

VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS
VUODELTA
2015

HELSINKI 2016

Oikeuskanslerinvirasto
PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.okv.fi

ISSN 0356-3200

Taitto Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Paino Lönnberg Print & Promo, Helsinki 2016



EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Annan perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnalle ja valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2015.

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

Helsingissä 29 päivänä maaliskuuta 2016

Oikeuskansleri **Jaakko Jonka**

Kansliapäällikkö **Kimmo Hakonen**

SISÄLLYSLUETTELO

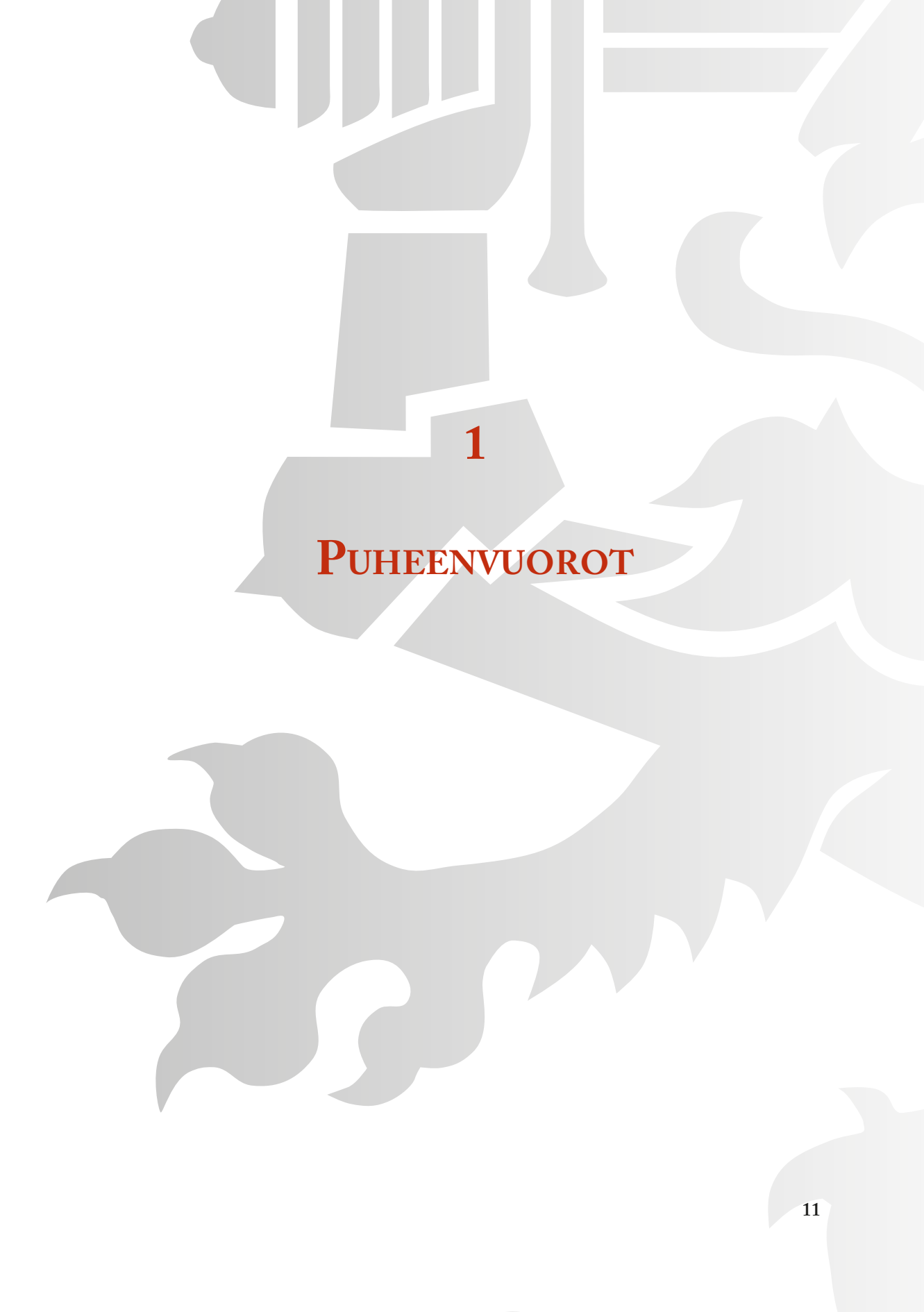
Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3
1 PUHEENVUOROT	11
Oikeuskansleri Jaakko Jonkka	
Oikeusvaltion puolesta.....	12
Maata on lailla rakennettava	12
Valvontaa ja ohjausta	13
Avoimuuden asialla	15
Kysymys on viime kädessä legitimitetistä	16
Apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale	
”Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutz des Reich.”.	17
Työvoiman suojelusta työllisyyden turvaamiseen	17
Yhteiskunnallista vastuunkantoa työllisyydestä	18
Kanteluita työvoimapalveluista	21
2 YLEISTÄ.....	23
Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri	24
Tehtävät ja toimivaltuudet	25
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	25
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta	26
Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	28
Tilastotietoja	29
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	29
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta	30
Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	31
Työtilanne	31

Oikeuskanslerinvirasto	32
Organisaatio	32
Henkilöstö	32
Talous	33
Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö	34
 3 TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VIRKATOINTEN LAINMUKAISUUDEN VALVONTA	35
Valvonnan keinot	36
Esittelylistojen tarkastus	37
Esittelylistojen tarkastuksen seuranta vuonna 2015	39
Valtioneuvoston päätöksenteko vuonna 2015	40
Tasavallan presidentin päätöksenteko vuonna 2015	41
Omat aloitteet	42
Kanteluratkaisut	45
Lausunnot	50
Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta	50
Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa	59
 4 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	61
Oikeuskanslerin havainnot perus- ja ihmisoikeustilanteesta	62
Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa	62
Viranomaisten resurssit	63
Virkanimitykset ja oikeusturva	65
Lausuntoja ja esityksiä	67
Ratkaisuja	68
Yhdenvertaisuus	68
Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate	70
Oikeus yksityisyyteen	70
Uskonnon ja omantunnon vapaus	71
Sananvapaus ja julkisuus	71
Omaisuuksien suoja	74
Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin	75
Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus	75
Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin	76
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet	77

5 VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA	85
Yleistä	86
Valtioneuvoston kanslian toimiala	90
Ratkaisuja	90
Ulkoasiainhallinto	91
Ratkaisuja	91
Edustustot	91
Oikeushallinto	92
Lausuntoja ja esityksiä	92
Ratkaisuja	94
Ministeriö	94
Tuomioistuimet	95
Rangaistustuomioiden tarkastaminen	99
Syyttäjälaitos	103
Ulosotto	104
Julkiset oikeusaputoimistot	108
Lapsiasiavaltuutettu	109
Ahvenanmaan itsehallinto	110
Tarkastukset	110
Sisäasiainhallinto	112
Ratkaisuja	112
Poliisi	112
Pelastustoimi	125
Hallinnon tietotekniikkakeskus	125
Maahanmuuttovirasto	126
Tarkastukset	126
Valtiovarainhallinto	127
Lausuntoja ja esityksiä	127
Ratkaisuja	128
Ministeriö	128
Verohallinto	129
Maistraatit	129
Aluehallintovirastot	131
Finanssivalvonta	133
Patentti- ja rekisterihallitus	133
Kunnallinen ja muu itsehallinto	134

Opetus- ja kulttuurihallinto	145
Lausuntoja ja esityksiä	145
Ratkaisuja	145
Ministeriö	145
Oppilaitos	147
Kirkollishallinto	149
Tarkastukset	151
Maa- ja metsätaloushallinto	152
Ratkaisuja	152
Ministeriö	152
Kala-, riista- ja porotalous	152
Elintarviketurvallisuusvirasto Evira	153
Työ- ja elinkeinohallinto	155
Ratkaisuja	155
Työvoimapalvelut	155
Energiavirasto	157
Maanmittaus	158
Sosiaali- ja terveyshallinto	159
Ratkaisuja	159
Ministeriö	159
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	162
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira	162
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos	163
Sosiaalivakuutus	163
Sosiaalihuolto	164
Terveydenhuolto	171
Tarkastukset	172
Ympäristöhallinto	173
Kunnallinen ja muu itsehallinto	173

6	ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA	177
	Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat	178
	Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä	180
	Oikeuskanslerin rooli asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonnassa	182
	Ratkaisuja	183
	Tarkastukset	184
7	TILASTOT	185
	Tehtävät ja toimenpiteet	186
	Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	186
	Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta	187
	Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	192
	Työtilanne	193
	Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset	194
	Liite 1 Oikeuskanslerinviraston työjärjestys	195
	Liite 2 Annetut lausunnot, kannanotot ja muistiot	204
	Liite 3 Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit	208
	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta	209
	Asiahakemisto	211



1

PUHEENVUOROT

Jaakko Jonkka

OIKEUSVALTION PUOLESTA

Maata on lailla rakennettava

Juristit ovat jarrumiehiä – niissäkin tilanteissa, joissa oikeastaan pitäisi jo painaa kaasua. Oikeusoppineet ovat pikemmin kehityksen esteitä kuin sen eteenpäin viejiä. Lakikirja kädessä ei uudistuksia tehdä.

Tällaisia kommentteja on ilmassa muun muassa silloin, kun katsotaan välttämättöksi tehdä nopeasti merkittäviä yhteiskunnallisia päätöksiä ja uudistuksia. Oikeuden ja politiikan rajapinta kipinöi. Tämä viestii osaltaan siitä, että maailman nykyinen tilanne herättää huolta, miten oikeusvaltion käy ja miten käy pienen pohjoisen hyvinvointivaltion. Kaikkea hyvää ei riitä kaikille. Mutta riittääkö oikeuttakaan?

Oikeusvaltion keskeisiä periaatteita ovat valtiovallan kolmijako ja julkisen vallan lakisidonnaisuus sekä se, että julkinen valta takaa ja suojelee ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista ja että kaikki julkisen vallan käyttö voidaan saattaa oikeudelliseen kontrolliin. Oikeusvaltion, hyvinvointivaltion ja demokratian periaatteet kuuluvat yhteen, mutta niillä on myös keskinäiset jännitteensä. Paperilla periaatteet näyttävät selviltä ja ristiriidattomiltakin. Mutta kun ne saatetaan toimintaan reaali maailmassa, jossa on otettava huomioon muun muassa taloudelliset voimavarat ja erisuuntaiset arvo- ja tavoitepohjaiset tarpeet ja intressit, joudutaan pakosta punnintatilanteisiin.

Viime aikoina on julkisuudessa ja päätöksenteon valmistelussa ollut esillä useita mielipiteitä jakaneita aiheita, kuten taloudellisen tilanteen parantamiseen tähtäävät keinot, äkillisesti ryöpsähtäneen maahanmuuton vaatimat toimet sekä alueellista hallintoa koskevat rakenneuudistukset. Näissä kaikissa liikutaan oikeuden ja politiikan rajamaastossa sekä joudutaan tekemään myös oikeusjärjestyksen sisällä arvoperusteisia valintoja.

Lakeja valmisteltaessa ja sovellettaessa olisi tarkasteltava oikeusjärjestystä kokonaisuutena. Perustuslailla ja erityisesti perusoikeuksilla on tietysti keskeinen asema. On kuitenkin huomattava, että perusoikeuksia koskevilla säännöksillä on sisällöllinen ydinalueensa (”kova juridinen ydin”), mutta mitä etäämmälle siitä mennään, sitä enemmän mukaan tulee arvosidonnaisuutta.¹ Tämä herättää muun muassa kysymyksen, voiko käytännössä käydä niin, että tulkinnassa oikeus ja politiikka sekoittuvat – ja äärimmillään jopa niin, että politiikka tulee tulkintaan oikeuden kaavussa. Missä on oikeuden ja politiikan raja? Milloin tulkinnassa ollaan jo oikeuden tuolla puolen?

Kyse on oikeuden ja politiikan välisen tasapainon etsimisestä. Kokenut lainvalmistelija ja juristiprofessori kirjoittaa: Tasapaino järkkyy,

¹ Tätä kysymystä olen käsitellyt jonkin verran puheenvuorossani oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2012 s. 14. Toinen kysymys on, voidaanko perusoikeuksien ydinalueen rajan katsoa olevan liukuva esimerkiksi sen mukaan, miten tärkeää arvoa kukin perusoikeus ilmentää.

jos perustuslakiin kirjoitettuja arvoja ei oteta tdesta. Mutta se järkeyy myös, jos ”perustuslakiasiantuntijat katsovat voivansa antaa tieteellisiä vastauksia kysymyksiin, jotka ovat poliittisia”. Kirjoittaja korostaa, että perustuslakikysymyksiä ei voida ratkaista pelkällä asiantuntijatiedolla. ”Perustuslakien tulkinnassa on kysymys siitä, miten perusoikeuksissa ilmaistuja arvoja – yhdenvertaisuutta, yksityiselämän suojaa ja sananvapautta – on sovellettava käsillä olevassa konkreettisessa lakihankkeessa. Tämän arvioiminen on pikemminkin arvopoliittikkojen kuin juristien työtä.”²

Valvontaa ja ohjausta

Edellä olen luonut ”isoa kuvaa” oikeuskanslerin toimintaympäristöstä. Nyt siirryn tarkastelemaan oikeuden, arvojen, tavoitteiden ja politiikan suhdetta oikeuskanslerin työn näkökulmasta.

Oikeuskanslerinvirasto on näköalapaikka yhteiskuntaan, missä ilmenevät oikeudelliset kysymykset tulevat yleensä jossakin vaiheessa käsiteltäviksi viraston pöydille – toisinaan reaaliaikaisesti.

Vaikka oikeuskanslerilla on useita erilaisia tehtäviä – kuten tämäkin toimintakertomus osoittaa – hänellä on vain yksi rooli: oikeusvaltion puolustajan rooli. Tämä rooli ei ole staattinen niin kuin ei ole oikeusvaltion käsitteään. Molemmat elävät ajassa ja sen mukana myös sisällön ja muodon painotus vaihtelee.

Oikeusvaltion puolustajan rooli ei tarkoita oikeuskanslerin kohdalla vain lain rajapyykkien vartioimista, vaan siihen kuuluu myös dynaaminen elementti, osallistuminen omalta osaltaan oikeusvaltion kehittämiseen. Siinä missä laillisuusvalvonta ennen miellettiin ensi sijassa taaksepäin katsovaksi ja rankaisevaksi, se nykyisin ymmär-

retään eteenpäin suuntautuvaksi julkisen vallan käytön ja hyvän hallinnon oikeudelliseksi ohjauksi. Kovistelu on muuttunut argumentoinniksi. Tärkeäksi työkaluksi on tullut perus- ja ihmisoikeusjuridiikka.

Valtioneuvoston ennakollisessa valvonnassa oikeuskanslerin oikeudellinen ohjaus tapahtuu pääosin listatarkastuksien yhteydessä ja niihin liittyvissä keskusteluissa ministeriöiden virkamiesten (tai ministerien) kanssa. Tällaiset keskustelut ovat tavallisesti vapaamuotoisia ja ainoa jälki, mikä niistä jää, näkyy yleensä vain lopullisen esittelylistan sisällössä. Vapaamuotoisuudesta huolimatta oikeuskansleri ei anna virkatehtäviinsä kuuluvaa oikeudellista ohjausta ”kahvipöytäkeskusteluissa”, vaan ohjaus ”institutionalisoidaan” – esimerkiksi niin, että mukana on tavalla tai toisella oikeuskanslerinviraston esittelijä. Muodollisemmin kirjallisesti annetusta oikeudellisesta lausunnosta on ajankohtainen esimerkki tämän vuoden tammikuun alussa puolustusministerin pyynnöstä annettu tulkintakannanotto siitä, ovatko varusmiespalvelusta suorittavat käytettävissä puolustusvoimien joustavan valmiuden kohottamiseen (4.1.2016, OKV/50/20/2015).³

Viranomaisvalvonnassa ohjaava vaikutus syntyy tyypillisimmin välillisesti siten, että yksittäistapausta koskevassa ratkaisukannanotossa lausutaan yleistettävissä oleva käsitys siitä, miten lakia olisi vastaavanlaisissa tapauksissa tulkittava ja harkintavaltaa käytettävä.

Avointen säännösten tulkinnassa ja harkintavaltaa sisältävissä tapauksissa ylimpien laillisuusvalvojen kannanotoilla on tärkeä merkitys hallinnon ja viranomaistoiminnan kehittämisessä. On kuitenkin aihetta pohtia, miten pitkälle säännösten arvostuksenvaraiselle reuna-alueelle laillisuusvalvoja voi mennä ilman, että kyse pikemmin

² Emeritusprofessor Markku Helin, Perustuslakivaliokunnan arvio tulee liian myöhään. Helsingin Sanomat 19.1.2016.

³ Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettyäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

on arvostuskannanotosta kuin juridisesti loppuun saakka perusteltavissa olevasta tulkinnasta. Näen asian niin, että ilman oikeusjärjestyksestä johdettavissa olevaa institutionaalista tukea uusien ”omien” linjausten esittämiseen on aihetta suhtautua suurella varovaisuudella – erityisesti jos kannanottoon sisältyy vähäinenkin yksittäistä virkamiestä koskeva arvosteleva elementti.

Koska laillisuusvalvojalla ei ole käskyvaltaa eivätkä ratkaisut ole tuomioiden tavoin pantavissa pakolla täytäntöön, kannanottojen vaikuttavuus perustuu viime kädessä niissä esitetyn argumentaation hyväksyttävyyteen. Ratkaisujen saama julkisuus vahvistaa vaikutuksen ulottuvuutta. Tätä tarkoittaen kannanottojen vaikutusmekanismia on joskus kuvattu niin, että laillisuusvalvojalla on lyhyet kädet mutta kova ääni.

Jos kyse on yksittäistapausta yleisemmästä oikeudellisesta ongelmasta, varsin tehokas keino tilanteen korjaamiseksi on saattaa asia toimivaltaiselle ministeriölle tiedoksi ja kehottaa sitä harkitsemaan käytettävissään olevia toimenpiteitä. Oikeuskanslerin laaja tehtäväkenttä on hyödyksi erityisesti laajojen ja systemaattisten oikeudellisten ongelmien havaitsemisessa: eri suunnista tulleita tiedon sirpaleita yhdistämällä voidaan muodostaa kuva tarkempaa selvittelyä vaativasta epäkohdasta. Monesti selvittely toteutetaan valtakunnallisesti, tavallisesti asianomaisen ministeriön kautta.

Laajempaan ongelmaan puuttumisesta mainitsen esimerkkinä maahanmuuttajalasten perusopetuksen tilaa koskevan viime joulukuisen ratkaisumme (OKV/2/50/2015, s. 146). Koulutus on yksi tärkeimmistä lasten ja nuorten syrjäytymistä ehkäisevistä keinoista. Koska selvitysten mukaan maahanmuuttajanuorten syrjäytymisriski on huomattavasti korkeampi kuin muiden nuorten, ryhdyimme alkuvuodesta 2015 omasta aloitteesta selvittämään, miten näiden lasten ja nuorten oikeus perusopetukseen toteutuu. Selvitys tehtiin opetus- ja kulttuuriministeriön kaut-

ta. Selvitystyö toi esiin useita kehittämistarpeita alkaen lainsäädännön tarkistamisesta opettajien koulutuksen lisäämiseen. Tätä kirjoitettaessa ministeriö ei vielä ole antanut pyytääni lopullista selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin se on asiasa ryhtynyt. Mutta jo nyt voidaan havaita, että oikeuskanslerin päätöksellä on ollut vaikutusta.⁴

Vaikka oikeuskansleri ei voi ottaa kantaa resurssien jakamista ja kohdentamista koskeviin kysymyksiin, joskus niillä saattaa olla siinä määrin myös oikeudellista ulottuvuutta, että niihinkin on perusteltua puuttua. Näin tehtiin esimerkiksi ratkaisussa OKV/4/50/2013 (s. 160). Oikeuskanslerinvirastossa ryhdyttiin omana aloitteena selvittämään aluehallintovirastojen mahdollisuuksia käytännössä hoitaa lain edellyttämää lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävää. Selvitys toi esille muun muassa sen, että aluehallintovirastojen tähän tehtävään käytettävissä olevat voimavarat olivat erittäin niukat. Kiinnitimme ratkaisussamme sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön huomiota siihen, että niiden on ryhdyttävä tilannetta korjaaviin toimiin, mukaan lukien tarvittavien voimavarojen osoittaminen. Loppuvuodesta 2015 antamassaan vastauksessa valtiovarainministeriö myönsi lisäresurssien tarpeen sekä lupasi seurata tilannetta ja esittää tarvittaessa lisämäärärahoja.

Yksi vaikuttavuuden muoto on se, että oikeuskansleri voi lakihankkeiden lausuntokierroksella esittää oikeudellisia näkökohtia, joissa puututaan erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeus- turvan toteutumisen kannalta kriittisiin kohtiin. Esimerkiksi ulkomaalaislain uudistusta koskevassa lausunnossa totesin (lausunto 12.1.2016, OKV/49/20/2015): ”Erityisesti olisi aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että toiminnan tehostamiseen ja kustannusten hallitsemiseen liittyvät tarpeet

⁴ Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi – kipupisteet ja toimenpide-esitykset. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:1 erit. s. 13-14.

pitää suhteuttaa oikeusvaltiossa hyväksyttävällä tavalla yksilön aitoihin oikeussuojatarpeisiin.”.

Vaikuttavuutta arvioitaessa on myös oikeuskanslerin julkisuudessa esittämällä puheenvuoroilla, esitelmillä ja kirjoituksilla oma merkityksensä. Paitsi että näin oikeuskansleri voi tuoda laajempaan tietoon antamiaan kannanottoja, tällä tavalla on myös mahdollista viritellä yleisempää keskustelua yhteiskunnan oikeustilasta ja esittää näkemyksiä sen kehittämistarpeista. Toisin kuin laillisuusvalvonnallisissa kannanotoissa, tässä voitaneen mennä myös jonkin verran oikeuspolitiikan puolelle, mutta paino on joka tapauksessa yhdyssanan alkuosalla. Laillisuusvalvojaa onkin joskus sanottu myös oikeusturvan lobbariksi.

Avoimuuden asialla

Valvonnan merkitys korostuu silloin, kun vallankäyttäjien päätöksenteko tai muu toiminta ei ole – tai edes voi olla – kovin avointa ja julkista. Julkisen vallan käytön valvonta, siltäkin osin kuin se ei ole julkista suurelle yleisölle, on omiaan vahvistamaan yhteiskunnallista legitimitettiä.

Kantelujen johdosta oikeuskanslerinvirastossa selvitettiin kertomusvuonna valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa käytyä keskustelua ja sen epäilyä vuotamista lehdistölle. Oikeuskanslerinvirastoon hankittiin eri tavoin tietoa kanteluissa tarkoitettua asiaa käsitelleiden valiokunnan kokouksien tapahtumista. Ratkaisussa päädyttiin siihen, että asiassa ei oikeuskanslerilla ole oikeudellisia perusteita muuhun toimenpiteeseen kuin saattaa menettelytapaa koskevaa ohjausta valiokunnan sihteeristönä toimivan ulkoasiainministeriön tietoon (OKV/97/1/2015 ja OKV/208/1/2015, s. 45). Mainittakoon, että asiassa käytiin sittemmin keskus-

teltua myös samaa asiaa rikosilmoituksen johdosta käsittelevän tutkinnanjohtajan kanssa.

Oikeuskansleri voi myös konkreettisesti vaikuttaa päätöksenteon avoimuutta ja julkisuutta lisäävästi. Itse päätökset ja niiden julkilausutut perustelut ovat yleensä kaikkien saatavissa, mutta päätökseen johtaneesta menettelystä ei välttämättä ole samalla tavalla ulospäin näkyvää tietoa – silloinkaan kun siinä ei sinänsä olisi lain mukaan salassa pidettävää. Oikeuskanslerin hankima selvitys voi palvella laajalle ulottuvaa tiedonintressiä, jos kyse on yhteiskunnallisesti merkittävästä ja perusteltua kiinnostusta yleisesti herättäneestä hallinnollisesta päätöksestä tai säädöshankkeesta. Tämä saattaa olla käytännössä ainoa tapa saada avatuksi valmisteluprosessia ja tuoda julkisuuteen toiminnan perusteista seikoja, jotka muutoin jäisivät vain valmistelujoukon tietoon. Oikeuskanslerin tutkinta voi ehkäistä asioiden valmisteluun herkästi liittyvää väärää salassa pidon kulttuuria sekä myös hälventää turhia epäluuloja salailusta. Tutkinta voi paljastaa, että asiat eivät ole niin kuin niiden on haluttu näyttävän tai epäilty olevan. Julkisen vallankäytön mahdollisimman suuri läpinäkyvyys on demokraattisen oikeusvaltion perusasioita.

Julkisuudessa nousee aika ajoin epäilyjä siitä, että valtioneuvoston hallinnollisten päätösten valmisteluun olisi epäasiallisella tavalla vaikuttanut poliittisella ohjauksella. Kantelujen johdosta tai joissakin tapauksissa omastakin aloitteesta tällaisten päätösten perusteita on jouduttu tutkimaan oikeuskanslerinvirastossa. Vaikka lopputulosta ei sellaisenaan voitaisi arvioida lainvastaiseksi, niin selvitys saattaa tuoda esiin prosessista piirteitä, jotka viittaavat poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun sekoittumiseen tavalla, joka on omiaan vaarantamaan luottamusta valmistelun objektiivisuuteen.

Kuvaava esimerkki on aikanaan keskustelua herättänyt puolustusvoimauudistus ja siitä kante-

lujen vuoksi tehty tutkinta. Selvitys osoitti, että toisin kuin julkisuudessa virallisesti annettiin ymmärtää, puolustusvoimien alun perin esittämää ratkaisumallia oli erään prikaatin kohdalla muutettu poliittisen ohjauksen perusteella. Ministerin menettelyssä ei voitu osoittaa mitään lainvastaisuutta, mutta oikeuskanslerin hankkima selvitys avasi päätöksentekomenettelyä ja toi siitä päivänvaloon uutta tietoa (Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012 s. 69).

Yleisimmin poliittista ohjausta epäillään virkanimitysten yhteydessä. Tällaisia tapauksia tulee kantelujen perusteella oikeuskanslerinvirastoon aika ajoin tutkittavaksi. Esimerkkinä esitän 12.2.2015 annetun ratkaisun OKV/1161/1/2014 (s. 45), jossa arvioitiin Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan nimityksen lainmukaisuutta. Nimityspäätös oli esitelty opetus- ja kulttuuriministeriöstä valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi. Esityslista oli etukäteen normaaliin tapaan tarkastettu oikeuskanslerinvirastossa. Siinä sen paremmin kuin itse yleisistunnossa ei tullut esiin lainvastaisuutta.

Nimityksestä tehdyn kantelun johdosta tehdyssä selvittelyssä kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, miten valmistelu oli tapahtunut. Opetus- ja kulttuuriministeriöstä hankittiin kirjallista selvitystä. Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa kuultiin suullisesti kolmea nimityksen valmistelun kannalta keskeistä virkamiestä ja ministeriä itseään. Kuuleminen antoi kirjallista menettelyä tarkemman kuvan valmisteluprosessista. Osoittautui, että ministeri oli varhaisessa vaiheessa puuttunut virkamiesvalmisteluun. Lainvastaisuutta ei voitu todeta, mutta ratkaisussamme todettiin itse menettelystä, että nimitysprosessin objektiivisuutta ja asianmukaisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta olisi ollut parempi, että ministeri ei olisi tapahtuneella tavalla ottanut kantaa nimitettäväksi esitettävään henkilöön kesken virkamiesvalmistelun. – Esitimme lisäksi valtiova-

rainministeriölle harkittavaksi valitusoikeutta valtion virkanimityksiin. Sittemmin eduskunnan perustuslakivaliokunta viittasi tähän esitykseen (PeVM 6/2015 vp). Valiokunnan mietinnön johdosta eduskunta hyväksyi lausuman, jossa se edellytti hallituksen valmistelevan kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämisestä poistetaan (EK 22/2015 vp).

Kysymys on viime kädessä legitimiteetistä

Oikeusvaltion toimivuuden kannalta on tärkeää, että julkisten tehtävien hoito perustuu lakiin. Yhtä tärkeää on se, että ihmiset luottavat näitä hoidettavan lainmukaisesti. Tähän kuuluu niin lopputuloksen oikeellisuus kuin se, että itse menettely koetaan oikeudenmukaiseksi. Laillisuusvalvonnan syvällisin yhteiskunnallinen merkitys onkin siinä, että organisaatioiden ulkopuolinen ja niistä riippumaton laillisuusvalvonta vahvistaa luottamusta julkisen toiminnan lainmukaisuuteen. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta on osa sitä rakennetta, jolla tätä luottamusta ylläpidetään ja vahvistetaan. Täyttyäkseen tehtävänsä valvonnan on oltava uskottavaa. Tämä asettaa vaatimuksia niin joutuisuudelle kuin perusteellisuudelle ja vaikuttavuudelle – ja ennen muuta laillisuusvalvonnalliselle harkintakyvylle.

Oikeuden jumalatar kuvataan vaaka kädessä ja side silmillä. Häntä palvelevan laillisuusvalvonnan sen sijaan on pidettävä silmät auki ja tarkatava, mitä vaakakuppeihin pannaan – nyt suu-remmalla syyllä kuin kenties pitkiin aikoihin: oikeusvaltion rajoja ja periaatteita ollaan koettelemassa niin monelta taholta, myös sinänsä hyvien tavoitteiden ja arvojen nimissä. Jos vaakakupit eivät ole yleisesti hyväksyttävästi tasapainossa, julkisen vallan legitimiteetti kärsii siihen liittyvine kielteisine seurauksineen.

Risto Hiekkataipale

”DIE ARBEITSKRAFT STEHT UNTER DEM BESONDEREN SCHUTZ DES REICH.”

Työvoiman suojelusta työllisyyden turvaamiseen

Otsikon julistuksenomainen lause on niin selkeä ja selvää tekstiä, että se useimmille hallinnonkehittäjäkonsulteillekin helposti suomeksi kääntyy, mutta kovin harvoille sen todellinen sisältö avautuu. Nykyisessä arvoköyhässä kvasiarvoistuksessa hallinnossa ei ole aikaa eikä muotia etsiskellä oikeusperiaatteiden alkujuuria, mutta kun kysymys on kuitenkin nykyisenkin perustuslain arkisoveltamiseen heijasteensa antavasta oikeusperiaatteesta, on paikallaan luthermaisesti kysyä: ”mitä tämä on”?

Lause on Saksan Weimarin tasavallan vuoden 1919 valtiosäännön 157 artiklasta. Suomen Hallitusmuotoon lause ”Kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa” selälaisenaan tuli, kun hallitusmuotoesitystä käsiteltäessä eduskunnassa käytiin kauppaa 15 §:n ottamisesta/pois jättämisestä hallitusmuodosta (säännöksen syntyhistoriasta ks. Anton Kotonen, LM 1930, s. 152).

Mikään työllisyyden turvaamisvelvoitetta tai edes työllisyyden turvaamista koskeva toimeksiantonormi hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti ei alun perin ollut. Se yhteiskunnallisesti arvokas funktio säännökselle kehittyi vähitellen myöhemmin.

Hallitusmuotoon otetulla 6 §:n 2 momentilla Robert Hermansonin (Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin s. 31, Porvoo 1928) mukaan ”lienee ymmärrettävä, että valtiossa on niin meneteltävä, että työvoima saa suojaa toisen luonnottomalta hyväkseen käyttämiseltä”. Siitä pitäisi Hermansonin mielestä olla seurauksena, että sitä, ”joka tahtoo suorittaa jonkin, lain mukaan järjestelliseksi katsotun työn, on työhäiriöltä suojeltava”. Rafael Erich (Suomen valtio-oikeus I ss. 252-253, Porvoo 1924) toteaa, että valtion lainsäädäntöelinten on erityisesti huolehdittava kansalaisten työvoimasta ”sekä yksilön terveyden kannalta että kansantaloudellisia näkökohtia silmällä pitäen, sekä näin ollen myöskin pyrittävä estämään yksipuolista työvoiman riistoa”.

Kommenttaareissa oraalla ollut ajatus varsinkin ruumiillista työtä tekevien työntekijöiden työkyvyn suojelun tarpeesta erityisesti tuossa vaiheessa kytkettiin työkykyisen työvoiman merkitykseen tuotannontekijänä. Toisaalta kysymys oli työtä tarjoavien oikeudesta saada suojaa työntekijöiden työhäiriöitä vastaan eli hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin alkuperäisen tarkoituksen taustalla oli myös tarve turvata työrauhaa. Osapuolten intressejä tosin punnittiin rajuihin mitoihin, kun työntekijää suojeltiin työnantajan ”luonnottomalta hyväkseen käytöltä”, ja työnantaja sai suojaa työhäiriöiltä kunhan työ oli ”järjelliseksi katsottavaa”.

Kaiken kaikkiaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin alkuperäisessä säännöksessä (siis ennen jäljempänä mainittavaa lisäystä) oli kysymys työtä tarjoavien oikeudesta saada omaisuudelleen (tehtaat, verstaat, kaivokset, maatilat jne./työn tuloksena syntynyt taloudellinen tulos) hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa turvattua omaisuuden suojaa ja toisaalta työntekijöiden oikeudesta saada valtiovalalta jonkinlaista suojaa työoloja ja työstä maksettavaa palkkaa koskevaa työnantajan mielivaltaa vastaan. Käytännön lainsäädännön toteuttamismahdollisuuksien näkökulmasta hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin soveltamisessa oli koko sen voimassaolon ajan kysymys siitä, että työntekijöiden suojaan liittyviä velvoitteita työnantajille voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Mitään tunnistettavissa olevaa ajankohtaa, josta lukien hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin alettiin oikeudellisesti liittää myös valtiotieteen työllistämismahdollisuutta tai yleisemmin työvoimapolitiikan hoitoa koskevia näkökulmia, ei voida osoittaa. Sotavuosiin saakka työvoimapolitiikka oli lähinnä työttömyyden hoitoa, jossa alueellisen ja kausiluontoisen massatyöttömyyden vuoksi työttömille tarjottiin ”klassisia” hätäaputoita ja jos sellaisiinkaan ei ollut mahdollisuuksia, huoltoapulaista mukaista köyhäinapua. Kehittyneempien työvoimapolitiikan keinojen käyttöönoton jälkeenkin hätäaputoita teetettiin pahimmilla työttömyysalueilla vielä pitkälle 1960-luvulle. Taustalla oli vielä sosiaalista eetos- ta, jonka mukaan jokaisen yhteiskunnalta tukea saadakseen on tehtävä töitä.

Yhteiskunnallista vastuunkantoa työllisyydestä

Laajempi työvoimapolitiikan keinojen esittely ei kuulu tähän yhteyteen. Ratkaisevalla tavalla ke-

hittyneempänä työllisyyden hoidon keinona on kuitenkin syytä mainita aktiivisen työvoimapolitiikan keinot ja työllisyyspolitiikan kytkeminen osaksi tulopolitiikkaa ja laajemminkin aikansa yhteiskuntapolitiikkaan. Ensimmäisen laajan tulopolitiittisen kokonaisratkaisun (Liinamaa I) taustalla oli vuoden 1967 devalvaation rajut seuraukset maan sisäiselle hinta- ja kustannuskehitykselle. Kytkenä nykyäpäivään on hyvä ensinnä todeta, että aloite laajapohjaiseen tulopolitiittiseen kokonaisratkaisuun tuli maan hallitukselta. Toiseksi sopimukseen pystyttiin kytkeään myös kannusteita, joilla työntekijäpuoli saatiin mukaan sopimukseen. Tuolloin se oli sopimus työnantajan suorittamasta ay-jäsenmaksujen perinnästä suoraan palkasta. Sopimus on esimerkki yhteiskunnallisesta päätöksentekomekanismista, jolla työmarkkinoiden keskeisimmät tahot yhdessä valtion kanssa ottivat huolehtiakseen aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin sekä työttömyyden hoidosta, työvoimavarojen kehittämisestä ja ohjailusta että työmarkkinoiden toiminnan tehostamisesta.

Yhteiskunnallisesti sävähdyttävää on, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti on ainut hallitusmuodon II luvun alkuperäisistä säännöksistä, jota ennen 1995 toteutettua hallitusmuodon koko II luvun uusimista (perusoikeusuudistus) muutettiin. Heinäkuun 28 päivänä 1972 tapah- tuneessa esittelyssä Tasavallan Presidentti oikeusministeri Pekka Paavolan esittelystä vahvis- ti lain Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (592/1972), jolla hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin lisättiin:

”Valtiotieteen asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.”

Kyseisen hallitusmuodon II luvun ainoaksi jääneen muutoksen taustalla ei tietenkään ollut sellaista, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti olisi ollut ainut muutosta tai täydennystä kai-

vannut hallitusmuodon perusoikeussäännös. Tunnettua on, että tätä hallitusmuodon II luvun säännösmuutosta ei toteutettu toimivaltaisen ministeriön, työvoimaministeriön, valmistelusta tapahtuneella hallituksen esityksellä, vaan eduskunta-aloitteen pohjalta. Sen taustalla oli vuosien poliittinen työ ja erityisesti yhden kansanedustajan, Sakari Knuuttilan, poikkeuksellisen sinnikäs uurastus työllisyysasioissa ja työttömyyden uhreiksi toistuvasti joutuneiden vähävaraisten toimeentulon kysymyksissä. Eduskunta-aloitteen eteneminen aloitteesta hallitusmuodon muutokseen ei ollut henkilökohtaisella tasolla sattumaa, vaan siinä kansanedustajan henkiset perusominaisuudet yhdistyivät hänen omiin kokemuksiinsa työelämässä. Knuuttilan poliittiselle agendalle mahtui kerrallaan vain 1–2 asiaa, joista pysyvin ja vakavin (raittiasian ohella) koko pitkäaikaisen poliittisen uran oli työllisyys. Vanhan kansanviisauden: ”Ennemmin ratakisko taipuu kuin insinööri”, pohjana voisi perustellusti olla Knuuttila, mutta hän oli tieinsinööri.

Vaikka kysymys olikin aluksi vaivoin edenneestä, mutta lopulta riittävän kannatuksen saaneesta eduskunta-aloitteesta, sen reaalinen toteutuminen laiksi edellytti myös Tasavallan Presidentin tilannetajua ja vakavaa suhtautumista työllisyyden ja kansalaisten toimeentulon kysymyksiin (ks. esim. Tasavallan Presidentti Urho Kekkosen puhe 14.7.1969 radiossa ja puhe valtiopäivien avajaisissa 6.4.1970 ja Urho Kekkosen: *Demokratia ja perusoikeudet*, Espoo 1972 s. 122).

Eduskunta-aloitteen pohjalta hyväksytyn ja laiksi 592/1972 vahvistetun hallitusmuodon II luvun ainoaksi jääneen muutoksen sitovuuden tai muunkaan oikeudellisen merkityksen laajempaan arviointiin ei ole enää tarvetta. Suoria oikeudellisia vaikutuksia sillä ei yhteiskunnalliseen toimintaan velvoittavana toimeksiantosäännöksenä ollut, mutta myös työllis-

syysasioiden toimivaltaisessa ministeriössä, työvoimaministeriössä, argumentoitiin tavalla, että 1970-luvun loppupuolen työllisyyslainsäädäntö oli osittain hallitusmuodon vastaista. Suoria oikeudellisia vaikutuksia merkittävämpää kuitenkin on, että myös tämän yksittäisen lainsäädäntöoperaation yhteydessä käyty yhteiskuntapoliittinen keskustelu ja asiaan liittyneet poliittiset paineet nostivat työllisyyspolitiikan ja työllisyyden hoidon kysymykset yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon keskiöön.

Vuoden 1975 ennen aikaisten eduskuntavaiheiden jälkeisten hallitusneuvottelujen jatkuttua tuloksettomina kaksi kuukautta totesi Tasavallan Presidentti tiukkasävyisessä puhuttelussaan puolueiden puheenjohtajille maassa vallitsevan ”kansallisen hätätilan”, millä hän tarkoitti maassa vallinnutta ”ennätyksellisen suurta” työttömyyttä. – Työttömiä oli tuolloin 63 000. – Sen ajan mittapuun mukaisen suurtyöttömyyden syyt olivat vuosina 1973–1974 alkunsa saanut ja Suomeen viiveellä saapunut maailmanlaajuisen laman. Miettusen II hallituksen (ns. hätätilahallitus) vaikeudet työssään ja tavoitteidensa saavuttamisessa on esimerkki yhteiskunnallisesti merkittävien ongelmien ratkaisemisen vaikeuksista, jos ongelmien syyt tulevat maan ulkopuolelta. Työttömien määrää koskeva rinnastus tähän päivään (työttömiä työnhakijoita 368 000, piilotyöttömiä 177 000) puolestaan kertoo siitä, kuinka taloudellisesti kohtalokkaana perheen pääelättäjän työttömyyttä vielä tuohon aikaan oli pidettävä ja kuinka ohut yhteiskunnan turva verkko todellisuudessa oli.

”Erityisen vaikeana ongelmana on ... koettu varsin suureksi noussut työttömyys, tulojen jakautumisen epätasaisuus sekä aineellisten elin ehtojen erilaisuus valtakunnan eri alueiden välillä. Juuri viimeksi mainittuun kysymykseen ... haluan jälleen kiinnittää huomiota, koska näen, että yhden vakavimmista haasteista uudelle

Eduskunnalle ja alkaneen vuosikymmenen koko yhteiskuntapolitiikalle antaa tämän alueellisen peruskonfliktin purkaminen.

Alueellinen perusristiriita sisältää kaksi keskeistä, yhdensuuntaisesti vaikuttavaa tekijää: työn epätasainen jakautuminen ja työstä saatavan korvauksen epätasainen jakautuminen. Ne molemmat lisäävät suuresti yhteiskuntamme jäsenten keskinäistä eriarvoisuutta. Saattaa tuntua jossain mielessä oudolta, kun esitän, että tässä on kyseessä aikapommi, joka ensi sijassa valtiotavallan toimenpitein voidaan purkaa. Sen purkaminen on mielestäni aloitettava hyvissä ajoin ennen kuin tämän vuosikymmenen aikana esille tuleva henkisen alan työttömyys tuo uuden vakavan pulman yhteiskuntaamme.”

Yllä oleva lainaus ei ole mistään viime vuosien työllisyyspoliittisten selonteiden tai tiedonantojen eduskuntakeskustelusta, vaan Tasavallan Presidentti Urho Kekkosen puheesta, jolla hän 6 päivänä huhtikuuta 1970 valtiopäivät avatessaan tervehti Eduskuntaa.

Tasavallan Presidentin tarkoittama yhteiskunnallinen aikapommi jäi purkamatta, vaikka hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin velvoittavuudesta omaksuttiin vielä 1980-luvun loppupuolella tulkintoja, jotka vauhdittivat uuden ja työttömille työtä turvaavan lainsäädännön aikaansaamista. Syksystä 1991 maan talouden ja tuhansien ihmisten elämän luhistaneen ns. pankkikriisin iskiessä kädet oli kuitenkin nostettava pystyyn. Näin hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin vielä voimassa ollessa eli ennen vuonna 1995 uusiin perusoikeussäännöksiin kirjattua hallitusmuodon 15 §:n 2 momenttia kansalaisten oikeutta työhön koskevan perustuslaintasoisien säännöksen soveltamislinja joutui massatyöttömyyden oloissa väistymään.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja siitä edelleen vuoden 2000 perustuslakiin kirjattujen yksittäisten perusoikeuksien merkittävyyttä

ja vaikuttavuutta ihmisten elämään on ollut hyödyllistä myös oikeudellisin menetelmin tutkia ja arvioida. Järeämmän luokan tarkastelu on kuitenkin yhteiskuntapolitiittista. Riippumatta siitä, millaisin yhteiskuntatieteellisin termein yhteiskuntaa kulloinkin luokitellaan ja määritellään, on aina ollut ja edelleen on niin, että useimpien ihmisten elämän perusedellytysten toteutuminen on kiinni siitä, että heillä on mahdollisuus tehdä kykyjään vastaavaa työtä. Oikeus työhön oli hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa velvoittavammin turvattu, kun taas nykyisessä perustuslain 18 §:ssä julkisen vallan tehtävästä pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeus työhön on säädetty tavoitteellisemmalla tasolla. Säättämistavasta riippumatta on kuitenkin edelleenkin niin, että ”Oikeus työhön” on ihmisten jokapäiväisen elämän kannalta konkreettisin ja tärkein perusoikeus. Pitkäaikainen työttömyys on yhteiskuntaoloista riippumatta aina ollut työttömälle suuri taloudellinen ja henkinen tappio, mutta kun suurtyöttömyydestä tulee yhteiskunnassa pysyvä olotila, yksilötason menetykset saavat rinnalleen pitkäaikaisia ja vakavia yhteiskunnallisia uhkia.

On jo laajalti tunnustettu ja hyväksytty ho-kema, jonka mukaan ”parasta kriminaalipolitiikkaa on hyvä sosiaalipolitiikka”. Yhä liudentuneempina yhteiskuntapolitiittisessa keskustelussa kuitenkin argumentoidaan siihen suuntaan, että ”parasta sosiaalipolitiikkaa on hyvä työllisyyspolitiikka”. Tämäntyyppisessä ajattelussa kysymys ei ole niinkään siitä, että työllistämällä ihmisiä voitaisiin työttömyyskorvausmenoissa ja sosiaalimennoissa säästää, vaan kaikkien yhdenvertaisista tarpeista ja oikeudesta kohtuulliseen turvattuun toimeentuloon ja sosiaalisesti arvokkaaseen jokapäiväiseen elämään. Nykyisellä, piilotyöttömillä lisätyllä, työttömien määrällä kysymys ei ole enää yksittäisten ihmisten, perheiden ja ongelmapaikkakuntien asukkaiden rajatuista ongelmista, vaan kokonaisesta noin puolen

miljoonan ihmisen muodostamasta köyhien ja uusköyhien kansanluokasta. Kun palkkatuloja vailla olevien tai satunnaistulojen varassa sinittelevien pitkäaikaistyöttömien eläkekertymä jää olemattomaksi, edessämme tikittää aikapommi, jonka suuruudesta valtiopäivät keväällä 1970 avanneella valtionpäämiehellä ei voinut olla aavistustakaan.

Kanteluista työvoimapalveluista

Laillisuusvalvojana saan edelleen kirjeitä pankkikriisin aikana 1990-luvun alussa rehellisissä tomissaan vaikeuksiin joutuneilta, nyt jo vanhuk-silta, mutta myös jo kolmannessa polvessa heidän lapsenlapsiltaan, joiden henkiset ja taloudelliset eväät on jo syntymässä syöty. Vaikka välissä on pari vuosikymmentä, taudinkuvat ovat samana-laiset: yritystoiminnan vaikeuksista on seurannut suuri työttömien aalto. Työttömyyden pitkittyessä ongelmat ovat kasautuneet. Pitkäaikaistyöttömien laillisuusvalvonnallisestikin huomionarvoiset ongelmat koskevat muitakin kuin työnsaantikysymyksiä. Varsinkin peruspäivärahan varassa elävät, joiden taloudellinen ehdinko on jatkuvaa, tekevät edelleen kanteluja Kansaneläkelaitoksen ja kunnallisten toimeentuloviranomaisten menettelys-tä. Aikaisempina vuosina yleisiä olivat ns. väliin-putoajatapaukset, joissa kysymys oli siitä, onko työnhakijaa ”pidettävä” työkykyisenä vai työky-vyttömänä. Tällaisten asioiden ratkaiseminen on myös muutoksenhakuelimissä aikaisempaa vai-keampaa, koska työelämän vaatimusten kasvaes-sa kysymys ei ole enää pelkästään työkyvyn lääke-tieteellisestä arvioimisesta, vaan myös siitä, onko työnhakijalla kaiken kaikkiaan reaalisia mahdol-lisuuksia selviytyä aikaisempaa vaativammasta työstä, johon hänellä ei ole ajantasaista koulutus-takaan. Tämäntyyppisiä ongelmia koskevat kan-

telut voivat herättää myös julkishallinnon tehtä-vissä epäilyjä esimerkiksi ikäsyrynnästä.

Kasvavan työvoimapalveluja koskevan kante-luryhmän muodostavat ns. karenssikikkailukan-telut. Niissä on kysymys tilanteista, joissa työ-voimaviranomainen on määrännyt työnhakijalle laissa säädetyn karenssin työnhakijan kannalta täysin yllättäen tai perusteilla, joita tämä ei voi hyväksyä. Kysymys on voinut olla esimerkiksi siitä, onko vastausta toisella paikkakunnalla ole-van työn tai työvoimakoulutuksen vastaanotta-miseen edellytetty liian nopeasti (harkinta-aikaa esim. 1 päivä), onko työhakija ollut työvoimavir-kailijan heti saavutettavissa, onko työnhakijalla juuri kyseisenä ajankohtana ollut pätevä syy kiel-täytyä työn/koulutuksen vastaanottamisesta, on-ko työnhakijalle toistuvasti osoitettu uusi työllisyysskurssitus (esim. tulityökortin suorittaminen) millään tavoin edistänyt hänen ”työmarkkinake-lpoisuuttaan” jne. Oman ryhmänsä muodosta-vat työnhakijat, joilla ei ole taitoja tai käytännön mahdollisuuksia työvoimahallinnon digitaalisissa palveluissa asioimiseen.

Paradoksaalisimman työvoimahallinnon ka-renssiasiakasryhmän muodostavat elämänsä toiveikkaasti ja yhteiskunnan palvelujärjestel-mään myönteisesti suhtautuvat työnhakijat, jot-ka erilaisten epäonnistuneiden kokemusten jäl-keen ”päättävät ryhtyä yrittäjiksi” eli koettavat työllistää itse itsensä omalla riskillään. Jos toimi-ala on sovelias ja kysyntää tuotteille tai palveluille löytyy, asia on kunnossa. Oman kantelijaryh-män muodostavat kuitenkin yritystoiminnastaan henkilökohtaisessa vastuussa edelleen olevat entiset pienyrittäjät, joiden yritystoiminnalla ei ole käytännössä ollut menestymisen edellytyk-siä. Sen jälkeen kun starttiraha ja vähäiset omat varat ovat kuluneet yrityksen perustamistoimiin, yritystoimintaa kokeillut ja siinä velkaantunut voi olla taas työttömänä työnhakijana rasittee-naan uusi karenssi.



2

YLEISTÄ

OIKEUSKANSLERI JA APULAIKSOIKEUSKANSLERI

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

Oikeuskanslerilla on yksinään päätösvalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla valalla 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 2015 oikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkka ja apulaisoikeuskanslerina oikeustieteen kandidaatti, varatuomari Risto Hiekkataipale. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty kansliapäällikkö Kimmo Hakonen on hoitanut vuoden 2015 aikana apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä 112 päivää.

TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET

Oikeuskanslerin perustehtävänä on edistää omalta osaltaan perustuslaissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeuskansleri valvoo tehtävänsä hoitaessaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimen lainmukaisuuden valvonta

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen 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 tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheutta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Jos oikeuskansleri katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen seikan an-

tavan siihen aihetta, hän voi merkittyä kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan. Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille oikeuskanslerin tekemällä ilmoituksella. Jos oikeuskansleri katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle.

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

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

Perustuslain mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville koontunut eduskunta. Eduskunnan ylimmän valtioelimen asemasta seuraa, että oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu eduskunnan valtiopäivätoiminnan valvonta tai kansanedustajien toiminnan valvonta edustajan-toimessaan. Myös eduskunnan yhteydessä toi-

mivien 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.

Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuinten 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 rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia lähetetään oikeuskanslerin virastoon. Oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaan varten tarvitsemansa tiedot. Oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi poliisitutinnan tai esitutinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

Tuomioistuimen, joka on tuominnut valtion virkamiehen tai kunnallisen viranhaltijan rikok-

sesta taikka hylännyt virkamiestä tai viranhaltijaa koskevan syytteen, on lähetettävä ratkaisutaan jäljennös oikeuskanslerille. Hovioikeuden on toimitettava alioikeuden valvonnassa havaitsemistaan asioista laatimansa kertomus tiedoksi oikeuskanslerille sekä ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa tuomioistuinlaitoksen virkamieheen tai syyttäjään kohdistuvan virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien on ilmoitettava tuomareiden epäiltyjä virkarikoksia koskevista asioista oikeuskanslerin virastoon. Vuonna 2015 oikeuskanslerin virastoon saapui 35 poliisin ja kaksi syyttäjän ilmoitusta tuomarien virkarikossasioista. Oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerille kuukausittain otoksen tuomioistuinten rangaistustuomioita koskevista päätösilmoitusjäljennöksistä.

Oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aiheutta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aiheutta. Oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Oikeuskanslerin tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin tästä syystä tai sen takia, että asia ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeuskansleri voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta. Oikeuskansleri voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeuskanslerille päätöksestään tai muista

toimenpiteistään asiassa oikeuskanslerin asettamassa määräajassa. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa asioissa, jotka koskevat puolustushallintoa, vapauden riis-toa tai laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Oikeuskanslerin on tällaisissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituk-senmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Vuonna 2015 oikeuskansleri siirsi eduskunnan oikeusasiamie-helle 34 kanteluasiaa ja eduskunnan oikeusasia-mies oikeuskanslerille 13 kanteluasiaa.

Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kan-telun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oi-keusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteu-tumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskans-lerin tarpeelliseksi katsoma selvitys. Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeuskanslerin on en-nen asian ratkaisemista varattava valvottavalle ti-laisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

Oikeuskansleri voi ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuu-luvassa asiassa. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimes-sa päättää oikeuskansleri tai eduskunnan oikeus-asiamies. Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuu-tensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asian-omaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostami-seen. Huomautus voidaan antaa myös viranomai-selle tai muulle yhteisölle. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn (käsitys lain mukaisesta menettelys-tä taikka huomion kiinnittäminen hyvän hallinto-

tavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin). Jos ylei-nen etu sitä vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastai-seen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Tähän liittyen oikeuskansleri voi tehdä toimival-taiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen vir-heen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. On myös mahdollista, että oikeuskansleri tekee toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen erimie-lisyyden sopimiseksi tai suosittelee viranomais-ta hyvittämään aiheutuneen vahingon. Oikeus-kanslerilla 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 tuomioistuimil-le laissa säädetyn harkintavallan käyttämiseen puuttuminen ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan.

Viranomaisten lisäksi myös muut julkis-ta tehtävää hoitavat luonnolliset tai oikeushen-kilöt kuuluvat oikeuskanslerin valvontavallan piiriin. Oikeuskanslerin valvontavallan piiriin kuulumisen ratkaisee henkilön tehtävien luon-ne, ei oikeushenkilön omistuspohja. Esimerkik-si valtion kokonaan omistamat yksityisoikeu-delliset osakeyhtiöt eivät kuulu oikeuskanslerin valvontavallan piiriin, jos niille ei ole annettu julkisia hallintotehtäviä. Perustuslain mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muul-le kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukai-seksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuk-sia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaa-timuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

Oikeuskansleri valvoo asianajajien toimintaa. Asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseksi asianajajien toiminnan valvonta kuuluu ensisijaisesti asianajajien itsensä muodostamalle yleiselle asianajajayhdistykselle (Suomen Asianajajaliitolle). Oikeuskansleri valvoo lähinnä, että Suomen Asianajajaliiton oma valvontajärjestelmä toimii asianmukaisesti.

Oikeuskanslerilla on oikeus panna Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenyysasioissa antamista päätöksistä ja Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan valvonta-asioissa antamista päätöksistä Helsingin hovioikeuteen.

Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

Julkiset oikeusavustajat ovat asianajajien tapaan Suomen Asianajajaliiton valvonnan alaisia.

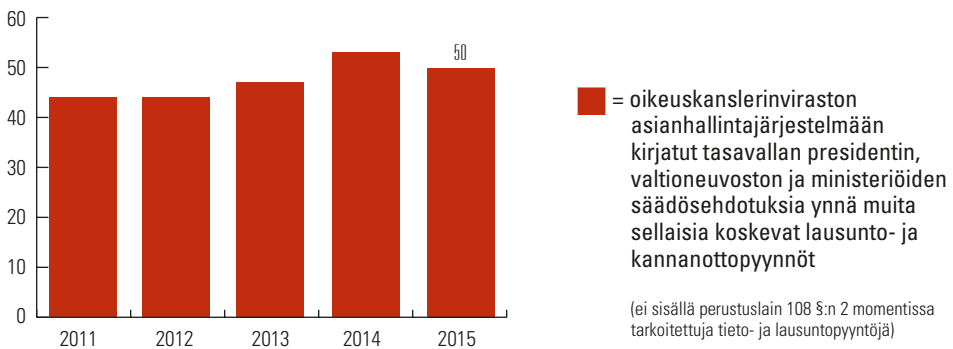
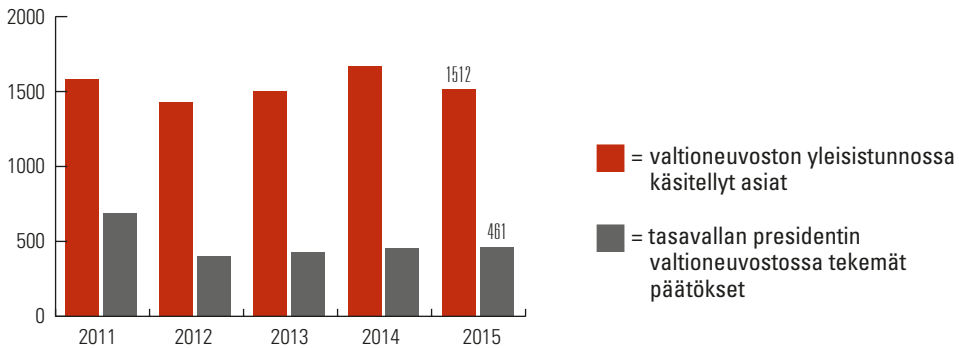
Oikeuskansleri valvoo luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimintaa. Oikeuskanslerilla on oikeus panna Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla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

Oikeuskanslerin roolia asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonnassa käsitellään tarkemmin jaksossa 6.

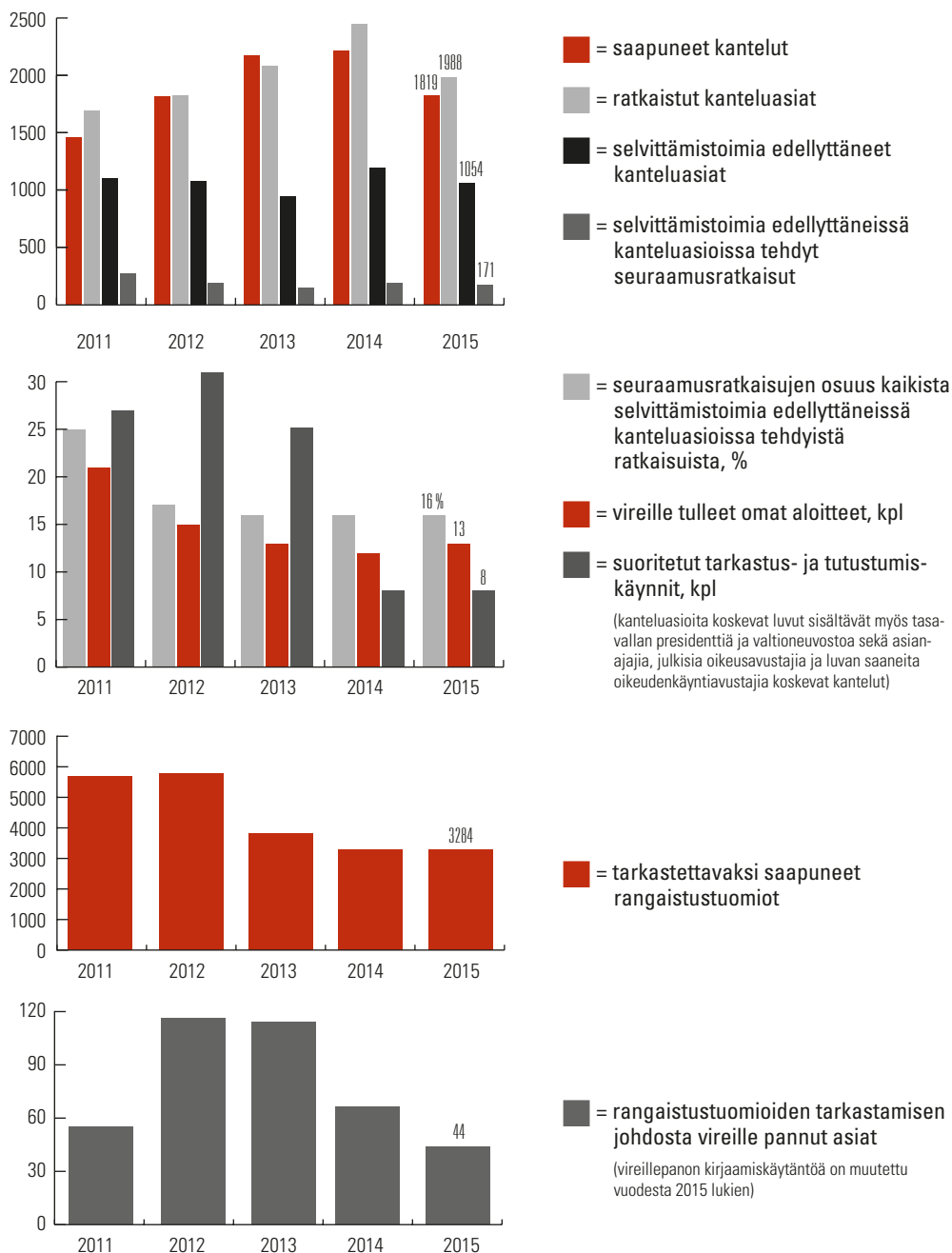
TILASTOTIETOJA

Seuraavassa esitetään keskeisimpiä oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston toimintaa kuvaavia tunnuslukuja aikasarjoina kaaviomuodossa. Tarkempia vuotta 2015 koskevia tilastotietoja on jaksossa 7.

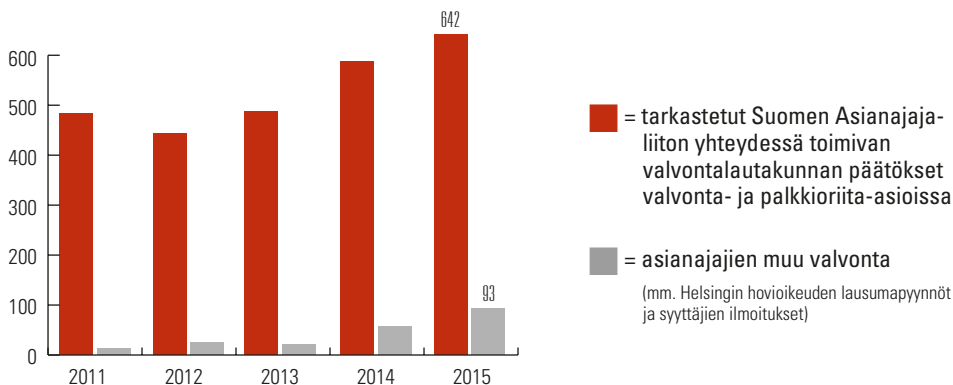
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta



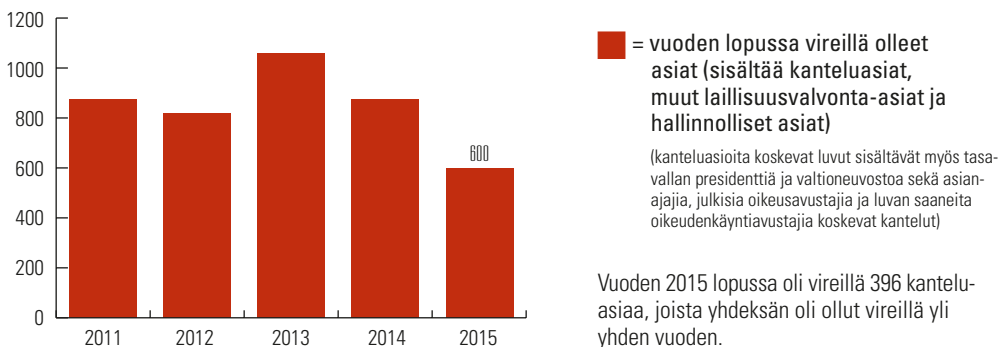
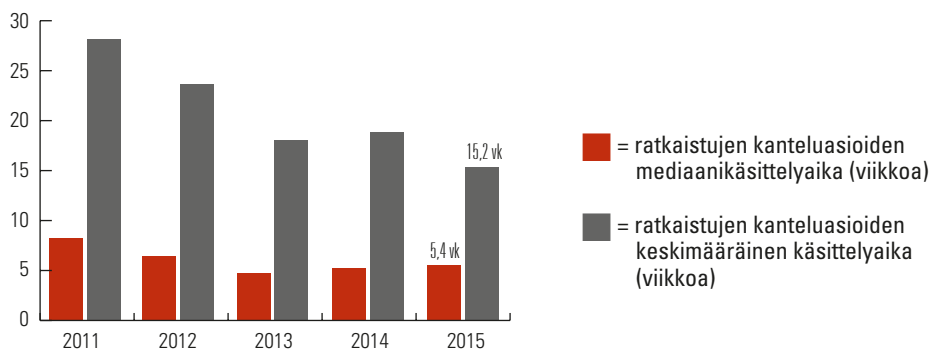
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta



Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta



Työtilanne



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 osastossa käsitellään valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat, valtioneuvoston valvontaan liittyvät kante-luasiat sekä asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat. Oikeusvalvontaosastossa käsitellään oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin, tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasytasiat, rangaistustuomioiden tarkastaminen sekä ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat. Hallintoyksikössä käsitellään viraston sisäistä hallintoa ja taloutta koskevat asiat, henkilöstökoulutusta koskevat asiat, oikeuskanslerin kertomuksen toimittaminen sekä tiedotusta koskevat asiat. Osastopäällikön tehtävänä on johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta. Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä.

Henkilöstö

Oikeuskanslerinvirastossa oli vuoden 2015 alussa 37 vakinaista virkaa. Viraston ATK-suunnittelijan virka lakkautettiin 1.10.2015 lukien, kun virkaan kuuluneet tehtävät siirtyivät Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin hoidettaviksi ja virassa ollut henkilö siirtyi Valtorin palvelukseen. Lisäksi kesäkuukausien aikana oli kaksi opiskelijaa määräaikaaisina korkeakouluharjoittelijoina. Viraston henkilöstö jakautui kertomusvuoden lopussa henkilöstöryhmittäin seuraavasti:

- *johto* 3
(oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, kansliapäällikkö)
- *muut esimiehet* 2
(2 esittelijäneuvosta, osastopäällikkönä)
- *esittelijät* 20
(3 esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, 10 vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 2 nuorempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 1 esittelijä, 3 notaaria)
- *muut asiantuntijat* 2
(henkilöstösihteeri, informaattikko)
- *virasto- ja toimistopalveluhenkilöstö* 8
(kirjaaja, osastosihteeri, 3 toimistosihteeriä, ylivirastomestari, virastomestari, vahtimestari)

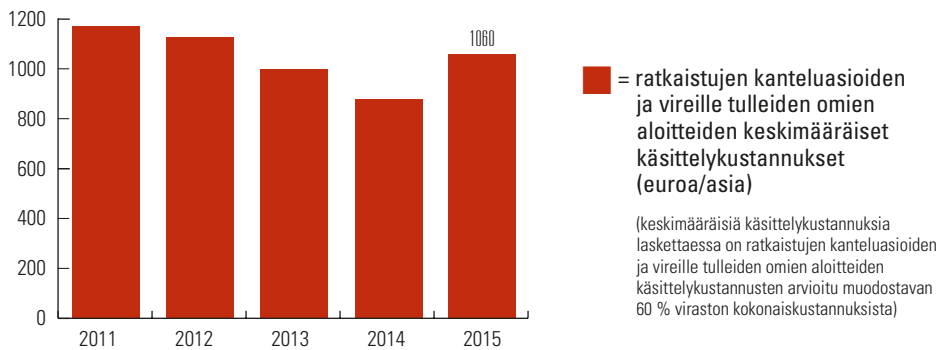
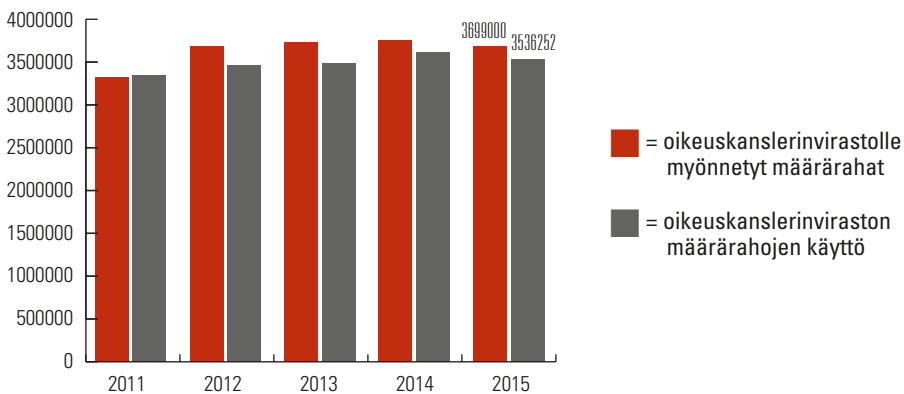
Viraston henkilöstö jakautui yksiköittäin seuraavasti:

- *johto* 3
- *valtioneuvostoasiain osasto* 6
- *oikeusvalvontaosasto* 16
- *hallintoyksikkö* 10

Talous

Oikeuskanslerinviraston toimintamenoihin myönnettiin valtion talousarviossa vuodelle 2015 3 699 000 euron määräraha. Edelliseltä vuodelta siirtyi käytettäväksi 771 594 euroa.

Virasto käytti vuonna 2015 3 536 252 euroa. Palkkausmenot muodostivat 82 % ja muut toimintamenot 18 % viraston kokonaismenoista.



Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö

Oikeuskanslerinviraston viestinnän tavoitteena on välittää luotettavaa tietoa oikeuskanslerin toiminnasta sekä päätöksistä ja kannanotoista. Viestinnän painopistettä on siirretty perinteisestä tiedotteiden lähettämisestä verkkoviestintään. Mahdollisimman moni toimenpiteeseen johtanut kanteluratkaisu julkaistaan anonymisoituna viraston verkkosivuilla.

