

VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS
VUODELTA
2022

HELSINKI 2023



K 10/2023 vp

VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS
VUODELTA
2022

HELSINKI 2023

Oikeuskanslerinvirasto
PL 20, 00023 VALTONEUVOSTO
oikeuskansleri.fi

ISSN 0356-3200

Taitto: Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Paino: PunaMusta Oy, 2023



EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Annan perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnalle ja valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2022.

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

Helsingissä 3. päivänä maaliskuuta 2023

Oikeuskansleri **Tuomas Pöysti**

Kansliapäällikkö **Tuula Majuri**

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3
1 PUHEENVUOROT	11
<i>Oikeuskansleri Tuomas Pöysti</i>	
Nimitykset ylimpiin virkoihin	12
Virkanimitystä ohjaavat perustuslain normit	12
Ylimmän virkamiesjohdon erityiset kelpoisuusvaatimukset	13
Yleisten hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden merkitys	15
Tehtäväanalyysin objektiivisuutta, avoimuutta ja ammattimaisuutta on tarpeen vahvistaa	16
Objektiviteetti ja tasapuolisuus oikeuskanslerin käytännössä	17
Kehittämisehdotuksia ammattimaisuuden ja integriteetin vahvistamiseksi	17
<i>Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen</i>	
Pitäisikö virkamiehiä panna syyteeseen enemmän?	18
Laillisuusvalvonnan ja esitutkinnan suhteesta	18
Laillisuusvalvojan kokonaisarvioinnista	20
Virkarikossäännöstö ei ole pikku virheitä varten	21
Luottamus ja vastuunalaisuus oikeusvaltion perustana – laillisuusvalvonta varmistajana	23
2 YLEISTÄ	25
Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri	26
Tehtävät ja toimivaltuudet	27
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	27
Tuomioistuinten, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta	28
Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	30
Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen tehtävien jaon uudistaminen	31
EU:n ilmoittajansuojelusääntelyn toimeenpano	32
Oikeuskanslerinvirasto	33
Organisaatio	33
Henkilöstö	33
Talous	35
Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö	35

3 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	39
Näkökulma: Ylimpien laillisuusvalvojien uusi tehtävienjako	40
Uusi tehtävienjakolaki	40
Oikeuskanslerille keskitetyt tehtävät	40
Asioiden keskinäinen siirto	41
Näkökulma: Oikeuskanslerinviraston uusi tehtävä ilmoittajansuojelussa	43
Näkökulma: Hallinnon automaatiota koskeva uusi yleislainsäädäntö laillisuusvalvonnan tukena	45
Näkökulma: Ympäristöperusoikeus ja tulevat sukupolvet oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa	47
Lausuntoja	49
Yhdenvertaisuus (6 §)	49
Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)	49
Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §)	49
Liikkumisvapaus (9 §)	49
Oikeus yksityisyyteen (10 §)	49
Sananvapaus ja julkisuus (12 §)	49
Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §)	50
Omaisuuksien suoja (15 §)	50
Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)	50
Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §)	50
Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)	50
Vastuu ympäristöstä (20 §)	50
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)	50
Ratkaisuja	51
Yhdenvertaisuus (6 §)	51
Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)	51
Liikkumisvapaus (9 §)	51
Oikeus yksityisyyteen (10 §)	51
Sananvapaus ja julkisuus (12 §)	51
Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §)	52
Omaisuuksien suoja (15 §)	52
Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)	52
Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §)	52
Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)	52
Vastuu ympäristöstä (20 §)	52
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)	52
Perusoikeuksien turvaaminen (22 §)	54

4	TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VIRKATOINTEN LAINMUKAISUUDEN VALVONTA	55
	<i>Lyhyesti: Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon valvonta</i>	56
	Valvonnan keinot	57
	<i>Lyhyesti: Oikeuskanslerin rooli merkittävässä yhteiskunnallisissa uudistuksissa</i>	58
	Lainvalmistelun laillisuusvalvonta	59
	<i>Lyhyesti: Laillisuusvalvonta parantaa lainvalmistelun laatua</i>	61
	Virkanimitysten laillisuusvalvonta	62
	<i>Lyhyesti: Oikeuskanslerin rooli virkanimityksissä</i>	64
	Esittelylistojen tarkastus	65
	Esittelylistojen tarkastuksen seuranta vuonna 2022	67
	Valtioneuvoston päätöksenteko vuonna 2022	68
	Tasavallan presidentin päätöksenteko vuonna 2022	69
	Omat aloitteet	70
	Kanteluratkaisut	72
	Lausunnot	76
	Lausunnot säädösehdotuksista ja muista asioista	76
	Lausunnot eduskunnan valiokunnille	93
	Laillisuusvalvontakäynnit	96
5	OIKEUS OIKEUDENMUKAISEEN OIKEUDENKÄYNTIIN	97
	Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaajana	98
	<i>Lyhyesti: Valvonnan keinot</i>	99
	Tuomioistuimet	100
	Kantelut	100
	Virkarikosasiat	101
	Rangaistustuomioiden tarkastaminen	102
	Ratkaisuja	102
	Laillisuusvalvontakäynnit	124
	Syyttäjälaitos	125
	Ratkaisuja	126
	Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat	131
	<i>Lyhyesti: Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta</i>	131
	Yleistä	132
	Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä	133
	Oikeuskanslerin rooli asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonnassa	134
	Ratkaisuja	135
	Laillisuusvalvontakäynnit	138

6 VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA	139
<i>Lyhyesti: Viranomaistoiminnan valvonta</i>	140
Valtioneuvoston kanslian toimiala	142
Lausuntoja	142
Ulkoasiainhallinto	143
Lausuntoja	143
Ratkaisuja	143
Ministeriö	143
Edustustot	144
Oikeushallinto	145
Lausuntoja	145
Ratkaisuja	148
Ministeriö	148
Ulosotto	149
Konkurssiasiamies	149
Tietosuoja-valtuutettu	150
Ahvenanmaan itsehallinto	150
Laillisuusvalvontakäynnit	151
Sisäasiainhallinto	152
Lausuntoja	152
Ratkaisuja	153
Poliisi	153
Maahanmuuttovirasto	158
Puolustushallinto	161
Lausuntoja	161
Valtiovarainhallinto	162
Lausuntoja	162
Ratkaisuja	163
Ministeriö	163
Verohallinto	164
Digi- ja väestötietovirasto	165
Kunnallinen ja muu itsehallinto	165
Opetus- ja kulttuurihallinto	171
Lausuntoja	171
Ratkaisuja	171
Ministeriö	171
Yliopisto	172
Kunnallinen ja muu itsehallinto	172

Maa- ja metsätaloushallinto	174
Lausuntoja	174
Ratkaisuja	175
Metsähallitus	175
Maanmittauslaitos	175
Liikenne- ja viestintähallinto	177
Lausuntoja	177
Työ- ja elinkeinohallinto	178
Lausuntoja	179
Ratkaisuja	179
Ministeriö	179
Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot)	180
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus)	183
Patentti- ja rekisterihallitus (PRH)	184
Sosiaali- ja terveyshallinto	185
Lausuntoja	185
Ratkaisuja	186
Ministeriö	186
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)	188
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)	191
Aluehallintovirastot (AVI)	192
Kansaneläkelaitos (Kela)	193
Työttömyyskassa	196
Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta (SAMU)	197
Liikenne- ja potilasvahinkolautakunta	198
Kunnallinen ja muu itsehallinto	198
Ympäristöhallinto	203
Lausuntoja	203
Ratkaisuja	203
Ministeriö	203
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus)	203
Kunnallinen ja muu itsehallinto	203
7 TILASTOT	207
Tehtävät ja toimenpiteet	208
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen	
lainmukaisuuden valvonta.....	208
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta.....	210
Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden	
oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	218
Työtilanne	219

8	LIITTEET	221
	Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset	222
	Oikeuskanslerinviraston työjärjestys	223
	Annetut lausunnot	231
	Laillisuusvalvontakäynnit	237
	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 2022	238
9	HAKEMISTOT	241
	Viranomaishakemisto	242
	Asiahakemisto	243



1

PUHEENVUOROT

Tuomas Pöysti

NIMITYKSET YLIMPIIN VIRKOKSIIN

Poliittisista virkanimityksistä on kannettu huolta. Samoin valtion virkamieslain muutoksilla toteutetun valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon järjestelmän on asiantuntijapuheenvuorossa arvioitu politisoineen hallintoa ja heikentäneen sen toimintakykyä.¹ Valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon järjestelmään kuuluvia virkoja ovat ministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä, kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyvät virat sekä niin ikään valtioneuvoston asetuksella säädettyjen virastojen päälliköiden virat.² Perustuslain mukaan valtioneuvostolla on yleistöimivalta nimittää valtionhallinnon virkoihin, jollei nimittämistä ole uskottu perustuslailla tai lailla tasavallan presidentille tai muulle viranomaiselle.³

Virkanimitystä ohjaavat perustuslain normit

Virkanimitys on hallintopäätös. Perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaate sisältää sen, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Päätös virkaan nimittämisestä on osaksi oikeudellista harkintaa. Virkaan nimittävällä viranomaisella on oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa siinä, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia, yleisten nimitysperusteiden ja erityisten kelpoisuusvaatimusten eri kriteereitä ja hakijoiden ansioita painotetaan.⁴ Nimittäjän harkintavaltaan kuuluu tulevien johtamishaasteiden ja niiden edellyttämien valmiuksien tarkempi tunnistaminen.⁵ Tarkoituksenmukaisuusharkinnalle on tilaa perustuslain 125 §:n yleisten nimitysperusteiden ja muiden nimityksen oikeudellisten perusteiden jättämissä painotusmahdollisuuksissa.⁶ Oikeus-

1 Kivelä J. ja Usikylä P. (2022) Suomalainen edustuksellinen demokratia on vaikeuksissa. Kanava 5/2022, s. 28–35.

2 Valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentti ja 26 §:n 3 ja 4 kohdat.

3 Ks. perustuslain 126 §:n 1 momentti. Tasavallan presidentin ja muiden viranomaisten toimivalta nimityksissä on erityistä, perustuslaissa tai laissa erikseen säädettyä toimivaltaa. Valtioneuvoston yleistöimivalta ei kuitenkaan oikeuta käyttämään julkista valtaa suhteessa yksityiseen tai tekemään hallintotoimia ilman oikeusperustaa, mikä ilmenee perustuslain 2 §:n 3 momentin säännöksestä.

4 Ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös VATT:n ylijohtajan nimityksestä [OKV/2293/10/2020 ym.](#); valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu Maahanmuuttoviraston ylijohtajan nimityksestä [OKV/1692/10/2020](#).

5 Ks. esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin vastaus sisäministeriön kansliapäällikön nimityksestä [OKV/133/1/2020 ym.](#)

6 Ks. Koskinen s. – Kulla H. (2019) Virkamiesoikeuden perusteet. 8. uudistettu painos. AlmaTalent, Helsinki, Online, pää-luku VI virantäyttö, alaluku 5.2.

kanslerin harjoittama riippumaton, ylin laillisuusvalvonta virkanimityksissä kohdistuu oikeudelliseen moitteettomuuteen ja siihen, ettei harkintavallan oikeudellisia rajoja ylitetä ja että päätös on asianmukaisesti perusteltu, mutta ei siihen, kenet virkaan pitäisi nimittää.⁷

Perustuslain 125 §:ssä säädetään yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin. Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskuunto.⁸ Perustuslain 125 §:n yleiset nimitysperusteet ovat kelpoisuusvaatimukset täytävien hakijoiden vertailun oikeudellinen perusta. Silloin kun tehtävään on laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädetty erityiset kelpoisuusvaatimukset, vaikuttavat perustuslain 125 §:n yleiset nimitysperusteet erityisten kelpoisuusvaatimusten sisältöön niitä lainsäädäntöön valmisteltaessa ja kelpoisuusvaatimusten tulkintaan.⁹ Yleisiä nimitysperusteita sovelletaan yhteydessä viran laissa tai sen nojalla asetuksessa säädettyihin kelpoisuusvaatimuksiin. Nimitysperusteita sovellettaessa otetaan huomioon viran nimike, tehtäväpiiri ja konkreettiset työtehtävät.¹⁰

Ylimmän virkamiesjohdon erityiset kelpoisuusvaatimukset

Valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon virkojen perustuslain 125 §:n yleisiä nimitysperusteita

täydentävistä ja konkretisoivista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentissa. Erityisinä kelpoisuusvaatimuksina valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon virkoihin ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Lainvalmisteluasiakirjoissa käsitellään tarkemmin ylimmän virkamiesjohdon virkojen erityisten kelpoisuusvaatimusten sisältöä.¹¹ Johtamiskokemusta voi kerryttää varsinaisissa, henkilöjohtamista sisältävissä johtamistehtävissä.

Ministerin tehtävä on henkilöjohtamista ja esihenkilövastuuta sisältävä, johtamiskokemusta kerryttävä johtamistehtävä. Ministeri toimii nimittäin ministeriön päällikkönä tai johtaa tehtäväjaon mukaisesti osaa ministeriön toiminnasta. Käytännössä ministerin tehtävä sisältää aina tehtäväalaan kuuluvaa henkilöjohtamista. Valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa mainituista viroista valtiosihteeri ei kuulu valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon järjestelmään. Valtiosihteerin virkaan on omat kelpoisuusvaatimuksensa. Valtiosihteeri toimii ministeriön johdossa esikunta-asemassa ja ministerin luottamuksen varassa.¹² Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä tämä ymmärretään siten, että valtiosihteerin tehtävään kuuluu asiajohtamista, mutta se ei kerrytä kokemusta henkilöjohtamisesta.¹³ Poikkeuksena on pääministerin valtiosihteeri, jolle valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 11 §:ssä säädetään johtamistehtävä. Valtioneuvoston kansliassa ei ole kansliapäällikköä.

7 Oikeuskanslerin virkanimityksiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan sisällöstä tiiviisti oikeuskanslerin verkkosivuilla oikeuskansleri.fi/virkanimitysten-valvonta. Oikeuskanslerin riippumattomuus suhteessa valtioneuvostoon todetaan perustuslain oikeuskansleria koskevan 69 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa, ks. hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp, s. 119.

8 HE 1/1998 vp, s. 179–180. Ks. tulkinnasta myös valtiovarainministeriön ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista, 30.5.2022 VN/16224/2022, s. 5.

9 Ks. Koskinen s. – Kulla H. (2019) Virkamiesoikeuden perusteet. 8. uudistettu painos. AlmaTalent, Helsinki, Online, pää-luku VI virantäyttö, luku 5.

10 Yleisten nimitysperusteiden sisällöstä ks. HE 1/1998 vp, s. 179–180. Valtiovarainministeriön ohje VN/16224/2022, s. 5.

11 HE 298/2014 vp, s. 27–29. Käytännössä osoitetun johtamistaidon osa-alueita kuvataan tarkemmin periaatteellisenä ohjeena noudatettavassa valtiovarainministeriön tuottamassa oppaassa Valtiovarainministeriö (2020) Valitse oikein. Opas valtionhallinnon johtajien ja asiantuntijoiden rekrytointiin. 2. uudistettu painos, valtiovarainministeriö, Helsinki, s. 45–47.

12 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja valtion virkamieslain 5 §:n muuttamisesta, HE 142/2004 vp, s. 1, 9 ja 14.

13 Ks. HE 142/2004 vp, s. 10, jonka mukaan linjajohto ministeriössä kuuluu kansliapäällikölle ja kansliapäällikkö ei ole valtiosihteerin alainen.

Johtamistehtävän osatekijöiden painotukset poikkeavat toisistaan kulloinkin kyseessä olevan johtamistehtävän ja sen tarpeiden mukaan. Korkeammassa johtamistehtävässä korostuvat strateginen johtajuus, kyky vaikuttaa toimintaympäristöön ja toimia roolimallina sekä koko organisaatiokulttuurin edustajana. Ministeriöiden kansliapäälliköiden tehtävissä korostuvat kyky toimia yhteistyössä poliittisen päättäjän kanssa sekä kyky välittää hallituksen ohjelmat ja yhteiskunnalliset tavoitteet hallinnonalan strategioiksi ja tavoitteiksi.¹⁴

Nimitysperusteita ei ole asianmukaista kiinnittää hallitusohjelman tiettyihin tavoitteisiin ja niiden mukaisten asioiden tuntemiseen. Kansliapäällikön, alivaltiosihteerin tai osastopäällikön taikka viraston päällikön tehtävissä on kyse vaalikautta pitkäaikaisemmasta sekä yhtä tai muutamaa tavoitetta laaja-alaisemmasta yleisestä johtamistehtävästä. Valmiuksia tulee olla johtaa moninäkökulmaista ja puolueetonta valmistelua ja toimeenpanoa. Ministeriön ylimmältä virkajohdolta vaaditaan valmiuksia turvata valmistelun ja hallinnon integriteetti sekä johtaa valmistelussa ja yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa vaihtoehtojen ja vaikutusten objektiivista arviointia mukaan lukien kustannustehokkuuden, tuottavuuden ja talouden näkökulmat siten, että kulloinenkin poliittinen johto voi luottaa virkavalmistelun ja toimeenpanon laatuun, puolueettomuuteen ja tehokkuuteen sekä hyvän hallinnon toteutumiseen.

Julkinen johtaminen on olennaisesti kansanvaltaisesti valitun poliittisen johdon – jolla on myös oikeudellinen vastuu toiminnastaan – ja virkavastuussa olevan, jatkuvuutta, monipuolisen valmistelun ja virkamiesvaikuttamisen sekä tehokkaan toimeenpanon kykyjä omaavan virkajohdon vuorovaikutuksellista toimintaa. Dialogisuuden ja vuo-

rovaikutteisuuden painoarvo on johtamisessa vahvistunut. Taito ja kyky jatkuvaan kehittymiseen ja erilaisten johtamisotteiden käyttämiseen, valmiudet yhdistää eri näkökulmia ja ihmisiä vuorovaikutteisissa menettelyissä ja näytöt esimerkiksi toiminnasta korkean integriteetin mukaisesti ovat yhä tärkeämpi osa johtajuutta.

Ministeriön kansliapäällikön valtioneuvoston ohjesääntöön perustuvana tehtävänä on johtaa säädösvalmistelua ja vastata sen laadusta. Osastopäälliköllä tämä on väistämättä usein keskeinen osa johtamistehtävää ainakin lainvalmistelusta vastaavilla politiikkaosastoilla. Kun lainvalmistelu on perustuslain ja sen soveltamiskäytännön perusteella Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä yksi tärkeimmistä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tehtävistä, tulisi tämän edellyttämien valmiuksien myös näkyä osana kansliapäälliköille, alivaltiosihteereille ja osastopäälliköille asetettavia johtamisen sisällöllisiä vaatimuksia ja valmiuksia.¹⁵ Samoin valmiudet ennakoivaan johtamiseen ja riskeihin sekä yllättäviinkin kriiseihin varautumiseen sekä sen edellyttämään uudistumiseen ovat näkökulmia, joiden painoarvo myös oikeudellisista syistä on vahvistumassa.¹⁶

Virkanimityksen kannalta johtamistehtävän tuoksellisuuden ja laadun arviointi on keskeistä arvioitaessa hakijoita.¹⁷ Tämä asettaa vaatimuksensa johtajuuden arvioinnin ammattimaisuudelle ja palautteelle johtajille sekä virantäytön valmisteluvaiheessa hakukriteerien määrittelylle ja virkanimitysprosessissa hakijoiden ansiovertailulle. Valtiovarainministeriön asettama valtionhallinnon johtamisen

¹⁴ Ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin vastaus 15.8.2019 OKV/1193/1/2019 Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön nimityksessä ei huomautettavaa. Ks. myös HE 298/2014 vp, s. 27–29 sekä valtiovaraministeriö (2020), s. 45.

¹⁵ Lainsäädäntötyön johtaminen sekä talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesitysten laadinta ovat parlamentarismien kannalta valtioneuvoston tärkein ja keskeisin tehtäväkokonaisuus, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta, HE 60/2010 vp, s. 14.

¹⁶ Ks. tästä hallintotieteellisessä kirjallisuudessa pandemian ope-
tuksena esimerkiksi Ansell C. et al. (2021) The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems, *Public Management Review*, 23:7, 949-960.

¹⁷ Valtion virkamieslaki 8 §, HE 298/2014 vp, s. 27–29.

kehittämishanke on tehnyt huomionarvoisia kehittämishankkeita muun muassa johtamisen arvioinnista. Ehdotusten eteenpäin vieminen ja eteenpäin kehittäminen olisi hyvää vastausta huoliin, joita hallinnon toimintakyvyn heikkenemisestä on esitetty.¹⁸

Yleisten hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden merkitys

Virkanimityksissä harkittavalla käytöllä vahvasti ohjaavia sekä rajoittavia hallintolain mukaisia oikeusperiaatteita ovat tarkoituksidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate ja yhdenvertaisuus ja tasapuolisuus. Virat on perustettu julkisten tehtävien hoitamiseksi. Siksi virkaan nimitetään sellainen hakija, jolla on parhaat edellytykset hoitaa virkaan kuuluvia tehtäviä menestyksellisesti. Virkanimitystä ei voida tehdä jonkin muun tarkoituksensa toteuttamiseksi kuin henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja parhaaseen viranhoitoon pystyvän henkilön saamiseksi virkaan.¹⁹

Virkanimityksien valmistelu ja esittely kuuluvat esittelevän ministeriön tehtäviin ja vastuulle perustuslain 67 §:n 2 momentin ja 68 §:n säännösten perusteella. Virkanimityksissä ministeriötä koskee hallintolain 31 §:n säännös selvittämismenettelyistä. Valmistelevan ministeriön ja erityisesti nimityksen esittelevän virkamiehen tehtävänä on virkavastuulla huolehtia siitä, että hallintolaissa säädetty selvittämismenettely täyttyy kussakin virantäyttömenettelyn vaiheessa ja nimitysproses-

sisä kokonaisuutena.²⁰ Lisäksi ministeriön ja esittelijän on huolehdittava siitä, että tarkoituksidonnaisuuden ja tasapuolisuuden sekä objektiviteetin periaatteet toteutuvat ja syrjintäkieltoja ei loukata.

Poliittinen ura tai puolueen jäsenyys eivät saa olla ratkaiseva tekijä virkanimityksissä. Menestyksellinen toiminta yhteiskunnallisissa tehtävissä voi viran tehtävistä riippuen olla kuitenkin osa perustuslaissa tarkoitettua koeteltua kansalaisuutta. Sitä se on, jos siitä on kertynyt työkokemusta tai siihen verrattavaa kokemusta, joka on objektiivisesti arvioiden hyödyllistä täytettävän viran hoidossa. Poliittinen ura ei saa olla myöskään este nimitykselle, mikä johtuu jo syrjintäkiellosta.

Nimityksen tulee aina perustua objektiivisiin seikkoihin ja objektiivisesti perusteltuun käsitykseen siitä, kuka parhaiten täyttää kelpoisuusvaatimukset ja viran hoidolle asetetut vaatimukset riippumatta siitä, oliko jollain hakijalla poliittista taustaa tai ei. Jos tämä johtaa politiikassa tunnetuksi tulleen henkilön valintaan, hänen valintansa perustetaan samoin kuin kenen tahansa muunkin parhaimmaksi arvioidun hakijan valinta objektiivisiin ja johdonmukaisesti perusteltuihin seikkoihin siten, että myös ulkopuolinen tarkastelija voisi hyväksyä argumentaation, vaikka saattaisi olla joiltain osin eri mieltä.

Virkanimityksiä ja niiden valmistelua koskevat olennaisesti avoimuuden ja ratkaisuiden perustelemisen vaatimukset. Avoimuus on julkisuusperiaatteen mukaista asiakirjajulkisuutta laajempi vaatimus ja vaatii ratkaisuiden perustelemista ja virantäytössä

18 Ks. Valtiovarainministeriö (2022) Johtamista yhteiseksi hyväksi. Valtionhallinnon johtamisen kehittämishanke. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:37, valtiovarainministeriö, Helsinki, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-247-5>.

19 Hallintolaki 6 ja 45 §, hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta, HE 72/2002 vp, s. 55. Koskinen ja Kulla (2019), alaluku VI.5.2.

20 Ylimmän johdon virkojen virantäyttöprosessin vaiheista ks. valtion virkamieslain 6 a ja 6 c § sekä valtioneuvostosta annetun lain ja valtioneuvoston ohjesäännön säännökset asian esittelystä valtioneuvoston yleisistunnolle. Ks. myös Valtiovarainministeriö (2020), liite 1, s. 109 rekrytointiprosessin kuvaus, jossa virkanimitysprosessi jaetaan valmistautumisvaiheeseen, arviointivaiheeseen ja kokoamisvaiheeseen. Ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 28.1.2022 OKV/2293/10/2020 ym. VAT:n ylijohtajan nimityksessä puutteellinen selvitys johtamiskokemuksesta. Päättökessä korostettiin nimitystä valmistelevan ministeriön selvittämismenettelyä ja vastuuta tehdä haastattelussa tarkentavia kysymyksiä sekä pyytää lisätietoja ja selvityksiä.

käytettävien tarkempien kriteereiden avointa esittämistä jo etukäteen. Oikeudellisesti kriteereiden ja perusteiden avoimuus toteuttaa julkisuusperiaatteen lisäksi keskeisesti objektiviteetin, tasapuolisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksia.

Tehtäväanalyysin objektiivisuutta, avoimuutta ja ammattimaisuutta on tarpeen vahvistaa

Virkanimitysprosessin valmistautumisvaiheessa tehtäväanalyysi on ylimmän johdonkin nimityksissä nimityksen onnistumisen ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen kannalta tärkeä tehtävä. Tehtäväanalyysissä olisi perusteltua määritellä johdettavan toiminnan ja organisaation sekä sen verkostojen toiminnan ja johtamisen tarpeiden arviointiin liittyen menestykselliselle johtamiselle asetettavat tarkemmat, nimittäjän harkinnassa olevat kriteerit ja painotukset. Tulevaisuuden johtamisen tarpeet hyvän hallinnon näkökulmasta on myös tarpeen systemaattisella tavalla ottaa huomioon johtamiselle asetettavia valmiuksia määriteltäessä. Nimityspäätöksen valmistelijan ja lopulta tekijän harkinnassa on, miten valintaa tehtäessä painotetaan viran tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita. Valtion ylimpiä virkoja täytettäessä nimittäjän harkintavaltaan kuuluu muun muassa tulevien johtamishaasteiden ja niiden edellyttämien valmiuksien arviointi sekä valmiuksien painotusten valinta.²¹

Tarvittavan johtajuuden ja hakijoiden arvioinnin kriteerit on oikeudellisesti perusteltua ilmoittaa hakuilmoituksessa. Hallinnon yleisten oikeusperi-

aatteiden toteuttamisen kannalta ei ole suositeltavaa, että ylimmän johdon hakuilmoituksissa toistetaan lakisääteiset kelpoisuusvaatimukset ja viran lakisääteiset tehtävät. Tällöin valinnan painotukset eivät ole etukäteen mahdollisten hakijoiden tiedossa. Kun ylimmän johdon virat ovat valtion virkamieslain perusteella määräaikaista, on jokainen hakukierros uusi valintatilanne silloinkin, kun viran edellinen haltija hakee jatkokautta. Tehtäväanalyysissä on tarpeen arvioida johtajalta ja johtamiselta vaadittavia ominaisuuksia ja johtajakaudella tarvittavien muutosten läpiviennin edellyttämiä valmiuksia.

Tehtäväanalyysin vahvistaminen olisi yksi tärkeimmistä keinoista lisätä johtamisen ja johdon valintojen ammattimaisuutta ja turvata objektiivisuus sekä myös ylimmän johdon tehtävissä toimivien ja henkilöstön näkökulmasta johtamisen ja sen kehittämisen ennustettavuutta. Hyvä käytäntö on tehtäväanalyysin valmistelussa kuulla myös henkilöstön odotuksia johtamiselta ja johtajuudelta. Korkein oikeus ja tuomarivalintalautakunta ovat hyvänä käytäntönä ryhtyneet käyttämään henkilöstön kuulemista osana päällikkötuomareiden valinnan valmistelua.

Tehtäväanalyysiin voidaan valtiovarainministeriön asettaman johtamisen kehittämishankkeen ehdotusten mukaisesti liittää päättymässä olevan johtamisen ammattimainen ja objektiivinen arviointi, joka voidaan liittää johtamissopimusmenettelyyn. Nähdäkseni suositeltavaa olisi myöskin, että valtionhallinnon johtamisen kehittämishankkeen ehdotuksissa tarkoitettu arviointiryhmä voisi osallistua tehtäväanalyysiin ja johtamiselta ja johtajalta vaadittavien edellytysten ja erityisten kelpoisuusvaatimusten painotusten laatimiseen asiantuntijana.²²

²¹ Ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin vastaus OKV/1193/1/2019 sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön nimityksestä ja päätös 12.02.2015 OKV/1161/1/2014 kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan nimittämisestä.

²² Valtiovarainministeriö (2022), s. 51.

Objektiviteetti ja tasapuolisuus oikeuskanslerin käytännössä

Oikeuskanslerin valtioneuvoston päätöksentekoon kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa edellytetään, että lakiin perustuvien yleisten ja erityisten kelpoisuusvaatimusten täyttyminen arvioidaan ja todetaan analyttisesti osa-alueittain. Valtioneuvoston laillisuusvalvonnassa vaaditaan, että esittelyasiakirjoissa tulee myös selkeästi todeta kokoavasti se, ketkä kaikki hakijat täyttävät kaikki kelpoisuusvaatimukset. Samoin laillisuusvalvonnassa vaaditaan, että nimitysmuistiossa haastateltavien valinta perustellaan viran tehtävistä, kelpoisuusvaatimuksista ja hakuilmoituksesta johdetuilla vaatimuksilla.

Haastattelu on tärkeä keino saada lisätietoja hakijoista ja heidän taidoistaan, kyvyistään ja koetellusta kansalaiskunnosta sekä näkemyksistä haettavana olevan viran mahdolliseen hoitamiseen liittyen. Haastattelu on myös hakijalle tärkeä tilaisuus tuoda esille ansioitaan ja muita tietoja sekä ylimmän virkamiesjohdon tehtävien täytössä ajatuksiaan johtamisesta. Eri taustaisten ansioituneiden hakijoiden tasapuolinen haastattelu on tärkeää. Sisäisillä ja tunnetuiksi oletetuilla hakijoilla ja viran nykyisellä hoitajalla on myös oikeus tulla tasapuolisesti haastatelluksi. Haastattelun johtaminen ja toteuttaminen on osa nimittävälle viranomaiselle kuuluvaa asian selvitysvetollisuutta. Haastattelussa saadut tiedot kuvataan kaikkien hakijoiden kannalta tasapuolisesti ja objektiivisesti. Olen laillisuusvalvonnassani vaatinut nimitysmuistioon perustelut, jos haastattelua ei ole käytetty.

Nimitysmuistion ansiovertailussa saa käyttää vain perusteita, jotka ovat johdettavissa viran kelpoisuusvaatimuksista, hakuilmoituksessa mainituista viran menestyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä ja virkaan kuuluvista tehtävistä.²³ Samantyyppiset ansiot tulee selostaa samassa laajuudessa

ja siten, että objektiivinen vertailu on mahdollista.²⁴ Ansiovertailussa tulee olla myös johdonmukainen. Painotukset eivät saa muuttua hakuilmoitukseen verrattuna, ja painotuksissa tulee käyttää objektiivisia perusteita. Tasapuolinen ja objektiivisiin seikkoihin kiinnittyvä perusteleminen on tärkeä keino torjua epäasiallista poliittista vaikuttamista ja epäasiallisia poliittisia nimityksiä.

Kehittämisehdotuksia ammattimaisuuden ja integriteetin vahvistamiseksi

Hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen ja ammattimaisen valintaprosessin vahvistaminen valtionhallinnon ylimmän virkajohdon järjestelmässä ja nimityksissä olisi eduksi isänmaamme asioille ja luottamukselle niiden hoitoon. Luottamusta hyvään hallintoon sekä poliittisen ja virkajohdon tasapainoa voidaan parantaa ryhtymällä tekemään kaikissa valtionhallinnon ylimmän johdon virkojen virantäyttöprosesseissa etukäteen riittävän laaja ja ammattimaisesti toteutettu tehtäväanalyysi ja määrittelemään sen perusteella jo hakuilmoitukseen tarkemmat odotukset hakijoille ja johtamistehtävään haettavalle johtajuudelle. Tämä parantaa merkittävästi avoimuutta ja objektiivisuutta sekä ammattimaisuutta. Olisi perusteltua myös valtiovarainministeriön asettaman ylimmän johdon kehityshankkeen pohjalta vakavasti harkita virkakauden pidentämistä seitsemään vuoteen ja lisäksi mahdollisuutta taustavirkaan muutamaksi vuodeksi kauden jälkeen. Vaihtoehtona olisi harkittava alun perin järjestelmää kehitettäessä ajatuksena ollutta pysyvää palvelussuhdetta. Valtiolla tulee olemaan suuri tarve eri tavoin painottuvalle ja erilaisellekin johtajaosaamiselle eri tehtävissä mukaan lukien isojen hankkeiden projektiluonteiset tehtävät.

²³ Ks. esimerkiksi oikeuskanslerin ratkaisu OKV/1193/1/2019 sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön nimityksestä.

²⁴ Tässä apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa OKV/977/10/2020 esitetty tulkintalinjaus soveltuu hyvin myös ylimmän virkamiesjohdon nimityksiin.

Mikko Puumalainen

PITÄISIKÖ VIRKAMIEHIÄ PANNA SYYTTEESEEN ENEMMÄN?

Laillisuusvalvonnan ja esitutinnan suhteesta

Laillisuusvalvonta ja rikosprosessi puuttuvat molemmat lainvastaisiin menettelyihin. Niillä on keskenään useita yhtymäkohtia. Tyypillinen lähtötilanne on kansalaisen tekemä ilmoitus epäilystä lainvastaisuudesta virkatoiminnassa. Laillisuusvalvonnan ja rikosprosessin tavoitteet, kohteet ja menettelyt ovat kuitenkin erilaisia, ja ne ovat selkeästi erillisiä ja erilaisia prosesseja.

Laillisuusvalvonta tutkii viranomaistoiminnan lainmukaisuutta ja kohdistaa toimensa siihen. Oikeuskansleri valvoo, että ”tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa” (perustuslaki 108 § 1 momentti). Rikosprosessissa syyttäjä huolehtii ”rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta (syyttäjän) käsiteltävänään olevassa asiassa tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla” (laki Syyttäjälaitoksesta 2 luku 9 §). Poliisin tehtäväksi on säädetty muun muassa ”rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvit-

täminen ja syyteharkintaan saattaminen” (poliisilaki 1 luvun 1 §:n 1 momentti).

Rikosprosessia voi luonnehtia ankaran määrämuotoiseksi. Laillisuusvalvonta on taas luonteeltaan joustavampaa ja harkinnanvaraisempaa. Laillisuusvalvonta on myös oikeusturvakeiden sääntelemää. Esimerkiksi valvottavaa on tietyin edellytyksin kuultava. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (oikeuskanslerilaki) 5 §:n mukaan ”jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeuskanslerin on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi”.

Kumpaankin menettelyyn liittyy myös oikeusturvakeita, jotka nimenomaisesti pitävät laillisuusvalvonnan ja rikosprosessin toisistaan erillisinä. Näistä tärkein on itsekriminointisuoja, jonka mukaan rikoksesta epäillyn ei tarvitse myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen. Virkamiestä muistutetaan tästä hänelle kuuluvasta oikeudesta, jos laillisuusvalvonnallisessa tutkinnassa tällainen mahdollisuus näyttää olevan. Rikosprosessissa ei myöskään hyödynnetä näin saatuja tietoja.

Rikosprosessin kohteena on tyypillisesti yksittäinen tapahtuma tai tapahtumat ja tyypillisesti

yksilöiden tai yhteisöjen toiminta. Laillisuusvalvon-
nassa pyritään yksittäisen tapahtuman selvittämi-
sen ohella yhä useammin kiinnittämään huomiota
myös viranomaistoiminnan ja sen lainmukaisuus-
den laajempiin olosuhteisiin ja edellytyksiin. Lail-
lisuusvalvonnessa pyritään kiinnittämään huomiota
myös viranomaistoiminnan ja sen lainmukaisuus-
den laajempiin olosuhteisiin ja edellytyksiin. Katse
on siis sekä tapahtuneesta että tulevassa. Yhteistä
molemmille on myös se, että vaikka tavoitteena on
puuttua lainvastaisuuksiin, myös niitä koskevien
syytösten aiheettomuus todetaan selvästi.

Toisinaan kantelija ja yleisö odottavat, että lail-
lisuusvalvojan tulisi määrätä enemmän virkamie-
hiä koskevia asioita tutkittavaksi esitutkinnassa ja
ennen kaikkea määrätä syytteitä nostettavaksi. Lail-
lisuusvalvonnan ja rikosprosessin yhteyden tulisi
siten olla kiinteämpi.

Oikeuskanslerilain 5 a §:n mukaan tämä sinänsä
on kyllä mahdollista. Oikeuskansleri voi nimittäin
määrätä suoritettavaksi poliisilain mukaisen poliisi-
tutkinnan tai esitutkintalain mukaisen esitutkinnan
tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

Myös syytteitä voi määrätä nostettavaksi.
Perustuslain 110 §:ssä tämä toimivalta on sanottu
ytimekkäästi. Siinä ilmenee myös oikeuskansle-
rillä oleva erityinen syyteoikeus, joka koskee tuo-
mareita. ”Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan
lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää
oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa
syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös
muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.”
Myös edempänä enemmän käsiteltävässä oikeus-
kanslerilain 6 §:n 1 momentissa viitataan syytteen
nostamisen mahdollisuuteen.

Olen käyttänyt kuitenkin lain tarjoamaa mah-
dollisuutta säästeliäästi. Vuonna 2021 määräsin
yhden syytteen nostettavaksi, ja kertomusvuonna
2022 niitä oli kolme. Tämä ei poikkea olennai-
sesti aiempien vuosien tilastoista. Tunnusomaista

syytteesen johtaneille tapauksille on myös ollut,
että ne ovat koskeneet käräjäoikeuksien toimin-
taa. Poikkeuksellisenä voi pitää rikoskomisariota
koskenutta syytemääräystä, joka johti tuomioon
tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomis-
esta (ks. oikeuskanslerin kertomus 2021, s. 153,
OKV/552/70/2020).

Huomion kiinnittäminen pelkästään näihin
tilastoihin antaa kuitenkin vääran kuvan rikosoi-
keudellisen arvioinnin asemasta ratkaisutoimin-
nassa. Apulaisoikeuskanslerin tai hänen sijaisensa
laillisuusvalvonnessa nimittäin rikosoikeudellinen
arvio ei koske vain esitutkintaan määräämistä tai
syytteiden nostamista, vaan myös huomautusten
antamista. Vuonna 2021 laillisuusvalvonnallisenä
seuraamuksena annettiin 54 huomautusta. Kerto-
musvuonna luku oli 67.

Huomautuksesta on säädetty oikeuskansleri-
lain 6 §:n 1 momentissa: ”Jos virkamies, julkisyh-
teisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää
hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättä-
nyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri
voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen
varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syyt-
teen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös
viranomaiselle tai muulle yhteisölle.”

Huomautusseuraamuksen kiinteä yhteys rikos-
oikeudelliseen arviointiin ilmenee myös lain 6 §:n
4 momentista. Sen mukaan huomautuksen anta-
mista koskeva ratkaisu voi sisältää rikoksen syyksi-
lukemisen. Säännöksessä on tarkempia määräyksiä
tällaisen ratkaisun saattamisesta tuomioistuimen
käsiteltäväksi.

Laillisuusvalvonnallisenä seuraamuksena huo-
mautus on vakava. Ensimmäisenä edellytyksenä on,
että tutkinnassa on ilmennyt virkamiehen mene-
telleen lainvastaisesti. Tämä on useimmiten myös
virkavelvollisuuden rikkomista koskevan rikoslain
40 luvun 9 §:n ensimmäinen edellytys. Sen mukaan
”jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahal-

laan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädettyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa ---”.

Laillisuusvalvojan kokonais-arvioinnista

Rikossäännöksen soveltamisalaa on kuitenkin rajoitettu olennaisesti. Teolta nimittäin edellytetään myös, että se ei ole ”huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut (siihen) liittyvät seikat ... kokonaisuutena arvostellen vähäinen”. Seuraamuksena on sakko tai vankeutta enintään yksi vuosi ja voi olla myös viraltapano. Vastaavanlainen rajaus sisältyy myös rikoksen tuottamuksellisen tekemuodon (rikoslaki 40 luku 10 §) ja ratkaisukäytännössäni myös esiintyneen tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen (rikoslaki 40 luku 5 §) tunnusmerkistöihin.

Huomautusseuraamus sisältää siten usein myös rikosoikeudellisen arvioinnin, ja sitä harkittaessa arvioidaan myös, ylittyykö esitutkinta- ja syytekynys. Tämä pohdinta kirjoitetaan näkyviin huomautusseuraamukseen päätyvissä ratkaisuihin lähinnä rajatapauksissa. On myös hyvä huomata, että huomautus annetaan ”vastaisen varalle”, eli se ei ole vain jo tapahtunutta koskeva arvio, vaan myös varoitus tulevaa varten. Eli virheen uusiminen voi sitten jo johtaa rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin.

Rikoslain virkavelvollisuuden rikkomista koskevan tunnusmerkistön ensimmäinen edellytys on säännösten tai määräysten vastaisuus. Tämä usein toteutuu, jos laillisuusvalvonnallisessa tutkinnassa todetaan lainvastaisuus. Tämän jälkeen arvioidaan teon vähäisyys tunnusmerkistön tarkoittamassa mielessä ottamalla huomioon teon haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät syyt ”kokonaisuutena”. Tällainen seikka on muun muassa

teon tai laiminlyönnin osoittama virkamiehen huolimattomuuden aste tekohetken olosuhteissa. Korkeimman oikeuden mukaan ”vähäisinä ei ole pidetty sellaisia virkavelvollisuuden rikkomisia, jotka ilmentävät tekijässä välinpitämättömyyttä virkavelvollisuuksia kohtaan” (KKO 2020:78 kohta 19; KKO 2022:31, kohta 8).

Ratkaisukäytännössäni olen kiinnittänyt huomiota tuomarin virheen vähäisyyttä arvioidessani muun muassa siihen,

- onko virheestä aiheutunut vastaajalle haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia, kuten vapauden menetys, tai muulle asianomistajalle, erityisesti virkasalaisuuden paljastuttua, vahinkoa;
- onko tuomarin menettelyyn liittynyt moitittavuutta lisääviä seikkoja, kuten esimerkiksi syyteoikeuden vanhentuminen tuomarin oman laiminlyönnin seurauksena;
- onko virhe ollut vain yksi osa laajaa oikeudenkäyntiä tai
- onko pääkäsittely ollut virheen vuoksi kokonaisuudessaan tarpeeton ja aiheuttanut tarpeettomia kuluja valtiolle.

Joskus kokonaisarvion punninta on hienojakoista ja siihen vaikuttaa esimerkiksi epäillyn asema sekä tuomioistuinyksikön tilanne. Kokonaisarvioinnissa olen voinut päätyä antamaan huomautuksen, vaikka virheen seuraamukset ovat voineet olla varsin haitalliset ja vahingolliset. Esimerkiksi kokematon käräjänotaari on tuomioistuinharjoittelunsa alkuvaiheessa tehnyt yksittäisen huolimattomuusvirheen eivätkä tuomioistuimen tarjoama ohjaus ja perehdytys ole olleet riittävää (OKV/507/31/2020).

Käräjänotaari ei ole valmis tuomari, ja harjoittelu on siihen tähtäävää koulutusta. Harjoittelun järjestävän tuomioistuinyksikön vastuu on silloin suurempi. Puutteellinen ohjeistus ja ohjaus on syytä silloin huomioida kokonaisarvioinnissa.

Kokeneen tuomarin kohdalla vastuu samankaltaisesta virheestä on ankarampi, koska häneltä voidaan edellyttää jo itsenäisempää ja ammattitaitoisempaa työskentelyä. (OKV/2029/31/2020)

Teon tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta punnitaan luonnollisesti myös. Tämä on useimmiten jokseenkin pulmatonta. Tahallisuustunnusmerkistön täytyminen on harvinaista, muttei poikkeuksetonta. Yhdessä tapauksessa esitutinnan perusteella oli todennäköiset syyt epäillä, että haastemies oli tahallaan antanut käräjäoikeudelle tiedoksiantoasiassa vääransisältöisen estetodistuksen. Hän oli antanut myös haastemiesten esimiehelle totuudenvastaista tietoa kahdesti. (OKV/1790/10/2020)

Virkarikossäännöstö ei ole pikku virheitä varten

Sen sijaan tuottamuksellisuusedellytys toteutuu säännönmukaisesti. Virkatoiminnan luonteen mukaisesti tämä kynnys voi ylittyä verraten helposti. Virkatoiminnan sujuvuuden turvaamiseksi lainsäätäjä onkin rajoittanut rangaistavuutta edellä mainitulla vähäisyysrajauksella. Hallinto ja lainkäyttö vaikeutuisivat, jos jokainen virhe johtaisi syytteen vaaraan. Virkarikossäännösten uudistamisessa korostettiin, ettei aivan vähäisempiä lainrikkomisia ole tarpeen käsitellä rikosoikeudellisesti: ”vaikka tuottamuksellisetkin virkarikokset jäisivät rangaistaviksi, rangaistavuuden ulottaminen vähäisiin, lähinnä määrättyä menettelytapaa koskevien säännösten rikkomuksiin, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavampaa merkitystä, ei nykyoloissa ole tarkoituksenmukaista”. (HE 58/1988 vp, s. 19)

Lakivaliokunta puolestaan korosti, että ”(V)iranomaisten tulee kuitenkin noudattaa tarkkaa harkintaa tuomioistuinmenettelyn käynnistämisessä tuottamuksellisten virkarikosten takia varsinkin silloin,

kun on käytettävissä muitakin seuraamusmuotoja” (LaVM 7/1989 vp, s. 2).

Korkeimman oikeuden sanoin ”rangaistusvastuuta (ei) ole perusteltua ulottaa sellaisiin yksittäisiin tekoihin, jotka jäävät tekijän syyllisyyden asteen kannalta vähäisiksi ja jotka eivät muutoinkaan edellytä rangaistuksen tuomitsemista” (KKO 2022:31, kohta 8).

Voi olla tietyllä tavalla lohdullista, ettei rikoslain tarkoittamia vähäistä vakavampia virkavelvollisuuden loukkauksia kuitenkaan esiinny ratkaisukäytännössäni taajaan. Tähän liittyy myös se, että laillisuusvalvojalla ei ole esitutkintapakkoa toisin kuin poliisilla. Esitutkinta ja syyte ovat vain yksi mahdollinen toimintavaihtoehto.

Esitutkintaan määräämisessä ei ole välttämättä kyse aina siitä, että laillisuusvalvonnallisesti tutkitun asian tapahtumainkulku tai tekijät olisivat tarkasti tiedossa. Nämä seikat saattavat jäädä epäselviksi, ja esitutkintaa tarvitaan asian selvittämiseksi. Tähän viittaa myös oikeuskanslerilain 5 a §:n lopussa oleva maininta ”tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi”. Laillisuusvalvojan käytössä esitutkinta on siis osa laillisuusvalvontaa. Sen jälkeen voidaan nostaa syyte, tehdä syyttämättäjäättämisspätös, päätyä laillisuusvalvonnallisiin seuraamuksiin tai luopua niistä tyystin.

Virkatoimintaan liittyy paljon harkintavallan käyttöä, jolloin rikostunnusmerkistön edellyttämä säännösten tai velvollisuuksien rikkomisen ei ole usein selkeästi todennettavissa. Ei ole osoitettavissa jotain selkeää sääntöä tai määräystä, jonka rikkomisesta olisi kysymys. Tässä tuomarit ovat usein eri asemassa: oikeudenkäyntiin ja lain soveltamiseen liittyy harkintavallan lisäksi myös useita ehdottomasti noudatettavia sääntöjä, kuten rangaistusasteikot tai määrääjat, joiden noudattamatta jättäminen on selkeästi lainvastaista.

Verraten yleistä on myös, että lainvastainen tila on sinänsä riidatonta, mutta vastuun kohdentami-

nen voi olla vaikeaa tai kohtuutonta. Lainvastaisesti toimivan hallinnon ongelmat esimerkiksi lainmuokaisten käsittelyaikojen saavuttamisessa saattavat olla yleisempiä ja rakenteellisia sekä yksittäisen virkamiehen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Tällöin olen usein päätenyt kohdistamaan seuraamuksia virastolle yksittäisten virkamiesten sijasta (esimerkiksi OKV/547/10/2020) ja pyrkinyt saamaan pitkäjänteisesti kohennusta näihin rakenteellisiin ongelmiin.

Vakavissa tapauksissa, joissa selvittämisintressi ja perus- ja ihmisoikeuksien loukkaus on merkittävä, olen kuitenkin päätenyt määräämään esitutkinnan suoritettavaksi muun muassa vastuusuhteiden selvittämiseksi. Tästä on esimerkkinä oma-aloitteisesti tutkimani poliisin menettelyä lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten esitutkinnoissa koskeva asia (OKV/325/70/2022, ks. s. 153).

On kuitenkin syytä huomata, ettei esitutkinta välttämättä ole laillisuusvalvonnallisia keinoja tehokkaampi tapa tutkia viranomaistoimintaa. Rikosprosessissa epäillyllä ei ole velvollisuutta vaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen. Laillisuusvalvonnassa asetelma on toinen: perustuslain 111 §:n perusteella oikeuskanslerilla ”on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot”. Mahdollisuudet hankkia laillisuusvalvonnallisia selvityksiä ovat myös joustavat: oikeuskanslerilain 4 §:n 2 momentin mukaan ”asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys”. Mikäli kyse on tavanomaisesta laillisuusvalvonta-asiasta eikä syytteen vaaraa ole, virkamiehen on pysyttävä totuudessa. Tästä poikkeaminen on lähtökohtaisesti rangaistava teko, ja totuudenvastainen viranomaisen antama selvitys voi siis johtaa rikostunnusmerkistön täyttymiseen.

Viranomaisten toimia valvovat myös muut kuin ylimmät laillisuusvalvojat, kuten erityisvaltuutetut, aluehallintoviranomaiset, poliisi ja kansalai-

set. Usein laillisuusvalvojaa ei tarvita kansalaisten ilmoitettua epäilemäästään virkarikoksesta suoraan poliisille tai erityisvalvontaviranomaiselle.

Tuomareiden kohdalla on käytössä kuitenkin myös tätä täydentäviä erityisiä menettelyjä. Oikeuskanslerinvirastossa tarkastetaan vuosittain tuuhasia käräjäoikeuksien antamia rangaistustuomioita. Hovioikeuksille on laissa asetettu velvollisuus ilmoittaa oikeuskanslerille havaitsemistaan, mahdollisesti virkasyytteesen johtavista virheistä. Oikeuskansleri on lisäksi esittänyt poliisille pyynnön ilmoittaa tutkittavaksi tulleista rikoksista, joissa on kyse tuomarin epäilystä lainvastaisesta menettelystä virkatuimessa. Tuomarien ja muun lainkäyttöhenkilöstön toimintaa valvotaan siten tehokkaasti. Hehän käyttävät merkittävää julkista valtaa ja puuttuvat päätöksillään tuntuvasti kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksiin.

Valvontajärjestelyjä selittää myös perustuslain 3 §:n 3 momenttiin perustuva tuomiovaltaa käyttävien riippumattomien tuomioistuinten aseman turvaaminen. Säännös rajoittaa muun muassa syyteoikeutta, ja tuomarien syytteesen asettaminen edellyttää ylimmän laillisuusvalvojan määräystä. Tuomioistuinten riippumattomuus taataan antamalla syyteoikeus vain ylimmän, ja niin ikään itsenäisen ja riippumattoman, laillisuusvalvojan käytettäväksi.

Nämä seikat yhdessä selittävät tuomareita ja muuta lainkäyttöhenkilöstöä koskevien virkasyyteasioiden painottumisen ratkaisukäytännössäni.

Tilastot (ks. kertomus s. 207) vahvistavat sen, että valtaosa tutkimistani ja toteamistani viranomaisten virheistä ei päädy esitutkintaan tai syyteteisiin. Tämä on myös yhteensopiva modernin laillisuusvalvonnan laajemman tehtävän kanssa. Sen mukaan laillisuusvalvonta puuttuu monipuolisesti virheellisiin menettelyihin ja ohjaa virheettömämpään virkatuimintaan eikä yksistään pyri olemaan rankaisevaa. Tavoitteena on saattaa viranomaisten toimintatavat turvaamaan paremmin hyvää hallintoa ja perus- ja ihmisoikeuksia.

Luottamus ja vastuunalaisuus oikeusvaltion perustana – laillisuusvalvonta varmistajana

Demokraattisessa oikeusvaltiossa viranomaistointiminta palautuu jokaisen tuntemaan luottamukseen yhteiskunnan toimivuudesta ja tunteeseen todellisesta osallisuudesta. Se, että tuntee palvelevansa yhteiskuntaa, jossa kaikki voivat olla mukana ja joka kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia, luo perustan myös viranomaistoiminnalle. Silloin virkamiehet, tuomarit ja hallinto ovat sitoutuneet noudattamaan lakia ja toimimaan eettisesti korkeatasoisesti.

Virheitä toki tehdään, mutta tästä arvolähdekohdasta laillisuusvalvojan korjaavat ja ohjaavat toimet voivat todella olla vaikuttavia. Hyvin usein virkamiesten antamissa selvityksissä virheitä ollaankin pahoillaan, harmissaan ja joskus häpeissään. Huolimattomuuden selityksenä on usein väsymys, kiire tai liiallinen työkuorma. Silloin esimerkiksi tuomarin tutkimassa laajassa jutussa kaikkia yksityiskohtia ei tule tarkistaneeksi tai

tietojärjestelmien käyttö saattaa aiheuttaa yllätyksiä. Harvemmin, mutta toisinaan kyllä, ammattitaito tai arvostelukyky pettävät.

Inhimilliset tekijät on otettava huomioon laillisuusvalvonnassakin. Tärkeää on kuitenkin muistaa lainkäytön ja hallinnon olevan yhteisen yhteiskunnan ja sen kansalaisten palveluksessa, jolloin tuomari ja virkamies ovat heille virheistään lain edellyttämmin tavoin vastuussa. Huolimattomuus voi joskus johtaa myös isoihin vahinkoihin: esimerkiksi menetettyä vapautta ei saa takaisin. Vahva lähtökohta on myös muistutus siitä, että kaikki virkamiehet eivät toimi myöskään eettisesti tai lain mukaan. Onneksi se on poikkeuksellista, mutta siihenkin on syytä olla varautunut.

Vasta uskottavasti toimiva vastuunalaisuus luo oikeusvaltion ja sen, että lakia tosiasiallisesti noudatetaan. Tehokkain ja ensisijainen tae on silloin viranomaisten ja virkamiesten korkea eettinen vakaumus sekä halu ja kyky toimia oikein. Laillisuusvalvonta on tässä yhtenä takeena ja taustalla, mutta valmiina.



2

YLEISTÄ

OIKEUSKANSLERI JA APULAIISOIKEUSKANSLERI

Valtioneuvoston yhteydessä on tasavallan presidentin nimittämä valtioneuvoston 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. Perustuslain perusteella oikeuskansleri on oikeudellisesti riippumaton, ylin laillisuusvalvoja.

Oikeuskanslerilla on yksinään päätösvalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla toimivallalla 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 valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasa-

vallan presidentin esittelyssä ratkaistavien asioiden valmistelijoina ja muiden valtioneuvostolle perustuslain mukaan kuuluvien hallitusasioiden käsittelijöinä, ylimpiä virkamiehiä, oikeuskanslerinvirastoa, kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita, Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua, asianajajien, julkisten oikeudenkäyntiavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvontaa, oikeuskanslerin lausuntoja sekä periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee suuren osan kanteluasioista. Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri tekee myös laillisuusvalvontakäyntejä tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä tarkastaa niiden toimintaa.

Vuonna 2022 oikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti ja apulaisoikeuskanslerina oikeustieteen tohtori, varatuomari Mikko Puumalainen. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty esittelijäneuvos, osastopäällikkönä Petri Martikainen on hoitanut vuoden 2022 aikana apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä 106 päivää.

TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET

Oikeuskanslerin perustehtävänä on turvata valtiojärjestyksen ja valtiosäännön peruseriaatteiden, erityisesti kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien sekä tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisuus- ja osallistumisoikeudet perus- ja ihmisoikeuksina ovat keskeisessä asemassa edistetessä valtiosäännön turvaamaa oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Oikeuskanslerin kaikessa laillisuusvalvonnassa on kysymys ihmisistä ja ihmisten oikeuksien toteutumisesta.

Oikeuskanslerin strategiana on, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan eri toimintamuotoja käytetään ja yhdistetään tehokkaalla, monipuolisella ja vaikuttavalla tavalla. Tarkoituksena on, että valtioneuvoston päätöksenteon valvonta, lainvalmistelun valvonta, asianajajien toiminnan valvonta, kanteluiden käsittely, valvontakäynnit (tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastukset), omien aloitteiden käsittely sekä muut valvonnan työtavat muodostavat johdonmukaisen ja yhteen sovitun kokonaisuuden. Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjaossa oikeuskanslerille keskitetyt tehtävät painottuvat erityisesti rakenteelliseen laillisuusvalvontaan. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutu-

misen valvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisiin esteisiin ja mahdollisuuksiin, perus- ja ihmisoikeuksien keskinäiseen tasapainoon, yhdenvertaisuuteen, osallistumisoikeuksiin, henkilötietojen suojaan ja julkisuuteen, vastuuseen ympäristöstä sekä digitaalisen hallinnon oikeuseriaatteisiin.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuuden valvonta

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Vakiintuneen ja pitkäaikaisen valtiosääntökäytännön mukaan oikeuskansleri on läsnä myös hallituksen iltakoulussa ja muissa hallituksen neuvotteluissa sekä hallituksen strategiaistunnoissa ja budjetti- ja kehysriihessä. Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein.

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston, ministerin tai 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 antavan siihen aiheetta, hän voi merkittyttä 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 ihmisyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle.

Oikeuskanslerin on pyydettyessä annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Ennakollisten kannanottojen antaminen ennen varsinaista päätöksentekoa tapahtuu joustavassa vuorovaikutuksessa. Valtioneuvostovalvonnan menettelymuotoja on tarkistettu aikaisemmasta ja kehitetty kannanottojen dokumentointia oikeuskanslerinviraston asianhallintajärjestelmässä. Oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisessa on kysymys valtioneuvoston toimenpiteiden laillisuuden ennakollisesta varmistamisesta. Muu oikeudellinen neuvonta ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin.

Edellä kuvattu pääosin ennakollinen virkatointen lainmukaisuuden valvonta kohdistuu valtioneuvoston osalta lähinnä valtioneuvoston yleisistuntoon ja ministerivaliokuntiin (valtioneuvoston jäsenten virkatointien laillisuuden valvonta) sekä ministeriöihin valtioneuvoston osina. Ministeriöihin hallintoviranomaisina ja hallinnonalojaan ohjaavina virastoina kohdistettavaa laillisuusvalvontaa käsitellään jäljempänä osana muuta viranomaisten laillisuusvalvontaa.

Perustuslain mukaan valtiovaltia Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Eduskunnan ylimmän valtioelimen asemasta seuraa, että oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu eduskunnan valtiopäivätoiminnan valvonta tai kansanedustajien toiminnan valvonta edustajantoimissaan. Vakiintuneen käytännön mukaan ylimmät laillisuusvalvojat, valtio-

neuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, eivät valvo toistensa toimintaa.

Oikeuskanslerin roolia tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien valvonnassa käsitellään tarkemmin jaksossa 4.

Tuomioistuinten, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Perustuslaissa turvatussa tuomioistuinten riippumattomuudesta seuraa joitain rajoituksia oikeuskanslerin laillisuusvalvonalle.

Oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan. Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Oikeuskansleri tarkastaa satunnaisella otannalla rangaistustuomioita, joita käräjäoikeudet ovat antaneet.

Oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi poliisitutkinnan tai esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

Tuomioistuimen, joka on tuominnut valtion virkamiehen tai kunnallisen viranhaltijan rikoksesta taikka hylännyt virkamiestä tai viranhaltijaa koskevan syytteen, on lähetettävä ratkaisustaan jäljennös oikeuskanslerille. Myös poliisi ja valtakun-

nansyyttäjän toimisto lähettävät näistä ilmoituksia oikeuskanslerille. Hovioikeuden on toimitettava alioikeuden valvonnassa havaitsemistaan asioista laatimansa kertomus tiedoksi oikeuskanslerille sekä ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa tuomioistuinlaitoksen virkamieheen tai syyttäjään kohdistuvan virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien on ilmoitettava tuomareiden epäiltyjä virkarikoksia koskevista asioista oikeuskanslerinvirastoon. Vuonna 2022 oikeuskanslerinvirastoon saapui 22 hovioikeuksien, yksi käräjäoikeuden ja 38 poliisin ilmoitusta tuomarien virkarikosasioista. Oikeuskanslerin oikeusvalvonnassa tarkastetaan vuosittain tuomioistuinten rangaistustuomioita otantana valtakunnallisesta tuomioistuinten ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmästä. Vuonna 2022 tarkastettiin 4 016 rangaistus tuomiota.

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

Oikeuskansleri voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeuskanslerille päätöksestään tai muista toimenpiteis-

tään asiassa oikeuskanslerin asettamassa määräajassa.

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen uuden, 1.10.2022 voimaan tulleen tehtävien jaon mukaan oikeuskanslerille on keskitetty asiat, jotka koskevat 1) hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita, 2) korruption vastaisen toiminnan järjestämistä ja 3) julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontuki- asioita. Uudistettua tehtävienjakoa ja sen toimeenpanoa käsitellään tarkemmin jäljempänä.

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

Oikeuskansleri voi ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää virkarikoksesta syytettäessä syyttäjänä on joko oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Muita syyttäjiä koskeissa virkarikosasioissa syyttäjänä on oikeuskansleri tai oikeusasiamies taikka oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat sopineet valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetusta laista ilmenevän periaatteen nojalla, että poliisin ilmoitukset syyttäjien mahdollisista virkarikosasioista toimitetaan ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menettellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttä-

mättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn (käsitys lain mukaisesta menettelystä taikka huomion kiinnittäminen hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävään näkökohtiin).

Jos yleinen etu sitä vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Tähän liittyen oikeuskansleri voi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. On myös mahdollista, että oikeuskansleri tekee toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen erimielisyyden sopimiseksi tai suosittelee viranomaista hyvittämään aiheutuneen vahingon. Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eräviä tulkintoja.

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

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

tehtäviä. Perustuslain mukaan julkinen hallinto-tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

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

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

Julkiset oikeusavustajat ovat asianajajien tapaan Suomen Asianajajaliiton valvonnan alaisia.

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

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

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen tehtävien jaon uudistaminen

Eduskunta hyväksyi 19.4.2022 uuden lain valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävienjaosta (330/2022). Lakiehdotus hyväksyttiin perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 3/2022 vp) pohjalta muutettuna siten, että oikeuskanslerille keskitetyistä tehtävistä poistettiin nimenomainen maininta valtioneuvoston, sen jäsenen ja tasavallan presidentin valvonnasta sekä ympäristöperusoikeuden toteutumiseen liittyvä tehtävä. Perustuslain mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on edelleen valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tehtävienjakolain

2 §:n mukaan oikeuskanslerille on keskitetty asiat, jotka koskevat 1) hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita; 2) korruption vastaisen toiminnan järjestämistä; 3) julkisia hankintoja, kilpailua ja valtioneuvostotukiasioita.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat valmistautuneet kertomusvuoden aikana sekä yhteisin että omin sisäisin toimin uudistuksen toimeenpanoon. Virastot ovat sopineet asioiden keskinäisestä, joustavasta siirtomenettelystä, siirrettävien asiaryhmien tarkemmasta hahmottamisesta ja tietojenvaihdon tehostamisesta sekä uudistuksen toimeenpanon seurannasta. Valmistautumisessa on ollut keskeistä myös tehokas viestintä laillisuusvalvojien erityistehävistä ja uudenaikaisista valvontaprofiileista. Oikeuskanslerinviraston työjärjestys uudistettiin tehtävienjakolain tullessa voimaan (ks. Liitteet).

Oikeuskanslerinvirastossa on kertomusvuoden aikana kehitetty viraston toimintatapoja, osaamista ja viestintää vastaamaan uudistuksen toimeenpanon vaatimuksia. Viraston sisäisessä kehittämistyössä ja tehtävienjakouudistukseen valmistautumisessa on korostettu oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan monialaisuutta ja kokonaisvaltaisuutta. Uudistuksessa oikeuskanslerille keskitetyt tehtävät painottuvat rakenteelliseen laillisuusvalvontaan, jossa pyritään tunnistamaan rakenteellisten tekijöiden vaikutukset ja niissä olevat ongelmat. Tällaisia voivat olla esimerkiksi puutteellinen tai ristiriitainen lainsäädäntö, puutteellinen ministeriön ohjaus, ongelmat hallinnonalojen ja viranomaisten johtamisessa, sisäisessä valvonnassa ja resursoinnissa sekä tietojärjestelmissä. Myös kantelujen käsittelyä on käytännössä kehitetty siten, että aikaisempaa enemmän käytetään laillisuusvalvojalle laissa osoitettua harkintavaltaa kohdentaa valvontaa merkityksellisiin asioihin ja kysymyksiin.

Valmistelussa on otettu huomioon Euroopan neuvoston puitteissa vuonna 2019 hyväksytyt Venetsia-toimikunnan periaatteet oikeusasiasia-

miesinstituution turvaamisesta ja kehittämisestä²⁵ ja Euroopan neuvoston ministerikomitean suositusten jäsenvaltioille oikeusasiamiesinstituution kehittämisestä²⁶. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat näiden suositusten tarkoittamia toimielimiä, jotka osallistuvat toimialansa Euroopan unionin verkostoon sekä laajempaan kansainväliseen yhteistyöhön.

EU:n ilmoittajansuojelusääntelyn toimeenpano

Unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU 2019/1937) täytäntöönpano toteutettiin uudella, eduskunnan 2.12.2022 hyväksymällä ilmoittajansuojelulainsäädännöllä. Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettu laki (1171/2022) tuli voimaan 1.1.2023. Laissa osoitetaan oikeuskanslerinvirastolle uusi tehtävä

keskitettynä ulkoisena väärinkäytösten ilmoituskanavana. Oikeuskanslerin tehtävä viranomais-toiminnan ylimpänä laillisuusvalvojana tukee tällaisen tehtävän vastaanottamista. Ilmoittajansuojelulain soveltamisalan piiriin kuuluvat asiat kytkeytyvät myös osittain oikeuskanslerille ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjakolaissa keskitettyihin tehtäviin.

Uuden tehtävän vastaanottamiseen valmistautttiin kertomusvuoden syyskaudella, kun hallitus oli antanut 19.9.2022 esityksen ilmoittajansuojelulainsäädännöstä eduskunnalle (HE 147/2022 vp). Viraston valmistautumiseen kuului muun muassa verkkosivuaineistojen valmistelu eri kieliversioin, ilmoituskanavan tekninen perustaminen, viraston työjärjestyksen tarkistaminen, asianhallintajärjestelmän muuttaminen, toimivaltaisten valvontaviranomaisten informointi keskitetyn ilmoituskanavan toiminnasta sekä uusien rekrytointien valmistelu. Eduskunta päätti talousarviossa myös oikeuskanslerinvirastolle osoitettavasta lisämäärärahasta uuden tehtävän hoitoon.

25 Ks. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ("The Venice Principles"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e).

26 Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Development of the Ombudsman institution, <https://rm.coe.int/090000168098392f>.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

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

Organisaatio

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

Oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Valtioneuvostoasiain osastolla käsitellään valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat, valtioneuvoston valvontaan liittyvät kanteluasiat sekä asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvontaa koskevat asiat. Oikeusvalvontaosastolla käsitellään oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin. Lisäksi oikeusvalvontaosastolla käsitellään tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä ja syyttäjiä koskevat virkasyyteasiat, rangaistustuomioiden tarkastaminen sekä ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat. Hallintoyksikössä käsitellään viraston sisäistä hallintoa, taloutta ja henkilöstöä sekä viraston vies-

tintää koskevat asiat. Hallintoyksikössä toimitetaan oikeuskanslerin kertomus sekä hoidetaan ilmoittajansuojelun keskitetyn ilmoituskanavan tehtävät.

Osastopäällikön tehtävänä on johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta. Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä.

Henkilöstö

Vuoden 2022 lopussa oikeuskanslerinviraston henkilöstöstä 28 oli vakinaisia ja 5 määräaikaisia. Kertomusvuoden aikana kehitettiin henkilöstörakennetta muun muassa muuttamalla notaarin virka esittelijän viraksi sekä rekrytoimalla uusi määräaikainen viestintäsuunnittelija. Vakinaisesta henkilöstöstä oli virkavapaalla vuoden 2022 aikana kolme henkilöä. Ilmoittajansuojelutehtäviä varten perustettiin kolme uutta virkaa, jotka täytetään vuoden 2023 alkupuolella. Virastossa oli kertomusvuoden aikana seuraavat määräaikaiset virkamiehet: kaksi vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, kaksi oikeuskanslerinsihteeriä, yksi esittelijä sekä resurssihallinta-asiantuntija ja viestintäsuunnittelija. Lisäksi kertomusvuoden aikana oli kaikkiaan neljä opiskelijaa määräaikaisina korkeakouluharjoittelijoina. Viraston henkilöstö jakautui kertomusvuoden

lopussa (31.12.2022) henkilöstöryhmittäin seuraavasti:

- johto 3
(oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, kansliapäällikkö)
- muut esihenkilöt 2
(2 esittelijäneuvosta, osastopäällikkönä)
- esittelijät 20
(6 esittelijäneuvosta, 10 vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 3 oikeuskanslerinsihteeriä ja 1 esittelijä)
- muut asiantuntijat 4
(resurssihallinta-asiantuntija, tiedottaja, johdon assistentti ja suunnittelija)
- toimistopalveluhenkilöstö 3
(kirjaaja, 2 toimistos sihteeriä)
- korkeakouluharjoittelijat 1

Viraston henkilöstö jakautui yksiköittäin seuraavasti:

- johto 3
- valtioneuvostoasiain osasto 7
- oikeusvalvontaosasto 16
- hallintoyksikkö 7

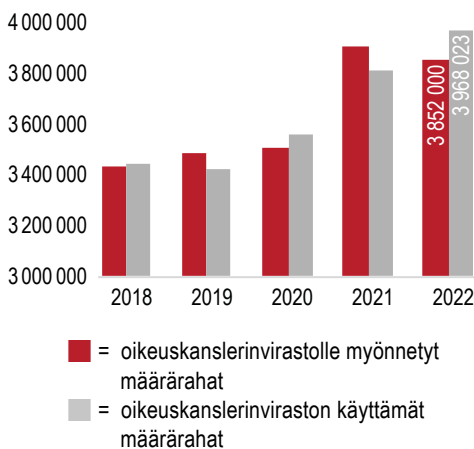
Oikeuskanslerinviraston koulutustyöryhmä järjestää vuosittain sisäistä koulutusta henkilöstölle. Kertomusvuonna sisäistä koulutusta järjestettiin muun muassa ympäristöperusoikeudesta, julkisuus-, tietosuoja- ja tiedonhallintasääntelystä, hallinnon päätöksenteon automaatiosta sekä rakenteellisesta laillisuusvalvonnasta. Osallistuminen ulkopuolisiin koulutuksiin myös vilkastui.

ARVOT	Tuloksellisuus, avoimuus, laatu ja vahva asiantuntemus, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo sekä vastuullisuus.
MISSIO	Perustehtävänä on turvata valtiojärjestyksen ja valtiosäännön perusperiaatteiden, erityisesti kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.
VISIO	Laillisuusvalvonta on vaikuttavaa, asiantuntevaa, riippumatonta ja joutuisaa toimintaa. Se tukee kestävää yhteiskunnan ja oikeusvaltion kehittämistä sekä tunnistaa laillisuusvalvonnassa ihmisten arjen ongelmat.
STRATEGIA	Laillisuusvalvonnan eri toimintamuotoja käytetään ja yhdistetään tehokkaalla, monipuolisella ja vaikuttavalla tavalla. Tarkoituksena on, että valtioneuvoston päätöksenteon valvonta, lainvalmistelun valvonta, asianajajien toiminnan valvonta, kanteluiden käsittely, valvontakäynnit (tarkastukset), omien aloitteiden käsittely sekä muut valvonnan työtavat muodostavat johdonmukaisen ja yhteen sovitettun kokonaisuuden. Oikeuskanslerinviraston toiminta kokonaisuudessaan perustuu osallistavaan ja innostavaan johtamiseen sekä yhteiseen osaamisen kehittämiseen.

Talous

Vuodelle 2022 oikeuskanslerinviraston toimintamenoihin myönnettiin valtion talousarviossa 3 852 000 euron määräraha. Edelliseltä vuodelta siirtyi käytettäväksi 1 509 641 euroa.

Vuonna 2022 virasto käytti 3 968 023 euroa. Palkkausmenot muodostivat 83,6 % ja muut toimintamenot 16,4 % viraston kokonaismenoista.



Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö

Oikeuskanslerin viestintä tukee oikeuskanslerin strategian toimeenpanoa ja tavoitteiden saavuttamista. Ratkaisuista, lausunnoista ja muista kannanotoista tiedottamalla sekä muulla viestinnällä tuetaan laillisuusvalvontaa ja edistetään hyvän hallintotavan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Viestinnällä tehdään myös oikeuskanslerin toimintaa tunnetuksi niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.

Viestinnässä tärkeimmät kanavat ovat julkiset verkkosivut ja oikeuskanslerin vuotuinen kertomus. Verkkosivuilla tiedotetaan ratkaisuista ja lausunnoista sekä annetaan menettelyohjeita kantelun tekemisestä. Kantelu voidaan tehdä sähköi-

sellä turvalomakkeella. Sosiaalista mediaa käytetään ohjaamaan kävijöitä verkkosivuille. Kertomusvuonna oikeuskanslerinvirasto toteutti verkkosivujen uudistuksen. Uudistetut sivut otettiin käyttöön 7.4.2022. Uudistetuilla verkkosivuilla eri käyttäjäryhmiä pyritään palvelemaan aikaisempaa paremmin kantelujen tekemisessä sekä ratkaisuaineiston etsimisessä. Verkkosivuja kehitettiin vielä syyskaudella ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjakouudistuksen ja ilmoittajansuojelun keskitetyn ilmoituskanavatehtävän johdosta.

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämisessä oikeuskanslerin keskeiset yhteistyökumppanit ovat kansallisesti Ihmisoikeuskeskus, erityisvaltuutetut ja kansalaisjärjestöt sekä Euroopan unionin tasolla Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA ja Euroopan oikeusasiamies. Temaattista yhteistyötä tehdään Euroopan komission ja muiden unionin toimielinten kanssa. Temaattista yhteistyötä tehdään laajemmin Euroopassa Euroopan neuvoston eri toimielinten kanssa (muun muassa ihmisoikeusvaltuutettu), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n kanssa. Oikeuskanslerinvirasto on edustettuna Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnassa sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa.

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

Kertomusvuonna koronaepidemia vaikutti edelleen jossain määrin oikeuskanslerin tekemään sidosryhmäyhteistyöhön sekä kansallisesti että kansainvälisesti, vaikka matkoja ja tapaamisia ryhdyttiinkin vähitellen järjestämään etäyhteyksin toteutettujen verkkokokousten sijasta.

Euroopan komissio käynnisti keväällä 2020 EU-jäsenvaltioiden ensimmäisen oikeusvaltioarvioinnin, jonka tuloksena on myös vuosittainen arviointiraportti oikeusvaltioperiaatteen tilasta Euroopan unionissa ja sen jäsenvaltioissa. Oikeusvaltioarviointi on osa Euroopan unionin oikeusvaltiomekanismia. Kyse on vuotuisesta arviointimenettelystä, johon myös jäsenvaltiot osallistuvat. Oikeuskansleri osallistuu vuosittain riippumattomana, ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusvaltioarviointiin.

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri osallistuivat vuoden 2022 oikeusvaltioarportin valmisteluun verkossa järjestetyssä kuulemistilaisuudessa 4.3.2022, ja oikeuskansleri toimitti myös julkisen kirjallisen raportin oikeusvaltioarviointia varten. Euroopan komission kolmas oikeusvaltioarportti julkaistiin 13.7.2022.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti osallistui 27.–28.4.2022 Euroopan unionin oikeusasiamiesten verkoston konferenssiin Euroopan parlamentissa Strasbourgissa. Konferenssin teemana oli julkisen hallinnon digitalisaatio ja sen tuomat haasteet. Oikeuskansleri piti puheenvuoron paneelissa ”Digitalisation of public administrations: the role of ombudsmen”.

Oikeuskansleri osallistui 15.–17.6.2022 Berliinissä saksalais-suomalais-ruotsalaiseen työpajaan ”Design Patterns in Law”. Tarkoituksena oli pohtia ja kehittää oikeudellisia suunnittelumalleja, joiden avulla voidaan jo ennalta varmistaa lain ja hyvän hallinnon toteutuminen digitaalisissa palveluissa ja julkisessa hallinnossa ja joita voidaan hyödyntää mahdollisesti myös laillisuusvalvonnan välineenä.

Oikeuskansleri tapasi 19.9.2022 oikeuskanslerinvirastossa Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) johtaja Michael O’Flahertyn. Tapauksen aiheina olivat EU:n komission ja EU:n perusoikeusviraston huolet Suomen rajavartiolaainsäädännön muutoksista ja hyvän perus- ja ihmis-oikeuskulttuurin ylläpitäminen myös kriisioloissa.

Oikeuskansleri osallistui 27.–28.9.2022 Baltian maiden ja Pohjoismaiden oikeusasiamiesten ja oikeuskanslereiden kokoukseen Tallinnassa. Kokouksen aiheina olivat tekoäly, automaattiset päätökset ja oikeusasiamiesten ja oikeuskanslerin rooli: aiempi kokemus ja tapaustutkimus, Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston säädösten mahdolliset vaikutukset oikeusasiamiesten ja oikeuskanslereiden toimintaan. Oikeuskansleri piti yhdessä Tanskan oikeusasiamies Niels Fengerin kanssa alustukset aiheesta.

Oikeuskansleri osallistui 19.–20.10.2022 vuotuisen Digitalize in sthlm ’22 -konferenssiin Tukholmassa. Konferenssin teemana oli teknologian ja digitalisaation merkityksellisyys paremman yhteiskunnan kannalta nyt ja tulevaisuudessa. Oikeuskansleri piti konferenssissa keynote-puheenvuoron ”Rights by design and default in hybrid architectures – realizing human-centric public service in human-intelligent machine co-work”. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontaratkaisut tietojärjestelmien käytettävyydestä, hallinnon palveluperiaatteesta ja asiakasnäkökulman huomioon ottamisesta kiinnostavat kansainvälisesti. Samoin kiinnostusta herättää valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä tehtävienjaosta annettu uusi laki ja siinä oikeuskanslerille keskitetty tehtävä automaation yleisten perusteiden laillisuusvalvonnessa.

