

**ASIA Esteellisyys, asiakirjapyyntöön käsittely ja päätöksen tiedoksi toimittaminen****KANTELU**

Kantelija arvostelee 22.1.2017 päivätyssä kantelussaan Mikkelin kaupungin MARAK-työryhmän (Moniammatillinen riskinarvioinnin kokous) menettelyä. Kantelun mukaan työryhmä on käsitellyt kantelijan perhettä koskevaa asiaa ja käsittelyssä on mahdollisesti ollut läsnä esteellinen henkilö, millä seikalla on voinut olla vaikutusta viranomaispäätöksiin. Kantelija arvostelee myös sitä, että kaupunki ei ole vastannut lain edellyttämällä tavalla hänen asiakirjapyyntöihinsä. Lisäksi kantelija arvostelee sitä, ettei kaupunki ole käsitellyt hänen hallintokante- luun. Kantelija pyytää tutkimaan myös yleisesti sen, onko MARAK-prosessi nykymuodossaan lain ja hyvän hallintotavan mukainen.

SELVITYS

Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä on antanut 22.5.2017 päivätyin palve- lupäällikön allekirjoittaman selvityksen, jossa viitataan selvityksenä sen liitteenä olevaan pal- velupäällikön ja sosiaali- ja terveystalvelujen kantelijalle antamaan 23.11.2015 päivätyyn vasta- ukseen.

Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä on antanut 20.2.2018 päivätyin palve- lupäällikön allekirjoittaman lisäselvityksen, jonka liitteenä on esteellisenä työryhmässä mah- dollisesti läsnä olleen henkilön selvitys. Kyseiset selvitykset toimitetaan päätöksen mukana kantelijalle tiedoksi.

Terveystalvelujen ja hyvinvoinnin laitos on antanut 18.12.2017 päivätyin lausunnon, joka toimitetaan päätöksen mukana kantelijalle tiedoksi.

VASTINE

Kantelija on antanut kuntayhtymän 22.5.2017 päivätyistä selvityksestä 1.7.2017 päivätyin vasti- neen.

RATKAISU

Oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tätä tehtävää hoitaessaan oikeuskansleri muun muassa tutkii hänelle osoitettuja kanteluita.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Arviointi

Yleistä MARAK-työryhmästä

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon mukaan MARAK on menetelmä, jolla pyritään auttamaan vakavaa parisuhdeväkivaltaa kokeneita uhreja tai sen uhan alla eläviä henkilöitä. Menetelmästä ei säädetä lainsäädännössä, vaan se perustuu julkisen vallan perustuslailliseen velvoitteeseen turvata jokaisen oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Lausunnon mukaan moniammatillinen työskentely saa tukea myös kansainvälisistä sopimuksista ja uudistetusta kansallisesta lainsäädännöstä.

Lausunnon mukaan menetelmässä laaditaan moniammatillisessa työryhmässä väkivallan uhrille tai väkivallan uhan alla elävälle henkilölle turvasuunnitelma ja parannetaan hänen turvallisuuttaan. MARAK-toimintamalli on kaksivaiheinen siten, että ensimmäisessä vaiheessa poliisi tai sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilainen tekee asiakkaan kanssa riskin arvioinnin. Toisessa vaiheessa asiakkaan asiaa hänen suostumuksellaan käsitellään moniammatillisessa työryhmässä. Työryhmässä kukin viranomainen tekee työtään omilla toimivaltuuksillaan ja tietojen vaihto perustuu asiakkaan antamaan suostumukseen. MARAK-kokouksessa käsitellään ainoastaan asiakkaan eli väkivallan uhrin tietoja. Mikäli perheessä on lapsia, myös heidän turvallisuutensa varmistetaan asiakkaan lapsina. Lausunnon mukaan viranomaisilla ei ole oikeutta vaihtaa tai käsitellä mahdollisen väkivallan tekijän tietoja. Kokouksen jälkeen tapausta seurataan työryhmässä vielä muutaman kuukauden ajan ja varmistetaan, että asiakkaan turvallisuuden parantamiseksi suunnitellut toimenpiteet toteutuvat.