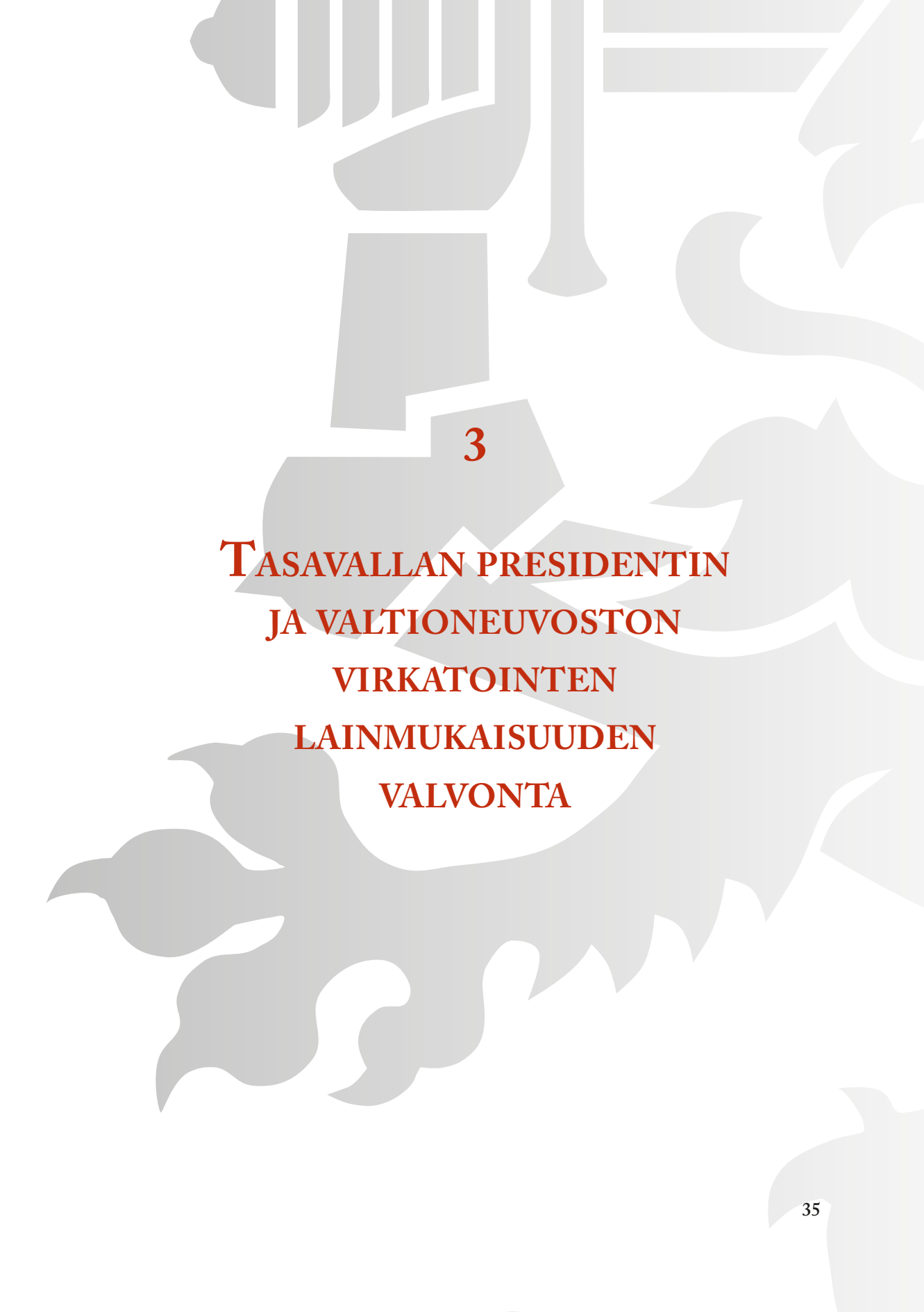
Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin julkisilla esiintymisillä tuetaan laillisuusvalvontaa ja samalla ne tekevät oikeuskanslerinvirastossa tehtävää työtä tunnetuksi. Puheenvuoroissa käsitellään usein oikeusvaltioperiaatetta, perusoikeuksia ja viraston ratkaisukäytäntöön liittyviä kysymyksiä. Näin pyritään edistämään oikeusvaltioperiaatteen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä vahvistamaan laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta.

Oikeuskanslerinvirasto on edustettuna Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnassa sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa.

Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinviraston edustaja osallistui uuden Ministerin käsikirjan laatineen työryhmän työskentelyyn. Oikeuskanslerinviraston edustaja toimii säännönmukaisesti kouluttajana valtioneuvoston esittelijän kurssilla.

Kansainväliset asiat, kuten vierailut, yhteydenpito kansainvälisiin toimielimiin, osallistuminen verkostoihin ja kansainvälisen kehityksen seuraaminen ovat osa oikeuskanslerinviraston laillisuusvalvontatehtävän hoitamista. Keskeisiä laillisuusvalvonta-alan kansainvälisiä verkostoja ovat Eurooppalainen oikeusasiamiesten yhteistyöverkosto ja Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (IOI). Kansainvälisen toiminnan kautta virasto saa tietoa ja pääsee vaikuttamaan sitä koskeviin asioihin. Lisäksi kansainvälinen toiminta ylläpitää ja kehittää viraston henkilöstön asiantuntemusta.

Oikeuskanslerinviraston henkilöstöä kannustetaan osallistumaan erilaisiin koulutus- ja sidosryhmätilaisuuksiin. Näin kehitetään ja tuetaan henkilöstön ammatillista osaamista ja luodaan verkostoja.



3

**TASAVALLAN PRESIDENTIN
JA VALTIONEUVOSTON
VIRKATOINTEN
LAINMUKAISUUDEN
VALVONTA**

VALVONNAN KEINOT

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkainten 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 yleistuntojen 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 tarpeetto-

masti viivästyisi. Valmisteluvaiheen valvonnassa ei useimmiten synny asiakirjoja, joihin sovellettaisiin julkisuuslakia.

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.

ESITTELYLISTOJEN TARKASTUS

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien valvonnassa tarkastetaan viikoittain valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistat. Tarkastus tehdään esittelylistojen jakamisen ja istuntojen välisenä aikana. Käytännössä tarkastusta varten on aikaa alle kaksi työpäivää, vaikka esittelylistat jaettaisiin säännönmukaisena määräaikana.

Esittelylistojen tarkastuksessa kiinnitetään huomiota toimivaltaa, menettelyä ja päätöksen teon edellytyksiä koskeviin oikeudellisiin kysymyksiin sekä päätöksille asetettuihin muodollisiin vaatimuksiin. Esittelylistoissa havaituista epäselvyyksistä, virheistä ja puutteista otetaan välittömästi yhteyttä ministeriöiden esittelijöihin. Suurimmassa osassa tapauksia esittelijä saa esittelylistan korjattua asianmukaiseksi ennen istuntoa. Joissakin tapauksissa virheet ja puutteet johtavat siihen, että esittelijä poistaa esittelylistan istunnosta ja esittelee sen korjattuna vasta myöhemmin.

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 valtiotopimuksiin liittyvät päätökset.

Hallituksen esityksiä tarkastettaessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutu-

miseen, 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.

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 määrittämisestä lain vahvistamisen yhteydessä.

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

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

Valtioneuvoston kirjelmät EU-asioissa koskevat säädöksiä, sopimuksia tai muita toimia, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Perustuslain 96 §:n mukaan tällaisia asioita koskevat ehdotukset on toimitettava kirjelmällä eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten. Esittelylistojen tarkastuksessa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, annetaanko kirjelmä perustuslaissa edellytetyllä tavalla viipymättä sen jälkeen, kun ehdotus on tullut hal-

lituksen tietoon. Lisäksi tarkastetaan, että kirjelmässä ovat eduskunnan käsittelyn kannalta olennaiset tiedot. Kirjelmän tulee sisältää valtioneuvoston kanta ehdotukseen sekä selostus sidosryhmien kuulemisesta ja muusta kannan muodostamisesta noudatetusta menettelystä. Kirjelmässä tulee myös arvioida ehdotuksen EU-oikeudellinen oikeusperusta, suhde EU-oikeuden toissijaisuusperiaatteeseen ja se, kuuluuko ehdotus Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan.

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

ESITTELYLISTOJEN TARKASTUKSEN SEURANTA VUONNA 2015

Oikeuskanslerinvirastossa seurattiin esittelylistojen tarkastuksen tuloksia kolmen kuukauden ajan vuonna 2015. Tänä aikana tarkastettiin yhteensä 818 esittelylistaa. Oikeuskanslerinviraston pyynnöstä esittelylistoihin tehtiin yhteensä 124 korjausta. Tulokset viittaavat siihen, että noin 15 % esittelylistoista sisältää laillisuusvalvonnassa esiin tulevia virheitä. Seurannan aikana oikeuskanslerinviraston korjauspyyntö johti neljässä tapauksessa siihen, että esittelijä poisti listan esittelystä.

Lukumäärältään merkittävin korjausten kohde oli esittelylistaan sisältyvä päätösesitys (kolmasosa kaikista korjauksista). Osa päätösesitykseen kohdistuneista korjauksista oli valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä, sillä ne liittyivät toimivallan jakautumiseen eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kesken. Päätösesityksiä tarkastettaessa kiinnitetään huomiota esimerkiksi siihen, kuuluuko toimivalta valtiosopimusta koskevassa asiassa valtioneuvostolle vai presidentille, ja siihen, onko eduskunta hyväksyessään lain päättänyt sen voimaantuloajasta vai esitelläänkö lain voimaan-

tulon määrääminen presidentille lain vahvistamisen yhteydessä. Suurin osa päätösesitysten korjauksista koski kuitenkin esitysten täsmällisyyttä ja yhdenmukaista kirjoitustapaa. Toinen määrältään merkittävä korjausten aihe esittelylistoissa oli säännös, johon päätöksenteon toimivalta perustuu (viidesosa kaikista korjauksista). Kolmas lukumäärältään suuri ryhmä olivat lakitekniset korjaukset (yli kymmenesosa kaikista korjauksista). Lakiteknisia korjauksia pyydettiin tekemään lähinnä asetuksiin, joita ei ollut valmisteluvaiheessa toimitettu oikeusministeriöön laintarkastusta varten.

Esittelylistoihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä käsitellään oikeuskanslerinvirastossa jo ennen varsinaista esittelylistojen tarkastusta. Useita merkittäviäkin kysymyksiä arvioitiin etukäteen oikeuskanslerilta pyydetyissä lausunnoissa ja kannanotoissa sekä ministeriöiden virkamiesten neuvonnassa. Esittelylistojen tarkastuksen seurannan aikana 22 esittelylistaa (noin 4 % esittelylistoista) oli ainakin osittain käsitelty oikeuskanslerinvirastossa ennen esittelylistojen jakamista päätöksentekoa varten.

VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2015

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2015 yhteensä 1 512 asiaa (edellisenä vuonna 1 677). Hallitus antoi eduskunnalle 169 (353) hallituksen esitystä ja 22 (50) valtioneuvoston kirjelmää EU-asioista. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 58 (60).

Vuonna 2015 pidettiin eduskuntavaalit. Hallituksen työskentelyssä vaalivuosi tarkoittaa perinteisesti sitä, että valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävien asioiden määrä on pienempi kuin edellisenä, vaalikauden viimeisenä vuonna. Valtioneuvoston päätöksenteon valvonnassa tarkastettavia esittelylistoja oli 10 % vähemmän kuin edellisenä vuonna. Esittelylistojen tarkastuksessa havaitut virheet johtivat oikeus-

kanslerin toimenpiteisiin neljässä eri tapauksessa. Virheet liittyivät lain vahvistamisen esittelyyn (OKV/11/50/2014 ja OKV/6/50/2015), eduskunnan kirjelmän esittelyyn (OKV/12/50/2014) ja valtioneuvoston kirjelmän toimittamiseen eduskunnalle EU-asiassa (OKV/10/50/2014). Katso sivu 43.

Päätöksenteon ennakollisessa valvonnassa korostuivat hallituksen vaihdokseen liittyvät kysymykset, kuten vaalin jälkeisen hallituksen eli toimitusministeristön toimivalta ja uuden hallituksen ministereiden ilmoitukset sidonnaisuuksistaan eduskunnalle. Sidonnaisuuksia koskevia kysymyksiä on käsitelty kanteluratkaisussa OKV/1207/1/2015. Katso sivu 49.

TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2015

Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 461 päätöstä (edellisenä vuonna 450). Tasavallan presidentin esittelyjä oli 23 (31).

Tasavallan presidentti ei pyytänyt ennen päätöksentekoa oikeuskanslerilta perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuja lausuntoja.

Tasavallan presidentti teki kaikki päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Vuonna 2015 ei siten ollut perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettuja päätöksentekotilanteita, joissa asia palautuu valtioneuvoston valmistavaksi, jos presidentti ei päättäsi siitä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

OMAT ALOITTEET

Eduskunnan kirjelmän esittelyn viivästyminen

Sosiaali- ja terveysministeriöstä esiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnan kirjelmä tarkastusvaliokunnan mietinnöstä valvontaihteestaan nuorten syrjäytyminen (EK 12/2014 vp). Kirjelmä oli saapunut ministeriöön yli kuusi kuukautta aikaisemmin ja valtioneuvoston kanslia oli yli kaksi kuukautta aikaisemmin muistuttanut ministeriötä kirjelmän esittelystä.

Eduskunnan kirjelmät käsitellään valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Käsittelyn määräajasta ei ole säännöksiä tai ohjeita. Vakiintuneen käytännön mukaan kirjelmät on kuitenkin esiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi eduskunnan kirjelmän esittelyn viivästyneen kohtuulliseksi katsottavasta ajasta. Hän kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota huolellisuuteen kirjelmien käsittelyssä ja joutuisuuteen niiden esittelyssä (OKV/12/50/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Maija Salo).

Eduskunnan vastauksen esittelemisessä tapahtuneet virheet

Tasavallan presidentin vahvistettua lain havaittiin, että lain vahvistaminen oli esitelty virheellisesti

valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille siten, että ruotsinkielinen laki esiteltiin hallituksen esityksen eikä eduskunnan vastauksen mukaisena. Esittelylistaa valmisteltaessa esittelijältä oli jäänyt huomaamatta, että ruotsinkielisen lakitekstin kieliasua oli muutettu eduskuntakäsittelyn aikana. Laki oli lisäksi jäänyt julkaisematta.

Puolustusministeriö ryhtyi virheen havaitsemisen jälkeen toimiin virheen korjaamiseksi. Valtioneuvosto päätti puolustusministeriön esittelystä esittää tasavallan presidentille, että tasavallan presidentti päättää hyväksyä lain vahvistamista koskevan liitteen korjaamisen eduskunnan vastauksen mukaiseksi. Tasavallan presidentti teki esityksen mukaisen päätöksen. Virhe saatiin korjattua ja laki julkaistua ennen lain voimaantuloa.

Oikeuskansleri totesi, että asian esittelijä vastaa lain vahvistamisen esittelyssä muun muassa siitä, että eduskunnan hyväksymä laki vahvistetaan sellaisena kuin eduskunta on sen hyväksynyt. Oikeuskansleri kiinnitti asianomaisen esittelijän huomiota esittelylistojen laatimisessa ja tarkastamisessa vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen (OKV/11/50/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Lain vahvistamisen jälkeen havaittiin, että vahvistaminen oli esitelty virheellisesti valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Suomen- ja ruotsinkie-

listä lakitekstiä oli muutettu ministeriössä eduskunnan hyväksymisen jälkeen.

Virheen havaitsemisen jälkeen asianomainen ministeriö ryhtyi toimenpiteisiin virheen korjaamiseksi. Lain vahvistaminen esiteltiin uudelleen valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Presidentti päätti poistaa aikaisemman päätöksen ja vahvistaa lain eduskunnan hyväksymässä muodossa. Virhe saatiin korjattua niin, että lain voimaantulo oikean sisältöisenä ei viivästynyt.

Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, että perustuslain 118 §:ssä säädetty esittelijän vastuu sisältää lain vahvistamisen esittelyssä muun muassa sen, että laki vahvistetaan sellaisena kuin eduskunta on sen hyväksynyt. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asianomaisen esittelijän vakavaa huomiota esittelyssä vaadittavaan osamiseen ja huolellisuuteen (OKV/6/50/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Maija Salo).

Valtioneuvoston kirjelmän toimittaminen eduskunnalle

Valtioneuvoston yleisistunto päätti 12.6.2014 valtiovarainministeriön esittelystä lähettää eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta. Euroopan unionin komissio teki kyseisen direktiiviehdotuksen 3.12.2012. Valtioneuvoston kirjelmä (niin kutsuttu U-kirjelmä) direktiiviehdotuksesta esiteltiin valtiovarainministeriöstä valtioneuvostolle noin 1½ vuoden kuluttua komission ehdotuksen antamisesta.

Selvityksen perusteella viivästyminen U-kirjelmän valmistelussa aiheutui useamman syyn kumuloitumisesta. Viivästyminen valtiovarainministeriössä näyttää johtuneen ainakin aluksi vastuuministeriötä koskevasta epäselvyydestä ja

tiedonkulun ongelmista valtiovarainministeriössä. Puutteellinen direktiivin kansallisen valmistelun tuntemus vastuuyksikössä vielä viivästytti asian valmistelua. Lopulta direktiivin käsittelyn keskeytyminen EU-tasolla johti siihen, että valtiovarainministeriön virkamiehet eivät katsoneet tarpeelliseksi valmistella U-kirjelmää aiemmin.

Oikeuskansleri totesi, että perustuslain 96 §:n 2 momentissa on kyse valtioneuvostolle asetetusta oikeudellisesta velvoitteesta toimittaa EU:ssa tehty säädösehdotus kirjelmällään viivymättä eduskunnalle kannan määrittelyä varten. Toimivaltaisen ministeriön on ryhdyttävä valmistelemaan U-kirjelmää ripeästi säädösehdotuksesta tiedon saatuaan. Direktiiviehdotuksen puutteellisuus tai epämääräisyys ei ole peruste viivyttää asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi. Valtioneuvoston kanta voidaan ilmoittaa U-kirjelmässä myös alustavana kantana taikka saattaa tiedoksi se, ettei valtioneuvoston kantaa vielä ole (PeVM 10/1998 vp). Asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi ei saa viivästyä vain siksi, että asian analysointi tai kannanmuodostus valtioneuvossa on kesken (SuVL 1/2009 vp).

Oikeuskanslerin mukaan asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi ministeriön E-kirjeellä – yleensä ennakkollisesti ennen säädösehdotuksen vireilletuloa tai poikkeuksellisissa kiireellistä päätöksentekoa edellyttävissä tilanteissa – ei poista velvollisuutta antaa eduskunnalle valtioneuvoston yleisistunnossa käsitelty U-kirjelmä heti kun se on mahdollista. Huolimatta direktiiviehdotuksen käsittelyn viivästyisestä EU-tasolla valtiovarainministeriön huomattavaa viivettä U-kirjelmän valmistelussa ei oikeuskanslerin mukaan voida pitää hyväksyttävänä.

Oikeuskansleri kiinnitti valtiovarainministeriössä asian valmistelusta vastanneiden virkamiesten huomiota perustuslain 96 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudellisen velvoitteen huolelliseen noudattamiseen vastaisuudessa

(OKV/10/50/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Menettely hallituksen esityksen valmistelussa

Valtiovarainministeriössä valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2014 vp) sisälsi säännösehdotuksia, jotka vakiintuneen käytännön mukaan ovat perustuslain kannalta merkityksellisiä. Esityksen perusteluissa todettiin säännösten vastaavan luonteeltaan ja laajuudeltaan voimassaolevaa lainsäädäntöä, eikä säännösten perustuslainmukaisuutta perusteltu muulla

tavoin. Oikeuskanslerin pyynnöstä asian esittelijä täydensi perusteluja suullisesti valtioneuvoston yleisistunnossa.

Oikeuskansleri katsoi, että hallituksen esitykseen kirjatut perustelut eivät olleet eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön ja lainvalmisteluohjeiden mukaiset. Esityksen eduskuntakäsittelyn aikana lakiehdotusten perustuslainmukaisuudessa ei kuitenkaan havaittu olennaista epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta. Oikeuskansleri kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota hallituksen lakiesitysten perustuslainmukaisuuden perustelemista koskevien vaatimusten noudattamiseen (OKV/7/50/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

KANTELURATKAISUT

Ministerivaliokunnassa käytyä keskustelua koskevien tietojen julki tuleminen

Oikeuskanslerinvirastoon saapui kaksi kirjotusta, joissa epäiltiin sanomalehtiartikkelin perusteella, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa käydyin ilmarajoitusta koskevan keskustelun sisältö olisi paljastettu lainvastaisesti.

Ulkoasiainministeriön oikeuskanslerin pyynnön johdosta antaman lausunnon mukaan sanomalehtiartikkeli on sisältänyt salassa pidettäviä tietoja, mutta tiedot eivät olleet sellaisia, joiden paljastuminen olisi nyt kyseessä olevassa tapauksessa ollut omiaan aiheuttamaan vahinkoa Suomen maanpuolustukselle, turvallisuudelle, ulkomaansuhteille tai kansantaloudelle, eikä mahdollinen vahinko olisi ainakaan ollut luonteeltaan vakavaa.

Kun julki tulleet valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa käytyä keskustelua koskevat tiedot olivat varsin yleisluontoisia, oikeuskanslerilla ei ollut laillisuusvalvonnallisia perusteita määrätä esituttainta suoritettavaksi asian tarkemmaksi selvittämiseksi.

Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ministerivaliokunnan toiminnan yhteydessä on syytä huolehtia muun muassa siitä,

että kaikilla valiokunnan kokouksiin osallistuvilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen salassa pidettävyydestä ja tietojen antamisessa noudatettavista menettelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Oikeuskansleri saattoi esittämänsä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan sihteeristönä toimivan ulkoasiainministeriön tietoon (OKV/97/1/2015 ja OKV/208/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan nimittäminen

Valtioneuvoston yleisistunnossa 22.5.2014 päätettiin Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan nimityksestä. Kantelija katsoi opetus- ja viestintäministeri Krista Kiurun puuttuneen nimitykseen jo siinä vaiheessa, kun päätettiin viran kelpoisuusvaatimuksista ja viran täyttämistä toistaiseksi. Nimitys oli kantelijan mielestä poliittinen sekä yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa loukkaava. Kantelija myös piti nimityspäätöksen perusteena ollutta nimitysmuistiota harhaanjohtavana.

Kantelun käsittelyssä otettiin tutkittavaksi nimitysprosessi kokonaisuudessaan ja arvioitiin sitä kirjallisten selvitysten ja suullisten kuule-

misten perusteella. Käsittelyssä pyrittiin nimityksen valmistelua läpikäymällä selvittämään muun muassa mahdollisia poliittisen virkanimityksen tunnusmerkkejä.

Oikeuskansleri katsoi, että nimityspäätöksessä ei ylitetty nimittäjälle kuuluvaa harkintavaltaa eikä käytetty sitä lainvastaisesti. Nimityksen valmistelussa ministeri Kiuru otti kantaa virkaan esitettävään henkilöön jo siinä vaiheessa, kun valmisteilla olleessa nimitysmuistiossa ei vielä ollut ansioituneimpien hakijoiden vertailua eikä esitystä nimitettävästä henkilöstä. Vaikka kannanotto oli Kiurun mukaan alustava, se tosiasiallisesti ohjasi nimityksen jatkovalmistelua. Valmistelun ohjauksen ei kuitenkaan selvitysten perusteella voitu osoittaa olleen poliittisesti motivoitunutta tai muuten lainvastaista. Oikeuskanslerin ratkaisun mukaan nimitysprosessin objektiivisuutta ja asianmukaisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta olisi ollut parempi, että Kiuru ei olisi ottanut kantaa nimitettäväksi esitettävään henkilöön kesken virkamiesvalmistelun.

Johtajan viran kelpoisuusvaatimuksista säädettiin valtioneuvoston asetuksella ja johtajan viran täyttämisestä toistaiseksi päätettiin johtajan nimityksen yhteydessä. Eduskunnan sivistysvaliokunta oli aiemmin ottanut mietinnössään kantaa johtajan viran kelpoisuusvaatimuksiin ja kiinnittänyt huomiota siihen, että valtionhallinnon johtajapolitiikan periaatteiden mukaan olisi harkittava määräaikaista nimitystä. Asetuksella säädetty kelpoisuusvaatimus poikkesi sivistysvaliokunnan kannasta, eikä nimityksen valmistelussa esitetty perusteita johtajan nimittämiseksi toistaiseksi. Oikeuskanslerin mukaan kelpoisuusvaatimusta ja johtajan virkakautta koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa ei havaittu lain tai virkavelvollisuuksien vastaista menetteilyä. Valtioneuvoston päätöksenteon avoimuuden kannalta olisi kuitenkin ollut perusteltua tuoda sivistysvaliokunnan kannanotot valtioneuvoston

tietoon, kelpoisuusvaatimuksen osalta asetuksen esittelymuistiossa ja määräaikaisten nimitysten osalta nimitysmuistiossa.

Oikeuskansleri piti viranhakijoiden oikeusturvan ja virkanimitysten asianmukaisuuteen kohdistuvan yleisen luottamuksen kannalta perusteltuna, että valtion virkoja koskeviin nimityspäätöksiin olisi mahdollisuus hakea muutosta. Oikeuskansleri pyysi valtionvarainministeriötä harkitsemaan muutoksenhakuoikeuden selvittämistä (OKV/1161/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

Yhteisymmärryspöytäkirjan julkaiseminen sopimussarjassa

Kantelija oli pyytänyt tutkimaan, miksi Suomen ja Naton välillä 4.9.2014 allekirjoitettua isäntämaatukea koskevaa yhteisymmärryspöytäkirjaa ei ollut käännetty suomeksi ja ruotsiksi. Yhteisymmärryspöytäkirjan voimaantuloa koskeva ilmoitus oli julkaistu Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa 10.9.2014 (SopS 82/2014) suomeksi ja ruotsiksi. Ilmoituksen liitteenä oli julkaistu yhteisymmärryspöytäkirjan teksti englanniksi.

Suomen säädöskokoelmasta annetun lain 10 §:n 2 momentti ei velvoita kantelun kohteena olevan yhteisymmärryspöytäkirjan voimaantuloa koskevan ilmoituksen tai tekstin julkaisemiseen sopimussarjassa. Jos kuitenkin päädytään julkaisemaan yleisön kannalta merkittävän yhteisymmärryspöytäkirjan teksti sopimussarjassa, piti oikeuskansleri esittämillään syillä perusteltuna, että tällöin teksti julkaistaan edellä mainitun lain 11 §:n mukaan suomeksi ja ruotsiksi. Tekstin julkaiseminen suomeksi ja ruotsiksi edistää perustuslain sananvapauden tarkoituksen toteuttamista ja tukee viranomaisen velvollisuutta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa sekä julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (OKV/384/1/2015;

ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Hanna-Mari Pekuri).

Malmin lentokenttäalueen käytön suunnittelu

Kantelussa arvosteltiin hallituksen kehysriehesään tekemää päätöstä valtion vetäytymisestä Helsinki-Malmin lentoasemalta. Kantelun mukaan päätös oli tehty ilman asianmukaista valmistelua, virheellisin ja asiaankuulumattomin perusteluin ja pelkästään asuntopolitiikan intressit huomioiden.

Valtion vetäytyminen Malmin lentokentältä

Valtion ylläpitämän lentoasemaverkon laajuus, muiden kuin lentoasemaverkkoon kuuluvien lentoasemien ylläpitäminen valtion kokonaan omistaman lentoasemaverkkoyhtiön toimesta ja valtion omien lentotoimintojen sijoittuminen ovat pääosin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Sama koskee muun ilmailun kuin säännöllisen reittiliikenteen ja tällaiseen ilmailuun liittyvän elinkeinotoiminnan edistämisenäkökohdille päätöksenteossa annettavaa painoarvoa.

Useat eri aikoina tehdyt lentoasemaverkkoa ja Malmin lentokenttää koskevat selvitykset huomioon ottaen oikeuskanslerilla ei ollut aihetta epäillä, että Malmin lentokenttäalueen ilmailukäyttöä koskeva päätöksenteko olisi perustunut sinällään virheellisiin tai puutteellisiin tietoihin.

Malmin lentokenttäalueen ottaminen asutokäyttöön

Seutu- ja yleiskaava-asiat, jotka mahdollistaisivat Malmin lentokenttäalueen asutokäyttöön ottamisen, olivat vireillä toimivaltaisissa viranomaisissa ja aikanaan tehtäviin kaavapäätöksiin voi hakea

muutosta. Tämän vuoksi oikeuskansleri ei tutkinut kantelua tältä osin.

Valtion lentokentältä vetäytymisen ja lentokenttäalueen asutokäyttöön ottamisen kytkeytyminen toisiinsa

Vaikka asunto-, elinkeino-, liikenne- ynnä muilla sellaisilla yhteiskuntapoliittisilla päätöksillä tai maankäytön, liikenteen ja asumisen aiesopimuksilla ei olekaan välittömiä kaavoitusta koskevia oikeusvaikutuksia, on hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta ongelmallista, jos päätökset tai sopimukset ja niihin liittyvät toiminnalliset ratkaisut olisivat tiettyjen alueiden käyttötarkoitusten osalta niin yksityiskohtaisia, että niiden myötä voitaisiin perustellusti epäillä otettavan tosiasialisesti ennakkolisesti kantaa kaavoitusprosessissa käsiteltäviksi tuleviin tai kaavoitusprosessissa vireillä oleviin asioihin. Ongelmallisuus korostuu, jos päätösten ja sopimusten valmisteluun ei liity yhtä kattavaa vuorovaikutteisuutta ja vaikutusten arviointia kuin kaavoitusprosessiin.

Julkisen talouden suunnitelma tai valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen sopimus liikenteen infrahankkeiden tukemisesta ja alueen asuntotuotannon edistämisestä eivät sitoneet kaavoitusta oikeudellisesti. Kysymys Malmin lentokenttäalueen käyttötarkoituksen muuttamisesta oli ollut esillä ja sitä koskevat näkemyserot olivat olleet yleisesti tiedossa jo kauan ennen mainittujen suunnitelman ja sopimuksen laatimista. Kysymystä ja sitä koskevia näkemyseroja oli käsitelty myös aikaisemmissa seutu- ja yleiskaavaprosesseissa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Oikeuskansleri totesi, että kantelun tarkoittamassa asiassa ei voitu osoittaa rikotun mitään nimenomaista lainsäädännöstä vastaan ja että käytettävissä

sään olevan selvityksen perusteella hänellä ei ollut oikeudellisia perusteita ryhtyä asiassa laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Oikeuskansleri saattoi kuitenkin esittämässä kaavoituksen ja muun yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon suhdetta koskevat näkökohdat liikenne- ja viestintäministeriön sekä ympäristöministeriön tietoon (OKV/1898/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoksen rakentamisluvan edellytykset

Valtioneuvosto päätti 18.9.2014 Fennovoima Oy:n hakemuksesta antamassaan periaatepäätöksessä, että yhtiön suunnittelema ydinvoimalaitoksen rakentaminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Periaatepäätöksessä ilmoitettiin päätöksen raukeavan, jos ydinvoimalaitoksen rakentamislupaa ei haeta 30.6.2015 mennessä. Periaatepäätöksen mukaan valtioneuvoston käsityksenä oli, että maan energiapolitiikan ohjattavuuden varmistaminen ja sen myötä maan huoltovarmuuden varmistaminen edellyttävät selkeän enemmistön hakijayhtiön tosiasiallisesta omistuksesta olevan kotimaisilla toimijoilla.

Kantelussa todettiin työ- ja elinkeinoministeriön ilmaiseen, että Fennovoima Oy voi täydentää rakentamislupaa koskevaa hakemustaan yhtiön omistuksen suhteen vielä hakemuksen jättämisen määräajan jälkeen. Kantelussa katsottiin menettelyn rikkovan eduskunnan tahtoa, jonka mukaan yhtiön omistusta koskevien rakentamisluvan edellytysten tulee täytyä lupaa haettaessa (eduskunnan talousvaliokunnan mietintö TaVM 21/2014 vp).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että valtioneuvoston periaatepäätökseen kirjatun vaatimus kotimaisesta omistuksesta Fennovoima Oy:ssä ei ole itsenäinen laissa säädetty

edellytys ydinvoimalaitoksen rakentamisluvan myöntämiselle. Kyse on näkökohdasta, joka periaatepäätöksen tehneen valtioneuvoston näemyksen mukaan tulisi ottaa huomioon osana yhteiskuntapoliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa, kun arvioidaan, täyttyykö laissa säädetty yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuutta koskeva rakentamisluvan edellytys. Kun lupahakemusta käsiteltäessä arvioidaan luvan myöntämisen edellytysten täyttymistä, tässä tapauksessa muun muassa yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuutta, oikeudellisesti ratkaiseva ajankohta on yleensä se hetki, jolloin tehdään päätös hakemuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Kantelu ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/1004/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Maija Salo).

Vaiteliaisuuspyyntö Suomen kannoista Kreikan rahoitustukiohjelmaan

Kantelija pyysi oikeuskansleria selvittämään, onko valtioneuvosto toiminut lainmukaisesti ylläpitäessään vaiteliaisuuspyyntöä eduskunnan 11.7.2015 ja 12.7.2015 hyväksymistä Suomen toimintalinjoista sen jälkeen, kun Kreikan rahoitustukineuvottelut olivat kantelijan mukaan 12.7.2015 päättyneet, ja vielä sen jälkeen, kun uudet toimintalinjat oli 16.7.2015 hyväksytty.

Käsiteltäessä Euroopan unionin asioita valiokunnan jäsenten on perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaan noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota suuri valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan on katsonut asian laadun vaativan. Eduskunnan suuri valiokunta oli valtiovarainministeriötä ja valtioneuvoston kansliaa kuultuaan päättänyt kantelussa tarkoitettuja asiakirjoja koskevista vaiteliaisuusmääräyksistä.

Perustuslaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole säännöksiä vaiteliaisuusmääräyksen kestosta. Julkisuusperiaatteen noudattaminen val-

tioneuvoston toiminnassa kuitenkin edellyttää, että valtioneuvosto suuren valiokunnan työjärjestyksen mukaisesti ilmoittaa valiokunnalle välittömästi, kun vaiteliaisuuspyynnölle ei ole enää perusteita. Päätöksenteko vaiteliaisuusmääräyksen kumoamisesta tai sen raukeamisen toteaminen kuuluu eduskunnan suurelle valiokunnalle.

Oikeuskansleri katsoi, että valtioneuvoston harkintavaltaan kuuluu arvioida, aiheuttaisiko Suomen neuvottelukannan julkisuus ja neuvotteluvaran paljastuminen muiden neuvotteluosapuolten tietoon sellaista tosiasiallista vaaraa Suomen neuvottelutavoitteiden saavuttamiselle, että valtioneuvoston on perusteltua pyytää suurta valiokuntaa noudattamaan asian käsittelyssä vaiteliaisuutta. Tähän harkintavaltaan kuuluu myös arvioida, missä vaiheessa perusteita vaiteliaisuuspyynnölle ei neuvottelujen edettyä tai päättyttyä enää ole olemassa.

Saadun selvityksen perusteella rahoitustuki-neuvotteluissa oli varauduttava siihen, että Kreikka ei olisi toteuttanut eurohuippukokouksen edellyttämiä toimia ja neuvottelutilanne olisi palautunut 11.–12.7.2015 mukaiseksi, jolloin tuolloin määritelty Suomen toimintalinja olisi tullut uudestaan ajankohtaiseksi. Tästä syystä oli tärkeää, etteivät Suomen neuvottelutavoitteet paljastu ennenaikaisesti.

Oikeuskansleri totesi, että Kreikan rahoitustukea koskevien neuvottelujen kulusta ja neuvottelujen poikkeuksellisesta luonteesta saadun selvityksen perusteella ei ollut ilmennyt aihetta epäillä, että valtioneuvosto olisi ylittänyt asiassa sille kuuluvan harkintavaltansa katsoessaan, että kantelussa tarkoitettuja asiakirjoja koskeva vaiteliaisuuspyyntö on ollut Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamiseksi perusteltu 12.7.2015 järjestetyn eurohuippukokouksen jälkeenkin tilanteessa, jossa Kreikan rahoitustukineuvottelut ovat tosiasiallisesti olleet kesken ja päättyneet euromaita oikeudellisesti sitovalla tavalla

vasta EVM:n hallintoneuvoston 17.7.2015 tekemään päätökseen (OKV/1021/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Pääministerin ilmoitus sidonnaisuuksistaan

Ministerin on perustuslain mukaan nimityksensä jälkeen annettava eduskunnalle selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä selaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa ministerin tehtävissä. Kantelijan mielestä pääministeri Juha Sipilä ei ollut ilmoittaessaan sidonnaisuuksistaan antanut riittäviä tietoja henkilökohtaisesta sijoitustoiminnasta (VN 1/2015 vp).

Ministerien elinkeinotoimintaa ja yritysomistuksia koskevilta selvityksiltä on vakiintuneesti edellytetty sellaista tarkkuutta, että ministerin mahdollista esteellisyyttä tulevissa virkatoimissa voidaan ainakin yleisellä tasolla arvioida. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että perustuslaki ei edellytä ministerin ilmoittavan varallisuutensa arvoa tai yksilöivän tarkasti sen lajia silloin, kun varallisuus ei liity elinkeinotoimintaan tai omistuksiin yrityksissä. Lain vaatimusten voidaan katsoa täyttyvän, jos ministeri ilmoittaa merkittävän varallisuuden olemassaolosta ja lajista sekä tarvittaessa tarkentaa, että kyse ei ole elinkeinotoiminnasta tai omistuksesta yrityksissä. Merkittävän sijoitusvarallisuuden kohdalla voidaan pitää riittävänä sijoituskohteen nimeämistä. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen on osa ministerien poliittista vastuuta, ja ilmoitusten sisällön riittävyyden arvioi viime kädessä eduskunta. Kantelu ei johtanut toimenpiteisiin (OKV/1207/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Maija Salo).

LAUSUNNOT

Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta

Menettämisseuraamuksia koskevien yleissäännösten tarkistaminen

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa menettämisseuraamuksia koskevien yleissäännösten tarkistamista koskevasta työryhmämietinnöstä. Mietinnössä ehdotettiin menettämisseuraamuksia koskevaan rikoslain lukuun muutoksia, joilla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rikoksentekevälineiden ja rikoshyödyn jäädymisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa.

Oikeuskanslerilla ei yleisesti ottaen ollut huomautettavaa työryhmämietinnössä esitettyyn. Sitä osin kuin mietinnössä ehdotettiin laajennetun hyödyn menettämisen osalta niin sanottua käännettyä todistustaakkaa, eli että vastaajalla olisi todistustaakka siitä, että menetettäväksi tuomittava omaisuus on alkuperältään laillista, oikeuskansleri totesi kuitenkin muun muassa seuraavaa.

Käännetyistä todistustaakasta oli esitettävissä varteenotettavia niin teoreettisia kuin käytännön näkökohtia puolesta ja vastaan. Käännetyin to-

distustaakan puolesta voitiin ensinnäkin esittää kriminaalipoliittisia argumentteja. Vakavan rikollisuuden ehkäisemiseksi on oltava tehokkaita keinoja puuttua rikoksilla saatuihin taloudellisiin hyötyihin. Työryhmämietinnössä todettiin, että laajennettua hyötyä koskevaa sääntelyä esitettiin muutettavaksi niin, että jatkossa olisi entistä paremmin mahdollista torjua taloudellista hyötyä tuottavaa rikollisuutta ja tehostaa rikoksesta peräisin olevan omaisuuden menetetyksi tuomitsemista. Selvää myös oli, että tietyn omaisuuden omistussuhteista ja alkuperästä voi yleensä parhaiten esittää näyttöä se, jonka hallusta omaisuus on tavattu. Mietinnössä korostettiin kantajan näyttövaikeuksia ja pyrittiin selvittämään asiaa esimerkein.

Käännettyä todistustaakkaa vastaan puhuivat ennen kaikkea oikeusturvasyyt. Rikosprosessissa oikeusturvavaatimuksen keskeinen sisältö voidaan kiteyttää kahdeksi periaatteeksi: syyttömän suojaamisen periaatteeksi sekä periaatteeksi, että inhimillisen kohtelun tiettyjä minimiehtoja tulee rikosprosessin kaikissa vaiheissa kunnioittaa. Ehdotettu säännös käännetyistä todistustaakasta ei sinänsä koskenut henkilön syyllisyyttä, vaan hänen hallussaan olevan omaisuuden alkuperää. Tästä huolimatta ja vaik-

ka laajennettu hyödyn menettäminen onkin oikeudelliselta luonteeltaan rikosoikeudellisiin seuraamuksiin luettava turvaamistoimi, on sen vahvan rankaisullisen luonteensa vuoksi oikeuskanslerin mielestä lähtökohtaisesti perusteltua noudattaa normaaleja rikosprosessuaalisia todistustaakkasääntöjä.

Kerrotusta direktiivistä ei seurannut velvollisuutta ottaa käyttöön käännettyä todistustaakkaa. Jo lausunnon antamisajankohtana sovellettiin normaalia matalampaa syyttäjän näyttökynnystä (on syytä olettaa). Työryhmämietintöön liitetystä eriävässä mielipiteessä esitettiin lisäksi sinänsä huomion arvoisia käännetyin todistustaakan käyttöön ottoa vastaan puhuvia seikkoja. Huomiota kiinnittävät oikeuskanslerin mielestä erityisesti näkökohdat, että rikosoikeudellisessa viitekehityksessä käännettyä todistustaakkaa oli pidettävä erityisen vieraana suomalaisen oikeusjärjestelmään, että systemaattisesti ei ollut analysoitu suomalaista oikeuskäytäntöä sen selvittämiseksi, oliko laajennetun rikoshyödyn tapauksissa kysymys syyttäjän näyttötaakan ylittymisestä ollut ylipäättään merkityksellinen, ja että suurimmat ongelmat rikoshyödyn tavoittamisessa liittyivät erityisesti talousrikollisuudessa esitutkintaviranomaisten riittämättömiin tutkintaresursseihin, eikä niinkään puutteelliseen sääntelyyn.

Oikeuskansleri suhtautui näin ollen varauksellisesti siihen, että oikeustilaa muutettaisiin laajennetun hyödyn menettämiseen liittyvän todistustaakan osalta. Todistusteoreettisesti oikeuskansleri piti yleisesti ottaen paremmin oikeusjärjestelmäämme periaatteellisesti sopivana ja myös käytännössä oikeusvarmuutta paremmin turvaavana sitä, että syyttäjän näyttövelvollisuutta helpotetaan matalalla näyttökynnyksellä kuin todistustaakan kääntämisellä (OKV/5/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö

Yleistä

Tiedonhankintalakityöryhmän mietinnössä suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja käsiteltyä tietoliikennetiedustelua ja ulkomaantiedustelua voidaan tarkastella oikeudellisen systematiikan näkökulmasta luonteeltaan eräänlaisena laajennettuna aluevalvontana sekä niiden käyttötilannetta eräänlaisina laajennettuina poikkeusoloina.

Tietoliikennetiedustelussa olisi kysymys eräänlaisesta Suomen digitaalisen alueen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta. Ulkomaantiedustelussa olisi kysymys eräänlaisesta Suomen alueellisen koskemattomuuden eteentyönnetystä valvonnasta ja turvaamisesta Suomen rajojen ulkopuolella.

Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuva digitaalinen hyökkäys voi olla vakavuudeltaan valtioon kohdistuvaan aseelliseen hyökkäykseen rinnastettava. Vieraaseen valtioon kohdistetussa salaisessa tiedustelussa taas on kysymys eräänlaiseen sodankäyntiin verrattavissa olevasta vihamielisestä toiminnasta. Kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot voi aiheuttaa vieraan valtion lisäksi ulkomailta käsin tai kotimaassa toimiva terroristiryhmä tai järjestäytynyt rikollisryhmä. Rajat valtakunnan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välillä sekä sotilaallisten ja siviiliuhkien välillä ovatkin hämärtyneet.

Kansakuntaa vakavasti uhkaavien hankkeiden torjunnassa tarpeellisten toimivaltuuksien rajaaminen tilapäiseksi poikkeuksiksi perusoikeuksista olisi toiminnallisesta näkökulmasta ongelmallista, koska digitaalisten hyökkäysten havaitseminen ja torjuminen edellyttäisi jatkuvaa valvontaa normaaliolojenkin aikana ja vieraiden valtioiden harjoittama salainen tieduste-

lu on luonteeltaan jatkuvaa ja normaaliolojenkin aikana tapahtuvaa.

Toiminnallisesta näkökulmasta kansakuntaa vakavasti uhkaavia hankkeita tulisi pystyä torjumaan, vaikka hankkeet eivät olisikaan edenneet estettävän, paljastettavan tai selvitetävän rikoksen asteelle. Tämä koskee sekä kotimaassa tapahtuvaa että kotimaasta käsin tai suoraan ulkomailla tapahtuvaa torjuntatoimintaa. Toisaalta voi olla myös hyväksyttävämpää rajoittaa ulkomailla tapahtuva torjuntatoiminta koskemaan pelkästään tätä hankevaihetta, koska tiedusteluviranomaisten hankevaiheen tiedonhankintatoimenpiteillä ei olisi samanlaisia välittömiä oikeusvaikutuksia kuin lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten myöhempien vaiheiden tiedonhankintatoimenpiteillä.

Tiedonhankintalakityöryhmän mietinnössä käsitellään pelkästään kansakuntaa vakavasti uhkaavien hankkeiden torjumiseksi tarpeellisia tiedonhankintatoimenpiteitä. Oman kokonaisuutensa muodostavat tällaisten hankkeiden torjumiseksi tarvittavat voima- ja muut sellaiset torjuntatoimenpiteet.

Tietoliikennetiedustelu

Tiedonhankintalakityöryhmän mietinnössä käsitellyn tietoliikennetiedustelun oikeudellinen hyväksyttävyys edellyttäisi sitä, että kansallinen turvallisuus ja kansakuntaa vakavasti uhkaavat teot kyettäisiin määrittelemään riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ja että kyettäisiin luomaan järjestelmä, joka varmistaa uskottavasti, että tiedonhankinta kohdistuu ainoastaan noihin tekoihin.

Lainvalvontaviranomaisten toimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä erotetaan yleensä toisistaan yleisöön kohdistuva valvonta ja tiettyihin henkilöihin kohdistuva tarkkailu. Myös näiden eräänlaiset yhdistelmät voivat olla mahdollisia. Tiedonhankintalakityöryhmän mietin-

nössä käsitellyllä tietoliikennetiedustelulla on sekä verkkovalvonnan että verkkotarkkailun piirteitä.

Sinänsä laajan tietojoukon käsittelyn ongelmallisuutta yksityiselämän suojan näkökulmasta voitaisiin vähentää teknisin tai organisatorisin keinoin. Tehokkaimmin yksityiselämän suojaa turvaisi tällaisten teknisten ja organisatoristen keinojen yhdistäminen. Teknisissä keinoissa voisi olla kysymys tietojen automaattisesta seulonnasta ja organisatorisissa keinoissa eriytetystä seulontayksiköstä. Jos tietojen seulonta eriytettäisiin omaan yksikköönsä, olisi määritettävä tämän yksikön rajapinta seulottuja tietoja jatkokäsittelyviin ja niiden pohjalta torjuntatoimenpiteitä toteuttaviin siviili- ja sotilasviranomaisten yksiköihin. Yksityiselämän suojaa ja oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta voitaisiin turvata edelleen erottamalla seulontayksikön ja tiedusteluyksikön (hankkeiden ja rikosten estäminen sekä rikosten paljastaminen) lisäksi myös esitutkintayksikkö (rikosten selvittäminen) organisatorisesti toisistaan.

Yksityiselämän suojan näkökulmasta keskeistä olisi myös se, kuinka täsmällisiä ja tarkkarajaisia tietoliikennetiedustelulla saatavien tietojen seulonnassa käytettävät hakuehdot käytännössä olisivat toisaalta sotilaallisten uhkien ja toisaalta siviiliuhkien torjunnan osalta. Tämä ei ilmene tarkemmin tiedonhankintalakityöryhmän mietinnöstä.

Kun on kysymys mahdollisista kansallisesta turvallisuutta vaarantavista hankkeista konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä edeltävässä vaiheessa, viestin salaisuuteen puuttuminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei vaikuttaisi perustuslain mukaan lähtökohtaisesti mahdolliselta. Tilanteen kokonaisarviointiin lainsäätämisyjärjestyksen näkökulmasta voisi kuitenkin vaikuttaa tietoliikennetiedustelun toteutustapa. Hankittaisiinko tietoja myös yksityis-

elämän suojan ydinalueeseen kuuluvasta viestinsisällöstä vai pelkästään viestinnän tunnistamistietoja? Mikä merkitys on sillä, että rajat ylittävän viestiliikenteen valvonnassa ja tarkkailussa olisi kyse eräänlaisesta digitaalisesta aluevalvonnasta ja yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvissa digitaalisissa hyökkäyksissä eräänlaisista poikkeusoloista? Mikä vaikutus edellä kuvatuilla teknisillä ja organisatorisilla yksityiselämää suojaavilla järjestelyillä olisi viestin salaisuuteen puuttumisen sallittavuuteen?

Kansallinen turvallisuus lieene sinällään hyväksyttävä peruste viestin salaisuuteen puuttumiselle. Kysymyshän on viime kädessä kansakunnan elinmahdollisuuksien ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen perusteiden turvaamisesta. Oikeuskanslerilla ei ollut edellytyksiä arvioida tietoliikennetiedustelun teknistä tehokkuutta tässä tarkoituksessa. Sama koskee tietoliikennetiedustelun teknistä välttämättömyyttä eli mahdollisten muiden saman tuloksen saavuttamiseen johtavien vaihtoehtojen olemassaoloa. Tietoliikennetiedusteluun liittyvän viestin salaisuuteen puuttumisen oikeasuhtaisuuteen vaikuttanee kansalliselle turvallisuudelle annetun painoarvon lisäksi osaltaan tietoliikennetiedustelun edellä käsitelty toteutustapa.

Tietoliikennetiedustelun oikeudellinen hyväksyttävyys edellyttäisi myös uskottavia oikeusturvajärjestelyjä. Toiminnan ennakkollinen oikeudellinen valvonta olisi sinällään mahdollista toteuttaa tuomioistuinelupien kaltaisella järjestelyllä ja toiminnan jälkikäteinen oikeudellinen valvonta ylimpien laillisuusvalvojen ja erityisvaltuutettujen, erityisesti tietosuoja-valtuutetun, toimin. Toiminnan erityisen perusoikeusherkästä luonteesta johtuen tulisi kuitenkin harkita myös sen reaaliaikaista valvontaa. Kun tällaisessa reaaliaikaisessa valvonnassa ollaan tosiasiallisesti lähellä itse operatiiviseen päätöksentekoon osallistumista, se sopii huonosti tavanomaisten

laillisuusvalvojen tehtäviin. Erityisen valvontaelimen perustamista toiminnan reaaliaikaista ja samalla ehkä myös ennakkollista ja/tai jälkikäteistä oikeudellista valvontaa varten olisikin syytä harkita. Samoin harkita tulisi tämänkaltaisen tiedustelutoiminnan parlamentaarisen seurannan tehostamista.

Oikeuskanslerilla ei ollut edellytyksiä arvioida tietoliikennetiedustelun mahdollisia kilpailukykyvaikutuksia. Oikeuskansleri totesi kuitenkin, että jos kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen ja yksityiselämän suoja onnistuttaisiin sovittamaan yhteen tasapainoisesti suomalaisen oikeusperinteen mukaisella täsmällisellä, tarkkarajaisella ja läpinäkyvällä sääntelyllä sekä luotettavalla viranomaistoiminnalla, tämä voisi olla myös kilpailuetu. Tehtävä on sinällään vaikea, mutta hyvin toteutettuna tuloksena voisi olla turvallinen toimintaympäristö myös digitaaliselle yritys-toiminnalle.

Ulkomaantiedustelu

Turvallisuusviranomaisten ulkomaantoiminta on haastava sääntelykohde. Sääntelykokonaisuuteen kun kuuluvat lähettäjävaltion kansallinen lainsäädäntö, vastaanottajavaltion kansallinen lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset.

Silloin kun toimintaa harjoitetaan yhteistyössä vastaanottajavaltion kanssa tai vähintäänkin sen tietien ja luvalla, tilanne on yleensä lähtökohtaisesti ongelmaton. Sallitusta toiminnasta voidaan tällöin säätää kansainvälisin sopimuksin ja vastavuoroisissa kansallisissa lainsäädännöissä.

Tilanne on toinen, kun toimintaa harjoitetaan vastaanottajavaltion tietämättä. Kansainvälisoikeudellisesti on tällöin kysymys toisaalta vastaanottajavaltion itsemääräämisoikeudesta ja toisaalta lähettäjävaltion itsepuolustus-oikeudesta. Aseellista voimankäyttöä säännellään kansainvälisin sopimuksin (sodan oikeussäännöt),

tiedustelutoimintaa sen sijaan ei. Vastaanottajavaltion itsemääräämisoikeuden kunnioittamisen kannalta voi ongelmallista olla myös sinällään lähettjävaltiosta käsin harjoitettava vastaanottajavaltioon kohdistuva salainen tiedonhankinta. Lähettjävaltiosta käsin harjoitettavassa tiedonhankinnassa voi olla kyse esimerkiksi ulkomaan tietojärjestelmätiedustelusta tai vastaanottajavaltiossa toimivien henkilöiden, mahdollisesti ohjatustakin, käytöstä tietolähteinä. Toimintaa harjoittaviin lähettjävaltion virkamiehiin henkilökohtaisesti kohdistuvat riskit ovat tosin tällöin pienemmät kuin näiden virkamiesten toimiesä vastaanottajavaltion alueella, varsinkin jos on kyse diplomaattista koskemattomuutta nauttimesta virkamiehistä. Kysymystä yhteistyöstä vastaanottajavaltion kanssa tai vastaanottajavaltion luvasta arvioitaessa on myös huomattava, että nykyään on olemassa useita sellaisia hauraita tai kokonaan romahtaneita valtioita, joista voi olla vaikeaa löytää virallisesti tunnustettua valtiollista yhteistyökumppania tai luvan antajaa.

Kun on kysymys kansallisen turvallisuuden ylläpitämisestä, kansallinen lainsäädäntö voinee olla oikeudellisen sääntelyn johdonmukaisuusvaatimuksesta poiketen epäsymmetristä. Lähettjävaltion kansallisessa lainsäädännössä voitaneen tällöin hyväksyä sellaiset lähettjävaltion rajojen ulkopuolella toteutettavat lähettjävaltion koskemattomuutta turvaavat tiedonhankintatoimenpiteet sekä voima- ja muut sellaiset torjuntatoimenpiteet, joiden kohdistamista itseensä kyseinen valtio ei hyväksyisi vastavuoroisesti. Vastaanottajavaltion näkökulmasta on sen sijaan kysymys siihen kohdistuvasta vihamielisestä toiminnasta. Vakiintuneen tiedustelukäytännön mukaan lähettjävaltioiden harjoittamaa sinänsä vastaanottajavaltioiden lainsäädännön vastaistakin tiedonhankintaa näytetään tosin siedettävän vastaanottajavaltioissa käytännössä johonkin rajaan saakka. Tällaiseen tiedonhankintaan puuttumi-

nen tarkoittaisi diplomaattista koskemattomuutta nauttivien henkilöiden osalta ei-toivotuksi henkilöksi julistamista ja muiden henkilöiden osalta rikosprosessin käynnistämistä.

Lähettjävaltion lainsäädännön näkökulmasta merkityksellistä on, säädetäänkö ulkomaan-tiedustelu lähtökohtaisesti sitä harjoittavien virkamiesten kotimaisten virkavelvollisuuksien mukaiseksi toiminnaksi. Toiminnan sallittavuuteen vastaanottajavaltion lainsäädännön näkökulmasta lähettjävaltio ei voi luonnollisestikaan vaikuttaa.

Tiedonhankintalakityöryhmän mietinnössä käsitellään ulkomaantiedustelun osalta tietolähdetoiminnan ja suunnitelmallisen tarkkailun kaltaista ulkomaan henkilötiedustelua sekä teknisen tarkkailun kaltaista ulkomaan tietojärjestelmätiedustelua. Vastaanottajavaltion itsemääräämisoikeuden kunnioittamisen ja vastaanottajavaltiossa oleskelevien henkilöiden yksityisyyden suojan näkökulmasta olisivat hyväksyttävämpiä sellaiset tietolähdetoiminnan ja suunnitelmallisen tarkkailun kaltaiset vähemmän perusoikeusherkät tiedonhankintatoimenpiteet, joiden käyttö ei edellytä Suomessa tuomioistuinlupaa ja joiden käyttöä ei ole kaikissa valtioissa säännelty lainkaan. Suomessa tuomioistuinlupaa edellyttävän teknisen tarkkailun kaltaisten tiedonhankintatoimenpiteiden osalta tilanne olisi ongelmallisempi. Ääritilanteissa kansakuntaa vakavasti uhkaavien hankkeiden torjuntaan voisivat tulla sovellettaviksi myös hätävarjelu- ja pakkotilasäännökset. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat joka tapauksessa ääriarajat lähettjävaltion rajojen ulkopuolella toteutettaville lähettjävaltion koskemattomuutta turvaaville tiedonhankintatoimenpiteille sekä voima- ja muille sellaisille torjuntatoimenpiteille.

Ulkomaantiedusteluun liittyviä oikeusturvajärjestelyjä on perustelua arvioida yhdessä muihin nykyisiin ja mahdollisiin uusiin tietoli-

kennetiedustelua koskeviin tiedustelullisiin toimivaltuuksiin liittyvien oikeusturvajärjestelyjen kanssa.

Jatkovalmistelu

Tietoliikennetiedustelu ja ulkomaantiedustelu ovat sekä siviilitiedustelun että sotilastiedustelun kannalta merkityksellisiä tiedonhankintatoimenpiteitä. Siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun tehtävien ja toimivaltuuksien sääntelyn, ohjauksen ja valvonnan kehittämisen tulisi olla oikeudellisista johdonmukaisuussyistä sekä tältä osin että muutoinkin keskenään yhteen sovitettua. Tämä on syytä ottaa huomioon tiedonhankintalakityöryhmän tekemien kehittämis ehdotusten mahdollista jatkovalmistelua organisoitaessa (OKV/9/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Poliisihallinnon virkoja koskevan sääntelyn säädöstaso

Sisäministeriön lausuntopyynnössä pyydettiin oikeuskanslerin näkemystä siitä, onko mahdollista edelleen säätää virkojen kelpoisuusvaatimuksista, virkaan nimittämisestä ja muista virkamiehen oikeusasemaan liittyvistä seikoista valtioneuvoston asetuksen tasoisella säädöksellä. Oikeuskanslerin näkemystä pyydettiin myös siitä, että jos sääntely tulee nostaa lain tasolle, voidaanko pitää riittävänä, että lakitasolle nostetaan ylintä poliisijohtoa (poliisiylijohtaja ja valtakunnallisten yksiköiden päälliköt) koskevat kelpoisuusvaatimukset ja nimittäminen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan PeVL 67/2010 vp kiinnittänyt yleisellä tasolla huomiota siihen, että koko korkeimman poliisijohdon nimittämisestä samoin kuin heidän kelpoisuusehdoistaan säädetään kokonaisuudessaan poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tä-

mä ei ollut asianmukaista, vaan valtioneuvoston tuli ryhtyä toimiin perussäännösten nostamiseksi lain tasolle.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että virkasuhdetta koskevan sääntelyn osalta perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yksilön, tässä tapauksessa virkamiehen tai virkaa hakeneen henkilön, oikeusasemaan välittömästi vaikuttavia voivat olla muun muassa virkasuhteen hakumenettelyä koskevat säännökset. Valtion virkoihin nimittämistä (nimitystoimivaltaa) ja virkojen kelpoisuusvaatimuksia koskevat säännökset eivät sen sijaan liity niinkään välittömästi yksilön oikeusasemaan, vaan paremminkin perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettuun valtionhallinnon toimielinten sääntelyyn ja siihen liittyviin sääntelyvaltuuksiin.

Kysymys virkoihin nimittämisen ja virkojen kelpoisuusvaatimusten lakitasoisen sääntelyn vaatimuksesta jäi osin tulokannavaraiseksi. Vaatimus ylimmän valtioelimen myötävaikutuksesta voisi olla oikeuskanslerin näkemyksen mukaan perusteltu lähinnä yhteiskunnallisesti merkittävimpiä ja/tai erityisen merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä koskevan sääntelyn osalta. Yhteiskunnallisesti merkittävimpiä ovat ainakin valtion virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettut erityisen luottamuksen nauttimista edellyttävät ministeriöiden johtavien virkamiesten ja välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköiden tehtävät. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämä vaatimus korkeimman poliisijohdon nimittämistä ja kelpoisuusehtoja koskevien perussäännösten nostamisesta lain tasolle kytkeytyi puolestaan erityisen merkittävään julkisen vallan käyttöön eli poliisilaissa tarkoitettusta peitetoiminnasta, vaeostosta ja suojaamisesta päättämiseen.

Poliisihallituksen poliisiylijohtajan, Keskusrikospoliisin päällikön, Suojelupoliisin päällikön ja poliisilaitoksen poliisipäällikön virkoihin ni-

mittämisestä ja näiden virkojen kelpoisuusvaatimuksista vaikuttaisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan olevan perusteltua säätää lakitasolla. Tämän pitemmälle vietyä virkojen kelpoisuusvaatimusten lakitasoisen sääntelyn vaatimusta oli valtion virkamieslain 8 §:n 4 momentissa säädetyn valossa hänen mielestään vaikeampi perustella.

Virkojen kelpoisuusvaatimuksilla voidaan vaikuttaa välillisesti virkatoimien kohteina olevien henkilöiden oikeusturvaan ja sitä kautta heidän oikeusasemaansa. Pelkästään tällaisella välillisellä vaikutuksella oli kuitenkin vaikea perustella ehdotonta virkojen kelpoisuusvaatimusten lakitasoisen sääntelyn vaatimusta edes kaikkien merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien osalta. Poliisihallinnon osalta esimerkiksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi katsottu itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja liittyy kaikkiin poliisimiestehtäviin (OKV/22/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Varhaiskasvatusoikeuden muuttaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta varhaiskasvatustuksen mukaisen varhaiskasvatusoikeuden ja varhaiskasvatuksen henkilömitoitituksen muuttamisesta sekä sosiaali- ja terveysministeriön esitysluonnoksesta, jonka mukaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin tehtäisiin yksityisen hoidon tuen osalta subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden suhteen vastaavat rajaukset kuin opetus- ja kulttuuriministeriön varhaiskasvatustalakiin esittämässä muutoksissa.

Voimassa olevan varhaiskasvatustuksen 11 a §:n mukaan lapsella on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen. Ministeriöiden esitysten mukaan hallitusohjelma edellytti muutoksia varhaiskasva-

tusoikeuteen. Opetus- ja kulttuuriministeriön esitysluonnoksen mukaan subjektiivista oikeutta suositettaisiin lakiehdotuksen 11 a §:n 1 momentin mukaiseen 20 tuntiin viikossa.

Lakiehdotuksen 11 a §:n 2 momentin mukaan varhaiskasvatusta olisi kuitenkin 11 a §:n 1 momentista poiketen järjestettävä kokopäiväisesti, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjinä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Samaten lapselle on pykälän 4 momentin mukaan järjestettävä varhaiskasvatusta kokopäiväisesti, jos se on tarpeen lapsen tai perheen olosuhteiden takia tai se muutoin on lapsen edun mukaista. Pykälän 3 momentin mukaan lapsella on oikeus 1 momentissa säädettyä laajempaan varhaiskasvatukseen siinä laajuudessa kuin se on tarpeellista lapsen vanhemman tai muun huoltajan osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllisyyttä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastavan syyn vuoksi.

Oikeuskansleri katsoi lausunnossaan, että lakiuudistusten luoma tilanne, jossa kunnallisen varhaiskasvatuksen järjestäminen lain takamaa 20 viikkotuntia laajempaan ainakin esityksen 11 a §:n 3 ja 4 momenttien osalta perustuu kuntien tarvetta koskevaan harkintaan, on ongelmallinen perustuslain yhdenvertaisuutta ja lasten tasa-arvoista kohtelua koskevan perustuslain 6 §:n suhteen. Perustuslain 16 §:ssä säädetään kaikkien sivistyksellisistä oikeuksista. Varhaiskasvatuksen merkitys on EU:ssa nähty ennen kaikkea tasa-arvoista koulutusta edistävänä, syrjäytymistä ehkäisevänä ja osallistavana tekijänä. Lakimuutosten jälkeen lapsen oikeus 20 viikkotuntia laajempaan varhaiskasvatukseen ei määräytyisi hänen tasa-arvoisten oikeuksiensa vaan yhtäältä hänen vanhempiansa statuksen ja toissijaisesti kunnan suorittaman tarveharkinnan perusteella. Huomioon on otettava myös perustuslain 18 §:n

kaikille takaama oikeus työhön sekä 19 §:n mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon.

Yksityisen hoidon tukea haetaan Kansaneläkelaitokselta (Kela). Kela tekee tuen myöntämistä koskevan päätöksen kun taas arvio hoitotarpeen laajuudesta tehdään kunnassa. Esitysluonnoksen perusteella epäselväksi jäi, tekisikö kunta tästä päätöksen vai Kelalle esitettävän arvion. Ilmeisesti päätöksentekoa koskevien epäselvyyksien johdosta myös esityksen muutoksenhakua koskevat säännökset olivat epäjohdonmukaisia. Oikeuskansleri katsoi esityksen vaativan vielä merkittävää lisävalmistelua.

Oikeuskanslerin mukaan esityksissä tulisi tarkemmin arvioida varhaiskasvatuksen asiakkaiden mahdollisuudet viivytyksettömään oikeusturvaan. Pitkään vallinnutta käytäntöä olennaisesti muuttavien lakien vaikutusten seuranta tulee myös järjestää tehokkaasti.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lausuntopyyntöön mukaan kyseessä olevat esitykset on tarkoitus yhdistää yhdeksi hallituksen esitykseksi. Oikeuskansleri piti perusteltuna esityksen saattamista perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi (OKV/32/20/2015 ja OKV/33/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kauppila).

Vammaisia henkilöitä koskevan erityislainsäädännön uudistaminen

Työryhmän tehtävänä on ollut sovittaa yhteen vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki uudeksi vammaispalveluja koskevaksi erityislakiaksi eri vammaisryhmien yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi sekä selvittää muut vammaispalveluja koskevan lainsäädännön uudistamistarpeet. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän säädettäväksi esittämä laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista täydentäisi

sosiaalihuollon yleislakina sovellettavaa sosiaalihuoltolakia.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuint ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Lausunto edellytetään annettavan sähköinen kyselylomake täyttämällä. Lausuntoa on pyydetty ylimpien laillisuusvalvojien ohella usealta sidosryhmältä. Tästä johtuneen, että useisiin lomakkeen kysymyksiin vastaaminen edellyttää kannan ottamista lain sisällön tarkoituksenmukaisuuteen. Lain tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen ei kuulu laillisuusvalvojana toimivalle oikeuskanslerille.

Perustuslain 6 §:n ja 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhdenvertaisesti riittävä huolenpito sekä sosiaali- ja terveystalvet. Oikeuskansleri arvioi työryhmän ehdotusta ainoastaan sen suhteen, miten se toteuttaa näitä oikeuksia.

Lakiehdotuksen pyrkimykset eri vammaisryhmien väliseen tasa-arvoiseen palvelujen saamiseen ja vammaisten henkilöiden yhteiskunnalliseen yhdenvertaisuuteen ovat kannatettavia.

Oikeuskansleri piti sekä palvelujen järjestäjän että palveluja hakevien asiakkaiden kannalta selkeänä, että lakiehdotuksessa nimenomaisesti säädetään erityispalvelujen toteuttamisprosessista (2 luku).

Lakiehdotuksen 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan laki on soveltamisalaltaan toissijainen eli myös vammaisten henkilöiden sosiaalipalvelut järjestetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain nojalla. Oikeuskansleri piti merkityksellisenä työryhmän muistion täydentävässä lausumassa esiin tuotua kysymystä lain soveltamisesta siinä

tapauksessa, että asiakkaan taloudellisen edun mukaista olisi saada palvelu erityislain mukaan maksuttomana, vaikka palvelun tarpeeseen kyettäisiin vastaamaan yleislakien pohjalta. Tätä rajanvetoa on aikaisemmin käyty vammaispalvelulain ja kehitysvammalain kesken, mikä on ollut omiaan vaikeuttamaan yhdenvertaisuuden toteutumista sekä luomaan muutoksenhakupaineita. Asian säätelemättömyys saattaa tarpeettomasti kuormittaa muutoksenhakuelimiä, muun muassa hallinto-oikeuksia.

Lakiehdotuksen 1 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta henkilöön, jonka toimintakyky on heikentynyt pääasiassa ikääntymiseen liittyvien sairauksien ja toimintarajoitteiden johdosta. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kategorista ikärajaa ei asetettaisi, vaan ikääntymiseen perustuva raja sidottaisiin toimintarajoitteen objektiiviseen syyhyn. Vammaisen henkilön ikääntyessä olisi arvioitava, liittyykö lisääntynyt tai uusi toimintarajoite jo olemassa olevaan vammaan tai sairauteen vai onko kyseessä ikääntymiseen liittyvästä toimintarajoitteesta seuraava toimintakyvyn heikkeneminen.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan vaikuttaa siltä, että rajankäyntiä vammaisia ja ikääntyneitä henkilöitä koskevien lakien välillä on käytävä yhden henkilön kohdalla kenties useainkin kertaan. Sovellettavasta laista päättäminen toimintarajoitteen laadun perusteella vaatii oikeuskanslerin näkemyksen mukaan laajaa lääketieteellistä asiantuntemusta. Ehdotuksessa on kuitenkin selkeästi säädetty vain siitä, mikä tai mitkä tahot tekevät palvelutarpeen arvioinnin (2 luvun 5 §). Lakiehdotuksessa ei sen sijaan ole riittävän selkeästi säädetty siitä, mikä taho vaativan arvion vammaisia koskevan erityislainsäädännön soveltamisesta tekee.

Muun muassa hyvän hallinnon ilmaiseman luottamuksensuojaperiaatteen kannalta oikeuskansleri piti tärkeänä esityksen 2 luvun 7 §:n

1 momentin nimenomaista säännöstä siitä, että palveluja koskevassa päätöksessä on esitettävä perustelu, mikäli siinä poiketaan asiakassuunnitelmaan kirjatusta palvelukokonaisuudesta. Luottamuksensuoja edellyttää oikeuskanslerin näkemyksen mukaan myös 29 §:n siirtymäsäännösten määräystä aikaisempien päätösten pysyvyydestä tilanteessa, jossa asiakkaan palvelutarve ei ole muuttunut.

Oikeuskanslerilla ei ollut työryhmän ehdotuksesta muuta lausuttavaa (OKV/19/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kauppila).

Hallituksen esitysten laatimisoikeiden uudistaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esitysten laatimisoikeiden (HELO) uudistamista koskevasta oikeusministeriön arviomuistiosta. Oikeuskansleri totesi, että hallituksen esityksiä koskevat valtioneuvoston esittelylistat tarkastetaan oikeuskanslerinvirastossa osana valtioneuvoston päätöksenteon säännönmukaista laillisuusvalvontaa. Esittelylistojen tarkastuksessa ei kuitenkaan ole mahdollista kattavasti varmistaa hallituksen esitysten oikeudellista laatua ja asianmukaista sisältöä. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että hallituksen esitysten laatimisoikeissa asetetaan esitysten sisällölle ja muodolle selkeät ja havainnolliset vaatimukset perustuslain 47 §:ssä säädettyä eduskunnan tietojensaantioikeutta silmällä pitäen.

