

**ASIA****Sähköisesti lähetetyn hallintopäätöksen muoto****KANTELU**

Kantelijat arvostelevat oikeuskanslerille 7.11.2018 toimittamassaan kantelussa kunnan valvontaeläinlääkäriin menettelyä koiran lopettamiseen liittyvässä asiassa. He ovat kantelun mukaan saaneet valvontaeläinlääkäriltä puutteellista neuvontaa ja muutoksenhakuohjausta, eikä heidän yhteydenottoopyyntöihinsä ole vastattu asianmukaisesti.

Kantelijat kertovat saaneensa valvontaeläinlääkäriltä sähköpostitse päätöksen, jossa ei ollut rastitettuna kohtaa, jonka mukaan päätöstä voitaisiin noudattaa muutoksenhausta huolimatta. Myöhemmin postitse saapuneessa päätöksessä kohta oli rastitettu. Kantelijat ihmettelevät, miten samasta päätöksestä voi olla erilaisia versioita, ja he vaativat asian selvittämistä. Kantelijat arvostelevat myös valvontaeläinlääkäriin hallinto-oikeudelle antamaa lausumaa, jonka mukaan päätösluonnos on epähuomiossa lähetetty Word-muodossa normaalin pdf-muodon sijaan, jolloin vastaanottajalla on ollut mahdollisuus liitteen muokkaamiseen. Kantelijat katsovat, että valvontaeläinlääkäri on esittänyt hallinto-oikeudelle, että he olisivat väärentäneet kyseisen päätöksen sen täytäntöönpanokelpoisuuden osalta.

**SELVITYS**

Kunta on antanut kunnan ympäristöterveyslautakunnassa 9.4.2019 § 27 käsitellyn selvityksen.

**VASTINE**

Kantelijat ovat antaneet hankitusta selvityksestä vastineen.

## RATKAISU

### 1 Tapahtumatiedot ja kantelun kohteen rajaus

Valvontaeläinlääkäri on päätöksellään 2.10.2018 (ID 2535422) antanut kahden eläinsuojelutarkastuksen perusteella eläinsuojelulain (247/1996) 42 §:n nojalla määräyksen, jonka mukaan A:n omistaman 18-vuotiaan koiran eutanasia tulee tehdä määräaikaan 16.10.2018 mennessä ja todiste eläinlääkärikäynnistä on toimitettava heti käynnin jälkeen valvontaeläinlääkärille. Päätöksen perusteluiden mukaan eläinsuojelutarkastuksella tehtyjen havaintojen perusteella koiralle tuotetaan tarpeetonta kärsimystä.

A on valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka on välipäätöksellään 16.10.2018 kieltänyt valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon, kunnes valitus on hallinto-oikeudessa ratkaistu tai hallinto-oikeus sitä ennen toisin määrää. Päätöksellään 25.10.2018 hallinto-oikeus on jättänyt tutkimatta kanteluluonteiset väitteet ja rikosepäilyyn liittyvät vaatimukset sekä hylännyt valituksen.

A on valittanut hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaatinut valvontaeläinlääkärin päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä. Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 3.12.2018 jättänyt tutkimatta kanteluluonteiset väitteet, pidentänyt koiran lopettamiselle määrättyä määräaikaan 12.12.2018 asti ja muilta osin hylännyt valituksen. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muilta osin muutettu. Lausuminen täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksesta raukesi.

Koiran lopettamista koskevan päätöksen lainmukaisuus on tutkittu ja asia lainvoimaisesti ratkaistu korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle esitettyissä valituksissa on tuotu esiin mm. kuulemisen puutteellisuuteen liittyviä valitusperusteita.

Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin lainmukaisiin tehtäviin ja toimivaltaan viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana ei kuulu toimia vaihtoehtoisena tai ylimääräisenä muutoksenhakuelimenä, eikä hän ryhdy uudelleen sisällöllisesti arvioimaan viranomaispäätösten lainmukaisuutta. Oikeuskansleri ei voi puuttua viranomaisten tai tuomioistuinten toimi- ja harkintavaltansa rajoissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Tuomioistuinta valvoessaan oikeuskansleri voi puuttua lähinnä selkeisiin menettelyvirheisiin, lainmukaisen harkintavallan väärinkäyttöön sekä perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavaan toimintaan.