Lausunnon mukaan MARAK-työskentelyssä syntyneitä asiakirjoja (riskinarviointilomake ja turvasuunnitelma) säilytetään kunkin viranomaisen oman toimialan asiakirjahallinnan ohjeistuksen mukaisesti. Kokouksesta laadittavaan pöytäkirjaan ei kirjata asiakkaiden nimiä tai muita henkilötietoja, mutta muistiota hyödynnetään seuraavassa kokouksessa tapauksen seurannassa.

Esteellisyys

Kantelija arvostelee Mikkelin kaupungin MARAK-työryhmän menettelyä, koska hänen perheensä asian käsittelyyn on mahdollisesti osallistunut henkilö, joka on ollut esteellinen käsittelemään kantelijan perheen asiaa.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Palvelupäällikön ja sosiaali- ja terveysjohtajan selvityksessä ei ole otettu kantaa esteellisyyssyyskysymykseen. Selvityksen mukaan MARAK-työryhmän jäsenet tekevät omaa lakisääteistä viranomaistehtäväänsä ja asiakastyötäan työryhmässä eikä työryhmä tee päätöksiä, vaan antaa ainoastaan toimintasuosituksia, joita asiakkaan kanssa työskentelevät työntekijät asiakkaan kanssa yhteistyössä toteuttavat. Selvityksessä on viitattu hallintolain säännöksiin esteellisyydestä ja esteellisyyssasian käsittelystä.

Hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan kyseistä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (*viranomainen*). Pykälän 3 momentin tätä lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Pykälän 2 momentin mukaan mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 28 §:ssä säädetään esteellisyyssperusteista ja lain 29 §:ssä säädetään esteellisyyden ratkaisemisesta. Sen 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin.

Hallintolain 27 §:n tarkoituksena on taata asian käsittelyn puolueettomuus. Sen vuoksi säännös on laaja ja se koskee virkamiehen lisäksi muitakin tahoja, jotka osallistuvat asian käsittelyyn.

Siihen, mitä asian käsittelyllä hallintolain 27 §:ssä tarkoitetaan, voidaan hakea sisältöä kyseistä lakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 72/2002 vp). Esityksen yksityiskohtaisissa 27 §:ää koskevissa perusteluissa on todettu, että säännösehdotuksessa käytetyt ilmaiset käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Esityksen mukaan niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista. Näitä ovat esityksen mukaan asian esittely ja valmistelu. Esteellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esityksen mukaan esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät sen sijaan esityksen mukaan ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä. Säännöksessä tarkoitettulla läsnäolokiellolla on esityksen mukaan merkitystä erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään monijäsenisessä päätöksentekuelimessä. Esityksessä on todettu, että tällaisen toimielimen päätöksenteolle on ominaista, että asian ratkaisemista edeltää keskustelu asiasta ja esteellisen läsnäolo saattaisi siten vaikuttaa muiden jäsenten kannanottoihin. Edelleen esityksessä on todettu, että pykälän 2 momentin säännöksen kautta virkamiehen esteellisyyttä koskevien säännöksiä sovellettaisiin myös monijäsenisen toimielimen jäsenen, kuten valtioneuvoston, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan jäsenet sekä muun julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöt olisivat hallintolaissa tarkoitettuja virkamiehiä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon ja laitoksen internetsivuilta saatavien tietojen perusteella MARAK-toiminta on lähinnä epävirallista moniammatillista toimintaa, johon osallistuu eri viranomaistahoja, mutta mukana voi olla myös esimerkiksi edustajia seurakunnasta tai eri järjestöistä. Työryhmän koostumus voi vaihdella. Työryhmä on epävirallinen ja itsensä kokoama, siitä ole säädetty eikä sitä aseteta tehtäväänsä. Se ei myöskään tee päätöksiä. Työ-

ryhmä ei siten ainakaan selkeästi näyttäisi olevan hallintolain tarkoittama monijäseninen toimielin.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon perusteella MARAK-toiminta on tietojen vaihtoa ja asiakkaan turvallisuuden parantamiseksi suunniteltujen toimenpiteiden suunnittelua sekä toimenpiteiden toteutumisen seuranta. Asiakkaan turvallisuuden parantamisesta laaditaan suunnitelma. Palvelupäällikön ja sosiaali- ja terveystoiminnan johtajan selvityksen mukaan työryhmä ei tee päätöksiä, vaan antaa ainoastaan toimintasuosituksia, joita asiakkaan kanssa työskentelevät työntekijät asiakkaan kanssa yhteistyössä toteuttavat.