Oikeuskansleri totesi hallituksen esitysten olevan usein puutteellisia varsinkin asian valmistelua, vaikutuksia sekä suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevilta osiltaan. Hallituksen esitysten laatimisoikeiden laadinnassa tulisi pyrkiä parantamaan esitysten perustelujen laatua erityisesti näiltä osin. Oikeuskansleri myös esitti harkittavaksi, olisiko

nykyisiä ohjeita täydennettävä lisäämällä niihin hallituksen esityksen täydentämistä ja peruuttamista koskeva menettely (OKV/31/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

Eräät valtioneuvoston asetukset

Valtioneuvoston kanslia pyytää vakiintuneen käytännön mukaan oikeuskanslerin lausuntoa luonnoksistaan valtioneuvoston ohjesäännöksi sekä ministeriöiden luonnoksista ministeriöitä koskeviksi valtioneuvoston asetuksiksi. Oikeuskansleri kiinnitti viidessä lausunnossa huomiota lakitekniikkaa ja säädösten kirjoittamista koskevien ohjeiden noudattamiseen asetusten jatkovalmistelussa (OKV/11/20/2015, OKV/15/20/2015, OKV/34/20/2015 ja OKV/37/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo sekä OKV/42/20/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Maija Salo).

Tuomioistuinlain jatkovalmisteluhankkeen luonnos tuomioistuinlaiksi

Oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa tuomioistuinlain jatkovalmisteluhankkeen laatimaan luonnokseen hallituksen esitykseksi tuomioistuinlaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi tai hankkeen koulutustyöryhmän mietintöön ”Tuomareiden koulutuksen kehittäminen”. Oikeuskansleri kuitenkin totesi, että jatkon kannalta on olennaista kiinnittää huomiota siihen, että asessorin viran hoitamisen perusteella saadusta tuomarikoulutuksesta ei tosiasiaa muodostu lakiin

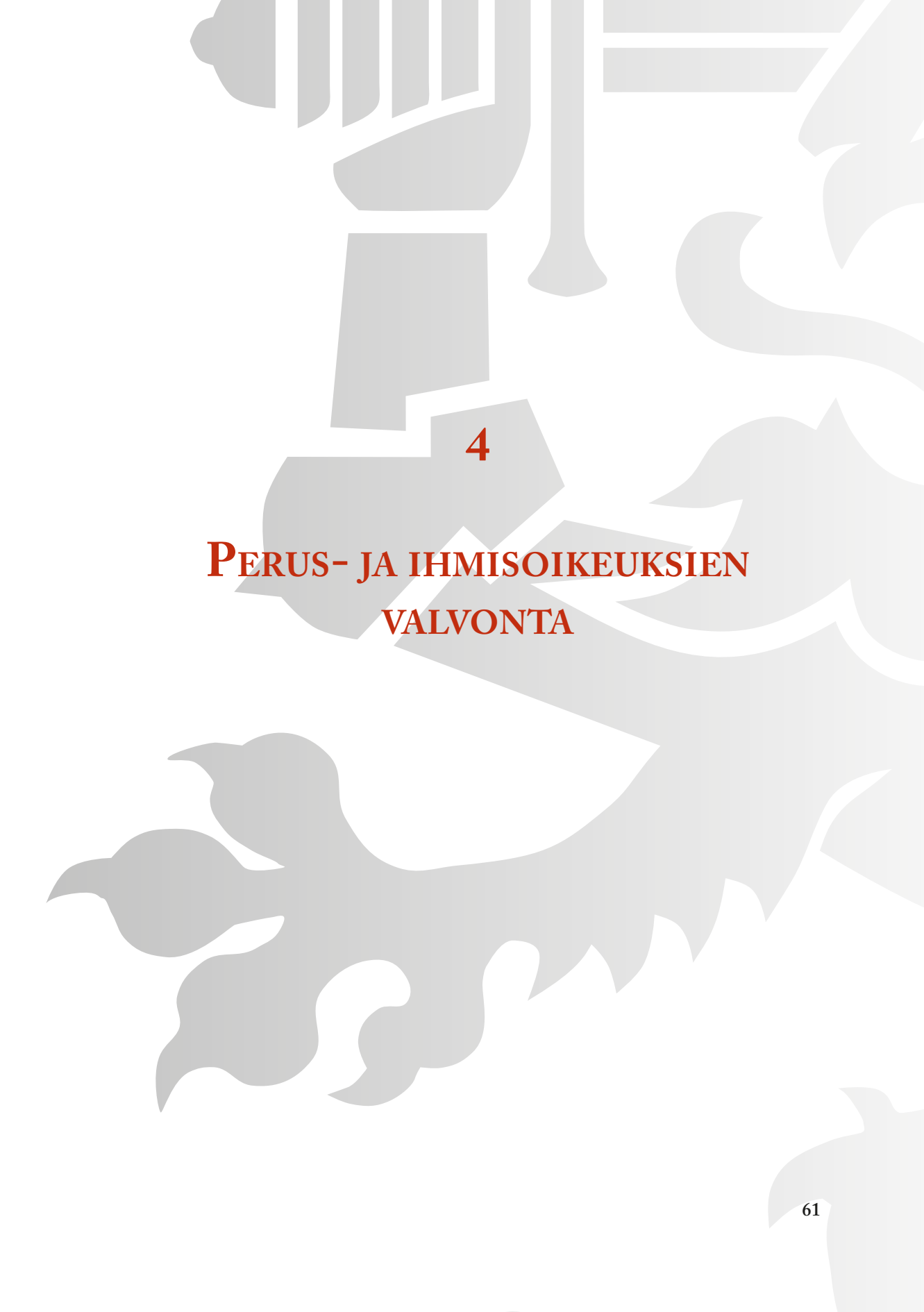
perustumatonta edellytystä tuomarin virkaan nimittämiseksi (OKV/24/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa

Oikeuskanslerin lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle

Eduskunnan hallintovaliokunta pyysi oikeuskansleria antamaan lausuntonsa valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta 2014 ja kiinnittämään huomiota erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen selonteosta antamassa lausunnossa esille otettuihin muun muassa ylimpien laillisuusvalvojien välistä työnjakoa koskeviin seikkoihin.

Oikeuskansleri ilmoitti antamassaan lausunnossa, että hän ei yhdy oikeusasiamiehen lausunnossaan esittämiin oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivaltaa ja työnjakoa koskeviin näkökohtiin. Oikeuskansleri totesi, että oikeuskanslerin eri tehtävät tukevat toisiaan. Yleinen viranomaisvalvonta ja asianajajien valvonta tuo mukanaan arvokasta kokemusta ”ruohonjuuritason” oikeustilasta ja kipupisteistä sekä varmistaa oikeuskanslerinvirastossa monipuolisen juridisen asiantuntemuksen, jotka molemmat ovat ensiarvoisen tärkeitä valtioneuvoston valvonnassa sekä oikeudellisia neuvoja ja lausuntoja muun muassa ministeriöille annettaessa. Ja vastaavasti valtioneuvostoon liittyvät tehtävät ovat omiaan antamaan viranomaistoiminnan ja asianajajien toiminnan valvonnalle tehokkuutta ja vaikuttavuutta (OKV/1/21/2015).



4

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

OIKEUSKANSLERIN HAVAINTOJA PERUS- JA IHMISOIKEUSTILANTEESTA

Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa

Oikeuskanslerin tehtäviin ei kuulu osallistua säädösvalmisteluun muuten kuin antamalla perustuslain 108 §:ssä säädettyjä tietoja ja lausuntoja. Erityisesti merkittävissä lainsäädäntöhankkeissa ministeriöt pyytävät usein valmistelun aikana oikeuskanslerin kannanottoja muun muassa hankkeen aikatauluista ja kuulemismenettelyistä. Kannanotoissaan oikeuskansleri ei puutu hankkeiden käytännön toteuttamiseen, mutta korostaa poikkeuksetta kuulemisen merkitystä asianmukaisessa lainvalmistelussa. Joissain tapauksissa ministeriöstä voidaan olla oikeuskanslerin virastoon etukäteen yhteydessä myös perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin liittyvien seikkojen arvioimiseksi ja tässä yhteydessä ongelmallisiksi osoittautuneita kysymyksiä voidaan käydä lähemmin läpi.

Myös valtioneuvoston päätöksenteon ennakkolisessa valvonnassa on kertomusvuonnakin tullut erityisesti esiin, että laadukas lainsäädännön valmistelu edellyttää, että valmisteluprosessiin varataan riittävästi aikaa ja että valmistelu suoritetaan huolella. Lainvalmistelun laatu on monessa muussakin yhteydessä viimeaikaisessa keskustelussa nostettu seikaksi, johon on syytä entistä enemmän kiinnittää huomiota. Pahimmassa tapauksessa liian nopealla aikataululla laadittu lakiesitys voi toteutuessaan sisältää risiiritaitaisuuksia ja epäselvyyksiä. Lakia käytännös-

sä toteuttavat viranomaiset voivat siksi joutua tilanteeseen, jossa esimerkiksi hyvän hallinnon toteuttaminen on jo lähtökohtaisesti haastavaa. Lakiesitystä ei välttämättä ole myöskään ainaakaan riittävällä tavalla arvioitu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja säätämisyjärjestyksen kannalta.

Esimerkiksi ratkaisu OKV/7/50/2014 koski tapausta, jossa hallituksen esitys sisälsi säännösehdotuksia, jotka vakiintuneen käytännön mukaan olivat perustuslain kannalta merkityksellisiä. Esityksen perusteluissa todettiin ehdotettujen säännösten vastaavan voimassaolevaa lainsäädäntöä ilman, että säännösten perustuslainmukaisuutta perusteltiin muutoin. Oikeuskansleri katsoi, että hallituksen esitykseen kirjatut perustelut eivät olleet eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön ja lainvalmisteluohjeiden mukaiset. Oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota hallituksen lakiesitysten perustuslainmukaisuuden perustelemista koskevien vaatimusten noudattamiseen.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta on ollut myös tärkeää huolehtia siitä, että sidosryhmien näkemyksiä on lakiesityksen valmistelun aikana asianmukaisesti kuultu. Hallituksen esityksessä on tullut myös asianmukaisesti selostaa annettujen lausuntojen ja mahdollisten muiden kuulemisten kautta saatuja – sekä ehdotuksen kannalta myönteisiä että kielteisiä – näkemyksiä, sekä sitä, miten esitetyt näkemykset on otettu

esityksiä valmisteltaessa huomioon. Lausunnon-antamisajan on myös oltava riittävän pitkä, jotta kuuleminen ei näyttäydy pelkästään muodollisuutena. Edellä mainitut seikat liittyvät myös perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen edistää yksilön osallistumisoikeuksia.

Lakiesityksessä tulisi erityisesti arvioida esitettyjen säännösten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia esimerkiksi eri väestöryhmien kannalta. Tämänkaltaiset arvioinnit edellyttävät usein myös asiantuntijoiden ja kansalaisjärjestöjen kuulemista. Arviointien taso ja laajuus lakiesityksissä on kuitenkin varsin vaihtelevaa ja puuttuu käytännössä joistakin esityksistä kokonaan.

Oikeuskansleri tarkastelee kuitenkin lakiesitysten valmistelua myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta sen aikataulun puitteissa kuin se kulloisenkin esityksen kohdalla on mahdollista. Useimmissa tapauksissa lakiesitys tulee oikeuskanslerin tarkasteltavaksi ensimmäisen kerran listatarkastuksen yhteydessä, jolloin aikaa esityksen tarkastamiseen on vähemmän kuin kaksi työpäivää. Tällöin lakiesitystä ei useimmiten ole enää mahdollista täydentää kuin mahdollisella maininnalla siitä, että lakiesitys on saatettava perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen arvioiminen olisi tullut kaikissa tapauksissa tehdä jo valmistelun aikaisemmissa vaiheissa.

Viranomaisten resurssit

Kertomusvuoden kanteluratkaisuissa on edellisvuosien tapaan useimmiten noussut esille perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturva. Myös kertomusvuonna on käsitelty etenkin oikeutta saada asia käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä, oikeutta saada perusteltu päätös sekä hyvään hallintoon kuuluvia viranomaisvelvoitteita asiakir-

japyyntöjen ja tiedustelujen käsittelyssä ja niihin vastaamisessa. Toistuvana perusoikeusongelmana näyttäytyvät kohtuuttoman pitkät käsittelyajat, jolloin oikeuksiin pääseminen ei ole toteutunut. Pitkissä käsittelyajoissa näyttää kuitenkin yksittäistapauksia lukuun ottamatta olevan pikemmin kysymys viranomaisten niukoista resursseista kuin viranomaisten huolimattomasta viivytteystä. Kertomusvuonna tuli yleisemminkin esiin myös viranomaisten resurssien riittävyys ja sen vaikutus viranomaisten toimintaan erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Oikeuskanslerin tehtävänä ei sinänsä ole valvoa viranomaisten resurssien riittävyyttä eikä resurssien kohdentaminen ja jakaminen ole varsinaisesti laillisuusvalvonnallinen kysymys. Laillisuusvalvonnassa voi kuitenkin tulla esiin, että viranomainen ei ole suoriutunut lakisääteisistä tehtävistään riittävällä tavalla toiminnalle osoitettujen resurssien vähäisyyden vuoksi. Tällaisessa tilanteessa laillisuusvalvonta ei voi täysin ohittaa resurssikysymystä, sillä tällöin ei ole kohtuullista ulottaa laillisuusvalvonnallista arviointia ainakaan pelkästään yksittäisiin virkamiehiin tai viranomaisiin. Lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen on voinut vaikeutua tai käydä jopa mahdottomaksi viranomaistoiminnan selkeän aliresursoinnin vuoksi. Laillisuusvalvonnallisesti kysymykseen voi tällöin tulla esimerkiksi koko toimialaa koskevan resursoinnin arviointi toiminnan tavoitteiden sekä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Resurssien riittävyys on tullut kanteluasioissa useimmiten esiin sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvissä kanteluissa. Esimerkiksi ratkaisussa OKV/4/50/2013 kävi ilmi, että aluehallintovirastojen resurssit eivät lastensuojeluasioissa riittäneet niille asetettujen velvoitteiden täyttämiseen. Oikeuskansleri oli ottanut omasta aloitteestaan asian tutkittavaksi. Asiassa kävi ilmi, että aluehallintovirastojen toiminta lastensuojeluasioissa

on lähinnä kanteluihin ja epäkohtailmoituksiin perustuvaa ja riittämätöntä tarpeeseen nähden. Tästä syystä pienetkin toiminnan resurssien vähentämiset heijastuivat nopeasti esimerkiksi kantelujen käsittelyaikojen pitenemisenä. Oikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ja valtiovarainministeriötä ilmoittamaan vuoden 2015 loppuun mennessä, kuinka niiden esittämät keinot tilanteen kohentamiseksi ovat vaikuttaneet aluehallintovirastojen lastensuojelun tehtävien hoitamiseen ja mihin muihin mahdollisiin toimiin asiassa on ryhdytty.

Valtiovarainministeriö teki syksyllä 2015 aluehallintovirastoille kyselyn, jossa selvitettiin eräiden lainsäädäntömuutosten vaikutusta aluehallintovirastojen lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamiseen. Ministeriö arvioi muutosten vaikuttaneen lastensuojelun valvontaan keskimääräistä vähäisemmin muuhun aluehallintoviraston harjoittamaan laillisuusvalvontaan verrattuna. Vireillä olleiden lastensuojelukanteluiden määrä oli vähentynyt ja kanteluiden käsittelyajat olivat lyhentyneet. Toisaalta niukkojen resurssien suuntaaminen ennaltaehkäisevään ohjaukseen ja valvontaan ei ollut toistaiseksi toteutunut. Ministeriö oli esittänyt, että vuoden 2016 talousarviossa aluehallintovirastojen sosiaalihuollon valvontatehtäviin osoitettaisiin lisää resursseja, mutta esitystä ei ollut hyväksytty. Valtiovarainministeriön mukaan ilmeistä kuitenkin oli, että aluehallintovirastojen lastensuojelun tehtävät edellyttävät edelleen lisäresursointia. Ministeriö aikoi vuoden 2016 alku-puolella selvittää mahdollisuudet osoittaa näihin tehtäviin joko määräaikaista tai pysyvää lisäresursointia nykyisen toimintamenomäärärahakehysten puitteissa ja mikäli se ei olisi mahdollista, uudistaa esityksensä lisämäärärahaksi vuoden 2017 talousarvion valmistelun yhteydessä.

Kuten edellä kuvatussa ratkaisussa kävi ilmi, resurssien niukkuus johtaa usein myös siihen,

että viranomaisen resurssit riittävät vain perustyöhön. Usein asiakkaan oikeuksia sekä perus- ja ihmisoikeuksia toteuttaisi kuitenkin parhaiten se, että oikeuksien loukkaukset pyrittäisiin ennalta ehkäisemään. Tämä voisi myös säästää yhteiskunnan resursseja pidemmällä tähtäimellä. Toisaalta esimerkiksi lastensuojelulaissa lastensuojeluviranomaisille asetetaan myös nimenomainen velvollisuus järjestää lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ehkäisevää lastensuojelua silloin, kun lapsi tai perhe ei ole (vielä) lastensuojelun asiakkaana. Käytännössä ehkäisevää lastensuojelutyötä ei kuitenkaan pystytty tekemään silloin, kun resurssit on mitoitettu vain akuutissa lastensuojelutarpeessa olevien lasten auttamiseen.

Esimerkiksi toimeentulotukihakemusten käsittelyn ruuhkautumisesta johtuvia pitkittyneitä käsittelyaikoja koskevia ratkaisuja on lähemmin selostettu sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa jaksossa. Toimeentulotukihakemusten suuri määrä ja hakemusten käsittelijöiden vähyys voi johtaa myös siihen, että muuta sosiaalityötä on vaikea toteuttaa. Sosiaalihuoltolain tavoitteiden mukaan rakenteellisella sosiaalityöllä olisi kuitenkin esimerkiksi huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittymisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu muun muassa sosiaalihuollon asiakastyöhön perustuvan tiedon tuottaminen asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä tarpeisiin vastaavien sosiaalipalvelujen ja muun sosiaalihuollon vaikutuksista, tavoitteelliset toimet ja toimenpidehdotukset sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä kunnan asukkaiden asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi sekä sosiaalihuollon asiantuntemuksen tuomien osaksi kunnan muiden toimialojen suunnit-

telua sekä yhteistyö yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen kanssa paikallista sosiaalityötä sekä muuta palvelu- ja tukivalikoimaa kehittään. Tämänkaltaista toimintaa on hankala toteuttaa niukkojen henkilöstöresurssien puitteissa.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta sosiaalihuoltolain tarkoittama eri viranomaisen välinen yhteistyö on tärkeää, sillä viranomaisen ei voi toimia oikealla tavalla, mikäli sillä ei ole sen tarvitsemaa informaatiota. Esimerkiksi ratkaisussa OKV/1588/1/2013 kävi ilmi, että koulun sisäilmaongelmat olivat olleet jo pitkään työsuojeluviranomaisten tiedossa koulun henkilökunnan työterveyshuollon tekemien ilmoitusten kautta. Aluehallintovirasto oli tehnyt kouluun useita tarkastuksia edeltävinä vuosina. Tieto koulurakennuksen sisäilmaongelmista ei ollut ainakaan riittävästi välittynyt työsuojeluviranomaisilta perusopetuksesta vastaaville viranomaisille. Oikeuskansleri katsoi, että kun esimerkiksi ilmoitetut ammattitautiepäilyt liittyvät koulurakennuksessa työskentelemiseen, työsuojeluviranomaisten tulisi olla yhteydessä myös perusopetuksesta vastaaviin viranomaisiin.

Viranomaisten ja virkamiesten tehtävänä on joka tapauksessa hoitaa niille kuuluvat lakisääteiset tehtävät. Laillisuusvalvonnalliselta kannalta katsottuna viranomaisen ei voi laiminlyödä velvollisuuksiaan sen vuoksi, että resurssit eivät ole riittävät tai että asiat ovat kiireen vuoksi ruuhkautuneet. Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Viranomaisen resurssipulaa ei ole laillisuusvalvonnassa katsottu hyväksyttäväksi perusteeksi asioiden käsittelyn aiheettomalle viivytykselle. On myös katsottu, että yhdenvertaisuuden kannalta vajavaiset resurssit tulisi kohdentaa siten, että esimerkiksi missään yksittäisessä asiaryhmässä käsittelevät eivät muodostuisi selvästi pidemmiksi kuin muissa asiaryhmissä.

Virkanimitykset ja oikeusturva

Kertomusvuonna oikeuskansleri ratkaisi useita kanteluita koskien valtion virkojen nimitysmenettelyä. Kantelut ovat liittyneet lähinnä hakuprosessiin ja hakijoiden väliseen vertailuun, jonka luotettavuutta ja oikeudenmukaisuutta on kanteluissa kyseenalaistettu. Myös esteellisyyskysymykset ovat nousseet näissä kanteluissa esille. Virkanimityksiin liittyvät seikat ovat jossain määrin tulleet esiin myös valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätettäväksi vietyjen virkanimitysten yhteydessä.

Oikeuskansleri on useassa ratkaisussa arvoinut esimerkiksi nimitysmuistioissa esitetyjä ansiovertailuja ja kiinnittänyt viranomaisen huomiota riittävien ja avoimien perustelujen merkitykseen. Viranomaisen tulisi pystyä perustelemaan virkanimitys sekä viranhakijoille että laajemmalle yleisölle. Ratkaisijan ja kanssahakijoiden tulisi saada nimitysmuistiosta tai vastaavasta asiakirjasta riittävät perustelut sille, miksi nimitysesitys koskee juuri virkaan valittua.

Suuren yleisön tiedontarve painottuu sitä enemmän, mitä korkeammasta ja julkisemmasta virasta on kysymys. Tältä osin virkanimitykset rinnastuvat mihin tahansa valtion viranomaisen päätöksentekoon, jolta voidaan edellyttää läpinäkyvyyttä ja kriittisen tarkastelun kestävää argumentointia. Valtionhallinnon läpinäkyvyydellä ja päätösten perustelujen laadulla on myös virkanimityksissä merkitystä yleisen viranomaisten toimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta.

Nimityspäätöksen perustelujen tarkoituksena on selvittää, miksi tehtyyn ratkaisuun on päädytty. Nimitysasian valmistelussa ja esitellyssä kokonaisarviointiin ratkaisevasti vaikuttaneet seikat on esitettävä ja perusteltava asianmukaisesti. Perustelut muodostuvat hakijoiden ansioiden selostamisesta ja vertailemisesta sekä vertailun perusteella tehdystä arvioinnista

ansioituneimmasta hakijasta. Perustelut tulee kirjata päätösasiakirjaan tai muistioon, jotta esimerkiksi kanteluviranomainen saa tiedon nimityksen perusteista ja voi arvioida sekä ottaa kantaa nimitysratkaisun lainmukaisuuteen ja ratkaisijan harkintavallan käyttöön. Hyvin tehty ja kirjattu hakijoiden ansioiden vertailu paitisi osaltaan varmistaa ratkaisun lainmukaisuutta ja antaa tietoa viranhakijoille myös osaltaan varmistaa ratkaisijan oikeusturvaa päätöksentekijänä. Se myös vähentää tarvetta asian jälkikäteiseen tutkimiseen.

Viranomaistoiminnan laillisuusvalvojan tehtävänä virkanimityksasioissa on ottaa kantaa siihen, onko virkamies tai viranomainen käyttänyt harkintavaltaansa lain sallimissa rajoissa. Oikeuskansleri voi laillisuusvalvojana puuttua viranomaisen harkintavallan käyttöön ainoastaan silloin, jos viranomainen on ylittänyt sille kuuluvan harkintavaltansa. Oikeuskansleri voi arvioida suoritettuja ansiovertailuja lähinnä nimitysmuistiodien ja asiassa saatujen selvitysten perusteella siitä näkökulmasta, onko ansiovertailu tehty harkintavallan rajoissa. Sen sijaan oikeuskansleri ei voi tehdä ansiovertailua viranhakijoiden kesken uudelleen, eikä varsinkaan ottaa kantaa siihen, kuka hakijoista olisi tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin.

Virkanimityksiin liittyvien kantelujen määrä liittyyneen ainakin osittain siihen, että valtion virkoja koskeviin nimityspäätöksiin ei voi hakea muutosta. Tällöin kantelu jää asiassa ainoaksi oikeusturvakeinoksi. Kantelu on oikeusturva-keinona kuitenkin riittämätön, sillä oikeuskanslerin toimivalta rajoittuu edellä kuvatulla tavalla nimitysmenettelyn jälkikäteiseen arvioimiseen eikä oikeuskansleri voi esimerkiksi kumota tehtyä nimityspäätöstä.

Ratkaisussa OKV/1161/1/2014 oikeuskansleri arvioi lähemmin oikeusturvan toteutumista valtion virkoja koskevien nimityspäätösten yhteydessä. Hän piti viranhakijoiden oikeusturvan ja virkanimitysten asianmukaisuuteen kohdistuvan yleisen luottamuksen kannalta perusteltuna, että myös valtion virkoja koskeviin nimityksiin olisi mahdollisuus hakea muutosta. Oikeuskansleri katsoi, että tuomioistuinmenettelyn tulisi olla ensisijainen oikeusturvakeino. Oikeuskansleri pyysi valtiovarainministeriötä harkitsemaan muutoksenhakumahdollisuuden selvittämistä.

LAUSUNTOJA JA ESITYKSIÄ

Osa perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa ovat luonnollisesti lakiesityksistä annettavat lausunnot. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma korostui erityisesti seuraavissa lausunnoissa.

Kertomusvuonna oikeuskansleri antoi lausunnon menettämisseuraamuksia koskevan yleissäännösten tarkistamista koskevasta työryhmämietinnöstä (OKV/5/20/2015). Mietinnössä ehdotettiin menettämisseuraamuksia koskevaan rikoslakiin muutoksia, joilla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa. Oikeuskansleri pohti lausunnossa muun ohella ehdotetun käännetyt todistustaakan käyttämistä oikeusturvanäkökoh- tien kannalta. Hän suhtautui varauksellisesti käännetyt todistustaakan käyttämiseen ja totesi, että suurimmat ongelmat rikoshyödyn tavoittamisessa liittyivät erityisesti talousrikollisuudessa tutkintaviranomaisten riittämättömiin tutkinta-

resursseihin eikä niinkään puutteelliseen sääntelyyn.

Oikeuskansleri antoi lausunnon myös tiedonhankintalakityöryhmän mietinnöstä, joka käsitte- li tietoliikennetiedustelua ja ulkomaantiedustelua (OKV/9/20/2015). Tiedonhankintatoimenpitei- tä voidaan tarkastella oikeudellisen systematii- kan näkökulmasta luonteeltaan eräänlaisena laa- jennettuna aluevalvontana, mukaan lukien niin sanotun digitaalisen alueen valvonta, sekä nii- den käyttötilannetta eräänlaisina laajennettuina poikkeusoloina. Perusoikeuksista voidaan säätää sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttä- mättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyök- käyksen ja muiden kansakuntaa vakavasti uhkaa- vien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeus- velvoitteiden mukaisia. Lausunnossaan oikeus- kansleri arvioi tiedonhankintatoimenpiteiden merkitystä perusoikeuksien, erityisesti yksityis- elämän suojan, toteutumisen kannalta.

RATKAISUJA

Seuraavassa jaksossa on perustuslain 2 luvun pykäläkohtaista ryhmittelyä noudattaen esitetty kertomusvuoden ratkaisuja, joissa on otettu kantaa perusoikeuksiin liittyviin kysymyksiin. Tässä jaksossa esitetyissä ratkaisutiivistelmissä on tarkoitus tuoda erityisesti esiin niiden perus- ja ihmis-oikeusnäkökulma.

Ratkaisujen yksityiskohtaisemmat selostukset löytyvät tämän kertomuksen hallinnonala-kohtaisista jaksoista. Joissakin ratkaisuissa on kyse useamman kuin yhden perusoikeuden toteutumisesta. Tällöin ratkaisua on selostettu sen perusoikeutta koskevan perustuslain pykälän yhteydessä, josta ratkaisussa on pääosin ollut kyse. Useassa perusoikeussäännöksessä – ja vastaavasti ihmisoikeussopimusten määräyksissä – edellytetään, että perusoikeudesta säädetään tarkemmin lailla. Siten perusoikeuden tarkempi sisältö ja ulottuvuus tulevat määritellyiksi erityislainsäädännössä. Näin ollen yksittäisessä kanteluratkaisussa ei välttämättä viitata taustalla vaikuttavaan perusoikeussäännökseen, vaan ratkaisu perustetaan sovellettavaan erityislainsäädäntöön. Ratkaisuissa viitataan asianomaisiin perustuslain säännöksiin lähinnä silloin, kun niiden suora soveltaminen on ollut asiassa harkittavana.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Ratkaisussa OKV/791/1/2014 oli kyse työntekijöiden yhdenvertaisuudesta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kaikkien työntekijöiden työtehtävistä riippumatta tulee saada työoloja ja työehtoja koskevat tiedot käyttöönsä siten, että työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu voidaan turvata.

Ratkaisussa OKV/1299/1/2014 oli kyse yhdenvertaisuudesta mielenterveyslain soveltamisessa. Itä-Suomen hallinto-oikeus edellytti oikeuskäytännössään, että potilaalle, joka oli

otettu sairaalaan hoitoon omasta tahdostaan, oli varattava mahdollisuus saada sairaalan ulkopuolisen, riippumattoman lääkärin arvio ja lausunto hoidon tarpeestaan tilanteessa, jossa potilaalle oltiin tekemässä mielenterveyslain mukaista päätöstä tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoittoon ottamisesta. Muut hallinto-oikeudet eivät saatujen tietojen mukaan edellyttäneet ulkopuolisen arvion saamisen mahdollisuuden varaamista vastaavissa tilanteissa. Oikeuskanslerin mukaan hallinto-oikeuksien oikeuskäytännön erilaisuus asetti eri hallinto-oikeuksien tuomiopiirissä olevat ihmiset eri asemaan. Sen lisäksi oikeuskäytännön erilaisuus saattoi aiheuttaa sairaaloissa ja hallintoviranomaisissa epätietoisuutta lain soveltamisesta. Oikeuskansleri saattoi asian sosiaali- ja terveysministeriön tietoon sen harkitsemiseksi, antoiko se aihetta esimerkiksi joihinkin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin. Ministeriö ilmoitti, että mielenterveyslaki on monilta osin puutteellinen ja siihen kohdistuu laajoja uudistustarpeita. Ilmoituksen mukaan mielenterveyslain uudistamista koskevan arviointimuistion oli tarkoitus valmistua vuoden 2016 alussa. Ministeriön mukaan lain uudistamisen yhteydessä tullaan arvioimaan myös mahdollinen tarve muuttaa ulkopuolista arviota ja hoitoon määräämismenettelyä koskevia säännöksiä.

Asiassa OKV/5/50/2015 oli kyse päivähoidon yhdenvertaisesta toteutumisesta lapsen asuinpaikasta riippumatta. Kyse oli muun muassa päivähoitomatkojen pituudesta. Toisin kuin perusopetuslaissa, 1.8.2015 voimaan tullessa varhaiskasvatuslaissa ei ole säännöksiä päivähoitomatkan enimmäispituudesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan lapsen matkan pituutta ja ajallista kestoa tulisi arvioida suhteessa mainitun lain sisältämiin varhaiskasvatuksen tavoitteisiin ja järjestämisen periaatteisiin. Päivit-

täisen matkan tulisi kuitenkin olla vähemmän kuin perusopetuslaissa oppilaan päivittäismatkalle säädetty enimmäisaika. Saamiensa selvitysten perusteella oikeuskansleri katsoi, etteivät varhaiskasvatusta koskevat enemmän oikeuskanslerin toimet olleet tässä vaiheessa tarpeen, vaan oikeuskansleri jäi seuraamaan lain soveltamiskäytäntöä ja jatkovalmistelua.

Ratkaisussa OKV/2/50/2015 oikeuskansleri otti omasta aloitteestaan selvitettäväksi, miten maahanmuuttajalasten ja -nuorten oikeus perusopetukseen toteutuu. Erityisenä tarkastelun kohteena oli maahanmuuttajalasten ja -nuorten valmistava opetus ja sen saatavuus. Oikeuskansleri totesi opetus- ja kulttuuriministeriön esittämien tilastotietojen perusteella, että valmistavan opetuksen ongelmat liittyvät pikemmin opetuksen laajuuteen ja sisältöön kuin valtakunnalliseen saatavuuteen. Valmistavan opetuksen opettajien kelpoisuus olisi tarpeen määrittellä. Lisäksi hän katsoi, että tällaista opetusta antavien opettajien lisäkoulutuksen tarvetta olisi perusteltua selvittää. Oikeuskansleri katsoi lisäksi, että opetus- ja kulttuuriministeriön olisi aiheellista selvittää, tulisiko velvollisuus järjestää valmistavaa opetusta sisällyttää perusopetuslakiin. Oikeuskansleri katsoi myös, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi selvittää, onko valmistavan opetuksen laajuus nykyisellään riittävä turvaamaan kaikkien lasten ja nuorten täysimääräisen oikeuden saada perusopetusta. Hän toi myös esiin huolensa siitä, että maahanmuuttajataustaisten oppilaiden puutteellinen kielitaito ei käytännössä mahdollista oppilashuollon ja muiden tukitoimien täysimääräistä hyödyntämistä. Asian arvioimista vaikeuttaa kuitenkin tutkimustiedon puute. Oikeuskansleri pyysi opetus- ja kulttuuriministeriötä kertomaan kesäkuun 2016 loppuun mennessä, mihin toimiin se aikoo ryhtyä päätöksessä esitettyjen näkemysten vuoksi.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Ratkaisussa OKV/464/1/2015 oli kyse rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen toteutumisesta. Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan rangaistukseen liikenneturvallisuuden vaarantamisesta muun muassa sen perusteella, että vastaaja oli menetellyt junan- ja metronkuljettajien ohjeiden vastaisesti. Hovioikeus ei ollut muuttanut käräjäoikeuden tuomiota. Hovioikeuden tuomioon ei ollut haettu valituslupaa korkeimmalta oikeudelta, joten hovioikeuden tuomio oli jäänyt lainvoimaiseksi. Korkein oikeus oli sittemmin purkanut hovioikeuden tuomion, koska se oli perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Korkeimman oikeuden mukaan liikenneturvallisuuden vaarantaminen oli syyksiluettu hovioikeuden tuomiossa selvästi vastoin laillisuusperiaatetta. Oikeuskansleri totesi, että hovioikeuden tuomioon liittyneet laillisuusperiaatetta koskeneet näkökohdat koskivat myös käräjäoikeutta. Laillisuusperiaatetta koskevat kysymykset eivät kuitenkaan nimenomaisesti olleet nousseet esille käräjäoikeuden käsittelyssä. Tätä voitiin pitää käräjäoikeuden menettelyn moitittavuutta vähentävänä. Sen sijaan valituksessaan hovioikeudelle vastaaja oli nimenomaan lausunut, että kyseisiä ohjeita ei voinut käyttää liikenneturvallisuuden vaarantamisen rangaistusvastuun perusteena. Oikeuskanslerin mukaan olisi ollut perusteltua, että hovioikeus olisi ottanut väitteeseen kantaa. Tällöin hovioikeus olisi lisäksi joutunut punnitsemaan ratkaisunsa oikeudellista kestävyyttä. Korkeimman oikeuden purkuratkaisun perusteella käräjäoikeus ja hovi-

oikeus olivat menelleet lainvastaisesti tuomitsaan vastaajan rangaistukseen teosta, joka ei ollut rangaistava. Tapaukseen liittyneet rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeneet kysymykset eivät olleet sillä tavoin tulkinnallisia, että käräjäoikeuden ja hovioikeuden menettelyä ei olisi voinut pitää moitittavana. Oikeuskansleri katsoi riittäväksi kiinnittää asian ratkaisemiseen osallistuneiden käräjätuomarin sekä hovioikeuden jäsenten ja esittelijän huomiota päätöksessä esittämäänsä.

Oikeus yksityisyyteen

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Ratkaisussa OKV/1972/1/2013 oli kyse siitä, että yksityisyyden suoja edellyttää viranomaiselta salassapitosäännösten noudattamista. Kantelija ja kaksi muuta alaikäistä lasta olivat jääneet kiinni näpistyksestä. Nuoret oli toimitettu poliisiasemalle, jossa oli keskusteltu vapaamuotoisesti nuorten tilanteesta. Tällöin poliisimies oli kysynyt kantelijalta tämän päihteiden käytöstä ja viitanut aiempaan tapahtumaan, jossa kantelijan halusta oli löydetty tyhjiä kannabispusseja. Kantelija ja kahden muun nuoren lisäksi paikalla olivat kantelijan ja muiden nuorten huoltajat ja kaksi sosiaalityöntekijää. Kantelija katsoi, että kyseessä oli kantelijan yksityisyyttä koskeva arkaluon-

teinen tieto, joka ei liittynyt millään tavoin käsillä olleeseen epäillyn näpistysrikoksen selvittämiseen eikä tietoa olisi tullut ilmaista sivullisille. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että yksityisyyteen, elintapoihin ja henkilökohtaisiin oloihin kuten päihteiden käyttöön liittyvien tietojen salassapitovelvollisuus on määritelty julkisuuslaisissa ehdottomaksi. Tieto on toisin sanoen pidettävä salassa riippumatta siitä, voisiko sen antamisesta mahdollisesti aiheutua haitallisia tai vahingollisia seurauksia. Merkitystä tuli antaa myös sille seikalle, että kyseessä oli 15-vuotias lapsi. Poliisimiehen huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle salassapitosäännösten noudattamiseen.

Ratkaisussa OKV/1416/1/2014 oli kyse luotamuksellisen viestin salaisuudesta. Seurakunnan kirkkoherra oli pyytänyt talouspäällikön lähettämään kirkkoherraan itseään koskevan yksityiskohtaisen palkkalaskelman. Talouspäällikkö oli lähettänyt laskelman kirkkoherran lisäksi myös kuudelle kirkkoneuvoston jäsenelle sekä kahdelle tuomiokapitulin edustajalle. Kirkkoherran palkka-asia ei ollut ollut vireillä seurakunnan hallinnossa. Asiassa oli kyse siitä, oliko salassa pidettävän tiedon lähettäjällä ollut julkisuuslain mukainen perusteltu syy poiketa salassapitovelvoitteesta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että viranomaisen sisällä voidaan välittää myös salassa pidettäviä tietoja samoja perusteita noudattaen kuin viranomaisten välillä. Kun asiaan ei liittynyt julkisuuslain mukaisia edellytyksiä salassa pidettävän tiedon antamisesta toiselle viranomaiselle, ei talouspäällikön menettely ollut asianmukaista.

Ratkaisussa OKV/836/1/2014 sosiaalitoimen salassa pidettäviä tietoja oli lähetetty väärälle henkilölle. Etuuskäsittelijä oli liittänyt kantelijan toimeentulotukipäätökseen toista asiakasta koskevan toimeentulotukilaskelman. Asia selvisi kantelijan tekemän oikaisuvaatimuksen kautta. Apulaisoikeuskansleri painotti, että toimeentulotukea koskevat tiedot ovat julkisuuslain mukaan

ehdottomasti salassa pidettäviä, ja katsoi, että kii-reestä johtuvaa huolimattomuutta ei voi pitää hyväksyttävänä syynä näin vakaville virheille. Toimeentulotukityö on järjestettävä siten, että työssä on mahdollista noudattaa riittävää huolellisuutta eikä salassa pidettäviä asiakirjoja joudu sivullisten nähtäväksi. Koska hankituista selvityksistä ilmeni, että kantelijan mainitsemat tapaukset eivät olleet yksittäisiä, apulaisoikeuskansleri antoi kaupungin toimeentulon yksikölle huomautuksen.

Uskonnon ja omantunnon vapaus

Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Ratkaisussa OKV/983/1/2014 oli kyse uskonnon vapauden toteutumisesta koulussa. Uskonnon yhdistyksen edustaja oli ollut koulun tilaisuudessa kertomassa yhdistyksen toiminnasta ja jakoi samalla oppilaille raamattuja. Oppilaille oli ilmoitettu tilaisuudesta suullisesti edellisellä viikolla ja raamattujen vastaanottamisen oli kerrottu olevan vapaaehtoista. Koulun olisi tullut ainakin ilmoittaa tilaisuudesta myös oppilaiden huoltajille ja kertoa, että myös tilaisuuteen osallistuminen on vapaaehtoista.

Sananvapaus ja julkisuus

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä

ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käytämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Ratkaisussa OKV/1712/1/2013 kantelija oli saanut pyytämänsä asiakirjan vain osittain. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kantelijalle olisi tullut kertoa ne perusteet, joilla osa tiedoista oli salattu. Salassapitoa koskevilta osin asiassa olisi myös tullut tehdä päätös kantelijan sitä pyydettyä.

Ratkaisussa OKV/97/1/2015 oli kyse ministerivaliokunnan kokousten julkisuudesta. Kanteluissa epäiltiin, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin kokouksen sisältö olisi paljastettu lainvastaisesti. Ulkoasiainministeriön lausunnon mukaan julkisuudessa oli ollut esillä salassa pidettäviä tietoja. Ne eivät kuitenkaan olleet sellaisia, joiden paljastuminen olisi ollut omiaan aiheuttamaan ainakaan vakavaa vahinkoa. Kun tiedot lisäksi olivat varsin yleisluontoisia, oikeuskanslerilla ei ollut perusteita määrätä asiassa esitutkintaa suoritettavaksi. Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että kaikilla valiokunnan kokouksiin osallistuvilla tulee olla tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta.

Ratkaisussa OKV/1959/1/2013 apulaisoikeuskansleri katsoi, että kanteluasiakirjojen salassapidolle on oltava julkisuuslain mukaiset perusteet. Kunnanhallitus oli käsitellyt apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnön ja sen liitteenä olleet kanteluasiakirjat salaisina. Salassapitoa ei ollut perusteltu. Jälkikäteen kunnanhalli-

tus oli perustellut selvityspyynnön ja kanteluiden salassapitoa sillä, että kanteluissa oli esitetty väitteitä kuntien virkamiehistä mainiten henkilöitä nimeltä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kunnanhallituksen jälkikäteen esittämät perustelut salassapidolle olivat yleisluontoiset, eikä niistä ilmennyt, miksi asian käsittely julkisena olisi julkisuuslain tarkoittamalla tavalla ollut omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Kysymys oli varsin tyyppillisistä kunnallishallinnon asioiden valmistelua ja päätöksentekoa koskevista kanteluasioista, joihin ei hänen mielestään liittynyt sellaista seikkaa, että asian salassapidolle olisi ollut olemassa perusteet.

Asiassa OKV/1735/1/2014 asiakirjapyyntöä käsitteilyssä oli menetelty virheellisesti, kun kaupungin vt. hallintojohtaja oli liittänyt tekemäänsä asiakirjan luovutus päätökseen väärän valitusosoituksen ja kun kaupungin hallitus oli käsitellyt asiaa myöhemmin oikaisuvaatimuksena. Kaupunginjohtaja oli lisäksi toiminut virheellisesti osallistuessaan esteellisenä kaupungin hallituksen kokoukseen. Kantelijan sähköpostitse lähettämä asiakirjapyyntö ei myöskään ollut kirjautunut saapuneeksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin hallituksen, kaupunginjohtajan ja hallintojohtajan huomiota asiakirjapyyntöä käsitteilyä ja muutoksenhakua koskevien julkisuuslain säännösten sekä kuntalain ja hallintolain hallinnon järjestämistä, hyvää hallintoa ja esteellisyyttä koskevien säännösten huolelliseen noudattamiseen.

Asiassa OKV/1021/1/2015 oli kyse julkisuusperiaatteen noudattamisesta valtioneuvoston toiminnassa. Kantelija pyysi oikeuskansleria selvittämään, oliko valtioneuvosto toiminut lainmukaisesti ylläpitäessään vaiteliaisuuspyyntöä eduskunnan 11.7.2015 ja 12.7.2015 hyväksymistä Suomen toimintalinjoista sen jälkeen, kun Kreikan rahoitustukineuvottelut

olivat kantelijan mukaan 12.7.2015 päättyneet, ja vielä sen jälkeen kun uudet toimintalinjat oli 16.7.2015 hyväksytty. Käsiteltäessä Euroopan unionin asioita valiokunnan jäsenten on perustuslain mukaan noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota suuri valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan on katsonut asian laadun vaativan. Eduskunnan suuri valiokunta oli valtiovarainministeriötä ja valtioneuvoston kansliaa kuultuaan päättänyt kantelussa tarkoitettuja asiakirjoja koskevista vaiteliaisuusmääräyksistä. Perustuslaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole säännöksiä vaiteliaisuusmääräyksen kestosta. Julkisuusperiaatteen noudattaminen valtioneuvoston toiminnassa kuitenkin edellyttää, että valtioneuvosto suuren valiokunnan työjärjestyksen mukaisesti ilmoittaa valiokunnalle välittömästi, kun vaiteliaisuuspyynnölle ei ole enää perusteita. Päätöksenteko vaiteliaisuusmääräyksen kumoamisesta tai sen raukeamisen toteaminen kuuluu eduskunnan suurelle valiokunnalle. Oikeuskansleri katsoi, että valtioneuvoston harkintavaltaan kuuluu arvioida, aiheuttaisiko Suomen neuvottelukannan julkisuus ja neuvotteluvaran paljastuminen muiden neuvotteluosapuolten tietoon sellaista tosiasiallista vaaraa Suomen neuvottelutavoitteiden saavuttamiselle, että valtioneuvoston on perusteltua pyytää suurta valiokuntaa noudattamaan asian käsittelyssä vaiteliaisuutta. Tähän harkintavaltaan kuuluu myös arvioida, missä vaiheessa perusteita vaiteliaisuuspyynnölle ei neuvottelujen edettyä tai päättyttyä enää ole. Rahoitustukineuvotteluissa oli varauduttava siihen, että Kreikka ei olisi toteuttanut eurohuippukokouksen edellyttämiä toimia ja neuvottelutilanne olisi palautunut 11.–12.7.2015 mukaiseksi, jolloin tuolloin määritelty Suomen toimintalinja olisi tullut uudestaan ajankohtaiseksi. Tästä syystä oli tärkeää, etteivät Suomen neuvottelutavoitteet paljastuneet ennenaikaisesti. Kreikan rahoitustukineuvotteluista saatujen

tietojen perusteella asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä, että valtioneuvosto olisi ylittänyt asiassa sille kuuluvan harkintavaltaansa katsoessaan, että kantelussa tarkoitettuja asiakirjoja koskeva vaiteliaisuuspyyntö oli ollut Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamiseksi perusteltu 12.7.2015 järjestetyn eurohuippukokouksen jälkeenkin tilanteessa, jossa Kreikan rahoitustukineuvottelut olivat tosiasiallisesti olleet kesken ja päättyneet euromaita oikeudellisesti sitovalla tavalla vasta EVM:n hallintoneuvoston 17.7.2015 antamaan päätökseen.

Ratkaisussa OKV/1958/1/2014 oli kyse lastensuojeluasiakirjoja koskevan asiakirjapyyntöä käsittelemisestä. Kantelijan asiamies oli tilannut jäljennökset kantelijan lasten lastensuojelun asiakaskertomuksista ja muusta aineistosta. Lapset oli sijoitettu kiireellisesti noin kuukautta aikaisemmin ja sijoitusta oli sittemmin jatkettu. Lastensuojelun esimies oli hylännyt pyynnöt. Oikaisuvaatimusasian käsitelleen yksilöhuoltojaoston pöytäkirjan ja saadun selvityksen mukaan tämän perusteena oli ollut, että kantelija ei ollut lasten huoltaja eikä siten asianosainen lapsia koskevissa lastensuojeluasioissa lukuun ottamatta kiireellistä sijoitusta, sijaishuollon muuttamista ja huostaanottoa koskevia päätöksiä. Myöhemmin käräjäoikeudesta saaduista asiakirjoista oli käynyt ilmi, että kantelijalla oli oikeus saada tietoja lasten asioista sosiaaliviranomaisilta. Tämä oli todettu myös selvityksessä ja jaoston pöytäkirjassa. Tiedot oli toimitettu postin välityksellä kantelijalle kuukauden sisällä pyynnön saapumisesta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisuuslain mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto myös salassa pidettävän asiakirjan sisällöstä, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Kantelijan pyytämät lastensuojelun asiakirjat olivat olleet luonteeltaan tällaisia asiakirjoja. Huomioon ottaen kantelijan asianosaisasema ja asianosaisen tieto-

jensaantioikeutta koskevat säännökset apulaisoikeuskansleri katsoi, että asiassa ei ollut toimitettu asianmukaisesti, kun asiakirjojen luovuttamatta jättämistä oli perusteltu sillä, että kantelija ei ollut lasten huoltaja. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan ja sosiaalityön palvelujen huomiota julkisuuslain säännösten mukaiseen menettelyyn.

Ratkaisussa OKV/1313/1/2015 oli kyse asiakirjapyyntöä käsittelevästä oikeusministeriössä. Kantelija oli tiedustellut yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa määrätyn selvittäjän palkkiossa annetun oikeusministeriön asetuksen ja siinä määriteltujen palkkioiden tarkistamisen käsittelevästä oikeusministeriössä. Hänelle oli annettu vastaus, jossa oli muun muassa todettu, että selvittäjän palkkion korottamisesta on käsitelty useaan otteeseen viimeksi kuluneiden vuosien aikana ja että asia on jälleen esillä tulevan talousarviosuunnittelun yhteydessä. Kantelija oli vastauksen johdosta pyytänyt saada perehdyttäväkseen asiakirjat, joita hänelle ei ollut toimitettu. Hänelle oli yli kaksi viikkoa asiakirjapyyntöstä todettu ainoastaan, että eduskunnalle annettava hallituksen esitys seuraavan vuoden talousarvioksi on prosessin ensimmäinen julkinen asiakirja ja että vuoden 2015 talousarvio löytyy netistä.

Oikeuskansleri totesi, että oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Oikeus joko saada pyydetty asiakirja tai saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös on ehdoton eikä viranomaisella ole menettelyn suhteen harkintavaltaa. Tarvittaessa asiakirjan pyytäjää voidaan avustaa asiakirjan yksilöinnissä. Asiakirjan pyytäjälle on aina ilmoitettava kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kirjallisesti asian vireille saattaneelta henkilöltä on tiedusteltava, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Oikeuskansleri on

korostanut, että julkisuuslain menettelyä koskeva säännös soveltuu myös tilanteisiin, jossa viranomaisen hallussa ei ole pyydettyä asiakirjaa. Kieltäytyminen luovuttaa asiakirjaa voi perustua myös esimerkiksi siihen, ettei kyse ole julkisuuslain tarkoittamasta viranomaisen asiakirjasta tai että viranomaisen asiakirja ei ole vielä tullut julkiseksi. Sen jälkeen, kun kieltäytymisestä on annettu valituskelpoinen päätös, hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu arvioida päätöksen lainmukaisuus. Oikeuskansleri kiinnitti oikeusministeriön huomiota julkisuuslain säännöksiin.

Omaisuuksien suoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Ratkaisussa OKV/869/1/2014 oli kyse kalastusoikeutta koskevasta asiasta. Kalastusyhtymä arvosteli sitä, että viranomaiset olivat yllättäen ilmoittaneet, että lohivadon kalastukseen sovelletaan Suomen ja Ruotsin välistä rajajokisopimusta ja sen kalastussääntöä sekä asetusta, joiden perusteella lohivadolla saisi kalastaa vain asetuksessa määrättyinä aikoina. Yhtymän käsityksen mukaan rajajokisopimus ja sen nojalla annetut kalastusmääräykset eivät koske yhtymää. Yhtymä totesi lisäksi, etteivät viranomaiset olleet kuulleet yhtymää asian valmisteluvaiheessa tai eduskuntakäsittelyvaiheessa. Oikeuskansleri totesi, ettei yhtymän osalta ollut tehty omaisuudensuojan, elinkeinovapauden ja mahdollisten korvauskysymysten arviointia. Vaikka hallintolakia ei välittömästi sovelleta viranomaisen toimintaan lainvalmistelussa ja lainsäädäntövallan käytössä, viranomaisen on myös näissä tehtävissä toimittava hyvän hallinnon keskeisten perusteiden mukaisesti. Oikeuskansleri katsoi,

etteivät perustuslain oikeusturvaa ja hallinnon järjestämistä koskevat sekä hallintolain hyvän hallinnon perusteita koskevat vaatimukset olleet toteutuneet asiassa säännösten edellyttämällä tavalla. Oikeuskansleri pyysi maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan päätöksen johdosta suorittamistaan toimenpiteistä 31.10.2015 mennessä. Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti pyytäneensä sidosryhmiltä lausunnot liittyen neuvotteluihin Ruotsin kanssa Tornionjoen kalastuksesta kalastuskaudelle 2016. Lausunto pyydettiin myös yhtymältä. Neuvottelut Ruotsin kanssa käydään ministeriön ilmoituksen mukaan 9.3.2016. Lohipatoa koskeva asia otetaan esille neuvotteluissa ja pyritään sisällyttämään Ruotsin kanssa tehtävään pöytäkirjaan.

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Ratkaisussa OKV/384/1/2015 oikeuskansleri piti kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta perusteltuna, että mikäli yleisön kannalta merkittävän yhteisymmärryspöytäkirjan teksti julkais-

taan ilmoituksen liitteenä Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa, teksti julkaistaan myös suomeksi ja ruotsiksi. Suomen ja Naton välillä allekirjoitettua isäntämaatukea koskevaa yhteisymmärryspöytäkirjaa ei ollut ilmoituksen julkaisemisajankohtana käännetty suomeksi ja ruotsiksi. Pöytäkirjan voimaantuloa koskeva ilmoitus oli julkaistu Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa suomeksi ja ruotsiksi, mutta ilmoituksen liitteenä ollut pöytäkirjan teksti oli julkaistu vain englanniksi. Oikeuskansleri katsoi, että tekstin julkaiseminen suomeksi ja ruotsiksi edistää perustuslain sananvapauden tarkoituksen toteuttamista ja tukee viranomaisen velvollisuutta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa sekä julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Ratkaisussa OKV/131/1/2015 oli kyse kielellisten oikeuksien toteutumisesta esitutunnassa. Esitutuntapäätös oli laadittu osin suomeksi ja osin ruotsiksi. Päätöksen johdantotiedot sekä selostetut tapahtumatiedot oli kirjattu suomeksi, kun taas päätöksen perustelut oli laadittu ruotsiksi. Koska rikosilmoitus ja asian muu aineisto oli laadittu ruotsiksi, olisi esitutuntapäätös tullut laatia kokonaisuudessaan ruotsiksi. Asia kävi lisäksi ilmi, että asiakaspalvelutilanteissa kantelijan kielelliset oikeudet eivät olleet täysin toteutuneet, kun keskustelut kantelijan ja poliisimiesten välillä oli käyty suurimmaksi osaksi suomeksi. Kielivalinta ei ollut tapahtunut kantelijan kielellisiä oikeuksia ajatellen säännösten edellyttämällä neutraalilla tavalla, kun ruotsiksi aloitettuja keskusteluja oli jatkettu suomeksi.

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen

vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

Ratkaisussa OKV/1742/1/2014 oli kyse työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimiston) menettelystä työtarjousten lähettämisessä. TE-toimisto oli postittanut kantelijalle työtarjouksen perjantaina ja näin ollen se on ollut kantelijalla käytössään aikaisintaan maanantaina, kun hakuaika oli päättynyt torstaina. Kantelijalle jäi tosiasiasa vain muutama päivä reagoida saamaansa tarjoukseen. Kantelija oli kirjoituksensa mukaan vastaanottanut työtarjouksen edellisenä päivänä, kun hakuaika meni umpeen. Apulaisoikeuskanslerin mielestä TE-toimiston tulisi ilmoittaessaan tällaisesta paikasta olla yhteydessä työnhakijaan henkilökohtaisesti esimerkiksi puhelimitse. Tällä varmistettaisiin työnhakijan tosiasiallinen mahdollisuus hakea työpaikkaa. Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkökohdat työtarjousten toimittamisesta liian lyhyellä hakuajalla TE-toimiston tietoon.

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös

tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Ratkaisussa OKV/4/50/2013 oli kyse siitä, pystyvätkö aluehallintovirastot toteuttamaan tehtävänsä siten, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat lastensuojelussa. Oikeuskanslerin omasta aloitteestaan tutkimassa asiassa kävi ilmi, että aluehallintovirastojen resurssit eivät riittä niille asetettujen velvoitteiden suorittamiseen. Niiden toiminta on kanteluihin ja epäkohtailmoituksiin perustuvaa ja riittämätöntä tarpeeseen nähden. Pienetkin toiminnan resurssien vähentämiset heijastuvat nopeasti esimerkiksi käsittelyaikojen pitenemisenä. Oikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ja valtiovarainministeriötä ilmoittamaan vuoden 2015 loppuun mennessä, kuinka niiden esittämät keinot tilanteen kohentamiseksi ovat vaikuttaneet aluehallintovirastojen lastensuojelun tehtävien hoitamiseen ja mihin muihin mahdollisiin toimiin asiassa on ryhdytty. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö antoivat joulukuussa 2015 selvityksensä asiassa. Sosiaali- ja terveysministeriö totesi aluehallintovirastojen tilanteen lastensuojelun tehtävien hoitamisen osalta kehittyneen suotuisaan suuntaan, vaikka käytettävissä olevien resurssien määrä ei ollut merkittävästi muuttunut. Ministeriön käsityksen mukaan aluehallintovirastojen resurssit olivat edelleen riittämättömät tarpeeseen nähden.

Valtiovarainministeriö teki syksyllä 2015 aluehallintovirastoille kyselyn, jossa selvitettiin eräiden lainsäädäntömuutosten vaikutusta aluehallintovirastojen laillisuusvalvontaan yleisesti ja erityisesti lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamiseen. Ministeriön selvityksessä arvioitiin mainittujen muutosten vaikutusten olleen lastensuojelun valvonnassa keskimääräistä

hitaampia ja vähäisempiä kuin aluehallintovirastojen laillisuusvalvonnassa yleensä. Vireillä olevien lastensuojelua koskevien kanteluiden määrän oli vähentynyt ja kanteluiden käsittelyajat olivat lyhentyneet, mutta niukkojen resurssien suuntaaminen ennaltaehkäisevään ohjaukseen ja valvontaan ei ollut toistaiseksi toteutunut. Ministeriö oli esittänyt, että vuoden 2016 talousarviossa aluehallintovirastojen sosiaalihuollon valvontatehtäviin osoitettaisiin lisää resursseja, mutta esitystä ei ollut hyväksytty. Valtiovarainministeriön mukaan ilmeistä kuitenkin oli, että aluehallintovirastojen lastensuojelun tehtävät edellyttävät edelleen lisäresursointia. Ministeriö aikoi vuoden 2016 alkupuolella selvittää mahdollisuudet osoittaa kyseisiin tehtäviin joko määrärahaista tai pysyvää lisäresursointia nykyisen toimintamenomäärärahakehityksen puitteissa ja mikäli se ei olisi mahdollista, uudistaa esityksensä lisämäärärahaksi vuoden 2017 talousarvion valmistelun yhteydessä.

Ratkaisussa OKV/1588/1/2013 oli kyse lasten perusoikeuksien toteutumisesta ja erityisesti lasten terveyden edistämisestä. Koulun henkilökunnalla ja oppilailla oli jo vuosia esiintynyt huonosta sisäilmasta johtuneita oireita. Koulurakennusta oli vuosien mittaan remontoitu, mutta tilanne ei ollut merkittävästi parantunut. Koulun siirtyminen väistötiloihin oli tapahtunut tarpeettoman hitaasti. Kaupungin olisi tullut määrätietoisesti pyrkiä toimimaan sen varmistamiseksi, että oppilaat eivät enää altistu terveyshaittaa aiheuttaville sisäilman epäpuhtauksille. Oikeuskansleri arvioi asiaa myös hallintolain viranomaisten väliseen yhteistyöhön velvoittavan säännöksen valossa, sillä tieto koulurakennuksen sisäilmaongelmista ei ollut ainakaan riittävästi välittynyt työsuojeluviranomaisilta perusopetuksesta vastaaville viranomaisille. Asiassa oli kyse myös asiakirjajulkisuudesta ja kaupungin tiedotusvelvollisuudesta. Kaupungin tilakeskus

oli vuosien ajan noudattanut asiakirjapyyntöjen suhteen sellaista käytäntöä, että tutkimustuloksia ja raportteja tai näytetuloksia ei annettu niitä pyytävälle henkilölle. Kun asiakirjapyynnön esittäneeltä henkilöltä ei ollut myöskään julkisuuslain mukaisesti tiedusteltu, haluaako tämä asiasta kirjallisen päätöksen, oikeuskansleri antoi kaupungille huomautuksen julkisuuslain vastaisesta menettelystä. Oikeuskansleri totesi lisäksi, että olisi ollut perusteltua, että kaupunki olisi tiedottanut koulun sisäilmaongelmista asiakirja-aineistossa esiin tuotua tehokkaammin. Tämä olisi ollut erityisen perusteltua myös siksi, että kyse oli lasten terveyteen liittyvästä asiasta.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Ratkaisun OKV/1161/1/2014 yhteydessä oikeuskansleri arvioi oikeusturvan toteutumista valtion virkoja koskevien nimityspäätösten yhteydessä. Toisin kuin esimerkiksi kunnallisiin virkanimityksiin, ei valtion virkoja koskeviin nimityspäätöksiin ole mahdollista hakea muutosta. Hän piti viranhakijoiden oikeusturvan ja virkanimitysten asianmukaisuuteen kohdistuvan yleisen luottamuksen kannalta perusteltuna, että myös valtion virkoja koskeviin nimityksiin oli-

si mahdollisuus hakea muutosta. Oikeuskansleri pyysi valtiovarainministeriötä harkitsemaan muutoksenhakuoikeuden selvittämistä.

Tänäkin kertomusvuonna oikeuskansleri antoi kuitenkin eniten oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon liittyviä ratkaisuja. Ratkaisut koskivat valtaosin käsittelyn viipymistä ja päätösten perustelemista sekä hyvään hallintoon kuuluvien eri velvollisuuksien laiminlyöntejä. Käsittelyn viipymisestä oli kyse muun muassa seuraavissa ratkaisuissa.

Käsittelyn viipyminen

Ratkaisussa OKV/868/1/2014 oli kyse muun muassa virkavapauden vaikutuksesta käsittelyaikaan. Eläkettä koskevan valitusasian käsittely vakuutus oikeudessa oli kestänyt kohtuuttoman kauan ja poikennut huomattavasti kyseisten eläkeasioiden keskimääräisestä käsittelyajasta. Käsittelyaikaan oli vaikuttanut puheenjohtajan virkavapaus, jonka aikana käsittely oli keskeytyksissä. Oikeuskansleri ei pitänyt asianmukaisena, että asian käsittelyä ei ollut järjestetty niin, ettei puheenjohtajan virkavapaus olisi vaikuttanut käsittelyaikaan. Viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen mukaisena ei myöskään voitu pitää, että edellä mainitun päätöksen poistamista koskevan asian käsittely vakuutus oikeudessa oli kestänyt yli kaksi vuotta.

Ratkaisuissa OKV/1822/1/2014 kunnallisvalituksen käsittely hallinto-oikeudessa oli kestänyt 19 kuukautta, kun asioiden keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeudessa oli selvityksen mukaan ollut 9,5 kuukautta. Kysymys ei ollut laajasta, tulkinnanvaraisesta asiasta, jonka selvittäminen ja ratkaiseminen olisi vaatinut erityisen paljon aikaa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei valituksen käsittely ollut tapahtunut perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Ratkaisussa OKV/988/1/2014 apulaisoikeuskanslerin sijainen painotti, että resurssipula ei ole laillisuusvalvonnalliselta kannalta hyväksyttävä peruste asian käsittelyn kohtuuttomalle viipymiselle ja että vajavaiset resurssit tulisi kohdentaa siten, että missään yksittäisessä asiaryhmässä käsittelyajat eivät muodostu selvästi pidemmiksi kuin muissa asiaryhmissä. Kansainvälistä veroasiasa koskevan valituksen käsittelyaika hallinto-oikeudessa oli ollut 21,3 kuukautta eli kohtuuttoman pitkä. Kansainvälisten verovalitusten käsittelyajat oli vuosien 2012 ja 2013 jälkeen saatu kuitenkin selvästi lyhenemään. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä valituksen kohtuuttoman pitkästä käsittelyajasta hallinto-oikeuden tietoon.

Ratkaisussa OKV/1229/1/2014 oli kyse asian käsittelyn viipymisestä Patentti- ja rekisterihallituksessa. Kantelija sai säätiön hallituksen erottamista, säätiön muutettujen sääntöjen kumoamisesta ym. koskevaan säätiövalvontahakemukseensa vastauksen vasta oikeuskanslerin Patentti- ja rekisterihallitukselle tekemän lisäselvityspyynnön jälkeen. Kantelijan asian käsittely oli kestänyt 28 kuukautta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Patentti- ja rekisterihallituksen menettely ei täyttänyt perustuslain ja hallintolain vaatimuksia asioiden viivytyksettömästä käsittelystä ja hallinnon palveluiden asianmukaisuudesta. Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä Patentti- ja rekisterihallituksen tietoon ja kiinnitti samalla huomiota asioiden joutuisaan ja muutoinkin asianmukaiseen käsittelyyn.

Asiassa OKV/1757/1/2014 esitutkinta suhteellisen tavanomaisessa rikosasiassa oli kestänyt 2 vuotta 8 kuukautta ilman että asiassa oli tehty mitään varsinaisia tutkintatoimenpiteitä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, päätöksestä tarkeemmin ilmenevin perustein, että tutkinnanjohtaja ja rikostutkija olivat laiminlyöneet esitutkintalaissa ja valtion virkamieslaissa säädetyn velvollisuutensa suorittaa esitutkinta ilman ai-

heetonta viivytystä, ja antoi heille huomautuksen. Hän kiinnitti myös asianomaisen poliisilaitoksen huomiota esitutkintojen joutuisuuden seurantaan.

Asian käsittelyn viipymisestä oli kyse myös muun muassa ratkaisuissa OKV/195/1/2014 (sosiaali- ja terveystoimi, oikaisuvaatimuksen käsittelyn viipyminen), OKV/1787/1/2013 (poliisi, nuoria henkilöitä koskevan rikosasian viipyminen), OKV/1246/1/2014 (poliisi, esitutkinnan viipyminen), OKV/8/50/2014 ja OKV/420/1/2014 (poliisi, rikosilmoitusten kirjaamisen viipyminen), OKV/92/1/2014 (poliisi, lupahakemuksen käsittelyn viipyminen), OKV/254/1/2014 (sosiaali- ja terveyslautakunta, oikaisuvaatimuksen käsittelyn viipyminen), OKV/1681/1/2014 ja OKV/1907/1/2014 (poliisi, hallintokanteluasian käsittelyn viipyminen), OKV/261/1/2014 (sosiaali- ja terveyslautakunta, toimeentulohakemuksen käsittelyn viipyminen), OKV/1150/1/2014 (poliisi, esitutkinnan aloittaminen), OKV/2141/1/2014 (työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta) ja OKV/725/1/2014 (työ- ja elinkeinotoimisto, työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen).

Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta

Ratkaisussa OKV/1256/1/2014 apulaisoikeuskansleri katsoi, että avoimen yliopiston opettajan olisi tullut antaa kantelijan tekemään opintosuorituksen arvostelua koskevaan oikaisupyyntöön perusteltu, kirjallinen ratkaisu ja liittää siihen ohjaus oikaisupyyntöä tekemisestä avoimelle yliopistolle. Lisäksi kantelijaa olisi hallintolain mukaisesti tullut kuulla opettajan asian johdosta avoimelle yliopistolle antamasta selvityksestä. Samalla häntä olisi voitu kuulla myös avoimen yliopiston pyytämästä vertaisarvioinnista, vaikka kyseisen vertaisarvioinnin sisältö oli ollut kantelijan tiedossa hänen tehdessään oikaisupyyntöä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kuuleminen olisi edesauttanut asian perusteellista selvittämistä turvaten osaltaan sitä, että päätös perustuu eri osapuolten esittämiin näkemyksiin.

Ratkaisussa OKV/1904/1/2014 tielautakunta ei ollut käsitellyt kantelijan valitusta, jonka tämä oli tehnyt yksityistien tiekunnan kokouksen päätöksestä. Tielautakunta ei ollut myöskään ilmoittanut valituksen käsittelyn etenemisestä kantelijalle. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että viranomaisen on käsiteltävä sille saapunut asia. Sen tulee tehdä perusteltu päätös asiassa tai tehdä päätös asian tutkimatta jättämisestä tai siirtää se toimivaltaiselle viranomaiselle. Asian viireille saattaneelle asianosaiselle tulee joka tapauksessa ilmoittaa, miten hänen asiaansa käsitellään.

Ratkaisussa OKV/1313/1/2014 oli kyse tosiasiallisesta mahdollisuudesta hakea muutosta. Tuomioistuimen antamaa keskeytysmääräystä on pidetty ulosottoasioissa keskeisenä muutoksenhakijan oikeusturvakeinona. Keskeytysmääräys estää lopullisen tilityksen ja turvaa siten ulosottovalituksen loppuun käsittelyn. Kantelijan tapauksessa ulosottovirasto oli kahtena vuotena tilitänyt ulosmittauksen kohteena olevia varoja käräjäoikeuden antamien keskeytysmääräysten vastaisesti. Keskeytysmääräykset oli kirjattu ulosoton tietojärjestelmään, ja ulosmittauksen kohteena olevien rahavarojen tilitys oli alun perin keskeytynyt. Syystä tai toisesta keskeytysmääräysten voimassaolo oli kuitenkin lopullisessa tilitysvaiheessa jäänyt huomioimatta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että ulosottoviraston virheellisen menettelyn johdosta kantelija oli menettänyt tosiasiallisen mahdollisuutensa muutoksenhakuun. Ulosottovirasto oli siten loukannut kantelijan oikeutta asianmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Ratkaisussa OKV/1388/1/2014 oli kyse päätöksenteosta julkisen palvelun rajoittamisessa. Kantelija oli saanut suullisesti kuukauden mit-

taisen porttikiellon uimahalliin ja saanut asiasta kirjallisen päätöksen vasta porttikiellon päättymisen jälkeen. Kirjallisessa päätöksessä ei ollut ollut liitteenä muutoksenhakuohjetta, mutta kantelijaa oli muutoin ohjattu tekemään oikaisuvaatimus kunnan lautakunnalle. Lautakunnan oikaisuvaatimuspäätökseen oli liitetty muutoksenhakuohje hallinto-oikeuteen. Kantelija ei ollut valittanut lautakunnan päätöksestä. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todettiin, että uimahallin erilaisten liikuntapalveluiden tarjoaminen on kuntien itsehallintoon perustuva kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Kun kunta on ottanut asukkaidensa hyvinvoinnin ja kuntalaisten liikuntamahdollisuuksien edistämiseksi tehtäväkseen järjestää julkisen palvelun, sen käyttöä ei tule rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttävää perustetta. Kun lähtökohtaisesti jokaiselle kuuluvaa julkista palvelua rajoitetaan, on rajoituksen kohteella oikeus tulla kuulluksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota perustuslain, kuntalain ja hallintolain säännösten noudattamiseen. Uimahallin liikuntapalveluiden rajoittamista koskevassa päätöksenteossa asiaa tulee selvittää asianmukaisella tavalla ja palvelun rajoittamisen kohdetta tulee kuulla. Lisäksi rajoittamispäätöksen tulee olla kirjallinen päätös, joka annetaan asianosaiselle tiedoksi muutoksenhakuohjeineen.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa OKV/1436/1/2014 käsiteltiin virkavapaan myöntämiseen ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämiseen liittyvää kunnallista päätöksentekoa. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan henkilöstöhallinnon asianhallintajärjestelmässä tehtävien ratkaisujen lisäksi asianomaiset päätökset olisi tullut tehdä kirjallisessa muodossa ja päätöksiin olisi tullut liittää kuntalain mukaiset muutoksenhakuohjeet, jotta kuntalain mukaista muutoksenhakuoikeutta olisi ollut mahdollista käyttää. Edelleen määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä kunnallisesta

viranhaltijasta annetun lain mukainen erityisen syyn olemassaolo säädetyistä kelpoisuusvaatimuksesta poikkeamiseen olisi tullut päätöksenteossa perustella.