Edellä esitetyn perusteella tässä ratkaisussa ei siten enemmälti arvioida päätöksen sisältöä eikä päätöksenteon valmistelua.

### 2 Määräys päätöksen täytäntöönpanosta

Eläinsuojelulain 52 §:n mukaan tämän lain 28, 42–44 ja 46 §:n nojalla tehtävässä päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

A:lle saantitodistuksella toimitetussa valvontaeläinlääkärin päätöksessä 2.10.2018 on kantelun mukaan ollut rastitettuna kohta, jossa määrätään, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Sen sijaan hänelle sähköpostitse 3.10.2018 toimitetussa päätöksessä ei kantelun mukaan ollut rastia kyseisessä kohdassa.

Kunnan selvityksestä ilmenee, että päätös annettiin kantelijoille tiedoksi suullisesti tarkastuksella, sähköpostitse sen jälkeen ylimääräisenä tiedoksiantona ja alkuperäinen paperiversio postitse todisteellisesti saantitodistuksella. Päätösversiot ovat selvityksen mukaan lähetettäessä olleet muodoltaan yhtenevät rasteineen, mikä on todistettavissa viranomaisen sähköpostitiedostoista ja kunnan sähköisestä arkistointijärjestelmästä.

Hallinto-oikeuden päätöksestä (s. 2) ilmenee, että hallinto-oikeudessa avattuna päätöskopio on sen avaamiseen käytetystä tietokoneohjelmasta riippuen joko sisältänyt tai ollut sisältämättä ne rastit, jotka postitse lähetetty allekirjoitettu päätös on sisältänyt.

Totean, että sama havainto on tehty oikeuskanslerinvirastossa. Kun kantelijoiden sähköisessä muodossa virastoon toimittama päätös on avattu OpenOffice Writer -ohjelmalla, päätössiakirjassa ei ole rastia täytäntöönpanokelpoisuutta koskevassa kohdassa. Avattaessa tiedosto sen sijaan Word-ohjelmalla, rasti on näkyvissä. Rasti on mahdollista poistaa, kun asiakirja on muokkaustilassa. Open Office Writer -ohjelmalla asiakirjaa voi myös muokata, eli rasti on mahdollista lisätä ruutuun.

Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolain (434/2003) 6 §:ssä. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain perusteluiden mukaan luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä hallintopäätösten pysyvyyteen (HE 72/2002 vp, s. 55-56).

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 §:n mukaan asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä, ei kuitenkaan telekopiona tai vastaavalla tavalla. Viranomaisen on tällöin ilmoitettava, että asiakirja on asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Asianosaisen tai tämän edustajan on tunnistauduttava asiakirjaa noutaessaan. Tunnistautumisessa on tällöin käytettävä tunnistautumistekniikkaa, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen.

Lain 19 §:n mukaan muu kuin 18 §:ssä tarkoitettu asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Jos kuitenkin asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää, asiakirjan tiedoksiantoon on sovellettava, mitä 18 §:ssä tai tiedoksiannosta muutoin säädetään.

Tässä tapauksessa kyseessä ei ilmeisestikään ole ollut varsinaisesta sähköisestä tiedoksiannosta. Kantelijoita on saadun selvityksen mukaan informoitu päätöksen sisällöstä jo tarkastuksella, ja tehty hallintopäätös on lähetetty heille tiedoksi mahdollisimman pian päätöksenteon jälkeen, ensin sähköpostitse. Päätös on saatujen tietojen mukaan toimitettu saantitodistuksella seuraavalla viikolla.