Asiakirjoista ei ilmene täsmällisemmin, minkälaisista toimista MARAK-työryhmässä annetaan suosituksia, mutta ilmeisesti ei ole poissuljettua, etteikö suositusten toteuttaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi hallintopäätösten tekemisestä. Menettelyssä näyttäisi ainakin joiltakin osin voidan olla kysymys jonkinlaisesta hallintoasian käsittelyn valmistelusta. Asioiden käsittelyyn osallistuvat virkamiehet ja viranhaltijat noudattavat viranomaistehtävänsä työryhmässä hoitaessaan hallinnonalansa menettelysääntöksiä ja muun muassa hallintolain sääntöksiä esteettömyydestä. Työryhmän tarkoitus ja tehtävä huomioiden on asioiden käsittelyssä siellä turvattava riippumattomuus ja puolueettomuus.

Palvelupäällikön antamasta lisäselvityksestä ja esteellisenä työryhmässä mahdollisesti läsnä olleen henkilön selvityksestä ilmenee, että kyseinen henkilö, diakonian ja erityisalujen johtaja, on toiminut MARAK-työryhmän jäsenenä Mikkelin tuomiokirkkoseurakunnan edustajana. Selvitysten mukaan työryhmä on käsitellyt henkilön esteellisyyttä koskevan asian eikä henkilö ole osallistunut kantelijan tarkoittaman asian käsittelyyn työryhmän jäsenenä eikä ammattilaisena. Henkilö on selvityksen mukaan toiminut tilaisuudessa työryhmän hyväksymällä tavalla tukihenkilönä ja poistunut paikalta ennen varsinaista asian käsittelyä.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin esteellisyyssäännös lähtee siitä, että esteellinen henkilö ei saa olla läsnä asiaa käsiteltäessä. Esteellisyys koskee myös asian valmistelutoimia. Esteellisyyssäännösten tavoitteena on taata puolueeton ja oikeudenmukainen asioiden käsittely ilman asiaankuulumattomien seikkojen vaikutusta. Näiden vaikutusten eliminoimiseksi esteellisen henkilön ei tulisi osallistua edes asian valmisteluun.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu muun muassa, että koska esteellisyyssäännösten tarkoitus on vahvistaa luottamusta hallintotoiminnan puolueettomuuteen, esteellisyyttä arvioidaan objektiivisesti. Tällöin merkitystä on erityisesti sillä, voiko ulkopuoliselle objektiivisesti arvioiden syntyä perusteita epäillä, että asian käsittelyssä ei noudateta puolueettomuutta tai että menettelyyn vaikuttavat asian käsittelijöiden omat intressit. Olennaista on, miltä asia ulkopuolisen kannalta näyttää ja saako asian käsittelystä sen kuvan, että käsittely on täysin puolueetonta ja riippumatonta. (Olli Mäenpää; Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Keuruu 2016, s. 197)

Olen edellä esitetyllä tavalla katsonut, että MARAK -työryhmän toiminta voi joiltakin osin olla hallintoasian käsittelyn valmistelua. Käytettävissäni ei ole tietoa siitä, onko työryhmän toiminta käsiteltävänä olevassa tapauksessa johtanut esimerkiksi hallintopäätöksen tekemiseen tai muunlaiseen hallintoasian hoitamiseen. Diakonian ja erityisalujen johtaja on itse samoin kuin myös työryhmä katsonut, että hän oli esteellinen käsittelemään kantelijan entisen puolison asiaa työryhmässä. Hän kuten myös työryhmä on pitänyt mahdollisena, että hän voi kuitenkin osallistua tukihenkilönä asian käsittelyyn. Näkemykseni mukaan siihen, voiko esteelliseksi todettu henkilö olla mukana tilanteessa epävirallisestikaan esimerkiksi tukihenkilönä, vaikka hän ei asian käsittelyyn osallistuisi, tulisi suhtautua varauksellisesti. Tilanteessa voi olla vaikeaa erottaa työryhmän jäsenen ja tukihenkilön rooli toisistaan ja ennen kaikkea osallistuminen voi