Päätösten perusteleminen

Ratkaisussa OKV/1695/1/2013 oli kyse esteellisyyspäätöksen perustelemisesta kunnallishallinnossa. Kunnanhallitus oli todennut neljä kunnanhallituksen jäsentä esteellisiksi. Pöytäkirjassa oli tältä osin vain merkintä ”kunnanhallitus päättää todeta kaikki esteelliset”. Myöskään kunnanhallituksen antamassa selvityksessä ei tuotu lähemmin esiin esteellisyyksien syitä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnanhallituksen huomiota siihen, että ilman riittäviä perusteluita esteellisyysilmoituksen asianmukaisuutta on mahdotonta arvioida, millä voi olla merkitystä myös muutoksenhaun kannalta. Hyvän hallinnon periaate edellyttää myös kunnalliselta päätöksenteolta objektiivisuutta ja läpinäkyvyyttä.

Ratkaisussa OKV/1745/1/2014 oikeuskansleri totesi, että aloitettua esitutkintaa ei ollut mahdollista lopettaa esitutkintalain esitutinnan toimittamisvelvollisuutta koskeneen lainkohdan nojalla. Asiassa ei käynyt myöskään ilmi seikkoja, joiden perusteella esitutkinta olisi ollut mahdollista lopettaa esitutinnan lopettamista säännelleen esitutkintalain säännöksen nojalla. Lisäksi tutkinnanjohtajan arvio siitä, että asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta, oli ristiriidassa sen kanssa, että anastetuksi ilmoitettu omaisuus oli etsintäkuulutettu anastettuna omaisuutena. Oikeuskansleri katsoi, että esitutkintapäätöksen perustelujen tehtävä on kertoa asianomistajalle, miksi esitutkinta on lopetettu. Oikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarian huomiota esitutkintalaissa säädettyyn esitutinnan toimittamisvelvollisuuteen ja esitutkintapäätösten asianmukaiseen perusteleamiseen.

Myös ratkaisussa OKV/12/21/2014 oli kyse esitutkintapäätöksen perusteluista. Tutkinnanjohtajan päätöksestä olla toimittamatta esitutkintaa ei riittävästi ilmennyt, mihin seikkoihin päätös oli perustunut. Lisäksi apulaisoikeuskansleri piti epäasianmukaisena sitä, että tutkinnanjohtaja oli perustellut päätöstään syyttäjän kanssa käymillään keskusteluilla ja syyttäjän mielipiteellä asiasta. Tämä jätti jossain määrin tulkinnanvaraiseksi sen, oliko kyse muodollisesti poliisin itsenäisestä ratkaisusta vai tutkinnanjohtajan esityksestä tehdystä syyttäjän ratkaisusta. Kun tutkintapyynnön tehneelle ei ollut myöskään tämän pyynnöstä huolimatta toimitettu päätöstä, apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota julkisuuslain vaatimuksiin.

Ratkaisussa OKV/2215/1/2014 oli kyse virkanimityksen perusteleminen. Oikeusaputoimiston johtavan julkisen oikeusavustajan laatimassa nimitysmuistiossa julkisen oikeusavustajan viran täyttämiseksi oli vertailtu puutteellisesti hakijoiden ansioita ja ominaisuuksia. Hakumenettelyssä ei myöskään ollut riittävästi huomioitu hakijoiden tasapuolisen kohtelun vaatimusta, kun kahdelle sisäiselle hakijalle annettiin mahdollisuus valmistautua haastattelua varten etukäteen kirjallisin tehtävin. Johtavan julkisen oikeusavustajan huomiota kiinnitettiin hakijoiden ansioiden asianmukaiseen vertailuun nimitysmuistiossa sekä päätöksen asianmukaiseen perusteleminen. Lisäksi hänen huomiotaan kiinnitettiin hakijoiden tasapuoliseen kohteluun hakumenettelyssä.

Ratkaisussa OKV/1192/1/2015 oli kyse muun muassa siitä, oliko viisumin epäämispäätös ja oikaisuvaatimukseen annetut päätökset perusteltu asianmukaisesti, oliko oikaisuvaatimus käsitelty viivytyksettä sekä oliko oikaisuvaatimuksen käsittelyaikaa ja tiedoksiantoa koskeviin tiedusteluihin vastattu asianmukaisesti. Suurlähetystä oli evännyt syyskuussa 2014 hakijan turistiviisumin, mihin oli haettu oikaisua. Oikaisuvaatimuk-

seen oli annettu päätös helmikuussa 2015 sekä perustelujen osalta korjattu päätös maaliskuussa 2015. Asiassa todettiin oikaisuvaatimuksen käsittelyn kestäneen poikkeuksellisen kauan. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti suurlähetystön huomiota oikaisuvaatimuksen viivytyksettömään käsittelyyn sekä hallintolain säännökseen asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaamisessa. Lisäksi apulaisoikeuskansleri korosti oikaisuvaatimukseen annettavan päätöksen perustelujen merkittävyyttä hakijan oikeusturvan sekä hyvän ja avoimen hallinnon kannalta. Päätöksestä tulee riittävän selkeästi ilmetä, minkä tosiasioiden tai selvitysten perusteella kussakin tapauksessa on päädytty lopputulokseen.

Ratkaisussa OKV/648/1/2015 kaupungin sosiaalipalvelujen päällikön tekemää viran täyttämistä koskevaa päätöstä ei ollut perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla. Asiaa ei myöskään ollut selvitetty riittävästi, minkä vuoksi virkaan valitun henkilön työkokemuksesta oli päätöstä tehtäessä ollut käytössä virheellistä tietoa, joka sittemmin oli ollut virantäytöstä tehtyjen oikaisuvaatimusten ja valitusten kautta myös muutoksenhakuelimien käytössä. Kaupunki oli jo ryhtynyt toimenpiteisiin nimitysprosessien parantamiseksi, mutta apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti siitä huolimatta kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan huomiota nimitysasioiden asianmukaiseen valmisteluun ja hallintopäätöksen perustelemisselvollisuuteen.

Velvollisuutta perustella päätös käsiteltiin myös ratkaisuissa OKV/1406/1/2013 (eläkevaikutusyhtiö, hallintopäätös) ja OKV/282/1/2014 (kirkkoneuvosto, virkanimitys).

Muu hyvä hallinto

Ratkaisussa OKV/1898/1/2014 oli kyse hyvästä hallinnosta Malmin lentokenttäalueen käytön suunnittelussa. Kantelun mukaan hallituksen

kehysriihessään tekemä päätös valtion vetäytymisestä Helsinki-Malmin lentoasemalta oli tehty ilman asianmukaista valmistelua, virheellisin ja asiaankuulumattomin perusteluin ja pelkästään asuntopolitiikan intressit huomioiden. Oikeuskansleri katsoi, että vaikka asunto-, elinkeino-, liikenne- ynnä muilla sellaisilla yhteiskuntapolitiittisilla päätöksillä tai maankäytön, liikenteen ja asumisen aiesopimuksilla ei olekaan välittömiä kaavoitusta koskevia oikeusvaikutuksia, on hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta ongelmallista, jos päätökset tai sopimukset ja niihin liittyvät toiminnalliset ratkaisut olisivat tiettyjen alueiden käyttötarkoitusten osalta niin yksityiskohtaisia, että niiden myötä voitaisiin perustellusti epäillä otettavan tosiasiallisesti ennakollisesti kantaa kaavoitusprosessissa käsiteltäviksi tuleviin tai kaavoitusprosessissa vireillä oleviin asioihin. Ongelmallisuus korostuu, jos päätösten ja sopimusten valmisteluun ei liity yhtä kattavaa vuorovaikutteisuutta ja vaikutusten arviointia kuin kaavoitusprosessiin.

Yhteydenottoihin/tiedusteluihin vastaaminen

Ratkaisussa OKV/1967/1/2014 kantelija ei ollut saanut kaupungilta vastausta tiedusteluihin, jotka hän oli kolmeen otteeseen lähettänyt kaupungin tiemestarille, kaupungille ja kaupungin tekniselle lautakunnalle. Laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että hyvään hallintoon ja asianmukaiseen viranomaistoimintaan kuuluu vastaaminen viranomaiselle esitettyihin asialisiin kysymyksiin ja tiedusteluihin ilman aiheutonta viipymistä. Selvityksestä ei yksiselitteisesti käynyt ilmi, oliko kantelija vieläkaan saanut vastausta tiedusteluihinsa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että asiallisiin tiedusteluihin vastataan ilman aiheutonta viipymistä. Joka tapauksessa kantelijan tie-

dusteluihin vastaaminen oli viipynyt kaupungilla yli kaksi ja puoli vuotta. Kaupungin tulisi jatkossa pitää huolta siitä, että sen hallinto noudattaa lainmukaista hyvää hallintoa tiedusteluiden suhteen.

Viranomaisen vastaamisvelvollisuutta käsiteltiin myös ratkaisuissa OKV/64/1/2014 (sosiaalitoimi), OKV/1463/1/2013 (kaupunginhallitus ja -valtuusto, asiakirjapyyntö), OKV/4/1/2014 (maa- ja metsätalousministeriö), OKV/793/1/2014 (Energiavirasto, asiakirjapyyntö), OKV/1150/1/2014 (poliisi, esitutkinnan aloittaminen), OKV/2125/1/2013 (sairaanhoitopiiri, kanteluun vastaaminen), OKV/1819/1/2013 (kaupunki, tiedusteluun vastaaminen), OKV/811/1/2014 (kuntayhtymä, tiedusteluun vastaaminen), OKV/870/1/2014 (Kansaneläkelaitos, selvityspyyntöön vastaaminen), OKV/901/1/2014 (poliisi, salassapitomerkintä, tietopyyntöön vastaaminen) ja OKV/1429/1/2014 (Maahanmuuttovirasto, käsittelyaikaa koskevaan tiedusteluun vastaaminen).

Huolellisuus ja neuvontavelvollisuus

Ratkaisussa OKV/1477/1/2014 käräjäoikeudessa oli tapahtunut asian käsittelyssä vakava virhe. Kantelijan sähköpostitse käräjäoikeuteen lähettämä ja sinne saapunut viesti, jonka liitteenä oli valituskirjelmä, oli jäänyt lainvastaisesti kirjaamatta tai muulla tavalla rekisteröimättä saapuneeksi käräjäoikeuteen. Syytä tähän ei jälkikäteen kyetty selvittämään. Jälkikäteen ei myöskään enää kyetty selvittämään, kuka tai ketkä nimenomaiset henkilöt olivat tapahtuma-aikaan olleet vastuussa käräjäoikeuden virastosähköpostikantaan tulleiden viestien käsittelystä. Viestin poistamista koskeva tarkempi tapahtumainkulku jäi niin ikään avoimeksi. Sittenmin sähköpostiviesti liitteineen oltiin saatu tietojärjestelmistä selvitettyä ja kantelijan valituskirjelmä oli toimitettu hovi-oikeuteen. Kantelija ei näyttänyt menettäneen

muutoksenhakuoikeuttaan, mutta asian käsittely viivästyi kerrotun vuoksi usealla vuodella. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää kärjäoikeuden vakavaa huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen kärjäoikeuteen saapuneiden sähköpostiviestien käsittelyssä.

Ratkaisussa OKV/4/1/2014 kantelijoiden tekemä selvityspyyntö oli siirretty ympäristöministeriöstä käsiteltäväksi maa- ja metsätalousministeriöön. Selvityspyyntö oli kirjattu ministeriössä saapuneeksi ja lähetetty ministeriön sisällä eteenpäin. Ministeriön antaman selvityksen mukaan asian käsittely jäi kuitenkin kesken

joko erehdyksessä tai sähköpostijärjestelmän teknisen vian takia, eikä asiassa tehty toimenpiteitä kirjaamispäivän jälkeen. Asia havaittiin vasta oikeuskanslerin lähettämän selvityspyynnön jälkeen. Kirjoitukseen ei kantelijan oikeuskanslerille lähettämän vastineen mukaan ollut vastattu myöskään tämän jälkeen. Oikeuskansleri kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota velvollisuuteen noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa koskevia lakeja sekä viranomaiselta edellytettävää huolellisuutta asiakirjojen käsittelyssä. Oikeuskansleri kiinnitti lisäksi ministeriön huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin sille siirrettyyn selvityspyyntöön vastaamisessa.



5

VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA

YLEISTÄ

Eduskunnan lainsäädäntötoiminta ja kansanedustajien toiminta edustajantoimessaan ja niiden arviointi ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan. Näin ollen suurin osa eduskuntaa koskevista kanteluista ei johda varsinaisiin selvittämistoimiin.

Oikeushallinnon toimialan kanteluista valtaosa kohdistui tuomioistuinten menettelyyn. Tuomioistuuksia koskevia kanteluja ratkaistiin kertomusvuonna 348 ja tuli vireille 295. Noin neljä viidesosaa mainituista kantelumääristä koski yleisten tuomioistuinten menettelyä. Suurin osa toimenpiteisiin johtaneista asioista koski kuitenkin asioiden käsittelyn viipymistä hallinto-oikeuksissa ja vakuutus oikeudessa.

Oikeuskansleri ei kertomusvuonna määrännyt nostettavaksi yhtään syytettä tuomarin tekemäksi epäilyistä virkarikoksesta. Seitsemän käräjätuomaria sai huomautuksen pääasiassa rangaistustuomioiden tarkastustoiminnassa havaittujen virheiden seurauksena. Poliisin ilmoituksia sen tutkittavaksi tulleista tuomarin epäilyistä lainvastaisista menettelyistä virkatoimessa tuli edellisvuotta vähemmän.

Rangaistustuomioiden tarkastustoimintaa kehitettiin kertomusvuoden keväällä tehdyn prosessikuvaustyön pohjalta. Asiaryhmän asioiden käsittelyä on kyetty merkittävästi nopeuttamaan.

Ulosottoviranomaisten menettely johti laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin aiempia vuosia useammissa tapauksissa. Ongelmia havaittiin muun ohella ulosoton tietojärjestelmissä ja niiden käytössä.

Sisäasiainhallinnon toimialaa koskeneet kantelut kohdistuivat pääosin poliisin toimintaan. Poliisikantelut ovat oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista yksi suurimmista kanteluasiaryhmistä. Poliisikanteluja tuli kertomusvuonna vireille 257 ja niitä ratkaistiin 308.

Suurin osa niin saapuneista kuin ratkaistusta poliisikanteluista kohdistui poliisin toimintaan esitutkintaviranomaisena. Seuraamuksia aiheutti aikaisempien vuosien tavoin erityisesti esitutkintojen viipyminen, jonka seurauksena muun muassa annettiin poliisimiehille huomautuksia kolmessa eri tapauksessa. Puutteet rikosilmoitusten kirjaamisessa ja esitutkintapäätösten perustelemissa aiheuttivat myös seuraamuksia useissa tapauksissa. Seuraamuksia aiheuttamattomissa kanteluissa oli yleisimmin kyse asianomistajan tyytymättömyydestä esitutkinnan toimittamatta jättämiseen, esitutkinnan perusteellisuuteen ja sen joutisuuteen.

Muista sisäasiainhallinnon toimialalle kuuluvista viranomaisista kanneltiin huomattavasti harvemmin. Ratkaistusta muista kuin poliisikanteluasioista seuraamuksia aiheuttivat hätäkeskusten, Hallinnon tietotekniikkakeskusten ja Maahanmuuttoviraston menettelyä koskeneet kantelut.

Valtiovarainhallinnon toimialaa koskevista kanteluista suurin osa kohdistui aikaisempien vuosien tavoin kunnalliseen itsehallintoon. Vuoden aikana saapuneissa kanteluissa arvosteltiin viranomaisten menettelyä koskien muun muassa

päätöksentekoa, esteellisyyttä, asioiden käsittely-aikoja, asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin vastaamista, salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyä sekä eri lakien noudattamista. Yksittäisinä kysymyksinä nousivat erityisesti esiin pysäköinninvalvonta, ulkomailla asuvien eläkeläisten verotus, yleisradio- ja autovero sekä virkanimitysmenettelyt.

Kertomusvuonna seuraamuksia aiheuttaneet valtiovarainhallinnon toimialaan kohdistuneet kanteluasiat koskivat muun muassa lainvalmisteluun, päätöksentekovelvollisuuteen, lain noudattamiseen, asian käsittelyn joutuisuuteen sekä yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten ohella hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita ja menettelysäännöksiä. Kuten edellisenäkin vuonna hyvää hallintoa koskevista laadullisista vaatimuksista viranomaisten toiminnan huolellisuus ja niiden menettelyn asianmukaisuus nousivat esille eri ratkaisuisia.

Opetushallinnon toimialalla nousi keskiöön varhaiskasvatuslaki. Oikeuskansleri ryhtyi kertomusvuonna omasta aloitteestaan (OKV/5/50/2015) selvittämään varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen yhdenvertaista toteutumista. Kyse oli siitä, miten lapsen etu huomioidaan varhaiskasvatuksen järjestämisessä muun muassa varhaiskasvatuspaikan ajallista ja maantieteellistä saavutettavuutta arvioitaessa. Opetus- ja kulttuuriministeriöltä sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä saamiensa selvitysten perusteella oikeuskansleri päätti jäädä seuraamaan, otetaanko ja miten näitä kysymyksiä huomioon varhaiskasvatuslain kokonaisuudistuksen jatkovalmistelussa. Oikeuskansleri antoi myös kertomusvuonna lausunnon hallituksen esityksestä (80/2015), jolla esitetään muutettavaksi varhaiskasvatusoikeutta ja varhaiskasvatuksen henkilömitoitusta. Oikeuskansleri katsoi lausunnossaan, että lakiehdotusten luoma tilanne on ongelmallinen muun muassa perustuslain yhdenvertaisuutta

ja lasten tasa-arvoista kohtelua koskevan perustuslain 6 §:n suhteen. Muuten opetushallinnon alalla ei noussut esiin erityistä ongelma-aluetta. Oppilaitosten osalta tehtiin seuraamuksiin johdaneita kanteluita koulukuvausten järjestämisestä, uskonnollisen yhteisön edustajan koulussa pitämästä tilaisuudesta sekä tentin hylkäämistä koskevan oikaisupyynnön ja asiakirjapyyntöjen käsittelystä. Kirkollishallinnossa seuraamusratkaisuja tehtiin virantäytöstä, salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta sekä menettelystä kirkkovaltuuston kokouksessa. Nuorisojärjestöille myönnettävää yleisavustusta koskevassa asiassa oikeuskansleri kiinnitti opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota muun muassa lainmukaisten harkintaperusteiden noudattamiseen.

Työ- ja elinkeinohallinnon toimialan kanteluista suuri osa koski edellisten vuosien tapaan työ- ja elinkeinotoimiston menettelyä työvoimapaalveluihin liittyvissä asioissa. Seuraamuksia aiheuttaneet kantelut koskivat muun muassa asiakkaan neuvontaa, yhteyden saamista työ- ja elinkeinotoimistoon sekä työ- ja elinkeinotoimiston menettelyä työtarjousten lähettämisessä. Toimenpiteisiin johti myös Energiaviraston menettelyä asian käsittelyssä koskeva kantelu. Muut kyseisen hallinnonalan kantelut koskivat muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön sekä aluehallintoviraston menettelyä ydinvoimalaitoksen rakentamishankkeen yhteydessä sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston menettelyä.

Sosiaali- ja terveyshallintoa koskevissa vuonna 2015 annetuissa toimenpideratkaisuisa, jotka koskivat sosiaali- ja terveysministeriötä, oli kysymys muun muassa mielenterveyslain 13 §:stä (omasta tahdosta hoitoon otetun henkilön määrääminen hoitoon hänen tahdostaan riippumatta) ja eri hallinto-oikeuksien tulkinnoista siitä, onko kyseisessä lainkohdassa tarkoitettussa tilanteessa potilaalle varattava mahdollisuus sairaalan ulkopuolisen lääkärin arvioon

hänen terveydentilastaan ennen kuin päätös tahdosta riippumattomasta hoidosta tehdään. Saatujen tietojen perusteella hallinto-oikeuksien käytännöt näyttivät eroavan toisistaan. Oikeuskansleri katsoi, että hallinto-oikeuksien erilainen oikeuskäytäntö asettaa ihmiset eri asemaan riippuen siitä, minkä hallinto-oikeuden tuomiopirissä heidän hoidostaan päätetään, minkä lisäksi tilanne saattaa aiheuttaa sairaaloissa ja hallintoviranomaisissa epätietoisuutta lain soveltamisesta. Ministeriö totesikin oikeuskanslerin antaman päätöksen johdosta antamassaan lausunnossa, että mielenterveyslaki nykymuodossaan on monilta osin puutteellinen ja siihen kohdistuu laajoja uudistamistarpeita. Lausunnon mukaan ministeriön on tarkoitus aloittaa mielenterveyslain kokonaisuudistus ja lain uudistamista koskevan arviointimuistion oli tarkoitus valmistua vuoden 2016 alussa. Ministeriön mukaan mielenterveyslain uudistamisen yhteydessä tullaan arvioimaan myös mahdollinen tarve muuttaa ulkopuolista arviota ja hoitoon määräämismenettelyä koskevia säännöksiä.

Toisessa ministeriötä koskeneessa päätöksessä oikeuskansleri kantoi huolta siitä, kykenevätkö aluehallintovirastot hoitamaan lastensuojelun ohjaus- ja valvontatyöhön kuuluvat tehtävänsä riittävän oikea-aikaisesti, kattavasti ja perusteellisesti käytettävissään olevilla henkilöstöresursseilla. Aluehallintovirastoilta saatujen tietojen perusteella niiden toiminta ei ollut tavoitteeksi asetetulla tavalla riittävän ennaltaehkäisevää ja ennakollista, vaan se pohjautui aluehallintovirastoihin saapuneisiin epäkohtailmoituksiin ja kanteluihin ja oli siten enemmän jälkikäteistä. Aluehallintovirastoilla oli selkeästi huoli toimintansa vaikuttavuudesta käytettävissään olevilla resursseilla. Oikeuskansleri kiinnittikin esille tulneiden huolestuttavien seikkojen vuoksi sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön vakavaa huomiota pää-

töksessä esittämiinsä näkökohtiin ja pyysi ministeriötä seuraamaan kuinka niiden esittämät toimenpiteet vaikuttavat aluehallintovirastojen toimintaan. Lisäksi oikeuskansleri pyysi ryhtymään tarvittaviin muihinkin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että aluehallintovirastot voivat hoitaa niille lailla säädetty velvoitteensa asian- ja lainmukaisesti.

Monissa sosiaali- ja terveyshallintoa koskevista toimenpideratkaisuissa oli kysymys asian käsittelyn viipymisestä. Kuntien sosiaali- ja terveyshallinnon osalta kyseiset ratkaisut koskivat muun muassa toimeentulotukihakemusten ja oikaisuvaatimusten käsittelyn viipymistä. Toimeentulotukiasioissa annetuissa seuraamusratkaisuissa oli kyse myös salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä, toimeentulotuen hakijalle annetuista ohjeista ja pyydytyistä lisäselvityksistä. Muissa ratkaisuissa otettiin kantaa hyvän hallinnon periaatteiden mukaiseen menettelyyn muun muassa asiakkaan neuvonnassa, päätöksen antamisessa ja tiedusteluihin vastaamisessa sekä asiakirjapyyntöjen käsittelyyn.

Ympäristöhallinnon alalla toimenpiteitä aiheuttaneissa tapauksissa oli pohjimmiltaan kysymys kunnan hallintomenettelystä, mm. esteellisyydestä, asian käsittelyyn liittyvästä menettelystä ja tiedottamisesta. Kertomusvuoden aikana ratkaistiin lisäksi useita kanteluita, joissa oli arvosteltu kaavoituksen valmisteluun liittyvää menettelyä kunnassa. Erityisesti kaavoitukseen vaikuttamisen mahdollisuudet koettiin usein puutteellisesti järjestetyiksi. Nämä kantelut eivät kuitenkaan aiheuttaneet oikeuskanslerin toimenpiteitä useimmiten siitä syystä, että kaavaprosessi oli vielä kesken, eikä kunnissa ollut vielä tehty lopullisia kaavan hyväksymispäätöksiä tai valitus hallintotuomioistuimessa oli vielä vireillä. Kaavan hyväksymistä koskeviin päätöksiin on normaali lainmukainen muutoksenhakuoikeus, eikä oikeuskansleri

vakiintuneen käytännön mukaisesti yleensä puutu asiaan, jossa on vielä säännönmukainen muutoksenhakutie avoinna. Muutamassa tapauksessa kantelija oli tyytymätön ympäristönsuojeluviranomaiselle tekemiensä ilmoitusten käsittelyyn, ja koki viranomaisen toimenpiteet riittämättömiksi. Asiaa selvitettäessä kävi kuitenkin

ilmi, että yhteydenotot olivat usean vuoden takaa ja viranomainen oli ollut siinä käsityksessä, että tilanne oli jo korjaantunut. Kantelijoita ohjeistettiin ottamaan yhteys toimivaltaiseen valvontaviranomaiseen, mikäli epäkohtia vielä ilmenee.

Muiden ministeriöiden hallinnonaloilla käsiteltyjä asioita esitellään toimialakohtaisesti.

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN TOIMIALA

Ratkaisuja

Pääsihteerin nimittäminen

Valtioneuvoston kanslia nimitti 25.8.2013 Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhlavuoden pääsihteerin virkamieheksi määräaikaiseen virkasuhteeseen. Pääsihteerin tehtävää koskeneessa hakuilmoituksessa ei asianmukaisesti ilmoitettu palvelussuhteen oikeudellista luonnetta sekä suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia. Nimitysmuistiossa ei ilmoitettu virkasuhteeseen sovellettavia kelpoisuusvaatimuksia

ja nimitysmuistiosta eivät käyneet ilmi kaikki perusteet, joilla haastatteluun kutsutut hakijat oli valittu. Nimitysmuistiossa selostettiin vain haastattelun kutsuttujen hakijoiden ansioita. Muistion perusteella jäi myös epäselväksi, miten kelpoisuusvaatimuksia oli sovellettu haastatteluun kutsuttujen hakijoiden vertailussa.

Oikeuskansleri kiinnitti valtioneuvoston kanslian huomiota huolellisuuteen viranhakuilmoituksen laadinnassa ja velvollisuuteen perustella nimityspäätökset asianmukaisesti nimitysmuistiossa (OKV/2142/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

ULKOASIAINHALLINTO

Ratkaisuja

EDUSTUSTOT

Suomen suurlähetystön menettely viisumiasiassa

Suurlähetystö oli evännyt syyskuussa 2014 hakijan turistiviisumin, mihin oli haettu oikaisua. Oikaisuvaatimukseen oli annettu päätös helmikuussa 2015 sekä perustelujen osalta korjattu päätös maaliskuussa 2015. Kantelussa oli kyse siitä, oliko viisumin epäämispäätös ja oikaisuvaatimukseen annetut päätökset perusteltu asianmukaisesti, sekä siitä, oliko oikaisuvaatimus käsitelty viivytyksettä. Lisäksi kantelussa oli moitittu sitä, ettei suurlähetystö ollut vastannut oikaisuvaatimuksen käsittelyaikaa ja tiedoksiantoa koskeviin tiedusteluihin, sekä sitä, ettei hakija ollut saanut oikaisuvaatimukseen annettua päätöstä tiedoksi.

Asiassa oikaisuvaatimuksen käsittely oli kestänyt poikkeuksellisen kauan keskimääräisen käsittelyajan ollessa 1–2 kuukautta. Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt suurlähetystön huomiota noudattaa ulkomaalaislain 191 a §:n 2 momenttia oikaisuvaatimuksen vii-

vytyksettömästä käsittelystä. Apulaisoikeuskansleri on myös kiinnittänyt suurlähetystön huomiota noudattaa hallintolain 8 §:ää asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaamisessa. Lisäksi apulaisoikeuskansleri on todennut, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaan viisumin hakijaa koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, jolloin tietoja viisumiasiasta ei tule antaa muille kuin asianosaiselle itselleen tai tämän valtuutetulle henkilölle.

Oikaisuvaatimukseen annettavan päätöksen perustelujen osalta ratkaisussa on muun muassa korostettu perustelujen merkittävyyttä hakijan oikeusturvan sekä hyvän ja avoimen hallinnon kannalta. Oikaisuvaatimukseen annettavasta päätöksestä tulee riittävän selkeästi ja ymmärrettävästi ilmetä, minkä tosiasioiden tai selvitysten perusteella kussakin yksittäistapauksessa lopputulokseen on päädytty. Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt ulkoasiainministeriön sekä suurlähetystön huomiota oikaisuvaatimuksiin tehtyjen päätösten perusteleminen esittämiinsä näkökohtiin otettavaksi huomioon perustelujen laadun edelleen kehittämässä (OKV/1192/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Hanna-Mari Pekuri).

OIKEUSHALLINTO

Lausuntoja ja esityksiä

Korkeimpien oikeuksien yhdistäminen

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa korkeimpien oikeuksien organisatorista yhdistämistä arvioineen työryhmän mietinnöstä. Työryhmä oli todennut yhdistämisen luovan edellytyksiä nykyistä yhtenäisemmälle ennakkopäätöskäytännölle, selkiyttävän lainkäyttöjärjestelmän toimivaltajakoa, edistävän ylimmän tuomioistuimen lainkäyttöhenkilökunnan oikeudellisen asiantuntemuksen laaja-alaisuutta ja tuottavan henkilöstön vähentämisestä koituvia taloudellisia säästöjä. Mietinnössä ei sen sijaan ollut käsitelty työryhmän asettamispäätöksessä mainittuja yhdistämisen mahdollisia haittoja.

Oikeuskansleri yhtyi työryhmän näkemykseen, että yhdistämisen vaikutuksilla lainkäytön laatuun on yhdistämisen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa ensisijainen merkitys. Sen osalta yhdistämisen hyödyt riippuisivat pitkälti siitä, miten kiinteäksi tuomioistuimen yleisen lainkäytön alaan kuuluvia asioita ratkaisevan osaston ja hallintolainkäyttöosaston yhteistyö muodostuisi ja missä määrin etenkin tuomioistuimen hallintolainkäyttöosastolla olevaa asiantuntemusta tosiasiallisesti kyettäisiin hyödyntämään tuomioistuimen riita- ja rikosasioiden osaston ratkaistaviin kuuluvissa asioissa.

Oikeuskansleri ei pitänyt kovin merkittävänä ongelmana sitä esiin nostettua asiaintilaa, että nykyiset ylimmät tuomioistuimet joutuvat työssään ottamaan kantaa samankaltaisiin, muun ohella perus- ja ihmisoikeuksiin, liittyviin oikeudellisiin kysymyksiin, ja ottamaan ratkaisutoiminnassaan oikeuslähteenä huomioon myös toistensa ratkaisukäytännön. Myös muodostettavan uuden tuomioistuimen yleiseen lainkäyttöön ja hallintolainkäyttöön erikoistuneet osastot joutuisivat edelleen seuraamaan ja ottamaan huomioon toistensa ratkaisukäytäntöä. Työryhmän mietinnön perusteella ei ollut todettavissa ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytännön olleen siinä määrin ristiriitaista, että se antaisi aiheutta toiminnan uudelleenjärjestelyihin. Oikeuskansleri totesi, että sinänsä lainkäytön yhtenäisyys ei ole ainoa lainkäytössä huomioon otettava tavoite, vaan tarvittaessa aiempaan niin toisen tuomioistuimen kuin omankin tuomioistuimen lainkäyttöratkaisuun sisältyvästä tulkintakannanotosta on oltava mahdollista avoimesti perustellen poiketa. Kyseisenlainen oikeudellisten kysymysten uudelleentarkastelu on parhaimmillaan lainkäytön laatua kehittävää.

Oikeuskanslerin arvion mukaan korkeimpien oikeuksien yhdistämisen aiheuttamat henkilöstövähennykset näyttäisivät, etenkin jos uusi tuomioistuin ei toimisi yhteisissä tiloissa, jäävän siinä määrin vähäiseksi, ettei ylimpien tuomioistuinten perustuslain muuttamista edellyttävä yhdistäminen ole niillä perusteltavissa. Yhdistä-

minen ei työryhmän mietinnöstä ilmenevän perusteella näyttäisi tuottavan sellaista toiminnan tehostumista, että korkeimpien oikeuksien nykyisen lainkäyttöhenkilökunnan määrää olisi lainkäytön laadun kärsimättä vähennettävissä, mikäli uusi tuomioistuin edelleen hoitaisi kaikki nykyisille ylimmille tuomioistuimille kuuluvat lainkäyttötehtävät.

Työryhmän esittämän organisointimallitarkastelun perusteella ylimpien tuomioistuinten yhdistäminen vaikutti olevan sitä mielekkäämpää, mitä vähäisemmiksi niiden käsiteltävät asiamaarat mahdollisten lainkäyttöjärjestelmään tehtävien muiden muutosten seurauksena muodostuvat. Jos vastaavat tehtävät siirtyvät jonkin muun tahon hoidettaviksi, ei kyse kuitenkaan valtiontalouden kokonaisuuden kannalta välttämättä ole varsinaisista säästöistä. Oikeuskansleri totesi, että ylimpien tuomioistuinten yhdistämistä koskevaa kysymystä olisi perustelumpaa käsitellä osana lainkäyttöjärjestelmämme kehittämistarpeiden kokonaistarkastelua kuin mahdollisena yksittäisuudistuksena (OKV/4/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista koskevasta selvitysmiesten arviomuistioista. Oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa selvitysmiesten muistiossaan esittämään. Hän otti kuitenkin lausunnossaan kantaa muistion yksityiskohtaan, joka liittyi oikeuskanslerin tehtäviin tuomioistuinten valvojana. Selvitysmiesten mielestä ei ollut perusteltua, että mahdollisesti perustettavalle tuomioistuinvirastolle annettaisiin tuomareiden valvontaan ja kurinpitoon liittyviä toimivaltuuksia, minkä vuoksi

se ei voisi tutkia tuomioistuinten toiminnasta tehtyjä kanteluita. Arviomuistiossa todettiin, että tuomioistuinvirasto siirtäisi sille mahdollisesti tehdyt kantelut ylimpien laillisuusvalvojien tutkittaviksi.

Oikeuskanslerilla on tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa oikeuskanslerin lausunnossaan tarkemmin selostamista syistä korostunut rooli. Oikeuskanslerin mielestä olisi siihen nähden perusteltua säätää mahdollisesti perustettavan keskushallintoviranomaisen toimintaa sääntelevässä laissa, että kyseinen viranomainen siirtäisi sille tuomioistuinten toiminnasta tehdyt kantelut oikeuskanslerin käsiteltäviksi (OKV/6/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

Käräjäoikeusverkoston kehittäminen

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa käräjäoikeusverkoston kehittämistä pohtineen työryhmän mietinnöstä. Työryhmä oli ilmoittanut tavoitteenaan olleen vahvistaa käräjäoikeuksia muodostamalla hallinnollisesti suurempia yksiköitä, jotta työt ja resurssit voidaan jakaa tehokkaammin ja tasaisemmin. Oikeuskansleri totesi, että tavoite oli sinänsä kannatettava ja käräjäoikeuksien osamisen vahvistaminen isompia yksiköitä perustamalla toiminnallisesti perusteltua. Kyseisenlaista käräjäoikeusverkoston rakenteellista kehittämistä oli merkittävässä määrin jo tehtykin.

Toimeksiantonsa mukaan työryhmän oli tullut ottaa työssään huomioon kansalaisnäkökulma ja maantieteelliset näkökohdat. Oikeuskanslerin arvion mukaan käräjäoikeuksien toimintojen voimakkaasta keskittämisestä suuriin kaupunkeihin on odotettavissa haittoja muun ohella oikeuspalveluita tarvitseville ihmisille. Alioikeuksien keskittäminen muutamiin

suurimpiin kaupunkeihin tulee todennäköisesti vaikeuttamaan asianajopalveluiden saamista seuduilla, joista käräjäoikeudet lakkautettaisiin. Lisäksi toimintojen keskittäminen lisää valtionkin kustannettaviksi tulevia matkakuluja, joiden määrää ei ole kyetty arvioimaan. Etenkin jos työryhmän esityksessä toimintaan jääviksi kaa-vaillut käräjäoikeuksien sivukansliat aikaa myö-ten lakkautetaan muun ohella niiden johtami-selle aiheuttamien haasteiden vuoksi, jäisi useita maakuntia ja verraten suuriakin kaupunkeja oi-keudenhoidon reuna-alueiksi. Etäisyydet muo-dostuvat suurimmiksi alueilla, joilla myös lii-kenneyhteydet ovat huonoimmat.

Työryhmän mietinnössä todetuin tavoin alioikeuksien tulee olla kooltaan sellaisia, et-tä ne kykenevät tuottamaan laadukasta oikeus-turvaa ja että riittävä yleis- ja erityisosaaminen niissä voidaan varmistaa. Oikeuskansleri tote-si aiheellisesti voitavan kuitenkin kysyä, edel-lyttääkö käräjäoikeuden osaamisen takaaminen todella aivan niin suurien yksiköiden perus-tamista kuin työryhmä äärimmillään on esittä-nyt. Oikeuskanslerin huomiota herätti tältä osin erityisesti työryhmän ehdotus Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon ja Etelä-Savon käräjäoikeuksien yhdistämisestä alueeltaan huomattavan suurek-si, väestöpohjaltaan runsaan 566 000 asukkaan, alioikeuspiiriksi. Käräjäoikeuden suuri koko ei työryhmän mietinnön liitteestä ilmenevien kä-räjäoikeuksien käsittelyaikatietojen perusteella näyttänyt ainakaan sellaisenaan johtavan myös-kään asioiden lyhyisiin käsittelyaikoihin. Oi-keuskanslerin mielestä jatkovalmistelussa saat-taisi olla aiheellista pyrkiä vielä tarkemmin selvittämään, saavutetaanko hyvin pitkälle me-nevällä käräjäoikeuksien yhdistämisellä todella sellaisia hyötyjä, että se on perusteltua siitä ai-heutuviin haittoihin nähden (OKV/18/20/2015, ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esit-telijänä Petri Martikainen).

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Oikeusministeriön menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa

Kantelija oli tiedustellut oikeusministeriöltä yksi-tyshenkilön velkajärjestelyasiassa määrätyn sel-vittäjän palkkiosta annetun oikeusministeriön asetuksen ja siinä määriteltyjen palkkioiden tar-kistamisen käsittelyä. Hänelle oli annettu vastaus, jossa oli muun muassa todettu, että selvittäjän palkkion korottamista on käsitelty useaan ottee-seen viimeksi kuluneiden vuosien aikana ja että asia on jälleen esillä tulevan talousarvionsuunnitte-lun yhteydessä. Kantelija oli vastauksen johdosta pyytänyt saada perehdyttäväkseen asiakirjat, joi-ta hänelle ei kuitenkaan ollut toimitettu. Hänelle oli yli kaksi viikkoa asiakirjapyyntöä todettu ai-noastaan, että eduskunnalle annettava hallituksen esitys seuraavan vuoden talousarvioksi on proses-sin ensimmäinen julkinen asiakirja ja että vuoden 2015 talousarvio löytyy netistä.

Oikeuskansleri totesi, että oikeus saada pe-rusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvata-keita. Oikeus joko saada pyydetty asiakirja tai saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös on ehdoton eikä viranomaisella ole tästä syystä menettelyn suhteen harkintavaltaa. Tarvittaessa asiakirjan pyytäjää voidaan julkisuuslain 13 §:n mukaisesti avustaa asiakirjan yksilöinnissä.

Julkisuuslain mukaan asiakirjan pyytäjälle on aina ilmoitettava kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kirjallisesti asian vireille saattan-neelta henkilöltä on tiedusteltava, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Oikeuskansleri korosti, että julkisuuslain 14 §:n

3 momentin menettelyä koskeva säännös soveltuu myös tilanteisiin, jossa viranomaisen hallussa ei ole pyydettyä asiakirjaa. Kieltäytyminen luovuttaa asiakirjaa voi perustua myös esimerkiksi siihen, ettei kyse ole julkisuuslain tarkoittamasta viranomaisen asiakirjasta tai että viranomaisen asiakirja ei ole vielä tullut julkiseksi. Sen jälkeen, kun kieltäytymisestä on annettu valituskelpoinen päätös, hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu arvioida päätöksen lainmukaisuus.

Oikeuskansleri kiinnitti oikeusministeriön huomiota julkisuuslain 14 §:ssä säädettyyn tiedon antamista koskevaan menettelyyn, erityisesti sen 3 momentissa säädettyihin velvoitteisiin ilmoittaa asiakirjan pyytäjälle kieltäytymisen syy, antaa asiakirjan pyytäjälle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, ja antaa asiakirjapyyntöön tarvittaessa valituskelpoinen päätös (OKV/1313/1/2015, ratkaisijana Jaakko Jonkka ja esittelijänä Hanna-Mari Pekuri).

TUOMIOISTUIMET

Rikosasian ratkaiseminen virheellisessä kokoonpanossa

Oikeudenkäymiskaaren mukaan käräjäoikeus on rikosasiassa päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja, jos mistään syytteessä tarkoitettusta yksittäisestä rikoksesta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin vankeutta enintään kaksi vuotta. Käräjäoikeus oli ratkaissut rikosasian yhden tuomarin kokoonpanossa, vaikka käsiteltävänä olleesta rikoksesta oli säädetty enintään kolmen vuoden vankeusrangaistus.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että virhe kohdistui tuomiovallan käytön ydinalueelle ja oli siten menettelyllisenä virheenä vakava, vaikkakin se oli tässä tapauksessa korjattavissa, kun ho-

vioikeus oli palauttanut asian käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi. Hän antoi käräjätuomarille huomautuksen vastaisen varalle lainvas- taisesta menettelystä (OKV/1037/1/2014; ratkai- sijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan rangaistukseen liikenneturvallisuuden vaarantamisesta. Hovioikeus ei ollut muuttanut käräjäoikeuden tuomiota. Hovioikeuden tuomioon ei ollut haettu valituslupaa korkeimmalta oikeudelta, joten hovioikeuden tuomio oli jäänyt lainvoimaiseksi. Korkein oikeus oli sittemmin purkanut hovioikeuden tuomion, koska se oli perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Korkeimman oikeuden mukaan liikenneturvallisuuden vaarantaminen oli syyksiluettu hovioikeuden tuomiossa selvästi vastoin rikoslaissa ilmaistua, rikosoikeuden perustavimpiin periaatteisiin kuuluvaa laillisuusperiaatetta. Kantelija arvosteli käräjäoikeuden ja hovioikeuden menettelyä korkeimman oikeuden purkuratkaisuun viitaten.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että hovioikeuden tuomioon liittyneet laillisuusperiaatetta koskeneet korkeimman oikeuden esittämät näkökohdat koskivat lähtökohtaisesti samalla tavoin myös käräjäoikeutta. Käräjäoikeuden menettely tosin poikkesi siltä osin hovioikeuden menettelystä, että saadun selvityksen mukaan laillisuusperiaatetta koskevat kysymykset eivät nimenomaisesti nousseet esille käräjäoikeuden käsittelyssä. Mainittua voitiin oikeuskanslerin mukaan pitää käräjäoikeuden menettelyn moittittavuutta jossain määrin vähentävänä seikkana.

Vastaaja oli sen sijaan valituksessaan hovioikeudelle nimenomaan lausunut, että tapauksessa käsillä ollutta ohjetta ei voinut käyttää liikenneturvallisuuden vaarantamisen rangaistusvastuun

perusteena. Hovioikeus ei ollut lainkaan ottanut kantaa tähän väitteeseen. Koska asia ei käräjäoikeudessa ollut lainkaan noussut esille ja käräjäoikeuden ratkaisun perusteluissa ei näin ollen ollut lainkaan otettu asiaan kantaa, olisi oikeuskanslerin mukaan perusteltua ollut, että hovioikeus olisi ottanut tähän olennaiseen väitteeseen kantaa täydentäen näin käräjäoikeuden perusteluja. Ottamalla perustellen kantaa kyseiseen väitteeseen hovioikeus olisi lisäksi nimenomaisesti joutunut punnitsemaan ratkaisunsa oikeudellista kestävyyttä.

Oikeuskanslerilla ei sinänsä ollut lisättävää korkeimman oikeuden purkuratkaisussa esitettyyn. Korkein oikeus oli selvittänyt oikeustilan ja vahvistanut oikean soveltamisen asiassa. Oikeuskansleri totesi, että korkeimman oikeuden purkuratkaisussa esitetyn perusteella käräjäoikeus ja hovioikeus olivat lähtökohtaisesti menettelleet lainvastaisesti tuomitessaan vastaajan rangaistukseen teosta, joka ei ollut rangaistava. Tapaukseen liittyneet rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeneet kysymykset eivät oikeuskanslerin mukaan olleet sillä tavoin ”aidosti tulkinnallisia”, että käräjäoikeuden ja hovioikeuden menettelyyn ei lainkaan olisi voinut kohdistaa laillisuusvalvonnallista moitetta. Oikeuskanslerilla ei kuitenkaan asiaa kokonaisuutena arvioiden ollut perusteita pitää käräjäoikeuden ja hovioikeuden menettelyä niin moitittavana, että hänellä olisi ollut aihetta ryhtyä muihin toimenpiteisiin kuin kiinnittää asian ratkaisemiseen osallistuneiden käräjätuomarin sekä hovioikeuden jäsenten ja esittelijän huomiota päätöksessä esittämäänsä (OKV/464/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

Sähköpostiviestin käsittely käräjäoikeudessa

Kantelija kertoi lähettäneensä tammikuussa 2012 käräjäoikeuteen sähköpostiviestin, jonka liitteenä

oli hovioikeudelle osoitettu valituskirjelmä. Kyseinen valituskirjelmä koski käräjäoikeudessa käsiteltäviä ulosottoasioita. Kantelijan mukaan hänen sähköpostiviestinsä liitteineen oli kuitenkin kadonnut käräjäoikeudessa.

Hankitun selvityksen mukaan kantelijan sähköpostiviesti liitteineen oli tosiasiallisesti saapunut käräjäoikeuteen kantelijan mainitsemana päivänä tammikuussa 2012. Viestin liitteenä ollut kantelijan valituskirjelmä oli selvityksestä päätellen saapunut käräjäoikeuteen valitukselle asetetun määräajan kuluessa. Sähköpostiviestiä liitteineen ei kuitenkaan ollut käräjäoikeudessa kirjattu tai muulla tavalla rekisteröity saapuneeksi ja välitetty edelleen asian käsittelijälle. Sähköpostiviesti liitteineen oli jossain vaiheessa poistettu käräjäoikeuden virastosähköpostikannasta. Käräjäoikeuden asiakirjoihin oli merkitty, että valituskirjelmää ei ollut saapunut käräjäoikeuteen määräajan sisällä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että käräjäoikeudessa oli tapahtunut varsin vakava virhe ulosottoasian käsittelyssä. Kantelijan sähköpostitse käräjäoikeuteen lähettämä ja sinne saapunut viesti, jonka liitteenä oli valituskirjelmä, oli tapahtuma-aikaan jäänyt lainvastaisesti kirjaamatta tai muulla tavalla rekisteröimättä saapuneeksi käräjäoikeuteen. Syytä tähän ei jälkikäteen kyetty selvittämään. Jälkikäteen ei myöskään enää kyetty selvittämään, kuka tai ketkä nimenomaiset henkilöt olivat tapahtuma-aikaan tammikuussa 2012 olleet vastuussa käräjäoikeuden virastosähköpostikantaan tulleiden viestien käsittelystä. Viestin poistamista koskeva tarkempi tapahtumainkulku jäi niin ikään avoimeksi.

Sen jälkeen kun kantelijan sähköpostiviesti liitteineen saatiin kesäkuussa 2015 tietojärjestelmistä selvitettyä, kantelijan valituskirjelmää koskenut ulosottoasia siirtyi hovioikeuteen muutoksenhakuasiana käsiteltäväksi. Kantelija ei näin ollen näyttänyt menettäneen muutoksenha-

kuoikeuttaan, mutta asian käsittely viivästyi kerrotun vuoksi usealla vuodella.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää kärjäoikeuden vakavaa huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen kärjäoikeuteen saapuneiden sähköposti-viestien käsittelyssä (OKV/1477/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

Rikosasian ratkaiseminen vastaajan poissa ollessa

Kantelija oli kärjäoikeudessa kiistänyt kihlakunnansyyttäjän häneen kohdistaman syytteen ja vaatinut sen tutkimatta jättämistä tai hylkäämistä sekä vaatinut tulla asiassa kuulluksi henkilökohtaisesti. Kantelija oli esittänyt kiistämislleen yksilöidyt perustelut.

Kärjäoikeus oli määrännyt kantelijan saapumaan tuomioistuimen pääkäsittelyyn henkilökohtaisesti sakon uhalla. Pääkäsittelyn peruunnuttua toistuvasti vastaajan terveydentilasta johtuvien poissaolojen vuoksi, pääkäsittely oli lopulta toimitettu kärjäoikeuden hylättyä päätöksellään kantelijan jälleen esittämän pyynnön pääkäsittelyn siirtämisestä heikon terveydentilansa perusteella. Syyttäjä oli pääkäsittelyssä tarkistanut syytettään ja asia oli ratkaistu kantelijan poissaolosta huolimatta. Kärjäoikeus oli luenut kantelijan syyksi tarkistetun syytteen teonkuvauksen mukaisesti kavalluksen ja tuominnut hänet tästä teosta kolmen kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen sekä velvoittanut kantelijan suorittamaan asianomistajalle vahingonkorvausta sekä korvausta asianosais- ja oikeudenkäyntikuluista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kantelijan rikosasia ei ollut sellainen, että se olisi voitu ratkaista vastaajan ja hänen asiamie-

hensäkin poissa ollessa. Kärjätuomarin vakavaa huomiota kiinnitettiin asianosaisten läsnäoloa rikosoikeudenkäynnissä koskevaan sääntelyyn (OKV/330/1/2015 ja OKV/1372/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Haasteen antamisen joutuisuus

Kärjäoikeus ei ollut asianomistajan yksin ajamassa rikosasiassa antanut haasteita tiedoksi vastaajille ennen syyteoikeuden vanhentumista. Asian vireille tullessa aikaa syyteoikeuden vanhentumiseen oli kuitenkin ollut vain alle kuukausi, mitä oli pidettävä kohtuullisen lyhyenä aikana. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kärjätuomarin huomiota vanhentumisaikojen seuraamiseen ja haasteiden joutuisaan antamiseen. Katso myös sivu 113 (OKV/1896/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Käsittelyn viipyminen hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeus oli siirtänyt sille toimitetun valituksen/kantelun toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle vasta sen jälkeen, kun kantelulle asetettu määräaika oli jo kulunut. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei asiassa ollut ilmennyt hallinto-oikeuden lainvastaista menettelyä. Huomioon ottaen perustuslain säännöksen asian asianmukaisesta ja viivytyksettömästä käsittelystä hän kuitenkin katsoi, että asianmukaisena menettelynä asiakkaiden oikeusturvan kannalta voidaan pitää sitä, että valitus tai kantelu siirretään mahdollisimman pian toimivaltaiselle viranomaiselle. Tällöin tuomioistuimen sisäiset menettelytavat asian siirtämiseksi tulisi järjestää riittävän toimiviksi (OKV/561/1/2014; ratkaisijana apulais-

oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

Kansainvälistä veroasiaa koskevan valituksen käsittelyaika hallinto-oikeudessa oli ollut 21,3 kuukautta. Kansainvälisten verovalitusten käsittelyajat oli vuosien 2012 ja 2013 jälkeen saatu kuitenkin selvästi lyhenemään. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä valituksen kohtuuttoman pitkästä käsittelyajasta hallinto-oikeuden tietoon (OKV/988/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Kunnallisvalituksen käsittely hallinto-oikeudessa oli kestänyt 19 kuukautta. Kunnallisasioiden keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeudessa oli selvityksen mukaan 9,5 kuukautta. Kysymys ei ollut laajasta, tulkinnanvaraisesta asiasta, jonka selvittäminen ja ratkaiseminen olisi vaatinut erityisen paljon aikaa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei valituksen käsittely tapahtunut perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä (OKV/1822/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Valitusasian käsittely hallinto-oikeudessa oli kestänyt noin 10½ kuukautta. Lain mukaan kantelukirjoituksessa tarkoitettu asia olisi tullut käsitellä kiireellisenä. Hallinto-oikeussihteeri ei epähuomiossa ollut lähettänyt selvityksen liitteitä kantelijalle vastaselityspyynnön mukana. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asian käsittelyaika vastannut yliopistolain ja perustuslain mukaisia vaatimuksia asian viivytyksettömästä käsittelystä. Apulaisoikeuskansleri katsoi myös, ettei valtion virkamieslain vaatimus virkamiehen hyvästä ja huolellisesta toiminnasta toteutunut kantelun tarkoittamassa tilanteessa (OKV/707/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeus-

kansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

Käsittelyn viipyminen vakuutus-oikeudessa

Eläkettä koskevan valitusasian käsittely vakuutus-oikeudessa oli kestänyt noin kolme vuotta ja neljä kuukautta. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että asian esivalmisteluvaihe oli ollut suhteellisen pitkä, mutta siitä huolimatta asiassa oli päädytty pyytämään runsaasti lisäselvityksiä vielä noin kaksi vuotta sen jälkeen, kun asia oli tullut vireille. Selvityksestä ja asiakirjoista ei muutenkaan kaikilta osin selvinnyt, miten asian käsittely oli edennyt. Asian käsittelyaikaan oli vaikuttanut myös se, että jaoston, jolla asia oli käsiteltävänä, puheenjohtaja oli ollut virkavapaalla asian käsittelyn aikana eikä puheenjohtajaa ollut katsottu voitavan vaihtaa kesken käsittelyn. Oikeuskansleri totesi, ettei hänellä ollut perusteita kyseenalaistaa sitä, etteikö asia ollut ollut perusteltua käsitellä kokoonpanossa, joka oli siihen perehtynyt ja joka oli hankkinut tarvittavat lisäselvitykset. Kun kuitenkin asian käsittely oli jo jaoston puheenjohtajan virkavapauden alkaessa kestänyt yli kaksi vuotta ja yhdeksän kuukautta, ei oikeuskansleri voinut pitää asianmukaisena, että asian käsittelyä ei ollut järjestetty niin, ettei virkavapaus olisi enää vaikuttanut käsittelyaikaan. Oikeuskansleri totesi, että valitusasian käsittelyaika oli poikennut huomattavasti kyseisten eläkeasioiden keskimääräisestä käsittelyajasta vakuutus-oikeudessa ja se oli ollut kohtuuttoman pitkä. Asian käsittely ei ollut edennyt perustuslain 21 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Vakuutus-oikeuden edellä mainitun päätöksen poistamista koskevan asian käsittely vakuutus-oikeudessa oli kestänyt noin kaksi vuotta ja kaksi kuukautta. Hakemuksen käsittely oli kestänyt selvästi pidempään kuin poistamista koske-

vien hakemusten käsittely keskimäärin. Oikeuskansleri totesi muun muassa, että hänellä ei ollut perusteita kiistää vakuutus oikeuden näkemystä siitä, etteikö poistoa koskevan hakemuksen käsittelyminen eräiden samaan aikaan vireillä olleiden eläkeasioita koskevien valitusasioiden kanssa ollut perusteltua. Asiassa oli ollut runsaasti kirjeenvaihtoa hakemuksen tekijän asiamiehen ja vakuutus oikeuden välillä ja asiamies oli toimittanut runsaasti lisäselvityksiä vakuutus oikeuteen. Oikeuskansleri totesi, ettei hänellä ollut perusteita katsoa, että asian käsittelyssä olisi missään yksittäisessä vaiheessa viivytelty. Asian kokonaiskäsittelyaika oli kuitenkin muodostunut varsin pitkäksi ja sitä voitiin pitää kohtuuttomana.

Oikeuskansleri saattoi vakuutus oikeuden tietoon valitusasian ja päätöksen poistamista koskevan hakemus asian käsittely ajasta lausumansa ja kiinnitti vakuutus oikeuden huomiota perustuslain 21 §:n 1 momentissa viivytyksettömystä käsittelystä säädettyyn (OKV/868/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Kantelijan sairauspäivärahaa koskevan valituksen käsittely vakuutus oikeudessa oli kestänyt lähes vuoden ja kymmenen kuukautta, mikä oli selvästi pidempi käsittelyaika kuin vastaavien asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli ollut kyseisenä ajankohtana. Asiakirjoista ei ilmennyt sellaista, että viipymiselle olisi voitu katsoa olleen hyväksyttävä syy. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan asian käsittely oli viivästynyt ja käsittelyaikaa oli pidettävä kohtuuttoman pitkänä, minkä vuoksi hän kiinnitti vakuutus oikeuden huomiota perustuslain 21 §:n 1 momentissa viivytyksettömystä käsittelystä säädettyyn.

Kantelija oli pyytänyt vakuutus oikeudelta arvion asiansa käsittely ajasta, mutta vuosilomien vuoksi vakuutus oikeudessa ei ollut ollut paikalla ketään, joka arvion olisi voinut antaa.

Kantelijalle ei ollut myöhemminkään ilmoitettu arviota valitusasiansa käsittely ajasta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka tuomioistuini olisi kyennyt antamaan arviota käsittely kokoonpanoon kuuluvien henkilöiden loman vuoksi arviota pyydettyä, olisi arvio tullut antaa ilman eri pyyntöä pian sen jälkeen, kun arvion tekeminen oli mahdollista. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakuutus oikeuden huomiota hallintolainkäyttölain 30 a §:ssä käsittely aika-arvion antamisesta säädettyyn (OKV/1419/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN

Rangaistustuomioiden tarkastamista varten Oikeusrekisterikeskus toimittaa sille annetun ohjeen mukaisesti oikeuskanslerin virastoon osan käräjäoikeuksien Oikeusrekisterikeskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitus vastaa tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmasta. Sen perusteella on mahdollista havaita yksittäisessä tuomiossa 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 harjoitetaan, järjestelmä tuo kuitenkin tehokkaasti esiin.

Havaitun virheen seuraamuksena voi olla huomautus, lausuttu käsitys tai määräys virkasytteen nostamisesta. Käytännössä yleisin seuraamus on käsityksen lausuminen. Mainittujen seuraamusten ohella virhe saattaa jossakin tapauksessa antaa aiheen tuomion purkamista koskevan esityksen tekemiseen korkeimmalle oikeudelle. Vastajaan eduksi purkuesitys

tehdään yleensä, kun virheestä katsotaan aiheutuneen vastaajalle haittaa tai vahinkoa.

Vuonna 2015 ratkaistiin 160 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Kuusi tapauksista johti huomautuksen antamiseen ja 36 käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Purkuesityksiä korkeimmalle oikeudelle tehtiin kuusi.

Rangaistuksen tuomitseminen vanhentuneesta teosta

Puheenjohtajalle annettiin huomautus tuomiossa olleen virheen perusteella, kun vastaaja oli hänelle syyksi luetun laittoman uhkauksen ohella tuomittu vahingonteosta. Haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi sen jälkeen, kun syyteoikeus teosta oli jo vanhentunut. Virhe oli tapahtunut huomaa-mattomuudesta. Jutun asianomistaja oli oleskelut ulkomailla, minkä vuoksi jutun käsittely oli viivästynyt. Ajan kulumisen vuoksi vahingontekorikos oli vanhentunut. Virheestä ei ollut aiheutunut vahinkoa kysymyksessä olevan rikosasian asianosaisille, koska hovioikeus oli hylännyt käräjäoikeuden syyksilukeman vahingonteon syyte-oikeuden vanhentumisen perusteella ja vapauttanut vastaajan tältä osin tuomitusta rangaistuksesta. (OKV/33/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Vähimmäisrangaistuksen alittaminen

Puheenjohtajalle annettiin huomautus tuomiossa olleen virheen perusteella tapauksessa, jossa vastaajalle oli tuomittu rikoslain 2 c luvun 2 §:n vastaisesti 10 päivän mittainen vankeus-rangaistus, vaikka kyseisen lain kohdan mukaan määräaikaisen vankeusrangaistuksen vähimmäispituus on 14 päivää. Puheenjohtajan mukaan rangaistus on määrätty virheellisesti

poiketen rikoslaissa määrätystä vähimmäisran-gaistuksesta. (OKV/41/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Rangaistusasteikon alittaminen

Puheenjohtajalle annettiin huomautus tuomiossa olleen virheen perusteella tapauksessa, jossa vastaajalle oli tuomittu rikoslain 36 luvun 2 §:n vastaisesti kolmen kuukauden mittainen vankeus-rangaistus, vaikka kyseisen lainkohdan mukaan tekijä on tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi. Puheenjohtajan mukaan kysymys oli inhimillisestä virheestä, jossa oli jäänyt huomaamatta minimirangaistus neljä kuukautta vankeutta (OKV/37/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika

Kolmessa asiassa tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin huomautus, kun vastaajalle määrätyn ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika alitti rikoslain 2 b luvun 3 §:ssä säädetyn koeajan vähimmäispituuden.

Yhdessä tapauksessa koeaika oli määrätty päätymään kuusi kuukautta tuomion antopäivän jälkeen. Tuomittu koeaika alitti huomattavasti rikoslain 2 b luvun 3 §:ssä säädetyn koeajan vähimmäispituuden (OKV/4/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kahdessa muussa tapauksessa käräjäoikeuden puheenjohtaja oli lyhyen ajan sisällä antanut kaksi tuomiota, joissa vastaajalle tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika

oli määrätty päättymään tuomion antopäivänä (OKV/3/30/2015 ja OKV/8/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Lisäksi puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin 15 tapauksessa huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2 b luvun 3 §:n soveltamisessa, kun vastaajalle oli määrätty rikoslain 2 b luvun 3 §:ssä säädettyä lyhyempi ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika (esim. OKV/6/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Yhdyskuntapalvelu

Kahdessa tapauksessa puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelua koskevien säännösten soveltamisessa, kun vastaajalle tuomitun vankeusrangaistuksen sijasta määrätty yhdyskuntapalvelu alitti laissa säädetyn yhdyskuntapalvelurangaistuksen vähimmäistuntimäärän (OKV/97/30/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori ja OKV/7/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Yhdyskuntapalvelun muuntaminen vankeudeksi

Kolmessa asiassa käräjäoikeuden puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelua koskevien säännösten soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajan suorittamatta oleva yhdyskuntapalvelu oli muutettu vankeudeksi käyttämällä eri muuntosuhdetta kuin mitä yhdyskuntapalvelua määrittäessä oli käytetty (OKV/13/30/2015, OKV/14/30/2015 ja OKV/20/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeus-

kansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kirjoitusvirhe tai siihen rinnastettava virhe

Kuudessa tapauksessa kiinnitettiin tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman kirjoittamisessa siinä olleen kirjoitusvirheen tai kirjoitusvirheeseen rinnastettavan virheen johdosta. Selvä kirjoitusvirhe ei yleensä johda käsityksen lausumiseen. Kyseessä olevissa tapauksissa virhe oli ollut tuomiolauselman kohdassa, jossa se oli ollut omiaan vaikuttamaan mahdolliseen rangaistuksen täytäntöönpanoon tai antamaan muuten virheellisen kuvan tuomion sisällöstä.

Yhdessä tapauksessa toisen vastaajalle syyksiluetuista pahoinpitelyistä sijasta tuomiolauselman oli merkitty syyksi luettuna tekona törkeä pahoinpitely (OKV/75/30/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdessä tapauksessa syyksiluettun varomattoman käsittelyn sijasta tuomioon oli merkitty syyksiluettuna tekona törkeä rattijuopumus (OKV/5/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kahdessa tapauksessa vastaajan maksettavaksi määrätyn korvauksen viivästyskoron alkamispäivä oli jäänyt merkitsemättä tuomiolauselman (OKV/37/30/2014 ja OKV/64/30/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdessä tapauksessa tuomiosta ei käynyt selkeästi ilmi syyksiluettut teot eikä vastaajalle niiden joh-

dosta tuomittu rangaistus (OKV/2/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Yhdessä tapauksessa tuomiolauselman oli kirjoitusvirheen vuoksi merkitty huomattavasti todellista vapaudenmenetysaikaa pidempi vapaudenmenetysaika (OKV/11/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Oheissakko ja sen laskeminen

Uutena virhetyyppinä huomattiin vankeusrangaistuksen ohessa määrättyihin sakkoihin liittyvä asia. Rikosasioiden tuomiojärjestelmä Ritun sisältämä sakkolaskuri saattaa tuottaa virheellisen lopputuloksen, mikäli tuomari tai muu laskuria käyttävä unohtaa painaa ”Laske”-painiketta muutettuaan laskuriin syötettyjä lukuja. Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa kolmessa tapauksessa, kun sakon kokonaisrahamäärä oli edellä mainitun järjestelmäominaisuuden vuoksi virheellinen. Katso myös sivu 110 (OKV/26/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen sekä OKV/30/30/2015 ja OKV/31/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Aikaisemmin tuomitun vankeusrangaistuksen huomioon ottaminen

Kolmessa eri asiassa käräjäoikeuden puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltamisessa. Yhdessä tapauksessa vastaajalle aikaisemmin tuomittu ehdollinen vankeusrangaistus katsottiin riittäväksi seuraamukseksi vastaajalle

syyksi luetuista teoista. Laissa ei ole säännöstä muun kuin aikaisemmin tuomitun ehdottoman vankeusrangaistuksen huomioon ottamisesta rangaistusta määrättäessä (OKV/79/30/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori). Muissa tapauksissa vastaajalle tuomittua vankeusrangaistusta oli kohtuullistettu ottamalla huomioon tuomio, joka oli annettu ennen vastaajalle syyksi luettuja tekoja (OKV/22/30/2015 ja OKV/39/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Ajokiellon määrääminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin kolmessa tapauksessa huolellisuuteen ja tarkkuuteen ajokorttilain 64 ja 66 §:n soveltamisessa. Yhdessä tapauksessa vastaaja oli tuomittu kahdesta eri törkeästä rattijuopumuksesta ja hänelle oli määrätty lainkohdan vastaisesti alle vuoden mittainen ajokielto (OKV/21/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Kahdessa muussa tapauksessa vastaajalle oli määrätty ajokorttilain 66 §:ssä säädettyä lyhyempi ajokielto (OKV/19/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen ja OKV/32/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Nuori henkilö

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 6 luvun 8 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaaja oli tuomittu varkauden yrityksestä nuorena henkilönä, vaikka hän oli tekohetkellä jo ollut 18 vuotta täyttänyt (OKV/23/30/2015; ratkaisijana apulais-

oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Tuomiolauselmalla näkyvät korjausmerkinnät

Tuomiolauselmasta ei ilmennyt, oliko vastaajan vapaudenmenetysaikaa vähennetty vastaajalle tuomitusta nuorisorangeistuksesta. Tuomiolauselmasta näkyi lisäksi, että tuomiota oli korjattu kaksi kertaa, mutta siitä ei käynyt ilmi, mihin 14.8.2014 tehty korjausmerkintä kohdistui.

Asiassa puheenjohtajana toimineen käräjätuomarin selvityksen mukaan apulaisoikeuskanslerilla käytössään ollut jäljennös tuomiosta oli erisältöinen kuin käräjäoikeuden kansliassa antama sekä hovioikeuden tuomion liitteenä ollut tuomio. Käräjätuomari epäili selvityksessään, että virhe voisi johtua rikosasioden tuomiojärjestelmä Ritusta (Ritu-järjestelmä).

Oikeuskanslerinvirasto selvitti asiaa Ritu-järjestelmää ylläpitävältä Oikeusrekisterikeskukselta. Selvityksessä ilmeni, että epäilty virhe oli järjestelmästä johtuva. Oikeusrekisterikeskus ilmoitti oikeuskanslerinvirastolle, että virhe tullaan korjaamaan. Katso myös sivu 110 (OKV/1/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

SYYTTÄJÄLAITOS

Rikoksen vanhentuminen syyteharkinnassa

Kihlakunnansyyttäjän syyteharkintaan oli tullut asia, jossa kaksi henkilöä oli epäiltynä viidessä vuodessa vanhentuvasta pahoinpitelystä ja kolmas henkilö kahdessa vuodessa vanhentuvasta järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta.

Viimeksi mainittu rikos vanhentui syyteharkinnan aikana. Syyttäjä oli saanut esitutkintapöytäkirjan vasta noin 2½ kuukautta ennen lievemman rikoksen vanhentumista, koska esitutkinta oli kestänyt varsin kauan, 21 kuukautta.

Syyttäjän laiminlyöntiä arvioitaessa voitiin lieventävänä seikkana ottaa huomioon se hänen kertomansa seikka, että hänen tarkoituksenaan oli joka tapauksessa ollut tehdä syyttämättäjättämispäätös mainitusta kahdessa vuodessa vanhentuvasta rikoksesta ja keskittyä vakavampaan rikokseen eli viidessä vuodessa vanhentuvaan pahoinpitelyyn. Tämän vuoksi ja eräillä muillakin asiassa ilmenevillä perusteilla syyttäjän laiminlyönnillä voitiin siten katsoa olevan suurempi merkitys periaatteelliselta kannalta kuin käytännön seurauksiltaan.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuitenkin syyttäjänviranomaisten huomion joutuisuuden merkitykseen syyteharkintaan liittyvissä virkatehtävissä (OKV/1067/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

Nuoria henkilöitä koskevan rikosasian viipyminen

Rikoksen tekoaikana nuoria henkilöitä koskeneen rikosasian käsittelyaika esitutkinnan alkamisesta lainvoimaiseen käräjäoikeuden tuomioon oli kestänyt yhteensä vajaat kaksi vuotta. Asia oli viipynyt poliisissa runsaan vuoden ja syyttäjällä runsaat puoli vuotta. Käräjäoikeus oli hoitanut oman osuutensa joutuisasti.