Pulmallista asiassa on se, että ns. ylimääräisenä tiedoksiantona sähköpostitse toimitettu hallintopäätös ja saantitodistuksella toimitettu päätös ovat ulkoasultaan voineet erota toisistaan, kun vastaanottaja on avannut epähuomiossa Word-muodossa lähetetyn sähköisen asiakirjan jollakin muulla ohjelmalla kuin Wordilla. Kunnan apulaisoikeuskanslerille toimittamassa selvityksessä ei ole mainintaa sähköpostitse lähetetyn päätösasiakirjan tiedostomuodosta. Tieto on peräisin kantelukirjoituksessa lainatusta kunnan lausunnosta hallinto-oikeudelle, eikä sitä ole selvityksessä kiistetty. Kantelijat ovat pyynnöstä toimittaneet saamansa liitetiedoston oikeuskanslerin virastoon, jossa on myös voitu havaita tiedoston olevan Word-muotoinen ja muokattavissa.

Mikäli päätöksestä on ollut sähköisessä muodossa erilaisia versioita saatavilla riippuen avaamisesta käytettävästä ohjelmasta, ei tilannetta voida luonnollisestikaan pitää tyydyttävänä. Hallinnon asiakkaan tulisi voida luottaa asiakirjan oikeellisuuteen riippumatta siitä, onko se sähköisessä vai kirjallisessa muodossa. Tässä tapauksessa päätös oli lähetetty koiran omistajalle sähköisesti informaatiotarkoituksessa. Lähtökohtana on siten pidettävä, että allekirjoitettu ja saantitodistuksella lähetetty päätös on todistusvoimainen.

Hallinto-oikeuden päätöksestä käy ilmi, että A on mahdollisesti saamistaan ristiriitaisista tiedoista huolimatta hakenut ajoissa muutosta päätökseen ja vaatinut valvontaeläinlääkärin päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä. Hallinto-oikeus onkin keskeyttänyt päätöksen täytäntöönpanon päätöksellään 16.10.2018.

### 3 Neuvonta ja yhteydenottopyyntöihin vastaaminen

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolain perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 57-58) mukaan neuvontavelvollisuus ehdotetaan säädettäväksi koskemaan hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä. Pykälän 1 momentin säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentäisi lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttäisi, että viranomainen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan. Viranomaisen velvollisuuksiin ei sen sijaan kuuluisi asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun.

Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa hallituksen esityksen mukaan liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

siitä, kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää. Neuvontavelvollisuutta rajoitettaisiin kahdella tavalla. Ensinnäkin neuvontavelvollisuus koskisi ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Sääntelyn taustalla on ajatus siitä, ettei neuvontavelvollisuuden täyttäminen tuottaisi viranomaiselle merkittävää lisätyötä. Viranomaisella on luonnollisesti myös paras asiantuntemus omaan tehtäväpiiriinsä kuuluvista asioista. Toiseksi neuvonta edellyttäisi konkreettista neuvonnan tarvetta. Neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Harkinnassa on arvioitava asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitamisesta.

Lain perustelujen mukaan neuvontavelvollisuutta täydennettäisiin viranomaiselle asetetulla yleisellä velvoitteella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitettaisiin paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. Vaikka säännösehdotuksessa ei ole täsmennetty vastaamisvelvoitteen piiriin kuuluvien kysymysten ja tiedustelujen sisältöä, näiltä olisi edellytettävä riittävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Käytännössä vastaamisvelvoite koskisi asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Säännös ei sen sijaan velvoittaisi viranomaista vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin.

Kantelussa arvostellaan sitä, ettei valvontaeläinlääkäri ole mm. neuvonut kantelijoita korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtävään valituksen ja täytäntöönpanon keskeytyshakemuksen määräaikoihin liittyen. Kunnalta saadun selvityksen mukaan kantelijat ovat saaneet asiassaan huomattavan määrän neuvontaa kunnallisen eläinsuojeluvalvonnan resurssit huomioiden.

Hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvan, että viranomainen vastaa toimivaltaansa kuulvaan asiointia koskevaan asialliseen ja riittävästi yksilöityyn tiedusteluun tai yhteydenotto-pyyntöön. Tältä osin voidaan todeta, ettei valituksen tekemistä koskeva, tavanomaista hallintopäätökseen liittyvää valitusosoitusta pidemmälle menevä ja yksityiskohtaisempi neuvonta ole kuulunut valvontaeläinlääkärin virkavelvollisuuksiin ja -tehtäviin. Muutoksenhakua koskevaa menettelyneuvontaa on mahdollista kysyä asianomaiselta valitustuomioistuimelta. Oikeudellista neuvontaa puolestaan voi pyytää asianajajalta, oikeusavustajalta tai muulta toimeksiantoja hoitavalta juristilta.

Asiakirjoista ilmenee, että koiran lopettamiseen liittyviä puheluja ja sähköpostiviestejä on ollut lukuisia. Kantelijoille on saadun selvityksen mukaan yritetty selostaa päätöstä ja sen perusteita tarkastuksilla ja useita kertoja puhelimitse. Asiassa ei ole ilmennyt sellaista neuvontavelvollisuuden laiminlyöntiä tai muuta virheellisyyttä, johon minulla olisi oikeudellisia perusteita puuttua.

#### 4 Esteellisyyttä koskevat väitteet

Kantelun kohteena ovat erityisesti kunnan valvontaeläinlääkärin menettely ja hänen 2.10.2018 tekemänsä päätös. Kantelijat tuovat vastineessaan esiin, että kyseinen valvontaeläinlääkäri on heidän näkemyksensä mukaan esteellinen antamaan asiassa selvitystä. Kunnan ympäristöterveyslautakunnassa asian esittelijänä on toiminut vs. ympäristöterveyspäälikkö. Kantelijat arvelevat, että myös hän olisi esteellinen käsittelemään asiaa, koska hän mahdollisesti oli soittanut koiran lopettamista koskevan puhelun B:lle valvontaeläinlääkärin oltua kiireinen.

Kantelua käsiteltäessä asianosaisena voidaan pitää viranhaltijaa, jonka menettely on kantelun kohteena. Kantelija on puolestaan asiassa eräänlaisen ilmiäntajan roolissa.

---

#### OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

---

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:ssä säädetään, että oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Lain 5 §:n mukaan, jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aiheutta arvostella valvottavan menettelyä, oikeuskanslerin on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

Hallintolain 4 §:n 2 momentin mukaan kyseistä lakia ja mm. sen esteellisyysäännöksiä ei sovelleta ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan, ellei erikseen toisin säädetä. Oikeuskansleri voi siten käyttää harkintavaltaa arvioidessaan mm. selvityksen riittävyyttä ja painoarvoa. Toisaalta on syytä todeta, että hallintolain 28 §:ssä esitettyjen perusteiden aiheuttaman viranhaltijan puolueettomuuden vaarantumisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa.

Kunnan selvityksen on antanut kunnan ympäristöterveyslautakunta. Lautakunta on käsitellyt asian kokouksessaan 9.4.2019 § 27 ja päättänyt antaa selosteen ja liitteen mukaisen selvityksen apulaisoikeuskanslerille. Liitteenä on ollut kantelun kohteena olleen valvontaeläinlääkärin selvitys asiasta sekä hänen päätöksensä 2.10.2018, hallinto-oikeuden päätös 25.10.2018 ja korkeimman hallinto-oikeuden päätös 3.12.2018.

Totean, että kunnan ympäristöterveyslautakunta on käsitellyt valvontaeläinlääkärin selvityksen ja antanut sen osana omaa selvitystään laillisuusvalvojalle. Merkityksellisenä voidaan pitää sitä, että asia on ollut lautakunnan arvioitavana. Saatua selvitystä voidaan tässä asiassa pitää riittävänä. Edellytys kantelun kohteena olevan viranomaisen kuulemisesta täyttyy.

## 5 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän kunnan huomiota tarkkuuteen päätöksiä sähköisesti asiakkaalle lähetettäessä.

Asiassa ei muutoin ole ilmennyt perusteita katsoa, että siinä olisi menetelty lainvastaisesti tai laiminlyöty tehtäviä kantelussa tarkoitetun koiran lopettamiseen liittyvän asian käsittelyssä.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

---

### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---