ulkopuolelta asiaa arvioitaessa aiheuttaa epäilyn käsittelyn puolueettomuudesta. Työryhmän käsiteltävänä olevat asiat ovat arkaluonteisia ja esteellisen henkilön osallistuminen tilanteeseen esitetyllä tavalla voi heikentää luottamusta työryhmän ja sitä kautta työryhmässä toimivien viranomaisten ja virkamiesten toimintaan. Vaikka työryhmä ei tee hallintopäätöksiä, katson, että asiassa olisi ollut vahvoja perusteita sille, että diakonian ja erityisalojen johtajan ei olisi tullut osallistua kantelijan entisen puolison asian käsittelyyn edes tukihenkilönä. Toiminta ei tältä osin ole mielestäni ollut täysin asianmukaista.

Asiakirjapyyntö

Kantelija on tehnyt MARAK-työryhmän kokousta koskevan asiakirjapyyntönsä Mikkelin kaupungille 7.11.2015 päivätyssä hallintokantelussaan sekä kaupungin kirjaamoon kesä-, elo- ja syyskuussa 2015 lähettämässään selvityspyynnöissään. Kantelun mukaan sosiaalityöntekijä oli vastannut kantelijalle syyskuussa 2015 tulleella kirjeellä ja hän kieltäytyi antamasta kantelijalle päätöstä asiakirjapyyntönsä epäämisestä.

Palvelupäällikön antaman selvityksen mukaan kaksi sosiaalityöntekijää ovat vastanneet kantelijan 24.6. ja 11.8.2015 tulleisiin selvityspyyntöihin 24.8.2015 ja 10.9.2015 tulleeseen selvityspyyntöön 17.9.2015.

Palvelupäällikön ja sosiaali- ja terveystoimen johtajan selvityksen mukaan MARAK-työryhmän kokouksesta tehdään pöytäkirja Terveystoimen ja hyvinvoinnin laitokselle. Pöytäkirja ei selvityksen mukaan sisällä yksilöllisiä tietoja, vaan asiakkaat esitetään tilastointia varten tehdyn asiakasnumeron avulla.

Terveystoimen ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon mukaan MARAK-työskentelyssä syntyneitä asiakirjoja (riskinarviointilomake ja turvasuunnitelma) säilytetään kunkin viranomaisen oman toimialan asiakasasiakirjahallinnon ohjeistuksen mukaisesti.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta ja salassa pidosta. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Lain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Pykälän 3 momentin mukaan jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Pykälän 4 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu.

Hallintolain 21 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle.