Syyttäjä oli joutunut asiassa peruuttamaan jo nostamansa syyteen, koska kyseisestä rikoksesta syyttäminen edellytti valtakunnansyyttäjän syytemääräystä. Myös syytemääräyksen jälkeen oli aiheetonta viivettä asian saattamisessa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti syyttäjän huomiota joutuisuuden mer-

kitykseen syyteharkintaan liittyvissä virkatehtävissä. Katso myös sivu 113 (OKV/1787/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

ULOSOTTO

Valtakunnanvoudinviraston menettely nimitysasioissa

Kantelija arvosteli kahta valtakunnanvoudin teemmää johtavan kihlakunnanvoudin virkanimitystä. Kantelijan mielestä esimerkiksi nimitysmuistiot olivat muun ohella yksipuolisia ja toisia hakijoita suosivia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi, että kyseisiä virkanimityksiä koskeneet nimitysmuistiot eivät kaikilta osin täyttäneet hallintolain 45 §:n 1 momentissa päätöksen perustelemiselle asetettuja vaatimuksia. Muistioissa oli keskitytty lähinnä perustelemaan nimitettäväksi ehdotetun hakijan sopivuutta sen sijaan, että ansiovertailuun mukaan otettujen kolmen kärkihakijan osalta olisi tehty aitoa vertailua. Koska hakijoiden kokemuksen monipuolisuus ja henkilökohtaiset ominaisuudet sekä toisessa asiassa erityisesti hakijoiden henkilökohtaiset ominaisuudet olivat muistioista ja hankitusta selvityksestä päätellen muodostuneet muutoin tasaväkisten hakijoiden ratkaisevaksi eroksi, olisi perusteltua ollut käsitellä näitä seikkoja ainakin jollain tavoin tarkemmin myös kahden muun kärkihakijan osalta.

Kantelija arvosteli myös kahta nimittämistä kihlakunnanvoudin virkasuhteeseen kahden vuoden määräajaksi. Kyseiset virkasuhteet eivät kantelijan mukaan olleet millään tavalla haettavissa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että Valtakunnanvoudinviraston menettelyä täyttää kyseiset virkasuhteet ilman mitään hakumenet-

telyä voitiin säännösten ja ohjeistuksen valossa pitää kritiikille alttiina. Avoin hakumenettely olisi tapauksessa etenkin edistänyt sen virkanimitysmenettelyn keskeisen tavoitteen toteuttamista, että tehtäviin saadaan pätevimmät käytettävissä olevat henkilöt. Hakumenettely olisi myös ulospäin, ja erityisesti ulosottoviranomaisten henkilöstön kannalta, antanut vakuuttavamman kuvan nimitysmenettelyn avoimuudesta ja puolueettomuudesta. Kihlakunnanvoutien määräraikaisista virkasuhteista olisi lisäksi ollut perusteltua ilmoittaa valtiohallinnon sisäisessä virkajärjestelytoiminnossa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle Valtakunnanvoudinviraston huomiota nimityspäätöksen perustelemisesta ja nimitysmuistion laatimisesta esittämäänsä. Hän kiinnitti vastaisen varalle Valtakunnanvoudinviraston huomiota myös määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettelystä esittämäänsä (OKV/1512/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

Ulosottoviranomaisen neuvontavelvollisuus

Ulosottovelallinen haki ulosottomieheltä helpotusta ulosottoperintään. Hakemuksesta ei kuitenkaan selvinnyt, hakiko velallinen ulosmittauksen määrään rajoittamista vai vapaakuukautta. Tässä tilanteessa ulosottomiehen olisi apulaisoikeuskanslerin mukaan tullut varmistua, että velallinen oli tietoinen käytettävissään olevista vaihtoehtoista ja tiedustella, kumpaa vaihtoehtoa hän hakemuksessaan tarkoitti.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asianomaisen ulosottoviraston ja erityisesti kantelijan asioita hoitaneen kihlakunnanulosottomiehen huomion asianmukaisuuden vaatimusta ja avoimuuden vaatimusta koskeviin ulosottokaaren säännök-

siin (OKV/1303/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

Huolimattomuus ulosottomenettelyssä

Kihlakunnanulosottomiehen suorittama ulosmittaus oli kohdistunut ulosottokaaren 4 luvun 48 §:ssä tarkoitettuun suojaosuuteen. Virheellisesti ulosmitatut varat oli tilitetty ulosmittausvelkojille. Kihlakunnanulosottomiehen selvityksen mukaan tilitys oli tapahtunut epähuomiossa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että jättäessään huomioimatta suojaosuuteen vaikuttavat seikat kihlakunnanulosottomies oli toiminut lainvastaisesti ja että hän oli menetellyt virheellisesti myös varojen tilittämisessä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kihlakunnanulosottomiehen huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen (OKV/1893/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Lehvä).

Ulosottovelallinen arvosteli kantelussaan, että kihlakunnanulosottomies ei ollut päättäessään eläkkeen ulosmittauksessa suojaosuudesta ottanut huomioon, että velallisella oli alaikäinen huollettava. Kihlakunnanulosottomies myönsi menelleensä huolimattomuuttaan kantelijan kuvaamalla tavalla, mutta ilmoitti ryhtyneensä asian johdosta korjaaviin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kihlakunnanulosottomiehen huomion ulosottomieheltä vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen määriteltäessä suojaosuuksia palkan ja eläkkeen ulosmittauksessa (OKV/248/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

Varojen tilittäminen täytäntöönpanokielloista huolimatta

Ulosottokaaren mukaan täytäntöönpanotoimesta tai ulosottomiehen päätöksestä saa valittaa se, jonka oikeutta toimi tai päätös koskee. Lopullisen tilityksen jälkeen voidaan valittaa vain tilityksessä olevasta virheestä (11 luku 1 §). Tuomioistuimien, joka käsittelee ulosottovalitusta, voi asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan antaa keskeytysmääräyksen (10 luku 20 § 1 mom). Ulosottomiehen on keskeytettävä täytäntöönpano saatuaan ilmoituksen keskeytysmääräyksestä (10 luku 24 § 1 mom).

Tuomioistuimen antamaa keskeytysmääräystä on pidetty keskeisenä muutoksenhakijan oikeusturvakeinona. Keskeytysmääräys estää lopullisen tilityksen ja turvaa siten ulosottovalituksen loppuun käsittelyn.

Kantelijan tapauksessa ulosottovirasto oli kahtena vuotena tilittänyt veronpalautuksen ulosmittauksen kohteena olevia varoja käräjäoikeuden antamien keskeytysmääräysten vastaisesti ulosottovelkojalle. Keskeytysmääräykset oli kirjattu ulosoton Uljas-tietojärjestelmään ja ulosmittauksen kohteena olevien rahavarojen tilitys oli alun perin keskeytynyt. Syystä tai toisesta keskeytysmääräysten voimassaolo oli kuitenkin lopullisessa tilitysvaiheessa jäänyt huomioimatta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että ulosottoviraston virheellisen menettelyn johdosta kantelija oli menettänyt tosiasiallisen mahdollisuutensa muutoksenhakuun. Ulosottovirasto oli siten loukannut perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa turvattua oikeutta asianmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ulosottoviraston vakavaa huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen ulosoton Uljas-tietojärjes-

telmään tehtävien merkintöjen kirjaamisessa ja huomioonottamisessa (OKV/1313/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Toistuvaistulon ulosmittaus

Kantelija arvosteli kihlakunnanulosottomiestä siitä, että tämä oli suorittanut palkkasaatavan ulosmittauksen ilman ennakkoilmoitusta.

Ulosmittausmenettelyssä ei todettu lainvas-
taisuutta. Kysymys oli palkan eli toistuvaissuori-
tuksen ulosmittauksesta, jossa ennakkoilmoitus-
ta ei ulosottokaaren mukaan tarvitse antaa, jos
on aihetta olettaa, että se tuntuvasti vaikeuttaa
täytäntöönpanoa. Tässä tapauksessa kantelijan
entinen työnantaja olisi todennäköisesti mak-
sanut palkkasaatavan suoraan kantelijalle, ellei
ulosmittausta olisi suoritettu ilman ennakkoi-
lmoitusta. Ennakkoilmoituksen antaminen kan-
telijalle olisi voinut tuntuvasti vaikeuttaa täytän-
töönpanoa.

Apulaisoikeuskansleri, kuten myös lausun-
non antanut Valtakunnanvoudinvirasto, löysi
kuitenkin paikallisen ulosottoviraston johtavan
kihlakunnanvoudin laillisuusvalvojalle antamis-
ta tiedoista ja selvityksestä eräiltä osin arvos-
teltavaa, joihin seikkoihin hän kiinnitti tämän
huomiota.

Johtavalla kihlakunnanvoudilla oli virheelli-
nen käsitys ulosmitatun palkkasaatavan oikeu-
dellisesta luonteesta ja siitä, mitä toistuvaistulo
käsitteenä pitää sisällään. Hän oli myös asetta-
nut laillisuusvalvojalle määrääjän täytäntöönpa-
noasian laillisuutta koskevan kannanoton an-
tamista varten, mikä oli tarpeetonta ja lakiin
perustumatonta, huomioon ottaen, ettei lailli-
suusvalvojan toimivaltaan kuulu määrätä täy-
täntöönpanoasioista (OKV/1162/1/2014; ratkai-
sijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale
ja esittelijänä Tom Smeds).

Aiheettoman maksukiellon lähettäminen

Ulosmittaus erään ulosotossa olevan saatavan
kattamiseksi oli tapahtunut virheellisesti kahteen
kertaan. Kihlakunnanulosottomies oli ensin lä-
hettänyt velallisen työnantajalle ilmoituksen, jon-
ka mukaan osa tämän palkasta tuli tilittää ulosot-
tovirastolle. Perinnässä ollut saatava tuli katetuksi
ja velallinen sai postissa kuitenkin velan maksamisesta.
Jonkun ajan kuluttua velallisen työnantaja sai
ulosottovirastosta uuden ilmoituksen, jonka mu-
kaan osa palkasta tuli jälleen pidättää ja tilittää
ulosottovirastolle saman aiemmin mainitun ulos-
ottovelan kattamiseksi. Työnantaja noudatti mää-
rystä ja tilitti rahavarat ulosottovirastolle.

Valtakunnanvoudinviraston lausunnon mu-
kaan kyse ei ollut kihlakunnanulosottomie-
hen virheellisestä menettelystä. Lausunnon mu-
kaan uuden maksukiellon tulostus ja aiemman
maksukiellon lakkautus olivat tässä tapaukses-
sa menneet ristiin. Tästä syystä tietojärjestelmä
oli lähettänyt työnantajalle sekä uuden kertapi-
dätysmaksukiellon että tiedon maksukiellon lak-
kauttamisesta. Lausunnosta on pääteltävissä, että
Valtakunnanvoudinvirasto piti syntyneitä virhet-
tä, kaksinkertaista ulosmittausta, tietojärjestel-
män eikä yksittäisen virkamiehen aiheuttamana.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että olipa syy
mikä tahansa, niin sellaisen tilanteen syntymis-
tä, että viranomaistyön tai viranomaisen yllä-
pitämän tietojärjestelmän toiminnan tuloksena
asiakkaalle lähetetään maksumuistutus tai hä-
nen työnantajalleen peräti maksukielto ulosmit-
tausasiassa, jossa maksu on jo ulosottovirastolle
suoritettu, ei voida pitää asiakkaan oikeusturvan
ja viranomaisten hallintotoiminnan asianmukai-
suuden kannalta mitenkään hyväksyttävänä. Val-
takunnanvoudinvirasto on ylimpänä ulosoton
hallintoviranomaisena viime kädessä vastuussa
siitä, että ulosoton tietojärjestelmät ovat sellai-

sia, ettei niistä aiheudu vaaraa ulosoton asiakkaiden oikeusturvalle.

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri pyysi Valtakunnanvoudinvirastoa ilmoittamaan hänelle viimeistään 31.12.2015, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kyseisen yksittäisen kanteluasian yhteydessä todetun, mutta hänen käsittääkseen yleisemmän ongelman poistamiseksi.

Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti, että se muuttaa ulosoton tietojärjestelmää. Tähän asti suojaosuuksien vuosittaisen muutoksen takia joulukuun puoleen väliin sijoittuvana viikonloppuna tehtävä automaattinen maksukieltojen uudelleentulostus on koskenut myös kertapidätysmaksukieltoja. Tietojärjestelmää muutetaan siten, että kertapidätysmaksukiellot jätetään uudelleentulostuksen ulkopuolelle. Menettely tulee kuitenkin voimaan vasta vuoden 2017 maksukieltojen tulostuksessa joulukuussa 2016, koska vuoden 2016 maksukieltojen tulostukseen ei ole enää mahdollista tehdä tietoteknisiä muutoksia (OKV/49/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

Ulosottoasian passiivirekisteröinnin päättymisen ja siitä ilmoittaminen

Kantelija oli saanut ulosottoviranomaiselta kirjeen, jossa ilmoitettiin, että hänen ulosottoasiansa passiivirekisteröinti oli päättynyt samana päivänä. Ulosottoasia, jossa kantelija oli velkojana, oli siirretty passiivirekisteriin noin vuotta aikaisemmin.

Kirjeessä mainittiin, että passiivirekisteröinnin päättymisen perustui ulosottokaaren säännökseen. Kantelija havaitsi, että mainitun lain säännöksen mukaan passiivisaatava on voimassa kaksi vuotta estetodistuksesta, eli ajankohdasta, jolloin velallinen on todettu varattomaksi. Käsitteltävänä olevassa tapauksessa passiivirekisteröinti oli kuitenkin lopetettu jo runsaan vuoden kuluttua mainitusta ajankohdasta. Kantelua tut-

kittaessa ilmeni, että passiivirekisteröinnin ennenaikainen poistaminen oli johtunut siitä, että velallinen oli asetettu konkurssiin. Menettelyssä ei todettu lainvastaisuutta.

Apulaisoikeuskansleri havaitsi kuitenkin ulosottoviranomaisen ilmoitusmenettelyssä eräitä puutteita.

Ensinnäkin kantelijalle lähetetyssä ilmoituskirjeessä oli kerrottu passiivisaatavan rekisteröinnin lopettamisen perustuneen ulosottokaaren säännökseen, jossa mainitaan rekisteröinnin olevan voimassa kaksi vuotta. Kirjeessä ei lainkaan mainittu, että passiivisaatavan rekisteröimisen ennenaikainen lopettaminen tässä tapauksessa perustui muuhun kuin lainkohdan mainitsemaan pääsääntöön, eli se johtui velallisen konkurssiin asettamisesta. Kantelijalle lähetettyä ilmoitusta voitiin siten pitää oikeudellisesti harhaanjohtavana.

Toiseksi ilmeni, ettei ulkopuolisen palveluntuottajan toimesta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla asiakkaalle lähetettävistä ilmoituksista toimiteta kopioita vastaavalle kihlakunnanulosottomiehelle eikä muullekaan ulosottoviraston virkamiehelle. Ulosottoviraston virkamiehen kertoman mukaan ulosottoviraston henkilökunta oli vain nähnyt ilmoituksista mallikappaleita.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tilanne, jossa ulosoton asiakas saamansa kirjeen perusteella ottaa yhteyttä asiansa yhteystahoksi merkittyyn virkamieheen ja saa tällöin tietää, ettei kyseinen virkamies ole edes tietoinen asiakkaalle lähetetystä ilmoituksesta eikä tunne sen oikeudellista perustetta, on omiaan heikentämään ulosottotoiminnan ja yleisemminkin viranomais-toiminnan uskottavuutta.

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri pyysi Valtakunnanvoudinvirastoa ilmoittamaan 31.3.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin se mahdollisesti katsoo aiheelliseksi ryhtyä ulosoton ilmoitusjärjestelmässä havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti, että sen asettaman ulosottotoimen rakenneu-distushankkeen lainsäädäntöryhmän esityksen pohjalta annetussa hallituksen esityksessä (HE 137/2015 vp) ehdotetaan, että passiivirekisteröinnin päättymisilmoitusten lähettämistä luovutaan. Jatkossa hakijalle tehdään ilmoitus vain asian siirrosta passiivirekisteriin, jolloin ilmoitetaan, että passiivirekisteröinti on voimassa kaksi vuotta. Valtakunnanvoudinvirasto ilmoittaa jatkossa hakijalle myös, jos passiivirekisteröinti poikkeuksellisesti päättyy ennen kuin on kulunut kaksi vuotta, vaikka tuleva sääntömuutos ei tätä edellytäkään.

Toiseksi Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti, että ulosoton tietojärjestelmää kehitetään siten, että siitä on nähtävissä kaikki velalliselle lähetettävät asiakirjat, joita voi myös avata tarkasteltaviksi näköiskopioina. Muutos on tarkoitus toteuttaa toukokuussa 2016 (OKV/997/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

JULKISET OIKEUSAPUTOIMISTOT

Oikeusaputoimiston menettely oikeusapua haettaessa

Kantelija oli toimittanut oikeusaputoimistoon oikeusapuhakemuksen ja pyytänyt samalla suosittelemaan yksityistä perheoikeuteen erikoistunutta avustajaa. Kantelijalle oli lähetetty sähköpostiviesti, jossa todettiin muun muassa, että oikeusaputoimistossa käsitellään ainoastaan yksityisten avustajien Romeo-järjestelmään laatimia sähköisiä oikeusapuhakemuksia.

Oikeuskansleri katsoi, että oikeusaputoimiston kantelijalle lähettämä viesti on ollut siltä osin virheellinen, kun siinä todetaan oikeusaputoimiston käsittelevän ainoastaan yksityisten avus-

tajien Romeo-järjestelmään laatimia sähköisiä oikeusapuhakemuksia. Vastaus on tältä osin antanut kantelijalle väärän kuvan siitä, miten oikeusapua on mahdollista hakea. Oikeusaputoimistosta on kuitenkin viipymättä osittain virheellisen viestin lähettämisen jälkeen toimitettu kantelijalle viestit, joissa hänelle on ilmoitettu mahdollisuudesta tehdä oikeusapupäätös, tuotu esiin vaihtoehdot julkisen oikeusavustajan tai yksityisen avustajan antamaan oikeusapuun, ohjeistettu menettelyssä sekä toimitettu asianajajien yhteystietoja. Kantelijan oikeusturvan ja mahdollisuuden saada oikeusapulaissa tarkoitettua oikeusapua ei voida kyseisessä asiassa katsoa vaarantuneen osittain virheellisen viestin takia. Oikeuskansleri katsoi, ettei asiassa ollut syytä ryhtyä muihin toimenpiteisiin kuin saattaa oikeusaputoimiston tietoon näkemys virheellisestä menettelystä (OKV/346/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Hanna-Mari Pekuri).

Asian siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle

Oikeusaputoimistoon oli saapunut vahingonkorvausvaatimus, jossa vaadittiin vahingonkorvausta sillä perusteella, että julkinen oikeusavustaja oli tehnyt velkomusasiassa sovintosopimuksen päämiehensä tietämättä. Oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja ei siirtänyt vahingonkorvaushakemusta Valtiokonttorin käsiteltäväksi, koska johtavan julkisen oikeusavustajan käsityksen mukaan hakijalle ei ollut aiheutunut vahinkoa julkisen oikeusavustajan menettelystä.

Oikeuskansleri totesi, että valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain mukaan toimivaltainen viranomainen käsittelemään valtioon kohdistuvia vahingonkorvausvaatimuksia silloin kun vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin, on Valtiokonttori. Oikeusaputoimistolla tai johtavalla julkisella

oikeusavustajalla ei ole toimivaltaa käsitellä julkisten oikeusavustajien virheisiin tai laiminlyön-teihin perustuvia vahingonkorvaushakemuksia. Johtavan julkisen oikeusavustajan olisi tullut siirtää vastaanottamansa vahingonkorvaushakemus Valtiokonttorin käsiteltäväksi siinäkin tapauksessa, että hakemus ei johtavan julkisen oikeusavustajan arvion mukaan johtaisi myönteiseen korvauspäätökseen. Viranomaisen neuvontavelvollisuutta koskevan hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on myös pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Oikeuskansleri kiinnitti oikeusaputoimiston johtavan julkisen oikeusavustajan huomiota vastaisen varalle asian siirtämistä toimivaltaiselle viranomaiselle ja viranomaisen neuvontavelvollisuutta koskevien hallintolain säännösten noudattamiseen (OKV/895/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä neuvotteleva virkamies Johanna Koivisto).

Asiakirjapyyntöä käsittelevä

Kantelijan asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty oikeusaputoimistossa lain edellyttämien tavoin. Asiakirjapyyntöä kieltäytymisen syyn tulee perustua lakiin ja vaikka kieltäytymisperuste olisikin lain mukainen, niin se on ilmaistava asiakkaalle asiallisella ja sisällöltään neutraalilla tavalla. Asiakkaalle on myös annettava selkeä tieto mahdollisuudesta saattaa asiakirjapyyntöä koskeva asia viranomaisen valituskelpoisella päätöksellä ratkaistavaksi (OKV/1144/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekka-taipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Virkanimitysratkaisun perusteleva ja tasapuolisuus hakumenettelyssä

Oikeusaputoimiston johtavan julkisen oikeusavustajan laatimassa nimitysmuistiossa julkisen

oikeusavustajan viran täyttämiseksi oli vertailtu puutteellisesti hakijoiden ansioita ja ominaisuuksia. Hakumenettelyssä ei myöskään ollut riittävästi huomioitu hakijoiden tasapuolisen kohtelun vaatimusta, kun kahdelle sisäiselle hakijalle annettiin mahdollisuus valmistautua haastattelua varten etukäteen kirjallisin tehtävin.

Johtavan julkisen oikeusavustajan huomiota kiinnitettiin hakijoiden ansioiden asianmukaiseen vertailuun nimitysmuistiossa sekä päätöksen asianmukaiseen perusteleminen. Lisäksi hänen huomiotaan kiinnitettiin hakijoiden tasapuoliseen kohteluun hakumenettelyssä (OKV/2215/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

LAPSIASIAVALTUUTETTU

Menettely tietopyynnön käsittelyssä

Oikeuskanslerille tekemässään kantelussa henkilö kertoi pyytäneensä lapsiasiavaltuutetulta tietoa siitä, mitkä kunnat olivat lapsiasiavaltuutetun tietojen mukaan lasten kotikuntina kieltäytyneet kustantamasta sairaalahoidossa olevan lapsen peruskoulun suorittamista loppuun silloin, kun lapsi oli ylittänyt oppivelvollisuusiän. Kantelussa esitetyn selvityksen mukaan lapsiasiavaltuutetun toimistosta oli pyyntöön vastattu, että toimisto ei kommentoi tietoonsa tulleita yksittäisiä tapauksia tarkemmin.

Lapsiasiavaltuutetun antaman selvityksen mukaan kyseiset tiedot sisältyivät kansalaisyhteydenotoista muodostuvaan lapsiasiavaltuutetun pitämään henkilötietolain tarkoittamaan henkilörekisteriin. Rekisteriselosteen mukaan kyseisen kansalaisyhteydenotorekisterin tietoja ei luovuteta toimiston ulkopuolelle. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan myös tiedot kuntien nimis-

tä olivat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella salassa pidettäviä.

Henkilötietolain 8 §:n 4 momentin mukaan henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilökistereistä tapahtuu julkisuuslain perusteella. Kyseisen lainkohdan mukaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilökisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään.

Asiakirjapyyntöön käsittelystä säädetään julkisuuslain 14 §:ssä. Julkisuuslain mukaan virkamiehen kieltäydyttyä tiedon antamisesta viranomaisen on pyydettäessä annettava asiasta valituskelpoinen päätös.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti lapsiasiavaltuutetun huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä (OKV/1873/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

AHVENANMAAN ITSEHALLINTO

Viranomaisen neuvontavelvollisuus

Kantelija oli kysynyt tieliittymäasian vireillepääntä harkitessaan neuvoa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen alaiselta liikennetoimistolta (trafikbyrå), joka käsittelee tieliittymiä koskevat hakemukset. Puhelinkeskustelun perusteella hänelle oli syntynyt käsitys, että mahdollisuudet uuden tieliittymän saamiseen olivat pienet. KerTomansa mukaan hänelle oli kuitenkin ilmoitettu, että liittymää voi toki hakea ja katsoa, saisiko hän luvan. Kantelija oli vielä seuraavana päivänä saanut toimiston johtajalta sähköpostiviestinä hakemuslomakkeen ja lisätietoja. Tiedon käsittelymaksusta kantelija sai vasta päätöksen saamisen yhteydessä.

Saatuaan kielteisen päätöksen kantelija oli lähettänyt Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle kirjeen, jossa hän oli kertonut sinänsä hyväksyvänsä päätöksen sisällön, mutta arvostellut viranomaisia siitä, ettei hänelle ollut etukäteen ilmoitettu hakemuksen käsittelymaksusta. Liikennetoimisto oli vastannut kantelijan kirjeeseen luettelemalla säännökset, joihin käsittelymaksu perustui, mutta se ei ollut ottanut minkäänlaista kantaa kantelijan arvosteluun neuvonnan puutteellisuudesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi viranomaisen neuvontavelvollisuuteen kuuluvan, että viranomaisen on annettava hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa tarvittaessa myös oma-aloitteisesti. Tässä tapauksessa käsittelymaksusta olisi tullut mainita viimeistään siinä vaiheessa, kun kantelijan kanssa oli keskusteltu hänen tieliittymähakemuksensa menestymisen mahdollisuuksista. Asiaa ratkaistaessa maakuntahallituksen verkkosivuilla oli maininta tieliittymäluvan hinnasta. Tekstistä ei kuitenkaan käynyt ilmi, että käsittelymaksu koski myös kielteistä päätöstä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja liikennetoimiston huomiota viranomaisen neuvontavelvollisuuteen ja velvollisuuteen vastata hallintoasian hoitamiseen liittyviin tiedusteluihin (OKV/1953/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

Tarkastukset

Rikosasioiden tuomiojärjestelmää koskeneet tarkastukset

Oikeuskanslerin määräyksestä tehtiin rikosasioiden tuomiojärjestelmä Ritua (Ritu-järjestelmä) koskevat tutustumis- ja tarkastuskäynnit Itä-Uudenmaan käräjäoikeuteen 6.10.2015 ja Oi-

keusrekisterikeskukseen 2.11.2015. Tarkastuksissa perehdyttiin Ritu-järjestelmän käyttöön ja toimintaan. Erityistä huomiota kiinnitettiin eräisiin muussa tuomioistuinten laillisuusvalvonnan sa tehtyihin havaintoihin siitä, että järjestelmän käyttö saattoi olla syynä joihinkin käräjäoikeuksien antamissa tuomioissa olleisiin virheisiin.

Käynneillä tehtyjen havaintojen mukaan tuomion laadinta Ritu-järjestelmässä on varsin virheherkkää. Täytettäviä kenttiä on erityisesti useita osapuolia, tekoja ja vaatimuksia sisältävissä asioissa paljon. Tiedon kirjoittaminen väärään kenttään johtaa helposti tilanteeseen, jossa asiakirjana oikealta näyttävän tuomion tiedot siirtyvät väärin tai väärän sisältöisinä sähköisesti muihin järjestelmiin.

Osa ongelmia aiheuttaneista Ritu-järjestelmän toiminnoista, esimerkiksi perustelujen kirjoittamiseen käytetyn tekstieditorin hitaus, oli tarkastuskäyntien aikaan jo tunnistettu järjestelmän kehittämisestä vastaavassa Oikeusrekisterikeskuksessa ja niihin oli tehty tai oltiin tekevässä korjauksia. Tarkastuskäynnin yhteydessä Oikeusrekisterikeskuksen tietoon saatettu rangaistustuomioiden tarkastuksessa havaittu virhe, jossa tuomion korjausmerkinnät tallentuivat järjestelmään väärin, korjattiin Oikeusrekisterikeskuksesta saadun tiedon mukaan tarkastuksen jälkeen.

Tarkastuksen perusteella oikeuskansleri piti ongelmallisena sitä, että järjestelmässä ei ollut mitään sellaista näkymää tai järjestelmästä saatavaa tulostetta, josta tuomiosta vastaava tuomari voisi tarkastaa kaikki järjestelmään tallennetut tuomion tiedot. Toinen epäjohtonmukainen järjestelmän piirre oli järjestelmän tuomiota laadittaessa antamat virheilmoitukset. Järjestelmä estää eräiden lainvastaisten päätösten tekemisen tai antaa tällaisen virheen tekemisestä varoituksen, mutta varoitusta ei kuitenkaan tule kaikista tai edes pääosasta ilmeisen virheellisistä tilanteista. Järjestely, jossa virheilmoitus tulisi johdonmukaisesti, olisi omiaan vähentämään riskiä virheellisen sisältöisen tuomion laatimisesta.

Yksittäinen ja käytännössä virheellisen sisältöisiin tuomioihin johtanut ominaisuus liittyi järjestelmän toimintoon, jolla tuomittu sakko tallennettiin. Järjestelmän sakkonäkymässä on erilliset ”Laske” ja ”Tallenna”-painikkeet. Jos järjestelmään tallennettujen päiväsakkojen lukumäärää tai rahamäärää muuttaa ja muutoksen tallentaa ”Laske”-painiketta painamatta, muutetut tiedot tallentuvat, mutta tuomitun sakon määrä ei muutu vastaamaan uusia tietoja.

Oikeuskansleri lähetti käyntien perusteella tehdyistä havainnoista tiedon oikeusministeriön oikeushallinto-osastolle ja Oikeusrekisterikeskukselle (OKV/6/51/2015 ja OKV/7/51/2015).

SISÄASIAINHALLINTO

Ratkaisuja

POLIISI

Esitutinnan viipyminen

Poliisilla oli kulunut esitutinnan suorittamiseen aikaa yli kolme vuotta tutkintapyyntöä tekemisestä ja tutkinta oli edelleen kesken. Apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkintaa ei ollut suoritettu lain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Tapahtunut osoitti puutteita muun ohella tutkinnan johtamisessa ja juttuseurauksessa.

Esitutinnan viipyminen oli loukannut asianosaisen perustuslaissa turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä. Kerrotun perusteella apulaisoikeuskansleri antoi asiassa tutkijana toimineelle rikosylikonsultaapelille huomautuksen. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen erittäin vakavaa huomiota esitutkinnan joutuisuuden seurantaan. Asian vireilläolon aikana tutkinnanjohtajana toimineista neljästä komisariosta viimeisintä tutkinnanjohtajaa ei ollut kuultu. Hänen menettelynsä osalta asia laitettiin vireille erikseen (OKV/1623/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

Asiassa sittemmin saadun selvityksen perusteella asia ei kyseisen tutkinnanjohtajan osalta

johtanut apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin (OKV/7/50/2015).

Kantelija oli ilmoittanut poliisille epäilevänsä erään henkilön syyllistyneen neljään erilaiseen rikokseen, joiden kaikkien vanhentumisaika oli kaksi vuotta. Epäillyt rikokset olivat olleet jatkettuja kestäen noin puoli vuotta ja loppuen noin vuotta ennen rikosilmoituksen jättämistä. Asia oli noin vuoden verran tutkittavana poliisilaitoksessa, ennen kuin tutkinnanjohtaja teki päätöksen, jonka mukaan rikoksia ei ollut syytä epäillä. Tällöin asianomistajalle ei enää jäänyt aikaa toissijaisen syyteoikeutensa käyttämiseen.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, päätöksestä tarkemmin ilmenevin perustein, että tutkinnanjohtaja ja rikostutkija olivat laiminlyöneet esitutkintalaissa ja valtion virkamieslaissa säädetyn velvollisuutensa suorittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä, ja antoi heille huomautuksen. Hän kiinnitti myös asianomaisen poliisilaitoksen huomiota esitutkintojen joutuisuuden seurantaan (OKV/521/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

Esitutkinta suhteellisen tavanomaisessa rikosasiassa oli kestänyt kaksi vuotta kahdeksan kuukautta ilman että asiassa oli tehty mitään varsinaisia tutkintatoimenpiteitä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, päätöksestä tarkemmin ilmenevin perustein, että tutkinnan-

johtaja ja rikostutkija olivat laiminlyöneet esitutkintalaissa ja valtion virkamieslaissa säädetyn velvollisuutensa suorittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä, ja antoi heille huomautuksen. Hän kiinnitti myös tässä tapauksessa asianomaisen poliisilaitoksen huomiota esitutkintojen joutuisuuden seurantaan (OKV/1757/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

Käräjäoikeus ei ollut asianomistajan yksin ajamassa rikosasiassa antanut haasteita tiedoksi vastaajille ennen syyteoikeuden vanhentumista. Asian käsittelyaika poliisilaitoksella oli ollut yli 1½ vuotta, mitä saattoi asian laatuun ja laajuuteen nähden pitää varsin pitkänä. Koska kantelun kohteena ollut asia ei ollut kuitenkaan vanhentunut sen ollessa poliisin käsittelyssä, apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää tutkinnanjohtajan huomiota esitutkinnan viivytyksettömään toimittamiseen ja asianomistajan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saattaa asia itse vireille tuomioistuimessa, jos esitutkintaa ei aloiteta. Katso myös sivu 97 (OKV/1896/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Esitutkinta-asiaa oli käsitelty poliisilaitoksella yhteensä yli kaksi vuotta seitsemän kuukautta. Varsinaiset tutkintatoimet oli sinänsä suoritettu lopulta varsin lyhyessä ajassa, eli noin 1½ kuukaudessa. Esitutkinta oli valmistunut noin kaksi kuukautta ennen kuin epäiltyjen rikosten syyteoikeus oli pääosin ollut vanhentumassa. Asiassa ei selvitetty olleen muita syitä tutkinnan viivästykselle kuin tutkittavana olleiden juttujen suuri määrä ja niiden priorisointi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asioiden ja työmäärän paljouden vuoksi voi sinänsä olla hyväksyttävää asettaa asiat niiden tutkimisen kiireellisuuden perusteella tärkeysjärjestykseen.

Tässä kiireellisyysarvioinnissa tulee kuitenkin erityisesti ottaa huomioon rikosten syyteoikeuden vanhentumisvaara ja että syyttäjälle jää kohtuullinen aika syyteharkinnan suorittamista varten ja tarvittaessa asianomistajalle kohtuullinen aika saattaa asia itse vireille tuomioistuimessa.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä selvää oli, että esitutkintaa ei ollut käsitelty poliisilaitoksella ilman aiheetonta viivytystä, kun varsinaiset tutkintatoimet oli aloitettu yli 2½ vuotta tutkintapyyynnön vastaanottamisen jälkeen, asian käsittely oli kerrotuin tavoin kestänyt kokonaisuudessaan varsin pitkään ja esitutkinta oli valmistunut varsin lähellä kerrottua vanhentumista.

Ottaen huomioon asiassa tehty tutkinnanjohtajuuden vaihdokset ja muutoinakin päätöksessä lausutun, apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää poliisilaitoksen huomiota esitutkinnan viivytyksettömään toimittamiseen (OKV/1246/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Markus Löfman).

Rikoksen tekoaikana nuoria henkilöitä koskeneen rikosasian käsittelyaika esitutkinnan alkamisesta lainvoimaiseen käräjäoikeuden tuomioon oli kestänyt yhteensä vajaat kaksi vuotta. Asia oli viipynyt poliisissa runsaan vuoden ja syyttäjällä runsaat puoli vuotta. Käräjäoikeus oli hoitanut oman osuutensa joutuisasti.

Poliisitutkinnan pitkän käsittelyajan syyksi oli ilmoitettu mm. tutkinnanjohtajan vaihtuminen, yhden epäillyn kuulustelu virka-aputeitse sekä se, että rikos oli tehty avoimessa tietoverkossa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisin huomiota päätöksessä esittämiinsä näkökohtiin, jotka liittyivät esitutkinnan joutuisaan suorittamiseen asioissa, joissa nuoret henkilöt ovat asianosaisia. Katso myös sivu 104 (OKV/1787/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

Tutkinnanjohtaja oli tehnyt päätöksen, että esitutkintaa ei käynnistetä, päivää ennen epäillyn rikoksen syyteoikeuden vanhentumista. Syyte-oikeus epäillystä rikoksesta vanheni ennen kuin kantelija oli asianomistajana saanut tiedoksi esitutkinnan päätöksen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota esitutkinnan viivytyksettömään toimittamiseen (OKV/1389/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Esitutkinnan viipymisestä oli kyse myös asioissa OKV/2203/1/2014 (ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen) ja OKV/1067/1/2014 (ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

Rikosilmoituksen kirjaaminen ja sen käsittely

Poliisilaitoksen poliisimiehet eivät olleet suostuneet vastaanottamaan ja kirjaamaan kantelijan tekemiä rikosilmoituksia. Perusteena kieltäytymiselle oli, ettei väitetyissä tapahtumissa ollut kysymys rikoksista ja että asianomistajana oleva ilmoittajan täysi-ikäinen tytär voisi itse tehdä tarpeelliseksi katsomansa ilmoituksen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että rikosilmoituksen vastaanottamis- ja kirjaamisvelvollisuus on varsin ehdoton eikä jätä poliisille juurikaan harkintavaltaa. Ilmoituksen kirjaaminen ja esitutkinnan aloittamisen edellytyksen arviointi ovat kaksi toisistaan erillistä toimenpidettä. Rikosilmoituksen vastaanottamisvelvollisuus ei määräydy esimerkiksi sen mukaan, pitääkö vastaanottaja ilmoitettua tapahtumaa rikoksena. Jos ilmoittaja pitää tapahtumaa rikoksena, ilmoitus on kirjattava. Myöskään alustavan selvityksen hankkiminen ei ole oikeudellises-

ti hyväksyttävä peruste ilmoituksen kirjaamatta jättämiselle vaan ilmoitus on kirjattava viipymättä. Myöskään se seikka, että ilmoitetussa asiassa asianomistajana on tai näyttää olevan joku muu henkilö kuin ilmoittaja, ei oikeuta poliisia olla vastaanottamatta ja kirjaamatta ilmoitusta. Asianomistajan tahdonilmaisulla voi olla oikeudellista merkitystä rikosasian etenemiseen rikosprosessuaalisen järjestelmän myöhemmässä vaiheessa.

Apulaisoikeuskansleri yhtyi Poliisihallituksen lausunnossaan esittämään käsitykseen, jonka mukaan kantelija oli yksilöinyt rikoksena pitämänsä tapahtumat sillä tavalla, että sen perusteella olisi ollut mahdollista ja perusteltua kirjata ilmoitus. Poliisiviranomaiset olivat tältä osin laiminlyöneet virkavelvollisuutensa jättäessään ilmoituksen kirjaamatta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen, rikoskomisarian ja kahden vanhemman konstaapelin huomion poliisin velvollisuuteen vastaanottaa ja kirjata rikosilmoituksia asianmukaisesti (OKV/2043/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

Poliisin kenttäpartio oli epäiltyjen rikosten tapahtumapaikalla kieltäytynyt kirjaamasta asianomistajan pyytämää rikosilmoitusta ja kehottanut kantelijaa tekemään harkintansa mukaan ilmoituksen myöhemmin poliisiasemalle. Partio oli myös jättänyt kirjaamatta rikospaikalla olleiden muiden henkilöiden, eli epäiltyjen ja mahdollisten todistajien, henkilötiedot, mikä merkittävästi vaikeutti rikosten jälkikäteisselvittelyä.

Apulaisoikeuskansleri yhtyi Poliisihallituksen lausunnossaan esittämään käsitykseen, jonka mukaan rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuutta määrittelevä säännös ei jätä poliisille juurikaan harkintavaltaa rikosilmoituksen vastaanottamisen osalta. Kantelija oli yksilöinyt rikoksena

pitämänsä tapahtuman sillä tavalla, että poliisi-partiolle syntyi velvollisuus kirjata rikosilmoitus viipymättä.

Asianomainen poliisilaitos ilmoitti selvityksessään tulevana kiinnittämään koulutuksessaan poliisipartioiden huomiota esitutkintakynnyksen ylittymisen, esitutkinnan viivytyksettömän aloittamisen ja rikosten ennaltaehkäisyyn merkitykseen poliisitoiminnan ja rikoksen uhrin oikeusturvan kannalta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisipartion ylikonstaapelin ja vanhemman konstaapelin huomion heidän arvostelua ansaitsevaan menettelystään (OKV/1752/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

Kantelijan mukaan rikosilmoitus oli pidemmän aikaa ollut poliisissa ”hukassa”. Hankitusta selvityksestä ilmeni, että kantelija oli alun perin tehnyt rikosilmoituksensa syyttäjälle, joka oli siirtänyt asiakirjat asiassa poliisille keväällä 2011. Syyttäjä oli samalla suullisesti ohjeistanut poliisia muun ohella selvittämään, oliko asiassa aihetta aloittaa esitutkintaa.

Poliisissa asiakirjat oli siirretty poliisimieheltä, joka oli vastaanottanut ne syyttäjältä, toiselle poliisimiehelle, jonka oli tarkoitus toimia asian tutkinnanjohtajana. Viimeksi mainittu poliisimies oli kuitenkin olettautunut, että asiakirjat koskivat jo ratkaistua asiaa. Hän ei siis ollut ymmärtänyt, että kyse oli ollut uudesta rikosilmoituksesta. Poliisi oli kirjannut rikosilmoituksen vasta maaliskuussa 2012 sen jälkeen, kun kantelija oli osoittanut poliisille asian käsittelyä koskeneen tiedustelun.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan rikosilmoitus ei tosiasiaa ollut ollut ”hukassa” siinä mielessä, että asiakirjat olisivat olleet kadoksissa. Olennaista sen sijaan oli, että kun poliisi ei heti kirjannut rikosilmoitusta ja aiottu tut-

kinnanjohtaja ei ymmärtänyt kyseessä olleen uusi rikosilmoitus, jäi rikosilmoitus kokonaan käsittelemättä maaliskuussa 2012 tapahtuneeseen kirjaamiseen asti. Asiaa ei näin ollen käsitelty lain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan asiakirjojen siirryttyä syyttäjältä poliisille, olisi poliisiin viipymättä tullut kirjata rikosilmoitus ja ryhtyä syyttäjänkin edellyttämiin toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri korosti lisäksi, että asioiden käsittely poliisissa olisi tullut järjestää siten, että käsittelyn kannalta tärkeät tiedot välittyvät eteenpäin siirretäessä asiakirjoja virkamieheltä toiselle.

Apulaisoikeuskansleri saattoi poliisiin tietoon käsityksensä sen virheellisestä menettelystä rikosilmoituksen käsittelyssä (OKV/420/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Markus Löfman).

Apulaisoikeuskansleri tutki omasta aloitteestaan rikosilmoituksen kirjaamisen viipymistä poliisirikosasiassa. Poliisilaitoksen selvityksestä kävi ilmi, että rikosilmoituksen kirjaaminen oli tapauksessa kestänyt noin kuukauden. Apulaisoikeuskansleri yhtyi Poliisihallituksen näkemykseen, että kirjaaminen ei ollut tapahtunut esitutkintalain tarkoittamalla tavalla viipymättä. Noin kuukauden kirjaamisaikaa oli tapauksessa pidettävä poliisin menettelyn uskottavuuden ja järjestelmää kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta erityisen arveluttavana siitä syystä, että kyse oli poliisin toimintaa koskeneesta ilmoituksesta.

Hankitun selvityksen perusteella kyse näytti pikemminkin olleen poliisilaitoksen ruuhkautuneesta työtilanteesta kuin yksittäisen virkamiehen virheestä tai laiminlyönnistä. Poliisilaitos oli kertomansa mukaan puuttunut asiaan ja kirjaa-misprosessia oli näiltä osin kyetty parantamaan. Apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää poliisilaitoksen huomiota velvollisuuteen kirjata rikosilmoitus viipymättä.

Lisäksi ilmeni, että poliisilaitoksella ei ollut rikosilmoituksen käsittelyssä noudatettu kaikilta osin poliisirikosasioita koskevaa ohjeistusta. Apulaisoikeuskansleri saattoi tältä osin poliisilaitoksen tietoon käsityksensä sen virheellisestä menettelystä (OKV/8/50/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Markus Löfman).

Esitutkintapäätöksen sisältö ja perustelevinen

Poliisin esitutkintapäätöksestä ei käynyt yksiselitteisesti ilmi sen sisältämä ratkaisu eli se, oliko asiassa päätetty jättää esitutkinta toimittamatta vai päättää aloitettu esitutkinta saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi. Päätös oli lisäksi oikeudellisesti perustelultaan ristiriitainen ja siinä viitattiin kummottuun esitutkintalain säännökseen. Päätöksen perustelut olivat muutoinkin niin suppeat, että ne eivät mahdollistaneet päätöksen lainmukaisuuden arviointia. Päätös ei kerrotut vuoksi täyttännyt esitutkintapäätöksille esitutkintalaissa asetettuja vaatimuksia. Lisäksi sen perusteena ollut säännös oli ilmoitettu käyttämällä lain nimen lyhennettä, joka ei välttämättä ole tuttu asiaa koskevaan sääntelyyn perehtymättömälle asianosaiselle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että oikeudellisten ratkaisujen perusteluilla on useita eri tehtäviä. Esitutkintapäätösten osalta keskeisenä voidaan pitää asianosaisten tarvetta tietää, miksi esitutkintaa ei toimiteta tai miksi se on lopetettu. Päätösten perustelut lisäävät lisäksi luottamusta viranomaisten toimintaan ja mahdollistavat ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Perusteluilla on merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä päätöstä perustellessaan ratkaisija joutuu pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti asian tutkinnanjohtajana toimineen komisarion

huomiota esitutkintapäätösten asianmukaiseen perusteleviseen (OKV/2087/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Tutkinnanjohtaja oli perustanut päätöksensä lopettaa esitutkinta saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi esitutkinnan toimittamisvelvollisuutta säännelleeseen esitutkintalain (449/87) 2 §:ään. Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että aloitettua esitutkintaa ei ollut oikeudellisesti mahdollista lopettaa kyseisen säännöksen nojalla. Poliisin selvityksestä ei käynyt ilmi seikkoja, joiden perusteella asian esitutkintaa olisi tutkitun epäilyn varkauden osalta ollut mahdollista lopettaa myöskään esitutkinnan lopettamista säännelleen esitutkintalain säännöksen nojalla. Lisäksi tutkinnanjohtajan päätöksessään esittämä arvio, että asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta, oli ristiriidassa sen kanssa, että asianomistajan asiassa anastetuksi ilmoittama perävaunu kuitenkin oli edelleen poliisin anastettuna omaisuutena etsintäkuuluttama.

Oikeuskansleri arvosteli lisäksi esitutkintapäätöksen perusteluja. Asiassa keskeisenä perustelujen tehtävänä voitiin pitää asianomistajan tarvetta saada tietää, miksi asian esitutkinta oli lopetettu. Tutkinnanjohtajan esitutkintapäätös, jossa epäillyn varkauden osalta toistettiin asiassa tutkittavana ollutta epäilyä lievää petosta koskevat perustelut, ei kuitenkaan antanut vastausta kysymykseen, miksi asiassa ei ollut tutkinnanjohtajan päätösperusteeksi ilmoittamalla tavalla syytä epäillä kenenkään anastaneen asianomistajan anastetuksi ilmoittamaa omaisuutta. Päätös oli siten päätösperusteensa virheellisyyden ohella puutteellisesti perusteltu.

Oikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion huomiota esitutkintalaissa säädettyyn esitutkinnan toimittamisvelvollisuuteen ja esitutkintapäätösten asianmu-

kaiseen perustelemiseen (OKV/1745/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

Tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario oli esitutkintapäätöksessä viitannut sekä esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momenttiin (esitutkinnan aloittamiskynnys) että 10 luvun 2 §:n 2 momenttiin (esitutkinnan lopettaminen). Apulaisoikeuskansleri yhtyi Poliisihallituksen lausunnossaan esittämään näkemykseen, jonka mukaan viittaaminen samassa päätöksessä sekä esitutkinnan aloittamiskynnykseen että esitutkinnan lopettamiseen oli harhaanjohtavaa ja hankaloitti asianosaisen mahdollisuutta ottaa selko päätöksen sisällöstä.

Myöhemmin kantelijan samassa asiassa tutkinnanjohtajana toiminut rikosylikonstaapeli oli tehnyt toisen esitutkintapäätöksen, johon oli ainoastaan kirjattu ”toimenpide suoritettu”. Varsinaisille perusteluille varattu tila oli jätetty tyhjäksi. Apulaisoikeuskansleri yhtyi myös tässä kohtaa Poliisihallituksen lausunnossaan esittämään näkemykseen, jonka mukaan arvioitavana oleva toinen esitutkintapäätös oli suppea eikä täyttänyt asianosaisen oikeutta saada tieto esitutkinnan päättämiseen vaikuttaneista seikoista.

Tutkinnanjohtajana toiminut rikosylikonstaapeli oli tehnyt vielä kolmannen esitutkintapäätöksen, jonka perusteluina oli ainoastaan viitattu ensimmäiseen tutkintanumeroon ja esitutkintapäätökseen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että aiempaan esitutkintapäätökseen viittaamista ei voinut pitää riittävänä ratkaisun perusteluna, varsinkin jos jo aiempi päätös oli virheellisesti tai puutteellisesti perusteltu.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajien huomiota esitutkintapäätösten asianmukaiseen perustelemiseen (OKV/2124/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Tutkinnanjohtajana toimineen rikosylikonstaapelin esitutkintapäätökset olivat perusteluiltaan puutteellisia. Päätöksistä ei ilmennyt riittävän tarkasti, miksi tutkinnanjohtaja oli katsonut jutun tosiseikkojen viittaavan siihen, ettei asiassa ollut tapahtunut rikosta. Esitutkintapäätöksissä olisi tullut selostaa riittävässä laajuudessa ratkaisuun johtanutta oikeudellista päättelyä siten, että päätöksistä olisi ilmennyt, miten asiaa oli mahdollisen epäillyn rikoksen tunnusmerkistön valossa arvioitu. Päätösten perusteluissa oli jäänyt käsittelemättä kantelijan rikosoikeudellisesti merkityksellinen väite. Aiempiin esitutkintapäätöksiin viittaamista ei voitu pitää riittävänä ratkaisun perusteluna varsinkin, kun aiemmatkin päätökset olivat puutteellisesti perusteltuja ja asian kohde ja olosuhteet olivat muuttuneet asian edellisestä käsittelystä.

Poliisilaitoksen huomiota kiinnitettiin esitutkintapäätösten asianmukaiseen perustelemiseen (OKV/7/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Tutkinnanjohtajan päätöksestä, että esitutkintaa ei toimitettu, ei riittävän kattavasti ilmennyt, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn hänen tekemänsä päätös oli perustunut.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri piti kritiikille alttiina sitä, että tutkinnanjohtaja perusteli esitutkintapäätöstään syyttäjän kanssa käymillään keskusteluilla ja syyttäjän mielipiteellä asiasta. Tämä jätti jossain määrin tulkinnanvaraiseksi, oliko kyse muodollisesti poliisin itsenäisestä ratkaisusta vai tutkinnanjohtajan esityksestä tehdystä syyttäjän ratkaisusta.

Esitutkinnan päätös olisi tullut lähettää tutkintapyyntöä tehneelle viranomaiselle sen tekemän asiakirjapyyntöön mukaisesti tai siitä mahdollisesti kieltäydyttyä menetellä julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa säädetyn mukai-

sesti (OKV/12/21/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Virheellisydet esitutkintapäätöksessä ja kielellisten oikeuksien toteutuminen

Kantelijan rikosilmoituksen johdosta tehdystä esitutkintapäätöksestä ei selvästi ilmennyt mihin konkreettisiin tapahtumatietoihin päätös perustui. Päätökseen sisältyneet tapahtumatiedot eivät suoraan vastanneet rikosilmoituksessa ja muussa aineistossa olleita tietoja. Esitutkintapäätöksen perusteluissa mainittiin myös nimeltä henkilö, jolla ei ollut mitään tekemistä asian kanssa. Hankitun selvityksen mukaan kyseinen nimi oli erehdyksessä jäänyt esitutkintapäätökseen, kun sitä laadittaessa oli käytetty valmista asiakirjapohjaa.

Esitutkintapäätös oli tapauksessa laadittu osin suomeksi ja osin ruotsiksi. Päätöksen johdantotiedot sekä selostetut tapahtumatiedot oli kirjattu suomeksi, kun taas päätöksen perustelut oli laadittu ruotsiksi. Koska rikosilmoitus ja asian muu aineisto oli asiakirjoista ilmenevin tavoin laadittu ruotsiksi, oli apulaisoikeuskanslerin mukaan selvää, että esitutkintapäätös olisi tullut laatia kokonaisuudessaan ruotsiksi. Mahdollisiin teknisiin seikkoihin liittyvät kieliepäselvyydet eivät saa, vaikka asianosainen osaisikin sekä suomea että ruotsia, johtaa päätösasiakirjan käsittelykieltä koskeviin epäjohtonmukaisuuksiin. Lisäksi ilmeni, että poliisi oli lähettänyt esitutkintapäätöksen kantelijan vanhaan osoitteeseen. Apulaisoikeuskansleri totesi muun muassa, että koska oikeat osoitetiedot selvästi ilmenivät rikosilmoituksesta, olisi poliisilaitoksella huolellista menettelyä noudattaen voitu varmistaa päätöksen lähettäminen kantelijalle alun perin oikeaan osoitteeseen.

Kantelija totesi kantelussaan lisäksi, että poliisilaitoksen vanhempi konstaapeli ja toisen po-

liisilaitoksen rikoskomisario eivät olleet ymmärtäneet ruotsia eivätkä osanneet palvella häntä ruotsiksi. Vanhempi konstaapeli ja rikoskomisario esittivät puolestaan selvityksissään, että he olivat kyllä aloittaneet keskustelut kantelijan kanssa ruotsiksi, mutta keskusteluja oli eri syistä jatkettu suomeksi. Keskustelujen tarkka sisältö jäi tosin epäselväksi siltä osin kuin ne olivat johtaneet päätökseen käyttää suomen kieltä, mutta apulaisoikeuskanslerin mukaan näytti siltä, että kielivallinta ei kaikilta osin ollut tapahtunut kantelijan kielellisiä oikeuksia ajatellen säännösten edellyttämällä neutraalilla tavalla.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ratkaisussaan tutkinnanjohtajan huomiota tarkkuuteen esitutkintapäätöstä laadittaessa. Apulaisoikeuskansleri saattoi myös tutkinnanjohtajan ja poliisilaitoksen tietoon esittämänsä käsityksen päätösasiakirjan kielestä sekä huolellisesta menettelystä esitutkintapäätöksen lähettämisessä. Apulaisoikeuskansleri saattoi lisäksi vanhemman konstaapelin ja rikoskomisarian tietoon ratkaisussa esitetyt kielellisten oikeuksien toteutumista koskevat näkökohdat (OKV/131/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Markus Löfman).

Menettely esitutkinnassa

Poliisitutkinnanjohtaja oli antanut sanomalehdelle lausunnon, jonka rikoksesta epäiltyinä olleet kantelijat olivat kokeneet leimaavaksi. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tutkinnanjohtajan sanomalehdelle haastattelussa kertomia näkemyksiä voitiin pitää jossain määrin leimaavina vaikka ne eivät sisältäneet yksiselitteistä kannanottoa epäiltyjen syyllisyydestä. Näkemykset sisälsivät kokeneen poliisimiehen arvion siitä, että epäiltyjen menettely ei mahdollisesti ollut asianmukaista ja että tapauksessa oli syytä poliisin tarkempiin tutkimuksiin epäiltyjen menettelyn perusteella.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan tällaiset poliisimiehen lausunnot saattoivat pikemminkin herättää lukijoissa epäluuloja ja huhupuheita kuin karsia niitä. Rikosasiaa tutkivan poliisimiehen henkilökohtainen käsitys tapahtumista ei oikeuta häntä loukkaamaan rikoksesta epäillyn oikeutta tulla pidetyksi syyttömänä mahdolliseen syyksilukevaan lainvoimaiseen tuomioon asti. Henkilön minkäänlainen leimaaminen rikoksenteijäksi ennen lainvoimaista syyksilukevaa tuomiota on vastoin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettua syyttömyysolettamaa. Etenkin tutkinnan alkuvaiheessa, mutta myöhemminkin tutkinnan aikana, olisi perustellumpaa pitää arvioimasta medialle lainkaan epäiltyjen syyllisyyteen liittyviä kysymyksiä vaan keskittyä lähinnä tosiseikkoihin siinä määrin kun ne ovat riidattomasti selvitetty. Laillisuusvalvonnassa on pidetty hyvänä käytäntönä, että esitutkinnasta tiedottamisessa todetaan kyseessä olevan vasta rikosepäilyjen ja että syyllisyyskysymyksen arvioiminen kuuluu riippumattomalle tuomioistuimelle, mikäli rikosepäily oikeudenkäyntiin etenee (OKV/122/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Salassa pidettävän tiedon ilmaiseminen sivullisille

Kantelija ja kaksi muuta alaikäistä lasta olivat jääneet kiinni näpistyksestä. Nuoret oli toimitettu poliisiasemalle, jossa oli keskusteltu vapaa-muotoisesti nuorten tilanteesta. Tällöin poliisimies oli kysynyt kantelijalta tämän päihteiden käytöstä ja viitannut aiempaan tapahtumaan, jossa kantelijan hallusta oli löydetty tyhjiä kannabispusseja. Kantelijan ja kahden muun nuoren lisäksi paikalla olivat kantelijan ja muiden nuorten huoltajat ja kaksi sosiaalityöntekijää. Kantelija katsoi, että kyseessä oli kantelijan yk-

sityisyyttä koskeva arkaluonteinen tieto, joka ei liittynyt millään tavoin käsillä olleeseen epäillyn näpistysrikoksen selvittämiseen eikä tietoa olisi tullut ilmaista sivullisille.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että yksityisyyteen, elintapoihin ja henkilökohdaisiin oloihin kuten päihteiden käyttöön liittyvien tietojen salassapitovelvollisuus on määriteltävä julkisuuslaissa ehdottomaksi. Tieto on toisin sanoen pidettävä salassa riippumatta siitä, voisiko sen antamisesta mahdollisesti aiheutua haitallisia tai vahingollisia seurauksia. Merkitystä tuli antaa myös sille seikalle, että kyseessä oli 15-vuotias lapsi.

Poliisimiehen huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle salassapitosäännösten noudattamiseen (OKV/1972/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Salassapitomerkin­nän tekeminen esitutkintapöytäkirjaan ja tiedusteluun vastaaminen

Kanteluasiassa ilmeni, että poliisin laatiman esitutkintapöytäkirjan liitteisiin sisältyi asiakirjoja, joihin oli laatijan toimesta merkitty sisältyvän salassa pidettäviä tietoja. Tästä ei kuitenkaan ollut tehty merkintää esitutkintapöytäkirjan kansilehdelle.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen esitutkintapöytäkirjan laadinnasta annetun Poliisihallituksen ohjeen liitteen ”käsikirja esitutkintapöytäkirjan laadinnasta” mukaan jos esitutkintapöytäkirjassa oli salassa pidettävää tietoja, oli tästä tehtävä merkintä sekä pöytäkirjan kansilehdelle että salassa pidettävän tiedon sisältävään asiakirjaan. Siltä osin kuin kyseistä merkintää ei tapauksessa ollut tehty esitutkintapöytäkirjan kansilehdelle, Poliisihallitus totesi lausunnossaan asianomaisten virkamiesten menettelleen ohjeistuksen vastaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi Poliisihallituksen esittämään. Merkinnän tekemisen tärkeys vielä korostui tapauksen kaltaisessa varsin laajassa esitutkintapöytäkirjassa lukuisine liitteineen, koska aineiston vastaanottaja saa merkinnän myötä selkeän viestin siitä, että tähän mittavaan aineistoon sisältyy salassa pidettävää tietoa. Saadun selvityksen mukaan kyseinen merkintä kansilehdelle oli sittemmin tehty ja salassa pidettävän tiedon sisältäviin asiakirjoihin salassapito ja suojaustaso oli kuitenkin merkitty ohjeistuksen mukaisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti näin ollen riittävänä saattaa esittämänsä salassapitomerkinnän tekemistä koskevat näkemykset poliisilaitoksen tietoon.

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä myös siltä osin kuin poliisilaitos ei ollut vastannut kantelijan tietopyyntöön siitä, mitä esitutkinnassa oli käynyt ilmi. Poliisilaitos katsoi, että esitutkintapöytäkirjan lähettämistä kantelijalle loppulausuntovaiheessa voitiin tapauksessa pitää asianmukaisena vastauksena kantelijan tietopyyntöön, kun otettiin huomioon tietopyynnön esittämisen ajankohta ja aineiston laajuus. Poliisihallitus arvioi, että hyvän hallintotavan mukaista olisi kuitenkin ollut vastata kantelijan tietopyyntöön viivytyksettä ja ilmoittaa, että asiakirja-aineisto oltiin joka tapauksessa toimittamassa kantelijalle pian.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisella ei ollut perusteita arvioida asiaa toisin kuin Poliisihallitus. Kantelija oli joka tapauksessa saanut loppulausuntopyynnön myötä varsin pian tietoa esitutkinnassa ilmi käyneistä seikoista. Kun poliisilaitos oli kantelijan tietopyynnön saavuttua kaikesta päätellen heti päättänyt olla erikseen vastaamatta siihen sisällöllisesti, olisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan perusteltua ollut ilmoittaa tästä kantelijalle ja samalla informoida tätä joka tapauksessa lähestyvistä loppulausuntomenettelyistä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen

saattoi myös tältä osin esittämänsä näkemykset poliisilaitoksen tietoon (OKV/901/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

Asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin vastaaminen sekä esitutkinnan joutuisuus

Poliisilaitos ei ollut toimittanut jäljennöstä tutkintailmoituksesta sitä toistuvasti pyytäneelle asianomistajalle. Myöskään asianomistajan asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin ei ollut vastattu. Kahdeksan kuukautta rikosilmoituksen tekemisen jälkeen tekemässään kantelussa asianomistaja oli kerrotun vuoksi siinä käsityksessä, että poliisi ei vielä ollut edes kirjannut hänen rikosilmoitustaan.

Poliisilaitoksen antamasta selvityksestä ei käynyt ilmi, miksi asianomistajan asiakirjapyyntöihin ei ollut vastattu. Tiedustelujen osalta selvityksessä tuotiin ilmi näkemys, että asianosaisille ei ole tapana erikseen ilmoittaa, koska esitutkinta alkaa, vaan heidät kutsutaan aikanaan kuulusteluun. Kantelija oli kuulusteltu asianomistajana runsaat neljä kuukautta hänen viimeisen asiaa koskeneen tiedustelunsa jälkeen apulaisoikeuskanslerin jo pyydettyä asiasta selvitystä. Rikosilmoituksen tekemisestä oli tällöin kulunut yhdeksän kuukautta. Poliisin selvityksestä ei käynyt ilmi, että asiassa olisi sitä ennen tehty mitään tutkintatoimenpiteitä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että poliisilaitos ei ollut käsitellyt asianmukaisesti kantelijan asiakirjapyyntöjä ja asian esitutkintaa koskeneita tiedusteluja. Hän kiinnitti poliisilaitoksen huomiota julkisuuslain asiakirjapyyntöjen käsittelystä säädettyyn sekä esitutkintalainsäädännön ja hyvän hallinnon periaatteiden asettamiin vaatimuksiin asianomistajan esitutkintaa koskeviin tiedusteluihin vastaamiselle. Hän saattoi lisäksi poliisilaitoksen tietoon käsityksen-

sä, että asian esitutkintaa ei ollut aloitettu esitutkintalain edellyttämin tavoin ilman aiheetonta viivytystä (OKV/1150/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Tiedusteluun vastaaminen

Kantelijan poliisilaitokselle osoittamaan tiedusteluun oli vastattu vasta kun hänen oikeuskanslerille asiasta tekemäänsä kantelua oli oikeuskanslerin selvityspyynnön jälkeen alettu poliisilaitoksella selvittää. Vastauksen saaminen kesti noin neljä kuukautta. Käytössä olleen selvityksen perusteella kantelijan asialliseen tiedusteluun ei ollut vastattu viivytyksettä asiaa käsitelleiden poliisimiesten huolimattomuudesta johtuen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kantelijan tiedustelua poliisilaitoksella käsitelleiden kahden rikoskomisarian huomiota tarkkuuteen tiedusteluihin vastaamisessa (OKV/1175/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Toisessa tapauksessa kantelijan tiedusteluihin ei ollut asianmukaisesti ja riittävän joutuisasti vastattu siten, että kantelijalle olisi välittynyt kohtuullisessa ajassa riittävän selkeä kuva siitä, mitä hänen tiedusteluilleen ja asialleen oli viranomaisessa tapahtunut (OKV/1843/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Hallintokanteluasian käsittely

Kantelijan oikeuskanslerinvirastoon lähettämistä kirjoituksista ilmeni, että Poliisihallitus oli toukokuussa 2013 siirtänyt poliisin menettelyä koskevia kantelijan kirjoituksia poliisilaitoksen käsiteltäväksi. Epäselväksi jääneestä syystä kyseinen postitse tehty hallintokanteluasian siirto ei ollut

saapunut poliisilaitokselle. Tältä osin apulaisoikeuskanslerilla ei ollut oikeudellisia perusteita todeta poliisiviranomaisten menetelleen lainvastaisesti tai muutoinkaan laiminlyöneen velvollisuuksiaan.

Poliisihallitus oli huhtikuussa 2014 antanut kantelijalle vastauksen, jossa oli muun ohella kerrottu aiemman siirron epäonnistumisesta ja kantelijan kirjoitusten uudelleen siirtämisestä poliisilaitoksen käsiteltäväksi. Tästä uudelleen siirtämisestä ei ollut laadittu erillistä siirtokirjetä, vaan Poliisihallitus oli lähettänyt kyseisen vastauksen sähköpostitse poliisilaitoksen kirjaimoon todeten saateviestissään, että vastaus lähetettiin poliisilaitokselle ”siitä tarkemmin ilmenevässä tarkoituksessa”.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan Poliisihallituksen viestiä ei ollut poliisilaitoksessa osattu tulkita siten, että sen perusteella olisi pitänyt ryhtyä toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri piti tätä jossain määrin ymmärrettävänä. Mikäli poliisilaitoksella olisi riittävän huolellisesti perehdytty Poliisihallituksen kantelijalle antamassa vastauksessa esitettyyn ja Poliisihallituksen saateviestissä poliisilaitokselle todettuun, olisi apulaisoikeuskanslerin mielestä kuitenkin pitänyt olla selkeästi havaittavissa, että kyse oli poliisilaitokselle tehdystä kantelijan kirjoitusten siirrosta, joka olisi edellyttänyt hallintokanteluasian käsittelyn mukaisia toimenpiteitä poliisilaitoksella.

Kantelijan kirjoitukset kirjattiin poliisilaitoksella ja ryhdyttiin käsittelemään hallintokanteluasiana vasta marraskuussa 2014 poliisilaitoksen laatiessa selvitystä apulaisoikeuskanslerille. Apulaisoikeuskanslerin mukaan selvää oli, että kantelijan asiaa ei ollut käsitelty poliisiorganisaatiossa ilman aiheetonta viivytystä. Pääasiallinen syy käsittelyn viipymiselle näytti olleen kerrottu väärinymmärrys poliisilaitoksella. Poliisihallituksen menettelyn osalta apulaisoikeuskansleri korosti kuitenkin päätöksessään mainitun perus-

teella, että Poliisihallituksen olisi riittävällä tavalla tullut varmistua siitä, että poliisilaitos tällä kertaa vastaanotti asian ja että poliisilaitoksella tosiasiaa ymmärrettiin kyse olleen kantelijan kirjoitusten siirrosta, joka edellytti poliisilaitokselta toimenpiteitä. Poliisihallituksen saatevietissä toteamaa ei apulaisoikeuskanslerin mielestä voitu tässä mielessä pitää täysin riittävänä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen asioiden käsittelyssä. Hän saattoi lisäksi Poliisihallituksen tietoon esittämänsä näkemykset sen menettelystä siirrettäessä hallintokanteluasiaa poliisilaitoksen käsiteltäväksi (OKV/1681/1/2014 ja OKV/1907/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Markus Löfman).

Lupahakemuksen käsittelyn viipyminen

Kantelijan ampuma-aselupahakemuksen käsittelyyn poliisilaitoksella oli kulunut aikaa lähes viisi kuukautta.

Apulaisoikeuskansleri katsoi hakemusasian käsittelyn tarpeettomasti pitkittyneen. Poliisilaitoksen huomiota kiinnitettiin hallintoasioiden viivytyksettömään käsittelyyn (OKV/92/1/2014; ratkaisijan apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Menettely henkilötietojen tarkastamisessa

Vanhempi konstaapeli oli liikennevalvonnan yhteydessä pysäyttänyt henkilöauton liikennetarkastuksen vuoksi ja antanut kuljettajalle huomautuksen sekä suorittanut tälle puhalluskokeen. Samassa yhteydessä konstaapeli oli pyytänyt kuljettajan vieressä istuvaa matkustajaa esittämään henkilötodistuksensa, koska tämä

konstaapelin ilmoittaman mukaan näytti tutulta. Käytyään poliisiautossa palasi konstaapeli pysäytettyyn autoon ja toi julki ulkopuolisille, ainakin auton matkustajille, poliisin rekistereistä löytyneitä kantelijaa koskevia tietoja.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi Poliisihallituksen vanhemman konstaapelin menettelyä kohtaan esittämään arvosteluun, jonka mukaan hankitun selvityksen valossa konstaapelilla ei ollut lainmukaisia perusteita tiedustella kantelijalta tämän henkilötietoja eikä tuoda julki poliisin rekistereistä hankkimiaan tietoja ulkopuolisille, kuten auton matkustajille.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vanhemman konstaapelin huomion kannanotoonsa, joka liittyi poliisilain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännösten asianmukaiseen soveltamiseen poliisin virkatehtävissä (OKV/223/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

Henkilöllisyyden selvittäminen ja turvallisuustarkastus

Kantelija arvosteli poliisimiehen menettelyä kun tämä oli valvoessaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta muun ohella selvittänyt viideltä nuorelta heidän henkilöllisyytensä ja tehnyt nuorille turvallisuustarkastuksen. Kantelijan mukaan nuoret olivat olleet yleisessä puistossa säädylliseen aikaan aiheuttamatta minkäänlaista häiriötä tai turvattomuutta kenellekään, ilman päihteitä tai rikollista toimintaa.

Selvityksensä mukaan poliisimies oli havainnut puiston laidalla viisihenkisen nuorisojoukon, jonka hän päätteli odottelevan jotakin ja nuoret olivat kiinnittäneet poliisimiehen huomion siinä määrin, että hän oli mennyt ensin selvittämään heidän henkilöllisyyksiään. Apulaisoikeuskansleri totesi, että henkilöllisyyden selvittäminen

koskeva poliisilain säännös voi sinänsä tulla sovellettavaksi poliisin valvontatoiminnassa. Henkilötietojen tiedustelemiseen tulee kuitenkin olla perusteltu syy. Apulaisoikeuskansleri yhtyi Poliisihallituksen näkemykseen, että poliisilla tulisi olla konkreettinen ja yksilöitävissä oleva tehtävä selvittäessään henkilöllisyyksiä ja että poliisimiehen on pystyttävä jälkikäteen perustelemaan tällainen identifiointitarkoitukseen liittyvä yksittäinen tehtävä. Tapauksessa oli ollut kyse enintään nuorten yleisestä epäilyttävyydestä yleistä järjestystä ja turvallisuutta valvottaessa, eikä asiassa ollut tuotu esille, että tapahtumahetkellä olisi epäilty nuorilla olleen yhteyttä esimerkiksi tapahtuneeseen rikokseen tai järjestyshäiriöön. Perustetta henkilöllisyyden selvittämiseksi henkilöjoukon ollessa kyseessä olisi tullut joka tapauksessa arvioida jokaisen henkilön osalta erikseen.