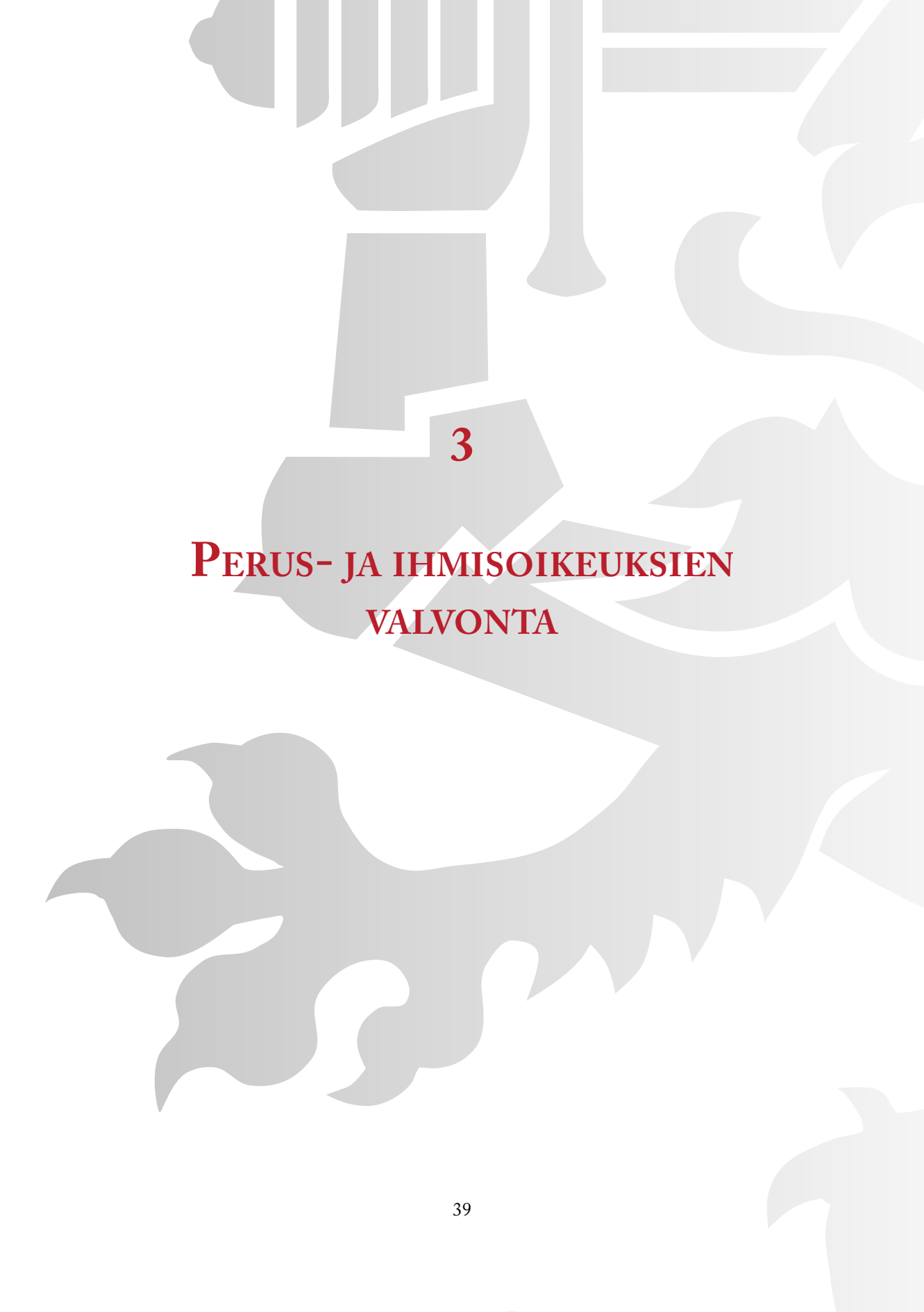
Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen on toiminut 1.6.2020 lukien Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvoa-antavan komitean jäsenenä. Lisäksi hänet nimettiin 3.2.2021 komitean toiseksi varapuheenjohtajaksi. Apulaisoikeuskansleri osallistui neuvoa-antavan komitean 74. täysistuntoon 31.1.–4.2.2022, 75. täysistuntoon 16.–20.5.2022, 76. täysistuntoon 3.–7.10.2022 ja 77. täysistuntoon 5.–8.12.2022. Apulaisoikeuskansleri osallistui myös neuvoa-antavan komitean

maavierailuihin Kosovossa 4.–8.4.2022 ja Albaniassa 14. –18.11.2022 liittyen Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen valvontaan. Lisäksi apulaisoikeuskansleri osallistui neuvoa-antavan komitean kaksivuotisraportin esittelyyn Euroopan komissiolle 26.–27.9.2022 Strasbourgissa.

Apulaisoikeuskansleri Puumalainen osallistui osana Oikeusvaltiokeskuksen oikeusvaltiohankkeiden suunnittelua Fact-finding Mission -matkalle Uzbekistaniin 22.–26.8.2022.

Apulaisoikeuskansleri isännöi Moldovan tuomareiden, oikeusministeriön ja tuomarineuvoston edustajien vierailua oikeuskanslerinvirastoon 14.9.2022. Vierailun tarkoituksena oli tutustuminen oikeuskanslerin tehtäviin ja erityisesti tuomioistuinten valvontaan.

Apulaisoikeuskansleri Puumalainen toimii eduskunnan oikeusasiamiehen asettaman Ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenenä kaudella 2020–2024.



3

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

NÄKÖKULMA: YLIMPIEN LAILLISUUSVALVOJIEN UUSI TEHTÄVIENJAKO

Uusi tehtävienjakolaki

Pitkään valmisteltavana ollut ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjakouudistus toteutui kertomusvuonna. Uusi laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022) tuli voimaan 1.10.2022. Uudistuksessa ei puututtu ylimpiä laillisuusvalvojia koskeviin perustuslain säännöksiin, joten perustuslaissa säädetyt, laillisuusvalvojen pääosin samanlaiset toimivaltuudet ja tehtävät säilyivät entisellään. Uusi laki toteuttaa perustuslain 110 §:n 2 momentin lakiviittauksen sisältämää valtuutusta säätää laillisuusvalvojen tehtävienjaosta tavallisen lain tasolla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

Ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviä jaetaan uudistuksessa merkittävästi laajemmin verrattuna aikaisempaan, vuodelta 1990 peräisin olleeseen lakiin. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että tavoitteena on nykyistä huomattavasti laajempaan asiamäärään perustuva tehtävienjako ([HE 179/2021 vp](#)). Esityksen arvion mukaan tehtävienjako laajentuisi kohdentumaan runsasta puolta laillisuusvalvojen yhteenlasketusta asiamäärästä.

Oikeusasiamiehelle keskitetyissä tehtävissä korostuu vahvasti yksilön oikeuksien näkökulma, ja tehtävät koskevat asiamäärältään suuria asiaryhmiä. Kantelujen käsittely muodostaa siten keskeisen osan oikeusasiamiehen valvontaprofilista. Oikeuskanslerille keskitetyt tehtävät painottuvat puolestaan rakenteelliseen laillisuusvalvontaan. Siinä kan-

telut eivät ole samalla tavoin laajasti valvonnan perustana kuin oikeusasiamiehen tehtävissä.

Lain toimeenpanoon valmistauduttaessa oikeuskanslerinvirasto ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia valmistelivat yhteisen kuvauksen tehtävien jaon piiriin kuuluvien asia-alueiden tarkemmasta sisällöstä. Tämä oli tarpeen jo senkin vuoksi, että asioiden siirto sujuisi käytännössä nopeasti ja joustavasti ilman merkittävää hallinnollista taakkaa. Keskitettyihin tehtäviin liittyvät siirrot tehdään uuden lain nojalla kaavamaisesti ilman ennakkolista sopimista, toisin kuin edeltäneen lain aikana. Uutta tehtävienjakoa on pyritty avaamaan oikeuskanslerinviraston viestinnässä tehostetusti ja yleisölle ymmärrettävällä tavalla, jotta kantelut ohjautuisivat uuden lain mukaisesti ([oikeuskansleri.fi/oikeuskansleri-ja-oikeusasiamies](#)).

Oikeuskanslerille keskitetyt tehtävät

Hallituksen esityksessä oikeuskanslerille ehdotettiin keskitettävän myös ympäristöperusoikeuden toteutumista koskevat asiat eräiltä osin ("terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen oikeudellisia edellytyksiä sekä kestävä kehityksen huomioon ottamista niissä samoin kuin mahdollisuuksia vaikuttaa näitä edellytyksiä koskevaan päätöksentekoon"). Perustelujen mukaan säännösehdotuksessa pyrittiin kuvaamaan oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kohdentamista

nimenomaan ympäristön turvaamisen oikeudellisiin edellytyksiin niin nykyisessä yhteiskuntajärjestelmässä kuin myös nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet huomioon ottavan kestävän kehityksen näkökulmasta. Kyse oli etenkin ympäristövastuun toteutumisen valvonnasta osana oikeuskanslerin tehtäviin kuuluvaa säädösvalmistelun sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden perustuslain 65 ja 68 §:n mukaisesti harjoittaman hallintoon kohdistuvan muun ohjauksen, suunnitelmien ja valmistelun valvontaa (HE 179/2021 vp, s. 48). Esitystä mietintöasiana käsitelty perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt sääntelyä riittävän selkeänä ja yksiselitteisenä ylimpien laillisuusvalvojien työnjaon kannalta ja ehdotti säännöksen poistamista laista (PeVM 3/2022 vp).

Samoin perustuslakivaliokunta päätyi ehdottamaan valtioneuvostoa ja valtioneuvoston jäseniä sekä tasavallan presidenttiä koskevien asioiden poistamista oikeuskanslerille keskitetyistä tehtävistä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota oikeusasiamiehelle perustuslaissa osoitettuun rinnakkaiseen toimivaltaan valtioneuvoston ja presidentin virkatoimien laillisuusvalvonnassa sekä viittasi oikeuskanslerin tehtäviin yhtäältä valtioneuvoston valvojana ja toisaalta oikeudellisena neuvonantajana. Mietintönsä lopuksi valiokunta totesi pitävänsä perusteltuna, että ylimmän laillisuusvalvonnan kokonaisuudistuksen tarvetta selvitettäisiin päällekkäisyyksien poistamiseksi (PeVM 3/2022 vp, s. 4–5).

Tehtävienjakolain 2 §:n mukaan oikeuskanslerille keskitetään asiat, jotka koskevat 1) hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita; 2) korruption vastaisen toiminnan järjestämistä; 3) julkisia hankintoja, kilpailua ja valtioneuvoston asioita. Oikeuskansleri valvoo julkishallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja toimivuutta erityisesti hallinnon asiakkaiden oikeuksien toteutumisen yleisten edellytysten näkökulmasta siten, että perustus-

lain vaatimukset oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta sekä yksityisyyden suojasta toteutuvat. Oikeuskansleri valvoo korruption vastaisen toiminnan järjestämistä viranomaistoiminnassa ja julkisten tehtävien hoidossa. Valvonta kohdistuu erityisesti rakenteellisen korruption vastaisen työn riittävyyteen ja sisältää myös korruption ennaltaehkäisy- ja torjuntatoimenpiteiden asianmukaisuuden valvonnan. Julkisia hankintoja, kilpailua ja valtioneuvoston koskevan sääntelyn noudattamista oikeuskansleri valvoo toiminnan yleisten oikeudellisten edellytysten näkökulmasta.

Tehtävienjakolain sääntelyssä on ylipäänsä otettava huomioon se perustuslain 110 §:n 2 momentin mukainen lähtökohta, ettei kyse ole toimivalan sääntelystä, vaan ylimpien laillisuusvalvojien valvontatoimen painopisteiden sääntelystä päällekkäisyyksien välttämiseksi ja laillisuusvalvonnan taroituksenmukaisen työnjaon kehittämiseksi tulevia tarpeita varten.

Asioiden keskinäinen siirto

Laajalle ulottuva tehtävienjako merkitsee käytännössä tarvetta siirtää asioita laillisuusvalvojien kesken aikaisempaa enemmän. Kestää aikansa ennen kuin kummankin laillisuusvalvojan valvontaprofiilit vakiintuvat yleisön keskuudessa siten, että kanтелut ohjautuvat jo alun perin tehtävienjakolain mukaisesti. Käytännössä suurin osa laillisuusvalvojien kesken siirrettävistä asioista koskee oikeusasiamiehelle keskitettyjä tehtäviä, ja asioita siirretään siten pääsääntöisesti oikeuskanslerinvirastosta oikeusasiamiehen kansliaan.

Lain lähtökohtana on joustava työnjako laillisuusvalvojien kesken, mikä heijastuu myös lain säännöksissä. Tehtävienjakolain 4 §:n 1 ja 2 momentin mukaan molemmat laillisuusvalvojat voivat jättää asian siirtämättä, jos he katsovat erityisesti syystä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asian itse.

Tehtävienjakolain 4 §:n 1 momentissa säädetään nimenomaisesti, että oikeuskansleri valvoo oikeusasiamiehelle osoitettujen tehtävien estämättä oikeuksien toteutumisen yleisiä edellytyksiä hallitusvallan käytössä ja hallitusvallan vastuulle kuuluvissa asioissa. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännös on tarkoitettu selventämään oikeuskanslerin toimivallan ulottumista kaikkiin niihin asioihin, joista perustuslain 65 ja 68 §:n mukaan valtioneuvosto ja ministerit vastaavat (HE 179/2021 vp, s. 57). Sääntely palautuu siten oikeuskanslerin tehtäviin ja velvollisuuksiin valtioneuvoston valvonnassa. Lain perustelujen mukaan ”säännöksestä ilmenevällä tavalla maininnalla perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumisen ”yleisten edellytysten” valvonnasta viitataan yleisellä tasolla valvonnan rakenteelliseen näkökulmaan” (HE 179/2021 vp, s. 57). Rakenteellinen laillisuusvalvonta kohdentuu erilaisten rakenteellisten tekijöiden vaikutuksiin ja niissä oleviin ongelmiin. Laillisuusvalvonnan käytännöissä tällaisiksi on tunnistettu

esimerkiksi puutteellinen tai ristiriitainen lainsäädäntö, puutteellinen ministeriön ohjaus, ongelmat hallinnonalojen ja viranomaisten johtamisessa, sisäisessä valvonnassa ja resursoinnissa sekä tietojärjestelmissä.

Tehtävienjakolain 4 §:n 3 momentin mukaan laillisuusvalvojat voivat keskinäisesti siirtää aikaisempaan tapaan molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen arvioidaan nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on tiettyyn asiakokonaisuuteen liittyvien asioiden yhdessä käsittelyn kannalta tarkoituksenmukaista taikka kun siirtäminen on muusta syystä perusteltua. Nämä keskinäiset siirrot toteutetaan yksittäistapauksissa ennalta sopien kuten aikaisemminkin.

Tehtävienjakouudistuksessa tunnistettiin myös tarve keskinäiseen tietojenvaihtoon ylimmän laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden edistämiseksi. Laillisuusvalvojat ovat lain toimeenpanon yhteisessä valmistelussa sopineet menettelytavoista tietojenvaihdon toteuttamiseksi.

NÄKÖKULMA: OIKEUSKANSLERINVIRASTON UUSI TEHTÄVÄ ILMOITTAJANSUOJELUSSA

EU:n niin sanottuun ilmoittajansuojeludirektiiviin pohjautuva uusi ilmoittajansuojelulaki (laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta 1171/2022) tuli voimaan 1.1.2023. Laissa osoitetaan oikeuskanslerinvirastolle uusi tehtävä keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana. Keskitetty ilmoituskanava helpottaa väärinkäytöksistä ilmoittamista, sillä ilmoittajien voi olla käytännössä vaikeaa, joskus jopa mahdotonta, tunnistaa oikeaa valvontaviranomaista julkishallinnon laajasta kokonaisuudesta. Ilmoittaja voi laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä tehdä viranomaiselle tarkoitetun ilmoituksen väärinkäytöksestä keskitettyyn ilmoituskanavaan, jollei ilmoittamisesta suoraan toimivaltaisen viranomaisen ilmoituskanavaan ole erikseen säädetty.

Keskitetyn kanavan ylläpitotehtävä on säädetty oikeuskanslerin sijasta nimenomaan oikeuskanslerinvirastolle. Oikeuskanslerinviraston yleisenä tehtävänä on tukea valtioneuvoston oikeuskansleria ja apulaisoikeuskansleria heidän laillisuusvalvontatoimissaan, eikä oikeuskanslerinvirastolla ole aikaisemmin ollut säädännäisiä erityistehtäviä. Keskitetyn ilmoituskanavan ylläpito ei ole varsinainen laillisuusvalvontatehtävä, mikä osaltaan perustelee tehtävän osoittamista virastolle oikeuskanslerin sijasta. Myös oikeuskanslerinviraston lakisääteinen asema itsenäisenä, ministeriöhallinnosta riippumattomana virastona tukee tehtävää keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana.

Direktiivin ja lain tarkoituksena on tehostaa Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen lainsä-

dännön täytäntöönpanon valvontaa säätämällä niiden henkilöiden suojelusta, jotka ilmoittavat lain soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista. Ilmoittajansuoja kohdentuu työntekijään tai muuhun henkilöön, joka saa työnsä, toimensa, tehtävänsä tai asemansa yhteydessä tiedon väärinkäytöksestä määrätyillä lainsäädännön aloilla. Kyse on yleislaista, joka ei sulje pois tai rajoita erityislainsäädäntöön perustuvaa ilmoittajan suojelua. Tällaista erityissääntelyä on nykyisin muun muassa rahoitus- ja finanssisektorilla, rahanpesun torjunnassa sekä liikenteen alalla.

Lain aineellinen soveltamisala on laaja sisältäen erilaisia EU:n ja kansallisen lainsäädännön alueita julkisista hankinnoista ympäristönsuojeluun, tuote- ja liikenneturvallisuudesta kuluttajansuojaan, rahoituspalveluista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, elintarvikkeiden turvallisuudesta henkilötietojen suojaan ja tietojärjestelmien turvallisuuteen samoin kuin kilpailu- ja valtiontukisääntelyyn. Osa näistä oikeudenaloista liittyy läheisesti niihin erityistehtäviin, jotka on keskitetty oikeuskanslerille ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jaosta säädettyssä uudessa laissa (330/2022).

Ilmoittajansuojelulaki säätää laajalle ulottuvan veloitteen eri organisaatioille perustaa sisäinen ilmoituskanava. Ilmoitukset tehdään ensisijaisesti organisaation omaan sisäiseen ilmoituskanavaan ja vasta toissijaisesti oikeuskanslerinviraston keskitettyyn kanavaan, jos ilmoittajalla ei ole mahdollisuutta käyttää sisäistä kanavaa taikka jos

ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, ettei sisäisen ilmoituksen perusteella voida puuttua rikkomiseen tehokkaalla tavalla tai että ilmoittaja on vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi.

Keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan tehtäviin ei kuulu ryhtyä välittömiin valvontatoimiin yksittäisten ilmoitusten johdosta, vaan ilmoitukset siirretään asianomaiselle valvontaviranomaiselle toimenpiteitä varten. Oikeuskanslerinvirasto arvioi, mille toimivaltaiselle viranomaiselle asian selvittäminen kuuluu, ja siirtää ilmoitukset toimivaltaisille viranomaisille käsiteltäviksi. Toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan viranomaista, joka vastaa lain aineelliseen soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön soveltamisen valvonnasta. Oikeuskanslerinvirasto antaa ilmoittajalle tiedon siitä, mille viranomaiselle asia on siirretty käsiteltäväksi. Lain mukaan oikeuskanslerinviraston on tiedotettava keskitettyyn ilmoituskanavaan ilmoittamisesta ja toimivaltaisista viranomaisista sekä annettava niihin liittyen neuvontaa. Viraston tehtävänä ei siten lain mukaan ole antaa ilmoittajalle oikeusapua tai yksityiskohtaista oikeudellista neuvontaa ilmoittajan oikeusasemasta, mahdollisista vastatoimista tai laissa säädetystä hyvityksestä.

Oikeuskanslerinvirasto ei myöskään itse ryhdy tutkimaan ilmoituksia eikä tarkasta, täyttyvätkö kaikki laissa säädetyt ilmoituksen tai ilmoittajansuojelun edellytykset. Oikeuskanslerinvirasto ei esimerkiksi tarkasta, onko ilmoittaja sellaisessa asemassa, että hän voi ilmoittajansuojelulain mukaan tehdä ilmoituksen. Selvästi ilmoittajansuojelun soveltamisalan ulkopuolelle jääviä kirjoituksia ei kuitenkaan siirretä toimivaltaisille viranomaisille. Keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan kautta tulleita ilmoituksia ei myöskään käsitellä oikeuskanslerinvirastossa kanteluina.

Toimivaltainen viranomainen vastaa toimenpiteistä ja käsittelyn lopputuloksen ilmoittamisesta ilmoittajalle. Laissa ja sen esitöissä ei ole toimivaltaisista viranomaisista tyhjentävää luetteloa, ja paikoin oikean viranomaistahon selvittäminen voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta. Jos toimivaltaista viranomaista ei ole, ilmoitus siirretään sille ministeriölle, jonka hallinnonalaan ilmoitus koskee.

Toimivaltaisen viranomaisen on ryhdyttävä ilmoituksen johdosta tarpeellisiin toimenpiteisiin ilmoituksen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi ja tarvittaessa rikkomiseen puuttumiseksi. Viranomaisen on myös annettava ilmoittajalle tieto toteutetuista toimenpiteistä kolmen tai perustelusta syystä enintään kuuden kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta samoin kuin tieto selvityksen lopullisesta tuloksesta.

Ilmoittajansuojelulain mukaan oikeuskanslerinviraston on annettava vuosittain raportti Euroopan komissiolle ilmoittajansuojelujärjestelmästä. Raportti laaditaan toimivaltaisilta viranomaisilta saatujen tietojen perusteella. Oikeuskanslerinvirasto ohjeistaa verkkosivuillaan viranomaisia raportointia varten tarvittavien tietojen toimittamisessa.

Edellä on todettu, ettei keskitetyn ilmoituskanavan toiminta välittömästi kytkeydy laillisuusvalvontaan. Osana oikeuskanslerin yleistä laillisuusvalvontaa oikeuskansleri kuitenkin valvoo sitä, että toimivaltaiset viranomaiset täyttävät ilmoittajansuojelulain mukaiset velvollisuutensa. Oikeuskanslerin roolia ilmoittajansuojelussa voi siten luonnehtia valvonnan valvonnaksi, jossa oikeuskansleri voi puuttua jälkikäteen toimivaltaisen viranomaisen toimintaan laillisuusvalvonnan keinoilla sekä käyttää ilmoittajansuojelujärjestelmästä saatavaa tietoa riskiperusteisen laillisuusvalvonnan tukena.

NÄKÖKULMA: HALLINNON AUTOMAATIOTA KOSKEVA UUSI YLEISLAINSÄÄDÄNTÖ LAILLISUUSVALVONNAN TUKENA

Viranomaiset ovat käytännössä jo pitkään hyödynneet eri tavoin automaatiota palvelu- ja ratkaisutoiminnassaan. Automaattinen päätöksenteko on perustunut pelkästään viranomaisten sisäisesti toteuttamiin ja hallinnon asiakkaan näkökulmasta myös hyvin vaihteleviin menettelyihin ja käytäntöihin.

Hallinnon automaattiselta päätöksenteolta edellytettävän oikeusperustan luomiseksi, ja aiemmin sääntelemättömän oikeustilan selkiyttämiseksi, hallitus on 19.9.2022 antanut eduskunnalle esityksen julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp). Perustuslakivaliokunta on 19.1.2023 antamassaan lausunnossa PeVL 81/2022 vp tuonut esille tarpeen selkeyttää ja tämentää erityisesti julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia koskevia säännöshdotuksia. Eduskunnan hallintovaliokunta sisällytti nämä selkeytykset sekä muutenkin yksinkertaisti mietinnössään HaVM 39/2022 vp varsin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain uusia säännöksiä automaattisesta ratkaisumenettelystä ja sen dokumentaatiosta, laadunvarmistuksesta ja laadunvalvonnasta. Eduskunnan hyväksymä uusi lainsäädäntö on tullut voimaan 1.5.2023.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävienjakoa on uudistettu 1.10.2022 voimaan tulleella lailla (330/2022). Uudistuksessa oikeuskanslerille keskitettiin uusia, vahvasti tulevaisuuden laillisuusvalvonnan tarpeisiin liittyviä tehtäviä. Hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämisen ja ylläpidon yleiset perus-

teet on yksi uusista oikeuskanslerin erityistehtävistä ja laillisuusvalvonnan painopistealueista.

Lakiin lisätään säännökset automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä ja oikeussuojaedellytyksistä. Viranomaisen on tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat voidaan ratkaista automaattisesti, ja tehtävä tarvittaessa ihmisen työnä harkinnan käyttö automaatiota varten sekä laatia käsittelysäännöt automaattista ratkaisumenettelyä varten.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin on lisätty automaattisen päätöksenteon virkavastuun kohdentumista ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista edistävät säännökset, joiden olisi tarkoitus täydentää ja tarkentaa hallintolakia erityisesti automaattisen ratkaisumenettelyn, tietojärjestelmien ja virkavastuuta koskevien kysymysten osalta. Tiedonhallintalaki on yhä selkeämmin keskeinen yleishallinto-oikeuden alan yleislaki ja hyvin tiiviissä yhteydessä hallintolakiin.

Uusien säännösten tavoitteena on muodostaa automaation käytölle perustuslain, hallinnon yleislakien, hyvän hallinnon ja EU:n tietosuojalainsäädännön edellyttämien vaatimusten mukainen säädösperusta. Säännösten tarkoituksena on rajata automaattinen päätöksenteko sellaisiin asioihin, joihin se hallinnon lainalaisuusperiaate ja oikeus- turva huomioon ottaen soveltuu.

Kun nimenomaista säännösperustaa hallinnon automaattiselle päätöksenteolle ei ole ollut, on siihen liittyviä yleisiä periaatteita kehitetty ja arvioitu muun muassa laillisuusvalvojien toimesta erityisesti kanteluratkaisukäytännössä. Esimerkiksi

viranomaisten tarjoamien sähköisten palvelujen ja sähköisen viranomaisasioiden toimivuus hallinnon asiakkaiden perusoikeuksien ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen näkökulmasta on aihealue, josta on jo perinteisesti kertynyt laajasti ratkaisukäytäntöä.

Tavoitteena on yhdenmukaistaa viranomais-ten automaattisessa päätöksenteossään tällä hetkel-
lä soveltamia sisäisiä menettelytapoja ja käytäntöjä. Samalla voitaisiin paremmin turvata yhdenvertai-
suus- ja luottamuksensuojaperiaatteiden toteutu-
minen. Automaattisen päätöksenteon käyttöönotol-
la pyritään myös mahdollistamaan viranomais-
sa ihmistyön suuntaaminen yksinkertaisemmista
asioista monimutkaisempiin ja esimerkiksi harkin-
taa vaativiin tapauksiin, millä voi olla myönteistä
vaikutusta myös viranomaisten käsittelyaikoihin.
Tämä tavoite on erittäin tärkeä ja keskeinen perus-
tuslaissa ja hallintolaissa turvatu asian viivytykset-
tömän käsittelyn varmistamiseksi, missä havaitaan
jatkuvasti puutteita myös laillisuusvalvonnassa.

Uuden yleislainsäädännön voimaan tultua
oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa tullaan muun
muassa kantelujen käsittelyn yhteydessä arvioi-
maan, käyttävätkö viranomaiset automaattiota pää-
töksenteossään vain sallituissa tilanteissa ja nou-
dattavatko viranomaiset niille säädettyjä uusia
velvoitteita. Viranomaisen on tehtävä automaatti-

sen ratkaisumenettelyn käyttöönotosta nimenomai-
nen päätös, johon sisältyy tieto muun muassa käyt-
töönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista
ja perustelut käyttöönoton edellytyksistä.

Automaattinen päätöksenteko ei eroa hallinto-
menettelyiltään ja hyvän hallinnon vaatimuksiltaan
siitä, miten asioita tulee käsitellä ”normaalissa” eli
muussa kuin automaattisessa hallinnollisessa pää-
töksenteossa. Tätä lähtökohtaa on korostettu myös
hallituksen esityksessä. Näin ollen myös oikeuskans-
lerin laillisuusvalvonnassa on jatkossakin arvioitava
sitä, onko esimerkiksi asian selvittämistä, asianosai-
sen kuulemistä sekä hallintopäätöksen sisältöä ja
päätöksen perustelemista, virheen korjaamista, vali-
tusosoitusta, tiedoksiantoa ja oikaisuvaatimusta kos-
kevia säännöksiä noudatettu viranomaisessa asian-
mukaisesti myös automaattisessa päätöksenteossa,
ellei erityislaissa ole toisin säädetty. Hyvän hallinnon
perusteita olisi siten noudatettava viranomaisen toi-
minnassa myös automaattisessa päätöksenteossa.

Julkishallinnon automaattista päätöksentekoa
koskevan, hallinnon yleislakeihin sisältyvän sään-
telyn voidaan arvioida tukevan ylimpien laillisuus-
valvojien työtä, luovan oikeuskanslerin laillisuus-
valvonnan kannalta hyvän perustan viranomais-
toiminnan valvottavuudelle sekä samalla edistävän
oikeusvaltioperiaatteen ja lainalaisuusperiaatteen
toteutumista.

NÄKÖKULMA: YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS JA TULEVAT SUKUPOLVET OIKEUDELLISESSA RATKAISUTOIMINNASSA

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälään sisältyy myös perustuslaillinen toimeksianto julkiselle vallalle: julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristövastuusäännös on epätavanomainen perusoikeusäännös monessakin mielessä, myös sen vuoksi, ettei se liity vain nykyisten sukupolvien oikeusasemaan tässä ajassa, vaan siihen sisältyy perusteluidensa mukaan luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus (HE 309/1993 vp, s. 66). Tulevien sukupolvien oikeudet kytkeytyvätkin perustuslaissa erityisesti ympäristöperusoikeuteen, vaikka ylisukupolvisuus voi heijastua myös eräiden muiden perusoikeuksien ja valtiojärjestyksen yleisten perusteiden tulkinnoissa. Ympäristöperusoikeus sijoittuu erilaisine vastuuelementteineen hieman vaikeasti perusoikeuksien systematiikkaan ja muodostaa tosiasiaa oman kategoriansa perusoikeusjärjestelmässä. Eri maiden valtiosäännöissä ympäristöperusoikeus ja sen osana tulevat sukupolvet näyttäytyvät vaihtelevalla tavalla. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artikla sisältää unionin oikeuden soveltamisalalla noudatettavan tavoitteen varmistaa kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti ympäristönsuojelun korkea taso.

Ympäristöperusoikeus on tarkoitettu toteutumaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden normintantajien toiminnassa. Kansainvälisissä sopimuksissa, Euroopan unionin lainsäädännössä ja kan-

sallisessa lainsäädännössä ympäristöasioiden sääntelykohteina ovat olleet muun muassa ihmisen elinympäristö, luonto ja luonnon monimuotoisuus ("elonkirjo") sekä tulevien sukupolvien elin- ja toimintamahdollisuuksien huomioon ottaminen ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus samoin kuin mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöasioissa erilaiset osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet, muut hyvän hallinnon yleisiä vaatimuksia täydentävät menettelyt sekä vaikutusarviointien yhteensovittaminen päätöksentekomenettelyihin ovat ylipäänsä keskeisellä sijalla. Merkittäväksi sääntelykohteeksi on viimeaikaisessa kansainvälisessä ja kansallisessa sekä Euroopan unionin kehityksessä noussut ilmastomuutoksen torjunta.

Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjakouudistuksessa (HE 179/2021 vp) ehdotettiin valtioneuvoston oikeuskanslerille keskitetyksi uudeksi tehtäväksi ympäristöperusoikeuden turvaamista, tarkemmin muotoiltuna "terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen oikeudellisia edellytyksiä sekä kestävä kehityksen huomioon ottamista niissä samoin kuin mahdollisuuksia vaikuttaa näitä edellytyksiä koskevaan päätöksentekoon" (tehtävienjakolakehdotuksen 2 §:n 2 kohta). Esityksen perustelujen mukaan ympäristövastuun toteuttaminen tavallisen lainsäädännön avulla yhdistää sen kiinteästi valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviin säädösvalvonnassa. Myös ympäristöperusoikeuteen kuuluvan kestävä kehityksen huomioon ottaminen on osa perustus-

lain 108 §:ään palautuvaa oikeuskanslerin tehtävää valtioneuvoston ja ministeriöiden valmistelun, ohjauksen ja päätöksenteon valvonnassa (HE 179/2021 vp, s. 31). Esityksen eduskuntakäsittelyssä ehdotetusta tehtävästä kuitenkin luovuttiin, sillä perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan säännösehdotuksen sanamuoto jätti epäselväksi tehtävienjaon oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välillä (PeVM 3/2022 vp).

Ympäristöperusoikeuden painoarvo oikeudellisessa normistossa ja siten myös oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on merkittävästi kasvanut. Esimerkiksi ilmasto-oikeuden kehityksessä sääntely on nopeasti lisääntynyt, ja aivan viime vuosina kansainvälisille ja kansallisille tuomioistuimille on muodostunut uusi rooli oikeuskäytännön muovaamisessa. Eurooppalaisissa tuomioistuimissa on ratkaistu ja parhaillaan vireillä useita erilaisia ilmasto-oikeudenkäyntejä, joissa oikeudellinen argumentaatio vaihtelee kulloisestakin oikeusjärjestelmästä taikka asiaan sovellettavasta kansainvälisestä tai kansallisesta normistosta riippuen. Myös Suomessa on tullut vireille ensimmäinen ilmastomuutokseen liittyvä oikeudenkäynti, kun ympäristöjärjestöt tekivät korkeimmalle hallinto-oikeudelle hallintovalituksen ilmastovuosikertomusta koskevasta valtioneuvoston päätöksestä, jossa ei selvitetty ilmastolain edellyttämän lisäpäästömenettelyn käynnistämistarvetta hiilineutraaliuden saavuttamiseksi.

Eduskunnalle 19.1.2022 annetussa valtioneuvoston tulevaisuusselonteossa tarkastellaan tulevien sukupolvien huomioimista ja ennakkointia lainvalmistelussa (VNS 16/2022 vp). Selonteossa selvitetään, miten lainvalmistelussa voidaan nykyistä

paremmin hyödyntää ennakkointia ja huomioida tulevia sukupolvia ja niiden oikeuksia sekä sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta. Selonteon taustaselvityksenä toimi Turun yliopiston ja Åbo Akademin tutkijoiden tutkimus ennakkointikäytännöistä ja tulevien sukupolvien asemasta.²⁷ Tutkimuksessa ja valtioneuvoston selonteossa näkökulma tulevien sukupolvien oikeuksiin ja huomioon ottamiseen on perustuslain 20 §:ssä tarkoitettua ympäristöperusoikeutta laajempi. Tutkimuksen ja selonteon mukaan perustuslain useilla säännöksillä on liittymä oikeuden ylisukupolvisuuteen. Tulevia sukupolvia koskevat ovat useat perusoikeussäännöksistä mutta myös valtiojärjestyksen perusteita koskevista säännöksistä perustuslain 1 luvussa.

Selonteossa käsitellään myös valtioneuvoston oikeuskanslerin roolia ennakkolisissa säädösvalvonnassa ja tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamisessa kussakin sääntelykontekstissa. Selonteon liitteenä olevassa oikeuskansleri Tuomas Pöystin puheenvuorossa (s. 336–352) todetaan, että ilmastomuutoksen ja luontokadon torjunta sekä tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamisen näkökulma näkyvät nykyisin keskeisesti oikeudellisessa toiminnassa. Myös oikeusvaltioon kohdistuvat uudenlaiset uhat ovat toimintaympäristössä näkyviä ilmiöitä. Puheenvuoron mukaan oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa kohdennetaan aikaisempaa vahvemmin kestävä hallinnon ja oikeusvaltion ylläpitämiseen ja kehittämiseen sekä osana yleistä laillisuusvalvontaa ja perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tasapainoisen toteutumisen turvaamista tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamiseen.

27 Airos, Maija; Ahlqvist, Toni; Knudsen, Mikkel; Mutanen, Anu; Rapeli, Lauri; Schauman, Jonas; Setälä, Maija & Taylor, Amos 2022. Ennakkointi ja tulevat sukupolvet lainvalmistelun prosesseissa, instituutioissa ja käytännöissä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:66. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-208-4>.

LAUSUNTOJA

Yhdenvertaisuus (6 §)

- Mielenterveys- ja päihdepalvelujen uudistaminen (OKV/1278/21/2022), ks. s. 89
- Tasa-arvolain muuttaminen (OKV/1214/21/2022), ks. s. 89
- Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus (OKV/997/21/2022), ks. s. 147

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)

- Mielenterveys- ja päihdepalvelujen uudistaminen (OKV/1278/21/2022), ks. s. 89
- Sosiaalisen luototuksen uudistamisesta (OKV/1588/21/2022), ks. s. 88
- Tartuntatautilain väliaikainen muuttaminen (OKV/1623/21/2022), ks. s. 88
- Toimeentulotukilaki (OKV/1218/21/2022), ks. s. 89

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §)

- Rahanpesulainsäädäntöä koskeva täydentävä hallituksen esitys (OKV/3020/21/2022), ks. s. 84

Liikkumisvapaus (9 §)

- Mielenterveys- ja päihdepalvelujen uudistaminen (OKV/1278/21/2022), ks. s. 89

Oikeus yksityisyyteen (10 §)

- Esitutinnan salassapitoperusteiden selkeyttäminen (OKV/2051/21/2022), ks. s. 78
- Eurooppalaisen Galileo-satelliittipaikannusjärjestelmän julkisesti säännelty palvelu (PRS) (OKV/1289/21/2022), ks. s. 85
- Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (OKV/1730/21/2022), ks. s. 92
- Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaki (OKV/541/21/2022), ks. s. 90
- Sosiaali- ja terveystietojen toissijainen käyttö (OKV/1678/21/2022), ks. s. 87
- Toimeentulotukilaki (OKV/1218/21/2022), ks. s. 89

Sananvapaus ja julkisuus (12 §)

- Esitutinnan salassapitoperusteiden selkeyttäminen (OKV/2051/21/2022), ks. s. 78
- Ministerin karenssi (OKV/772/21/2022), ks. s. 76

Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §)

- Koronapassin käytön laajentaminen (OKV/3449/21/2021), ks. s. 91

Omaisuu den suoja (15 §)

- Kaivoslain muuttaminen (OKV/770/21/2022), ks. s. 86

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)

- Valtioneuvoston periaatepäätösten kääntäminen (OKV/1459/21/2022), ks. s. 142

Oikeus työhön ja elinkeino- vapaus (18 §)

- Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (OKV/1361/21/2022), ks. s. 86
- Kaivoslain muuttaminen (OKV/770/21/2022), ks. s. 86
- Tartuntatautilain väliaikainen muuttaminen (OKV/1623/21/2022), ks. s. 88

Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)

- Potilasasiavastaavat ja sosiaaliasiavastaavat (OKV/1682/21/2022), ks. s. 91
- Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaki (OKV/541/21/2022), ks. s. 90
- Sosiaalisen luototuksen uudistamisesta (OKV/1588/21/2022), ks. s. 88
- Tartuntatautilain väliaikainen muuttaminen (OKV/1623/21/2022), ks. s. 88

- Toimeentulotukilaki (OKV/1218/21/2022), ks. s. 89

Vastuu ympäristöstä (20 §)

- Ilmastomuutoksen sopeutumis suunnitelma (OKV/2275/21/2022), ks. s. 174
- Kaivoslain muuttaminen (OKV/770/21/2022), ks. s. 86
- Kansallinen metsästrategia (OKV/2463/21/2022), ks. s. 174
- Ympäristövahinkorahasto (OKV/958/21/2022), ks. s. 92

Oikeuden mukainen oikeuden- käynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)

- Julkinen työvoima- ja yrityspalvelu (OKV/1051/21/2022), ks. s. 87
- Mielenterveys- ja päihde palvelujen uudistaminen (OKV/1278/21/2022), ks. s. 89
- Pakkokeinolain muutostarpeet (OKV/348/21/2022), ks. s. 145
- Rikosprosessin tehostaminen (OKV/881/21/2022), ks. s. 146
- Sosiaalisen luototuksen uudistamisesta (OKV/1588/21/2022), ks. s. 88
- Toimeentulotukilaki (OKV/1218/21/2022), ks. s. 89
- Valtion henkilöstölle etätyöstä sattuneiden tapaturmien korvaamisesta (OKV/1414/21/2022), ks. s. 83
- Valtion virastojen aukiolo sääntelyn muuttaminen (OKV/3489/21/2021), ks. s. 83
- Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus (OKV/997/21/2022), ks. s. 147

RATKAISUJA

Yhdenvertaisuus (6 §)

- Business Finlandin häiriötuet ja tukia koskeva säädösvalmistelu (OKV/939/70/2020), ks. s. [70](#)
- Laajan kouluterveystarkastuksen laiminlyönti (OKV/330/10/2021), ks. s. [200](#)
- Sukupuoliikiintiöiden soveltaminen nuorisoneuvoston edustukseen toimialalautakunnissa (OKV/208/10/2021), ks. s. [165](#)
- Työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu (OKV/2865/10/2021), ks. s. [169](#)

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)

- Karanteenia koskevan päätöksen antaminen (OKV/126/10/2021), ks. s. [199](#)
- Koulun järjestyssääntöjen noudattaminen (OKV/1346/10/2021), ks. s. [172](#)
- Palvelun käyttöehtojen ja palvelua koskevan tiedon käyttäjälähtöisyys (OKV/2674/10/2020), ks. s. [163](#)
- Vierailukielto terveydenhuollon yksikössä (OKV/1839/10/2020), ks. s. [199](#)

Liikkumisvapaus (9 §)

- Karanteenia koskevan päätöksen antaminen (OKV/126/10/2021), ks. s. [199](#)
- Vierailukielto terveydenhuollon yksikössä (OKV/1839/10/2020), ks. s. [199](#)
- Viisumi- ja oleskelulupapalveluiden keskeyttäminen koronapandemian aikana Suomen edustustoissa (OKV/2830/70/2020), ks. s. [143](#)

Oikeus yksityisyyteen (10 §)

- Karanteenia koskevan päätöksen antaminen (OKV/126/10/2021), ks. s. [199](#)
- Vierailukielto terveydenhuollon yksikössä (OKV/1839/10/2020), ks. s. [199](#)

Sananvapaus ja julkisuus (12 §)

- Asiakirjapyyntöjen käsittelyn viivästyminen (OKV/2041/10/2020), ks. s. [187](#)
- Julkisuuslain tulkinnanvaraisuus ja virkavastuu (OKV/348/10/2020), ks. s. [190](#)
- Tietopyynnön käsittely (OKV/472/10/2020), ks. s. [189](#)
- Tietopyyntöjen käsittelyn puutteet (OKV/1867/10/2020), ks. s. [201](#)
- Valvontalautakunnan menettely valvonta-asian käsittelyssä (OKV/1296/10/2022), ks. s. [135](#)

Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §)

- Sosiaali- ja terveysministeriön menettely lainvalmistelussa (OKV/2232/10/2022 ym.), ks. s. 74

Omaisuuksien suoja (15 §)

- Koulun järjestyssääntöjen noudattaminen (OKV/1346/10/2021), ks. s. 172

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)

- Ulosoton päätöksen sekakielisyys (OKV/2053/10/2020), ks. s. 149

Oikeus työhön ja elinkeino- vapaus (18 §)

- Toimilupatyöryhmän toiminnan puolueettomuus (OKV/2288/10/2020), ks. s. 188

Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)

- Karanteenia koskevan päätöksen antaminen (OKV/126/10/2021), ks. s. 199
- Palvelun käyttöehtojen ja palvelua koskevan tiedon käyttäjälähtöisyys (OKV/2674/10/2020), ks. s. 163

Vastuu ympäristöstä (20 §)

- Ilmastolain mukainen pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma (OKV/987/10/2022), ks. s. 179
- Ympäristöasioiden kokonaiskäsittelyajat (OKV/3503/70/2021), ks. s. 123

Oikeudenmukainen oikeuden- käynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)

- Aktivointisuunnitelman laatiminen ja asiakkaan neuvonta (OKV/878/10/2021), ks. s. 181
- Aluesyyttäjän ja käräjätuomarin menettely syyte-oikeuden vanhentumista koskeneessa asiassa (OKV/2593/30/2021), ks. s. 108 ja s. 126
- Asiakirjapyyntöjen käsittelyn viivästyminen (OKV/2041/10/2020), ks. s. 187
- Asiakkaalle annettavien tietojen oikeellisuus (OKV/159/10/2020), ks. s. 129
- Asiakkaan neuvonta ja asian huolellinen käsittely (OKV/2459/10/2021), ks. s. 182
- Asian käsittely (OKV/1765/10/2022), ks. s. 198
- Asian käsittelyn viivästyminen (OKV/3182/10/2021), ks. s. 197
- Asianosaisesteellisyys varahenkilön nimeämisessä (OKV/2905/10/2020), ks. s. 168
- Ehdollisen vankeusrangaistuksen ohessa virheellisesti liian ankarana tuomittu yhdyskuntapalvelu (OKV/2329/30/2021 ym.), ks. s. 107
- Esitutinnan viipyminen (OKV/156/40/2021), ks. s. 158
- Esteellisyysasian ratkaiseminen valvontalautakunnassa (OKV/2426/10/2020), ks. s. 191

- Haastemiehelle syyte virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (OKV/1790/10/2020), ks. s. [103](#)
- Ihmiskaupparikosta koskevan kanteluratkaisun perusteleva (OKV/1589/70/2022), ks. s. [155](#)
- Julkisuuslain tulkinnanvaraisuus ja virkavastuu (OKV/348/10/2020), ks. s. [190](#)
- Kantelun käsittelyn viipyminen (OKV/908/10/2021), ks. s. [192](#)
- Karanteenia koskevan päätöksen antaminen (OKV/126/10/2021), ks. s. [199](#)
- Kiinteistöinventoinnin teettäminen (OKV/2734/10/2021), ks. s. [169](#)
- Konsultin käyttäminen hallituksen esityksen valmistelussa (OKV/574/10/2022 ja OKV/1225/10/2022), ks. s. [74](#)
- Korvaushakemusten käsittely viivästyi (OKV/2405/10/2021 ja OKV/2153/10/2021), ks. s. [194](#)
- Koulujen terveysturvallisuusohjeiden toimituksen seuranta koronavirusepidemian aikana (OKV/2733/70/2021), ks. s. [171](#)
- Käräjäoikeuden menettely tuomion laatimisessa (OKV/1398/10/2020), ks. s. [110](#)
- Käräjäoikeuden menettely tuomittujen vangitsemisessa (OKV/819/31/2022), ks. s. [104](#)
- Käräjäoikeuden menettely turvaamistoimiasiassa (OKV/742/10/2021), ks. s. [111](#)
- Käräjäoikeuden yksipuolinen tuomio (OKV/1313/10/2020), ks. s. [104](#)
- Käräjätuomarin tekemä rikosilmoitus (OKV/2878/31/2020), ks. s. [120](#)
- Käsittelyaika-arvion antaminen (OKV/631/10/2021), ks. s. [150](#)
- Käsittelyaika-arvion antaminen hallinto-oikeudessa (OKV/1866/10/2021), ks. s. [120](#)
- Käsittelyaikatiedusteluun vastaaminen (OKV/2791/10/2021), ks. s. [128](#)
- Käsittelyn viipyminen hallinto-oikeuksissa (OKV/2963/10/2021), ks. s. [121](#)
- Laajan kouluterveystarkastuksen laiminlyönti (OKV/330/10/2021), ks. s. [200](#)
- Lainhuutohakemuksen käsittely kesti viisi vuotta (OKV/759/10/2021), ks. s. [175](#)
- Lupahakemusten käsittelyajat (OKV/530/70/2020), ks. s. [158](#)
- Luvattomaan rakentamiseen puuttuminen (OKV/1273/10/2021), ks. s. [205](#)
- Maksun palautuksen pitkä käsittelyaika (OKV/2046/10/2021), ks. s. [160](#)
- Maksuttomien metsästyslupien myöntäminen (OKV/1225/10/2021), ks. s. [175](#)
- Menettely työkoelasiassa (OKV/256/10/2021), ks. s. [182](#)
- Ohjeistus tulorekisteri-ilmoittamisessa (OKV/2136/10/2021), ks. s. [164](#)
- Oikaisuvaatimuksen käsittely (OKV/3036/10/2021), ks. s. [166](#)
- Omaishoidon tuen myöntäminen ja asian käsittely (OKV/2289/10/2020), ks. s. [198](#)
- Palvelun käyttöehtojen ja palvelua koskevan tiedon käyttäjälähtöisyys (OKV/2674/10/2020), ks. s. [163](#)
- Perustelujen puutteellisuus (OKV/2184/10/2021), ks. s. [129](#)
- Perustoimeentulotukihakemuksen käsittely (OKV/1705/10/2021), ks. s. [196](#)
- Poliisin menettely lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten esitutkinnoissa (OKV/325/70/2022), ks. s. [153](#)
- Potilaan viestiin vastaaminen (OKV/2980/10/2020), ks. s. [201](#)
- Puutteellinen työvoimapolitiinen lausunto (OKV/1191/10/2021), ks. s. [181](#)
- Päätöksen perusteleva (OKV/1471/10/2020), ks. s. [195](#)
- Rakennusvalvonta-asian käsittely (OKV/1017/10/2021), ks. s. [203](#)

- Rangaistuksen tuomitseminen syyte-oikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta (OKV/1020/31/2022 ym.), ks. s. [108](#)
- Salassa pidettävän tiedon paljastaminen (OKV/2398/40/2020), ks. s. [127](#)
- Syyttäjien menettely esitutkinnan esiselvityksessä (OKV/3128/10/2021), ks. s. [126](#)
- Tiedusteluun vastaaminen (OKV/356/10/2021), ks. s. [195](#)
- Tiedusteluun vastaamisen joutuisuus (OKV/471/10/2021), ks. s. [168](#)
- Tietopyynnön käsittely (OKV/472/10/2020), ks. s. [189](#)
- Tietopyyntöjen käsittelyn puutteet (OKV/1867/10/2020), ks. s. [201](#)
- Tietopyyntöön vastaaminen (OKV/228/10/2022), ks. s. [167](#)
- Tietosuoja-valtuutetun toimiston käsittelyaika (OKV/1025/10/2021 ja OKV/1811/10/2021), ks. s. [150](#)
- Toimilupatyöryhmän toiminnan puolueettomuus (OKV/2288/10/2020), ks. s. [188](#)
- Tutkinnanjohtajan menettely esitutkinnassa (OKV/2093/10/2021), ks. s. [157](#)
- Työsuhteen henkilöstön käyttäminen virkatehtävissä (OKV/2116/10/2020), ks. s. [144](#)
- Työttömyysturva-asioiden käsittely (OKV/748/10/2021 ja OKV/760/10/2021), ks. s. [180](#)
- Työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen ja perusteleva (OKV/2051/10/2021), ks. s. [180](#)
- Vierailukielto terveydenhuollon yksikössä (OKV/1839/10/2020), ks. s. [199](#)
- Virheellinen menettely turvallisuus selvityksen antamisessa (OKV/619/10/2021), ks. s. [160](#)
- Virheellinen neuvonta (OKV/1349/10/2021), ks. s. [195](#)
- Ympäristöasioiden kokonaiskäsittelyajat (OKV/3503/70/2021), ks. s. [123](#)
- Äänittämisen epäonnistuminen käräjäoikeudessa (OKV/2886/10/2021 ja OKV/709/10/2022), ks. s. [111](#)

Perusoikeuksien turvaaminen (22 §)

- Business Finlandin häiriötuet ja tukia koskeva säädösvalmistelu (OKV/939/70/2020), ks. s. [70](#)
- Palvelun käyttöehtojen ja palvelua koskevan tiedon käyttäjälähtöisyys (OKV/2674/10/2020), ks. s. [163](#)
- Poliisin menettely lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten esitutkinnoissa (OKV/325/70/2022), ks. s. [153](#)



4

**TASAVALLAN
PRESIDENTIN JA
VALTIONEUVOSTON
VIRKATOINTEN
LAINMUKAISUUDEN
VALVONTA**

VALTIONEUVOSTON JA TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEON VALVONTA

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

VALVONNAN KEINOT

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

Päätöksenteon valmisteluvaiheessa valvontaan kuuluvat ministereille ja ministeriöille annettavat lausunnot ja kannanotot, ministeriöiden virkamiesten neuvonta menettelykysymyksissä sekä valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistojen tarkastus. Lausunnot ja kannanotot annetaan kirjallisesti. Niitä voidaan antaa siinä vaiheessa, kun valmisteltavasta asiasta on laadittu luonnokset esittelyasiakirjoiksi. Oikeuskanslerin ennakkollinen laillisuusvalvonta kohdistuu pääsääntöisesti vain asioihin, jotka käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä. Ministeriöissä ratkaistaviin asioihin ei oteta laillisuusvalvonassa etukäteen kantaa, ellei kyse ole hyvin merkittävästä päätöksestä. Oikeuskansleri tiedotti kirjeellään 24.3.2022 ministeriöille ennakkollisen laillisuusvalvonnan menettelytavoista (OKV/702/24/2022).

Valmisteluvaiheen valvonnan tarkoituksena on selvittää päätöksiin liittyvät kysymykset etukäteen siten, että päätöksenteolle ei olisi oikeudel-

lisia esteitä siinä vaiheessa, kun päätös esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä. Tavoitteena on myös valvonnan joutuisuus siten, että päätöksenteon aikataulu ei valvonnan vuoksi tarpeettomasti viivästyisi. Valmisteluvaiheen valvonnessa mahdollisesti syntyvät oikeuskanslerinviraston asiakirjat ovat julkisia, jos niissä sisältö ja tarkoitus huomioon ottaen on kyse julkisen vallan käytön kannalta merkittävistä kysymyksistä.

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 valvonnessa annettuja kannanottoja noudatetaan kuitenkin niin, että päätöksentekotilaisuudessa ei käytännössä ole enää aihetta huomautuksiin.

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

OIKEUSKANSLERIN ROOLI MERKITTÄVISSÄ YHTEISKUNNALLISISSA UUDISTUKSISSA

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

LAINVALMISTELUN LAILLISUUSVALVONTA

Oikeuskansleri valvoo lakien ja asetusten laillisuutta valmisteluvaiheessa antamalla lausuntoja säädösesityksistä yleisten lausuntokierrosten yhteydessä. Oikeuskanslerinvirastossa seurataan ja tutkitaan systemaattisesti ministeriöiden julkaisemia lausuntopyyntöjä. Seurannan avulla lausuntoja voidaan antaa sellaisissakin tapauksissa, joissa oikeuskanslerinvirastoon ei ole tullut lausuntopyyntöä. Lausuntoja ei pääsääntöisesti anneta ministeriön asetuksesta eikä viranomaisten määräyksistä.

Valmistelun loppuvaiheessa säädösehdotuksia tarkastetaan oikeuskanslerin aloitteesta ja ministeriöiden pyynnöstä ennakolta ennen niiden esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Oikeuskanslerin aloitteesta hallituksen esityksiä tarkastetaan suunnitelmallisesti siten, että tarkastettavat esitykset valitaan hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta ja että esitysten valmistelijaille ilmoitetaan tarkastuksesta etukäteen.

Lainvalmistelun aikana suoritettavan laillisuusvalvonnan tavoitteena on huolehtia kattavasti siitä, että valtioneuvoston päätettäväksi tulevissa säädösehdotuksissa ei olisi huomautettavaa laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Kun säädösehdotuksia valvotaan jo aikaisemmassa vaiheessa ennen valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastusta, voidaan laajemmin ja syvällisemmin perehtyä laillisuuskyseysten arviointiin. Tässä vaiheessa myös ministeriöillä on paremmat mahdollisuudet tehdä tarvittavat korjaukset. Ennakollisen valvonnan vaikuttavuutta lisää vielä se, että esittelylistojen tarkastuksessa valvotaan aikaisemmissa vaiheissa annetun

palautteen huomioimista lopullisessa asetuksessa tai hallituksen esityksessä. Ennakollinen laillisuusvalvonta edistää siten valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksenteon sujuvuutta ja luo luottamusta ylimmän valtiollisen päätöksenteon oikeudelliseen asianmukaisuuteen.

Oikeuskanslerin ennakollinen valvonta kohdennetaan säädösehdotuksiin, jotka saatavissa olevien tietojen perusteella ovat sisällöltään merkittäviä laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Merkittävyyden arvioinnissa otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksien sekä hyvän hallinnon toteutuminen, oikeusvaltion toimivuus, perustuslain soveltaminen ja tulkinta sekä merkittävät yhteiskunnalliset vaikutukset. Lisäksi pyritään tunnistamaan poikkeuksellisen laajoja hallituksen esityksiä, joiden tarkastaminen vasta valtioneuvoston esittelyn yhteydessä olisi vaikeaa. Lausuntojen lisäksi myös ennakollisesta tarkastuksesta annetaan kirjallinen palaute, jossa tarvittaessa yksilöidään korjattavat tai täydennettävät asiat.

Hallituksen esitysten laillisuusvalvonnessa on keskeisenä tavoitteena huolehtia erityisesti siitä, että esityksissä tunnistetaan perustuslain kannalta merkitykselliset kysymykset, selostetaan perustuslakivaliokunnan keskeinen lausuntokäytäntö ja tuodaan avoimesti esille myös mahdolliset perustuslakia koskevat uudet tai tulkinnanvaraiset kysymykset. Osana perustuslakiin liittyviä kysymyksiä valvotaan perus- ja ihmisoikeuksien ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden toteutumista. Lisäksi valvotaan valmisteluprosessin asianmukai-

suutta sekä kuulemisen ja muiden osallistumisoikeuksien toteutumista. Valvonnessa kiinnitetään myös mahdollisuuksien mukaan huomiota säädösten keskinäiseen yhteensopivuuteen ja ristiriidattomuuteen, yleislakien noudattamiseen sekä lainsäädännön kokonaisuuden ymmärrettävyyteen ja toimivuuteen soveltajien kannalta. Lainsäädännön kokonaisuuden tarkastelussa otetaan huomioon kansallisten säädösten lisäksi kansainvälisistä sopimuksista ja EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden täytäntöönpano sekä kansallisen liikkumavaran arvioinnin ja käytön asianmukaisuus.

Hallituksen esityksiä ja asetuseräluonnoksia koskevia lausuntopyyntöjä tutkittiin 141 (edellisenä

vuonna 116) ja annettiin 106 (72) lausuntoa (lausuntojen sisällöstä ks. s. 76–92). Vuonna 2022 tarkastettiin ennakolta 39 (33) säädösehdotusta, joista 37 oli hallituksen esityksiä ja kaksi valtioneuvoston asetuksia. Ennakolta tarkastettujen hallituksen esitysten osuus oli 11 % (7 %) kaikista eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä. Ennakolta tarkastettujen hallituksen esitysten lukumäärästä merkittävä osa oli vaalikauden keskeisiä uudistushankkeita, jotka oikeuskansleri oli valinnut tarkastettavaksi jo valmistelun alkuvaiheessa. Pääosa hallituksen esitysten ennakkotarkastuksissa annetusta palautteesta koski esitysten suhdetta perustuslakiin ja henkilötietojen suojan asianmukaista huomioon ottamista.

LAILLISUUSVALVONTA PARANTAA LAINVALMISTELUN LAATUA

Oikeuskansleri

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

VIRKANIMITYSTEN LAILLISUUSVALVONTA

Valtioneuvosto nimittää virkaan ministeriöiden kansliapäälliköt, osastopäälliköt ja suuren osan ministeriöiden alaisten virastojen päälliköistä. Näiden valtion ylimpien virkamiesten lisäksi valtioneuvosto nimittää ministeriöiden muut johtotehtävissä toimivat virkamiehet ja suuren osan asiantuntijatehtävissä toimivista virkamiehistä. Tasavallan presidentti nimittää muun muassa tuomarit, puolustusvoimien upseerit ja osan ulkoasiainhallinnon virkamiehistä. Oikeuskansleri valvoo valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille esiteltäviä virkanimityksiä etukäteen esittelylistojen tarkastuksen yhteydessä. Muita virkanimityksiä oikeuskansleri valvoo jälkikäteen pääasiassa kantelujen perusteella.

Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin virkanimityksiä valvotaan pääsääntöisesti tarkastamalla esittelyasiakirjat, joita ovat vakiintuneen käytännön mukaan nimitysmuistiot ja hakijoiden ansioista tehdyt yhteenvedot. Nimitysmuistiossa kuvataan nimityksen valmistelutoimet ja esitetään nimitettävän henkilön valinnan perustelut. Tarvittaessa nimityksen esittelijältä voidaan pyytää muitakin valmistelussa kertyneitä asiakirjoja. Oikeuskanslerilla on perustuslain 111 §:n nojalla oikeus saada valvontaa varten tarvitsemansa tiedot mukaan lukien salassa pidettävät asiakirjat, kuten hakijoista tehdyt soveltuvuusarviointit. Nimityksen valmisteleva ministeriö ja nimityspäätöksen esittelijä vastaavat esiteltävien asiakirjojen asianmukaisuudesta ja niissä olevien tietojen luo-

tettavuudesta sekä siitä, että nimitysasiasia on riittävästi valmistelu ja selvitetty.

Julkisessa keskustelussa ja kanteluissa arvostellaan usein valtioneuvoston nimityksiä valtion korkeimpiin virkoihin. Tällöin arvostellaan toisinaan myös oikeuskansleria siitä, että hän ei ole estänyt poliittisiksi tai muuten vääriksi koettuja valintoja. Oikeuskansleri ei kuitenkaan nimitysasiakirjoja tarkastaessaan osallistu nimittäjälle kuuluvan harkintavallan käyttöön. Oikeuskansleri arvioi nimitysten laillisuuden myös jälkikäteen kanteluissa esitettyjen näkökohtien perusteella. Vuonna 2022 ratkaistiin muun muassa kantelut, jotka koskivat Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) ylijohtajan nimitystä. Ratkaisussa muun muassa arvioitiin nimitysmuistiossa jälkikäteen havaittua virhettä nimityspäätöksen mahdollisen purkamisen perusteena (OKV/2293/10/2020 ym., ks. myös s. 73).

Perustuslain mukaan virkanimityksestä päätettäessä yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Lisäksi on noudatettava erikseen säädettyjä viran kelpoisuusvaatimuksia ja perustuslaissa, yhdenvertaisuuslaissa ja naisten ja miesten tasa-arvosta annetussa laissa säädettyjä syrjäntäkieltoja. Niiden mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen, vakaumuksen tai mielipiteen perusteella. Kiellettyä on siis esimerkiksi syrjäyttää lain mukaisten nimitysperusteiden mukaan ansioituneempi hakija nimittämällä virkaan toinen henki-

lö puoluepoliittisten ansioiden perusteella. Toisaalta kiellettyä on myös jättää henkilö puoluekantansa perusteella nimittämättä, jos hän mainittujen nimitysperusteiden mukaan on paras hakija virkaan.

Virkanimityksen valmistelussa ja siitä päätettäessä on noudatettava valtion virkamieslaissa ja hallintolaissa säädettyä menettelyä. Hallinnon oikeusperiaatteet, kuten tasapuolisuus, puolueettomuus ja toimivallan käyttö yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, koskevat myös virkanimityksiä. Viimeksi mainittu periaate merkitsee, että virkanimitys on tehtävä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja parhaaseen viranhoidon kykenevän henkilön saamiseksi virkaan ja että nimitystä ei voida tehdä jonkin muun tarkoituksensa toteuttamiseksi.

Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan laillisuusvalvojana kuuluu arvioida, täyttääkö nimitysmenettely edellä selostetut oikeudelliset vaatimukset. Nimitysmuistiossa kiinnitetään huomiota siihen, että nimitysratkaisun kannalta merkitykselliset hakijoiden ansiot kuvataan oikein ja tasapuolisesti ja että kunkin hakijan pätevyyden arviointi ja hakijoiden välinen ansiovertailu on tehty asianmukaisesti. Ansiovertailussa voidaan käyttää vain vertailuperusteita, jotka ovat perustuslaissa säädettyjen yleisten virkanimitysperusteiden mukaisia. Yleisiä virkanimitysperusteita ei kuitenkaan ole välttämätöntä mainita erikseen. Ansiovertailussa käytettävien perusteiden tulee olla johdettavissa viran kelpoisuusvaatimuksista, hakuilmoituksessa mainituista viran menestyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä ja virkaan kuuluvista tehtävistä. Valtion ylimpiä virkoja täytettäessä vertailuperusteita

voidaan johtaa muun muassa tulevista johtamishaasteista ja niiden edellyttämistä valmiuksista.

Virkanimitysten laillisuusvalvonnassa arvioidaan nimittäjälle kuuluvan harkintavallan asianmukaista käyttöä, mutta siinä ei voida ottaa kantaa siihen, kuka oikeudellisin perustein mahdollisista hakijoista tulisi nimittää virkaan. Oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu osallistua sen arvioimiseen, kenet tulisi valita niiden hakijoiden joukosta, jotka ansiovertailun perusteella parhaiten täyttävät viran kelpoisuusvaatimukset. Tämä on nimittävän viranomaisen tehtävä. Nimittäjällä on lainsäädännön asettamien oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa muun muassa siinä, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Valtion ylimpien virkojen kohdalla harkintavallan piirissä on myös tulevien johtamishaasteiden ja niiden edellyttämien valmiuksien arviointi sekä tarvittavien valmiuksien painotusten valinta. Hakijoiden työkokemusta, perehtyneisyyttä viran tehtäviin ja suoriutumista aikaisemmista tehtävistä on siten mahdollista hakijoita vertailtaessa painottaa tehtävän asettamien vaatimusten rajoissa. Valitun painotuksen tulee kuitenkin perustua objektiivisiin seikkoihin.

Vuonna 2022 oikeuskanslerinvirastossa tarkastettiin 231 nimitysmuistiot osana valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistojen tarkastusta. Näistä 22 nimitysmuistiot pyydettiin korjaamaan oikeudellisin perustein. Korjaukset koskivat useimmiten hakijoiden tasapuolista vertailua. Nimitysmuistioista 25 kappaletta oli ministeriöiden pyynnöstä tarkastettu etukäteen ennen esittelylistojen jakamista.

OIKEUSKANSLERIN ROOLI VIRKANIMITYKSISSÄ

- Oikeuskansleri tarkastaa etukäteen valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä käsiteltävien virkanimitysten esittelyasiakirjat. Muita virkanimityksiä valvotaan jälkikäteen pääasiassa kantelujen perusteella.
- Laillisuusvalvonnassa tarkastetaan virantäytön menettelyn ja nimitysesityksen perustelujen oikeudellinen asianmukaisuus.
- Laillisuusvalvonnassa seuraavat seikat tarkastetaan säännönmukaisesti:
 - virka on ollut säädettyllä tavalla julkisesti haettavana
 - viran haku aika on vähintään säädetyn pituinen
 - viran säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia noudatetaan
 - hakijoita vertaillaan tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä perustuslaissa säädettyjen yleisten virkanimitysperusteiden mukaisesti
 - nimitysesitys perustellaan objektiivisilla ja viran tehtävien kannalta merkityksellisillä seikoilla.
- Oikeuskansleri ei ota kantaa siihen, kuka parhaiden hakijoiden joukosta tulisi nimittää virkaan.
- Virkanimityksen esittelevä virkamies vastaa nimityksen valmistelun lainmukaisuudesta sekä siitä, että nimityksen perusteluissa annetut tiedot ovat oikeita.
- Nimityspäätöksen tekijä vastaa päätöksen lainmukaisuudesta. Myös nimityksen esittelijä vastaa päätöksen lainmukaisuudesta, ellei hän ole ilmoittanut päätökseen eriävää mielipidettään.

ESITTELYLISTOJEN TARKASTUS

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

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

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

EU-asioissa ja erilaiset valtiosopimuksiin liittyvät päätökset.

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

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

sidentille 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 säädettyä 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 toi-

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

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

ESITTELYLISTOJEN TARKASTUKSEN SEURANTA VUONNA 2022

Oikeuskanslerinvirastossa tarkastettiin kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat, jotka vuonna 2022 koskivat yhteensä 2 246 asiaa (edellisenä vuonna 2 130). Esittelylistoista 19 % (18 %) sisälsi yhden tai useamman virheen, jonka oikeuskanslerinvirasto pyysi korjaamaan. Virheistä 71 % (70 %) oli selkeästi oikeudellisia, eli ne koskivat päätöksenteon toimivaltaa ja muita laillisia edellytyksiä sekä lakitekniikkaa. Lakitekniisiä virheitä oli lähinnä hallituksen esityksissä ja valtioneuvoston asetuksissa, joita ei ollut tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä. Oikeuskanslerinviraston korjauspyyntö johti 10 (12) tapauksessa siihen, että esittelijä poisti listan esittelystä. Näissä tapauksissa virhettä ei voitu välittömästi korjata tai asia ei kuullut valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan. Muut kuin oikeudelliset virheet esittelylistoissa

olivat luonteeltaan enemmän teknisiä ja liittyivät päätöksenteon oikeaan sisältöön, täsmällisyyteen ja ohjeiden mukaisten yhtenäisten käytäntöjen noudattamiseen.

Edellä mainituista korjauspyynnöistä 92 (36) koski hallituksen esityksiä, joista 43 (13) tapauksessa pyydettiin täydentämään arviota esityksen suhteesta perustuslakiin.

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

VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2022

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2022 yhteensä 1 812 asiaa (edellisenä vuonna 1 715). Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 75 (109). Hallitus antoi eduskunnalle 328 (246) hallituksen esitystä ja 109 (74) valtioneuvoston kirjelmää EU-asioista.

Vuosi 2022 oli vaalikauden viimeinen kalenterivuosi, jolloin hallitus perinteisesti tekee suuren määrän päätöksiä varsinkin vuoden loppupuolella. Päätöksenteon laillisuusvalvonnassa sekä asioiden kokonaismäärä että vaativien valvonta-asioiden osuus kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna. Hallituksen esityksiä annettiin 82 kappaletta enemmän kuin edellisenä vuonna. Vaativia valvonta-asioita olivat esimerkiksi useita vuosia valmistelussa olleet laajat hallituksen esitykset.

Venäjän hyökättyä Ukrainaan valtioneuvosto ryhtyi valmistelemaan toimenpiteitä Suomen turvallisuuden ja sotilaallisen puolustuksen varmistamiseksi. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle ajankoh-
taisselonteon turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp) ja selonteon Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon Natoon (VNS 3/2022 vp). Sen jälkeen valtioneuvosto antoi eduskunnalle hallituksen esityksen Natoon liittymistä koskevien valti-
sopimusten hyväksymisestä (HE 315/2022 vp). Hallituksen esitystä valmistellut työryhmä kutsui oikeuskanslerin kuultavaksi, ja oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta (OKV/2641/21/2022; ks. tarkemmin s. 78).

Oikeuskansleri antoi ennakkollisia kannanottoja valtioneuvoston päätöksenteon laillisuudesta muun muassa seuraavissa asioissa:

- Koronapassi ja ravintoloiden toiminnan rajoitukset (OKV/551/24/2022)
- Venäläisen lentoliikenteen kieltäminen Suomen ilmatilassa (OKV/741/24/2022)
- Lohenkalastuksen kieltäminen Tenojoella (OKV/1002/24/2022)
- Terveysturvallisuuden ja kotihoidon turvaaminen työtaistelun aikana (OKV/1057/24/2022)
- Kansalaisuuslain muuttaminen (OKV/1105/24/2022)
- Postilain muuttaminen (OKV/1195/24/2022)
- Rajavartiolaan muuttaminen (OKV/1668/24/2022)
- Rajamenettelyn käyttöönotto ulkomaalaislakia muuttamalla (OKV/1830/24/2022)
- Venäläisille myönnettävien viisumien rajoittaminen (OKV/2294/24/2022)

Oikeuskansleri kiinnitti ministeriöille 24.2.2022 lähettämässään kirjeessä huomiota esittelyasiakirjojen huolelliseen valmisteluun, esittelijöiden perehdyttämiseen ministeriöissä sekä kiireellisten asioiden valmistelun ja käsittelyn aikatauluihin. Oikeuskanslerin mukaan esittelylistat on asianmukaista jakaa valtioneuvoston yleisistuntoon pääsääntöisesti viimeistään neljä tuntia ennen istuntoa, jotta ministereillä on mahdollisuus perehtyä niihin. Ministereillä on oikeudellinen vastuu päätöksistä, joiden tekemiseen he istunnossa osallistuvat. Päätöksenteon laillisuuden valvonta myös edellyttää, että asiakirjat voidaan tarkastaa oikeuskanslerinvirastossa ennen istunnon alkamista (OKV/702/24/2022).

TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2022

Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 434 päätöstä (edellisenä vuonna 415). Tasavallan presidentin esittelyjä oli 40 (36).

Tasavallan presidentin esittelyjen ja niissä tehtyjen päätösten määrä oli suurempi kuin edellisenä vuonna. Ylimääräisiä esittelyjä järjestettiin kiireellisten asioiden käsittelyä varten, ja lakeja vahvistettiin vaalikauden viimeisenä syksynä runsaasti.

Venäjän hyökättyä Ukrainaan tasavallan presidentti teki merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia päätöksiä. Presidentti päätti 17.5.2022, että Suomi ilmoittaa Pohjois-Atlantin liitolle Natolle kiinnostuksensa käydä neuvottelut Natoon liittymisestä. Neuvottelujen jälkeen presidentti päätti

4.7.2022 Suomen liittymistä koskevan aiekirjeen lähettämisestä Natolle. Lisäksi presidentti teki vuoden aikana 11 päätöstä kansainvälisen avun antamisesta Ukrainalle.

Tasavallan presidentin päätöksenteon laillisuusvalvonnassa ei havaittu virheellistä menettelyä, joka olisi johtanut oikeuskanslerin toimenpiteisiin. Presidentti teki kaikki päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Päätöksenteossa ei siten ollut perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita, joissa asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättäsi sitä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

OMAT ALOITTEET

Ministeriölle huomautus perustuslain vastaisesta menettelystä

Oikeuskansleri antoi liikenne- ja viestintäministeriölle huomautuksen siitä, että se ei ollut noudattanut perustuslakia. Ministeriö oli laiminlyönyt esitellä kolme eduskunnan vastausta perustuslain mukaisessa määräajassa.

Oikeuskansleri totesi, että eduskunnan vastausten esitleminen tasavallan presidentille lakien vahvistamiseksi perustuslaissa säädettyssä määräajassa on olennaisen tärkeä osa oikeusvaltiossa toteutuvaa demokratiaa. Mikäli tätä määräaikaa ei noudateta, myöskään tasavallan presidentin toimivalta ei toteudu. Valtioneuvoston on huolehdittava siitä, että eduskunnan vastaukset tulevat esitellyiksi perustuslaissa säädettyssä määräajassa (OKV/2206/70/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Business Finlandin häiriötuet ja tukia koskeva säädösvalmistelu

Oikeuskansleri saattoi covid-2019-pandemiaan liittyneiden häiriötukien myöntämismenettelystä, hyvän hallinnon turvaamisesta sekä tukia ja Business Finlandia koskevasta säädösvalmistelusta esittämänsä näkökohdat työ- ja elinkeinoministeriön sekä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin ja Business Finland Oy:n tietoon.

Oikeuskansleri totesi, että yritysten menetysten kompensoimiseen oli ryhdytty viivytyksettä, mutta

toteutus olemassa olleilla epäsovivilla ja puutteellisilla malleilla jätti kehittämisen varaa. Jälkivalvontaan, seurantaan sekä kokemuksen hyvien ja huonojen käytänteiden analysointiin keskittyminen oli edelleen hyvin perusteltua.

Asiassa ei ilmennyt perusteita katsoa, että työ- ja elinkeinoministeriössä olisi menetelty lainvastaisesti tai laiminlyöty virkatehtäviä häiriötukien ohjauksessa ja valvonnassa. Ennustamattomiin tilanteisiin varautumista oli oikeuskanslerin mukaan kuitenkin perusteltua kehittää luomalla yllätyksellisiä tilanteita varten nopean toiminnan malleja ja laatia vastaisuuden varalle säännöstöä ja ohjeistusta, joka muovautuisi paremmin muuttuviin tilanteisiin.

Business Finlandia koskevan lain vireillä olevan uudistuksen osalta oikeuskansleri totesi, että lakiesityksen yhtenä toteuttamisvaihtoehtona esityksen perusteluissa mainittua virastomuotoista toimintaa olisi perusteltua vakavasti harkita jatkokehittämässä ja EU:n valtiontukien uudistuksen yhteydessä vuonna 2023 arvioida de minimis -tukien osalta ja yleisemmin (OKV/939/70/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Rätty).

Työ- ja elinkeinoministeriön menettely asian esittelyssä

Oikeuskansleri kiinnitti työ- ja elinkeinoministeriön huomiota virkamiehen ja esittelijän vastuuta koskeviin säännöksiin ja esittelijän tavoitettavuutta ja läsnäoloa koskevien ohjeiden noudattamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä oli jaettu valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi esitys valtioneuvoston päätökseksi. Oikeuskansleri edellytti asian esittelylistaan ja sen liitteisiin tehtävän useita korjauksia. Oikeuskanslerinvirastosta asian esittelijälle lähetettyyn korjauspyyntöön saapui automaattinen poissaolovastaus, minkä vuoksi ministeriön osastoa pyydettiin välittämään tieto korjauspyynnöstä sellaiselle virkamiehelle, joka voisi huolehtia tarvittavista korjauksista. Esittelijän vuosiloman vuoksi esittelijä pyydettiin vaihtamaan.

Oikeuskansleri totesi, että esittelyt valtioneuvostolle ja niiden sujuvuudesta huolehtiminen ovat valtioneuvoston esittelijöiden ja ministeriöiden päällikkötehtävissä toimivien virkatehtävien ydintä. Esittelijän on oltava tavoitettavissa esittelylistan jaon jälkeen aina siihen hetkeen asti, kun asia on päätöskirjattu. Lisäksi esittelijän on varauduttava saapumaan paikalle istuntoon siihen asti, kunnes istunto on päättynyt. Esittelijä myös vastaa perustuslain mukaan siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, ellei hän ole jättänyt päätöksen eriävää mielipidettä, joten on selvää, että vuosilomalla oleva

virkamies ei voi toimia esittelijänä valtioneuvoston yleisistunnossa tai tasavallan presidentin esittelyssä (OKV/897/70/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Eduskunnan kirjelmän esittelyn viivästyminen

Oikeuskansleri kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota huolellisuuteen eduskunnan kirjelmien käsittelyssä ja joutuisuuteen niiden esittelyssä. Valtiovarainministeriöstä oli esitelty valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnan kirjelmä, joka oli saapunut ministeriöön yli kuusi kuukautta aikaisemmin (EK 22/2021 vp). Oikeuskansleri katsoi eduskunnan kirjelmän esittelyn viivästyneen kohdulliseksi katsottavasta määräajasta.

Eduskunnan kirjelmät on käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa. Vakiintuneen käytännön mukaan ne on esiteltävä yleisistunnossa ilman aiheetonta viivytyä (OKV/109/70/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Heli Honkapää).

KANTELURATKAISUT

Pääministerille virka-asuntoon sisältyvinä tarjotut ateriapalvelut

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi valtioneuvoston kanslialle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä valtion varoista pääministerille kustannettuja ateriapalveluita koskeneessa asiassa.

Valtioneuvoston kanslia oli kustannut pääministeri Marinille ja tämän perheelle pääministerin virka-asuntoon liittyvänä palveluna aamiaistarvikkeita ja kylmänä toimitettuja aterioita, joiden arvon Marin sittemmin oli maksanut takaisin valtioneuvoston kanslialle.

Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan ministeripalkkiolakiin sisältyvää säännöstä pääministerin asuntoedusta oli säännöksen voimaantulosta asti tulkittu ja voitu tulkita siten, että se mahdollisti mainittujen ateriapalvelujen kustantamisen valtion varoista.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan valtioneuvoston kanslian tulkinta ei kuulunut säännöksen oikeudellisesti mahdollisiin merkityssisältöihin. Kanslia oli säännöstä soveltaessaan ylittänyt harkintavaltansa, ja sen pääministerille tarjoama ateriapalvelu oli ollut lakiin perustumaton.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että asiassa arvioitavana olleen kaltaisissa verraten rajatun virkamiesjoukon käsiteltävinä olevissa asioissa, joissa viranomaisen menettely ei lähtökohtaisesti juurikaan altistu julkiselle kontrollille ja joihin ei liity myöskään varteenotettavaa asianosaiskont-

rollia, olisi asiaa hoitavien virkamiesten erityisen perusteltua aika ajoin kiinnittää oma-aloitteisesti huomiota toiminnan oikeudellisiin perusteisiin.

Pääministeri Marinin menettely asiassa ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin sijaisen toimenpiteisiin. Marinilla oli ollut oikeus luottaa virkamiehiltä saamaansa perehdytykseen ja arvioon hänelle tarjottujen palveluiden lainmukaisuudesta (OKV/1542/10/2021 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Taru Kuosmanen).

Pääministerin menettely virkamatkapuhelimen käytössä

Oikeuskansleri saattoi näkemyksensä valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamisesta ja siihen liittyvästä ajantasaisesta ohjeistuksesta ja perehdyttämisestä valtioneuvoston kanslian tietoon.

Kantelijoiden mukaan pääministeri Marin oli menetellyt ministereitä velvoittavien ohjeiden ja terveysturvallisuusohjeiden vastaisesti, kun hänellä ei ollut ollut virkamatkapuhelinta mukana viettäessään vapaailtaa. Valtioneuvoston kanslian ohjeistus välttää kontakteja ulkoministerin koronavirus-tartunnasta johtuen oli saavuttanut pääministerin vasta seuraavana aamuna.

Oikeuskansleri totesi, että terveysturvallisuutta koskevien ajantasaisten toimintaohjeiden noudattamisella ylläpidetään paitsi valtioneuvoston toimintakykyä, myös kansalaisten luottamusta kulloin-

kin voimassa oleviin terveysturvallisuutta koskeviin säännöksiin ja suosituksena annettuihin ohjeisiin. Oikeuskanslerin mukaan asiassa ei toimittu vastoin virkavelvollisuuksia, koska voimassa olleet terveysviranomaisten ja valtioneuvoston koronatoiminta-ohjeet olivat osin ristiriitaiset altistumistilanteiden osalta.

Oikeuskanslerin saamien selvitysten mukaan ministereille osoitetut kirjalliset ohjeet virkamatapuhelimen käytöstä eivät olleet tapahtuma-aikana sisällöllisesti täysin yhteneväiset. Pääministeri Marin oli ollut tavoitettavissa toisesta työpuhelimestaan, eikä hänen voitu kokonaisuutena arvioiden katsoa menetelleen ohjeiden tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

Oikeuskansleri piti kuitenkin tärkeänä varmistaa, että valtioneuvoston tilannekeskuksella on ympärivuorokautinen kyky tavoittaa valtionjohto ja virkamiesjohto häiriö- ja poikkeustilanteissa (OKV/3296/10/2021 ym.; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Heli Honkapää).

Pääministerin menettely vapaa-ajalla

Kantelijat arvostelivat pääministeri Marinin toimintaa tämän vapaa-ajalla. Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että ministerin menettely voi tulla lainvalvonnallisesti arvioitavaksi lähinnä silloin, kun kyse on ministerin virkatoimista. Jotta laillisuusvalvonta voisi ulottua myös ministerin varsinaisten virkatoimien ulkopuoliseen menettelyyn, menettelyllä tulisi olla oikeudellisesti merkityksellinen yhteys ministerin virkatoimiin. Menettelyn kuulumista laillisuusvalvonnan piiriin on tällöin arvioitava tapauskohtaisesti.

Oikeuskanslerilla ei ollut aihetta epäillä pääministeri Marinia lainvastaisesta menettelystä ministerin virkatoimessa tai virkavelvollisuuden laiminlyömisestä. Oikeuskansleri totesi lisäksi, että hänen tehtäviinsä ylimpänä laillisuusvalvojana ei kuulu ministerin toiminnan moraalinen taikka minis-

terin poliittista uskottavuutta ja hänen nauttimaan sa luottamusta koskevien kysymysten arviointi (OKV/2082/10/2022 ym.; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

VATT:n ylijohtajan nimityksessä puutteellinen selvitys johtamiskokemuksesta

Oikeuskansleri kiinnitti valtiovarainministeriön ja nimityspäätöksen esittelijän huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen sekä hakijoiden oikeusturvan varmistamiseen virkanimitysten valmistelussa. Viran hakijan johtamiskokemuksen pituus oli virheellisesti arvioitu alle puoleksi sen todellisesta pituudesta Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) ylijohtajan nimitysmuistiossa. Oikean tiedon selvittäminen oli nimityksen valmistelleen ministeriön vastuulla. Oikeuskanslerilla ei kuitenkaan ollut oikeudellisia perusteita hakea nimityspäätöksen purkamista nimitysmuistiossa olleen virheen perusteella (OKV/2293/10/2020 ym.; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Valtionavustukset Pyhtään lentopaikan investointikustannuksiin

Oikeuskansleri saattoi liikenne- ja viestintäministeriön tietoon lentopaikan rakennusluvan täytännönpanokelpoisuuden ajankohdan määräytymistä koskevan käsityksensä ja kehotti ministeriötä ryhtymään sääntelyn selkeyttämisen edellyttämiin lainsäädäntötoimiin tarvittaessa yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa.

Asiassa oli ensi sijassa kyse siitä, mikä merkitys viranomaisluvilla ja lentopaikka-alueen maankäyttöratkaisulla sekä niiden lainvoimaisuudella oli arvioitaessa ministeriön myöntämien, Pyhtään lentopaikan investointikustannusten kattamiseen tarkoitettujen valtionavustusten lainmukaisuutta.

Asiassa oli lisäksi kyse siitä, minkälaisia viranomaislupiin ja alueen maankäyttöratkaisuun liittyviä selvittämistä ja valvontatoimia hallintolaki ja valtionavustuslaki olivat valtionapuviranomaisena toimineelta ministeriöltä edellyttäneet. Asiassa oli kyse myös siitä, minkälaisia toimenpiteitä selvitysten ja valvonnan yhteydessä saadut, viranomaislupia ja maankäyttöratkaisua koskevat tiedot olivat ministeriöltä edellyttäneet (OKV/821/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Taru Kuosmanen).

Liikenne- ja viestintäministeriön menettely kuulemisessa

Oikeuskansleri pyysi liikenne- ja viestintäministeriötä saattamaan kuulemisen avoimuudesta ja tasapuolisuudesta ja valmistelun huolellisuudesta esittämänsä näkemykset asianomaisten virkamiesten tietoon.

Ministeriö oli jättänyt kantelijayhtiön pois valtioneuvoston kirjelmää (U-kirjelmä) koskevan kommentointikierroksen jakelusta.

Oikeuskanslerin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan. Kuuleminen parantaa luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja edistää kansalais- ja poliittisten oikeuksien toteutumista. Avoimuus ja avoin ja kattava tiedottaminen valmistelussa olevista asioista ovat keskeisiä, jotta sidosryhmien kuuleminen voisi aidosti toteutua.

Oikeuskansleri totesi, että huolellista valmistelua olisi ollut sisällyttää ministeriöön yhteydessä ollut yhtiö U-kirjelmäluonnosta koskevan kommentointipyynnön jakeluun (OKV/159/10/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Konsultin käyttäminen hallituksen esityksen valmistelussa

Oikeuskansleri saattoi tekijänoikeuslain muuttamista koskevasta säädösvalmistelusta esittämänsä näkökohdat opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon.

Ministeriö oli palkannut konsultin avustamaan lainvalmistelua hallituksen esityksestä järjestetyn lausuntomenettelyn jälkeen.

Oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota siihen, että lainvalmistelu kuuluu ministeriöiden ydintehtäviin eikä sitä tule pääsääntöisesti ulkoistaa. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttäminen on mahdollista lainvalmisteluprosessin alkuvaiheessa. Tällöinkään toimivaltaisen ministeriön ja sen virkamiesten vastuu lainvalmistelun laadusta ei poistu. Lausuntomenettelyn jälkeinen jatkovalmistelu ja hallituksen esityksen viimeistely valtioneuvoston yleisistuntoa varten tulee tehdä ministeriössä virkatyönä ja virkavastuulla.

Oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota myös puolueettomuuden ja yleensä objektiviteettiperiaatteen noudattamiseen ministeriön lainvalmistelussa ja sen järjestämisessä (OKV/574/10/2022 ja OKV/1225/10/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Heli Honkapää).

Sosiaali- ja terveysministeriön menettely lainvalmistelussa

Kantelijat arvostelivat sosiaali- ja terveysministeriötä säädösvalmisteluohjeiden vastaisesta lainvalmistelusta.

Oikeuskanslerin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan. Kuuleminen parantaa luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja edistää kansalais- ja poliittisten oikeuksien toteutumista. Avoimuus ja avoin ja kattava tiedot-

taminen valmistelussa olevista asioista ovat keskeisiä, jotta sidosryhmien kuuleminen voisi aidosti toteutua.

Oikeuskansleri totesi, että kirjallisten lausuntojen pyytäminen on säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan pääsääntö hyvän lainvalmistelukäytännön noudattamisessa. Ministeriöillä on har-

kintavaltaa perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien toteuttamisessa. Lausuntokierroksen ja siitä tiedottamisen laajuutta puntaroidessa tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti valita laajempaan tiedottamiseen ja lausuntokierrokseen johtava vaihtoehto (OKV/2232/10/2022 ym.; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Heli Honkapää).

LAUSUNNOT

Hallituksen esityksistä ja asetuksista annettavat lausunnot ovat merkittävä osa lainvalmistelun laillisuusvalvontaa. Lausuntovaiheessa on parempi mahdollisuus vaikuttaa säädösehdotuksiin kuin valmistelun myöhemmissä vaiheissa. Tavoitteena on, että laillisuusvalvonnan painopiste olisi lausuntovaiheessa. Oikeuskanslerinvirastossa seurataan lausuntokierroksia järjestelmällisesti. Lausuntoja annetaan sekä pyydettyä että omasta aloitteesta.

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

Säädösehdotuksista annetuissa lausunnoissa kiinnitettiin lähes kaikissa tapauksissa huomiota siihen, että ehdotettavia säännöksiä oli tarpeen tarkastella laajemmin ja monipuolisemmin perus- ja ihmisoikeuksien sekä EU-oikeuden näkökulmasta. Edellisten vuosien tapaan esiin nousi henkilötietojen suoja, jota koskeva EU:n lainsäädäntö, uusi kansallinen lainsäädäntö ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeisin käytäntö oli vaihtelevasti otettu huomioon säädösehdotuksissa.

Lausuntojen noudattamista säädösehdotusten jatkovalmistelussa valvottiin säännönmukaisesti

hallituksen esitysten ennakollisessa tarkastuksessa ja valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastuksessa.

Lausunnot säädösehdotuksista ja muista asioista

Eduskunnan työjärjestyksen muuttaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon eduskunnan työjärjestyksen muuttamista koskevasta puhemiesneuvoston ehdotuksesta. Oikeuskansleri puolsi kansanedustajien valtakirjojen tarkastamisen siirtämistä oikeuskanslerilta eduskunnan pääsihteerille. Järjestely heijastaisi eduskunnan asemaa ylimpänä valtiuelimenä. Tätä koskevat perustelut edellyttivät kuitenkin vielä tarkistamista. Lisäksi eduskunnan täysistunnon äänestystapaa koskevaa säännösetdotusta tulisi tarkistaa niin, ettei mahdollisuus yhdistää erilaisia äänestystapoja jää avoimeksi (OKV/2462/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Majuri).

Ministerin karenssi

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin ministereille rajoitusaikaa

ennen siirtymistä toisiin tehtäviin. Ministerin tulisi ilmoittaa etukäteen tehtävistään karenssilautakunnalle, joka päättäisi rajoitusajan tarpeellisuudesta. Rajoitusajan tarkoituksena olisi suojata salassa pidettävää tietoa, turvata yleisen edun toteutuminen ja välttää eturistiriitoja. Rajoitusaika koskisi ministerin toimikauden päätyttyä alkavia uusia tehtäviä. Oikeuskanslerin mukaan esityksessä tulisi arvioida, olisiko rajoitusaika perusteltu myös ministerin palatessa aikaisempiin tehtäviinsä.

Esityksessä ehdotettiin, että valtioneuvoston toiminnan turvaamiseksi ministerin ilmoitus karenssilautakunnalle tulisi julkiseksi, kun karenssilautakunta olisi antanut siitä päätöksen tai kun ministerin toimikausi päättyisi. Tämä olisi poikkeus viranomaisten asiakirjojen julkisuuden periaatteesta. Oikeuskansleri katsoi, että poikkeuksen välttämättömyyttä tulisi perustella tarkemmin. Lisäksi tulisi arvioida, vaikuttaisiko ilmoitus tai siitä annettu päätös ministerin nykyiseen velvollisuuteen ilmoittaa eduskunnalle sidonnaisuuksistaan. Myös lakiehdotuksen termejä ja suhdetta yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn olisi tarpeen selvittää (OKV/772/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Valtioneuvoston hankintaohje 2022

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta valtioneuvoston uudeksi hankintaohjeeksi. Oikeuskansleri piti ohjeen päivitystä tarpeellisenä. Ohjeen tulisi kuitenkin olla seikkaperäisempi koskien hyvää hallintoa ja väärinkäytösten ehkäisemistä. Ohjeessa olisi myös hyvä tuoda esiin oikeuskanslerin uusi erityistehtävä julkisten hankintojen, kilpailun ja valtiontukiasioiden laillisuusvalvonnessa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jakoa koskevan uuden lain tullessa voimaan 1.10.2022 (OKV/1891/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Majuri).

Kansainvälinen avunanto

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Ehdotettu lain tarkistus oli tarpeellinen. Ehdotettu lain soveltamisalan laajentaminen varsin avoimien käsitteiden avulla oli myös sinänsä mahdollista. Säännöskohtaisia perusteluja olisi kuitenkin vielä tarkennettava ja täydennettävä. Myös toimialakohtaista lainsäädäntöä koskevia ehdotuksia viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista olisi vielä syytä selvittää. Mahdollisesta Nato-jäsenyydestä aiheutuvia tarkistustarpeita lainsäädäntöön olisi lisäksi tarpeen arvioida erikseen (OKV/1644/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Majuri).

Kansainvälinen yleissopimus henkilöiden suojelusta tahdonvastaiselta katoamiselta

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi rikoslain 11 luvun muuttamisesta. Esityksessä tulisi arvioida yleissopimuksen vaikutusta käännätyksen tai muunlaisen henkilön palauttamisen toimeenpanosta vastaavien viranhaltijoiden virkavastuuseen. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota erityisesti palautuskieltoon ja virkavastuun toteutumisen arvioimiseen sekä niihin koulutustarpeisiin, joita sopimuksen voimaan saataminen aiheuttaa. Oikeuskansleri korosti, että käännätyksestä päättävän viranomaisen ja täytäntöönpanon käytännön toteutuksesta huolehtivan poliisiviranomaisen on oltava tietoinen kaikista täytäntöönpanon esteistä. Lisääntyviä velvoitteita koskevat ohjeistukset tulisi viivytystä päivitettäväksi.

(OKV/424/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Rätty).

Natoon liittymistä koskevat sopimukset

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin Pohjois-Atlantin liittoon Natoon liittymistä koskevien valtiosopimusten hyväksymistä. Esityksessä katsottiin, että valtiosopimukset eivät johda merkittävään toimivallan siirtoon Suomelta Natolle. Sopimukset voitaisiin sen vuoksi hyväksyä eduskunnassa äänten enemmistöllä. Oikeuskansleri yhti tähän johtopäätökseen. Oikeuskansleri piti tarpeellisenä käsitellä esityksessä tarkemmin eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä sekä valtioneuvoston velvollisuutta huolehtia eduskunnan tiedonsaannista ja mahdollisuuksista osallistua Nato-asioiden käsittelyyn. Esityksessä olisi perusteltua myös kuvata tarkemmin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimintaa Nato-asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa (OKV/2641/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Julkishallinnon automaattinen päätöksenteko

Hallintolakiin, tiedonhallintalakiin, digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevaan lakiin sekä rikosasioiden tietosuojalakiin lisättäväksi ehdotettujen säännösten tavoitteena oli muodostaa automaation käytölle perustuslain, hallinnon yleislakien, hyvän hallinnon ja EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimusten mukainen säädöspöytä. Oikeuskansleri piti esitysluonnosta kannatettavana ja välttämättömänä. Ehdotuksen toteutuessa automaattisen päätöksenteon käytännöt yhdenmukaistuisivat. Samalla voitaisiin paremmin turvata kansalaisten yhdenvertaisuus ja luottamuksensuojan toteuttaminen. Automaattisen päätöksenteon käyttöönotto

mahdollistaisi myös työn suuntaamisen monimutkaisempiin tapauksiin, mikä voisi lyhentää käsittelyaikoja. Toisaalta automaation hyödyntäminen ei saa johtaa siihen, että asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja tilanteet sivuutetaan. Oikeuskansleri piti hyvänä, että esitysluonnos sisälsi tarkkarajaiset säännösehdotukset automatisoidun päätöksenteon prosesseista. Tällöin prosesseihin liittyvät virkavastuut voidaan selkeästi määrittää (OKV/984/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnista

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jossa ehdotettiin lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisessa yleissopimuksessa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimista. Tämä tehtäisiin lisäämällä rikoslakiin vaikutusvallan kauppaamista koskeva säännös. Hallituksen esityksessä ehdotettiin samalla myös Suomen yleissopimukseen tekemän varauman peruuttamista. Oikeuskansleri piti kannatettavana uuden rangaistussäännöksen säätämistä sekä sen muotoilemista niin, että yleissopimukseen tehty varaus voidaan samalla peruuttaa. Jatkovalmistelussa tulisi täsmentää hallituksen esityksen perusteluja rikostunnusmerkistöön otettavan abstraktia vaaraa koskevan tunnusmerkin osalta. Oikeuskanslerilla ei ollut huomauttamista säätämisyjärjestysperusteluista, mutta hän piti tarpeellisenä perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä (OKV/2506/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juha Sihto).

Esitutinnan salassapitoperusteiden selkeyttäminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi julkisuuslain muuttamisesta.

Oikeuskansleri kannatti tavoitetta pyrkiä esitutkinta-aineiston julkisuudessa nykyistä parempaan tasapainoon julkisuuden ja yksityiselämän suojan välillä. Muutoksen tulisi vastata liian ehdottomaan salassapitoon kohdistuvaan kritiikkiin. Lakiehdotus mahdollistaa paremman tasapainon eri oikeuksien välillä. Esityksessä ehdotettiin, että esitutkinassa ja syyteharkinnassa nykyistä suurempi osa päätöksen perusteina olevista tiedoista olisi julkisia. Julkisuuden edellytyksenä olisi kuitenkin, ettei tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa tai merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä. Tietojen tulee olla välttämättömiä päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslaissa suojattujen yksityiselämän suojan sekä julkisuusperiaatteen näkökulmasta (OKV/2051/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Oikeuspalveluvirasto

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi oikeuspalveluvirastosta ja siihen liittyviksi laeiksi. Tarkoituksena on perustaa uusi Oikeuspalveluvirasto, jolle siirtyisivät nykyisten oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtävät sekä lisäksi oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä koskevat keskushallinnon viranomaisen tehtävät. Esityksen tavoite edistää oikeusapupalvelujen käyttäjien yhdenvertaista asemaa käyttäntöjä yhtenäistämällä oli kannatettava. Organisaatiouudistuksen toimeenpääntö ja siirtymäjärjestelyt edellyttävät kuitenkin riittävän resurssien ohella huolellista suunnittelua sekä seurantaa, jotta esityksen tavoitteet saavutetaan eivätkä organisaatiomuutokseen liittyvät järjestelyt esimerkiksi huononna palveluiden saatavuutta. Eriytisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että tietojärjestelmämuutokset eivät aiheuta asiakkaille ongelmia (OKV/3446/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Oikeushallinnon erityisviranomaiset

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista. Esityksen tavoitteena on koota erityisviranomaisten operatiiviset hallintotehtävät yhteen ja vahvistaa niiden hallinnollista asiantuntijatukea. Oikeuskansleri piti kannatettavana tavoitetta, jonka mukaan erityisviranomaiset voisivat keskittyä ydintehtäviinsä. Erillisviranomaisten itsenäisyyden toteaminen lain tasolla ja viraston virkamiesten nimittämismenettelyn säätäminen viraston omaksi asiaksi korostavat viranomaisten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta (OKV/3445/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Rajavartiolain muuttaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta rajavartiolain muuttamisesta. Valtioneuvosto voisi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä laajamittaisesta maahantulosta tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Keskeinen oikeudellinen kysymys asiassa liittyy kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen suhteeseen palautuskieltoon ja joukkokarkotuskieltoon sekä oikeuteen hakea turvapaikkaa. Perusoikeuksien turvaamisen ja oikeusvarmuuden kannalta on keskeistä, että säännökset ovat yksiselitteisiä sen suhteen, milloin ulkomaalainen on saapunut Suomen lainkäyttövalan piiriin niin, että turvapaikkahakemus on käsiteltävä. Laissa tulee täsmentää, milloin viranomaisen on otettava turvapaikkahakemus vastaan, vaikka hakemukset olisi keskitetty toiseen rajanylityspaikkaan. Esitysluonnoksessa kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen edellytyksenä on sen välttämättömyys vakavan uhan torjumiseksi. Esitykseen ei sisällynyt tarkempaa määrittelyä siitä, mihin

etuihin vakavan uhan tulee kohdistua. Oikeuskansleri katsoi, että jatkovalmistelussa tulisi harkita säännöksen täsmentämistä (OKV/1490/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta koskien EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöönottoa ja soveltamista Suomessa. Asiassa olisi kiinnitettävä huomiota resurssointiin ja menettelyn organisointiin, jotta direktiivin tavoitteet ja määräajat voidaan toteuttaa. Hallituksen esityksen vaikutusarviointia tulisi täydentää lapsen etua koskevalla vaikutusarvioinnilla. Sääntelyä olisi myös säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltava lapsen edun ensisijaisuuden ja lasten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa olisi syytä eritellä, miltä osin ehdotetuissa säännöksissä on kyseessä EU:n oikeuden jättämän kansallisen liikumavaran käyttö. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi myös tarkastella oikeusavun ja muutoksenhakumahdollisuuden tosiasiallista toteutumista. Kun esityksessä oli kyse perusoikeutena turvattuun liikumisvapauteen kohdistuvasta merkittävästä rajoituksesta, oikeuskansleri piti välttämättömänä, että siitä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto (OKV/1466/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Rätty).

Poliisilain muuttaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi poliisilain muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi muun ohella etsintäkuulutetun kiinnittämistä ja salaisia tie-

donhankintakeinoja koskevia säännöksiä. Esitysluonnos liittyi oikeusministeriössä valmisteltuun pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelua koskevaan työryhmämietintöön. Pakkokeinolakityöryhmän mietintöön annetun lausuntopalauteen vaikutuksista ehdotettaviin muutoksiin ei ollut vielä selvyttä. Myös oikeuskansleri oli mietintöön antamassaan lausunnossa esittänyt huomioita jatkovalmistelusta. Tästä syystä poliisilain muutostarpeiden arviointi oli ongelmallista.

Lakiehdotuksessa poliisilain telekuuntelu- ja televalvontalupaa koskeva sääntely ehdotettiin muutettavaksi teleosoite- tai telepäätelaittekohtaisuuden sijaan henkilösidonlaiseksi. Muutosehdotus oli merkityksellinen perusoikeuksien kannalta, sillä teleosoitteen ja telepäätelaitteen liityntä luvan kohteena olevaan henkilöön jäisi tuomioistuinten valvonnan ulkopuolelle. Oikeuskansleri totesi, että jatkovalmistelussa asiaa tulee arvioida laajemmin myös tästä näkökulmasta. Valvonnan osalta on tärkeää olla olemassa kirjaukset siitä, millä perusteella viranomaisen on arvioinut laitteen tai liittymän olevan kohdehenkilön käytössä. Esityksessä ehdotettiin poistettavaksi rajoitus teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseen käytettävän laitteen ominaisuuksista. Oikeuskansleri toi esille, että perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt poistettavaksi ehdotettua rajoitusta edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (OKV/1852/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Ihmiskaupan uhrin aseman parantaminen

Oikeuskansleri antoi lausuntonsa hallituksen esityksestä laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä esitettiin muutoksia

muun muassa ihmiskaupan uhrin tunnistamismenettelyyn siten, että tunnistaminen tapahtuisi yksivaiheisesti. Oikeuskanslerin mukaan esityksen perusteluista tulisi käydä ilmi, miten henkilön oikeusturva toteutuu, kun hänet otetaan auttamisjärjestelmään tai poistetaan sieltä. Esityksessä ehdotettiin monialaisesta asiantuntijaryhmästä luopumista, sillä tämä nopeuttaisi asioiden käsittelyä. Tähän saattaa sisältyä riski päätöksentekoon liittyvän asiantunteumuksen kaventumisesta. Esitystä olisi siten tarpeen täydentää myös säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa olisi todettava, että esitetyt tekniset muutokset tietojensaantioikeuksiin vastaavat laissa olevia rajoituksia ja että ne ovat perustuslakivaliokunnan käytännön valossa asianmukaisia. Vastaava tarkastelu olisi tarpeen myös henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten osalta (OKV/2042/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Rätty).

Maahanmuuttoviraston automaattinen päätöksenteko ja oikaisuvaatimus

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusta koskevaksi lainsäädännöksi. Esitysluonnoksessa säädettäisiin oikeudesta vaatia maksutta oikaisua Maahanmuuttoviraston automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ratkaisemaan asiaan. Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä noudatettaisiin hallintolaissa säädettyä menettelyä. Oikeuskansleri piti ehdotettuja säännöksiä avoimina ja epätarkkoina. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida kattavammin, mitä asioita automaattinen päätöksenteko voisi koskea. Oikeussuojamenettelyn tulee olla selkeä. Lisäksi oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että lailla ei voida luoda sattumanvaraisia tai käytännössä mielivaltaiseksi muodostuvia erotteluita. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia vielä tarkemmin auto-

maatiosta riippumatonta, asiaryhmittäistä oikaisuvaatimuksen käyttöönottoa sekä päätöksenteon ja muutoksenhaun kokonaisuudesta ja sujuvuutta (OKV/2017/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Poliisin hallinnosta annetun lain muuttaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon poliisin hallinnosta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä.

Oikeuskanslerin mukaan esitetylle suojatulle virantäyttömenettelylle on lähtökohtaisesti hyväksyttävät ja painavat yhteiskunnalliset syyt. Perusoikeusnäkökulmasta on tärkeää, että työnantajana viranomaiset toteuttavat ja edistävät toiminnassaan julkisuutta sekä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista myös tilanteissa, joissa suojaintressi on olemassa ja normaalit, esimerkiksi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslaissa säännellyt reagoitikeinot eivät tule kyseeseen. Oikeuskanslerin mukaan ehdotus on erityisen merkittävä hyvän hallinnon kannalta.

Oikeuskanslerin mielestä jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä pohtia, ovatko ehdotetun menettelyn alaiset virat etukäteen tarkemmin yksilöitävissä siten, että poikkeukselliseksi tarkoitettu virantäyttömenettely ja sovellettava rekrytointimalli olisi mahdollisimman selkeästi ja tarkoin laissa rajattu välttämättömiin tilanteisiin. Suositeltavaa olisi myös pyrkiä täsmentämään varsin väljää säännöstä välttämättömyysharkinnan kriteereillä. Suositeltavaa olisi samalla vielä pohtia, miten rajatun julkisuuden ja avoimuuden johdosta ainakin periaatteessa heikkenevät hyvän hallinnon takeet kompensoidaan johtamisessa, perustelujen dokumentaatiovaatimuksissa sekä sisäisessä ja ulkoisessa laillisuusvalvonnassa. Oikeuskansleri piti perusteluna johtopäätöstä, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi (OKV/767/21/2022;

ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Sotilaskurinpidosta ja rikos- torjunnasta Puolustusvoimissa

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sotilaskurinpidosta ja rikos-
torjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi. Oikeuskansleri piti uudistusta kannatettavana. Ehdotus selkeyttää lainsäädäntöä ja tekee siitä tarkkarajaisempaa ja täsmällisempää. Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen osalta oikeuskansleri toi esille, että perustuslakivaliokunta on aiemmin poliisilain osalta pitänyt laitteen ominaisuuksiin liittyvää rajoitusta edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotus ei toistaiseksi sisältänyt tällaista rajoitusta.

Säätämisyjärjestyksen osalta oikeuskansleri korosti, että perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeellisuutta arvioitaessa tulee nostaa esille ne kysymykset, joihin perustuslakivaliokunnan kannanotto on tarpeen. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä koskevassa jaksossa olisi tarkasteltava myös virkavastuukysymyksiä. Lisäksi olisi tarkasteltava Puolustusvoimien rikos-
torjunnan valvontaa rikos-
torjunnan puolueettomuuden varmistamiseksi. Oikeuskansleri piti perusteltuna, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto (OKV/1795/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Automaattinen päätöksenteko verotus- ja tulliasioissa

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi. Hän totesi, että verotuksessa käsiteltävien asioiden

suuri määrä edellyttää automaattisten prosessien ja työkalujen hyödyntämistä. Kaavamaisia, ei-harkintaa vaativia hallinnollisia seuraamuksia voidaan kuitenkin määrätä automaattisessa päätöksenteossa vain erittäin tarkkarajaisesti ja täsmällisesti muotoiltujen laintasoisten säännösten perusteella. Oikeuskansleri piti nyt ehdotettuja säännöksiä hallinnollisen seuraamuksen määrittämisestä ja oikeasuvaatimusten ratkaisemisesta automaattisesti liian avoimina. Säännöksistä ei voinut päätellä, että automaatio ei näiden asioiden osalta olisi mahdollista harkinnanvaraisissa tilanteissa, toisin kuin esitysluonnoksen perusteluissa oli todettu. Jatkovalmistelussa esitykseen voisi lisätä tiedot esimerkiksi yleisimmin määräytyistä veronkorotus- ja myöhästymismaksutilanteista. Vastaavasti esityksessä olisi tärkeää tuoda avoimesti esille, millaiset asiat vaativat tapauskohtaista harkintaa, jolloin ne jäisivät automaation ulkopuolelle. Myös eri tilanteiden valikointumista joko virkailija- tai automaattiseen käsitteelyyn olisi suotavaa selostaa laajemmin perusteluissa. Lisäksi oikeuskansleri korosti, että oikeasuvaatimujärjestelmällä on tärkeä asema ja merkitys keskeisenä oikeusturvakeinona (OKV/1628/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Nimikirjalain kumoaminen

Oikeuskansleri katsoi luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi nimikirjalain kumoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi antamassaan lausunnossa, että nimikirjalain kumoaminen ilman uutta sääntelyä viranomaisten henkilötietojen käsittelystä lisää työtä viranomaisissa ja johtaa moninkertaiseen tiedon keräämiseen. Nimikirjalain kumoamisen yhteydessä on syytä varmistaa, että samalla huolehditaan riittävästä sääntelystä, joka mahdollistaa viranomaisten tehokkaan toiminnan ja täyttää tietosuojasetuksen asettamat vaatimukset. Oikeuskansleri piti välttämättömänä, että

tuomioistuinten velvollisuutta ilmoittaa virkamies-
ten ja viranhaltijoiden rikoksista arvioidaan uudel-
leen nimikirjalakia kumottaessa. Jos ilmoitusvelvol-
lisuus jää edelleen voimaan, rangaistusta koskevien
tietojen käsittelystä viranomaisissa tulee säätää laissa
(OKV/1625/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri
Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Valtion henkilöstölle etätyöstä sattuneiden tapaturmien korvaamisesta

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityk-
sestä laiksi valtion henkilöstölle etätyöstä johtuvissa
olosuhteissa sattuneiden tapaturmien korvaami-
sesta. Oikeuskansleri totesi, että jatkovalmistelussa
tulisi arvioida määritelmäsäännösten sisällyttämistä
lakiin. Hän totesi myös, että esityksessä ei ollut ar-
vioitu muutoksenhakua koskevaa säännöstä perus-
tuslain kannalta. Esityksestä tulisi käydä ilmi, miten
asianosaisen oikeusturva toteutuu. Vaikutuksia Val-
tiokonttorin sekä tapaturma-asioiden muutoksen-
hakulautakunnan ja vakuutus oikeuden toimintaan
ei ollut myöskään arvioitu (OKV/1414/21/2022;
ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esitte-
lijänä Minna Pulkkinen).

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset

Oikeuskansleri piti henkilötunnuksen uudistamista
koskevia säädös- ja muita ehdotuksia koskevassa lau-
sunnossaan nykyistä laajempaa mahdollisuutta mer-
kitä muiden kuin Suomen kansalaisten tietoja väes-
tötietojärjestelmään ja antaa heille henkilötunnus
sekä yksilöintitunnus perusteltuna ja välttämättö-
mänä. Esitetty mahdollisuus etärekisteröintiin hel-
pottaa ulkomaalaisen henkilön asiointia Suomessa.
Biometristen tietojen osalta oikeuskansleri edellytti
henkilötietojen käytön perusteen ja edellytysten

laajempaa arviointia. Henkilötunnuksen muut-
tamista sukupuolineutraaliksi oikeuskansleri piti
kannatettavana ja totesi sen toteuttavan tietosuoja-
asetuksen asettamaa tiedon käsittelyn minimoinnin
vaatimusta. Kun muutos koskisi vain tulevaisuu-
dessa annettavia henkilötunnuksia, oikeuskansleri
piti tärkeänä, että ehdotuksessa huomioitiin suku-
puoltaan korjanneen mahdollisuus edelleen saada
henkilötunnus muutettua. Saman mahdollisuuden
antamista tulisi harkita ennen muutoshetkeä syn-
tyneille henkilöille, joille annetaan henkilötunnus
muutoksen jälkeen. Uusi ehdotettu yksilöintitun-
nus oli myös tervetullut uudistus. Yksilöintitun-
nus toteuttaisi yleisen tietosuoja-asetuksen asetta-
man tiedon käsittelyn minimoinnin vaatimuksen ja
mahdollistaisi tunnuksen käytön ilman, että tunnus
antaa tietoja, joita sen käsittelyn kannalta ei tarvita.
Oikeuskansleri piti valitettavana, että lainsäädän-
nöllä ei olisi tarkoitus ohjata toimijoita siirtymään
henkilötunnusten käytöstä yksilöintitunnuksen
käyttöön. Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyk-
sen madaltamista koskevan arviomuistion osalta
oikeuskansleri ei pitänyt perusteltuna, että henki-
lötunnuksen väärinkäytön aiheuttamat ongelmat
jätettäisiin vain suunnitelmien varaan. Perusteltua
ei myöskään ole, että ongelmia kohtaavat ohjat-
taisiin vain erilaisten kieltopalveluiden käyttöön
tai yksityissektorin tuottamien maksullisten palve-
luiden asiakkaina (OKV/69/21/2022; ratkaisijana
oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka
Liesivuori).

Valtion virastojen aukiolosääntelyn muuttaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon valtion virasto-
jen aukiolosääntelyn muuttamisesta. Valtion pal-
veluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen
perusteista annettuun lakiin tehtävillä muutok-
silla on tarkoitus uudistaa valtion virastojen auki-
olosääntely ja kumota voimassa oleva asetus val-

tion virastojen aukiolosta. Oikeuskansleri kannatti esityksen tavoitetta, jonka mukaan aukiolosääntelyn uudistaminen edistäisi palveluiden saatavuutta ja perustuslain mukaista oikeutta saada asia asianmukaisesti käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä. Esityksessä todetaan, että kun palveluajoista säädetään jatkossa joustavalla tavalla, tulee samalla oikeusvarmuuden vuoksi säätää täsmällisesti siitä, miten asiakirja voidaan määräajassa jättää viranomaiselle. Tästä seikasta ei kuitenkaan ollut esityksessä säännöstä eikä tarkempia arvioita siitä, miten asiakirjan jättäminen määräajassa toteutettaisiin. Määräajan päättymisen kellonajan selvittäminen niissä tapauksissa, joissa asiakirja ollaan toimittamassa fyysisesti, vaikutti esityksen perusteella hankaloituvan. Oikeuskanslerin mukaan tätä kysymystä tulisi arvioida hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta (OKV/3489/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Rahanpesulainsäädäntöä koskeva täydentävä hallituksen esitys

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä. Oikeuskansleri katsoi, että molempien lakiehdotuksen voimaantulosäännöstä ja sen perusteluja olisi tarpeen jatkovalmistelussa arvioida ja tarkentaa. Sääntämisperusteluissa olisi myös täsmennettävä muun muassa pidennetyn vanhentumisajan vaikutuksia (OKV/3020/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juha Sihto).

Arkistolaista ja Kansallisarkistosta

Oikeuskansleri piti hallituksen esitystä arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muutta-

misesta kannatettavana. Oikeuskansleri kuitenkin katsoi, että Kansallisarkiston tiedonsaantioikeuksia tulisi arvioida myös esityksen säätämisperusteluissa ja kiinnitti erityisesti huomiota yksityisen hallussa olevan asiakirjan lunastusoikeuteen (OKV/1069/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta. Lakiin lisättäisiin säännös valtion erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Esityksen perustelujen mukaan kunnat ja kuntayhtymät, joilla on velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta sekä perusopetuslain mukaisen järjestämisluvan saaneet yksityisen perusopetuksen järjestäjät voisivat hakea avustusta. Varhaiskasvatukseen myönnettävää avustusta voitaisiin myöntää vain kunnille. Säännöstekstistä tämänkaltaisen rajausta ei kuitenkaan ollut luettavissa, ja asiaa olisi jatkovalmistelussa syytä selventää. Sääntämisperusteluissa esitysluonnoksen oli arvioitu olevan oikeasuhtainen asetettuihin tavoitteisiin nähden, sillä vastaavaa erityisavustusta myönnetään jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Positiivisen erityiskohtelun oli myös arvioitu olevan hyväksyttävää, koska avustuksella tuetaan sosioekonomiselta taustaltaan heikommassa asemassa olevia lapsia. Oikeuskansleri piti näitä arvioita asianmukaisina. Hän jätti jatkovalmistelussa harkittavaksi, olisiko säätämisperusteluita hyvä vielä tarpeellisilta osin täydentää tarkemmalla kuvauksella siitä, millä tavoin esitysluonnoksen arvioidaan vaikuttavan lasten asemaan ja oikeuksiin (OKV/386/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Eläinten hyvinvointi

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta laiksi eläinten hyvinvoinnista ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Oikeuskansleri piti perusteltuna, että eläinten hyvinvoinnin turvaamisesta ja hyvälle eläintenpidolle ja -hoidolle asetettavista vaatimuksista säädetään ajantasaisessa laissa. Tällöin lainsäädäntö heijastaa yhteiskunnassa yleisesti omaksuttuja käsityksiä eläinten kohtelusta ja kunnioittamisesta itseisarvoisina tuntevina olentoina. Ehdotettava laki tulee sovellettavaksi kaikkiin eläimiin. Ehdotetut muutokset kohdistuivat kuitenkin vain tiettyjen eläinlajien kohtelussa ilmenneiden puutteiden korjaamiseen. Niin tuotantoeläinten kuin seuraeläinten pitopaikkojen sekä eläinten jalostuksen mahdolliset epäkohdat olisi perusteltua käydä esityksessä johdonmukaisesti ja tasapuolisesti läpi. Ehdotuksessa olisi olennaista myös tarkastella kattavammin perustuslain ympäristöperusoikeutta koskevaa säännöstä, joka suojelee myös eläimiä osana luonnon monimuotoisuutta. Säännöksen merkitystä olisi mahdollista arvioida myös laajempaan kysymyksenä, jossa eläinten hyvinvointi ja eläineettiset näkökohdat voisivat kytkeytyä erityisesti ympäristön- ja luonnonsuojelluksiin näkökohtiin. Tässä tarkastelunäkökulmassa eläinten hyvinvoinnin edistämisen voidaan katsoa vaikuttavan myönteisellä tavalla myös ympäristöön, luonnonsuojeluun ja eläintautien torjuntaan (OKV/3002/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Eurooppalaisen Galileo-satelliitti-paikannusjärjestelmän julkisesti säännelty palvelu (PRS)

Oikeuskansleri antoi lausuntonsa hallituksen esitysluonnoksesta eurooppalaisen Galileo-satelliitti-paikannusjärjestelmän julkisesti säänneltyyn palveluun (PRS) liittyvästä kansallisen lainsäädännön

uudistamisesta sekä tietoyhteiskuntamaksun korottamisesta. Oikeuskansleri totesi, että säätämisyjärjestysperusteluissa olisi hyvä selkeyttää henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn arviointia. Lisäksi tulisi huomioida, että hallintotehtävän antaminen yksityiselle on perusteltava tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Lakiehdotusta tulisi lisäksi tarkastella myös elinkeinovapauden näkökulmasta. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että omakustannusarvoa alemman käyttömaksun yhteydessä voi tulla esille kysymys, onko kyse valtiontuesta, jos kysymyksessä on yksityinen toimija. Tähän on kiinnitettävä huomiota viimeistään maksuasetusta säädettäessä. Oikeuskansleri totesi myös, että luonnoksesta ei käynyt ilmi, olivatko luonnokset sähköisen viestinnän palveluista annetun lain rangaistussäännöksiä tarkoitettu viittaussäännöksiä rikoslain voimassa olevaan sääntelyyn vai oliko tarkoituksena laajentaa rikoslain tunnusmerkistöjä (OKV/1289/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salmi Lipiäinen).

Työttömien opiskelu ja työttömyys-turvaoikeus

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta työttömien opiskelua ja työttömyys-turvaoikeutta koskevasta lainsäädännöstä. Esitysluonnoksen mukaan työnhakija voisi jatkossa vapaasti opiskella muita kuin työttömyysturvalaissa määriteltyjä opintoja menettämättä työttömyys-etuutta. Oikeuskansleri piti ehdotusta kannatettavana. Omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna opiskelevien työnhakijoiden siirtämisen tavanomaisen työnhakuvelvollisuuden ja tiiviimmän palveluprosessin piiriin arvioitiin turvaavan perustuslaissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkimystä turvata jokaiselle oikeus työhön. Oikeuskansleri yhtyi näihin arvioihin. Ehdotetut muutokset lisäisivät työttömien kes-

kinäistä yhdenvertaisuutta. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota säännösten perustelujen selkeyteen ja riittävyyteen, koska opiskelua koskeva poikkeussäännös olisi uusi.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on havaittu toistuvasti puutteita ja laiminlyöntejä työnhakijan työttömyysturva-asian käsittelyprosesseissa ja työttömyysturva-asioiden viivytyksettömyydessä käsitellyssä. Oikeuskansleri piti ehdotuksen tavoitetta työttömyysturva-asian käsittelyn sujuvoittamisesta ja nopeuttamisesta erittäin tärkeänä (OKV/1426/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitattiin esityksen tavoitteeseen toteuttaa perustuslaissa säädettyä työllisyyden edistämistä ja jokaisen oikeutta työhön. Lisäksi todettiin, että perusoikeuksien toteuttaminen on turvattavana oikeushyvinä ensisijaista perustuslaissa myös säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon verrattuna. Oikeuskansleri katsoi, että tämänkaltaisiin arvioihin on perusteltua suhtautua pidättyvästi. Oikeuskansleri piti arviota perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä asianmukaisena (OKV/1361/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kotoutumisen edistäminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudesta laista kotoutumisen edistämisestä sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Oikeuskansleri piti kotoutumislain kokonaisuudistusta kannatettavana. Oikeuskanslerin mukaan on välttämätöntä täsmentää eri toimijoi-

den tehtävänjakoa ja rooleja ottaen erityisesti huomioon sote-uudistus sekä ehdotus TE-palveluiden siirtämisestä kunnille. Oikeuskansleri piti tärkeänä, että palvelutarpeen arviointien, kotoutumissuunnitelmien ja monialaisten kotoutumissuunnitelmien sisältöä ja laatua sekä suunnitelmien noudattamista ja tarkistamista seurataan ja valvotaan. Vain palvelutarpeen arviointiin pohjautuva hyvä ja ajantasainen sekä toteutettu suunnitelma turvaa kotoutuja-asiakkaan tarvitsemien palvelujen saannin (OKV/1286/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kaivoslain muuttaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä laiksi kaivoslain muuttamisesta. Oikeuskansleri piti esityksen tavoitteita kannatettavina, vaikkakin sääntelykokonaisuus säilyy edelleen melko monimutkaisena. Viranomaisen välinen yhteistyö on avainasemassa kaivostoiminnan valvonnassa. Myös hallinnon riittävien resurssien turvaaminen on tärkeää. Oikeuskansleri piti valitettavana, että maaliskuussa 2022 julkaistua intressivertailusta tehtyä selvitystä ei ollut ehditty ottaa huomioon esityksessä. Esitys oli ympäristönäkökulmasta oikeasuuntainen, mutta sillä ei voitu arvioida olevan niin suotuisia ympäristövaikutuksia kuin siltä ympäristöperusoikeussäännös huomioon ottaen olisi voinut odottaa. Oikeuskansleri kiinnitti launnonssa huomiota myös vakuuksia ja valvontaa koskevaan sääntelyyn sekä saamelaisten asemaan. Esityksen säätämisyjärjestysperustelut olivat suhteellisen niukat, eikä lueteltuihin perusoikeuksiin liittyviä pykälämuutoksia ja niiden merkitystä kunkin perusoikeuden osalta ollut arvioitu riittävästi. Sääntämisyjärjestysperusteluissa olisi perusteltua esittää myös arvio ennustettavuuden ja oikeutettujen odotusten suojan toteutumisesta (OKV/770/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu ja kotoutumisen edistäminen

Oikeuskansleri totesi, että ehdotetut lainsäädäntömuutokset olivat välttämättömiä, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Kunnan ja hyvinvointialueen tehtäviä ja roolia tulisi kuitenkin selvittää laajemmin. Ehdotettuja kotoutumislain tiedonsaantioikeutta ja tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä oli esityksessä käsitelty perustuslain henkilötietojen suojaa koskevan säännöksen kannalta. Arviointi oli kuitenkin yleisluontoista eikä kovin kattavaa. Oikeuskansleri piti tarpeellisena laajentaa ja täsmentää säännösten perustuslainmukaisuuden arviointia. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota sääätämisyjärjestysperustelujen arvioon siitä, että kotoutumisen edistämisestä annetun lain säännöstä Kansaneläkelaitoksen velvollisuudesta luovuttaa maahanmuuttajasta tietoja kunnalle ei tarvitsisi muuttaa. Jatkossa tulisi arvioida, mitä lakisääteisiä tehtäviä varten kunnille kyseisiä tietoja voitaisiin luovuttaa. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon, että salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa vain lakiin perustuvaa tehtävää varten. Tällaiset tiedot voivat olla arkaluonteisia tietoja ja siten rinnastua tietosuoja-asetuksen mukaisiin erityisiin henkilötietoihin. Myös kunnan ja hyvinvointialueen sekä TE-toimiston välistä roolinjakoa oli tarpeen tarkastella tarkemmin sekä säännöksissä että vaikutusarvioinnissa (OKV/676/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Ulkomaalaislain 5 luvun muuttaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotettu sääntelyn täsmentäminen ja työperusteisten oleskelulupaprosessin helpottaminen ja nopeuttaminen olivat kan-

natettavia. Esityksessä olisi kuitenkin tarpeellista käsitellä automaation hyödyntämisen suhdetta automaattiseen päätöksentekoon. Esitysluonnoksessa oli todettu, että hallitusohjelman mukaisesti työperusteisten oleskelulupahakemusten nopea ja sujuva käsittely varmistetaan tavoitteena keskimäärin kuukauden käsittelyaika. Esitysluonnoksessa ei ollut kuitenkaan arvioitu ehdotettujen lyhyempien enimmäiskäsittelyaikojen vaikutusta. Sääätämisyjärjestys-jaksossa oli käsitelty suullista kuulemistä, DNA-tutkimusnäytteen ottamisen valvontaa ja näytteenantajan henkilöllisyyden varmistamista sekä oleskelulupatehtävien ulkoistamista koskevia säännöksiä. Sääätämisyjärjestysperusteluissa olisi kuitenkin tarpeen selkeämmin käsitellä ehdotettujen ulkoistamisyjärjestelyiden tarkoituksenmukaisuutta (OKV/270/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Julkinen työvoima- ja yrityspalvelu

Oikeuskansleri antoi lausunnon julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta. Esityksellä uudistettaisiin palkkatukea koskevat säännökset sekä tehtäisiin eräisiin muihin lakeihin tarvittavat muutokset. Oikeuskansleri piti tärkeänä, että palkkatukea koskevan uudistuksen valmistelussa ja toimeenpanossa otetaan huomioon perustuslaissa säädetty asioiden viivytyksetön käsittely. Sääätämisyjärjestys-jaksoa tulisi täydentää tältä osin (OKV/1051/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Sosiaali- ja terveystietojen toissijainen käyttö

Hallituksen esityksen tavoitteena oli mahdollistaa Suomessa kerättyjen sosiaali- ja terveydenhuollon rekisteritietojen käyttö kansainvälisessä tutkimus-

yhteistyössä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että esityksen perusteella suomalaisten viranomaisten mahdollisuudet vaikuttaa toisiolain mukaisten tietojen käyttöympäristöjen arviointiin ja valvontaan sekä niitä arvioivien toimijoiden ohjaamiseen ja valvontaan näyttivät heikkenevän. Samalla tietojen käytöstä ihmisten oikeuksille ja vapauksille aiheutuvien riskien arvioitiin kasvavan. Toisiolain tarkoittamissa tietoturvalisissä käyttöympäristöissä käsiteltävät tiedot koskevat ihmisten yksityisyyden ydinalueelle kuuluvia arkaluonteisia tietoja. Esityksessä olisi syytä arvioida muutoksen ihmisten oikeuksille ja vapauksille aiheuttamia riskejä konkreettisemmin. Vasta sen jälkeen esitystä olisi aidosti mahdollista arvioida perusoikeuksien suojan kannalta (OKV/1678/21/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tartuntatautilain väliaikainen muuttaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin tartuntatautilakiin säännöksiä koronavirusepidemian kiihtymisen varalta. Oikeuskansleri oli aiemmin tarkastanut esityksen ja katsonut, että sitä ei voida ilman jatkovalmistelua antaa eduskunnan käsiteltäväksi. Esityksen mukaan kunta tai aluehallintovirasto voisi rajoittaa ravintoloiden toimintaa ja eräiden tilojen käyttöä muun muassa sillä perusteella, että rokotteiden teho olisi heikentynyt. Sääntely ei oikeuskanslerin mukaan täyttänyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Lisäksi olisi arvioitava, soveltuuko tällainen päätöksenteon peruste kunnan ja aluehallintoviraston harkittavaksi. Lisäksi yrityksille ehdotettiin oikeutta korvaukseen, jos niiden tiloja suljettaisiin tai liiketoimintaa muuten merkittävästi rajoitettaisiin viranomaisten päätöksillä. Oikeuskansleri piti tarpeellisena, että ehdotuksen suhde valtionavustuksia koskevaan muuhun lainsäädäntöön ja valtion ta-

lousarvioon selvitetään (OKV/1623/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Sosiaalisen luototuksen uudistamisesta

Oikeuskansleri antoi sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon sosiaalisen luototuksen uudistamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota ehdotettuihin säännöksiin vapaakuukausien ja maksuvapautuksen myöntämisestä luotonsaajalle tämän hakemuksesta. Esitysluonnoksesta ei käynyt ilmi, onko hakemuksiin annettava hallintopäätös. Sääntämisjärjestysperusteluissa ei ollut myöskään arvioitu säännösehdoituksia perustuslain oikeusturvaa koskevan säännöksen näkökulmasta. Oikeuskansleri totesi, että esitysluonnoksesta ei muutenkaan käynyt ilmi, mistä kaikesta oli ajateltu tehtävän hallintopäätöksiä. Esitysluonnoksessa ei ollut myöskään täsmennetty oikeusperustaa, jonka nojalla sosiaalisen luoton luotonsaajalta voitaisiin edellyttää positiiviseen luottotietorekisteriin tehtävää omaehtoista luottotietomerkintää lisävelkaantumisen estämiseksi. Merkinnän edellyttämistä ei ollut myöskään arvioitu esitysluonnoksen sääntämisjärjestysperusteluissa yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta (OKV/1588/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juha Sihto).

Oikeusrekisterikeskuksen sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä

Apulaisoikeuskansleri antoi lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Oikeusrekisterikeskuksen sidonnaisuusrekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotettiin, että sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan sekä

liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan jäsenten sidonnaisuuksia koskevat tiedot rekisteröitäisiin jatkossa samaan Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään sähköiseen rekisteriin kuin tuomareiden sidonnaisuudet ja sivutoimet. Apulaisoikeuskansleri totesi, että sidonnaisuusrekisterin julkisen tietopalvelun sääntelyllä turvataan rekisteröitävien yksityiselämän suojaa. Esityksessä ei ollut säännelty tietojen säilytysajasta rekisterissä tai julkisessa tietopalvelussa taikka niiden poistamisesta. Apulaisoikeuskansleri oli vuonna 2020 antamassaan kanteluratkaisussa OKV/719/1/2019 kehottanut sosiaali- ja terveysministeriötä korjaamaan lainsäädäntötoimin toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien jäsenten sidonnaisuuksien rekisteröinnissä ilmenneet puutteet (OKV/1749/21/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anna-Maarit Pimiä).

Mielenterveys- ja päihdepalvelujen uudistaminen

Oikeuskansleri katsoi, että hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi arvioida esityksen perustuslainmukaisuus siltä osin, kuin esitykseen sisältyvä päihdehuoltolaki sisälsi säännökset tahdosta riippumattoman hoidon edellytyksistä. Esityksessä esitettiin säädettäväksi sosiaalihuollon toteuttamisesta ilman päätöksentekoa ja eräiden sosiaalihuollon asiakkaiden omahoitajan tehtävien edellyttävän tehtävän hoitamista virkasuhteessa. Näiltä osin esityksen perusteluja tulisi täydentää (OKV/1278/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Toimeentulotukilaki

Oikeuskansleri antoi lausunnon toimeentulotuesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. Esityksen tavoitteena oli parantaa sosiaalihuollon asiakkaiden

ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina, mitä oikeuskansleri piti kannatettavana. Oikeuskansleri katsoi, että perusteluista tulee ilmetä, miten esitys täyttää perustuslain vaatimukset. Erityisesti hän kiinnitti huomiota säätämisyjärjestysperustelujen tietojen vaihtoa ja henkilötietojen käsittelyä koskeviin perusteluihin. Niistä ei ilmennyt, miten esitys täyttää perustuslain yksityisyyden suojaa ja tiedollista itsemääräämisoikeutta koskevat sekä Euroopan unionin yleisen tietosuojasetuksen vaatimukset. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluja tulisi täydentää arvioimalla esitystä perustuslain oikeusturvaa koskevan säännöksen kannalta (OKV/1218/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tasa-arvolain muuttaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tasa-arvolain muuttamisesta. Esityksen tavoitteena oli palkka-avoimuutta lisäämällä estää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja edistää samapalkkaisuuden toteutumista. Esityksellä vahvistettaisiin henkilöstön, henkilöstön edustajien ja syrjintää epäilevien työntekijöiden tiedonsaantioikeuksia palkoista. Oikeuskansleri piti lausunnossaan esityksen tavoitteita ja ehdotettua sääntelyä kannatettavina. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa oli käsitelty asianmukaisesti ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain perusoikeussäännöksiin, EU-lainsäädäntöön sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Tasa-arvolain tasa-arvosuunnitelman laativiselvoituksen laajentaminen vähintään 20 työntekijää työllistävälle työpaikoille voisi oikeuskanslerin mukaan toteuttaa perustuslaissa säädettyjä tasa-arvon edistämisen velvoitetta sekä julkisen vallan velvollisuutta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen (OKV/1214/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Sukupuolen vahvistamisesta

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta laiksi sukupuolen vahvistamisesta sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Oikeuskansleri piti välttämättömänä, että Suomen lainsäädäntö saatetaan Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiseksi poistamalla lisääntymiskyvyttömyyden vaatimus sukupuolen vahvistamisen edellytyksistä. Hän piti myös ehdotusta lääketieteellisen selvityksen eriyttämisestä sukupuolen oikeudellisesta vahvistamisprosessista kannatettavana. Sukupuolen vahvistamista koskevan hakemuksen yhteydessä henkilön Digi- ja väestötietovirastolle antamassa selvityksessä olisi kyse henkilön omasta selvityksestä siitä, kumpaan sukupuoleen hän kokee kuuluvansa. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan se seikka, että selvitykselle ei aseteta tarkempia sisällöllisiä tai muodollisia vaatimuksia, tukee henkilön itsemääräämisoikeuden vahvistamista. Edellytyksenä sukupuolen vahvistamiselle olisi myös, että henkilö olisi täysi-ikäinen. Ehdotonta ikärajaa sukupuolen oikeudelliselle vahvistamiselle ei esitysluonnoksen mukaan voida pitää täysin sopusoinnussa lapsen oikeuksien kanssa. Se, millä edellytyksillä ja menettelyllä sukupuolen vahvistaminen tulisi olla mahdollista lapsille, edellyttää esitysluonnoksen mukaan lasten oikeuksien ja yleisperiaatteiden huolellista punnintaa. Tällainen punninta ei kuitenkaan ollut kuulunut esityksen valmisteluun. Oikeuskansleri piti tärkeänä, että selvitystyötä jatketaan ja jatkovalmistelu asiasta käynnistetään nopeasti (OKV/636/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Vammaispalvelulainsäädännön uudistaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon vammaispalvelulainsäädännön uudistamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Esitysluonnoksen tavoit-

teet ja ehdotettavan vammaispalvelulain tarkoitus vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden toteuttamisesta, tukemisesta ja turvaamisesta olivat kannatettavia. Oikeuskansleri piti ehdotetun vammaispalvelulain pykälää pääosin selkeinä. Toisaalta runsaat säännösviitaukset eri lakeihin heikensivät lain säännösten ymmärrettävyyttä. Oikeuskansleri korosti, että myös vammaisten henkilöiden kohdalla palvelutarpeen arviointiin liittyy julkista vallan käyttöä arvioitaessa sitä, millaisia palveluja vammaiselle henkilölle myönnetään. Vammaisten henkilöiden kohdalla on korostunut velvollisuus huolehtia yksilön perusoikeuksien toteutumisesta.

Esitysluonnoksen mukaan kehitysvammalaki olisi ollut tarkoitus kumota vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Tämä olisi edellyttänyt, että kehitysvammalain säännökset mahdollisuudesta toteuttaa itsemääräämisoikeuden rajoitustoimia erityishuollossa olisi korvattu valmisteilla olevalla itsemääräämisoikeutta koskevalla lailla. Oikeuskansleri piti toivottavana, että itsemääräämisoikeutta koskeviin kysymyksiin liittyvä selvitys- ja valmistelutyö etenee joutuisasti ja että työssä kiinnitetään huomiota säädöskokonaisuuksien yhteensovittamiseen ja selkeyteen sekä päällekkäisen sääntelyn välttämiseen (OKV/626/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaki

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen valvonnasta. Oikeuskansleri viittasi lausunnossaan apulaisoikeuskanslerin sosiaalihuollon omavalvonnasta antamaan päätökseen OKV/33/70/2020 ja totesi, että esityksessä korostuu omavalvonnan merkitys. Siksi sen käytännön toimivuus laadun turvaajana tulee varmis-

taa. Omavalvonnan tulisi olla osa asiakas- ja potilastyötä. Sen vuoksi esityksen vaikutusarvioinnissa tulee käsitellä omavalvontaan liittyvien velvoitteiden vaikutuksia palvelunjärjestäjien ja -tuottajien käytännön toimintaan. Lisäksi olisi perusteltua tuoda esille omavalvonnan merkityksen kasvamisen vaikutukset myös valvontaviranomaisten ohjaus- ja valvontatoimintaan. Esitykseen tulisi sisältyä se, miten lain vaikutuksia ja erityisesti omavalvontaa koskevien säännösten käytännön toteuttamista seurataan. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluja olisi syytä selkeyttää erityisesti yksityisyyden ja henkilötietojen suojan kannalta. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttämisen osalta esitys tulisi arvioida myös perustuslain hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamista koskevan säännöksen kannalta. Esitys tulisi lisäksi käydä systemaattisesti läpi perustuslain oikeusturvaan koskevan perusoikeuden toteutumisen näkökulmasta (OKV/541/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittely

Oikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan huomiota useisiin hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluista koskeviin seikkoihin. Oikeuskanslerin mukaan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsiteltyä henkilötietojen suojaa tulisi täydentää. Siinä tulisi tuoda vahvemmin esille perustuslain henkilökohtaista vapautta koskevan perusoikeuden ja siihen liittyvän tiedollisen itsemääräämisoikeuden sisältö sekä arvioida niiden toteutumista suhteessa esitykseen. Esityksessä ehdotettiin lasten tiedollista itsemääräämisoikeutta jossain määrin rajoitetumaksi kuin aikuisten. Tästä johtuen oikeuskansleri totesi, että säätämisyjärjestysperusteluissa olisi syytä arvioida esitys lasten erityisen aseman ja heidän tiedollisen itsemääräämisoikeutensa toteutumisen näkökulmasta. Lisäksi säännösten suhde Euroo-

pan unionin tietosuoja-asetukseen ja sen sallimaan kansalliseen liikkumavaraan tulisi arvioida. Esityksen perustuslainmukaisuus tulisi arvioida myös oikeutta sosiaaliturvaan koskevan perusoikeuden kannalta. Esityksessä olisi myös todettava perustuslain julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamista koskevan säännöksen soveltaminen ja sen asettamien vaatimusten täyttyminen. Esityksessä tulisi lisäksi käsitellä lakiesityksen sisältämien asetuksen- ja määräystenantovaltuuksien perustuslainmukaisuus (OKV/225/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Potilasasiavastaavat ja sosiaaliasiavastaavat

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta laiksi potilasasiavastaavista ja sosiaaliasiavastaavista. Lakiehdotuksessa esitetyt nykyistä laajemmat ja täsmällisemmät säännökset voivat tehostaa ja yhtenäistää potilasasiavastaavien sekä sosiaaliasiavastaavien toimintaa ja parantaa asiakkaan oikeuksien ja oikeusturvan toteutumista. Hän piti ehdotettua toiminnan keskittämistä pääosin hyvinvointialueille tarkoituksenmukaisena. Keskittäminen saattaa parantaa potilas- ja sosiaaliasiavastaavien toiminnan yhtenäisyyttä ja edistää toiminnan riippumattomuutta. Lausunnossa todettiin oikeuskanslerin laillisuusvalvonnessa kiinnitetyn huomiota sosiaaliasiamiesten riippumattomuuden turvaamiseen (OKV/1682/21/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Koronapassin käytön laajentaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin laajennettavaksi EU:n

digitaalisen koronatodistuksen käyttöä pääsyssä ravintoloihin sekä muihin tiloihin ja tilaisuuksiin. Lakiin lisättäisiin säännöksiä todistuksen vapaaehtoisesta käytöstä ja mahdollisuudesta velvoittaa todistuksen käyttöön. Oikeuskanslerin mukaan jo ennestään monimutkainen sääntely muuttuisi vielä vaikeammaksi ymmärtää. Lausunnon antajille sääntelystä annettu tieto ei ollut selkeää ja avointa, koska esityksen perustelut olivat erittäin puutteelliset. Hallituksen esitys oli muutenkin niin keskeneräinen, että se ei täyttänyt eduskunnalle antamisen vaatimuksia (OKV/3449/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Hyvinvointialueiden yhteistyösopimukset

Oikeuskansleri antoi lausunnon valtioneuvoston asetuksesta, joka koski hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksia. Asetuksella oli tarkoitus säätää muun muassa sopimusten hyväksymisen aikataulusta niin, että sopimuksissa otettaisiin huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota laissa säädettyihin aikatauluihin, joiden perusteella sopimusten ja tavoitteiden valmistelun yhteen sovittaminen vaikutti ongelmalliselta (OKV/2777/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Ympäristövahinkorahasto

Oikeuskansleri antoi lausunnon ympäristövahinkorahastolakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Laissa säädettäisiin uudesta valtion talousarvion ulkopuolisesta ympäristövahinkorahastosta. Samalla kaksi nykyistä toissijaista vastuujärjestelmää eli ympäristövahinkovakuutus ja öljysuojarahasto lakkautettaisiin ja niitä koskevat lait kumotaisiin. Oikeuskansleri arvioi esitystä erityisesti

talousarvion ulkopuolisia rahastoja ja ympäristöperusoikeutta koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta. Oikeuskansleri katsoi, että suunniteltu ympäristövahinkorahasto täyttäisi talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamiselle asetetun edellytyksen. Rahasto liittyisi valtion pysyvän tehtävän hoitamiseen ja sen määrältään mahdollisesti huomattavien menojen ennakoiminen ja rahoittaminen budjettitalouden piiriin kuuluvien keinoin olisi vaikeaa.

Oikeuskansleri totesi lisäksi, että ympäristövahinkojen toissijainen vastuujärjestelmä on omiaan myötävaikuttamaan luonnon ja ympäristön monimuotoisuuden ja terveellisyden säilymiseen. Ehdotuksella toteutettaisiin julkiselle vallalle säädettyä vastuuta terveellisen ympäristön ja perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta (OKV/958/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Heli Honkapää).

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä

Oikeuskansleri kiinnitti muun ohessa huomiota henkilötietojen käsittelyn oikeusperustan ja sitä koskevan kansallisen liikkumavaran tarkkaan ja täsmälliseen selvittämiseen Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 679/2016 valossa. Oikeuskansleri pyysi hallituksen esityksen jatkovalmistelussa selventämään, täsmentämään ja tarkentamaan yksittäisten uuden lain säännösten suhdetta tiedonhallintalakiin, julkisuuslakiin ja yleiseen tietosuoja-asetukseen (OKV/1730/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Lausunnot eduskunnan valiokunnille

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

Puolustusvaliokunta ja hallintovaliokunta pyysivät lausuntoa tiedustelulainsäädäntöä koskevasta valtioneuvoston selonteosta. Selonteossa annettiin selvitys siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta. Oikeuskansleri totesi lausunnoissaan, että selonteko on tärkeä sen yleisen luottamuksen kannalta, jota tunnetaan julkista valtaa sekä siviili- ja sotilastiedustelua kohtaan. Tältä kannalta on olennaista, että siviili- ja sotilastiedustelun ja siihen liittyvän tietoliikennetiedustelun toimivaltuudet sekä tiedustelutiedon käyttö on tarkkarajaisilla ja täsmällisillä sekä yhteiskunnalliseen ja teknologiseen kehitykseen nähden ajantasaisilla säännöksillä säännelty. Lainsäädännön ajantasaisuuteen ja kattavuuteen suhteessa kehittyvään teknologiaan, turvallisuusympäristön uhkiin ja kansallisen turvallisuuden tarpeisiin on selonteon jälkeenkin tarvetta kiinnittää huomiota. On vältettävä erityisesti sellaista tilannetta, jossa lainsäädäntö olisi jäänyt aukolliseksi ja sen vuoksi tiedustelussa ja sen hyödyntämisessä jouduttaisiin liikkumaan tulkinnanvaraisella alueella. Selonteossa todettiin useassa kohdassa, että tiedustelulait olivat olleet voimassa ja sovellettavina vasta vähän aikaa ja sen vuoksi ei voitu vielä tehdä kovin varmoja johtopäätöksiä. Oikeuskansleri korosti, että on tärkeää jatkaa selonteossa tehtyä arviointia ja seurantaa (OKV/563/22/2022 ja OKV/2837/22/2022; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Markus Löfman).

Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pyysi lausuntoa tasa-arvovaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle. Oikeuskansleri nosti lausunnoissaan esiin kertomuksessa käsiteltyjä aihealueita, joilla oli linkitys myös oikeuskanslerin käsiteltävänä olleisiin asioihin, kuten lähisuhdeväkivaltaan ja ihmiskauppaan liittyviin omiin aloitteisiin ja toimenpiteisiin. Oikeuskansleri katsoi, että jatkossa olisi harkittava myös tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteisen kertomuksen valmistelua, koska varsinkin moniperusteisessa ja risteävässä syrjinnässä molempien rooli osaltaan korostuu (OKV/1511/22/2022; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pyysi lausuntoa yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle. Apulaisoikeuskansleri lausui näkemyksensä yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävien riittämättömästä oikeusperustasta liittyen hyvien etnisten suhteiden edistämiseen, työelämän yhdenvertaisuuden valvontaan sekä ulkomaalaisten asemaan ja oikeuksiin. Hän nosti esiin yhdenvertaisuusvaltuutetun huomattavasti lisääntyneen työmäärän ja siihen nähden riittämättömät resurssit sekä tästä johtuvan ristiriidan valtuutetun toiminnan tosiasiallisen itsenäisyyden, riippumattomuuden ja aidosti vaikuttavan työn kannalta (OKV/1607/22/2022; apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Avoimuusrekisterilaki

Lakivaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä avoimuusrekisterilaiksi. Oikeuskansleri antoi asiasta lakivaliokunnan pyynnöstä vielä lisälausun-

non. Oikeuskansleri mukaan esityksessä olisi välttämätöntä arvioida asianajajan asiakassuhteeseen liittyvien tietojen julkisuuden suhdetta asianajosalaisuuteen ja erityisesti hyvän asianajajataavan asettamiin velvoitteisiin. Sama koski julkisia oikeusavustajia ja soveltuvien osin luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia. Oikeuskanslerin mukaan hallituksen esitykseen oli tehty lausuntopalautteen johdosta muutoksia, mutta ehdotettu sääntely vaikutti edelleen jännitteiseltä suhteesta asianajosalaisuuteen ja lisäksi vaikeasti hahmotettavalta. Oikeuskansleri piti avoimuusrekisterilakia sinänsä tärkeänä. Epäasiallisen vaikuttamisen estäminen edellyttää kuitenkin myös muita toimia (OKV/2280/22/2022 ja OKV/2435/22/2022; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus

Tiedusteluvalvontavaliokunta pyysi lausuntoa tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksesta. Oikeuskansleri toi lausunnossaan esille tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittamaan valvontaan liittyviä näkökohtia. Oikeuskansleri katsoi, että on tärkeää luoda selkeät pelisäännöt tiedustelumenetelmän käytön yhteydessä saatujen tietojen luovuttamisesta rikostorjuntaan ja niiden käyttämisestä rikosvastuun toteuttamisessa. Oikeuskansleri selosti lisäksi oikeuskanslerin roolista tiedustelutoiminnan valvojana sekä raportoi oikeuskanslerin ylimpään hallitusvaltaan kohdistamista laillisuusvalvontatoimista tiedusteluvalvontavaliokunnan toimialalla. Oikeuskansleri toi muun ohella valiokunnan tietoon, että hän oli lokakuussa 2022 tehnyt puolustusministeriöön ja sisäministeriöön laillisuusvalvontakäynnit, joiden tarkoituksena oli edistää sotilas- ja siviilitiedustelun strategisen ohjauksen sekä seurannan hyviä käytäntöjä sekä varmentaa ylimmän valtiojohtoon ja tiedustelun vuorovaikutuksen laillisuutta (OKV/2261/22/2022;

oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Markus Löfman).

Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö

Oikeuskansleri antoi eduskunnan hallintovaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi. Oikeuskansleri piti kannatettavana lakiesityksessä valittua ratkaisua siitä, että hallintomenettely ja sitä koskevat hyvän hallinnon vaatimukset ja perusteet säännellään hallintolaissa, mutta tiedonhallintaa eli julkisen hallinnon tietojärjestelmiä ja niiden laadunhallintaa koskevat yleiset periaatteet ja vaatimukset sekä niiden kehittäminen, ylläpitäminen, käyttöönotto ja käyttöä koskevat yleiset vaatimukset säädetään tiedonhallintalaissa. Tiedonhallintalain säännösten toimeenpantavuuteen ja sen aikatauluun olisi syytä kiinnittää huomiota. Selkeä sääntely automaattisen päätöksenteon sallitusta käyttöalasta samoin kuin sääntely automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen dokumentoinnista, laadunvarmistamisesta, laadunvalvonnasta ja käyttöönotosta luovat perustan toiminnan valvonnalle. Nyt ehdotettu sääntely muodosti oikeuskanslerin näkemyksen mukaan hyvän perustan tälle työlle. Sääntelyn puuttuessa näitä seikkoja koskevia yleisiä periaatteita kehitetään ja johdetaan muun muassa laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä (OKV/2539/22/2022; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Oikeudenhoidon selonteko

Eduskunnan lakivaliokunta pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa valtioneuvoston oikeudenhoidon selonteosta. Oikeuskansleri totesi, että selonteko antaa päätöksentekijöille kokonaisvaltaisen ja tiiviin kuvan suomalaisen oikeudenhoidon nykytilasta, toimintaedellytyksistä ja kehityssuunnista. Oikeus-

kansleri yhtyi selonteon toimenpide-ehdotukseen oikeudenhoidon resurssien varmistamisesta. Oikeudenhoidon turvaaminen ja kehittäminen on yhteiskuntaa turvaava pitkäjänteinen ohjelma. Oikeuskansleri kuitenkin totesi, että kokonaisvaltaisen oikeudenhoidon kannalta lähempi tarkastelu myös asianajajien ja oikeudenkäyntiavustajien näkökulmasta olisi ollut perusteltua. Asianajajilla, julkisilla oikeusavustajilla ja luvan saaneilla oikeudenkäyntiavustajilla on keskeinen rooli oikeudenhoidossa, ja he ovat osaltaan keskeisiä toimijoita löytämään ratkaisuja oikeudenhoidon ongelma-kohtiin (OKV/2823/22/2022; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämistä koskeva lainsäädäntö

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Oikeuskanslerin mukaan kyseessä on tärkeä ja laaja-alainen uudistus. Hän korosti uudistuksen käytännön toimeenpanoa ja työvoima- ja yrityspalvelujen säilymistä myös sen aikana. Hyvän hallinnon toteutuminen TE-toimistojen toiminnassa ja sähköisen asioinnin ongelmat ovat olleet toistuvasti esillä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Uudistuksen toimeenpanossa on syytä pyrkiä korjaamaan näitä ongelmia. Asiakaspalvelussa tulee toteutua palveluperiaate. Tämä tulee ottaa huomioon henkilöstön koulutuksessa sekä tietojärjestelmien suunnittelussa ja toteutuksessa (OKV/2655/22/2022; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Postilain muuttaminen

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 58/2022 vp). Oikeuskansleri piti perusteltuna, että

esityksen eduskuntakäsittelyn aikana selvitetäisiin tarkemmin ehdotetun sääntelyn vaikutuksia niiden henkilöiden viranomaisasiointiin, jotka eivät voi hyödyntää digitaalista asiointia. Oikeuskansleri totesi lisäksi, että eräiltä osin sääntelyä tulisi selkeyttää. Oikeuskansleri kehotti valiokuntaa varmistumaan siitä, ettei lakiehdotuksella olennaisesti hidastettaisi viranomaisten lähettämien oikeusturvan kannalta merkityksellisten postilähetysten kulua (OKV/1412/22/2022; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Taru Kuosmanen).

Ilmoittajansuojelulainsäädäntö

Eduskunnan lakivaliokunta pyysi oikeuskansleria kuultavaksi ja antamaan asiantuntijalausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2022 vp). Oikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan erityisesti huomiota tarpeeseen nimetä laissa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset tarkemmin kuin esitetyssä laissa oli tehty (OKV/2367/22/2022; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pyysi oikeuskansleria kuultavaksi ja antamaan asiantuntijalausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2022 vp). Oikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan erityisesti huomiota tarpeeseen nimetä laissa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset tarkemmin kuin esitetyssä laissa oli tehty, rangaistukseen ja rangaistusluontoiseen hallinnolliseen seuraamukseen lain soveltamisen edellytyksenä ja lain varsin nopeaksi suunniteltuun voimaantuloon (OKV/2599/22/2022; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Ihmisoikeuspoliittinen selonteko

Apulaisoikeuskansleri antoi lakivaliokunnalle lausunnon valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta. Hän kiinnitti launnossaan huomiota laillisuusvalvonassa viime vuosina korostuneisiin ja pitkittyneisiin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Näitä ovat olleet muun muassa oikeusturvan saatavuus ja kalleus, jotka ovat ilmenneet tuomioistuinten pitkinä käsittelyaikoina ja erityisesti riitasoiden korkeina oikeudenkäyntikuluina.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri nosti esiin erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, kuten ihmiskaupan uhrin, joihin kohdistuvien rikosten esitutkintaa ja sen puutteita hän oli arvioinut päätöksessään (OKV/1233/70/2020). Haavoittuvassa asemassa ovat myös parisuhde- ja seksuaaliväkivallan uhrin. Parisuhdeväkivalta- ja seksuaalirikoksiin liittyviä esitutkintaan liittyviä puutteita apulaisoikeuskansleri arvioi tuolloin vireillä olleessa omassa aloitteessaan (OKV/325/70/2022), johon hän launnossaan viittasi. Näihin teemoihin liittyen hän kiinnitti myös yleisesti huomiota siihen, miten kansainvälisten sopimusten ihmisoikeusvelvoitteet ovat toteutuneet Suomessa. Lisäksi apulaisoikeuskansleri nosti esiin ajankohtaisia teemoja kuten ilmastomuutoksen ja lisääntyvän digitalisaation vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen (OKV/590/22/2022; apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Laillisuusvalvontakäynnit

Tiedustelutoiminnan strateginen taso

Valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan erityisenä kohteena on tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden virkatoimet. Tämän mukaisesti oikeuskanslerin rooli sotilas- ja siviilitiedustelun valvonassa keskittyy tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimintaan tiedustelun strategisessa ohjauksessa ja valvonassa sekä toimeksiantojen antamiseen ja tiedustelun hyödyntämiseen ylimmässä valtiojohtossa ja ministeriöissä (tiedustelutoiminnan strateginen taso). Oikeuskansleri teki kertomusvuonna kaksi tiedustelutoiminnan strategiaan liittyvää laillisuusvalvontakäyntiä. Laillisuusvalvontakäyntien tarkoituksena on edistää sotilas- ja siviilitiedustelun strategisen ohjauksen ja valvonnan sekä seurannan hyviä käytäntöjä sekä varmentaa ylimmän valtiojohtoon ja tiedustelun vuorovaikutuksen laillisuutta. Laillisuusvalvonalla ylläpidetään luottamusta siihen, että tiedustelutoimintaa hyödynnetään ja tiedustelua ohjataan ja seurataan asianmukaisesti.

Oikeuskansleri teki laillisuusvalvontakäynnit puolustusministeriöön ja sisäministeriöön. Käynneillä käsiteltiin sotilas- ja siviilitiedustelun painopisteitä ja niiden osuvuutta muuttuvassa turvallisuustilanteessa. Käynneillä keskusteltiin myös tiedustelun strategisen ohjauksen vaikuttavuudesta ja sen arvioinnista. Lisäksi keskusteltiin kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisten toimijoiden yhteistyöstä ja sen kehittämisestä ottaen huomioon yhtäältä salassapitointressit sekä toisaalta kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Laillisuusvalvontakäyntien perusteella ei ilmennyt aihetta oikeuskanslerin jatkotoimiin. (OKV/2447/71/2022 ja OKV/2448/71/2022)



5

**OIKEUS
OIKEUDENMUKAISEEN
OIKEUDENKÄYNTIIN**

OIKEUSKANSLERIN LAILLISUUSVALVONTA OIKEUDENMUKAISEN OIKEUDENKÄYNNIN TURVAAJANA

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

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

Kyseisen perusoikeuden toteutumisen kannalta käytännössä suuri merkitys on myös oikeudellisten palvelujen saatavuudella ja saavutettavuudella sekä niiden luotettavuudella ja laadulla. Oikeuskansleri

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

Edellä kerrottu oikeuskanslerin asianosaisten avustajiin, syyttäjiin ja tuomioistuihin samoin kuin rikosprosessin osalta myös esitutkintaviranomaisiin kohdistama valvonta muodostaa kokonaisuuden, jossa vaikkapa tuomarin tekemäksi epäiltyä virkariikosta koskevan ilmoituksen perusteella tutkittavaksi tulleessa asiassa voidaan arvioida samalla myös esimerkiksi syyttäjän ja vastaajan avustajana toimineen asianajajan menettely asiassa. Lisäksi mahdollisuus yhdistää oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan eri keinoilla saatua tietoa edistää oikeusturvaa vaarantavien ilmiöiden tunnistamista ja niihin puuttumista.

VALVONNAN KEINOT

Tuomioistuinten valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 204 yleistä tuomioistuinta, 33 hallintotuomioistuinta ja kaksi erityistuomioistuinta koskenutta kantelua.
- **Tuomarien tekemiksi epäillyistä virkarikoksista tehtyjen ilmoitusten käsittely.** Kertomusvuonna saapui yksi käräjäoikeuden, 22 hovioikeuden ja 38 poliisin tekemää ilmoitusta.
- **Rangaistustuomioiden tarkastaminen.** Kertomusvuonna tarkastettiin 4 016 rangaistustuomiota.
- **Tarkastukset.** Kertomusvuonna tehtiin laillisuusvalvontakäynnit korkeimpaan oikeuteen ja Tuomioistuinvirastoon.
- **Omat aloitteet.** Kertomusvuonna saatettiin vireille kuusi omaa aloitetta.

Syyttäjien valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 60 syyttäviviranomaista koskenutta kantelua.
- **Syyttäjien tekemiksi epäillyistä virkarikoksista tehtyjen ilmoitusten käsittely.** Kertomusvuonna saapui kaksi hovioikeuden ja 12 poliisin tekemää ilmoitusta.
- **Tarkastukset.**
- **Omat aloitteet.** Kertomusvuonna saatettiin vireille yksi oma aloite.

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 78 asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskenutta kantelua.
- **Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan valvonta- ja palkkioriita-asioissa tekemien päätösten tarkastaminen.** Kertomusvuonna saapui tarkastettavaksi 531 päätöstä.
- **Tarkastukset.** Kertomusvuonna tehtiin laillisuusvalvontakäynnit Suomen Asianajajaliittoon sekä sen yhteydessä toimivaan valvontalautakuntaan.
- **Omat aloitteet.**

TUOMIOISTUIMET

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

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

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

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

Kantelut

Tuomioistuinten toiminnasta tehdyt kantelut ovat perinteisesti kuuluneet oikeuskanslerinviraston suurimpiin kanteluasiaryhmiin. Kertomusvuonna tuomioistuimen menettelyä arvosteltiin 239 oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa (306 kantelussa vuonna 2021). Suurin osa vireille tulleista kanteluista koski yleisten tuomioistuinten menettelyä.

Valtaosa oikeuskanslerin tuomioistuihin kohdistuvista laillisuusvalvontaseurauksista aiheutuu kanteluasioiden (diaariryhmä 10) sijasta oikeuskanslerinviraston rangaistustuomioiden tarkastustoiminnan (diaariryhmä 30) ja tuomarien virkarikosasioiden (diaariryhmä 31) asiaryhmissä tehdyistä havainnoista. Tämä johtuu osaltaan siitä, että suhteellisesti ottaen verraten vähäinen osa tuomioistuinkanteluista antaa aihetta seuraamuksiin tai muihin toimenpiteisiin: Kanteluissa usein arvostellaan tuomioistuimen lainkäyttöratkaisun sisältöä, esimerkiksi tuomioistuimen kantelijan asiassa suorittamaa näytön arviointia, johon oikeuskanslerin puuttumismahdollisuudet edellä kerrotuin tavoin ovat lainkäytön korostetun riippumattomuuden vuoksi rajoitetut. Tyypillistä kanteluasioille ovat kantelijoiden perusteettomat odotukset, että oikeuskansleri jonkinlaisena ylimääräisenä muutoksenhakuasteena kumoaisi tuomioistuimen lainvoimaisen ratkaisun, palauttaisi kantelijan asian tuomioistuimen uudelleen käsiteltäväksi tai jollakin tavalla puuttuisi tuomioistuimessa vielä vireillä olevaan oikeudenkäyntiin.

Kertomusvuonna kantelun perusteella vakavin seuraamus aiheutui tapauksessa, jossa apulaisoikeuskansleri päätti syytteen nostamisesta käräjäoikeuden entistä haastemiestä vastaan virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (jäljempänä selostettava asia OKV/1790/10/2020).

Virkarikosasiat

Käräjäoikeuksien toimintaa valvovat ylimpien laillisuusvalvojien ohella tuomioistuimet. Tuomioistuinlain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan hovioikeuden on laadittava käräjäoikeuden valvonnan yhteydessä havaitsemistaan asioista kertomus, joka on toimitettava tiedoksi oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeuskanslerinviras-

tossa hovioikeuksien tarkastuskertomukset esitellään apulaisoikeuskanslerille, joka arvioi muun ohella tarvetta ryhtyä niistä ilmenneen perusteella omasta aloitteestaan tutkimaan jotakin yksittäistä tai yleisempää asiaa. Toisaalta apulaisoikeuskansleri välittää hovioikeuksille niille kertomusten johdosta lähettämissään kirjeissä sellaisia oikeuskanslerinviraston toiminnassa tehtyjä havaintoja, jotka voivat edesauttaa hovioikeuksien tarkastustoiminnan suunnittelua.

Tuomioistuinlain mainitun lainkohdan mukaan hovioikeuden on lisäksi ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Vastaavanlaista ilmoitusvelvollisuutta eduskunnan oikeusasiamiehelle ei hovioikeuksille ole säädetty.

Hovioikeuksien ilmoitukset ovat johtaneet pääsääntöisesti joko virkasyytteen nostamiseen tai huomautuksen antamiseen alioikeustuomarille. Ilmoituksia tuli kertomusvuonna 22. Määrä on siten muutaman vuoden vähenemisen jälkeen merkittävästi lisääntynyt (8 vuonna 2021 ja 13 vuonna 2020).

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

Poliisilaitoksilta kyseisenlaisia ilmoituksia tulee vuosittain joitakin kymmeniä (38 ilmoitusta saapui kertomusvuonna, 23 vuonna 2021 ja 38 vuonna 2020). Myös syyttäjillä on velvollisuus ilmoittaa

oikeuskanslerille, jos kyseisenlainen asia tai sitä koskeva ilmoitus tulee syyttäjälle (valtakunnansyyttäjän yleinen ohje eräistä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietoon saatettavista asioista, VKS:2015:1). Syyttäjän ilmoittamana ei kertomusvuonna tullut vireille yhtään tuomarin virkarikosasiaa.

Kertomusvuonna tuomareiden virkarikosasioissa vakavin seuraamus aiheutui kahdessa hovioikeuksien oikeuskanslerille ilmoittamassa tapauksessa, joissa apulaisoikeuskansleri päätti syytteiden nostamisesta käräjätuomareita vastaan (jäljempänä selostettavat asiat OKV/2620/31/2020 ja OKV/341/31/2021 sekä OKV/2946/31/2021).

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain mukaan oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyin tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon. Käytännössä ilmoituksia ei enää lähetetä oikeuskanslerinvirastoon, vaan oikeuskanslerinvirasto on saanut käyttöoikeuden Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään rikostuomiosovellus Rituun, josta tuomioita on tarkastettu apulaisoikeuskanslerin ennalta määrittämällä otannalla. Tarkastustyö kohdistuu rangaistustuomion tuomiolauselmaa vastaaviin tietoihin, ja sen perusteella on mahdollista havaita yksittäisissä tuomioissa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systeemivirheitä.

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

Rangaistustuomioita tarkastettaessa havaitun virheen seuraamuksena voi olla huomautus, virheen johdosta lausuttu käsitys tai vakavimmissa tapauk-

sisssa määräys virkasyytteen nostamisesta. Käytännössä yleisin seuraamus on käsityksen lausuminen. Mainittujen seuraamusten ohella virhe saattaa josakin tapauksessa antaa aiheen tuomion purkamista koskevan esityksen tekemiseen korkeimmalle oikeudelle. Vastaajan eduksi purkuesitys tehdään yleensä, kun lainvoimaiseksi jääneessä tuomiossa olevasta virheestä katsotaan aiheutuneen vastaajalle haittaa tai vahinkoa.

Kertomusvuonna tarkastettiin 4 016 tuomiota, joiden perusteella otettiin tarkemmin selvitettyäksi 88 asiaa. Asiaryhmän asioita ratkaistiin 97. Seuraamuksena oli käsitys 52 asiassa ja huomautus 37 asiassa. Lisäksi korkeimmalle oikeudelle tehtiin neljä esitystä tuomion purkamiseksi.

Ratkaisuja

Käräjätuomarille tuomio ampuma-aserikoksesta, virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta

Apulaisoikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi Keski-Suomen käräjäoikeuden käräjätuomaria vastaan ampuma-aserikoksesta, virkavelvollisuuden rikkomisesta ja virka-aseman väärinkäyttämisestä.

Epäilyssä virka-aseman väärinkäyttämisessä oli kyse siitä, että käräjätuomari oli käsitellyt rikoskomisarion pyynnöstä vangitsemisvaatimuksia viikonloppuisin vuosina 2018–2020, vaikka häntä ei ollut määrätty hovioikeuspiiriin päivystysvuorossa olevaksi tuomariksi. Asiat eivät olisi kuuluneet käräjätuomarin ratkaistavaksi myöskään käräjäoikeuden työjärjestyksen perusteella. Menettely oli omiaan aiheuttamaan epäilyksen siitä, että vangitsemisvaatimuksen esittäjä oli voinut vaikuttaa tuomarin määräytymiseen omassa asiassaan ja siten loukannut tuomioistuinten toiminnalta keskeisesti

vaadittavia puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimuksia. Käräjätuomari oli laskuttanut viikonloppuisin käsitellyistä vangitsemisistunnoista erilliset toimenpidepalkkiot.

Epäillyssä ampuma-aserikoksessa ja virkavelvollisuuden rikkomisessa oli kyse siitä, että käräjätuomari oli tuonut aseensa käräjäoikeuteen ja esitellyt sitä siellä ilman laissa säädettyä hyväksyttävää syytä.

Vaasan hovioikeus tuomitsi käräjätuomarin ampuma-aserikoksesta, virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta 65 päiväsakon suuruiseen sakkorangaistukseen. Hovioikeus katsoi käräjätuomarin rikokseen virkavelvollisuutensa ottamalla vangitsemisasiat käsiteltäväkseen vastoin tuomioistuinlain ja käräjäoikeuden työjärjestyksen määräyksiä. Käräjätuomarin ei näytetty kuitenkaan rikokseen virkavelvollisuuttaan tahallaan, vaan huolimattomuuttaan. Näin ollen ensisijainen syyte virka-aseman väärinkäyttämistä hylättiin ja käräjätuomari tuomittiin sen sijaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Ampuma-aserikoksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta käräjätuomari tuomittiin syytteiden mukaan (OKV/2620/31/2020 ja OKV/341/31/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki). Katso myös s. 155.

Käräjätuomarille syyte tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta

Apulaisoikeuskansleri päätti syytteen nostamisesta käräjätuomaria vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Käräjätuomarin epäiltiin Lapin käräjäoikeudessa tuominneen vastaajalle näpistyksistä 60 päivän ehdottoman vankeusrangaistuksen, vaikka lain mukaan näpistyksestä voidaan tuomita vain sakkoa. Vastaajalla ei ollut asiassa oikeudellista avustajaa eikä tuomiosta valitettu. Vastaaja ehti suorittaa tuomitun vankeusrangais-

tuksen ennen kuin Rovaniemen hovioikeus havaitsi virheen toisen asian käsittelyn yhteydessä ja ilmoitti asiasta oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Esitutkinnassa käräjätuomari oli myöntänyt huolimattomuudesta tapahtuneen virheellisen menettelynsä. Epäillyn tuottamuksellisen vapaudenriiston osalta syyteoikeus oli jo vanhentunut (OKV/2946/31/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki). Katso myös s. 127.

Haastemiehelle syyte virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta

Apulaisoikeuskansleri päätti syytteen nostamisesta käräjäoikeuden entistä haastemiestä vastaan virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Esitutinnan perusteella oli todennäköiset syyt epäillä, että entinen haastemies oli virkaansa Heltingin käräjäoikeudessa hoitaessaan tahallaan antanut käräjäoikeudelle tiedoksiantoasiassa vääränsisältöisen estetodistuksen ja antanut myös asiaa käräjäoikeudessa selvitetäessä kahdesti haastemiesten esimiehelle totuudenvastaista tietoa. Lisäksi haastemies oli toisessa tapauksessa antanut rikosasiansa haasteen tiedoksi vastaajalle puhelimitse, vaikka se olisi pitänyt antaa kirjallisesti. Tämän seurauksena syyte jäi sillensä, ja asianomistaja menetti asiassa puhevaltansa.

Apulaisoikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi. Asia tuli ilmi rikosasian asianomistajan kanTELUN perusteella. Haastemies oli esitutkinnassa kertonut ymmärtäneensä menetelleen asiassa väärin antaessaan virheellisen estetodistuksen käräjä-

oikeudelle. Haastemies oli myöntänyt, että hän oli toisessa tapauksessa antanut epähuomiossa tiedoksiannon vastaajalle tiedoksi virheellisesti puhelin-tiedoksiantona (OKV/1790/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Riita-asian viivästyminen

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen riita-asian valmistelun viivästyisestä. Perinnönjaon moitetta koskeneen riita-asian käsittely oli viivästynyt Oulun kärjäoikeudessa kokonaiskäsittelyajan oltua yli viisi vuotta ja kaksi kuukautta.

Asia oli ollut jossain määrin työläs, muttei oikeudellisesti perinnönjaon moitteena poikkeuksellisen vaikea tai huomattavan laaja. Selvityksestä ei ilmennyt erityistä, joka olisi selittänyt asian käsittelyn huomattavan viivymisen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan oikeudenkäymiskaaren tuomioistuinasian joutuisuus- ja keskitystavoitteet eivät toteutuneet ja erityisen ongelmallista oli suullisten valmisteluistuntojen lukuisuus (10) sekä niiden väliin jääneet viiveet.

Asian päiväkirjaotteen mukaan kärjäoikeus oli ennen asian ratkaisemista pyytänyt asianosaisilta lausumaa neljästi ja kantajat olivat antaneet kärjäoikeudelle kymmenen kirjallista lausumaa, joihin vastapuoli oli antanut omat vastauksensa. Oikeudenkäymiskaaren mukaan asianosaista ei saa kehottaa toimittamaan kirjallista lausumaa useammin kuin kerran, ellei siihen ole erityistä syytä. Vaikka kärjäoikeus ei erikseen kirjallisia lausumia pyytäisikään, kuuluu asianmukaiseen prosessinjohtoon huolehtia, etteivät asianosaiset ryhdy ilman hyvin perusteltua syytä toimittamaan kärjäoikeudelle kirjallisia lausumia ja niihin vastauksia (OKV/2754/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Kärjäoikeuden yksipuolinen tuomio

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen Helsingin kärjäoikeuden kärjäsihteerille, joka ratkaisi vastaajan vastustaman kanteen lainvastaisesti yksipuolisella tuomiolla. Kärjäsihteeri ei ollut havainnut vastaajan kärjäoikeuteen sähköpostitse lähettämää vastausta ennen asian ratkaisemista.

Virheellinen menettely oli loukannut vastaajan oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti tuomioistuimessa ja oli omiaan vaarantamaan luottamusta lainkäyttötöiminnan asianmukaisuuteen. Virhe oli luonteeltaan vakava. Apulaisoikeuskansleri pyysi poliisia toimittamaan esitutkinnan kärjäsihteerin menettelyn selvittämiseksi.

Tapauksessa virheeseen oli osaltaan vaikuttanut se, että vastaajan vastaukseen ei ollut tehty kärjäoikeuden ohjeiden mukaista merkintää, kun viesti siirrettiin kärjäsihteerille. Kärjäsihteeri oli pyrkinyt välittömästi poistamaan virheellisen ratkaisunsa vaikutukset, eikä virheellisen ratkaisun vastaajalla ollut vaatimuksia asiassa (OKV/1313/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Kärjäoikeuden menettely tuomittujen vangitsemisessa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi huomautuksen kahdelle Helsingin kärjäoikeuden kärjätuomarille, jotka olivat määränneet tuomiolla kaksi vastaajaa vangittavaksi, vaikka toisen vastaajan vangitsemista ei ollut vaadittu ja vaikka he eivät toisen vastaajan osalta olleet ainakaan varmistuneet vangitsemisvaatimuksen olemassaolosta. Asia tuli oikeuskanslerin tietoon Helsingin hovioikeuden ilmoittamana.

Kyse oli rikosasiasta, jossa oli tuomiolla määrätty vangittavaksi useita vastaajia. Syyttäjä oli välittömästi tuomion antamisen jälkeen vaatinut yhden vangituksi määrätyn päästämistä vapaaksi, koska ei

ollut vaatinut tämän vangitsemista. Lain mukaan vangitseminen on mahdollista vain syyttäjän tai rangaistusta vaatineen asianomistajan vaatimuksesta.

Kun syyttäjä oli havainnut asiassa virheen, toinen mainituista käräjätuomareista oli tarkistanut vielä asian pöytäkirjamerkintöjä eikä ollut kytkenyt niiden perusteella varmistumaan, että vangitsemisvaatimusta olisi esitetty myöskään erään toisen vangituksi määrätyn osalta. Käräjätuomari ilmoitti asiasta syyttäjälle, joka vaati hovioikeudelta vangitun päästämistä vapaaksi sillä perustella, ettei tämän vangitsemista ollut asiassa vaadittu. Käräjätuomareiden oikeuskanslerille antaman selvityksen mukaan syyttäjä ja vastaajan puolustaja vaikuttivat kerrotusta huolimatta olleen kuitenkin siinä käsityksessä, että vangitsemisvaatimus olisi pääkäsittelyssä esitetty.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että pääkäsittelyssä esitettyjen vaatimusten huolellinen pöytäkirjaaminen on olennaisen tärkeää etenkin silloin, kun on kyse henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvasta vangitsemisvaatimuksesta. Asiassa pöytäkirjamerkintöjen ja tuomion välillä oli ristiriita. Käräjätuomarit olivat päättäneet vastaajan vangitsemisesta varmistumatta siitä, että vaatimusta hänen vangitsemisestaan oli esitetty. Kyse oli laajasta rikosasiasta, jossa tuomio oli annettu vasta noin kahden kuukauden kuluttua asian pääkäsittelyn päättymisestä, joten esitettyjen vaatimusten tarkistamiseen asiakirjoista ennen asian ratkaisemista olisi ollut korostettua tarvetta.

Virheet kohdistuivat tuomarien tehtävien ydinalueelle ja olivat luonteeltaan vakavia. Vangitsemisella puututaan merkittävästi henkilön keskeisiin perusoikeuksiin, joten huolellisuus sitä koskevien säännösten noudattamisessa on erityisen tärkeää. Tapauksessa virheistä ei ollut kuitenkaan aiheutunut vastaajille haitallisia täytäntöönpanoseurauksia. Vangitsemisista tehdyt kantelut ratkaissut hovioikeus oli määrännyt vastaajat päästettäväksi vapaaksi ennen kuin kumpaakaan heistä oli ehditty vangita (OKV/819/31/2022; ratkaisijana apulaisoi-

keuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Poissa olevalle vastaajalle tuomittu rangaistus

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen käräjätuomarille rangaistustuomioiden tarkastamisessa havaitun virheen perusteella kahdessa tapauksessa, jotka liittyivät poissa olevalle vastaajalle tuomittuun rangaistukseen.

Ensimmäisessä tapauksessa Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden käräjätuomari oli tuominnut vastaajan ankarampaan seuraamukseen kuin mihin vastaaja olisi poissa olevana voitu tuomita ja mitä hänelle oli haasteessa ilmoitettu. Käräjäoikeus oli kutsunut vastaajan asian pääkäsittelyyn sillä uhalla, että asia voitiin hänen poissaolostaan huolimatta ratkaista ja rangaistukseksi tällöin tuomita enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus. Vastaaja oli tuomittu neljän kuukauden pituiseen ehdolliseen vankeusrangaistukseen (OKV/365/30/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Rasmus Niemi).

Toisessa tapauksessa Keski-Suomen käräjäoikeuden käräjätuomari oli menetellyt oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 12 §:n vastaisesti tutkiessaan ja ratkaistessaan asian ilman vastaajan suostumusta tämän poissaolosta huolimatta (OKV/2615/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Hätävarjeluna tehdyn pahoinpitelyn syyksilukeminen

Apulaisoikeuskansleri antoi Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden käräjätuomarille huomautuksen virheellisestä menettelystä rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa. Käräjätuomari oli lukenut vastaajan syyksi hätävarjeluna tehdyn

pahoinpitelyn ja jättänyt vastaajan rangaistukseen tuomitsematta. Syyte olisi kuitenkin tullut hylätä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että virhe kohdistui tuomarin tehtävien ydinalueelle eli lainkäyttöraatkaisun tekemiseen. Rikoksen lukeminen vastaajan syyksi tuomiolauselmassa tilanteessa, jossa tekoa ei ollut tuomion perustelujen mukaan kuitenkaan pidetty rikoksena, oli myös omiaan heikentämään luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Vaikka vastaaja oli jätetty rangaistukseen tuomitsematta, virhettä oli edellä kerrotun vuoksi pidettävä varsin vakavana (OKV/3087/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Vähimmäisrangaistuksen alittaminen ym.

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen yhteensä neljässä vähimmäisrangaistuksen alittamiseen liittyvässä tapauksessa, jotka tulivat ilmi rangaistustuomioiden tarkastamisessa. Kahdessa näistä käräjätuomari oli tuominnut vastaajan vankeusrangaistukseen, joka oli rikoslaissa määräämiskäiselle vankeusrangaistukselle säädetty vähimmäispituutta lyhyempi (OKV/2383/30/2021 ja OKV/339/30/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Leo Lahtinen tai Rasmus Niemi).

Kolmannessa tapauksessa vastaajalle oli tuomittu rikoslain vastaisesti 10 päivän mittainen vankeusrangaistus, vaikka lain mukaan määräaikaisen vankeusrangaistuksen vähimmäispituus on 14 päivää. Tuomion perusteluista ei myöskään käynyt ilmi, että vastaajalle tuomittua rangaistusta olisi alennettu aikaisempien tuomioiden perusteella. Tuomiolauselmasta kuitenkin ilmeni, että rangaistusta oli lievennetty ottamalla huomioon kaksi vastaajan aikaisempaa tuomiota. Huomautuksen lisäksi käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin seuraamusratkaisun asianmukaiseen perustelemiseen

(OKV/3086/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Viimeisessä tapauksessa käräjäoikeus oli lukenut vastaajien syyksi törkeän pahoinpitelyn ja tuominnut heidät 10 kuukauden vankeusrangaistuksiin, vaikka rikoslain mukaan törkeän pahoinpitelyn vähimmäisrangaistus on vuosi vankeutta. Toisen vastaajan rangaistusta oli kohtuullistettu aikaisemmin tuomittu yhdyskuntapalvelurangaistuksen perusteella kahdeksaan kuukauteen vankeutta, jonka sijasta vastaajalle tuomittiin yhdyskuntapalvelua 240 tuntia. Apulaisoikeuskansleri katsoi rangaistuksen mittaamisessa tapahtuneen virheen tältäkin osin, kun huomioon otettiin tuomion perustelut, asiassa kanssavastaajalle ilman kohtuullistamista tuomittu 10 kuukauden vankeusrangaistus sekä asiassa annettu selvitys (OKV/351/30/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Rasmus Niemi).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan pituus

Käräjätuomarille annettiin huomautus tuomioissa olleiden virheiden vuoksi kolmessatoista rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa ja yhdessä Itä-Suomen hovioikeuden ilmoittamassa tapauksessa, jotka kaikki koskivat ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan pituutta. Rikoslain mukaan koeaika on vähintään vuosi ja enintään kolme vuotta.

Kahdeksassa näistä tapauksista käräjäoikeus oli virheellisesti määrännyt ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan päättymään siten, että koeaika alitti rikoslaissa säädetyn koeajan vähimmäiskeston. Yhdessä tapauksessa käräjäoikeuden määräämä koeaika ylitti rikoslaissa säädetyn koeajan enimmäiskeston kolmella kuukaudella (OKV/2048/30/2021 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri

Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen tai Leo Lahtinen).

Viidessä näistä tapauksista käräjäoikeus oli määrännyt koeajan päättymään joko ennen tuomion antamispäivää, tuomion antamispäivänä tai sitä seuraavana päivänä. Vaikka näissä asioissa itse virhe oli luonteeltaan tekninen, oli sen seuraus ollut kuitenkin vakava, koska ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika jäi sen seurauksena tosiasiassa tai käytännössä kokonaan määräämättä (OKV/2010/30/2021 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen, Markus Löfman tai Henna-Riikka Välinen).

Käräjäoikeuden tuomitsema valvontarangaistus

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi Kanta-Hämeen käräjäoikeuden käräjätuomarille huomautuksen valvontarangaistuksen virheellisestä tuomitsemisesta asiassa, joka tuli ilmi rangaistus-tuomioiden tarkastamisessa.

Käräjäoikeus oli tuominut vastaajan yhdeksän kuukauden ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta samanpituisen valvontarangaistukseen. Lain mukaan valvontarangaistukseen voidaan kuitenkin tuomita vain enintään kuuden kuukauden pituisen ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että virhe sijoittui tuomarin tehtävän ydinalueelle ja koski sisällöltään yksiselitteisen säännöksen soveltamista. Virhe merkitsi lakiin perustumattoman rangaistuksen tuomitsemista vastaajalle ja asetti hänet perusteetta eri asemaan kuin muut tuomioistuimissa tuomittavat henkilöt. Tapauksessa virheestä ei kuitenkaan aiheutunut haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia, sillä virhe tuli korjatuksi syyttäjän valitettua käräjäoikeuden tuomiosta hovioikeuteen (OKV/2196/30/2021; ratkaisijana apu-

laisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen ohessa liian ankarana tuomittu yhdyskuntapalvelu

Apulaisoikeuskansleri antoi viidessä rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tulleessa tapauksessa huomautuksen käräjätuomarille, joka oli tuominut ehdollisen vankeuden ohessa yhdyskuntapalvelua ylittäen sille laissa säädetyn enimmäismäärän.

Ehdollisen vankeusrangaistuksen oheisseurauksena tuomitavan yhdyskuntapalvelun enimmäismäärää on 1.1.2020 korotettu 90 tunnista 120 tuntiin. Käräjätuomarit olivat lainmuutoksen jälkeen tuominneet oheisseurauksena yhdyskuntapalvelua yli 90 tuntia, vaikka tapauksissa rikokset oli tehty ennen lain voimaantuloa. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekoahjelmaa on laissa säädetty.

Käräjätuomarien virheet olivat luonteeltaan vakavia. Yhdyskuntapalvelu on perustuslaissa säädettyä henkilökohtaista vapautta rajoittava rangaistus. Virheet olivat tapahtuneet tuomarien tehtävien ydinalueella, vaarantaneet vastaajien oikeusturvaa ja olleet omiaan heikentämään luottamusta oikeudenhoitoa kohtaan.

Kolmessa näistä tapauksista yhdyskuntapalvelut oli ehditty suorittaa ennen virheiden havaitsemista oikeuskanslerinviraston suorittamassa rangaistustuomioiden tarkastamisessa. Apulaisoikeuskansleri pyysi poliisia toimittamaan esitutkinnat käräjätuomarien menettelyjen selvittämiseksi. Yhdyskuntapalveluun virheellisesti tuomituiltuilla ei ollut esitutkinnoissa vaatimuksia. Kyse oli käräjätuomarien huolimattomuudesta tapahtuneista yksittäisistä virheistä. Menettelyt arvioitiin virkarikosoikeudellisesti vähäisiksi, ja käräjätuomareille annettiin huomautukset.

Kahdessa näistä tapauksista käräjätuomarin virheestä ei ollut aiheutunut haitallisia täytäntöönpa-

noseuraamuksia. Ensimmäisessä tapauksessa virhe tuli korjatuksi, kun hovioikeus asianomistajan valituksen johdosta tuomitsi vastaajan ehdollisen vankeusrangaistuksen sijasta ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Toisessa tapauksessa virhe tuli korjatuksi, kun hovioikeus alensi vastaajan valituksesta hänelle tuomitun yhdyskuntapalvelun määrän 90 tuntiin (OKV/2329/30/2021 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Rangaistuksen tuomitseminen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen kolmelle Itä-Uudenmaan kärjäoikeuden kärjätuomareille, jotka olivat tuominneet vastaajat rangaistuksiin syyteoikeudeltaan vanhentuneista rikoksista. Asiat tulivat oikeuskanslerin tietoon Helsingin hovioikeuden ilmoituksilla.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi lisäksi yhdessä tapauksessa huomautuksen Pohjois-Savon kärjäoikeuden kärjätuomarille, joka oli tuominut vastaajan rangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta. Asia tuli oikeuskanslerin tietoon Itä-Suomen hovioikeuden ilmoituksella.

Apulaisoikeuskansleri ja apulaisoikeuskanslerin sijainen totesivat ratkaisuisaan, että rangaistuksen tuomitseminen rikoksesta, josta lain mukaan ei enää voi seurata rangaistusta, vaarantaa merkittävästi vastaajan oikeusturvaa. Virhe on lisäksi omiaan heikentämään luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Tapauksissa virheistä ei kuitenkaan ollut aiheutunut vastaajille haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia tai muutakaan vahinkoa.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisemissa asioissa virheet olivat korjaantuneet säännönmukaisen muutoksenhaun yhteydessä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisemassa asiassa tuomion anta-

nut kärjätuomari oli huomannut itse virheen pian tuomion annettuaan ja kehottanut syyttäjää valittamaan tuomiosta (OKV/1020/31/2022 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki sekä OKV/241/31/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Kärjäoikeuden puheenjohtajalle annettiin huomautus vastaajan tai vastaajien tuomitsemisesta rangaistukseen yhdestä tai useammasta vanhentuneesta rikoksesta lisäksi kahdeksassa sellaisessa tapauksessa, jotka tulivat ilmi rangaistustuomioiden tarkastamisessa.

Ensimmäisessä tapauksessa epäiltyä identiteettivarkautta koskeneen rikosasian syyteoikeus oli ollut vanhentunut jo asian tullessa kärjäoikeudessa vireille. Kärjätuomari otti kuitenkin asian käsiteltäväksi ja tuomitsi vastaajan siitä ja toisesta rikoksesta yhteiseen ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Vanhentunut rikos oli toinen kärjäoikeuden asiassa vastaajan syyksi lukemista rikoksista. Korkein oikeus oli purkanut apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta tätä koskevan tuomion ja palauttanut asian kärjäoikeuteen toisessa syytekohtassa luetusta rikoksesta tuomittavan rangaistuksen määrittämiseksi.

Tapauksessa virheestä ei ollut aiheutunut vastaajalle haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia tai muutakaan vahinkoa, jonka vuoksi tekoa oli apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan pidettävä rikoslain tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan säännöksen tarkoittamalla tavalla vähäisenä (OKV/1705/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Katso myös s. 126.

Toisessa tapauksessa kärjäoikeus oli niin ikään tuominnut vastaajan rangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta. Tapauksessa virheestä ei kuitenkaan ollut aiheutunut vastaajalle haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia tai muuta-

kaan vahinkoa. Virhe oli koskenut useamman vastaajan rikoskokonaisuuden yksittäistä syytekohtaa. Vanhentuneesta rikoksesta tuomittua vastaajaa oli syytetty myös toisesta rikoksesta, jonka syyteoikeus ei ollut vanhentunut. Syyteoikeuden vanhentuminen ei ollut seurausta kärjätuomarin menettelystä, vaan syyteoikeus oli vanhentunut jo ennen syytteen nostamista. Myös tässä tapauksessa virhe oli korjaantunut kärjätuomarin haettua korkeimmalta oikeudelta tuomion purkua (OKV/2593/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki). Katso myös s. 126.

Viidessä muussakin tapauksessa kärjätuomio oli tuominnut vastaajan tai vastaajat rangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta tai rikoksista. Tapauksissa virheestä ei ollut aiheutunut vastaajille haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia tai muutakaan vahinkoa. Kahdessa näistä tapauksista tuomiot oli purettu apulaisoikeuskanslerin haettua tuomion purkua korkeimmalta oikeudelta. Kolmessa tapauksessa kärjätuomarit olivat saatuaan tiedon virheestään apulaisoikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin sijaisen hänelle osoittamasta selvityspyynnöstä itse hakeneet tuomion purkua korkeimmalta oikeudelta (OKV/1630/30/2020 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

Viimeisessä tapauksessa apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen kärjätuomarille, joka oli myös tuominnut vastaajan rangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta. Tässäkään tapauksessa virheestä ei ollut aiheutunut vastaajalle laillisuusvalvonnalliseen seuraamusharkintaan vaikuttavia haitallisia täytäntöönpanoseuraauksia. Tuomio oli purettu apulaisoikeuskanslerin haettua tuomion purkua korkeimmalta oikeudelta.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti asiassa kielteisen jatkokäsittelyluparatkaisun tehneiden hovioikeudenneuvosten huomiota huolellisuuteen ja

tarkkuuteen jatkokäsittelylupa-asioita käsitellessään. Hovioikeus ei ollut havainnut, että yksi kärjätuomarin ratkaisussa vastaajan syyksi luetuista teoista oli ollut syyteoikeudeltaan vanhentunut. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hovioikeuden menettely on ollut omiaan vähentämään luottamusta muutoksenhakujärjestelmän toimivuuteen (OKV/1248/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

Syyteoikeuden vanhentuminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti omana aloitteena tutkimassaan asiassa Lapin kärjätuomarin vakavaa huomiota rikosasioiden käsitteilyyn siten, että rikosten syyteoikeus ei pääse vanhentumaan.

Syyttäjä vaati haastehakemuksessaan vastaajalle rangaistusta liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, vammantuottamuksesta ja kahdesta kuolemantuottamuksesta. Asiaa käsitelty kärjätuomari antoi haasteen noin neljä kuukautta asian vireille tulon jälkeen ja muutamia päiviä ennen kuin syyteoikeus liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ja vammantuottamuksesta vanhentui. Kärjätuomari ei lainkaan kiinnittänyt huomiota rikosten vanhentumisaikaan, ja haaste annettiin tiedoksi vastaajalle vastaanottotodistuksella vasta viimeksi mainittujen rikosten syyteoikeuden vanhennuttua.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kärjätuomari oli laiminlyönyt antaa haasteen laissa tarkoitetulla tavalla viipymättä ja niin ajoissa, että rikosten syyteoikeus kärjätuomarin menettelystä aiheutuvasta syystä ei pääse vanhentumaan. Selvää oli, että haasteen tiedoksiannolle ennen syyteoikeuden vanhentumista tapauksessa jäänyttä muutaman päivän aikaa ei voitu pitää riittävänä. Asiassa ei myöskään käynyt ilmi mitään esteitä sille, etteikö tuomari olisi voinut antaa haastetta huomattavasti aiemmin.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kärjätuomarin menettelyn virheellisyyttä oli lähtökohtai-

sesti pidettävä vakavana. Se, että haasteen antamiseen liittyvän aiheettomana pidettävän viipymisen vuoksi haastetta ei kyetä antamaan tiedoksi vastaajalle ennen syyteoikeuden vanhentumista ja tämän myötä rikosasiaa ei näiltä osin voida käsitellä lain tarkoittamalla tavalla, on omiaan heikentämään luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen (OKV/127/70/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman). Katso myös s. 130 ja 156.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti toisessa tapauksessa Lapin kärjäoikeuden entisen laamannin huomiota rikosasioiden käsittelyyn siten, että syyteoikeus ei pääse vanhentumaan.

Kärjäoikeudessa käsiteltiin rikosasiaa, jossa oli kymmeniä vastaajia. Syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi asiaa ei voitu käsitellä oikeusjärjestyksen mukaisesti siltä osin kuin kyse oli neljästä vastaajasta. Syyteoikeuden vanhentuminen aiheutui siitä, että haasteita ei annettu tiedoksi näille vastaajille ennen syyteoikeuden vanhentumista asian ollessa kärjäoikeuden laamannin käsiteltävänä. Laamanni antoi sinällään asiassa haasteet lain tarkoittamalla viipymättä, mutta selvityksessä myöntämällään tavalla hän laiminlöi siirtää vastaanottotodistusta käyttäen epäonnistuneet tiedoksiannot haastemies-tiedoksiantoon.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan laamannin menettelyn virheellisyyttä oli lähtökohtaisesti pidettävä vakavana. Se, että haasteen tiedoksiantoon liittyvän aiheettomana pidettävän viipymisen vuoksi rikosasiaa ei voida käsitellä lain tarkoittamalla tavalla, on omiaan heikentämään luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen.

Laamannin menettelyn moitittavuuden arvioinnissa apulaisoikeuskansleri otti huomioon, että tapauksessa oli ollut kyse laajasta rikosasiasta, jossa oli ollut kymmeniä vastaajia, joista kerrotut neljä vastaajaa eivät olleet osallistuneet kaikissa syytekohtissa tarkoitettuun menettelyyn. Laamanni

oli sinällään välittömästi asian vireille tulon jälkeen antanut asiassa haasteet. Yhden vastaajan osalta haasteen tiedoksiannossa oli ollut laamannin esille tuomaa tiettyä epäselvyyttä. Apulaisoikeuskansleri huomioi myös laamannin esittämät seikat maaliskuussa 2020 alkaneen koronaepidemian vaikutuksista kärjäoikeuden toimintaan ja laamannin viraston päällikkönä tuolloin edellytetyt varsin vaativat ja kiireelliset työtehtävät (OKV/2850/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Kärjäoikeuden menettely tuomion laatimisessa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Itä-Uudenmaan kärjäoikeuden kärjätuomarin vakavaa huomiota huolellisuuteen tuomion laatimisessa.

Kärjäoikeuden tuomioon kirjatun mukaan vastaaja oli syyllistynyt kunnianloukkaukseen syytäjän esittämän teonkuvauksen mukaan, kuitenkin siten, että kärjäoikeus oli tuomiossa esitettyillä perusteilla pitänyt tekoa törkeänä. Kärjäoikeuden tuomion perusteella näytti kuitenkin siltä, että vastaaja oli tuomittu törkeästä kunnianloukkauksesta asianomistajan rangaistusvaatimuksen perusteella rangaistukseen ilman, että asiassa olisi esitetty kyseistä rikosta koskevaa teonkuvausta. Epäselväksi oli tämän vuoksi jäänyt muun ohella se, mistä vastaaja oli kärjäoikeudessa tarkalleen ottaen tuomittu. Korkein oikeus oli mainitun vuoksi palauttanut asian hovioikeuteen, joka oli edelleen palauttanut asian kärjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kärjäoikeuden tuomio oli ollut korkeimman oikeuden asiassa esittämän ja kärjätuomarin selvityksessään myöntämin tavoin epäselvä ja puutteellinen, eikä se siten täyttänyt kärjäoikeuden tuomiolle asetettavia vaatimuksia. Kärjätuomari ei selvityksessään tuonut ilmi mitään sellaista, mikä oikeudellisesti

hyväksyttävällä tavalla olisi selittänyt hänen huolimattomuuttaan (OKV/1398/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Markus Löfman). Katso myös s. 129.

Käräjäoikeuden menettely turvaamistoimiasiassa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Oulun käräjäoikeuden kolmen käräjätuomarin huomiota laissa säädettyyn velvollisuuteen käsitellä turvaamistointa koskevat hakemukset kiireellisesti sekä tarpeeseen antaa väliaikaisen turvaamistomääräyksen jälkeen valituskelpoinen ratkaisu varsinaista turvaamistointia koskevaan hakemukseen.

Lain mukaan tuomioistuimien voi antaa väliaikaisen turvaamistomääräyksen varaamatta vastapuolelle tilaisuutta tulla kuulluksi, jos turvaamistointien tarkoitus saattaa muuten vaarantua. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kiireellisyys tekee oikeutetuksi poikkeamisen normaalista prosessuaalisesta oikeusturvatakeesta, molempien osapuolten kuulemisesta. Tämä seikka sekä se, että väliaikaisesta turvaamistointienpiteestä ei ole muutoksenhakuoikeutta, edellyttää, että viivytystä tarvittavan kuulemisen toteututtua tehdään varsinaisen turvaamistomääräyksen.

Kantelua koskevassa asiassa käräjäoikeuden määräämä väliaikainen turvaamistomääräys oli ollut voimassa yli kolme vuotta ilman lopullista ratkaisua. Pääasiallinen viipyminen oli tapahtunut asiaa ensimmäisenä käsitelleellä käräjätuomarilla, joka ei esittänyt hyväksyttäviä perusteita sille, miksi hän ei edennyt väliaikaisesta turvaamistointimesta lopulliseen turvaamistointiin sinä aikana, kun asia oli hänen käsiteltävänä. Myöskään asiaa myöhemmin käsitelleet käräjätuomarit eivät antaneet lopullista ratkaisua turvaamistomääräyksen (OKV/742/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Äänittämisen epäonnistuminen käräjäoikeudessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Pohjois-Savon käräjäoikeuden huomiota julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain velvollisuuksiin ja saattoi käräjäoikeuden tietoon käsityksensä, että tuomioistuinten tulee ilmoittaa tiedossaan olevasta äänityksen epäonnistumisesta asianosaisille oma-aloitteisesti.

Kantelija arvosteli sitä, että käräjäoikeuden vastaanottaman todistelun äänittäminen oli epäonnistunut eikä hän ollut saanut asiasta tietoa ennen kuin hänen avustajansa oli pyytänyt äänitallenteita muutoksenhakua varten. Kantelusta pyydetyn selvityksen yhteydessä kuitenkin ilmeni, että istunto oli tallennettu myös toisella äänityslaitteella, ja tal- lenne toimitettiin avustajalle.

Apulaisoikeuskansleri piti lainmukaisen tiedonhallinnan näkökulmasta ongelmallisena sitä, että äänitteestä ei ollut merkintää käräjäoikeuden rekisterissä. Näin ollen toisen äänitteen olemassaolo selvisi sattumanvaraisesti vasta asianosaisen kannell- tua asiasta. Oikeudenkäyntimenettelyssä suullista todistelua ei kokonaisuudessaan kirjata pöytäkir- jaan tai tuomioon, joten äänitteet ovat asianosaisten oikeusturvan kannalta tärkeitä.

Vaikka hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, on siinä säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden soveltaminen soveltuvin osin myös tuomioistuimen toiminnassa omiaan turvaamaan asiakkaiden asian- mukaista kohtelua. Tuomioistuimella on laissa sää- detty velvollisuus tehdä äänitallenteet, ja oikeuden- hoidon asiakas voi luottaa tallentumisen onnistu- miseen. Mikäli tuomioistuin ei ilmoita äänityk- sen epäonnistumisesta, niin asianosaiset varautuvat muutoksenhakuun olettaen perusteettomasti, että äänitteet ovat heillä tarvittaessa muutoksenhakutu- omioistuimessa käytettävissä (OKV/2886/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puuma- lainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti toisessa samankaltaisessa tapauksessa Pohjois-Savon käräjäoikeuden huomiota huolellisuuteen henkilötodistelun tallentamisessa. Kantelija oli arvostellut sitä, että todistajana kuullun henkilön äänitys oli epäonnistunut.

Tuomioistuimella on laissa säädetty velvollisuus tehdä äänitallenteet, ja oikeudenhoidon asiakkaalla on oikeus luottaa tallentumisen onnistumiseen. Oikeudenkäyntimenettelyssä suullista todistelua ei kokonaisuudessaan kirjata pöytäkirjaan tai tuomioon, joten äänitteet ovat asianosaisten oikeusturvan kannalta tärkeitä. Äänityksen epäonnistumista ei saada jälkikäteen korjattua.

Apulaisoikeuskansleri oli jo edellä selostetussa toisessa niin ikään Pohjois-Savon käräjäoikeuden menettelyä koskeneessa päätöksessään tuonut esille varoitoimenpiteiden, kuten testiäänitysten merkityksen. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat aiemminkin tuoneet esille, että äänitysjärjestelmän toimivuuden tarkastaminen ennen käsittelyn alkamista on aiheellista. Käräjäoikeudessa ei ollut edelleenkään testattu säännönmukaisesti äänityslaitteiden toimintaa, eikä se ollut ryhtynyt toimenpiteisiin virheen syyn tai laajuuden tarkemmaksi selvittämiseksi (OKV/709/10/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Virheet ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrittämisessä

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa kahdessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa, jossa käräjäoikeus oli tuominut ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan lainmukaisesti, mutta se oli kirjoitusvirheen seurauksena merkitty tuomion tuomiolauselman virheellisesti julistettua ratkaisua vastaamattomalla tavalla (OKV/1765/30/2021 ja OKV/1986/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kahdessa muussa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2 b luvun 3 §:n 1 momentin soveltamisessa. Tapauksissa vastaajalle tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika ylitti yhdellä päivällä lainkohdassa säädetyn kolmen vuoden enimmäisajan.

Apulaisoikeuskansleri ja apulaisoikeuskanslerin sijainen totesivat korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöön viitaten, että koeajan kesto laskettaessa sekä määräjän alkamis- että päättymispäivä on otettava lukuun. Siten täysin vuosin asetetun koeajan päättymispäiväksi ei voida määrätä alkamispäivää järjestysnumeroltaan vastaavaa määräkuukauden päivää, vaan sitä edeltänyt päivä (OKV/2169/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen ja OKV/442/30/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Rasmus Niemi).

Tuomion virheellinen kohtuullistaminen ym.

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin aikaisemmin tuomitun vankeusrangaistuksen huomioon ottamista koskevan sääntelyn noudattamiseen tai huolellisuuteen sen noudattamisessa kolmessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa, jossa käräjäoikeus oli virheellisesti kohtuullistanut vastaajalle määräämäänsä rangaistusta. Kahdessa näistä huomioon oli otettu tuomio, joka oli annettu ennen vastaajalle asiassa syyksi luettujen rikosten tekemistä. Yhdessä asiassa käräjäoikeus oli rangaistusta määrätessään lainvastaisesti ottanut kohtuullistavana seikkana huomioon vastaajalle aikaisemmin tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen (OKV/3452/30/2021 ym.; ratkaisijana

apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen tai Rasmus Niemi).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lisäksi yhdessä tapauksessa käräjäoikeuden puheenjohtajana toimineen käräjänotaarin ja toisessa tapauksessa käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen aikaisemmin tuomitun vankeusrangaistuksen huomioon ottamista koskevan sääntelyn noudattamisessa. Tuomioissa ei ollut lain edellyttämällä tavalla ilmoitettu, mikä tai mitkä aikaisemmat tuomiot asiassa oli otettu huomioon rangaistusta alentavina. Samanlaisesta virheestä oli kyse kolmessa muussakin tapauksessa, joissa käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion laatimisessa (OKV/2422/30/2021 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen, Rasmus Niemi tai Pia Tulkki-Ansinn).

Rikosuhrimaksun virheellinen määrääminen

Käräjätuomari oli yhteensä viidessä rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa asiassa menettelyt virheellisesti määrätessään vastaajalle rikosuhrimaksun, vaikka vastaajalle aiemmin tuomittu rangaistus oli katsottu asiassa riittäväksi seuraamukseksi myös vastaajan syyksi luetuista uusista rikoksista.

Ottaen huomioon, että asiaa koskeva oikeus-tila oli tuomioita annettaessa ollut epäselvä, ei asia antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri tai apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi asiasta esittämänsä näkemyksen käräjätuomarin tietoon (OKV/3096/30/2021 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen, Rasmus Niemi tai Pia Tulkki-Ansinn).

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamisessa kolmessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa, jossa vastaajalle oli määrätty rikosuhrimaksu, vaikka hänet tuomittiin rikoksista, jotka oli tehty ennen rikosuhrimaksusta annetun lain voimaantuloa.

Yhdessä näistä asioista oli lisäksi toiselle vastaajalle määrätty rikosuhrimaksu, vaikka se oli ollut rahamäärältään suurempi kuin vastaajalle asiassa tuomittu sakko. Maksua ei lain mukaan voida silloin tuomita. Toinen virheistä oli korjaantunut käräjätuomarin ilmoitettua asiasta syyttäjälle ja vastaajan puolustajalle. Syyttäjä oli vaatinut hovioikeudessa asian käsittelyn yhteydessä, että vastaajalle määrätty rikosuhrimaksu poistetaan.

Tuomarin aiheettomasti kummallekin vastaajalle tuomitsema seuraamus oli vähäisestä rahamäärästään huolimatta periaatteellisesti vakava virhe. Virheen oikaiseminen oli myös edellyttänyt monia toimenpiteitä. Toisen vastaajan virheellisesti määrätty rikosuhrimaksu oli jäänyt voimaan (OKV/2331/30/2021 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Markus Löfman tai Henna-Riikka Välinen).

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamisessa kahdessa muussakin rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa. Ensimmäisessä vastaajalle oli määrätty rikosuhrimaksu, vaikka hänet tuomittiin rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on sakkorangaistus.

Virhe oli korjaantunut apulaisoikeuskanslerin lähetettyä selvityspyyntöä asiasta ja korkeimman oikeuden vapautettua vastaajan rikosuhrimaksun maksuvelvollisuudesta. Tuomarin aiheettomasti vastaajalle tuomitsema seuraamus oli vähäisestä rahamäärästään huolimatta periaatteellisesti vakava vir-

he. Virheen oikaiseminen oli myös edellyttänyt monia toimenpiteitä.

Toisessa tapauksessa vastaajalle oli määrätty rikosuhrimaksu, vaikka hänet oli syyntakeettomana tehdyistä rikoksista jätetty rangaistukseen tuomitsematta. Virhe korjaantui laamannin ilmoitettua asiasta hovioikeuden ratkaisukokoonpanolle. Käräjäoikeuden aiheuttomasti vastaajalle tuomitsema seuraamus oli vähäisestä rahamäärästään huolimatta periaatteellisesti vakava virhe. Virheen oikaiseminen oli myös edellyttänyt ja edellytti useita korjaavia toimenpiteitä (OKV/2306/30/2021 ja OKV/2333/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Rikosuhrimaksun määräämättä jättäminen

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamiseen neljässä rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa.

Kahdessa tapauksessa käräjätuomari oli jättänyt määräämättä vastaajalle rikosuhrimaksun, vaikka vastaaja oli tuomittu osin rikosuhrimaksusta annetun lain voimaantulon jälkeen tehdyistä rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus oli vankeutta.

Kahdessa muussa tapauksessa käräjäoikeuden antamassa tuomiossa vastaajalle ei ollut määrätty rikosuhrimaksua, vaikka hänet oli tuomittu rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta. Toisessa tapauksessa rangaistus oli tuomittu poissa olevalle vastaajalle, ja toisessa tapauksessa tuomio oli annettu kirjallisessa menettelyssä. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan rikosuhrimaksu tulee määrätä vastaajan poissaolosta huolimatta tai kirjallisessa menettelyssä, vaikka rikosuhrimaksua koskevaa vaatimusta ei ole ilmoitettu haastehakemuksessa (OKV/1770/30/2021 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esitte-

lijänä Markus Löfman, Rasmus Niemi tai Henna-Riikka Välinen).

Myös yhdessä Itä-Suomen hovioikeuden ilmoittamassa tapauksessa käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamiseen. Siinä käräjäoikeus ei ollut määrännyt vastaajana rikosasiassa olleelle osakeyhtiölle rikosuhrimaksua, vaikka se oli tuominut yhtiön yhteisösakkoon (OKV/1610/31/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Lehvä).

Lisäksi yhdessä rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa asiassa apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion laatimisessa. Vastaajalle ei ollut määrätty rikosuhrimaksua, vaikka hänet oli tuomittu rangaistukseen rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus oli vankeutta enemmän kuin kuusi kuukautta. Käräjätuomari oli tuomion perusteluiden ja hänen antamansa selvityksen mukaan tarkoittanut tuomita vastaajalle 80 euron rikosuhrimaksun mutta menetellyt huolimattomasti tuomiolauselmaa laatiessaan (OKV/3129/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Rasmus Niemi).

Rikosuhrimaksun määrä

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin rikosuhrimaksun määrää koskevien säännösten noudattamiseen tai huolellisuuteen ja tarkkuuteen tämän sääntelyn noudattamisessa ja tuomiota tai tuomiolauselmaa laadittaessa viidessä rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa. Näistä yhdessä vastaajalle oli virheellisesti määrätty 40 euron rikosuhrimaksu. Rikosuhrimaksun olisi pitänyt olla 80 euroa, koska vastaaja oli tuomittu teosta, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta.

Kolmessa tapauksessa vastaajalle oli virheellisesti määrätty 80 euron rikosuhrimaksu. Rikosuhrimaksun olisi pitänyt olla 40 euroa, koska vastaaja ei ollut tuomittu teosta, josta säädetty ankarin rangaistus olisi ollut vankeutta enemmän kuin kuusi kuukautta. Yhdessä näistä apulaisoikeuskansleri kiinnitti kärkeäjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen myös tuomion laatimisessa, koska tuomiolauselmalla oli virhe, kun siinä ei ollut ilmoitettu vastaajalle rangaistusta mitattaessa sovellettua rangaistuksen koventamisperustetta.

Viimeisessä tapauksessa vastaaja määrättiin suorittamaan rikosuhrimaksuna 80 euroa, vaikka häntä ei ollut tuomittu rangaistukseen rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus olisi ollut vankeutta enemmän kuin kuusi kuukautta. Kärkeäjätuomari oli tuomion perusteluiden mukaan tarkoittanut tuomita vastaajalle syyttäjän vaatimuksen mukaisesti 40 euron rikosuhrimaksun mutta menetellyt huolimattomasti tuomiolauselmalla laatiessaan (OKV/3544/30/2021 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen, Rasmus Niemi tai Henna-Riikka Välinen).

Myös yhdessä Itä-Suomen hovioikeuden ilmoittamassa rahamäärältään virheellisen rikosuhrimaksun määrittämisestä koskevassa tapauksessa apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kärkeäjätuomarin huomiota rikosuhrimaksun määrittämisestä koskevien säännösten noudattamiseen (OKV/755/31/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Lehto).

Tuomion korjausmerkinnän puutteellisuus

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kärkeäjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion korjaamisessa kahdessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa.

Ensimmäisessä tapauksessa kärkeäjätuomarin tuomion tuomiolauselmaan tekemästä korjausmerkinnästä ei käynyt ilmi, miltä osin ja miten sen sisältämää rangaistusseuraamusta oli korjattu. Toisessa tapauksessa kärkeäjätuomarin korjaamasta tuomiosta ei käynyt ilmi, mitä siitä oli korjattu ja kuka korjauksen oli tehnyt (OKV/3089/30/2021 ja OKV/1546/30/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen tai Pia Tulkki-Ansin).

Puutteelliset tiedot tuomiossa

Kärkeäjäoikeuden puheenjohtajana toimineen kärkeäjänotaarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion laatimisessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa. Neljässä kärkeäjäoikeuden antamassa tuomiossa ei ollut laissa edellytetyllä tavalla ilmoitettu asian ratkaisemiseen osallistuneita lautamiehiä (OKV/1751/30/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

Kahdessa muussa rangaistustuomioiden tarkastustoiminnassa ilmi tullessa tapauksessa apulaisoikeuskansleri kiinnitti kärkeäjätuomarin huomiota huolellisuuteen kärkeäjäoikeuden tuomiossa ilmoitettavia tietoja koskevan sääntelyn noudattamiseen. Asioissa kärkeäjäoikeuden antamassa tuomiossa ei ollut lain edellyttämällä tavalla ilmoitettu asian ratkaisusta kokoonpanoa. Toisessa näistä apulaisoikeuskansleri myös oikaisi virheellisiä käsityksiä rangaistustuomioiden tarkastamisen toteuttamisesta oikeuskanslerinvirastossa. Kärkeäjätuomarin ja kärkeäjäoikeuden laamanin antamien selvitysten perusteella tuomioistuimissa on luultu, että oikeuskanslerinviraston käytössä olisi joitakin erityisiä tietoteknisiä menetelmiä virheiden löytämiseksi tuomioista, mikä ei pidä paikkaansa (OKV/1545/30/2022 ja OKV/1616/30/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

Kirjoitus- ja muut virheet tuomioissa ja tuomiolauselmassa

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion tai tuomiolauselman kirjoittamisessa, laatisemisessa tai tarkastamisessa yhdessätoista tapauksessa, jotka tulivat ilmi rangastustuomioiden tarkastamisessa.

Ensimmäisessä tapauksessa käräjäoikeuden tuomiossa oli todettu, että koska vastaaja oli kutsuttu oikeuteen uhalla, että asia voidaan ratkaista hänen poisolostaan huolimatta, voitiin rangaistukseksi tuomita sakkorangaistus tai enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus. Oikeudesta poissa olleelle vastaajalle oli kuitenkin tuomittu mainittua ankarampi vankeusrangaistus. Asian ratkaisseen käräjätuomarin selvityksestä ilmeni, että kyse oli hänelle tuomion kirjoittamisessa tapahtuneesta virheestä: vastaaja oli tosiasiallisesti antanut suostumuksensa asian käsittelemiseen poisolostaan huolimatta, jolloin hänelle oli mahdollista tuomita enintään yhdeksän kuukauden vankeusrangaistus (OKV/2197/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

Toisessa tapauksessa käräjäoikeuden tuomiossa rangaistusta oli virheellisesti kohtuullistettu sellaisten tekojen osalta, jotka oli tehty kohtuullistavana huomioidun tuomion antamisen jälkeen. Asian ratkaisseen käräjätuomarin selvityksen mukaan kyse oli ollut kirjoitusvirheestä ja rangaistusta oli tosiasiaa kohtuullistettu toisen teon osalta, joka oli tehty ennen kohtuullistavana huomioidun tuomion antamista (OKV/2389/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

Kolmannessa tapauksessa käräjäoikeuden antaman tuomion tuomiolauselma puuttui vastaajalle määrättyksi tarkoitettu rangaistusseuraamus. Huomattuaan puutteen käräjäoikeus oli vastaajaa kuuluttuaan lisännyt rangaistusseuraamuksen tuomiolauselmalle oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun

lain 11 luvun 9 §:n nojalla (OKV/1578/30/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

Neljännessä tapauksessa käräjäoikeuden antaman tuomion perusteella vaikutti siltä, että yhdelle rikosasian vastaajalle määrätystä rangaistuksesta oli vähennetty aika, jonka vastaaja oli ollut vapautensa menettäneenä osittain jo ennen hänen syykseen asiassa luettujen rikosten tekemistä. Tosiasiassa vastaajan vapaudenmenetyksaika oli kirjattu tuomiolauselmalle väärin (OKV/1581/30/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

Viidennessä tapauksessa käräjäoikeuden tunnistamisoikeudenkäynnissä antamassa tuomiossa ei ollut lain edellyttämällä tavalla ilmoitettu, millaisen rangaistuksen tuomioistuin olisi tuominnut tekijöille ilman heidän myötävaikutustaan rikostensa selvittämiseen (OKV/665/30/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Kuudennessa tapauksessa tuomion seuraamusperusteluihin oli virheellisesti kirjoitettu, että vastaajalle tuomitaan ehdollisen vankeuden lisäksi oheissakko, vaikka tosiasiassa vastaaja oli asiassa tuomittu ainoastaan ehdolliseen vankeusrangaistukseen (OKV/438/30/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Rasmus Niemi).

Seitsemännessä tapauksessa tuomion seuraamusperusteluihin oli virheellisesti kirjoitettu käräjäoikeuden arvioineen oikeudenmukaiseksi seuraamukseksi sakkorangaistuksen, vaikka tosiasiassa vastaajalle oli asiassa tuomittu ehdollinen vankeusrangaistus (OKV/3453/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Rasmus Niemi).

Kahdessa tapauksessa oli kyse virheistä sakkorangaistuksen määrässä. Toisessa näistä tapauksista tuomiolauselmaan oli laskuvirheen seurauksena

merkitty ehdollisen vankeusrangaistuksen ohessa tuomittu oheissakko kokonaismäärältään liian suureksi. Toisessa tapauksessa käräjäoikeuden antamassa tuomiossa vastaajalle tuomittujen päiväsakkojen lukumäärän ja päiväsakon rahamäärän perusteella suoritettun laskutoimituksen tulos oli ollut virheelinen, minkä seurauksena vastaajalle oli määrätty rahamäärältään tarkoitettua suurempi sakkorangaistus (OKV/1615/30/2022 ja OKV/2013/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen tai Henna-Riikka Välinen).

Kahdessa viimeisessä tapauksessa tuomiolauselmaan oli merkitty virheellisesti, että vastaaja oli tuomittu nuorena henkilönä tehdystä rikoksesta, vaikka vastaaja oli ollut rikoksentekehtokella täysi-ikäinen. Lisäksi toisessa asiassa saman vastaajan syyksi luettujen rikosten nimikkeisiin oli sisältynyt syytekohdissa toisena vastaajana olleen henkilön sukunimi (OKV/3454/30/2021 ja OKV/2411/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Rasmus Niemi tai Pia Tulkki-Ansinn).

Lisäksi yhdessä tapauksessa käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huoleellisuuteen ja tarkkaavaisuuteen yhdyskuntapalvelurangaistuksen kirjaamisessa tuomiolauselmaan, kun vastaajalle oli tuomittu yhdyskuntapalvelurangaistus, mutta sitä ei ollut merkitty tuomiolauselmalle (OKV/2817/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Valitusasiakirjojen toimittaminen käräjäoikeudesta hovioikeuteen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Pohjanmaan käräjäoikeuden käräjäsihteerin vakavaa huomiota laissa säädettyyn velvollisuuteen toimittaa valitusasiakirjat hovioikeudelle viipymättä. Hän kiinnitti myös saman käräjäoikeuden toisen käräjäsihteerin huomiota laissa säädettyyn velvollisuuteen toimit-

taa valitusasiakirjat hovioikeudelle viipymättä. Hän saattoi lisäksi käräjäoikeuden tietoon käsityksensä siitä, että eräissä rikosasioissa käräjäoikeus oli laiminlyönyt lähettää valitusasiakirjat laissa edellytetyin tavoin viipymättä hovioikeuteen ja että laiminlyönti näytti osaltaan aiheutuneen käräjäsihteerin perehdyttämiseen ja tämän tehtävien suoriutumisen valvontaan liittyneistä seikoista. Hän saattoi vielä käräjäoikeuden tietoon tapaukseen liittyvästä vastuun kohdentumisesta ja seurantajärjestelmästä lausumansa. Asia tuli oikeuskanslerin tietoon Vaasan hovioikeuden ilmoittamana.

Apulaisoikeuskansleri kohdisti vakavimmat moitteet käräjäsihteerin, jonka vastuulla oli ollut kaksi rikosasiaa, joissa valitusasiakirjat oli lähetetty hovioikeuteen yli seitsemän kuukautta vastavalituksen määräpäivän jälkeen. Käräjäsihteerin vastuulla oli lisäksi ollut kolme rikosasiaa, joissa vastaava aika oli ollut kahdesta kolmeen kuukautta. Toisen moitteet saaneen käräjäsihteerin vastuulla oli ollut kolme rikosasiaa, jossa vastaava aika oli kahdesta neljään kuukautta. Kolmessa rikosasiassa, joissa apulaisoikeuskansleri kohdisti moitteensa käräjäoikeuteen, vastaava aika oli noin kolme ja puoli kuukautta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että selvityksistä ei ilmennyt oikeudellisesti hyväksyttäviä syitä valitusasiakirjojen lähettämisen viipymiselle. Käräjäoikeuden menettely oli vaarantanut asianosaisten perustuslaissa turvatun oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä. Menettely oli myös omiaan vaarantamaan luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen.

Laamannin mukaan käräjäoikeudessa oli sittemmin otettu käyttöön seurantajärjestelmä, jonka kautta voitiin ainakin vähentää riskiä siitä, että valitusasiakirjat jäävät epähuomiossa lähettämättä hovioikeuteen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tällainen seurantajärjestelmä ei kuitenkaan yksistään riitä. Työnkulkujen selkeys, niistä ohjeistaminen ja henkilökunnan tietoisuus niistä liittyvät keskeisesti riskien vähentämiseen. Selvityksistä ilmeni, että

tässä oli ollut selkeitä puutteita. Kokonaisuudesta välittyi osittain vastuiden ja toiminnan sekavuus ja sattumanvaraisuus (OKV/1603/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Apulaisoikeuskansleri saattoi toisessa tapauksessa Lapin käräjäoikeuden tietoon käsityksensä siitä, että käräjäoikeus oli laiminlyönyt lähettää riita-asiassa valitusasiakirjat laissa edellytetyin tavoin viipymättä hovioikeuteen. Tilanteeseen vaikutti muun muassa käräjäsihteerin poissaolo sekä uuden käräjäsihteerin perehdyttämiseen liittyneet seikat. Asia tuli apulaisoikeuskanslerin tietoon Rovaniemen hovioikeuden ilmoittamana.

Käräjäoikeus oli lähettänyt valitusasiakirjat hovioikeuteen noin viisi kuukautta vastavalituksen määräpäivän jälkeen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että käräjäoikeus ei ollut esittänyt oikeudellisesti hyväksyttäviä syitä sille, että valitusasiakirjojen lähettäminen hovioikeuteen oli kestänyt näin pitkään. Käräjäoikeuden menettely oli vaarantanut asianosaisten perustuslaissa turvatun oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheettonta viivytystä ja oli ollut myös omiaan vaarantamaan luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Laamannin mukaan valitusasiakirjojen vastaanottamiseen ja lähettämiseen liittyvät toimenpiteet ja vastuut on sittemmin käyty läpi yksityiskohtaisesti käräjäoikeudessa, mukaan lukien uusien työntekijöiden perehdytys (OKV/1106/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Käräjäoikeuden laiminlyönti ilmoittaa viranhaltijaa koskevasta rikostuomiosta

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Pohjois-Savon käräjäoikeudessa käräjätuomarina toimineen henkilön tietoon käsityksensä tämän menette-

lyn virheellisyydestä. Käräjätuomari oli tuominnut kunnallisen viranhaltijan rikoksista, mutta ei ollut laissa edellytetyin tavoin ilmoittanut ratkaisutaan viranhaltijan työnantajalle, oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Käräjätuomarin laiminlyönti tuli oikeuskanslerin tietoon Itä-Suomen hovioikeuden ilmoituksella.

Tuomioistuimen, joka on tuominnut valtion virkamiehen tai kunnallisen viranhaltijan rikoksesta, on lain mukaan ilmoitettava ratkaisustaan lähettämällä siitä jäljennös sille viranomaiselle, jonka alainen virkamies tai viranhaltija on. Ilmoitusvelvollisuuden taustalla on se, että rangaistustiedot voivat vaikuttaa edellytyksiin purkaa tai irtisanoa virkasuhde. Tuomioistuimen on lähetettävä mainitusta ratkaisusta jäljennös myös oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle samoin kuin ratkaisusta, jolla virkamiestä tai viranhaltijaa koskeva syyte on hylätty.

Laiminlyönti oli johtunut käräjätuomarina toimineen henkilön huolimattomuudesta ja vähäisestä kokemuksesta. Hän ei enää työskennellyt tuomioistuinlaitoksessa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti riittävänä toimenpiteenä saattaa hänen tietoonsa asiaa koskeva käsityksensä (OKV/1743/31/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Käräjäoikeuksien tuomioiden jakelun viivästyminen

Apulaisoikeuskanslerin omana aloitteena tutkimaasiassa ilmeni, että tuomioistuinten käytämän rikostuomiosovellus RITU:n virheellisen käytön seurauksena lukuisia käräjäoikeuden tuomioita oli jäänyt jakelematta eli toimittamatta täytäntöönpanoviranomaisille vuosina 2013–2019. Apulaisoikeuskansleri saattoi kaikkien käräjäoikeuksien tietoon RITU-jakelujen asianmukaisesta muodostamisesta päätöksessään lausumansa näkökohdat.

Kaikissa kärjäoikeuksissa oli vuonna 2019 ollut selvitettäviä seikkoja RITU-jakeluissa. Kaikki eivät kuitenkaan olleet jakelujen asianmukaista muodostamista koskevia laiminlyöntejä. Kärjäoikeuksien selvitysten perusteella yksittäinen selittävä tekijä RITU-jakelujen viivästymiselle oli ollut kärjäoikeuksien henkilökunnan inhimilliset virheet, joissa näytti lähinnä olleen kyse joko osaamattomuudesta RITU:n käytössä tai kovassa työpaikassa tapahtuneista unohduksista.

Apulaisoikeuskansleri tarkensi, ettei hänen taroituksenaan asiassa ollut selvittää, mistä nimenomaisesta syystä kukin yksittäinen RITU-jakelun muodostamatta jättäminen tai jakelun viivästyminen oli aiheutunut. Pääpainona sen sijaan oli selvittää, mistä mahdollisista rakenteellisista tai muista yleisistä seikoista kärjäoikeuksien tuomioiden RITU-jakelujen laiminlyönnit olivat aiheutuneet vuosina 2013–2019, sekä osaltaan pyrkiä vaikuttamaan siihen, että vastaavanlaisia laiminlyöntejä ei enää jatkossa tapahtuisi.

Apulaisoikeuskansleri korosti, että rangaistusten täytäntöönpano on rangaistusvastuun toteuttamisen ja uskottavan rikosoikeudellisen järjestelmän keskeinen osa. Täytäntöönpanoviranomaisen on saatava tieto tuomituista rangaistuksista ja korvauksista ja niiden lainvoimaisuudesta voidakseen ryhtyä tuomioiden täytäntöönpanotoimiin. Kärjäoikeuksien velvollisuus on järjestää RITU-jakeluja koskevat menettelytapansa mukaan lukien jakelujen seuranta ja valvonta sekä mahdolliset ohjeistuksensa siten, että jakelut tulevat asianmukaisesti muodostetuiksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi saamiensa tietojen perusteella, että kärjäoikeuksissa näytti edelleen vuonna 2021 olleen viiveitä tuomioiden jakelujen muodostamisessa RITU-järjestelmässä. Huolestuttavaa oli, että jakelujen viivästyksiä edelleen näytti esiintyvän huolimatta etenkin siitä, että kärjäoikeudet olivat vuoden 2019 tapahtumien jälkeen kertoneet useista eri toimenpiteistään, joilla ne pyrkivät jatkossa turvaamaan jakelujen asian-

mukaisen muodostamisen. Apulaisoikeuskansleri totesi tulevansa jatkossa erillisenä omana aloitteenaan selvittämään kyseisiä vuonna 2021 tapahtuneita viiveitä RITU-jakeluissa (OKV/411/70/2020 ja OKV/482/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Tuomioistuinten tietojärjestelmien ruotsinkielinen ohjeistus ja tukipalvelut

Apulaisoikeuskansleri saattoi Tuomioistuinviraston tietoon käsityksensä tietojärjestelmien ruotsinkielisten käyttöohjeiden merkityksestä asiassa, jossa tuomioistuinten AIPA- ja HAIPA-asianhallintajärjestelmistä ei ollut ruotsinkielisiä käyttöohjeita, kun järjestelmät otettiin käyttöön. Asia oli sittemmin korjattu Tuomioistuinvirastossa.

Tietojärjestelmien toimivuudella ja asianmukaisella ohjeistuksella mahdollistetaan tuomiovaltaa käyttävien tuomioistuinten toimintaedellytykset ratkaista niillä käsiteltävänä olevat asiat siten, että kansalaisten perustuslain mukainen oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa tulee turvatuksi. Mikäli tuomioistuimissa käytettäviin keskeisiin tietojärjestelmiin ei ole saatavilla asianmukaista ruotsinkielistä ohjeistusta, saattaa tämä asettaa ruotsinkieliset tuomioistuimet ja niissä asioivat kansalaiset perusteettomasti muita epäedullisempaan asemaan.

Apulaisoikeuskansleri otti asian tutkittavaksi omana aloitteena Turun hovioikeuden tarkastuskertomuksessa ilmenneiden tietojen perusteella. Asiassa tutkittavana oli myös asianhallintajärjestelmiä koskevan ruotsinkielisen ICT-tuen puuttuminen. Apulaisoikeuskansleri pyysi Tuomioistuinvirastoa ilmoittamaan ruotsinkielisten tukipalveluiden kehittämiseksi mahdollisesti tehdyistä toimenpiteistä ja arvionsa tilanteesta. Tuomioistuinvirasto ilmoitti, että käytätuen tilanne on ollut epätydyttävä erityisesti pitkien vasteaikojen vuoksi. Tuomioistuinvirasto ja

Oikeusrekisterikeskus ovat jo jonkin aikaa suunnitelleet käyttäjätuen kehittämistä. Ruotsinkielisen tuen saatavuus on otettu osaksi suunnittelua. Tuomioistuinvirasto pyrkii varmistamaan välttämättömän ruotsinkielisen tukipalvelun saatavuuden yhdessä Oikeusrekisterikeskuksen kanssa. Asiasta tullaan ottamaan maininta myös Tuomioistuinviraston ja Oikeusrekisterikeskuksen väliseen palvelusopimukseen (OKV/1230/70/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Käräjätuomarin tekemä rikosilmoitus

Apulaisoikeuskansleri saattoi Helsingin kärjäoikeuden käräjätuomarin tietoon käsityksensä, jonka mukaan tuomarin olisi tullut kertoa kärjäoikeuden johdolle poliisille tekemästään tutkintapyyntöstä. Käräjätuomari oli hylännyt törkeää petosta koskeneen syytteen ja lähettänyt samana päivänä virkasähköpostistaan ja tuomarin allekirjoituksellaan poliisille tutkintapyyntön, jossa epäiltiin, että rikosasiassa asianomistajana olleissa vakuutusyhtiössä työskennelleet olivat syyllistyneet rikokseen. Asia tuli apulaisoikeuskanslerin tietoon Helsingin hovioikeuden ilmoituksella.

Tuomarin tärkein puheenvuoro virassaan käsittelemästään asiasta ilmenee tuomioistuimen ratkaisusta. Tuomareille on taattu samat vapaudet kuin muillekin yhteiskunnan jäsenille, mutta tuomareiden on kaikessa toiminnassaan otettava huomioon tuomarin viranhoitoon liittyvän puolueettomuuden ylläpitäminen. Tuomarin tekemä tutkintapyyntö liittyi hänen itsensä ratkaisemaan asiaan, ja tämä saattaa muodostua ongelmalliseksi tuomioistuimen puolueettomuudelle. Yksiselitteistä estettä rikosilmoituksen tekemiselle ei kuitenkaan voida asettaa, vaan tuomarin tekemän rikosilmoituksen merkitystä asianmukaiselle viranhoidolle tulee arvioida tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun ohella tutkintapyyntön sisältö ja muut olosuhteet.

Asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä käräjätuomarin olleen esteellinen käsittelemään ja ratkaisemaan rikosasiaa tekemänsä tutkintapyyntön johdosta. Kärjäoikeuden virkamiehenä käräjätuomarin olisi kuitenkin tullut saattaa viraston johdon tietoon tekemänsä tutkintapyyntö ottaen huomioon kärjäoikeudessa päällikkötuomarille määrätty tehtävät. Tutkintapyyntö ei liittynyt lainkäyttöasian ratkaisuun, vaan tuomari oli ilmoittaessaan epäilemättään rikoksesta toiminut oma-aloitteisesti kärjäoikeuden virkamiehenä (OKV/2878/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Asiakkaalle annettavien tietojen oikeellisuus

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Pohjois-Karjalan kärjäoikeuden haastemiehen huomiota asiakkaalle annettavien tietojen oikeellisuuteen ja haastemiesten esimiehen huomiota huolellisuuteen asiakkaalle lähetettävän kirjeen kielen valinnassa.

Kantelijalle oli syntynyt asiakaspalvelutilanteessa virheellinen käsitys, että häntä vastaan nostetun syyteasian käsittely kärjäoikeudessa olisi päättynyt hänen syyttäjälle toimittamiensa asiakirjojen perusteella. Väärinkäsitys oli aiheutunut muun ohella haastemiehen hänelle tuolloin antamista virheellisistä tiedoista. Lisäksi haastemiesten esimies oli epähuomiossa valinnut kärjäoikeuden käyttämästä ohjelmistosta suomenkieliselle vastaajalle lähetetyn kirjeen kieleksi ruotsin (OKV/159/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Susanna Kuosmanen). Katso myös s. 129.

Käsittelyaika-arvion antaminen hallinto-oikeudessa

Apulaisoikeuskansleri saattoi Vaasan hallinto-oikeuden tietoon käsityksensä vireillä olevan asian käsittelyaika-arvion antamisesta.

Kantelijan pyydettyä käsittelyaika-arviota hallinto-oikeus oli todennut kantelijalle, että asiaa tarkastellaan, kun hallinto-oikeus on saanut asiassa lausunnon toiselta viranomaiselta. Hallinto-oikeus ei ollut antanut arviota päätöksen antamisajankohdasta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallinto-oikeus ei voi olla antamatta käsittelyaika-arviota pelkästään sillä perusteella, että asian ratkaisuaikaan vaikuttaa se, milloin jokin toinen viranomainen suorittaa jonkin asiaan liittyvän toimenpiteen. Lisäksi hän totesi, ettei pelkästään sen seikan toteamista käsittelyaika-arviota pyytäneelle henkilölle, että ratkaisun antamisajankohta riippuu toisen viranomaisen toiminnasta, ole syytä pitää käsittelyaika-arvion antamista koskevan velvollisuuden toteuttamisena (OKV/1866/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

Käsittelyn viipyminen hallinto-oikeuksissa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Helsingin hallinto-oikeuden huomiota perustuslain säännökseen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Valittajan oikeudenkäyntimaksua koskevaa valitusta oli käsitelty Helsingin hallinto-oikeudessa 14 kuukauden ajan. Hallinto-oikeuden mukaan asia kuului tuomioistuimen sisäisessä asioiden käsittelyn kiireellisyysluokituksessa vähiten kiireellisimpiin asioihin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka hallinto-oikeus oli voinut luokitella kyseisen valitusasian vähiten kiireelliseksi, tuomioistuin ei voi tällä perusteella asianmukaisesti perustella käsittelyajan pituutta ja kohtuullisuutta. Myös niillä oikeusturvan hakijoilla, joiden asia ei hallinto-oikeuden sisäisessä luokittelussa ole kiireellinen, on perustuslain

turvaama oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan tuomioistuin ei voi pätevästi vedota asian käsittelyn viivästyessä vaikeaan työtilanteeseen tai henkilöresursseihin, vaan sen on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sillä on tarvittavat resurssit tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen kussakin tilanteessa. Kantelijan valituksen käsittelyssä oli ollut myös melko pitkä aika, noin 8 kuukautta, jolloin asiassa ei ollut tehty toimenpiteitä. Kyseinen valitusasia ei ollut myöskään ollut luonteeltaan, laajuudeltaan tai aineistoltaan erityisen työläs tai tulkinnanvarainen. Asian käsittelyn jakautuminen kolmelle eri esittelijälle on jo sellaisenaan kohtuullisen kokonaiskäsittelyajan näkökulmasta riskialtista. Käsittelyn pysähtyminen kahdeksaksi kuukaudeksi kertoi siitä, että tämä riski oli toteutunut ja hallinto-oikeuden juttujen käsittelyseuranta epäonnistunut.

Edellä mainittujen olosuhteiden perusteella apulaisoikeuskansleri katsoi, että viivästys oli loukannut kantelijan oikeutta saada asiansa käsitellyksi kohtuullisessa ajassa ja ilman aiheetonta viivytystä. Hallinto-oikeus oli siten laiminlyönyt velvollisuutensa asian käsittelyssä (OKV/1333/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti toisessa tapauksessa niin ikään Helsingin hallinto-oikeuden huomiota perustuslain säännökseen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Kantelijan valitusasia oli ehtinyt olla vireillä Helsingin hallinto-oikeudessa vuoden ja viisi kuukautta ennen kuin hallinto-oikeudessa havaittiin, että valitus kuului Turun hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Kantelijan kotipaikan merkitys oli jäänyt huomaamatta asian eri käsittelyvaiheissa. Asia oli ollut hallinto-oikeudessa myös pitkään käsitte-

mättä ja vailla mitään toimenpiteitä ennen kuin se siirrettiin toimivaltaiselle tuomioistuimelle.

Apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan asian käsittelyaika Helsingin hallinto-oikeudessa ylitti asian laatuun ja laajuuteen nähden kohtuullisena pidettävän ajan eikä viivästymiselle ollut esitetty hyväksyttävää syytä (OKV/2963/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kolmannessa tapauksessa Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden huomiota perustuslaissa turvattuun jokaisen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijan valitus hallinto-oikeuteen oli tullut vireille toukokuussa 2018, ja hallinto-oikeus oli antanut päätöksensä huhtikuussa 2020. Hallinto-oikeus oli päätöksellään poistanut valituksenalaisen päätöksen virheelliseksi katsomansa valitusosoituksen, jättänyt valituksen tutkimatta ja siirtänyt valituksen käsiteltäväksi Vaasan hallinto-oikeuteen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan hallinto-oikeuden selvityksestä ei hyväksyttävästi käynyt ilmi, miksi kantelijan valituksen käsittely oli kestänyt huomattavan pitkään. Asia oli ollut oikeudessa pitkiä jaksoja käsittelemättä ja vailla toimenpiteitä. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus oli jättänyt asian tutkimatta tekemättä varsinaista asiaratkaisua. Hallinto-oikeus ei näin ollen ollut joutunut enemmälti arvioimaan asiaan liittyviä aineellisen lainsäädännön soveltamiskysymyksiä, mikä olisi voinut osaltaan selittää asian käsittelyn pitkittymistä. Kyse ei ollut aineistoltaan laajasta tai muutoinkaan erityisen työlästä asiasta.

Kantelijan valitusasian käsittelyaika hallinto-oikeudessa oli ollut lähes kaksi vuotta. Käsittelyaika oli ylittänyt asian laatuun ja laajuuteen nähden kohtuullisena pidettävän ajan. Viivästys oli loukannut kantelijan perus- ja ihmisoikeutena turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi kohtuulli-

sessä ajassa ja ilman aiheetonta viivytystä. Hallinto-oikeus oli siten laiminlyönyt velvollisuutensa asian käsittelyssä (OKV/2866/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Apulaisoikeuskansleri saattoi lisäksi yhdessä tapauksessa käsityksensä asian käsittelyn viipymisestä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tietoon.

Apulaisoikeuskansleri piti kyseessä olleen lastensuojelun huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevan asian kokonaiskäsittelyaikaa, noin 13 kuukautta, lähtökohtaisesti pitkänä, erityisesti ottaen huomioon näille asioille laissa säädetyn kiireellisen käsittelyn vaatimuksen sekä asian laadun ja luonteen lapsen ja muiden asianosaisten kannalta. Kantelussa tarkoitetun asian käsittelyaika oli myös poikennut merkittävästi kyseisten asioiden toteutuneesta keskimääräisestä käsittelyajasta kyseisinä vuosina.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei tuomioistuimen organisaatioon tai resurssihin liittyviä seikkoja ole laillisuusvalvontakäytännössä lähtökohtaisesti katsottu hyväksyttäväksi perusteiksi asioiden käsittelyn viipymiselle. Hallinto-oikeuden selvityksessään esille tuomiin tapaukseen liittyviin seikkoihin nähden apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi, että vaikka kantelussa tarkoitetun asian kokonaiskäsittelyaika oli ollut pitkä, ei asian käsittely tässä tapauksessa ollut aiheettomasti viipynyt. Apulaisoikeuskansleri otti arvioinnissaan lisäksi huomioon hallinto-oikeuden useat kehittämistoimet asioiden käsittelyaikojen pitämiseksi kohtuullisina.

Apulaisoikeuskansleri toi päätöksessään esille myös yleisiä laillisuusvalvonnallisia havaintoja oikeudenkäyntien viivästymisistä ja riittävien henkilöresurssien merkityksestä asian viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi tuomioistuimissa. Hän lähetti nämä näkemyksensä tiedoksi myös oikeusministeriölle ja Tuomioistuinvirastolle (OKV/404/10/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Ympäristöasioiden kokonais- käsittelyajat

Apulaisoikeuskanslerin mukaan ympäristöasioiden käsittelyajat sekä Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa että Vaasan hallinto-oikeudessa olivat olleet kohutuuttoman pitkiä. Joidenkin yksittäisten asioiden kokonaiskäsittelyajat olivat edelleen erittäin pitkiä, jopa viisi ja kuusi vuotta.

Apulaisoikeuskansleri piti pitkään jatkunutta tilannetta erittäin huolestuttavana perustuslaissa turvatu oikeusturvan sekä ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta.

Kaikkien asioiden keskimääräiset käsittelyajat olivat kuitenkin saadun selvityksen mukaan alkaneet lyhentyä Vaasan hallinto-oikeudessa. Myös vesi- ja ympäristöasioissa oli saadun selvityksen mukaan odotettavissa suotuisaa kehitystä muun muassa saatujen lisäresurssien ja asioiden uudelleen organisoinnin myötä.

Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa asioiden käsittelyyn ei ollut selvityksen mukaan saatu pysyviä lisäresursseja, mutta määräaikaisten virkojen lisääminen oli kääntänyt tilanteen paremmaksi. ELY-keskuksen tavoitteena oli myös lupakäsittelyn sujuvoittaminen. Käsittelyn sujuvoittaminen ja käsittelyaikojen lyhentäminen edellyttivät ELY-keskuksen selvityksessään esittämän arvion mukaan kuitenkin vielä lisäresursseja.

Apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan käsittelyaikojen kehitys oli oikeansuuntaista. Sekä Varsinais-Suomen ELY-keskuksen että Vaasan hallinto-oikeuden tulisi apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan kuitenkin edelleen kehittää ja tehostaa omaa toimintaansa siten, että annetut lisäresurssit saadaan tehokkaasti hyödynnettyä ja asioiden kokonaiskäsittelyajat saataisiin selvästi lyhenemään.

Apulaisoikeuskansleri pyysi Varsinais-Suomen ELY-keskusta ja Vaasan hallinto-oikeutta toimittamaan päivitettyt tiedot lisäresurssien käytöstä ja kehittämistoimistaan sekä niiden vaikutuksesta

ympäristöasioiden käsittelyaikoihin viimeistään 31.5.2023 (OKV/3503/70/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Korkeimman hallinto-oikeuden menettely päätöksen tiedoksiannossa ym.

Apulaisoikeuskansleri totesi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksiannossa tapahtuneen virheen ja kantelijan tietopyynnöksi otsikoimaan viestiin vastaamisen viivästyneen. Asiassa ilmenneet seikat kokonaisuutena huomioon ottaen apulaisoikeuskanslerilla ei kuitenkaan ollut aihetta puuttua korkeimman hallinto-oikeuden menettelyyn laillisuusvalvonnan toimenpitein enemmälti.

Kantelija oli käyttänyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa asiamiehenään julkista oikeusavustajaa, jonka yhteystietoja ja prosessiosoitetta ei kuitenkaan ollut kirjattu korkeimman hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmään. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan syynä kirjaamattomuudelle oli ollut hallintotuomioistuinten uuden asiankäsittely- ja asianhallintajärjestelmän laajamittainen käyttöönotto ja sen käytön yhteydessä tapahtunut inhimillinen erehdys.

Korkein hallinto-oikeus oli yrittänyt lähettää valituslupahakemusasiassa antamansa päätöksen kantelijalle usealla eri tavalla. Päätös oli lähetetty kantelijan asiamiehelle vasta oikeuskanslerin viraston korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemän tiedustelun yhteydessä.

Kantelija ei ollut ilmoittanut uutta postiosoitettaan väestöjärjestelmään, mikä oli saattanut johtaa siihen, että postitse lähetetty päätös ei ollut häntä tavoittanut. Valittajalla ja hänen laillisella edustajallaan, avustajallaan tai asiamiehellään on velvollisuus huolehtia siitä, että hallintotuomioistuimen käytössä on koko asian käsittelyn ajan ajantasaiset yhteystiedot. Apulaisoikeuskansleri otti lisäksi

huomioon, että korkein hallinto-oikeus oli kantelijan tapauksen perusteella ryhtynyt toimenpiteisiin, joilla se pyrki kehittämään asianhallinta- ja -käsitteilyprosessejaan.

Kantelija oli tietopyynnöksi otsikoidussa viestissään tiedustellut korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupahakemuksensa ratkaisuun johtaneita perusteluja. Korkein hallinto-oikeus oli vastannut viestiin noin kahden kuukauden jälkeen ja ilmoittanut, ettei korkein hallinto-oikeus voi jälkikäteen selittää päätöksiään tai esittää niille täydentäviä perusteluja. Korkein hallinto-oikeus oli oikeuskanslerinvirastolle antamassaan selvityksessä kertonut, että asiakasyhteydenottojen käsittely oli sitemmin uudistettu pyrkimyksenä turvata toiminnolle enemmän voimavaroja, parempi tiedonkulku ja vastausaikojen lyhentäminen.

Apulaisoikeuskansleri totesi kantelijan korkeimmalle hallinto-oikeudelle lähettämään viestiin vastaamisen viivästyneen. Hän otti arvioinnissaan huomioon kuitenkin itse viestin tulkinnanvaraisuuden sekä korkeimman hallinto-oikeuden toimenpiteet asiakasyhteydenottoihin vastaamisen kehittämiseksi. Kantelijalle tuotiin esille myös mahdollisuus tehdä asiassa uusi julkisuuslaissa tarkoitettu tietopyyntö (OKV/809/10/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Laillisuusvalvontakäynnit

Korkein oikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 11.10.2022 laillisuusvalvontakäynnin korkeimpaan oikeuteen. Käynnin yhteydessä keskusteltiin muun ohella oikeudenkäyntien käsittelyajoista yleisissä tuomioistuimissa, tosiasiallisesta oikeuksiin pääsystä suomalaisessa lainkäytössä, tietotekniikasta tuomioistuinlaitoksen työvälineenä sekä tuomioistuihin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta. (OKV/2161/71/2022)

Tuomioistuinvirasto

Apulaisoikeuskansleri teki 22.11.2022 laillisuusvalvontakäynnin Tuomioistuinvirastoon. Tuomioistuinvirasto esitteli tuomioistuinten tietojärjestelmien ja salitekniikan kehittämishankkeita. Tilaisuudessa keskusteltiin muun ohella mahdollisuuksista kehittää tietojärjestelmään automaatiotarkastuksia, jotka varoittaisivat käyttäjää syyteoikeuden vanhenemisesta. (OKV/2387/71/2022)

SYYTÄJÄLAITOS

Edellä kuvattu oikeuskanslerin tuomioistuimiin kohdistama laillisuusvalvonta tukee merkittävästi myös syyttäjien toiminnan valvontaa. Syyttäjän menettelyn asianmukaisuutta selvitetään usein oma-aloitteisesti rangaistustuomioita tarkastettaessa vireille saatetuissa asioissa (diaariryhmä 30) samoin kuin tuomarien tekemiksi epäiltyjä virkarikoksia koskevista asioissa (diaariryhmä 31). Tyyppillisesti näin menetellään esimerkiksi tapauksissa, joissa tuomioistuin on tuominnut vastaajan syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta taikka muuhun tai ankarampaan rangaistukseen kuin mitä laissa on säädetty. Kerrotun seurauksena myös syyttäjän toiminta antoi aihetta arvosteluun useissa kertomusvuonna ratkaistuissa mainittujen tuomioistuinvalvonnan asiaryhmien asioissa.

Tuomioistuinten ja syyttäjien valvonnalla on lisäksi sellainen yhteys, että varsin usein samassa kantelussa arvostellaan sekä tuomioistuimen että syyttäjän menettelyä. Kokonaan tai osin syyttäjäviranomaisesta tehtyjä kanteluita tuli kertomusvuonna vireille 60, mikä oli selvästi edellisvuotta (85) vähemmän. Ratkaistuista 79 kanteluasiasta (108 vuonna 2021) viidessä aiheutui seuraamus.

Kertomusvuonna ratkaistiin kaksi sellaista edellisvuonna omana aloitteena tutkittavaksi otettua asiaa, joissa oli kyse muun ohella syyttäjän menettelystä (jäljempänä selostettavat asiat OKV/127/70/2021 ja OKV/1385/70/2021). Ne koskivat syyttäjän toimivaltaa tuomarin tekemäksi

epäiltyjä virkarikoksia koskevista asioista ja syyttäjän ratkaisua asianomistajien pyyntöön lisätutkimuksen suorittamisesta.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain mukaan syyttäjänä valtakunnansyyttäjän, apulaisvaltakunnansyyttäjän, valtiosyyttäjän, johtavan aluesyyttäjän, erikoissyyttäjän, aluesyyttäjän ja apulaissyyttäjän menettelyä koskevassa virkarikosasiassa on joko oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies taikka oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä. Oikeuskansleri on pyytänyt poliisia ilmoittamaan sen tutkittaviksi tulevista syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevista asioista (oikeuskanslerin päätös 1.10.2019, OKV/23/50/2019).

Poliisin ilmoitusten ohjaamisesta oikeuskanslerille on sovittu eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa. Tarvittaessa oikeuskansleri ja oikeusasiamies sopivat yksittäistapauksessa keskenään siitä, kumman käsiteltäväksi poliisin ilmoittama asia tarkoituksenmukaisimmin kuuluu. Poliisille asetetun ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on, että oikeuskansleri saa rikosilmoituksista tuoreeltaan tiedon ja voi tarpeen mukaan ottaa asiaan kantaa kyseisenlaisten asioiden syyttäjänä tai laillisuusvalvojana. Jos poliisille tehty ilmoitus ei johda esitutkintaan tai asiassa päätetään olla nostamatta syytettä, asiassa arvioidaan vielä, antaako syyttäjän menettely kuitenkin aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Poliisi ilmoitti oikeuskanslerille kertomusvuonna 12 tutkittavakseen tulleesta syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskeneesta asiasta. Lisäksi syyttäjien virkarikosasiana (diaariryhmä 40) kirjattiin vireille hovioikeuden oikeuskanslerin tutkittavaksi välittämä rikosilmoitus ja toisen hovioikeuden tiedoksi lähettämä tuomio asianomistajan vireille saattamassa virkarikosasiansa. Kertomusvuonna ratkaistuista syyttäjien virkarikosasioista laillisuusvalvonnallisiin seuraamuksiin antoivat aihetta salassa pidettävän tiedon paljastamista toimittajalle (OKV/2398/40/2020) ja esitutkintapäätöksen perustelemista (OKV/156/40/2021) koskeneet asiat. Aihetta syytteiden nostamiseen ei ilmennyt.

Ratkaisuja

Menettely esitutkinnan esiselvityksessä

Oikeuskansleri antoi huomautuksen kahdelle Etelä-Suomen syyttäjälleen erikoissyyttäjälle. Syyttäjät olivat virkavelvollisuuksiensa vastaisesti hankineet kantelijalta tietoja poliisin esiselvitykseen tavalla, joka oli ollut omiaan luomaan vaikutelman esitutkinnan toimittamista koskevien velvoitteiden kiertämisestä. Oikeuskansleri kiinnitti myös toisen erikoissyyttäjän huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä tietopyynnön käsittelyssä.

Selvityksissään syyttäjät ilmoittivat, että kantelijalle lähetetyn viestin tarkoituksena oli vapaa-muotoinen tiedustelu eikä tarkoitus ollut saada tietoja tämän oman menettelyn rikosoikeudelliseksi arvioimiseksi. Oikeuskansleri totesi, että tällaista tarkoitusta ei ilmennyt syyttäjien kantelijalle lähettämistä viesteistä. Ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta viestien tarkoituksena vaikutti olleen tarkoitus saada kantelijalta tietoja poliisin esiselvi-

tykseen, mihin tarkoitukseen syyttäjät vastineen poliisille toimittivatkin. Esiselvityksessä oli selvitetty sitä, oliko rikoksesta epäillyn puolustajana toiminut kantelija syyllistynyt rikokseen uhkailemalla päämiestään. Syyttäjien menettelyn johdosta asiassa tuli vaikutelma, että kyse oli pyrkimyksestä kiertää esitutkintalain säännöksiä ja rikoksesta epäillyn oikeutta olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen. Vaikka syyttäjillä ei tällaista tarkoitusta olisi ollutkaan, niin yksinomaan ulkopuoliselle tuleva vaikutelma oli omiaan vaarantamaan luottamusta syyttäjien toiminnan asianmukaisuuteen.

Oikeuskansleri piti syyttäjien menettelyä lähtökohtaisesti vakavana virheenä. Menettelyn ongelmallisuutta lisäsi vaikutelma siitä, että syyttäjät olivat menettelyllään pyrkineet selvittämään asianajajan ja tämän päämiehen käymien luottamuksellisten keskustelujen sisältöjä, kun samanaikaisesti toimivat itse vastapuolena syyttäjinä. Asiassa ei kuitenkaan ilmennyt syyttäjien menettelystä aiheutuneen konkreettista vahinkoa (OKV/3128/10/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juho Lehtimäki). Katso myös s. 154.

Rangaistuksen vaatiminen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi Länsi-Suomen syyttäjälleen aluesyyttäjälle huomautuksen asiassa, jossa syyttäjä oli nostanut syytteen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta. Asia tuli ilmi oikeuskanslerin virastossa tehdyssä rangaistus-tuomioiden tarkastamisessa.

Syyttäjä ei ollut huomannut syyteoikeuden vanhentumista vaan oli nostanut rikoksesta syytteen sekä ajanut sitä käräjäoikeudessa. Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan syyttäjän vaatimuksen mukaisesti vanhentuneesta rikoksesta rangaistukseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että rangaistuksen vaatiminen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta

neesta rikoksesta on syyttäjän tehtävien ydinalueelle kuuluva ja vastaajan oikeusturvaa olennaisesti vaarantava, luonteeltaan vakava virhe. Asiassa syyteoikeus oli vanhentunut ennen syytteen nostamista, eikä laissa säädettyjä edellytyksiä syytteen nostamiselle siten ollut. Syyteoikeudesta ja syyttämisen edellytyksistä varmistuminen on ensi sijassa syyttäjän velvollisuus. Tapauksessa virheellisestä menettelystä ei ollut kuitenkaan aiheutunut vastaajalle haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia ja oikeudenkäynti oli ollut toisen syytekohtan käsittelemiseksi tarpeellinen. Virhe oli korjaantunut käräjätuomarin haettua korkeimmalta oikeudelta tuomion purkua (OKV/2593/30/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki). Katso myös s. 108.

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen kahdelle syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta rangaistusta vaatineelle Länsi-Suomen syyttäjäalueen aluesyyttäjälle. Myös tämä asia tuli ilmi rangaistustuomioiden tarkastamisessa.

Aluesyyttäjä nosti käräjäoikeudessa syytteen identiteettivarkaudesta, josta syyteoikeus oli vanhentunut. Poliisin epäilyinä identiteettivarkautena tutkiman rikosasian teko aika oli esitutkinnassa määritelty pidemmäksi ja tarkentunut vielä syyteharkinnan aikana. Viimeistään tuolloin aluesyyttäjän olisi tullut kiinnittää huomiota asian mahdolliseen vanhentumiseen. Syytettä ajoi käräjäoikeudessa toinen aluesyyttäjä, joka myöskään ei ollut havainnut identiteettivarkautta koskevan rikoksen vanhentumista.

Käräjäoikeus tuomitsi vastaajan kahdesta rikoksesta yhteiseen ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Vastaajalle ei kuitenkaan asiassa aiheutunut syyttäjien toiminnan vuoksi haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia eikä muutakaan vahinkoa (OKV/1705/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Katso myös s. 108.

Lainvastaisen seuraamuskannanoton esittäminen

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen kahdelle lainvastaisen seuraamuskannanoton esittäneelle Pohjois-Suomen syyttäjäalueen aluesyyttäjälle. Toinen aluesyyttäjä oli haastehakemuksessa esittänyt näpistyksistä tuomittavaksi rangaistukseksi ehdotonta vankeutta ja pääkäsittelyssä toinen haastehakemuksen mukaisen seuraamuskannanoton. Esitetyt seuraamuskannanotot olivat virheelliset, sillä näpistyksestä voidaan lain mukaan tuomita vain sakkoa.

Syyttäjien esittämät seuraamuskannanotot olivat olleet omiaan vaikuttamaan käräjäoikeuden virheelliseen tuomioon. Käräjäoikeus tuomitsi vastaajalle 60 päivän ehdottoman vankeusrangaistuksen, jonka hän ehti suorittaa ennen kuin hovioikeus havaitsi tapahtuneen virheen toisen asian käsittelyn yhteydessä.

Syyttäjän esittämä seuraamuskannanotto ei ole tuomioistuinta sitova. Tuomioistuin päättää rangaistuksesta itsenäisesti. Näin ollen syyttäjien menettely tutkittiin laillisuusvalvonnallisesti toimituttamatta asiassa esitutkintaa. Apulaisoikeuskansleri piti syyttäjien virheellisiä menettelyjä kuitenkin varsin vakavina (OKV/2946/31/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki). Katso myös s. 103.

Salassa pidettävän tiedon paljastaminen

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen Itä-Suomen syyttäjäalueen aluesyyttäjälle, joka paljasti tiedotusvälineille salassa pidettävää tietoa.

Käräjäoikeuden pääkäsittelyn jälkeen syyttäjä oli puhelimesta oikaissut toimittajalla ollutta virheellistä käsitystä. Syyttäjä oli kertonut toimittajalle, että hätäkeskukseen oli soittanut toinen rikosasian asianomistajista ja paikalle oli tullut poliisi-

partio. Käsittelyn tuossa vaiheessa syyttäjällä ei ollut oikeutta paljastaa tietoa. Tieto oli tullut ilmi kärjäoikeuden suljetussa käsittelyssä, ja sitä oli koskenut salassapitomääräys.

Salassa pidettävän tiedon paljastaminen tiedotusvälineille on luonteeltaan virhe, josta voi aiheutua merkittävää vahinkoa. Asiassa suoritettiin apulaisoikeuskanslerin määräyksestä esitutkinta. Tapauksessa syyttäjän huolimattomuuttaan paljastama tieto ei ollut vaarantanut salassapidon keskeisiä suojeltavia etuja ja tiedot tulivat sittemmin julkisiksi osana kärjäoikeuden tuomiota. Apulaisoikeuskansleri arvioi syyttäjän virheellisen menettelyn virkarikosoikeudellisesti vähäiseksi (OKV/2398/40/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Menettely kärjänotaarin virkarikosasiassa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti omana aloitteenaan tutkittavakseen ottamassaan asiassa Pohjois-Suomen syyttäjälueen aluesyyttäjän huomiota siihen, että aluesyyttäjä ei ole toimivaltainen päättämään tuomarin epäiltyä lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskevan esitutkinnan toimittamisesta. Hän kiinnitti lisäksi aluesyyttäjän huomiota valtakunnansyyttäjän syyttäjille antamaan toimintaohjeeseen ilmoittaa kyseisenlaisesta käsiteltäväkseen saapuneesta asiasta ylimmälle laillisuusvalvojalle.

Poliisi oli tehnyt päätöksen olla toimittamatta esitutkintaa asiassa, joka koski kärjänotaarin menettelyä kärjäoikeuden puheenjohtajana ja tämän tekemää lainkäyttöratkaisua. Aluesyyttäjä oli myöhemmin ratkaissut samaa asiaa koskeneen muutos-harkintapyyntönsä tehden päätöksen olla aloittamatta esitutkintaa, koska asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta.

Perustuslain mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimissa

päittää valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kun aluesyyttäjällä ei näin ollen ole kyseisenlaisessa asiassa toimivaltaa päättää syytteen nostamisesta, ei hänellä ole toimivaltaa myöskään päättää tällaista asiaa koskevan esitutkinnan toimittamatta jättämisestä tai lopettamisesta.

Valtakunnansyyttäjän antaman yleisen ohjeen mukaan syyttäjän tulee ilmoittaa ylimmälle laillisuusvalvojalle syyttäjälle saapuneesta tuomarin virkatoimessa tekemäksi epäilystä rikoksesta. Aluesyyttäjä ei ollut ilmoittanut asiasta (OKV/1835/70/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Markus Löfman). Katso myös s. 156.

Käsittelyaikatiedusteluun vastaaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Länsi-Suomen syyttäjälueen aluesyyttäjän huomiota velvollisuuteen vastata asiallisiin tiedusteluihin ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelija oli syyttäjälueelle lähettämässään viestissä tiedustellut, milloin hänen aiemmin vireille saattamansa esitutkinnan toimittamista koskenut pyyntö ratkaistaan. Aluesyyttäjä ei ollut vastannut kantelijan lähettämään tiedusteluun. Hän oli ratkaissut asian noin kahdeksan viikkoa myöhemmin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelijan tiedustelu oli ollut sisällöltään selkeä, asiallinen ja yksilöity yhteydenotto, johon vastaaminen kuului syyttäjän virkavelvollisuuksiin. Hän esitti ratkaisussaan näkemyksen, että vaikka hallintolaki ei sovelleta lainkäyttöön eikä esitutkintaan, on siinä säädettyihin hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvien palvelu- ja neuvontaperiaatteiden soveltaminen soveltuvien osin myös syyttäjän toiminnassa muidenkin kuin hallintoasioita koskevien tiedustelujen käsittelyyn omiaan turvaamaan Syyttäjälaitoksen asiakkaiden asianmukaista kohtelua (OKV/2791/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeus-

kanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Asiakkaalle annettavien tietojen oikeellisuus

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Itä-Suomen syyttäjäalueen syyttäjänsihteerin huomiota asiakkaalle annettavien tietojen oikeellisuuteen. Kantelijalle oli syntynyt asiakaspalvelutilanteessa virheellinen käsitys, että häntä vastaan nostetun syyteasian käsittely käräjäoikeudessa olisi päättynyt hänen syyttäjälle toimittamiensa asiakirjojen perusteella. Väärinkäsitys oli aiheutunut muun ohella syyttäjänsihteerin hänelle tuolloin antamista virheellisistä tiedoista (OKV/159/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Susanna Kuosmanen). Katso myös s. 120.

Valittaminen käräjäoikeuden epäselvästä tuomiosta

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Etelä-Suomen syyttäjäalueen aluesyyttäjän tietoon näkemyksensä, että syyttäjälle säädetty velvollisuus huolehtia vastaajan oikeusturvan toteutumisesta olisi kantelessa kysymyksessä olleessa tapauksessa edellyttänyt muutoksenhakua käräjäoikeuden tuomiosta hovioikeuteen.

Käräjäoikeuden tuomioon kirjatun mukaan vastaaja oli syyllistynyt kunnianloukkaukseen syyttäjän esittämän teonkuvauksen mukaan, kuitenkin siten, että käräjäoikeus oli tuomiossa esitetyillä perusteilla pitänyt tekoa törkeänä. Käräjäoikeuden tuomion perusteella näytti kuitenkin siltä, että vastaaja oli tuomittu törkeästä kunnianloukkauksesta asianomistajan rangaistusvaatimuksen perusteella rangaistukseen ilman, että asiassa olisi esitetty kyseistä rikosta koskevaa teonkuvausta. Epäselväksi oli tämän vuoksi jäänyt muun ohella se, mistä vastaaja oli käräjäoikeudessa tarkalleen ot-

taen tuomittu. Korkein oikeus oli mainitun vuoksi palauttanut asian hovioikeuteen, joka oli edelleen palauttanut asian käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.

Aluesyyttäjä ei ollut valittanut käräjäoikeuden tuomiosta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen toi esille, että laki edellyttää syyttäjän huolehtivan rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta siten, että myös vastaajan edut turvataan. Hän totesi käräjäoikeuden tuomion olleen siinä määrin oikeudellisesti ongelmallinen, että aluesyyttäjän olisi tullut tämä havaita ja huolehtia vastaajan oikeusturvan toteutumisesta valittamalla käräjäoikeuden tuomiosta hovioikeuteen (OKV/1398/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Markus Löfman). Katso myös s. 110.

Perustelujen puutteellisuus

Apulaisoikeuskansleri saattoi Pohjois-Suomen syyttäjäalueen aluesyyttäjän tietoon käsityksensä perustelujen puutteellisuudesta.

Syyttäjä oli hovioikeudelle valitukseen antamassaan vastauksessa ilmoittanut, että asiassa ilmenneiden uusien seikkojen vuoksi syyte tulisi näytön puuttumisen johdosta hylätä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että syyttäjä ei voi peruuttaa syytettä annetun tuomion jälkeen mutta voi hakea muutosta syytetyn eduksi tai ilmoittaa käsityksensä siitä, että syyte tulisi hylätä, ja luopua esittämästä syytteen tueksi todisteita. Asiassa ei ilmennyt syyttäjän ylittäneen toimi- tai harkintavaltansa. Hän piti kuitenkin syyttäjän vastausta puutteellisesti perusteltuna, sillä siitä ei ilmennyt syyttäjän oikeudellinen päättely suhteessa siihen, mitä käräjäoikeuden tuomiossa oli lausuttu.

Oikeudellisten ratkaisujen perusteleminen mahdollistaa muun ohella ratkaisutoiminnan ulkoisen kontrolloitavuuden. Mikäli syyttäjä käräjäoikeuden syyksi lukevan tuomion jälkeen muutoksenhakuvaiheessa luopuu ajamasta syytettä ratkaisuaan asianmukaisesti perustelematta, asianosaiset ja ulko-

puoliset eivät pysty varmistautumaan menettelyn asianmukaisuudesta (OKV/2184/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Apulaisoikeuskansleri saattoi Länsi-Suomen syyttäjäalueen aluesyyttäjän tietoon käsityksensä esitutkintapäätöksen asianmukaisesta perustelemisestä asiassa, jossa syyttäjän päätöksestä ei ilmennyt, minkä lainkohdan perusteella todistaja oli kieltäytynyt kertomasta hänellä tiedossaan ollutta rikostekijän henkilöllisyyttä.

Epäilyssä kunnianloukkausta koskevassa asiassa rikoksesta epäilty oli kuulustelussaan kiistänyt syyllistyneensä rikokseen ja nimennyt erään poliisimiehen, joka hänen mukaansa tietää tekijän henkilöllisyyden. Poliisimies ilmoitti saaneensa tiedon luottamuksellisesti eikä julkisuuslakiin vedoten kertonut henkilöllisyyttä.

Tutkinnanjohtaja ja syyttäjät olivat keskustellessaan arvioineet, että poliisitodistajalla oli luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilöllisyyttä koskien poliisilain mukainen vaitiolo-oikeus eikä asiassa ollut edellytyksiä hakea tuomioistuimesta todistajalle velvoitetta kertoa tietoa. Syyttäjät teki tutkinnanjohtajan esityksen mukaisesti päätöksen esitutkinnan lopettamisesta. Esitutkintapäätöksessä viitattiin todistajan vaitiolon osalta julkisuuslakiin.

Asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä sitä, etteikö todistajalla ollut poliisilain nojalla oikeus kieltäytyä ilmaisemasta hänelle luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilöllisyyttä koskevia tietoja. Esitutkintapäätöksen asianmukainen perusteleminen olisi kuitenkin edellyttänyt, että päätöksestä olisi ilmennyt

julkisuuslakia yksilöidymmin se, mihin lainkohtaan todistajan vaitiolo perustui (OKV/156/40/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki). Katso myös s. 158.

Lisätutkinnan suorittamatta jättäminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi omana aloitteenaan tutkimassaan asiassa Pohjois-Suomen syyttäjäalueen aluesyyttäjän tietoon esittämänsä näkökohdat asianomistajien pyytämän lisätutkinnan suorittamisesta.

Asianomistajat olivat pyytäneet liikenneonnettomuutta koskevan esitutkinnan loppulausunnossa suorittamaan lisätutkinnan rikoksesta epäillyn auton ajonopeuden tarkemmaksi selvittämiseksi. Poliisi oli kieltäytynyt suorittamasta pyydettyä lisätutkintaa keskusteltuaan asiasta syyttäjän kanssa.

Apulaisoikeuskansleri toi esille asianomistajien pyytämän lisätutkinnan suorittamisen puolesta puheen näkökohtia. Apulaisoikeuskanslerin mukaan perustellumpaa olisi ollut ainakin tietyin osin suorittaa lisätutkinta vastaajan kuljettaman auton ajonopeuden tarkemmaksi selvittämiseksi. Asianomistajat olivat sittemmin teettäneet ajonopeudesta rekonstruktion, jolla oli ollut oikeudellista merkitystä asiassa, koska syyttäjät oli siihen oikeudenkäynnissä vedonnut ja käräjäoikeus oli todennut rekonstruktion olleen tarpeellinen asian selvittämiseksi (OKV/127/70/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman). Katso myös s. 109 ja 156.

ASIANAJAJAT, JULKISET OIKEUSAVUSTAJAT JA LUVAN SAANEET OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJAT

ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN VALVONTA

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

Yleistä

Suomessa ei ole voimassa yleistä avustajapakkoa eli asianosaisen velvollisuutta ottaa avustaja hoitamaan asiaansa tuomioistuimessa. Suomessa ei ole myöskään asianajajamonopolia eli asianosaisen velvollisuutta valita avustajakseen asianajaja. Asianosaisen on kuitenkin käytettävä oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa.

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

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

Suomen Asianajajaliiton sääntöjen mukaan henkilön on tullut saavuttaa asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittava taito sekä käytännöllistä kokemusta siinä toimimalla lakimiestutkinnon suoritettuaan ennen jäseneksi pääsyä vähintään neljän vuoden ajan oikeudenhoidon alalla tai siihen ver-

rattavissa 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 jäsenien noudatettavaksi vahvistettuja ohjeita. Suomen Asianajajaliiton valtuuskunta on vahvistanut hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet ja palkkio-ohjeen. Asianajajan kuluttajan kannalta sopimattomaan tai hyvän tavan vastaiseen menettelyyn sovelletaan lisäksi kuluttajansuojalakia.

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

Luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat toimivat valtion viranomaisen (oikeudenkäyntiavustajalautakunnan) myöntämän luvan nojalla. Lupa myönnetään henkilölle, joka on suorittanut oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon ja saavuttanut riittävän perehtyneisyyden oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään, sekä on rehellinen eikä ilmeisen sopimaton tehtävään. Myöskään hän ei saa olla konkurssissa eikä hänen toimintakelpoisuuttaan saa olla rajoitettu. Riittävä perehtyneisyys on henkilöllä, joka on suorittanut asianajajatutkinnon tai tuomioistuinharjoittelun, toiminut vähintään vuoden ajan syyttäjän tehtävässä tai toiminut oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkin-

non suorittamisen jälkeen vähintään vuoden ajan muussa tehtävässä, joka perehdyttää oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan toimeen.

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

Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä

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

Jos asianajaja ei enää täytä sopivuutta koskevia kelpoisuusvaatimuksia, Suomen Asianajajaliiton hallituksen on erotettava hänet yhdistyksestä. Oikeuskanslerilla on oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Suomen Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Valvonta-asiaa käsitellessään Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta arvioi, onko asianajaja rehellisesti ja tunnollisesti täyttänyt hänelle uskottut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattanut hyvää asianajajatapaa. Asianajajan valvontamenettelyssä ei sen sijaan arvioida asianajajan hoitamassa asiassa tehdyn ratkaisun oikeellisuutta tai asianajajan onnistumista hoitamassaan tehtävässä. Jos tehtävän hoitamisessa on kuitenkin tapahtunut selvä taitovirhe, voi arvioida-

vaksi tulla kysymys asianajajan velvollisuuksien laiminlyönnistä tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämän ammattitaidon tai muun kyvykkyyden puuttumisen vuoksi.

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

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

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan on peruutettava lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen, jos luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä. Luvan saaneille oikeudenkäyntiavustajille määrättäviä kurinpidollisia seuraamuksia ovat luvan peruuttaminen, vähintään 500 ja enintään 15 000 euron seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen kuuluu oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Suomen Asianaja-

jaliiton 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 kan-
telulla, oikeuskanslerin ilmoituksella (oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja laiminlyö velvollisuutensa) tai tuomioistuimen ilmoituksella (luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja osoittautuu epärehelliseksi, ymmärtämättömäksi tai taitamattomaksi taikka hänet havaitaan toimeensa muutoin sopimattomaksi).

Säännöksissä korostetaan Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivien valvontalautakunnan ja valvontayksikön riippumattomuutta. Valvontayksikkö valmistelee valvontalautakunnassa käsiteltävät valvonta- ja palkkiorita-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 tehtäväkenttä jakautuu oikeudellisesti toisaalta oikeuskanslerin perustuslaissa säädettyihin tehtäviin, joihin sisältyy julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta, ja toisaalta asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeu-

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

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

Oikeuskansleri saa valvontatehtävänsä toteuttamista varten tiedokseen Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenyysasioissa sekä valvontalautakunnan valvonta- ja palkkiorita-asioissa tekemät päätökset. Lisäksi syyttäjien on ilmoitettava oikeuskanslerille asianajajaa koskevasta syytteestä, tuomiosta ja syyttämättäjäättämispäätöksestä, jos epäilty rikos saattaa vaikuttaa hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentaa asianajajakunnan arvoa. Sama ilmoitusvelvollisuus syyttäjällä koskee luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia. Kertomusvuonna oikeuskanslerille tehtiin seitsemän ilmoitusta.

Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen liiton jäsenyyttä koskeissa asioissa ja valvontalautakunnan valvonta-asioissa tekemistä päätöksistä Helsingin hovioikeuteen ja hovioikeuden päätöksistä korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä. Oikeuskansleri valitti kertomusvuonna hovioikeuteen kahdesta valvontalautakunnan ratkaisusta. Oikeuskansleri osallistui kertomusvuonna yhteen suulliseen käsittelyyn Helsingin hovioikeudessa.

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. Kantelua ei kuitenkaan siirretä, jos kantelu on ilmeisen aiheeton tai jos on selvää, että valvontalautakunta jättäisi kantelun tutkimatta. Valvontalautakunta ei ota tutkittavaksi aikaisemmin ratkaistua asiaa koskevaa kantelua, ellei kantelussa ole esitetty asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä. Korkein oikeus on katsonut (KKO 1997:158), että vaikka lautakunnan päätöksellä ei ole sellaista oikeusvoimavaiikutusta kuin tuomioistuimen ratkaisulla, Suomen Asianajajaliitossa ratkaistua kurinpitoasiaa ei voi menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä uusia, ratkaisun kannalta merkityksellisiä seikkoja. Jos tapahtumista, joista kantelussa on kysymys, on kulunut enemmän kuin viisi vuotta, se voidaan jättää valvontalautakunnassa tutkimatta. Asianajajaa koskeva kantelu voi johtaa myös siihen, että oikeuskansleri vaatii Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevassa asiassa. Palkkioriita-asioissa oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa.

Jos oikeuskanslerille kannellaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen menettelystä jäsenyyttä koskevassa asiassa taikka valvontalautakunnan menettelystä valvonta-asiasa tai palkkioriita-asiasa, kantelu liittyy julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvontaan. Asianajajista annetun lain mukaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenet toimivat ratkaistessaan liiton jäsenyyttä koskevia asioita virkakavastuulla ja valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Valvontalautakunnan menettelyä koskevassa kantelussa voi olla kysymys esimerkiksi siitä, että valvontalautakunnan väitetään jättäneen kantelun perusteettomasti tutkimatta tai että sen jäsenen väitetään olleen esteellinen.

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

Oikeuskansleri siirsi kertomusvuonna kantelun perusteella valvontalautakunnan käsiteltäväksi tai pani omasta aloitteestaan vireille valvontalautakunnassa neljätoista asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskevaa asiaa.

Oikeuskansleri valvoo myös sitä, että oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ja Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan menettely täyttää hyvän hallinnon vaatimukset ja että myös valvontamenettelyn kohteena olevan asianajan, julkisen oikeusavustajan tai luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan oikeusturva toteutuu.

Ratkaisuja

Valvontalautakunnan menettely valvonta-asian käsittelyssä

Oikeuskansleri saattoi valvontalautakunnan tietoon käsityksensä valvonta-asian kestosta ja ratkaisujen salassapito-ohjeen herättämästä epätietoisuudesta. Kantelussa arvosteltiin Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivaa valvontalautakuntaa muun muassa valvonta-asian käsittelyn viipymisestä. Lisäksi kantelija arvosteli valvontalautakunnan ratkaisussa ollutta salassa pitoa koskevaa mainintaa.

Valvonta-asia oli tullut valvontalautakunnassa vireille käräjäoikeuden ilmoituksesta kesäkuussa 2020, ja ratkaisu oli annettu marraskuussa 2021. Oikeuskanslerin mukaan valvonta-asian käsittely oli viipynyt aiheettomasti ja käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä.

Kantelijan arvostelu valvontalautakunnan menettelystä koski osittain samoja aiheita, jotka olivat esillä oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäynnillä. Laillisuusvalvontakäynnillä keskusteltiin muun muassa valvontalautakunnan henkilöstötilanteesta, sähköisestä asiointipalvelusta saaduista kokemuksista, valvonta-asioiden asiakirjojen julkisuuskäytännöistä, ratkaisujen toimittamisesta sekä perustelujen laadusta.

Laillisuusvalvontakäynnillä saatujen tietojen mukaan valvontalautakunta on muuttanut julkisuuskäytäntöjään eikä kaikkia valvonta-asian asiakirjoja enää leimata salassapitoa osoittavalla leimalla yksilöimättä sovellettavia lainkohtia. Kantelija arvosteli sitä, että salassapidon osalta valvontalautakunnan ratkaisussa oli viitattu julkisuuslain 24 §:ään, joka sisältää käytännössä kaikki laissa tarkoitetut salassapitoperusteet eikä siitä ilmene, onko ratkaisu salassa pidettävä. Valvontalautakunnan antaman selvityksen perusteella nykyisin kaikissa ratkaisuissa on samanlainen salassapito-ohje, joka ei ole ratkaisukohtainen. Oikeuskanslerin mukaan kyseinen menettely ei ole julkisuusperiaatteen mukainen. Hänen mukaansa valvontalautakunnan salassapito-ohje on omiaan herättämään epätietoisuutta ja luomaan vaikutelmaa siitä, että ratkaisuissa olisi jotakin salassa pidettävää, vaikka julkisuuslain mukaan lähtökohtana tulisi olla asiakirjojen julkisuus. Salassapitoa koskevan arvion tulisi olla ratkaisukohtainen, ja siitä tulisi ilmetä, mihin julkisuuslain ja muuhun lain kohtaan salassapidon arvioidaan perustuvan, vaikka kyseessä ei ole lopullinen kannanotto ratkaisun salassapitoon.

Oikeuskansleri pyysi valvontalautakuntaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on päätök-

sen johdosta ryhtynyt. Valvontalautakunta ilmoitti poistavansa ratkaisuihinsa yleisluontoisen salassapitoa koskevan ohjeen epätietoisuuden välttämiseksi. Valvontalautakunta ilmoitti lisäksi toimenpiteistään käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Toimenpiteenä käsittelyaikojen lyhentämiseksi valvontayksikön koulutuksessa on kiinnitetty huomiota valvonta-asioiden käsittelyyn saapumisjärjestyksessä, määräaikojen seurantaan tarkoitettujen työkalujen hyödyntämiseen ja asioiden viemiseen viipymättä käsiteltäviksi valvontalautakunnan jaostojen kokouksiin kirjeenvaihdon päätyttyä. Lisäksi on sovittu ylimääräisten jaoston kokousten järjestämisestä. Sähköisen asiointipalvelun kehittäminen valvontalautakunnan tarpeita paremmin vastaavaksi jatkuu keväällä 2023 (OKV/1296/10/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Valitukset valvontalautakunnan ratkaisuihin

Valvonta-asian kantelun kohteena oleva nykyinen asianajaja oli toiminut kantelussa esillä olevissa tapauksissa ensin luvan saaneena oikeudenkäyntiavustajana ja sittemmin, asianajajayhdistyksen 17.6.2016 jäseneksi tultuaan, asianajajana. Kantelijan asiassa esittämä moite 1 kohdistui aikaan, jolloin asianajaja oli ollut luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Valvontalautakunta oli, aiemman käytäntönsä vastaisesti, katsonut olevansa toimivaltainen tutkimaan moitteen sen luvan saaneisiin oikeudenkäyntiavustajiin kohdistuvan valvontatoimivallan nojalla, vaikka kantelu on tullut vireille sen jälkeen, kun luvan saaneesta oikeudenkäyntiavustajasta on tullut asianajaja. Oikeuskansleri vaati hovioikeutta kumoamaan ratkaisun siltä osin kuin siinä oli tutkittu edellä sanottu moite ja jättämään kantelun tältä osin tutkimatta (OKV/1921/52/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku).

Kantelija oli moittinut asianajajaa siitä, ettei tämä ollut vastannut kantelijan avustajan lähettämään sähköpostiviestiin. Valvontalautakunta oli ratkaisussaan katsonut, ettei asianajaja ollut vastaanottanut kyseistä viestiä eikä ollut määrännyt asianajajalle seuraamusta. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan valvontalautakunnan ratkaisussa oli ilmeinen virhe, sillä ratkaisu oli perustunut seikkaan, joka ei valvonta-asian asiakirja-aineiston perusteella vastannut tosiasioita. Oikeuskansleri vaati valituksessaan, että Helsingin hovioikeus palauttaa asian valvontalautakuntaan uudelleen käsiteltäväksi (OKV/1646/52/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Taru Kuosmanen).

Tuomioistuinten ratkaisuja valitusasioissa

Oikeuskansleri oli hakenut valituslupaa korkeimmalta oikeudelta asianajajalle määrättyä seuraamusmaksua koskevassa asiassa ja vaatinut hänen erottamistaan liiton jäsenyydestä (OKV/3426/52/2021, ks. oikeuskanslerin kertomus 2021, s. 135). Korkein oikeus hylkäsi, lausuman asiassa pyydettyään, valituslupahakemuksen (OKV/1540/53/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku).

Oikeuskansleri vaati oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätöksessä määrätyn seuraamuksen muuttamista siten, että luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan lupa peruutetaan, koska luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan vähäistä kokemusta ja ammattitaidon puutetta ei tullut ottaa huomioon seuraamusta alentavana tekijänä, kuten oikeudenkäyntiavustajalautakunta oli tehnyt. Hovioikeus antoi asiassa ratkaisun (10.7.2019 nro 907), jolla se peruutti oikeudenkäyntiavustajan luvan oikeuskanslerin valituksesta. Korkein oikeus (2.7.2021 nro 1097) palautti asian hovioikeuteen suullisen käsittelyn järjestämiseksi. Hovioikeus päätti

(9.11.2022 nro 1532), että oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ratkaisua määrätä luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle seuraamusmaksu ei muuteta. Hovioikeus totesi, että lupalakimieslain säätämisen tavoitteet huomioon ottaen avustajan kokemattomuudelle tai siitä johtuvalle osaamattomuudelle ei voida antaa kovin suurta painoarvoa laiminlyönneistä määrättäviä seuraamuksia lieventävänä seikkana etenkin, kun päämiesten muutoksenhakumahdollisuuden turvaamisessa ja toteuttamisessa on kyse avustajan perustehtäviin liittyvistä asioista. Hovioikeus otti huomioon oikeudenkäyntiavustajalautakunnan verrattain laajan harkintavallan rikkomuksista määrättävien seuraamusten arvioinnissa ja katsoi, ettei lautakunta ollut ylittänyt harkintavaltaansa seuraamuksen määrittämisessä (OKV/2698/62/2022; ratkaisijana Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Oikeuskansleri oli valittanut hovioikeuteen valvontalautakunnan ratkaisusta, joka koski asianajajan menettelyä syyteneuvottelussa. Asianajaja oli osallistunut tuomioistuimessa syyteneuvotteluun, jonka tuloksena hänen päämiehensä tuomittiin vanhentuneesta rikoksesta. Valvontalautakunta oli katsonut, ettei asianajaja ollut menetellyt velvollisuuksiensa vastaisesti toimittuaan asiassa päämiestensä suostumuksella. Oikeuskansleri katsoi valituksessaan, että päämiehen tahto ei voi olla ainoa arviointikriteeri arvioitaessa asianajajan menettelyä. Asianajajan menettely oli valituksen mukaan ollut hyvän asianajataavan vastaista ottaen huomioon asianajajakunnan rooli osana oikeudenhoitoa. Oikeuskansleri katsoi, ettei asianajajan tule omalla toiminnallaan myötävaikuttaa siihen, että tuomioistuimen ratkaisu on lainvastainen. Hovioikeus ei muuttanut valvontalautakunnan ratkaisua (30.8.2022 nro 1152) (OKV/2502/52/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

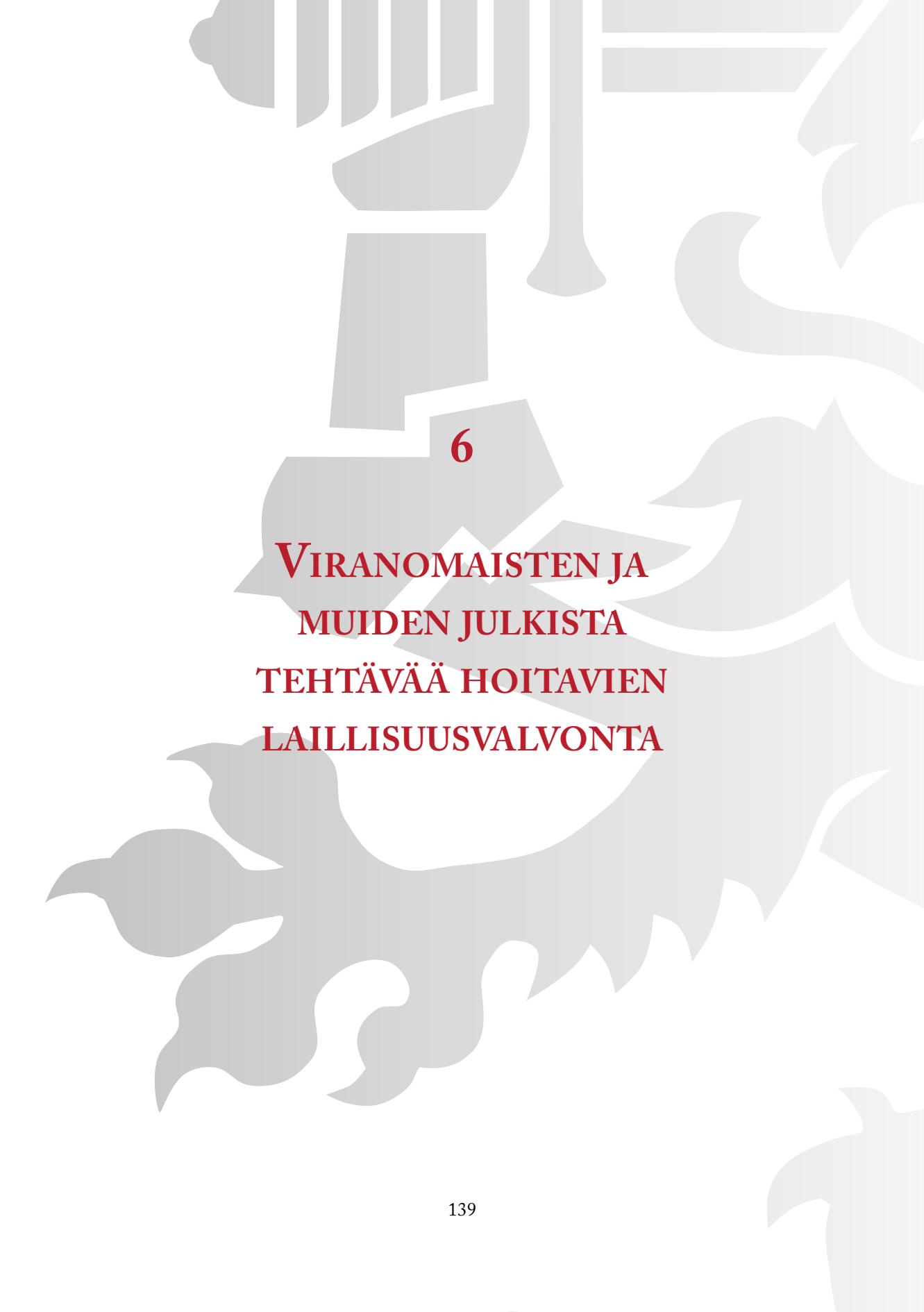
Laillisuusvalvontakäynnit

Valvontalautakunta

Oikeuskansleri teki 23.5.2022 laillisuusvalvontakäynnin valvontalautakuntaan. Käynnillä keskusteltiin muun muassa valvontalautakunnan henkilöstötilanteesta ja sähköisestä asiointipalvelusta saaduista kokemuksista sekä mahdollisuudesta valvonta-asian vireillepanoon myös muutoin kuin asiointipalvelun kautta. Lisäksi tietoja pyydettiin siitä, miten valvontalautakunnassa varmistetaan, että valvontalautakunnan ratkaisut tulevat toimitetuiksi oikeuskanslerille ja valitukset hovioikeudelle, ja miten valvontalautakunnan ratkaisujen perusteluiden laatua valvotaan. Myös julkisuuskysymykset olivat keskustelussa esillä. (OKV/896/71/2022)

Suomen Asianajajaliitto

Oikeuskansleri teki 8.11.2022 laillisuusvalvontakäynnin Suomen Asianajajaliittoon. Käynnillä keskusteltiin liiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan ja asianajajavalvonnan riippumattomuuden turvaamisesta sekä yleisimminkin hyvän hallinnon turvaamisesta Suomen Asianajajaliiton julkisissa tehtävissä. Keskustelussa oli esillä myös kysymys siitä, miten Asianajajaliiton lausunnoissa asianajajavalvonta-asioissa hovioikeudelle on otettu huomioon asiakirjajulkisuutta koskeva korkeimman oikeuden ratkaisu KKO:2021:51. Lisäksi käsiteltiin kysymystä siitä, miten varmistetaan sellaisten hallituksen päätösten toimittaminen oikeuskanslerin virastoon, joissa oikeuskanslerilla on muutoksenhakuoikeus. (OKV/2659/71/2022)



6

VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA

VIRANOMAISTOIMINNAN VALVONTA

Lähtökohtia

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

Valvontatoimien kokonaisuus

- kantelut
- tarkastukset
- omat aloitteet

Kantelun käsittely

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

Laillisuusvalvontakäynnit

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

Omat aloitteet

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

Seuraamukset

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

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN TOIMIALA

Lausuntoja

Valtioneuvoston periaatepäätösten kääntäminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon määräyksestä, joka koski muun muassa valtioneuvoston periaatepäätösten kääntämistä ruotsiksi. Periaatepäätösten kääntäminen olisi ehdotuksen mukaan osittain ministeriöiden harkinnan varassa.

Valtioneuvoston periaatepäätökset sisältävät ohjeita ja periaatteita, jotka ohjaavat asioiden valmistelua ja lainsäädännön toimeenpanoa. Oikeuskanslerin mukaan periaatepäätökset on perustusta laissa turvattujen kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi perusteltua kääntää ruotsiksi. Periaatepäätökset olisi kääntämistyön hallinnan kannalta

tarkoituksenmukaista valmistella niin, että periaatepäätös sisältäisi vain valtioneuvoston linjaukset. Linjausten perustelut ja muu niihin liittyvä aineisto esitettäisiin muissa asiakirjoissa. Tämä olisi suotava menettelytapa myös valtioneuvoston päätöksen selkeyden kannalta (OKV/1459/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Lisäksi valtioneuvoston kanslian toimialaa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista (ministerin karenssi) (OKV/772/21/2022), ks. s. [76](#)
- Valtioneuvoston hankintaohje 2022 (OKV/1891/21/2022), ks. s. [77](#)

ULKOASIAINHALLINTO

Lausuntoja

Ulkoasiainhallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (kansainvälinen avunanto) (OKV/1644/21/2022), ks. s. 77
- Luonnos hallituksen esitykseksi kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä rikoslain 11 luvun muuttamisesta (kansainvälinen yleissopimus henkilöiden suojelusta tahdonvastaiselta katoamiselta) (OKV/424/21/2022), ks. s. 77
- Luonnos hallituksen esitykseksi Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (Natoon liittymistä koskevat sopimukset) (OKV/2641/21/2022), ks. s. 78

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Viisumi- ja oleskelulupalveluiden keskeyttäminen koronapandemian aikana Suomen edustustoissa

Oikeuskansleri saattoi ulkoministeriön tietoon käsityksenä viisumi- ja oleskelulupalvelujen käsitelyyn liittyvistä puutteista koronaviruspandemian aikana. Lisäksi hän esitti, että ministeriö aloittaa lainsäädäntömuutosten valmistelun sellaisten tilanteiden varalta, joissa joudutaan supistamaan edustustojen lakisääteistä toimintaa taikka keskeyttämään se.

Oikeuskanslerinvirastoon saapui useita kanteita, jotka koskivat sitä, ettei viisumi- ja oleskelulupalveluja ole ollut saatavissa koronaviruspandemian aikana. Kantelut koskivat erityisesti tilanteita, jossa on kysymys suomalaisten seurustelukumppaneista tai perheenjäsenistä.

Oikeuskansleri otti asian tutkittavaksi omana aloitteenaan ja pyysi ulkoministeriöltä selvitystä siitä, millä oikeudellisilla perusteilla ja missä määrin viisumi- ja oleskelulupa-asioihin liittyvien lakisäätöjen tehtävien hoitaminen on edustustoissa keskeytetty sekä siitä, onko ja missä määrin toimintaa saatu käynnistettyä uudelleen.

Saadun selvityksen mukaan keskeyttäminen perustui ulkoministeriön linjaukseen, jonka taustalla oli viisumien osalta komission suositussäätö-

kirja. Oikeuskansleri totesi, että Suomen lainsäädännössä ei ollut valmistauduttu koronapandemian kaltaiseen tilanteeseen ja tämä on asettanut viranomaiset monilla eri hallinnonaloilla haastavaan tilanteeseen. Ottaen huomioon, että viisumi- ja oleskelulupapalvelut ovat kuitenkin lakisääteisiä edustustojen tehtäviä, palvelujen keskeyttäminen pelkästään ministeriön linjauksilla ja ohjeistuksilla oli erityisesti perustuslaissa säädettyjen hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteiden vastaista. Menettely ei ollut perustuslain mukaista myöskään siltä osin kuin kyse oli velvoitteesta säätää lailla ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa (OKV/2830/70/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku).

Toimivallan ylittäminen kehityspankin pääomankorotuksessa

Oikeuskansleri katsoi ulkoministeriön ylittäneen toimivaltansa, kun ministeriö ilmoitti Afrikan kehityspankille Suomen sitoutumisesta pankin pääomankorotukseen. Päätös pääomankorotukseen osallistumisesta olisi pitänyt tehdä valtioneuvoston yleisistunnossa. Oikeuskansleri kiinnitti asianomaisten virkamiesten huomiota säädettyyn päätöksentekomenettelyyn sekä ministeriön huomiota sisäisiin ohjeisiin ja virkamiesten ohjaamiseen virkatehtävien hoidossa (OKV/3005/70/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

EDUSTUSTOT

Työsuhteisen henkilöstön käyttäminen virkatehtävissä

Oikeuskansleri antoi ulkoministeriölle huomautuksen sen noudatettua pitkäkestoisesti ja vakiintuneesti selvästi lakiin perustumatonta menettelykäytäntöä. Edustustoissa on käytetty työsuhteisista paikalta palkattua henkilöstöä julkisen vallan käyttöä sisältävissä tehtävissä, jotka on nimenomaisesti laissa säädetty virkamiesten hoidettaviksi.

Oikeuskansleri pyysi ministeriötä ilmoittamaan viimeistään 30.6.2022, mihin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä lakiin perustumattomasta käytännöstä luopumiseksi. Ulkoministeriö ilmoitti 23.2.2022 antamassaan vastauksessa, että edustustoja on oikeuskanslerin huomautuksen johdosta ohjeistettu järjestämään tehtävät niin, että Suomesta lähetetyt virkamiehet hoitaisivat mahdollisimman paljon oleskelulupakuulemisten tekemiseen ja DNA-näytteidenoton valvomiseen liittyviä tehtäviä. Ulkoministeriö esitti, että ulkomaalaislain muutosten voimaantuloon asti edustustot voisivat tarvittaessa käyttää asemamaasta palkattuja, työsuhteisia henkilöitä oleskelulupahakemusten kuulemisten tekemisiin ja DNA-näytteenoton valvontaan, mikäli se olisi välttämätöntä sujuvan prosessin takaamiseksi ja mikäli oikeuskansleri ei nimenomaisesti kiellä menettelyä uudella päätöksellä. Oikeuskansleri totesi ministeriölle 1.3.2022 antamassaan vastauksessa (OKV/681/80/2022) hallintolain palveluperiaatteen viitaten, että viranomaisen tulee järjestää toimintansa, tehtävänsä ja henkilöstönsä riittävyys siten, että se voi huolehtia lakisääteisistä tehtävistään asianmukaisesti. Perustuslaissa turvattu lainalaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen ei ilman lain tukea ryhdy siirtämään laissa virkamiehen tehtäviksi säädettyjä toimenpiteitä työsuhteisen henkilöstön hoidettavaksi (OKV/2116/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Rätty).

OIKEUSHALLINTO

Oikeushallinnon toimialan suurin kanteluasiaryhmä edellä luvussa Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin jo selostettujen tuomioistuin- ja syyttäjääsioiden jälkeen oli tänäkin vuonna ulosottoviranomaisten menettelystä tehdyt kantelut, joita saapui oikeuskanslerille kuitenkin aiempia vuosia vähemmän. Niitä tuli vireille 44 kappaletta (49 vuonna 2021 ja 85 vuonna 2020) ja ratkaistiin 56 (58 vuonna 2021 ja 66 vuonna 2020). Ratkaistut kantelut eivät yhtä lukuun ottamatta antaneet aihetta seuraamuksiin.

Apulaisoikeuskansleri jatkoi edelleen tietosuojavaltuutetun toimiston kehittämistoimien seurantaa. Tietosuojavaltuutetun toimistoa koskevista ratkaisuista kolme antoi aihetta seuraamuksiin. Ratkaisut koskivat asioiden käsittelyn viipymistä. Viranomaisresurssien rajallisuus ja tämän merkitys asioiden lainmukaisen käsittelyn edellytyksille on yleisestikin noussut toistuvasti esille oikeushallinnon toimialaa koskevien kanteluiden käsittelyn yhteydessä.

Lausuntoja

Edustajakannedirektiivin täytäntöönpano

Oikeuskansleri antoi lausunnon oikeusministeriölle edustajakannedirektiivin täytäntöönpanoa koskevasta työryhmämietinnöstä. Oikeuskanslerin mukaan direktiivi ja sen täytäntöönpanon edellyttämä sääntely ovat perusoikeusnäkökulmasta tärkeitä etenkin perustuslain 21 §:n valossa, vaikka ne

ovatkin lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisiin kysymyksiin liittyviä ja prosessioikeudellisia säännöksiä.

Oikeuskanslerin mielestä työryhmämietinnössä ei ole arvioitu eri sääntelyvaihtoehtoja perusoikeusnäkökulmasta eikä pohdittu, mikä toteuttaisi tehokkaimmin tasapainon kuluttajien oikeussuojan saatavuuden parantamisen ja elinkeinonharjoittajien toimintaedellytysten takeiden välillä siten, että huomioitaisiin muun muassa joutuisuus ja prosessiekonomia. Menettelyn kesto, korkeat oikeudenkäyntikustannukset ja viranomaisprosessin edellyttämän oikeudellisen tietotaidon vaatimus voivat tosiasiallisesti nostaa kuluttajan kynnystä prosessiin. Suomalaisessa oikeudenkäytössä ongelmana ovat laajemminkin oikeudenkäyntien kestosta ja kulu-riskistä johtuvat esteet oikeussuojan saatavuudessa. Direktiivin tarkoituksena on tuoda tähän toimivia välineitä kuluttajien kollektiivisten intressien suojaamisessa.

Oikeuskanslerin mukaan perusoikeusnäkökulmasta on ongelmallista, jos direktiivin tavoitteet tehokkaaseen oikeuksiin pääsemiseen kuluttaja-asioissa jäävät toteutumatta sillä perusteella, että se edellyttäisi kansalliseen sääntelyyn laaja-alaisempia muutoksia kuin mitä on alun perin ajateltu (OKV/603/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Pakkokeinolain muutostarpeet

Oikeuskansleri antoi lausunnon oikeusministeriölle työryhmän mietinnöstä, jossa ehdotetaan muutettavaksi pakkokeinolakia ja eräitä siihen liittyviä

lakeja. Oikeuskansleri totesi, että mietinnössä on arvioitu varsin laadukkaasti pakkokeinolain muutostarpeita ja ehdotetut muutokset ovat pääosin kannatettavia.

Lain säätämisyjärjestyksen osalta oikeuskansleri toi esille, että ehdotettu lainsäädäntö on hyvin perusoikeusherkkää. Perustuslakivaliokunnan käsitteilyn tarpeellisuutta arvioitaessa on samalla tarpeen nostaa esille ne perustuslain tulkintakysymykset, joihin perustuslakivaliokunnan kannanotto olisi aikaisempi tulkintakäytäntö huomioon ottaen tarpeellista.

Oikeuskansleri totesi, että sääntelykokonaisuuden tulisi olla mahdollisimman johdonmukainen, ja hän piti myönteisenä, että pakkokeinolain ohella poliisilain muutostarpeista on käynnissä lainsäädäntöhanke. Pakkokeinolain säännösten johdonmukaisuuden osalta oikeuskansleri nosti osin esille lain erilaisia määräaikoja ja niiden keskinäistä oikeasuhtaisuutta.

Oikeuskansleri piti kannatettavana ehdotusta, että telekuuntelu- ja televalvontalupaa koskeva sääntely muutetaan teleosoite- tai telepäätekohtaisuuden sijaan henkilösidonnaiseksi. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, millä tavoin esitutkintaviranomaisen päättäisi ja tekisi kirjaukset luvan myöntämisen jälkeen ilmenneen uuden laitteen tai liittymän lisäämisestä telekuuntelun tai -valvonnan piiriin. Salaisen pakkokeinojen käytön valvonnan osalta on olennaisen tärkeää olla olemassa kirjaukset muun ohella siitä, millä perusteella esitutkintaviranomainen on arvioinut laitteen tai liittymän olevan epäillyn käytössä (OKV/348/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Rikosprosessin tehostaminen

Oikeuskansleri antoi oikeusministeriölle lausuntonsa esitutkintalain ja eräiden muiden rikosprosessia koskevien lakien muuttamista koskevasta työryhmämietinnöstä.

Oikeuskansleri totesi, että ehdotukset eivät sinällään sisällä kevennyksiä nykyiseen rikosprosessiin. Käsittelyaikojen tehostamiseen pyritään ennen kaikkea edistämällä yhteistyötä syyttäjän sekä esitutkintaviranomaisen välillä lisäämällä muun muassa kirjallisten tutkintasuunnitelmien käyttöä. Oikeuskansleri toi esille, että kirjallisia tutkintasuunnitelmia tulisi laatia jo nykyisin voimassa olevan ohjeistuksen mukaan. Mietinnössä jää vähäiselle arvioinnille se, miksi näin ei toimita, jos näillä on kokonaisprosessia tehostava vaikutus.

Oikeuskansleri toi esille, että rikosprosessin kokonaiskesto on edelleen merkittävä ongelma ja toistuvasti myös oikeuskanslerille osoitettujen kanTELUIDEN kohteena. Viranomaiset ilmoittavat usein viipymisen syyksi rajalliset resurssit, joiden vähäisyys on tullut esille myös muissa yhteyksissä. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyön kehittäminen on varsin hyväksyttävä tavoite, mutta kysymys on myös siitä, minkälainen hyöty saadaan rajallisille viranomaisresursseille asetettavista velvoitteista (OKV/881/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje

Oikeuskansleri antoi lausunnon uudistetusta ohjeesta, joka koski vaikutusten arviointia lainvalmistelussa. Hän piti tervetulleena, että perus- ja ihmis-oikeusvaikutukset esitettiin omana vaikutuslajinaan ja että ympäristövaikutusten arviointi oli aikaisempaa monipuolisemmin esillä. Uusissa ohjeissa oli kuitenkin toistettu ja täydennetty aikaisempaa erillistä ohjetta hallituksen esitysten laatimisesta. Oikeuskanslerin mukaan lainvalmistelun ohjeistuksen yleisen selkeyden kannalta olisi harkittava, miten päällekkäistä sisältöä kahdessa ohjeessa vältettäisiin (OKV/753/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus

Oikeuskansleri antoi oikeusministeriölle lausuntonsa yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta koskevasta mietinnöstä.

Oikeuskansleri piti kannatettavana ehdotusta, jolla täsmennetään ja selkeytetään häirinnän ulottumista ihmisryhmään siten, että tämä ilmenee lain säännöksestä. Ihmisryhmään kohdistuvan häirinnän määritelmän tulee olla riittävän selvä lain sovelletavuuden ja eri osapuolten oikeusturvan kannalta.

Mietinnössä ehdotetaan yhdenvertaisuuslain muuttamista siten, että asia voidaan viedä käsiteltäväksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ilman, että asiassa on nimetty asianomistaja. Oikeuskanslerin mukaan ehdotus on perusteltu ja johdonmukainen, kun otetaan huomioon mietinnössä esitetty tasa-arvolain tulkinta siitä, ettei asian vieminen lautakuntaan edellytä tietyn asianomistajan nimeämistä.

Oikeuskansleri piti sinänsä kannatettavana hyvityksen määräämistä koskevaa ehdotusta, jonka tavoitteena on luoda syrjintää kokeneelle matalan kynnyksen oikeusturvakanava. Muutoksen yhteydessä olisi tarpeen huolehtia siitä, että keskeisistä menettelyllisistä takeista säädetään riittävän tarkasti lain tasolla ja varmistutaan niiden toteutumisesta lautakuntamenettelyssä (OKV/997/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salmi Lipiäinen).

Maalittamisen rikosoikeudellinen sääntely

Oikeuskansleri antoi lausunnon maalittamisen rikosoikeudellista sääntelyä koskevasta arviomui-
stioista, joka sisälsi luonnoksen maalittamista koske-
vaksi rikoslain pykäläksi.

Oikeuskansleri totesi, että rikosprosessin toimi-
joihin kohdistuva uhkailu tai häirintä voi olla uhka
demokraattiselle oikeusvaltiolle ja yhteiskunnalle

laajemminkin, mutta vakavaa harkintaa edellyttää
se, onko maalittamisen kriminalisointi oikea keino
torjua tätä uhkaa.

Oikeuskanslerin mukaan jatkovalmistelussa
tulisi arvioida ja täsmentää, mikä olisi maalittamista
koskevan säännöksen itsenäinen merkitys ja sovel-
tamisala suhteessa olemassa oleviin rikoslain sää-
döksiin. Oikeuskansleri totesi päätöksenteon poh-
jana olevan tiedon kannalta ongelmalliseksi sen,
että kattavaa tietoa nykyisten rangaistussäännösten
käytännön soveltamisongelmista ei ole.

Lisäksi oikeuskansleri totesi, että jatkovalmistel-
lussa tulee edelleen huolellisesti punnita rangaistus-
säännöksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä rikos-
oikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen
(OKV/2250/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri
Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Henkilötietojen käsittely Syyttäjälaitoksessa

Oikeuskansleri yhtyi erityissääntelyn tarvetta hen-
kilötietojen käsittelyyn Syyttäjälaitoksessa koske-
van arviomui-
stion johtopäätökseen siitä, että hen-
kilötietojen sääntelyä tulee täydentää. Sääntelyn
toteuttamistavan kannalta oikeuskansleri piti olen-
naisena, että säännökset ovat muistiossa todetuin
tavoin riittävän selkeitä, läpinäkyviä ja yksityis-
kohtaisia ja että ne toteuttavat riittävän henkilö-
tietojen suojan (OKV/2589/21/2022; ratkaisijana
oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka
Liesivuori).

Lisäksi oikeushallintoa koskien on annettu seuraa-
vat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi julkisen hallin-
non automaattista päätöksentekoa koskevaksi
lainsäädännöksi (julkishallinnon automaattinen
pätöksenteko) (OKV/984/21/2022),
ks. s. 78

- Luonnos hallituksen esitykseksi lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja rikoslain muuttamisesta (vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnista) (OKV/2506/21/2022), ks. s. 78
- Luonnos hallituksen esitykseksi esitutinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä (esitutinnan salassapitoperusteiden selkeyttäminen) (OKV/2051/21/2022), ks. s. 78
- Luonnos hallituksen esitykseksi oikeuspalveluvirastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (oikeuspalveluvirasto) (OKV/3446/21/2021), ks. s. 79
- Luonnos hallituksen esitykseksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi (oikeushallinnon erityisviranomaiset) (OKV/3445/21/2021), ks. s. 79

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Virkamiehen tunnistusvälineen hankintakulujen kohdentuminen

Apulaisoikeuskanslerin mukaan oikeusministeriön tulisi harkita yhteistä ohjeistusta valtionhallinnon virkamiesten virkatehtävien hoitamiseksi tarvittavan tunnistusvälineen hankkimisesta koituvien kulujen korvaamisesta.

Haastemies, jolla ei ollut voimassaolevaa passia tai henkilökorttia, arvosteli kantelussaan työnantajansa vaatimusta henkilötodistuksen hankkimisesta omalla kustannuksella virkamerkin hakemiseksi. Asiassa oli kyse laissa tarkoitettusta ensitunnistamisesta ennen vahvan sähköisen tunnistusvälineen eli virkamerkin myöntämistä ja siitä kenelle tästä aiheutuvat kustannukset kuuluvat.

Apulaisoikeuskansleri piti ongelmallisena kantelussa kuvattua tilannetta, jossa julkishallinnon

virkaa hoitavan henkilön virkatehtävät yksiselitteisesti edellyttävät virkakortin kaltaista tunnistusvälinettä ja virkamieheltä tällaisessa tilanteessa edellytetään virkamerkin hakemisen edellytyksenä olevaa ensitunnistamista omalla kustannuksella.

Kysymys virkamiehen virkamerkin kustannusten kohdentumisesta on tässä muodossa uusi ja oikeudellisesti epäselvä, minkä vuoksi asiassa ei ollut aihetta moittia käräjäoikeuden toimintaa. Asia on kuitenkin ajankohtainen ja tärkeä julkishallinnossa laajemminkin, koska uuteen virkamerkkiin sisältyy vahvan sähköisen tunnistamisen ominaisuus ja nykyinen lainsäädäntö edellyttää tällöin virkamiehen tunnistamista säädetyn tavoin. Apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksensä oikeusministeriölle ja pyysi sitä ilmoittamaan vuoden loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asiantilan oikeudelliseksi selventämiseksi (OKV/3287/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Lapsen elatusavun suuruuden arvioimista koskeva ohje

Apulaisoikeuskansleri pyysi oikeusministeriötä ja sosiaali- ja terveysministeriötä arvioimaan, tulisiko lapsen elatusavun suuruuden arvioimista koskeva ohje uudistaa vastaamaan lainsäädäntömuutoksia, lastenvalvonnan siirtymistä hyvinvointialueille sekä muun muassa yleistyneeseen vuoroviikkoasumiseen liittyviä tilanteita.

Kantelija oli arvostellut lastenvalvojan esittämää periaatetta, jonka mukaan elatusapu pyritään vahvistamaan vähintään Kelan elatustuen suuruiseksi. Ohjeessa lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi olisi apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan aiheellista täsmentää myös elatustuen ja elatusavun välistä suhdetta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ohje on osin vanhentunut, koska elatustukiasioiden käsittely

ja elatustuen maksaminen on siirtynyt kunnilta Kelalle. Lisäksi hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa vuoden 2023 alussa lastenvalvojien tehtävät siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille.

Ministeriöiden tulee ilmoittaa toimenpiteistään apulaisoikeuskanslerille viimeistään 30.6.2023 (OKV/546/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

ULOSOTTO

Ulosoton päätöksen sekakielisyys

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ulosottoylitarkastajan huomiota kielilain säännöksiin, joiden nojalla päätös on annettava yksikielisenä. Kantelussa oli arvosteltu ulosottopäätöstä, jossa oli käytetty sekä suomen että ruotsin kieltä.

Ulosottoylitarkastajan mukaan kaksikielinen päätös oli seurausta ulosoton tietojärjestelmän ominaisuudesta, johon hän ei voinut vaikuttaa. Selvitysten perusteella kielen vaihtaminen tietojärjestelmään olisi kuitenkin ollut mahdollista. Järjestelmäteknisen ominaisuuden sijasta virheen syynä oli virkamiehen osaamattomuus tietojärjestelmän käytössä.

Apulaisoikeuskansleri korosti, että kielellisten oikeuksien toteutuminen ei saa olla riippuvainen viranomaisten tietojärjestelmien toiminnallisuuksista. Viranomaisten tulee toiminnassaan omaloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat. Tietojärjestelmien tulee soveltua myös muihin kuin sellaiseen tyyppitapaukseen, jossa päätöksen kieli ja väestötietojärjestelmään merkitty henkilön äidinkieli ovat samat. Viranomaisten tulee järjestää henkilöstölle riittävä ohjeistus tietojärjestelmien käyttöön, jotta kielelliset oikeudet voivat tosiasiallisesti toteutua.

Valtakunnanvoudin kanslian mukaan asiaan tullaan Ulosottolaitoksen tiedottamisessa ja koulutuksessa kiinnittämään huomiota. Apulaisoikeuskansleri piti toimenpiteitä välttämättöminä ongelman poistamiseksi ja saattoi käsityksensä valtakunnanvoudin kanslian tietoon sekä pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään. Valtakunnanvoudin kanslia ilmoitti, että menettelytapa käsittelykielen muuttamiseksi tietojärjestelmässä saatettiin koko Ulosottolaitoksen henkilöstön tietoon. Lisäksi asiaan on kiinnitetty huomiota valtakunnanvoudin järjestämissä koulutuksissa ja puheenvuoroissa (OKV/2053/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juhon Lehtimäki).

KONKURSSIASIAMIES

Asian käsittelyn viipyminen

Apulaisoikeuskansleri antoi konkurssiasiamiehen toimistolle sekä toimiston esittelijänä toimineelle konkurssiylitarkastajalle huomautukset asian viivytyksetöntä käsittelyä koskevien lainsäädännösten vastaisesta menettelystä.

Asian käsittely oli kestänyt konkurssiasiamiehen toimistossa neljä vuotta ja kolme kuukautta. Tämä ylitti merkittävästi konkurssiasiamiehen toimiston selvityksessään esiintuoman kuuden kuukauden käsittelyaikataivoitteen. Konkurssiasiamiehen toimistosta oli vastattu kantelijayhtiön toimenpidepyyntöön vasta samassa yhteydessä, kun se antoi apulaisoikeuskanslerille selvityksensä kanteluasiassa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asian jättämistä lähes neljäksi vuodeksi ilman aktiivisia toimenpiteitä ei voitu pitää saadun selvityksen perusteella hyväksyttävänä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että toimenpidepyynnön käsittely konkurssiasiamiehen toimistossa oli viivästynyt aiheettomasti ja

käsittelyn kokonaiskesto oli ollut kantelijayhtiölle kohtuuton (OKV/333/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Käsittelyaika-arvion antaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tietosuojavaaltuutetun toimiston huomiota velvollisuuteen vastata asian käsittelyn etenemistä koskevaan tiedusteluun ilman aiheetonta viivytystä ja antaa asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisen ajankohdasta.

Kantelija oli tiedustellut asian käsittelyn etenemisestä kahteen kertaan. Tiedusteluihin oli vastattu noin neljän viikon kuluttua ensimmäisestä tiedustelusta. Tarkkaa käsittelyaika-arviota ei ollut pystytty antamaan. Kantelijalle oli ilmoitettu asioiden keskimääräinen käsittelyaika.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan käsittelyaika-arvion tulee olla yksittäisessä asiassa annettu arvio, eikä kyseisen asiaryhmän keskimääräistä käsittelyaikaa koskeva tieto. Vaikka arvio voikin olla suuntaa antava, tulee sen kuitenkin perustua kyseisen yksittäisen asian käsittelyyn ja olla todellisuutta vastaava. Tietosuojavaaltuutetun toimiston vastauksessa kantelijan pyyntöön asian käsittelyn etenemisestä ei annettu riittävän tapauskohtaista tietoa, eikä vastausta annettu ilman aiheetonta viivytystä (OKV/631/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Tietosuojavaaltuutetun toimiston käsittelyaika

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnittivät ratkaisuihinsa tietosuojavaaltuutetun

toimiston huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä.

Kanteluissa oli kysymys tietosuojavaaltuutetun toimiston käsiteltäväksi saatettujen asioiden käsittelyajoista. Ensimmäisessä asiassa oli ratkaisu edelleen antamatta, vaikka asian käsittely oli kestänyt jo noin vuoden ja kahdeksan kuukautta. Toisen asian käsittely oli kestänyt hieman yli kaksi ja puoli vuotta. Selvitysten perusteella asioihin ei liittynyt niiden pitkiä käsittelyaikoja selittäviä erityisiä syitä. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvioiden mukaan asioiden käsittely oli aiheettomasti viivästynyt (OKV/1025/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Kostama sekä OKV/1811/10/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

AHVENANMAAN ITSEHALLINTO

Tietosuojaviranomaisen epäasiallinen käytös ja kielenkäyttö

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Ahvenanmaan tietosuojaviranomaisen päällikön huomiota Ahvenanmaan maakunnan hallintolaissa ja virkamieslaissa säädettyihin hyvän ja asiallisen kielenkäytön sekä asiallisen käytöksen vaatimuksiin.

Maarianhaminan kaupunki (tietosuojavaastaava) ja Ahvenanmaan tietosuojaviranomaisen päällikkö olivat käyneet sähköpostikirjeenvaihtoa asiassa, joka oli koskenut Facebook-sivustojen käyttöä viranomaisissa. Tietosuojaviranomaisen päällikkö oli aiemmin antanut vahvan suosituksen siitä, että kaikkien viranomaisten tulisi lopettaa Facebookin käyttö viranomaistoiminnassaan muun muassa siihen liittyvien tietosuoja-ongelmien vuoksi. Kaupunki oli pyytänyt tietosuojaviranomaisen päälliköltä erilaisia neuvoja ja näkemyksiä asiaan. Kaupunki oli myös

lähettänyt tietosuojaviranomaisen päällikölle luonnoksen vaikutusten arvioinnista. Päällikkö oli osassa kaupungin tietosuojavastaavalle lähettämissään viesteissä arvostellut kaupungin näkemyksiä asiantuntimattomiksi ja käyttänyt myös muutoin asiattomia ilmaisuja.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että loukkaava, alentava tai muutoin epäasiallinen kielenkäyttö ei kuulu viranomaistoimintaan. Maakunnan virkamieslain mukaan virkamiehen on myös käyttäytymistä edellyttämällä tavalla. Virkamieheltä edellytetään asiallista, hyvää ja kohteliasta käyttäytymistä. Esimerkiksi työkiireestä ja työpaineista aiheutuvia haasteita ei voida pitää hyväksyttävänä syynä poiketa asiallisen käyttäytymisen vaatimuksesta. Tietosuojaviranomaisen päällikkö oli näiltä osin toiminut Ahvenanmaan maakunnan hallintolain ja virkamieslain vastaisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että Ahvenanmaan maakunnan hallintolain mukaan viranomaisen on annettava toiselle viranomaiselle apua oman toimintansa puitteissa, jos se voi tapahtua työtä haittaamatta. Tietosuoja-asetuksen säännökset valvontaviranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista asettavat kuitenkin rajat sille, missä laajuudessa valvontaviranomainen voi antaa apua muille viranomaisille. Valvontaviranomaisen päätehtävänä on valvonta. Neuvonta on sallittua vain rajatuissa tilanteissa, eikä se saa vaarantaa valvontaviranomaisen ydintehtävää. Apulaisoikeuskanslerilla ei ollut perusteita katsoa tietosuojaviranomaisen päällikön toimineen vastoin Ahvenanmaan maakunnan hallintolain viranomaisyhteistyötä koskevaa säännös-

tä eikä myöskään viivytelleen perusteettomasti virkatehtäviensä hoitamisessa (OKV/3384/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Laillisuusvalvontakäynnit

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Apulaisoikeuskansleri teki 31.5.2022 laillisuusvalvontakäynnin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esitteli toimiston tehtäviä, organisaatiota ja työtilannetta. Tilaisuudessa keskusteltiin muun muassa vireille tulleiden yhteydenottojen määrän kehittymisestä, syrjintäyhteydenottojen käsittelyajoista sekä siitä, miten Migrin toiminta näkyy yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnassa. Lisäksi keskusteluissa tuli esille yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisyyden ja riippumattomuuden toteutuminen sekä oikeusministeriön tulosohjaus ja resurssit esimerkiksi virkojen perustamisen yhteydessä. (OKV/1060/71/2022)

Tasa-arvovaltuutetun toimisto

Apulaisoikeuskansleri teki 8.11.2022 laillisuusvalvontakäynnin tasa-arvovaltuutetun toimistoon. Käynnin yhteydessä keskusteltiin muun ohella tasa-arvovaltuutetun työtilanteesta, toimintaympäristöstä ja sen muutoksista, valtuutetun roolista syrjintää koskevissa riidoissa sekä sukupuolen moninaisuuden liittyvistä kysymyksistä. (OKV/2315/71/2022)

SISÄASIAINHALLINTO

Sisäasiainhallinnon toimialaa koskeneet kantelut kohdistuivat aiempien vuosien tapaan suurelta osin poliisin toimintaan. Poliisikanteluista tuli kertomusvuonna vireille 295, ja niitä ratkaistiin 317. Lukumäärät laskivat hieman edellisestä vuodesta (2021), jolloin vireille tuli 309 poliisikantelua ja niitä ratkaistiin 358. Suurin osa niin saapuneista kuin ratkaistuista kanteluista kohdistui poliisin toimintaan esitutkintaviranomaisena. Muista sisäasiainhallinnon toimialalle kuuluvista viranomaisista kanneltiin huomattavasti harvemmin. Edellisvuoden tapaan useita seuraamuksia aiheutui kuitenkin Maahanmuuttoviraston menettelyyn kohdistuneista kanteluista.

Lausuntoja

Rajavartiolainsäädännön muutostarpeet

Oikeuskansleri antoi lausunnon rajavartiolainsäädännön muutostarpeita koskevasta arviomuistiosta.

Oikeuskanslerin mukaan oikeusvaltion ylläpitämisen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen kannalta on erittäin tarpeellista, että rajavartiolainsäädännön muutostarpeet kartoitetaan kattavasti. Koronapandemian ajan kokemukset tuovat esille ajantasaisen yleislainsäädännön merkityksen oikeusvarmuudelle ja yksilön oikeuksille sekä yhteiskunnan häiriönsietokyvyille.

Arviomuistio ei vielä sisältänyt luonnosta hallituksen esitykseksi. Monilta osin kyse on perusoikeuksien kannalta varsin herkästä sääntelystä. Jatkovalmistelussa muutostarpeiden hyötyä tulee arviomuistiossa todetulla tavalla arvioida tarkemmin suhteessa perusoikeuksiin. Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin jo tässä vaiheessa huomiota siihen, että virka-apua koskevan sääntelyn ajantasaisuutta ja mahdollisia sääntelytarpeita olisi vielä tarpeen selvittää arviomuistiot laajemmin (OKV/823/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Lisäksi sisäasiainhallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi rajavartiolain muuttamisesta (rajavartiolain muuttaminen) (OKV/1490/21/2022), ks. s. 79
- Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen) (OKV/1466/21/2022), ks. s. 80
- Luonnos hallituksen esitykseksi poliisilain muuttamisesta (poliisilain muuttaminen) (OKV/1852/21/2022), ks. s. 80
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmis-kaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (ihmiskaupan uhrin aseman parantaminen) (OKV/2042/21/2022), ks. s. 80

- Luonnos hallituksen esitykseksi Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusta koskevaksi lainsäädännöksi (Maahanmuuttoviraston automaattinen päätöksenteko ja oikaisuvaatimus) (OKV/2017/21/2022), ks. s. 81
- Luonnos hallituksen esitykseksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (Poliisin hallinnosta annetun lain muuttaminen) (OKV/767/21/2022), ks. s. 81

Ratkaisuja

POLIISI

Poliisin menettely lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten esitutkinnoissa

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella ja Pohjanmaan poliisilaitoksella on lukuisia aiheettomasti viipyneitä lähisuhdeväkivaltaa ja seksuaalirikoksia koskevia esitutkintoja. Apulaisoikeuskansleri määräsi kolmen tutkinnanjohtajan vastuulla olleiden esitutkintojen viivästymisten syiden selvittämiseksi toimitettavaksi esitutkinnan. Kahdeksassa tapauksessa apulaisoikeuskansleri antoi poliisille huomautuksen esitutkinnan aiheettomasta viivästyksestä. Kolmen esitutkinnan kohdalla hän saattoi poliisilaitoksen tietoon käsitelyksensä lain mukaisesta menettelystä. Osa näistä toimenpiteistä kohdistui edellä mainittujen ohella myös muihin poliisilaitoksiin.

Alkuvuodesta 2022 julkaistussa artikkelissa kerrottiin esimerkkejä seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivallan esitutkinnoissa ilmenneistä ongelmista. Apulaisoikeuskansleri otti muun muassa näiden tietojen perusteella omana aloitteenaan tutkittavaksi poliisin menettelyn seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivallan esitutkinnoissa. Apulaisoikeuskansleri arvioi 77 poliisin toimittamaa esitutkintaa,

joista hän keskittyi tutkimaan erityisesti, onko esitutkinnot toimitettu esitutkintalain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Selvityksistä kävi ilmi, että Itä-Uudenmaan poliisilaitoksessa syyte oikeus oli vanhentunut muun muassa lähisuhdeväkivaltaa koskevassa asiassa, vaikka rikoksesta epäilty oli myöntänyt syyllistyneensä epäiltyyn rikokseen 2 vuotta ennen syyteoikeuden vanhentumista. Lapseen kohdistuneessa pahoinpitelyasiassa syyte oikeus oli vanhentunut, vaikka tutkintatoimenpiteet oli suoritettu 3 vuotta ennen syyteoikeuden vanhentumista. Raikausta koskevassa asiassa tutkintatoimenpiteitä ei ollut tehty 1,5 vuoden kuluessa siitä, kun alaikäinen henkilö oli tehnyt ilmoituksen rikoksesta, jossa hän myös oli yksilöinyt epäillyn. Toisessa raikausta koskevassa asiassa poliisi ei ottanut asian aktiiviseen tutkintaan vasta yli 3 vuotta tutkintapyyntöä jälkeen.

Pohjanmaan poliisilaitoksella syyte oikeus oli vanhentunut useissa lapseen kohdistuneissa pahoinpitelyissä. Selvityksessä ilmeni tapauksia, joissa poliisi ei ollut suorittanut mitään tutkintatoimenpiteitä sen jälkeen, kun syyttäjä ei ollut hyväksynyt poliisin esitystä esitutkinnan rajoittamiseksi.

Joissakin tapauksissa tutkintatoimet oli tehty, mutta esitutkintaa ei ollut silti suoritettu loppuun. Tämä koski erityisesti vakavimpia laiminlyöntejä. Resurssien vähäisyys ei siis selittänyt syyteoikeuden vanhentumista. Asiassa ilmeni myös esitutkinnan organisointiin ja seurantaan liittyviä vakavia puutteita. Poliisilaitos vastaa esitutkintojen viiväytyksetömästä toimittamisesta yksittäisten tutkijoiden ja tutkinnanjohtajien ohella. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen osalta jäi kuitenkin epäselväksi, miten laitoksessa käytössä ollut rikosasioiden seurantaa koskeva yksityiskohtainen ohjeistukseen ei ollut paljastanut viipyneitä esitutkintoja. Pohjanmaan poliisilaitoksen osalta puolestaan jäi epäselväksi, oliko laitoksella minkäänlaista seurantajärjestelmää.

Erityisesti lähisuhdeväkivaltaa tai seksuaalirikoksia koskevissa asioissa poliisin toiminta ei ole

vain rikoksentehtäjän selvittämistä, vaan myös rikoksen uhrin kohtaamista ja uhrille laissa säädettyjen oikeuksien toteuttamista. Kansalaisten luottamus poliisiin pohjautuu muun muassa näihin henkilökohtaisiin kokemuksiin.

Asianosaisten kertomukset ovat lähisuhdeväkivallassa ja seksuaalirikoksissa usein keskeinen ja jopa ainoa näyttö. Kuuleminen pitkän ajan kuluttua epäilyistä tapahtumasta heikentää muistikuviin tarkkuutta ja siten näytön luotettavuutta. Eri-tyisesti haavoittuvassa asemassa olevien alaikäisten ja nuorten aikuisten kohdalla tämä on olennaista. Myös uhrien toipumisen kannalta asian selvittäminen, prosessi ja sen päättymisen ilman aiheutonta viivytystä on keskeistä.

Seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivaltaa koskevat esitutkinnat on toimitettava viivyttyksettömästi rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta, rikosvastuun toteuttamiseksi tehokkaasti sekä uhrien oikeuksien kunnioittamiseksi (OKV/325/70/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Poliisin menettely esitutinnan esiselvityksessä

Oikeuskansleri saattoi Helsingin poliisilaitoksen rikoskomisarion tietoon päätöksessä esittämänsä käsitykset esitutinnan puolueettomuuden varmistamisesta sekä tutkinnanjohtajan velvollisuudesta neuvotella syyttäjän kanssa esitutkintayhteistyön järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä. Lisäksi oikeuskansleri kiinnitti rikoskomisarion huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä ja määräaikoja tietopyyntöön vastaamisessa.

Asiassa syyttäjät olivat hankkineet kantelijalta vastineen poliisin esiselvitykseen tavalla, joka oli ollut omiaan luomaan vaikutelman esitutinnan

toimittamista koskevien velvoitteiden kiertämisestä. Oikeuskansleri totesi, että syyttäjien lähettämästä viestistä tiennään tutkinnanjohtajan velvollisuutena olisi ollut neuvotella syyttäjien kanssa tarkemmin siitä, millä tavoin esiselvitykseen hankitaan tietoja. Lisäksi oikeuskansleri saattoi rikoskomisarion sekä myöhemmin tutkinnanjohtajana toimineen rikostarkastajan tietoon käsityksensä, että viimeistään kantelijan vastineen saapumisen jälkeen poliisin olisi tullut huolehtia siitä, että kantelijalle kerrotaan käynnistyneestä esiselvityksestä, tehdään selkoa hänen oikeuksistaan ja ilmoitetaan annetun vastineen olevan osa poliisin aineistoa (OKV/3128/10/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juho Lehtimäki). Katso myös s. 126.

Kiskonnantapaisen työsyryjinnän esitutkintakynnyksen arviointi

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Lounais-Suomen poliisilaitoksen tutkinnanjohtaja ei toiminut lainmukaisen harkintavaltansa rajoissa jättäessään esitutkinnan toimittamatta kiskonnantapaisesta työsyryjinnästä tehdystä tutkintapyyntöstä. Apulaisoikeuskansleri totesi pitävänsä huolestuttavana, ettei myöskään poliisitoimintaa johtava ja valvova Poliisihallitus tunnistanut virheellistä laintulkintaa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Poliisihallituksen ja Lounais-Suomen poliisilaitoksen sekä asiaa käsitelleiden virkamiesten huomiota päätöksessä esittämiinsä näkökohtiin kiskonnantapaisen työsyryjinnän, työsyryjinnän ja kiskonnantapaisen tunnusmerkistöistä. Lisäksi hän saattoi näiden tietoon käsityksensä päätösten asianmukaisesta perustelemisesta. Se, että virkamies ilmoittaa virkavastuullaan päätöksen olevan oikein, ei ole rikosoikeudellista arviointia selventävä oikeudellinen perustelu.

Poliisille tekemän tutkintapyyntönsä mukaan kantelija oli työskennellyt yhtiössä palkatta ja ilman

kirjallista sopimusta yli kahden kuukauden ajan. Kantelijan mukaan hän teki näin, koska muutoin työnantaja olisi päättänyt samassa yhtiössä työskennelleen puolison työsuhteen. Kantelijan ja hänen puolisonsa oleskeluluvat olivat riippuvaisia puolison työsuhteesta. Poliisi ei toimittanut esitutkintaa, koska asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta.

Apulaisoikeuskansleri siirsi kantelun käsitteilyn Poliisihallitukselle. Kanteluratkaisussaan Poliisihallitus totesi, että päätös oli asianmukaisesti perusteltu ja tutkinnanjohtaja oli toiminut harkintavaltansa rajoissa. Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteena tutkittavaksi Poliisihallituksen kanteluratkaisun ja sitä koskevan poliisilaitoksen päätöksen.

Selvityksistä ilmeni, että poliisi oli hyväksynyt kantelijan kertoman siitä, että hän oli työskennellyt yli kahden kuukauden ajan yhtiössä palkatta ja ilman kirjallista sopimusta osin siksi, ettei hänen puolisonsa työsuhdetta irtisanottaisi. Poliisihallitus totesi, että kantelija oli toiminut sopimusta solmiessaan vapaaehtoisena ja suostuminen oli tapahtunut kantelijan omista intresseistä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että työsyryjinnän tai kiskonnantapaisen työsyryjinnän tunnusmerkistö ei edellytä erehdyttämistä. Säännösten tarkoituksena on turvata työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu ja estää heikomman osapuolen hyväksikäyttö työsuhteissa. Työntekijöitä tulee kohdella yhdenvertaisesti, eikä esimerkiksi työntekijöiden perhesuhteita saa käyttää hyväksi heikompaan asemaan saattamiseksi. Työntekijän suostumus työehtoihin ei poista teon rangaistavuutta. Asiassa ei myöskään ilmennyt, että poliisi olisi ottanut arvioissaan huomioon niitä olosuhteita, joissa palkattomaan työskentelyyn oli suostuttu.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen jälkeen Poliisihallitus ilmoitti, että Lounais-Suomen poliisilaitos oli aloittanut asiassa esitutkinnan (OKV/1576/70/2022; ratkaisijana apulaisoikeus-

kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Ihmiskaupparikosta koskevan kanteluratkaisun perusteleminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi Poliisihallituksen virkamiesten tietoon käsityksensä siitä, että oikeuskanslerille annetuissa selvityksissä todettujen seikkojen selkeämpi esiintuominen jo kanteluratkaisussa olisi parantanut perustelujen informatiivisuutta. Nämä antoivat kanteluratkaisua selvemmin vastauksen siihen, miten Poliisihallitus oli arvioinut kantelijan esittämää arvostelua ja mitkä saatujen selvitysten seikat Poliisihallitus oli omassa itsenäisessä arvioinnissaan katsonut olennaisiksi.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi, että väkivallanteiden ja uhkausten riittävän keskitetyllä tutkinnalla voi olla merkitystä sen kannalta, tuleeko epäilty rikos selvitettyksi kokonaisvaltaisesti asian laadun edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi ihmiskaupparikokset voivat jäädä tunnistamatta ja selvittämättä, mikäli samaan uhriin kohdistetut yksittäiset väkivallanteet tutkitaan ainoastaan toisistaan erillisinä tapahtumina.

Asiassa ei ilmennyt Poliisihallituksen menettelleen lainvastaisesti. Apulaisoikeuskansleri saattoi kuitenkin sen tietoon käsityksensä tutkintojen keskittämisen merkityksestä ja perustelujen informatiivisuudesta (OKV/1589/70/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Rikoskomisarion menettely vangitsemisvaatimuksissa

Apulaisoikeuskansleri saattoi Poliisihallituksen ja Sisä-Suomen poliisilaitoksen rikoskomisarion tietoon käsityksensä siitä, että rikoskomisarion yleisestä käytännöstä poikennut menettely ei ollut

vastannut sitä, miten vangitsemisasiassa on tarkoitettu toimittavan.

Rikoskomisario oli pyytänyt kärjätuomaria käsittelemään viikonloppuisin tehdyt vangitsemisvaatimukset, vaikka hän oli tiennyt, että tuomari ei ollut hovioikeuspiirin päivystävä tuomari. Kärjätuomari oli laskuttanut viikonloppuisin käsitellyistä vangitsemistunnoista erilliset toimenpidepalkkiot. Apulaisoikeuskansleri päätti syytteen nostamisesta kärjätuomaria vastaan. Hovioikeus tuomitsi kärjätuomarin muun ohella tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sen johdosta, että tämä ei ollut pidättäytynyt ottamasta käsiteltäväkseen poliisin tälle ohjaamia pakkokeinoasioita. Tuomioistuimen menettelyn osalta katso s. 102.

Apulaisoikeuskansleri totesi säännösten lähtökohdan olevan, että vangitsemisasiassa tulee olla yhteydessä päivystävään tuomariin, kun asian käsittely tapahtuu viikonloppuna. Tästä poikkeavat järjestelyt saattavat olla omiaan luomaan epäilystä siitä, että asiassa pyritään epäasiallisesti vaikuttamaan tuomarin määräämiseen.

Rikoskomisarion asema erosi kuitenkin kärjätuomarista siinä, että asioiden jakaminen on tuomioistuimen päätösvaltaan kuuluva asia ja poliisi on lähtökohtaisesti voinut luottaa kärjätuomarin toiminnan asianmukaisuuteen. Poliisin toiminnasta ei ollut säännelty selkeästi.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan poliisin määräyksissä tai ohjeissa olisi syytä säännellä poliisin menettelystä vangitsemisasian käsittelystä viikonloppuna ottaen huomioon muun ohella asian merkityksellisyys poliisin toiminnan objektiiviselle puolueettomuudelle. Poliisihallitus ilmoitti, että asia tullaan huomioimaan nykyisten ohjeiden päivitysvaiheessa (OKV/2620/31/2020 ja OKV/341/31/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti omana aloitteenaan tutkimassaan asiassa Lapin poliisilaitoksen rikoskomisarion huomiota poliisin velvollisuuteen ilmoittaa oikeuskanslerille poliisin tutkittavaksi tulleesta tuomarin epäiltyä lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskevasta asiasta.

Rikoskomisario oli tutkinnanjohtajana tehnyt päätöksen olla toimittamatta esitutkintaa asiassa, joka koski kärjänotaarin menettelyä kärjäoikeuden puheenjohtajana ja tämän tekemää lainkäyttöratkaisua. Oikeuskanslerille ei ilmoitettu asiasta eikä lähetetty esitutkintapäätöstä tiedoksi.

Oikeuskansleri on tuomarien virkarikoksioiden erityissyöttäjänä pyytänyt poliisia ilmoittamaan sen tutkittavaksi tulleista asioista, joissa on kyse tuomarin tekemäksi epäilystä lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Oikeuskansleri on samassa yhteydessä todennut, että jos esitutkintaa ei tällaisessa asiassa toimiteta, tulee päätös asiasta lähettää oikeuskanslerille tiedoksi.

Tutkinnanjohtaja oli tehnyt asiassa päätöksen esitutkinnan toimittamatta jättämisestä heti tutkintailmoituksen kirjaamisen jälkeen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan tutkinnanjohtajan olisi tullut ilmoittaa asiasta oikeuskanslerille ja samalla lähettää tiedoksi asiassa jo tekemänsä esitutkintapäätöksen (OKV/1835/70/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Markus Löfman). Asiassa oli kyse myös syyttäjän menettelystä, katso myös s. 128.

Lisätutkinnan suorittamatta jättäminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti omana aloitteenaan tutkimassaan asiassa Lapin poliisilaitoksen tutkinnanjohtajan huomiota esitutkintapäätöksen laatimista koskevan säännöksen lainmukaiseen sovel-

tamiseen. Lisäksi apulaisoikeuskansleri saattoi tutkinnanjohtajan tietoon esittämänsä näkökohdat asianomistajien pyytämän lisätutkinnan suorittamisesta.

Asianomistajat olivat pyytäneet liikenneonnettomuutta koskevan esitutkinnan loppulausunnossa suorittamaan lisätutkinnan rikoksesta epäillyn auton ajonopeuden tarkemmaksi selvittämiseksi. Poliisi oli kieltäytynyt suorittamasta pyydettyä lisätutkintaa keskusteltuaan asiasta syyttäjän kanssa. Tutkinnanjohtaja oli suullisesti ilmoittanut asianomistajille tästä kieltäytymisestä, ja asiasta oli tehty merkintä esitutkintapöytäkirjan merkintälehdelle.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan esitutkintapöytäkirjan merkintälehdelle tehty kirjaus ei täyttänyt esitutkintalaissa esitutkintapäätökselle asetettuja vaatimuksia. Kirjallisen esitutkintapäätöksen laatiminen perusteluineen olisi ollut tärkeää niin asianosaisten oikeuksien kuin poliisin oman itsekontrollin näkökulmasta. Päätös tarkempine kirjallisine perusteluineen olisi ollut tärkeää myös poliisin menettelyn ulkoisen kontrolloitavuuden kannalta.

Apulaisoikeuskansleri toi lisäksi esille asianomistajien pyytämän lisätutkinnan suorittamisen puolesta puhuneita näkökohtia. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä mainitun perusteella perustellumpaa olisi ollut ainakin tietyin osin suorittaa lisätutkinta vastaajan kuljettaman auton ajonopeuden tarkemmaksi selvittämiseksi. Asianomistajat olivat sittemmin teettäneet ajonopeudesta rekonstruktion, jolla oli ollut oikeudellista merkitystä asiassa, koska syyttäjä oli siihen oikeudenkäynnissä vedonnut ja käräjäoikeus oli todennut rekonstruktion olleen tarpeellinen asian selvittämiseksi (OKV/127/70/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman). Asiassa oli kyse myös tuomioistuimen ja syyttäjän menettelystä, katso myös s. 109 ja s. 130.

Tutkinnanjohtajan menettely esitutkinnan toimittamista koskevassa harkinnassa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Pohjanmaan poliisilaitoksen rikoskomisarion tietoon näkemyksensä esitutkinnan toimittamista koskeneeseen harkintaan sisältyneen rikosoikeudellisen arvioinnin puutteellisuudesta.

Rikoskomisarion kantelijan asiassa tutkinnanjohtajana tekemän esitutkintapäätöksen perusteena ollut tapauksen rikosoikeudellinen arviointi oli ollut puutteellista siten, ettei asiaa ollut arvioitu kaikkien tutkintapyynnön kohteena olleeseen menettelyyn soveltuvien rikostunnusmerkistöjen kannalta. Virhe oli korjautunut, kun asia oli poliisissa otettu uudelleen arvioitavaksi apulaisoikeuskanslerin pyydettyä selvityksen tutkinnanjohtajan asiassa tekemän rikosoikeudellisen arvioinnin riittävyydestä (OKV/440/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Lehvä).

Tutkinnanjohtajan menettely esitutkinnassa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Helsingin poliisilaitoksen rikoskomisarion tietoon näkemyksensä rikoskomisarion johdolla suoritetun esitutkinnan tutkintatoimenpiteiden riittämättömyydestä ja rikoskomisarion asiassa tekemän esitutkintapäätöksen perustelujen puutteellisuudesta.

Rikoskomisario oli päättänyt esitutkinnan siirtämättä asiaa syyttäjän harkittavaksi, koska hänen arvionsa mukaan esitutkinnassa oli selvinnyt, ettei rikosta ollut tehty. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että päätöksen perusteluista ei käynyt ilmi, mitkä epäiltyjen rikosten tunnusmerkistötekijät ja millä perusteella ne olivat asiassa jääneet täyttämättä. Päätöksestä ei näin ollen käynyt ilmi tutkin-

nanjohtajan asiassa tekemä oikeudellinen päätty. Lisäksi esitutkinnaa suoritettut tutkintatoimenpiteet olivat olleet tutkittavana olleen asian laatuun nähden riittämättömät. Virhe oli korjaantunut, kun poliisi ilmoitti aloittavansa asiassa esitutkinnaa uudestaan apulaisoikeuskanslerin sijaisen pyydettyä selvityksen tutkinnanjohtajan menettelystä (OKV/2093/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Esitutkinnaa viipyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Sisä-Suomen poliisilaitoksen rikoskomisarin huomiota velvollisuuteen toimittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä asiassa, jossa poliisi oli ryhtynyt tutkintatoimenpiteisiin vasta yli vuosi tutkintapyyntöön kirjaamisen jälkeen.

Epäiltyä kunnianloukkausta koskeva tutkintapyyntö oli tehty marraskuussa 2018. Asiassa ensimmäinen tutkintatoimenpide oli tehty helmikuussa 2020, kun toiselle poliisilaitokselle lähetettiin virka-apupyyntö rikoksesta epäillyn kuulemiseksi. Kuulustelu suoritettiin heinäkuussa 2020. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei asiassa ilmennyt asianmukaisia perusteita sille, että ensimmäisiin tutkintatoimenpiteisiin oli ryhdytty vasta yli vuosi tutkintapyyntöön kirjaamisen jälkeen (OKV/156/40/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki). Asiassa oli kyse myös syyttäjän tekemän esitutkintapäätöksen perustelemisesta. Katso s. 129.

Poliisin passin ja henkilökortin noutamista koskeva palvelu

Apulaisoikeuskanslerin mukaan poliisi ei menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvoitteitaan tiedottaessaan tai neuvoessaan passin ja henkilökortin hakemisen uudistuksesta.

Oikeuskanslerinvirastoon saapuneissa kanteluissa arvosteltiin poliisin verkkosivuja, joissa oli kanteluiden mukaan puutteellista tietoa siitä, miten passin ja henkilökortin noutaminen onnistuu henkilöltä, jolla ei ole voimassa olevaa tai hiljattain vanhentunutta passia tai henkilökorttia.

Apulaisoikeuskansleri tutki omasta aloitteestaan poliisin neuvonnan, ohjeistuksen ja tiedottamisen johdonmukaisuutta ja riittävyttä.

Poliisin verkkosivuilla oli ollut osin puutteellista tietoa passin ja henkilökortin virastonoudosta. Tietoa oli kuitenkin lisätty verkkosivuille myöhemmin. Tietoa virastonoudon edellytyksistä oli myös ollut koko ajan saatavissa ainakin poliisin neuvontapalvelusta tai asioimalla henkilökohtaisesti poliisilaitoksella. Lisäksi poliisi oli vastannut esitettyihin kysymyksiin sosiaalisen median välityksellä. Poliisihallituksen selvityksen mukaan jokainen henkilöllisyysasiakirja oli saatu toimitettua hakijoille (OKV/53/70/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anna-Maarit Pimiä).

MAAHANMUUTTOVIRASTO

Lupahakemusten käsittelyajat

Apulaisoikeuskansleri arvioi oma-aloitteisesti tutkimassaan asiassa Maahanmuuttoviraston lupahakemuskäsittelyiden viipymisiä ja sen syitä. Apulaisoikeuskansleri on viime vuosina useasti todennut ratkaisuisaan Maahanmuuttoviraston menetelleen lainvastaisesti ja pyytänyt sitä ilmoittamaan korjaavista toimenpiteistään.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään huomiota muun muassa Maahanmuuttoviraston resursoinnin tempoilevuuteen, yhteiskunnasta välittyvien viraston perustehtäviä koskevien odotusten ristiriitaisuuteen ja organisaatiokulttuurin kehittämistarpeisiin. Hän pyysi sisäministeriötä

ilmoittamaan viimeistään 30.4.2023, miten vireillä olevat kehittämistoimenpiteet viiveiden poistamiseksi ja lainvastaisen tilan korjaamiseksi ovat vaikuttaneet Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoihin, mihin toimiin on ryhdytty Maahanmuuttoviraston henkilöstön pysyvyyden ja ammattitaidon kehittämisen turvaamiseksi ja miten viraston resurssien riittävyys varmistetaan (OKV/530/70/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Turvapaikanhakijoille myönnettyjen työnteko-oikeustodistusten käsittelyajat

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyyn jokaisen oikeuteen saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä.

Turvapaikanhakijoille myönnettävien työnteko-oikeustodistusten käsittelyajat Maahanmuuttovirastossa olivat vaihdelleet kahdesta viikosta kahteen kuukauteen. Todistusten käsittelylle ei ole laissa säädettyä määräaika. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan neuvontaan olennaisesti liittyvät työnteko-oikeustodistukset ovat kuitenkin luonteeltaan kiireellisiä asioita, eikä kahden viikon ylittävää käsittelyaikaa voida pitää kohtuullisena turvapaikanhakijan tai mahdollisen työnantajan kannalta.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tilanteissa, joissa todistusten käsittelyaika oli ylittänyt kaksi viikkoa, Maahanmuuttovirasto ei ollut käsitellyt todistuspyyntöjä ilman aiheetonta viivytystä perustuslaissa ja hallintolaissa edellytetyin tavoin.

Vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan viranomainen ei voi pätevästi vedota ruuhkautuneeseen työtilanteeseen asian käsittelyn viipyessä, vaan sen on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sillä on tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen osoitetut resurssit ja toimivat työtavat kulloisessakin tilanteessa.

Näin ollen esimerkiksi henkilöstön lomakausi ei ole hyväksyttävä syy asioiden käsittelyn pitkittymiseen. Apulaisoikeuskansleri otti kuitenkin Maahanmuuttoviraston menettelyn moitittavuutta arvioidessaan huomioon, että viraston ruuhkautunut työtilanne oli erityisesti kesällä 2022 osittain johtunut Ukrainan tilanteeseen liittyneistä syistä, joihin virasto ei ollut kaikilta osin voinut vaikuttaa. Hän piti myös myönteisenä, että Maahanmuuttovirasto oli jo ryhtynyt toimenpiteisiin, joilla se pyrkii lyhentämään todistusten käsittelyaikoja (OKV/2005/10/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Turvapaikanhakijalle myönnetty työnteko-oikeustodistus

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota hallintolaissa säädettyjen neuvonta-, palvelu- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamiseen sekä selkeän ja ymmärrettävän kielen vaatimukseen kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden työnteko-oikeutta koskevissa todistuksissa ja muussa neuvonnassa. Hän saattoi lisäksi käsityksensä työnteko-oikeustodistusten maksullisuudesta Maahanmuuttoviraston ja sisäministeriön tietoon.

Kantelussa oli esitetty erilaisia versioita Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijoille myöntämistä työnteko-oikeutta koskevista todistuksista. Vaikutti siltä, että Maahanmuuttovirasto oli pyrkinyt todistuksissaan lähinnä toteamaan ne seikat, jotka ulkomaalaislain asianomaisissa säännöksissä mainitaan. Todistuksissa käytetty kieli oli hyvin juridista, muodollista ja hankalasti ymmärrettävää. Minkään kantelussa esille tuodun todistusversion perusteella ei ollut mahdollista saada varmaa käsitystä yksittäisen turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden tilanteesta tai kestosta.

Maahanmuuttovirasto perii työnteko-oikeustodistuksesta käsittelymaksun, joka oli 50 euroa vuonna 2022. Käsittelymaksu perustui valtion

maksuperustelakiin ja sen nojalla annettuun sisäministeriön asetukseen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan työntekö-oikeustodistuksen tausta sekä käyttötarkoitus ja tarve liittyvät selkeästi hallintolaissa tarkoitettuun kirjalliseen tai suulliseen neuvontaan. Hallintolain mukaiseen neuvonnan maksuttomuuteen nähden apulaisoikeuskansleri katsoi, että maksun periminen turvapaikanhakijalta todistuksesta, jonka perusteella ei saa muodostettua selkeää kuvaa hänen työntekö-oikeutensa voimassaolosta, ei ole kohtuullista eikä hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen mukaista. Maksun periminen kyseisenlaisesta todistuksesta ei ollut myöskään suhteellisuusperiaatteen mukaista itse turvapaikanhakemuksen maksuttomuuteen tai turvapaikanhakijan käytettävissä oleviin tuloihin nähden (OKV/3210/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Maksun palautuksen pitkä käsittelyaika

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asian käsittelystä ilman aiheutonta viivytystä sekä hallintolain säännökseen asian käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin vastaamisesta.

Kantelijan käsittelymaksun palautusta koskeeneen pyynnön käsittely Maahanmuuttovirastossa oli kestänyt kymmenen kuukautta. Viraston selvityksestä ei ilmennyt asiaan liittyneen pitkää käsittelyaikaa selittäviä erityisiä syitä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan asian käsittely oli aiheettomasti viivästynyt.

Kantelun mukaan virastosta ei ollut myöskään vastattu hänen asian käsittelyvaihetta koskeviin tiedusteluihinsa. Maahanmuuttoviraston selvityksen

mukaan virasto ei ollut pystynyt muun muassa asioiden ruuhkautumisen vuoksi selvittämään, oliko kantelijan tiedusteluihin vastattu.

Maahanmuuttoviraston ilmoittaman mukaan se oli alkanut kehittää maksunpalautusten käsittelyä koskevaa prosessia ja käsittelyaikoja oli jo saatu huomattavasti lyhennettyä (OKV/2046/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Virheellinen menettely turvallisuus selvityksen antamisessa

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisun mukaan Maahanmuuttovirasto menetteli virheellisesti, kun se ei antanut virkanimitysasiassa tehdyn turvallisuus selvityksen kopiota kantelijalle. Turvallisuus selvityslain mukaan selvitys on annettava nähtäväksi tai pyydettyäessä kopiona. Kantelija, josta turvallisuus selvitys oli tehty, oli käynyt lukemassa selvityksen ja kuitannut sen nähdyksi. Hän oli myöhemmin pyytänyt kopiota selvityksestä, mutta sitä ei ollut hänelle annettu.

Kantelussa arvosteltiin lisäksi Maahanmuuttoviraston menettelyä määräaikaisen suunnittelijan rekrytointiprosessissa. Kantelija piti virheellisenä menettelynä sitä, ettei häntä nimitetty tehtävään hänestä tehdyn turvallisuus selvityksen sisälön vuoksi. Maahanmuuttovirasto arvioi kantelijan ulkomaansidonnaisuuksien olevan este hänen rekrytoinnilleen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan Maahanmuuttovirasto ei ollut menettänyt lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti tai ylittänyt harkintavaltaansa arvioidessaan kantelijan turvallisuus selvityksen merkitystä nimityksessä. Asiassa ei myöskään ilmennyt viitteitä siitä, että hakijaa olisi syrjitty yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettulla tavalla (OKV/619/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Kostama).

PUOLUSTUSHALLINTO

Lausuntoja

Puolustushallintoa koskien on annettu seuraava valtioneuvostovalvontaan liittyvä lausunto:

- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi (sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa) (OKV/1795/21/2022), ks. s. [82](#)

VALTIOVARAINHALLINTO

Valtiovarainhallintoa koskevista kanteluratkaisuksista huomattava osa koski julkisuuslain soveltamista, erityisesti asiakirja- ja tietopyyntöjen käsittelyä kunnissa, kaupungeissa, hyvinvointialueilla ja valtion viranomaisissa. Toimenpiteisiin johtaneissa ratkaisuissa korostettiin muun muassa tietopyyntöjen käsittelyn viivytyksettömyyden tärkeyttä sekä tiedonhallintamenettelyjen ja -järjestelmien asianmukaisuutta.

Oikeuskansleri arvioi DigiFinland Oy:n tuottamaa Omaolo-palvelua koskevassa ratkaisussaan kysymystä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Hän katsoi Omaolo-palvelussa olevan erilaisia palvelun osia, joista ainakin osa tapahtuu julkisen ja yksityisen toiminnan välimaastossa. Omaolo-palvelun käyttöehtojen ja palvelua koskevien ohjeiden on syytä täyttää hyvän hallinnon perusteiden asettamat vaatimukset.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, joka koski kunnan yksityiseltä yritykseltä hankkimia rakennusmittauspalveluja maatalan pihapiirissä kiinteistötietokannan päivitystyötä varten, että kunnan tulisi hankintasopimuksissa yksilöidä hankinnan kohde tarkkarajaisesti sekä sopia yrityksen toiminnan teknisestä ja avustavasta luonteesta siten, että kotirauhan piiri tulee huomioiduksi.

Kanteluratkaisuissa käsiteltiin myös erilaisiin yhteydenottoihin ja tiedusteluihin vastaamisen viiveitä viranomaisessa. Lisäksi toimenpideratkaisuja annettiin muun muassa oikaisuvaatimuksen käsittelyyn, kunnan viranhaltijan esteellisyys, kaupungin työntekijöiden yhdenvertaisuuteen sekä

sukupuolikiintiöihin ja sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä kysymyksistä.

Useat valtiovarainhallintoa koskevista lausuntoasioista liittyivät yhteiskunnan ja julkisen hallinnon lisääntyvään digitalisaatioon ja automaatioon (mm. OKV/2791/21/2022, OKV/1628/21/2022). Lausuntoja annettiin lisäksi muun ohessa henkilötunnusjärjestelmän ja nimikirjalainsäädännön uudistamisesta sekä rahanpesulainsäädännön muutoksista.

Lausuntoja

Digitalisaation edistämisen ohjelman työryhmän loppuraportti

Oikeuskansleri antoi lausunnon valtiovarainministeriön Digitalisaation edistämisen ohjelman loppuraportista. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan työryhmän loppuraportissa oli pääosin tunnistettu digitalisaation edistämisen kannalta keskeiset teemat. Asiakokonaisuuteen liittyvä yleis- ja erityislainsäädäntö on osittain hajanaista, epäselvää ja päällekkäistä. Myös eri säännöksissä käytettyjen keskeisten käsitteiden käytössä ja määrittelyssä on epäjohtonmukaisuuksia. Säädösten soveltamisalat ja keskinäiset suhteet saattavat jäädä epäselviksi.

Työryhmä oli keskittynyt oikeudellisiin kysymyksiin, joissa on suoraan kyse laissa tai sen tulokinnassa olevista digitalisaation esteistä. Oikeuskansleri piti perusteltuna myös digitalisaation välillisten esteiden ja hyötyjen sekä haittojen tarkas-

relua. Tämä koskee esimerkiksi julkisia palveluita ja sitä, missä määrin lainsäädäntö luo kannusteita ja esteitä ottamaan käyttöön esimerkiksi asiakaspalvelua parantavia tai tuottavuutta kehittäviä digitaalisia ratkaisuja.

Oikeuskansleri piti myös erittäin aiheellisenä muistuttaa yhteiskunnan perustuslainsäädännön ylläpitämisen tärkeydestä lainvalmistelussa. Digitalisaatiomyönteisen lainsäädännön kannalta olennaista on, että varsinkin oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluva yhteiskunnan perustuslainsäädäntö on ajantasaisista. Toimialakohtaisessa lainsäädännössä puolestaan on perusteltua nojautua mahdollisimman laajasti tuohon yleislainsäädäntöön ja yleensä välttää poikkeuksia siitä.

Oikeuskansleri totesi laillisuusvalvonnassa painotetun hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti hallinnon asiakkaan ja viranomaisten tarjoamien palvelujen käyttäjän näkökulmaa, kuten käyttäjälle annettavan informaation merkitystä sekä tietojärjestelmien ja niihin perustuvan palveluprosessin käyttäjälähtöisyyttä. Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaratkaisuihin on tuotu esille yleisemminkin ihmiskehityksen ja asiakaslähtöisen, modernia palveluperiaatetta toteuttavan digitaalisen hallinnon toteuttamisessa keskeisiä lähtökoh-
tia (OKV/2791/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Lisäksi valtiovarainhallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi (automaattinen päätöksenteko verotus- ja tulliasioissa) (OKV/1628/21/2022), ks. s. 82
- Luonnos hallituksen esitykseksi nimikirjalain kumoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (nimikirjalain kumoaminen) (OKV/1625/21/2022), ks. s. 82

- Luonnos hallituksen esitykseksi valtion henkilöstölle etätyöstä johtuvissa olosuhteissa sattuneiden tapaturmien korvaamisesta (valtion henkilöstölle etätyöstä sattuneiden tapaturmien korvaamisesta) (OKV/1414/21/2022), ks. s. 83
- Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset (henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset) (OKV/69/21/2022), ks. s. 83
- Luonnos hallituksen esitykseksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (valtion virastojen aukioloaika- ja toimintajärjestelmien muuttaminen) (OKV/3489/21/2021), ks. s. 83
- Luonnos hallituksen esitykseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä (rahanpesulainsäädäntöä koskeva täydentävä hallituksen esitys) (OKV/3020/21/2022), ks. s. 84

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Palvelun käyttöehtojen ja palvelua koskevan tiedon käyttäjälähtöisyys

Oikeuskansleri saattoi valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon näkemyksensä Omaolo-palvelun suhteesta perustuslain säännöksen, joka koskee hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Oikeuskanslerin näke-

myksen mukaan palvelun käyttäjien oikeudet tulisi turvata palvelua koskevilla käyttäjälähtöisillä ja ymmärrettävillä käyttöehdoilla ja palvelusta annettavilla muilla tiedoilla.

Valtion omistama DigiFinland Oy tuottaa sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tekemänsä toimeksiantosopimuksen perusteella itsehoitoon tarkoitettua Omaolo-palvelua kunnille ja kuntayhtymille. Yhtiö toimii palvelun kehittäjänä, ylläpitäjänä ja levittäjänä.

Omaolo-palvelusta tai DigiFinland Oy:n tehtävästä palvelun tuottajana ei säädetä lainsäädännössä. Oikeuskansleri katsoi, että yhtiön tuottamassa Omaolo-palvelussa on erilaisia palvelun osia, joista ainakin osalla on kytkös perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin ja joiden hoitaminen tapahtuu julkisen ja yksityisen toiminnan välimaastossa. Julkinen valta voi perustuslaissa säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen riittävyyden turvaamista koskevan veloitteen täyttämisen lisäksi kannustaa ihmisiä omaehtoiseen itse- ja omahoitoon ilman, että kyseisessä toiminnassa itsestään selvästi olisi kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Julkisten palvelujen lisänä tai ohella tarjottavilla palveluilla ei saa missään tilanteessa kuitenkaan loukata palvelun käyttäjien oikeutta heille lain mukaan kuuluviin julkisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin.

Oikeuskanslerin mukaan palvelun käyttäjien oikeuksien turvaamiseksi on tärkeää, että käyttäjillä on tieto siitä, asioivatko he palvelua käyttessään yksityisen vai julkisen toimijan kanssa ja mikä on heidän oikeudellinen asemansa kulloisessakin tilanteessa. Tämän vuoksi Omaolo-palvelun käyttöehtojen ja palvelua koskevien ohjeiden on syytä täyttää hyvän hallinnon perusteiden asettamat vaatimukset niin, että palvelun käyttäjä saa niistä helposti ja ymmärrettävästi oikeudellisen asemansa ymmärtämiseksi tarpeelliset tiedot. Annettujen tietojen tulee olla sekä kielellisesti että sisällöllisesti ymmärrettävät.

Hyvän hallinnon perusteiden toteutuminen palvelun käyttäjien informoinnissa edesauttaa ja toteuttaa myös EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa säädettyjen henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyteen ja rekisteröidyn tiedonsaantioikeuksiin liittyvien velvoitteiden ja oikeuksien toteutumista (OKV/2674/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Valtion virka-ansiomerkkihakemusten käsittelyn järjestäminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn taloudellisia toimeksiantosuhteita järjestäessään.

Kantelija oli tehnyt virka-ansiomerkkien talennus- ja tarkistustyötä noin 14 vuoden aikana suullisen toimeksiantosuhteen perusteella, kunnes valtiovarainministeriö irtisanoi sopimuksen. Sopimussuhteeseen ryhtymisestä tai sen päättämisestä ei ollut missään vaiheessa tehty kirjallista päätöstä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka laki ei suoraan velvoittaisikaan tekemään kantelussa tarkoitettua kaltaista järjestelystä hallintopäätöstä tai kirjallista sopimusta, olisi tällaisten tekeminen hyvän hallinnon vaatimusten sekä julkishallinnon kanssa solmitun oikeussuhteen osapuolena olevan yksityisen henkilön oikeuksien ja luottamuksen suojan turvaamisen näkökulmasta perusteltua (OKV/1539/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

VEROHALLINTO

Ohjeistus tulorekisteri-ilmoittamisessa

Kantelun mukaan Verohallinto oli tietojärjestelmäsuunnittelussaan laiminlyönyt tulojen asianmukai-

sen käsittelyn tulotietojen keräilyssä, veroilmoituksessa ja verotuksen käsittelyssä.

Selvityksen perusteella asiassa ei ilmennyt Verohallinnon lainvastaista tai muutoin virheellistä menettelyä. Verohallinto pahoitteli kuitenkin selvityksessään sitä, ettei yleinen ohjeistus työnantajille tulorekisteri-ilmoittamisessa ollut sellaista, että työnantaja olisi osannut ilmoittaa tiedot alun perin oikein. Tästä oli aiheutunut verovelvolliselle vaivaa sekä hallinnolle lisää työtä.

Apulaisoikeuskansleri pyysi Verohallintoa ilmoittamaan viimeistään 31.1.2023, onko työnantajille annettua ohjeistusta tulorekisteri-ilmoittamisessa tarkennettu tai selkeytetty tai onko asiassa tehty joitakin muita korjaavia toimenpiteitä. Verohallinto lähetti päivitettyt ohjeet tiedoksi 10.1.2023 (OKV/2136/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

DIGI- JA VÄESTÖTIEOVIRASTO

Menettely asiakirjapyyntöä käsittelyssä

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Digi- ja väestötietoviraston huomiota huolellisuuteen asiakirjapyyntöjen käsittelyssä.

Kantelija oli lähettänyt Digi- ja väestötietovirastoon asiakirjapyyntöä, johon oli vastattu. Kantelija oli tämän jälkeen lähettänyt vielä uuden asiakirjapyyntöä. Se oli kuitenkin jäänyt epähuomiossa kirjaamatta ja sen vuoksi vastaamatta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että Digi- ja väestötietovirasto oli laiminlyödessään vastaamisen kantelijan lähettämään asiakirjapyyntöön menetelty julkisuuslaissa säädettyjen asiakirjapyyntöjen käsittelyä koskevien säännösten vastaisesti. Saadun selvityksen mukaan vastaamatta jääminen oli aiheutunut huolimattomuudesta

(OKV/242/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Asiakirjapyyntöä käsittelyä hyvinvointialueella

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti hyvinvointialueen kuntayhtymän strategijahtajan ja viestintäjohtajan huomiota julkisuuslain säännöksiin, jotka velvoittavat viranomaista käsittelemään asiakirjapyyntöä lain mukaisesti. Viranhaltijat olivat kieltäytyneet antamasta asiakirjaa, mutta he eivät antaneet pyytäjälle tietoa siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjan pyytäjältä olisi tullut tiedustella tätä ja antaa myös tieto käsittelyyn liittyvistä maksuista.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli asiakirjan pyytäjälle ei anneta asiasta valituskelpoista päätöstä, hänellä ei ole mahdollisuutta saattaa kysymystä asiakirjan julkisuudesta muutoksenhakutuomioistuimen arvioitavaksi. Kysymys oli siten asiakirjan pyytäjän oikeusturvan toteutumisesta (OKV/1631/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Sukupuolikiintiöiden soveltaminen nuorisoneuvoston edustukseen toimialalautakunnissa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Helsingin kaupunginhallituksen huomiota perustuslain ja tasa-arvolain yhdenvertaisuutta, sukupuolten tasa-arvoa sekä syrjinnän kieltoa koskevien säännösten noudattamiseen nuorisoneuvoston valitessa edustajiaan kaupungin toimialalautakuntiin. Hän kiinnitti lisäksi kaupunginhallituksen huomiota kuntalaissa ja nuo-

risolaissa säädettyihin vaatimuksiin nuorten ja heidän vaikuttajaryhmänään toimivan nuorisoneuvoston asianmukaisesta kuulemisesta nuorten asioita koskevassa päätöksenteossa.

Kaupunginhallitus oli edellyttänyt nuorisoneuvostoa valitsemaan keskuudestaan kolme edustajaa kuhunkin kaupungin toimialalautakuntaan siten, että kolmesta edustajasta molempia sukupuolia tulee olla vähintään yksi. Kyseiset sukupuolikiintiöt olivat johtaneet siihen, että nuorisoneuvoston lautakuntaedustajien valinnasta toimitetussa vaalissa eniten ääniä saaneet eivät olleet tulleet valituksi kyseiseen tehtävään äänimääränsä perusteella.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kuntalain ja sen esitöiden nojalla nuorisoneuvoston jäsenten valintaan, kokoonpanoon tai muuhunkaan neuvoston toimintaan ei sovelleta tasa-arvolaisissa tarkoitettua sukupuolikiintiötä. Näin ollen sukupuolikiintiöitä ei ole perusteltua edellyttää myöskään silloin, kun nuorisoneuvosto asettaa ja valitsee keskuudestaan edustajat kaupungin toimialalautakuntiin.

Nuorisoneuvoston jäsenet ja lautakuntien edustajiksi pyrkineet henkilöt olivat sukupuolikiintiöiden soveltamisen vaikutuksesta tosiasiallisesti joutuneet epäedulliseen asemaan sukupuolensa perusteella. Kyse on näin ollen ollut tasa-arvolaisissa tarkoitettua välillisestä syrjinnästä. Kiintiöiden soveltamista voidaan pitää ongelmallisena myös eri sukupuoli-identiteettejä ja sukupuolen ilmaisuja edustavien henkilöiden kannalta.

Kaupunginhallituksen olisi päätöksenteossaan tullut antaa merkitystä myös hallinnon oikeusperiaatteisiin keskeisesti kuuluvalla suhteellisuusperiaatteella. Kun otetaan huomioon tasa-arvolain tavoitteet ja päämäärä estää ja ennaltaehkäistä sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää, ei kyseisten sukupuolikiintiöiden ollut katsottava toteuttavan näitä tavoitteita eikä olevan oikeassa suhteessa kyseisiin päämääriin nähden (OKV/208/10/2021; ratkaisi-

jana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Oikaisuvaatimuksen käsittely

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kuhmoisten kunnanhallituksen huomiota siihen, että sen olisi tullut käsitellä kantelijan oikaisuvaatimus kuntalain ja hallintolain mukaisesti ja antaa kantelijalle asiassa perusteltu ja muutoksenhakukelpoinen päätös.

Kunnanhallituksen pöytäkirjan mukaan kantelijan kunnanhallitukselle osoittama kirjelmä oli merkitty tiedoksi. Kunnanhallitus oli todennut, ettei asia aiheuta toimenpiteitä. Kunnanhallituksen menettelyvirheen vuoksi kantelija ei ollut saanut oikaisuvaatimukseensa muutoksenhakukelpoista päätöstä, eikä hänellä näin ollen ole ollut halutesaan mahdollisuutta saattaa asiaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen pyysi kunnanhallitusta ilmoittamaan 31.1.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kantelijan oikaisuvaatimuksen asianmukaiseksi käsittelemiseksi ja toimittamaan nähtäväksi asiassa mahdollisesti siihen mennessä tehdyn ratkaisun. Kuhmoisten kunnanhallitus ilmoitti 18.1.2023 toimenpiteistään asiassa sekä lähetti 7.2.2023 tekemänsä päätöksen oikaisuvaatimuksen tutkimatta jättämisestä tiedoksi (OKV/3036/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Tietopyynnön käsittelyn määräajat

Apulaisoikeuskansleri saattoi tietopyyntöjen käsittelyn viivytyksettömän käsittelyn tärkeystä esittämänsä näkökohdat Porin kaupungin tietoon. Kaupunki oli jättänyt vastaamatta julkisuuslain mukaisessa määräajassa kantelijan kolmeen tietopyyntöön.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että yleisön tiedonsaanti kunnallisesta päätöksenteosta ja yhteiskunnallisesti merkityksellisistä asioista on tärkeä osa oikeusvaltion perustaa ja yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista. Kunnallisten viranomaisten tulee pyrkiä toiminnassaan mahdollisimman hyvin toteuttamaan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien oikeutta riittävään tiedonsaantiin. Tähän liittyy muun muassa julkisuuslain nimenomainen velvoite käsitellä tietopyyntö viivytystä siten, että pyydetty tieto annetaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon tai erityisissä olosuhteissa kuukauden kuluessa pyynnön saamisesta.

Asiassa ei ollut perusteita katsoa, että kaupunki olisi tietoisesti, tarkoituksellisesti ja säännönmukaisesti viivyttänyt tietopyyntöihin vastaamista lähelle laissa säädettyä takarajaa. Viivästymiset johtuivat paitsi inhimillisistä virheistä, myös asianhallintajärjestelmän puutteista ja menettelytapojen tehotomuudesta. Viivästymisistä annetun selvityksen perusteella oli pääteltävissä, että kaupungin tiedonhallintatavoissa ja menettelytapoja koskevassa ohjeistuksessa ja seurannassa oli ollut puutteellisuksia. Kaupunki oli jo kiinnittänyt puutteisiin ja tapahtuneisiin virheisiin huomiota kehittämällä menettelytapojaan ja tietojärjestelmiään sekä uudemalla ohjeistusta (OKV/2557/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Tietopyyntöön vastaaminen ja tiedonhallinnan järjestäminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kahden eri kaupungin (Rauman ja Tampereen kaupunki) huomiota julkisuuslain säännösten noudattamiseen tietopyyntöön vastaamisessa.

Tampereen kaupungilta oli kulunut tietopyyntöön vastaamiseen yli kaksi viikkoa ja Rauman kau-

pungilta lähes kuusi kuukautta. Kun Tampereen kaupunki oli kieltäytynyt luovuttamasta osaa kantelijan pyytämistä tiedoista, hänelle ei ollut annettu tietoa mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi tai tietoa käsittelystä perittävistä maksuista eikä häneltä ei ollut tiedusteltu, haluaisiko hän, että asia siirretään viranomaisen ratkaistavaksi. Rauman kaupunki puolestaan vastasi tietopyyntöön vasta apulaisoikeuskanslerin selvitysjä lausuntopyynnön vastaanottamisen jälkeen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Tampereen kaupungin huomiota myös kaupungin velvollisuuteen huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevat henkilöt ovat tietoisia julkisuuslain säännöksistä. Hän pyysi kaupunkia ilmoittamaan viimeistään 31.5.2022, mihin toimenpiteisiin se on tämän toteuttamiseksi ryhtynyt. Tampereen kaupunki ilmoitti, että palveluryhmälle, johon kantelun kohteena olleet viranhaltijat kuuluvat, on järjestetty yhteensä viisi tietopyyntö-koulutustilaisuutta, joissa käytiin läpi muun ohella oikeus saada julkisia asiakirjoja, tietopyynnön vireilletulo, vastausaika ja päätöksentekoprosessi kielteistä päätöstä tehtäessä.

Rauman kaupungin tapauksessa apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaupungin olisi aiheutta arvioida tiedonhallintajärjestelmänsä toimivuutta, ohjeiden ajantasaisuutta, koulutuksen riittävyyttä ja välineiden asianmukaisuutta. Hän pyysi kaupunkia ilmoittamaan tiedonhallintajärjestelmänsä kehittämiseen liittyvistä toimenpiteistään viimeistään 30.6.2022. Rauman kaupunki ilmoitti, että kantelulla ja sitä seuranneella selvityspyynnöllä oli ollut merkitys kaupungin uuden, vuonna 2021 käyttöön otetun asianhallintajärjestelmän järjestelmäkehittämisessä ja toimintamallien luomisessa. Toimeksiantoja ei enää lähetetä sähköpostilla vaan asianhallintajärjestelmän kautta, jolloin toimeksiannon saaneen henkilön on mahdollista seurata toimeksiannon määräpäivää. Lisäksi Rauman kaupungissa oli järjestetty asiaan liittyviä

koulutuksia keväällä 2022 sekä suunniteltu uuden koulutuksen järjestämistä (OKV/2885/10/2021 ja OKV/228/10/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

Tiedusteluun vastaamisen joutuisuus

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Puolangan kunnan huomiota velvollisuuteen vastata tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa. Kantelijan kysymyksiin vastaaminen oli kestänyt kunnalta kantelussa tarjotussa asiassa lähes puoli vuotta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viranomaisella on velvollisuus vastata asiallisiin, selkeisiin ja riittävästi yksilöityihin toimivaltaansa kuuluiin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Tiedustelun ja siihen vastaamisen arviointi edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Oleellista on, ettei kysyjä jää epä tietoiseksi siitä, ollaanko hänelle vastaamassa vai ei. Kysymysten ja tiedustelujen suuri määrä ei sellaisenaan ole hyväksyttävä perustelu vastaamisen kohtuuttomalle viipymiselle. Viranomaisen velvollisuutena on huolehtia hallintonsa järjestämisestä siten, että laissa säädettyistä tehtävistä ja velvollisuuksista voidaan suoriutua. Kunnan on siten huolehdittava siitä, että sille saapuvat tiedustelut ja kysymykset ohjautuvat oikeiden henkilöiden vastattaviksi, että kysymyksiin ja tiedusteluihin vastataan kohtuullisessa ajassa ja että sen palveluksessa olevat tuntevat hyvää hallintoa koskevan sääntelyn (OKV/471/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Asianosaisesteellisyys varahenkilön nimeämisessä

Apulaisoikeuskansleri toi Tampereen kaupungin ja rakennuttamisjohtajan tietoon näkemyksensä kuntalain ja hallintolain esteellisyyttä ja muutok-

senhakua koskevasta hyvän hallinnon mukaisesta soveltamisesta.

Satamapäällikön virkasuhteen tultua irtisano- tuksi rakennuttamisjohtaja oli viranhaltijapäätök- sellään päättänyt nimetä itsensä satamapäällikön 1. varahenkilöksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan rakennuttamisjohtajalla oli sinänsä ollut toiminta- sääntöön perustuva toimivalta tehdä päätös.

Selvityksen perusteella rakennuttamisjoh- taja olisi hoitanut satamapäällikölle kuuluvia teh- täviä kaupungin hallinnon organisaatorakenteen perusteella ilman kyseistä päätöksentekoaakin. Apu- laisoikeuskansleri katsoi, että kyseisellä viranhalti- japäätöksellä rakennuttamisjohtajasta oli tullut muodollisesti ja käytännössä satamapäällikön sijai- nen. Kyseessä oli ollut henkilöstöasia, jossa raken- nuttamisjohtaja oli ollut itse paitsi päätöksentekijä myös hallintolain tarkoittamassa mielessä asian- osainen. Viransijaisuudesta päättäminen oli tarkoit- tanut muuta kuin puhdasta henkilöstöhallinnollista järjestelyä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että rakennut- tamisjohtaja oli ollut kyseisessä henkilöstöasias- sa koskevassa päätöksenteossa hallintolain tarkoitta- malla tavalla asianosaisesteellinen, koska kantelun kohteena olevassa päätöksenteossa sekä päätöksen kohde että tekijä oli ollut rakennuttamisjohtaja viranhaltijana. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kat- soi, että kysymyksessä ei ollut ollut myöskään vain kuntalaissa tarkoitettua valmistelua tai täytäntöön- panoa koskeva päätös, jonka vuoksi henkilöstöasias- sa koskeneeseen päätökseen olisi tullut liittää lainmu- kaiset muutoksenhakuohjeet. Apulaisoikeuskans-lerin mukaan asia oli ollut kuitenkin oikeudelli- sesti tulkinnanvarainen, minkä vuoksi hän katsoi laillisuusvalvonnallisesti riittäväksi toimenpiteeksi tuoda kaupungin ja rakennuttamisjohtajan tietoon näkemyksensä asiassa (OKV/2905/10/2020; rat- kaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Salon kaupungin huomiota siihen, että kaikkien työntekijöiden tulee saada yhteistoimintamenettelyjä koskevat tiedot sekä muut työhön ja työn tekemiseen liittyvät tiedot käyttöönsä siten, että työntekijöiden yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu voidaan turvata.

Kantelun mukaan Salon kaupunki ei ole tosiasiallisesti mahdollistanut maatalouslomittajien sähköistä osallistumista yhteistoimintatilaisuuksiin, yhteistoimintamenettelyyn ja sen etenemisen seurantaan, koska lomittajilla ei ole käytössään työnantajan älypuhelin tai tietokonetta. Useimmilla muilla Salon työntekijöillä on mahdollisuus sähköiseen osallistumiseen työnantajan välineillä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen pyysi Salon kaupunkia ilmoittamaan 28.4.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asiassa (OKV/2865/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Kiinteistöinventoinnin teettäminen

Humppilan kunnan antamaa mittaustehtävää suorittava yksityinen yritys oli tehnyt rakennuksien mittauksia maatilan pihapiirissä kiinteistötietokannan päivitystyötä varten.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan kunnan hankkiessa palveluja yksityisiltä yrityksiltä tulisi hankintasopimuksissa yksilöidä hankinnan kohde tarkkarajaisesti. Samalla tulisi sopia yksityisen yrityksen toiminnan menettelytavoista siten, että toiminnan tekninen ja avustava luonne ilmenee selkeästi ja kotirauhan piiri tulee huomioiduksi. Asiassa ei kuitenkaan ilmennyt Humppilan kunnan lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laimin-

lyöntiä (OKV/2734/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Menettely pääomallainan myöntämisessä

Apulaisoikeuskansleri saattoi Loviisan kaupunginhallituksen tietoon käsityksensä siitä, että sopimus pääomallainasta olisi tullut tehdä kirjallisesti.

Kaupunginhallitus päätti myöntää kaupungin omistamalle tytäryhtiölle pääomallainan. Osakeyhtiölain mukaan sopimus pääomallainasta on tehtävä kirjallisesti. Kaupunginhallituksen myöntämästä pääomallainasta ei kuitenkaan laadittu erillistä lainasopimusta, vaan se maksettiin selvityksen mukaan kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen päätösten pohjalta (OKV/3402/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Menettely yhteydenottoihin vastaamisessa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Pornaisten kunnanjohtajan ja teknisen johtajan tietoon hyvää hallintotapaa koskevan näkemyksensä kuntalaisen viesteihin vastaamisessa.

Kantelija oli ollut yhteydessä kaupungin viranhaltijoihin eri viestivälinein. Tekninen johtaja oli vastannut kantelijan kantelussaan mainitsemaan ensimmäiseen sähköpostiviestiin, mutta kantelija ei ollut ollut vastaukseen tyytyväinen. Kantelija oli lähettänyt samaan aiheeseen liittyvän uuden viestin, jossa hän oli esittänyt arvostelua ja yleisluonteisia kysymyksiä. Kolmannen viestin kantelija oli lähettänyt kunnanjohtajalle ja tiedoksi tekniselle johtajalle. Tässä viestissä hän arvosteli teknisen johtajan menettelyä ja esitti näkemyksensä, että kunnan tulisi selvittää hänen asiaansa. Kunnanjohtaja

ja tekninen johtaja olivat yhdessä keskustelleet kantelijan viimeisimmästä viestistä ja päätyneet siihen, ettei siihen ollut tarpeen vastata.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei hänellä ollut oikeudellisia perusteita todeta, että kunnanjohtaja tai tekninen johtaja olisivat menettelleet lainvastaisesti jättäessään vastaamatta kantelijan osin tulkinnanvaraisiin yhteydenottoihin. Ne olivat apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan tulkitta-

vissa lähinnä tyytymättömyydenilmaisuuksi. Kuitenkin hyvää hallintotapaa olisi paremmin vastannut se, että myös kantelijan toiseen ja kolmanteen viestiin olisi vastattu edes lyhyesti. Hän totesi, että sähköpostitse annettu vastaus on myös mahdollista jälkeensä todentaa, mikä osaltaan vahvistaa myös viranhaltijoiden omaa oikeusturvaa (OKV/467/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Anu Rätty).

OPETUS- JA KULTTUURIHALLINTO

Lausuntoja

Opetus- ja kulttuurihallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvoston valvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta (arkistolaista ja Kansallisarkistosta) (OKV/1069/21/2022), ks. s. 84
- Luonnos hallituksen esitykseksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus) (OKV/386/21/2022), ks. s. 84

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Koulujen terveysturvallisuus-ohjeiden toimivuuden seuranta koronavirusepidemian aikana

Oikeuskansleri arvioi ratkaisussaan, onko perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen terveysturvallisuustoimia koskevien ohjeiden ja suositusten (terveysturvallisuusohjeet) toimivuuden ja vaikuttavuuden seuranta järjestetty koronavirusepidemian aikana lapsen oikeuksien toteutumisen edellyttämällä tavalla. Oikeuskansleri otti asian tutkittavaksi omana aloitteenaan, kun asiassa nousi

esille huolia alkusyksyllä 2021 tehdyissä kanteluissa ja kansalaiskirjoituksissa.

Selvityksistä ilmeni, että koronavirusepidemian aikana annettuja terveysturvallisuusohjeita on noudatettu peruskouluissa ja toisen asteen oppilaitoksissa hyvin eikä suuria epäkohtia ole havaittu. Vanhempien luottamus koulujen ja oppilaitosten toimintatapoihin on säilynyt korkeana, kun taas opettajien näkemyksissä esimerkiksi ohjeiden selkeydestä on esiintynyt hajontaa.

Oikeuskansleri piti tärkeänä, että kouluja ja oppilaitoksia koskevien terveysturvallisuusohjeiden valmistelussa ja eri vastuuviranomaisten välisessä yhteistyössä pyritään varmistamaan paitsi ohjeiden ajantasaisuus, myös niiden selkeys, ymmärrettävyys ja konkreettinen noudattamismahdollisuus käytännön opetustyössä.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota terveysturvallisuusohjeiden noudattamisen yhteydessä mahdollisesti havaittavien ongelmakohtien nopeaan ratkaisemiseen ja kannusti eri viranomaisia valvomaan niiden noudattamista toimivaltuuksiensa rajoissa ja tähän mennessä muodostuneiden hyvien käytänteiden valossa. Lisäksi koulutuksen järjestäjien tulisi muun muassa ilmanvaihtoon liittyvissä järjestelyissä toimia laajassa yhteistyössä eri alojen asiantuntijoiden kanssa.

Oikeuskansleri katsoi, että terveysturvallisuustoimia koskevien ohjeiden ja suositusten toimivuudessa ja vaikuttavuuden seurannassa on kyse painavien perusoikeuksien suojaamisesta, ja kou-

lutussektorin taloudellisten resurssien riittävyys tulisi pyrkiä turvaamaan jatkossakin. Päätöksessä korostettiin lisäksi lapsivaikutusten arvioinnin tärkeyttä mukaan lukien talousarviopäätökset (OKV/2733/70/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Heli Honkapää).

YLIOPISTO

Yliopiston hallituksen puheenjohtajiston valintamenettely

Oikeuskansleri saattoi Oulun yliopiston hallituksen ja rehtorin tietoon käsityksensä yliopistolain, yliopiston johtosäännön, yliopiston hallituksen työjärjestyksen sekä hallintolain ja julkisuuslain soveltamisesta yliopiston hallituksen puheenjohtajiston valinnassa ja tähän liittyvässä esittelymenettelyssä. Oikeuskansleri kehotti yliopistoa sisällyttämään johtosääntöonsä tarkemmat määräykset esittelymenettelystä.

Kantelussa arvosteltiin yliopiston hallituksen menettelyä sen valitessa hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vuoden 2020 alusta alkaneelle toimikaudelle jo joulukuun 2019 kokouksessaan tammikuussa 2020 pidettävän kokouksen sijasta. Hallituksen työjärjestyksen mukaan uusi puheenjohtajisto olisi tullut valita 31.12.2019 päättyvää puheenjohtajakautta seuraavassa hallituksen kokouksessa. Kantelussa arvosteltiin myös asian esittelymenettelyä.

Oikeuskanslerin mukaan yliopistolaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä hallituksen puheenjohtajiston valinta-ajankohdasta. Yliopiston hallituksen ei näin ollen voitu katsoa toimineen yliopistolain vastaisesti valitessaan vuoden 2020 alusta toimikautensa aloittavat/aloitaneet puheenjohtajat joulukuun 2019 kokouksessaan tammikuussa 2020 pidettävän kokouksen sijasta. Yliopiston hallitus oli kuitenkin toiminut työjärjestyksensä vastaisesti.

Oikeuskansleri totesi lisäksi, että muun muassa hyvän hallinnon periaatteet huomioon ottaen uusien puheenjohtajien valinta olisi ollut oikeudellisesti perusteltua ja asianmukaisempaa tehdä niiden hallituksen jäsenten toimesta, jotka olivat hallituksen jäseninä vuoden 2020 alusta alkaneella puheenjohtajien toimikaudella.

Oikeuskansleri toi päätöksessään lisäksi esille useita huomioita muun muassa hallituksen päätöksentekoon liittyneen esittelymenettelyn puutteista ja kokouspöytäkirjan epäselvyyksistä (OKV/2933/10/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Koulun järjestyssääntöjen noudattaminen

Apulaisoikeuskanslerin mukaan helsinkiläisen koulun vararehtori menetteli väärin kaataessaan oppilaiden energiajuomat pois. Apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä vararehtori myönsi menettelleensä virheellisesti. Ratkaisu lähetettiin tiedoksi vararehtorille.

Perusopetuslain mukaan opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa sovellettavat järjestyssäännökset, joilla edistetään koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista sekä kouluyhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Opetushallituksen ohjeistuksen mukaan koulun järjestyssäännöissä on mahdollista antaa suosituksia, ettei kouluun tuotaisi arvoesineitä, makeisia ja energiajuomia. Järjestyssäännöistä tulee käydä ilmi, mitkä osat niistä ovat lainsäädäntöön perustuvia velvoittavia säännöksiä ja määräyksiä ja mitkä suosituksia.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että perusopetuslain mukaan rehtorilla tai koulun opettajalla on yhdessä tai erikseen oikeus työpäivän aikana

ottaa haltuunsa oppilaalta laissa tarkoitettu kielletty esine tai aine tai sellainen esine tai aine, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista. Tämä tulee kuitenkin luovuttaa oppilaalle oppitunnin tai koulun tilaisuuden päättymisen jälkeen. Jos on todennäköistä, että

häirintä oppitunnin jälkeen jatkuu, häirintään käytetty esine tai aine tulee luovuttaa oppilaalle viimeistään työpäivän päättyessä (OKV/1346/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

MAA- JA METSÄTALOUSHALLINTO

Lausuntoja

Ilmastomuutoksen sopeutumis-suunnitelma

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon työryhmän luonnoksesta kansalliseksi ilmastomuutoksen sopeutumis suunnitelmaksi 2030. Hän piti luonnoksessa käsiteltyjä asioita perusteltuina, mutta pyysi kiinnittämään jatkovalmistelussa huomiota vielä joihinkin lausunnossaan esittämiinsä näkökulmiin.

Suunnitelmaluonnoksen valmistelussa oli otettu mahdollisuuksien mukaan huomioon 1.7.2022 voimaan tulleen uuden ilmastolain vaatimukset. Apulaisoikeuskansleri piti tätä toivottavana ja perusteltuna lähtökohtana perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen sekä hallinnon tulevaisuusorientoitumisen ja kokonaisvaltaisesti yhteiskunnallisen resilienssin näkökulmasta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan jatkovalmistelussa on tarpeellista arvioida ilmastomuutoksen mahdollisesti tulevaisuudessa aiheuttamia vaikutuksia ja seurauksia kansalliseen hallintoon ja viranomaisten toimintaedellytyksiin selviytyä muun muassa ilmastopakolaisuuden aiheuttamista haasteista. Lisäksi seuraus- ja vaikutusarviointia olisi oleellista arvioida myös oikeudenhoidon näkökulmasta. Oikeusturvamekanismimme ympäristö- ja ilmastoasioissa ei anna oikeusturvaa viivytyksettä. Apulaisoikeuskansleri on joutunut kiinnittämään huomiota muun muassa ympäristöasioiden, kaava-asioiden ja lupa-asioiden kokonaiskäsitteilyaikoihin viranomaisessa ja hallinto-oikeudessa sekä ympä-

ristö- ja rakennusvalvonnassa ilmenneisiin puutteisiin riittävän tehokkaiisiin, aktiivisiin ja oikea-aikaisiin valvontatoimenpiteisiin ryhtymisessä.

Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen toimenpiteiden hyväksyttävyyden kannalta laajalla osallistumisella on olennainen merkitys. Kansanvaltan kannalta tulevien sukupolvien ihmisten osallistumis- ja osallistamisoikeuksien huomioon ottaminen sopeutumis suunnitelman arvioinnissa olisi merkityksellistä, koska ilmastolain suunnittelujärjestelmä osaltaan lakisääteisenä mekanismina turvaa nykyisten sukupolvien huolenpitovelvoitetta, joka kohdistuu tuleviin sukupolviin. Tulevien sukupolvien tarpeet on nimenomaisesti todettu ympäristöperusoikeuden kontekstissa, mutta tarpeet liittyvät myös muihin perusoikeuksiin (OKV/2275/21/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Kansallinen metsästrategia

Oikeuskanslerin lausunnon mukaan perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään sekä perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluu julkisen vallan velvoite suojata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja turvata niiden toteutumisen edellytykset. Tämän katsotaan yhä konkreettisemmin ja vakiintuneemmin sisältävän julkisen vallan velvoitteen riittävän tehokkaasti torjua ja hillitä ilmastomuutosta vähentämällä kasvihuonekaasujen päästöjä sekä pyrkimällä riittävän nopeasti hiilineutraaliksi tai hiilnegatiiviseksi.

Lausunnon mukaan strategialuonnoksessa oli asianmukaisesti todettu, että vastuullinen toiminta edellyttää entistä vahvemmin ennakointia, erilaisen tavoitteiden yhteensovittamista mutta myös arvopohjaisia valintoja eri päätöksenteon tasoilla. Metsäsektori on keskeisessä roolissa energiaomavaraisuuden turvaamisessa ja pidemmän aikavälin vihreässä siirtymässä. Suomen pyrkiessä hiili-neutraalisuuteen on metsien merkitys hiilinielujen ja -varastojen vahvistamisessa suuri.

Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, oikeus terveelliseen ympäristöön sekä ympäristöä koskevaan päätöksentekoon osallistumisen laajat mahdollisuudet ja tehokkaat osallistumisoikeudet ovat painoarvoltaan vahvistuvia perus- ja ihmisoikeuksia. Lausunnon mukaan strategialuonnoksessa esitetyt tavoitteet ja niihin pääsemisen konkreettiset keinot oli lueteltu asianmukaisesti kärkihankkeiden listauksessa (OKV/2463/21/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Lisäksi maa- ja metsätaloushallintoa koskien on annettu seuraava valtioneuvostovalvontaan liittyvä lausunto:

- Luonnos hallituksen esitykseksi eläinten hyvinvoinnista ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (eläinten hyvinvointi) (OKV/3002/21/2021), ks. s. 85

Ratkaisuja

METSÄHALLITUS

Maksuttomien metsästyslupien myöntäminen

Oikeuskansleri kiinnitti Metsähallituksen huomiota metsästyslain tulkintaan metsästyslain perusteella myönnettävien maksuttomien niin sanot-

tujen sidosryhmälupien myöntämiskäytännössä. Oikeuskansleri saattoi Metsähallituksen tietoon esittämänsä yleiset käsityksensä metsästyslupien myöntämiskäytännössä metsästyksen valvontaa tai riistanhoitoa suorittavalle henkilölle ja Metsähallituksen johtajatehtävissä oleville henkilöille. Lisäksi oikeuskansleri saattoi maa- ja metsätalousministeriön ja Metsähallituksen tietoon esittämänsä käsityksen tarpeesta selvittää metsästyslain perusteella myönnettävien maksuttomien tai alennetulla maksulla myönnettävien metsästyslupien verotuksellinen asema. Hän pyysi ilmoittamaan 2.6.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin ja missä aikataulussa asioissa aiotaan ryhtyä (OKV/1225/10/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

MAANMITTAUSLAITOS

Lainhuutohakemuksen käsittely kesti viisi vuotta

Apulaisoikeuskansleri antoi Maanmittauslaitokselle huomautuksen asian viivytyksetöntä käsittelyä koskevien säännösten vastaisesta menettelystä. Hän kiinnitti Maanmittauslaitoksen huomiota lisäksi viivytyksettömään vastaamiseen asiakkaan tiedusteluihin ja yhteydenottoihin sekä palveluperiaatetta ja neuvontaa koskevien hallintolain säännösten noudattamiseen.

Hakijan lainhuutohakemuksen käsittely Maanmittauslaitoksessa oli kestänyt hieman yli viisi vuotta. Kantelijat eivät olleet myöskään aina saaneet vastausta asian käsittelyvaihetta koskeviin tiedusteluihinsa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Maanmittauslaitoksen antamasta selvityksestä ei ilmennyt hyväksyttävää perustetta hakemuksen huomattavan pitkälle käsittelyajalle. Hyväksyttävänä perusteena ei voitu pitää sitä, että asiassa oli haluttu saada aikaan

asiakkaan kannalta myönteinen lopputulos ja että asiakkaat olivat toimineet aktiivisesti asian selvittämiseksi. Apulaisoikeuskansleri piti lainhuudon hakijan kannalta erittäin tärkeänä sitä, että vaikeaanakin lainhuudatusasiaan hankitaan saatavilla oleva selvitys mahdollisimman joutuisasti ja asia ratkaistaan ilman aiheetonta viivytystä. Ratkaisun jälkeen hakijalla on heti mahdollisuus käyttää tarvittaessa säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja

ja saada näin ollen asiansa oikeellisuus uudestaan arvioitavaksi muutoksenhakuasteissa.

Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että Maanmittauslaitoksen olisi tullut pyrkiä vastaamaan asian käsittelyvaihetta koskeviin tiedusteluihin siitä huolimatta, että asia oli ollut erityisen hankala, eikä varmaa arviota asian ratkaisuaikajankohdasta ole ollut antaa (OKV/759/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄHALLINTO

Lausuntoja

Liikenne- ja viestintähallintoa koskien on annettu seuraava valtioneuvostovalvontaan liittyvä lausunto:

- Luonnos hallituksen esitykseksi eurooppalaisen Galileo-satelliittipaikannusjärjestelmän julkisesti säänneltyyn palveluun (PRS) liittyvän kansallisen lainsäädännön uudistamisesta sekä tietoyhteiskuntamaksun korottamisesta (Eurooppalaisen Galileo-satelliittipaikannusjärjestelmän julkisesti säännelty palvelu (PRS)) (OKV/1289/21/2022), ks. s. [85](#)

TYÖ- JA ELINKEINOHALLINTO

Työ- ja elinkeinohallinnon toimialalla kanteluihin annetut seuraamusratkaisut koskivat työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) sekä Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyä. Hallinnonalaa koskevia valtioneuvostovalvontaan liittyviä lausuntoja annettiin kymmenen.

Ilmastolain mukaista pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa koskevaan kanteluun antamassaan vastauksessa oikeuskansleri piti tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman uuden ilmastolain säännösten mukaisesti siten, että se hyväksytään viimeistään vuoden 2025 loppuun mennessä. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota asian merkityksellisyyteen ympäristöperusoikeuden ja EU:n ilmastolainsäädännön täytäntöönpanon näkökulmasta.

TE-toimistoja koskevissa kanteluissa arvosteltiin useimmiten kantelijalle annettua kielteistä työvoimapoliittista lausuntoa. Lisäksi arvosteltiin lausuntoantomenettelyä sekä asiointia TE-toimistossa. Työvoimapoliittinen lausunto on työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävä. Kantelijoita ohjattiin hakemaan muutosta työttömyysetuuden maksajan työvoimapoliittisen lausunnon perusteella antamaan päätökseen. Selvitettyäksi oteretuissa kanteluissa oli aihetta epäillä virheellistä menettelyä, siinä miten asiaa oli käsitelty TE-toimistossa.

Annetuissa ratkaisuissa on ollut toistuvasti esillä hyvän hallinnon periaatteiden tehokas toteutumi-

nen TE-toimistojen toiminnassa. TE-toimistojen käsittelemisissä asioissa on kysymys oikeudesta työttömyysturvaan ja perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulotuen turvaan työttömyyden aikana. Työttömyysturvaa koskevat asiat tulisi käsitellä perustuslain oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevan säännöksen mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

Ratkaisuissa on todettu korjattavaa hallinnon menettelyissä sekä puutteita ja virheitä työnhakijan neuvonnassa, asioiden selvittämisessä, työtarjouksen lähettämisessä, työkokeilua koskevan kielteisen ratkaisun perustelemisessa kirjallisesti, työvoimapoliittisten lausuntojen antamisessa ja perustelemisessä sekä asioiden asianmukaisessa ja huolellisessa käsittelyssä. Tällaiset virheet ovat omiaan vaarantamaan työnhakijan oikeusturvaa sekä oikeutta perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan. Mikäli työvoimapoliittisessa lausunnonnossa todetaan väärin perustein, että asiakkaalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, asian korjaaminen valitusteitse Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan päätöksen jälkeen vie aikaa. Työttömyysturva-asian puutteellinen selvittäminen tai puutteet työnhakijan neuvonnassa voivat virheellisen myönteisen työvoimapoliittisen lausunnon kautta johtaa myös työttömyysetuuden saajalle ongelmalliseen takaisinperintään.

Kanteluihin annetuissa ratkaisuissa kiinnitettiin ELY-keskuksen huomiota kielilain soveltami-

seen julkisissa hankinnoissa sekä saatettiin ELY-keskuksen tietoon hyvää hallintotapaa koskeva näkemys tiedusteluihin vastaamisessa. Patentti- ja rekisterihallituksen huomiota kiinnitettiin hallintolain säännösten noudattamiseen tiedusteluihin vastaamisessa sekä asioiden käsittelyssä.

Työ- ja elinkeinohallintoa koskevat lausunnotasiat käsittelivät muun muassa julkisia työvoima- ja yrityspalveluja (OKV/1361/21/2022 ja OKV/2655/22/2022), kotoutumisen edistämistä (OKV/1286/21/2022) ja kaivoslain muuttamista (OKV/770/21/2022). Katso s. 86 ja 95.

Lausuntoja

Työ- ja elinkeinohallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi työttömien opiskelua ja työttömyysturvaoikeutta koskevaksi lainsäädännöksi (työttömien opiskelu ja työttömyysturvaoikeus) (OKV/1426/21/2022), ks. s. 85
- Luonnos hallituksen esitykseksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä (julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) (OKV/1361/21/2022), ks. s. 86
- Luonnos hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (kotoutumisen edistäminen) (OKV/1286/21/2022), ks. s. 86
- Luonnos hallituksen esitykseksi kaivoslain muuttamisesta (kaivoslain muuttaminen) (OKV/770/21/2022), ks. s. 86
- Luonnos hallituksen esitykseksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu ja kotoutumisen edistäminen) (OKV/676/21/2022), ks. s. 87

- Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta (ulkomaalaislain 5 luvun muuttaminen) (OKV/270/21/2022), ks. s. 87
- Luonnos hallituksen esitykseksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta (julkinen työvoima- ja yrityspalvelu) (OKV/1051/21/2022), ks. s. 87

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Ilmastolain mukainen pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma

Oikeuskansleri piti tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman uuden ilmastolain säännösten mukaisesti siten, että se hyväksytään viimeistään vuoden 2025 loppuun mennessä. Kantelussa tuotiin esille, että työ- ja elinkeinoministeriö ei ole vielä antanut pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa alkuperäisen ilmastolain nojalla säädetyssä kymmenen vuoden määräajassa.

Ministeriön selvityksen perusteella pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman valmistelu ja sitä koskeva aikaraja on huomioitu ministeriön ilmasto- ja energiakysymyksiä koskevien selvitysten ja suunnitelmien valmisteluaiakatauluissa. Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman valmistelu on tarkoitus aloittaa ministeriössä seuraavan vaalikauden alkupuolella. Suunnitelman valmistelussa on tarkoitus ottaa huomioon muun muassa EU:n uuteen ilmastolaikiin perustuva yhteinen ilmastotavoite ja ilmastomuutosta koskeva ajantasainen tieteellinen tieto.

Oikeuskansleri kiinnitti vastauksessaan huomiota asian merkityksellisyyteen ympäristö-

perusoikeuden toteutumisen ja EU:n ilmasto-
lainsäädännön täytäntöönpanon näkökulmasta
(OKV/987/10/2022; ratkaisijana oikeuskansleri
Tuomas Pöysti ja esittelijänä Heli Honkapää).

TYÖ- JA ELINKEINOTOIMISTOT (TE-TOIMISTOT)

Työttömyysturva-asioiden käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Uudenmaan TE-
toimiston huomiota palvelun asianmukaisuutta ja
asian selvittämismahdollisuutta koskevien hallinto-
lain säännösten noudattamiseen.

Palveluntuottaja oli ilmoittanut TE-toimis-
toon kantelijan haasteista valmennuspalvelussa.
Kantelijan vastuuvirkailija oli tulkinut kantelijan
keskeyttäneen valmennuksen ja tehnyt kantelijal-
le selvityspyynnön. Kantelijalle oli annettu työttö-
myysetuuden määräajaisesti estävä työvoimapolii-
ttinen lausunto, jonka mukaan hän olisi keskeyttä-
nyt valmennuksen ilman pätevää syytä. Työvoima-
poliittinen lausunto oli uudelleen käsittelyn jälkeen
poistettu.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelijan
työttömyysturva-asiaa ei ollut käsitelty huolelli-
sesti ja asianmukaisesti eikä selvitetty riittävästi
ennen selvityspyynnön tekemistä ja työvoimapolii-
ttisen lausunnon antamista. Apulaisoikeuskansleri
totesi, että TE-toimisto oli käsitellessään kantelijan
työttömyysturva-asiaa laiminlyönyt hallintolaissa
säädetty palveluperiaatetta ja palvelun asianmu-
kaisuutta sekä asian selvittämistä koskevat veloit-
teensa (OKV/760/10/2021; ratkaisijana apulais-
oikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä
Irma Tolmunen).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Uuden-
maan TE-toimiston huomiota asioiden huolelli-

seen käsittelyyn. Hän saattoi lisäksi TE-toimiston
tietoon päätöksessään esittämänsä käsityksen viran-
omaisen neuvontavelvollisuuden asianmukaisesta
toteuttamisesta.

Kantelija oli ilmoittanut keskeyttävänsä työttö-
myysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot. Tuol-
loin kantelijalle oli annettu virheellinen myön-
teinen työvoimapoliittinen lausunto oikeudesta
työttömyysetuuteen. Myöhemmin hänelle oli
annettu uusi työvoimapoliittinen lausunto, jonka
mukaan hänellä ei päätoimisena opiskelijana ollut
oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän ei ollut
eronnut tai valmistunut opinnoistaan. Aiemman
lausunnon poistaminen oli johtanut kantelijan työ-
markkinatuen takaisinperintään.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi hallin-
non asianmukaisuuden edellyttävän asioiden huo-
lellista käsittelyä. Kantelijan asiaa ei ollut käsitelty
TE-toimistossa riittävän huolellisesti.

Lisäksi asiasta saadun selvityksen perusteella ei
ollut todettavissa TE-toimiston antaneen kanteli-
jalle asian käsittelyn yhteydessä riittävää neuvontaa
(OKV/748/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeus-
kanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä
Irma Tolmunen).

Työvoimapoliittisen lausunnon antaminen ja perusteleminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Pohjois-
Pohjanmaan TE-toimiston huomiota hyvän hal-
linnon vaatimuksiin työttömyysturva-asiaa käsi-
teltäessä ja saattoi sen tietoon työvoimapoliittisten
lausuntojen sisällöstä ja perustelemisesta esittä-
mänsä näkemykset.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen mu-
kaan työvoimapoliittinen lausunto on eräänlainen
työttömyysetuutta koskevaa päätöstä edeltävä sito-
va kannanotto, joka tosiasiallisesti sisältää ratkaisun
työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen ja jol-

la on keskeinen vaikutus asianosaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Kantelijalle annettu myönteinen työvoimapoliittinen lausunto oli ollut virheellinen. Hallinnon asianmukaisuus edellyttää asioiden huolellista käsittelyä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelijan asiaa ei ollut käsitelty TE-toimistossa riittävän huolellisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelijalle annettu toinen, kielteinen työvoimapoliittinen lausunto oli sisällöltään suppea, mikä vaikeutti sen ymmärrettävyyttä. Asianosaisen oikeusturvaa koskevat näkökohdat huomioon ottaen voidaan hänen näkemyksensä mukaan edellyttää, että työvoimapoliittiset lausunnot ovat ymmärrettäviä ja riittävästi perusteltuja.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että viranomaisen itsensä kannalta lausuntojen laatuun panostamisella voi ajatella olevan ainakin lähtökohtaisesti sellainen suotuista vaikutus, että perustelut vähentävät väärinymmärryksiä ja sitä kautta työhallinnon asiakkaiden tarpeettomia yhteydenottoja ja kanteluita. Lisäksi lausuntojen perusteleminen on omiaan ehkäisemään virheellisen lausuntojen mahdollisuutta, sillä kannanottoaan perustellessaan virkamies tulee samalla kontrolloineeksi sen oikeudellista kestävyyttä (OKV/2051/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Puutteellinen työvoimapoliittinen lausunto

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Hämeen TE-toimiston huomiota huolellisuuteen työttömyysturva-asian käsittelyssä ja työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa.

Kantelija oli ilmoittautunut palkkatukijakson jälkeen työttömäksi työnhakijaksi. Saadun selvityksen mukaan TE-toimisto ei ollut toimittanut tietoa

palkkatukityöstä työttömyyskassalle antamassaan työvoimapoliittisessa lausunnossa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen on oltava kaikissa asian käsittelyvaiheissa huolellinen hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon ja asian käsittelyn ja palvelun asianmukaisuutta koskevien periaatteiden mukaisesti. TE-toimiston työttömyyskassalle antama lausunto oli ollut puutteellinen. Työttömyyskassan pyynnöstä TE-toimisto oli antanut tarkentavan lausunnon, ja työttömyyskassa oli vielä myöhemmin pyytänyt täsmennystä lausuntoon. Kantelijan työttömyysturva-asiaa ei ollut käsitelty TE-toimistossa riittävän huolellisesti (OKV/1191/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Aktivointisuunnitelman laatiminen ja asiakkaan neuvonta

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Pirkanmaan TE-toimiston huomiota hallintolain edellyttämään asioiden asianmukaiseen ja huolelliseen käsittelyyn sekä aktivointisuunnitelman laatimista koskevien säännösten noudattamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan viranomaisen on käsiteltävä toimivaltaansa kuuluvat asiat asianmukaisesti ja huolellisesti. Tähän sisältyy asioiden ja asiakkaan kanssa käytyjen keskustelujen huolellinen kirjaaminen. Asiakasta koskevien tietojen ja tapaamisten sekä yhteydenottojen sisältöjen huolellinen kirjaaminen asiakastietojärjestelmään on ratkaisevan tärkeää hyvän hallinnon periaatteiden ja asiakkaan oikeusturvan kannalta.

Kantelijan aktivointisuunnitelman laatimistilaisuudesta tehdyt kirjaukset olivat niin puutteelliset, että kantelijalle mahdollisesti annettun ohjauksen ja neuvonnan sisältöä ei voitu niiden perusteella selvittää. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan asiaa ei ollut käsitelty asianmukaisesti ja huolellisesti (OKV/878/10/2021; ratkaisi-

jana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Asiakkaan neuvonta ja asian huolellinen käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kaakkois-Suomen TE-toimiston huomiota asioiden asianmukaiseen ja huolelliseen käsittelyyn sekä viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteuttamiseen hallintolain mukaisesti.

Kantelijan työnhaku oli katkennut, eikä hän ollut saanut sitä uudelleen voimaan useista yhteydenottoyrityksistään huolimatta.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan viranomaisen on kaikissa asian käsittelyvaiheissa oltava huolellinen hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon ja asian käsittelyn ja palvelun asianmukaisuutta koskevien periaatteiden mukaisesti. Hallintolaissa säädetyt hyvän hallinnon perusteet ja hallinnon asianmukaisuus edellyttävät, että viranomaisen antaman neuvonnan on oltava oikeasisältöistä ja selkeää.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että TE-toimisto ei ollut neuvonut kantelijaa asiainnissa hallintolaissa säädetyn neuvontavelvollisuuden mukaisesti eikä kantelijan asiaa ollut käsitelty asianmukaisesti ja riittävän huolellisesti (OKV/2459/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Menettely työkokeiluasiassa

Apulaisoikeuskansleri saattoi Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston tietoon käsityksensä työkokeilua koskevan kielteisen ratkaisun perustelemisesta työnhakijalle kirjallisesti.

Kantelija oli toimittanut TE-toimistoon hänen ja työkokeilun järjestäjän allekirjoittaman sopimuksen työkokeilun jatkamisesta. Kantelijalle oli soitettu asiasta ja samalla oli tehty määräaikaishaas-

tattelu sekä työllistymissuunnitelma. TE-toimisto oli katsonut, että työkokeilun jatkamiselle ei ollut perusteita. Kantelijalle oli puhelimitse kerrottu työkokeilun epäämisen perustelut.

TE-toimiston ratkaisuun työkokeiluun ohjaamista koskevassa asiassa ei voi hakea muutosta tai oikaisua. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tästä huolimatta hakijan tulee saada tietoonsa erityisesti kielteisen ratkaisun perustelut. Ratkaisun ja sen perustelujen saaminen kirjallisessa muodossa takaa sen, että ratkaisuun tyytymättömällä on tosiasialliset edellytykset saada tietoonsa ratkaisun perustelut, ja vaikka asiassa ei voisi hakea muutosta, hakijalla on mahdollisuus pyytää asian uudelleen käsittelyä hallintolain mukaisesti.

ELY-keskuksen lausunnon mukaan Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto oli kanteluasian käsittelyn yhteydessä todennut, että se on ottanut kehittämisen ja parantamisen kohteeksi työkokeilun epäämistä koskevan palveluprosessin (OKV/256/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Menettely työtarjouksen lähettämisessä

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston huomiota huolellisuuteen työtarjouksen lähettämisessä.

Kantelijan mukaan TE-toimiston työtarjous oli työtehtävään, johon kantelijalla ei ollut pätevyyttä tai aikaisempaa työkokemusta. Kantelijan mukaan työtarjousta ei ollut annettu hänelle lainkaan tiedoksi.

Työtarjous oli kantelijan oman alan työtä, joten tältä osin TE-toimisto oli menetellyt sille kuuluvan harkintavallan rajoissa. Työtarjousta ei kuitenkaan ollut toimitettu kantelijalle tiedoksi (OKV/2751/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anna-Maarit Pimiä).

ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS (ELY-KESKUS)

Menettely tiedusteluihin vastaamisessa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Lapin ELY-keskuksen tietoon hyvää hallintotapaa koskevan näkemyksensä asiakkaan viesteihin vastaamisessa.

Kantelija oli tiedustellut ELY-keskukselta saamen kielilain toteuttamista koskevia asioita. Kantelun mukaan hänen viestiinsä ei ollut vastattu.

Saadun selvityksen mukaan kantelijalle oli lähetetty useita viestejä ELY-keskusten keskitetystä asiakaspalvelukeskuksesta ja häneltä oli pyydetty lisätietoa asiassa. Kantelijan viimeiseen viestiin ei kuitenkaan ollut vastattu, koska ELY-keskuksen asiantuntijan harkinnan mukaan aiemmissa vastauksissa oli jo tullut esille se, mitä kantelijan tulisi tehdä, jotta asiassa voitaisiin edetä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei hänellä ollut oikeudellisia perusteita todeta, että ELY-keskus olisi menetellyt lainvastaisesti jättäessään vastaamatta kantelijan viimeiseen yhteydenottoon. Kuitenkin hyvää hallintotapaa olisi paremmin vastannut se, että myös tähän viestiin olisi vastattu edes lyhyesti, jolloin kantelija ei olisi jäänyt epätietoiseksi siitä, vieläkö hänen esiin tuomaansa asiaa käsitellään (OKV/530/10/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Kielilain soveltaminen saaristo- liikenteen avustusten myöntämisessä ja julkisissa hankinnoissa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Varsinais-Suomen ELY-keskuksen huomiota perustuslain, yhdenvertaisuuslain ja kielilain säännösten noudattamiseen

Inkoon saariston henkilökuljetusten hoitamiseen liittyvässä julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä.

Kantelussa arvosteltiin valtionavustusten haettavaksi julistamisessa ja myöntämisessä Inkoon saaristoliikenteen henkilökuljetuspalveluja tarjoaville yksityisille liikenteenharjoittajille ja yrityksille noudatettua menettelyä. Varsinais-Suomen ELY-keskus oli julkaissut avustuksen hakuilmoituksen sekä suomen- että ruotsinkielisissä lehtikuulutuksissa mutta EU-hankintailmoituksen ja tarjouspyynnöt vain suomen kielellä.

ELY-keskuksen tiedossa ei EU-hankintailmoitusta ja tarjouspyyntöjä julkaistessaan ollut, mikä elinkeinonharjoittajat tulevat osallistumaan tarjouskilpailuun ja hakemaan kyseistä avustusta. Haettava avustus oli koskenut saaristoliikenteen henkilökuljetusten hoitamista Inkoon saaristossa vuosina 2022–2023. ELY-keskus ja Inkoon kunta ovat molemmat kaksikielisiä. Varsinais-Suomen ELY-keskuksella on lisäksi valtakunnallinen vastuu saaristoliikenteen avustusten myöntämisestä ja julkisissa hankinnoissa. Sen olisi tullut pitää hyvin todennäköisenä tai vähintäänkin mahdollisena, että avustuksia tulevat hakemaan ja tarjouskilpailuun osallistumaan myös ruotsinkieliset elinkeinonharjoittajat tarjotakseen palveluja alueen asukkaille.

Edellä mainittuihin seikkoihin nähden apulaisoikeuskansleri katsoi, että ELY-keskuksen olisi tullut kielilain mukaisesti ottaa huomioon asianosaisten eli kaikkien potentiaalisten tarjouskilpailuun osallistuvien ja avustusta hakevien tahojen oikeudet. ELY-keskus oli näin ollen käsillä olevassa asiassa menetellyt kielilain vastaisesti julkaistessaan EU-hankintailmoituksen ja tarjouspyynnöt vain suomen kielellä (OKV/3003/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS (PRH)

Menettely osakeyhtiön merkitsemisessä kaupparekisteriin

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Patentti- ja rekisterihallituksen huomiota hallintolain palveluperiaatetta, neuvontaa sekä asianosaisen kuulemista koskevien säännösten noudattamiseen asiakkaiden tiedusteluihin vastaamisessa ja asioiden käsittelyssä.

Kantelija oli merkinnyt Patentti- ja rekisterihallitukselle toimittamaansa osakeyhtiön perustamisilmoitukseen yrityksen perustamispäiväksi seuraavan vuoden ensimmäisen päivän ja esittänyt ilmoituslomakkeen Verohallinnolle osoitetulla sivulla pyynnön rekisteröidä yhtiö kaupparekiste-

riin kyseisestä ajankohdasta alkaen. Ilmoitukseen oli kantelijalta kysymättä korjattu perustamispäivä sen liitteenä olleen osakeyhtiön perustamis-sopimuksen mukaiseksi. Patentti- ja rekisterihallitus ei ollut vastannut kantelijan asiaa koskevaan sähköpostiviestiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyä hallintolain asianmukaista palvelua ja asianosaisen kuulemista koskevien säännösten vastaisena. Kantelijan ilmoittamiin tietoihin ei olisi tullut tehdä muutosta häntä siitä kuulematta. Patentti- ja rekisterihallitus oli lisäksi laiminlyönyt neuvontavelvollisuutensa jättäessään vastaamatta kantelijan tiedusteluun (OKV/1138/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

Sosiaali- ja terveyshallinnon alalla kanteluihin annetut toimenpideratkaisut koskivat sosiaali- ja terveysministeriötä, Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta (THL), sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira), aluehallintovirastoa, Kansaneläkelaitosta (Kela), työttömyyskassaa, sosiaaliturvasioiden muutoksenhakulautakuntaa, potilasvahinkolautakuntaa sekä kuntien ja kuntayhtymien järjestämää sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Useissa toimenpideratkaisuihin oli kyse perustuslain 21 §:n oikeusturvaan koskevan perusoikeussäännöksen toteutumisesta ja hallintolais- ja säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden sekä hallintolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakien menettelysäännösten noudattamisesta. Perustuslain 21 §:n säännöksellä ja sitä täytäntöönpanevalla lainsäädännöllä turvataan samalla muun muassa yhdenvertaisuutta ja oikeutta sosiaaliturvaan koskevien perusoikeussäännösten toteutumisesta. Hyvän hallinnon periaatteiden ja menettelyä määrittävien säännösten tarkoituksena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat pääsevät oikeuksiinsa.

Toimenpideratkaisuihin on aikaisempien vuosien tapaan kiinnitetty useiden viranomaisten huomiota asioiden käsittelyn viivästymiseen. Pitkät käsittelyajat saattavat vaarantaa asiakkaan ja potilaan oikeuksien toteutumisen. Viranomaisten huomiota on kiinnitetty myös asiakkaiden neuvontaan sekä tiedusteluihin ja tietopyyntöihin vastaamiseen säännösten edellyttämällä tavalla. Toimenpiderat-

kaisuihin ovat lisäksi nousseet esille esteellisyyteen ja sidonnaisuuksiin liittyvät seikat.

Koronapandemiaan liittyvissä toimenpideratkaisuihin on ollut kysymys karanteeni- ja eristämispäätösten antamisesta sekä vierailukiellosta terveydenhuollon yksikössä. Toimenpideratkaisuihin on käsitelty myös omaishoidon tukea, peruskoulun oppilaan laajan kouluterveystarkastuksen laiminlyöntiä sekä kaupungin toimintaa eturauhassyöpäseulontojen järjestämisessä.

Hallinnonalalle kuuluvia valtioneuvostovalvontaan liittyviä lausuntoja annettiin 13.

Lausuntoja

Sosiaali- ja terveyshallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain muuttamisesta (sosiaali- ja terveystietojen toissijainen käyttö) (OKV/1678/21/2022), ks. s. 87
- Luonnos hallituksen esitykseksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (tartuntatautilain väliaikainen muuttaminen) (OKV/1623/21/2022), ks. s. 88
- Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaalisen luototuksen uudistamisesta (sosiaalisen luototuksen uudistamisesta) (OKV/1588/21/2022), ks. s. 88

- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Oikeusrekisterikeskuksen sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä siihen liittyviksi laeiksi (Oikeusrekisterikeskuksen sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä) (OKV/1749/21/2022), ks. s. 88
- Luonnos hallituksen esitykseksi mielenterveys- ja päihdepalveluja koskevan lainsäädännön uudistamisesta (mielenterveys- ja päihdepalvelujen uudistaminen) (OKV/1278/21/2022), ks. s. 89
- Luonnos hallituksen esitykseksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (toimeentulotukilaki) (OKV/1218/21/2022), ks. s. 89
- Luonnos hallituksen esitykseksi tasa-arvolain muuttamisesta (palkka-avoimuuden lisääminen) (tasa-arvolain muuttaminen) (OKV/1214/21/2022), ks. s. 89
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sukupuolen vahvistamisesta sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta (sukupuolen vahvistamisesta) (OKV/636/21/2022), ks. s. 90
- Luonnos hallituksen esitykseksi vammais- palvelulainsäädännön uudistamisesta (vammais- palvelulainsäädännön uudistaminen) (OKV/626/21/2022), ks. s. 90
- Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi (sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaki) (OKV/541/21/2022), ks. s. 90
- Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä (sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittely) (OKV/225/21/2022), ks. s. 91
- Luonnos hallituksen esitykseksi potilasasia- vastaavista ja sosiaaliasiavastaavista (potilasasiavastaavat ja sosiaaliasiavastaavat) (OKV/1682/21/2022), ks. s. 91

- Luonnos hallituksen esitykseksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (koronapassin käytön laajentaminen) (OKV/3449/21/2021), ks. s. 91
- Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen sisällöstä ja valmistelusta (hyvinvointialueiden yhteistyösopimukset) (OKV/2777/21/2022), ks. s. 92

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Lääkkeiden saatavuushäiriö- ilmoitusten käsittelymaksut

Oikeuskanslerin mukaan lääkelain maksuja koskeva säännös ei ole sen sanamuodon tai esitöiden perusteella selkeä.

Kantelijoiden mukaan sosiaali- ja terveystoiministeriö on ylittänyt sille lääkelain ja valtion maksuperustelain annetun toimivallan määrätessään saatavuushäiriöilmoitusten käsittelylle porrastetut ja osin sanktioluonteiset maksut asetuksen tasolla. Maksut perustuvat sosiaali- ja terveysministeriön asetukseen Lääkealan turvallisuus- ja kehittämisselityksen maksullisista suoritteista.

Oikeuskansleri katsoi, että jos suoritteiden tuottaminen on valtion maksuperustelain soveltamisalan piirissä, suoritteesta perittävän maksun suuruuden tulee pääsääntöisesti vastata suoritteiden omakustannusarvoa. Sanktio- tai veronluonteisiksi katsottavista maksuista tulee perustuslaista johtuvista syistä säätää lain tasolla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Oikeuskanslerin saamista selvityksissä ei pysytty selkeästi osoittamaan kustannusvastaavuutta etenkin maksuasetuksen korkeimman maksuluokan käsittelymaksun osalta. Mikäli kyseinen

maksu ylittää käsittelystä aiheutuvat kustannukset ja on tavoitteiltaan yritysten toimintaa ohjaava, ministeriön maksuasetusta ei saa tältä osin soveltaa. Oikeuskansleri piti tärkeänä, että ministeriö ryhtyy toimiin asiantilan selkeyttämiseksi mahdollisimman pian ja viimeistään uuden maksuasetuksen valmistelun yhteydessä.

Lisäksi oikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota säädösvalmistelun kuulemisoppaan ohjeisiin muun muassa lausuntoajasta (OKV/3022/10/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Heli Honkapää).

Asiakirjapyyntöä käsittelevän viivästyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain noudattamiseen.

Ministeriö oli vastannut kantelijan alkuperäiseen asiakirjapyyntöön 16 päivän kuluttua siitä, kun se oli vastaanottanut asiakirjapyyntöä.

Kantelija oli tämän jälkeen täsmentänyt asiakirjapyyntöään. Täsmennetyt asiakirjapyyntöä käsittelevä ministeriö on kestänyt yli viisi kuukautta.

Ministeriö oli selvityksessään muun ohella vedonnut koronaviruspandemiasta johtuvaan juridisen osaamisen resurssivajeeseen kantelijan asiakirjapyyntöä pitkittynyttä käsittelyaikaa selittävänä tekijänä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka koronaviruspandemialla oli kiistatta ollut vaikutusta nimenomaan sosiaali- ja terveysministeriön toimintaan, oli kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelevä ministeriö viivästynyt. Apulaisoikeuskansleri totesi laillisuusvalvontakäytännössä vakiintuneesti katsotun, että viranomaisen tulee huolehtia tehtäviensä asianmukaisesta hoitamisesta myös niissä tilanteissa, kun resurssit ovat niukat tai organisaatiossa tapahtuu muutoksia. Näissäkään olosuhteissa ministeriö ei ole vapautettu noudattamasta lakia

(OKV/2041/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Taru Kuosmanen).

Karanteeni- ja eristämispäätökset koronaviruspandemian aikana

Oikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota sen hallinnonalaan kuuluvan lainsäädännön huolelliseen soveltamiseen ja johdonmukaisuuden varmistamiseen samoin kuin ohjeiden sisältöä koskeviin vaatimuksiin. Hän kiinnitti aiemman ratkaisukäytäntönsä pohjalta huomiota myös säädösehdotusten ja ohjeiden valmistelun dokumentoimiseen ja riittävän kattavaan perusteleamiseen.

Kantelija arvosteli sosiaali- ja terveysministeriötä tartuntatautilain ja terveydenhuoltolain kanssa ristiriidassa olevasta karanteeni- ja eristämispäätöksistä koskevasta ohjeesta ja tästä johtuvista hallinnollisista ja perustuslaillisista ongelmista koronaviruspandemian aikana.

Oikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota siihen, että tartuntatautilakiin perustuvan tartuntatautilääkärijärjestelmän tulee kaikissa olosuhteissa toimia oikeusturvan ja hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla ja että voimavarojen puute ei ole peruste rajoittaa perus- ja ihmis-oikeuksia.

Oikeuskansleri saattoi käsityksensä tartuntatautilakiin ja sairausvakuutuslakiin liittyvistä arviointi- ja kehittämistarpeista ministeriön tietoon. Koska tartuntatautilaissa oli koronaviruspandemian yhteydessä ilmennyt laajasti muitakin muutostarpeita, ratkaisussa tarkastellut kehittämistarpeet olisi oikeuskanslerin mukaan järkevintä toteuttaa osana lainsäädännön kokonaisuudistusta. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee ilmoittaa 1.9.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt (OKV/419/10/2022; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Heli Honkapää).

Virkamiehen esteellisyys hallintokantelun käsittelyssä

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön valvontajohtajan esteellisyydestä ministeriön ja valvontajohtajan tietoon.

Kantelussa oli arvosteltu sosiaali- ja terveysministeriön ja ministeriön valvontajohtajan menettelyä. Hänet oli nimitetty ministeriön valvontajohtajan määräaikaiseen virkasuhteeseen noin neljän ja puolen vuoden ajaksi vuosina 2018–2022. Valvontajohtaja oli ministeriössä työskennellessään ollut virkavapaalla aluehallintoviraston työsuojelun vastuualuejohtajan virasta. Kantelija katsoi valvontajohtajan olleen esteellinen ratkaisemaan kantelijan ministeriölle tekemää hallintokantelua, jossa oli arvosteltu aluehallintoviraston vuonna 2020 tekemää työsuojelutarkastusta sairaanhoitopiiriin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka virkamiehen subjektiivista puolueettomuutta ei voitaisi asettaa kysymyksenalaiseksi, tällaisessa asetelmassa voitiin objektiivisesti arvioiden nähdä ongelmia menettelyn puolueettomuuden kannalta. Virkavapaalla ollut valvontajohtaja oli käsitelty ja ratkaissut hallintokantelun, jossa oli arvosteltu sitä hallintoviranomaista, jonka työsuojelun vastuualuejohtajana hän oli itse toiminut ja jota koskeva taustavirka hänellä oli hallintokantelua käsitellessään edelleen ollut.

Asian arvioinnissa oli merkitystä myös sillä, että valvontajohtaja oli aluehallintovirastossa toimiessaan keskustellut kantelijan kanssa kyseistä sairaanhoitopiiriä koskevista työsuojeluasioista. Tämä osaltaan konkreettisesti kytki valvontajohtajan aluehallintoviraston työsuojeluasioiden hoitoon siten, että luottamus hänen puolueettomuuteensa aluehallintovirastoa koskevan hallintokantelun käsittelyssä ministeriön valvontajohtajan ominaisuudessa oli saattanut objektiivisestikin arvioiden vaarantua.

Asiaa kokonaisuutena arvioiden perusteltua epäilyä valvontajohtajan objektiivisesta puolueet-

tomuudesta ei ollut mahdollista sulkea pois. Valvontajohtaja oli näin ollen hallintolaissa säädetyn niin sanotun yleislausekejääviyden perusteella ollut esteellinen käsittelemään ja ratkaisemaan hallintokantelua, jossa oli arvosteltu aluehallintoviraston vuonna 2020 tekemää työsuojelutarkastusta sairaanhoitopiiriin (OKV/3319/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Lapsen elatusavun suuruuden arvioimista koskeva ohje

Kanteluun antamassaan päätöksessä (OKV/546/10/2021) apulaisoikeuskansleri pyysi oikeusministeriötä ja sosiaali- ja terveysministeriötä arvioimaan, tulisiko lapsen elatusavun suuruuden arvioimista koskeva ohje uudistaa vastaamaan lainsäädäntömuutoksia, lastenvalvonnan siirtymistä hyvinvointialueille sekä muun muassa yleistyneeseen vuoroviikkoasumiseen liittyviä tilanteita. Ohjeessa olisi apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan aiheellista täsmentää myös elatusavun ja elatusavun välistä suhdetta. Ministeriöiden tulee ilmoittaa toimenpiteistään apulaisoikeuskanslerille viimeistään 30.6.2023. Katso s. 148.

TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN LAITOS (THL)

Toimilupatyöryhmän toiminnan puolueettomuus

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle sen laiminlyötyä arvioida viivytyksettä kliinisen mikrobiologian laboratorioden toimilupatyöryhmän jäsenen muuttuneen sidonnaisuuden sekä tiedottaa siitä.

Kantelijalle, joka oli yksityinen keskuslaboratorio, oli syntynyt huoli toimilupatyöryhmän puo-

luueettomuudesta ja riippumattomuudesta yhden työryhmän jäsenen siirrettyä kilpailevan toimijan palvelukseen. Ajankohtaisesti kyse oli ilmoituksista, jotka koskivat uusia covid-19-pandemiaan liittyviä analytiikkamenetelmiä ja alihankintakumppanuuksia.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että työryhmän jäsenen ilmoitettua THL:lle poisjäämisestään työryhmästä ja muutoksesta sidonnaisuuksissaan THL:n olisi tullut viivytyksettä arvioida muutoksen merkitys jäsenen sidonnaisuuksien kannalta, hänen mahdollisuutensa osallistua toimilupatyöryhmän toimintaan sekä tehdä tarvittavat päätökset asiassa. Menettely olisi ollut välttämätöntä salassapitovelvoitteiden toteutumisen sekä työryhmän toiminnan puolueettomuuden ja riippumattomuuden varmistamiseksi.

THL:n olisi tullut lisäksi vastata kantelijan työryhmän toiminnan puolueettomuutta koskevaan THL:lle osoittamaan viestiin. Tämän lisäksi laitoksen olisi tullut päivittää tieto toimilupatyöryhmän kokoonpanossa tapahtuneesta muutoksesta verkkosivuilleen viivytyksettä. Päivitys tehtiin vasta seitsemän kuukauden kuluttua tosiasiallisesta muutoksesta. Tiedusteluihin vastaaminen ja tiedottaminen olisivat myös olleet omiaan ehkäisemään epäilysten syntymistä työryhmän toiminnan puolueettomuudesta.

Apulaisoikeuskansleri katsoi myös, että THL:n velvollisuutena on varmistaa, että työryhmällä on toimintamallit ja käytännöt jäsenen sidonnaisuuksien muuttuessa. Toimintamallien ja käytäntöjen tulee olla sellaiset, että sidonnaisuuksissa tapahtuneet muutokset arvioidaan ja niihin perustuvat päätökset tehdään viivytyksettä.

Apulaisoikeuskansleri pyysi laitosta ilmoittamaan viimeistään 30.11.2022, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt toimilupatyöryhmän toimintatapojen ja käytäntöjen ohjaamiseksi vastaavissa tilanteissa. Apulaisoikeuskansleri saattoi lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon näkemyksensä,

jotka koskivat kantelijan ministeriölle osoittamaan viestiin vastaamista sekä THL:n menettelyä. THL ilmoitti apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä tarkistaneensa useilta osin menettelyjään toimilupatyöryhmän sidonnaisuuksien tarkistamisessa ja työryhmän kokoonpanon muutoksista tiedottamisessa. Koska laitos oli ryhtynyt toimenpiteisiin toimilupatyöryhmän toiminnan esteettömyyden varmistamiseksi ja työryhmää koskevan tiedottamisen parantamiseksi, ei asiassa ollut aiheutta enempään toimenpiteisiin (OKV/2288/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tietopyynnön käsittely

Oikeuskansleri saattoi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tietoon näkemyksensä viranomaisen velvollisuudesta edistää avoimuutta sekä käsitellä tietopyynnot siten, ettei ajan kuluminen tee asian käsittelystä tiedon pyytäjälle tarpeetonta. Hän saattoi laitoksen tietoon myös näkemyksensä siitä, ettei asian käsittely saa edellyttää, että henkilön täytyy ryhtyä esimerkiksi kantelun avulla edistämään oikeuksiensa toteutumista.

Kantelija oli tehnyt keväällä 2020 laitokselle tietopyynnön. Hän oli saanut pyytämänsä tiedot noin 2 kuukauden ja 3 viikon kuluttua. Kantelija oli saanut pyytämänsä tiedot sen jälkeen, kun laitos oli saanut apulaisoikeuskanslerin asiaa koskevan selvityspyynnön.

Pyynnön käsittelemiseen ei sovellettu julkisuuslaissa asiakirjapynnön käsittelemiselle säädettyjä määräaikoja, koska kysymyksessä ei ollut asiakirjapyyntö. Oikeuskansleri arvioi menettelyä sen sijaan hallintolain viivytyksetöntä käsittelyä koskevan säännöksen perusteella.

Hän katsoi, että käsittelyaikaa voitiin pitää pitkänä. Hänen mukaansa menettely ei kuitenkaan ollut hallintolaissa säädetyn viivytyksettömyyden käsittelyn vaatimuksen vastaista, kun otettiin

huomioon laitoksen tehtävät tartuntatautilain tarkoittamana tartuntatautiin asiantuntijana ja koronavirus-epidemian vaikutukset laitoksen tehtäviin keväällä ja kesällä 2020 (OKV/472/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tutkimusprofessorin sivutoimi yhdistyksen hallituksen puheenjohtajana

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä sivutoimiluvan tarpeellisuudesta Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tutkimusprofessorin tietoon. Lisäksi hän kiinnitti THL:n huomiota virkamies- tensä sivutoimien sallittavuuden arviointiin sekä sivutoimilupien ja -ilmoitusten valvontaan.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että yhdistyksen hallituksen puheenjohtajuus ja siihen liittyvät velvoitteet ja vastuut ovat käytännössä tar- koittaneet ja edellyttäneet tutkimusprofessorilta sitoutumista tämän tehtävän hoitamiseen myös virka-ajalla. Hänen olisi näin ollen tullut pyytää kyseistä tehtävää varten sivutoimilupa. Saadun sel- vityksen mukaan tutkimusprofessori ei ollut hake- nut THL:ltä sivutoimilupaa tai antanut sivutoimi- ilmoitusta tehtävästään yhdistyksen hallituksessa. Hän oli näiltä osin toiminut valtion virkamieslain ja -asetuksen vastaisesti.

Valtion virkamieslain ja -asetuksen säännökset sivutoimiluvan hakemisesta koskevat vain virka- miestä. Sivutoimia koskevan sääntelyn tavoitteena on kuitenkin yleisemminkin turvata hallinnon objektiviteetti ja läpinäkyvyys. Valtiovarainmi- nisteriön sivutoimia koskevassa ohjeessa todetaan hyvään hallintoon kuuluvan, että kansalaiset voi- vat luottaa viranomaisen ja virkamiehen toiminnan tasapuolisuuteen. Toiminnan on myös oltava niin avointa, että sitä voidaan tarkastella ja arvioida hal- linnon ulkopuolelta kansalaisen näkökulmasta.

Sivutoimien sallittavuuden arvioinnissa ja asianmukaisten sivutoimilupien ja -ilmoitusten val- vonnassa ei apulaisoikeuskanslerin mukaan näin ollen ollut kyse vain viranomaisen sisäisestä asiasta. Riittävää ei siten ollut, että tutkimusprofessorin rooli yhdistyksessä oli ollut THL:n tiedossa tai että THL:n ulkoisilla verkkosivuilla oli ollut tieto hänen tehtävästään yhdistyksessä. Sivustolla oleva/ollut tieto siitä, että tutkimusprofessorilla olisi ollut teh- tävän hoitamiseen sivutoimilupa, vaikuttaisi lisäksi olevan virheellinen.

Sivutoimia koskevan sääntelyn tavoitteisiin nähden ja ottaen huomioon valtiovarainministe- riön sivutoimista antama ohjeistus, THL:n olisi, saatuaan tiedon tutkimusprofessorin merkittävästä tehtävästä yhdistyksen hallituksen puheenjohtajana, tullut varmistua siitä, että hän on hakenut asian- mukaisen sivutoimiluvan kyseisen tehtävän hoita- miseen. Tieto sivutoimesta olisi myös tullut mer- kitä hänen nimikirjaansa nimikirjalain ja -asetuksen mukaisesti. THL oli myös näiltä osin laiminlyönyt sille kuuluvat tehtävät (OKV/3263/10/2021; rat- kaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Julkisuuslain tulkinnanvaraisuus ja virkavastuu

Apulaisoikeuskansleri saattoi ratkaisunsa ja siinä esittämänsä huomiot julkisuuslain 24 § 1 momen- tin 3 kohdan (muun muassa ilmoitukset rikoksesta, esitutkinta-asiakirjat) soveltamisesta tiedoksi oi- keusministeriölle. Ministeriön asettama työryhmä valmistelee julkisuuslain ajantasaistamista.

Kantelija oli pyytänyt sairaalalta asiakirjoja, joista osan sairaala oli toimittanut rikosilmoituk- sen liitteinä poliisille. Sairaala oli edellä mainitun säännöksen perusteella antanut kantelijan asiakirja- pyyntöön kielteisen päätöksen. Kantelija pyysi apu- laisoikeuskansleria tutkimaan, olivatko virkamiehet

säännöstä soveltaessaan toimineet lainvastaisesti ja muun muassa syyllistyneet rikokseen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan lainkohta ei ole sen sanamuodon ja esitöiden perusteella selkeä eikä siinä käytettyjen käsitteiden sisältö ja laajuus ole täsmällistä. Avoimeksi jää lainkohdan tarkoittamien asiakirjojen salassapidon oikeudellinen vaikutus muussa tarkoituksessa laadittujen, mutta lainkohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin liitettyjen, asiakirjojen julkisuuteen. Oikeuskäytäntöä on julkaistu niukasti, ja korkeimman hallinto-oikeuden soveltamiskäytäntöä ohjaava vuosikirjaratkaisukin oli annettu vasta kantelua koskeneen asiakirjapyyntöä ratkaisemisen jälkeen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että mainittu julkisuuslain kohta ei ollut sillä tavoin tarkkarajainen ja täsmällinen kuin julkisuuden rajoittamista koskevan säännöksen tulisi olla yhtäältä julkisuusperiaatteen toteutumisen turvaamiseksi ja toisaalta salassa pidettävien intressien suojaamiseksi. Säännös oli mahdollistanut perustellusti erilaiset lainmukaiset tulkintavaihtoehdot, minkä vuoksi asiassa ei ollut perusteita arvioida sairaalan asiaa käsitelleen virkamiehen ylittäneen harkintavaltansa.

Sairaala oli myös tunnistanut lainkohdan soveltamisen oikeudellisen vaativuuden ja selvittänyt sitä pyytämällä oikeudellista apua Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta. Laitos oli asiakirjapyyntöä ratkaisemisen jälkeen käyttänyt asian arvioimisessa apunaan myös ulkopuolista oikeudellista asiantuntemusta. Apulaisoikeuskanslerilla ei käytettävissään olleiden tietojen perusteella ja huomioiden mainittu lainkohdan tulkinnanvaraisuus ja aukollisuus ollut aihetta epäillä, että sairaala tai laitos olisivat laiminlyöneet säännöksen sisältöä ja soveltamista koskevan selvittämismenettelynsä. Edellä mainituin perustein asiassa ei ollut myöskään aihetta epäillä rikosta.

Kantelija oli saanut pyytämänsä asiakirjat muutoksenhaun jälkeen vasta noin vuoden ja kahdeksan kuukauden kuluttua pyyntönsä tekemisestä.

Julkisuusperusoikeuteen ja julkisuusperiaatteeseen kuuluu oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta mahdollisimman pian. Tiedonsaannin viiveetömmään toteutumiseen vaikuttavat myös viiveet asiakirjapyyntöihin annetuista päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelemisessä. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri ryhtyi erillisenä asiana selvittämään julkisuuslain mukaisten asioiden käsittelyaikoja hallinto-oikeuksissa (OKV/348/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRASTO (VALVIRA)

Esteellisyysasian ratkaiseminen valvontalautakunnassa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi näkemyksensä esteellisyysasian käsittelemisestä ja pöytäkirjaan kirjaamisesta Valviran ja sen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnan tietoon ja kiinnitti niiden huomiota hallintolain esteellisyysasian ratkaisemista monijäsenisessä toimielimessä koskevan säännöksen oikeaan soveltamiseen.

Valvontalautakunnan puheenjohtajana toimiva Valviran ylijohtaja oli vakiintuneen käytännön mukaisesti ratkaissut itse kysymyksen esteellisyydestään ennen valvontalautakunnan kokousta, eikä asiaa ollut käsitelty lautakunnassa. Kerrotun vuoksi asiasta ei ollut tehty kirjauksia lautakunnan kokouksesta laadittuun pöytäkirjaan. Pöytäkirjaan ei myöskään ollut kirjattu ylijohtajan poistumista kokouksesta, vaikka pöytäkirjasta muutoin ilmeni, minkä asioiden käsittelyssä hän puheenjohtajana oli ollut mukana lautakunnan kokoonpanossa.

Hallintolain mukaan monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin. Esteellisyyden toteamiselle ennen lauta-

kunnan kokousta oli olemassa Valviran esille tuomia menettelyä puoltavia näkökohtia. Lainmukainen menettely olisi kuitenkin ollut, että ylijohtajan esteellisyyttä koskeva kysymys olisi tuotu lautakunnan kokoukseen siinä tarkoituksessa, että lautakunta olisi voinut tarvittaessa ottaa asian ratkaistavakseen ja tehdä päätöksen asiassa (OKV/2426/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

ALUEHALLINTOVIKASTOT (AVI)

Terveydenhuoltoa koskevan hallintokantelun käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Etelä-Suomen aluehallintoviraston huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asian käsittelyn viivytyksettömyydestä. Hän kiinnitti myös aluehallintoviraston ylitarkastajien huomiota hallintolain säännöksiin päätöksen sisällöstä ja perustelemaisesta ja viraston ylitarkastajan huomiota julkisuuslain säännöksiin tietopyyntöön vastattaessa tiedon pyytäjälle ilmoitettavista käsittelymaksuista.

Terveydenhuoltoa koskevan hallintokantelun käsittelyn kokonaiskestoaiika oli ollut 1 vuosi 8 kuukautta. Tämä aika oli sisältänyt noin 9 kuukauden mittaisen toimenpiteettömän jakson ennen asian siirtämistä kantelun esitelleen ylitarkastajan käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asian käsittely aluehallintovirastossa oli aiheettomasti viivästynyt ja käsittelyn kokonaiskestoaiika oli ollut kantelijalle kohtuuton.

Apulaisoikeuskansleri totesi yleisesti, että aluehallintovirastolla sekä hallintokantelua käsittelevillä virkamiehillä on harkintavaltaa arvioidessaan kantelun kohteena olleen henkilön toiminnan moitittavuutta ja sitä, kuinka laajasti arviota päätöksessä perustellaan. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi, että kantelussa tarkoitettussa tapauksessa kan-

telijalle erittäin keskeinen kysymys hänen äitiään hoitaneen lääketieteen opiskelijan toiminnasta ja hänen antamansa hoidon asianmukaisuudesta oli aluehallintoviraston päätöksessä yksilöity ja perusteltu riittämättömästi.

Aluehallintoviraston ylitarkastaja oli ilmoittanut kantelijalle syyn asiakirjojen luovuttamisesta kieltäytymiselle, kertonut tälle mahdollisuudesta saattaa asia halutessaan aluehallintoviraston käsiteltäväksi sekä ilmoittanut kantelijalle mahdollisuudesta saada asiasta valituskelpoinen päätös. Hän ei kuitenkaan ollut kertonut kantelijalle julkisuuslaissa tarkoitetuista käsittelystä perittävistä maksuista. Käsittelymaksuja koskevalla tiedolla tai sillä, ettei viranomaisen mahdollisesti lainkaan peri erityisiä käsittelymaksuja, voi olla tiedon pyytäjälle merkitystä hänen arvioidessaan jatkotoimenpiteitä. Ylitarkastaja oli näiltä osin laiminlyönyt julkisuuslaissa säädetyn velvoitteensa (OKV/476/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Kantelun käsittelyn viipyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Etelä-Suomen aluehallintoviraston huomiota hallintoasioiden viivytyksettömyydestä käsittelyä koskevien säännösten noudattamiseen.

Viraston apulaisoikeuskanslerille antaman selvityksen mukaan keskeinen tekijä kantelijan asioiden käsittelyn viivästymiseen oli sosiaalihuollon kanteluasioiden käsittelyn ruuhkautuminen virastossa. Lähtökohtaisesti asioiden yleinen ruuhkautuminen ei kuitenkaan ollut hyväksyttävä peruste käsittelyn viipymiselle, vaan viranomaisen tulee käytössään olevilla keinoilla – esimerkiksi työnjohto ja työn organisoiminen – vaikuttaa siihen, että asiat tulevat käsiteltyksi lain mukaisesti ilman aiheettonta viivytystä. Aluehallintovirasto on selvityksen mukaan ryhtynyt toimiin ruuhkan purkamiseksi.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston sosiaali- huollon kanteluiden käsittelyajat ovat apulaisoikeuskanslerin seurannassa (OKV/2342/70/2021) myös omasta aloitteesta (OKV/763/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Etelä-Suomen aluehallintoviraston tietoon näkemyksensä kantelijan terveydenhuoltoa koskeneen kantelun käsittelyn viipymisestä. Kantelun käsittely oli kestänyt aluehallintovirastossa vuoden ja viisi kuukautta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen otti viivästyksen laillisuusvalvonnallisessa arvioinnissa huomioon koronavirusepidemian aiheuttaman poikkeuksellisen tilanteen ja sen vaikutuksen aluehallintoviraston toimintaan kantelun käsittelyn aikaan. Sen vuoksi hän ei katsonut kantelijan käsittelyn viivästyneen perustuslain ja hallintolain säännöksissä tarkoitettulla tavalla aiheettomasti (OKV/908/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

KANSANELÄKELAITOS (KELA)

Prepaid-liittymien toimimattomuus puhelinpalvelussa

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kaikilla tulee olla yhtäläinen pääsy Kelan puhelinpalveluun varallisuudesta tai muista tekijöistä riippumatta.

Maksuhäiriömerkintäisen, luottotietonsa menettäneen tai muutoin vähävaraisen henkilön voi olla hankalaa tai jopa mahdotonta hankkia tavalinen matkapuhelimen laskutusliittymä, jolloin prepaid-liittymän hankinta saattaa olla ainoa käytettävissä oleva vaihtoehto. Kaikista prepaid-liittymistä ei kuitenkaan pysty soittamaan Kelan puhelinpalveluun. Toisaalta, vaikka prepaid-liittymän

ehdot sinällään mahdollistaisivat soitot palveluun, ei kaikilla henkilöillä aina ole varoja ja mahdollisuutta esimerkiksi hankkia liittymälleen lisää saldoa. Tämä voi johtaa siihen, että puhelinasiointi Kelan kanssa estyy. Kelalla ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, millä tavoin operaattorit rajaavat liittymäehtoja.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen käytettävissä olevat taloudelliset ja muut voimavarat voidaan hallintolain esitöissä todetun mukaisesti ottaa huomioon julkisia asiointipalveluja järjestettäessä ja hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen toteuttamisessa. Koska Kelalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa operaattoreiden ehtoihin ja rajoituksiin puhelinliittymien toiminnassa, apulaisoikeuskanslerilla ei ollut perusteita katsoa Kelan laiminlyöneen sille säädettyjä tehtäviään tai muutoinkaan toimineen hallintolaissa säädettyjen palvelu- ja neuvontaperiaatteiden vastaisesti.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaikille tosiasiallisesti saavutettava puhelinpalvelu on olennainen ja keskeinen keino toteuttaa Kelan tarjoamia viranomaispalveluja. Julkisen vallan tehtävänä on turvata tämä asiointikeino eli kaikilla välineillä ja yhteyksillä toimiva puhelinpalvelu Kelan kanssa asioitaessa. Korona-ajan vaatimukset ja rajoitukset korostavat entisestään asianmukaisen puhelinpalvelun merkitystä (OKV/2207/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Selvitykset lääkkeiden tarpeellisuudesta

Apulaisoikeuskansleri saattoi Kelan tietoon käsityksensä, jonka mukaan toimeentulotukilain mukaan ei ole mahdollista tehdä kielteistä päätöstä ennakolta ajalle, jolle toimeentulotukea ei ole edes haettu.

Kanteluun liitteenä olleessa Kelan toiselle asiakkaalle lähettämässä Kelan selvityspyynnössä oli todettu, että ”jatkossa naltreksoni-valmisteelle ei mah-

dollisesti myönnetä perustoimeentulotukea”. Tällainen sanonta oli apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan mahdollista tulkita siten, että Kela olisi ennakolta hylännyt kyseisen henkilön mahdolliset tulevat perustoimeentulotukihakemukset tältä osin. Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta ja tuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhemmältä tai pidemmältä ajalta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan harkitessa toimeentulotuen ja maksusitoumuksen myöntämistä lääkkeeseen Kelalla on harkinta- ja toimivaltansa rajoissa oikeus pyytää asiakkaalta lisäselvitystä lääkkeen tarpeellisuudesta silloin, kun Kela yksittäistapauksessa arvioi lääkemääräyksen mukaisen lääkityksen yleisen hoitokäytännön mukaisuutta sekä lääkemääräyksen perusteltavuutta asiakkaan sairauden hoidossa. Apulaisoikeuskanslerilla ei ollut käytettävissään olleiden tietojen perusteella perusteita todeta Kelan menettelleen kantelijan tapauksessa lainvastaisesti tai muutoinkaan virheellisesti (OKV/425/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Korvaushakemusten käsittely viivästyi

Kolmessa ratkaisussa kiinnitettiin Kelan huomiota hallintolain viivytyksetöntä käsittelyä koskevan säännöksen noudattamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan kantelijan matkakorvaushakemuksen käsittely oli viivästynyt selvästi Kelan sairaanhoito- ja matkakorvauksille asettamasta tavoiteajasta, joka oli vuonna 2021 kaksi viikkoa. Kelan mukaan kantelijan asian käsittely oli viivästynyt muun muassa sen vuoksi, että kantelijan matkojen tiedot eivät olleet siirtyneet palveluntuottajalta Kelan korvauskäsittelyyn. Kelan selvityksen mukaan palveluntuottajan

menettelyyn oli puututtu. Selvityksestä ilmenevän perusteella kantelijan hakemuksen käsittely ei ole ollut hallintolain viivytyksetöntä käsittelyä koskevan säännöksen mukaista (OKV/1448/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelijan lapsen vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen jatkohakemuksen käsittely oli kestänyt yli kolme kuukautta. Saadun selvityksen perusteella kantelijan lapsen hakemuksen käsittely ei ole ollut hallintolain mukaista.

Apulaisoikeuskanslerin Kelalta saaman selvityksen mukaan viivästymiseen oli vaikuttanut etuuskäsittelyn ja asiantuntijalääkäriarviotyön ruuhkautuminen, johon oli puututtu lisäresursseilla. Lisäksi asiakkaan kuntoutusprosessia pyrittiin sujuvoittamaan kehittämishankkeilla (OKV/2405/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelijan sairaanhoitokorvausta koskevan hakemuksen käsittely oli viivästynyt Kelan asettamasta kahden viikon tavoiteajasta. Kantelijalle oli kerrottu viivästymisen johtuneen käsittelyn ruuhkautumisesta. Selvityksestä ei ilmennyt, että kantelijan asiaan olisi liittynyt mitään sen käsittelyn viivymistä selittäviä erityispiirteitä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että viranomaisen tulee turvata asioiden viivytyksetön käsittely riippumatta hakemuksen saapumisajankohdasta ja myös lomien aikana.

Kelan selvityksen mukaan kantelijan kahden tiedusteluun asiansa käsittelystä ei ollut vastattu. Hallintolain mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Kelan menettely ei ollut mainitulta osin hallintolain mukaista (OKV/2153/10/2021;

ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Tiedusteluun vastaaminen

Kahdessa tapauksessa apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Kelan tietoon päätöksessään esittämänsä käsitykset kantelijan tiedusteluun vastaamisesta.

Kelan vastaava asiantuntijalääkäri ei ollut hänestä tehdyn esteellisyysvaitteen vuoksi vastaanottanut kantelijan muun ohella käsittelyaikatiedustelun sisältäneeseen tiedusteluun vaan oli ohjeistanut kantelijaa lähettämään tiedustelunsa Kelan suunnittelijalle tai juristille. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että mikäli lääkäri olisi tiedusteluun perehdyttyään todennut, ettei voinut tai osannut vastata siihen, olisi hänen tullut viranomaisen palveluperiaatteen mukaisesti välittää tiedustelu oikeaksi katsomalleen taholle vastattavaksi (OKV/942/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Kantelija oli saanut Kelalta vastauksen tiedusteluunsa vasta lähes vuoden kuluttua sen tekemisestä tiedusteltuaan asiaa kolmannen kerran. Viranomaisella on velvollisuus vastata asiallisiin, selkeisiin ja riittävästi yksilöityihin toimivaltaansa kuuluviin kysymyksiin ja tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa. Saadun selvityksen perusteella Kela ei ollut huolehtinut siitä, että kantelijan tiedusteluun olisi vastattu ilman aiheetonta viivytystä.

Kelan kantelijan asiassa tekemässä perustoimeentulotukilaskelmassa oli ollut virheitä, jotka oli korjattu kantelijan huomautettua asiasta. Kela oli laiminlyönyt hallintolaissa säädetyn velvoitteensa käsitellä kantelijan toimeentulotukiasia huolellisesti (OKV/356/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Virheellinen neuvonta

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota hallintolain neuvontaa koskevan säännöksen soveltamiseen.

Kela oli antanut kantelijan hakemukseen päätöksensä perusteluineen. Kantelijan tiedusteltua tarkempia tietoja päätöksen perusteesta Kela oli vastauksessaan ilmoittanut päätökselle uuden, päätöksestä poikkeavan perusteen. Kela oli sittemmin kantelijan tiedusteltua uudelleen päätöksensä perusteesta ilmoittanut kantelijalle alkuperäisen päätöksestä ilmenevän perusteen.

Kelan menettely kantelijan tiedusteluihin vastaamisessa oli ollut omiaan herättämään kantelijassa epätietoisuutta hänen saamansa päätöksen todellisesta perusteesta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että päätöksessä ilmoitettujen perusteiden tulee olla aidosti ratkaisun perusteena eivätkä ne voi päätöksen tekemisen jälkeen muuttua. Päätöksen saajan on voitava luottaa siihen, että kaikki ratkaisun perustelut on esitetty päätöksessä. Viranomaisen antaman neuvonnan tulee perustua oikeisiin tietoihin ja olla virheetöntä, jotta hallinnossa asioiva voi valvoa oikeuksiaan (OKV/1349/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Päätöksen perusteleminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota päätösten perusteleamiseen hallintolain edellyttämällä tavalla.

Kantelijan asumistuestaan saamasta päätöksestä ei ilmennyt, mihin tietoihin hänen palkkatuloistaan tehty arvio perustui ja miksi arvion pohjana ei ollut käytetty hänen ilmoittamiaan tietoja. Päätöstä ei sen vuoksi ollut perusteltu hallintolaissa tarkoitettulla tavalla (OKV/1471/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Perustoimeentulotukihakemusten käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota hallintolain asian asianmukaista käsittelyä sekä palvelun asianmukaisuutta koskevien säännösten noudattamiseen. Hän kiinnitti lisäksi Kelan huomiota päätöksensä huolelliseen ja asianmukaiseen perustelemiseen hallintolain mukaisesti.

Kelan kantelijalle antamassa perustoimeentulotukipäätöksessä ja sitä koskevassa tarkistuspäätöksessä oli ollut epäselvyyksiä ja ristiriitaisuuksia. Päätösten perusteluissa oli myös ollut puutteita ja virheitä, jotka Kela on antamassaan selvityksessä myöntänyt.

Apulaisoikeuskansleri otti Kelan menettelyn moitittavuutta arvioidessaan huomioon, että Kela on ilmoittanut kiinnittäneensä koulutuksissaan huomiota toimeentulotukiasioiden käsittelyyn erityisesti sovitellun työttömyysturvan tapauksissa, joissa maksut ja maksupäivät tyypillisesti vaihtelevat. Kela on myös ilmoittanut uudistavansa kokonaisuudessaan perustoimeentulotuen etuusohjetta, jotta se on jatkossa luettavampi ja selkeämpi. Kelan toimeentulotukea koskeva etuusohje on päivitetty elokuun alussa 2022, ja se löytyy Kelan verkkosivuilta (OKV/2788/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyjen määräaikojen noudattamiseen.

Kantelija oli toimittanut Kelaan perustoimeentulotukensa tarkistamishakemuksen tulojensa muututtua. Lain mukaan päätös kyseisenlaisessa asiassa on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Kun Kela oli antanut asiassa päätöksensä vasta kahdeksantena arkipäivänä, oli hakemuksen käsittely viivästynyt sille laissa säädetystä enimmäiskäsittely-

ajasta (OKV/1705/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Valitusosoituksen antamatta jättäminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota hallintolain valitusosoitusta koskevan säännöksen huolelliseen soveltamiseen.

Kela oli kantelijan opintotukihakemukseen antamassaan päätöksessä osin hylännyt kantelijan vaatimuksen. Kyseisenlaisen päätöksen tyytymätön voi lain mukaan hakea siihen muutosta opintotuen muutoksenhakulautakunnalta, jonka ratkaisuihin on edelleen mahdollisuus hakea muutosta vakuutus oikeudelta. Kela ei kuitenkaan ollut liittänyt päätökseen valitusosoitusta vaan ilmoittanut päätöksessä, ettei siihen voinut hakea muutosta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että Kela oli menetellyt asiassa lainvastaisesti ja että mainittunlainen menettely on omiaan vaarantamaan perustuslaissa turvattua oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (OKV/1057/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

TYÖTTÖMYYSKASSA

Ansioapäivärahashakemuksen käsittelyn viipyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti julkisten ja hyvinvointialojen (JHL) työttömyyskassan huomiota työttömyysturvalaissa säädetyn määräajan sekä hallintoasian viivytyksetöntä käsittelyä koskevan hallintolain noudattamiseen.

Kantelija on oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa arvostellut työttömyyskassan menettelyä, kun hän oli odottanut ansiopäivärahapäätöstä yli kahden kuukauden ajan.

JHL:n työttömyyskassan mukaan kantelijalle maksetun ansiopäivärahan enimmäismäärä oli ylittynyt eikä päivärahaa voitu maksaa. Enimmäisajan ylittyminen johtui vuoteen 2019 kohdistuneesta ansiopäivärahan takaisinperinnän valitusasiasta, jonka käsittely oli kesken. Samat henkilöt eivät tee päivärahapäätöksiä ja anna päätöksiä takaisinperinnästä. Työttömyyskassan mukaan viestintä kahden kassan sisäisen toimijan välillä oli ollut puutteellista eikä hakemuksien yhteyttä huomattu (OKV/1053/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anna-Maarit Pimiä).

SOSIAALITURVA-ASIOIDEN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA (SAMU)

Asian käsittelyn viivästyminen

Kahdessa seuraavassa asiassa kiinnitettiin sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan sekä lautakunnan esittelijän huomiota perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä. Ensimmäisessä asiassa kantelijan työmarkkinatukea koskevan asian kokonaiskäsittelyaika muutoksenhakulautakunnassa oli ollut 450 päivää. Kokonaiskäsittelyaika oli poikennut huomattavasti kyseisen asiaryhmän keskimääräisestä käsittelyajasta muutoksenhakulautakunnassa.

Lautakunnan esittelijä oli antamassaan selvityksessä tuonut esille, että vaikka asia oli keskimääräistä laajempi ja vaati tavanomaista enemmän perehtymistä, ei käsittelyn viipymiselle ollut mitään muuta erityistä syytä kuin esittelijän oma työtilanne

ja huolimattomuus. Muutoksenhakulautakunta oli omassa selvityksessään tuonut esille muun muassa asioiden käsittelyruuhkat kyseisinä vuosina. Sekä muutoksenhakulautakunta että lautakunnan esittelijä olivat myöntäneet, että asian käsittely oli pitkittynyt.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelijan asian käsittely muutoksenhakulautakunnassa oli aiheuttomasti viivästynyt eikä poikkeukselliselle käsittelyajalle ollut esitetty hyväksyttäviä syitä. Asian käsittelyyn kulunutta aikaa ei voitu pitää kantelijan kannalta kohtuullisena (OKV/1211/10/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Toisessa asiassa kantelijan työmarkkinatukiasian kokonaiskäsittelyaika (416 päivää) oli poikennut huomattavasti kyseisen asiaryhmän keskimääräisestä käsittelyajasta (263 päivää) muutoksenhakulautakunnassa. Muutoksenhakulautakunnan ruuhkautuminen oli vaikuttanut kantelijan asian käsittelyyn eri vaiheissa, kuten asian siirtämisessä notaarin valmisteltavaksi ja valmisteluvaiheen päätyttyä edelleen esittelijälle. Saadun selvityksen perusteella lisäksi asian käsittely oli pitkittynyt esittelijän virheen vuoksi.

Selvityksessä asian poikkeuksellisen pitkälle käsittelyajalle ei ollut esitetty hyväksyttäviä syitä. Kantelijan asian käsittely muutoksenhakulautakunnassa oli aiheuttomasti viivästynyt. Vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan muutoksenhakuelin ei voi pätevästi vedota ruuhkautuneeseen työtilanteeseen asian käsittelyn viipyessä, vaan sen on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sillä on tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen osoitetut resurssit ja toimivat työtavat kulloisessakin tilanteessa. Asian käsittelyyn kulunutta aikaa ei voitu pitää asiassa kantelijan kannalta kohtuullisena (OKV/3182/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

LIIKENNE- JA POTILASVAHINKOLAUTAKUNTA

Asian käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan huomiota huolellisuuteen käsitellessään ratkaistavakseen kuuluvia asioita sekä velvollisuuteen käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä.

Lautakunta oli ratkaissut liikennevahinkoasiaa koskevan ratkaisusuosituspöytäkirjan vasta 11 kuukautta sen jälkeen, kun peruste olla käsittelemättä se ilmeni. Pöytäkirjaa ei ollut myöskään ratkaistu huolellisesti, koska oli jäänyt epäselväksi, perustuiko ratkaisu liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettuun asian jättämiseen käsittelemättä vaiko saman lain 9 §:n mukaiseen asian muuhun ratkaisemiseen (OKV/1765/10/2022; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Omaishoidon tuen myöntäminen ja asian käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymän (Keusote) huomiota päätösten perusteleminen asianmukaisesti sekä asiakkaan asiaan ja oikeuksiin vaikuttavien seikkojen selvittämiseen lain edellyttämällä tavalla.

Kantelija oli arvostellut puolisonsa hoidosta saamansa omaishoidon palkkion pienentämistä ylimmästä hoitoluokasta yhtä alempaan hoitoluokkaan. Omaishoidon tuesta annetussa päätöksessä oli sen oikeudellisenä perusteena viitattu Keusoten antamiin omaishoidon tuen myöntämisperusteisiin ja soveltamisohjeisiin, joiden tul-

tua voimaan kaikkien omaishoidon tuen saajien tuet oli tarkistettu.

Apulaisoikeuskanslerin saamien selvitysten mukaan kantelijan puolison omaishoito ei täyttänyt enää uusien myöntämiskriteerien mukaisia ylimmän hoitoisuusryhmän edellytyksiä. Kantelijan puolison omaishoidon tukea koskevan päätöksen perusteluissa oli Keusoten sinänsä lainmukaisen soveltamisohjeiden vastaisesti perusteltu alemman hoitoisuusryhmän mukaista hoitopalkkiota sillä seikalla, että omaishoitaja oli pysyvällä työkyvyttömyyseläkkeellä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan päätösten asianmukainen perusteleminen on tärkeää paitsi asianosaisen oikeusturvan myös viranomais toimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta. Asianosaisen oikeusturva edellyttää, että hän saa tietoonsa, mitkä seikat ja selvitykset ovat johtaneet ja vaikuttaneet häntä koskevaan ratkaisuun, jolloin hän voi arvioida muun ohella oikaisuvaatimuksen tekemisen tarvetta.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan asiakkaalle on selvitettävä muun muassa hänen oikeutensa ja asiassa merkitykselliset seikat. Kantelija oli ollut siinä käsityksessä, että hänen puolisonsa omaishoidon tukea oli pienennetty kantelijan työkyvyttömyyseläkkeellä olon vuoksi. Hän oli pyytänyt selvittämään, voiko Keusote rajata eläkeläisiä pois ylimmästä maksuluokasta. Kantelun perusteella asiasta oli keskusteltu ainakin tehdyllä kotikäynnillä. Palvelutarpeen arviointiin ja palvelusuunnitelmaan oli kirjattu, että hoitoisuusluokkaa joudutaan laskemaan uusien ohjeiden takia omaishoitajan ollessa pysyvällä työkyvyttömyyseläkkeellä. Kantelijalle annetut tiedot ja selvitykset hänen oikeuksistaan ja asiassa merkityksellisistä seikoista olivat apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan olleet virheellisiä (OKV/2289/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Vierailukielto terveydenhuollon yksikössä

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän huomiota tarkkuuteen tartuntatautilain soveltamisessa samoin kuin niiden henkilöiden oikeuksien turvaamiseen, joihin lain perusteella tehtyjen päätösten ja toimenpiteiden vaikutukset kohdistuvat. Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että kuntayhtymän viestinnän tulee olla ymmärrettävää ja selkeää.

Kuntayhtymän vs. hallintoylilääkäri oli tehnyt päätöksen palveluyksikön karanteenista tartuntatautilain tilojen sulkemista koskevan säännöksen perusteella. Päätöstä koskevan tiedotteen ja kuntayhtymän asiassa antaman selvityksen perusteella kysymys ei näyttänyt olleen lainkohdan tarkoitamasta tilojen sulkemisesta, vaan palveluyksiköön määrätystä vierailukiellosta. Koska päätöksen perusteena ollut lainkohta ei ollut vierailukiellon asettamista mahdollistanut, oli asiassa jäänyt epäselväksi, mihin se oli perustunut.

Siltä osin kuin kielto mahdollisesti oli perustunut asukkaille henkilökohtaisesti annettuihin muutoksenhakukelpoisiin karanteenipäätöksiin ja niissä määrättyihin rajoituksiin, ei asiassa ollut syytä arvostella kuntayhtymän menettelyä. Kun vierailukielto kuitenkin oli ylittänyt kyseisten henkilökohdaintaisten päätösten voimassaoloajan, ei kielto näyttänyt ainakaan koko kuntayhtymän ilmoittamalta ajalta niidenkään perusteella perustuneen lakiin ja sen perusteella annettuihin päätöksiin. Vaikka kyseinen henkilökohtaisten päätösten voimassaoloajan ylittänyt aika oli ollut lyhyt, oli menettely kuitenkin kohdistunut asukkaiden perus- ja ihmisoikeuksiin ja loukannut heidän oikeuksiaan.

Palveluyksikön tilannetta koskeva tiedote ei ollut kuntalain kunnan viestintää ja hallintolain hyvää kielenkäyttöä kokevissa säännöksissä asetettujen vaatimusten näkökulmasta täysin onnistu-

nut. Tiedotteesta ei selkeästi ilmennyt, mihin palveluyksikköä koskeva vierailukielto oli perustunut. Lisäksi vierailukiellon voimassa olosta ilmoitettu oli poikennut asiassa tehdyistä viranomaispäätöksistä (OKV/1839/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Karanteenia koskevan päätöksen antaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Espoon kaupungin tartuntatautiyksikön huomiota hallintolain neuvontaa, hyvää kielenkäyttöä, hallintopäätöksen perustelemista ja suullisen hallintopäätöksen kirjallisena antamista koskevien säännösten huolelliseen soveltamiseen.

Käytettävissä olevien tietojen mukaan kantelijan lapsen karanteenipäätös oli annettu ensin suullisesti. Kaksi päivää sen jälkeen kaupungin tartuntatautiyksikkö oli tehnyt päätöksen kirjallisesti. Kirjallista päätöstä ei asian laatu ja asiassa ilmenneet seikat huomioiden ollut annettu hallintolain edellyttämällä tavalla viipymättä.

Karanteenia koskeva päätös oli perusteltu niukasti. Perusteluista ei ilmennyt, miksi kantelijan lapsen oli arvioitu altistuneen koronavirukselle.

Kaupungin tartuntatautiyksikkö oli lähettänyt kantelijan puhelimeen viestin hänen lapsensa karanteenista. Sävyltään uhkaava viesti sisälsi virheellistä tietoa karanteenin alkamisesta ja rangaistuksen uhasta siinä tapauksessa, että karanteenia ei noudatettaisi. Viesti ei ollut sisällöltään yksiselitteinen eikä täysin ymmärrettävä. Viesti ei täyttänyt hallintolain vaatimusta sisällöllisesti virheettömästä neuvonnasta eikä vaatimusta hyvästä kielenkäytöstä (OKV/126/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Toimeentulotukiasian käsittelyn viipyminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Porin kaupungin huomiota toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyjen määräaikaisten noudattamiseen.

Kaupunki oli pyytänyt kantelijaa täydentämään toimeentulotukihakemustaan yhdeksäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Lain mukaan asiakasta on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta kehotettava täydentämään hakemustaan, jos se on puutteellinen. Hakemusta ei kerrotun perusteella käsitelty laissa edellytetyllä joutuisuudella.

Kantelun käsittelyssä ilmeni, että kaupunki oli lähettänyt kantelijan sähköpostitse toimittamaan toimeentulotukihakemukseen vastaanottokuittauksen siten, että siinä oli näkynyt kantelijan alkuuperäisen sähköpostiviestin otsikko, jonka sisältö oli salassa pidettävä. Vastaanottokuittaus olisi pitänyt lähettää salattuna tai siitä olisi pitänyt poistaa alkuuperäisen sähköpostin otsikkokentän salassa pidettävä teksti.

Kaupunki ilmoitti korjanneensa kirjaamonsa vastausviestijärjestelmää siten, ettei asiakkaan alkuuperäisen sähköpostiviestin otsikkokentän tekstiä enää välity vastaanottokuittaukseen. Asia ei tältä osin antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin sijaisen enempään toimenpiteisiin (OKV/2591/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Terveydenhuollon menettely muistutuksen käsittelyssä

Oikeuskansleri kiinnitti Keravan kaupungin terveyskeskuksen huomiota hallintolain, julkisen hallinnon tiedonhallintalain ja potilaslain säännöksiin sekä Valviran ohjeisiin muistutuksen käsittelyssä.

Kantelija arvosteli terveyskeskuksen menettelyä muistutusten käsittelyssä. Kantelijan mukaan hän ei ollut ollut saanut vastausta kahteen terveyskeskukselle osoittamaansa muistutukseen. Terveyskeskus ei ole löytänyt muistutuksia, kun niitä tiedusteltiin sieltä.

Oikeuskanslerin mukaan terveyskeskus ei toiminut hallintolain ja julkisen hallinnon tiedonhallintalain mukaan, koska kantelijan muistutus, joka oli annettu terveyskeskukselle, oli ilmeisesti kadonnut. Terveyskeskus ei käsitellyt kantelijan kolmatta muistutusta potilaslain edellyttämässä kohtuullisessa ajassa, kun muistutukseen oli vastattu vasta yli kolmen kuukauden jälkeen sen antamisesta. Terveyskeskuksen henkilöstön lomien ja sijaisuuksien ei voida pitää hyväksyttävänä perusteena viivästykselle vastata muistutukseen kohtuullisessa ajassa. Terveyskeskus ei myöskään vastannut kantelijan tiedusteluihin asian käsittelystä hallintolain edellyttämällä tavalla (OKV/2704/10/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anna Maarit Pimiä).

Laajan kouluterveystarkastuksen laiminlyönti

Helsingin kaupunki ei ollut toteuttanut peruskoulun oppilaan laajaa terveystarkastusta, mihin sillä olisi ollut lain mukaan velvollisuus. Se ei ollut ylipäänsä kyennyt tekemään eri vuosiluokkien oppilaiden laajoja tarkastuksia kattavasti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota asiaa koskevien säännösten soveltamiseen niin, että oppilaiden perustuslaissa säädetyt yhdenvertaisuutta sekä riittäviä terveyspalveluja ja terveyden edistämistä koskevat oikeudet toteutuvat terveystarkastuksia toteutettaessa (OKV/330/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Kaupungin toiminta eturauhassyöpäseulontojen järjestämisessä

Apulaisoikeuskanslerilla ei ollut perusteita todeta, että Helsingin kaupunki olisi menetellyt lainvastaisesti taikka laiminlyönyt velvoitteitaan jättäessään vapaaehtoiset eturauhassyöpäseulonnat järjestämättä.

Kantelussa arvosteltiin sitä, että Helsingin kaupunki järjestää yli 50-vuotiaille naisille rintasyöpäseulontaa, muttei miehille eturauhassyöpäseulontaa.

Lakialoite (LA 9/2020 vp) eturauhassyöpäseulontojen sisällyttämisestä valtakunnalliseen seulontaohjelmaan on parhaillaan käsiteltävänä eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnassa. Lakialoitteessa on olennaisena kysymys miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta kyseisen seulonnan järjestämisessä. Lakialoitteen käsittelyn ollessa vielä kesken eduskunnassa apulaisoikeuskansleri ei ottanut kantaa kaupungin menettelyyn tasa-arvolain näkökulmasta.

Helsingin kaupungilla ei ole ollut velvollisuutta järjestää eturauhassyöpäseulontaa, koska eturauhassyöpäseulontaa ei kuulu valtakunnalliseen seulontaohjelmaan. Vapaaehtoisen seulonnan järjestämisen mahdollisuutta arvioidessaan kaupungin on puolestaan tullut soveltaa seulonta-asetuksen säännöksiä seulonnan asettamien vaatimusten, vaikuttavuuden, organisoinnin ja kokonaiskustannusten arvioinnista. Kaupungin on tässä arvioinnissaan tullut ottaa huomioon myös terveydenhuoltolain säännökset ajantasaiseen näyttöön sekä hyviin hoito- ja toimintakäytäntöihin perustuvasta terveydenhuollon toiminnasta ja palveluvalikoimasta. Kaupunki on ilmoittanut pitävänsä tavoitetta eturauhassyöpäseulontojen järjestämisestä kannatettavana sekä ryhtyvänsä tarvittaviin toimenpiteisiin eturauhassyöpäseulontojen järjestämiseksi, mikäli kunnille säädetään velvollisuus järjestää niitä (OKV/1597/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Tietopyyntöjen käsittelyn puutteet

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) asiakirjapyyntöjen käsittelyä koskevien säännösten soveltamiseen. Hän kiinnitti toimialan huomiota myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun asiakasrekistereitä ja niihin rekisteröitäviä asioita koskevien säännösten soveltamiseen.

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala ei ollut käsitellyt kantelijan tekemiä asiakirjapyyntöjä julkisuuslaissa säädettyjen käsittelyaikavelvoitteiden mukaisesti eikä ilmoittanut kantelijalle hänen oikeudestaan saattaa asiansa viranomaisen käsiteltäväksi tilanteessa, jossa hänelle ei ollut annettu hänen pyytämiään asiakirjoja.

Kaikkia kantelijan toimittamia asiakirjapyyntöjä ei ollut myöskään kirjattu kaupungin asiantuntijajärjestelmään asianmukaisesti ja tapahtumajärjestelmän voimassa olleen julkisuuslain ja -asetuksen säännösten edellyttämällä tavalla. Kaupunki ei kyennyt kaikilta osin selvittämään, miten kantelijan asiakirjapyyntöihin oli vastattu. Puuttuvat kirjatukset asian vireille tulosta ja käsittelytiedoista ovat hankaloittaneet asian laillisuusvalvonnallista selvittämistä ja arviointia, mutta ennen kaikkea puutteet olivat voineet vaikuttaa kantelijan oikeuksien toteutumiseen (OKV/1867/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Potilaan viestiin vastaaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin tulosyksikön huomiota potilaan viestin käsittelyyn ja siihen vastaamiseen hyvän hallinnon periaatteiden ja hallintolain mukaisesti.

Kantelijan lähettämään saamaansa hoitoa koskevaan viestiin ei ollut kyseisessä tulosityksikössä vastattu ennen kuin kantelija oli tiedustellut viestinsä käsittelyä neljän kuukauden kuluttua. Viesti oli kylläkin välitetty kantelijaa hoitaneelle lääkärille ja tämän esimiehelle. Kantelija oli ilmoittanut tekevänsä ”tavallaan muistutuksen”, minkä vuoksi kantelijan viestiä ei ollut tulkittu muistutukseksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kantelijan viestiin olisi tullut vastata huolimatta siitä, että kantelijan hoitoa koskevaa asiaa oli jo ryhdytty tulosityksikössä käsittelemään. Viestin sisällön perus-

teella tulosityksikössä olisi ollut myös asianmukaista tiedustella kantelijalta, oliko kantelijalla tarkoitus tehdä asiassa muistutus. Kantelija oli jäänyt epätoiseksi siitä, mitä hänen muistutukseksi tarkoittamalleen yhteydenotolle oli tulosityksikössä tapahtunut. Hän oli saanut asiasta tiedon vasta sitä tiedusteltuaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että tulosityksikön menettely ei ole ollut hyvän hallinnon periaatteiden ja hallintolain säännösten mukaista (OKV/2980/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

YMPÄRISTÖHALLINTO

Lausuntoja

Ympäristöhallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi ympäristövahinkorahastosta (ympäristövahinkorahasto) (OKV/958/21/2022), ks. s. 92
- Luonnos hallituksen esitykseksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (rakennetun ympäristön tietojärjestelmä) (OKV/1730/21/2022), ks. s. 92

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Vastauksen viipyminen

Oikeuskansleri kiinnitti ympäristöministeriön huomiota siihen, että asiallisiin ja riittävän yksilöityihin kysymyksiin ja tiedusteluihin tulee vastata ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijan kirjoitukseen vastaaminen oli kesännyt ympäristöministeriössä kolme kuukautta. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan kirjoitus oli ollut asiallinen ja riittävän yksilöity. Ministeriön olisi pitänyt vastata kantelijalle aikaisemmin (OKV/2467/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Taru Kuosmanen).

ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS (ELY-KESKUS)

Ympäristöasioiden kokonaiskäsittelyajat

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi ympäristöasioiden käsittelyajat sekä Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa että Vaasan hallinto-oikeudessa. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan (OKV/3503/70/2021) määräaikaisten virkojen lisääminen oli kääntänyt asioiden käsittelyajat parempaan suuntaan Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa. Käsittelyn sujuvoittaminen ja käsittelyaikojen lyhentäminen edellyttivät ELY-keskuksen selvityksessään esittämän arvion mukaan kuitenkin vielä lisäresursseja. Katso myös s. 123.

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Rakennusvalvonta-asian käsittely

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Kuopion kaupungin rakennustarkastajan, ympäristö- ja rakennuslautakunnan ja kaupunginhallituksen tietoon näkemyksensä rakennusvalvonta-asian käsittelystä kunnallisessa toimielimessä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan valvontailmoituksen tekijän oikeusturva edellyttää, että rakennusvalvonta-asia

saatetaan rakennusvalvontaviranomaisena toimivan lautakunnan käsiteltäväksi silloin, kun ilmoituksen tekijä on kirjallisesti vaatinut valvontatoimenpiteitä ja perustellut vaatimuksensa asianmukaisesti. Mikäli lautakunnan arvion mukaan toimenpiteisiin ei ole aihetta, valvontailmoituksen tekijä voi näin saada asiassa muutoksenhakukelpoisen päätöksen ja hänellä on mahdollisuus saattaa kysymys toimenpidetyönnäytteen ylittymisestä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi (OKV/1017/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Terveystarkastajan kielenkäytön asianmukaisuus

Apulaisoikeuskansleri saattoi viranhaltijan kielenkäytön asianmukaisuutta koskevan näkemyksensä Hämeenlinnan kaupungin ja kantelun kohteena olleen terveystarkastajan tietoon. Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen palveluksessa olevien on perusteltua suhtautua harkitun pidättyvästi humoristisiksi tarkoitettujen ilmaisujen käyttämiseen viranhoidon liittyvissä tehtävissä. Tällaiset lausumat on mahdollista tulkita väärin, eivätkä ne välttämättä myöskään aina täytä asianmukaisen, selkeän ja yksiselitteisen kielenkäytön vaatimuksia. Erityisen varovainen tulee olla, jos hallinnon asiakas kokee olevansa vaikeassa tilanteessa ja kaipaa viranomaiselta apua. Humoristisuus saattaa olla silloin tulkittavissa pilkkanteoksi ja asiakkaan vaikealle tilanteelle naureskeluksi ja olla erityisen loukkaavaa.

Kertomansa mukaan terveystarkastaja oli vitseilutarkoituksessa kehottanut asiakasta polttamaan talon, mikäli tämä haluaa lopullisesti eroon asunnossa olleista sokeritoukista. Terveystarkastaja oli keskustelussa muilta osin antanut asiallista neuvontaa ja muun muassa kehottanut kantelijaa neuvottelemaan tuholaiistorjuntayrityksen kanssa tuholaiistorjuntatoimenpiteistä.

Kantelija oli käsittänyt terveystarkastajan sanavalinnat epäonnistuneeksi huumoriksi. Hän oli kantelussaan kuitenkin esittänyt huolensa siitä, että viranhaltija ei voi puhelinkeskustelussa havainnoida, suhtautuuko asiakas huumoriksi tarkoitettuun lausumaan vakavissaan.

Kaupunki oli tapahtuneen jälkeen käynyt terveystarkastajan kanssa asiasta työnjohdollisen keskustelun ja ilmoittanut, että kaupungin sisäisessä ohjeistuksessa tullaan kiinnittämään huomiota asialliseen viestintään kaikissa asiakaspalvelutilanteissa. Terveystarkastaja oli jälleenpäin ilmoittanut olevansa erittäin pahoillaan tapahtuneesta (OKV/403/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Hallintopakko-toimenpiteisiin ryhtyminen ympäristö- ja rakennusvalvonnassa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kaarinan kaupungin ympäristö- ja rakennusvalvonnan sekä kaupunginhallituksen vakavaa huomiota ympäristönsuojelu-, maankäyttö- ja rakennus- sekä jätelain noudattamiseen varmistamalla niiden edellyttämien valvontatoimenpiteiden tehokkuus. Riittävää ei ole vain seuranta, vaan kaupungin tulisi valvonnassaan tarvittaessa ryhtyä myös hallintopakko-toimenpiteisiin.

Kaarinan kaupungin ympäristö- ja rakennusvalvontaviranomaiset eivät olleet valvoneet kantelussa tarkoitettujen kiinteistöjen tilannetta riittävästi. Valvontatoimenpiteet oli aloitettu noin 10 vuotta sitten, mutta valvontaviranomaisten edellyttämiä toimenpiteitä ei ollut vielääkään toteutettu. Ympäristö- ja rakennusvalvonnan toimenpiteet olivat asiassa saatujen selvitysten perusteella olleet selvästi riittämättömiä. Tilanteen roskaantuneilla kiinteistöillä on sallittu jatkaa noin 13 vuotta.

Perustuslaissa turvataan jokaisen oikeus terveelliseen ympäristöön, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä jokaisen oikeusturva, joita kaikkia täsmennetään muun muassa hallintolaissa ja erityislainsäädännössä. On selvää, että valvontaviranomaisen tulee ensisijaisesti neuvonnan keinoin pyrkiä saamaan valvonnan kohde toivottuun tilaan, kuten tässä tapauksessa kiinteistöt siistittyä useita vuosia maassa olleista purkujätteistä ja roskista.

Ympäristö- ja rakennusvalvontaa koskevat säännökset ja ohjeistukset kuitenkin edellyttävät, että valvontaviranomainen suorittaa valvontatehtävänsä huolellisesti ja tehokkaasti. Valvonnalla ei voi olla tosiasiallista vaikuttavuutta, ellei viranomainen järjestelmällisesti seuraa asettamiensa määräaikojen noudattamista ja ryhdy asteittain tehokkaampiin toimenpiteisiin, ellei sen antamalla neuvovilla, ohjaavilla ja kehottavilla toimilla ole tavoiteltua vaikutusta. Ympäristöhallinnon ohjeistuksista ilmenee, että asetettujen määräaikojen noudattamisen valvomiseksi paikalla tulisi tehdä valvontakäynti viivytyksettä asetetun määräajan päätyttyä. Pääsääntöisesti valvontaviranomaisen tulisi ryhtyä hallintopakko-toimenpiteisiin, ellei yksi kehoitus tuota haluttua lopputulosta (OKV/391/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Luvattomaan rakentamiseen puuttuminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi Pyhtään kunnan tietoon näkemyksensä valvontatehtävän ensisijaisuudesta, viranomaistoiminnan objektiivisuudesta sekä johdonmukaisesta ja luottamusta herättävästä päätöksenteosta asiassa, joka koski luvattomaan rakentamiseen puuttumista.

Venevajan lupamenettelyyn ja alueen kaavoituksen muuttamiseen liittyvät monet vaiheet ja osin ristiriitaisina näyttäytyvät menettelyt eivät ole olleet omiaan herättämään luottamusta kunnan toiminnan puolueettomuuteen ja johdonmukaisuuteen, vaikka kunta ei ollutkaan ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin. Apulaisoikeuskansleri totesi, etteivät rakennusvalvonnan suhteellisuusperiaatetta soveltava valvonta ja asiakaspalvelumyönteinen neuvonta saa johtaa siihen, että viranomaisen joustavuutta käytetään hyväksi luvattomassa rakentamisessa (OKV/1273/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).



7

TILASTOT

TEHTÄVÄT JA TOIMENPITEET

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

VALTIONEUVOSTON YLEISISTUNNOT JA ESITTELYT TASAVALLAN PRESIDENTILLE

Istunnot

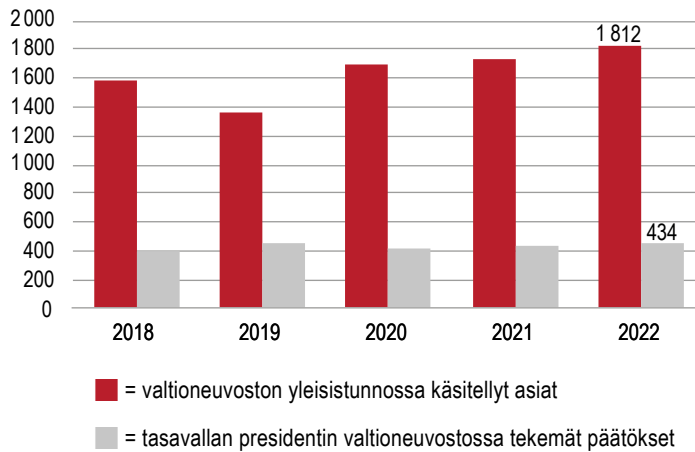
Valtioneuvoston yleisistunto.....	75
Esittely tasavallan presidentille	40

Käsitellyt asiat

Valtioneuvoston yleisistunto.....	1 812
Esittely tasavallan presidentille	434

Tarkastetut pöytäkirjat

Valtioneuvoston yleisistunto.....	18
Esittely tasavallan presidentille	9



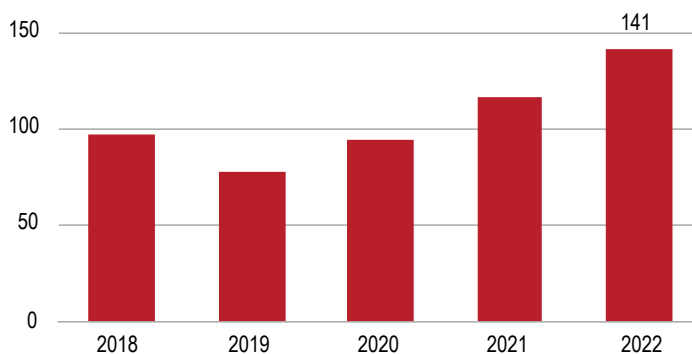
LAUSUNTO- JA KANNANOTTOPYYNNÖT

Vireille tulleet

Valtioneuvosto tai ministeriö	141
Eduskunnan valiokuntien kuulemispyynnöt	24
Yhteensä.....	165

Ratkaistut**Aiheutuneet toimenpiteet**

1) kirjallinen lausunto	106
2) ei aihetta toimenpiteeseen	70
Yhteensä.....	176
Säädösesitysten ennakkotarkastukset	39



■ = tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriöiden lausunto- ja kannanottopyynnöt

(ei sisällä perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tieto- ja lausuntopyyntöjä)

Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

KANTELUT

Tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin otetut kantelut.....	1 654
--	--------------

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö.....	213
2) ulkoministeriön hallinnonala.....	5
3) oikeusministeriön hallinnonala	58
4) yleinen tuomioistuin	204
5) hallintotuomioistuin	33
6) erityistuomioistuin.....	2
7) syyttäjä.....	60
8) ulosotto.....	44
9) asianajaja tai julkinen oikeusavustaja.....	68
10) luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.....	10
11) sisäministeriön hallinnonala.....	7
12) poliisi.....	295
13) ulkomaalaisasiat	16
14) puolustusministeriön hallinnonala.....	0
15) valtiovarainministeriön hallinnonala.....	33
16) kunnallishallinto.....	116
17) verotus	19
18) opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala.....	60
19) maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala.....	28
20) liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	27
21) työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	16
22) työviranomainen	31
23) sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala.....	26
24) sosiaalihuolto ja -vakuutus.....	150
25) terveydenhuolto	145
26) ympäristöministeriön hallinnonala	2
27) ympäristöviranomainen	22
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	57
29) muu asia.....	84

Yhteensä (yksi kantelu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää)...	1 831
--	--------------

Suppeassa käsittelyssä arvioidut kirjeet ja yhteydenotot¹ 420

**Tehtävienjakolain (330/2022) 3 §:n mukaiset kanteluasioiden siirrot
eduskunnan oikeusasiamiehelle (ajanjaksolla 1.10.–31.12.2022)**

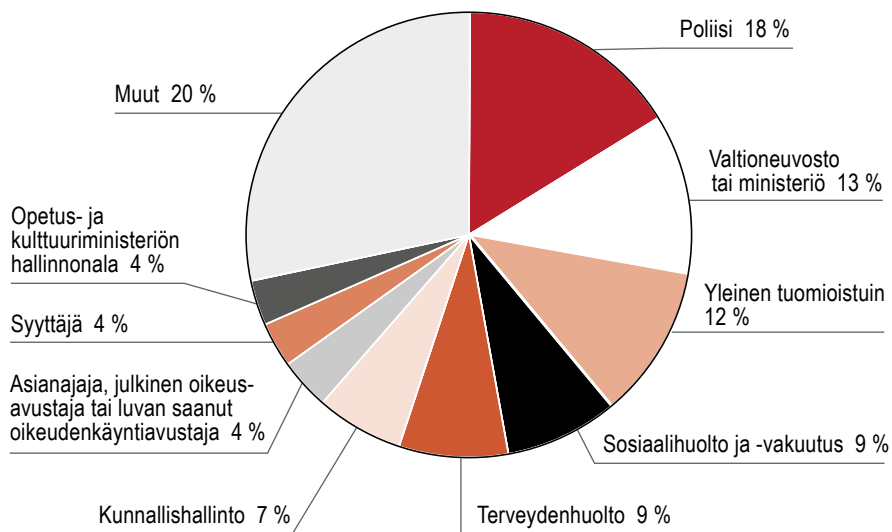
• Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, sotilaallisen kriisinhallinnan henkilöstö, Maanpuolustuskoulutusyhdistys ja sotilasoikeudenkäynti	1
• Poliisitutkinta ja poliisi- tai tulliviranomaiselle säädetty toimivaltuus, rikosprosessuaaliset pakkokeinot ja esitutkinta, ei kuitenkaan esitutkinnan toimittamatta jättäminen, keskeyttäminen ja rajoittaminen	22
• Vankilat ja muut laitokset, joihin henkilö on otettu tahdostaan riippumatta, sekä muut toimenpiteet, joilla rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta	1
• Lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden sekä turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutuminen	8
• Yksilön oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa	48
• Yleinen edunvalvonta	7
• Saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutuminen	1
Yhteensä	88

**Tehtävienjakolain (330/2022) 2 §:n mukaiset kanteluasioiden siirrot
valtioneuvoston oikeuskanslerille (ajanjaksolla 1.10.–31.12.2022)**

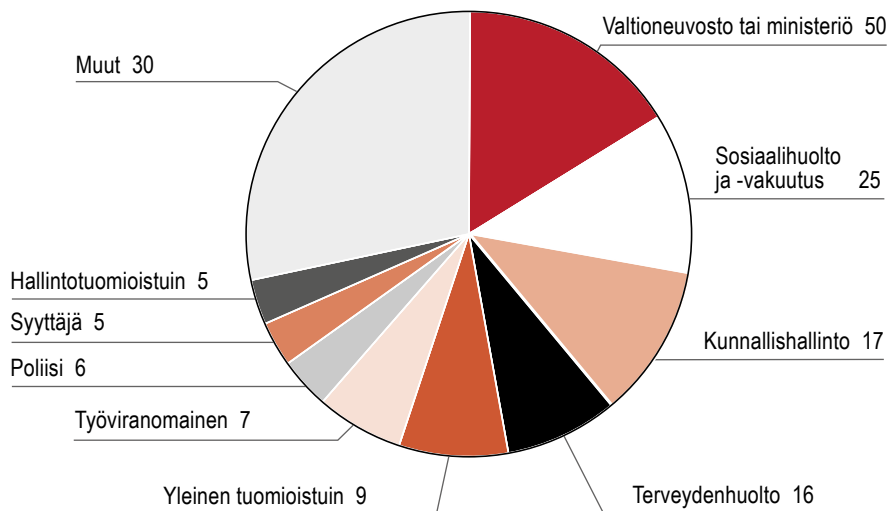
• Julkiset hankinnat, kilpailu ja valtiontukiasiat	2
Yhteensä	2

¹ Nämä kirjeet ja yhteydenotot ovat yleensä luonteeltaan mielipidekirjoituksia, tiedoksi tulleita kirjoituksia tai samaa, jo ratkaistua asiaa koskevia toistuvia jatkokirjoituksia. Kyse ei siten ole varsinaisista kantelukirjoituksista. Näiden asioiden kohdalla tehdään kirjaamisen jälkeen arviointi käsittelytarpeesta, jonka jälkeen ne päätetään ilman jatkotoimenpiteitä.

**Tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin otetut kantelut,
suurimmat kohderyhmät, %**



Seuraamuksiin johtaneet kantelut, suurimmat kohderyhmät, kpl



Ratkaistut kantelut	1 862
----------------------------------	--------------

Selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat

Aiheutuneet toimenpiteet

1) syyte	1
2) huomautus	20
3) käsitys	135
4) ehdotus oikeussääntöjen kehittämiseksi	2
5) muu toimenpide	12
6) virheellinen menettely, ei toimenpidettä	7
7) virheellistä menettelyä ei todettu	869

Yhteensä.....	1 046
----------------------	--------------

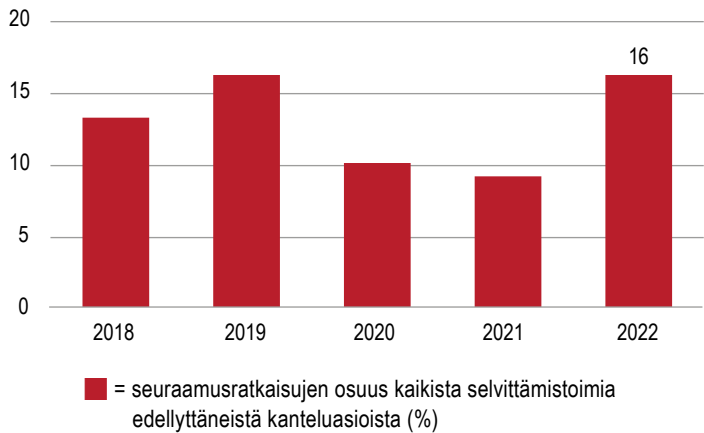
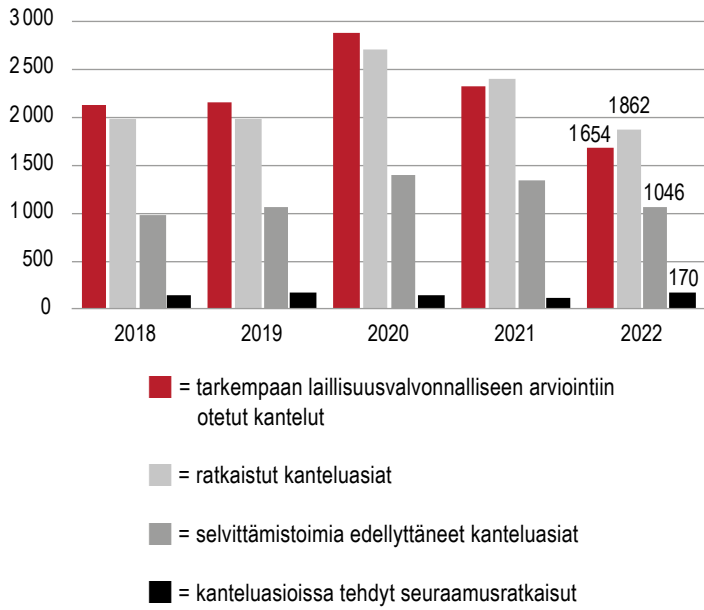
Kanteluasiat, jotka eivät edellyttäneet selvittämistoimia

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	216
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhaku- mahdollisuus	222
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	34
4) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon (valvontalautakunta)	10
5) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	73
6) oli niin epäselvä, ettei voitu tutkia (yksilöimätön)	165
7) raukesi muulla perusteella	192
8) ei otettu käsiteltäväksi (ad acta)	123
9) koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa	55

Yhteensä.....	1 090
----------------------	--------------

Yksi kantelu voi aiheuttaa useampia toimenpiteitä.

TEHTÄVÄT JA TOIMENPITEET



(kanteluasioita koskevat luvut sisältävät myös tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa sekä asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevat kantelut)

COVID-19-EPIDEMIAAN LIITTYVÄT KANTELUT

Vireille tulleet

Valtioneuvosto tai ministeriö	48
Muut viranomaiset.....	68
Yhteensä.....	116

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) käsitys	23
2) virheellinen menettely, ei toimenpidettä	1
3) virheellistä menettelyä ei todettu	81
4) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	10
5) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	4
6) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan.....	22
7) oli vireillä tai muutoksenhakumahdollisuus	22
8) oli niin epäselvä, ettei voitu tutkia (yksilöimätön)	21
9) ei otettu käsiteltäväksi (ad acta).....	6
10) raukesi muulla perusteella.....	7
Yhteensä	197

Suuri osa covid-19-epidemiaan liittyvistä kanteluista kohdistuu useampaan viranomaiseen. Tällöin myös kanteluratkaisujen toimenpiteitä on kantelujen yhteismäärää enemmän. Yksi kantelu voi muutoinkin aiheuttaa useampia ratkaisuvaiheen toimenpiteitä.

**RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN JA TUOMARIEN
VIRKARIKOSASIAT**

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Tarkastetut tuomiot	4 016
Tarkastuksen perusteella vireille pannut asiat	88

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	37
2) käsitys	52
3) ei aihetta toimenpiteeseen (ad acta)	9
4) virheellistä menettelyä ei todettu	4

Yhteensä	102
-----------------------	-----

Tuomarien virkarikosasiat

Ilmoitukset oikeuskanslerille

1) hovioikeus	22
2) käräjäoikeus	1
3) poliisi	38

Yhteensä	61
-----------------------	----

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) syyte	3
2) huomautus	7
3) käsitys	8
4) ei aihetta toimenpiteeseen (ad acta)	34
5) virheellistä menettelyä ei todettu	3

Yhteensä	55
-----------------------	----

SYTTÄJIEN VIRKARIKOSIASIAT

Vireille tulleet syyttäjiä koskevat virkarikosasiat 14

Ratkaistut syyttäjiä koskevat virkarikosasiat

Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	1
2) käsitys	2
3) virheellistä menettelyä ei todettu	6
4) ei aihetta toimenpiteeseen (ad acta)	11
Yhteensä	20

OMAT ALOITTEET JA LAILLISUUSVALVONTAKÄYNNIT

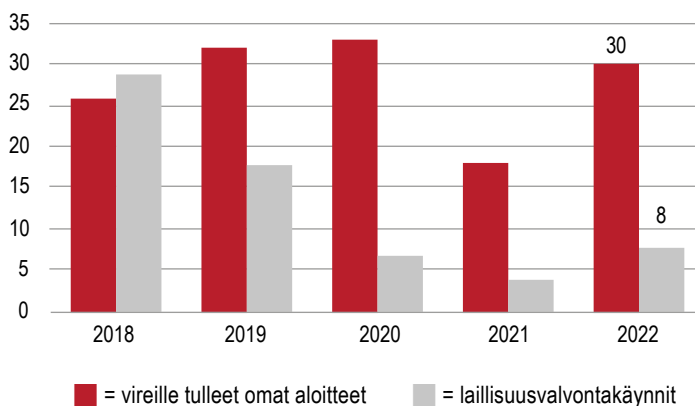
Vireille tulleet omat aloitteet 30

Ratkaistut omat aloitteet

Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	2
2) käsitys	17
3) muu toimenpide	3
4) virheellistä menettelyä ei todettu	2
5) ei otettu käsiteltäväksi (ad acta)	4
Yhteensä	28

Laillisuusvalvontakäynnit 8



Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

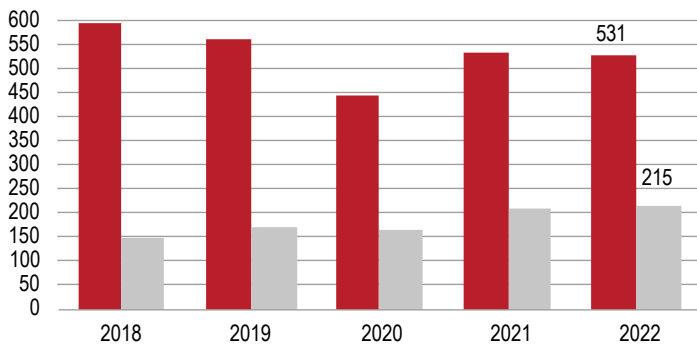
Vireille tulleet

1) valvonta- ja palkkioriiita-asiat.....	531
2) asianajajien muu valvonta (mm. oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätökset, Helsingin hovioikeuden lausumapyynnot ja syyttäjien ilmoitukset).....	215
Yhteensä.....	746

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) muutoksenhakuasiat	2
2) lausunto	4
3) muu toimenpide	1
4) siirto valvontalautakuntaan	8
5) ei aihetta toimenpiteeseen (ad acta)	740
Yhteensä.....	755



- = tarkastettavaksi saapuneet Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan päätökset valvonta- ja palkkioriiita-asioissa
- = asianajajien muu valvonta
(mm. oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätökset, Helsingin hovioikeuden lausumapyynnot ja syyttäjien ilmoitukset)

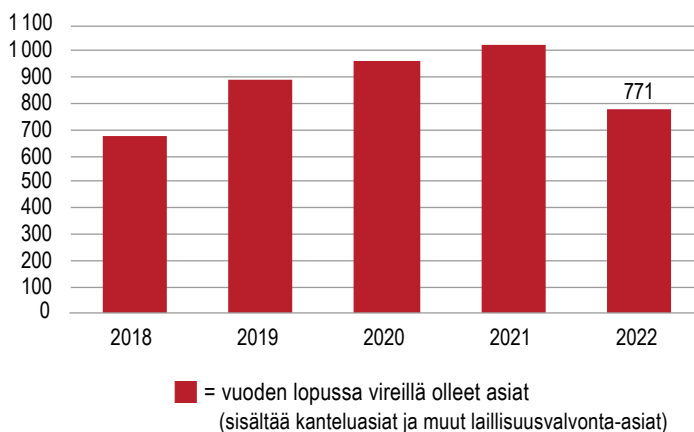
TYÖTILANNE

Vuonna 2022 tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin tulleet asiat

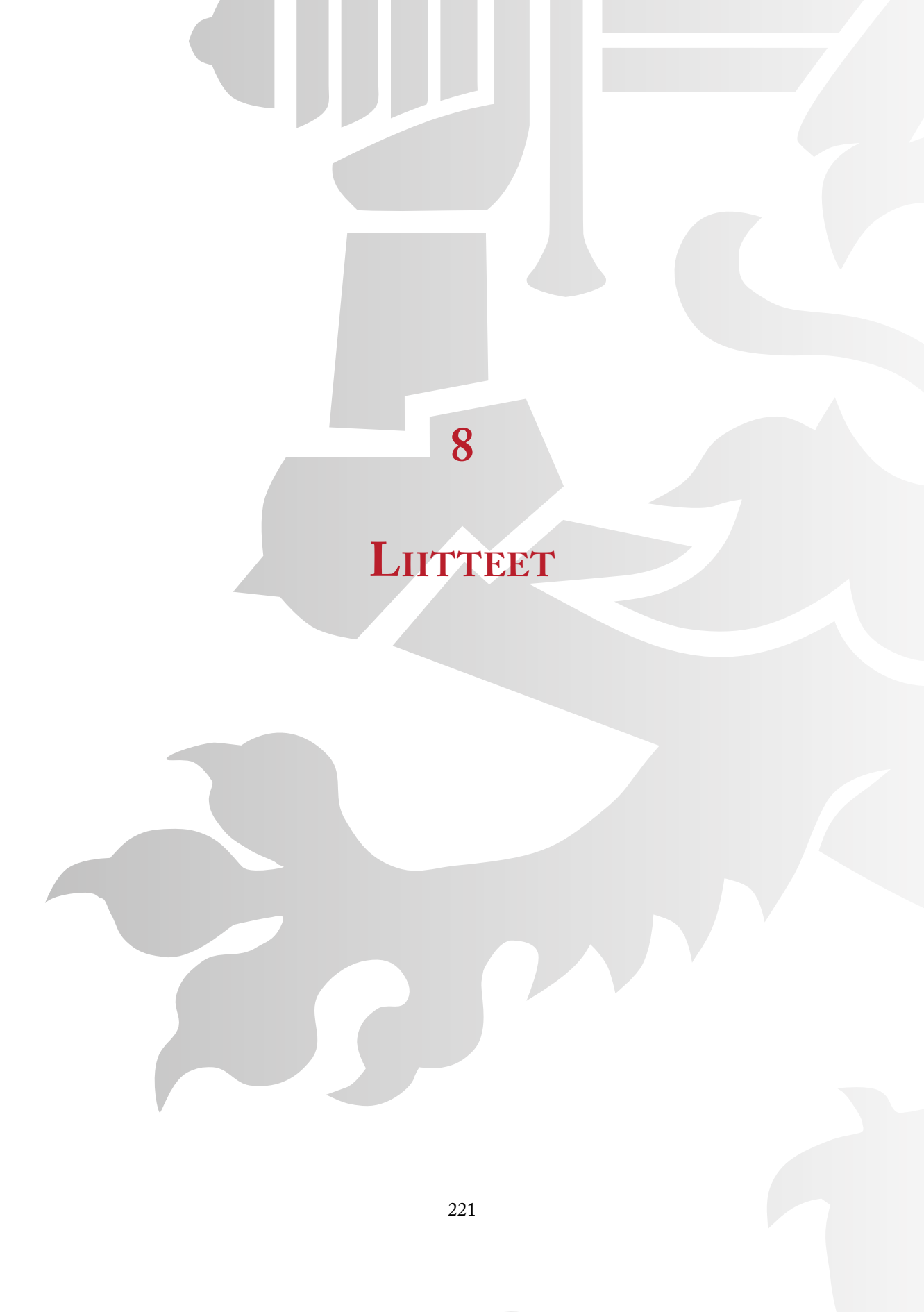
Kanteluasiat.....	1 654
Muut laillisuusvalvonta-asiat.....	1 112
Yhteensä.....	2 766
 Vuonna 2022 ratkaistut asiat.....	 2 998

Vuoden 2022 lopussa vireillä olleet asiat

Vuonna 2020 tulleita kanteluasioista.....	29
Vuonna 2020 tulleita muita laillisuusvalvonta-asioita	24
Vuonna 2021 tulleita kanteluasioista.....	91
Vuonna 2021 tulleita muita laillisuusvalvonta-asioita	11
Vuonna 2022 tulleita kantelu- ja muita laillisuusvalvonta-asioita	616
Yhteensä.....	771



Vuoden 2022 lopussa oli vireillä 771 asiaa, joista 120 kanteluasiaa oli ollut vireillä yli yhden vuoden.



8

LIITTEET

OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

Oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään

- perustuslain 27 §:n 3 momentissa, 48 §:n 2 momentissa, 69 §:ssä, 108 §:ssä, 110–113 §:ssä, 115 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 117 §:ssä,
- eduskunnan työjärjestyksen 2 §:ssä,
- valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 1 §:ssä ja 10 §:ssä,
- valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n 2 momentissa,
- valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa,
- oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa,
- valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa,
- asianajajista annetun lain 6 §:n 3 momentissa, 7 c §:n 1 momentissa ja 10 §:ssä sekä
- luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 9 §:ssä, 10 §:ssä, 14 §:n 1 momentissa, 25 §:ssä ja 28 §:n 4 momentissa.

Oikeuskansleri on vahvistanut oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n nojalla.

OIKEUSKANSLERINVIRASTON TYÖJÄRJESTYS

Annettu Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 2022

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 10 §:n 3 momentin ja 12 §:n 2 momentin sekä 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 työnjaosta sekä oikeuskanslerinviraston johtamisesta, organisaatiosta, osastojen, yksikköjen ja henkilöstön tehtävistä sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta on sen lisäksi, mitä perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000), valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa (330/2022) ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (253/2000) säädetään, 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 valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä ratkaistavien asioiden valmistelijoina ja muiden valtioneuvostolle perustuslain mukaan kuuluvien hallitusasioiden käsittelijöinä,
- 4) ylimpiä virkamiehiä,
- 5) oikeuskanslerinvirastoa,
- 6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,

- 7) Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua,
- 8) asianajajien, julkisten oikeudenkäyntiavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvontaa,
- 9) oikeuskanslerin lausuntoja ennakkolisessä säädösvalvonnassa ja valtioneuvoston valvonnassa sekä Euroopan unionia ja kansainvälistä yhteistoimintaa samoin kuin oikeuskanslerin virastoa koskeissa asioissa ja
- 10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat

- 1) kanteluja ja lausuntoja, jolleivät ne kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
- 2) virkamiehiä koskevia virkasyyteasioita,
- 3) kärkeäoikeuksien rangaistustuomioiden tarkastamista ja siitä 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 §

Johtaminen

Oikeuskanslerin virastossa sovelletaan tulosjohtamista, jota tukevat kannustava palkkausjärjestelmä sekä säännölliset tulos- ja kehityskeskustelut. Johtamisessa otetaan huomioon viraston vahvistamat strategiat ja suunnitelmat.

Tulostavoitteet päättää oikeuskansleri neuvoteltuaan apulaisoikeuskanslerin, kansliapäällikön ja osastopäällikköjen kanssa henkilöstön kuulemisen jälkeen.

4 §

Johtoryhmä

Oikeuskanslerin virastoa ja sen toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvoa-antavana toimielimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana oikeuskansleri ja varapuheenjohtajana apulaisoikeuskansleri sekä kansliapäällikkö, osastopäälliköt, apulaisosastopäällikkö, henkilöstökokouksen vuodeksi kerrallaan nimeämät kaksi henkilöstön edustajaa sekä muut oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Johtoryhmä kokoontuu oikeuskanslerin kutsusta. Puheenjohtaja ratkaisee, mitä asioita johtoryhmän kokouksessa käsitellään.

5 §

Johdon kokoukset

Oikeuskanslerinvirastoa koskevien asioiden valmistelemiseksi ja linjaamiseksi pidetään säännöllisesti johdon kokouksia, joihin osallistuvat oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, kansliapäällikkö, osastopäälliköt ja apulaisosastopäällikkö sekä muut oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Osastot ja yksiköt

6 §

Valtioneuvostoasiain osasto

Valtioneuvostoasiain osastossa käsiteltävät asiat:

- 1) valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päätöksenteon valvontaa koskevat asiat,
- 2) valtioneuvostoa ja sen jäseniä, tasavallan presidenttiä ja ministeriöitä koskevat kanteluasiat ja muut laillisuusvalvonta-asiat,
- 3) asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvontaa koskevat asiat,
- 4) kansainvälinen yhteistyö,
- 5) Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat, sekä
- 6) lausuntojen valmistelu.

Valtioneuvostoasiain osastolla toimii osastopäällikön määräämä yksi tai useampi rooteli, jonka tehtävänä on kehittää ja koordinoida esittelijöiden toimintaa laillisuusvalvonnassa.

7 §

Oikeusvalvontaosasto

Oikeusvalvontaosastossa käsiteltävät asiat:

- 1) oikeuskanslerille tehty kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin,
- 2) tuomioistuinlaitoksen ja Syyttäjälaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat,
- 3) rangaistustuomioiden tarkastaminen,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat,
- 5) lausuntojen valmistelu,
- 6) avustaminen valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa, sekä
- 7) kansainvälinen yhteistyö.

Oikeusvalvontaosastolla toimivat osastopäällikön määräämät rootelit, joiden tehtävänä on kehittää ja koordinoida esittelijöiden toimintaa laillisuusvalvonnassa.

8 §

Hallintoyksikkö

Hallintoyksikössä käsiteltävät asiat:

- 1) viraston sisäistä hallintoa, henkilöstöä ja taloutta koskevat asiat,
- 2) viraston kirjaamoa koskevat asiat,
- 3) Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa (1171/2022) oikeuskanslerinvirastolle säädetty tehtävät,
- 4) henkilöstökoulutusta koskevat asiat,
- 5) oikeuskanslerin kertomuksen toimittaminen,
- 6) viestintää koskevat asiat,
- 7) viraston IT-järjestelmien suunnittelu- ja hankintatehtävät,
- 8) lausuntojen valmistelu,
- 9) kansainvälinen yhteistyö, sekä
- 10) muut oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävät asiat, jotka eivät kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

9 §

Erikseen määrätty käsittely

Oikeuskansleri voi määrätä asian käsiteltäväksi muussa osastossa tai yksikössä kuin 6-8 §:ssä määrätään tai yhteisesti useassa niistä.

10 §

Virkamiesten sijoittaminen

Oikeuskansleri päättää osastopäälliköitä kuultuaan kansliapäällikön esittelystä virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin.

Virkamiesten tehtävät ja sijaisuudet

11 §

Kansliapäällikkö

Kansliapäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa oikeuskanslerinviraston sisäistä toimintaa sekä huolehtia sen tuloksellisuudesta ja kehittämisestä,
- 2) esitellä oikeuskanslerinviraston työjärjestys,
- 3) valmistella oikeuskanslerinviraston strategista suunnittelua, 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) huolehtia käsiteltäviksi otettavien asioiden jakamisesta osastoille ja hallintoyksikköön,

- 7) huolehtia oikeuskanslerin vahvistamien suuntaviivojen perusteella asioiden siirrosta eduskunnan oikeusasiamiehelle valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 3 §:ssä säädettyissä asioissa,
- 8) päättää Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa säädettyyn keskitettyyn ilmoituskanavaan saapuneiden ilmoitusten siirtämisestä toimivaltaisille viranomaisille,
- 9) osallistua oikeuskanslerin lausuntojen valmisteluun,
- 10) osallistua kansainväliseen yhteistyöhön, sekä
- 11) käsitellä muut asiat, jotka oikeuskansleri niiden laadun vuoksi antaa hänen käsiteltäväkseen.

Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä, jota koskevat soveltuvin osin 12 §:n 1 ja 3 momentin määräykset.

Kansliapäällikön tulee seurata osastojen ja hallintoyksikön työmäärien kehitystä, tukea osastopäälliköitä osaston johtamisessa ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia muutoksiksi virkamiesten sijoitukseen tai muiksi järjestelyiksi.

12 §

Osastopäällikkö

Osastopäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa ja kehittää osaston toimintaa ja suunnittelua sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta,
- 2) valvoa, että osastolle kuuluvat asiat käsitellään huolellisesti, joutuisasti ja tehokkaasti yhdenmukaisin menettelyin,
- 3) seurata toimialansa kehitystä
- 4) osallistua oikeuskanslerinviraston yhteisten toimintojen kehittämiseen,
- 5) suunnitella, valmistella ja johtaa osastojen välistä yhteistyötä,
- 6) huolehtia siitä, että osaston virkamiehet saavat tarpeellista ohjausta tehtävissään,
- 7) jakaa osastossa käsiteltäviksi otettavat asiat osaston virkamiesten valmisteltaviksi ja esiteltäviksi,
- 8) valmistella ja esitellä tärkeitä osastolle kuuluvia asioita, sekä
- 9) hoitaa oikeuskanslerin erikseen määräämät tehtävät.

Osastopäällikön on asioita jakaessaan pyrittävä antamaan esittelijäneuvokselle erityisesti tärkeimpiä asioita ja samanlaatuiset asiat samalle henkilölle sekä jakamaan osaston työmäärä tasaisesti osaston virkamiesten kesken.

Osastopäällikön on järjestettävä tarpeen mukaan osastokokouksia osaston toiminnan kehittämiseksi ja osastoa koskevien kysymysten käsittelemiseksi.

13 §

Apulaisosastopäällikkö

Oikeusvalvontaosastolla on määräaikainen apulaisosastopäällikkö, joka toimii osastopäällikön tukena osaston johtamisessa. Apulaisosastopäällikön tehtävään määrätään viraston sisäisen ilmoittautumisen perusteella enintään viiden vuoden määräajaksi.

Apulaisosastopäällikkö toimii osaston muun henkilöstön kuin esittelijäneuvosten esihenkilönä ja osastopäällikön sijaisena sekä hoitaa osastopäällikön määräämät muut tehtävät.

14 §

Esittelijät

Esittelijöinä toimivien tehtävänä on valmistella ja esitellä heille jaetut asiat oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaistaviksi sen mukaan kuin edellä 2 §:ssä on määrätty.

Rootelin vastuulliseksi määrätyn esittelijän (vastuuesittelijä) tehtävänä on ohjata ja kehittää rootelin toimintaa.

15 §

Muut virkamiehet

Muiden virkamiesten tulee suorittaa ne tehtävät, jotka heille viran tehtäväkuvauksen taikka erikseen annettujen määräysten mukaan kuuluvat.

16 §

Sijaisuudet

Kansliapäällikön ja osastopäällikön estyneinä ollessa heidän sijaisinaan toimivat oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Muista sijaisuuksista määrää kansliapäällikkö tai osastopäällikkö.

Asioiden ratkaiseminen

17 §

Esittely

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ratkaisevat asiat esittelystä, jos he eivät yksittäistapauksessa toisin päättä.

Kansliapäällikkö ratkaisee päätettävikseen kuuluvat asiat ilman esittelyä.

18 §

Ratkaisuvalta oikeuskanslerinvirastoa koskevissa asioissa

Oikeuskansleri ratkaisee ne oikeuskanslerinvirastoa koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta ei säädetä toisin oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa tai määrätä jäljempänä tässä pykälässä.

Asiakirjojen ja tietojen julkisuutta koskevat asiat ratkaisee se, jonka ratkaistavaa asiaa pyyntö koskee. Muussa tapauksessa ja jo käsiteltyjen asioiden 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 asioiden kirjaamista, asiakirjojen säilyttämistä ja arkistointia.

Osastopäällikkö määrää osastonsa rootelien vastuuesittelijät tehtävään.

Erinäisiä määräyksiä

19 §

Asiankäsittely

Asian esittelijän ja valmistelijan on huolehdittava, että asian tiedot ja käsittelyvaiheet on kirjattu asianmukaisesti asianhallintajärjestelmään ja että järjestelmään on liitetty valmistelu- ja päätösasiakirjat.

20 §

Virkavapaudet

Harkinnanvaraisen virkavapauden myöntämisestä säädetään oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:ssä.

Muuta virkavapautta koskevan asian ratkaisee ilman esittelyä apulaisoikeuskanslerin ja kansliapäällikön osalta oikeuskansleri, osastopäällikön osalta kansliapäällikkö, osaston virkamiehen osalta osastopäällikkö tai apulaisosastopäällikkö ja hallintoyksikön virkamiehen osalta kansliapäällikkö.

21 §

Vuosilomat

Oikeuskansleri päättää itse vuosilomastaan. Vuosiloman myöntää apulaisoikeuskanslerille ja kansliapäällikölle oikeuskansleri, osastopäällikölle kansliapäällikkö, osaston virkamiehelle osastopäällikkö tai apulaisosastopäällikkö ja hallintoyksikön virkamiehelle kansliapäällikkö.

22 §

Virkamatkat

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri päättävät itse matkustamisestaan.

Matkamääräyksen antaa kansliapäällikölle oikeuskansleri ja muulle virkamiehelle kansliapäällikkö.

23 §

Yhteistoiminta

Yhteistoiminnassa oikeuskanslerinviraston ja sen henkilöstön välillä noudatetaan, mitä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (1233/2013) säädetään ja sen nojalla tehdyissä sopimuksissa sovitaan.

24 §

Muut määräykset, ohjeet ja suunnitelmat

Tämän lisäksi on noudatettava mitä oikeuskanslerinviraston tiedonohjaussuunnitelmassa ja valtioneuvoston kanslian taloussäännössä oikeuskanslerinviraston osalta määrätään.

Toiminnassa on lisäksi otettava huomioon oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelma, tulossuunnitelma, työsuojelun, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toimintaohjelma, henkilöstö- ja koulutussuunnitelma, viestintäsuunnitelma ja muut oikeuskanslerin vahvistamat ohjeet.

25 §

Voimaantulo

Tämä työjärjestys tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

Tällä työjärjestyksellä kumotaan 1 päivänä lokakuuta 2022 annettu oikeuskanslerinviraston työjärjestys.

ANNETUT LAUSUNNOT

Eduskunnan työjärjestyksen muuttaminen (OKV/2462/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [76](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista (OKV/772/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [76](#)

Valtioneuvoston hankintaohje 2022 (OKV/1891/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [77](#)

Määräys hallituksen esitysten sekä muiden valtioneuvoston ja ministeriöiden asiakirjojen kääntämisestä ruotsiksi (OKV/1459/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [142](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (OKV/1644/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [77](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä rikoslain 11 luvun muuttamisesta (OKV/424/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. [77](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (OKV/2641/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [78](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/984/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [78](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja rikoslain muuttamisesta (OKV/2506/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [78](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi esitutkinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä (OKV/2051/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [78](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi oikeuspalveluvirastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (OKV/3446/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 79

Luonnos hallituksen esitykseksi Oikeushallinnon erityisviranomaisista ja siihen liittyviksi laeiksi (OKV/3445/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 79

Työryhmämietintö edustajakannedirektiivin täytäntöönpanosta (OKV/603/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 145

Työryhmämietintö pakkokeinolain muutostarpeista (OKV/348/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 145

Työryhmämietintö rikosprosessin tehostamisesta (OKV/881/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 146

Luonnos uudistettavasta lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeesta (OKV/753/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 146

Työryhmämietintö yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksesta (OKV/997/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 147

Arviomuistio maalittamisen rikosoikeudellisesta sääntelystä (OKV/2250/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 147

Arviomuistio henkilötietojen käsittelystä Syyttäjälaitoksessa (OKV/2589/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 147

Luonnos hallituksen esitykseksi asianajajista annetun lain ja luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 14 ja 15 §:n muuttamisesta (OKV/1831/21/2022)

Luonnos hallituksen esitykseksi rajavartiolain muuttamisesta (OKV/1490/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 79

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (OKV/1466/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 80

Luonnos hallituksen esitykseksi poliisilain muuttamisesta (OKV/1852/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 80

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (OKV/2042/21/2022) – Ks. tarkemmin s. 80

Luonnos hallituksen esitykseksi Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusta koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/2017/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 81

Luonnos hallituksen esitykseksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (OKV/767/21/2022) – Ks. tarkemmin s. 81

Arviomuistio rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeista (OKV/823/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 152

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi (OKV/1795/21/2022) – Ks. tarkemmin s. 82

Luonnos hallituksen esitykseksi automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/1628/21/2022) – Ks. tarkemmin s. 82

Luonnos hallituksen esitykseksi nimikirjalain kumoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (OKV/1625/21/2022) – Ks. tarkemmin s. 82

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion henkilöstölle etätyöstä johtuvissa olosuhteissa sattuneiden tapaturmien korvaamisesta (OKV/1414/21/2022) – Ks. tarkemmin s. 83

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset (OKV/69/21/2022) – Ks. tarkemmin s. 83

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (OKV/3489/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 83

Luonnos hallituksen esitykseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä (OKV/3020/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 84

Digitalisaation edistämisen ohjelman työryhmän loppuraportti (OKV/2791/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. 162

Luonnos hallituksen esitykseksi arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta (OKV/1069/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [84](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (OKV/386/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [84](#)

Luonnos kansalliseksi ilmastonmuutoksen sopeutumissuunnitelmaksi 2030 (KISS2030) (OKV/2275/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [174](#)

Luonnos Kansalliseksi metsästrategiaksi (OKV/2463/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [174](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi eläinten hyvinvoinnista ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (OKV/3002/21/2021) – Ks. tarkemmin s. [85](#)

Tenojen kalastussäännön vuotta 2022 koskevat täsmennykset (OKV/895/21/2022)

Luonnos hallituksen esitykseksi eurooppalaisen Galileo-satelliittipaikannusjärjestelmän julkisesti säänneltyyn palveluun (PRS) liittyvän kansallisen lainsäädännön uudistamisesta sekä tietoyhteiskuntamaksun korottamisesta (OKV/1289/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. [85](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi raideliikennelain muuttamisesta (OKV/962/21/2022)

Luonnos hallituksen esitykseksi työttömien opiskelua ja työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/1426/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [85](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä (OKV/1361/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [86](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (OKV/1286/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [86](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi kaivoslain muuttamisesta (OKV/770/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. [86](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (OKV/676/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [87](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta (OKV/270/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. [87](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta (OKV/1051/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [87](#)

Valtioneuvoston asetus turpeen noston siirtymäkauden tuesta vuonna 2022 (OKV/110/21/2022)

Luonnos hallituksen esitykseksi EU:n markkina- ja kilpailuasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi eräillä tuotesektoreilla (OKV/1155/21/2022)

Luonnos hallituksen esitykseksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain muuttamisesta ja turvallisuusselvityslain 19 §:n muuttamisesta turvauhiin varautumiseksi (OKV/1427/21/2022)

Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain muuttamisesta (OKV/1678/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [87](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (OKV/1623/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [88](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaalisen luototuksen uudistamisesta (OKV/1588/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [88](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Oikeusrekisterikeskuksen sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä siihen liittyviksi laeiksi (OKV/1749/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [88](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi mielenterveys- ja päihdepalveluja koskevan lainsäädännön uudistamisesta (OKV/1278/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [89](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (OKV/1218/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [89](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi tasa-arvolain muuttamisesta (palkka-avoimuuden lisääminen) (OKV/1214/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [89](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sukupuolen vahvistamisesta sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta (OKV/636/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [90](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi vammaispalvelulainsäädännön uudistamisesta (OKV/626/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [90](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi
(OKV/541/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [90](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä
(OKV/225/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [91](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi potilasasiavastaavista ja sosiaaliasiavastaavista
(OKV/1682/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [91](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta
(OKV/3449/21/2021) – Ks. tarkemmin s. [91](#)

Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen sisällöstä ja valmistelusta
(OKV/2777/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [92](#)

Toimivallan jako valtioneuvoston yleisistunnon ja sosiaali- ja terveysministeriön välillä
poikkeusolojen vakuutustakuuasioissa sekä sosiaali- ja terveysministeriön toimivalta saada
tietoja ensivakuuttajalta vakuutustakuun valvomiseksi (OKV/1411/21/2022)

Valtioneuvoston päätöksen oikeudellinen luonne koskien poikkeusolojen vakuutustakuun
yleisiä sopimusehtoja ja päätöstä poikkeusolojen vakuutustakuun myöntämisestä
(OKV/872/21/2022)

Luonnos hallituksen esitykseksi ympäristövahinkorahastosta (OKV/958/21/2022)
– Ks. tarkemmin s. [92](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä
(OKV/1730/21/2022) – Ks. tarkemmin s. [92](#)

Luonnos hallituksen esitykseksi ilmastolain muuttamisesta (OKV/1666/21/2022)

LAILLISUUSVALVONTAKÄYNNIT

23.05.2022	Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta (OKV/896/71/2022)
31.05.2022	yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto (OKV/1060/71/2022)
11.10.2022	korkein oikeus (OKV/2161/71/2022)
11.10.2022	puolustusministeriö (OKV/2447/71/2022)
13.10.2022	sisäministeriö (OKV/2448/71/2022)
08.11.2022	Suomen Asianajajaliitto (OKV/2659/71/2022)
08.11.2022	tasa-arvovaltuutetun toimisto (OKV/2315/71/2022)
22.11.2022	Tuomioistuinvirasto (OKV/2387/71/2022)

OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA 2022

Kansliapäällikkö	Majuri Tuula , varatuomari Hakonen Kimmo , oikeustieteen kandidaatti (vv.)
------------------	---

Valtioneuvostoasiain osasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	Salo Maija , varatuomari
Esittelijäneuvos	Koivisto Johanna , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	Honkapää Heli , J.D. (USA), oikeustieteen maisteri, kauppatieteiden maisteri Kuosmanen Taru , varatuomari Luikku Laura , oikeustieteen kandidaatti Ruuskanen Minna , oikeustieteen tohtori, varatuomari
Notaarit	Ahotupa Eeva , varanotaari (30.11.2022 saakka) Rouhiainen Minna , varatuomari (vv. 24.2.2022 alkaen)
Johdon assistentti	Tolvanen Heidi , tradenomi

Oikeusvalvontaosasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	Martikainen Petri , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijäneuvokset	Karjalainen Tuula , oikeustieteen kandidaatti Kostama Outi , varatuomari Lehtimäki Juho , LL.M, varatuomari (ma. 1.4.2022 alkaen) Löfman Markus , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Mustonen Marjo , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	Kuosmanen Susanna , varatuomari (ma. 31.3.2022 saakka) Lehtimäki Juho , LL.M, varatuomari (vv. 1.4.2022 alkaen) Lehvä Outi , varatuomari Pulkkinen Minna , varatuomari Rouhiainen Petri , varatuomari Räty Anu , varatuomari Salmi Lipiäinen Maija , varatuomari (ma. 30.6.2022 saakka) Sihto Juha , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari (ma. 28.2.2022 saakka) Tolmunen Irma , varatuomari

Oikeuskanslerinsihteerit	Lahtinen Leo , oikeustieteen maisteri (ma. 1.9.2022 alkaen)
	Sihto Juha , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari (vv. 1.1.–28.2.2022)
	Tulkki-Ansinn Pia , varatuomari (ma. 1.1.–28.2.2022 ja ma. 1.9.2022 alkaen)
	Välinen Henna-Riikka , varatuomari (vv. 1.9.2022 alkaen)
Esittelijä	Lahtinen Leo , oikeustieteen maisteri (ma. 31.12.2022 saakka ja vv. 1.9.2022 alkaen)
	Niemi Rasmus , oikeustieteen maisteri (ma. 1.7.2022 alkaen)
	Pimiä Maarit , varatuomari (vv. 1.11.2022 alkaen)
	Tulkki-Ansinn Pia , varatuomari (vv. 1.1.–28.2.2022 ja 1.9.2022 alkaen)
Korkeakouluharjoittelija	Oinonen Milla (ma. 1.11.2022 alkaen)

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö	Majuri Tuula , varatuomari
	Hakonen Kimmo , oikeustieteen kandidaatti (vv.)
Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri	Liesivuori Pekka , varatuomari
Resurssihallinta-asiantuntijat	Näveri Anu , tradenomi (ylempi AMK) (vv. 15.9.2022 alkaen)
	Rauha Virpi , tradenomi (ma. 1.9.2022 alkaen)
Tiedottaja	Kukkanen Krista , filosofian maisteri
Suunnittelija	Tarvainen Jenna , kauppätieteiden kandidaatti (ma. 1.3.2022 alkaen)
Kirjaaja	Snabb Tuula
Toimistosihteerit	Aaltonen Sari , merkonomi (1.4.2022 alkaen)
	Lehtonen Joel , tradenomi (ma. 31.3.2022 saakka)
	Savela Sari
	Westman Terese , merkonomi (ma. 21.3.–28.6.2022)
Korkeakouluharjoittelija	Kovanen Ella (ma. 1.5.-31.7.2022)
	Niemi Rasmus (ma. 28.2.2022 saakka)
	Oinonen Milla (ma. 1.5.-31.7.2022)
	Tarvainen Jenna (ma. 28.2.2022 saakka)



9

HAKEMISTOT

VIRANOMAISHAKEMISTO

Ahvenanmaa _____	150	Poliisilaitos _____	153–158
Aluehallintovirastot (AVI) _____	192	Sisäministeriö (SM) _____	152
Asianajajaliiton valvontalautakunta _____	135–137	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvonta- virasto (Valvira) _____	191
Digi- ja väestötietovirasto (DVV) _____	165	Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) _____	74, 163, 186–188
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristö- keskus (ELY-keskus) _____	183, 203	Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhaku- lautakunta (SAMU) _____	197
Hallinto-oikeus _____	120–121, 123	Syyttäjälaitos _____	126–130
Hyvinvointialue _____	165	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) _____	188–190
Kansaneläkelaitos (Kela) _____	193–196	Tietosuoja-valtuutetun toimisto _____	150
Konkurssiasiamies _____	149	Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) _____	70, 179
Kunta _____	165–169, 172, 199–201, 203–205	Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) _____	180–182
Kuntayhtymä _____	198–199	Työttömyyskassa _____	196
Käräjäoikeus _____	102–118, 120	Ulkoministeriö (UM) _____	143–144
Liikenne- ja potilasvahinkolautakunta _____	198	Valtioneuvoston kanslia (VNK) _____	72, 142
Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) _____	70, 73–74	Valtiovarainministeriö (VM) _____	71, 73, 163–164
Maahanmuuttovirasto _____	158–160	Verohallinto _____	164
Maanmittauslaitos _____	175	Yliopisto _____	172
Metsähallitus _____	175	Ympäristöministeriö (YM) _____	203
Oikeusministeriö (OM) _____	148		
Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) _____	74		
Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) _____	184		
Poliisihallitus _____	155		

ASIAHAKEMISTO

A

Asetus

lääkkeiden saatavuushäiriöilmoitusten
käsittelymaksut _____ 186

Asiakirjapyyntö

käsittely _____ 165–167

Asiallinen käytös

Ahvenanmaan tietosuojaviranomaisen
päällikön käytös _____ 150

Asianajaja

valitus valvontalautakunnan ratkaisuihin _____ 136

Automaattinen päätöksenteko

julkishallinnon automaattinen päätöksenteko
(lausunto) _____ 78

Maahanmuuttoviraston automaattinen
pätöksenteko ja oikaisuvaatimus (lausunto) _____ 81
verotus- ja tulliasioissa (lausunto) _____ 82

D

Digitalisaatio

digitalisaation edistämisen loppuraportti
(lausunto) _____ 162

E

Edustusto

työsuhteisen henkilöstön käyttäminen _____ 144

Elatusapu

ohje _____ 148, 188

Esitutkinta

esitutkintakynnyksen arviointi _____ 154
lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten _____ 153
menettely esiselvityksessä _____ 154
pätöksen laatiminen _____ 156
pätöksen perusteleminen _____ 157
rikosoikeudellinen arviointi _____ 157
rikosprosessin tehostaminen (lausunto) _____ 146
salassapitoperusteiden selkeyttäminen (lausunto) _____ 78
sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta
Puolustusvoimissa (lausunto) _____ 82
viipyminen _____ 158

Esteellisyys

valvontalautakunnassa _____ 191
virkamiehen _____ 188

EU-oikeus

edustajakannedirektiivin täytäntöönpano
(lausunto) _____ 145

H

Haastemies

syyte _____ 103
virkamiehen tunnistusvälineen
hankintakuluista _____ 148

Hallintopäätös

karanteenia koskeva päätös _____ 187, 199

Hallituksen esitys

konsultin käyttäminen hallituksen esityksen
valmistelussa _____ 74
ministeriön menettely lainvalmistelussa _____ 74

Hyvä hallinto

asiakkaan neuvonta _____ 181–182
asianosaisesteellisyys _____ 168
kielenkäytön asianmukaisuus _____ 204
käsittelyn viipyminen _____ 175, 196, 198
lupahakemusten käsittelyajat _____ 158
luvattomaan rakentamiseen puuttuminen _____ 205
maksuttomien metsästyslupien
myöntäminen _____ 175
tiedusteluun vastaaminen _____ 128, 168–169, 195
tietopyynnön käsittely _____ 189
toiminnan puolueettomuus _____ 188
vierailukiello terveydenhuollon yksikössä _____ 199
viestiin vastaaminen _____ 201

J

Julkisuuslaki

asiakirjapyyntöjen käsittely _____ 187
tietopyyntöjen käsittelyn puutteet _____ 201
tulkinnanvaraisuus _____ 190

K**Kelpoisuusvaatimus**

virkanimityksen valmistelussa _____ 73

Kielilaki

soveltaminen _____ 183

valtioneuvoston periaatepäätösten kääntäminen

(lausunto) _____ 142

Kotoutuminen

kotoutumisen edistäminen (lausunto) _____ 86

työllistymistä edistävä monialainen

yhteispalvelu ja kotoutumisen edistäminen

(lausunto) _____ 87

L**Luontoisetu**

pääministerille virka-asuntoon sisältyvinä

tarjotut ateriapalvelut _____ 72

M**Maahanmuuttaja**

ihmiskaupan uhrin aseman parantaminen

(lausunto) _____ 80

Muutoksenhaku

käsittely _____ 166

valitus Asianajajaliiton valvontalautakunnan

ratkaisusta _____ 136–137

O**Oleskelulupa**

ulkomaalaislain 5 luvun muuttaminen

(lausunto) _____ 87

viisumi- ja oleskelulupapalveluiden

keskeyttäminen koronapandemian aikana _____ 143

Opetustoimi

opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus (lausunto) _____ 84

Oppilaitos

terveysturvallisuusohjeiden toimivuuden

seuranta _____ 171

P**Pakkokeino**

lain muutostarpeet (lausunto) _____ 145

Palveluperiaate

valtion virastojen aukiolosääntelyn

muuttaminen (lausunto) _____ 83

Perustuslaki

ministeriölle huomautus _____ 70

Poliisi

hallinnosta annetun lain muuttaminen

(lausunto) _____ 81

poliisilain muuttaminen (lausunto) _____ 80

R**Raja**

rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen

(lausunto) _____ 80

rajavartiolain muuttaminen (lausunto) _____ 79

Rajavartiolaitos

lainsäädännön muutostarpeet (lausunto) _____ 152

Riippumattomuus

vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnista

(lausunto) _____ 78

Rikos

maalittamisen rikosoikeudellinen sääntely

(lausunto) _____ 147

S**Seulonnat**

eturauhassyöpäseulontojen järjestäminen _____ 201

Sidonnaisuus

ministerin karenssi (lausunto) _____ 76

Sivutoimi

tutkimusprofessorin _____ 190

Sosiaali- ja terveydenhuolto

asiakastietojen käsittely (lausunto) _____ 91

hyvinvointialueiden yhteistyösopimukset

(lausunto) _____ 92

mielenterveys- ja päihdepalvelujen

uudistaminen (lausunto) _____ 89

omaishoidon tuen myöntäminen _____ 198

Omaolo-palvelusta _____ 163

potilasasiavastaavat ja sosiaaliasiavastaavat

(lausunto) _____ 91

sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaki

(lausunto) _____ 90

sosiaali- ja terveystietojen toissijainen käyttö

(lausunto) _____ 87

tartuntatautilain väliaikainen muuttaminen

(lausunto) _____ 88

Sosiaaliturva

korvaushakemusten käsittely	194
prepaid-liittymien toimimattomuus	
puhelinpalvelussa	193
selvitykset lääkkeiden tarpeellisuudesta	193
sosiaalisen luototuksen uudistamisesta (lausunto)	88
toimeentulotuki	196, 200
toimeentulotukilaki (lausunto)	89

Syyttäjä

lainvastainen seuraamuskananotto	127
lisätutkinnan suorittamatta jättäminen	130
menettely esitutkinnan esiselvityksessä	126
oikeusturvan toteuttaminen	129
perustelujen puutteellisuus	129
salassa pidettävän tiedon paljastaminen	127
syyteoikeuden vanhentuminen	126
toimivalta	128

Säädösvalmistelu

Business Finlandin häiriötuet	70
-------------------------------	----

T**Tasa-arvo**

lain muuttaminen (lausunto)	89
-----------------------------	----

Tietosuoja

henkilötunnusjärjestelmän uudistaminen (lausunto)	83
Oikeusrekisterikeskuksen sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä (lausunto)	88
rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (lausunto)	92

Tuomioistuinn

huolellisuus tuomion laatimisessa	110
käräjätuomarille syyte	103
käräjätuomarille tuomio	102
käräjätuomarin tekemä rikosilmoitus	120
laiminlyönti ilmoittaa viranhaltijaa koskevasta rikostuomiosta	118
menettely tuomittujen vangitsemisessa	104
menettely turvaamistoimiasiassa	111
riita-asian viivästyminen	104
rikosuhrimaksu	113–114
syyteoikeuden vanhentuminen	108–109
tietojärjestelmien ruotsinkielinen ohjeistus	119
tuomioiden jakelun viivästyminen	118
valitusasiakirjojen toimittaminen	117
yksipuolinen tuomio	104
äänitallennus	111

Turvallisuusselvitys

virheellinen menettely	160
------------------------	-----

Työttömyysturva

TE-toimiston menettely	180
työttömien opiskelu ja työttömyysturvaoikeus (lausunto)	85
työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen	180–181

U**Ulosotto**

päätöksen sekakielisyys	149
-------------------------	-----

V**Valtionavustus**

Pyhtään lentopaikan investointikustannuksiin	73
--	----

Valtioneuvosto

ministeriön menettely asian esittelyssä	70
---	----

Valtiosopimus

Natoon liittymistä koskevista sopimuksista (lausunto)	78
---	----

Vanhentumisaika

rahanpesulainsäädäntöä koskeva täydentävä hallituksen esitys (lausunto)	84
---	----

Velkajärjestely

oikeuspalveluvirasto (lausunto)	79
---------------------------------	----

Viipyminen

asian käsittely	149–150, 192, 197
eduskunnan kirjelmän esittely	71
käsittelyn viipyminen hallinto-oikeuksissa	121
maksun palautus	160
työnteko-oikeustodistusten käsittely	159
ympäristöasioiden kokonaiskäsittelyajat	123

Virkasyyte

haastemiehelle	103
käräjätuomarille	103
käräjätuomarille tuomio	102

Virkavelvollisuus

pääministerin menettely vapaa-ajalla	73
pääministerin menettely virkamatkapuhelimen käytössä	72

Y

Yhdenvertaisuus

lain osittaisuudistus (lausunto) _____	147
sukupuolen vahvistamisesta (lausunto) _____	90
sukupuolikiintiöiden soveltaminen _____	165
työntekijöiden kohtelu _____	169
vammaispalvelulainsäädännön uudistaminen (lausunto) _____	90

Yliopisto

hallituksen puheenjohtajiston valinta- menettely _____	172
---	-----

Ympäristönsuojelu

eläinten hyvinvointi (lausunto) _____	85
ilmastolain mukainen ilmastosuunnitelma ____	179
ilmastonmuutoksen sopeutumissuunnitelma (lausunto) _____	174
kaivoslain muuttaminen (lausunto) _____	86
kansallinen metsästrategia (lausunto) _____	174
ympäristövahinkorahasto (lausunto) _____	92



PL 20

00023 VALTIONEUVOSTO

oikeuskansleri.fi

ISSN 0356-3200