Saadun selvityksen perusteella MARAK-toiminnassa syntyviä asiakirjoja ovat ainakin riskinarviointilomake, turvasuunnitelma ja työryhmän kokouksessa laadittu pöytäkirja. Riskinarviointilomake ja turvasuunnitelma säilytetään käytettävissäni olevien tietojen mukaan toimintaan osallistuvan viranomaisen hallussa. Selvityksen mukaan kokouksesta laaditaan pöytäkirja Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle tilastointia varten. Kyseisten tietojen perusteella kyseiset asiakirjat näyttäisivät olevan julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, joihin on sovellettava kyseisen lain säännöksiä muun muassa asiakirjapyyntöä käsittelemisestä. Mikäli pyydettyä tietoa ei voida antaa, on tiedon pyytäjälle ilmoitettava julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaiset tiedot ja hänelle on tarvittaessa annettava muutoksenhakukelpoinen päätös muutoksenhakuohjauksineen. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on katsottu, että asiakirjapyyntöä epäämisestä on tehtävä tarvittaessa päätös myös siinä tapauksessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa. Tarvittaessa asiakirjapyyntö on julkisuuslain 15 §:n ja hallintolain 21 §:n mukaisesti siirrettävä toisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Asiakirjoista ei selviä, minkälaisia asiakirjoja kantelussa tarkoitettujen tapauksien käsittelyssä on syntynyt, minkä luonteisia asiakirjoja ne ovat ja ovatko ne julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja. Kantelijan asiakirjapyyntönsä MARAK-työryhmän puheenjohtajalta ja sihteeriltä saaman vastauksen mukaan MARAK-työryhmä ei hallinnoi asiakirjoja, minkä vuoksi kantelijan asiakirjapyyntöön ei ole pystytty vastaamaan. Vastauksen perusteella kokouksessa on kuitenkin syntynyt jotakin asiakirjoja. Menettely ei tältä osin ole ollut lainmukaista. Kantelijan asiakirjapyyntöön olisi asiakirjojen luonteesta riippumatta tullut joko antaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus ja tehdä asiassa kantelijan niin tahtoessa muutoksenhakukelpoinen päätös tai hänen asiakirjapyyntönsä olisi tullut siirtää käsiteltäväksi sille viranomaiselle, jonka hallussa asiakirja/asiakirjat olivat. Totean lisäksi, että kantelijan asiakirjapyyntöjen käsittely ei ole ollut myöskään julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla viivytyksestä.

Korostan vielä sitä, että en ota päätökselläni kantaa kantelijan pyytämien asiakirjojen luonteeseen enkä niiden salassapitotoon tai julkisuuteen.

Hallintokantelu

Kantelija arvostelee myös sitä, ettei hän ole saanut vastausta 7.11.2017 tekemäänsä hallintokanteluun.

Palvelupäällikön selvityksen mukaan kantelija ei ollut saanut hänen kanteluunsa laadittua 23.11.2015 päivättyä vastausta, mutta se on nyt lähetetty kantelijalle.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytyksiä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti.

Hallintolain 53 b §:n 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintoasioiden asianmukainen hoitaminen tarkoittaa muun muassa huolellisuutta niiden hoitamisessa.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella kantelijan kantelu on käsitelty sen saavuttua Mikkelin kaupungille. Siihen annettua vastausta ei kuitenkaan ole toimitettu kantelijalle ennen kuin apulaisoikeuskanslerin sijainen on pyytänyt kantelijan oikeuskanslerille tekemän kantelun johdosta selvitystä ja lausuntoa Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymältä. Vastaus on siten toimitettu kantelijalle vasta reilusti yli vuoden päästä sen antamisesta. Kuntayhtymän toiminta ei ole ollut vastauksen tiedoksi toimittamisessa huolellista eikä asianmukaista.

MARAK-menettelyn yleinen lainmukaisuus

Käytettävissä olevien tietojen perusteella MARAK-toiminnassa on kysymys epävirallisesta ja säätelemättömästä väkivallan uhria tai väkivallan uhan alla olevaa henkilöä koskevien tietojen vaihtamisesta ja hänen turvallisuutensa varmistamisesta. Menetelmä pohjautuu perustuslain 7 §:n sääntöön jokaisen oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen säännösten toimeenpanoon. Menetelmä perustuu asiakkaan suostumukseen häntä koskevien tietojen vaihtamisesta ja käytettävissä olevien tietojen mukaan osallistujat vaihtavat vain asiakasta koskevia tietoja. Työryhmä ei tee päätöksiä, vaan toimintaan osallistuvat viranomaiset tekevät mahdolliset hallintopäätökset ja muut toimenpiteet. Kyseisten päätösten ja toimenpiteiden toteuttamisessa tulevat noudatettavaksi niitä koskevat menettelysäännökset esimerkiksi asian selvittämisestä ja asianosaisten kuulemisesta.