Turvallisuustarkastusten osalta poliisimies totesi olleensa suorittamassa virkatehtävää yksin ja hänellä oli ollut asiakkaina yhteensä viisi nuorta, joten hän oli päättänyt tehdä kullekin viidelle nuorelle turvallisuustarkastuksen, ettei heillä olisi mitään esineitä tai aineita hallussa, jotka olisivat voineet vaarantaa poliisimiehen tai nuorten omaa turvallisuutta tehtävän aikana. Poliisimies toi lisäksi esille joitakin nuorten aiempaan menettelyyn liittyviä tietoja kahden nuoren osalta. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan hankitussa selvityksessä ei esitetty sellaisia tapahtuma-aikana käsillä olleita seikkoja, joiden perusteella olisi voitu arvioida poliisilaissa säädettyjen turvallisuustarkastuksen tekemisen edellytysten täyttyneen. Henkilöjoukolle suoritettavien turvallisuustarkastusten perusteita olisi tullut joka tapauksessa arvioida jokaisen henkilön osalta erikseen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisimiehen huomiota henkilöllisyyden selvittämisen ja turvallisuustarkastuksen edellytysten huolelliseen selvittämiseen.

Asiassa oli lisäksi kyse poliisimiehen mahdollisesta epäasiallisesta kielenkäytöstä edellä kuvatussa tilanteessa. Tältä osin apulaisoikeuskansleri saattoi poliisimiehen tietoon esittämässä virkamiehen kielenkäyttöä koskevat yleiset näkökohdat (OKV/1844/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Markus Löfman).

Takavarikon edellytykset

Poliisi oli takavarikoinut kantelijalta kaasusumuttimen kotietsinnän yhteydessä. Kantelijan mielestä kyse oli laillisesta kaasusta, jota ei olisi saanut takavarikoida.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kotietsintäpäätökseen kirjattu epäilty rikos ei voinut olla kaasusumuttimen takavarikoimisen perusteena, eikä poliisi ollut näin väittänytään. Asiaa koskevaan tutkintailmoitukseen kirjattu ”toisen vahingoittamiseen soveltuvan esineen tai aineen hallussapito” viittasi puolestaan rikoslain 41 luvun 6 §:ssä säädetyn rikoksen tunnusmerkistöön ja kaasusumuttimen takavarikoimiseen. Kyseinen tunnusmerkistö ei myöskään voinut tapaukseen soveltua, koska kukaan ei ollut pitänyt hallussaan kaasusumutinta yleisellä paikalla, vaan sumutin oli löytynyt kantelijan kotoa. Kaasusumuttimen takavarikoimiseen ei kaiken kaikkiaan ollut laista ilmeneviä edellytyksiä niillä perusteilla, jotka ilmenivät tapahtuma-aikaan laadituista takavarikkoa koskeneista poliisin asiakirjoista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti takavarikoimisesta päättäneen komisarion huomiota takavarikon edellytysten perusteelliseen harkintaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi tapauksessa lisäksi mainitun kaasusumuttimen haltuun ottamista poliisilain nojalla sekä sen palauttamatta jättämistä ja hävittämistä. Näiltä osin apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi asiasta vastanneen komisarion tietoon päätök-

sessä esittämänsä näkemykset, jotka liittyivät poliisilain nojalla haltuunotetun esineen hävittämiseen sekä toimenpiteiden kirjaamiseen (OKV/1831/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

Poliisin lahjoituksena vastaanottama henkilöauto

Kantelija pyysi oikeuskansleria selvittämään, olisiko poliisin laillista tai muutoin sallittua ja hyvän tavan mukaista vastaanottaa yli 100 000 euron arvoinen lahja. Lahjoituksessa oli kyse yksityisen tahon poliisille lahjoittamasta henkilöautosta.

Oikeuskansleri totesi, että lahjoittaja oli tapauksessa liiketaloudellisin perustein toimiva taho, jolle mainonta kuului olennaisena osana sen varsinaista liiketoimintaa. Lahjoittajataho oli lahjoitetun auton rekisteritunnuksen myötä tunnistettavissa. Varsinkin ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta asia oli oikeuskanslerin mielestä mahdollista näyttäytyä siten, että poliisihallinto mainosti lahjoittajaa käyttämällä kyseisellä rekisteritunnuksella varustettua autoa. Auto antoi lahjoittajalle näkyvyyttä, mikä itsessään saattoi antaa ulkopuoliselle tarkastelijalle vaikutelman, että poliisin toiminta ei olisi yhdenvertaista ja tasapuolista.

Kysymys oli ennen kaikkea yleisestä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavasta luottamuksesta. Viranomaisten on toimittavan niin, että kansalaisten luottamus viranomaisen toiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen ei vaarannu. Oikeuskansleri yhtyi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen samankaltaisessa tapauksessa esittämään yleiseen näkemykseen, että tätä luottamusta voi vaarantaa – vaikkapa vääräkin – mielikuva, että viranomaisen toimii asiassa jollain tavoin yhteistyössä lahjoittajan kanssa, mitä mielikuvaa voi vahvistaa

esimerkiksi julkiset esiintymiset lahjoittajatahon kanssa. Oikeuskansleri pitikin perusteltuna sisäministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön esittämää, jonka mukaan poliisin on syytä pidättäytyä normaalista poikkeavista ja/tai säännöllisistä julkisista esiintymisistä tai muusta yhteistyöstä lahjoittajien kanssa, ettei ulkopuolisille synny väärää kuvaa vastavuoroisuudesta.

Oikeuskansleri korosti, että poliisin, eli lahjoituksen vastaanottajan, tulisi myös arvioida, miltä lahjoitus ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta näyttäytyy poliisin yhdenvertaisen ja tasapuolisen toiminnan sekä siihen kohdistuvan luottamuksen kannalta. Käsillä olevassa tapauksessa Poliisihallitus ei näyttänyt tätä arviota enemmälti tehneen, eikä sanottu harkinta ilmennyt myöskään kantelun johdosta annetusta Poliisihallituksen selvityksestä ja lausunnosta. Oikeuskansleri korosti lisäksi, että tulkinna siitä, mikä on hyväksyttävää ja tavanomaista on muuttunut vuosien saatossa, joten esimerkiksi aikaisempaan käytäntöön tai perinteisiin viittaaminen ei muodosta riittävää harkintaa tässä suhteessa.

Päätöksessä esitetyn perusteella oikeuskansleri yhtyi sisäministeriön poliisiosaston asiassa esittämään ja ministeriön oikeusyksikön kannattamaan ehdotukseen, että poliisihallinnossa arvioitaisiin poliisin saamia lahjoituksia kokonaisvaltaisesti ja tehtäisiin tarvittaessa nykyistä tarkemmat linjaukset lahjoitusten vastaanottamisesta.

Oikeuskansleri saattoi esittämänsä näkemykset poliisin toiminnan puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta Poliisihallituksen tietoon. Poliisin saamien lahjoitusten kokonaisvaltaisesta arvioimisesta esittämänsä johdosta oikeuskansleri lähetti päätöksen lisäksi tiedoksi sisäministeriölle (OKV/1536/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

PELASTUSTOIMI

Tietopyynnön käsitteleminen

Kantelija oli tehnyt hätäkeskukselle pyynnön saada kuulla hänen asiassaan hätäkeskukseen soitetun puhelun nauhoite. Hätäkeskuksesta oli kerrottu kantelijalle, että hänen ei voida tietoturvasyistä antaa kuunnella puhelua. Kantelijalle ei ollut kerrottu julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaisesti, että asia on mahdollista saattaa viranomaisen ratkaistavaksi eikä tiedusteltu, haluaako hän niin tehdä. Menettelyn vuoksi kantelijalla ei myöskään ollut ollut mahdollisuutta saattaa asiaa tarvittaessa muutoksenhakuviranomaisen arvioitavaksi ja menettely oli siten loukannut hänen oikeusturvaansa. Oikeuskansleri kiinnitti hätäkeskuksen huomiota edellä mainitussa lainkohdassa säädettyyn (OKV/348/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Hätäilmoituksen käsittely

Hätäkeskukseen oli soitettu hätäilmoitus, jossa ilmoittaja oli kertonut mahdollisesti nähneensä ojassa ihmisen ruumiin. Asiassa saadun selvityksen mukaan hätäkeskuksen päivystäjä oli ilmoituksen perusteella pitänyt henkilöä kuolleenä henkilönä ja käsitellyt ilmoituksen poliisin tehtävänä. Tehtävänkäsittelyohjeen mukaan kuolleenä henkilönä voidaan käsitellä tehtävä, mikäli henkilön kynnärnivelen jäykkyys on todettu tai asia on muuten selvä esimerkiksi mätänemistilan tai ruumiin tuhoutumisen johdosta. Koska kyseinen asia jäi ilmoituksen perusteella varmistamatta, olisi selvityksen mukaan tilannetta tullut käsitellä myös epäselvänä tapauksena ja siten myös pelastus- ja/ tai terveystoimen tehtävänä pelkän poliisitehtävän sijaan. Käytettävissä olleiden tietojen perusteella ilmoituksen käsittely myös pelastus- ja/ tai ter-

veystoimen tehtävänä ei kuitenkaan olisi vaikuttanut lopputulokseen. Oikeuskansleri yhtyi edellä mainittuun, selvityksestä ilmenneeseen näkemykseen tehtävän käsittelystä ja totesi, että hätäkeskuksen päivystäjälle tulisi antaa palaute tehtävän käsittelystä, mikäli niin ei ollut jo tapahtunut (OKV/2106/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

HALLINNON TIETOTEKNIKKAKESKUS

Asiakirjapyynnön käsittely

Kantelija pyysi Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta sähköpostitse tietoja hakemansa tehtävän hakijamäärästä, hakijavertailusta ja haastatteluun kutsutuista. Kantelija pyysi myös jäljennöksen nimitysmuistiosta. Hän sai sähköpostitse nimitysmuistion, josta oli poistettu ehdokkaiden ansiovertailu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Oikeus joko saada pyydetty asiakirja tai saada asiassa muutoksenhakukelpoisen päätös on ehdoton, eikä viranomaisella ole menettelyn suhteen harkintavaltaa. Julkisuuslaissa on säännökset, jotka koskevat asiakirjan antamista ja menettelyä tapauksissa, joissa asiakirjaa tai sen osaa ei anneta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Hallinnon tietotekniikkakeskuksen huomiota julkisuuslaissa säädettyihin velvoitteisiin ilmoittaa asiakirjan pyytäjälle kieltäytymisen syy, antaa asiakirjan pyytäjälle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, ja antaa asiakirjapyyntöön tarvittaessa muutoksenhakukelpoisen päätös (OKV/643/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

MAAHANMUUTTOVIRASTO

Käsittelyaikaa koskevaan tiedusteluun vastaaminen

Kantelija oli tiedustellut aviopuolisonsa oleskelulupa-asian käsittelyn etenemistä ja aikataulua ensimmäisen kerran noin viiden kuukauden (noin 150 vuorokauden) ja toisen kerran noin kuuden kuukauden (noin 180 vuorokauden) kuluttua hakemuksen vireille tulosta. Ensimmäiseen tiedusteluun annetussa vastauksessa kantelijaa kehoitettiin tutustumaan Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla esitettyihin tietoihin asioiden keskimääräisistä käsittelyajoista ja ilmoitettiin, että tarkkaa arviota on mahdollon antaa. Toiseen tiedusteluun annetussa vastauksessa hakemuksen kerrottiin odottavan ratkaisua ja kantelijaa kehoitettiin uudelleen tutustumaan tietoihin keskimääräisistä käsittelyajoista. Keskimääräinen toteutunut käsittelyaika Suomen kansalaisten puolisoitten osalta oli vuonna 2013 ollut 106 vuorokautta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei keskimääräisiin käsittelyaikoihin viittaaminen tilanteessa, jossa tiedustelun kohteena olevan hakemuksen käsittely on jo erittäin selvästi ylittänyt keskimääräiset käsittelyajat, täytä hallintolain 23 §:n 2 momentin säännöksestä ilmevä viranomaisen velvoitetta antaa arvio päätöksen antamisen ajankohdasta. Tutustuminen

keskimääräisiin käsittelyaikoihin ei ollut käsiteltävässä tapauksessa millään tavoin voinut antaa lisätietoa tiedustelun kohteena olevan hakemuksen käsittelyn tilasta tai päätöksen antamisen ajankohdasta. Maahanmuuttoviraston huomiota kiinnitettiin viranomaisen velvollisuuteen vastata asian käsittelyn etenemistä koskevaan tiedusteluun ja antaa asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisen ajankohdasta (OKV/1429/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

Tarkastukset

Keskusrikospoliisi

Oikeuskansleri teki 14.4.2015 tutustumiskäynnin Keskusrikospoliisiin. Vierailulla käsiteltiin muun ohella Keskusrikospoliisin strategian ja organisaation muutoksia, tiedusteluosaston ja tilanekuvakeskuksen toimintaa, ajankohtaista turvallisuustilannetta sekä poliisin laillisuusvalvontaan liittyviä kysymyksiä (OKV/1/51/2015).

Helsingin poliisilaitos

Oikeuskansleri tutustui 16.5.2015 Helsingin poliisilaitoksen järjestyspoliisin toimintaan ja kenttötoiminnan johtamiseen (OKV/4/51/2015).

VALTIOVARAINHALLINTO

Lausuntoja ja esityksiä

Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti

Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän selvittämään vapaaehtoistyön lainsäädännön kehittämistarpeita ja ohjeistuksen täsmentämistä sekä ministeriöiden koordinoitavista vapaaehtoistointa koskevan lainvalmistelun sekä vapaaehtoistoiminnan yleisten edellytysten luomisen osalta.

Työryhmän raportissa selostetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä koskien lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä ja todetaan, että ”työryhmä pitää hyvänä, että vuonna 2014 uudistetussa rikostaustan selvittämiseen liittyvässä lainsäädäntöuudistuksessa annettiin järjestöille oikeus selvittää lasten kanssa työskentelevien rikostausta”. Työryhmä antaa näin ymmärtää, että tältä osin voimassaolevaan lainsäädäntöön ei kohdistu kehittämistarpeita. Asiaa olisi tullut apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä lähemmin pohtia ottaen huomioon erityisesti työryhmän tavoite helpottaa vapaaehtoistyöstä kiinnostuneen henkilön osallistumista vapaaehtoistyöhön.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi tältä osin apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen 15.8.2013 antamaan lausuntoon koskien vapaaehtoistyössä lasten kanssa työskentelevien

rikostaustan selvittämistä (OKV/28/20/2013). Apulaisoikeuskansleri Puumalainen totesi tuolloin pitävänsä ehdotettua sääntelyä lapsen edun kannalta riittämättömänä ja toi esiin useita siihen liittyviä epäkohtia. Hän totesi muun muassa seuraavaa:

”Jatkovalmistelussa saattaisi olla perusteltua vielä punnita lapsen edun – erityisesti henkilökohtaisen koskemattomuuden – toteutumisen näkökulmasta valittua sääntelymallia, jossa toiminnan muodollinen järjestämistapa on määrävä tekijä. Toisin sanoen, miksi on päädytty vapaaehtoisuuteen rikosrekisteriotetta pyydetessä, kun kyseisen kaltaiseen virka- tai työsuhteeseen henkilöä valittaessa otteen pyytäminen on kansallisessa lainsäädännössämme työnantajan velvollisuus. Lapsen näkökulmasta voi olla sattumanvaraista, onko hänen kanssaan työskentelevä aikuinen virka- tai työsuhteessa taikka vapaaehtoinen.

Lapsen luottamusta arveluttavin tarkoituksellin tavoittelevan henkilön on halutessaan lähtökohtaisesti helpompi päästä vuorovaikutukseen lasten kanssa vapaaehtoistoiminnassa kuin virka- tai työsuhteessa. Vapaaehtoistyössä myös aikuisen käytöksen sosiaalinen ja muu tosiasiallinen kontrolli saattaa usein olla vähäisempää toiminnan ollessa vähemmän järjestäytynyttä ja vuorovaikutustilanteiden ja -olosuhteiden vaihdellessa enemmän.

Virka- tai työsuhteisen vapaaehtoistyötä merkittävästi tiukempi sääntely voi johtaa myös sii-

hen, että vapaaehtoistyöhön ohjautuu lasten kanssa työskentelemään sopimattomia henkilöitä, jotka pyrkivät salaamaan taustansa. - - Lasten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta olisi siis syytä vielä pohtia, olisiko myös vapaaehtoistoiminnassa sellaisia erityisen haavoittuvia alueita ja tilanteita, joissa lapsen suojeleminen asettaisi toiminnan järjestäjälle velvollisuuden selvittää myös vapaaehtoistyöntekijöiden rikostaustan.

Esityksen perusteluissa tulisi näkemykseni mukaan arvioida myös mainitun työnantajan oikeuden ja lapsen edun näkökulmasta menettely niissä mahdollisissa tilanteissa, joissa vapaaehtoistyöhön hakeutuva kieltäytyisi antamasta suostumustaan otteen hankkimiselle tai jos otteesta ilmenee hakijan syyllistyneen rikokseen. Avoimeksi jää, miten toiminnan järjestäjän tulisi siinä tilanteessa menetellä tai mikä on hänen vastuunsa.

Ehdotuksessa on asetettu otteen pyytämiselle tiettyjä edellytyksiä. Esimerkiksi, että tehtävässä toimittaisiin pääsääntöisesti yksin eli ilman toisen vapaaehtoistehtävän järjestäjän toimintaan osallistuvan henkilön tai alaikäisen huoltajan läsnäoloa. Vapaaehtoistoiminnassa kuten erilaisissa kurssi- ja leiriolosuhteissa eteen tulevien erilaisten tilanteiden ennakoiminen ja määrittely yksintoimimiseksi lienee kuitenkin toisinaan hankalaa.”

Muilta osin apulaisoikeuskanslerin sijaisella ei ollut työryhmän raportista lausuttavaa (OKV/38/20/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkkojen tarkistaminen

Valtioneuvosto päätti 13.11.2013, että valtion ylimpien virkamiesten sopimuspalkkoja saadaan korottaa 0,3 % 1.8.2015 lukien. Valtiovarain-

ministeriö päätti tämän perusteella 20.12.2013 vahvistaa korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkat vastaavan korotuksen mukaisiksi. Valtioneuvosto päätti 26.3.2015 peruuttaa mainitut sopimuspalkkojen korotukset. Valtiovarainministeriö pyysi oikeuskanslerin kannanottoa siitä, voidaanko tai pitääkö myös korkeimpien oikeuksien tuomareiden kuukausipalkkojen korotukset peruuttaa 1.8.2015 lukien.

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista annetun lain mukaan valtiovarainministeriö vahvistaa korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkat. Palkkoja tarkistetaan sen mukaan kuin valtioneuvosto päättää sopimuspalkkaisten virkamiesten kuukausipalkkausten tarkistusperusteista. Oikeuskansleri katsoi, että valtiovarainministeriöllä on toimivalta päättää korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkkojen vahvistamisesta myös siinä tapauksessa, että kyse on palkankorotusten peruuttamisesta sopimuspalkkojen tarkistusperusteiden mukaisesti. Oikeuskansleri piti perusteltuna harkita korkeimpien oikeuksien tuomareiden kuulemista ennen kuin valtiovarainministeriö päättää palkankorotusten peruuttamisesta (OKV/17/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

Ratkaisu

MINISTERIÖ

Julkisuuslain määräaikojen noudattaminen

Kantelija oli pyytänyt valtiovarainministeriötä toimittamaan hänelle jäljennökset asiakirjoista, jotka liittyivät Suomen ja Espanjan välisiin veroso-

pimusneuvotteluihin. Koska kantelija oli saanut valtiovainministeriön kielteisen päätöksen asiakirjapyyntöönsä noin kolmen kuukauden kuluuttua pyynnön esittämisestä, oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota julkisuuslain mukaisten käsittelymääräaikojen noudattamiseen (OKV/437/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

VEROHALLINTO

Käsittelyn viivästyminen Verohallinnossa

Kantelijan verosta vapauttamishakemuksen käsittely kesti Verohallinnossa yli 20 kuukautta. Hakemuksen käsittelyaika ylitti selvästi tällaisten hakemusten keskimääräisen käsittelyajan ja oli kokonaisuutena arvioiden kohtuuttoman pitkä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Verohallinnon menettely ei täyttänyt perustuslain ja hallintolain vaatimuksia asioiden viivytyksettömystä käsittelystä. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä Verohallinnon tietoon ja kiinnitti samalla huomiota asioiden joutuiseensa käsittelyyn (OKV/1927/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elina Halimaa).

MAISTRAATIT

Väestötietoviranomaisen päätöksentekovelvollisuus

Kantelija oli muuttanut sukunimensä isoisän isän sukunimeksi A. Samana vuonna kantelija avioitui B:n kanssa, ja puoliset ottivat yhteiseksi sukunimeksi A:n. Pari erosi ja B avioitui myöhemmin C:n kanssa, joka otti vihkimisen yh-

teydessä käyttöönsä puolisonsa B:n sukunimen A. Kantelija oli kirjoittanut C:n sukunimeä koskevassa asiassa maistraatille, joka ei ollut tutkinut asiaa.

Avioliittoon vihkimistä ja siinä yhteydessä otettavaa puolisoitten sukunimeä koskevassa lainsäädännössä ei ole nimenomaisia säännöksiä vihkimisviranomaisen tutkimis- ja päätöksentekomenettelystä. Sääntelemättä on myös asianomaiseen sukunimeen mahdollista oikeudellista intressiä omaavan tahon mahdollisuus asettaa avioliittoon vihittävien yhteiseksi sukunimeksi ilmoittaman sukunimen lainmukaisuutta koskeva kysymys vihkimisen yhteydessä oikeudellisesti vaikuttavalla tavalla jonkin viranomaisen tutkittavaksi.

Puolison tai puolisoitten yhteisessä sukunimiasiaassa ei tehdä vihkimisen yhteydessä hallintolain mukaista päätöstä, vaan vihkimisen toimittanut viranomainen ilmoittaa (tallentaa) tiedon väestörekisteriin. Asiavirheen korjaamista koskevat hallintolain 50 §:n säännökset eivät tule toimenpiteen osalta siten kyseeseen. Jos vihkimisen yhteydessä tehdyn toimenpiteen havaitaan sisältävän asiavirheen tai että se on ollut sisällöllisesti vastoin lain nimenomaista säännöstä, apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan jo yleiset oikeusturvaa koskevat hallinto-oikeudelliset perusperiaatteet ovat edellyttäneet, että asiavirhettä koskeva kysymys voidaan saat- ta selvitetäväksi ja oikaistavaksi, mutta myös mahdollista oikeudellista virhettä koskeva kysymys selvitetäväksi ja asianmukaisella tavalla ratkaistavaksi.

Kun toimivaltaa sukunimen ottamista koskeneessa asiassa mahdollisesti tapahtuneen lainvastaisuuden jälkikäteiseen tutkimiseen ei vihkimisviranomaisella ole, apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomainen, jolle asia kuuluu on väestörekisteriviranomainen. Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen var-

mennepalveluista annettuun lakiin sekä jo sitä edeltäneeseen lainsäädäntöön ja niiden yksityiskohtaisiin perusteluihin sekä nimilakiin viitaten apulaisoikeuskansleri katsoi, että toimivalta kantelijan A-sukunimen ottamista koskevassa asiassa on maistraatilla.

Maistraatti oli elokuussa 2010 ottanut kantelijan asian käsiteltäväkseen ja siirtänyt hallintolain 8 §:n 2 momentin nojalla asian seurakunnan käsiteltäväksi, jossa vihkiminen oli toimitettu. Apulaisoikeuskansleri piti tätä menettelyä virheelisenä. Koska kantelijan asian selvittäminen oli Kirkkohallituksen lakimiehen helmikuussa 2011 maistraatille toimittaman sähköpostin perusteella siirretty takaisin maistraatille ja koska maistraatin päällikkö oli tämän jälkeen luvannut kantelijalle selvittävänsä asiaa eikä kantelija ollut saanut maistraatilta vastausta, apulaisoikeuskansleri katsoi kantelijan asian olevan maistraatissa edelleen vireillä. Asiaan jo kulunut huomattavan pitkä aika, käsiteltävän asian tietojen riittävyys ja erityisesti asiakkaalle kohtuuttomaksi käynyt tilanne huomioon ottaen apulaisoikeuskansleri edellytti, että maistraatti viimeistään nyt ottaa asian tutkittavakseen kantelijan alkuperäisen kirjoituksen perusteella ja antaa siinä kantelijalle hallintolain mukaisen perustellun päätöksen muutoksenhakuohjauksineen.

Näin lausuttuaan apulaisoikeuskansleri kiinnitti maistraatin vakavaa huomiota viranomaisessa asioivien asiakkaiden oikeuteen saada asiaansa viranomaisen ratkaisu sekä viranomaisen asiakaspalvelun asianmukaisuuteen. Lisäksi apulaisoikeuskansleri velvoitti maistraatin lähettämään asiassa tekemänsä hallintopäätöksen hänelle tiedoksi sekä lähetti Väestörekisterikeskuskelle jäljennöksen päätöksestään asianmukaisia valvonnallisia toimenpiteitä varten.

Maistraatti ilmoitti antaneensa 16.11.2015 päätöksen väestötietojärjestelmässä olevan tiedon korjaamisesta. Päätöksellään maistraatti oli

hylännyt kantelijan oikaisuvaatimuksen ja katsonut, että kantelijalla ei ollut ollut asiassa väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 75 §:n mukaista asianosaisasemaa. Maistraatti ei ollut käsitellyt kantelijan oikaisuvaatimusta hallintolain 50 §:n tarkoittamana asiavirheen korjauksena, koska virheen korjaamiseen ei ollut saatu C:n suostumusta (OKV/1857/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elina Halimaa).

Asian käsittelyn viipyminen maistraatissa

Edunvalvontaa koskevan asian käsittely maistraatissa oli kestänyt noin 1 1/2 vuotta eikä kantelijalle ollut käsittelyn aikana annettu tietoja asian edistymisestä. Henkikirjoittaja myönsi, että asian käsittely oli kestänyt kauemmin kuin olisi ollut kohtuullista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti henkikirjoittajan ja asian esittelijän huomiota hallintoviranomaisen velvollisuuteen käsitellä asioita hallintolain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytyä sekä velvollisuuteen vastata tiedusteluihin (OKV/1910/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

Maistraatin ja yleisen edunvalvojan palvelun asianmukaisuus

Kantelija oli tehnyt ostotarjouksen sisarustensa kanssa perimänsä maa-alan murto-osista. Yksi sisarista oli määrätty edunvalvontaan. Kantelija arvosteli kiinteistön määräosan myyntiin tarvittavan lupa-asian käsittelyn kestoa. Apulaisoikeuskansleri tarkasteli lupa-asian käsittelyä asian käsitellessä maistraatin sekä lupahakemuksen tehneen yleisen edunvalvojan menettelyn kannalta.

Lupa-asian käsittelyaika ei ollut poikennut holhoustoimen lupa-asoiden keskimääräisestä käsittelyajasta, mutta maistraattiin saapuneiden hakemusiakirjojen siirrosta maistraatin toiseen yksikköön aiheutunut noin kahden viikon käsittelyajan pidentyminen antoi aihetta arvosteluun. Asiakirjoista ei ilmennyt, kuinka tehokkaasti ja selkeästi maistraatti oli jakanut muille toimialueensa viranomaisille tietoa yksiköidensä käsiteltäviksi määrätystä tehtävistä ja yksiköiden yhteystiedoista, vai oliko kantelussa tarkoitettussa asiassa ollut kysymys siitä, että hakemusiakirjojen lähettäjä ei ollut ottanut asiaa huomioon. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallinnon asiakkaiden asioita säännöllisesti hoitavilla viranomaisilla ei saisi olla epätietoisuutta toimivaltaisessa viranomaisessa eri asioita käsittelevistä toimintayksiköistä. Kanteluasiassa tapahtunutta asiakirjojen siirtämiseen kulunutta kahden viikon kuriiripostin odottamisaikaa apulaisoikeuskansleri ei pitänyt muun muassa hallintolain 7 §:ään kirjatun hallinnon yleisen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden sekä 23 §:ssä edellytettävän käsittelyn viivytyksettömyyden näkökulmasta hyväksyttävänä.

Yleinen edunvalvoja oli toimittanut maistraattiin kiinteistön määräosan kauppaa koskevan lupahakemuksen puutteellisenä siten, että hakemuksen liitteinä ei ollut toimitettu kaupakirjaluonnosta eikä kaupan kohteena olevaa kiinteistöä koskevaa lainhuuto- ja rasisustodistusta. Maistraatti oli lähettänyt asiakirjojen täydennyspyynnön edunvalvojalle ja kantelija oli toimittanut asiakirjatäydennykset maistraattiin. Jos kantelija olisi jo ennen myyntilupahakemuksen lähettämistä saanut edunvalvojalta tarkan tiedon kaikista tarvittavista hakemuksen liitteistä, olisi hakemuksen täydennyspyynnöstä ja sen aiheuttamasta asian käsittelyn vähäisestä viiveestä voitu välttyä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että muutoinkin voidaan lähteä siitä, että yleinen

edunvalvoja huolehtii virkatehtäviinsä kuuluvista myyntilupahakemusasioista sillä tavoin huolellisesti, ettei hakemuksen käsittelyn kannalta keskeisten asiakirjaliitteiden täydentämiseen ole tarvetta. Maistraatin antaman selvityksen mukaan sen vaatimien lupaliitteiden tulisi olla yleisten edunvalvojien tiedossa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä maistraatin ja yleisen edunvalvojan tietoon ja kiinnitti maistraatin huomiota viranomaisen palvelun asianmukaisuuteen ja yleisen edunvalvojan huomiota yleisen edunvalvojan tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen (OKV/2066/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elina Halimaa).

ALUEHALLINTOVIRASTOT

Menettely aluehallintoviraston pyytämän valvonta-asiakirjan luovuttamisessa

Aluehallintovirastolle oli tehty kantelu kaupungin erään terveysaseman menettelystä. Saatujen tietojen perusteella aluehallintovirasto käynnisti kaupungin terveysasemia yleisesti koskevan valvonta-asian, jossa se pyysi kaupungilta selvitystä. Asiasta alun perin kannellut henkilö, jonka kanteluasian aluehallintovirasto oli jo ratkaissut, pyysi aluehallintovirastoa toimittamaan hänelle kaupungin selvityksen sitten, kun kaupunki toimittaisi sen aluehallintovirastolle. Kirjeenä annetussa aluehallintoviraston vastauksessa todettiin, että selvitystä ei voitu valvonta-asian keskeneräisyyden vuoksi antaa, vaan selvitys luovutettaisiin pyytäjälle valvonta-asian ratkaisemisen jälkeen. Perusteena kieltäytymiselle aluehallintovirasto viittasi toisaalta julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohtaan ja toisaalta saman momentin 3 kohtaan.

Julkisuuslain 11 §:ssä säädetään asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiassa aikoinaan kantelun tehnyt henkilö ei ollut julkisuuslain tarkoittama asianosainen viranomaisen toimesta ja sen päätöksellä käynnistetyssä valvonta-asiassa. Harkintaa asiakirjan luovuttamisesta ei siten voitu perustaa aluehallintoviraston ilmoittamiin lainkohtiin.

Viranhaltijan ratkaisu selvityksen luovuttamisesta oli tehty jo ennen kuin selvitys oli hänen käytettävissään. Apulaisoikeuskansleri totesi, että harkinta asiakirjan salassapitimisestä perustuu siitä ilmenevien tietojen salassapidettävyyteen. Harkintaa ei voida suorittaa etukäteen eli ennen kuin asiakirjan sisältö on viranomaisen tiedossa. Koska viranomainen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista ei rajoiteta enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista, ja koska harkinta salassapidosta on tehtävä asiakirjakohtaisesti, tarkastusta tai valvontaa koskevia asiakirjoja (julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohta) ei voida säännönmukaisesti katsoa salassa pidettäväksi valvonta-tehtävän suorittamisen ajaksi.

Julkisuuslain menettelysäännösten tarkoituksena on varmistaa, että asiakirjan pyytaja saa viranomaiselta kohtuullisessa ajassa valituskelpoisen päätöksen, jotta hän voi niin harkitessaan saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi perustuslain 21 §:n takaaman oikeusturvan mukaisesti. Apulaisoikeuskansleri totesi erään aikaisemmin antamansa päätöksen mukaisesti, että asiakirjan ”ennakkotilaus” on sinänsä mahdollinen. Tällöin julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukainen käsittelyaika on laskettava siitä, kun viranomainen on vastaanottanut pyydetyn asiakirjan. Asiakirjapyyntöä käsitelleen viranhaltijan olisi siten tullut välittömästi selvityksen saapumisen jälkeen suorittaa harkinta sen luovuttamisesta ja siitä kieltäytyessään tiedustella pyytäjältä, halusiko tämä asian siirrettäväksi vi-

ranomaisen eli aluehallintoviraston ratkaistavaksi. Koska näin ei menetely, asiakirjan pyytäjällä ei ollut mahdollisuutta saada asiaa viranomaisen ja edelleen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että aluehallintovirasto oli katsonut sille valvonta-asiassa toimitetun selvityksen salassa pidettäväksi jo ennen tietoa sen sisällöstä. Aluehallintovirastossa oli myös ollut epätietoisuutta asiakirjan salassapidon perusteesta eikä sille tehtyä asiakirjapyyntöä käsitelty julkisuuslain edellyttämällä tavalla. Koska aluehallintoviraston menettely oli siten monin tavoin ollut julkisuuslain tarkoituksen ja menettelysäännösten vastaista, apulaisoikeuskansleri antoi aluehallintovirastolle huomautuksen vastaisen varalle (OKV/226/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

Salassa pidettävien tietojen lähettäminen suojaamattomassa sähköpostissa

Henkilö oli itse lähettänyt aluehallintoviraston kirjaamoon sähköpostiviestejä, joihin sisältyi hänen salassa pidettäviä terveystietojaan. Aluehallintoviraston kirjaamo oli lähettänyt viestin lähettäjälle sähköisestä asiainnista viranomais-toiminnassa annetun lain edellyttämät ilmoitukset viestien vastaanottamisesta siten, että asiakkaan lähettämä viesti oli sisällynyt vastaanottoilmoituksiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että tavallisessa suojaamattomassa internet-sähköpostissa tiedot eivät ole sivullisilta suojattuja, minkä vuoksi viranomainen ei voi lähettää siinä salassa pidettäviä tietoja sisältäviä viestejä edes aluehallintoviraston ilmoittamassa viestien yksilöintiin liittyvässä asiakkaan palvelutarkoituksessa.

Aluehallintovirasto ilmoitti, että pääsääntöisesti vastaanottokuittauksista poistetaan lähettä-

jän viesti kokonaisuudessaan ja että virastossa oli sitemmin otettu käyttöön menettely, joka aluehallintoviraston mukaan varmistaa, ettei lähettäjän viestin sisältö sisälly vastaanottoilmoitukseen.

Saamansa selvityksen perusteella apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että asiassa ei ollut aihetta enempään laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin (OKV/2156/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

FINANSSIVALVONTA

Finanssivalvonnan viivästynyt menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallinnossa asioiden tiedonpyytäjälle on julkisuuslain 13 §:n 1 momentissa asetettu pyydetyn tiedon sisältöä koskeva tehtävä. Pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Kantelija oli lähettänyt Finanssivalvonnalle joitakin sähköpostiviestejä, mutta 10.1.2014 lähettämässään sähköpostissa hänen voitiin katsoa pyytäneen Finanssivalvontaa toimittamaan käyttöönsä yksilöimänsä asiakirjat. Finanssivalvonta oli vastannut kantelijan esittämään asiakirjapyyntöön 20.3.2014, mikä oli yli kaksi kuukautta esitetyn pyynnön vastaanottamisen jälkeen.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asiakirjapyyntö olisi tullut käsitellä julkisuuslain menettelysäännösten mukaisesti siitä huolimatta, että Finanssivalvonta toi antamassaan selvityksessä esiin, että sen hallussa ei ollut kantelijan pyytämiä asiakirjoja. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Finanssivalvonnan huomiota julkisuuslain menettelysäännösten noudattami-

seen ja totesi, että asiakirjapyyntöt tulee käsitellä ja niihin vastata laissa säädetyllä tavalla määräajassa (OKV/229/1/2014; ratkaisija apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elina Halimaa).

Velvollisuus vastata tiedusteluun

Finanssivalvonta ei ollut vastannut kantelijan asian käsittelyä koskevaan sähköpostitiedusteluun. Todettuaan, että Finanssivalvonta oli menettelylään laiminlyönyt huolehtia tiedusteluun vastaamisesta hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti, apulaisoikeuskansleri saattoi Finanssivalvonnan tietoon esittämänsä näkemykset tiedusteluihin vastaamisesta (OKV/394/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elina Halimaa).

PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS

Asian käsittelyn viipyminen

Kantelija sai säätiön hallituksen erottamista, säätiön muutettujen sääntöjen kumoamista ym. koskevaan säätiövalvontahakemukseensa vastauksen vasta oikeuskanslerin Patentti- ja rekisterihallitukselle tekemän lisäselvityspyynnön jälkeen. Kantelijan asian käsittely kesti 28 kuukautta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Patentti- ja rekisterihallituksen menettely ei täyttänyt perustuslain ja hallintolainvaatimuksia asioiden viivytyksettömästä käsittelystä ja hallinnon palveluiden asianmukaisuudesta. Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä Patentti- ja rekisterihallituksen tietoon ja kiinnitti samalla huomiota asioiden joutuisaan ja muutoinkin asianmukaiseen käsittelyyn (OKV/1229/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elina Halimaa).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Koulun sisäilmaongelmiin olisi tullut tarttua ripeämmin

Kantelun mukaan koulun henkilökunnalla ja oppilailla oli esiintynyt huonosta sisäilmasta johtuneita oireita eikä asiaan ollut puututtu kaupungin taholta riittävän ripeästi, vaikka sisäilmaongelmat olivat olleet kaupungin tiedossa. Lisäksi kantelu koski sitä, että kaupungin tilakeskus ei ollut antanut kantelijalle tämän pyytämiä sisäilmaongelmiin liittyneitä asiakirjoja ja että koulun sisäilmaongelmista oli tiedotettu erityisesti oppilaiden vanhempia liian vähän ja puutteellisesti. Kaupungin antaman selvityksen mukaan koulurakennuksessa oli ollut sisäilmaongelmia jo vuosia, mutta koulurakennuksen kuntoon saattaminen oli osoittautunut poikkeuksellisen hankalaksi. Rakennusta oli remontoitu vuosien mittaan useaan otteeseen ja asian vuoksi oli perustettu sisäilmatyöryhmä. Selvityksestä ei kuitenkaan käynyt ilmi, milloin ensimmäiset epäilyt siitä, että koulun sisäilma viimeisimmistä korjauksista huolimatta aiheutti henkilökunnalle ja oppilaille terveyshaittoja, olivat olleet kaupungin viranomaisten tiedossa.

Asiakirja-aineistosta kävi kuitenkin ilmi, että viimeisin sisäilmaongelma oli tullut todetuksi viimeistään sisäilmatyöryhmän kokouksessa maaliskuussa 2013. Aloite asian käsittelyyn oli tullut työterveyshuollosta. Tämän jälkeen toteutettiin oppilaiden oirekysely, asetettiin osa rakennuksesta käyttökieltoon ja tehtiin väistötilasuunnitelma. Näiden tietojen perusteella ei voitu tehdä sellaista johtopäätöstä, että kaupunki olisi laiminlyönyt sisäilmasta aiheutuneiden oireiden laajuuden selvittämisen ja toimenpiteisiin ryhtymisen korvaavien väistötilojen saamiseksi. Kaupungin selvityksessä ei kuitenkaan tuotu esiin sitä, että aluehallintovirasto oli tehnyt kouluun useita tarkastuksia edeltävinä vuosina. Aluehallintoviras-

toon oli tullut myös ammattitautiepäilyjä koulun henkilökuntaan kuuluneista henkilöistä. Aluehallintoviraston kyseisestä tarkastuskertomuksesta ei ilmennyt, oliko kertomusta lähetetty tiedoksi esimerkiksi kaupungin sivistysvaliokunnalle. Kokonaisuutena aluehallintoviraston tarkastuskertomuksista kuitenkin ilmeni, että koulun sisäilmaan liittyneet ongelmat olivat olleet kaupungin tiedossa jo kesällä 2012. Väistötiloihin johtanutta prosessia saattoi tällä perusteella pitää jälkikäteen arvioiden tarpeettoman hitaana ottaen huomioon viranomaisten velvollisuus huolehtia sekä työntekijöiden että oppilaiden oikeudesta turvalliseen työskentely-ympäristöön. Kaupungin olisi tullut määrätietoisesti pyrkiä toimimaan sen varmistamiseksi, että oppilaat eivät enää altistu terveyshaittaa aiheuttaville sisäilman epäpuhtauksille.

Asiassa kävi ilmi, että kaupungin tilakeskus oli vuosien ajan noudattanut asiakirjapyyntöjen suhteen sellaista käytäntöä, että tutkimustuloksia ja raportteja tai näytetuloksia ei annettu niitä pyytävälle henkilölle. Kun asiakirjapyyntöön esittäneeltä henkilöltä ei ollut myöskään julkisuuslain mukaisesti tiedusteltu, haluaako tämä asiasta kirjallisen päätöksen, oikeuskansleri antoi kaupungille huomautuksen julkisuuslain vastaisesta menettelystä. Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat kuntalain mukaan kunnan harkittavissa. Oikeuskansleri toteasi kuitenkin, että olisi ollut perusteltua, että kaupunki olisi tiedottanut koulun sisäilmaongelmista asiakirja-aineistossa esiin tuotua tehokkaammin. Tämä olisi ollut erityisen perusteltua myös siksi, että kyse oli lasten terveyteen liittyvästä asiasta (OKV/1588/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Pysäköintivirhemaksua koskeva päätös

Pysäköinninvalvonnassa merkittiin kantelun viereille tullessa pysäköintivirhemaksua koskevaan

päätökseen käsittelijän tunnistenumero ja nimikirjaimet. Kantelun käsittelyn aikana pysäköinninvalvonnassa oli siirrytty käytäntöön, jossa päätöksessä ilmoitetaan sen antaneen pysäköinnintarkastajan sukunimi kokonaisuudessaan, mutta ei etunimeä tai sen alkukirjainta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että menettely, jossa pysäköintivirhemaksua koskevaan päätökseen merkitään ainoastaan käsittelijän tunnistenumero, nimikirjaimet tai nimen sukunimiosa, ei ole pysäköinninvalvonnasta annetun lain 7 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn mukainen. Järjestely, jossa asianosainen saa kaikki päätökseen sisällytettäviksi säädetty tiedot vasta tätä erikseen pyydettyään, oli apulaisoikeuskanslerin sijaisen näemyksen mukaan lakiin perustumaton.

Pysäköinninvalvojan antamien ohjeiden mukaan pysäköinninvalvontatoimistosta virhemaksun kirjoittaneen pysäköinnintarkastajan nimi ilmoitettiin pyynnöstä asianosaiselle, joka todisti henkilöllisyytensä. Tarkastajan nimen ilmoittamisen yhteydessä kerrottiin, että tiedon saajan ei tullut tarpeettomasti ja asiattomassa yhteydessä antaa tietoa tarkastajan nimestä toiselle. Menettelyn taustalla oli ollut muun muassa tarve estää asiattomien nimen hyväksikäyttöä ja ehkäistä ja vähentää tarkastajiin kohdistuvaa epäasiallista ja uhkaavaa käytöstä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että pysäköintivirhemaksua koskevaan päätökseen merkittävät tiedot ei ole säädetty salassa pidettäviksi. Näin ollen järjestely, jossa käsittelijän nimetietoja pyytävän on osoitettava asianosaisasemansa ja todistettava henkilöllisyytensä ja jossa nimitietoja pyytävälle ilmoitetaan tietojen eteenpäin luovuttamisen rajoituksista, on lakiin perustumaton.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi pysäköinninvalvojalle huomautuksen vastaisen varalle hänen edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystään ja saattoi lisäksi pysäköintivalvojan tietoon tiedusteluihin vastaamisesta esittämänsä näkemykset (OKV/687/1/2014; ratkai-

sijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Elina Halimaa).

Julkisuuslain mukainen menettely

Kaupungin hallintosäännön mukaan kaupunginvaltuuston kyselytunnilla käsiteltävistä asioista laaditaan muistio. Kantelija oli 6.7.2013 esittänyt kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle kirjallisen pyynnön saada vuoden 2013 valtuuston kyselytunneista laaditut pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kantelijan pyytämiä asiakirjoja ei ollut julkisuuslain mukaisella tavalla annettu viivytyksettä, kun lokakuussa 2013 valmistuneet muistiot oli annettu kantelijalle vasta 5.5.2014.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota julkisuuslain mukaiseen menettelyyn asiakirja- ja tietopyyntöjä koskevissa asioissa ja niihin vastaamisessa (OKV/1463/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Luottamushenkilön esteellisyys hankinta-asiassa

Vesiliikelaitoksen johtokunnan puheenjohtaja oli katsonut itsensä esteelliseksi päättämään vesiliikelaitoksen hankinnasta, koska hän oli samanaikaisesti toiminut tarjouskilpailuun osallistuneen yrityksen töiden valvojana. Puheenjohtaja oli kuitenkin ollut mukana tarjousten avaustilaisuudessa ennen hankintapäätöksen tekemistä. Selvityksen mukaan puheenjohtaja ei ollut osallistunut rajoitetussa menettelyssä toteutetun tarjouskilpailun valmisteluun, mikä oli merkinnyt sitä, että hän ei ollut voinut tietää, mille tahoille tarjouspyynnöt oli lähetetty. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri ei katsonut, että puheenjohtaja olisi menetellyt lainvastaisesti, kun hän oli ollut mukana tarjousten avaustilaisuudessa.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä asiassa saadun kokonaiskuvan perusteella puheenjohtaja olisi voinut kuitenkin jo päätöksentekoa aiemmassa vaiheessa ottaa realistisena mahdollisuutena huomioon sen, että tarjouspyyntö oli mahdollisesti lähetetty sellaiselle taholle ja tarjouskilpailussa tarjouksen tekee taho, joka ainakin objektiivisesti arvioituna aikaansaa hänelle esteellisyystilanteen. Yleistä luottamusta luottamushenkilön puolueetomaan toimintaan olisi paremmin turvannut se, että puheenjohtaja olisi pidättäytynyt osallistumasta tarjousten avaamiseen.

Lisäksi vesiliikelaitoksen johtokunnan päätöksessä olisi tullut esteelliseksi merkitsemisen lisäksi ilmoittaa peruste, miksi puheenjohtaja oli katsonut itsensä esteelliseksi asiassa. Mikäli päätöksessä on vain todettu esteellisyysperuste eli tässä tapauksessa hallintolain niin sanottu yleislausekejävi, ei sen perusteella voi tehdä johtopäätöksiä siitä, mikä konkreettinen asiantila aikaansaa esteellisyys. Esteellisyttä koskevaa ratkaisua ei tässä tapauksessa ollut perusteltu hallintolain mukaisella tavalla. Koska pääasiaa koskevaan ratkaisuun on usein mahdollista hakea muutosta, vaikuttaa esteellisyys aikaansaaneen tilanteen kuvaus myös esimerkiksi harjintaan muutoksenhakukeinon käyttämisessä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä hallintolain esteellisyysäännöksen tulkinnasta kaupungin vesiliikelaitoksen johtokunnan puheenjohtajan tietoon ja käsityksensä hallintolain päätöksen perustelemista koskevan säännöksen tulkinnasta kaupungin vesiliikelaitoksen tietoon (OKV/1530/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Kaupungin vastauksen viipyminen

Kantelija oli kantelussaan 14.11.2014 arvostellut sitä, ettei hän ollut saanut vastausta kirjoituk-

siinsa ja tiedusteluihinsa, jotka hän oli lähettänyt kaupungin tiemestarille 23.5.2012, kaupungille 7.5.2013 ja kaupungin tekniselle lautakunnalle 24.11.2014.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan lailisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että hyvään hallintoon ja asianmukaiseen viranomais-toimintaan kuuluu vastaaminen viranomaiselle esitettyihin asiallisiin kysymyksiin ja tiedusteluihin ilman aiheetonta viipymistä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että selvityksestä ei yksiselitteisesti käynyt ilmi, oliko kantelija vieläkaan saanut vastausta tiedusteluihinsa. Joka tapauksessa kantelijan tiedusteluihin vastaaminen oli viipynyt kaupungilla yli 2,5 vuotta. Kaupungin tulisi jatkossa pitää huolta siitä, että sen hallinto noudattaa lainmukaista hyvää hallintoa tiedusteluiden suhteen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että asiallisiin tiedusteluihin vastataan ilman aiheetonta viipymistä (OKV/1967/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Menettely otto-oikeuden käyttämisessä

Asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi eli otto-oikeuden käyttämisestä on säädetty kuntalain 51 §:ssä. Lain 51 §:n 4 momentin mukaan asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi viimeistään sen ajan kuluessa, jossa 89 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä. Kuntalain 93 §:n perusteella otto-oikeutta on käytettävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Kantelussa oli ollut kysymys siitä, oliko asian ottamisessa kunnanhallituksen käsiteltäväksi menettely lainmukaisella tavalla. Otto-oikeuden käyttämisestä oli ilmoitettu sähköpostiviestillä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kuntalaissa ei ole säädetty menettelystä otettaessa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Lain 50 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan aiheesta on annettava tarpeelliset määräykset kunnan hallintosäännössä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisussa viitattiin korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen 2.8.2001 T 1743, jossa oli kysymys kunnanhallituksen otto-oikeuden käyttämisestä määräajassa. Kunnanhallitus ei ollut pystynyt esittämään toimituskirjaa tai muuta ratkaisua osoittavaa asiakirjaa eikä muutakaan riittävää selvitystä kunnanjohtajan kuntalain 51 §:n nojalla tekemästä päätöksestä ottaa lautakunnan päätös kunnanhallituksen käsiteltäväksi määräajassa. Päätöksen oli katsottu syntyneen virheellisessä järjestyksessä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisussa viitattiin myös hallinto-oikeuden 23.9.2014 antamaan lainvoimaa vailla olevaan päätökseen, jossa kaupunginhallituksen puheenjohtajan kaupunginjohtajalle lähettämä sähköpostiviesti arvioitiin riittäväksi ilmoitukseksi otto-oikeuden käyttämisestä. Hallinto-oikeus oli vielä todennut, että otto-oikeuden käyttäminen ei ollut edellyttänyt kaupunginhallituksen nimenomaisesti päätöstä asiassa. Hallinto-oikeuden päätöksestä oli valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa asia oli vireillä apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisua annettaessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että päätös otto-oikeuden käyttämisestä tuli dokumentoida asiakirjoihin tavalla, joka muun muassa mahdollistaa sen seuraamisen, että otto-oikeutta oli käytetty laissa säädettyssä määräajassa. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan pelkkä otto-oikeuden käyttäjän lähettämä sähköpostiviesti ei ollut ollut tässä suhteessa riittävä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi esittämänsä otto-oikeuden käyttämisen dokumen-

tointia koskevat näkemykset kunnanhallituksen tietoon (OKV/1810/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Kaupunki laiminlöi kiinteistön lunastuskorvauksen tallettamisen

Kaupunki oli tehnyt kuolinpesän kanssa sopimuksen siitä, että kaupunki hakee kuolinpesän omistaman kiinteistön lunastustoimitusta. Toimituksen kautta kaupunki saisi omistusoikeuden kiinteistöön, kun se tallettaisi lunastuskorvauksen aluehallintovirastoon. Kaupunki kuitenkin laiminlöi lunastuskorvauksen tallettamisen. Se ei myöskään vastannut kantelijan asiaa koskeviin tiedusteluihin. Kaupungin antaman selvityksen mukaan lunastuskorvaus oli jäänyt tallettamatta inhimillisen virheen vuoksi.

Kaupunki oli sitemmin tehnyt asiasta uuden sopimuksen ja maksanut lunastuskorvauksen viivästyskorvauksineen sekä ohjeistanut henkilökuntaa siitä, että tiedusteluihin tulee kohtuullisessa ajassa vastata. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi riittäväksi kiinnittää kiinteistöviraston huomiota lainmukaiseen menettelyyn kiinteistön lunastusta koskevissa asioissa ja hallintolain mukaiseen velvollisuuteen vastata tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa (OKV/1819/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Esteellisyyspäätös on perusteltava

Kunnanhallitus oli todennut neljä kunnanhallituksen jäsentä esteellisiksi. Pöytäkirjassa oli tältä osin vain merkintä ”kunnanhallitus päättää todeta kaikki esteelliset”. Myöskään kunnanhallituksen antamassa selvityksessä ei tuotu lähemmin esiin esteellisyyksien syitä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnanhallituksen huomio-

ta siihen, että esteellisyyspäättös on perusteltava. Ilman riittäviä perusteluja esteellisyysilmoituksen asianmukaisuutta on mahdotonta arvioida, millä voi olla merkitystä myös muutoksenhaun kannalta. Hyvän hallinnon periaate edellyttää myös kunnalliselta päätöksenteolta objektiivisuutta ja läpinäkyvyyttä (OKV/1695/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Kanteluasiakirjojen julkisuus

Kunnanhallitus oli käsitellyt apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnön ja sen liitteenä olleet kanteluasiakirjat salaisena julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella. Salassapitamista ei ollut perusteltu. Kanteluissa oli esitetty väitteitä muun muassa kunnan kahden virkamiehen esteellisyyksistä kaavahankkeissa. Korkein hallinto-oikeus oli ratkaissut osayleiskaavoista tehdyt kunnallisvalitukset. Kunnallisvalituksissa ja kanteluissa oli ollut kysymys samoista muiden ohessa kunnan virkamiesten menettelyistä ja heidän väitetyistä esteellisyyksistään ja sidonnaisuuksistaan.

Jälkikäteen kunnanhallitus oli perustellut selvityspyynnön ja kanteluiden käsittelyä salaisella, että kanteluissa oli mainittu henkilöitä nimiltä ja esitetty väitteitä henkilöiden kaksoisroolista kunnan virkamiehinä ja matkailuyrityksen edustajina. Entisen kunnanjohtajan ja teknisen johtajan osalta oli esitetty väite, että heillä oli sekä yksityishenkilöinä että kunnan edustajana sidoksia matkailuyrityksiin. Erään yrityksen toimitusjohtajan osalta oli esitetty väite hänen sidonnaisuudestaan maanomistukseen ja erääseen matkailuyrittäjään. Lisäksi kanteluissa oli tuotu esiin väitteitä näiden tahojen muista mahdollisista sidonnaisuuksista.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan olennaista oli, että kunnanhallituksen jälkikä-

teen esittämät perustelut kanteluasioiden ja niihin annetun selvityksen salassapitamiselle olivat yleisluontoiset eikä perusteluista tarkemmin ilmennyt, miksi asian käsittely julkisena olisi ollut omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle.

Tarkempien perusteluiden puuttuessa apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan kysymys oli ollut varsin tyypillisistä kunnallishallinnon asioiden valmistelua ja päätöksentekoa koskevista kanteluasioista, joihin ei hänen mielestään liittynyt sellaista vaaraa jonkun julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa mainitun vahinkoedellytyslausekkeen toteutumisesta, että asia olisi ollut perusteltua päättää kunnanhallituksessa salassapidettäväksi.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kunnanhallituksen tietoon oikeudellisen kantansa ja muun muassa lainvalmisteluasiakirjoihin perustuvat näkemyksensä kanteluasiakirjojen julkisuutta koskevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan tulkinnasta (OKV/1959/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Asiakirjapyynnön käsittely kunnassa

Kunnan sivistysjohtajalta oli pyydetty sähköpostitse viittä koulua koskevia työpaikkaselvitysraportteja. Sivistysjohtaja oli vastannut kantelijalle samana päivänä, että hän siirtää pyynnön työterveyshoitajalle. Pyyntö välitettiin kuitenkin aluksi väärään sähköpostiosoitteeseen, ja kantelijan tiedusteltua asiaa sivistysjohtaja lähetti pyynnön uudelleen työterveyshoitajalle. Työterveyshoitaja vastasi asiakirjapyyntöön kaksi viikkoa myöhemmin, ettei hän voi luovuttaa tietoja ulkopuolisille, vaan asiasta päättää työpaikkaselvityksen teettänyt organisaatio. Sivistysjohtaja lähetti kantelijalle noin kolmen viikon kuluttua alkuperäisestä asiakirjapyynnöstä tiedoksi Suomen

Kuntaliiton lakimieheltä saamansa arvion työpaikkaselvitysten julkisuudesta. Kantelijan tiedusteltua asiasta seuraavana päivänä sivistysjohtaja lähetti tälle uudestaan mainitun lakimiehen viestin ja ilmoitti koulukohtaisten työpaikkaselvitysten olevan organisaation omaan käyttöön tarkoitettuja asiakirjoja. Viestistä oli ymmärrettävissä, että sivistysjohtaja kieltäytyy antamasta pyydettyjä asiakirjoja. Kantelijalta ei kuitenkaan tiedusteltu, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, jolloin hänellä olisi mahdollisuus saada asiassa valituskelpoinen päätös.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijalle olisi tullut asiakirjojen antamisesta kieltäytymisen yhteydessä ilmoittaa mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedustella, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Kunnan asianomaisen viranomaisen perusteltu ja valituskelpoinen päätös oli tehty vasta yli kolmen kuukauden kulluttua asiakirjapyyntöä esittämisestä siinä vaiheessa, kun oikeuskanslerivirastosta oli pyydetty kunnan selvitystä ja lausuntoa kantelun johdosta ja tuota selvitystä ja lausuntoa oli käsitelty sivistyslautakunnassa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että julkisuuslain ja hallintolain viranomaiselle asettamat velvollisuudet ratkaista sen käsiteltäväksi saatettu asia ja vastata toimivaltaansa kuuluvan yhteydenottoon turvaavat oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta. Viranomaisen ja sitä edustavan yksittäisen viranhaltijan on siten asiakirjapyyntöjen perusteella tehtävä laissa säädettyä ajassa joko myönteinen tai kielteinen ratkaisu. Laissa ei ole nimenomaisesti säädetty siitä, missä ajassa viranomaisen päätös asiakirjapyyntöön on tehtävä sen jälkeen, kun asiakkaalle on ilmoitettu pyydettyjen asiakirjojen antamatta jättämisestä. Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää yleistä viivytyksettömän käsittelyn periaatetta, jonka

sisältö voi jossain määrin vaihdella tapauskohtaisesti. Sivistysjohtajan ja sivistyslautakunnan huomiota kiinnitettiin asiakirjapyyntöä käsiteltyä koskevien julkisuuslain säännösten noudattamiseen jatkossa. Kun kantelija lopulta kuitenkin oli saanut asiaansa valituskelpoisen päätöksen ja saattanut sen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, ei kantelukurjoitus antanut aihetta muihin toimenpiteisiin (OKV/884/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

Asiakirjapyyntöjen tarkentaminen ja julkisuuslain määräajan noudattaminen

Kantelija oli lähettänyt kunnan kirjaamoon asiakirjapyyntöjä sähköpostitse syyskuussa 2013, mutta ei ollut saanut kunnalta vastausta. Kantelija oli pyytänyt muiden muassa kopiot kunnan ja erään henkilön välisistä työsuostimuksista kunnan eri koululaitoksissa ja kunnan tekemistä palvelukseen ottamista koskevista päätöksistä.

Kunnanhallituksen selvityksen mukaan kantelijaan oli yritetty saada syksyllä 2013 yhteyttä laajaa asiakirja-aineistoa koskevien asiakirjapyyntöjen tarkentamiseksi, mutta kunnan mukaan yhteydenotto ei ollut onnistunut ilmeisesti yhteystiedoissa olleen virheen vuoksi. Kunnan virkamies oli toukokuussa 2014 lähettänyt kantelijan sähköpostiosoitteeseen viestin, jossa oli otettu esille asiakirja-aineiston laajuus, toimitettu lista vuosia 2010–2013 koskevista päätöksistä ja kerrottu julkisuuslain mukaan perittävistä maksuista.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä katsottiin jääneen epäselväksi, miksi kantelijaan ei olisi saatu yhteyttä sähköpostitse jo syyskuussa 2013. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kunta ei ollut julkisuuslain mukaisella tavalla avustanut kantelijaa asiakirjapyyntöjen yksilöimis-

sä ja kunta oli menetellyt julkisuuslain vastaisella tavalla, kun se ei ollut noudattanut säädettyä määräaika, jonka kuluessa asiakirjapyyntöjä koskeva asia on ratkaistava ja tieto julkisista asiakirjoista annettava eli viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjojen saamista koskevan pyynnön. Nyt ensimmäinen yhteydenotto asiakirjapyyntöjen tarkentamiseksi on tapahtunut vasta 21.5.2014 eli noin kahdeksan kuukauden kuluttua asiakirjapyyntöjen esittämisestä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä (OKV/787/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Kaupunginhallituksen, kaupunginjohtajan ja hallintojohtajan menettely

Asiakirjapyyntöä käsitellessä oli menetelty virheellisesti, kun kaupungin vt. hallintojohtaja oli liittänyt tekemäänsä asiakirjan luovutus päätöksen väärän valitusosoituksen, ja kun kaupunginhallitus oli käsitellyt asiaa myöhemmin oikaisuvaatimuksena. Kaupunginjohtaja oli lisäksi toiminut virheellisesti osallistuessaan esteellisenä kaupunginhallituksen kokoukseen. Kantelijan sähköpostitse lähettämä asiakirjapyyntö ei myöskään ollut kirjautunut saapuneeksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhallituksen, kaupunginjohtajan ja hallintojohtajan huomiota asiakirjapyyntöä käsitellessä ja muutoksenhakua koskevien julkisuuslain säännösten sekä kuntalain ja hallintolain hallinnon järjestämistä, hyvää hallintoa ja esteellisyyttä koskevien säännösten huolelliseen noudattamiseen (OKV/1735/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

Velvollisuus vastata tiedusteluun

Kantelija oli lähettänyt sähköpostiviestin 4.12.2013 kaupungin virkamiehelle ja saanut tältä vastauksen 10.12.2013. Kantelijan sähköpostiviestissä 11.2.2014 kaupunginjohtajalle, apulaiskaupunginjohtajalle ja opetustoimen juristille kantelija oli viitannut virkamieheltä saamaansa vastaukseen, arvostellut sitä ja katsonut, ettei hyväksy virkamiehen selvitystä. Kantelija oli kantelussaan arvostellut sitä, ettei hän ollut saanut vastausta sähköpostiviestiinsä 11.2.2014.

Kaupungin selvityksestä kävi ilmi, että kaupungin näkemyksen mukaan kantelija oli saanut vastauksen tiedusteluunsa eikä asiassa ollut tullut ilmi sellaisia seikkoja, joihin ei olisi jo aikaisemmin vastattu. Kaupunki tosin pahoitteli sitä, ettei kantelija ollut ylipäänsä saanut vastausta tiedusteluunsa 11.2.2014.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että viranomaisen ja virkamiehen tulee lain mukaan kohtuullisessa ajassa vastata asiallisiin ja tarpeeksi yksilöityihin tiedusteluihin. Viranomaisen ja virkamiehen tulee ainakin lyhyesti todeta, miksi he eivät katso tarpeelliseksi vastata asiaan laajemmin. Viranomainen voi tapauskohtaisesti harkita, kuinka laajaa ja perusteellista vastausta tiedustelu vaatii. Tarvittaessa viranomainen voi myös viitata aikaisemmin antamiinsa vastauksiin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota viranomaisen ja virkamiehen hallinto-laissa säädettyyn velvollisuuteen kohtuullisessa ajassa vastata asiallisiin ja tarpeeksi yksilöityihin tiedusteluihin (OKV/279/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Kevan toimitusjohtajan nimittäminen

Kunnallisen eläkelaitoksen Kevan uudessa johtosäännössä muutettiin toimitusjohtajan viran

kelpoisuusvaatimuksia. Toimitusjohtajan virka julistettiin haettavaksi ennen uuden johtosäännön voimaantuloa ja hakuilmoituksessa ilmoitettiin uuden johtosäännön mukaiset kelpoisuusvaatimukset. Viran täyttämistä päätettiin uuden johtosäännön voimaantulon jälkeen. Oikeuskansleri katsoi, että nimitysmenettelyssä ei muutettu tai sovellettu virheellisesti viran kelpoisuusvaatimuksia (OKV/963/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

Päätöksenteko julkisen palvelun rajoittamisessa

Kantelija oli saanut suullisesti kuukauden mittaisen porttikiellon uimahalliin. Kantelijan pyydettyä kirjallista päätöstä, kaupungin virkamies oli tehnyt kirjallisen päätöksen porttikiellon päättymisen jälkeen. Kirjallisessa päätöksessä ei ollut ollut liitteenä muutoksenhakuohjetta, mutta kantelijaa oli muutoin ohjattu tekemään oikaisuvaatimus kunnan lautakunnalle. Lautakunnan oikaisuvaatimuspäätökseen oli liitetty muutoksenhakuohje hallinto-oikeuteen. Kantelija ei ollut valittanut lautakunnan päätöksestä.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todettiin, että uimahallin erilaisten liikuntapalveluiden tarjoaminen on kuntien itsehallintoon perustuva kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Kun kunta on ottanut lähtökohtaisesti omien asukaidensa hyvinvoinnin edistämiseksi ja kuntalaisten liikuntamahdollisuuksia edistääkseen tehtäväkseen järjestää julkisen kaikkien käytävissä olevan palvelun, sen käyttöä ei tule rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttävää perustetta. Kun lähtökohtaisesti jokaiselle kuuluvaa julkista palvelua rajoitetaan, on rajoituksen kohdeella oikeus tulla kuulluksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota perustuslain, kuntalain ja hallintolain

säännöksiä noudattamiseen jatkossa. Uimahallin liikuntapalveluiden rajoittamista koskevassa päätöksenteossa asiaa tulee selvittää asianmukaisella tavalla, palvelun rajoittamisen kohdetta tulee kuulla ja rajoittamispäätöksen tulee olla kirjallinen, joka annetaan asianosaiselle tiedoksi muutoksenhakuohjeineen (OKV/1388/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekka-taipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Viranomaisen palveluvollisuus

Kunta oli jättänyt vastaamatta kantelijan kirjallisesti esittämään kiinteistöveron yllättävää korotusta koskevaan kysymykseen. Kunta perusteli vastaamattomuuttaan sillä, että asiasta oli tiedotettu paikallisissa ja valtakunnallisissa tiedotusvälineissä ja että veronkorotus oli johtunut valtion eikä kunnan toimenpiteistä.

Apulaisoikeuskansleri muistutti kuntaa velvollisuudestaan noudattaa perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyjä palveluperiaatteita. Näihin kuuluu muun muassa, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin tiedusteluihin on vastattava ilman aiheetonta viivytystä (OKV/949/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekka-taipale ja esittelijänä Tom Smeds).

Kaupungin hankintamenettely

Kantelussa oli kysymys kunnan virkamiehen hankkimista oikeuspalveluista, joita oli ilman kilpailutusta hankittu useina erillisinä toimeksiantoina vuosina 2012–2013. Laillisuusvalvojan käytettävissä olleen selvitysaineiston perusteella kaupungin ulkopuolisten oikeuspalveluiden hankkimisen katsottiin olleen perusteltua ainakin oikeudenkäyntimenettelyn osaamista ja juridiikan erityisosaamista vaativan asiantuntijuuden osalta. Suorahankintoja ei ollut dokumentoitu, mikä esti tapauksen yksityiskohtaisemman lail-

lisuusvalvonnallisen arvioinnin. Kaupungin mukaan hankintoihin ei tullut soveltaa julkisista hankinnoista annettua lakia (hankintalaki), koska yhdenkään toimeksiannon ennakoitu arvo ei ylittänyt kansallista kynnysarvoa. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä viitattiin yleisellä tasolla hankintalain 20 §:ssä säädettyyn niin sanottuun pilkkomiskieltoon ja muun ohessa todettiin, että hankintaa tulisi lähtökohtaisesti tarkastella hankittavien palveluiden muodostamasta kokonaisuudesta käsin, jos tietynlaisia palveluita tarvitaan jatkuvasti ja säännöllisesti. Toisaalta tarvittavien oikeudenkäyntejä ja muita vastaavia toimeksiantoja koskevien oikeudellisten palvelujen määrää ja laatua voi olla hyvin vaikea arvioida kokonaisuutena ennakolta. Siinäkin tapauksessa, että hankintaa ei tarvitsisi kilpailuttaa hankintalain mukaisella tavalla eli kysymyksessä olisi niin sanottu pienhankinta, tulisi hankintayksikön ottaa huomioon julkisissa hankinnoissa noudatettavat hankintalain 2 §:ssä säädetyt periaatteet ja hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon yleiset periaatteet. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä viitattiin hankintojen dokumentoinnin tärkeyteen (OKV/1338/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Julkisuuslain mukainen päätöksenteko

Kantelija oli esittänyt kaupungille julkisuuslain mukaisen tieto- ja asiakirjapyynnön, joka oli koskenut kaupunginlakimiehen lähettämiä sähköposteja. Saatuaan tietoonsa kaupunginlakimiehen näkemyksen, jonka mukaan pyydetty asiakirjat eivät olleet viranomaisen asiakirjoja, kantelija oli lähettänyt kaupunginhallitukselle selvityspyynnön asiasta. Ennen kuin kantelija oli saanut kaupunginhallituksen selvityksen, hän oli saanut tieto- ja asiakirjapyyntönsä kaupungin julkisuuslain mukaisen päätöksen valitusosoituksi-

neen, mutta ei ollut valittanut päätöksestä ja se oli saanut lainvoiman. Päätöksen mukaan asiassa ei ollut kertynyt asiakirjoja, joita voitaisiin pyynnön perusteella luovuttaa.

Saatuaan kaupunginhallituksen selvityksen, kantelija oli tehnyt uuden tieto- ja asiakirjapyynnön ja vaatinut kaupunkia tekemään uuden julkisuuslain mukaisen päätöksen, mitä kaupunki ei ollut tehnyt. Kaupungin mukaan asiassa oli juuri tehty julkisuuslain mukainen päätös, josta kantelija ei ollut valittanut. Asiassa ei ollut ilmennyt uutta eikä pyydettyjä asiakirjoja ollut olemassa.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan julkisuuslain mukainen uusi päätös uuden tieto- ja asiakirjapyynnön perusteella olisi tullut tehdä. Julkisuuslain mukainen viranomaisen tekemä päätös ei ole oikeusvoimainen ja julkisuuslain mukaisen samoja asiakirjoja tai tietoja koskevan pyynnön voi esittää viranomaiselle uudelleen, ja viranomaisen tulee lähtökohtaisesti käsitellä uusin pyyntö julkisuuslain mukaisesti.

Julkisuuslain mukaisen uuden päätöksen tekemistä puolsi muun ohessa se, että kaupungin tekemän julkisuuslain mukaisen päätöksen perusteella ei ollut täysin selvää, katsoiko kaupunki, että pyydettyjä asiakirjoja ei lainkaan ole tai ollut ollut olemassa vai että ne ovat tai olivat olleet sinänsä olemassa, mutta niitä ei ollut diarioitu eikä katsottu viranomaisen asiakirjoiksi julkisuuslaissa säädetyllä ja tarkoitetulla tavalla. Lisäksi kantelijan esittämä arvio siitä, että hänellä olisi ollut intressi julkisuuslain mukaisen päätöksen saamiseen ja mahdollisesta negatiivisesta ratkaisusta valittamiseen vasta saatuaan kaupunginhallitukselta hänen mielestään merkityksellisiä uusia tietoja, puolsi uuden päätöksen tekemistä. Apulaisoikeuskansleri ei katsonut, että uusi asiakirjapyyntö olisi tehty shikaanimaisessa tarkoituksessa (OKV/1877/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Päätöksenteko virkavapaasta ja viransijaisuudesta

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä käsiteltiin virkavapaan myöntämiseen ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämiseen liittyvää kunnallista päätöksentekoa. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan henkilöstöhallinnon asianhallintajärjestelmässä tehtävien ratkaisujen lisäksi asianomaiset päätökset olisi tullut tehdä kirjallisessa muodossa ja päätöksiin olisi tullut liittää kuntalain mukaiset muutoksenhakuohjeet, jotta kuntalain mukaista muutoksenhakuoikeutta olisi ollut mahdollista käyttää. Edelleen määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukainen erityisen syyn olemassaolo säädetystä kelpoisuusvaatimuksesta poikkeamiseen olisi tullut päätöksenteossa perustella (OKV/1436/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Virheelliset muutoksenhakuohjeet hankinta-asiassa

Kysymys oli ollut julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesta kynnysarvot ylittävistä kuljetuspalveluhankinnasta. Hankintayksikkö oli ensin valinnut tarjouskilpailun voittajaksi kantelijan toiminimen tekemän tarjouksen yhden reitin osalta. Erinäisten vaiheiden jälkeen hankintayksikkö oli muuttanut hankintapäätöstään siten, että kantelijan tarjous oli hylätty tarjouspyyntöä vastaamattomana.

Uuteen hankintapäätökseen oli liitetty virheellisesti valitusosoitus hallinto-oikeuteen. Kantelijan ilmoitettua virheellisestä valitusosoituksesta, hankintayksikkö oli liittänyt hankintapäätökseen uuden valitusosoituksen markkinaoikeuteen, mutta valitusosoitus oli ollut yhteystietojen osalta virheellinen. Hankintayk-

sikkö oli kantelijan yhteydenoton johdosta korjannut uudelleen valitusosoitusta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti moittittavana sitä, että korjatessaan ensimmäistä kertaa virheellistä valitusosoitusta hankintayksikkö ei ollut noudattanut riittävää huolellisuutta, vaan korjatussakin valitusosoituksessa oli ollut virheellisyyksiä, eikä hankintalain mukaista hankintaoikaisuohjetta ollut ilmeisestikään myöskään liitetty uuteen hankintapäätökseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan, jos alkuperäistä hankintapäätöstä muutetaan siten, että hankintamenettelyn lopputulos muuttuu hankintaoikaisun käsittelyssä, tulkitaan tehty päätös uudeksi hankintapäätökseksi, joka käynnistää asiassa uuden muutoksenhakuajan ja käytettävissä ovat samat oikeussuojakeinot (hankintaoikaisu ja valitus markkinaoikeuteen) kuin alkuperäisenkin hankintapäätöksen osalta. Tämä koskee niitä tarjoajia, joiden asemaan uusi hankintapäätös on vaikuttanut.

Kantelijan valitus hankintapäätöksestä oli hylätty markkinaoikeudessa. Kantelija oli hankintayksikön virheellisestä menettelystä huolimatta voinut käyttää muutoksenhakuoikeuttaan asiassa, eikä hänelle ollut tullut oikeudenmenetyksiä asiassa (OKV/2157/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Yhdenvertainen kohtelu työnantajan tiedottamisessa

Kaupungin kaikilla työntekijöillä ei ollut kantelun mukaan mahdollisuutta seurata työnantajan tiedotteita internetin tai sähköpostin välityksellä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kaupungin menettelyä työntekijöille suunnatussa tiedottamisessa ei voitu kaikilta osin pitää yhdenvertaisuuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain säännösten perusteella työntekijöiden tasa-

puolisen kohtelun vaatimuksen mukaisena. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että myös niiden työntekijöiden, joilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia internetin käyttöön tai sähköpostin seuraamiseen kuin esimerkiksi toimistotyöntekijöillä, tulee saada työoloja ja työehtoja koskevat tiedot käyttöönsä siten, että työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu voidaan turvata (OKV/791/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Nimitysasian selvittäminen ja perustelevminen

Kaupungin sosiaalipalvelujen päällikön tekemää viran täyttämistä koskevaa päätöstä ei ollut perusteltu hallintolain 45 §:n edellyttämällä ta-

valla. Asiaa ei myöskään ollut selvitetty hallintolain 31 §:n mukaisesti riittävästi, minkä vuoksi virkaan valitun henkilön työkokemuksesta oli päätöstä tehtäessä ollut käytössä virheellistä tietoa, joka sittemmin oli ollut myös virantäytöstä tehtyjen oikaisuvaatimusten ja valitusten kautta muutoksenhakuelimien käytössä. Kaupunki oli ryhtynyt toimenpiteisiin nimitysprosessien parantamiseksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti siitä huolimatta kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan huomiota nimitysasioissa hallintolain 31 §:n säännökseen asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä ja erityisesti hallintolain 45 §:n säännökseen hallintopäätöksen perustelevmisesta (OKV/648/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

OPETUS- JA KULTTUURIHALLINTO

Lausuntoja ja esityksiä

Oikeuskansleri seuraa varhaiskasvatusta koskevien asioiden jatkovalmistelua

Oikeuskansleri voi hyödyntää kanteluiden ratkaisutoiminnassa saamia tietoja muun muassa saattamalla näin muodostuneet näkemyksensä hallinnon ja oikeuskäytännön kompastuskivistä asianomaisen ministeriön tietoon.

Päivähoitomatojen pituutta koskevan, oikeuskanslerille tehdyn kantelun ja sen tutkimisen myötä nousi esiin kysymyksiä muun muassa lapsen edun huomioon ottamisesta ja päivähoidon eli nykyisin varhaiskasvatuksen yhdenvertaisesta toteutumisesta lapsen asuinpaikasta riippumatta. Nämä kysymykset ja samaan aikaan tapahtunut varhaiskasvatuslain ensi vaiheen uudistus antoivat oikeuskanslerille aiheen ryhtyä 7.4.2015 omasta aloitteestaan (OKV/5/50/2015) tarkemmin selvittämään päivähoidon ja myös esiopetuksen yhdenvertaista toteutumista. Opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle lähettämässään lausuntopyynnöissä oikeuskansleri kiinnitti huomiota muun muassa kysymyksiin päivähoitopaikan ajallisuudesta tai maantieteellisestä saavutettavuudesta sekä palveluiden yhdenvertaisen toteutumisen edellyttämästä valvonnasta.

Saamiensa selvitysten perusteella oikeuskansleri päätti jäädä seuraamaan varhaiskasvatuslain uudistamisen jatkovalmistelua

(OKV/5/50/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kauppila).

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Yleisavustuksen myöntäminen nuorisojärjestöille

Kantelussa arvosteltiin opetus- ja kulttuuriministeriön ja entisen kulttuuri- ja urheiluministerin menettelyä nuorisojärjestöjä koskevassa avustusharkinnassa vuosina 2012 ja 2013.

Ministeriö oli vuonna 2012 hylännyt kristillisten nuorisotyötä tekevien järjestöjen yleisavustushakemukset. Ministeriö oli perustellut avustusten epäämistä kristillisiltä nuorisojärjestöiltä yleisluontoisesti muun muassa nuorisolain arvomaailman toteutumisella.

Oikeuskansleri totesi, että yleisavustusta koskevan kielteisen päätöksen perusteluna ”nuorisolain arvomaailman toteutuminen” on liian väljä ja epämääräinen eikä sitä ole mainittu yleisavustuksen myöntämisestä koskevissa säännöksissä perusteena, joka otetaan huomioon yleisavustuksia myönnettäessä.

Oikeuskansleri totesi myös, että ministeriön päätösten perusteluista ei ilmene yksilöidysti, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ministeriön päätöksiin eikä ministeriö ole ennen

asian ratkaisemista myöskään varannut asianosaisina oleville järjestöille tilaisuutta tulla kuuluksi niistä järjestöjen kampanjointiin liittyvistä selvityksistä, jotka ilmeisesti ovat johtaneet avustusten epäämiseen tai leikkaamiseen.

Korkein hallinto-oikeus on 19.11.2014 antamallaan ratkaisulla kumonnut lainvastaisena opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksen Perussuomalaiset Nuoret ry:n avustushakemuksista nuorisotoimintaan vuodelle 2013.

Oikeuskansleri totesi, että ministeriön päätöksen 4.4.2013 perustelut eivät ensinnäkään ole olleet riittäviä ja katsoi korkeimman hallinto-oikeuden tavoin, että ministeriö ei voi teknisen järjestelmän käyttöönottoon liittyvien vaikeuksien vuoksi vapautua hallintolain 45 §:ssä säädetystä velvollisuudesta perustella päätöksensä, jolla se on osittain hylännyt järjestön hakemuksen.

Toiseksi ministeriö esitti perustelut Perussuomalaiset Nuoret ry:n avustushakemuksen osittaiselle hylkäämiselle vasta oikaisuvaatimukseen 22.5.2013 antamassaan päätöksessä, mutta siltä osin kuin päätöksen perusteluissa viitattiin järjestön esittämiin lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan ja kunnallispolitiikkaan liittyviin kannanottoihin, niitä ei ollut pidettävä nuorisolaissa ja -asetuksessa säädettyinä tulospeluksista kuvaavina selvityksinä. Oikeuskansleri totesi ministeriön asiaan osallisten virkamiesten menetelleen lainvastaisesti perustaessaan päätöksensä muun ohella järjestön esittämien poliittisiin kannanottoihin ja jättäessään kuulematta järjestöä kyseisistä kannanotoista, joilla oli ollut vaikutusta ministeriön päätökseen.

Oikeuskansleri saattoi kristillisiä nuorisojärjestöjä koskevasta avustushakinnasta esittämässä käsityksen opetus- ja kulttuuriministeriön asiaan osallisten virkamiesten tietoon ja lähettää sen tiedoksi myös entiselle kulttuuri- ja urheiluministerille, kansanedustaja Paavo Arhinmäelle.

Oikeuskansleri kiinnitti opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiesten huomiota vastaisen varalle nuorisolaissa ja -asetuksessa säädettyihin yleisavustusten myöntämisessä noudatettaviin perusteisiin sekä hallintolain säännöksiin asianosaisen kuulemisesta ja päätösten perustelemisesta.

Nuorisolain uudistaminen on oikeuskanslerin tietojen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriössä valmisteilla. Oikeuskansleri totesi pitävänsä asian käsittelyssä tekemiensä havaintojen perusteella lainsäädännön selkeyttämistä perusteltuna (OKV/1989/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Kielitaitoasetus kaipaa selkeyttämistä

Kantelijaa ei ollut hyväksytty ulkoasiainministeriön järjestämälle kansainvälisten asioiden valmennuskurssille, sillä hänen ei katsottu opintosuoritustensa perusteella omaavan vaadittua erinomaista suomen kielen taitoa. Ulkoasiainministeriö oli tulkinnut tältä osin suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa annettua valtioneuvoston asetusta (kielitaitoasetus) opetus- ja kulttuuriministeriön asiasta antaman lausunnon mukaisesti. Tästä syystä ulkoasiainministeriön menettely ei antanut aihetta moitteisiin. Oikeuskansleri katsoi kuitenkin, että kielitaitoasetus on osin tulkinnanvarainen erityisesti kun kyse on suomenkielisen koulusivistyksen määrittelystä ja kaipaa tästä syystä täsmentämistä. Oikeuskansleri saattoi tämän käsityksensä opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon (OKV/1761/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Valmistavan opetuksen laatuun kiinnitettävä huomiota

Viime vuosina tehdyt selvitykset ovat osoittaneet, että maahanmuuttajanuorten syrjäytymisriski on

huomattavasti korkeampi kuin muiden nuorten. Eräs syrjäytymiskehitykseen vaikuttava tekijä on se, millaiset kielelliset ja muut valmiudet nuori on saanut perusopetuksessa. Oikeuskansleri otti tästä syystä keväällä 2015 omasta aloitteestaan selvitettäväksi, miten maahanmuuttajalasten ja -nuorten oikeus perusopetukseen toteutuu. Hän pyysi opetus- ja kulttuuriministeriötä antamaan lausunnon siitä, kuinka valmistavan opetuksen saatavuus toteutuu valtakunnallisesti ja otamaan kantaa myös muun muassa valmistavan opetuksen laajuuteen, opetusta antavien henkilöiden kelpoisuuteen ja maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten mahdollisuuteen saada oppilashuollon palveluita ja muita tukitoimia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kesäkuussa 2015 antaman lausunnon mukaan maahanmuuttajalapset ja -nuoret osallistuvat perusopetuksen alussa enintään yhden lukuvuoden pituiseen valmistavaan opetukseen, jonka painopiste on suomen kielen opetuksessa. Valmistavassa opetuksessa pyritään luomaan pohja riittävälle kielitaidolle, jotta oppilaan olisi mahdollista osallistua yleisopetukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi, että säädöspohja mahdollistaa valmistavan opetuksen sekä maahanmuuttajien opetuskielen sekä oman äidinkielen opetuksen saatavuuden. Se katsoi myös, että valmistavan opetuksen oppilaille on tasa-arvoiset edellytykset saada sekä oppilashuollon että muita tukitoimia. Sen sijaan ministeriön mukaan tulisi selvittää, pitäisikö valmistavan opetuksen opettajille määritellä kelpoisuus, kun valmistava opetus on vakiintunut osaksi perusopetusta.

Oikeuskansleri totesi ministeriön esittämien tilastotietojen perusteella, että valmistavan opetuksen ongelmat näyttävät saatavuuden sijaan liittyvän pikemmin opetuksen laajuuteen ja sisältöön. Tästä syystä oikeuskansleri yhtyi ministeriön näkemykseen valmistavan opetuksen opettajien kelpoisuuden määrittelyn tarpeesta. Lisäksi

hän katsoi, että tällaista opetusta antavien opettajien lisäkoulutuksen tarvetta olisi perusteltua selvittää. Oikeuskansleri katsoi lisäksi, että opetus- ja kulttuuriministeriön olisi aiheellista selvittää, tulisiko velvollisuus järjestää valmistavaa opetusta sisällyttää perusopetuslakiin.

Oikeuskansleri katsoi myös, että maahanmuuttajaoppilaiden puutteelliseen kielitaitoon ja keskimäärin alhaisiin oppimistuloksiin liittyvät seikat antavat opetus- ja kulttuuriministeriölle perustellun aiheen selvittää, onko valmistavan opetuksen laajuus nykyisellään riittävä turvaamaan kaikkien lasten ja nuorten täysimääräisen oikeuden saada perusopetusta. Oikeuskansleri toi myös esiin huolensa siitä, että maahanmuuttajataustaisten oppilaiden puutteellinen kielitaito ei välttämättä käytännössä mahdollista oppilashuollon ja muiden tukitoimien täysimääräistä hyödyntämistä. Asian arvioimista vaikeuttaa kuitenkin tutkimustiedon puute.

Oikeuskansleri pyysi opetus- ja kulttuuriministeriötä kertomaan kesäkuun 2016 loppuun mennessä, mihin toimiin se aikoo ryhtyä päätöksessä esitettyjen näkemysten vuoksi (OKV/2/50/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

OPPILAITOS

Uskonnollisen yhteisön edustajan tilaisuus koulussa

Uskonnollisen yhteisön edustaja oli ollut koulun viikottaisessa päätöstilaisuudessa kertomassa yhdistyksen toiminnasta. Hän jakoi lisäksi oppilaille raamattuja. Oppilaille oli ilmoitettu tilaisuudesta suullisesti edellisellä viikolla, ja raamattujen vastaanottamisen oli kerrottu olevan vapaaehtoista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että koulun olisi ollut aiheellista toimia tilanteessa

Opetushallituksen ohjeen mukaisesti, eli ainakin ilmoittaa tilaisuudesta sekä oppilaille että heidän huoltajilleen, ja samalla kertoa, että kyseisestä tilaisuudesta voi olla myös poissa siltä osin kuin tilaisuuden ohjelma on uskonnolliseksi mielletty (OKV/983/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Opintosuorituksen arvostelua koskevan oikaisupyynnön käsitteleminen

Kantelija oli pyytänyt avoimen yliopiston kielikurssin opettajalta oikaisua opintosuorituksensa arvosteluun. Opettaja ei ollut muuttanut arvostelua, minkä johdosta kantelija teki avoimelle yliopistolle oikaisupyynnön. Kantelija arvosteli sekä opettajaa että avoimen yliopiston johtajaa oikaisupyyntönsä käsittelemisessä. Hän arvosteli muun muassa sitä, ettei häntä kuultu asiassa eikä asiaa selvitetty tarpeeksi ennen ratkaisun antamista.

Kantelija oli tehdessään oikaisupyynnön kielikurssin opettajalle keskustellut tämän kanssa opintosuorituksensa arvostelusta. Opettaja oli antanut kantelijalle kopion kantelijan koesuorituksesta, mutta hän ei ollut antanut kirjallista päätöstä oikaisupyyntöön. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että opettajan olisi tullut antaa kantelijan oikaisupyyntöön perusteltu ratkaisu kirjallisesti ja liittää ratkaisuunsa ohjaus oikaisupyynnön tekemisestä avoimelle yliopistolle.

Avoimen yliopiston johtaja ei ollut kuullut kantelijaa kielikurssin opettajan yliopistolle antamasta selvityksestä eikä hänelle ollut myöskään toimitettu avoimen yliopiston toiselta opettajalta pyytämää opintosuorituksen vertaisarviointia. Kantelijan mukaan opettajan selvitys sisälsi virheellisiä tietoja. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijaa olisi hallintolain mukaisesti tullut

kuulla opettajan antamasta selvityksestä ja samalla häntä olisi voitu kuulla myös avoimen yliopiston pyytämästä vertaisarvioinnista, vaikka kyseisen vertaisarvioinnin sisältö oli ollut kantelijan tiedossa hänen tehdessään oikaisupyyntöä. Kuuleminen olisi edesauttanut asian perusteellista selvittämistä ja se olisi osaltaan turvannut sitä, että päätös perustuu kattavasti eri osapuolten näemyksiin ja heidän käsityksiinsä tapahtumista.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kannanottonsa avoimen yliopiston johtajana kantelussa tarkoitettuna ajankohtana toimineen johtajan ja avoimen yliopiston kielikurssin opettajan tietoon sekä kiinnitti johtajan huomiota hallintolain selvittämisvelvollisuutta ja asianosaisen kuulemista koskeviin säännöksiin ja opettajan huomiota oikaisuvaatimukseen annettavaa ratkaisua sekä oikaisuvaatimusohjauksen antamista koskeviin hallintolain säännöksiin (OKV/1256/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Asiakirjapyyntöön vastaaminen

Kantelija arvosteli ammattikorkeakoulun hakutoimistoa siitä, että henkilön sähköpostitse lähettämään asiakirjapyyntöön ei oltu vastattu noudattaen julkisuuslakia. Asiakirjapyyntöön annettua kielteistä päätöstä ei kantelijan mukaan lainkaan perusteltu.

Ammattikorkeakoulusta saadun selvityksen mukaan hakijapalveluiden työntekijän olisi pitänyt ilmoittaa asiakirjapyynnön esittäjälle kieltäytymisensä syy ja kertoa, miten asia voidaan saatata korkeakoulun ratkaistavaksi, sekä antaa tieto mahdollisista asian käsittelyn maksuista.

Tapahtuman ajankohtana ammattikorkeakoulussa ei ollut määritetty, kuka tekee päätöksen tietojen antamisesta tai luovuttamisesta, jos työntekijä kieltäytyy tietoa antamasta ja asia saatetaan korkeakoulun ratkaistavaksi. Tämä oli johtunut

riittämättömästä ohjeistuksesta ja perehdytyksestä julkisuuslainsäädännön soveltamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ammattikorkeakoulun huomiota julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa säädettyihin velvoitteisiin ilmoittaa asiakirjan pyytäjälle kieltäytymisen syy, antaa asiakirjan pyytäjälle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, ja tiedustella asian kirjallisesti vireille saattaneelta asiakirjan pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi (OKV/1795/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Rehtorin menettely koulukuvausten järjestämisessä

Peruskoulun rehtori oli vuonna 2013 allekirjoittanut koulukuvaus suoritettavan valokuvaamon kanssa sopimuksen, jonka mukaan valokuvaamo maksoi järjestelykorvausta koulun opettajien nimissä olevalle tilille. Opetushallituksen asiasta vuonna 2011 antaman suosituksen mukaan järjestelykorvauksen perimiseen ei ole erityistä perustetta. Opetuksen järjestäjä eli kaupunki oli vuosina 2010 ja 2011 antanut ohjeen, jonka mukaan vanhempainyhdistysten tuli tehdä kuvaussopimukset. Kaupungin toimintaan kuuluva rahaliikenne oli ohjeistettu ohjattavaksi kaupungin talousjärjestelmässä olevien pankkitilien kautta. Opettajien nimissä olleelle tilille maksetut suoritukset oli vanhempainyhdistyksen suostumuksella käytetty osaksi koulun henkilökunnan virkistykseen.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohdon- ja valvontamääräyksiä. Saman pykälän 3 mo-

mentin mukaan viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain 40 luvussa (virkarikokset). Viranhaltijan on myös noudatettava hallintolakia, muun muassa hyvän hallinnon perusteita sekä virkamiehen esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi asiassa jääneen epäselväksi, allekirjoittiko rehtori kuvaussopimuksen vanhempainyhdistyksen vai koulun edustajana. Edellä selostettujen säännösten johdosta ja vastuusuhteiden selkeinä pysymisen varmistamiseksi apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi olevan perusteltua, että koulun henkilöstöön kuuluvat eivät toimi koulun ulkopuolisen toimijan edustajana. Jos rehtori taas oli allekirjoittanut sopimuksen koulun edustajana, hän oli toiminut vastoin kaupungin antamia ohjeita.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti rehtorin huomiota velvollisuuteen noudattaa virkatehtävissään niitä koskevia lakeja ja annettuja ohjeita (OKV/1957/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

KIRKOLLISHALLINTO

Kirkkoneuvoston menettely virantäytössä

Kirkkoneuvoston kokouspöytäkirjoista ei ilmennyt se, minkä takia tietyt viranhakijat kutsuttiin haastatteluun. Pöytäkirjoissa ei myöskään tehty hakijoiden välistä varsinaista ansiovertailua, eikä niistä ilmennyt, millä tavoin kukin hakija täyttää hakuilmoituksessa mainitut kriteerit. Pöytäkirjoissa ei myöskään ollut perusteltu valintoja hallintolain edellyttämällä tavalla. Kirkkoneuvosto valitsi lähetyksen- ja kansainvälisen sihteerin virkaan kaksi kertaa epäpätevän henkilön.

Apulaisoikeuskansleri huomautti kirkkoneuvostoa hallintolain ja kirkkolain vastaisesta menettelystä, kun se oli jättänyt perustelematta tekemänsä virkanimitykset laissa edellytetyllä tavalla ja jättänyt selvittämättä sen, täyttävätkö virkaan valitut henkilöt kirkkolaissa asetetut edellytykset (OKV/282/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

Menettely kirkkovaltuuston kokouksessa ja pöytäkirjaamisessa

Kantelussa oli arvosteltu muun ohessa sitä, että evankelis-luterilaisen seurakuntayhtymän yhteisen kirkkovaltuuston puheenjohtaja ei ollut osin sallinut keskustelua ilmoitusasian käsitteilyn yhteydessä eikä ollut ottanut yhteisen kirkkovaltuuston jäsenen muutosesitystä vastaan. Ilmoitusasian käsittelyssä oli ollut kysymys tuomioistuimen päätöksestä, joka päätettiin todeta ja merkitä tiedoksi.

Hiippakunnan tuomiokapitulin antamassa lausunnossa oli katsottu, että tehty vastaehdotus oli ollut puheena olevassa asiassa asiasisällöltään sellainen, että se olisi ainakin osittain tullut saattaa yhteisen kirkkoneuvoston valmisteltavaksi. Kirkkojärjestyksen 8 luvun 6 §:n mukaan asiaa, joka on kirkkoneuvoston valmisteltava, ei saa ottaa päätettäväksi, ellei kirkkoneuvostolla ole ollut tilaisuutta sitä käsitellä. Viitaten kirkkojärjestyksen 7 luvun 4 §:ään ja yhteisen kirkkovaltuuston työjärjestyksen 11 ja 15 §:ään, valtuutetuille olisi joka tapauksessa pitänyt antaa tilaisuus keskustella asiasta ja heidän pyytämässä puheenvuorot olisi tullut myöntää. Kokouksen pöytäkirjaan olisi myös pitänyt merkitä tarpeelliset tiedot asian käsittelystä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kokouksenkäytäntöön liittyy muun ohessa tärkeänä osana kirkkovaltuuston jäseneksi valitun valtuutetun

puheoikeuden käyttäminen. Siinä on kysymys seurakunnan jäseniä yleisillä seurakuntavaaleilla edustamaan valitun kirkkovaltuuston jäsenen vaikutusmahdollisuuksien toteutumisesta ja laajemmin perustuslaissa säädetystä sananvapaudesta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan ei ollut lailisuusvalvonnallisesti aiheellista arvioida kantelussa esille tuotua kokousmenettelyä toisin kuin tuomiokapituli oli lausunnossaan oikeudellisesti arvioinut.

Kantelu ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri pyysi yhteisen kirkkovaltuuston puheenjohtajaa ja pöytäkirjantarkastajia sekä yhteistä kirkkoneuvostoa ottamaan huomioon hiippakunnan yleistoimielimenä toimivan tuomiokapitulin esittämän yleistä kokousmenettelykäytäntöä vastaavan tulokinnan ja sen perusteeksi päätöksessä todetut näkökohdat (OKV/1017/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen viranomaisen sisällä

Seurakunnan kirkkoherra oli pyytänyt talouspäälliköltä yksityiskohtaista palkkalaskelmaa useammalta kuukaudelta. Taluspäällikkö oli lähettänyt kirkkoherran pyytämät tiedot kirkkoherran lisäksi kuudelle kirkkoneuvoston jäsenelle sekä kahdelle hiippakunnan tuomiokapitulin edustajalle. Antamansa selvityksen mukaan taluspäällikkö oli lähettänyt selvityksen palkoista mainituille vastaanottajille ennakkotietona. Kirkkoherran palkka-asia ei ollut ollut vireillä seurakunnan hallinnossa.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, toisin kuin tuomiokapituli oli lausunnossaan katsonut, että asiassa ei ollut kyse siitä, oliko tiedon vastaanottajalla ollut julkisuuslain 22 §:n 2 momentin mukaisen ei-sivullisen roolissa oikeus tiedon

vastaanottamiseen, vaan siitä, oliko salassa pidettävän tiedon lähettäjällä ollut julkisuuslain mukainen perusteltu syy salassapitovelvoitteesta poikkeamiseen, etenkin kun tieto oli lähetetty sitä erikseen pyytämättä.

Asiassa käsillä olleilla julkisuuslain salassapitoa koskevilla säännöksillä turvataan perustuslain 10 §:n mukaista yksityiselämän suojaa. Apulaisoikeuskansleri piti perusteltuna oikeuskirjallisuudessa otettua kantaa siitä, että viranomaisen sisällä voidaan välittää myös salassa pidettäviä tietoja analogisesti samoja perusteita noudattaen kuin erillisten viranomaisten välisissä suhteissa. Kun asiassa ei ollut ollut käsillä julkisuuslain 29 §:n mukaisia edellytyksiä salassa pidettävän tiedon antamisesta toiselle viranomaiselle, ei talouspäällikön menettely ollut ollut asianmukaista. Kirkkoherran kohtaamaa oikeudenloukkausta rajoitti kuitenkin julkisuuslain 23 §:ssä viranomaisen palveluksessa olevalle sekä luottamustehtävää hoitavalle sää-

detty vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä hiippakunnan tuomiokapitulin tietoon ja kiinnitti samalla huomiota julkisuuslain 6 luvun salassapitovelvoitteiden ja 7 luvun salassapidosta poikkeamisen ja lakkaamisen noudattamiseen. (OKV/1416/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elina Halimaa).

Tarkastukset

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Oikeuskanslerin tutustumis- ja tarkastuskäynnillä opetus- ja kulttuuriministeriöön 6.5.2015 keskusteltiin muun muassa lainvalmistelusta, ministeriöön saapuvien kanteluiden ja kansalaiskirjeiden käsittelystä sekä valmistavasta opetuksesta (OKV/2/51/2015).

MAA- JA METSÄTALOUSSHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Viranomaisen vastausvelvollisuus ja asiakirjojen huolellinen käsittely

Kantelijoiden tekemä selvityspyyntö oli siirretty ympäristöministeriöstä käsiteltäväksi maa- ja metsätalousministeriöön. Selvityspyyntö oli kirjattu ministeriössä saapuneeksi ja lähetetty ministeriön sisällä eteenpäin. Ministeriön antaman selvityksen mukaan asian käsittely jäi kuitenkin kesken joko erehdyksessä tai sähköpostijärjestelmän teknisen vian takia, eikä asiassa tehty toimenpiteitä kirjaamispäivän jälkeen. Asia haettiin vasta oikeuskanslerin lähettämän selvityspyynnön jälkeen. Kirjoitukseen ei kantelijan oikeuskanslerille lähettämän vastineen mukaan ollut vastattu myöskään tämän jälkeen.

Oikeuskansleri kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota velvollisuuteen noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa koskevia lakeja sekä viranomaiselta edellytettävää huolellisuutta asiakirjojen käsittelyssä. Oikeuskansleri kiinnitti lisäksi ministeriön huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen sille siirrettyyn selvityspyyntöön vastaamisessa (OKV/4/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kostama).

KALA-, RIISTA- JA POROTALOUS

Kalastusoikeutta koskeva asia

Yhtymä arvosteli sitä, että viranomaiset ovat yllättäen ilmoittaneet, että lohivadon kalastukseen sovelletaan Suomen ja Ruotsin välistä rajajokisopimusta ja sen kalastussääntöä sekä asetusta, joiden perusteella lohivadolla saisi kalastaa vain asetuksessa määrättyinä aikoina. Yhtymän käsityksen mukaan rajajokisopimus ja sen nojalla annetut kalastusmääräykset eivät koske yhtymää. Yhtymä totesi lisäksi, etteivät viranomaiset ole kuulleet yhtymää asian valmisteluvaiheessa tai eduskuntakäsittelyvaiheessa.

Oikeuskansleri totesi saadun selvityksen perusteella, ettei yhtymän osalta ollut tehty omaisuudensuojan, elinkeinovapauden ja mahdollisten korvauskysymysten arviointia. Vaikka hallintolakia ei välittömästi sovelleta viranomaisen toimintaan lainvalmistelussa ja lainsäädäntövallan käytössä, viranomaisen on myös näissä tehtävissä toimittava hyvän hallinnon keskeisten perusteiden mukaisesti.

Oikeuskansleri katsoi, etteivät perustuslain oikeusturvaa ja hallinnon järjestämistä koskevat sekä hallintolain hyvän hallinnon perusteita koskevat vaatimukset olleet toteutuneet asiassa säännösten edellyttämällä tavalla.

Oikeuskansleri pyysi maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan päätöksen johdosta suostumisestaan toimenpiteistä 31.10.2015 mennessä.

Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti pyytäneensä sidosryhmiltä lausunnot liittyen neuvotteluihin Ruotsin kanssa Tornionjoen kalastuksesta kalastuskaudelle 2016. Lausunto pyydettiin myös yhtymältä. Neuvottelut Ruotsin kanssa käydään ministeriön ilmoituksen mukaan 9.3.2016. Lohipatoa koskeva asia otetaan esille neuvotteluissa ja pyritään sisällyttämään Ruotsin kanssa tehtävään pöytäkirjaan (OKV/869/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kostama).

ELINTARVIKETURVALLISUUSVIRASTO EVIRA

Elintarviketurvallisuusviraston tuli noudattaa hyvää hallintoa

Aluehallintovirasto oli pyytänyt Elintarviketurvallisuusvirastoa (Evira) antamaan lausunnon koskien eläinsuojeluasetuksen tulkintaa. Evira oli vastannut lausuntopyyntöön runsaan vuoden kuluessa sen esittämisestä. Pitkä käsittelyaika oli selvityksen mukaan johtunut asian lainsäädännöllisestä epäselvyydestä. Oikeuskansleri katsoi, ettei tällä seikalla kuitenkaan kokonaan voida perustella viivettä. Oikeuskansleri katsoi, että Eviran menettely ei ollut täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia ja kiinnitti sen huomiota asian viivytyksettömään käsittelyyn (OKV/1161/1/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Elintarviketurvallisuusviraston linjaus viransijaiseksi nimittämisessä

Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) oli hallinnon sisäisesti linjannut, että sijaistilanteen parantamiseksi tarkastuseläinlääkäriin väliaikai-

seksi sijaiseksi rajoitettuihin tehtäviin voitiin nimittää poikkeustapauksessa eläinlääketieteen opiskelija, jolla oli eläinlääkäriammatin harjoittamisesta annetun lain 7 §:n mukainen väliaikainen oikeus eläinlääkäriin ammatin harjoittamiseen tai henkilö, jolla oli saman lain 8 §:n mukainen oikeus väliaikaiseen ja satunnaiseen eläinlääkäripalvelujen tarjoamiseen Suomessa. Ehtona menettelylle oli linjauksessa katsottu, että 1) nimitys tarkastuseläinlääkäriin sijaiseksi voitiin tehdä vain siinä tapauksessa, että viransijaisuuteen ei ollut kohtuudella saatavissa Suomessa laillistettua eläinlääkärinä ja 2) sijaisena toimivan tarkastuseläinlääkäriin työtehtävät oli järjestettävä siten, että hän toimii aina laitoksessa pätevyysvaatimukset täyttävän tarkastuseläinlääkäriin ohjauksessa ja vastuulla ja 3) sijaisena toimiva tarkastuseläinlääkäri ei tee hallintopäätöksiä.

Euroopan komissio oli aiemmin ilmaissut, että sellainen eläinlääketieteen opiskelija, jolla on oikeus väliaikaisesti harjoittaa eläinlääkäriammattia, ei voi toimia Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 854/2004 tarkoittamana tarkastuseläinlääkäriin ja toisaalta eduskunnan apulaisoikeusasiamies oli ratkaisussaan vuonna 2013 katsonut, että eläinlääketieteen opiskelijoiden käyttäminen tarkastuseläinlääkäreiden sijaisina oli unionin oikeuden vastaista.

Edellä mainittu oikeudellinen asetelma huomioon ottaen apulaisoikeuskansleri katsoi muun ohessa, että ei ole oikeudellisesti hyväksyttävää, että joidenkin jäsenvaltiossa vallitsevien reaalisten syiden vuoksi jäsenvaltio soveltaisi lainsäädäntöä virheellisellä tavalla puhumattakaan siitä, että asiasta vastaava kansallinen viranomainen antaisi viranomaistoiminnan sisäisestikään soveltamis- tai tulkinnallisia ohjeita, jotka olisivat tai joiden käytännön soveltaminen olisi ristiriidassa jäsenvaltiota velvoittavan unionilainsä-

dännön kanssa. Edelleen apulaisoikeuskansleri totesi, että virkaa ja myös viransijaisuutta tulee hoitaa toimivaltaisena ja itsenäisenä. Tähän kuuluu ytimenä kaikkien virkaan kuuluvien virkatehtävien hoitaminen. Hallintopäätösten tekemisen ohella tarkastuseläinlääkärin tehtäviin kuuluu myös käytännön hallintotoiminnan alaan kuuluvia julkista vallankäyttöä sisältäviä merkitykseltään tärkeitä ja eri tahoihin vaikuttavia tosiasiallisia hallintotoimia ja käytännön ratkaisuja. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä viitattiin myös linjauksen soveltamiseen liittyviin oikeusturva- ja vastuukysymyksiin.

Apulaisoikeuskansleri pyysi Eviraa ja maa- ja metsätalousministeriötä 30.10.2015 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös antaa aihetta.

Evira on ilmoittanut kirjeellään 28.9.2015, että kysymyksessä oleva linjaus ei ole enää virastossa käytössä.

Maa- ja metsätalousministeriö on ilmoituksessaan 15.10.2015 todennut muun muassa, että se on parhaillaan valmistelemassa muutosta Eviran tarkastuseläinlääkäreiden kelpoisuusvaatimuksia koskeviin säännöksiin (OKV/12/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

TYÖ- JA ELINKEINOHALLINTO

Ratkaisuja

TYÖVOIMAPALVELUT

Päätöksen ajankohdan merkitseminen ja virheen korjaaminen

Työ- ja elinkeinotoimisto teki 1.10.2013 päätöksen yhdistykselle maksettavasta tuesta työnhakijan palkkaamiseen. TE-toimiston 1.1.2014 päiväämällä päätöksellä suurelta osin samaa tulkiaikaa koskien tehtiin uusi, erisältöinen päätös.

TE-toimiston 1.1.2014 päivättyyn päätökseen merkitty päätöksen tekemisen ajankohta ei ollut aika, jolloin ratkaisu oli tosiasialla tehty. Päätöksen tekemisen ajankohdan merkitsemisessä ei noudatettu hallintolain säännöksiä.

Koska päätöstä muutettiin yhdistyksen vahingoksi, päätöksen korjaaminen olisi edellyttänyt yhdistyksen suostumusta. Koska suostumusta ei ollut, TE-toimistolla ei ollut oikeutta korjata päätöstä. TE-toimisto menetteli vastoin hallintolain asiavirheen korjaamista koskevia säännöksiä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota päätöksen tekemisen ajankohdan asianmukaiseen merkitsemiseen sekä hallintolaissa säädettyjen virheiden korjaamista koskevien menettelytapojen noudattamiseen (OKV/1171/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeus-

kansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heidi Laurila).

Työvoimapoliittisen lausunnon käsittelyaika

Työvoimapoliittisen lausunnon käsittelyaika työ- ja elinkeinotoimistossa (TE-toimisto) oli kestänyt yli asetuksessa säädetyn 30 päivää. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista annetussa työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa säädettyihin vaatimuksiin lausunnon käsittelyajasta (OKV/725/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Yhteyden saaminen työ- ja elinkeinotoimistoon

Kantelija arvosteli muun muassa sitä, etteivät hän ja hänen työnantajansa olleet saaneet puhelimitse yhteyttä työ- ja elinkeinotoimistoon (TE-toimisto). Asiaa selvitettyä kävi ilmi, että TE-toimiston puhelinpalvelun toimivuudessa oli ollut ongelmia ainakin vuoden 2013 lopulla ja ilmeisesti myös vuoden 2014 puolella. Selvityksen perusteella vaikutti siltä, että TE-toimisto ei yhteyden- saantiongelmien vuoksi ollut kyennyt kantelijan asiassa täyttämään sille säädettyä palvelu- ja

neuvontavelvoitettaan täysin asianmukaisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti yhteydensaantiongelmia hyvän hallinnon näkökulmasta huolestuttavana. Hän totesi, että viranomaisen velvollisuutena on järjestää toimintansa siten, että hallinnon asiakkaalla on mahdollisuus saada yhteys viranomaiseen niin, että asiakas saa hallinnon palveluita asianmukaisesti ja neuvoja hallintoasiansa hoitamiseen. Yhteydensaantiongelmaan oli TE-toimistossa pyritty puuttumaan prosessin uudelleenjärjestelyllä ja lisäresursoinnilla.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että työhallinnon puhelinpalveluissa on viime vuosina ollut valtakunnallisesti ongelmia, jotka ovat liittyneet työhallinnon vuonna 2012 toteutettuun puhelinuudistukseen sekä vuonna 2013 voimaan tulleeseen palvelu- ja organisaatiouudistukseen. Yhteydensaantiongelma on siten ollut laajempi kuin vain yksittäisiä työ- ja elinkeinotoimistoja koskeva ja ongelma on ollut tiedossa myös hallinnonalan ohjauksesta vastaavassa työ- ja elinkeinoministeriössä. Lisäksi työhallinnon puhelinpalveluiden toimivuus on ollut eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen seurannassa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi asiaansa lausunnon antaneen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä TE-toimiston tietoon näkemyksensä viranomaisen tavoitettavuuden tärkeydestä hyvän hallinnon toteuttamisessa (OKV/1433/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Neuvonta työttömyysetuutta koskevassa asiassa

Kantelija arvosteli työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) menettelyä neuvonnassa. TE-toimisto oli todennut lausunnossaan, että kantelija oli työnhakunsa käynnistämisen yhteydessä

saanut TE-toimistolta puutteellista tietoa työttömyysturvan edellytysten osalta, minkä johdosta hän oli voinut olla siinä käsityksessä, että kokoaikatyön hakemisella ei ole merkitystä työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintolaisissa säädettyjen hyvän hallinnon perusteiden mukaan viranomaisen palvelun on oltava asianmukaista, hallinnon asiakkaan on saatava asiansa hoitamiseen neuvontaa ja viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonnan on oltava riittävää, selkeää ja luotettavaa. TE-toimisto oli itse todennut neuvonnassaan olleen puutteita.

TE-toimisto oli antanut kantelijaa koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon, vaikka kantelija oli pyytänyt sen viivyttämistä niin, että hän kerkeäisi selvittää tilannettaan. Apulaisoikeuskanslerin mukaan TE-toimisto olisi hyvän hallinnon palveluperiaate huomioiden asian selvittämiseksi voinut kantelijan pyynnön johdosta odottaa lausunnon antamisessa, vaikka se olisikin katsonut selvityksen olleen riittävää lausunnon antamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri saattoi TE-toimiston tietoon sen toiminnasta samoin kuin neuvonnan laadulle asetettavista vaatimuksista esittämässä näkemykset (OKV/2201/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Asiakkaan neuvonta työ- ja elinkeinotoimistossa

Kantelijalta oli pyydetty uudelleen työtodistusta, vaikka hän oli sen jo ajanvarausajallaan virkailijalle toimittanut. Kantelija ei ollut voinut mennä hakemansa työvoimakoulutuksen haastatteluun sisarensa lasten hoidon takia. Saadun selvityksen mukaan kantelijan kanssa oli käyty sähköpostikeskustelua mahdollisuudesta vaihtaa haas-

tatteluaikaa ja todettu, että vaihtaminen ei ollut mahdollista. Selvityksen ja sähköpostiviestien mukaan kantelijalle ei ollut tuolloin ilmoitettu, että koulutuksen valintatilaisuuteen menemättä jättämisestä seuraa selvityspyyntö ja mahdollisesti kielteinen työvoimapolitiittinen lausunto.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että työ- ja elinkeinotoimistossa (TE-toimisto) ei ollut menetelty riittävän huolellisesti kantelijan asioiden hoitamisessa. Kantelija oli joutunut toimitamaan työtodistuksensa uudelleen. Hallinnon toiminnan on oltava luotettavaa ja uskottavaa. Viranomaisen antamien neuvojen ja ohjeiden on oltava selkeitä ja täsmällisiä, jotta hallinnon asiakas voi niiden perusteella suunnitella toimintaansa, toteuttaa oikeuksiaan sekä välttää oikeudenmenetykset. Saadun selvityksen perusteella kantelija ei ollut saanut riittävää ohjausta ja neuvontaa työvoimakoulutuksen valintatilaisuuteen menemättä jättämisen seurauksista.

Apulaisoikeuskansleri saattoi TE-toimiston tietoon valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa virkamiehen velvollisuuksista säädetyn. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota hallintolain 8 §:n 1 momentissa säädetyn neuvonnan antamisesta esittämiinsä kannanottoihin ja yleisesti hallintolain 7 ja 8 §:n soveltamiseen työttömyysetuuden hakijoiden ohjauksessa (OKV/1542/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Työ- ja elinkeinotoimiston menettely työtarjousten lähettämisessä

Kantelija arvosteli kantelussaan työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) menettelyä työtarjousten lähettämisessä. TE-toimisto oli postittanut kantelijalle työtarjouksen perjantaina ja näin ollen se on ollut kantelijalla käytössään aikaisin-

taan maanantaina, kun hakuaika oli päättynyt torstaina. Kantelijalle jäi tosiasiaa vain muutama päivä reagoida saamaansa tarjoukseen. Kantelija oli kirjoituksensa mukaan vastaanottanut työtarjouksen edellisenä päivänä, kun hakuaika meni umpeen.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä TE-toimiston tulisi ilmoittaessaan tällaisesta paikasta olla yhteydessä työhakijaan henkilökohtaisesti esimerkiksi puhelimitse. Tällä varmistettaisiin työnhakijan tosiasiallinen mahdollisuus hakea työpaikkaa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkökohdat työtarjousten toimittamisesta liian lyhyellä hakuajalla työ- ja elinkeinotoimiston tietoon (OKV/1742/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

ENERGIAVIRASTO

Asian käsittely

Energiavirasto ei ollut vastannut kantelijan tekemään asiakirjapyyntöön julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetystä ajassa. Pyyntöön olisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan tullut vastata, vaikka pyyntö oli lähetetty viraston sähköpostiosoitteen sijaan asian käsittelijän sähköpostiosoitteeseen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Energiaviraston huomiota julkisuuslain asiakirjapyyntöä koskevaan sääntelyyn. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hyvän hallinnon periaatteiden mukaista olisi ollut, että Energiaviraston asiassa antama päätös olisi lähetetty kantelijalle sähköpostilla, kun hänelle oli näin sähköpostitse luvattu (OKV/793/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Elina Halimaa).

MAANMITTAUS

Asian selvittäminen lainhuutoasian yhteydessä

Vesijätön lunastustoimituksessa oli määritelty lunastuskorvaus, jonka perusteella lunastajan oli maksettava varainsiirtoeroa. Lainhuutoasian käsittelyn yhteydessä Maanmittauslaitoksen kirjaamislakimies edellytti, että lunastaja suorittaa varainsiirtoeron koko lunastuskorvauksen määrästä siitä huolimatta, että hakija ennestään omisti 2/3 kyseisestä alueesta ja lunastuskorvausta oli suoritettu vesialueen toiselle omistajalle vain 1/3 osalta. Hakija oli selkeästi tuonut esille lainhuudon käsittelyn yhteydessä sittemmin Verohallinnon vahvistaman perustellun näkemyksensä siitä, ettei varainsiirtoeroa voi olla tässä tilanteessa tarpeen maksaa koko lunastuskorvauksen määrästä. Tästä huolimatta hakijan edellytettiin suorittavan varainsiirtoeroa myös jo ennestään omistamansa alueen osalta ennen lainhuudon myöntämistä, ja kehoitettiin sitten ottamaan yhteyttä verottajaan liikaa maksetun määrän palauttamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei Maanmittauslaitoksen menettely täyttänyt asianmukaisen käsittelyn vaatimusta. Viranhaltijan velvollisuuksiin kuuluu suorittaa virkatehtävänsä huolellisesti ja pyrittävä mahdollisuuksiensa mukaan varmistumaan siitä, että hänen vastuulleen uskotut

virkatehtävät suoritetaan asianmukaisesti, viivytyksettä ja sisällöllisesti oikein. Epäselvässä tilanteessa viranhaltijan tulee kysyä neuvoa esimerkiksi esimieheltään. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan viranomaisen on riittäväällä tarkkuudella paitsi selvitettävä käsiteltävänä olevan tapauksen tosiasiat, otettava päätöksenteossaan huomioon myös asiakkaalta saamansa palaute ainakin tarkistamalla sille selkeästi esitetyn toisenlaisen tulkinnan perusteet.

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa Maanmittauslaitoksen keskushallinto oli jo kiinnittänyt tuotantotoiminnan kirjaamisasioiden ja arviointitoimitusten tulosityksikön huomiota asiaan ja saattanut harkittavaksi kirjaamiskäytännön ja kirjaamisenettelyn käsikirjan tarkistamisen sekä kiinteistötoimitusten toimitusasiakirjojen kehittämisen tältä osin. Tähän nähden apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää Maanmittauslaitoksen huomiota yleisesti siihen, että asiakaspalvelusta vastaavalle viranhaltijalle epäselvässä tilanteessa tämän tulee ennen asian ratkaisemista riittävästi selvittää asiaa ja tarvittaessa kysyä neuvoa. Maanmittauslaitoksen huomiota kiinnitettiin myös toimitusasiakirjojen selkeyteen niiltä osin kuin on kysymys lunastuskorvauksen saajista ja saajien osuuksista (OKV/393/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Mielenterveyslain 13 § ja sairaalan ulkopuolisen lääkärin arvion tarpeellisuus

Kantelijat pyysivät tutkimaan Itä-Suomen hallinto-oikeuden menettelyn ja ratkaisukäytännön sen edellyttäessä mielenterveyslain 13 §:n tarkoittamissa tilanteissa, että potilaalle varataan mahdollisuus sairaalan ulkopuolisen lääkärin arvioon ja lausuntoon, vaikka mielenterveyslaki ei sitä edellytä. Kantelussa oli esimerkkinä hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä tuotu esille tapaus, jossa hallinto-oikeus ei ollut mahdollisuuden puuttumisen vuoksi vahvistanut hallinto-oikeudelle alistettua päätöstä, jolla henkilö oli ensin vapaaehtoisesti hoidossa oltuaan määrätty tahdosta riippumattomaan hoitoon.

Oikeuskansleri totesi, että laillisuusvalvojana hänen toimivaltaansa ei kuulu puuttua tuomioistuinten toimi- ja harkintavaltansa nojalla antamiin yksittäistä asiaa koskeviin ratkaisuihin. Oikeuskanslerilla on kuitenkin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan 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. Oikeuskansleri totesi, että kantelusta ilmenevät ja asiasta muutoin saadut tiedot antoivat aiheen ryhtyä selvittämään asiaa siitä näkökulmasta, onko mielenterveyslain kyseisissä säännöksissä puutteita tai ristiriitaisuuksia tai aiheuttavatko ne oikeudenkäytössä eriäviä tulkintoja.

Asiaa selvitettäessä ilmeni, että Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Muista hallinto-oikeuksista saatujen tietojen perusteella vaikutti siltä, että mielenterveyslain 13 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa oikeuskäytäntö ulkopuolisen lääkärin arvion ja lausunnon osalta on erilainen Itä-Suomen hallinto-oikeuden ja muiden hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä. Vaikka tuomioistuimet käyttävät niille kuuluvaa harkintavaltaa lainkäyttöasioita ratkaistessaan, ei tilanne oikeuskanslerin mielestä ollut ongelmaton. Hän katsoi, että erilainen oikeuskäytäntö asettaa mielenterveyslain 13 §:n tarkoittamissa tilanteissa ihmiset eri asemaan riippuen siitä, minkä hallinto-oikeuden tuomiopiirissä heidän hoidostaan päätetään. Tilanne saattoi oikeuskanslerin mukaan aiheuttaa myös epätietoisuutta lain soveltamisesta sairaaloissa ja hallintoviranomaisissa. Oikeuskansleri toimitti päätöksensä ja siitä ilmenevän näkemyksensä mielenterveyslain 13 §:n soveltamista

koskevasta tilanteesta sosiaali- ja terveysministeriön tietoon sen harkitsemiseksi, antaako asia aiheutta ministeriössä esimerkiksi joihinkin lain-säädännöllisiin toimenpiteisiin. Oikeuskansleri pyysi ministeriötä ilmoittamaan viimeistään 31.12.2015 mahdollisista toimenpiteistään. Sosiaali- ja terveysministeriö totesi 15.12.2015 antamassaan lausunnossa, että mielenterveyslaki on nykymuodossaan monilta osin puutteellinen, minkä vuoksi siihen kohdistuu laajoja uudistamistarpeita. Lausunnon mukaan ministeriössä on tarkoitus valmistella ehdotus mielenterveyslain kokonaisuudistukseksi ja lain uudistamisen yhteydessä tullaan arvioimaan myös mahdollinen tarve muuttaa ulkopuolisia arvioita ja hoitoon määräämismenettelyä koskevia säännöksiä. (OKV/1299/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Aluehallintovirastojen resurssit lastensuojelussa

Oikeuskanslerinvirastossa ryhdyttiin vuonna 2013 selvittämään, kykenevätkö aluehallintovirastot käytettävissä olevillaan resursseilla suorittamaan niille laissa säädetty lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävät asianmukaisesti ja lainmukaisesti. Asian selvittämiseksi pyydettiin omalla toimialueellaan aluehallintovirastojen toiminnallisesta ohjauksesta vastaavaa sosiaali- ja terveysministeriötä sekä yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavaa valtiovarainministeriötä esittämään näkemyksensä asiasta. Ministeriöt sekä aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto antoivat asiassa lausuntonsa.

Laillisuusvalvojan näkökulmasta kyseisessä asiassa oli ensisijaisesti kysymys lastensuojelun asiakkaiden oikeuksien toteutumisesta ja siitä, pystyvätkö aluehallintovirastot toteuttamaan tavoitteen ennalta ehkäisevästä ja ennakollisesta

ohjaus- ja valvontatoiminnasta niin, että sillä edistetään yhdenvertaisuutta ja turvataan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen lastensuojelussa. Oikeuskansleri totesi, että lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi ei kykene samalla tavalla kuin aikuinen valvomaan oikeuksiaan, minkä lisäksi lastensuojelussa voidaan puuttua syvästikin lasten perusoikeuksiin. Se asettaa oikeuskanslerin mukaan lastensuojelun toteuttamiselle, mutta myös toiminnan ohjaus- ja valvontatoiminnalle korkeat laatuvaatimukset.

Oikeuskansleri totesi, että laillisuusvalvojan näkökulmasta asiassa on kysymys myös viranomaisen ja yksittäisten virkamiesten velvollisuuksien hoitamisesta ja virkamiesten oikeusturvasta. Oikeuskanslerin tehtävänä ei sinänsä ole vahtia viranomaisten resurssien riittävyyttä eikä resurssien kohdentaminen ja jakaminen ole varsinaisesti laillisuusvalvonnallinen kysymys. Oikeuskansleri totesi, että ei ole kohtuullista ulottaa laillisuusvalvonnallista arviointia vain yksittäisiin virkamiehiin tai viranomaisiin, mikäli lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen on vaikeutunut tai käynyt jopa mahdottomaksi selkeän aliresursoinnin vuoksi. Tällaisessa tilanteessa laillisuusvalvonta ei voi ohittaa resurssikysymystä tai muuten laillisuusvalvonta käy tehottomaksi.

Oikeuskansleri totesi saamiensa tietojen perusteella, että aluehallintovirastojen lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtäviin käytettävissä olevat resurssit ovat erittäin niukat. Ohuiden resurssien vuoksi pienemmätkin muutokset niissä heijastuvat nopeasti toimintaan esimerkiksi pidentämällä käsittelyaikoja. Virastojen lausunnoista ilmeni selkeä huoli siitä, että resurssit eivät riitä velvoitteiden suorittamiseen oikea-aikaisesti, kattavasti ja riittävän perusteellisesti. Aluehallintovirastot eivät muun muassa ole päässeet tavoitteeseen ennaltaehkäisevästä ja ennakollisesta ohjaus- ja valvontatoiminnas-

ta, vaan niiden toiminta on reaktiivista ja kanteluihin ja epäkohtailmoituksiin perustuvaa sekä riittämätöntäkin. Oikeuskansleri totesi, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia sekä perus- ja ihmisoikeuksia toteuttaa parhaiten se, että oikeuksien loukkaukset pyritään ehkäisemään.

Oikeuskansleri totesi, että viranomaisten ja virkamiesten tehtävänä on hoitaa niille kuuluvat lakisääteiset tehtävät. Velvollisuuksia ei voi laiminlyödä sen vuoksi, että resurssit eivät ole riittävät. Oikeuskanslerin tehtävänä puolestaan on valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö olivat tuoneet lausunnoissaan esille keinoja, joilla ne pyrkivät varmistamaan sen, että aluehallintovirastot kykenevät hoitamaan lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävänsä.

Asiassa aluehallintovirastojen resursseista ja toiminnasta ilmi tulleiden huolestuttavien seikkojen vuoksi oikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön vakavaa huomiota päätöksessään esittämiinsä näkökohtiin ja totesi, että sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön tulee aluehallintovirastojen toiminnallisesta ja yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavina ministeriöinä seurata esittämiensä toimenpiteiden vaikutuksia aluehallintovirastojen kykyyn suoriutua velvoitteistaan. Edelleen oikeuskansleri totesi, että mikäli toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi ja muutenkin, mikäli aihetta on, tulee ministeriöiden ryhtyä tarpeellisiin muihin toimenpiteisiin mukaan lukien lisäresurssien osoittaminen, sen varmistamiseksi, että aluehallintovirastot voivat hoitaa lailla säädetty lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan velvoitteensa asian- ja lainmukaisesti.

Oikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ja valtionvarainministeriötä ilmoittamaan vuoden 2015 loppuun mennessä, kuinka

esitetyt keinot ovat vaikuttaneet aluehallintovirastojen lastensuojelun tehtävien hoitamiseen ja mitä mahdollisia muita keinoja on otettu käyttöön ja kuinka ne ovat vaikuttaneet toimintaan. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö antoivat joulukuussa 2015 selvityksensä asiassa.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi selvityksessään aluehallintovirastojen lastensuojelun tehtävien hoitamisen osalta tilanteen kehittyneen suotuisaan suuntaan, vaikka käytettävissä olevien resurssien määrä ei ollut merkittävästi muuttunut. Ministeriön käsityksen mukaan aluehallintovirastojen resurssit olivat edelleen riittämättömät tarpeeseen nähden.

Valtiovarainministeriö teki syksyllä 2015 aluehallintovirastoille kyselyn, jossa selvitettiin eräiden lainsäädäntömuutosten vaikutusta aluehallintovirastojen laillisuusvalvontaan yleisesti ja erityisesti lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamiseen. Ministeriön selvityksessä arvioitiin mainittujen muutosten vaikutusten olleen lastensuojelun valvonnassa keskimääräistä hitaampia ja vähäisempiä kuin aluehallintovirastojen laillisuusvalvonnassa yleensä. Vireillä olevien lastensuojelua koskevien kanteluiden määrä oli vähentynyt ja kanteluiden käsittelyajat olivat lyhentyneet, mutta niukkojen resurssien suuntaaminen ennaltaehkäisevään ohjaukseen ja valvontaan ei ollut toistaiseksi toteutunut. Ministeriö oli esittänyt, että vuoden 2016 talousarviossa aluehallintovirastojen sosiaalihuollon valvontatehtäviin osoitettaisiin lisäresursseja, mutta esitystä ei ollut hyväksytty. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ilmeistä kuitenkin oli, että aluehallintovirastojen lastensuojelun tehtävät edellyttävät edelleen lisäresursointia. Ministeriö aikoi selvittää vuoden 2016 alkupuolella mahdollisuudet osoittaa kyseisiin tehtäviin joko määräaikaista tai pysyvää lisäresursointia nykyisen toimintamääräraha-kehityksen puit-

teissa ja mikäli se ei olisi mahdollista, ministeriö aikoi uudistaa esityksensä lisämäärärahaksi kyseisiin tehtäviin vuoden 2017 talousarvion valmistelun yhteydessä (OKV/4/50/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Välillisesti asbestille altistuneiden oikeusturva

Kantelijat arvostelivat kantelussaan sitä, että välillisesti asbestille altistuneiden oikeusturva on puutteellinen. Työturvallisuuslain lisäksi on olemassa asbestityötä koskevia säädöksiä, joilla pyritään turvaamaan asbestityöntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta työssään. Asbestin aiheuttamia sairauksia voidaan korvata ammattitautina. Käytännössä asbestille voivat kuitenkin tietämättään altistua myös muut kuin asbestityötä tekevät henkilöt. Muissa kuin ammattitautilain tarkoittamissa tilanteissa voivat asbestille altistuneiden henkilöiden terveydelle aiheutuneet vahingot tulla korvattaviksi yleisten vahingonkorvausoikeudellisten säännösten perusteella, mutta muun muassa altistuksen ja sairastumisen välisen syy-yhteyden kuten myös korvausvelvollisen tahon selvittäminen voi esimerkiksi ajan kulumisen vuoksi olla vaikeaa. Oikeuskansleri totesi, että kantelussa esille nostettu välillisesti asbestille altistuneiden oikeusturvaan ja myös heidän terveytensä suojelemiseen liittyvä ongelma on olemassa. Oikeuskansleri saattoi kantelukirjoituksen mainitulta osin sosiaali- ja terveysministeriön tietoon sen harkitsemiseksi, antaako asia aiheutta ministeriön toimenpiteisiin. Oikeuskansleri pyysi ministeriötä ilmoittamaan viimeistään 29.1.2016 mahdollisista toimenpiteistään. Ministeriö ilmoitti lausunnossaan, ettei asia antanut aiheutta sen toimenpiteisiin (OKV/680/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

TURVALLISUUS- JA KEMIKAALIVIRASTO

Ohjeistus kosmetiikkavalmisteista

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) on antanut ohjeen, jonka mukaan kosmetiikkaa voi satunnaisesti myydä ilman EU:n kosmetiikka-asetuksen vaatimia velvoitteita. Ohjeen mukaan kosmetiikkalainsäädännön piiristä on rajattu pois ne toimijat, jotka valmistavat saippuaa omaan käyttöön, osallistuvat yksittäisiin myyjäisiin tai antavat saippuuta lahjaksi ystävilleen. Tukes korostaa ohjeessaan toiminnanharjoittajan omaa vastuuta arvioida, onko kyse liiketoiminnasta vai ei. Koska kantelukirjoituksesta ilmeni, että asiassa jäi ohjeistuksesta huolimatta epäselväksi se, miten harrastelijamainen ja ammattimainen saippuanvalmistus eroavat toisistaan, apulaisoikeuskansleri katsoi, että Tukesin olisi perusteltua tarkentaa antamaansa ohjetta tältä osin (OKV/2058/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekka-aiapale ja esittelijänä Outi Kostama).

SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRASTO VALVIRA

Asiakirjapyyntöä käsitteleminen

Kantelija arvosteli sitä, että hänen täytyi tehdä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle asiakirjapyyntö kirjallisesti, samoin kuin sitä, ettei hän saanut päätöstä siltä osin kuin hänelle annetusta asiakirjasta oli salattu tietoja. Asia ei ilmennyt, että asiakirjapyyntö olisi edellytetty tehtäväksi kirjallisesti, vaikka kantelijaa oli ohjattu tekemään se kirjallisesti. Apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisuuslaissa ei ole säännöksiä siitä, missä muodossa asiakirjapyyntö on tehtävä, ja sen voi siten tehdä vapaamuotoisesti ja esimerkiksi suullisesti. Kyseisessä tapauk-

sessä ei myöskään tullut esille sellaista syytä, että asiakirjapyyntöä tekemistä kirjallisesti olisi ollut syytä edes suositella. Lisäksi apulaisoikeuskansleri katsoi, että kantelijalle olisi tullut osittain salattu asiakirja annettaessa kertoa perusteet, joilla osa tiedoista oli salattu. Edelleen viraston olisi tullut tehdä salassapitoa koskevilta osin päätös kantelijan sitä pyydettyä sen sijaan, että hänelle oli lähetetty tavallinen kirje, josta perusteet ilmenivät. Virasto oli antanut asiassa päätöksen sen jälkeen, kun apulaisoikeuskansleri oli pyytänyt asiassa selvitystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston huomiota julkisuuslain 13 §:n 1 momentissa ja 14 §:n 3 momentissa säädettyyn (OKV/1712/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN LAITOS

Nimitysmuistion ansiovertailu

Koulukodin virantäyttöä koskevassa nimitysmuistiossa ja nimittämispäätöksessä ei ollut esitetty perustuslain 125 §:n 2 momentin edellyttämää hakijoiden ansioiden keskinäistä vertailua valtiovarainministeriön ohjeessa esitetyllä tai vastaavalla tavalla eikä nimitystä koskevaa päätöstä ollut perusteltu hallintolain 45 §:n 1 momentissa säädettyllä tavalla. Päätöksestä ja sitä koskevasta muistiosta ei ollut nähtävissä, miksi virkaan valittu oli katsottu siihen ansioituneimmaksi, koska vain virkaan nimitetyn ansiot oli tuotu nimitysmuistiossa esiin. Nimitysmuistiossa oli arvioitu virkaan valitun henkilökohtaisia ominaisuuksia, mutta niitä ei ollut mainittu viran hakuilmoituksessa tehtävän hoitamista edesauttavina ominaisuuksina (OKV/1055/1/2014 ja OKV/1074/1/2014; rat-

kaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

SOSIAALIVAKUUTUS

Asumistukiasian selvittäminen

Kantelija oli hakenut asumistukea 1.1.2015 lukien. Kansaneläkelaitos (Kela) oli hieman aikaisemmin lakkauttanut kantelijan asumistuen 1.11.2014 lukien, koska hän ei ollut tehnyt Kelan pyytämää asumistuen vuositarkastushakemusta. Kela oli käsitellyt kantelijan edellä mainitun hakemuksen vuositarkastushakemuksena ja oikaisut asumistuen lakkauttamista koskevan päätöksenä sekä myöntänyt kantelijalle asumistuen 1.11.2014 lukien. Kantelijan valitettua päätöksestä ja vaadittua asumistukiasian käsittelemistä 1.1.2015 lukien Kela oli lakkauttanut asumistuen 1.11.2014 lukien ja myöntänyt asumistuen hakemuksen mukaisesti 1.1.2015 lukien. Apulaisoikeuskansleri totesi, että Kelan olisi hallintolain selvittämismuistiossa koskevan säännöksen perusteella ollut syytä olla yhteydessä kantelijaan ja selvittää, halusiko hän asumistukiasian käsiteltäväksi ajalta 1.11.–31.12.2014, jotta hakemus olisi voitu käsitellä kantelijan tarkoittamalla tavalla heti ensimmäisellä kerralla. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Kelan ilmeisestä palvelutarkoituksesta huolimatta selvityselvöllisyys ei tapauksessa täysin toteutunut ja hän saattoi Kelan vakuutuspiiriin tietoon näkemyksensä sen menettelystä kantelijan asumistukiasian käsittelyssä (OKV/22/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Päätöksen perusteleminen

Eläkevakuutusyhtiö oli vakuutus oikeuden antaman päätöksen johdosta myöntänyt kanteli-

jalle osatyökyvyttömyyseläkkeen, mutta ei ollut perustellut päätöstään täyden työkyvyttömyyseläkkeen hylkäämisestä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että vakuutusyhtiön olisi tullut perustella päätöksensä myös täyden työkyvyttömyyseläkkeen osalta. Vakuutusyhtiö oli itsekin todennut virheen ja muistuttanut eläkeasioiden käsittelijöitä päätösten perustelemisesta myös silloin, kun kysymys on muutoksenhaun myötä eläkelaitokselle palautuneista asioista ja niihin annettavien päätösten perustelemisesta, joten apulaisoikeuskansleri ei katsonut olevan aihetta muuhun kuin, että hän saattoi vakuutusyhtiön tietoon näkemyksensä päätösten perustelemisen tärkeydestä (OKV/1406/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Valituselimen päätöksen täytäntöönpano

Tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunta oli päätöksellään siirtänyt ensiasteena vakuutusyhtiön käsiteltäväksi kantelijan oikeuden tapaturmaeläkkeeseen. Vakuutusyhtiö oli antanut asiassa päätöksen lähes 4 ½ vuotta muutoksenhakulautakunnan antaman päätöksen jälkeen ja vasta sitten, kun lautakunta oli tehnyt asiassa uudelleen päätöksen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijalla oli ollut oikeus saada tapaturmaeläketään koskeva asia käsitellyksi ja oikeus saada perusteltu päätös siitä huolimatta, että vakuutusyhtiö oli katsonut päätöksen antamisen kyseisessä tapauksessa olleen tarpeetonta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kantelijan asiaa ei ollut käsitelty perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja hallintolain 23 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla ilman aiheutonta viivytystä, vaan käsittely oli viivästynyt kohtuuttomasti. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakuutusyhtiön vakavaa huomiota mainittujen säännösten nou-

dattamiseen valituselimen antamien päätösten täytäntöönpanossa (OKV/1031/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Työttömyysturva-asian käsittelyaika

Kantelija arvosteli asiansa käsittelyaikaa työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa. Asian käsittely oli kestänyt hieman vajaat 11 kuukautta. Lautakunnan selvityksen mukaan käsittelyaikaa oli pidentänyt tapaukseen sovellettavan säännöksen tulkintakysymys ja vakuutuslainsäädännön ratkaisun odottaminen samanlaisesta oikeuskysymyksestä. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei hänellä käytettävissä olleen selvityksen perusteella ollut perusteita katsoa, että asian käsittelyssä olisi viivytelty aiheuttomasti, vaikka käsittelyaika oli poikennut selvästi keskimääräisestä käsittelyajasta. Siitä huolimatta asian laatu huomioon ottaen voitiin kantelijan valituksen käsittelyaikaa pitää varsin pitkänä, mikä ei ollut edistänyt kantelijan oikeusturvan toteutumista parhaalla tavalla. Apulaisoikeuskansleri saattoi työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan tietoon näkemyksensä kantelijan valituksen käsittelyajasta (OKV/2141/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

SOSIAALIHUOLTO

Menettely toimeentulotukiasioissa

Kantelijalla ja etuuskäsittelijällä oli eri käsitys toimeentulotukihakemuksesta käydyn puhelinkeskustelun sisällöstä. Etuuskäsittelijä oli tehnyt päätöksen, jonka mukaan toimeentulotukea ei myönnetä, koska hakija oli kieltäytynyt toimeentulotukipyynnistä ja ilmoit-

tanut haluavansa vetää koko toimeentulotukihakemuksensa pois. Kantelijan mukaan hän oli ainoastaan pyytänyt laskut takaisin, jotta niihin ei tulisi lisämaksuja. Kertomansa mukaan hän ei ollut kieltäytynyt lähettämästä pyydettyjä tiliotteita, vaan todennut, että tulostin ei toimi ja että tiliotteet täytyy pyytää pankista. Lisäksi täydennyspyynnössä oli annettu kaksi viikkoa aikaa toimittaa tiliotteet. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kantelijalta olisi tullut vielä erikseen esimerkiksi kirjallisesti varmistaa, oliko hän halunnut peruuttaa toimeentulotukihakemuksen. Toinen vaihtoehto olisi ollut menettely, jossa toimeentulotuesta annetun lain 14 a §:n 3 momentin mukaisesti olisi odotettu lisäselvityspyynnössä annetun määräajan loppuun ja tehty sitten päätös toimeentulotuesta käytävissä olevien tietojen pohjalta. Toimeentulotukihakemusta ei voida hylätä pelkästään sillä perusteella, että hakija ei ole toimittanut pyydettyjä lisäselvityksiä.

Kantelija oli tehnyt toimeentulotukipäätöksestä oikaisuvaatimuksen, mutta se oli jäänyt erehdyksessä kantelijan asiakirjoihin. Oikaisuvaatimus oli käsitelty vasta apulaisoikeuskanslerin sijaisen kantelua koskevan selvityspyynnön saapumisen jälkeen. Kantelija oli jo aikaisemmin tehnyt muistutuksen siitä, että hänen oikaisuvaatimustaan ei ollut käsitelty.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kantelijan oikaisuvaatimuksen yli seitsemän kuukauden käsittelyaika ei täyttänyt vaatimusta hyvän hallinnon mukaisesta oikaisuvaatimuksen viivytyksettömästä ja kiireellisestä käsittelystä. Asiassa ei ollut toimittu riittävän huolellisesti, koska kantelijan oikaisuvaatimus oli jäänyt asiakirjoihin ja käsittelemättä, eikä oikaisuvaatimusta ollut ryhdytty käsittelemään kantelijan muistutuksen saapumisen jälkeenkään.

Kantelijan kunnan perusturvalautakunnalle osoittama muistutus oli käsitelty perusturva-

lautakunnassa vasta sen jälkeen, kun apulaisoikeuskanslerin kantelua koskeva selvityspyyntö oli saapunut perusturvalautakunnalle. Etuuskäsittelijän selvitys muistutuksen johdosta oli samoin annettu vasta selvityspyynnön saapumisen jälkeen. Vastauksen antaminen muistutukseen oli kestänyt kolme kuukautta eikä näin pitkää käsittelyaikaa voida pitää kohtuullisena.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnan perusturvalautakunnan huomiota toimeentulotukiasian käsittelystä annettujen säännösten mukaiseen menettelyyn, huolellisuuteen virkatehtävien hoidossa, oikaisuvaatimusten viivytyksettömään käsittelyyn ja muistutusten käsittelyyn kohtuullisessa ajassa (OKV/1982/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelija arvosteli kaupungin menettelyä toimeentulotukiasioidensa käsittelyssä. Asiaa selvitetessä ilmeni, että kantelijan toimeentulotukea koskevan hakemuksen käsittely oli ylittänyt toimeentulotuesta annetun lain (toimeentulotukilaki) 14 a §:n 3 momentissa säädetyä käsittelyajan, minkä vuoksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin aikuissosiaalityön huomiota kyseisen lainkohdan soveltamiseen. Lisäksi kantelijan toimeentulotukipäätöksistä tekemän oikaisuvaatimuksen käsittely oli kestänyt lähes 14 kuukautta ja siten viivästynyt kohtuuttomasti. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti aikuissosiaalityön huomiota toimeentulotukea koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelemiseen kiireellisenä. Myöskään kantelijan toimeentulotukea koskevan päätöksen täytäntöönpano ei ollut tapahtunut toimeentulotukilain 14 a §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla täysin viivytyksettä, joten apulaisoikeuskansleri kiinnitti aikuissosiaalityön huomiota toimeentulotukipäätöksen viivytyksettömään täytäntöönpanoon.

Kantelija arvosteli myös sitä, ettei hän yrityksistään huolimatta ollut saanut tapaamisai-
kaa sosiaalityöntekijälle. Asiaa selvitettyä il-
meni, että kantelija oli ainakin kerran puhunut
sosiaalityöntekijän kanssa puhelimitse ja tavan-
nut henkilökohtaisesti aikuissosiaalityön erityis-
ohjaajan. Näytti kuitenkin siltä, että kantelija
ei ollut saanut mahdollisuutta päästä keskuste-
lemaan sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan kanssa
siinä määrin kuin hän oli katsonut tarpeelliseksi
eikä hänen kaikkiin ajanvarauspyyntöihinsä ol-
lut ilmeisesti vastattu. Apulaisoikeuskansleri to-
tesi, että toimeentulotukityön tulee olla asiakas-
keskeistä ja sen tulee perustua luottamukseen
asiakassuhteessa, mitä osaltaan voidaan edes-
auttaa henkilökohtaisella keskustelulla. Kes-
kustelun avulla asiakkaalle annetaan mahdolli-
suus osallistua ja vaikuttaa asioihinsa ja häntä
voidaan neuvoa niiden hoidossa. Toimeentulo-
tukilain 14 a §:n 4 momentin sanamuoto on vel-
voittava ja sen perusteella toimeentulotukiasiak-
kaalle tulee järjestää mahdollisuus keskusteluun
viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä pyyn-
nön esittämisestä. Apulaisoikeuskansleri kiin-
nitti kaupungin aikuissosiaalityön huomiota
toimeentulotukilain 14 a §:n 4 momentissa sää-
dettyyn (OKV/2127/1/2014; ratkaisijana apu-
laisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esitte-
lijänä Marjo Mustonen).

Kantelija oli hakenut toimeentulotukea sähköi-
sesti. Kantelijan hakemus oli saapunut sosiaali-
toimeen 29.1.2014 ja päätös on tehty 12.2.2014.
Hakemuksen käsittelyaika oli ollut 10 arkipäivää.

Kaupunki totesi selvityksessään, että kante-
lijan toimeentulotukihakemuksen käsittelyaika
oli ylittänyt toimeentulotuesta annetun lain (toi-
meentulotukilaki) 14 a §:ssä säädetyn ajan. Selvi-
tyksen mukaan toimeentulotukihakemukset kä-
siteltiin saapumisjärjestyksessä ja tuossa vaihees-
sa hakemusten käsittely oli ruuhkautunut.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätök-
sessään kaupungin sosiaali- ja terveystoi-
men huomiota siihen, että toimeentulotuki-
hakemukset tulee käsitellä viivytystä ja
toimeentulotukilaissa säädetyissä määräajoissa
(OKV/261/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeus-
kansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Hen-
na-Riikka Välinen).

Kaupungin toimeentulotukihakemusten käsitte-
lyssä oli ollut viiveitä asiasta kannelleen henki-
lön kohdalla sekä yleisemminkin siten, että ha-
kemusten käsittelyaika oli noin 15 päivää, kun
toimeentulotuesta annetun lain 14 a §:n mukai-
nen enimmäiskäsittelyaika on seitsemän arkipäi-
vää. Selvityksensä mukaan kaupunki oli oletet-
tua suuremman asiakasmäärän vuoksi palkannut
13 uutta määräaikaista etuuskäsittelijää ja uudis-
tanut toimeentulotukeen liittyvää ohjeistusta.

Toimeentulotuki kuuluu kunnan järjestä-
misvastuulla olevaan sosiaalihuoltoon, jonka oh-
jaus ja valvonta kuuluu ensisijaisesti alueellisille
aluehallintovirastoille. Sieltä saadun selvityksen
mukaan aluehallintovirasto oli jo kiinnittänyt ti-
lanteeseen huomiota valtakunnallisen seuranta-
kyselyn tulosten perusteella. Aluehallintovirasto
ilmoitti valvovansa kaupungin käsittelyaikatilan-
netta ja ryhtyvänsä tarpeen vaatiessa toimenpi-
teisiin lainvastaisen tilanteen korjaamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri ei näissä olosuhteis-
sa ryhtynyt välittömiin toimenpiteisiin vaan jäi
seuraamaan tilannetta ja aluehallintoviraston
toimenpiteitä asiassa aluehallintovirastolta täs-
sä tarkoituksessa pyytämänsä selvityksen perus-
teella (OKV/222/1/2015; ratkaisijana apulaisoi-
keuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä
Outi Kauppila).

Kantelija oli hakenut toimeentulotukea kaupun-
gin sosiaalitoimelta. Etuuskäsittelijä oli liittänyt
kantelijan toimeentulotukipäätökseen toista asia-

kasta koskevan toimeentulotukilaskelman. Kantelijan mukaan tapaus ei ole yksittäinen, vaan hänen tietojaan oli lähetetty aiemmin vastaavalla tavalla toiselle asiakkaalle.

Asia selvisi kantelijan tekemän oikaisuvaatimuksen kautta. Etuuskäsittelijä arveli epähuomiossa liittäneensä toisen asiakkaan toimeentulotukilaskelman kantelijan päätökseen. Käytännössä tämä oli voinut tapahtua esimerkiksi siten, että kantelijan hakemusasiana oli aloitettu käsittelemään kiireellisesti kesken toisen hakemusasian käsittelyä, ja tulostimeen jäänyt toisen asiakkaan laskelma oli joutunut kantelijan tulostettujen asiakirjojen sekaan.

Kiireestä johtuvaa huolimattomuutta ei voi pitää hyväksyttävänä syynä tapahtuneille virheille. Toimeentulotukityö on järjestettävä siten, että työssä on mahdollista noudattaa riittävää huolellisuutta ja että salassa pidettäviä asiakirjoja ei joudu sivullisten nähtäväksi.

Toimeentulotukea koskevat tiedot ovat julkisuuslain mukaan ehdottomasti salassa pidettäviä. Koska hankituista selvityksistä ilmeni, että kantelijan mainitsemat tapaukset eivät ole olleet ainoita tapauksia, joissa ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja on päätynyt sivullisten nähtäväksi, apulaisoikeuskansleri antoi kaupungin toimeentulon yksikölle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n mukaisen huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä (OKV/836/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kantelija arvosteli kaupungin toimeentulotuesta annetun lain soveltamisesta antamaa ohjetta. Hänen mukaansa ohjeista seurasi, että toimeentulotukilaskelmissa ei aina huomioitu menoina yksityisen lääkärin kirjoittamiin ADHD-lääkereksepeihin perustuvia lääkekuluja.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan muun muassa, että kaupungilla oli oikeus antaa omia soveltamisohjeitaan, jotka eivät kuitenkaan voi olla ristiriidassa lainsäädännön tai ministeriön antamien ohjeiden kanssa. Soveltamisohjeet on suunnattu sekä toimeentulotukihakemusten käsittelijöille että toimeentulotuen asiakkaille.

Soveltamisohjeissa oli ADHD-lääkkeiden osalta todettu, että yksityisen terveydenhuollon lääkärin kirjoitettua asiakkaalle reseptin edellä mainittuun lääkkeeseen, ei siihen myönnetä toimeentulotukea, vaan asiakas ohjataan julkisen terveydenhuollon piiriin arvioitavaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukilain soveltamisesta laatiman oppaan (STM:n julkaisuja 2013:4) mukaan toimeentulotuen asiakkaalta voidaan edellyttää, että hän toimittaa lääkärin tai tarvittaessa erikoislääkärin lausunnon lääkkeen tarpeellisuudesta. Kaupungin soveltamisohjeissa ei kuitenkaan ollut mainintaa toimeentulotuen hakijan mahdollisuudesta esittää selvitystä lääkkeen tarpeellisuudesta toimeentulotuesta tehtävän päätöksen perusteeksi.

Koska ohjeiden tarkoitus on osaltaan selostaa toimeentulotuen hakijoille toimeentulotukihakemuksia käsiteltäessä noudatettavia toimintatapoja, apulaisoikeuskanslerin mukaan olisi ollut hallintolain 7 ja 8 §:n palvelu- ja neuvontaperiaatteiden mukaista, että tästä mahdollisuudesta olisi soveltamisohjeissa nimenomaisen maininta. Näin varsinkin kun 7 §:ään on 1.9.2014 lukien lisätty 2 momentti, jonka mukaan viranomaisella on nimenomainen velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä kaupungin tietoon (OKV/1401/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppi).

Oikaisuvaatimusten käsittelyn viipyminen

Kaupungin perusturvajohtaja oli tehnyt päätöksen kantelijan vahingonkorvaushakemuksesta. Kantelija oli tehnyt päätöksestä oikaisuvaatimuksen, jonka käsittely kaupunginhallituksessa oli kestänyt noin 8½ kuukautta.

Kuntalain 89 §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä ja hallintolain 49 e §:n mukaan kiireellisenä. Kaupungin sosiaali- ja terveystoimen selvityksessä oli tuotu esiin syitä kantelijan oikaisuvaatimuksen tavanomaista pidemmälle käsittelyajalle. Arvioitaessa asiaa kuitenkin kantelijan kannalta asiassa ei ollut tullut esiin syitä, joiden perusteella näin pitkää käsittelyaikaa voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittelyaika ei täyttänyt kuntalain ja hallintolain säännösten vaatimusta hyvän hallinnon mukaisesta oikaisuvaatimuksen viivytyksettömästä ja kiireellisestä käsittelystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota oikaisuvaatimuksen viivytyksettömään ja kiireelliseen käsittelyyn (OKV/195/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelijan oikaisuvaatimus sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijan päätöksestä oli ensiksi katsottu liian myöhään saapuneeksi ja jätetty jaostossa tutkimatta. Kantelijan otettua asiassa yhteyttä oli havaittu, että oikaisuvaatimus oli jäänyt kirjaamatta. Tämän jälkeen oikaisuvaatimus oli käsitelty, mutta kirjaamisvirheen vuoksi asian käsittely oli viivästynyt. Oikaisuvaatimuksen käsittely oli kestänyt lähes kahdeksan kuukautta.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan päätökseen, jonka viranhaltija on tehnyt, ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus

asetuksessa tarkemmin säädetyllä tavalla saada päätös toimitelimen käsiteltäväksi, jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan sitä vaatii. Sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentissa tarkoitettu asia pannaan vireille siten kuin hallintolaissa on säädetty. Sosiaalilautakunnan on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettu asia kiireellisenä. Hallintolain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Asianmukaisuus edellyttää huolellisuutta virkatehtävien hoitamisessa.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan oikaisuvaatimuksen lähes kahdeksan kuukauden käsittelyaika ei täyttänyt edellä mainittujen säännösten vaatimusta hyvän hallinnon mukaisesta oikaisuvaatimuksen viivytyksettömästä ja kiireellisestä käsittelystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan sosiaali- ja terveystoimen huomiota huolellisuuteen virkatehtävien hoidossa ja oikaisuvaatimusten viivytyksettömään käsittelyyn (OKV/241/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelijan vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain mukaisesta viranhaltijapäätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen käsittely oli kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan jaostossa kestänyt vajaan 5½ kuukautta. Apulaisoikeuskansleri totesi asian käsittelyn viivästyneen ja kiinnitti lautakunnan huomiota oikaisuvaatimusten käsittelyn kiireellisyyteen (OKV/254/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tiedusteluihin vastaaminen

Kantelija oli tiedustellut kunnan sosiaalitoimesta häntä koskevien asioiden käsittelyn ajankohtaa. Hänen tiedusteluunsa ei vastattu.

Kantelija oli tiedustelussaan esittänyt sisällöltään yksilöidyn ja selkeän tiedustelun, johon olisi hallintolain 23 §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tullut vastata. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan perusturvaosaston huomiota hallintolain mukaiseen velvollisuuteen vastata kirjalliseen yhteydenottoon ilman aiheutonta viivytystä (OKV/64/1/2014; ratkaisijana Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heidi Laurila).

Kantelija ei ollut saanut vastausta kuntayhtymälle hallintoasiassa sähköpostitse lähettämäänsä tiedusteluun. Tiedustelu koski kantelijan lasten tapamisasiaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä todettiin, että hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaiselle esitettyyn asialliseen tiedusteluun on vastattava ilman aiheutonta viivytystä. Se, millainen vastaus sisällöllisesti täyttää hyvän hallinnon kriteerit, arvioidaan tapauskohtaisesti. Tärkeä näkökohta asian arvioimisessa on se, että viranomaiseen yhteyttä ottanut henkilö ei jää epätietoisuuteen siitä, käsitelläänkö hänen asiansa vai ei.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kuntayhtymän olisi hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti tullut vastata kirjallisesti kantelijan esittämään sähköpostitiedusteluun. Kuntayhtymän selvityksessä oli viitattu organisaatiomuutoksen aiheuttamiin henkilövaihdoksiin ja muutoksiin palveluissa, joiden vuoksi

kantelijan viesti oli jäänyt vastaamatta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että myös tällaisessa tilanteessa tulee varmistaa toimimisen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, ja kiinnitti kuntayhtymän huomiota hallintolain mukaiseen velvollisuuteen vastata kirjalliseen yhteydenottoon ilman aiheutonta viivytystä (OKV/811/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Viranhaltijapäätöksen lainmukaisuus

Kuntayhtymä oli antanut kantelijan kotikuntalain mukaista asumispalvelu/laitoshoitopaikkaa koskevaan hakemukseen kielteisen viranhaltijapäätöksen, josta ei ilmennyt, mitkä seikat olivat vaikuttaneet ratkaisuun ja mitä säännöksiä oli sovellettu. Päätökseen ei ollut myöskään liitetty muutoksenhakuohjausta. Kuntayhtymä oli sittemmin ratkaissut kantelijan hakemuksen myönteisellä päätöksellä asianmukaisesti. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei kuntayhtymän menettely täyttänyt hallintolain 7 luvussa hallintoasian ratkaisemiselle ja päätöksen perusteleminen asetettuja vaatimuksia ja kiinnitti kuntayhtymän huomiota viranhaltijapäätösten asianmukaiseen perusteleamiseen ja muutoksenhakuohjaukseen (OKV/134/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elina Halimaa).

Viranomaisen velvollisuus toteuttaa hyvää tiedonhallintaa

Kantelija oli pyytänyt kaupungin sosiaalitoimesta tietoa hänestä tehtyjen lastensuojeluilmoitusten sisällöstä. Hänelle oli luovutettu hänen pyytämänsä asiakirjat, mutta luovutusharkinnassa ei noudatettu julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaisia määräaikoja. Määräaikojen huomattavasta ylittymisestä huolimatta sosiaalitoimi katsoi

apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä menettelleensä julkisuuslain mukaisesti. Esitettyjen näkemysten mukaan lain edellyttämät ajat olivat ”suositusaikoja”. Viipymistä oli myös perusteltu muilla työtehtävillä ja lomalla. Apulaisoikeuskanslerin pyytämässä lisäselvityksessä todettiin, että lain ja kaupungin antamien ohjeiden mukaista luovutusaikaa ei ollut noudatettu ja että työntekijöiden määräaajoista ja niiden alkamisesta esittämät näkemykset olivat virheellisiä. Selvityksen mukaan kaupungin työntekijöitä oli sittemmin ohjeistettu siitä, milloin asiakirjapyyntö tulee vireille.

Asiassa oli kyse myös siitä, tuliko asiakirjapyyntö tehdä kaupungin tätä tarkoitusta varten laatimalla lomakkeella. Lomakkeen käytöstä apulaisoikeuskansleri oli jo aiemmin erään toisen kantelun perusteella antanut päätöksen, joka kaupungin selvityksen mukaan oli otettu huomioon asiasta annettujen ohjeiden päivityksessä ja henkilökunnan koulutuksessa.

Julkisuuslain 17 ja 18 §:n mukaan viranomaisen tulee huolehtia hyvän tiedonhallintatavan luomisesta ja toteutumisesta alaisessaan hallinnossa.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asia ei edellä selostetuissa olosuhteissa antanut aiheita laillisuusvalvonnallisesti enempään. Hän kiinnitti kuitenkin vastaisen varalle edelleenkin kaupungin eri hallintokuntien asiakirjahallinnosta vastaavien tahojen huomiota siihen, että henkilöstöllä on tehtäviensä vaatima riittävä koulutus julkisuuslain perusteista ja tietojen antamista koskevista säännöksistä (OKV/1153/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

Asiakirjapyyntöä käsittelevässä noudatettava menettely

Kaupungin perusturvajohtaja hylkäsi kuolleen henkilön elinaikaisia potilasasiakirjoja koskevan

asiakirjapyyntöä ja osoitti pyytäjän hakemaan päätökseen muutosta oikaisuvaatimuksella kaupungin perusturvalautakunnalta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa ei säädetä asiakirjapyyntöä käsittelevässä noudatettavasta menettelystä. Pyyntöä käsittelevään oli siten sovellettava julkisuuslain menettelysäännöksiä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti perusturvajohtajan huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä (OKV/1734/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Lastensuojeluasiakirjoja koskevan asiakirjapyyntöä käsittelevä

Kantelijan asiamies oli tilannut jäljennökset kantelijan lasten lastensuojelun asiakaskertomuksista ja muusta aineistosta. Lapset oli sijoitettu kiireellisesti noin kuukautta aikaisemmin ja sijoitusta oli sittemmin jatkettu. Lastensuojelun esimies oli hylännyt pyynnöt. Oikaisuvaatimusasian käsitelleen yksilöhuoltojaoston pöytäkirjan ja saadun selvityksen mukaan tietojen luovuttamatta jättämisen perusteluna oli ollut, että kantelija ei ole lasten huoltaja, eikä hän siten ollut asianosainen lapsia koskevissa lastensuojeluasioissa lukuun ottamatta kiireellistä sijoitusta, sijaishuollon muuttamista ja huostaanottoa koskevia päätöksiä. Selvityksessä ja jaoston pöytäkirjassa oli todettu, että myöhemmin käräjäoikeudesta saaduista asiakirjoista oli käynyt ilmi, että kantelijalla oli oikeus saada tietoja lasten asioista sosiaaliviranomaisilta. Tiedot oli toimitettu postin välityksellä kantelijalle kuukauden sisällä pyynnön saapumisesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisuuslain 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto myös salassa pidettävän asia-

kirjan sisällöstä, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Kantelijan pyytämät lastensuojelun asiakirjat ovat luonteeltaan tällaisia kiireellistä sijoitusta koskevaan asiaan vaikuttavia asiakirjoja. Kantelija oli asiassa asianosainen. Huomioon ottaen kantelijan asianosaisasema ja asianosaisen tietojensaantioikeutta koskevat säännökset apulaisoikeuskansleri katsoi, että asiassa ei ollut toimittu asianmukaisesti, kun asiakirjojen luovuttamatta jättämistä oli perusteltu sillä, että kantelija ei ole lasten huoltaja.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan ja sosiaalityön palvelujen huomiota julkisuuslain säännösten mukaiseen menettelyyn (OKV/1958/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Lastensuojeluviranomaisen ilmoitus poliisille lastensuojeluasiassa

Lastensuojeluviranomainen oli tehnyt lastensuojelulain 25 d §:n 3 momentin mukaisen ilmoituksen poliisille epäilystä lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Epäily osoittautui myöhemmin aiheettomaksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan lastensuojeluviranomainen oli tässä nimenomaisessa tapauksessa toiminut harkitsematomasti ja hän muistutti, että lastensuojelulain mukaisten lastensuojeluilmoitusten tekemisessä poliisille tulee aina noudattaa asianmukaista harkintaa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin lastensuojelun avopalvelujen sosiaalityön esimiehen tietoon sen, minkä hän oli päätöksessään tarkemmin lausunut lastensuojeluviranomaisten harkintavelvollisuudesta lastensuojelulain mukaisissa asioissa (OKV/1054/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

TERVEYDENHUOLTO

Asian viipyminen

Kantelija oli pyytänyt potilasasiakirjoissaan olevien merkintöjen korjaamista. Kaupungin terveyspalveluiden johtaja oli kieltäytynyt korjaamasta merkintöjä, mutta ei ollut antanut henkilötietolain mukaista kieltäytymistodistusta ennen kuin vasta runsaan kymmenen kuukauden kuluttua ensimmäisestä korjauspyynnöstä ja sen jälkeen, kun apulaisoikeuskansleri oli pyytänyt asiassa selvitystä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asian käsittely ei ollut tapahtunut ilman aiheetonta viivytystä, minkä vuoksi hän kiinnitti terveyspalveluiden johtajan huomiota hallintolain 23 §:n 1 momentin säännökseen hallintoasian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä (OKV/641/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Terveysdenhuollon asiakasmaksun määrääminen

Kantelijat X ja Y arvostelivat sitä, että X:ltä oli peritty terveysdenhuollon asiakasmaksu, vaikka hänen maksukatonsa oli täytynyt. Kysymys oli tasamaksusta, joka perustui kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan päätökseen (ns. taksapäätös) ja josta ei tehty erillistä päätöstä. X:lle ei ollut annettu muutoksenhakuohjausta, vaikka maksuun oli mahdollista hakea muutosta. Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessä esittämänsä näkemykset kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksen tietoon ja kiinnitti kaupungin huomiota muutoksenhakuohjauksen antamiseen terveysdenhuollon maksuja määrättäessä sekä hallintolain 8 §:n mukaiseen neuvontavelvollisuuteen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hänen näkemyksensä mukaan sosiaali- ja terveysdenhuol-

lon asiakasmaksuista annetun lain muutoksenhakua koskevat säännökset ovat epäselvät siltä osin kuin kysymys ei ole viranhaltijan tekemästä maksua koskevasta päätöksestä. Hän katsoi, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta olisi syytä arvioida lain muutoksenhakua koskevien säännösten selkeyttämistarvetta ja/tai sitä, onko asiaa koskeva ohjaus riittävää. Apulaisoikeuskanslerin mukaan nykyinen sääntely on omiaan aiheuttamaan myös viranomaisissa epätietoisuutta muutoksenhakusäännöksen soveltamisesta. Apulaisoikeuskansleri toimitti päätöksen tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle sen arvioimiseksi, onkososiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain säännöksiä muutoksenhausta syytä selkeyttää ja/tai onko asiassa aihetta hallinnolliseen ohjaukseen. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 23.11.2015 päivätyn lausunnon, jossa se yhtyi näkemykseen siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muutoksenhakusäännöksen epäselvyys ei ole omiaan edistämään asiakkaiden oikeusturvaa ja hyvää hallintoa. Tilanteen selkeyttämiseksi ministeriö ilmoitti antavansa asiassa (esimerkiksi kuntatiedotteella) hallinnollista ohjausta siitä, että kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon maksut ovat muutoksenhakukelpoisia ja että kyseisestä muutoksenhakumahdollisuudesta tulee kertoa asiakkaalle myös tasasuuruisten maksujen yhteydessä (OKV/2105/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Kanteluun vastaaminen

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan sairaanhoitopiirin menettelyä asiansa käsittelyssä. Asiaa selvi-

tettäessä ilmeni, että sairaanhoitopiiristä ei ollut vastattu kantelijalle.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) tapahtuma-aikaan voimassa ollutta hallintolain 4 §:n 3 momenttia koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon olisi sovellettava hallintolain säännöksiä. Esityksen mukaan kanteluasiassa on siis aina annettava ratkaisu, jossa on selvitettävä asian käsittelyssä ilmenneet seikat sekä ilmoitettava mahdollisista toimenpiteistä. Ratkaisu voi luonnollisesti olla myös se, ettei kantelu anna aihetta toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsitteensä hallintokanteluihin vastaamisesta sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän tietoon (OKV/2125/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Tarkastukset

Sosiaali- ja terveystalalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Apulaisoikeuskansleri vieraili 17.11.2015 Sosiaali- ja terveystalalan lupa- ja valvontavirastossa (Valvira). Tutustumiskäynnillä Valviran edustajat kertoivat Valviran lakisääteisistä tehtävistä sekä niihin käytettävissä olevista resursseista ja viraston toimintaan liittyvistä ajankohtaisista asioista. Lisäksi keskusteltiin Valviran ehdotuksista normien purkamiseksi sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakuntaa, raskauden keskeyttämis- ja sterilisimisasioiden lautakuntaa ja adoptiolautakuntaa koskevan sääntelyn uudistamiseksi. Valvira esitteli myös luonnosta sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliseksi valvontaohjelmaksi vuosille 2016–2019 (OKV/8/51/2015).

YMPÄRISTÖHALLINTO

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Kantelun kohteen esteellisyys kantelun käsittelyssä

Kunnanhallitukselle osoitetussa, kanteluksi otoidussa kirjoituksessa vaadittiin mm. luvatta rakennetun rakennuksen purkamista ja arvosteltiin kunnan viranhaltijoiden menettelyä. Kirjoituksen käsittelyyn kunnan teknisessä lautakunnassa osallistui esittelijänä ja pöytäkirjanpitäjänä kantelun kohteena oleva rakennusmestari. Lautakunnan katsottua kantelun aiheettomaksi kantelija vaati päätökseen oikaisua, ja esitti katsovansa kyseisen rakennusmestarin olevan esteellinen osallistumaan asiansa käsittelyyn. Oikaisuvaatimusasia käsiteltiin teknisessä lautakunnassa siten, että sama rakennusmestari toimi asian esittelijänä ja kokouksen pöytäkirjanpitäjänä. Pöytäkirjan esittelyosassa todettiin, ettei rakennusmestari ole ollut esteellinen esittelemään asiaa ja toimimaan pöytäkirjanpitäjänä lautakunnan aiemmassa kokouksessa. Kunnanhallitus hämästeli oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä, mikä on se peruste, jonka mukaan rakennusmestari olisi esteellinen, koska tämä ei ole ollut tekemässä kantelussa tarkoitettuja, mm. rakentamiseen liittyviä päätöksiä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli kantelussa on selkeästi esitetty näkökohtia tietyn henkilön esteellisyydestä, ei ole esteellisyyssäännösten ja viranomaisen toiminnan puolueettomuusveloitteen mukaista sivuuttaa väit-

teet perusteettomina ja antaa kyseisen henkilön osallistua oman menettelynsä asianmukaisuuden arviointiin. Vaikka viranhaltija itse katsoisi olevansa asian käsittelyssä esteetön, tulee asiassa huomioida myös se, miltä asetelma näyttää ulospäin. Arvioitavana olevassa tapauksessa kyseisyys ei ole ollut siitä, että kantelija olisi esimerkiksi ilmoittanut koko lautakunnan olevan esteellinen käsittelemään hänen kirjoitustaan, tai että tarkoituksena olisi muuten lähinnä hankaloittaa asioiden käsittelyä kunnassa ilmeisen perusteettomilla esteellisyysväitteillä. Nyt on ollut kyse selvästi yksilöityjen kunnan viranhaltijoiden menettelystä, jota kantelija on pitänyt lain tai hyvän hallintotavan vastaisena. Tällöin kunnan tulee varmistaa, että asian valmistelu ja muu käsittely tapahtuu esteettömien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden toimesta. Viranomaisen toiminnan luotettavuuden ja uskottavuuden näkökulmasta on välttämätöntä, että asioiden käsittelyn puolueettomuus turvataan huolehtimalla asianmukaisesti toimielinten esteettömistä kokoonpanoista.

Kun kyseisen rakennusmestarin huomiota oli jo aiemmassa apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä kiinnitetty hallintolain esteellisyyttä koskevien säännösten noudattamiseen hänen toimittuaan pöytäkirjanpitäjänä teknisen lautakunnan kokouksessa omaa menettelyään koskevan selvityksen valmistelussa ja käsittelyssä, apulaisoikeuskansleri antoi rakennusmestarille huomautuksen hallintolain esteellisyyssäännösten noudattamatta jättämisestä. Lisäksi kunnan-

hallituksen ja teknisen lautakunnan huomiota kiinnitettiin esteellisyssäännösten noudattamiseen vastaisuudessa (OKV/1721/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

Valituksen käsitteleminen tielautakunnassa

Kaupungin tielautakuntana toimiva yhdyskuntatekniikan lautakunnan tiejaosto ei ollut millään tavoin käsitellyt kantelijan valitusta, jonka hän oli tehnyt yksityistien tiekunnan kokouksen päätöksestä. Tiejaoston esittelijä oli kaupungin selvityksen mukaan saattanut valituksen tiekunnan kokouksen tietoon ja pyytänyt, että kokous käsitelisi valituksessa esitetyt asiat. Valitus koski tieyksikkölaskelman muuttamista, laskelman korjaamista yhden kiinteistön kohdalla ja puomin kiinni pitämistä. Kaupunki ilmoitti oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä, että valituksessa esitetyt asiat olivat tiekunnan kokouksessaan päätettäviä. Tiejaosto ei ollut ilmoittanut valituksen käsittelyn etenemisestä kantelijalle vaan se oli olettanut, että kantelija tiekunnan osakkaana olisi tietoinen tiekunnan kokouksen tekemistä päätöksistä. Kantelijan mukaan hänen valitustaan oli tiekunnassa käsitelty ainoastaan siten, että valituksesta oli informoitu tiekuntaa kokouksessa ja korjattu tieyksikkölaskelmassa ollut virhe yhden kiinteistön kohdalla. Hän oli kertomansa mukaan jäänyt käsitykseen, että hänen asiansa käsittely tiejaostossa jatkuu edelleen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi kunnan yksityistieasioista vastaavan toimielimen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvan muun ohessa päättää puominpitokiellosta ja toimia muutoksenhakuviranomaisena yksityistielain 70 §:n mukaisesti. Viranomaisen on käsiteltävä sille saapunut asia. Sen tulee ratkaista asia eli tehdä joko myönteinen tai kielteinen perusteltu päätös

asiassa, tehdä päätös asian tutkimatta jättämisestä tai siirtää se toimivaltaiselle viranomaiselle. Asian vireille saattaneelle asianosaiselle tulee joka tapauksessa ilmoittaa, miten hänen asiansa käsitellään. Mikäli valitusviranomainen katsoo, että asia on sisällöllisesti tullut ratkaistua jossakin muussa yhteydessä, tämä tulee tuoda riittävän yksilöidysti perustellen esiin päätöksessä. Oletus siitä, että asianosainen on saanut tiedon asiansa käsittelystä yksityisoikeudellisessa yhteisössä, ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan riitä täyttämään viranomaisen käsittelyvelvollisuutta. Hän totesi, ettei kaupungin yhdyskuntatekniikan lautakunnan tiejaosto ollut käsitellyt sille osoitettua valitusta siten kuin yksityistielain ja hallintolain säännökset edellyttivät, ja että tiejaostolla on hänen näkemyksensä mukaan edelleen velvollisuus käsitellä sille osoitettu valitus. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu lähetettiin kaupunginhallitukselle ja yhdyskuntatekniikan lautakunnalle sekä lautakunnan tiejaostolle tiedoksi ja huomioon otettavaksi. Kaupungin hallitusta pyydettiin ilmoittamaan 30.10.2015 mennessä, miten kantelun kohteena ollut asia on käsitelty.

Kaupungin yhdyskuntatekniikan lautakunnan tiejaosto on toimittanut oikeuskanslerin virastoon toimituspöytäkirjan 28.10.2015, jonka mukaan puomin pitämistä koskeva kantelijan valitusasia on käsitelty (OKV/1904/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

Kaupungin menettely rakentamisohjeiden antamisessa

Kaupungin verkkosivuilla oli kohdassa ”ohjeita rakentajille ja suunnittelijoille” julkaistu asiakirjoja esteettömyyden toteuttamisesta rakentamisessa. Kantelussa tarkoitetut, Suomen rakentamismääräyskokoelman sisällöstä osittain tiukempaan

suuntaan poikkeavat ohjeet oli laadittu määräyksen muotoon. Kaupungin rakennusjärjestyksen nojalla annettavat rakentamisohjeet eivät kuitenkaan voi velvoittaa luvanhakijaa silloin, kun ne ylittävät sitovissa määräyksissä asetetun vähimmäistason.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kaupungin rakennusvalvontakeskuksen ohjeet oli kirjoitettu muotoon, joka oli omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta niiden velvoittavuuden tasosta. Viranomaisen hyvän kielenkäytön vaatimus ja hallinnon palveluperiaate edellyttävät, että rakennusvalvontaviranomaisessa asioivan tulee voida vaivatta erottaa rakentamista koskevat velvoittavat säännökset suositusluonteisista ohjeista. Apulaisoikeuskansleri lähetti käsityksen-

sä tiedoksi kaupunginhallitukselle ja kaupungin rakennusvalvontakeskukselle, ja pyysi rakennusvalvontakeskusta ilmoittamaan 31.12.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt rakennusvalvonnan ohjeiden sanamuotojen selkiyttämiseksi.

Kaupungin rakennusvalvontakeskus ilmoitti 1.12.2015 poistaneensa kantelussa tarkoitettua kaksitoista ohjetta verkkosivuiltaan ja korjaavansa ne siten, että jatkossa sitovat määräykset ja suositusluonteiset ohjeet ovat entistä selkeämmin erotettavissa toisistaan. Korjausten suorittamisen jälkeen ohjeet julkaistaan ilmoituksen mukaan uudelleen verkkosivuilla (OKV/1780/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

6

**ASIANAJAJIEN, JULKISTEN
OIKEUSAVUSTAJIEN JA
LUVAN SAANEIDEN
OIKEUDENKÄYNTIÄVUSTAJIEN
TOIMINNAN VALVONTA**

ASIANAJAJAT, JULKISET OIKEUSAVUSTAJAT JA LUVAN SAANEET OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJAT

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 puolustajaksi ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajaksi rikosasioissa voidaan määrätä ja oikeusapua voi antaa julkinen oikeusavustaja, asianajaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Asianajajat ovat asianajajaluetteloon merkittyjä julkisoikeudellisen yleisen asianajajayhdistyksen (Suomen Asianajajaliiton) jäseniä. Asianajajaksi voidaan hyväksyä henkilö, joka on rehelliseksi tunnettu sekä muilta ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajajan tointa, on suorittanut oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon, on saavuttanut asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittavan taidon sekä sellaisen käytännöllisen kokemuksen kuin Suomen Asianajajaliiton säännöissä

määrätään, on suorittanut asianajotoiminnan säännöksiä ja hyvän asianajajatavan vaatimuksia koskevan tutkinnon (asianajajatutkinto) eikä ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole 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 oikeusaputoimistojen virkamiehiä. Julkisen oikeus-

6 ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA

avustajan kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus asianajajan 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 ylempään korkeakoulututkintoon, joka on saavuttanut riittävän perehtyneisyyden oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään, joka on rehellinen ja joka ei ole ilmeisen sopimaton oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan

tehtävään sekä joka ei ole konkurssissa ja jonka toimikelpoisuutta ei ole rajoitettu. Riittävä perehtyneisyys on henkilöllä, joka on suorittanut asianajajatutkinnon, suorittanut tuomioistuinharjoittelun, toiminut vähintään vuoden ajan syyttäjän tehtävässä tai toiminut oikeustieteen ylempään korkeakoulututkintoon suorittamisen jälkeen vähintään vuoden ajan muussa tehtävässä, joka perehdyttää oikeudenkäyntiasiamiehen tai avustajan toimeen. Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan 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 tuomioistuimissa tai muun viranomaisen luona sekä muusakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Valvonta-asiaa käsitellessään Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta arvioi, onko asianajaja asianajajista annetun lain mukaisesti 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 ammat-

titaidon 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 asianajajista annetun lain mukaisten 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 oi-

keus 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 palkkioriiita-asiat. Valvontayksikköön kuuluva toimihenkilö ei saa osallistua Suomen Asianajajaliitolle kuuluvien muiden kuin asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan liittyvien asioiden hoitamiseen, jos osallistuminen voi vaarantaa valvontayksikön tehtävien hoidon riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

OIKEUSKANSLERIN ROOLI ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONNASSA

Oikeuskanslerin tehtäväkentässä voidaan erottaa toisistaan julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta sekä asianajajien toiminnan valvonta. Julkista tehtävää hoitavia koskeviin kanteluihin sovelletaan valtioneuvoston oikeuskanslerista annettua lakia. Asianajajien toimintaa koskeviin kanteluihin sovelletaan asianajajista annettua lakia ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimintaa koskeviin kanteluihin lakia luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista.

Asianajajista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on oikeus panna ilmoituksellaan Suomen Asianajajaliitolle 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 valvontalautakunnan valvonta- ja palkkiorita-asioissa tekemät päätökset. Yleisten syyttäjien on ilmoitettava oikeuskanslerille asianajajaa koskevasta syyttestä, tuomiosta ja syyttämättäjäättämispäätöksestä, jos epäilty rikos saattaa vaikuttaa hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentaa asianajajakunnan arvoa. Vuonna 2015 oikeuskansleril-

le tehtiin viisi tällaista ilmoitusta. Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen Suomen Asianajajaliiton jäsenyyttä koskevissa asioissa ja valvontalautakunnan valvonta-asioissa tekemistä päätöksistä Helsingin hovioikeuteen ja hovioikeuden päätöksistä korkeimpaan oikeuteen, jos valituslupa myönnetään. Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille tilaisuus tulla kuuluksi 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. Vuonna 2015 valvontalautakunnalle siirrettiin 17 kantelua. Kantelua ei kuitenkaan siirretä, jos kantelu on ilmeisen aiheeton tai jos on selvää, että valvontalautakunta jättäisi kantelun tutkittavaksi ottamatta. 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, asianajajaliitossa ratkaistua kurinpi-toasiaa ei voi menestyksellisesti saattaa uudel-leen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä uu-sia, ratkaisun kannalta merkityksellisiä seikkoja. Jos tapahtumista, joista kantelussa on kysymys, on kulunut enemmän kuin viisi vuotta, se voi-daan jättää valvontalautakunnassa tutkittavaksi ottamatta. Asianajajaa koskeva kantelu voi johtaa myös siihen, että oikeuskansleri vaatii Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpi-teisiin asianajajan asianajajayhdistyksen jäsenyyt-tä koskevassa asiassa. Palkkioriiita-asioissa oikeus-kanslerilla ei ole toimivaltaa.

Jos oikeuskanslerille kannellaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen menettelystä jäse-nyyttä koskevassa asiassa taikka valvontalauta-kunnan menettelystä valvonta-asiassa tai palk-kioriiita-asiasa, kantelu liittyy julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvontaan. Asianajajista an-netun lain mukaan Suomen Asianajajaliiton hal-lituksen jäsenet toimivat ratkaistessaan Suomen Asianajajaliiton jäsenyyttä koskevia asioita vir-kavastuulla ja valvontalautakunnan jäsenet toi-mivat tuomarin vastuulla. Valvontalautakunnan menettelyä koskevassa kantelussa voi olla kysy-mys esimerkiksi siitä, että valvontalautakunnan väitetään jättäneen kantelun perusteettomas-ti tutkittavaksi ottamatta, tai siitä, että valvonta-lautakunnan jäsenen väitetään olleen esteellinen.

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on vas-taavalla tavalla kuin asianajajien osalta oikeus panna ilmoituksellaan vireille luvan saanutta oi-keudenkäyntiavustajaa koskeva valvonta-asia. Valvontalautakunta käsittelee ja ratkaisee luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskevan val-vonta-asian. Luvan peruuttamisesta ja seuraamus-maksun määräämisestä päättäminen kuuluvat kuitenkin oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle, jolle valvontalautakunta voi tehdä asiasta esityk-sen. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta voi myös

antaa varoituksen tai palauttaa valvonta-asian val-vontalautakunnan käsiteltäväksi.

Oikeuskansleri on vuonna 2015 hakenut korkeimmalta oikeudelta valituslupaa luvan saa-neen oikeudenkäyntiavustajan kelpoisuutta kos-kevassa asiassa.

Ratkaisuja

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan menettely lupaa haettaessa

Kantelija oli hakenut oikeudenkäyntiavustajalau-takunnalta lupaa toimia luvan saaneena oikeu-denkäyntiavustajana. Kantelija katsoi, ettei asias-sa oltu toimittu asianmukaisesti, viivytyksettä eikä lainsäädännön sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Kantelija oli muun muassa toimitta-nut hakemukseen pyydytetyt täydennykset lauta-kunnan sähköpostiosoitteeseen sähköisesti skan-nattuna, mitä ei oltu hyväksytty.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoimin-nassa annetun lain mukaan viranomaisella ei ole ehdotonta velvollisuutta järjestää sähköi-siä asiointipalveluja. Laissa on asetettu sähköis-tä asiointia koskevan velvoitteen edellytykseksi, että viranomaisella on siihen tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet.

Oikeuskansleri lausui käsityksensä, et-tä kuitenkin silloin, kun viranomainen on jär-jestänyt mahdollisuuden sähköiseen asiointiin, viranomaisen on tällöin hyväksyttävä sähköiset asiakirjat, jollei ole syytä epäillä asiakirjojen oi-keellisuutta. Ilmoittaessaan organisaationsa säh-köpostiosoitteen viranomaisen tulisi informoida siitä, mihin sähköpostia voidaan käyttää ja myös mahdollisista sähköpostin käyttöön liittyvistä tietoturvaongelmista (OKV/1531/1/2013; ratkai-sijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijä-nä Hanna-Mari Pekuri).

Tarkastukset

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta

Oikeuskansleri teki 21.5.2015 tutustumis- ja tarkastuskäynnin oikeudenkäyntiavustajalautakuntaan. Tilaisuuden aiheina olivat oikeudenkäyntiavustajalautakunnan käsittelemien asioiden määrä ja käsittelyajat, menettely lupahakemusten käsittelyssä, asianhallintajärjestelmä ja resurssit sekä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa havaitut puutteet (OKV/3/51/2015).

Valvontalautakunta

Oikeuskansleri teki 29.9.2015 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivaan valvontalautakuntaan. Tilaisuudessa keskusteltiin muun muassa luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain soveltamisesta saaduista kokemuksista luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnassa, valvontalautakunnan ratkaisuihin liittyvistä julkisuus- kysymyksistä, valvonta-asioiden päätöksentekoprosessista ja ratkaisujen perusteluista sekä valvontalautakunnan käytännöistä ratkaisujen korjaamisessa (OKV/5/51/2015).



7

TILASTOT

TEHTÄVÄT JA TOIMENPITEET

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

VALTIONEUVOSTON YLEISISTUNNOT JA ESITTELYT TASAVALLAN PRESIDENTILLE

Istunnot

1) Valtioneuvoston yleisistunto	58
2) Esittely tasavallan presidentille	23

Käsitellyt asiat

1) Valtioneuvoston yleisistunto	1 512
2) Esittely tasavallan presidentille	461

Tarkastetut pöytäkirjat

1) Valtioneuvoston yleisistunto	61
2) Esittely tasavallan presidentille	29

LAUSUNTO- JA KANNANOTTOPYYNNÖT

Vireille tulleet

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt	50
2) muut viranomaiset	11
Yhteensä	61

Ratkaistut

1) kirjallinen lausunto	50
2) käsitys tai ohje	1
3) muu kannanotto	1
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	5
Yhteensä	57

Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

KANTELUT

Vireille tulleet kantelut 1 819

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	174
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	95
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	145
4) hallintotuomioistuin	36
5) erityistuomioistuin	19
6) syyttäväviranomainen	91
7) poliisiviranomainen	257
8) ulosottoviranomainen	59
9) vankeinhoitoviranomainen	9
10) muu oikeushallintoviranomainen	24
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	4
12) aluehallintoviranomainen ja sisäasiainhallintoviranomainen	61
13) puolustushallintoviranomainen	3
14) veroviranomainen	34
15) muu valtiovarainviranomainen	53
16) opetusviranomainen	46
17) maa- ja metsätalousviranomainen	32
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	26
19) elinkeinoviranomainen	14
20) sosiaalihuolto	159
21) sosiaalivakuutus	55
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	6
23) terveydenhuolto	107
24) työviranomainen	38
25) ympäristöviranomainen	24
26) kunnallisviranomainen	124
27) kirkollisviranomainen	4
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	79
29) asianajaja, julkinen oikeusavustaja ja lupalakimies	120
30) yksityisoikeudellinen asia	45
31) muu asia	167

Yhteensä (yksi kantelu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) ... 2 110

Ratkaistut kantelut	1 988
----------------------------------	-------

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	183
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia.....	109
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	166
4) hallintotuomioistuin	50
5) erityistuomioistuin	23
6) syyttäväviranomainen	107
7) poliisiviranomainen	308
8) ulosottoviranomainen	77
9) vankeinhoitoviranomainen	9
10) muu oikeushallintoviranomainen.....	31
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	4
12) aluehallintoviranomainen ja sisäasiainhallintoviranomainen	73
13) puolustushallintoviranomainen	5
14) veroviranomainen	35
15) muu valtiovarainviranomainen.....	50
16) opetusviranomainen	46
17) maa- ja metsätalousviranomainen	30
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	30
19) elinkeinoviranomainen	15
20) sosiaalihuolto	166
21) sosiaalivakuutus	59
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	6
23) terveydenhuolto	109
24) työviranomainen	33
25) ympäristöviranomainen	24
26) kunnallisviranomainen	129
27) kirkollisviranomainen	6
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	87
29) asianajaja, julkinen oikeusavustaja ja lupalakimies	129
30) yksityisoikeudellinen asia	48
31) muu asia	182

Yhteensä (yksi ratkaisu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) ...	2 329
--	--------------

Selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat

1) huomautus	10
2) käsitys tai ohje	139
3) muu kannanotto	10
4) muu toimenpide	5
5) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	7
6) virheellistä menettelyä ei todettu kanteluasiassa	883
Yhteensä	1 054

Kanteluasiat, jotka eivät edellyttäneet selvittämistoimia, koska

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	170
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	206
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	34
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	11
5) siirrettiin Suomen Asianajaliittoon	11
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	18
7) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia	169
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	348
9) koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa	75
Yhteensä	1 042

OMAT ALOITTEET JA TARKASTUKSET

Vireille tulleet omat aloitteet	13
Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit	8
Yhteensä	21

Ratkaisut

1) käsitys tai ohje	8
2) muu toimenpide	2
3) muu kannanotto	2
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	2
5) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti	8
Yhteensä	22

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN JA TUOMARIEN VIRKARIKOSASIAT

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Tarkastettavaksi saapuneet tuomiot	3 284
Tuomioiden tarkastuksen perusteella vireille pannut asiat	44

Tuomarien virkarikosasiat

Ilmoitukset oikeuskanslerille	
1) hovioikeus	6
2) poliisi	35
3) syyttäjänvirasto	2
Yhteensä	43

Ratkaistut

1) huomautus	6
2) käsitys tai ohje	36
3) kirjallinen lausunto	1
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	170
Yhteensä	213

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

Vireille tulleet

1) valvonta- ja palkkioriiita-asiat	642
2) asianajajien muu valvonta (mm. Helsingin hovioikeuden lausumapyynnöt ja syyttäjien ilmoitukset)	93
Yhteensä	735

Ratkaistut

1) kirjallinen lausunto	23
2) muu kannanotto	4
3) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	683
4) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	5
Yhteensä	715

TYÖTILANNE

Vuonna 2015 vireille tulleet asiat

kanteluasiat	1 819
muut laillisuusvalvonta-asiat	904
hallinnolliset asiat	62
Yhteensä	2 785

Vuonna 2015 ratkaistut asiat 3 020

Vuoden 2015 alussa vireillä olleet asiat

vuonna 2012 tulleita asioita	4
vuonna 2013 tulleita asioita	152
vuonna 2014 tulleita asioita	682
Yhteensä	838

Vuoden 2015 lopussa vireillä olleet asiat

vuonna 2013 tulleita asioita	2
vuonna 2014 tulleita asioita	67
vuonna 2015 tulleita asioita	531
Yhteensä	600

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, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa, 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.

Oikeuskanslerin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n nojalla vahvistama oikeuskanslerinviraston työjärjestys on ohessa.

LIITE 1

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) tuomioistuinelaitoksen 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 neuvoo-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 henkilöstösihteer.

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 tehtyt 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 soveltuvien 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 sihteerinä, 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 arkistotoiminoista 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.

26 §

Vuosilomajärjestys

Oikeuskansleri vahvistaa, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä vuosilomajärjestyksen.

27 §

Virkamatkat

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkamatkoista pitää oikeuskanslerin sihteeri luetteloa, johon matkat merkitään heti matkapäätöksen tekemisen jälkeen. Matkaa valmisteleva virkamies laatii kustannusarvion ja toimittaa sen henkilöstösihteerille.

Kansliapäällikkö suorittaa virkamatkoja oikeuskanslerin määräyksestä tai luvalla. Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri antavat matkamääräykset mukanaan matkustaville virkamiehille. Muissa tapauksissa virkamiehille antaa matkamääräyksen 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.

LIITE 2

Annetut lausunnot, kannanotot ja muistiot

Luonnos ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattorin ehdotukseksi koordinaattorakenteen luomiseksi (OKV/1/20/2015)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (OKV/2/20/2015)

YK:n kidutuksen vastainen yleissopimus; Suomen 7. määräaikaisraportti (OKV/3/20/2015)

Korkeimpien oikeuksien organisatorista yhdistämistä arvioineen työryhmän mietintö (OKV/4/20/2015)

Työryhmämietintö ”Rikoslain menettämisseuraamuksia koskevien yleissäännösten tarkistaminen” (OKV/5/20/2015)

Tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista koskeva selvitysmiesten arviomuistio (OKV/6/20/2015)

Vapaaehtoisten soidensuojelutoimenpiteiden oikeudellinen hyväksyttävyyys (OKV/7/20/2015)

Tuomioistuinmaksutyöryhmän mietintö (OKV/8/20/2015)

Tiedonhankintakityöryhmän mietintö ”Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja” (OKV/9/20/2015)

Valtioneuvoston asetus ilmailulta rajoitetuista alueista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (OKV/10/20/2015)

Sisäministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttaminen (OKV/11/20/2015)

Luonnos tasavallan presidentin asetukseksi Suomen ulkomaanedustustojen sijaintipaikoista ja konsulipalvelujen järjestämisestä ulkoasiainhallinnossa (OKV/12/20/2015)

Luonnos 23. määräaikaisraportiksi YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanosta (OKV/13/20/2015)

Työryhmämietintö ”Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet” (OKV/14/20/2015)

Valtioneuvoston ohjesäännön 44 a §:n muuttaminen (OKV/15/20/2015)

Hallituksen esitysluonnos tullilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (OKV/16/20/2015)

Korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkkauksia koskeva asia (OKV/17/20/2015)

Työryhmän mietintö ”Käräjäoikeusverkoston kehittäminen” (OKV/18/20/2015)

Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti (OKV/19/20/2015)

Uhridirektiivin täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän mietintö (OKV/20/20/2015)

Saamen kielilain kehittämistarpeet (OKV/21/20/2015)

Säädöstaso (OKV/22/20/2015)

Arviomuistio terrorismirikosten uusien kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaikutuksista rikoslainsäädäntöön (OKV/23/20/2015)

Tuomioistuinlain jatkovalmisteluhankkeessa laadittu luonnos hallituksen esitykseksi tuomioistuinlaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hankkeen koulutusryhmän mietintö ”Tuomareiden koulutuksen kehittäminen” (OKV/24/20/2015)

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttaminen (OKV/25/20/2015)

Euron ja muiden valuuttojen suojaamista rahanväärennykseltä rikosoikeuden keinoin ja neuvoston puitepäättöksen 2000/383/YOS korvaamista koskevan direktiivin 2014/62/EU edellyttämiä toimenpiteitä koskeva arviomuistio (OKV/26/20/2015)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (OKV/27/20/2015)

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi perus- ja ihmisoikeusyhteys henkilöiden verkostosta (OKV/28/20/2015)

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun asetuksen (122/2014) muuttamisesta (OKV/29/20/2015)

Euroopan neuvoston kysely tuomareiden itsenäisyydestä ja puolueettomuudesta (OKV/30/20/2015)

Hallituksen esitysten laatimissuhteiden (HELO) uudistaminen (OKV/31/20/2015)

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslain (36/1973) 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi lasten päivähoitolaissa annetun asetuksen (239/1973) 6 §:n 1 momentin muuttamisesta (varhaiskasvatusoikeuden ja henkilöstötoimituksen muuttaminen) (OKV/32/20/2015)

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea koskeva esitysluonnos (OKV/33/20/2015)

Liikenne- ja viestintäministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttaminen (OKV/34/20/2015)

Tilaturvallisuusryhmän loppuraportti (OKV/35/20/2015)

Säädösvalmistelun kuulemisohjeet (OKV/36/20/2015)

Ympäristöministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttaminen (OKV/37/20/2015)

Vapaaehtoistyön koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti (OKV/38/20/2015)

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion virkamieslain 20 §:n muuttamisesta (OKV/39/20/2015)

Hallituksen esitys henkilökorttilaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (OKV/40/20/2015)

Luonnos uudeksi valtioneuvoston asetukseksi lainsäädännön arviointineuvostosta ja valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta (OKV/41/20/2015)

Valtioneuvoston ohjesäännön 18 ja 20 §:n muuttaminen (OKV/42/20/2015)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (OKV/43/20/2015)

Työ- ja elinkeinoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttaminen (OKV/44/20/2015)

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista; lapsen oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset; välikausikysely (OKV/45/20/2015)

LIITE 3

Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit

14.4.2015 Keskusrikospoliisi (OKV/1/51/2015)

6.5.2015 Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKV/2/51/2015)

21.5.2015 Oikeudenkäyntiavustajalautakunta (OKV/3/51/2015)

16.5.2015 Helsingin poliisilaitos (OKV/4/51/2015)

29.9.2015 Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta (OKV/5/51/2015)

6.10.2015 Rikosasioiden tuomiojärjestelmä Ritua koskeva tutustumis- ja tarkastuskäynti Itä-Uudenmaan käräjäoikeuteen (OKV/6/51/2015)

2.11.2015 Rikosasioiden tuomiojärjestelmä Ritua koskeva tutustumis- ja tarkastuskäynti Oikeusrekisterikeskukseen (OKV/7/51/2015)

17.11.2015 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira (OKV/8/51/2015)

OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA 31.12.2015

Valtioneuvostoasiain osasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Salo Maija</i> , varatuomari
Neuvotteleva virkamies	<i>Koivisto, Johanna</i> , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Pekuri, Hanna-Mari</i> , varatuomari <i>Pyökäri, Laura</i> , oikeustieteen kandidaatti (vv.) <i>Ruuskanen, Minna</i> , oikeustieteen tohtori, varatuomari
Notaarit	<i>Ahotupa, Eeva</i> , varanotaari <i>Rouhiainen, Minna</i> , oikeustieteen maisteri

Oikeusvalvontaosasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Martikainen, Petri</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijäneuvokset	<i>Kostama, Outi</i> , varatuomari <i>Löfman, Markus</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari <i>Mustonen, Marjo</i> , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Kauppila, Outi</i> , varatuomari <i>Lehvä, Outi</i> , varatuomari <i>Liesivuori, Pekka</i> , varatuomari <i>Pulkkinen, Minna</i> , varatuomari <i>Rouhiainen, Petri</i> , varatuomari <i>Räty, Anu</i> , varatuomari <i>Smeds, Tom</i> , varatuomari <i>Tolmunen, Irma</i> , varatuomari

Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Halimaa, Elina</i> , varatuomari <i>Välinen, Henna-Riikka</i> , varatuomari
Esittelijä	<i>Tulkki-Ansinn, Pia</i> , varatuomari
Notaari	<i>Tuomikko, Helena</i> , varanotaari

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö	<i>Hakonen, Kimmo</i> , oikeustieteen kandidaatti
Henkilöstösihteeri	<i>Näveri, Anu</i> , tradenomi
Tiedottaja	<i>Kukkanen, Krista</i> , filosofian maisteri (vv.)
Informaatikko	<i>Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa</i> , filosofian kandidaatti
Kirjaaja	<i>Snabb, Tuula</i>
Osastosihteeri	<i>Jernmark, Tia</i> , merkonomi
Toimistosihteerit	<i>Hanweg, Riitta</i> <i>Nyberg, Ira</i> <i>Savela, Sari</i>
Ylivirastomestari	<i>Utriainen, Saku</i>
Virastomestari	<i>Elf, Tomi</i>
Vahtimestari	<i>Hietala, Markus</i>

ASIAHAKEMISTO

A

Ajoneuvo

- poliisin lahjoituksena vastaanottama
- henkilöauto _____ 124

Aluehallintovirasto

- lastensuojelun resurssit _____ 160

Asetus

- valtioneuvoston kielitaitoasetus _____ 146

Asiakirjapyyntö

- julkisuuslain noudattaminen ____ 94, 132, 157
- käsittely _____ 109, 134, 138, 142, 162, 170
- menettely vastaamisessa _____ 133
- tietopyynnön käsittely _____ 109
- vastaaminen _____ 148
- virheellinen käsittely _____ 140

Asianajaja

- oikeuskanslerin rooli valvojana _____ 182
- valvontajärjestelmä _____ 180

E

Eduskunnan oikeusasiamies

- tehtävien jako _____ 27

Eduskunta

- valtioneuvoston kirjelmän toimittaminen
- eduskunnalle _____ 43

Edustusto

- menettely viisumiasiassa _____ 91

Esittely

- eduskunnan kirjelmän esittelyn
- viivästyminen _____ 42
- eduskunnan vastauksen esittelemisessä
- taphtunut virhe _____ 42

Esittelylista

- tarkastaminen _____ 37

Esitutkinta

- päätöksen perusteleva _____ 116, 117
- viipyminen _____ 103, 112, 113, 114, 120

Esitutkitapöytäkirja

- salassapitomerkinnan tekeminen _____ 119

Esteellisyys

- hankinta-asiassa _____ 135
- koulun rehtorin _____ 149
- kunnan viranhaltijan _____ 173
- perustelut _____ 137

H

Hallintokantelu

- käsittely poliisissa _____ 121

Hallintolainkäyttö

- asian siirtäminen toimivaltaiseen
- hallinto-oikeuteen _____ 97

Hallintolaki

- avustuksen myöntäminen _____ 145
- hallintoasian ratkaiseminen _____ 169
- käsittelyn viipyminen _____ 130
- menettely _____ 150
- noudattaminen _____ 148
- ohjeiden soveltaminen _____ 149

Hallinto-oikeus

- käsittelyaika _____ 97, 98

Hallintopäätös

- päätöksen perusteleva _____ 164

Hankinta

julkiset hankinnat _____ 142, 143

Huolellisuus

ulosottomenettelyssä _____ 105

Hyvä hallinto

asiakaspalvelu _____ 156

asiakirjapyyntöön vastaaminen _____ 149

asiakirjojen käsittely _____ 152

julkisuuslain menettelysäännösten
noudattaminen _____ 125

kanteluun vastaaminen _____ 172

neuvonta _____ 157

noudattaminen _____ 153

oikaisuvaatimuksen käsittely _____ 168

palvelu- ja neuvontavollisuus _____ 167

palvelun asianmukaisuus _____ 131

päätöksen perusteleminen _____ 152

päätöksen viipyminen _____ 129

tiedusteluun vastaaminen _____ 126, 169

vastauksen viipyminen _____ 133, 136

viranomaisen palveluvollisuus _____ 141

virkanimityksen perusteleminen _____ 150

Hätäkeskus

ilmoituksen käsittely _____ 125

J

Julkaiseminen

sopimussarjassa _____ 46

Julkinen oikeusapu

asian siirtäminen toimivaltaiselle

viranomaiselle _____ 108

oikeusaputoimiston menettely _____ 108

Julkisuuslaki

kanteluasiakirjojen julkisuus _____ 138

kaupungin menettely _____ 135

käsittelyaikojen noudattaminen _____ 129

määräajan noudattaminen _____ 139

noudattaminen _ 110, 132, 139, 150, 170, 171

päätöksenteko _____ 142

tiedottaminen sisäilmaongelmasta _____ 134

tietopyynnön käsitteleminen _____ 125

K

Kelpoisuusvaatimus

ilmoittaminen _____ 90

määräaikaiseen virkasuhteeseen _____ 143

Kielilaki

kielelliset oikeudet _____ 118

Kirkollisia

pöytäkirja _____ 150

Kotietsintä

takavarikon edellytykset _____ 123

Kunnanhallitus

esteellisyyspäätöksen perustelut _____ 137

otto-oikeuden käyttäminen _____ 136

Kunta

koulun sisäilmaongelmat _____ 134

lunastuskorvauksen tallentaminen _____ 137

Käräjäoikeus

laillisuusperiaate _____ 95

rikosasian ratkaiseminen vastaajan

poissa ollessa _____ 97

virheellinen kokoonpano _____ 95

Käsittely

valituksen _____ 174

Käsittelyaika

asian viipyminen vakuutus oikeudessa _____ 98

toimeentulotukiasian _____ 165

toimeentulotukihakemuksen _____ 166

työttömyysturva-asian _____ 164

viipyminen _____ 98, 99, 126, 155

L

Lainhuuto

varainsiirtovero _____ 158

Lasten oikeudet

oikeus perusopetukseen _____ 14

Lastensuojelu

aluehallintovirastojen resurssit

lastensuojelussa _____ 160

ilmoitus poliisille _____ 171

Lausunto

hallituksen esitysten laatimissuhteiden (HELO) uudistaminen	58
korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkkojen tarkistaminen	128
korkeimpien oikeuksien yhdistäminen	92
käräjäoikeusverkoston kehittäminen	93
menettämisseuraamuksia koskevien yleissäännösten tarkistaminen	50
poliisihallinnon virkoja koskevan sääntelyn säädöstaso	55
tiedonhankintalakiuöryhmän mietintö	51
tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen	93
ulkopuolisen lääkäriin	159
vammaislainsäädännön uudistamis- työryhmän loppuraportti	57
varhaiskasvatusoikeuden muuttaminen	56

Lautakunta

oikeudenkäyntiavustajalautakunnan menettely lupaa haettaessa	183
---	-----

Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja

oikeudenkäyntiavustajalautakunnan menettely lupaa haettaessa	183
---	-----

M

Maahanmuuttaja

oikeus perusopetukseen	14
valmistava opetus	14, 147

Maistraatti

päätöksentekovelvollisuus	129
---------------------------	-----

Maksu

asiakasmaksun määrääminen	171
---------------------------	-----

Ministeri

menettely virkanimityksessä	45
-----------------------------	----

Ministerivaliokunta

valiokunnassa käytyä keskustelua koskevien tietojen julki tuleminen	45
--	----

Muutoksenhaku

ohje	141, 143
valitusosoitus	143

Määräaika

noudattaminen	169
---------------	-----

N

Neuvonta

viranomaisen neuvontavelvollisuus	110
-----------------------------------	-----

Nimitysmuistio

ansiovertailu	125, 163
perustelut	104
tasapuolisuus hakumenettelyssä	109

O

Ohje

linjaus viransijaiseksi nimittämisessä	153
ohjeistus kosmetiikkavalvonnasta	162

Oikeusavustaja

julkinen oikeusavustaja	180
-------------------------	-----

Oikeuskansleri

asianajajien valvonta	28
puheenvuoro	12
tehtävät	24, 59, 62
valtioneuvoston valvonta	25
viranomaisten valvonta	26

Oppilaitos

huono sisäilma	134
uskonnollisen yhteisön edustajan tilaisuus koulussa	147

P

Pakkohoito

ulkopuolisen lääkäriin arvio	159
------------------------------	-----

Perus- ja ihmisoikeudet

valvonta	62
----------	----

Perusopetus

oikeus perusopetukseen	147
------------------------	-----

Poliisi

esitutkinnan viipyminen	112, 113, 114
esitutkinnasta tiedottaminen	119
esitutkintapäätöksen perusteleminen	116
hallintokanteluasian käsittely	121
kotietsintä	123
käsittelyn viipyminen	122
lahjoituksena vastaanotettu henkilöauto	124
menettely henkilötietojen tarkistamisessa	122
rikosasian käsittelyn viipyminen	103, 113
rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuus	114
rikosilmoituksen käsittely	115
salassa pidettävän tiedon ilmaiseminen	119

salassapitomerkinnän tekeminen _____	119
tiedusteluun vastaaminen _____	120, 121
turvallisuustarkistus _____	122

Pysäköinninvalvonta

tiedusteluihin vastaaminen _____	134
----------------------------------	-----

Päivähoito

yhdenvertaisuuden toteutuminen _____	145
--------------------------------------	-----

Päätös

ajankohdan merkitseminen _____	155
esitutkintapäätöksen perusteleminen _	117, 118
päätöksen perusteleminen _____	141

R

Rakennusvalvonta

ohjeiden selkeys _____	175
------------------------	-----

Rangaistus

rangaistustuomioiden tarkastus _____	99
--------------------------------------	----

Resurssit

aluehallintovirastojen resurssit	
lastensuojelussa _____	160

Rikosilmoitus

kirjaamisvelvollisuus _____	114
poliisin menettely _____	115

S

Syyteharkinta

rikoksen vanhentuminen	
syyteharkinnassa _____	103

Syyteoikeus

vanhentuminen _____	97
---------------------	----

Sähköposti

asiakirjojen huolellinen käsittely _____	96
salassa pidettävien tietojen lähettäminen _	132
tiedusteluun vastaaminen _____	133

T

Talousarvio

oikeuskanslerinviraston _____	33
-------------------------------	----

Tarkastus

Helsingin poliisilaitos _____	126
Keskusrikospoliisi _____	126
oikeudenkäyntiavustajalautakunta _____	184
opetus- ja kulttuuriministeriö _____	151
rikosasioiden tuomiojärjestelmä Ritu ja	
Itä-Uudenmaan käräjäoikeus _____	110
rikosasioiden tuomiojärjestelmä Ritu ja	
Oikeusrekisterikeskus _____	111
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja	
valvontavirasto _____	172
Suomen asianajajaliiton yhteydessä	
toimiva valvontalautakunta _____	184

Terveydenhuolto

asiakasmaksun määrääminen _____	171
---------------------------------	-----

Toimeentuloturva

hakemuksen käsittelyaika _____	165, 166
julkisuuslain noudattaminen _____	167

Tuki

asumistukiasian selvittäminen _____	163
-------------------------------------	-----

Tuomio

kirjoitusvirhe _____	101
----------------------	-----

Työnjako

ylimpien laillisuusvalvojien välinen _____	59
--	----

U

Ulosotto

aiheettoman maksukiellon lähettäminen _	106
huolellisuus _____	105
passiivirekisteröinnin päättymisen _____	107
toistuvaistulon ulosmittaus _____	106
varojen tilittäminen täytäntöönpano-	
kiellosta huolimatta _____	105
viranomaisen neuvontavelvollisuus _____	104

Uskonnonvapaus

oppilaitos _____	148
------------------	-----

V

Vaaralliset aineet

vahingonkorvaus _____ 162

Vakuutusosoikeus

käsittelyn viipyminen _____ 98

Valtioneuvosto

Malmin lentokenttäalueen käytön
suunnittelu _____ 47

pääministerin ilmoitus
sidonnaisuuksistaan _____ 49

säädösvalmistelu _____ 44

vaitelaisuuspyyntö Suomen kannoista
Kreikan rahoitustukiohjelmaan _____ 48

valvonta _____ 36

valvonta EU-asioissa _____ 38

ydinvoimalaitoksen rakentamisluvan
edellytykset _____ 48

Vastaus

viranomaisen vastausvelvollisuus _____ 140

Vero

varainsiirtovero _____ 158

Viipyminen

asiakirjapyynnön käsittely _____ 139, 171

asiakirjapyyntöön vastaaminen _____ 133

eduskunnan kirjelmän esittely _____ 42

käsittelyaika _____ 165, 168

lupahakemuksen käsittely _____ 122

oikaisuvaatimuksen käsittely _____ 168

päätöksen _____ 164

toimeentulohakemuksen käsittely _____ 166

työttömyysturva-asian käsittelyaika _____ 164

valituksen käsittely _____ 99

valtioneuvoston kirjelmän toimittaminen
eduskunnalle _____ 43

vastauksen _____ 121, 136

Virhe

esittely _____ 42

korjaaminen _____ 155

Virkanimitys

kelpoisuusvaatimuksista ilmoittaminen _____ 90

kelpoisuusvaatimus _____ 141

ministerin menettely _____ 45

nimitysmuistion perustelut _____ 104

Virkasuhde

linjaus viransijaiseksi nimittämisessä _____ 153

Y

Ydinenergia

ydinvoimalaitoksen rakentamisluvan
edellytykset _____ 48

Yhdenvertaisuus

toteutuminen päivähoitossa _____ 145

työnantajan tiedottamisessa _____ 143



PL 20

00023 VALTIONEUVOSTO

www.okv.fi

ISSN 0356-3200