Sikäli kuin menetelmä on kuvatonlainen, ei minulla näiden tietojen perusteella ole syytä laillisuusvalvonnallisesti yleisesti arvostella menetelmää. Menetelmän säätelemättömyys voi kuitenkin olla omiaan aiheuttamaan epäluuloa toimintaa kohtaan ja se voi hämärtää rajaa viranomaistoiminnan ja siihen kuuluvan julkisen vallan käytön sekä epävirallisen toiminnan välillä. Se voi myös aiheuttaa epäselvyyttä siitä, mitä säädöksiä toiminnassa sovelletaan. Menetelmässä on ilmeisesti pitkälti kysymys viranomaisten toiminnasta. Viranomaiset soveltavat toiminnassaan niitä koskevia menettelysääntöksiä. Käytettävissä olevien tietojen mukaan työryhmän työskentelyyn osallistuu kuitenkin myös muita kuin viranomaisia edustavia tahoja. Mielestäni olisi muun muassa menetelmän uskottavuuden vuoksi tarpeellista arvioida, tulisiko menetelmän olla säänneltyä samoin kuin sitä, onko ohjaus muun muassa toiminnassa sovellettavista säännöksistä riittävää.

Edellä mainittua mielestäni ilmentää asian käsittelyssä ilmennyt edellä kuvattu tilanne menetelmässä syntyvien asiakirjojen hallinnoimisessa ja julkisuuslain mukaisessa käsittelyssä. Vaikuttaa siltä, että menetelmässä ei ole hahmotettu julkisuuslain asettamia vaatimuksia eikä niiden toteuttamiseen mahdollisesti liittyviä ongelmia. Sen vuoksi katson, että toimintamallin käyttöönottoa koordinoivan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tulisi arvioida mahdollisen ohjauksen tarve julkisuuslain soveltamisessa.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelijan entisen puolison asian käsittelyyn Mikkelin seudun MARAK-työryhmässä on tukihenkilönä osallistunut työryhmän jäsen ja työryhmän esteelliseksi katsoma henkilö. Näkemykseni mukaan kyseisen henkilön ei olisi tullut osallistua tilaisuuteen edes tukihenkilönä. Toiminta ei tältä osin ole mielestäni ollut täysin asianmukaista. Sen vuoksi saatan asiassa tekemäni huomiot työryhmän tietoon ja kiinnitän työryhmän huomiota hallintolain esteellisyyttä koskevien säännösten soveltamiseen.

Kantelija ei ole saanut Mikkelin kaupungille tekemiinsä asiakirjapyyntöihin julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaista ohjausta siitä, että hän voi saada asiassa muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Sikäli kuin hänen asiakirjapyyntönsä käsittelyn on katsottu kuuluvan, jonkun toisen tahon käsiteltäväksi pyyntöä ei myöskään ole julkisuuslain 15 §:n 1 momentin ja hallintolain 21 §:n 1 momentin mukaisesti siirretty toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Asiakirjapyyntönsä käsittely ei myöskään ole ollut julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla viivytyksetöntä. Kiinnitän Etelä-Savon sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen huomiota kyseisten säännösten soveltamiseen.

Kantelijan Mikkelin kaupungille tekemään kanteluun annetun vastauksen toimittaminen kantelijalle on kestänyt reilusti yli vuoden. Menettely vastauksen tiedoksi toimittamisessa ei ole ollut huolellista eikä asianmukaista. Sen vuoksi kiinnitän kuntayhtymän huomiota perustuslain 21 §:n 1 momentin, hallintolain 7 §:n 1 momentin ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 momentin säännöksiin asian asianmukaisesta käsittelystä.

Kantelun käsittelyssä ilmi tulleiden seikkojen perusteella vaikutta siltä, että MARAK-toiminnassa syntyvien asiakirjojen hallinnoinnista ja asiakirjoja koskevien pyyntöjen käsittelystä voi MARAK-toimintaan osallistuvilla tahoilla olla epäselvyyttä. Saatan asiasta tekemäni huomion tiedoksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselle sen arvioimiseksi, olisiko asiasta syytä ohjeistaa MARAK-toimintaan osallistuvia tahoja. Samalla saatan laitoksen tietoon edellä esittämäni näkemyksen tarpeesta yleisesti arvioida menetelmän sääntelyn tarvetta ja ohjauksen riittävyyttä.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi