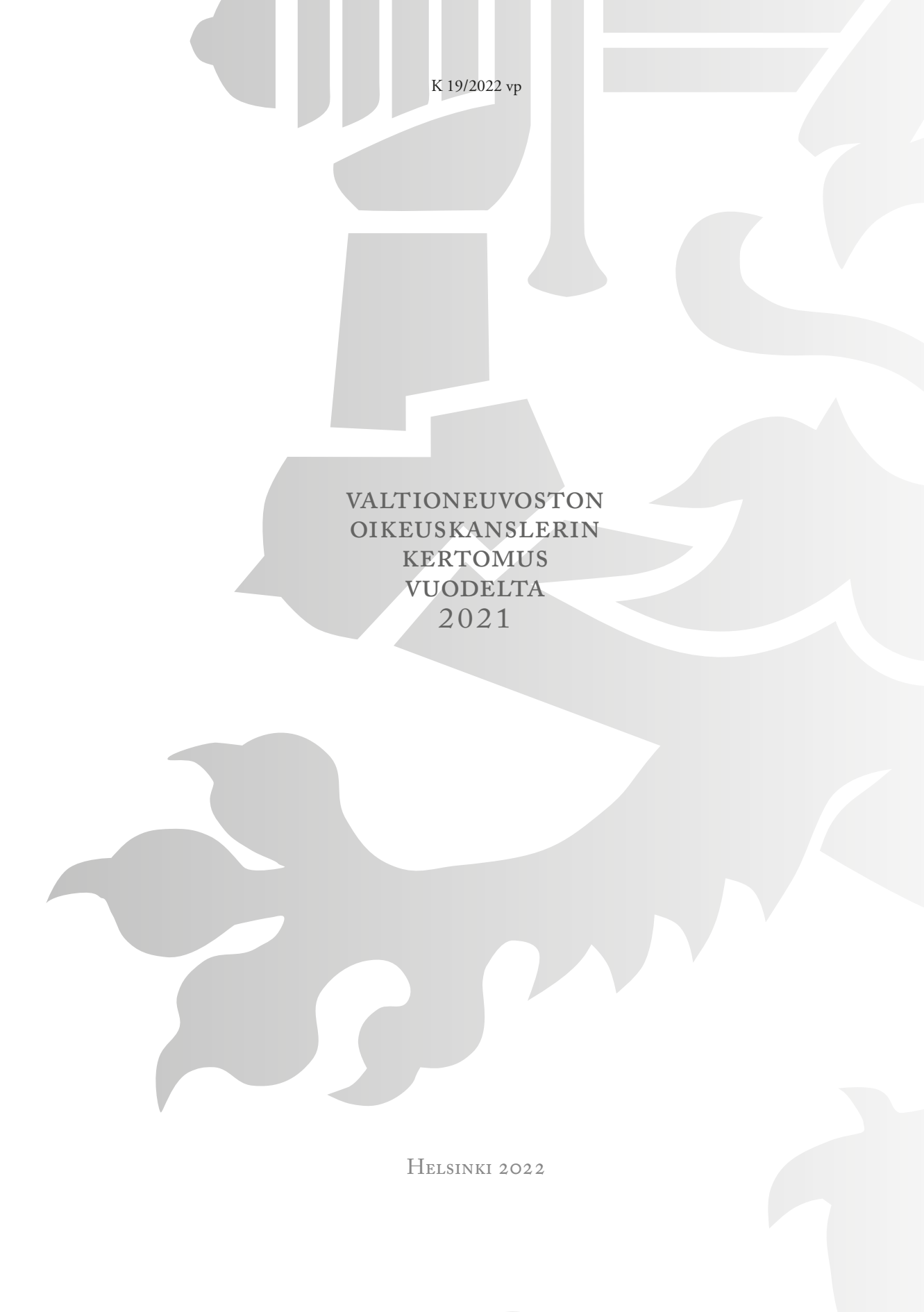


VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS
VUODELTA
2021

HELSINKI 2022



K 19/2022 vp

VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS
VUODELTA
2021

HELSINKI 2022

Oikeuskanslerinvirasto

PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO

oikeuskansleri.fi

ISSN 0356-3200

Taitto: Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl

Paino: Grano Oy, Helsinki 2022



4041 0955
Painotuote

EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Annan perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnalle ja valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2021.

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

Helsingissä 24. päivänä maaliskuuta 2022

Oikeuskansleri **Tuomas Pöysti**

Kansliapäällikkö **Tuula Majuri**

SISÄLLYSLUETTELO

	Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3
1	PUHEENVUOROT	11
	<i>Oikeuskansleri Tuomas Pöysti</i>	
	Toimenpidekynnys lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa	12
	Oikeuskanslerin lausunnot ovat laillisuusvalvontaa	12
	Ennakkovalvonnan yleiset näkökulmat.....	13
	Ennakkotarkastus mahdollisimman valmiista esityksistä	14
	Valtioneuvoston istuntovalvonta ja esittelylistojen listatarkastus	15
	Puuttumiskynnyksen seitsemän tyyppitapausta	16
	Johtopäätöksiä	20
	<i>Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen</i>	
	Laillisuusvalvoja ja media.....	22
	Median merkityksestä laillisuusvalvonnassa.....	22
	Laillisuusvalvonnan ja median rooleista.....	23
	Poliisin menettely ihmiskaupan tutkinnassa ja media	24
	Yhteistyöstä ja itsenäisyydestä	27
2	YLEISTÄ	29
	Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri	30
	Tehtävät ja toimivaltuudet	31
	Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	31
	Tuomioistuinten, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta.....	32
	Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta.....	34
	Valmistautuminen valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen tehtävien jaon uudistamiseen	35
	EU:n ilmoittajansuojelusääntelyn toimeenpano.....	36
	Oikeuskanslerinvirasto	37
	Organisaatio	37
	Henkilöstö.....	37
	Talous.....	38
	Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö	39

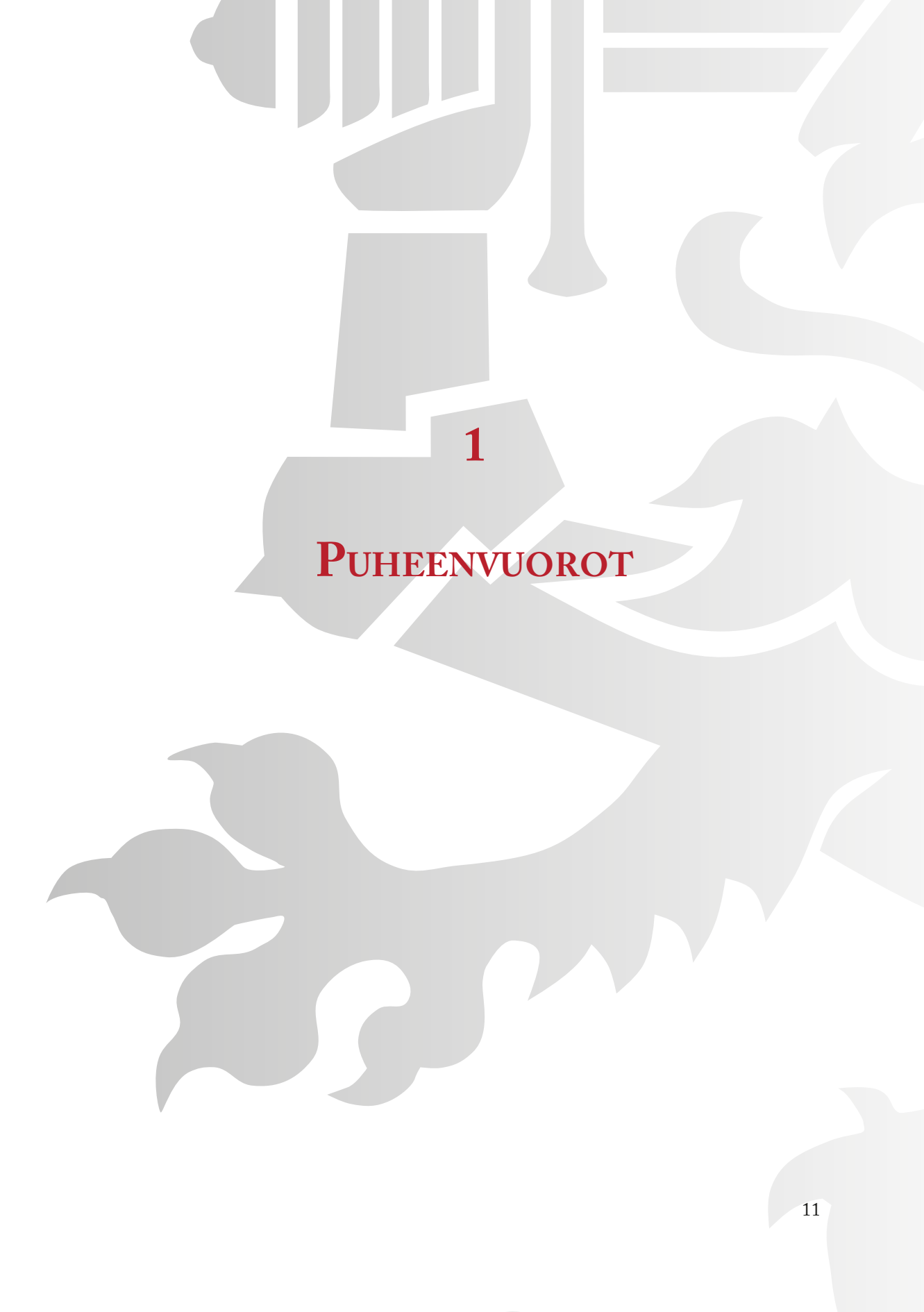
3 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	41
Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen epidemiaoloissa	42
Yleisiä näkökohtia	42
Tilasto covid-19-epidemiaan liittyvistä kanteluista	43
Vireille tulleet covid-19-epidemiaan liittyvät kantelut	43
Ratkaistut covid-19-epidemiaan liittyvät kantelut	43
Poikkeusolot ja valmiuslain soveltaminen	43
Muu poikkeusoloihin liittyvä lainsäädäntö	44
<i>Lyhyesti: Säädosvalmistelu poikkeusoloissa</i>	46
Muu epidemiaan liittyvä lainsäädäntö	47
Muu valtioneuvoston päätöksenteon valvonta	48
Ministeriöiden ja muiden viranomaisten valvonta	48
Näkökulma: Hallinnon automaatio laillisuusvalvonnan kohteena	50
Näkökulma: Ilmoittajansuojelu ja ylin laillisuusvalvonta	53
Lausuntoja	56
Oikeusvaltioperiaate (2 §)	56
Yhdenvertaisuus (6 §)	56
Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)	56
Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §)	56
Liikkumisvapaus (9 §)	56
Oikeus yksityisyyteen (10 §)	56
Sananvapaus ja julkisuus (12 §)	57
Omaisuuksien suoja (15 §)	57
Sivistykselliset oikeudet (16 §)	57
Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)	57
Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)	57
Vastuu ympäristöstä (20 §)	57
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)	57
Perusoikeuksien turvaaminen (22 §)	58
Ratkaisuja	59
Yhdenvertaisuus (6 §)	59
Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)	59
Liikkumisvapaus (9 §)	59
Oikeus yksityisyyteen (10 §)	59
Sananvapaus ja julkisuus (12 §)	59
Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §)	59
Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)	59
Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)	60
Vastuu ympäristöstä (20 §)	60
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)	60
Perusoikeuksien turvaaminen (22 §)	62

4	TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VIRKATOINTEN LAINMUKAISUUDEN VALVONTA	63
	<i>Lyhyesti: Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon valvonta</i>	64
	Valvonnan keinot	65
	<i>Lyhyesti: Oikeuskanslerin rooli merkittävässä yhteiskunnallisissa uudistuksissa</i>	66
	Lainvalmistelun laillisuusvalvonta	67
	<i>Lyhyesti: Laillisuusvalvonta parantaa lainvalmistelun laatua</i>	69
	Virkanimitysten laillisuusvalvonta valtioneuvostossa	70
	<i>Lyhyesti: Oikeuskanslerin rooli virkanimityksissä</i>	72
	Esittelylistojen tarkastus	73
	Esittelylistojen tarkastuksen seuranta vuonna 2021	75
	Valtioneuvoston päätöksenteko vuonna 2021	76
	Tasavallan presidentin päätöksenteko vuonna 2021	77
	Omat aloitteet	78
	Kanteluratkaisut	80
	Lausunnot	84
	Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta.....	84
	Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa	101
5	OIKEUS OIKEUDENMUKAISEEN OIKEUDENKÄYNTIIN	105
	Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaajana	106
	<i>Lyhyesti: Valvonnan keinot</i>	107
	Tuomioistuimet	108
	Ratkaisuja.....	110
	Syyttäjälaitos	124
	Ratkaisuja.....	125
	Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat	129
	<i>Lyhyesti: Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta</i>	129
	Yleistä	130
	Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä	131
	Oikeuskanslerin rooli asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonnassa	132
	Ratkaisuja.....	133

6 VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA	137
<i>Lyhyesti: Viranomaistoiminnan valvonta</i>	<i>138</i>
Ulkoasiainhallinto.....	140
Lausuntoja.....	140
Ratkaisuja.....	140
Ministeriö	140
Oikeushallinto.....	143
Lausuntoja.....	143
Ratkaisuja.....	147
Ministeriö	147
Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri	148
Ulosotto.....	149
Tietosuojavaltuutettu	149
Ahvenanmaan itsehallinto	150
Laillisuusvalvontakäynnit.....	150
Sisäasiainhallinto	151
Lausuntoja.....	151
Ratkaisuja.....	152
Ministeriö	152
Poliisi.....	153
Maahanmuuttovirasto	160
Puolustushallinto	163
Lausuntoja.....	163
Ratkaisuja.....	163
Puolustusvoimien tutkimuslaitos	163
Valtiovarainhallinto	164
Lausuntoja.....	164
Ratkaisuja.....	167
Verohallinto.....	167
Aluehallintovirastot (AVI)	168
Kunnallinen ja muu itsehallinto.....	168
Opetus- ja kulttuurihallinto.....	171
Lausuntoja.....	171
Ratkaisuja.....	171
Yliopisto	171
Auktorisoitujen kääntäjien tutkintolautakunta	173
Kunnallinen ja muu itsehallinto	174
Kirkollishallinto	176

Maa- ja metsätaloushallinto	177
Ratkaisuja	177
Ministeriö	177
Liikenne- ja viestintähallinto	179
Lausuntoja	179
Ratkaisuja	179
Ministeriö	179
Työ- ja elinkeinohallinto	181
Lausuntoja	182
Ratkaisuja	182
Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot)	182
Sosiaali- ja terveystieteiden hallinto	187
Osallisuus ja avoimuus	187
Lausuntoja	189
Ratkaisuja	192
Ministeriö	192
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)	194
Aluehallintovirastot (AVI)	195
Kansaneläkelaitos (Kela)	195
Sosiaalivakuutus	205
Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta (SAMU)	205
Kunnallinen ja muu itsehallinto	206
Ympäristöhallinto	213
Lausuntoja	213
Ratkaisuja	213
Ministeriö	213
Kunnallinen ja muu itsehallinto	213
7 TILASTOT	215
Tehtävät ja toimenpiteet	216
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen	
lainmukaisuuden valvonta	216
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien	
laillisuusvalvonta	218
Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden	
oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	224
Covid-19-epidemiaan liittyvät kantelut	225
Työtilanne	226

8	LIITTEET	227
	Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset	228
	Annetut lausunnot	229
	Laillisuusvalvontakäynnit	234
	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2021	235
9	HAKEMISTOT	237
	Viranomaishakemisto	238
	Asiahakemisto	239



1

PUHEENVUOROT

Tuomas Pöysti

TOIMENPIDEKYNNYS LAINVALMISTELUN LAILLISUUSVALVONNASSA

Eduskunta säätää ja valtioneuvosto valmistelee lait.¹ Lainsäädäntötyön johtaminen ja valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatiminen ovat parlamentarismien kannalta valtioneuvoston tärkein tehtäväkokonaisuus.² Perustuslakikontrolli ei korvaa hyvää lainvalmistelua.³ Asiat valmistellaan valtioneuvostolle perustuslain 67 ja 68 §:ien perusteella toimialasta vastaavassa ministeriössä, jossa kansliapäällikön tehtävänä on valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaisesti huolehtia lainvalmistelun laadusta. Kuvaan puheenvuorossani oikeuskanslerin suorittaman ennakkollisen säädösvalvonnan toimenpidetyönä ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle tai valtioneuvoston tai tasavallan presidentin asetuksesta päättämistä.⁴

Oikeuskanslerin lausunnot ovat laillisuusvalvontaa

Oikeuskanslerille säädetään perustuslain 108 §:n 2 momentissa tehtäväksi antaa oikeudellisia tietoja ja lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriölle. Perustuslain säännöksen ratio on luoda menettely, jolla voidaan varmistaa ennalta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ja ministeriön aikomien toimenpiteiden lainmukaisuus ja lain oikea tulkinta.⁵ Ministeriövalmistelun puutteet näkyvät lausunto- ja tietopyynnöissä.⁶ Oikeuskansleri ottaa ehdotuksen arvioitavaksi, kun ministeriö on valmistellut kokonaisen ehdotuksen perusteluineen.⁷

Oikeuskansleri antaa kannanottonsa kirjallisesti.⁸ Vanhempien oikeuskanslerin kertomusten ja Jaakko Jonkan kuvausten perusteella oikeuskansle-

1 Lainvalmistelusta valtioneuvostolle kuuluvana tehtävänä, ks. PeVL 4/2021 vp, kappale 41, PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II. Valtioneuvoston vastuusta lainvalmistelusta, ks. HE 60/2010 vp, s. 24.

2 Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen perustuslain muuttamisesta HE 60/2010 vp, s. 14 ja 24.

3 Perustuslakivaliokunta on korostanut lainvalmistelun asianmukaista resurssointia sekä riittävän osaavien lainvalmistelijoiden merkitystä PeVM 1/2022 vp, kappale 8, PeVM 1/2017 vp, s. 2, PeVL 19/2016 vp, s. 2-3, PeVM 3/2016 vp.

4 Oikeuskanslerin roolista ennakkollisessa säädösvalvonnassa, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, ks. PeVM 16/2020 vp ja PeVM 5/2018 vp sekä lainsäädännön EU-oikeudenmukaisuuden kannalta PeVL 79/2018 vp.

5 Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp, s. 166. Perustuslakivaliokunta on oikeuskanslerin oikeudellisen vastuun arvioinnin yhteydessä mietinnössään PeVM 9/2005 vp, s. 8-9 kutsunut valtioneuvoston neuvonantajan rooliksi oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamista pyynnöstä perustuslain 108 §:n 2 momentin nojalla.

6 Ks. oikeuskanslerin kirje 24.3.2022 ministeriöille: Valtioneuvoston päätöksenteon ennakkollisen laillisuusvalvonnan menettelytavat, OKV/702/24/2022, s. 1 ja 4-5 (pdf).

7 Ks. oikeuskanslerin kirje 24.3.2022 OKV/702/24/2022, s. 2-3.

8 Oikeuskanslerin kirje OKV/702/24/2022, s. 3.

rin valtioneuvostovalvonnassa aikaa vieviä viikoittaisia tapahtumia ovat valtioneuvoston esittelijöiden ja jäsenten kanssa käytävät keskustelut.⁹ Linja niihin on nykyisin pidättyväinen. Tapaamisen edellytyksenä on nykyään ongelmakuvausten ja ministeriön ratkaisuehdotuksen sekä keskustelukysymysten toimittaminen etukäteen oikeuskanslerinvirastoon.¹⁰ Vuonna 2021 oikeuskanslerilla oli tapaamisia sekä etä- tai puhelinpalavereja yhteensä 17 kappaletta.¹¹

Ennakkovalvonnan yleiset näkökulmat

Lainsäädännön kehittämiseksi oikeuskansleri tuo lausuntokierroksella esille laillisuusvalvonnassa koottuja havaintoja viranomaistoiminnasta ja julkista tehtävää hoitavista. Tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien tasapainoinen toteutuminen sekä lainsäädännön johdonmukaisuus ja sovellettavuus sekä ymmärrettävyyden lisääminen.¹² Oikeuskans-

lerin laillisuusvalvonnassa on riippumaton ja siten yleinen oikeudellinen näkökulma, jossa huomio on kaikkien oikeuksien ja eri henkilö- ja intressitahojen oikeuksien ja etujen tasapainoisessa toteutumisessa. Oikeuskansleri on riippumaton myös erityisnäkökulmista eli oikeuskansleri ei edistä laillisuusvalvonnallaan jonkin tietyn näkökulman tai oikeuden toteutumista. Lausuntoja annetaan enintään 100 esityksestä vuodessa.

Oikeuskanslerin kannanotot eivät voi perustua laillisuusvalvojan omiin mieltymyksiin, vaan johdonmukaisesti ja kokonaisuutena tulkittuun oikeusjärjestykseen ja sen sekä muun laillisuusvalvonnan havaintojen perusteella tehtäviin systemaattisiin ja perusteltuihin johtopäätöksiin. Oikeuskanslerin säädösehdotusten ennakkovalvonnan näkökulmat niin lausuntoja laadittaessa kuin ennakkotarkastuksissa ovat

1. perustuslainmukaisuus ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen sisältäen perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusperusteiden asianmukaisen soveltamisen,
2. EU-oikeuden velvoitteiden tunnistaminen ja huomioon ottaminen olennaisilta osin sekä kansallisen liikkumavaran tunnistaminen ja selvittäminen asianmukaisesti,¹³
3. valmisteluprosessin toteuttaminen hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti ja erityisesti avoimuus sekä kuuleminen ja osallisuuden toteutuminen,
4. eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutuminen riittävästi eli antaako esitys oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoon,

⁹ Oikeuskanslerin kertomus toiminnastaan vuodelta 2007, K 16/2008 vp, s.14-15. Ks. Jaakko Jonkka, Oikeusvaltion puolesta, emeritusoikeuskanslerin puheenvuoroja, Edita 2020, s. 49-51 lausunnoista ja listavalvonnassa s. 39-44.

¹⁰ Oikeuskanslerin kirje OKV/702/24/2022, s. 2-3 ja oikeuskanslerin sihteerinä toimivien johdon assistentin ja notaarin pysyvä käytäntö. Vielä 1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla puhelin keskustelu ja tapaaminenkin järjestettiin yleensä ministeriön hallitusneuvoston ja sitä ylemmän virkakunnan sekä valtioneuvoston jäsenten pyynnöstä.

¹¹ Tieto perustuu oikeuskanslerin kalenterin vuodelta 2021 ja 2022 läpikäyntiin. Tapaamiset sisältävät kaksi tapaamista hallituksen ministeriryhmien puheenjohtajien muodostaman ns. Viisikon kanssa, mutta eivät sisällä hallituksen neuvotteluita.

¹² Useissa oikeuskanslerin lausunnoissa on tuotu esille oikeuskanslerin ja erityisesti apulaisoikeuskanslerin ratkaisukäytännössä esitettyjä lainsäädännön kehittämistarpeita, ks. esimerkiksi oikeuskanslerin lausunto hallituksen esityksestä perusterveydenhuollon hoitotakuun tiukentamisesta 16.12.2021 OKV/3135/21/2021 ja siinä viitattu apulaisoikeuskanslerin ratkaisut sekä oikeuskanslerin lausunto 15.12.2021 hallituksen esityksestä 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi, OKV/3161/21/2021 ja siinä viitattu laillisuusvalvontakäytäntö. Kanteluratkaisuihin sisältyy säännöllisesti myös kehotuksia tasapainoisemman lainsäädännön selvittämiseksi, esimerkiksi eri toimialojen kohtelun tasapuolisuuden varmistamiseen koronatuissa ja -rajoituksissa (oikeuskanslerin kanteluvastaus OKV/685/10/2021 ja kannanotto OKV/3502/24/2021).

¹³ Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 79/2018 vp mukaisesti tässä oikeuskanslerin tehtävä on periaatteessa laajempi kuin perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä säädetty tehtävä.

5. oikeusjärjestyksen johdonmukaisuus (esim. yleislakien noudattaminen, kriminalisointien selkeys sekä tarkkarajaisuus ja täsmällisyys samoin kuin yleisten kriminalisointiperiaatteiden noudattaminen) sekä

6. lainvalmisteluohjeiden noudattaminen, erityisesti hallituksen esityksen laatimisohteiden noudattaminen ja näin hyvän lainvalmistelutavan toteutuminen.¹⁴

Eurooppalaisessa vertailussa oikeuskanslerin rooli lausuntojen antamisessa ja lausuntojen sisällössä on lähellä Ranskan Conseil d'État'lle Ranskan perustuslain 38 ja 39 artiklassa säädettyä ja Hollannin Raad van Staten vastaavaa lausunnon- ja neuvonantajan tehtävää.¹⁵ Conseil d'État'n lausunnoissa näkökulmana on oikeusvarmuuden edistäminen, ja niissä huomiota kiinnitetään ehdotusten suhteeseen perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja EU-oikeuteen sekä johdonmukaisuuteen, ymmärrettävyyteen ja käytännön sovellettavuuteen.¹⁶ Vuoden 2021 aikana oikeuskansleri ja Ranskan valtioneuvoston varapresidentti tapasivat ja sopivat lausunto- ja neuvonantavan tehtävän alalla kokemustenvaihdosta jatkossakin.

Ennakkotarkastus mahdollisimman valmiista esityksistä

Valtioneuvoston istunnossa tapahtuvaa istuntovalvontaa ja listatarkastusta laajempi oikeuskanslerin ennakkotarkastus voidaan tehdä mahdollisimman valmiiseen säädösehdotukseen oikeuskanslerin omasta aloitteesta tai esittelevän ministeriön pyynnöstä. Ennakkotarkastus voidaan käytännössä tehdä noin viidesosaan hallituksen esityksistä.¹⁷

Ennakkotarkastuksessa käytetään samoja näkökulmia kuin lausunnoissa. Huomiota saavat varsinkin hallituksen esityksen jakso suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestys ja sen kannanotto perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen tarpeellisuudesta, lainvalmisteluohjeiden noudattaminen, osallisuus ja kuulemispalautteen asianmukainen käsittely perusteluineen. Oikeuskansleri on laillisuusvalvonnassaan painottanut riittävän perustelemisen merkitystä.¹⁸

Ennakkotarkastuksessa arvioidaan, onko kuulemispalaute ja lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisältönsä vaatimalla tavalla ja luotettavasti kuvattu esityksen perusteluissa ja otettu huomioon esityksen sisällössä. Ennakkotarkastuksessa tarkastellaan varsinkin, onko keskeisten oikeudellisten toimijoiden lausuntopalaute otettu varteen seuraa tai

¹⁴ Ks. Hallituksen esitysten laatimisohteiden (Helo-ohje) sisältämän hallituksen esityksen vakiorakenteen luvun 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys sisällönkuvaus, ks. <http://helo.finlex.fi/> jakso IV Hallituksen esityksen perusrakenne, 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

¹⁵ Manner-eurooppalaisessa Conseil d'État -perinteessä esimerkiksi Ranskan ja Hollannin valtioneuvostot (Conseil d'État / Raad van State) toimivat kaksoisroolissa yhtäältä ylimpänä hallintotuomioistuimena ja toisalta riippumattomana perustuslaillisena neuvonantavien lausuntojen antajana. Ks. Hollannin valtioneuvoston lausunnoista <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/> ja lausuntojen kysymyksenasetteluista <https://www.raadvanstate.nl/talen/artikel/> (sivuilla käyty 11.3.2022). Ranskan perustuslain 38 ja 39 artikla. Ranskan valtioneuvoston lausunnonantotehtävästä, ks. <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/rendre-des-avis-juridiques-au-gouvernement-et-au-parlement> (sivuilla käyty 11.3.2022).

¹⁶ Conseil d'État'n lausunnoissa esitetään tarvittaessa säädösehdotusteksteihin parannusehdotuksia.

¹⁷ Valtion vuoden 2022 talousarvioesityksessä luvun 23.30. Oikeuskanslerinvirasto selvitysosassa esitetään oikeuskanslerin vahvistamat tulostavoitteet, jotka on tarkemmin oikeuskanslerinviraston tulossuunnitelmassa vuodelle 2022. Sen mukaan ennakkotarkastuksia arvioidaan tehtävän enintään 50.

¹⁸ Ks. oikeuskanslerin päätös 29.11.2021 valtioneuvoston asetusten perusteluvollisuudesta ja Euroopan unionin suositusten (EU:n soft law -säätely) ottamisesta huomioon, OKV/1960/10/2021. Valtioneuvoston päätösten ja niiden tietoperustan avoimuudesta sekä perusteluista ja perusteluiden arvioitavuudesta yhtenä päätöksenteon avoimuuden ja valtiolainvoimaisen hyväksyttävyyden kriteerinä, ks. oikeuskanslerin päätös 21.12.2021 OKV/461/70/2020 ja OKV/458/70/2020. Valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastuksessa on myös edellytetty sidosryhmäpalautteen selostamista ja siinä esitetyistä perusteluista ehdotuksista poikkeamisen perustelemista riittävällä tavalla. Esimerkiksi tartuntatautilain nojalla säädettyjen ravintolatoiminnan rajoitusten covid-19-taudin leviämisen ehkäisemiseksi valtioneuvoston asetusten perustelumuistioissa samalla kun laillisuusvalvonnassa on vaadittu rajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden perustelemista riittävästi.

selitä -periaatteella: oikeudellisesti painavat seikat on yleensä asianmukaista ottaa huomioon muuttamalla esitystä ja sen perusteluita lausuntojen mukaisesti tai vaihtoehtoisesti lausuntokannanottojen sivuuttaminen on perusteltava riittävästi ja oikeudellisesti riittävän vakuuttavasti. Ennakkotarkastuksessa erityisesti tarkasteltavia oikeudellisesti keskeisiä kannanottoja ovat oikeusministeriön, korkeimpien oikeuksien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin itsensä, Ihmisoikeuskeskuksen sekä asiasta riippuen toimialan erityisvaltuutetun tai erityisen valvontaviranomaisen, kuten tietosuojavaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun, lausunnot.

Ennakkotarkastukset vahvistavat ylimpien tuomioistuinten sekä yleisten ja erityisten laillisuusvalvojen lausuntojensa avulla tekemän ennakkollisen normikontrollin ja oikeuksien edistämisen sekä oikeusministeriön konsultaation vaikuttavuutta.¹⁹ Ennakkotarkastuksesta laaditaan julkinen asiakirja, joka tulee julkiseksi heti ennakkotarkastuksen valmistuessa. Ennakkotarkastuksen johdosta tehdyistä merkittävistä muutoksista hallituksen esitykseen tai valtioneuvoston asetukseen voidaan esittää selostus lausuntopalauteen käsittelyn yhteydessä esityksen perusteluissa.

Valtioneuvoston istuntovalvonta ja esittelylistojen listatarkastus

Ministeriön esittelijä jakaa virkavastuulla ehdotuksen hallituksen esitykseksi tai valtioneuvoston tai presidentin asetukseksi valtioneuvoston yleisistuntoon. Oikeuskanslerinvirastossa esitys tarkastetaan valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastuksessa. Siinä valvotaan, että esitys täyttää eduskunnalle antamisen oikeudelliset (vähimmäis)edellytykset ja kiinnitetään huomiota samoihin seikkoihin kuin ennakkotarkastuksessa. Ehdotuksista valtioneuvoston

ja tasavallan presidentin asetuksiksi tarkastetaan, että perustuslain 80 §:n edellytykset asetuksella säätämiseksi täyttyvät ja esitys pysyy perustuslaissa tai laissa säädetyn asetuksenantovaltuuden puitteissa eikä siinä säännöksiä asioista, joista säädetään lailla.²⁰

Perustuslain 74 § määrittelee ennakkollisessa perustuslakikontrollissa perustuslakivaliokunnalle ensisijaisen roolin. Perustuslakivaliokunnalla on demokraattinen oikeutus (legitimiteetti). Demokraattisen legitimiteetin omaava toimielin, jonka arviointi- ja päätöksentekoprosessit ovat asianmukaisia, pystyy usein hyvin ja suppeaa oikeudellista prosessia paremmin ratkaisemaan moraalisten arvojen tai oikeusperiaatteiden punnintaa ja yhteensovittamista edellyttäviä abstrakteja kysymyksiä, jotka tulevat varsin usein esille ennakkollisessa perustuslakikontrollissa. Tästä on näyttöä kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa.²¹ Valtiohistoriamme tähän astisten kokemusten perusteella perustuslakivaliokunta on tässä ollut hyvä toimija. Merkittävien perustuslain tulkintakysymysten on perusteltua päätyä perustuslakivaliokuntaan. Valtioneuvostolla on oikeus asianmukaisesti perustellen esittää uutta perustuslain tulkintaa. Kynnys perustuslain 112 §:ssä säädetyn oikeuskanslerin lausuman käyttämiseen on korkea.²² Oikeuskansleri ei ole oikeuskanslerin kertomusten ja oikeuskirjallisuuden tietojen perusteella vielä koskaan itsenäisyyden aikana jättänyt perustuslain 112 §:n mukaista lausumaa hallituksen esityksestä.²³

20 Ks. jäljempänä tämän kertomuksen luku 4 Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien lainmukaisuuden valvonta, alaluku Lainvalmistelun laillisuusvalvonta ja alaluku Esittelylistojen tarkastus.

21 Ks. Paul Yowell, *Constitutional Rights and Constitutional Design. Moral and Empirical Reasoning in Judicial Review*, Hart 2018, erityisesti s. 16, 65 ja 98-99. Oikeudellisen perustuslakikontrollin tiukasta rajoittamisesta vain siinä ratkaistavissa oleviin kysymyksiin, ks. myös Pablo Castillo-Ortiz, *The Dilemmas of Constitutional Courts and the Case for New Design of Kelsenian Institutions. Law and Philosophy* (2020).

22 Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 112 §:n tarkoittamaan lausumaan turvautumista järeänä toimenpiteenä *PeVM* 9/2005 vp, s. 8-9.

23 Oikeuskansleri Jaakko Jonkan puheenvuoro oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2016, *K 13/2017 vp*, s. 20. Mikael Hiden: *Säädösvalvonta Suomessa. I* Eduskuntalait. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1974, s. 288-292.

19 Ks. yleisemmin Matti Pellonpää, *Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa*, *Lakimies* 6/2021, s. 911-945.

Puuttumiskynnyksen seitsemän tyyppitapausta

Vuosina 2021 ja 2022 oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on loivasti kaartaen alennettu puuttumiskynnystä hallituksen esityksiin ja valtioneuvoston asetuksiin. Hallituksen esitysten osalta voidaan tunnistaa seitsemän puuttumiskynnysharkinnan erilaisia tilanteita suuntaa-antavasti kuvaavaa tyyppitapausta:

- 1) Hallituksen esityksessä ei ole olennaista yhteyttä perustuslain tulkintaan (*ei olennaista perusoikeus- tai muuta perustuslakiliityntää, lainsäätäjällä laaja harkintavalta*). Riittävän viimeistellyn esityksen antamiselle ei ole oikeudellisia esteitä.
- 2) Hallituksen esityksessä on liityntä perustuslain tulkintaan, mutta se ei vaikuta ongelmalliselta perustuslakivaliokunnan käytännön ja oikeuskäytännön valossa (*perustuslain valossa ongelmaton esitys*). Vastaavasti sääntelyllä voi olla liityntä unionin oikeuteen, mutta tämä ei aiheuta jännitteitä perustuslain kanssa eikä kansallinen sääntelyratkaisu ole ongelmallinen unionin oikeuden valossa. Tarvittaessa listatarkastuksessa pyydetään esittelijää korjaamaan säännöksiä vastaamaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä ja tuomaan esille unionin oikeuden mukainen kansallinen liikkumavara sekä säätämisyjärjestysperusteluita riittävälle tasolle. Oikeuskansleri valvoo tällöin myös sitä, että säätämisyjärjestysperustelut täyttävät vähimmäisvaatimukset ja että perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei esitetä pyydetäväksi virheellisin perustein tai perusteettomasti. Vähimmäistason saavuttaneen viimeistellyn esityksen antamiselle ei ole esteitä.
- 3) Hallituksen esityksessä on perustuslakia ja sen tulkintaa koskevia kysymyksiä tai unionin oikeuden tulkintaa edellyttäviä kysymyksiä, mutta hallituksen esityksessä ne on valmistelijoiden virkavastuulla esittämän käsityksen mukaan saatu perusteltua olennaisilta osin ja perustelut esitetään avoimesti (*vakiintuneen perustuslakitulkinnan tilanne ja esitys vakiintuneen tulkinnan puitteissa*). Listatarkastuksessa tarkistetaan, että hallituksen esityksessä käsitys on riittävästi perusteltu ja oikeudellisesti mahdollinen. Säätämisyjärjestysperusteluista tarkastetaan, että perustuslain tulkinta on esitetty riittävän loogisesti ja johdonmukaisesti sekä riittävän seikkaperäisesti suhteessa perustuslakivaliokunnan käytäntöön ja mahdolliseen oikeuskäytäntöön.²⁴ Laillisuusvalvonnessa edellytetään, että unionin oikeuden jättämisestä kansallisesta liikkumavarasta sekä unionin oikeuden tulkinnasta ja sen epävarmuuksista tehdään

²⁴ Oikeuskanslerin esittelylistojen listatarkastuksessa on muun muassa puututtu siihen, jos säätämisyjärjestysperustelut ovat rakentuneet liian laajasti vain kirjallisuuden tai muuta näkökulmaa kuin valtiosääntöoikeutta edustavien selvitysten varaan. Perustuslakivaliokunnan käytäntöä tulee käyttää argumentaation perustana.

perustuslakivaliokunnan käytännön vaatimalla tavalla riittävästi selkoa. Oikeuskansleri pyytää poistamaan puutteellisen esityksen valtioneuvoston istunnosta ja korjaamaan sen myöhempään istuntoon. Oikeuskansleri valvoo myös sitä, että sääntämisjärjestysperustelut täyttävät vähimmäisvaatimukset ja että perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei esitetä pyydettyväksi virheellisin perustein tai perusteettomasti. Yleensä esityksen antamiselle ei ole varsinaista oikeudellista estettä. Oikeuskanslerin kriittiset huomiot dokumentoidaan listatarkastuksessa ja mahdollisesti lausunto- ja ennakkotarkastusvaiheessa. Ne ovat tarvittaessa esimerkiksi eduskunnan valiokuntien käytettävissä, ja oikeuskansleri voi antaa pyynnöstä lausunnon valiokunnalle.

- 4) Hallituksen esitys sisältää kokonaan uusia ja merkittäviä perustuslain tulkintakysymyksiä tai esitys ei ole kovin hyvin sopusoinnussa perustuslain vakiintuneen tulkintakäytännön kanssa, mutta perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut vastaavaa aiemmin eikä lainsäätäjän liikkumavara ole tiedossa (*uusi ja jännitteinen tulkintatilanne, jossa lainsäätäjällä on liikkumavaraa*). Unionin oikeuden osalta kyse voi olla siitä, että unionin oikeuden jättämää kansallista liikkumavaraa ei ole unionin oikeuden asianmukaisen soveltamisen kannalta tärkeässä kysymyksessä riittävästi selvitetty tai esitykseen sisältyy olennaisia jännitteitä unionin oikeuteen nähden. Jos oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa havaitaan, että esityksessä on jännitteitä perustuslain ja sen vakiintuneen tulkintakäytännön kanssa tai selviä jännitteitä Euroopan unionin oikeuden kanssa tai että unionin oikeuden jättämää kansallista liikkumavaraa ei ole riittävästi selvitetty, tuodaan tämä esille. Oikeuskanslerin listatarkastuksessa vaaditaan a) korjaamaan esitys sopusointuun perustuslain vakiintuneen tulkinnan kanssa tai unionin oikeuden ja sen vakiintuneen tulkinnan kanssa taikka b) avoimesti perustelemaan seikkaperäisesti ja asianmukaisella valtiosääntöoikeudellisella ja tarvittaessa EU-oikeudellisella argumentaatiolla varsinkin sääntämisjärjestysperusteluissa, että valtioneuvoston käsityksen mukaan esityksen hyväksyminen vaatii uutta tai aikaisemmasta poikkeavaa perustuslain tulkintaa ja että tämä on valtioneuvoston oikeudellisesti riittävästi perustellun arvion mukaan tarpeen ja välttämätöntä. Unionin oikeuden soveltamisen osalta olennaista on, että valtioneuvoston esittämä tulkinta on oikeudellisesti mahdollinen ja sen epävarmuudet tuodaan esille. Jännitteet perustuslain ja sen vakiintuneen tulkinnan ja varsinkin Euroopan unionin oikeuden kanssa sekä unionin oikeuden jättämän kansallisen liikkumavaran riittävän seikkaperäinen selvittäminen sekä näiden seikkojen esille tuonti esityksen perusteluissa on valmistelevalle ministeriön vastuulla ja yksi sen keskeisimmistä tehtävistä lainvalmistelussa. Oikeuskanslerin listatarkastuksessa pyydetään täydentämään puutteellista esitystä ja tarvittaessa lykkäämään käsittelyä, kunnes perustelut ovat riittävät. Sääntämisjärjestysperusteluissa tulee pitää suotavana perustuslakivaliokunnan lau-

sunnon hankkimista. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan yhtenä tarkoituksena on varmistaa eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle sekä mietintövaliokuntana toimivalle erikoisvaliokunnalle riittävä oikeudellinen tietopohja hallituksen esityksessä. Oikeuskansleri varmistaa avoimuuden siitä, että esitys sisältää olennaisesti uusia perustuslain tulkintakysymyksiä tai merkittävää EU-oikeudellista epävarmuutta. Korjaus- ja täydennyspyyntöjen sivuuttaminen olennaisilta osin johtaa perustuslain 112 §:ssä säädetyn lausuman jättämiseen valtioneuvoston pöytäkirjaan.

- 5) Hallituksen esityksen hyväksyminen edellyttää perustuslakivaliokunnan muuttavan aiempaa vakiintunutta kantaansa tai omaksuvan uuden tulkinnan perustuslain soveltamisen kannalta olennaisesta, perustuslakivaliokunnan käytännössä säätämisyjärjestyskysymyksenä pidetyssä asiassa (*vakiintuneen tulkinnan muuttaminen säätämisyjärjestyskysymyksestä*). Lainsäätäjällä on tässä tyyppitapauksessa vakiintuneen tulkinnan puitteissa niukasti liikkumavaraa. Oikeuskansleri valvoo, että perusteluissa ja erityisesti säätämisyjärjestyksen perusteluissa avoimesti ja seikkaperäisesti esitetään valtioneuvoston hakevan uutta perustuslain tulkintaa säätämisyjärjestyskysymyksestä riittävän painavin perustein. Hallituksen esityksestä tulee käydä ilmi, että lakia ei ole valmisteltu vallitsevan perustuslain tulkintakäytännön puitteisiin vaan kyseessä on valtioneuvoston oikeudellisesti perustellun käsityksen mukaan uusi tilanne, jossa säätämisyjärjestyskysymyksenä pidetystä asiasta perustellusti tarvitaan kokonaan uusi tulkinta. Valtioneuvostolla on ja tulee olla mahdollisuus ja toimivalta esittää avoimesti ja asianmukaisesti perustellen uutta perustuslain tulkintaa tai perustuslain tulkintakäytännön muuttamista. Tämä on tarpeen tuoda esille esimerkiksi esittelylistan lisätiedoissa. Mikäli uuden perustuslakitulkinnan perustelut ovat ongelmalliset tai riittämättömät, tästä huomautetaan ja vaaditaan täydentämään perusteluita ja lykkäämään sitä varten asian käsittelyä yleisistunnossa. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulee pitää tarpeellisena perustuslakivaliokunnan lausuntoa ja tuoda esille uusi tulkinta ja sen hakemisen perustelut riittävän seikkaperäisesti ja johdonmukaisesti. Oikeuskansleri varmistaa uuden tulkinnan perusteluiden riittävän avoimen, seikkaperäisen ja painavasti argumentoidun esittämisen. Laillisuusvalvonta turvaa näin eduskunnan perustuslakivaliokunnalle riittäviä lähtökoh-
tia esityksen arvioinnille. Unionin oikeuden osalta vastaava tilanne on käsillä, kun esitykseen sisältyy selvästi ja helposti havaittavissa olevaa merkittävää riskiä unionin oikeuden ja sen yleisesti EU-tuomioistuimessa hyväksytyn tulkintalinjan valossa, mutta tämä on tuotu esille ja hallituksen esityksessä perusteltua tulkintaa voidaan pitää oikeudellisesti mahdollisuuksien rajoissa olevana. Oikeuskanslerin täydennys- ja korjauskehotusten sivuuttaminen siten, ettei esityksen argumentaatiota paranneta olennaisesti johtaa perustuslain 112 §:ssä tarkoitetun lausuman jättämiseen.

- 6) Hallituksen esitys on muodoltaan tai sisällöltään ilmeisen keskeneräinen tai puutteellinen olennaisilta osin (*olennaisesti puutteellinen esitys*). Näitäkin sinänsä harvinaisia tapauksia ajoittain esiintyy. Laillisuusvalvonnassa vaaditaan muodon ja sisällön viimeistelyä ennen asian tuomista valtioneuvoston päätettäväksi ja esitys pyydetään poistamaan täydentämistä varten. Valtioneuvosto ei saa siirtää sille valtioelimenä kuuluvaa lainvalmistelutehtävää eduskunnalle. Mikäli pyyntöä poistaa esittelylistalta ja täydentää esitys sille vähintään asetettavat vaatimukset täyttäväksi ei esimerkiksi poliittisen tai virkamiesjohdon asettaman aikataulupaineen vuoksi haluta noudattaa tai esittelevä ministeriö ei sitä halua noudattaa, niin oikeuskansleri jättää perustuslain 112 §:ssä tarkoitetun lausuman esityksen merkittävästä keskeneräisyydestä pöytäkirjaan.²⁵
- 7) Hallituksen esitystä ei ole laadittu perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussovimusten tai unionin oikeuden mukaisiksi olennaisilta osiltaan, eikä kyse ole vain perustuslain tulkinnasta ja unionin oikeuden tulkinnasta (*selvästi perustuslain tai pakottavien kansainvälisten velvoitteiden vastainen laki*). Tässä on kyseessä normaaliassa valtiollisessa elämässä esiintymätön ja valtiokäytännössä onneksi äärimmäisen harvinainen ja siten enemmän teoreettinen tilanne, jonka varalta valtiosäännössä on kuitenkin tarpeen olla menettelyt. Esimerkkeinä voitaisiin mainita taannehtiva rikoslaki, pakkolunastus ilman korvausta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön vastainen rangaistus tai menettely, oikeuslaitoksen riippumattomuutta olennaisesti uhkaava laki tai ilmeisen selvästi EU:n oikeuden keskeisten periaatteiden vastainen sääntely. Tässä tyyppitapauksessa ei ole kyse perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin tarkoittamasta merkittävän toimivallan siirrosta Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle vaan vakavasta sisällöllisestä ristiriidasta pakottavien kansainvälisten ihmisoikeusnormien tai perustuslain perusoikeuksien tai kantavien periaatteiden kanssa.²⁶ Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa edellytetään, että esitys valmistellaan perustuslain puitteisiin. Oikeuskanslerin kannanoton sivuuttaminen olennaisilta osin johtaa perustuslain 112 §:ssä tarkoitetun lausuman jättämiseen. Tässä tyyppitapauksessa kyseessä ei ole perusteluvelvollisuuden täyttämisestä vaan siitä, että asiallisesti perustuslainvastaisen toimen oikeudellinen muoto on väärä. Lainsäätäjällä ei ole toimivaltaa hyväksyä perustuslain vastaista lakia.

²⁵ Perustuslain 66 §:n mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa. Valtioneuvostosta annetun lain 22 §:n mukaan pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistuntojen esittelypäivät ja voi määrätä ajankohdan, milloin valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltävä asia on siellä käsiteltävä. Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa ehdottomasti lykätä asian käsittelyä, vaan oikeuskanslerin täydennyskehoitus on luonteeltaan suositus.

²⁶ Merkittävän toimivallan siirron sisältämä kansainvälinen velvoite hyväksytään eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan 2/3 määräenemmistöllä annetuista äänistä ja se saatetaan voimaan lailla, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä. Tässä ns. supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä lakia ei hyväksytä lepäämään.

Tyyppitapaukset kuvaavat kohdattavien arviointitilanteiden moninaisuutta ja pääpiirteitä. Jokainen arviointitilanne ratkaistaan sen omassa kontekstissaan oikeusjärjestyksen kokonaisuuden tulkinnalla suhteessa kunkin tilanteen faktoihin ja tässä tehtävällä oikeudellisella punninnalla ja argumentaatiolla. Tyyppitapausten luokittelusta ei voida tehdä mekaanisia eikä liian ehdottomia johtopäätöksiä.

Listatarkastus tehdään valtioneuvoston päätöksenteon aikataulussa ja kaikkiin käsiteltäviin asioihin. Tarkastettavia asioita on yli 2 000 vuosittain (vuonna 2021 yhteensä 2 130, vuonna 2020 yhteensä 2 088 asiaa). Vuonna 2021 valtioneuvosto piti enemmän ylimääräisiä istuntoja kuin säännöllisiä yleisistuntoja, myös viikonloppuisinkin. Olen vaatinut turvaamaan valtioneuvoston jäsenille päätöksentekoon osallistuvien valtioneuvoston jäsenten kantaman poliittisen ja oikeudellisen vastuun kannalta riittävän vähimmäisajan perehtyä esitykseen ja sen, että perustuslain 108, 111 ja 112 §:ssä tarkoitettu oikeuskanslerin laillisuusvalvonta on mahdollista. Kiireellisissäkin asioissa olen vuoden 2021 aikana ryhtynyt vaatimaan mahdollisuutta perehtyä esitykseen vähintään neljän tunnin ajan ennen päätöksentekoa.²⁷

Kireästä aikataulusta huolimatta listatarkastuksessa on korjattu noin neljäkymmenen hallituksen esityksen tai niiden säätämisjärjestyserusteluiden tai valtioneuvoston asetuksen ja niiden perusteluiden sisältöä. Samoin noin kymmenen kertaa vuosittain oikeuskanslerin pyynnöstä esityslista poistetaan yleisistunnosta ja esitys palautuu täydennettäväksi.

väksi.²⁸ Keskeneräisyys voidaan todeta lausunto- tai ennakkotarkastusvaiheessa.²⁹ Jännite perustuslain vaatimusten kanssa pyritään mahdollisuuksien mukaan tuomaan esille ennen listavalvontaa.³⁰ Perustuslain 112 §:n mukaista lausumaa pöytäkirjaan ei kertomusvuonna tai 31.3.2022 mennessä sovellettaessa edellä todettuja periaatteita ole merkitty. Sitä on listatarkastuksessa kerran väläytetty.³¹

Johtopäätöksiä

Oikeuskanslerin ennakkollisen säädösvalvonnan menettelyt ovat tulleet määrämuotoisemmiksi. Suomessa perustuslakikontrolli muodostuu perustuslakivaliokunnan tehtävän lisäksi useiden instituutioiden dialogista, jossa oikeuskansleri on yksi toimijoista. Perustuslakikontrollin perustuminen toisiaan täydentävien instituutioiden dialogille on kriisiaikoja ajatellen järjestelmämme vahvuus.

Maailma on nykyään hyvin epävarma, monimutkainen ja täynnä mitä erilaisempia keskinäisiä riippuvuuksia. On ympäristökriisejä, pandemiaa ja sotaa. Kaikki nämä koskettavat yhteiskuntaamme. Perus- ja ihmisoikeuksia toteutetaan sekä lakeja valmistellaan aikaisempaa vaikeammin ennakoitavissa olevassa ja monimutkaisemmassa toimintaympä-

27 Oikeuskanslerin kirje ministeriöille 24.3.2022 OKV/702/24/2022, s. 5. Ks. oikeuskanslerin lausunto koronapassin käytön laajentamista koskevasta ehdotuksesta hallituksen esitykseksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta, OKV/3449/21/2021, s. 8. Esimerkiksi kuntavaalien siirtämistä koskevan hallituksen esityksen (HE 33/2021 vp) hyväksymisen yhteydessä valtioneuvoston ylimääräisessä yleisistunnossa pidettiin oikeuskanslerin pyynnöstä lukutauko ja ennen istuntoa perjantaina 12.3.2021 kello 13:40 vielä päätöksentekoon osallistuville valtioneuvoston jäsenille perehdytys esitykseen tehtyihin muutoksiin.

28 Ks. tarkemmat tilastotiedot jäljempänä tämän kertomuksen luvussa 4 Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta, alaluku Lainvalmistelun laillisuusvalvonta ja alaluku Esittelylistojen tarkastus.

29 Oikeuskanslerin lausunto koronapassin käytön laajentamisesta, OKV/3449/21/2021. Vuonna 2020 hallituksen esityksen torjumista harkittiin negatiivista koronatodistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 137/2020 vp) listatarkastuksen yhteydessä keskeneräisyyden perusteella, mutta päädyin pitämään tärkeänä esityksen saattamista eduskuntaan. Nyt tarkistetun käytännön perusteella esitys olisi pyritty torjumaan ja osoittamaan jatkovalmisteluun valtioneuvostokäsittelyssä.

30 Esimerkiksi oikeuskanslerin kannanotto tartuntatautilain mukaisiin asetuksiin ja valmiuslain aktivoimien edellytyksiin (OKV/42/90/2021 (oikeuskanslerin kannanoto) ja OKV/3502/24/2021 (oikeuskanslerin muistiinpanot)).

31 Ks. esimerkiksi oikeuskanslerin valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastuksessa antama kannanotto koronapassin jäädäytämistä koskevaan asetukseen 28.1.2021 OKV/3514/24/2021.

ristössä. Tässä tilanteessa on mietittävä osin uudeleen sääntelystrategioita, joilla toteutamme kansanvaltaisen oikeusvaltion kantavia periaatteita ja niihin kuuluvia perus- ja ihmisoikeuksia. Sääntelystrategiat ovat osaksi syntyneet nykyistä valoisamman tulevaisuudenkuvan ja tilanteen vallitessa. Miten

tässä tilanteessa voimme parhaiten luoda oikeusvarmuutta ja turvaa yksilöille, yrityksille ja koko yhteiskunnalle? Tämä on tulevaisuuden kannalta huomattavan tärkeä kysymys, johon perustuslakikontrolli ja siinä yhtenä dialogin toimijana oikeuskansleri etsii vastauksia.

Mikko Puumalainen

LAILLISUUSVALVOJA JA MEDIA

Median merkityksestä laillisuusvalvonnassa

Laillisuusvalvonta on julkista toimintaa, ja sillä on monia yhteyksiä mediaan. Laillisuusvalvonta on olennaisesti vaikuttavampaa, jos media kirjoittaa laillisuusvalvontaratkaisuihin – toki omasta näkökulmastaan. Yksittäisistä ratkaisuksista ja toimenpiteistä kirjoittaminen tekee niistä yleisesti julkisia. Tällä tiedolla on jo sellaisenaan merkitystä. Voisi jopa sanoa, että laillisuusvalvonta ei ulotu pidemmälle kuin tieto siitä. Kansalaiset huomaavat, miten viranomaisia valvotaan ja millaisiin toimenpiteisiin valvonta voi johtaa. Ratkaisujen sisältö – oikeudellinen analyysi, argumentaatio ja johtopäätökset – ohjaavat myös itse viranomaistoimintaa.

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri pidättyvät pääsääntöisesti tulkitsemasta tai kommentoimasta ratkaisujaan. Tavoitteena on kirjoittaa ratkaisu niin, että se on sellaisenaan riittävä laillisuusvalvojan puheenvuorona, eikä selityksiä jälkikäteen tarvita. Ratkaisun tosiseikoista ja menettelystä annetaan kyllä tietoja. Laillisuusvalvojat ovat kuitenkin muutoin median käytettävissä, esimerkiksi laillisuusvalvontatyötä tai oikeuspolitiikkaa koskevin puheenvuoroin, haastatteluin, kirjoituksin ja muilla tavoin.

Medianäkyvyys liittyy laillisuusvalvojan työhön mutta ei ole itseisarvo. Se on yksi keinoista vahvistaa työn vaikuttavuutta ja toisinaan kohentaa ripeästi viranomaistoiminnan laillisuutta. Julkisuuden paineesta syntyvät nopeat tulokset eivät kuitenkaan yksinään ole riittäviä, vaikka niiden myötä jokin yksittäinen asia voikin tulla ratkaistuksi. Yksittäisen asian saama näkyvyys voi myös toimia herätteenä laajempiin laillisuusvalvonnallisiin toimiin. Todelliset kohennukset hallinnossa ja lainkäytössä perustuvat pitkävaikutteeseen työhön, jolla hallinnon ja lainkäytön rakenteita uudistetaan.

Laajassakin medianäkyvyydessä laillisuusvalvojan oma osuus perustuu aina laillisuusvalvonnan perustuslaissa säädettyyn perustehtävään. Julkisuudessa esiintyvä tieto ei välttämättä kerro kaikkea laillisuusvalvonnasta, koska salassapitosäännökset voivat rajoittaa julkisuuteen annettavia tietoja. Pelkästään median perusteella ei voi myöskään muodostaa kuvaa siitä, mikä oikeusvaltiossa on keskeistä. Media toimii omista lähtökohdistaan ja uutisoi laillisuusvalvonnasta sen perusteella. Laillisuusvalvoja ei voi laskea mahdollisen medianäkyvyyden varaan, kun hän pohtii ratkaisun vaikuttavuutta. Mediassa laillisuusvalvonnan rooli ja ratkaisujen sisältö voidaan myös ymmärtää eri tavoin kuin laillisuusvalvoja on ajatellut. Tämä voi laillisuusvalvojan näkökulmasta

joskus vähentää ratkaisujen vaikuttavuutta ja ehkä hämmentääkin lukijoita.

Laillisuusvalvontaratkaisut ovat kaikkien luettavissa. Ratkaisuja julkaistaan oikeuskanslerin verkkosivustolla, oikeuskansleri.fi. Lähes kaikki ratkaisut, joissa laillisuusvalvoja on löytänyt viranomaisten toimista huomautettavaa, ovat sivustolla kokonaisuudessaan. Toisinaan siellä julkaistaan myös muita tärkeitä ratkaisuja. Ratkaisuista tehdyt lyhennelmät löytyvät myös Finlex-palvelusta, ja osaan ratkaisuista pääsee tutustumaan Twitterin kautta.

Tiedonvälityksen rinnalla media tekee myös omia tutkimuksiaan ja tuottaa kriittistä tietoa viranomaistoiminnasta. Laillisuusvalvojien toimet muodostavat siinä yhden – mutta vain yhden – tietolähteen ja perustan. Laillisuusvalvojan on myös hyväksyttävä, että median kriittinen arviointi voi myös kohdistua hänen omiin toimiinsa.

Media ja erityisesti tutkiva journalismi ovat laillisuusvalvonnan tietolähteitä. Ne tarjoavat arvokasta ja korvaamatonta tietoa. Moni merkittävä laillisuusvalvontaratkaisu on saanut alkunsa mediassa olleesta uutisesta tai kirjoituksesta. Edempänä selostettava ihmiskauppaa koskeva ratkaisuni on siitä edustava esimerkki.

Laillisuusvalvonnan ja median rooleista

Laillisuusvalvonta on yhtäältä määrämuotoista mutta toisaalta myös joustavaa ja jopa luovaa toimintaa. Määrämuotoisuus ilmenee muun muassa kanteluiden säntillisenä kirjaamisena, diariointina ja arkistointina sekä käsittelyn oikeusturvakeinoina, erityisesti virkamiehen kuulemisena. Joustavuus taas näyttäytyy siten, ettei itse kantelulle ole asetettu muita muotovaatimuksia kuin että sen tulee olla kirjallinen. Kantelijoiden käytössä on kyllä lomake ja ohjeita kantelun tekemiseksi. Niiden tarkoitukse-

na on ohjata kantelijaa sisällyttämään kanteluunsa vähimmäistiedot, kuten kantelua koskevan viranomaisen yksilöinti sekä viranomaisen menettely ja sen ajankohta. Muutoin laillisuusvalvojan on vaikea arvioida kantelun tutkinnan tarvetta. Yleinen tyytymättömyys tai mielipide viranomaistoiminnasta ei vielä riitä. Luovuus puolestaan näyttäytyy pyrkimyksessä löytää oikeusvaltiota ja perusoikeuksia uhkaavat todelliset ongelmat ja puuttua niihin tehokkaasti.

Vanhastaan laillisuusvalvonta on nojautunut kanteluiden kautta saatuihin tietoihin. Ne ovat edelleenkin toimiva tietolähde. Kanteluiden hyödynnettävyyteen liittyy kuitenkin monia rajoitteita, jotka korostuvat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten kohdalla. Kantelu avaa kanavan niille, jotka osaavat sitä käyttää ja jotka ovat usein muutenkin toimintakykyisiä ja aktiivisia kansalaisia. Haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset eivät osaa tai eivät jaksu tuoda esiin asiaansa. Vaikka kantelumenettely onkin edellä kuvatusti joustavaa, viranomaistoiminnan oikeellisuuden kyseenalaistaminen vaatii kuitenkin voimia ja taitoja. Haavoittuvassa asemassa olevalla ihmisellä ne sitoutuivat usein muihin välttämättömpiin tarpeisiin. Tämä näkyy valitettavasti myös laillisuusvalvojan työssä. Haavoittuviin ryhmiin kuuluvien ihmisten itsensä tekemien kanteluiden määrä ei vastaa heidän todellista tilannettaan hallinnon tai lainkäytön asiakkaina.

Perustuslain mukaan oikeuskansleri kuitenkin ”tehtävänsä hoitaessaan ... valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista”. Perus- ja ihmisoikeudet eivät kuulu vain kantelijoille vaan kaikille ihmisille. Jotta heitä voitaisiin tavoittaa, on käytettävä muitakin tietolähteitä kuin kanteluita. Olen aiemmissa oikeuskanslerin kertomuksen puheenvuoroissani kirjoittanut niistä eri toimista, kuten tarkastustoiminnasta tai omista aloitteista, joilla laillisuusvalvontatyötä on monipuolistettu. Myös ammattitaitoinen – erityisesti tutkiva – journalismi

voi tuoda esiin muutoin laillisuusvalvonnalta piiloon jääviä ongelmia.

Medialla ja laillisuusvalvonnalla on tietenkin omat, erilliset roolinsa. Mediassa olleiden tietojen hyödyntäminen ei sellaisenaan myöskään vaaranna laillisuusvalvojan integriteettiä, koska laillisuusvalvoja ratkaisee asian itsenäisesti ja hankkii tarpeellisenä pitämänsä selvityksen ratkaisunsa pohjaksi. Mediassa olevat laillisuusvalvonnassa hyödynnettävät tiedot luonnollisesti myös tarkistetaan. Tähän laillisuusvalvojalla on myös mediaa paremmat mahdollisuudet, koska hänellä on pääsy myös salassa pidettäviin tietoihin. Lisäksi viranomaisilla on velvollisuus antaa laillisuusvalvojalle selvityksiä toimistaan ja pysyä silloin totuudessa. Viranomainen ei voi vastata oikeuskanslerille, ettei kommentoi. Vastaavasti laillisuusvalvoja ei voi kohdistaa viranomaiseen tai virkamieheen arvostelua, jollei tälle ole annettu mahdollisuutta tulla kuulluksi. Toki näiden oikeusturvatakeiden noudattaminen tekee laillisuusvalvojan liikkeistä hitaampia, vaikka eettisesti toimiva mediakin toki tarjoaa kommentointimahdollisuuden arvostelunsa kohteelle.

Ehkä kaikkein olennaisin ero liittyy siihen, miten laillisuusvalvoja arvioi mediassa olleita tietoja. Usein mediassa ollut tieto on tässä arvioinnissa vasta ensimmäinen askel. Tietojen varmistamisen jälkeen arvioidaan tapahtuneen asian oikeudellinen luonne ja onko aihetta epäillä viranomaisen toimintaa lainvastaiseksi tai muuten ongelmalliseksi. Tämän perusteella hankitaan tarvittavat tiedot, tehdään kuulemiset ja ratkaistaan asia. Tämänkin jälkeen arvioidaan vielä, onko tarvetta jatko toimiin eli laajennetaanko tutkintaa koskemaan hallinnon toimintaa yleisemmin ja myös muissa tapauksissa sekä tulevaisuudessa. Laillisuusvalvoja voi määrätä jopa esitutkinnan suoritettavaksi ja määrätä syytteen nostettavaksi.

Poliisin menettely ihmiskaupan tutkinnassa ja media

Tutkintakynnys

Keväällä 2021 mediassa kerrottiin poliisin ihmiskaupparikoksia koskevista esitutkinnoista ja niissä ilmenneistä vakavista puutteista.³² Kanteluilla ja muilla tavoin tietooni oli saatettu myös muita vastaavia tapauksia. Oli monta syytä, joiden perusteella asiaa oli tutkittava.

Median, kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen tiedoista muodostui huolestuttava kokonaisuus, joka koski paitsi yksittäisten ihmiskaupparikosten esitutkintaa, myös niiden asemaa poliisin ohjeistuksessa, koulutuksessa ja laillisuusvalvonnassa. Kyse oli erityisen haavoittuvaan ihmisryhmään kohdistuvasta vakavasta rikollisuudesta, jolla oli myös kansainvälisiä ulottuvuuksia. Ihmiskaupparikosten ongelmat eivät tyypillisesti tule esille tavanomaisessa laillisuusvalvonnassa.

Laillisuusvalvonnallisesti oli tärkeää laajentaa valvonnan näkökulmaa eli muun muassa tutkia, oliko poliisin oma laillisuusvalvonta ollut riittävää ja ajan tasalla. Kohteena oli siis myös valvonnan valvonta. Tavoitteena ei siten ollut vain tutkia yksittäisiä väitettyjä ja tapahtuneita lainvastaisuuksia vaan myös korjata esitutkinnassa olevia laajempia puutteita. Katse oli myös eteenpäin, ja tarkoituksena oli selvittää ihmiskaupparikosten asianmukaisen ja viivytyksettömän tutkinnan esteenä olevia rakenteellisia ongelmia. Eli kaiken kaikkiaan tarkoituksena oli perustuslain 22 §:n sanoin ”turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”.

³² Helsingin Sanomat, 25.4.2021: Paavo Teittinen: ”Tutkinta lopetettu”

Päätös

Arvioin ratkaisuisiani (OKV/1233/70/2021 ja OKV/1956/90/2021), oliko poliisi menetellyt kyseisissä mediassa ja kanteluissa käsitellyissä tapauksissa viivytyksettömästi sekä lain ja velvollisuuksien mukaisesti. Laajensin tarkasteluni koskemaan myös ihmiskaupparikosten lähirikosten, kuten kiskonnantapaisen työsyryjännän tutkintaa, Poliisihallituksen ohjeistusta, poliisin koulutusta ja tulkkauksen riittävyttä sekä viranomaisyhteistyötä.

Kaikkiaan 50 poliisin esitutkintaa tutkittiin. Useat niistä olivat vielä kesken, kun ratkaisu annettiin. Useimmat esitutkinnoista olivat viivästyneet. Pisimmillään esitutkinta oli kestänyt yli neljä vuotta. Aiheettomia viivytyksiä oli ollut melkein jokaisessa poliisilaitoksessa. Annoin ratkaisussani poliisille 12 laillisuusvalvonnallista huomautusta esitutkinnan aiheettomista ja lainvastaisista viivästyksistä. Poliisin huomiota kiinnitettiin 15 asiassa esitutkinnan toimittamiseen liittyvän lainsäädännön oikeaan tulkintaan ja asianmukaisiin menettelyihin. Tulokset olivat siis todella huolestuttavia.

Selvityksissä esitutkintojen viivästyminen syntä tuotiin esiin poliisin vähäiset tutkintaresurssit, tutkijoiden kokemattomuus ihmiskaupparikoksisista sekä ongelmat tulkkauksessa ja viranomaisten välisessä yhteistyössä. Merkittävää viivästymistä oli aiheuttanut se, ettei poliisi ollut tunnistanut ihmiskaupparikosten ja niihin liittyvien rikosten tunnusmerkistöjä. Poliisi oli esimerkiksi joissakin tapauksissa tutkinut epäiltyä rikosta ensin muilla nimikkeillä.

Poliisihallitus kertoi lisänneensä ihmiskauppaasioiden koulutusta. Tutkintani kuitenkin selvästi osoitti, ettei se ollut ollut riittävää. Puutteet poliisin osaamisessa ihmiskauppa-asioissa olivat ilmeisiä. Poliisin vaikeudet tunnistaa ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistö esitutkinnassa estivät luonnollisesti rikosvastuun tehokkaan toteutumisen mutta vaaransivat myös asianomistajien oikeudet.

Kansainvälisessä ja kotimaaisessa ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on usein kiinnitetty huomiota siihen, miten vähän ihmiskaupparikoksia päätyy Suomessa tuomioistuinten käsiteltäväksi. Rikosvastuu ei siten toteudu, mutta ilmiöllä on myös laajempia vaikutuksia. Juttujen ja tuomioiden vähäinen määrä ehkäisee ihmiskaupan tulemistä näkyväksi ja tunnetuksi oikeudelliseksi ilmiöksi. Ihmiskauppa tekoina ja tapahtumina pysyy piilossa, kyky tunnistaa ihmiskauppaa ammattitoiminnassa ei vahvistu eivätkä rikoslain tunnusmerkistöt konkretisoidu. Näin ei myöskään synny riittävästi tulkintakäytäntöä poliisin ja syyttäjien käyttöön tai alempia tuomioistuinta ohjaavia ennakkopäätöksiä. Ihmiskauppaan liittyvä rikosoikeus ei kehity. Päätöksestä ilmenevät esitutkinnan vakavat puutteet eivät myöskään rohkaise ilmoittamaan epäiltyä ihmiskaupparikosta poliisille tai tekemään sen kanssa muuta yhteistyötä. Oman aloitteen tutkinta valitettavasti osoitti, että asianomistajilla on hyviä syitä olla ottamatta yhteyttä poliisiin.

Poliisin tehokas ja vaikuttava ihmiskaupparikosten esitutkinta on siis olennaista koko oikeusjärjestystä koskevan oikeudellisen muutoksen aikaansaamisessa ja tietenkin siten myös vahvemman perusoikeuksien suojan luomisessa.

Tämän saavuttaminen edellyttää poliisilta monia toimia. Esitutkinnan viivytyksettömyyden seuraamiseksi pyysin Poliisihallitusta määrääjässä toimittamaan tietoja ihmiskauppa- ja sen lähirikosten esitutkintojen toimittamisajoista ja vireillä olevista esitutkinnoista jokaisessa poliisilaitoksessa sekä selvitykset viipyneistä esitutkinnoista ja niiden viivymisen syistä. Myös laajemmat toimet olivat tarpeen. Poliisihallituksen ja Poliisiammattikorkeakoulun olisi selvitettävä toimenpiteitä ihmiskaupan ja sen lähirikosten torjumiseksi annettavan koulutuksen vahvistamiseksi. Pyysin myös Poliisihallitusta arvioimaan sisäisen laillisuusvalvonnan toimenpiteitään esitutkintalainsäädännön ja antamansa ihmiskaupan torjuntaan liittyvän ohjeistuksen nou-

dattamiseksi sekä ilmoittamaan toimenpiteistään viranomaisyhteistyön kohentamiseksi.

Laillisuusvalvonnallisen tutkinnan erityispiirteistä

Itse ratkaisu oli varsin laaja (72 s.), ja siihen liittyvää aineistoa oli tietenkin erittäin runsaasti. Uskottavan ja laadukkaan laillisuusvalvontaratkaisun perustana on reilussa ja oikeudenmukaisessa menettelyssä hankittu konkreettinen tieto väitetyistä lainvastaisuuksista. Tutkinnan kohteena olevan viranomaisen täytyy myös tietää konkreettisesti, mistä häntä epäillään, ja saada tilaisuus vastata sitä koskeviin väitteisiin. Toisinaan myös kantelijalle annetaan mahdollisuus antaa vastineensa viranomaisen antamasta selvityksestä. Viimeistään ratkaisun antamisen jälkeen ulkopuolisilla kiinnostuneilla tahoilla tulee olla myös mahdollisuus tutustua ratkaisun perustana olevaan aineistoon ja muodostaa oma arvionsa. Tavanomaisesti tämä aineisto, tai ainakin suurin osa siitä, onkin julkista ja vapaasti hyödynnettävissä.

Ihmiskaupparikosten asianomistajien henkilöllisyys on kuitenkin suojattava aukottomasti, ja se mutkistaa laillisuusvalvonnallista tutkintaa merkittävästi. Esimerkiksi vielä päätöstä annettaessa useat tutkimistani esitutkinnoista olivat vielä kesken, ja siten niihin kohdistui esitutkinnan salassapitoa koskevia määräyksiä. Asianomistajien henkilöllisyys oli mahdollisesti määrätty salassa pidettäväksi tai tuomioistuin saattoi määrätä siitä tulevassa oikeudenkäynnissä. Osaa asianomistajista oli voitu kohdella vakavasti kaltoin, ja he voivat kärsiä siitä edelleen. Osa heistä myös pelkäsi epäiltyjä, eikä esitutkinnassa vielä ollut välttämättä tunnistettu tai kuulusteltu kaikkia mahdollisia epäiltyjä. Asianomistajat olivat myös ilmaisseet pelkäävänsä esitutkinnan vaikeutuvan, koska he olivat tuoneet esille siihen liittyviä ongelmia. Edellä mainituista syistä päätöksessä ei yksilöity ihmiskaupan uhreja eikä esitetty tietoja, jotka voisivat johtaa siihen (päätös s. 3-4).

Luottamuksellisuuden turvaamiseksi päätös myös jäseneltiin toisin kuin tavanomainen laillisuusvalvontaratkaisu, jossa näkyvissä on arvioitavana oleva viranomaisen menettely sekä viranomaisen vastaus. Viranomaisen menettely on esitetty siten kuin kantelija on sen arvioinut esimerkiksi laillisuusvalvojalle toimitetussa kantelussa. Näin laillisuusvalvonnallisen tutkinnan lähtökohta tulee esille yksilöidysti kussakin ratkaisussa. Tässäkin asiassa tutkinnan lähtökohta oli sama eli epäillyn ihmiskaupparikoksen asianomistajan esittämä konkreettinen ja yksityiskohtainen arvostelu esitutkintaviranomaisia kohtaan. Asianomistajan henkilöllisyyden suojaamiseksi näitä konkreettisia yksityiskohtia ei kuitenkaan ole ratkaisussa liitetty annetun selvityksen yhteyteen. Julkisen ratkaisun tapauskohtaisessa tarkastelussa keskityttiin viranomaisten selvityksiin ja lausuntoihin, joissa tähän arvosteluun vastataan.

Laillisuusvalvonnan tehtävänä on julkisesti arvioida viranomaisen toiminnan lainmukaisuutta, mutta myös viranomaisten asiakkaiden kokemuksen esiintuominen on tärkeää. Tässä ratkaisussa luottamuksellisuuden suojaaminen johti kuitenkin siihen, ettei asianomistajan kokemusta voitu tehdä julkiseksi. Ratkaisu on siis tässä mielessä poikkeuksellinen.

Tutkiessani poliisin ja syyttäjien menettelyä käytössäni oli asianomistajien esittämää konkreettista viranomaisten toiminnan arvostelua sekä tietoa tapauksista. Poliisilaitoksilta, Poliisihallitukselta, syyttäjiltä ja valtakunnansyyttäjän toimistolta pyydetty lausunnot ja selvitykset perustuivat esitutkintanumeroiden perusteella tehtyyn yksilöintiin ja esitutkintaa koskeviin päätöksiin. Selvitysten ja lausuntojen antajilla oli siis tiedossa arvostelu konkreettisesti ja kokonaisuudessaan, mikä on tietysti oikeudenmukaisen tutkinnan perusedellytys.

Poliisihallitus kokosi pyynnöstäni poliisilaitosten antamat selvitykset ja antoi niistä oman – useissa tapauksissa kriittisen – lausuntonsa.

Median ja Rikosuhripäivystyksen erityinen rooli

Viidenkymmenen tapauksen laillisuusvalvonnallinen tutkiminen on jo itsessään vaativa ja suuri töinen tehtävä. Laillisuusvalvojalla on käytännössä hyvin vähäiset mahdollisuudet etsiä 50 ihmiskaupaan liittyvää yksittäistä tapausta, kerätä niihin liittyvää perustietoa sekä pitää tiiviisti yhteyttä asianomistajiin.

Kirjoitinkin ratkaisussani (s. 68), että ”näin konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti (ihmiskauppa) ongelmaan ei ole (kuitenkaan) pystytty vielä pureutumaan. Tämä ei kuitenkaan ole ollut hallinnon vaan toisten toimijoiden ansiota. Tässä ratkaisussa käsitellyt tapaukset ovat tulleet tietooni HS:n kirjoitettua aiheesta. Olen saanut niitä tietää myös kanteluista ja Rikosuhripäivystyksen toimittamista tiedoista. Ilman näitä lähteitä asia olisi jäänyt pimentoon ja tämä ratkaisu tekemättä.”

Edellä kuvattiin luottamuksellisuuden suojaamiseen liittyviä ratkaisun erityispiirteitä. Ne liittyvät kuitenkin jo laillisuusvalvonnallisissa tutkimuksessa oleviin tapauksiin. Jotta siihen vaiheeseen ylipäättään päästäisiin, asianomistajan luottamus on voitettava jo aiemmin. Vaikka hän on jo mahdollisesti pettynyt viranomaisten toimintaan ja menettänyt luottamuksensa heihin, ei ole itsestään selvää, että hän vielä kerran uskaltaa tai jaksaa kaiken kokemansa jälkeen antaa kokemuksensa laillisuusvalvojan käyttöön.

Haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset eivät useimmiten – ja niin oli tässäkin tapauksessa – tee sitä itse ottamalla suoraan yhteyttä laillisuusvalvojaan. Yhteydenotto edellyttää tukihenkilöä tai muuta toimijaa, johon asianomistaja uskoo ja luottaa. Luottamuksen rakentaminen ja sen säilyttäminen edellyttävät myös jatkuvaa työtä asianomistajan kanssa – yhteydenpitoa, keskustelua ja monipuolista tukea. Tukihenkilön tai toimijan täytyy myös tuntea sekä viranomaisten että laillisuusvalvojien

työtä osatakseen tukea asianomistajaa tämän päätöksenteossa antamalla oikeaa tietoa prosessista ja sen odotettavissa olevista tuloksista. Tässä tapauksessa näitä korvaamattomia toimijoita olivat HS:n toimittaja ja Rikosuhripäivystyksen erityisasiantuntija. On selvää, että ratkaisu ei olisi syntynyt ilman heidän toimiaan ja välittämäänsä tietoa. Rikosuhripäivystys myös avusti vastineiden saamisessa asianomistajilta.

Edellä viitattiin myös siihen, ettei ratkaisussa asianomistajan henkilöllisyyden suojaamiseksi ole selostettu kunkin tapauksen konkreettisia yksityiskohdista yhdessä viranomaistoiminnan arvioinnin kanssa. Tämä tarkoitti sitä, ettei ratkaisusta – suppeita vastineiden selostuksia lukuun ottamatta – myöskään välity asianomistajan kokemus epäoikeudenmukaisuudesta. Asianomistajan kokemuksen esiintuominen on kuitenkin olennaista, ja sen puuttuminen ratkaisusta on valitettavaa mutta välttämätöntä. Tämä jäi tässä tapauksessa paljolti median tehtäväksi. Ratkaisun herätteenä olleessa artikkelissa asianomistajien kokemuksista kuitenkin kirjoitettiin laajasti.

Yhteistyöstä ja itsenäisyydestä

Laillisuusvalvonta nojaa merkittävästi ulkopuolisilta saatuihin tietoihin. Virheet ja lainvastaisuudet tulevat useimmiten tietoon kansalaisten tekemistä kanteluista, viranomaisten ilmoituksista ja mediasta. Toki omassa tarkastustoiminnassakin tehdyt havainnot johtavat toisinaan laillisuusvalvontatoimiin, mutta niiden osuus on merkittävästi vähäisempi. Tässä mielessä laillisuusvalvoja ei ole kovin eri asemassa muihin valvontaa tekeviin viranomaisiin nähden. Esimerkiksi poliisi nojaa tutkinnassaan kansalaisten tekemiin tutkintapyyntöihin, ja oma paljastava toiminta on vähäisemmässä roolissa. Ihmiskauppaa koskevassa omassa aloitteessa ulkopuolisilta tahoilta saatujen tietojen laajuus,

yksityiskohtaisuus ja jäsentyneisyys olivat kuitenkin poikkeuksellisia.

Tiedon lähteestä riippumatta laillisuusvalvoja tekee omat arvionsa itsenäisesti – niin kuin mediakin. Ihmiskauppaa koskevassa kokonaisuudessa

nämä arviot yhdessä johtivat merkittävään yhteiskunnalliseen ongelmaan puuttumiseen. Oma työni laillisuusvalvojana jatkuu, jotta tämä johtaisi pysyvään ihmiskaupan uhrien perus- ja ihmisoikeuksien vahvistumiseen.



2

YLEISTÄ

OIKEUSKANSLERI JA APULAIKOSKEUSKANSLERI

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, ylimpiä virkamiehiä, oikeuskanslerinvirastoa, kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita, Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua, asianajajien 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 2021 oikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti ja apulaisoikeuskanslerina oikeustieteen tohtori, varatuomari Mikko Puumalainen. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty esittelijäneuvos, osastopäällikkönä Petri Martikainen on hoitanut vuoden 2021 aikana apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä 109 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 virkatointen sekä tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisuus- ja osallistumisoikeudet perus- ja ihmisoikeuksina ovat keskeisessä asemassa edistettäessä valtiosäännön turvaamaa oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Oikeuskanslerin kaikessa laillisuusvalvonnessa 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 sovitettun kokonaisuuden. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnessa kiinnitetään erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisiin esteisiin ja mahdollisuuksiin, perus- ja ihmis-

oikeuksien keskinäiseen tasapainoon, yhdenvertaisuuteen, osallistumisoikeuksiin, henkilötietojen suojaan ja julkisuuteen, vastuuseen ympäristöstä sekä digitaalisen hallinnon oikeuseriaatteisiin.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. 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 aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Jos oikeuskansleri katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen seikan antavan siihen aihetta, hän voi merkittyttää kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan.

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tarkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille oikeuskanslerin tekemällä ilmoituksella. Jos oikeuskansleri katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle.

Oikeuskanslerin on pyydettyä 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 virkatointien lainmukaisuuden valvonta kohdistuu valtioneuvoston osalta lähinnä valtioneuvoston yleisistuntoon ja ministerivaliokuntiin (valtioneuvoston jäsenten virkatointien laillisuuden valvonta) sekä ministeriöihin valtioneuvoston osina. Ministeriöihin hallinnonalojensa esimiesvirastoina kohdistettavaa laillisuusvalvontaa käsitellään jäljempänä osana muuta viranomaisten laillisuusvalvontaa.

Perustuslain mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Eduskunnan ylimmän valtioelimen asemasta seuraa, että oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu eduskunnan valtiopäivätoiminnan valvonta tai kansanedustajien toiminnan valvonta edustajantoimissaan. Vakiintuneen käytännön mukaan ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, eivät valvo toistensa toimintaa.

Oikeuskanslerin roolia tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien valvonnessa 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. Tuomioistuinten perustuslaissa turvatusta 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 valtakunnansyyttäjän toimisto lähettävät näistä ilmoituksia oikeuskanslerille. Hovioikeuden on toimitettava alioikeu-

den valvonnassa havaitsemistaan asioista laatimansa kertomus tiedoksi oikeuskanslerille sekä ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa tuomioistuinelaitoksen virkamiehen tai syyttäjään kohdistuvan virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien on ilmoitettava tuomareiden epäiltyjä virkarikoksia koskevista asioista oikeuskanslerin virastoon. Vuonna 2021 oikeuskanslerin virastoon saapui 8 hovioikeuksien ja 23 poliisin ilmoitusta tuomarien virkarikosasioista. Oikeuskanslerin oikeusvalvonnassa tarkastetaan vuosittain tuomioistuinten rangaistustuomioita otantana valtakunnallisesta tuomioistuinten ratkais- ja päätösilmoitusjärjestelmästä. Vuonna 2021 tarkastettiin 3 930 rangaistustuomiota.

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 toimenpiteistään asiassa oikeuskanslerin asettamassa määräajassa.

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen nykyisen tehtävien jaon mukaan oikeuskansleri

on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa asioissa, jotka koskevat puolustus- hallintoa, vapauden riistoa tai laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Oikeuskanslerin on tällaisissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Vuonna 2021 oikeuskansleri siirsi eduskunnan oikeusasiamiehelle 93 kanteluasiaa ja eduskunnan oikeusasiamies oikeuskanslerille 52 kanteluasiaa.

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

Oikeuskansleri voi ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää virkarikoksesta syytettäessä syyttäjänä on joko oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Muita syyttäjiä koskevilla virkarikosasioissa syyttäjänä on oikeuskansleri tai oikeusasiamies taikka oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat sopineet valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 3 §:stä ilmenevän periaatteen nojalla, että poliisin ilmoitukset syyttäjien mahdollisista virkarikosasioista toimitetaan ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomau-

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

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

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

Viranomaisten lisäksi myös muut julkista tehtävää hoitavat luonnolliset 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 hallintotehtäviä. Perustuslain mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtä-

vän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

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

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

Julkiset oikeusavustajat ovat asianajajien tapaan Suomen Asianajajaliiton valvonnan alaisia.

Oikeuskansleri valvoo luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimintaa. Oikeuskanslerilla on oikeus panna Suomen Asianajajaliiton yh-

teydessä 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. Hovi-oikeuden 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.

Valmistautuminen valtio-neuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen tehtävien jaon uudistamiseen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tarpeellisenä pitämä ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jaon uudistaminen eteni kertomusvuoden aikana, ja hallituksen esitys annettiin 21.10.2021 (HE 179/2021 vp). Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa oikeuskansleri on tukenut esityksen hyväksymistä ja todennut pitävänsä uudistuksen ripeää toteuttamista tärkeänä ylimmän laillisuusvalvonnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sekä oikeusvaltion kestävyys- ja kehittämisen turvaamisen kannalta.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat valmistautuneet kertomusvuoden aikana omin sisäisin toimin uudistuksen toimeenpanoon. Laillisuusvalvojen yhteistyö valmistautumistoimissa etenee vuoden 2022 puolella käytännön toteutuksen yksityiskohtiin.

Keskeistä on tehokas viestintä laillisuusvalvojen erityistehtävistä ja uudenlaisista valvontaprofileista.

Oikeuskanslerinvirastossa on kertomusvuoden aikana kehitetty viraston toimintatapoja, osaamista ja viestintää vastaamaan uudistuksen toimeenpanon vaatimuksia. Muutoksen teemana on tehtävienjaon toteuttaminen huolehtimalla sekä laillisuusvalvonnan asiakkaista että oikeuskanslerinviraston tärkeimmästä voimavaratekijästä, virastossa toisissa olevista ihmisistä. Henkilöstön hyvinvoinnista, tiedoista, taidoista ja kyvykkyydestä huolehtimalla voidaan turvata oikeuksien toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa.

Viraston sisäisessä kehittämistyössä ja tehtävienjakouudistukseen valmistautumisessa on korostettu oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan monialaisuutta ja kokonaisvaltaisuutta. Tarkoituksena on nähdä julkisen vallan eri toimien (lainsäädäntö, hallintopäätökset, suunnitelmat sekä hallinnon ohjaus ja seuranta, tosiasiallinen toiminta) keskinäisiä yhteyksiä ja suunnata laillisuusvalvonta tätä kokonaisuutta ja siihen sisältyviä demokraattisen oikeusvaltion ja hyvän hallinnon sekä perus- ja ihmisioikeuksien ja muiden oikeuksien tasapainoista toteutumista koskevia riskejä vastaavaksi. Käytännössä on kehitetty varsinkin kanteluiden käsittelyä niin, että entistä vahvemmin käytetään laillisuusvalvojalta laissa osoitettua harkintavaltaa kohdentaa valvontaa merkityksellisiin asioihin ja kysymyksiin. Viraston työmäärän kasvu covid-19-epidemian aikana on myös osaltaan edellyttänyt asioiden priorisointia ja karsintaa.

Valmistelussa on huomioitu Euroopan neuvoston puitteissa vuonna 2019 hyväksytyt Venetsia-toimikunnan periaatteet oikeusasiamiesinstituution turvaamisesta ja kehittämisestä³³ ja Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus jäsenvaltioille

³³ 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)

oikeusasiamiesinstituution kehittämisestä³⁴. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat näiden suositusten tarkoittamia toimielimiä, jotka osallistuvat toimialansa Euroopan unionin verkostoon sekä laajempaan kansainväliseen yhteistyöhön.

Valmistautumisen tarkoituksena on, että uudistettu tehtävienjako voidaan ottaa käyttöön mahdollisimman sujuvasti keväällä 2022, jos eduskunta hyväksyy esityksen. Valmistautumisessa ja uudistuksen toimeenpanossa otetaan huomioon eduskunnan kannanotot laillisuusvalvojien toiminnan kehittämisestä.

EU:n ilmoittajansuojelusääntelyn toimeenpano

Unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU 2019/1937) täytäntöönpano on parhaillaan valmisteltavana oikeusministeriössä. Lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerille osoitettaisiin kansallisessa lainsäädännössä erityistehtävä toimia keskitettynä ulkoisena väärinkäytösten ilmoituskanavana. Oikeuskanslerin tehtävä viranomaistoiminnan ylimpänä laillisuusvalvojana tukee tällaisen tehtävän vastaanottamista. Asiasta on tarkoitus antaa hallituksen esitys eduskunnalle kevään 2022 aikana.

³⁴ 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 viestintää koskevat asiat. Hallintoyksikössä toimitetaan oikeuskanslerin kertomus.

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

Henkilöstö

Vuonna 2021 oikeuskanslerinviraston henkilöstöstä 31 oli vakinaisia. Kertomusvuoden aikana kehitettiin henkilöstörakennetta mm. perustamalla uusi vanhemman oikeuskanslerinsihteerin virka ja uusi esittelijäneuvoksen virka sekä muuttamalla notaarin virka esittelijän viraksi. Hallintoyksikköön siirrettiin yksi vanhemman oikeuskanslerinsihteerin virka oikeusvalvontaosastolta. Virastossa oli kertomusvuonna myös kolme määräaikaista vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä sekä määräaikainen resurssihallinta-asiantuntija. Lisäksi kertomusvuoden aikana oli kaikkiaan kolme opiskelijaa määräaikaisina korkeakouluharjoittelijoina. Viraston henkilöstö jakautui kertomusvuoden lopussa henkilöstöryhmitäin seuraavasti:

- johto 3 (oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, kansliapäällikkö)
- muut esimiehet 2 (2 esittelijäneuvosta, osastopäällikkönä)
- esittelijät 26 (5 esittelijäneuvosta, 15 vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 2 oikeuskanslerinsihteeriä, 2 esittelijää, 2 notaaria)
- muut asiantuntijat 4 (2 resurssihallinta-asiantuntijaa, tiedottaja, johdon assistentti)
- toimistopalveluhenkilöstö 3 (kirjaaja, 2 toimistosihhteeriä)
- korkeakouluharjoittelijat 2

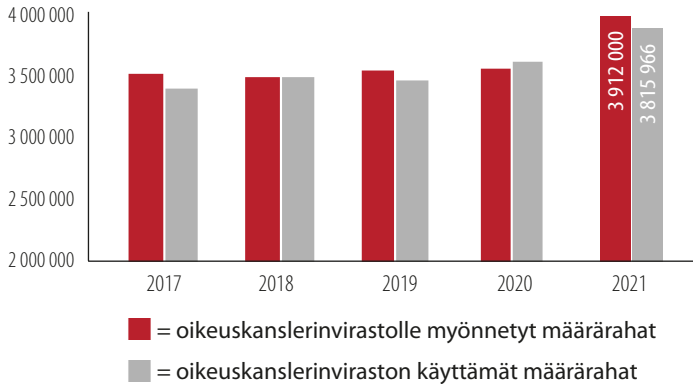
Viraston henkilöstö jakautui yksiköittäin seuraavasti:

- johto 3
- valtioneuvostoasiain osasto 10
- oikeusvalvontaosasto 18
- hallintoyksikkö 9

Talous

Vuodelle 2021 oikeuskanslerinviraston toimintamenoihin myönnettiin valtion talousarviossa 3 912 000 euron määräraha. Edelliseltä vuodelta siirtyi käytettäväksi 1 323 241 euroa.

Vuonna 2021 virasto käytti 3 815 966 euroa. Palkkausmenot muodostivat 82,6 % ja muut toimintamenot 17,4 % viraston kokonaismenoista.



ARVOT	Tuloksellisuus, avoimuus, laatu ja vahva asiantuntemus, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo sekä vastuullisuus.
MISSIO	Perustehtävänä on turvata valtiojärjestyksen ja valtiosäännön peruseriaatteiden, erityisesti kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.
VISIO	Laillisuusvalvonta on vaikuttavaa, asiantuntevaa, riippumatonta ja joutuisaa toimintaa. Se tukee kestäväää yhteiskunnan ja oikeusvaltion kehittämistä sekä tunnistaa laillisuusvalvonassa 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 sovitun kokonaisuuden. Oikeuskanslerinviraston toiminta kokonaisuudessaan perustuu osallistavaan ja innostavaan johtamiseen sekä yhteiseen osaamisen kehittämiseen.

Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö

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

Viestinnässä tärkeimmät kanavat ovat viraston julkiset verkkosivut ja oikeuskanslerin vuotuinen kertomus. Verkkosivuilla tiedotetaan ratkaisusta ja annetaan menettelyohjeita kantelun tekemisestä. Kantelu voidaan tehdä verkkosivuilla olevalla sähköisellä kantelulomakkeella. Sosiaalisen median palveluita käytetään täydentävänä kanavana ohjaamaan kävijöitä verkkosivuille. Oikeuskanslerin virasto on valmistellut kertomusvuoden aikana verkkosivujensa uudistamista sisällöllisesti, visuaalisesti ja teknisesti. Tavoitteena on julkaista uudet sivut vuoden 2022 kevätkaudella. Sivuja kehitetään siten, että ne palvelevat aikaisempaa paremmin kantelujen tekemisessä, ratkaisuaineiston etsimisessä sekä ajankohtaisista asioista tiedottamisessa. Uudistetuilla verkkosivuilla valmistaudutaan viestimään myös tehtävienjakouudistuksesta ja oikeuskanslerin uusista erityistehtävistä.

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 (mm. ihmisoikeusvaltuutettu), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n kanssa. Oikeuskanslerin virasto 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 oikeuskanslerin tekemään sidosryhmäyhteistyöhön sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Matkat ja tapaamiset vaihtuivat osittain etäyhteyksin toteutettuihin verkkokokouksiin.

Euroopan komissio käynnisti keväällä 2020 EU-jäsenvaltioiden ensimmäisen oikeusvaltioarvioinnin. Kyse on vuotuisesta arviointimenetelmästä, johon myös jäsenvaltiot osallistuvat. Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri osallistuivat vuoden 2021 oikeusvaltioraportin valmisteluun digitaalisessa kuulemistilaisuudessa 15.3.2021. EU:n toinen oikeusvaltioraportti julkaistiin 20.7.2021.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti osallistui 22.4.2021 Helsingin yliopiston järjestämään kansainväliseen webinaariin ”Digitalization, Ethics & Ownership – The Nordic Perspective” puheenvuorollaan paneelikeskustelussa ”Data ownership, co-operation and sustainable digitalization”.

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri osallistuivat Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (IOI) 12. maailman konferenssiin 26.–27.5.2021.

Oikeuskansleri piti puheenvuoron ”Right to legal certainty or right to human face in the automation of public decision-making? Different ways to approach the issue of trust and trustworthiness” Åbo Akademin 24.8.2021 järjestämässä konferenssissa ”Rule of Law and Automated Decision-Making”.

Oslon yliopiston järjestämään XXXVI Oikeus ja informaatioteknologia -konferenssiin oikeuskansleri Pöysti kutsuttiin pitämään Knut Selmer -muistoluento 8.11.2021.

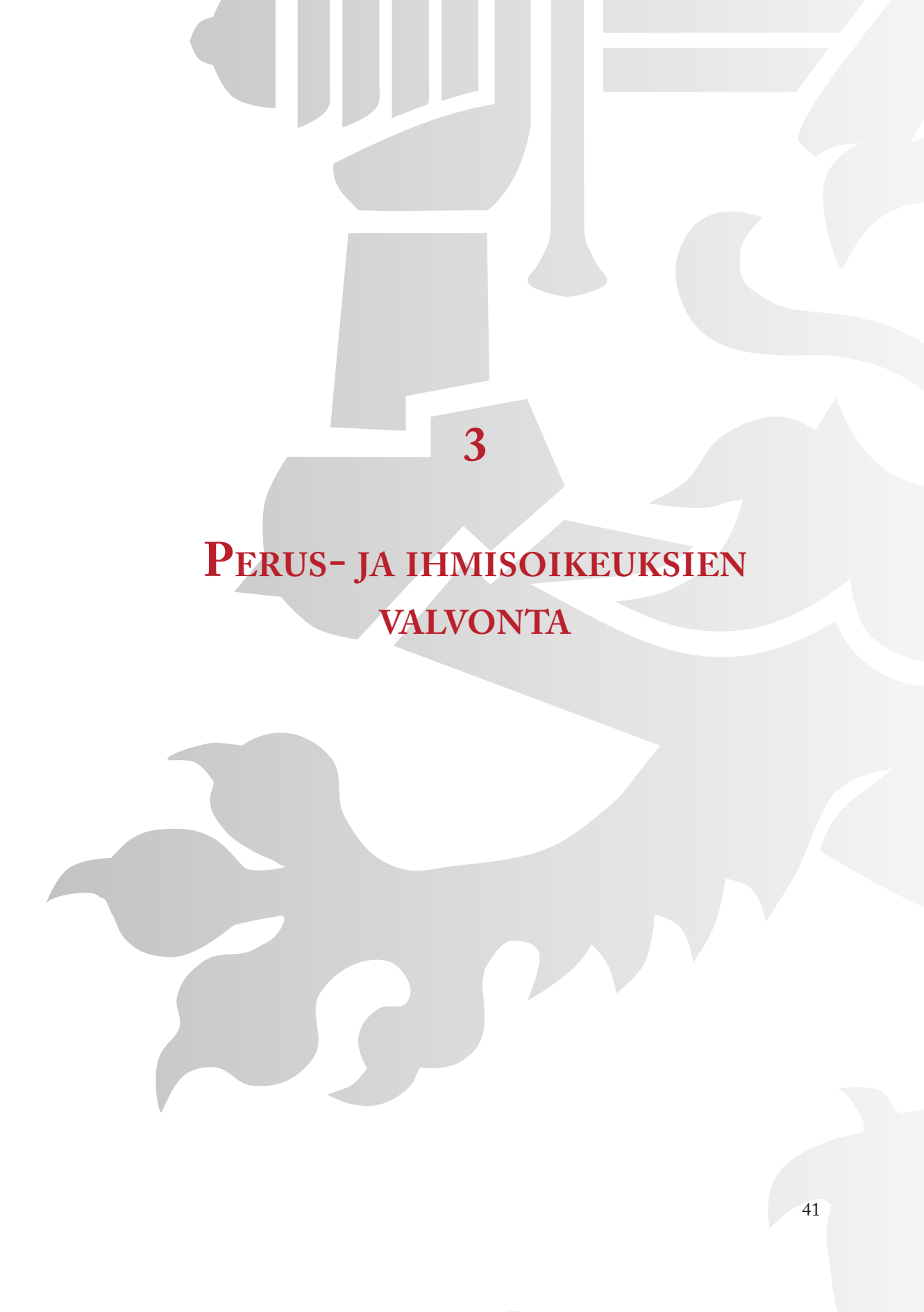
Oikeuskansleri piti Key Note -puheenvuoron Wienissä järjestetyssä oikeusvaltiokonferenssissa ja Euroopan oikeustieteen opiskelijoiden järjestön (ELSA) 40. juhlavuosikokouksessa 11.–13.11.2021.

Oikeuskansleri Pöysti tapasi Ranskan korkeimman hallintotuomioistuimen (Conseil d'État) varapresidentin Bruno Lasserren Helsingissä Ranskan suurlähetystössä 6.9.2021. Tapaamista seurasi myös kirjeenvaihto. Ranskan korkeimmalla hallintotuomioistuimella on erikseen säädettyinä perustuslailisena tehtävänä antaa riippumattomia oikeudellisia neuvoja ja lausuntoja sekä osallistua säädösehdotusten ennakolliseen kontrolliin, joka on lähellä oikeuskanslerille perustuslain 108 §:n 2 momentissa säädettyä tehtävää.

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. Hän osallistui neuvoa-antavan komitean 70. täysistuntoon 1.–4.2.2021, 71. täysistuntoon 31.5.–1.6.2021 ja 72. täysistuntoon 4.–8.10.2021 sekä komitean plenum-kokouksiin 22.10.2021 ja 27.10.2021.

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

Apulaisoikeuskansleri osallistui Suomen ilmastopaneelin järjestämään työpajaan 13.4.2021 energiajärjestelmien sähköistymisestä ja sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta.



3

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TURVAAMINEN EPIDEMIAOLOISSA

Yleisiä näkökohtia

Covid-19-epidemia jatkui edelleen toimintavuoden 2021 aikana. Epidemiatilanne aaltoili vuoden aikana edellyttäen eriaisteisia toimenpiteitä niin valtakunnallisella kuin alueellisella ja paikallisella tasolla. Vuoden 2021 kevätkaudella päätettiin uudeen poikkeusolojen toteamisesta tilanteen nopeasti heikennyttyä. Ensimmäisen kerran poikkeusolot ja siihen perustuvat toimivaltuudet olivat käytössä epidemian alkuvaiheessa 16.3.–16.6.2020.

Poikkeusolot ja poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttö sekä tartuntatautilain toimivuus olivat laajasti esillä oikeuskanslerin edellisessä, vuoden 2020 kertomuksessa (K 17/2021 vp)³⁵. Kertomuksessa tunnistettiin useita systeemisii puutteita, jotka ovat aiheuttaneet ongelmia koronaepidemian hoidossa kansanvaltaisen oikeusvaltion näkökulmasta. Yleisenä havaintona oli se, että poikkeusoloja koskeva valmiuslaki ja vaarallisia tartuntatauteja koskeva tartuntatautilaki eivät riittävästi tunnistanee pandemian ja yleisvaarallisen epidemian asettamia vaatimuksia. Tämän vuoksi lainsäädäntöä jouduttiin monin paikoin muuttamaan määräaikaista nopealla aikataululla, mikä aiheutti haasteita valtioneuvoston lainvalmisteluresursseille sekä laillisuusvalvonnan toiminnalle. Tartuntatautilain kokonaisuudistuksen tarve tuotiin esille jo vuoden 2020 kertomuksessa. Hallitus on joulukuussa 2021 päättänyt käynnistää myös valmiuslain kokonaisuudistuksen. Tältäkin osin oikeuskansleri esitti vah-

van tuen valmiuslain uudistamiselle aikaisemmassa kertomuksessaan.

Laillisuusvalvonnan toimintavuotta 2021 leimasi edelleen epidemian edellyttämien toimien valvonta valtioneuvoston toiminnassa ja muussa viranomaistoiminnassa. Epidemia lisäsi laillisuusvalvonnan työmäärää merkittävästi erityisesti valtioneuvoston valvonnassa ja säädösvalvonnassa. Hallitus antoi yhteensä 57 koronaepidemiaan liittyvä esitystä eduskunnalle. Oikeuskansleri antoi vuoden aikana kaikkiaan 72 lausuntoa ja tarkasti ennakolta 33 säädösehdotusta. Valtioneuvoston istuntojen ja neuvottelujen määrä oli merkittävä. Yleisistuntojen ja niissä käsiteltyjen asioiden määrä kasvoi jopa edelliseen vuoteen verrattuna. Yleisistunnoista yli puolet oli normaalin viikoittaisen istunnon lisäksi järjestettyjä ylimääräisiä istuntoja, mikä käytännössä edellytti usein nopeaa reagointia laillisuusvalvonnan toteuttamiseksi.

Oikeuskanslerille tehtiin edelleen melko runsaasti kanteluja epidemiaan liittyvistä ministeriöiden ja viranomaisten toimista, vaikkakin käsiteltäviksi otettujen koronakantelujen määrä laski jonkin verran edellisestä vuodesta. Tähän vaikutti osittain oikeuskanslerinviraston tehostunut käytäntö tutkittaviksi otettavien kantelukirjoitusten seulonnassa. Koronaan liittyviä kanteluja otettiin vuonna 2021 tutkittaviksi 375 (vuonna 2020 547).

Seuraavassa käsitellään poikkeusoloihin liittyvää ja muuta epidemiaan liittyvää valtioneuvostonvalvontaa sekä viranomaistoiminnan valvontaa. Oikeuskanslerinvirastossa on tilastoitu erikseen epidemiaan liittyvät kanteluasiat, jotka esitetään seuraavassa omassa tilastossaan.

³⁵ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_17+2021.pdf

Tilasto covid-19-epidemiaan liittyvistä kanteluista

Vireille tulleet covid-19-epidemiaan liittyvät kantelut

Valtioneuvosto tai ministeriö	197
Muut viranomaiset	178
Yhteensä	375

Ratkaistut covid-19-epidemiaan liittyvät kantelut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) käsitys	7
2) muu toimenpide	1
3) virheellistä menettelyä ei todettu	264
4) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle...	33
5) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle ...	5
6) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan ...	39
7) oli vireillä tai muutoksenhakumahdollisuus..	20
8) oli niin epäselvä, ettei voitu tutkia (yksilöimätön)	25
9) ei otettu käsiteltäväksi (ad acta)	26
10) raukesi muulla perusteella	27
Yhteensä	447

Suuri osa covid-19-epidemiaan liittyvistä kanteluista kohdistuu useampaan viranomaiseen. Tällöin myös kanteluratkaisujen toimenpiteitä on kantelujen yhteismäärää enemmän. Yksi kantelu voi muutoinkin aiheuttaa useampia toimenpiteitä.

Poikkeusolot ja valmiuslain soveltaminen

Poikkeusolot todettiin 1.3.2021 valtioneuvoston yleisistunnossa sen jälkeen, kun pääministeri oli yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa keskustellut poikkeusolojen toteamisesta. Poikkeusolojen perusteena oli valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukainen vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suur-

onnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Poikkeusolojen toteamisen arvioinnissa merkityksellistä oli covid-19-tautitapausten määrän ja ilmaantuvuuden nopea kasvu sekä muuntuneiden virustyyppien nopeampi leviäminen ja niiden aiheuttamat vakavat tautimuodot.

Valtioneuvosto antoi välittömästi poikkeusolojen toteamisen jälkeen perustuslain 23 §:n nojalla eduskunnalle hallituksen esityksen (HE 22/2021 vp) laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (ravintoloiden sulkeminen). Eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi tämän esityksen käsittelyn yhteydessä, että perustuslain 23 §:ssä säädetty edellytys kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen olemassaolosta täyttyy (PeVL 6/2021 vp)³⁶. Käsitellessään valmiuslain nojalla annettuja valtioneuvoston asetuksia perustuslakivaliokunta totesi myös valmiuslain 3 §:n 5 kohdan vaatimusten täyttyvän (ks. asetuksista tarkemmin jäljempänä).

Valtioneuvosto antoi 5.3.2021 kaksi asetusta valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta: valtioneuvoston asetuksen (186/2021) valmiuslain 106 §:n (hallintoviranomaisten viestintä poikkeusoloissa) 1 momentissa ja 107 §:ssä (toimivallan ratkaiseminen) sekä valtioneuvoston asetuksen (187/2021) valmiuslain 86 §:ssä (sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toiminta) ja 88 §:ssä (sosiaali- ja terveystalvet sekä terveysuhojelu: kunnan oikeus luopua kiireettömän hoidon määrääjoista) säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Asetusten voimassaoloaika oli 11.3.–30.4.2021. Valmiuslain 88 §:n nojalla säädettiin soveltamisasetus (217/2021), jonka voimassaoloaika oli 17.3.–30.4.2021.

Perustuslain 23 §:n nojalla säädettyä lainsäädäntöä käsitellään jäljempänä tarkemmin (ks. Muu poikkeusoloihin perustuva lainsäädäntö). Poik-

³⁶ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto 6/2021 vp https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_6+2021.aspx

keusolojen aikana hallitus antoi kaikkiaan kuusi valmiuslakiin perustuvaa asetusta. Kaikki asetukset (kumoamisasetuksia lukuun ottamatta) olivat eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan arvioitavina, ja perustuslakivaliokunta antoi niistä mietintönsä.

Poikkeusolot todettiin päättyneeksi 27.4.2021, jolloin myös asetukset kumottiin. Epidemian hallinnassa siirryttiin soveltamaan viranomaisten säännönmukaisia toimivaltuuksia.

Poikkeusolot asettivat laillisuusvalvonnalle korotettuja vaatimuksia hallituksen toimivaltuuksien ja tosiasiallisen roolin vahvistuessa koko julkisen hallinnon ja yhteiskunnan ohjaamisessa. Laillisuusvalvonnan tukena olivat aikaisemmat eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot vuoden 2020 valtiopäiviltä valmiuslain ja perustuslain 23 §:n soveltamisesta. Laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin huomiota erityisesti säädettyjen toimivaltuuksien oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen sekä ns. normaalisuusperiaatteen toteutumiseen. Esittelymuistioden sisältöä arvioitiin myös eduskunnan tiedonsaantioikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota valmiuslain nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten soveltamiseen Ahvenanmaan maakunnassa ja edellytti asetusten kumoamista niiltä osin kuin ne koskivat toimivaltuuksien soveltamista Ahvenanmaan maakunnassa (ks. PeVM 1/2021 vp³⁷ ja PeVM 2/2021 vp³⁸). Kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta kiireettömän hoidon määräaikoja annettua soveltamisasetusta perustuslakivaliokunta arvioi välttämättömyysvaatimuksen kannalta ja päätyi siihen, ettei määräajoista poikkeaminen lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa täytä annetun selvityksen perusteella pe-

rustuslain 23 §:ssä ja valmiuslain 4 §:ssä säädettyä välttämättömyysvaatimusta (PeVM 5/2021 vp³⁹), joten asetus oli näiltä osin kumottava.

Keväällä 2021 vallinneen tilanteen erona aikaisempaan poikkeusolojen soveltamistilanteeseen oli muun muassa se, että tartuntatautilain määräämällä aikaisilla muutoksilla (erityisesti 147/2021) oli nyt säädetty kokonaan uusia toimivaltuuksia sekä aikaisempaa enemmän myös toimivaltuuksia alueelliselle ja paikalliselle tasolle epidemian rajoitustoimenpiteistä. Viranomaistoiminnan edellytykset epidemian hallinnassa olivat siten yhtäältä aikaisempaa paremmat, mutta päätöksenteon hajanautuminen alueille asetti toisaalta haasteita toimivaltaisille viranomaisille uusien toimivaltuuksien käytössä. Myös tartuntatautilain yhä yksityiskohdaisempi sääntely teki lain soveltamisesta vaikeaa. Lisäksi toimivaltuuksien sääntelytavat loivat jyrkkiä eroja erilaisten toimintojen rajoituksille, mikä näkyi erityisesti myöhemmin toimintavuoden aikana ja aiheutti mm. kansalaisten keskuudessa hämmennystä.

Muu poikkeusoloihin liittyvä lainsäädäntö

Edellä on jo todettu, että lakia majoitus- ja ravitsemistoiminnasta muutettiin väliaikaisesti poikkeusolojen aikana. Lain nojalla voitiin valtioneuvoston asetuksella säätää ravintoloiden sulkemisesta epidemian vuoksi. Väliaikainen muutos oli voimassa ensin kolme viikkoa ja sen jälkeen sen voimassaoloa jatkettiin vielä kolme viikkoa. Valtioneuvosto päätti ensin ravintoloiden sulkemisesta koko maassa, mutta myöhemmin ravintoloiden toiminta sallittiin yhden maakunnan ja yhden kunnan alueella. Perustuslakivaliokunta piti lain muutoksia arvioidessaan

37 Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö 1/2021 vp https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_1+2021.aspx

38 Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö 2/2021 vp https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_2+2021.aspx

39 Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö 5/2021 vp https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_5+2021.aspx

tarpeellisenä, että valtioneuvosto arvioi ravintoloiden sulkemisen välttämättömyyttä maakuntia pienemmilläkin alueilla ja ravintolatyypeittäin (PeVL 6/2021 vp⁴⁰ ja PeVL 11/2021 vp⁴¹). Ravintoloiden sulkemisen päätyttyä ravintolatoiminnan rajoituksista säädettiin edelleen tartuntatautilain nojalla annetuilla valtioneuvoston asetuksilla.

Valtioneuvoston päättäessä 1.3.2021 poikkeusolojen toteamisesta päätöksen perusteluistiossa arvioitiin, että poikkeusolojen aikana saattaisi olla tarpeen rajoittaa ihmisten liikkumista. Muistion mukaan rajoituksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella, joka annettaisiin joko valmiuslain 118 §:n nojalla tai perustuslain 23 §:n mukaisen uuden lain nojalla. Oikeuskansleri korosti sekä päätöksen tarkastuksen yhteydessä että sen jälkeen muun muassa hallituksen neuvotteluissa ja kirjallisissa muistiossaan tällaisten rajoitusten viimesijaisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden seikkaperäistä perustelemista sekä vaihtoehtoisten keinojen selvittämistä. Oikeuskanslerin mukaan suunniteltu sääntely edellytti perustuslain 23 §:ssä tarkoitetun lain säätämistä⁴². Ensimmäinen luonnos tällaiseksi hallituksen esitykseksi toimitettiin oikeuskanslerille sunnuntai-iltana 21.3.2021. Valtioneuvosto päätti torstaina 25.3.2021 klo 13 antaa eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta (HE 39/2021 vp⁴³). Näiden ajankohtien välillä oikeuskansleri antoi useista luonnoksista laillisuusvalvonnallisen arvionsa esityksen valmistelijoille⁴⁴. Esitys valmisteltiin äärimmäisen tiukassa aikataulussa eikä siitä järjestetty lausuntokierrosta tai muutakaan kuulemista valmistelun aikana.

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä ehdotettiin liikkumisvapauden väliaikaista rajoittamista väestön suojaamiseksi koronavirusepidemian leviämistä. Lain nojalla olisi voitu tietyillä alueilla kieltää henkilöiden liikkuminen ja oleskelu muulla kuin asuinpaikassaan, ellei liikkuminen olisi ollut välttämätöntä laissa säädetystä syystä. Esityksessä ehdotettiin myös velvollisuutta käyttää kasvomaskia tietyissä tilanteissa. Perustuslakivaliokunta katsoi hallituksen esitystä arvioidessaan, että esityksessä valittu perusratkaisu kieltää liikkuminen lähtökohtaisesti kokonaan ei ollut oikeasuhtainen eikä perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämätön. Valiokunta piti myös puutteellisuina säännöksiä, joiden nojalla olisi säädetty liikkumisrajoitusten alueellisesta ja ajallisesta soveltamisesta. Lakiehdotuksen perusratkaisujen ja asetuksenantovaltuuksien muuttaminen oli edellytys lain säätämiseen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 12/2021 vp⁴⁵). Valtioneuvosto päätti 31.3.2021 peruuttaa hallituksen esityksen, eikä vastaavaa esitystä enää sen jälkeen ryhdytty valmistelevaan. Julkisuudessa kritisoitiin oikeuskanslerin toimintaa esityksen valmisteluvaiheessa. Hänen katsottiin osallistuneen valmisteluun ja edistäneen sitä, vaikka hänen olisi päinvastoin pitänyt estää esityksen antaminen eduskunnalle. Oikeuskansleri vastasi kritiikkiin julkaisemalla 6.4.2021 puheenvuoron roolistaan lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa. Puheenvuorossa oli yksityiskohtainen kuvaus liikkumisrajoitusten valmisteluprosessista oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kannalta sekä oikeuskanslerin kannanotot eri vaiheissa. Katso oikeuskanslerin puheenvuoro ”Oikeuskanslerin rooli lakiesitysten laillisuusvalvonnassa covid-19-epidemiassa” <https://oikeuskansleri.fi/-/lakiesitysten-laillisuusvalvonta-covid-19-epidemiassa>. Katso myös oikeuskanslerin puheenvuoro oikeuskanslerin roolista s. 12.

40 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_6+2021.pdf

41 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_11+2021.pdf

42 OKV/774/23/2021

43 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_39+2021.pdf

44 OKV/774/23/2021

45 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_12+2021.pdf

SÄÄDÖSVALMISTELU POIKKEUSOLOISSA

Poikkeusoloissa valmisteltavia keskeisiä säädöksiä ovat

1. Valmiuslain nojalla annettavat valtioneuvoston asetukset
2. Perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista koskevat hallituksen esitykset ja valtioneuvoston asetukset
3. Normaalit määräaikaiset säädökset, joiden tarpeellisuus johtuu poikkeusoloista
4. Normaalit säädökset, jotka olivat kiireellisiä muista kuin poikkeusoloista johtuvista syistä

Muu epidemiaan liittyvä lainsäädäntö

Valmiuslain ohella koronavirusepidemian torjuntaa hoidettiin normaalioloissa sovellettavan lainsäädännön nojalla sekä viranomaisten säännönmukaisilla että vain epidemiaoloja koskevilla toimivaltuuksilla. Epidemiatilanteen jatkumisen ja muuttumisen vuoksi normaaliolojen lainsäädäntöön jo edellisenä vuonna tehdyt muutokset osoittautuivat osittain riittämättömiksi. Lisäksi oli tarpeen jatkaa useita poikkeuksia, joita normaaliolojen lainsäädäntöön oli jo aiemmin tehty epidemian vuoksi. Vuoden aikana eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä noin viidesosa liittyi koronavirusepidemiaan. Näiden hallituksen esitysten valmistelu oli poikkeuksetta kiireellistä, mikä lyhensi myös laillisuusvalvontaan käytettävissä ollutta aikaa. Valvonnassa ei kuitenkaan poikettu normaaleista oikeudellisen asianmukaisuuden vaatimuksista. Tavanomaisesta lausuntomenettelystä poikkeamista pidettiin kuitenkin hyväksyttävänä, jos poikkeamiseen oli asianmukaiset perusteet. Lausuntomenettelyn sijasta kuitenkin edellytettiin keskeisten sidosryhmien kuulemista mahdollisuuksien mukaan muulla tavoin. Määräajan voimassa olevia lakeja koskevia esityksiä tarkastettaessa kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että voimassaoloajan pituus perusteltiin eduskunnan edellyttämällä tavalla (esim. LaVM 4/2020 vp⁴⁶ ja LaVM 5/2020 vp⁴⁷).

Tartuntatautilakia muutettiin vuoden aikana 13 kertaa. Lakiin lisättiin uusia säännöksiä muun muassa ravintoloiden ja elinkeinotoiminnan, koontumisten ja liikennepalvelujen rajoituksista, EU:n digitaalisen koronatodistuksen käytöstä rajaliikenteessä sekä pääsyssä ravintoloihin, muihin ti-

loihin ja tilaisuuksiin, varmuusvarastojen käyttöön-otosta ja sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön rokotuksista. Lisäksi jatkettiin lain väliaikaisten muutosten voimassaoloaikaa. Oikeuskansleri antoi lain muutosehdotuksista kolme lausuntoa⁴⁸, tarkasti ennakolta kahdeksan muutosehdotusta⁴⁹ sekä antoi merkittäviä kannanottoja valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistan tarkastuksessa⁵⁰. Lähes kaikki tartuntatautilain muutokset valmisteltiin hyvin kiireellisessä aikataulussa, minkä vuoksi myös niiden laillisuusvalvonta suoritettiin useimmiten hyvin lyhyessä ajassa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti myös useita kertoja valtioneuvoston huomiota hallituksen esitysten valmistelun aikatauluihin siitä näkökulmasta, että eduskunnan käsittelyä varten on varattava riittävä ja kohtuullinen aika (PeVL 28/2021 vp⁵¹, PeVL 35/2021 vp⁵² ja PeVL 50/2021 vp⁵³).

Tartuntatautilain nojalla annettiin kaikkiaan 61 valtioneuvoston asetusta, joista 44 koski ravintoloiden toiminnan rajoittamista. Ravintoloita koskevia säännöksiä muutettiin lyhyin väliajoin, jopa kolme kertaa saman viikon aikana. Kaikkien valtioneuvoston asetusten laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin huomiota sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden asianmukaiseen perusteleamiseen sekä sääntelyn kohteiden kuulemiseen siinä määrin kuin se oli mahdollista. Oikeuskansleri antoi merkittäviä kannanottoja valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastuksessa muun muassa asetuksista, jotka koskivat koronatodistuksen käyttöä rajaliikenteessä sekä pääsyssä ravintoloihin, muihin tiloihin ja tilaisuuksiin⁵⁴.

48 OKV/1538/21/2021, OKV/2275/21/2021 ja OKV/3449/21/2021
49 OKV/406/23/2021, OKV/714/23/2021, OKV/754/23/2021,
OKV/1247/23/2021, OKV/1815/23/2021, OKV/2477/23/2021,
OKV/2548/23/2021 ja OKV/3285/23/2021

50 OKV/3418/24/2021

51 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_28+2021.pdf

52 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_35+2021.pdf

53 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_50+2021.pdf

54 OKV/3200/24/2021 ja OKV/3514/24/2021

46 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/LaVM_4+2020.pdf

47 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/LaVM_5+2020.pdf

Muu valtioneuvoston päätöksenteon valvonta

Maahan saapuvaa henkilöliikennettä rajoitettiin valtioneuvoston päätöksillä rajavartiolain nojalla. Päätökset liikenteen rajoittamisesta ulkorajoilla olivat voimassa koko vuoden. Vuonna 2020 aloitettua väliaikaista rajavalvontaa Euroopan unionin sisärajoilla jatkettiin heinäkuun loppupuolelle asti. Epidemiatilanteen heikennyttyä rajavalvontaa päätettiin uudelleen palauttaa sisärajoille joulukuun lopussa. Päätösten sisältöä ja voimassaoloa käsiteltiin vuoden mittaan yhteensä 39 kertaa. Päätösten laillisuuden valvonnassa kiinnitettiin erityistä huomiota rajaliikennettä koskeviin Euroopan unionin säädöksiin ja niiden soveltamista koskeviin komission ja neuvoston kannanottoihin.

Valtioneuvosto teki yhteensä seitsemän periaatepäätöstä, joilla annettiin epidemiaa koskevia linjauksia, sekä ohjeita ja suosituksia viranomaisille, kansalaisille ja yrityksille. Periaatepäätökset koskivat epidemian hillinnän hybridistrategian ja rokote-strategian päivityksiä sekä etätyötä. Periaatepäätösten laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin huomiota siihen, että päätöksissä ei puututtu viranomaisten lain mukaiseen toimivaltaan ja että ohjeiden ja suositusten oikeudellinen luonne kävi ilmi päätöksistä.

Ministeriöiden ja muiden viranomaisten valvonta

Oikeuskanslerille tehtiin vuonna 2021 edelleen runsaasti kanteluja epidemiaan liittyvästä ministeriöiden ja muiden viranomaisten toiminnasta. Eräät epidemian rajoitus- ja torjuntatoimet aiheuttivat eri laajuisia kanteluryppäitä kuten aikaisemminkin vuonna 2020. Tällaisia olivat esimerkiksi koronarokotukset ja rokotusjärjestys, Suomeen saapuville henkilöille asetetut vaatimukset covid-19-todistuk-

sesta ja covid-19-testeistä, muut matkustusrajoitukset, koronapassin käyttö, ravintolatoiminnan ja kulttuuritilaisuuksien rajoitukset, kuntavaalien siirtäminen huhtikuusta kesäkuuhun sekä päätöksenteoko EU:n elpymissuunnitelmasta. Osa kantelukirjoituksista oli luonteeltaan mielipidekirjoituksia, joita ei otettu tutkittaviksi.

Seuraavassa esitellään lyhyesti eräitä epidemiaan liittyviä toimintavuoden keskeisiä ratkaisuja ja lausuntoja sekä vireille tulleita asioita. Tarkemmat selostukset ratkaisuista ja lausunnoista sisältyvät jaksoihin 4, 5 ja 6.

- Tartuntatautilain nojalla annetut valtioneuvoston asetukset (OKV/1960/10/2021), ks. s. 80
- Valtiovarainministerin menettely pandemia-kriisin tukivälinettä koskevassa päätöksenteossa (OKV/875/10/2020, OKV/1181/10/2020 ja OKV/1194/10/2020), ks. s. 81
- Koronaviruspandemian vaikutus asian käsittelyaikaan käräjäoikeudessa (OKV/928/10/2021), ks. s. 122
- Karanteenipäätösten viipyminen (OKV/419/10/2020), ks. s. 210
- Kelan toiminta vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen rajoittamisessa koronaviruksesta johtuen (OKV/283/10/2020 ja OKV/286/10/2020), ks. s. 198
- Tiedottaminen kuntavaalien siirtämisestä (OKV/696/10/2021), ks. s. 147
- Päiväkodin menettely lapsen terveystietojen kertomisessa (OKV/188/10/2020), ks. s. 174
- Koronavirusepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuus (OKV/461/70/2020 ja OKV/458/70/2020), ks. s. 192
- Sääntely koronaviruksen torjunnasta raja-liikenteessä (OKV/1538/21/2021), ks. s. 95
- Kuntavaalien järjestämiseen koronapandemian aikana liittyvät riskit (OKV/630/21/2021), ks. s. 145

- Euroopan unionin omien varojen järjestelmä (OKV/414/22/2021), ks. s. 103
- Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikainen muuttaminen (OKV/599/22/2021), ks. s. 103

Laillisuusvalvonnan työruuhkan vuoksi on vuonna 2020 avattuja koronaan liittyviä omia aloitteita edelleen käsiteltävinä yhdeksän kappaletta. Seuraavat koronaan liittyvät omat aloitteet käynnistettiin vuonna 2021:

- THL:n ja STM:n menettely koronarajoitusten pohjana olleen tiedon tuottamisessa (OKV/2861/70/2021)
- Terveysturvallisuusohjeiden noudattaminen ja seuranta kouluissa koronavirusepidemian aikana lapsen oikeuksien näkökulmasta (OKV/2733/70/2021)
- Sosiaali- ja terveysministeriön menettely ravintoloiden toiminnan rajoittamista koskevan asetuksen valmistelussa (OKV/2542/70/2021)
- Viestinnän keskittäminen valtioneuvoston kanslialle poikkeusoloissa (OKV/740/70/2021)

NÄKÖKULMA: HALLINNON AUTOMAATIO LAILLISUUSVALVONNAN KOhteena

Viranomaisten tarjoamien sähköisten palvelujen toimivuus ja niiden vaikutus asiakkaiden perusoikeuksien ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen on noussut ja nousee toistuvasti esille oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Näiltä osin kysymys on ennen kaikkea ollut viranomaisasiointinissa käytettävän verkkopalvelun vaikeaselkoisuudesta ja teknisistä ongelmista tai yleisemmin siitä, että palvelut eivät ole tasapuolisesti eri asiakasryhmien saavutettavissa tai käytettävissä siitä syystä, että kaikilla ei ole palvelujen käyttöön liittyvää osaamista tai välineitä. Ongelmia on ilmennyt esimerkiksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa (muun ohessa OKV/1179/10/2021, Kelan sähköinen asiointipalvelu ja toimeentulotuen hakeminen verkossa) sekä työ- ja elinkeinohallinnossa (muun ohessa OKV/1418/10/2020, TE-toimiston sähköinen asiointipalvelu).

Edellä mainitun, laillisuusvalvonnassa jo perinteiseksi muodostuneen asiakokonaisuuden rinnalle on entistä selkeämmin nousemassa periaatteellista merkitykseltään vähintään yhtä tärkeä kysymys: julkisen hallinnon automaatio. Tällä tarkoitetaan julkisessa hallinnossa yhä lisääntyvää automaattista päätöksentekoa eli menettelyä, jossa viranomaiset ja virkamiehet käsittelevät asioita sekä antavat hallintopäätöksiä tai ratkaisuja erilaisia tietojärjestelmiä ja automaattisia prosesseja hyödyntäen. Toimijoiden kirjo on moninainen, ja eri viranomaisten toimivaltaan kuuluvien asioiden käsittely ja päätöksenteko sekä niissä käytettävät tietojärjes-

telmät eroavat toisistaan. Automaatiota hyödynnetään julkishallinnon palvelu- ja ratkaisutoiminnassa eri tavoin muun muassa Kansaneläkelaitoksessa, työ- ja elinkeinotoimistoissa, työeläkelaitoksissa, Maahanmuuttovirastossa, Verohallinnossa, Tullissa, Digi- ja väestötietovirastossa sekä Patentti- ja rekisterihallituksessa.

Automaattinen päätöksenteko on perustunut pelkästään viranomaisten sisäisesti toteuttamiin menettelyihin ja käytäntöihin. Perustuslakivaliokunta onkin useiden lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt huomiota siihen, että automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä kysymyksistä ei vaikuttaisi olevan hallinnon yleislainsäädäntöä (PeVL 62/2018 vp, PeVL 70/2018 vp, PeVL 78/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp). Valiokunta on kehottanut oikeusministeriötä laatimaan selvityksen hallinnon yleislainsäädännön sääntelytarpeesta. Ennen selvitystyön valmistumista tulisi valiokunnan mielestä myös pidättäytyä uusista, hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista. Oikeusministeriö on perustuslakivaliokunnalta saamansa toimeksiannon mukaisesti kertomusvuonna selvittänyt automaattisen päätöksenteon säännösperustaa ja myös aloittanut hallintolakia koskevan säännösvalmistelun automaation käyttämisestä hallintoasian käsittelyssä, erityisesti hallintopäätösten teossa ja niiden valmistelussa.

Oikeuskansleri antoi omaan aloitteeseensa perustuvan merkittävän viranomaisten automaattista

päätöksentekoa koskevan ratkaisun keväällä 2021 (OKV/131/70/2020, 21.4.2021). Oikeuskanslerin mukaan myös Kelan automaattisesta päätöksenteosta on tarpeen säätää lailla. Päätöksentekotavasta riippumatta etuuksia koskevien päätösten, päätöksentekomenettelyjen ja -prosessien tulee olla perustuslain oikeusturvasäännöksen edellyttämällä tavalla lainmukaisia ja turvata asiakkaiden oikeudet. Toimiva ja riittävä yleis- ja erityislainsäädäntö on keino varmistaa automaattiseen päätöksentekoon ja automaattisiin päätöksentekojärjestelmiin kuuluva hyvä hallinto ja asiakkaiden oikeusturva. Automaatiota koskevassa lainsäädännössä ja käytetyissä tietojärjestelmissä tulee myös turvata yleisen tietosuojaa-asetuksen edellyttämä tietosuoja sekä henkilötietojen käsittelyn avoimuus ja läpinäkyvyys. Oikeuskansleri kiinnitti ratkaisussaan huomiota myös automaattiseen päätöksentekoon liittyvän vaikutustenarvioinnin kuntoon saattamiseen sekä virkavastuun kohdentumista koskeviin kysymyksiin.

Kansaneläkelaitos on lokakuussa 2021 ilmoittanut oikeuskanslerille toimenpiteistään, joihin se on ryhtynyt edellä mainitun päätöksen johdosta. Näihin kuuluu muun muassa se, että päätöksenteon avoimuuden ja ymmärrettävyyden parantamiseksi Kelan automaattisiin päätöksiin lisätään nykyisin fraasi siitä, että päätös on tehty automaattisesti, sekä ohjataan asiakas hankkimaan tarvitsemaansa lisätietoa tietosuojasta ja automaattisesta päätöksenteosta Kelan sivustolta.

Hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyy olennaisesti kysymys hallinnon tietojärjestelmien kehittämisestä. Valtiovarainministeriössä aloitettiin kertomusvuonna lainsäädäntöhanke, jonka tarkoituksena on valmistella muutoksia ja täydennyksiä muun muassa lakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019).

Oikeuskansleri käsitteli yllä mainittuun hankkeeseen liittyviä, julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeita lausunnossaan OKV/2005/21/2021. Oikeuskanslerin

mukaan perustuslaissa säädetyt asian käsittelyn asianmukaisuuden sekä hallintolaissa säädetyt asian käsittelyn ja palvelun asianmukaisuuden vaatimukset luovat välttämättömän ja ehdottoman perustan myös hallinnon tietojärjestelmiltä ja viranomaisen digitaalisilta palveluilta edellytettävälle kriteerille. Tietojärjestelmissä käytettävän tieto- ja viestintäteknologian nopean kehittymisen vuoksi sääntelynkin tulisi olla riittävän joustavaa ja teknologia-neutraalia. Yleinen ja kaikilla julkishallinnon aloilla sovellettava sääntely tietojärjestelmien laatua koskevista vähimmäisvaatimuksista voisi tuoda vahvempaa velvoittavuutta sekä yhtenäisyyttä ja selkeyttä nyt osin hajanaiseen sääntelyyn.

Automaatio päätöksenteossa ja päätösten valmistelussa tulee väistämättä lisääntymään niin hallinnossa kuin kaikessa muussakin viranomaistoinnissa. Automaation lisääminen on tapa edistää viranomaisilta toivottua toiminnan tehostamista ja käsittelyjen nopeuttamista. Tietoa-aineistojen yhä laajempi saatavuus digitaalisena myös osaltaan helpottaa automaation lisäämistä. Automaation käytön oikeusperustan ja asianmukaisuuden arviointi tulee jatkossa olemaan merkityksellisessä osassa kaikessa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Ennakoitavissa on, että edellä kerrotun oikeusministeriön selvitystyön valmistuminen ja siihen liittyvät oikeus- ja valtiovarainministeriön lainsäädäntötoimet tulevat melko pian näkymään valtioneuvoston istuntoon tulevien esitysten ennakkotarkastuksessa. Oletettavaa on, että yleislakien lisäksi automaatioon liittyvistä kysymyksistä on tulossa myös sektorikohtaista lainsäädäntöä. Ennakkotarkastuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota paitsi siihen, että ehdotettava sääntely vastaa tasoltaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan asettamia vaatimuksia, myös siihen, että lakiesitykset ovat sopusoinnussa mahdollisen automaatiota koskevan yleislainsäädännön kanssa. Oikein toteutettuna automaatio on omiaan parantamaan hallinnon palveluita ja jopa lisäämään oikeusturvaa ja oikeusvarmuutta.

Tätä tekstiä kirjoitettaessa eduskunnalla on käsiteltävänä hallituksen esitys laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (HE 179/2021 vp). Siinä ehdotetaan oikeuskanslerin yhdeksi erityistehtäväksi

hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämisen ja ylläpidon yleisiä perusteita koskeva valvonta. Toteutuessaan ehdotuksen mukaisena muutos korostaa edelleen hallinnon automaation merkitystä oikeuskanslerin valvontatehtävässä.

NÄKÖKULMA: ILMOITTAJANSUOJELU JA YLIN LAILLISUUSVALVONTA

Valtioneuvoston oikeuskanslerille kaavaillaan uutta tehtävää oikeusministeriössä vireillä olevassa lainvalmisteluhankkeessa, joka koskee unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2019/1937 (23.10.2019, EUVL L 305/34, ns. ilmoittajansuojeludirektiivi) täytäntöönpanoa. Direktiivillä pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta asettamalla yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytöksistä ilmoittavien henkilöiden suojelulle. Ilmoittajansuoja kohdentuu työntekijään, joka saa työnsä, toimensa tai tehtävänsä yhteydessä tiedon väärinkäytöksestä direktiivin määrittelemillä lainsäädännön aloilla. Direktiivissä säädetään kielletystä vastatoimista ilmoittajaa kohtaan sekä mahdollisesta hyvityksestä vastatoimien kohteeksi joutuneelle ilmoittajalle. Hallituksen esitys asiasta on tarkoitus antaa vuoden 2022 kevätkaudella.

Lausuntokierroksella heinä-elokuussa 2021 olleessa oikeusministeriön esitysluonnoksessa osoitetaan valtioneuvoston oikeuskanslerille erityinen tehtävä toimia keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana väärinkäytösilmoituksille. Keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan asettaminen on puhtaasti kansallinen ratkaisu, sillä direktiivi itsessään ei tunnista keskitettyä toimintoa ilmoitusten vastaanottamisessa. Keskitettyyn kanavaan tehdyt ilmoitukset siirrettiin eteenpäin asianomaiselle valvontaviranomaiselle toimenpiteitä varten. Keskitetty kanava helpot-

taisi yksittäisiä väärinkäytöksistä ilmoittajia, joiden voi olla käytännössä vaikeaa, joskus jopa mahdollonta, tunnistaa oikeaa valvontaviranomaista julkishallinnon laajasta kokonaisuudesta.

Perustuslain 108 §:n mukaisesti oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että viranomaiset, virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täytävät velvollisuutensa. Keskeinen osa oikeuskanslerin toimintaa ylimpänä laillisuusvalvojana on ottaa vastaan ja käsitellä kansalaisten tekemiä kanteluja viranomaistoiminnan lainvastaisuuksista ja puutteista. Nyt esitetty oikeuskanslerin erityistehtävä keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana on olen- naisilta piirteiltään erilainen kantelumenettelyyn verrattuna, vaikkakin uusi tehtävä on erityisesti siihen sisältyvän, valvontaviranomaisiin kohdistuvan valvonnan osalta ymmärrettävissä osaksi perustuslain 108 §:ssä säädettyä tehtävää.

Oikeuskanslerin rooli ilmoittajansuojelussa olisi muita valvontaviranomaisia täydentävä sekä luonteeltaan enemmänkin valvonnan valvontaa ja yleistä ohjausta kuin operatiivista toimintaa. Keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan tehtäviin ei kuuluisi ryhtyä välittömiin valvontatoimiin yksittäisten ilmoitusten johdosta, vaan ilmoitukset siirrettiisiin asianomaiselle valvontaviranomaiselle toimenpiteitä varten. Valvontaviranomainen vastaisi mm. yhteydenpidosta ilmoittajaan palautteen antamiseksi ja tarvittaessa lisätietojen saamiseksi. Valvonta-

viranomaisen toimenpiteisiin voisi kuulua myös ilmoituksen toimittaminen tai tekeminen poliisille esitutkintaa varten.

Oikeuskanslerin tehtävä ilmoittajansuojelussa rajautuisi siten järjestelmätason valvontaan, yleiseen ohjaukseen ja itse ilmoitusmenettelyä koskevaan neuvontaan, koulutukseen ja direktiivin edellyttämään raportointiin EU:lle. Esimerkiksi ilmoittajalle annettava oikeusapu tai yksityiskohtainen oikeudellinen neuvonta ei voi kuulua ylimmän laillisuusvalvojan tehtäviin.

Oikeuskanslerin rooli viranomaistoiminnan ylimpänä laillisuusvalvojana ja laillisuusvalvontaan olennaisesti kuuluva läheinen yhteys kansalaisiin tukevat sinänsä tällaisen tehtävän vastaanottamista. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan tehtävä ei muodosta ristiriitaa laillisuusvalvojan riippumattoman ja itsenäisen aseman kanssa, vaan soveltuu juuri näiden piirteiden vuoksi ylimmän laillisuusvalvojan tehtäväksi.

Direktiivin aineellinen soveltamisala on laaja sisältäen erilaisia EU:n politiikka-alueita julkisista hankinnoista ympäristönsuojeluun, tuoteturvallisuudesta kuluttajansuojaan, rahoituspalveluista kansanterveyteen ja henkilötietojen suojaan sekä tietojärjestelmien turvallisuuteen samoin kuin unionin kilpailu- ja valtiontukisäännöksiin. Kansallisen täytäntöönpanosääntelyn sisältö vastaa direktiivin soveltamisalaa lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen mukaan. Useat näistä oikeudenaloista liittyvät läheisesti niihin erityistehtäviin, jotka on osoitettu valtioneuvoston oikeuskanslerille eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevassa ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjakouudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 179/2021 vp).

Tehtävienjakouudistuksessa oikeuskanslerin uusiin erityistehtäviin kuuluvat asiat, jotka koskevat julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukiasi- oita, korruption vastaisen toiminnan järjestämistä, hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä sekä ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Toiminta keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana antaisi oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan uusissa erityistehtävissä arvokasta taustatietoa, vaikka väärinkäytösilmoitukset eivät sellaisenaan tule oikeuskanslerin käsiteltäviksi laillisuusvalvonta-asioina. Keskitetty tehtävä ilmoituskanavana avaisi oikeuskanslerille myös uuden näkymän unionioikeuden toimeenpanoon ja valvontaan.

Direktiivin velvoitteet ilmoituskanavan perustamisesta ja ilmoittajansuojelun järjestämisestä ulottuvat julkishallinnon lisäksi myös yksityissektorin toimintaan. Näiltä osin oikeuskanslerille osoitettu erityistehtävä laajentaa oikeuskanslerin toimintakentän ulottuvuutta nykyisestä. Ylimmät laillisuusvalvojat eivät valvo yksityissektorin toimintaa, jollei kyse ole yksityisen hoidettavaksi osoitetusta julkisesta tehtävästä.

Myös direktiivin määrittelemät lainsäädännön alat jäävät sinänsä erältä osin — kuten rahoituspalvelujen, tuoteturvallisuuden ja kuluttajansuojan osalta — ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. Direktiivin yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi onkin pyrittävä varmistamaan sisäisten ilmoituskanavien ja korjaavien sisäisten menettelyiden ensisijaisuus. Ulkoinen ilmoituskanava ja valvontaviranomaisten toimenpiteet ovat vasta toissijaisina turvaamassa sääntelyn tavoitteita.

On myös tärkeää, että ulkoisesti tehdyt väärinkäytösilmoitukset saadaan käsiteltäviksi kustakin unionin oikeuden alan valvonnasta vastaavassa viranomaisessa. Oikeuskanslerin yhteydenpito keskitettynä ulkoisena kanavana kohdentuisi ennen muuta juuri näiden valvontaviranomaisten piiriin. Täytäntöönpanosääntelyssä on välttämättömyyden vuoksi perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvista syistä, että näillä valvontaviranomaisilla on kattavasti lain tasolla säädetty toimivalta ulkoisten ilmoitusten käsittelyyn ja tarvittaviin toimenpiteisiin.

Lausuntovaiheessa oikeuskanslerin tehtävät ja menettelyn yksityiskohdat hahmottuivat esitys-

luonnoksessa vielä epäselvästi, joten sääntelyä on tarpeellista jatkovalmistelussa täsmentää. Esityksen toteutuessa oikeuskanslerinviraston toimintaan tulee kokonaan uusi osa-alue, joka tuo mukanaan uudenlaisia tehtäviä tiedotuksen, ilmoitusmenette-

lyä koskevan neuvonnan, mahdollisesti koulutuksen sekä järjestelmän toimivuuden seurannan ja raportoinnin osalta. Oikeuskanslerin yhä kasvavan työmäärän vuoksi uusia tehtäviä voidaan hoitaa vain, jos niihin osoitetaan riittävät resurssit.

LAUSUNTOJA

Oikeusvaltioperiaate (2 §)

- Uusi ilmastolaki (OKV/1924/21/2021), ks. s. 89

Yhdenvertaisuus (6 §)

- Osallisuustyöryhmän vammaispalvelulainsäädännön uudistusta koskevat ehdotukset (OKV/2922/21/2020), ks. s. 189
- Perusterveydenhuollon hoitotakuun tiukentaminen (OKV/3135/21/2021), ks. s. 85
- Työnhakijan palveluprosessi (OKV/1664/21/2021), ks. s. 97
- Velkajärjestelyn muuttaminen (OKV/1343/21/2021), ks. s. 88

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)

- Lastensuojelun vaativa sijaishuolto (OKV/2705/21/2020), ks. s. 91
- Sääntely koronaviruksen torjunnasta rajaliikenteessä tarpeellista (OKV/1538/21/2021), ks. s. 95
- Toimeentulotukilain uudistamista koskeva mietintö (OKV/2221/21/2021), ks. s. 191

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §)

- M/S Estonian uppoamisen uusia tutkintatoimia koskevasta väliaikaisesta lakimuutoksesta (OKV/1163/21/2021), ks. s. 95

Liikkumisvapaus (9 §)

- Lastensuojelun vaativa sijaishuolto (OKV/2705/21/2020), ks. s. 91
- Sääntely koronaviruksen torjunnasta rajaliikenteessä tarpeellista (OKV/1538/21/2021), ks. s. 95

Oikeus yksityisyyteen (10 §)

- Genomikeskuksen perustaminen (OKV/2870/21/2021), ks. s. 87
- Lastensuojelun vaativa sijaishuolto (OKV/2705/21/2020), ks. s. 91
- Rahanpesusääntelyn osittaisuudistus (OKV/2425/21/2021), ks. s. 89
- Tilitietojen saatavuuden laajentaminen (OKV/412/21/2021), ks. s. 93
- Toimeentulotukilain uudistamista koskeva mietintö (OKV/2221/21/2021), ks. s. 191
- Työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittely ja palvelualusta (OKV/1881/21/2021), ks. s. 90

Sananvapaus ja julkisuus (12 §)

- Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojele (OKV/1937/21/2021), ks. s. 99
- Kokemukset julkisuuslain toimivuudesta ja julkisuusperiaatteen toteuttamisesta (OKV/1182/21/2021), ks. s. 145

Omaisuuksien suoja (15 §)

- Velkajärjestelyn muuttaminen (OKV/1343/21/2021), ks. s. 88

Sivistykselliset oikeudet (16 §)

- Varhaiskasvatustilain muuttaminen (OKV/1593/21/2021), ks. s. 97

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)

- Saamelaiskärjälain muuttaminen (OKV/1502/21/2021), ks. s. 88

Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)

- Lastensuojelulain muuttaminen (OKV/1211/21/2021), ks. s. 92
- Lastensuojelun vaativa sijaishuolto (OKV/2705/21/2020), ks. s. 91
- Osallisuustyöryhmän vammaispalvelulainsäädännön uudistusta koskevat ehdotukset (OKV/2922/21/2020), ks. s. 189
- Perusterveydenhuollon hoitotakuun tiukentaminen (OKV/3135/21/2021), ks. s. 85

- Sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain muuttaminen (OKV/1712/21/2021), ks. s. 97
- Sääntely koronaviruksen torjunnasta rajaliikenteessä tarpeellista (OKV/1538/21/2021), ks. s. 95
- Toimeentulotukilain uudistamista koskeva mietintö (OKV/2221/21/2021), ks. s. 191
- Työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittely ja palvelualusta (OKV/1881/21/2021), ks. s. 90
- Työnhakijan palveluprosessi (OKV/1664/21/2021), ks. s. 97

Vastuu ympäristöstä (20 §)

- Luonnonsuojelulain muuttaminen (OKV/1930/21/2021), ks. s. 100
- Uusi ilmastolaki (OKV/1924/21/2021), ks. s. 89

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)

- Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojele (OKV/1937/21/2021), ks. s. 99
- Ilmoittajansuojeludirektiivin tuleva täytäntöönpano koskien ulkoista ilmoittamiskanavaa (OKV/893/21/2021), ks. s. 100
- Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa (OKV/1342/21/2021), ks. s. 146
- Osallisuustyöryhmän vammaispalvelulainsäädännön uudistusta koskevat ehdotukset (OKV/2922/21/2020), ks. s. 189
- Suullisen todistelun vastaanottaminen tallenteelta (OKV/2871/21/2020), ks. s. 144

- Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijainen (OKV/3201/21/2021), ks. s. 87
- Toimeentulotukilain uudistamista koskeva mietintö (OKV/2221/21/2021), ks. s. 191
- Työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittely ja palvelualusta (OKV/1881/21/2021), ks. s. 90
- Työnhakijan palveluprosessi (OKV/1664/21/2021), ks. s. 97
- Valitustietä koskevan sääntelyn päivittäminen (OKV/3011/21/2021), ks. s. 86

Perusoikeuksien turvaaminen (22 §)

- Virastosuosituksset (OKV/1861/21/2021), ks. s. 166

RATKAISUJA

Yhdenvertaisuus (6 §)

- Kelan automaattinen päätöksenteko (OKV/131/70/2020), ks. s. 195

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)

- Karanteenipäätösten viipyminen (OKV/419/10/2020), ks. s. 210
- Poliisin menettely median kulkukortin haltuun ottamisessa (OKV/2864/10/2020), ks. s. 159
- Toimintaohje ja siitä tiedottaminen (OKV/283/10/2020 ja OKV/286/10/2021), ks. s. 198

Liikkumisvapaus (9 §)

- Karanteenipäätösten viipyminen (OKV/419/10/2020), ks. s. 210

Oikeus yksityisyyteen (10 §)

- Kelan automaattinen päätöksenteko (OKV/131/70/2020), ks. s. 195
- Yksityisyyden suojia turvattava asioitaessa (OKV/557/10/2020), ks. s. 182

Sananvapaus ja julkisuus (12 §)

- Asiakirjapyyntöön käsittely hallinto-oikeudessa (OKV/184/10/2020), ks. s. 122
- Koronavirusepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuus (OKV/461/70/2020 ja OKV/458/70/2020), ks. s. 192
- Pakkokeinoasioiden julkisuus (OKV/617/10/2021), ks. s. 120
- TE-toimiston käsiteltävä tietopyyntö julkisuuslain mukaisesti (OKV/551/10/2020), ks. s. 182
- Valtakunnansyyttäjän menettely syytelupa-asiassa ja hänen siihen liittyvät kannanotonsa (OKV/1273/10/2020 ym.), ks. s. 127

Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §)

- Kelan automaattinen päätöksenteko (OKV/131/70/2020), ks. s. 195

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)

- Menettely Tenon lohenkalastuskieltoa koskevien asetusten valmistelussa (OKV/1215/10/2021), ks. s. 80

Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)

- Julkisen vallan käytön ulkoistaminen lastensuojelussa (OKV/292/10/2020), ks. s. 206
- Karanteenipäätösten viipyminen (OKV/419/10/2020), ks. s. 210
- Kelan automaattinen päätöksenteko (OKV/131/70/2020), ks. s. 195
- Päätöksen antaminen (OKV/1711/10/2020), ks. s. 207
- Toimintaohje ja siitä tiedottaminen (OKV/283/10/2020 ja OKV/286/10/2021), ks. s. 198
- Tutkimustulosten toimittaminen potilaalle ja tallentaminen Kanta-palveluihin (OKV/1783/10/2020), ks. s. 211
- Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen edellyttäminen (OKV/1512/10/2020 ja OKV/2115/10/2020), ks. s. 204

Vastuu ympäristöstä (20 §)

- Menettely Tenon lohenkalastuskieltoa koskevien asetusten valmistelussa (OKV/1215/10/2021), ks. s. 80
- Vieraslajiasetuksen kansallinen toimenpito (OKV/1777/10/2021), ks. s. 178

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)

- Aiemman ehdollisen vankeusrangaistuksen huomioiminen rangaistusta alentavana seikkana (OKV/2777/31/2020), ks. s. 113

- Aluesyyttäjän ja käräjätuomarin menettely syyteoikeuden vanhentumista koskeneessa asiassa (OKV/714/30/2020), ks. s. 125
- Arpajaishallinnon menettely rahankeräyslupaa koskevassa asiassa (OKV/322/10/2020), ks. s. 155
- Asiakirjojen käännättäminen rikosasian haastetta annettaessa (OKV/407/70/2020), ks. s. 116
- Asiakkaan neuvonta (OKV/539/10/2020), ks. s. 198 (OKV/1011/10/2021), ks. s. 198
- Asiakkaan yhteydenottoihin vastaaminen (OKV/1857/10/2020), ks. s. 202
- Elatussopimusasian pitkä käsittelyaika (OKV/2042/10/2020), ks. s. 209
- Esitutinnan viipyminen (OKV/113/10/2020), ks. s. 157 (OKV/141/10/2020), ks. s. 156 (OKV/654/10/2020), ks. s. 157 (OKV/1847/10/2020), ks. s. 158
- Esitutinnan viipyminen ja esitutkintapäätöksen puutteellisuus (OKV/1387/10/2020), ks. s. 156
- Esitutkintapäätöksen perustelevuus (OKV/521/10/2020), ks. s. 158
- Hakemuksen käsittelyaika ja käsittelyaika-arvion antaminen (OKV/340/10/2020), ks. s. 168
- Hyvän hallinnon turvaaminen ulkoasiainhallinnon tehtävään määrittämisprosessissa (OKV/769/10/2020), ks. s. 141
- Karanteenipäätösten viipyminen (OKV/419/10/2020), ks. s. 210
- Kelan automaattinen päätöksenteko (OKV/131/70/2020), ks. s. 195
- Kirjallisen muutoksenhakukelpoisen päätöksen antaminen (OKV/2549/10/2020), ks. s. 175
- Kirjoitus- ja muut virheet tuomiossa tai tuomiolauselmassa (OKV/741/30/2020), ks. s. 118

- Koronavirusepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuus (OKV/461/70/2020 ja OKV/458/70/2020), ks. s. 192
- Koronaviruspandemian vaikutus asian käsittelyaikaan käräjäoikeudessa (OKV/928/10/2021), ks. s. 122
- Käräjäoikeus kohtuullisti tuomiota virheellisesti (OKV/655/30/2020), ks. s. 119 (OKV/755/30/2020), ks. s. 119
- Käräjäoikeuden ratkaisun viivästyminen (OKV/1092/10/2021), ks. s. 119
- Käräjätuomarin menettely tuomitun vangitsemisessa (OKV/509/31/2020), ks. s. 117
- Käsittelyn viivästyminen (OKV/420/10/2021), ks. s. 205 (OKV/584/10/2020), ks. s. 160 (OKV/991/10/2020), ks. s. 160 (OKV/2456/10/2020), ks. s. 161
- Maksusuunnitelman kirjallinen vahvistaminen ulosotossa (OKV/2826/10/2020), ks. s. 149
- Menettely lainvalmistelussa ja säädöksen oikaisussa ja viestintäviraston menettely tiedottaessaan katsastusajankohdista (OKV/816/10/2020), ks. s. 179
- Muistutusvastauksen viipyminen (OKV/22/10/2020), ks. s. 212
- Poissa olevalle vastaajalle tuomittu rangaistus (OKV/1670/31/2021), ks. s. 113
- Poliisin menettely ihmiskaupan tutkinnassa (OKV/1233/70/2021 ja OKV/1956/90/2021), ks. s. 154
- Poliisille tuomio tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (OKV/552/70/2020), ks. s. 153
- Päätöksen antaminen (OKV/1711/10/2020), ks. s. 207 (OKV/2508/10/2020), ks. s. 208
- Rangaistuksen tuomitseminen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta ym. (OKV/624/30/2020), ks. s. 112 (OKV/744/30/2020), ks. s. 112 (OKV/87/31/2020), ks. s. 111 (OKV/2954/31/2020), ks. s. 111
- Rikosasian ratkaiseminen ilman päätösvaltaa (OKV/1669/31/2021), ks. s. 114
- Rikostuomion purkamisen saattaminen täytäntöönpanoviranomaisen tietoon (OKV/171/10/2020), ks. s. 114
- Sovelletun säännöksen ilmoittaminen esitutkintapäätöksessä (OKV/426/10/2020), ks. s. 160
- Syyteneuvottelumenettelyn edellytykset ja syyteoikeuden vanhentuminen (OKV/501/31/2020), ks. s. 112
- Tietopyyntöön vastaaminen ja valituskelpoisen päätöksen antaminen (OKV/305/10/2020 ja OKV/316/10/2020), ks. s. 201
- Tietosuojaalvauttetun toimiston menettelytavat (OKV/123/70/2020), ks. s. 149
- Toimintaohje ja siitä tiedottaminen (OKV/283/10/2020 ja OKV/286/10/2021), ks. s. 198
- Työkyvyttömyyseläkeasian käsittelyn viivästyminen (OKV/535/10/2020), ks. s. 200
- Työnhakijan neuvonta oli puutteellista (OKV/1659/10/2020), ks. s. 184
- Työsuojelutarkastuksen viipyminen (OKV/277/10/2020), ks. s. 195
- Yksityisyyden suoja turvattava asioitaessa (OKV/557/10/2020), ks. s. 182
- Valtakunnansyyttäjän menettely syytelupa-asiaassa ja hänen siihen liittyvät kannanottonsa (OKV/1273/10/2020 ym.), ks. s. 127
- Valitusasiakirjojen toimittaminen käräjäoikeudesta hovioikeuteen (OKV/1332/31/2021), ks. s. 114
- Valitusasian käsittelyn viipyminen hallinto-oikeudessa (OKV/2339/10/2020), ks. s. 121

- Valkoposkikihanhien ja merimetsojen aiheuttamien vahinkojen estämiseksi myönnettävät poikkeusluvut (OKV/2511/10/2020), ks. s. 213
- Valtionsyyttäjän menettely viesteihin vastaamisessa (OKV/2446/10/2021), ks. s. 127
- Vanhentuneen lainsäädännön soveltaminen käräjäoikeudessa (OKV/88/31/2020), ks. s. 116
- Viivästys haasteen antamisessa (OKV/463/31/2020), ks. s. 110
- Vuokrauskohteen markkinaehtoisuuden selvittäminen (OKV/1897/10/2020), ks. s. 170
- Vähimmäisrangaistuksen alittaminen (OKV/746/30/2020), ks. s. 113 (OKV/751/30/2020), ks. s. 113
- Väärin haastehakemuksen liittäminen haasteen yhteyteen (OKV/2034/10/2020), ks. s. 115

Perusoikeuksien turvaaminen (22 §)

- Karanteenipäätösten viipyminen (OKV/419/10/2020), ks. s. 210
- Kelan automaattinen päätöksenteko (OKV/131/70/2020), ks. s. 195
- Koronavirusepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuus (OKV/461/70/2020 ja OKV/458/70/2020), ks. s. 192
- Tietosuojavaltuutetun toimiston menettelytavat (OKV/123/70/2020), ks. s. 149
- Toimintaohje ja siitä tiedottaminen (OKV/283/10/2020 ja OKV/286/10/2021), ks. s. 198



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

VALVONNAN KEINOT

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

Päätöksenteon valmisteluvaiheessa valvontaan kuuluvat ministereille ja ministeriöille annettavat lausunnot ja kannanotot, ministeriöiden virkamiesten neuvonta sekä valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistojen tarkastus. Lisäksi oikeuskansleri tutkii mahdollisuuksien mukaan esittelylistojen tarkastuksen yhteydessä niistä etukäteen tehdyt kantelut. Valmisteluvaiheen valvonnan tarkoituksena on selvittää päätöksiin liittyvät kysymykset etukäteen siten, että päätöksenteolle ei olisi oikeudellisia esteitä siinä vaiheessa, kun päätös esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä. Tavoitteena on myös valvonnan joutuisuus siten, että päätöksenteon aikataulu ei valvonnan vuoksi tarpeettomasti viivästyisi. Val-

misteluvaiheen 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 ministeriön pyynnöstä kannanottoja ja neuvontaa 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 käsittelyyn valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnalle antamista varten.
- Eduskunnan valiokunnat voivat kuulla oikeuskansleria asiantuntijana.

LAINVALMISTELUN LAILLISUUSVALVONTA

Oikeuskansleri valvoo lakien ja asetusten laillisuutta valmisteluvaiheessa antamalla lausuntoja säädösesityksiä koskevien yleisten lausuntokierrosten yhteydessä sekä antamalla ministeriöiden pyynnöstä kannanottoja valmistelussa esiin nousevista merkittävistä kysymyksistä. Oikeuskanslerinvirastossa seurataan ja tutkitaan systemaattisesti ministeriöiden julkaisemia lausuntopyyntöjä. Seurannan avulla lausuntoja voidaan antaa sellaisissakin tapauksissa, joissa oikeuskanslerinvirastoon ei ole tullut lausuntopyyntöä. 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 valmistelijoille 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 laillisuuskysymysten 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. Merkittävyuden 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 ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista. Lisäksi valvotaan valmisteluprosessin asianmukaisuutta sekä kuulemisen ja muiden osallistumis-

oikeuksien toteutumista. Valvonnassa kiinnitetään myös mahdollisuuksien mukaan huomiota säädösten keskinäiseen yhteensopivuuteen ja ristiriidattomuuteen, yleislakien noudattamiseen sekä lain-säädännön 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 asetusluonnoksia koskevia lausuntopyyntöjä tutkittiin 116 (edellisenä vuonna 94) ja annettiin 72 (72) lausuntoa (lausuntojen sisällöstä ks. s. 84–101). Vuonna 2021 tarkastettiin ennakolta 33 (77) säädösehdotusta, joista 16 oli hallituksen esityksiä ja 17 valtioneuvoston ase-

tuksia. Asetusten suuri osuus ennakkotarkastuksista johtui koronapandemian vuoksi valmiuslain ja tartuntatautilain nojalla säädettyjen rajoitusten lainmukaisuuden valvonnasta. Ennakolta tarkastetuista säädösehdotuksista kahdeksan (35) tarkastettiin oikeuskanslerin aloitteesta ja 25 (42) ministeriöiden aloitteesta. Ennakolta tarkastettujen hallituksen esitysten osuus oli 7 % (15 %) kaikista eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä. Hallituksen esitysten lukumäärästä merkittävä osa oli koronapandemiaan liittyviä kiireellisiä esityksiä, kun taas monet oikeuskanslerin omasta aloitteesta ennakkotarkastukseen valitut hankkeet lykkääntyivät. 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.
- Antaa ministeriöiden pyynnöstä kannanottoja laillisuusvalvontaan kuuluvista kysymyksistä.
- 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 VALTIONEUVOSTOSSA

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 soveltuvuusarvioinnit. Nimityksen valmisteleva ministeriö ja nimityspäätöksen esittelijä vastaavat esiteltävien asiakirjojen asianmukaisuudesta ja niissä olevien tietojen luotettavuudesta sekä siitä, että nimityksasia 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 arvioi nimitysten laillisuuden myös jälkikäteen kanteluissa esitettyjen näkökohtien perusteella. Vuonna 2021 ratkaistiin muun muassa kantelut, jotka koskivat Geologian tutkimuskeskuksen pääjohtajan nimitystä sekä valtiovarainministeriön kansliapäällikön nimityksen viivästy mistä ja viran ilmoittamista uudelleen haettavaksi (OKV/114/10/2021 ja OKV/1087/10/2020). Kantelut eivät johtaneet oikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Perustuslain mukaan virkanimityksestä päätetessä 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 syrjintäkieltoja. 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 henkilö puoluepoliittisten ansioiden perusteella. Toisaalta kiellettyä on myös jättää henkilö puolue-

kantansa 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 virranhoitoon kykenevän henkilön saamiseksi virkaan ja että nimitystä ei voida tehdä jonkin muun tarkoituksiperän 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 välttämättä mainita erikseen. Ansiovertailussa käytettävien perusteiden tulee olla johdettavissa viran kel-

poisuusvaatimuksista, 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 laillisuusvalvonnessa 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.

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 säädetyllä 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 eriväviä mielipidettä.

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 määräaikaana.

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 miltään osin kuulu valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin toimivaltaan.

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

Hallituksen esityksiä tarkastettaessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, asetusten- ja määräystenantovaltuuksiin sekä säätämisyjärjestyksen 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 määräaikaakaan ei ylitetä eduskunnan hyväksymien lakien esittelyssä tasavallan presidentille. Eri-tyistä huomiota kiinnitetään lakien voimaantulon ajankohtaa koskeviin tasavallan presidentin päätöksiin. Jos eduskunta on jo päättänyt voimaantulosta, presidentille ei enää voi esitellä päätöstä voimaantuloajankohdan määrittämisestä lain vahvistamisen yhteydessä.

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

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

Valtioneuvoston kirjelmät EU-asioissa koskevat säädöksiä, sopimuksia tai muita toimia, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Perustuslain 96 §:n mukaan tällaisia asioita koskevat ehdotukset on toimitettava kirjelmällä eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten. Esittelylistojen

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

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

ESITTELYLISTOJEN TARKASTUKSEN SEURANTA

VUONNA 2021

Oikeuskanslerinvirastossa tarkastettiin kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat, jotka vuonna 2021 koskivat yhteensä 2 130 asiaa (edellisenä vuonna 2 088). Esittelylistoista 18 % (16 %) sisälsi yhden tai useamman virheen, jonka oikeuskanslerinvirasto pyysi korjaamaan. Virheistä 70 % (68 %) 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 lain-tarkastusyksikössä. Oikeuskanslerinviraston korjauspyyntö johti 12 (14) tapauksessa siihen, että esittelijä poisti listan esittelystä. Näissä tapauksissa virhettä ei voitu välittömästi korjata tai asia ei kuulunut valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan. Muut kuin oikeudelliset virheet esittelylistoissa

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

Edellä mainituista korjauspyynnöistä 36 (47) koski hallituksen esityksiä, joista 13 (10) tapauksessa pyydettiin täydentämään arviota esityksen suhteesta perustuslakiin.

Esittelylistoihin liittyviä oikeudellisia ja menettelykysymyksiä käsiteltiin oikeuskanslerinvirastossa jo ennen varsinaista esittelylistojen tarkastusta. Oikeuskanslerilta pyydetyissä lausunnoissa ja kannanotoissa arvioitiin etukäteen useita merkittäviäkin kysymyksiä ja ministeriöiden virkamiehiä neuvottiin päätöksenteon käytännön kysymyksissä. Noin 8 % (11 %) esittelylistoista käsiteltiin ainakin osittain oikeuskanslerinvirastossa ennen esittelylistojen jakamista päätöksentekoa varten.

VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2021

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2021 yhteensä 1 715 asiaa (edellisenä vuonna 1 686). Hallitus antoi eduskunnalle 246 (259) hallituksen esitystä ja 74 (71) valtioneuvoston kirjelmää EU-asioista. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 109 (98).

Valtioneuvoston työskentelyä leimasi edelleen koko vuoden koronavirusepidemian torjunta. Tilannetta kuvaa osaltaan valtioneuvoston yleisistuntojen määrän ja niissä käsiteltyjen asioiden määrän kasvu jopa edelliseen epidemivuoteen verrattuna. Yleistunnoista yli puolet oli normaalin viikoittaisen istunnon lisäksi järjestettyjä ylimääräisiä istuntoja. Valmistelu ja päätöksenteko oli poikkeuksellisen kiireistä, kun epidemian tilanne vaihteli ja tietosen kehityksestä ja siihen vaikuttavista keinoista oli jatkuvasti epävarmaa. Päätöksenteossa esiin tulleet oikeudelliset kysymykset olivat myös paljolti uusia, ja sovellettava lainsäädäntö osoittautui useissa tilanteissa puutteelliseksi. Päätöksenteon aikataulut ja uudenlaiset tilanteet olivat haasteellisia myös laillisuusvalvonnassa. Koronaepidemiaan liittyvät asiat toimitettiin istunnoissa käsiteltäviksi usein vain joitakin tunteja ennen istuntoa niin, että esittelylistojen tarkastus ja niissä havaittujen puutteiden korjaukset saatiin tehtyä vasta juuri istunnon alkaessa. Joissakin tapauksissa istuntoa jouduttiin kiireisissäkin asioissa lykkäämään myöhemmäksi, kun esittelylistoja ei saatu oikeuskanslerin palautteen mu-

kaisesti korjattua (esim. OKV/3200/24/2021 ja OKV/3514/24/2021).

Koronaepidemiaan liittyvien päätösten lisäksi valtioneuvosto teki hyvin kiireellisiä päätöksiä Afganistanin tilanteen vuoksi. Valtioneuvosto teki kolme päätöstä henkilöiden ottamisesta humanitaarisella perusteella Afganistanista Suomeen. Lisäksi valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon Puolustusvoimien joukon lähettämisestä suojaamaan Afganistanista evakuoitavia henkilöitä ja tukemaan evakuointioperaatioita. Eduskunnan kannan saatuaan valtioneuvosto päätti esittää tasavallan presidentille Puolustusvoimien joukon lähettämistä Afganistaniin. Puolustusvoimien joukon lähettämiseen sovellettiin ensimmäisen kerran lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta.

Puolustusvoimien hävittäjäjärjestelmien hankinta siirrettiin laajakantoisena ja periaatteellisesti merkittävänä asiana puolustusministeriöstä valtioneuvoston yleisistunnossa päätettäväksi. Päätöksenteon laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin huomiota erityisesti hankintamenettelyn oikeusperustaan, tasapuolisuuteen ja objektiivisuuteen sekä päätöksen perusteista ja vaikutuksista valtioneuvostolle annettavien tietojen riittävyteen ja luotettavuuteen. Oikeuskansleri antoi myös kannanoton hankintaa koskevien tietojen antamisesta eduskunnalle (OKV/3212/24/2021).

TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2021

Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 415 päätöstä (edellisenä vuonna 402). Tasavallan presidentin esittelyjä oli 36 (33). Esittelyjen suuri määrä johtui ylimääräisistä esittelyistä, joita järjestettiin lähinnä koronaepidemiaan liittyvien kiireellisten lakien vahvistamista varten.

Tasavallan presidentti päätti Puolustusvoimien joukon lähettämisestä suojaamaan Afganistanista evakuoitavia henkilöitä ja tukemaan evakuointioperaatioita. Päätöksellä sovellettiin ensimmäisen kerran lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta.

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 päättä siitä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

OMAT ALOITTEET

Valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri tutkivat kaksi tapausta, joissa valtioneuvoston kirjelmää ei ollut asianmukaisesti toimitettu eduskunnalle. Perustuslain mukaan valtioneuvoston tulee toimittaa kirjelmällään eduskunnalle ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, joista päätetään EU:ssa ja jotka muutoin kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Normaalityapauksessa kirjelmä tulee toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen antamisesta.

Valtioneuvoston kirjelmä oli esitelty valtiovarainministeriöstä eduskunnalle annettavaksi noin neljän kuukauden kuluttua EU:n tullialan yhdenytyn palveluympäristön perustamista koskevan säädösehdotuksen antamisesta. Valtiovarainministeriö oli esittänyt menettelylleen sinänsä ymmärrettäviä syitä. Oikeuskansleri kuitenkin saattoi valtiovarainministeriön tietoon näkemyksensä, jonka mukaan monimutkaisen tai vaikeaselkoisenkaan ehdotuksen analysoimisen vaatima aika ei yksinomaan ole peruste viivyttää asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi viipymättä. Vaikka kirjelmän antamisen ajoituksesta voidaan päättää tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun muassa asian käsittelyn aikataulu EU:ssa, on yleisesti ottaen suositeltavaa ja menettelyohjeiden mukaista toimittaa kirjelmä eduskunnalle viipymättä ja tarvittaessa täydentää ja täsmentää sitä käsittelyn edetessä jatkokirjein (OKV/891/70/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Toisessa tapauksessa apulaisoikeuskansleri kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota velvollisuuteen toimittaa kirjelmä viipymättä eduskunnalle. Ministeriö oli esitellyt kirjelmän eduskunnalle annettavaksi 21 viikon kuluttua siitä, kun veden uudelleenkäytön vähimmäisvaatimuksia koskeva säädösehdotus oli annettu (OKV/421/70/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Maija Salo).

Valtiovarainministeriön menettely lain voimaantuloajankohdan määrittämisessä

Tasavallan presidentti vahvisti joulukuussa 2019 lain nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta ja lain valmisteverotuslain 5 §:n muuttamisesta (HE 66/2019 vp; EV 69/2019 vp) ja määräsi ne tulemaan voimaan valtioneuvoston esityksen mukaisesti 1.1.2020.

Tämän jälkeen valtiovarainministeriössä havaittiin, että laeista ensimmäisen voimaantulopäiväksi oli määrätty väärä päivä. Tästä syystä valtioneuvosto päätti joulukuun lopussa valtiovarainministeriön esittelystä esittää tasavallan presidentille, että aikaisemmin tehty päätös poistettaisiin siltä osin kuin siinä oli määrätty laki tulemaan voimaan 1.1.2020 ja määrättäisiin laki tulemaan voimaan oikeana päivänä. Tasavallan presidentti teki esityksen mukaisen päätöksen.

Ottaen huomioon, että tapahtunut virhe oli korjattu ja laki oli saatettu voimaan voimaantuloajankohdaltaan siinä muodossa kuin se oli alun

perin tarkoitettu ja että ministeriössä oli jo ryhdytty toimenpiteisiin vastaavanlaisten virheiden välttämiseksi, oikeuskansleri piti riittävänä kiinnittää vastaisen varalle valtiovarainministeriössä asian esittelijänä toimineen virkamiehen vakavaa huomiota esityslistojen laatimisessa ja tarkastamisessa vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen (OKV/758/70/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku).

Eduskunnan kirjelmien esittelyn viivästyminen

Eduskunnan kirjelmä on käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa. Käsittelyn määräajasta ei ole annettu säännöksiä. Vakiintuneesti on katsottu, että eduskunnan kirjelmä on esiteltävä viipymättä.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä oli esitelty valtioneuvoston yleisistunnossa neljä eduskunnan kirjelmää, jotka olivat saapuneet ministeriöön yli viisi kuukautta aikaisemmin (EK 41/2018 vp, EK 46/2018 vp, EK 51/2018 vp ja EK 55/2018 vp).

Oikeuskansleri katsoi eduskunnan kirjelmien esittelyn viivästyneen kohtuulliseksi katsottavasta määräajasta. Hän kiinnitti sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vakavaa huomiota huolellisuuteen kirjelmien käsittelyssä ja joutuisuuteen niiden esittelyssä (OKV/519/70/2020 ja OKV/526/70/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä oli esitelty valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnan kirjelmä, joka oli saapunut ministeriöön yli seitsemän kuukautta aikaisemmin (EK 42/2018 vp). Oikeuskansleri katsoi eduskunnan kirjelmän esittelyn viivästyneen kohtuulliseksi katsottavasta määräajasta. Hän kiinnitti opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota huolellisuuteen kirjelmien käsittelyssä ja joutuisuuteen niiden esittelyssä (OKV/536/70/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo). Edellä mainituista kirjelmistä neljä oli koskenut kansalaisaloitteen hylkäämistä ja yksi Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomusta.

KANTELURATKAISUT

Tartuntatautilain nojalla annetut valtioneuvoston asetukset

Oikeuskansleri arvioi ratkaisussaan tartuntatautilain nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten valmisteluun liittyviä kysymyksiä. Tartuntatautilain 16 c §:ssä säädetään poikkeuksista covid-19-todistuksen esittämiseen tai covid-19-testiin osallistumiseen Suomeen saavuttaessa. Pykälä sisälsi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan tarkemmat säännökset poikkeussäännösten kohteena olevista maista ja alueista annettiin valtioneuvoston asetuksella. Asiassa oli kyse siitä, oliko asetuksenantovaltuuden käyttöä valmisteltaessa otettu asianmukaisesti huomioon eduskunnan tahto ja EU:n neuvoston suositukset.

Oikeuskansleri totesi, että laintulkinnassa tulee ottaa Euroopan unionin oikeus kokonaisuudessaan huomioon niin, että kansallisen sääntelyn ja unionin oikeuden välille ei muodostu ristiriitaa. Osana unionin oikeutta otetaan painoarvonsa ja sisältönsä mukaisesti huomioon myös EU:n neuvoston antamat suositukset. Valtiosääntöinen oikeasuhtaisuus ja unionioikeudellisen suhteellisuusperiaatteen vaatimukset tulee oikeuskanslerin mukaan perustella ja arvioida joka kerta, kun valtioneuvosto käyttää sille lailla annettua asetuksenantovaltuutta perusoikeuskytkentäisissä ja unionin oikeuden mukaisiin vapauksiin liittyvissä asioissa.

Oikeuskanslerin mukaan valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden vähimmäisedellytykset oli-

vat kyseisten asetusten sisällön osalta täyttyneet. Sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemassa asetusten perustelumuiotissa ei kuitenkaan ollut joka kerta arvioitu riittävän kattavasti muun muassa Euroopan unionin neuvoston suosituksen (EU) 2020/1475 huomioimista tai perusteltu siitä poikkeamista. Niin ikään ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä ei ollut perusteltu riittävän kattavasti jokaisella kerralla, kun asetuksenantovaltuutta oli käytetty. Oikeuskansleri saattoi käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (OKV/1960/10/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Heli Honkapää).

Menettely Tenon lohenkalastuskieltoa koskevien asetusten valmistelussa

Saamelaiskäräjät arvosteli oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa maa- ja metsätalousministeriön menettelyä Tenojoen lohenkalastuksen täyskiellon valmistelussa.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan valtioneuvoston asetusta lohenkalastuksen määräaikaista kieltämisestä Tenojoen vesistössä ja valtioneuvoston asetusta Tenojoen sivuvesistöasetuksen väliaikaisesta muuttamisesta ei voida saattaa voimaan.

Kantelun mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettävälle kiellolle ei ole riittäviä perusteita ja että lievempiäkin keinoja erityisesti saamelaisten osalta voitaisiin käyttää lohenkalastuksen rajoittamiseksi lohenkalastuksen täyskiellon asemasta.

Myöskään saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä tarkoitettua neuvotteluvuoroa ei ole asianmukaisesti noudatettu.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hänellä ei ollut oikeudellisesti perusteltua syytä arvioida toisin kuin maa- ja metsätalousministeriö ja oikeusministeriö sitä, että kiellosta on päätetty säätää asetuksella, vaikka sillä kiistatta onkin merkittäviä perusoikeusvaikutuksia. Näin ollen asiassa ei ole tullut ilmi sellaisia oikeudellisia seikkoja, jotka olisivat antaneet aiheita perustuslain 112 §:n mukaiseen huomautukseen. Myöskään ministeriöiden asiassa käyttämä harkinta ei anna aiheita apulaisoikeuskanslerin huomioihin. Myöskään saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvuoroa ei ollut asian olosuhteissa rikottu.

Apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi, että lohikannan huonon tilan mahdollisesti jatkuessa seuraavallakin kalastuskaudella tai sen jälkeen, maa- ja metsätalousministeriössä on syytä erittäin huolellisesti ja ajoissa arvioida, mitä toimia perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden turvaaminen silloin edellyttäisi. Nämä toimenpiteet voivat koskea myös muun muassa saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuja oikeuksia sekä alueen elinkeinonharjoittajia ja heidän elinkeinonvapauttaan. Ne voivat olla tuntuja ja olennaisia, kuten on käsillä olevassa tilanteessa. Jatkuessaan toimenpiteet voivat muodostua siinä määrin perusoikeuksien keskeiseen sisältöön kohdistuviksi, ettei niistä enää voida yksinomaan asetuksella säätää (OKV/1215/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Laura Luikku).

Valtiovarainministerin menettely pandemiakriisin tukivälinettä koskevassa päätöksenteossa

Oikeuskansleri antoi ratkaisunsa kolmeen kanteeseen, joissa esitettiin, että valtiovarainministeri olisi sivuuttanut perustuslakivaliokunnan kannanotot

euroryhmän kokouksissa huhtikuussa 2020. Kanteet koskivat Euroopan vakausmekanismin (EVM) ennakkollisen rahoitustuen ehtojen mukauttamista väliaikaisen pandemiakriisin tukivälineen (PCS-tukiväline) luomiseksi. Perustuslakivaliokunta oli kesällä 2020 katsonut, että toisin kuin perustuslakivaliokunta oli aiemmissa kannanotoissaan edellyttänyt, ohjelman kohdalla oli sovittu, ettei siihen sovelleta EVM-sopimuksen mukaista yleistä talouspoliittista mahdollisuutta.

Eduskunnan suuri valiokunta toimii perustuslain mukaan EU:ssa päätettävissä asioissa eduskunnan puolesta päätöksiä tekevänä elimenä. Suuren valiokunnan päätökset perustuvat erikoisvaliokunnissa tapahtuneeseen valmisteluun. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä puolestaan on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Suuren valiokunnan lausuntoa on perustuslain esitöiden mukaan pidettävä ohjeellisenä lähtökohtana Suomen edustajien kannanotoille EU:n päätöksenteossa. Valiokunnan kannanottojen sivuuttaminen voisi tulla mitattavaksi parlamentaarille järjestelmälle ominaisin keinoin.

Oikeuskansleri totesi, että valtiovarainministerin menettelyn ja virkavastuun jälkikäteen laillisuusvalvonnallisen arvioinnin kannalta on olennaista se, onko valtiovarainministeri menetellyt asiassa huolellisesti ja onko hän turvannut menettelyllään eduskunnalle riittävän tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuudet. Keskeistä on se, onko eduskunnalle annettu tosiasiallinen mahdollisuus lausua kantansa ja vaikuttaa Suomen neuvottelukantojen muovaamiseen.

Eduskunnan kanslian oikeuskanslerille antamassa lausunnossa ei ollut tuotu esille ongelmia eduskunnan tiedonsaannin oikea-aikaisuuden tai tietojen riittävyyden näkökulmasta. Oikeuskanslerin mukaan oli kuitenkin valtioneuvoston ja eduskunnan EU-asioita koskevan yhteistoiminnan kan-

nalta ongelmallista, että EU-tasolla tapahtuneen päätöksenteon jälkeen oli syntynyt tilanne, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunta oli arvioinut jälkikäteen valtiovarainministerin sitoutuneen Suomen edustajana sellaiseen päätökseen, joka ei perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan ollut ollut sen kannanottojen mukainen.

Perustuslakivaliokunnalla on erityistehtävä perustuslain ensisijaisena tulkitsijana ja oikeuskanslerin mukaan valtioneuvostolla on velvollisuus perehtyä perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisiin kannanottoihin ja ottaa ne asianmukaisesti huomioon.

Saadun selvityksen mukaan valtiovarainministeriössä oli tutustuttu perustuslakivaliokunnan kannanottoon ennen euroryhmän kokousta ja arvioitu, että PCS-tukivälineen ehdollisuus täytti perustuslakivaliokunnan kannanoton vaatimukset ottaen huomioon EVM-sopimuksen määräys ehdollisuudesta ja EU:n neuvoston oikeuspalvelun antama lausunto, jossa rahoitustuen ehdollisuuden oli katsottu olevan EU:n perussopimusten mukaisena siten kuin EU-tuomioistuin oli tulkinnut asiassa C-370/12, Pringle. Valtioneuvoston kanslian oikeuskanslerille antaman lausunnon mukaan EU-tuomioistuin ei ollut oikeuskäytännössään määritellyt ehdoille tiettyä sisältöä, tasoa tai tiukkuutta. Perustuslakivaliokunta oli kannanotossaan EVM-sopimuksen määräyksiin ja Pringle-tuomioon viitaten edellyttänyt, että rahoitustuen ehdollisuus toteutuu asianmukaisesti EVM-sopimuksen ja sitä koskevan oikeuskäytännön mukaisesti. Oikeuskansleri totesi, että se, minkä vuoksi kysymys euroryhmässä päätetyn ehdollisuuden riittävydestä oli kuitenkin jälkikäteen antanut aihetta kanteluissa tarkoitettuun perustuslakivaliokunnan kannanottoon, oli jäänyt oikeuskanslerille toimitettujen selvitysten ja lausuntojen valossa avoimeksi. Asiaan ei ollut oikeuskanslerin käsityksen mukaan saatavissa selvyyttä laillisuusvalvonnan keinoin. Saamien selvitysten perusteella oikeuskansleri totesi, että

valtiovarainministeriö oli Suomen edustajana voinut toimia euroryhmän kokouksissa siinä perustellussa käsityksessä, että Suomen sitoutuminen euroryhmän päätökseen oli tapahtunut eduskunnan kannan mukaisesti.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan asian käsittelylle olisi kuitenkin ollut eduksi, että valtiovarainministeriö olisi toimittanut PCS-tukivälineen ehdollisuudesta euroryhmän kokouksen jälkeen suurelle valiokunnalle toimittamansa kirjallisen lisäselvityksen samanaikaisesti myös perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunta oli saanut lisäselvityksen vasta myöhemmin pyydettyään sitä erikseen. EU:n neuvoston oikeuspalvelun lausunnon ministeriö oli toimittanut perustuslakivaliokunnalle vasta yli kuukausi sen antamisen jälkeen. Valtiovarainministeriön olisi ollut oikeuskanslerin mukaan oikeudellisesti perusteltua toimittaa kyseinen lausunto perustuslakivaliokunnalle hyvissä ajoin, etenkin kun perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan välineen ehdollisuuteen liittyi suurta EU-oikeudellista epävarmuutta ja ehdotukseen saattoi liittyä myös perustuslaillisia ongelmia. Oikeuskansleri saattoi tämän näkemyksensä valtiovarainministeriön tietoon. (OKV/875/10/2020, OKV/1181/10/2020 ja OKV/1194/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Ministereiden menettely EU:n elpymissuunnitelman valmistelussa ja hyväksymisessä

Kanteluissa arvosteltiin valtioneuvostoa ja erityisesti pääministeriä ja eurooppa- ja omistajaohjausministeriä siitä, että he olivat olleet EU:ssa edistämässä ja hyväksymässä niin kutsuttua EU:n elpymispakettia. Kanteluiden mukaan ministereillä ei ollut ollut mandaattia hyväksyä EU:n elpymispakettia perustuslakivaliokunnan asiasta antaman kannanoton vuoksi.

Oikeuskansleri totesi, että ministerin menettelyn ja virkavastuun jälkikäteen laillisuusvalvonallisen arvioinnin kannalta on olennaista se, onko ministeri ja hänen johtamansa ministeriö menettänyt asiassa huolellisesti ja turvannut eduskunnalle riittävän tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuudet. Keskeistä on se, onko eduskunnalle annettu tosiasiallinen mahdollisuus lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukantojen muovaamiseen.

Saatujen selvitysten perusteella elpymispaketin käsittely eduskunnan valiokunnissa oli tapahtunut valtioneuvoston perustuslain mukaisesti eduskunnalle toimittamien kirjelmien ja selvitysten perusteella. Neuvottelujen eri vaiheissa eduskunnan kannan oli päättänyt suuri valiokunta, joka tekee koko eduskunnan puolesta päätökset Suomen suhtautumisesta niihin EU:ssa päätettäviin asioihin, jotka si-

sältönsä puolesta kuuluvat Suomessa eduskunnan toimivaltaan. Lausuntoaan varten suuri valiokunta oli saanut kannanotot erikoisvaliokunnilta, kuten perustuslakivaliokunnalta. Oikeuskansleri totesi, että perustuslain esitöiden perusteella vastuu valiokunnan kannanottojen noudattamisesta on ensisijaisesti poliittista ja voi tulla parlamentaariselle järjestelmälle ominaisin keinoin mitattavaksi. Suomen edustajien poliittinen vastuu menettelystä Euroopan unionin päätöksenteossa oli esillä olevassa asiassa toteutunut eduskunnan äänestettyä hallituksen luottamuksen puolesta. Käytettävissään olleen aineiston perusteella oikeuskanslerilla ei ollut aihetta epäillä ministerien menetelleen lainvastaisesti. Eduskunta hyväksyi EU:n omien varojen päätöksen päätöksellä, jota kannatti vähintään 2/3 annetuista äänistä (OKV/1180/10/2020 ym.; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

LAUSUNNOT

Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta

Lausuntokierrosten yhteydessä hallituksen esityksistä ja asetuksista annettavat lausunnot ovat merkittävä osa lainvalmistelun laillisuusvalvontaa. Lausuntovaiheessa mahdollisuudet vaikuttaa säädösehdotuksiin ovat paremmat kuin valmistelun myöhemmissä vaiheissa. Tavoitteena onkin, että laillisuusvalvonnan painopiste olisi lausuntovaiheessa. Oikeuskanslerinvirastossa seurataan lausuntokierroksia järjestelmällisesti. Lausuntoja annetaan sekä pyydettyä että seurannan perusteella omasta aloitteesta.

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

Säädösehdoista 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 henkilötie-

tojen suoja, jota koskeva EU:n lainsäädäntö, uusi kansallinen lainsäädäntö ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeisin käytäntö oli vaihtelevasti otettu huomioon säädösehdoituksissa.

Lausuntojen noudattamista säädösehdoitusten jatkovalmistelussa valvottiin säännönmukaisesti hallituksen esitysten ennakkolisessä tarkastuksessa ja valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastuksessa.

Esitys uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Oikeuskansleri antoi lausunnon esityksestä uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Hän totesi, että esityksessä korostui lähinnä tarve laajentaa itsehallintoa Ahvenanmaan hallinnon ja päätöksentekijöiden näkökulmasta. Sen sijaan ehdotettujen muutosten seurauksia ahvenanmaalaisille erityisesti perusoikeuksien näkökulmasta ei ollut pohdittu. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan lakiesitys mahdollistaisi ahvenanmaalaisen perusoikeussuojan heikentämisen. Oikeuskansleri korosti, että ahvenanmaalaisia koskee saman tasoinen perusoikeussuoja kuin muita Suomessa asuvia. Perusteluissa esiintuodut lakiesityksen tavoitteet eivät ole perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa riittäviä perusteita tästä periaatteesta poikkeamiselle. Tältä osin lakiesitys perustui ristiriitaiselle ja puut-

teelliselle analyysille itsehallinnon ja perustuslain suhteesta.

Oikeuskansleri tarkasteli lausunnossaan kriittisesti erityisesti esimerkiksi Ahvenanmaan maakunnan hallituksen jäsenen virkasyytettä koskevaa säännöselohdotusta. Sen mukaan poliittinen elin päättäisi syytteen nostamisesta tai antaisi luvan siihen. Samoin hän arvosteli ehdotettua säännöstä, jonka mukaan ”eduskunnan lainsäädäntövalta käsittää Ahvenanmaan seuraavissa asioissa: perustuslain säätäminen, muuttaminen ja kumoaminen sekä perustuslaista poikkeaminen, kuitenkin niin, että maakuntapäivälakia säädettäessä ei tarvitse noudattaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa rajoittavaa perustuslain muutosta”. Oikeuskanslerin mukaan oli erittäin vaikea arvioida, mitä ehdotetusta säännöksestä seuraisi oikeusjärjestyksen systematiikan ja perusoikeusjärjestelmän kannalta ja piti tätä huolestuttavana. Esitysluonnoksessa oli myös vakavia kielellisiä ongelmia ja epäselvyyksiä sekä epäjohtonsuomaisuuksia, mikä vaikeutti kokonaiskuvan saamista esityksestä (OKV/1965/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku).

Perusterveydenhuollon hoitotakuun tiukentaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa tiukennettaisiin hoitoon pääsyn määrärajoja.

Oikeuskansleri piti esityksessä ehdotettuja muutoksia kannatettavina. Hoitoon pääsyn määrärajojen lyhentämisellä voidaan varmistaa hoidon saatavuutta ja lisätä potilaiden yhdenvertaisuutta. Oikeuskansleri kiinnitti erityisesti huomiota mielen-terveyspalvelujen saatavuuteen. Jatkovalmistelussa on kuitenkin tarpeellista täsmentää sääntämisjärjestysperusteluita siten, että rahoitusperiaatteen toteutuminen ja edellytykset toteuttaa ehdotettu lainsäädäntö on riittävästi todennettu kaikkien järjestämis-

vastuullisten osalta. Uudistuksen valmistelussa ja toimeenpanossa tulee oikeuskanslerin mukaan kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten potilaan yhteydenpito terveyskeskukseen ja hoidon tarpeen arviointi on järjestettävissä nopeaksi ja sujuvaksi (OKV/3135/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Postilain muutokset

Oikeuskansleri antoi lausunnon postilain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotettiin, että postin yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirryttäisiin kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun. Samaan aikaan otettaisiin käyttöön määräaikainen sanomalehtijakelun valtionavustus. Esityksessä myös määriteltäisiin Posti Oy:n hoitamat perustuslain mukaiset julkiset hallintotehtävät ja tarkennettaisiin niitä koskevaa sääntelyä.

Oikeuskansleri viittasi lausunnossaan eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ja oikeusministeriön esityksestä aiemmin antamiin lausuntoihin. Oikeuskansleri totesi, että näissä lausunnoissa esitetyt näkemykset ja huomiot on syytä kattavasti ottaa huomioon. Oikeuskansleri kuitenkin korosti, että vaikutusarvioinnissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa tulee seikkaperäisemmin kuvata ehdotusten vaikutuksia. Tämä koskee erityisesti niitä henkilöitä, jotka eivät voi hyödyntää digitaalisia menetelmiä. Lisäksi oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että julkiset hallintotehtävät eivät saa johtua sattumanvaraisista seikoista tai esimerkiksi käytännön järjestelyistä ja painotti, että julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden tulee olla kattavasti rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä.

Oikeuskansleri esitti myös lukuisia huomioita liittyen ehdotettuun uuteen sanomalehtijakelun valtionavustukseen (OKV/3158/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuoma Pöysti ja esittelijänä Taru Kuosmanen).

55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskeva lainsäädäntö

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksen tavoitteena on edistää 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta sekä parantaa heidän työmarkkina-asemaansa ja työssä jaksamista. Oikeuskansleri piti ehdotetun sääntelyn tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina.

Oikeuskansleri totesi, että TE-toimistojen työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen viiveet ja puutteet sekä niihin liittyvät Kelan etuusasioiden käsittelyssä tapahtuvat laiminlyönnit ovat nousseet esille kantelujen yhteydessä. Hän piti tärkeänä, että TE-toimistot, ELY-keskukset ja Kela valmistautuvat ja kouluttautuvat uudistuksen tuomiin muutoksiin.

Oikeuskanslerin mukaan ehdotettujen lisäpäiväoikeuksien muutosten (ns. eläkeputki) taustalla oli perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä tavoite parantaa 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta ja estää heidän liukumistaan työmarkkinoiden ulkopuolelle. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ja vaikutusarvioinnissa on perusteltua tarkastella, ettei ehdotuksen myötä synny kohtuuttoman vaikeaan asemaan joutuvia henkilöryhmiä tai yksittäisiä henkilöitä ja että myös näiden osalta turvataan perustuslain mukainen välttämätön toimeentulo ja oikeus riittävän tasoiseen perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden varalta (OKV/3161/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Valitustietä koskevan sääntelyn päivittäminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä eräiden lakien muutoksenhakusäännöstöä

koskevan sääntelyn päivittämiseksi. Oikeuskansleri piti kannatettavana erityislakien muutoksenhakusäännösten muuttamista siten, että valitustietä vastaa yleislain pääsääntöä. Hän totesi, että sääntelyn muuttaminen pääsäännön mukaiseksi tuomioistuinlain mukaista kirjallista varoitusta ja vi-rantoimituksesta pidättämistä koskevissa asioissa voisi kuitenkin usein johtaa siihen, että kyseisiin päätöksiin haettaisiin muutosta samassa hallinto-oikeudessa, jota päätöksen antanut päällikkö-tuomari johtaa. Tällaisen tilanteen syntymistä ei lausunnon mukaan voitu pitää asianmukaisena (OKV/3011/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Kaavoitus- ja rakentamislaki

Oikeuskanslerin mukaan kaavoitus- ja rakentamislakiin ehdotetut säännökset ovat huomattavan avoimia. Esimerkiksi kestävyyttä ei ole kaavoitus- ja rakentamislain yhteydessä pyritty juurikaan määrittelemään. Esityksessä on pyritty perustelemaan ympäristöoikeudelliselle sääntelylle ominaista periaatteiden ja joustavien normien kautta tapahtuvaa sääntelytapaa.

Oikeuskanslerin mukaan lainmuutoksella pyritään hillitsemään ilmastonmuutosta ja turvaamaan luonnon monimuotoisuutta. Jotta tähän päästäisiin tulisi täsmentää kaavoitus- ja rakentamislain kautta tapahtuvaa säädösohjausta tarkkarajaisemmaksi ja täsmällisemmäksi.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkemmin tarkasteltava myös ympäristöperusoikeuden suhdetta ja tasapainoa suhteessa omaisuuden suojaan, elinkeinovapauteen sekä oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluvaan oikeusvarmuuteen ja oikeusturvaan samoin kuin kunnan asukkaiden itsehallintoon. Esityksen perusteluissa on tarpeen hahmottaa tarkemmin näiden uusien säännösten suhdetta uudistuvaan luonnonsuojelulakiin sekä Euroopan unionin ympäristölainsäädäntöön ja ilmastösääntelyyn sekä

siitä kansalliselle oikeudelle tuleviin vaatimuksiin (OKV/2639/21/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Rätty).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijainen

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta, jossa ehdotettiin lisättäväksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin sääntely tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta, joka tiedusteluvalvontavaltuutetun estyneenä ollessa hoitaisi hänen tehtäviään ja olisi oikeutettu käyttämään laissa tiedusteluvalvontavaltuutetulle säädettyjä toimivaltuuksia.

Oikeuskansleri viittasi aiempiin tiedusteluvalvontavaltuutetun toimea koskeviin lausuntoihin ja piti tärkeänä, että lainvalmistelutoimintoihin oli ryhdytty. Mikäli tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole lailla säädettyä sijaista, tiedusteluvalvontavaltuutetun ollessa estyneenä hänen tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain mukaisia toimivaltuuksia ei voida käyttää. Tämä olisi merkittävä riski tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan kokonaisuuden toimivuuden kannalta (OKV/3201/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Genomikeskuksen perustaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon Genomikeskuksen perustamista koskevasta hallituksen esityksestä. Esityksessä todetaan, että genomitietoon liittyvä lainvalmistelu on päätetty vaiheistaa kahteen rinnakkain valmisteltavaan lakiesitykseen, joista kyseinen luonnos on ensimmäinen. Oikeuskanslerin mukaan esitysluonnoksen perusteluihin on jäänyt epäloogisuuksia. Eduskunnan on tarpeen saada kokonaiskuva sääntelystä.

Oikeuskanslerin mukaan esityksen perustelut jättivät avoimeksi sen, liittyisikö ehdotettuun lakiin

EU:n suoraan sovellettavien asetusten säännöksiä täydentävää kansallista sääntelyä ja olisiko kyse millään osin EU-oikeuden jättämän kansallisen liikumavaran käytöstä. Lausunnossa käsiteltiin myös suostumuksen antamista lakiluonnoksen geneettisen analyysin suorittamisen edellytyksenä. Oikeuskansleri totesi, että kyseinen bioeettinen suojatointimenpide on myös oikeudellinen keino, jolla voidaan toteuttaa itsemääräämisoikeutta.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota hallituksen esitysten laatimissuhteiden noudattamiseen esityksen perustuslaki ja säätämisyjärjestys -jakson valmistelussa. Jaksosta tulee ilmetä kaikki ehdotettuun lakiin ja sen eri säännöksiin liittyvät perus- ja ihmisoikeuskytkennät ja merkityksellinen perustuslakivaliokunnan käytäntö (OKV/2870/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Bryssel II a -asetusta täydentävä kansallinen sääntely

Oikeuskansleri antoi oikeusministeriölle lausunnon työryhmän mietinnöstä, joka koski ns. uutta Bryssel II a -asetusta täydentävää kansallista sääntelyä. Oikeuskansleri totesi, että lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn kehittäminen jatkuu edelleen valitettavan pistemäisenä. Oikeuskansleri piti kuitenkin tärkeänä, että nykyinen oikeustila selkeytetään ja lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanoa koskevat ehdotukset toteutetaan ko. asetusta täydentävän kansallisen sääntelyn yhteydessä. Tämä kuitenkin edellyttää esityksen perustelujen täydentämistä.

Oikeuskansleri tarkasteli myös lapsenhuoltolakiin ja täytäntöönpanolakiin ehdotettuja muutoksia. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida huolellisesti väliaikaisesti sijoitetun lapsen oikeusaseman selkeyttämistä. Kysymys on myös sen varmistamisesta, että lapsen väliaikaisella sijoituksella voidaan turvata lapsen palauttamismääräyksen täytäntöön-

pano (OKV/1833/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juha Sihto).

Velkajärjestelyn muuttaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon virkamiestyöryhmän mietinnöstä, joka sisälsi luonnoksen hallituksen esitykseksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain, konkurssilain ja velkajärjestelyrekisteristä annetun lain muuttamiseksi.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota ehdotetun lainsäädännön asetuksenantovaltuuksiin, joita tuli vielä täsmentää. Hän totesi myös, että kun sääntely perustuu pitkälti Euroopan unionin direktiiviin, olisi säätämisyjärjestysperusteluissa syytä tuoda esille myös direktiivin tavoitteiden hyväksyttävyyden perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Myös direktiivin jättämä kansallinen liikkumavara tulee tuoda selkeästi esiin. Asiaa tulisi tarkastella myös yhdenvertaisuuden kannalta.

Mietinnössä ehdotettiin useita muutoksia elinkeinotoimintansa lopettaneiden yrittäjien velkajärjestelyyn pääsemisen helpottamiseksi, mikä saattaa olla omiaan heikentämään velkojien asemaa. Oikeuskansleri ehdotti tästä syystä harkittavaksi esityksen täydentämistä kannanotolla ehdotettujen muutosten vaikutuksista myös omaisuuden suojaa koskevaan perusoikeuteen (OKV/1343/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Saamelaiskäräjälain muuttaminen

Esityksessä saamelaiskäräjälain uudistuksen tarvetta perusteltiin erityisesti oikeustilan selkeyttämisellä ja YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisuilla, joissa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden saamelaismääritelmaa koskevaa ratkaisukäytäntöä. Tämän vuoksi oikeustilan selkeyttämiseksi esitettiin loppalaisperusteen poistamista saamelaiskäräjälaista. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Ihmisoikeuskomi-

tea ei kuitenkaan tätä edellytä eikä muutoinkaan anna määräyksiä saamelaismääritelmän sisällöstä.

Apulaisoikeuskansleri huomautti, että toteutuessaan uudistus tarkoittaisi sitä, että saamen kieltä äidinkielenä koskevasta edellytyksestä tulisi käytännössä ainoa vaaliluetteloon pääsyn edellytys. Tällöin lainsäädännössä suljettaisiin tähän asti osa itseään vilpittömästi saamelaisina pitäneistä ja sel-laisiksi myös vahvistetuksi tulleista henkilöistä saamelaisyhteisön osallistumisoikeuksien ja päätöksenteon ulkopuolelle.

Tätä seikkaa ei esityksessä kuitenkaan käsitellä. Apulaisoikeuskansleri huomautti, että katkos kotona ensimmäisenä kielenä opittuun saamen kielen perinteeseen voi olla myös suomalaistamistoimien syytä. Esitys saattaa silloin tahtomattaan jopa rakentua pakkoassimilaation tulosten päälle ja vahvistaa niitä. Ehdotuksessa määritelmän muutoksen käsittely eri ryhmien kannalta olisi tämän vuoksi olennaista, jotta sinänsä hyvä tarkoitus itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ei johda ryhmäintressien vahvistumiseen ja yhteisön jakolinjojen syvenemiseen. Esityksen perusteluissa tulisi käsitellä sitä, miten uudistuksessa on otettu huomioon kaikkien saamelaisina itseään pitävien asema ja oikeudet.

Muutoksenhakujärjestelmään tehtävät muutokset, jossa myös saamelaiset osallistuisivat itseidentifikaation aitouden ja uskottavuuden arviointiin, takaisivat ettei saamelaismääritelmaa käytettäisi väärin. Muutoksenhakujärjestelmän muutos myös vahvistaisi saamelaisten mahdollisuutta käyttää itsemääräämisoikeuttaan.

Apulaisoikeuskansleri piti perusteltuna esityksen ehdotusta neuvotteluvuorituksen koskemisesta myös muita julkisia hallintotehtäviä hoitavia kuin viranomaisia. Tärkeänä parannuksena hän piti myös sitä, että menettelystä säädettäisiin nyt täsmällisemmin. Asioiden suunnittelu ja valmistelu siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana otetaan aiempaa paremmin huomioon jo ennen yhteistoiminta- ja neuvotteluvuorituksen toteutta-

mista, voi vähentää neuvoteltavien asioiden lukumäärää, helpottaa neuvottelujen käymistä sekä parantaa neuvottelu- ja yhteistoiminnan lopputulosta (OKV/1502/21/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Rahanpesusääntelyn osittaisuudistus

Oikeuskansleri antoi lausunnon rahanpesulainsäädännön osittaisuudistusta koskevasta työryhmän mietinnöstä, joka sisälsi luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Esitysluonnoksessa pyritään mahdollistamaan viranomaiselle virtuaalinen tarkastusoikeus tilanteissa, jossa tarkastus ei tällä hetkellä ole sallittu ottaen huomioon kotirauhan suoja turvaavat säännökset. Oikeuskansleri katsoi, että myöskään nyt tavoiteltu tarkastusten suorittaminen pysyväisluonteeseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa ei kuitenkaan ole ongelmaton kotirauhan suojan kannalta. Säännöksessä tulisi täsmällisemmin määritellä virtuaalisen tarkastuksen luonne ja tarkastuksen kohteena olevan toimijan velvollisuudet.

Oikeuskansleri arvioi myös rahanpesulakiin lisättäväksi ehdotettua säännöstä, jonka mukaan ilmoitusvelvollisella olisi oikeus käyttää ja muutoin käsitellä asiakkaansa tuntemistietona yleisesti saatavilla olevia tietoja rikostuomioista ja rikoksista. Säännöstä tulisi selkeyttää.

Oikeuskansleri arvioi lisäksi huolehtimisvelvoitteen ulottamista Rikosseuraamuslaitokseen ja Maahanmuuttovirastoon erityisesti siltä kannalta, onko niillä oikeus kaikkien sellaisten tietojen saamiseen, joita niille esitysluonnoksen perustelujen mukaan kertyy toiminnassaan. Esitysluonnoksen perustelut olivat erityisesti Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeuksien osalta niukat. Lisäksi oikeuskansleri korosti, että huolehtimisvelvoitteen tarkoituksena

ei ole, että sen piirissä oleva viranomaisen ryhtyisi erikseen tutkimaan mahdollisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä omassa toiminnassaan ja hankkimaan tätä tarkoitusta varten tietoja. Kyse on muun toiminnan yhteydessä saadusta havainnoista ja niiden raportointivelvollisuudesta (OKV/2425/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juha Sihto).

Uusi ilmastolaki

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle ilmastolaiksi. Oikeuskansleri katsoi, että ehdotetun ilmastolain tavoitteita tulisi avata. Olisi myös syytä harkita, olisiko ilmastolain tavoitesäännökseen perusteltua lisätä tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumisen varmistaminen.

Esityksen mukaan ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seurannan tuloksista ja ilmastovuosikertomuksesta on tiedotettava yleisölle riittävästi. Tiedottamiseen velvoitettu taho jäi kuitenkin avoimeksi, samoin tiedottamisten ajankohta. Esityksessä ei myöskään tuotu esiin, mitä riittävällä tiedottamisella tarkoitetaan.

Säännöksiä, jotka koskevat valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen ilmastolain mukaisia edistämismisvelvoitteita, tulisi selkeyttää. Jotta ilmastolain mukaiset velvoitteet kohdistuisivat kaikkiin julkisen vallan käyttäjiin ympäristöperusoikeussäännöksen edellyttämällä tavalla, tulisi harkita myös hyvinvointialueiden lisäämistä ilmastolain edistämismisvelvoitettujen piiriin. Esityksestä ei käynyt myöskään selkeästi ilmi, mitä tarkkaan ottaen tarkoitetaan ”kunnallisilla viranomaisilla”. Jatkovalmistelussa pyydettiin harkitsemaan, että edistämismisvelvoitetta koskevista säännöksistä poistettaisiin ilmaisu ”mahdollisuuksien mukaan” ilmastolain tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.

Oikeuskansleri katsoi, että olisi perusteltua tuoda entistä vahvemmin esille tulevien sukupolvien oikeudet sekä kestävä kehityksen oikeudellinen

periaate. Osallistumisoikeuksien yhteydessä olisi tarpeen tuoda esille säännös mahdollisuuksista vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Säättämisyjärjestysjaksoon jaksoon on välttämätöntä sisällyttää arviointi lakiesityksen suhteesta perustuslain mukaiseen kunnan asukkaiden itsehallintoon ja siihen kuuluvan rahoitusperiaatteen vaatimuksiin. Vastaava arviointi tulee tehdä myös hyvinvointialueiden osalta (OKV/1924/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittely ja palvelualusta

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa muutettaisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain tiedonsaantioikeutta niin, että se kytkettäisiin nykyisen välttämättömyysedellytyksen sijaan tietojen tarpeellisuuteen laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Oikeuskansleri piti lausunnossaan esitettyä tiedonsaantioikeutta varsin laajana. Oikeuskansleri esitti harkittavaksi, tulisiko tiedonsaantioikeuden edellytyksenä kuitenkin olla tietojen välttämättömyys. Kyse on myös arkaluonteisista tiedoista. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä säännöksillä vain välttämättömään.

Lakiin ehdotettiin lisättäväksi uusi palvelualusta koskeva luku. Kyse on siitä, mitä tietoja viranomaisen voisi käsitellä työnhakuprofilin laativasta henkilöstä ja mitä tarkoitusta varten. Oikeuskanslerin mukaan perusteluissa olisi todettava, että asiakkaan työnhakuprofilissaan vapaaehtoisesti alustalle tallentamat tiedot eivät ole julkisuuslain tarkoittamia viranomaisen tietoja ja tarvittaessa varmistaa tämä säädöstasolla. Tämän lisäksi tulisi täsmentää, mikä tietosuojasetuksen käsittelyperuste tulisi sovellettavaksi ehdotetuissa säännöksissä tarkoitettujen tietojen käsittelyssä.

Oikeuskansleri arvioi myös säännöksiä liittyen uudella palvelualustalla käyttöön otettavaan uudenlaiseen tekoälyä hyödyntävään toimintoon, jonka tarkoitus on edistää työvoimatarpeen ja työnhakijoiden kohtaamista. Tältä osin esityksessä tulisi tuoda esille, että kyse ei ole automaattisesta päätöksenteosta.

Oikeuskansleri huomautti myös, että esityksessä tulisi arvioida uudistusten vaikutuksia hyvän hallinnon toteutumiseen, asiakkaiden mahdollisuuksiin saada kokonaiskuva palveluista sekä mahdollisuuksiin saada palvelua. Myös esityksen suhdetta tietosuojaan tulisi arvioida (OKV/1881/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virka-apu poliisille

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, joka sisälsi ehdotuksen uudeksi laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Esitys sisälsi myös ehdotuksen rajavartiolaitain muutokseksi, jolla lakiin lisättäisiin säännöksiä etenkin ns. vaativan virka-avun antamisesta poliisille.

Oikeuskansleri piti perusteltuna, että virka-apua koskevia säännöksiä selkeytetään ja uudistetaan. Ehdotetut säännökset olivat kuitenkin hajanaisia ja kokonaisuus osin vaikeaselkoinen.

Oikeuskansleri korosti, että poliisin tulee lähtökohtaisesti suoriutua tehtävistään itse ja että ehdotetut muutokset eivät saa alentaa yleistä virka-avun pyytämiskynnystä. Esityksen mukaan ns. vaativaa virka-apua olisi kahdentyyppistä. Esityksessä eroteltiin lähempänä tavanomaisempia vaativia poliisitehtäviä oleva vaativa virka-apu (ns. keskikategorian aseistus) sekä toisaalta aivan äärimmäisissä tilanteissa poikkeuksellinen voimakkeiden käyttöä vaativa virka-apu. Esitys sisälsi sekä virka-apulaissa että rajavartiolaitaissa kyseisen keskikategorian aseistuksen osalta kaksi vaihtoehtoista sääntelyehdotus-

ta siihen sovellettavasta päätöksentekomenettelystä. Oikeuskansleri arvioi molempia vaihtoehtoja mm. päätöksenteon nopeuden ja parlamentaarisen vastuun toteutumisen kannalta.

Oikeuskansleri otti lausunnossa lisäksi kantaa muun ohella esityksessä sisältyneisiin säännöksiin ja niiden perusteluihin, jotka koskivat virka-avun voimassaoloa, poliisin johtovastuuta virka-aputilanteessa sekä päätöksentekoa esteen poistamiseksi tarpeellisesta virka-avusta (OKV/2413/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Markus Löfman).

Digi- ja väestötietoviraston varmennepalvelu

Oikeuskansleri kannatti hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa ehdotettua muutosta. Tietoturvaloukkauksen uhrin mahdollisuus saada henkilötunnuksensa vaihdettua vähentää tietojenkäsittelyyn sisältyviä riskejä. Lisäksi muutos tukee tietoturvaloukkausten uhreiksi joutuneiden turvallisuuden tunnetta sekä yleistä luottamusta siihen, että oikeusjärjestelmä suojaa tietomurtojen kohteeksi joutuneita.

Tehokkain keino vähentää uhreille aiheutuvia vahinkoja olisi se, ettei henkilötunnusta palveluissa käytettäisi tavoilla, jotka mahdollistavat tunnuksen väärinkäyttämisen. Tietoturvaloukkausten aiheuttamaa riskiä tulee vähentää laajentamalla luotettavien tunnistautumiskeinojen käyttämistä ja edellyttämällä laissa niiden käyttämistä. Erityisesti hyödykesidonnaisten luottosopimusten edellyttämää tunnistautumista on kiireellisesti selvitettävä. Tärkeää on kehittää myös yleisesti tietoturvan ja kyberturvallisuuden tasoa.

Oikeuskansleri katsoi, että tietoturvaloukkauksen uhrille ei voi asettaa korkeaa selvitysvelvoitetta sen osoittamiseksi, että henkilötunnuksen väärinkäyttö on ilmeistä tai että henkilötunnuksen muuttaminen suurella todennäköisyydellä estäisi merkit-

tävät haitalliset seuraamukset. Hän piti välttämättömänä, että selvitysvastuu asetetaan pääsääntöisesti viranomaiselle ja että ratkaisun tekeväälle viranomaiselle myös annetaan riittävä tiedonsaantioikeus arvion tekemiseksi.

Oikeuskansleri piti myös tärkeänä, että ehdotetun lainsäädännön toimeenpanossa huolehditaan tietoturvaloukkausten uhrien riittävästä neuvonnasta (OKV/2884/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Lastensuojelun vaativa sijaishuolto

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, joka koski lastensuojelun vaativaa sijaishuoltoa. Oikeuskanslerin lausunnon mukaan ehdotus lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärän rajoittamisesta 35 lapsen sosiaalityöntekijää kohden on perusteltua. Tosin oli epäselvää, onko asiakasmäärä kuitenkin edelleen liian suuri. Laillisuusvalvonnassa on tullut esiin puute pätevästä sosiaalityöntekijöistä sekä sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus. Tähän on vaikuttanut muun muassa se, että lastensuojelutyö koetaan raskaaksi sosiaalityön alueeksi. Työn palkkauksen ei katsota vastavan työn vaatuvuutta. Asiakasmäärän rajoittaminen saattaa tältä osin parantaa tilannetta.

Ehdotetun säännöksen tavoite vahvistaa sijaishuoltoon sijoitettujen lasten oikeutta tarvitsemiinsa terveydenhuollon erikoissairaanhoidon palveluihin, mielenterveys- ja päihdepalveluihin sekä tarvitta-vaan muuhun sosiaali- ja terveydenhuollon tukeen on kannatettava. Lastensuojelun asiakkaina olevien lasten ja sijaishuoltoon sijoitettujen lasten mielen-terveys- ja päihdepalveluihin pääsyssä on ollut pitkään ongelmia, joiden ratkaiseminen edellyttäisi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä, peruspalvelujen vahvistamista ja lastensuojelun ja psykiatrian välille luotavaa palvelua. Ehdotetut uudet säännökset, joiden mukaan palvelutarpeen arviointia ei voi hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta tai muulta

yksityiseltä toimijalta ja huostaanoton ja sijaishuollon valmistelua ei voi siirtää yksityisen toimijan tehtäväksi, ovat tarpeellisia ja perusteltuja selkeyttäessään sitä, että nämä voidaan tehdä vain virkavastuulla (OKV/2705/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Lastensuojelulain muuttaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä koskien lastensuojelulain muuttamista.

Ehdotuksessa esitettiin sosiaalityöntekijän asiakasmäärän rajoittamista 30 lapseen/sosiaalityöntekijä vuoden 2023 alusta. Aiemmassa launnossaan oikeuskansleri oli todennut, että asiakasmäärän rajoittaminen on perusteltua, vaikkakin oli epäselvää, oliko ehdotettu asiakasmäärä silti liian suuri. Nyt annetun lausunnon mukaan enimmäisasiakasmäärän edelleen alentaminen 30 lapseen/sosiaalityöntekijä on myös perusteltua lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän kokonaisasiakasmäärän tulisi olla ehdotetun mukainen myös tilanteissa, joissa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asiakkaisiin sisältyy esimerkiksi lastensuojelun jälkihuollossa olevia nuoria tai sosiaalihuoltolain mukaisia asiakkaita. Oikeuskansleri esitti, että asiasta säädettäisiin laissa.

Esitysluonnoksessa oli arvioitu, että jos asiakasmäärä rajataan 30 lapseen, vuoden 2023 alusta tarvittaisiin 359 uutta sosiaalityöntekijää. Tarvetta lisäkoulutuspaikoille ei kuitenkaan esityksen mukaan todennäköisesti olisi, sillä sosiaalityöntekijöiden koulutuspaikkoja on lisätty viime vuosina. Oikeuskansleri piti kuitenkin tärkeänä arvioida huolellisesti koulutuspaikkojen riittävyyttä. Asiakasmäärien rajaaminen voi lisätä kiinnostusta siirtyä lastensuojelun tehtäviin, mutta muutos ei välttämättä tapahdu nopeasti eikä asiakasmäärien rajaaminen vaikuta työn kuormittavuuteen kaikilta osin. Oikeuskansleri esitti harkittavaksi, tulisiko

aiemmassa esitysluonnoksessa olleet säännökset virkavastuulla tehtävästä palvelutarpeen arvioinnista sekä huostaanoton ja sijaishuollon valmistelusta sisällyttää lakiin. Lisäksi oikeuskanslerin mukaan sääntämisjärjestys -jaksoa tulisi täydentää selostamalla, miten eräät ehdotetut rajoitussäännökset täyttävät perusoikeuksien rajoittamiselle säädetyt edellytykset (OKV/1211/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Biopankkilaki

Oikeuskansleri piti launnossaan biopankkilakia kannatettavana ja katsoi luonnoksessa esitetyn sääntelyn vastaavan tietosuojasääntelyssä henkilötietojen käsittelylle asetettuja velvoitteita. Näytteenantajan itsemääräämisoikeutta on kuitenkin perusteltua edelleen korostaa.

Toisaalta jatkovalmistelussa biopankkitoiminnan luonnetta julkisena hallintotehtävänä on tarpeen arvioida. Mikäli toiminta katsottaisiin tällaiseksi hallintotehtäväksi, on arvioitava, onko taroituksenmukaista antaa lähtökohtaisesti viranomaisille kuuluvia hallintotehtäviä yksityisten hoidettavaksi. Oikeuskansleri suhtautui epäilevästi perusteluissa pistemäisesti esiintyvään laajaan julkisen hallintotehtävän tulkintaan, jota ei kuitenkaan ollut johdonmukaisesti toteutettu ehdotetun lain säännöksissä.

Jatkovalmistelussa on oikeuskanslerin käsityksen mukaan syytä myös varmistaa, että perustelut vastaavat säädettäväksi esitettyä lakia ja että lain sisäiset viittaukset ovat kunnossa.

Sääntämisjärjestysperusteluissa on oikeuskanslerin käsityksen mukaan tarpeen seikkaperäisemmin kuvata Euroopan unionin oikeuden antamaa liikkumavaraa nyt käsillä olevassa sääntelyssä niin tietosuojaan ja yleisen tietosuoja-asetuksen osalta kuin EU:n perusoikeusperuskirjan kannalta (OKV/2909/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijan tehtävä

Hallituksen esityksessä esitettiin naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijan tehtävien yhdistämistä yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin. Apulaisoikeuskansleri totesi, että raporttoijan tehtävälle on selkeä tarve. Raportoijan tehtävän perustaminen on myös osa Istanbulin sopimuksessa asetettujen velvoitteiden täyttämistä.

Hallituksen esityksessä tulisi kuitenkin laajemmin tuoda esiin Istanbulin sopimuksessa sopimuspuolille asetettu velvoite edistää näkemystä naisiin kohdistuvan väkivallan sukupuolittuneesta luonteesta ja edistää sukupuolten tasa-arvoa. Arvioinnissa tulee myös ottaa huomioon, että naisiin kohdistuva väkivalta ja sen erityispiirteet vaativat erityisosaamista. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että esitettyä mallia ei ollut riittävästi perusteltu.

Hallituksen esityksessä oli arvioitu myös, että uuden viranomaisen perustaminen ei ole mahdollista kustannussyistä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallituksen esityksessä tulee tuoda esiin eri toteuttamismahdollisuuksien arvioitua kustannukset siten, että lainsäätäjä voi ottaa perustellusti kantaa eri vaihtoehtoihin. Raportoijalle tulee joka tapauksessa osoittaa riittävät resurssit.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että jatkovalmistelussa tulee ottaa edellä kerrotut näkökohdat huomioon ja tarkemmin arvioida esitetyn hallinnollisen ratkaisun painoarvoa ja sitä kautta välittyvää viestiä itse asian painoarvosta (OKV/171/21/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Tiedustelulainsäädäntöä koskeva valtioneuvoston selonteko

Oikeuskansleri totesi, että suojelupoliisille on muodostunut eräänlainen kaksoisrooli yhtäältä rikostiedustelua suorittavana poliisina ja toisaalta salaiset

tiedustelu oikeudet omaavana tiedustelupalveluna. Tämä antaa suojelupoliisille myös laajat tiedonsaantioikeudet. Oikeuskansleri korosti, että on syytä arvioida suojelupoliisin tehtäväkokonaisuuden tarkoituksenmukaisuutta yhtäältä perusoikeuksien suojan ja valtuuksien väärinkäytön rakenteellisen suojan sekä toisaalta turvallisuusriskien tehokkaan hallinnan kannalta.

Tiedustelumenetelmän käytön yhteydessä saatujen tietojen luovuttamista rikostorjuntaan eli rikosten estämistä ja paljastamista tai selvittämistä varten säännellään tiedustelulakien niin sanotuilla palomuurisäännöksillä. Palomuurisääntelyn soveltamisesta tiedustelutietojen luovuttamisessa esitutkintaviranomaiselle on esitetty eriäviä näkemyksiä. Oikeuskansleri korosti, että asiasta olisi tärkeää luoda selkeät pelisäännöt. Epäselväksi ei saisi jäädä, miten tiedustelussa saatua tietoa voidaan hyödyntää tehokkaassa rikosvastuun toteuttamisessa. Arvioinnin pohjalta on tarpeen huolehtia siitä, että laissa on asiasta riittävän kattavat, tarkkarajaiset ja täsmälliset säännökset.

Oikeuskansleri esitti lisäksi näkemyksiään tiedusteluvalvontavaltautetun toiminnon resursseista, tilasto- ja indikaattoritietojen hyödyntämisestä yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä yhteistyöstä, jota tarvitaan turvallisuusriskien hallitsemiseksi erityisesti kyber- ja tietoturvallisuuden ja verkkoympäristössä tapahtuvan toiminnan osalta (OKV/565/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Markus Löfman).

Tilitietojen saatavuuden laajentaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunta oli antanut aiemmasta valvontajärjestelmää koskevasta hallituksen esityk-

sestä kriittisen lausunnon. Tämän vuoksi valvontajärjestelmän käyttö rajattiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseen ja sen käyttöön oikeutetut tahot rahanpesulain mukaan toimivaltaisiin viranomaisiin ja asianajajayhdistykseen. Nyt esitysluonnos koski Tullin ylläpitämää uutta sovellusta, jota käyttäen maksuliikenteen valvontajärjestelmän sisältämät tiedot toimitettaisiin keskitetysti niiden käyttöön oikeutetuille tahoille. Ehdotus sisälsi myös säännökset siitä, mille uusille viranomaisille annettaisiin pääsy valvontajärjestelmän tietoihin uuden sovelluksen avulla.

Oikeuskansleri korosti, että perustuslakivaliokunnan lausunto on otettava hallituksen esityksen pohjaksi. Lisäksi esityksessä pitää tehdä selväksi, onko tarkoituksena laajentaa valvontajärjestelmän käyttöön oikeutettujen viranomaisten joukkoa niin, että samalla arvioidaan uudelleen voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyviä ratkaisuja. Direktiivin velvoitteita pidemmälle menevää keskitettyjen mekanismien kansallista käyttöä on perusteltava paitsi perustuslakivaliokunnan lausunnon ja muun perustuslakivaliokunnan käytännön myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Oikeuskansleri katsoi vaarana olevan, että uutta sovellusta ryhdytään ilman lain tukeakin käyttämään myös tilitapahtumatietojen välittämiseen. Valvontajärjestelmälakiin lisättäväksi ehdotetussa uudessa säännöksessä on säänneltävä esitettävien tietopyyntöjen ja niihin toimitettavien vastausten tietosisällöt. Myös perustuslakivaliokunta on edellyttänyt yksityiselämän suojan turvaamista nimenomaan säädösperusteisesti.

Esitysluonnoksessa ei riittävästi perusteltu ehdotusta, että valvontajärjestelmän käytön edellytykseksi voimassa olevassa laissa säädetty välttämättömyys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen, paljastamisen ja selvittämisen kannalta korvattaisiin lievemmillä tarpeellisuus -edellytyksellä.

Esitysluonnoksessa pidetään suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon hallituksen esityksestä. Oikeuskanslerin mielestä tämä lausuma oli perusteltu ja välttämätön (OKV/412/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juha Sihto).

Väestötietojärjestelmän muuttaminen

Asetusmuutoksella lisättäisiin henkilötunnusten numeroavaruutta uusilla välimerkeillä. Niitä käytettäisiin, kun vanhan välimerkin mukaiset päälle jaettavissa olevat henkilötunnuksen numerot loppuvat. Ehdotuksen mukaisen uuden välimerkin sisältämä henkilötunnus kertoisi henkilötunnuksen käsittelijälle, että henkilö on tallennettu väestötietojärjestelmään ensimmäisen kerran muun kuin syntymän perusteella. Tämä käytännössä kertoisi, että henkilö on maahanmuuttaja tai muuten syntynyt ulkomailla. Apulaisoikeuskansleri piti ehdotettua asetuseroista tietosuojan ja henkilöiden yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena.

Apulaisoikeuskansleri totesi vielä, että henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuus on laajasti arvioitu ongelmalliseksi ja tarve poistaa henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuus ja muutenkin minimoida tunnuksen sisältämä henkilön ominaisuuksia koskeva tieto on tuotu esiin myös oikeuskanslerin aikaisemmissa henkilötunnuksen kehittämistä koskevissa lausunnoissa.

Apulaisoikeuskansleri piti välttämättömänä, että henkilötunnuksen numeroavaruuden lisääminen jää vain väliaikaiseksi ja korvataan mahdollisimman pian ratkaisulla, jossa henkilötunnus tai muu tunnus ei anna mahdollisuutta päätellä henkilötunnuksen haltijan taustaa tai muita ylimääräisiä henkilötietoja (OKV/873/21/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

M/S Estonian uppoamisen uusia tutkintatoimia koskevasta väliaikaisesta lakimuutoksesta

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Muutoksella on tarkoitus mahdollistaa, että Viron ja Ruotsin onnettomuustutkintaviranomaisten suunnittelemat, osin alihankkijoita hyödyntäen toteutettaviksi tulevat M/S Estonian hylyn ja sitä ympäröivän merenpohjan tutkintatoimet voidaan toteuttaa ilman, että se johtaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

Ehdotettua säännöstä on pidetty säätämisyjärjestysperusteluissa tarkkarajaisena ja sääntelykokonaisuutta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta asianmukaisena. Apulaisoikeuskanslerin mukaan jatkovalmistelussa olisi kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen perustelut kuvaavat laajemmin viranomaisten tutkintatoimia kuin itse säännös. Perusteluissa tulisi selkeästi kuvata ehdotettavan uuden säännöksen suhde voimassa olevassa laissa jo oleviin tutkintotoimien rajoituksiin.

Esitysluonnoksessa omaksuttu ratkaisumalli ei vaikuttaisi myöskään riittävästi estävän viranomaisen alihankkijan suomalaista henkilöstöä joutumasta mahdollisten rikosoikeudellisten seuraamusten kohteeksi. Olisi syytä pohtia, olisiko perustellumpaa varautua vastaamaan muuhunkin kuin vain nyt ajankohtaiseen tutkintatarpeeseen (OKV/1163/21/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juha Sihto).

Sääntely koronaviruksen torjunnasta rajaliikenteessä tarpeellista

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin koronaviruksen torjumiseksi

todistuksia tai testejä Suomeen saapuville henkilöille. Hän piti esitystä tarpeellisena erityisesti väestön terveyden suojaamisen ja liikkumisvapauden rajoittamista koskevan sääntelyn asianmukaisuuden kannalta. Esityksen valmistelun aikataulun perusteella heräsi kuitenkin kysymys, oliko valmistelu aloitettu ajoissa. Sääntelyn oikeudellinen tarpeellisuus oli ollut nähtävissä jo noin vuotta aikaisemmin. Lisäksi Euroopan unionin säännökset testi- ja rokotetodistuksista olivat tulossa voimaan kuukauden kuluttua.

Oikeuskansleri piti tarpeellisena täydentää arvioita esityksen suhteesta perustuslakiin ja Euroopan unionin oikeuteen. Hän kiinnitti myös huomiota siihen, että lausuntojen antamiseen oli aikaa vain neljä arkipäivää ja että aineistoa ei ollut saatavissa ruotsiksi. Menettely ei ollut hyväksyttävä perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien ja kielellisten oikeuksien sekä hyvän lainvalmistelun periaatteiden kannalta (OKV/1538/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Hallinnon automaattinen päätöksenteko

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista.

Oikeuskansleri totesi käsitelleensä hallinnon automaattisen päätöksenteon oikeudellisia puitteita ja kehittämistarpeita muun muassa Kelan automaattista päätöksentekoa koskevassa päätöksessään (OKV/131/70/2020, 20.4.2021). Käsillä oleva sääntelyhanke on tärkeä ja kiireellinen.

Oikeuskansleri kannatti lausunnossaan automaattista päätöksentekoa koskevan käyttöalassäänöksen lisäämistä yleissäännöksenä hallintolakiin. Ehdotettu säännös sallisi asian ratkaisemisen automaattisesti, jos ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä asiaan sovellettavista oikeussäännöistä.

Oikeuskanslerin arvion mukaan säännösluonnosten perusteella jäi kuitenkin epäselväksi, miten säännöksiä tulisi soveltaa koneoppivien järjestelmien/tekoälyn käyttöön valmistelussa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Automaattisen päätöksenteon sallitun käyttöalan määrittely ei pitäisi rakentua pelkästään teknologisten ratkaisujen sallimisen ja kieltämisen varaan.

Lausunnossa käsiteltiin lisäksi muun muassa oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn mahdollistamista. Oikaisuvaatimusjärjestelmällä on tärkeä asema ja merkitys oikeusturvakeinona, ja oikaisuvaatimuksen automaattista käsittelyä ei lähtökohtaisesti tulisi sallia. Tästä voitaisiin mahdollisesti poiketa siltä osin kuin kyse olisi oikaisuvaiheen avustavista toimenpiteistä. Oikeuskansleri suhtautui lausunnossaan kriittisesti siihen, että sekä hallintopäätös että siitä tehty oikaisuvaatimus voitaisiin käsitellä ja ratkaista automaattisesti.

Ehdotuksen mukaan automaattisen käsittelyn julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevia tavoitteita toteutettaisiin ilmoittamalla automaattisesta käsittelystä päätöksessä ja viranomaisen julkaisemalla kuvauksella automaatiosta. Oikeuskansleri piti ehdotettua lähestymistapaa oikeana (OKV/1698/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Paikallishallinnon kehittäminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta laiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain kumoamisesta ja poliisihallinnosta annetun lain muuttamisesta.

Hallituksen esitysluonnoksesta seuraisi, että valtion paikallishallinnon aluejaon perustana käytetty kihlakuntajako kumoutuisi. Viranomaisten toimialueet perustuisivat jatkossa kihlakuntien sijasta maakuntiin ja kuntiin. Toimialueet eivät käytännössä muuttuisi nykyisestä.

Oikeuskansleri yhtyi esitysluonnoksen näkemukseen siitä, että kihlakuntajaolla ei ole enää sillä aiemmin ollutta merkitystä. Valtion viranomaisten toimialueena on nykyään koko valtakunta tai siten toimivalta on alueellista. Myös poliisilaitosten alueet, Uuttamaata lukuun ottamatta, noudattavat maakuntien rajoja ja kattavat yhden tai useamman maakunnan. Toimialueiden määrittelyminen kihlakuntina vaikeuttaa aluejaon perusteiden ymmärtämistä ja niiden läpinäkyvyyttä.

Esitysluonnoksen vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa oli käsitelty sekä poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolista saatavuutta ja laatua toimialueellaan että esityksen vaikutuksia ruotsinkielisiin palveluihin ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta koskevaa jaksoa olisi perusteltua täydentää edellä mainitun kaltaisella arvioinnilla (OKV/1590/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain muuttaminen

Perusopetus- ja lukiolakiin sekä ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ehdotettiin lisättäväksi säännökset lapsen edun ensisijaisuudesta. Oikeuskansleri piti tätä myönteisenä. Hän totesi, että kiusaamisen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä sääntely on perustuslaissa säädetyn henkilökohtaisen koskemattomuuden ja turvallisuuden edistämiseksi tärkeää. Se on tärkeää myös oppilaille, opiskelijoille ja oppilaitoksissa työskenteleville henkilöille kuuluvan turvallisen oppimis- ja työympäristön varmistamiseksi. Esitysluonnoksessa oli ehdotettu perusopetuslakiin, ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ja lukiolakiin otettavaksi säännökset myös siitä, että kurinpitotoimia harkittaessa on otettava huomioon oppilaan tai opiskelijan ikä ja kehi-

tystaso. Tähän nähden oikeuskansleri piti ehdotusta tasapainoisena myös lapsen edun näkökulmasta.

Oikeuskanslerin mukaan ehdotuksissa oli asianmukaisesti arvioitu ja otettu huomioon yhtäältä perustuslaissa turvattu oikeus perusopetukseen ja toisaalta perustuslain säännökset oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeista.

Esitysluonnoksen tavoitteella edistää oppilaitosten oppilaiden, opiskelijoiden ja henkilökunnan oikeutta turvalliseen työ- ja opiskeluympäristöön oli oikeuskanslerin mukaan keskeinen ja olennainen yhteys perustuslaissa kaikille turvattuun oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Lisäksi tuli ottaa huomioon perustuslain säännös siitä, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (OKV/1309/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Varhaiskasvatuslain muuttaminen

Oikeuskansleri viittasi hallituksen esitysten laatimissohjeisiin ja katsoi lausunnossaan, että luonnoksesta hallituksen esitykseksi ei selkeästi ilmennyt, minkä vuoksi pidettiin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Tätä asiaa tulisi jatkovalmistelussa ohjeiden mukaisesti arvioida (OKV/1593/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Työnhakijan palveluprosessi

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamisesta. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että työttömyysetuuden saamisen edellytysten täyttymiseksi työnhakijan tulisi ilmoittaa työllistymissuunnitelmansa toteuttamisesta ensisijaisesti verkkopalvelus-

sa. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että työnhakijoiden valmiudet sähköisessä asioinnissa vaihtelevat. Työnhakijat eivät saa joutua tämän takia keskenään eriarvoiseen tilanteeseen. Hän huomautti myös, että digitaalisten ja automaattisten menettelyiden käyttö ei välttämättä johda päätöksenteon tosiasialliseen automatisoitumiseen.

Menettelyä, jolla työnhakijaa muistutettaisiin hänen menettelynsä vaikutuksista työllistymiseen ja oikeuteen saada työttömyysetuutta, oli pidettävä perusteltuna. Työnhakijalla tulee kuitenkin olla selkeä käsitys siitä, että hän on ensisijaisesti itse vastuussa velvollisuuksiensa täyttämisestä.

Työnhakijalla tulee olla selkeä tieto erityisesti työnhakuvelvoitteestaan. Ottaen erityisesti huomioon työnhakuvelvoitteen merkitys työnhakijan kannalta, olisi työnhakuvelvollisuuden sisällyttäminen työllistymissuunnitelmaan perusteltua erikseen säätää.

Esityksen vaikutusarvioinnissa oli todettu, että työttömyysturvaseuraamuksia koskevien valituksen määrän mahdollinen kasvu lisäisi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutus-oikeuden työ määrää. Työmäärän lisäystä oli esityksen mukaan kuitenkin vaikea arvioida. Oikeuskansleri totesi, että työttömyysetuuksilla turvataan työnhakijoiden perusoikeutta sosiaaliturvaan, minkä vuoksi asioiden viivytyksetön käsittely eri asteissa on tärkeää. Hän katsoi, että työnhakijoiden perusoikeuksien turvaamiseksi mahdolliset muutokset muutoksenhakuviranomaisten työhön tulee tästä syystä pyrkiä arvioimaan riittävien resurssien turvaamiseksi (OKV/1664/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain muuttaminen

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaalihuoltolain ja

ikäntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (vanhuspalvelulaki) sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on vahvistaa kotihoidon resursseja ja laatua, kehittää asumisen välimuotoisia ratkaisuja ja palvelujärjestelmää, tehostaa omavalvontaa ja vanhuspalvelujen johtamista sekä ottaa käyttöön teknologisia ratkaisuja iäkkäiden henkilöiden kotiin annettavissa palveluissa.

Esityksen mukaan turvapalvelujen tuottaja vastaisi muun muassa siitä, että asiakas saa käyttöönsä tarpeisiinsa soveltuvan turvalaitteiston sekä riittävästi opastusta sen käytössä. Tarkoitus olisi, että opastusta annettaisiin sekä laitteiston käyttöönoton yhteydessä että sen jälkeen. Apulaisoikeuskansleri esitti harkittavaksi, tulisiko säännöksestä ilmetä, että asiakkaalla tulee olla käytettävissään opastusta koko turvalaitteiston käyttöajan.

Luonnoksen mukaan vanhuspalvelulain säännöstä palvelusuunnitelman sisällöstä täsmennettäisiin. Tarkoitus olisi, että palvelujen suunnittelussa voitaisiin määritellä esimerkiksi, voidaanko asiakkaan tarpeisiin kotihoidossa vastata osaksi muun muassa virtuaalisin kotikäynein ja muiden teknologisten ratkaisujen avulla. Apulaisoikeuskansleri viittasi oikeuskanslerin lausuntoon OKV/1027/21/2020, joka koski laatusuositusta hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. Hän esitti harkittavaksi, tulisiko säännöksessä säätää siitä, että palvelusuunnitelmassa käsitellään myös teknologisia ratkaisuja. Näin voitaisiin varmistaa, että ikääntyneen henkilön mielipide palvelujen antamiseen näillä tavoilla selvitetäisiin. Esitetty kotihoidon ympärivuorokautisuus aiheuttaisi merkittävän lisätyövoiman tarpeen. Lähihoitajien saatavuutta koskevan haastavan tilanteen vuoksi apulaisoikeuskansleri katsoi, että asian jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuinka työvoiman riittävyys turvataan.

Apulaisoikeuskansleri piti sosiaalihuoltolaissa ja vanhuspalvelulaissa säädettyjen omavalvontasuunnitelmien täsmentämistä kannatettavana samoin kuin yleisemmin omavalvonnan velvoittavuuden vahvistamista. Hän viittasi sosiaalihuollon omavalvonnasta antamaansa päätökseen OKV/33/70/2020 ja totesi, että omavalvontaa on perusteltua kehittää omana koko sosiaalihuoltoa koskevana toimenpiteiden kokonaisuutena. Toimiva ja tehokas omavalvonta turvaa sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa ja oikeuksia ja on olennainen osa sen rakenteita. Muun muassa sen vuoksi apulaisoikeuskanslerilla on edelleen vireillä omavalvonnan toimivuus ja kehittäminen edellä mainittuun sosiaalihuollon omavalvontaa koskevaan päätökseen liittyvänä asiana (OKV/1712/21/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Laajamittaiseen maahanmuuttoon varautumisen kehittäminen

Vastaanottolain muuttamista koskevan esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto vastaisi varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto toteuttaisi varautumistehtävää ja siihen liittyvää valmiussuunnittelua sekä muita tarvittavia toimenpiteitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja laissa mainittujen tahojen kanssa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että lakiesityksessä tarkoitettu laajamittainen maahantulo on kriisitilanne, jossa viranomaisten vastuiden ja keskinäisten toimivaltuuksien tulee olla yksiselitteisiä. ”Toteuttamista” voi pitää liian tulkinnanvaraisena ilmaisuna.

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin sisältyy ehdotus, jonka mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa säilöönottoyksikössä voitaisiin ohjaus- ja valvontatehtäviin käyttää tilapäisesti muuta kuin

virkasuhteista henkilöstöä. Muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä olisi oikeus käyttää ohjaus- ja valvontatehtävissä samoja toimivaltuuksia kuin virkasuhteisella henkilöstöllä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että säilöönottoyksiköiden ohjaus- ja valvontatehtävät on perustellusti säädetty virkasuhteisesti hoidettaviksi. Säilöön otettu henkilö on voinut joutua vainon, kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi tai olla muutoin erityisen haavoittuvassa asemassa. Laajamittaisen maahantulon taustasyyt ja vaikutukset voivat olla myös muutoin moninaisia ja täysin uudenlaisia. Säilöön otettujen ulkomaalaisten taustoihin saattaa siten liittyä seikkoja, joiden vuoksi myös yksikön ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavien henkilöiden monipuolisilla ammatillisilla valmiuksilla sekä henkilöturvallisuus selvityksen avulla arvioitavalla nuhteettomuudella ja luotettavuudella voi olla erityistä merkitystä.

Esityksen perustelujen mukaan ohjaus- ja valvontatehtäviin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä ja myös mm. henkilön perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvää päätöksentekoa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan perusoikeuksiin kohdistuvia uusia rajoituksia ei voida pitää vähämerkityksisempinä sen vuoksi, että säilöön otetun henkilön liikkumisvapautta on jo rajoitettu. Edellytystä virkasuhteisen henkilöstön läsnä olemisesta ei voida pitää riittävänä takeena tehtävien lainmukaisesta hoitamisesta. Säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatoimintaa hoitavan ei-virkasuhteisen henkilöstön rikosoikeudellista virkavastuuta ei myöskään voida pitää riittävänä takeena tehtävien asianmukaisesta suorittamisesta. Olennaisempaa on perus- ja ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon toimintakulttuurin tuntemus, ammattitaito ja soveltuvuus. Tästä syystä viranhaltijan haku- ja nimittämismenettelyn tehostamista sekä muualta sisäasiainhallinnosta tilapäisesti siirrettävien viranomaisresurssien käyttöä tulisi tarkemmin selvittää.

Apulaisoikeuskansleri piti tarpeellisena, että ehdotuksesta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto (OKV/1976/21/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojele

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi vastaamalla pyydettyihin kysymyksiin. Hän suhtautui esitykseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Lakiesitys tuo Suomen oikeusjärjestyksen osaksi uusia menettelyitä ja periaatteellisesti uusia elementtejä. Ilmoitukset on tutkittava mahdollisimman lähellä sitä tahoa, joka voi parhaiten vaikuttaa ongelman korjaamiseen. Direktiivin yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi on pyrittävä varmistamaan sisäisten kanavien ja menettelyiden ensisijaisuus. Ulkoisen ilmoituskanavan kautta tehdyissä ilmoituksissa tärkeää on, että ne saadaan direktiivin mukaisesti käsiteltäväksi kussakin unionin oikeuden alan valvonnasta vastaavassa viranomaisessa. Ulkoisia ilmoituskanavia koskevan sääntelyn tulee ulottua siten kaikkiin näihin viranomaisiin riittävän yksilöidyllä tavalla.

Oikeuskanslerin mukaan lakiesityksessä on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei sääntelystä tule liian monimutkaista, minkä johdosta ilmoituksia saattaisi jäädä tekemättä. Tietojärjestelmät ja erityisesti ilmoitusten vastaanottamista palvelevat järjestelmät ja asianhallinta- ja asiankäsittelyjärjestelmät olisi selvitettävä ja kuvattava vielä tarkemmin sekä ilmoitusten liikkumista keskitetyn ulkoisen kanavan ja toimivaltaisten valvontaviranomaisten välillä.

Lakiesitys vaikutti kuitenkin keskeneräiseltä. Kaavailtu voimaantuloaikataulu on varsin tiukka oikeuskanslerin ja muidenkin tahojen valmistautumisen kannalta. Lisäksi eduskunnalle tulee jättää riittävä käsittelyaika. Jatkovalmistelussa on tarpeen selventää, mitkä ovat käytännössä lain tarkoittamia toimivaltaisia valvontaviranomaisia, joilla on velvoite perustaa ulkoinen ilmoituskanava (OKV/1937/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Ilmoittajansuojeludirektiivin tuleva täytäntöönpano koskien ulkoista ilmoittamiskanavaa

Oikeuskansleri antoi lausunnon ilmoittajansuojeludirektiivin täytäntöönpanosta koskien ulkoista ilmoittamiskanavaa vastaamalla pyydettyihin kysymyksiin. Hän suhtautui keskitetyn ulkoisen kanavan sijoittamiseen oikeuskanslerinvirastoon pääosin myönteisesti. Oikeuskansleri katsoi kuitenkin, että keskitetty ulkoinen ilmoituskanava ja direktiivin mukainen ulkoinen ilmoituskanava näyttävät jossain määrin päällekkäisiltä toimijoilta ja aiheuttavat sekavuutta. Selkeämpää olisi hahmottaa näille kahdelle toimijalle erilliset tehtävät.

Keskitetyn ulkoisen kanavan sijoittamiselle oikeuskanslerinvirastoon puoltavina seikkoina hän näki sen, että oikeuskansleri on laillisuusvalvoja, jolla on jo nyt laajat toimivaltuudet. Tehtävä tukisi kanteluiden käsittelyä. Keskitetty ulkoinen kanava voisi olla jossain määrin tietolähteenä valvonnan valvonnalle. Se liittyisi myös läheisesti ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjakouudistuksessa oikeuskanslerille osoitettaviin erityistehtäviin. Keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimiminen voisi antaa tietoa myös omien aloitteiden pohjaksi. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa pyritään laaja-alaiseen rakenteelliseen valvontaan. Myös valtioneuvoston päätöksenteon valvonta tukee ehdotettua tehtävää.

Ehdotusta vastaan puhuu se, että ehdotettu tehtävä on jossain määrin operatiivinen valvontatehtävä, joka ei ongelmitta sovellu ylimmille laillisuusvalvojille. Tehtävä vaatii teknistä työtä ja laven-taa toimintaa osin perinteisen oikeuskanslerinviraston toimialan ulkopuolelle. Se ei samalla tavoin sisällä harkintavaltaa kuin perinteinen kantelukäsittely. Lisäksi ehdotettu tehtävä vaatii laajemmin asioiden siirtämistä muille viranomaisille ja uutuutena myös yksityiselle sektorille. Mikäli ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjakouudistuksen voimaantultua oikeuskanslerin painotuksena ovat puhtaasti rakenteelliset kysymykset, tämä hajottaa oikeuskanslerin tehtävää (OKV/893/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Luonnonsuojelulain muuttaminen

Oikeuskansleri painotti kansanvaltaan sisältyvää yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Viranomaisten toimivaltuudet on muotoiltava selkeästi ja täsmällisesti. Esitykseen ehdotukset tulisi perustella konkreettisesti ja siten, että perusteluista voi saada tukea lain soveltamiseen.

Ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen toteaminen lain tavoitesäännöksessä oli perusteltua. Perusteluissa oli kuitenkin tarpeen tämentää luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja ilmastonmuutoksen hillinnän välistä yhteyttä erityisesti luonnonsuojelulain soveltamisen näkökulmasta. Luonnon monimuotoisuudella on selkeä yhteys perustuslain ympäristöperusoikeussäännöksessä todettuun oikeuteen terveelliseen ympäristöön, jonka turvaaminen on julkisen vallan velvollisuus.

Oikeuskansleri korosti, että tavoite- ja yleisluonteiset säännökset voivat olla ongelmallisia mm. lakisidonnaisuuden periaatteen ja soveltamisen kannalta. Lainsäädännön tulisi täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset, ja

viranomaisten toimivaltuuksien ja päätöksentekoprosessien tulisi olla selkeitä. Yhteydet ympäristönsuojelulakiin erityisesti tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksien osalta tulisi tarkistaa ja arvioida. Ehdotukseen sisältyvä sääntely ekologisesta kompensatiosta vaikutti erittäin tulkinnanvaraiselta. Tätä koskevassa sääntelyssä olisi otettava huomioon myös oikeusjärjestykseen perustuvien oikeutettujen odotusten suoja.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös muun muassa Luontopaneelin jäsenten riippumattomuuden varmistamiseen sekä tietosuoja-asetuksen asettamiin vaatimuksiin (OKV/1930/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Rätty).

Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa

M/S Estonian uppoamiseen liittyvät lisätutkintatoimet

Oikeuskansleri antoi eduskunnan lakivaliokunnalle lausunnon Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain (903/1995: jäljempänä Estonia-laki) väliaikaista muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 81/2021 vp). Esityksessä ehdotettiin lisättäväksi lakiin väliaikaisesti uusi säännös, joka sallisi viranomaisten ryhtyä matkustaja-alus Estonian uppoamista koskeviin tarpeellisiin tutkinta- ja selvitystoimenpiteisiin.

Ehdotettu säännöksen tavoite oli poistaa epävarmuus siitä, johtavatko Suomen, Viron ja Ruotsin välillä M/S Estoniasta 23.2.1995 tehdystä sopimuksessa tarkoitetut (SopS 49/1995; jäljempänä Estonia-sopimus) ja sitä toimeenpanevassa Estonia-laissa tarkoitetulla rauhoitetulla alueella tehtävät toimet rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Oikeuskansleri tarkasteli, miten tässä tavoitteessa oli onnistuttu.

Oikeuskansleri totesi, että lausunnossa tunnistetut ongelmat ja niiden jättämä epävarmuus jäivät merkitykseltään lähinnä teoreettisiksi. Oikeuskansleri näkikin ehdotetun lainmuutoksen merkityksen ennen kaikkea siinä, että sen avulla manifestoidaan Estonia-sopimuksen noudattamiseen sitoutuneiden valtioiden joukolle, että Suomi hyväksyy sellaisen Estonia-sopimuksen tulkinnan, joka sallii Viron ja Ruotsin onnettomuustutkintaviranomaisten nyt suunnittelemat aluksen uppoamiseen liittyvät lisätutkintatoimet (OKV/1409/22/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juha Sihto).

Euroopan vakausmekanismi ja EU:n yhteinen kriisinratkaisurahasto

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoja Euroopan vakausmekanismista tehtyä muutossopimusta ja vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon tehtyä muutossopimusta koskevista hallituksen esityksistä (HE 99/2021 vp ja HE 100/2021 vp). Oikeuskanslerin mukaan esitysten valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin voitiin soveltaa valiokunnan vakiintunutta tulkintakäytäntöä. Oikeuskansleri arvioi esityksiä muun muassa Suomen täysivaltaisuuden, eduskunnan budjettivallan ja riskienhallinnan kannalta ja katsoi, ettei sopimusten muuttamiselle ollut perustuslaillista estettä. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan eduskunnan suostumus voitiin antaa äänen enemmistöllä ja sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (OKV/2522/22/2021 ja OKV/2523/22/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Heli Honkapää).

Romutuspalkkion soveltaminen

Liikenne- ja viestintävaliokunta pyysi lausuntoa liikenne- ja viestintäministeriön selvityksestä, joka

koski epäselvyyksiä romutuspalkkiota koskevan lain soveltamisessa. Oikeuskansleri selosti hallituksen esitysten laillisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä sekä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa käymäänsä viestinvaihtoa, joka koski muun muassa romutuspalkkiolain valmistelua ja romutuspalkkiolakiin sisältyvän asetuksenantovaltuuden laajuutta (OKV/825/22/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Taru Kuosmanen).

Siviilikriisinhallintalain muutokset

Eduskunnan hallintovaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä, jossa esitettiin muutoksia siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annettuun lakiin (HE 112/2021 vp, siviilikriisinhallintalaki). Oikeuskansleri käsitteli lausunnossaan sitä, tulevatko perustuslaissa säädetyt yleiset nimitysperusteet sovellettaviksi nimitettäessä henkilöitä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen (OKV/2755/22/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Taru Kuosmanen).

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotto ja ihmiskaupan uhrin tunnistaminen

Lausunnossaan hallintovaliokunnalle oikeuskansleri referoi apulaisoikeuskanslerin asiassa antamaa lausuntoa ja selvitti aiemman lainsäädännön tulkin- nanvaraisuuden syitä. Kuntien velvoittamista vastaanottokeskusten perustamiseen ja ylläpitoon koskeva epäselvyys näytti esityksen myötä poistuvan, eikä oikeuskanslerilla ollut tältä osin huomautettavaa. Ehdotetun vastaanottolain 12 §:n 2–3 momentit olivat edelleen sisällöltään varsin avoimia. Perusteluissa valmiussuunnitelman sisältöä oli kuitenkin pyritty avaamaan (OKV/2816/22/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Rätty).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2020

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2020 (K 10/2021 vp). Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ei ollut ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella olisi ollut aihetta lausua strategisen tason valvonnan näkökulmasta tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2020. Oikeuskansleri piti hyvänä, että uuden tiedustelulainsäädännön hakiessa soveltamiskäytäntöään tiedusteluvalvontavaltuutettu on painottanut tiedustelulainsäädäntöön ja uusien toimivaltuuksien käyttöön liittyviä tulkintakysymyksiä ja selostaa niitä kertomuksessaan.

Oikeuskansleri esitti lausunnossaan yleisiä huomioita muun ohella suojelupoliisin kaksoisroolista yhtäältä rikostiedustelua suorittavana poliisina ja toisaalta salaiset tiedusteluvoimat omaavana tiedustelupalveluna. On tärkeää laajemminkin luoda selkeät ja tarkkarajaiset pelisäännöt tiedustelumene- telmän käytön yhteydessä saatujen tietojen luovut- tamisesta rikostorjuntaan ja niiden käyttämisestä rikosvastuun toteuttamisessa.

Tiedusteluvalvonnan menetelmät sekä kantelu- ja tutkimispyyntöasiat ovat lähtökohtaisesti salas- sa pidettäviä. Yksityiskohtaisia arvioita esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan vaikut- tavuudesta ei tämän vuoksi ole kertomuksen pe- rusteella mahdollista tehdä (OKV/2309/22/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Asevelvollisuuslain ja siviilipalveluslain muuttaminen

Eduskunnan puolustusvaliokunta pyysi lausun- toa hallituksen esityksestä, joka koski asevel- lisuuslain ja siviilipalveluslain muuttamista (HE 183/2021 vp). Oikeuskansleri tarkasteli asiantun-

tijalausunnossaan asevelvollisuuslain muutoksen-hakusäännösten suhdetta hallintolain eli yleislain säännöksiin. Hän totesi, että yleislakeihin viittamiseen tulee perustuslakivaliokunnan lausunto-käytännön mukaisesti suhtautua pidättyväisesti.

Lausunnossaan oikeuskansleri toi esiin perustuslaillisen asemansa valtioneuvoston valvojana ja selosti yleisesti ennakkovalvonnan toteuttamista. Hän viittasi myös siihen, että lainsäädännössä oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat muun ohessa puolustusministeriötä ja puolustusvoimia (OKV/2919/22/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Naisten vapaaehtoinen asepalvelus

Puolustusvaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koski naisten vapaaehtoista asepalvelusta (HE 182/2021 vp). Lausunnossaan oikeuskansleri viittasi antamaansa asevelvollisuuslain muuttamista koskevaan lausuntoon ja siinä esittämiinsä seikkoihin. Oikeuskansleri toi esiin myös perustuslaillisen asemansa valtioneuvoston valvojana ja selosti yleisesti ennakkovalvonnan toteuttamista. Hän viittasi myös siihen, että lainsäädännössä oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat muun ohessa puolustusministeriötä ja puolustusvoimia (OKV/2938/22/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Luottotietolain, maksupalvelulain ja rikosrekisterilain muuttamisesta

Oikeuskansleri antoi lausunnon eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä, joka koski

muun muassa luottotietolain, maksupalvelulain ja rikosrekisterilain muuttamista. Lausunnossaan oikeuskansleri totesi, että hänen aiemmin valmistelun aikana antamansa lausunto oli otettu esityksessä huomioon. Automatisoitujen yksittäispäätösten osalta oikeuskansleri katsoi, että esitys voitiin antaa eduskunnalle, kun mahdollisuus automatisoituihin yksittäispäätöksiin oli mainittu itse laissa ja lakiin oli sisällytetty suojakeino ja esityksessä todettiin, että hallitus piti suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon (OKV/2554/22/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Euroopan unionin omien varojen järjestelmä

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koski EU:n omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen hyväksymistä (HE 260/2020 vp). Päätös sisälsi muun muassa koronavirusepidemian seurauksiin liittyvät säännökset poikkeuksellisista ja väliaikaisista määrärahoista ja lainanottovaltuuksista. Oikeuskanslerin mukaan päätöksessä ei ollut kyse uuden toimivallan siirtämisestä unionille, eikä siinä sitouduttu pysyväisluonteisesti unionin nimissä tapahtuvaan lainanantoon. Päätös oli sen vuoksi mahdollista hyväksyä eduskunnassa äänten enemmistöllä (OKV/414/22/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti).

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikainen muuttaminen

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koski majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaista muuttamista (HE 22/2021 vp). Esityksessä ehdotettiin ravintoloiden sulkemista määräajaksi koronavirüs-

epidemian vuoksi. Oikeuskanslerin mukaan ehdotettuja toimenpiteitä voitiin esitetyillä perusteilla pitää perustuslaissa tarkoitetulla tavalla välttämättöminä. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että sisällölliset perusteet lain soveltamiseen eri alueilla olivat esityksen perusteluissa eikä lakitekstissä (OKV/599/22/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti).

Kansanäänestyksen järjestäminen EU:n elpymispaketista

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa kansalaisaloitteesta, joka koski kansanäänestyksen järjestämistä EU:n elpymispaketista (KAA 6/2020 vp). Oikeuskanslerin mielestä kansalaisaloitteen hyväksyminen johtaisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseen tilanteeseen, sillä elpymisvälineen osat velvoittavat suoraan jäsenvaltiota eikä niistä ole mahdollista yksipuolisella päätöksellä irtautua. Oikeuskanslerin mukaan EU- ja kansainväliset asiat ovat kysymyksiä, jotka soveltuvat ensisijaisesti paremmin ratkaistavaksi Suomen perustuslaissa pääsääntönä olevan edustuksellisen demokratian

piirissä. Kansalaisaloitejärjestelmän mukainen tavoite osallistumisesta ja legitimitetistä toteutuu varmistamalla laaja kansalaiskeskustelu ja perusteellinen eduskuntakeskustelu asian käsittelyn kaikissa vaiheissa (OKV/415/22/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Majuri).

Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjako

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin säädettäväksi uusi laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (HE 179/2021 vp). Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan esitys on perustuslain mukainen ja huolellisesti valmisteltu uudistus. Uudistushankkeen ripeä toteuttaminen on oikeuskanslerin mielestä tärkeää ylimmän laillisuusvalvonnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja oikeusvaltion kestävyys turvaamisen ja kehittämisen sekä ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan vaikuttavuuden kannalta (OKV/2939/22/2021; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Majuri).



5

**OIKEUS
OIKEUDENMUKAISEEN
OIKEUDENKÄYNTIIN**

OIKEUSKANSLERIN LAILLISUUSVALVONTA OIKEUDENMUKAISEN OIKEUDENKÄYNNIN TURVAAJANA

Perustuslaissa taataan jokaiselle oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eli oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiä osa-alueita ovat käsittelyn joutuisuuden ohella sen julkisuus, oikeus tulla kuuluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus haakea 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 virkarikosta koskevan ilmoituksen perusteella tutkittavaksi tullessa 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 237 yleistä tuomioistuinta, 50 hallintotuomioistuinta ja 19 erityistuomioistuinta koskenutta kantelua.
- **Tuomarien tekemiksi epäillyistä virkarikoksista tehtyjen ilmoitusten käsittely.** Kertomusvuonna saapui 8 hovioikeuden ja 23 poliisin tekemää ilmoitusta.
- **Rangaistustuomioiden tarkastaminen.** Kertomusvuonna tarkastettiin 3 930 rangaistustuomiota.
- **Tarkastukset.**
- **Omat aloitteet.** Kertomusvuonna saatettiin vireille kaksi omaa aloitetta.

Syyttäjien valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 85 syyttäjäviranomaista koskenutta kantelua.
- **Syyttäjien tekemiksi epäillyistä virkarikoksista tehtyjen ilmoitusten käsittely.** Kertomusvuonna saapui yksi syyttäjän ja 12 poliisin tekemää ilmoitusta.
- **Tarkastukset.**
- **Omat aloitteet.** Kertomusvuonna saatettiin vireille kaksi omaa aloitetta.

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 101 asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskenutta kantelua.
- **Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan valvonta- ja palkkiorita-asioissa tekemien päätösten tarkastaminen.** Kertomusvuonna saapui tarkastettavaksi 534 päätöstä.
- **Tarkastukset.**
- **Omat aloitteet.** Kertomusvuonna saatettiin vireille yksi oma aloite.

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 rat-

kaisuun muutosta muutoksenhakutuomioistuimelle tehtävällä valituksella.

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

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

Tuomioistuinten toiminnasta tehdyt kantelut ovat perinteisesti kuuluneet oikeuskanslerinviraston suurimpiin kanteluasiaryhmiin. Kertomusvuonna tuomioistuimen menettelyä arvosteltiin 306:ssa oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa (360 kantelussa vuonna 2020). Suurin osa vireille tulleista kanteluista koski yleisten tuomioistuinten

menettelyä. Valtaosa oikeuskanslerin tuomioistui-
miin kohdistuvista laillisuusvalvontaseuraamuksis-
ta aiheutuu kanteluasioiden sijasta oikeuskanslerin-
viraston rangaistustuomioiden tarkastustoiminnan
ja tuomarien virkarikosasioiden asiaryhmissä teh-
dyistä havainnoista. Tämä johtuu osaltaan siitä,
että suhteellisesti ottaen verraten vähäinen osa tuo-
mioistuinkanteluista antaa aihetta seuraamuksiin
tai muihin toimenpiteisiin: Kanteluissa usein arvos-
tellaan tuomioistuimen lainkäyttöratkaisun sisäl-
töä, esimerkiksi tuomioistuimen kantelijan asiassa
suorittamaa näytön arviointia, johon oikeuskans-
lerin puuttumismahdolliset edellä kerrotuin tavoin
ovat lainkäytön korostetun riippumattomuuden
vuoksi rajoitetut. Tyypillistä kanteluasioille ovat
kantelijoiden perusteettomat odotukset, että oi-
keuskansleri jonkinlaisena ylimääräisenä muutok-
senhakuasteena kumoaisi tuomioistuimen lainvoi-
maisen ratkaisun, palauttaisi kantelijan asian tuo-
mioistuimen uudelleen käsiteltäväksi tai jollakin
tavalla puuttuisi tuomioistuimessa vielä vireillä ole-
vaan oikeudenkäyntiin.

Käräjäoikeuksien toimintaa valvovat ylimpien
laillisuusvalvojien ohella tuomioistuimet. Tuomio-
istuinlain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan ho-
vioikeuden on laadittava käräjäoikeuden valvon-
nan yhteydessä havaitsemistaan asioista kertomus,
joka on toimitettava tiedoksi oikeuskanslerille ja
eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeuskanslerin-
virastossa hovioikeuksien tarkastuskertomukset esi-
tellään apulaisoikeuskanslerille, joka arvioi muun
ohella tarvetta ryhtyä niistä ilmenneen perusteella
omasta aloitteestaan tutkimaan jotakin yksittäistä
tai yleisempää asiaa. Toisaalta apulaisoikeuskans-
leri välittää hovioikeuksille niille kertomusten joh-
dosta lähettämässään kirjeissä sellaisia oikeuskans-
lerinviraston toiminnassa tehtyjä havaintoja, jotka
voivat edesauttaa hovioikeuksien tarkastustoimin-
nan suunnittelua.

Tuomioistuinlain mainitun lainkohdan mukaan
hovioikeuden on lisäksi ilmoitettava oikeuskansleril-

le tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa
virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Vastaa-
vanlaista ilmoitusvelvollisuutta eduskunnan oikeus-
asiamiehelle ei hovioikeuksille ole säädetty.

Hovioikeuksien ilmoitukset ovat johtaneet
pääsääntöisesti joko virkasyytteen nostamiseen tai
huomautuksen antamiseen alioikeustuomarille. Il-
moituksia tuli kertomusvuonna 8. Määrä on siten
kahtena peräkkäisenä vuonna selvästi vähentynyt
(13 vuonna 2020 ja 20 vuonna 2019), mutta mää-
rä on edelleen selvästi suurempi aiempien vuosien
ilmoitusmääriin (kolme vuonna 2018, yksi vuonna
2017) nähden.

Oikeuskansleri on tuomarien virkarikosasioi-
den erityissyyttäjänä pyytänyt poliisia ilmoitta-
maan oikeuskanslerinvirastoon kaikista poliisin
tutkittaviksi tulleista rikoksista, joissa on kyse tuo-
marin epäilystä lainvastaisesta menettelystä virka-
toimessa (oikeuskanslerin päätös 17.4.2014 dnro
OKV/6/50/2014). Ilmoitusvelvollisuuden tarkoi-
tuksena on, että oikeuskansleri saa rikosilmoituk-
sista tuoreeltaan tiedon ja voi tarpeen mukaan ot-
taa asiaan kantaa kyseisenlaisten asioiden syyttäjänä
tai laillisuusvalvojana. Jos poliisille tehty ilmoitus ei
johda esitutkintaan tai asiassa päätetään olla nosta-
matta syytettä, oikeuskansleri arvioi, antaako tuo-
mioistuimen menettely kuitenkin aihetta laillisuus-
valvonnallisiin toimenpiteisiin.

Poliisilaitoksilta kyseisenlaisia ilmoituksia tulee
vuosittain joitakin kymmeniä (23 ilmoitusta saapui
kertomusvuonna, 38 vuonna 2020 ja 34 vuonna
2019). Myös syyttäjillä on velvollisuus ilmoittaa oi-
keuskanslerille, jos kyseisenlainen asia tai sitä kos-
keva ilmoitus tulee syyttäjälle (valtakunnansyyttäjän
yleinen ohje eräistä oikeuskanslerin ja oikeusasia-
miehen tietoon saatettavista asioista, VKS:2015:1).
Syyttäjän ilmoittamana ei kertomusvuonna tullut
vireille yhtään tuomarin virkarikosasiaa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain
mukaan oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuo-
miot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyn

tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon. Käytännössä ilmoituksia ei enää lähetä oikeuskanslerinvirastoon, vaan oikeuskanslerinvirasto on saanut teknisen käyttöoikeuden Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään rikostuomiosovellus Rituun, josta tuomioita on tarkastettu apulaisoikeuskanslerin ennalta määrittämällä otannalla. Tarkastustyö kohdistuu rangaistustuomion tuomiolauselmää 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 tapauksissa määräys virkasyytteen nostamisesta. Käytännössä yleisin seuraamus on käsityksen lausuminen. Mainittujen seuraamusten ohella virhe saattaa jossakin tapauksessa antaa aiheen tuomion purkamista koskevan esityksen tekemiseen korkeimmalle oikeudelle. Vastaajan eduksi purkuesitys tehdään yleensä, kun lainvoimaiseksi jääneessä tuomiossa olevasta virheestä katsotaan aiheutuneen vastaajalle haittaa tai vahinkoa.

Kertomusvuonna tarkastettiin 3930 tuomiota, joiden perusteella otettiin tarkemmin selvitetäväksi 65 asiaa. Asiaryhmän asioita ratkaistiin 73. Seuraamuksena oli käsitys 37 asiassa ja huomautus 22 asiassa. Lisäksi korkeimmalle oikeudelle tehtiin viisi esitystä tuomion purkamiseksi ja käräjätuomarit itse olivat tehneet neljässä asiassa purkuesityksen korkeimmalle oikeudelle.

Ratkaisuja

Viivästys haasteen antamisessa

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjäoikeudelle huomautuksen, koska se oli laiminlyönyt haasteen antamisen laissa edellytetysti viipymättä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti myös käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen asioiden käsittelyssä. Asia tuli oikeuskanslerin tietoon hovioikeuden ilmoittamana.

Rikosasian käsiteltäväkseen saavan käräjätuomarin virkavelvollisuuksiin kuuluu huolehtia, että haaste annetaan niin hyvissä ajoin, että se on mahdollista antaa tiedoksi vastaajalle ennen kuin syytetä koskevan rikoksen syyteoikeus vanhentuu. Käräjäoikeus ei ollut antanut haastetta ollenkaan ja oli siten laiminlyönyt antaa haasteen oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua viipymättä. Käräjätuomari, jolle asia oli jaettu ensin, totesi selvityksessään, ettei hänellä ollut mitään muistikuvaa kyseisestä asiasta. Käräjätuomarin työparina toiminut käräjäsihteeri oli aloittanut haasteen tekemisen asianhallintajärjestelmässä, mutta tuntemattomasta syystä se oli jäänyt kesken.

Käräjäoikeuden Sakari-järjestelmästä on nähtävissä jokaisen tuomarin omalla työlistallaan olevat asiat. Vaikka käräjätuomarilla ei ollut muistikuvia kyseisestä asiasta, hän olisi huolellisesti toimiessaan voinut huomata hänelle jaetun asian järjestelmästä.

Asiassa oli jäänyt epäselväksi, miksi haasteen antaminen oli jäänyt tekemättä, jonka vuoksi lailisuusvalvonnallista moitetta ei tältä osin ollut kohdistettavissa kenenkään yksittäiseen virkamieheen. Käräjäoikeuden asiassa tekemä virhe sijoittui kuitenkin tuomarin tehtävien ydinalueelle ja koski niiden kannalta keskeisen ja sisällöltään selkeän sääntelyn soveltamista. Virhe oli omiaan heikentämään

luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen ja sitä oli pidettävä vakavana.

Vaikka virkamies vastaakin virkatoimiensa lainmukaisuudesta, oli myös käräjäoikeuden virastona osaltaan turvattava työnkulut, tehtävien siirrot, vireillä olevien asioiden seuranta ja valvonta siten, että haasteet annetaan ajoissa. Tämä koskee muun muassa ja erityisesti riskialttiita siirtymävaiheita, kuten työtapojen ja teknisen toimintaympäristön muutoksia, kuten tässä tapauksessa, kun käräjäoikeudessa siirryttiin sähköiseen haastamistapaan (OKV/463/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Rangaistuksen tuomitseminen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta ym.

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjäoikeuden puheenjohtajana toimineelle käräjätuomarille huomautuksen vastaajan tuomitsemisesta rangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta tai vanhentuneista rikoksista seuraavissa kahdessa hovioikeuden ilmoittamina käsiteltäviksi tulleissa tapauksissa.

Ensimmäisessä tapauksessa syyttäjä oli vaatinut vastaajalle rangaistusta useista rikoksista, joista yhdessä haaste oli annettu tiedoksi vasta syyteoikeuden jo vanhennuttua. Käräjätuomari ei ollut asiaa ratkaistessaan havainnut kyseisen syytekohtan syyteoikeuden vanhentumista. Asian valitusasiana käsiteltäväkseen saanut hovioikeus oli ottanut vanhentumista koskevan kysymyksen käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan ja hylännyt kyseisen syytekohtan. Syytteiden hylkäämisellä ei asiassa ollut vaikutusta vastaajalle tuomitun rangaistuksen määrään.

Rangaistuksen tuomitseminen rikoksista, joista rangaistusta ei lain mukaan enää voi seurata, on luonteeltaan vakava virhe, joka vaarantaa merkittävästi vastaajan oikeusturvaa ja on omiaan heiken-

tämään luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Tapauksessa vastaajalle ei kuitenkaan ollut aiheutunut virheestä haitallisia täytäntöönpanoseurauksia eikä muutakaan vahinkoa virheen menetettyä merkityksensä hovioikeuden havaittua sen säännönmukaisessa muutoksenhaussa. Kyse oli käsiteltävänä olleen asian yksittäisestä syytekohtasta, jonka vanhentuminen ei ollut aiheutunut käräjätuomarin omasta menettelystä.

Vastaajan avustajana asiassa toimineen asianajajan menettely otettiin oikeuskanslerinvirastossa erikseen arvioitavaksi. Apulaisoikeuskansleri saattoi asianajajan menettelyn Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan tutkittavaksi. Valvontalautakunta antoi asianajajalle sittemmin huomautuksen (OKV/87/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Toisessa tapauksessa rikoksen syyteoikeus oli vanhentunut jo esitutkinnan aikana. Käräjätuomarin virheellisestä menettelystä ei ollut kuitenkaan aiheutunut vastaajalle haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia, oikeudenkäynti oli ollut muiden syytekohtien käsittelemiseksi tarpeellinen, syyteoikeuden vanhentuminen ei ollut seurausta käräjätuomarin omasta menettelystä ja virhe oli korjaantunut hovioikeuden havaittua sen säännönmukaisen muutoksenhaun yhteydessä, joten käräjätuomarin ei ollut syytä epäillä syyllistyneen menettelyllään rikokseen (OKV/97/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen). Ks. myös s. 125 ja 158.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi käräjätuomarille huomautuksen virheellisestä menettelystä haasteen antamisessa ja rangaistukseen tuomitsemisessa myös yhdessä muussa asiassa, joka niin ikään tuli oikeuskanslerin tietoon hovioikeuden ilmoittamana. Syyttäjä oli vaatinut vastaajalle rangaistusta kahdesta rikoksesta, joista toisen syyteoikeus oli ennättänyt vanhentua ennen haasteen antamista vastaajalle

tiedoksi. Aikaa käräjäoikeudessa asian vireille tulosta rikoksen syyteoikeuden vanhentumiseen oli ollut yli neljä kuukautta. Haasteen antamiselle ajoissa ei ollut ollut mitään estettä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan käräjätuomari oli asiassa lainminlyönyt antaa haasteen lain edellyttämällä tavalla viipymättä.

Käräjätuomari ei ollut havainnut syytekohdassa tarkoitetun rikoksen vanhentumista vaan oli käsitellyt sitä pääkäsittelyssä ja tuominnut siitä vastaajan rangaistukseen. Lisäksi hän oli virheellisesti ottanut rangaistusta alentavina seikkoina huomioon vastaajalle tuomitut kaksi aiempaa ehdollista vankeusrangaistusta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että virheet olivat tapahtuneet käräjätuomarin tehtävien ydinalueella ja omiaan heikentämään luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Tapauksessa vastaajalle ei kuitenkaan ollut aiheutunut siitä haitallisia täytäntöönpanoseuraauksia tai muutakaan vahinkoa asian asianosaisille (OKV/2954/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Käräjäoikeuden puheenjohtajalle annettiin huomautus vastaajan tuomitsemisesta rangaistukseen yhdestä tai useammasta vanhentuneesta rikoksesta lisäksi seuraavissa kahdeksassa sellaisessa tapauksessa, jotka tulivat ilmi oikeuskanslerinvirastossa tehdyssä rangaistustuomioiden tarkastamisessa. Niistä seitsemässä ensimmäisessä korkein oikeus purki kertomusvuonna käräjäoikeuden antaman tuomion.

Ensimmäisessä tapauksessa vanhentunut rikos oli yksi käräjäoikeuden asiassa vastaajan syyksi lukemista rikoksista. Asiassa vastaajan aiemmat tuomiot oli arvioitu riittäväksi seuraamukseksi myös hänelle asiassa syyksi luetuista uusista rikoksista. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tapauksessa asiaa aiemmin käsitelleen käräjätuomarin huomiota velvollisuuteen antaa rikosasiassa haaste

viipymättä. Haaste oli annettu vasta lähellä syyteoikeuden vanhentumisen ajankohtaa, eikä sitä ollut ennätetty antaa vastaajalle tiedoksi ennen syyteoikeuden vanhentumista. (OKV/624/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Kuudessa muussa tapauksessa vanhentunut rikos oli niin ikään yksi käräjäoikeuden asiassa vastaajan syyksi lukemista rikoksista. Kolme asioista oli palautettu käräjäoikeuteen rangaistuksen uudelleen määräämistä varten. Tapahtuneista virheistä ei ollut aiheutunut vastaajille haitallisia täytäntöönpanoseuraauksia tai muutakaan vahinkoa. Yhdessä asiassa syytetyn avustajana toiminut luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja ei myöskään ollut huomannut syyteoikeuden vanhenemista. Hänen menettelynsä otettiin käsiteltäväksi omana asiana (OKV/709/30/2020 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen tai Henna-Riikka Välinen).

Viimeisessä tapauksessa käräjätuomari oli ilmoittanut tuomion virheellisyydestä hovioikeudelle, ja virhe korjattiin säännönmukaisen muutoksenhaun yhteydessä hovioikeudessa syyte tältä osin hylkäämällä. Tapauksessa virheestä ei aiheutunut vastaajalle kuitenkaan haitallisia täytäntöönpanoseuraauksia. Asiassa huomio kiinnittyi myös siihen, että rikoksen syyteoikeus oli vanhentunut asian ollessa käräjätuomarin käsiteltävänä (OKV/744/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Syyteneuvottelumenettelyn edellytykset ja syyteoikeuden vanhentuminen

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen käräjätuomarille, joka oli antanut syyteneuvottelussa tehdyn tuomioesityksen mukaiset tuomiot, vaikka

rangaistusta oli vaadittu syyteoikeudeltaan vanhentuneista rikoksista. Syyteoikeuden vanhentuminen ei ole asia, josta syyteneuvottelussa voidaan sopia. Käräjätuomarin virhettä oli pidettävä luonteeltaan vakavana ja se oli omiaan heikentämään luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Kyseisessä tapauksessa virheellinen menettely oli kuitenkin lopulta päätynyt vastaajien eduksi, sillä sakkorangaistuksiin johtaneiden virheellisten tuomioiden purkaminen olisi voinut johtaa asian alkuperäisten syytteiden käsittelyn jatkumiseen ja vastaajille tuomittujen sakkorangaistusten sijaan huomattavasti ankarampiin vankeusrangaistuksiin. (OKV/501/31/2020 ja OKV/515/40/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki). Vastaajien avustajan menettely asiassa otettiin oikeuskanslerinvirastossa erikseen arvioitavaksi. Ks. myös s. 125.

Poissa olevalle vastaajalle tuomittu rangaistus

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi huomautuksen käräjätuomarille, joka oli tuominnut vastaajan ankarampaan seuraamukseen kuin mihin vastaaja asiassa olisi poissa olevana voitu tuomita ja mitä hänelle oli haasteessa ilmoitettu. Asia tuli oikeuskanslerin tietoon hovioikeuden ilmoittamana.

Käräjäoikeus oli kutsunut vastaajan asian pääkäsittelyyn sillä uhalla, että asia voidaan hänen poissaolostaan huolimatta ratkaista ja rangaistukseksi tällöin tuomita enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus. Vastaaja oli tuomittu seitsemän kuukauden vankeusrangaistukseen. Hovioikeus oli palauttanut asian käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.

Käräjätuomari oli menetellyt huolimattomasti tuomitessaan rikosasian pääkäsittelystä poissa olleen vastaajan ankarampaan seuraamukseen kuin mihin hänet lain mukaan olisi voitu tuomita ja mihin hänet haasteessa oli ilmoitettu poissa olevana

voitavan tuomita. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kyseisenlainen virhe kohdistuu tuomarin tehtävien ydinalueelle ja vaarantaa olennaisesti vastaajan oikeusturvaa. Rikosasian vastaajan tulee hänen mukaansa pääkäsittelyyn osallistumista harkitessaan voida luottaa siihen, ettei häntä poissaolevana tuomita ankarampaan rangaistukseen kuin millä uhalla hänet on asian istuntokäsittelyyn haastettu (OKV/1670/31/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Vähimmäisrangaistuksen alittaminen

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen kahdessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa, jossa oli alitettu rikoslain mukainen vähimmäisrangaistus.

Ensimmäisessä tapauksessa vastaaja oli tuomittu törkeästä petoksesta 60 päivän mittaiseen vankeusrangaistukseen, vaikka rikoslain mukaan törkeän petoksen vähimmäisrangaistus on neljä kuukautta vankeutta (OKV/746/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Toisessa tapauksessa vastaajalle oli tuomittu rikoslain vastaisesti 10 päivän mittainen vankeusrangaistus, vaikka lain mukaan määräaikaisen vankeusrangaistuksen vähimmäispituus on 14 päivää (OKV/751/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Aiemman ehdollisen vankeusrangaistuksen huomioiminen rangaistusta alentavana seikkana

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen käräjätuomarille, joka oli todennut rikostuomiossa vastaajalle aiemmin tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen riittäväksi seuraamukseksi vastaajan

syyksi luetusta uudesta rikoksesta. Tämä on lain mukaan mahdollista vain silloin, kun aikaisempi rangaistus on ehdoton vankeusrangaistus tai yhdistelmärankaistus.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan tapahtunut virhe oli omiaan heikentämään luottamusta lainkäytön asianmukaisuuteen. Asia tuli oikeuskanslerin tietoon hovioikeuden ilmoittamana (OKV/2777/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen). Ks. myös s. 126.

Rikosasian ratkaiseminen ilman päätösvaltaa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi huomautuksen käräjätuomarille, joka oli ratkaissut rikosasian ratkaisukokoonpanossa, joka ei ollut päätösvaltainen. Asia tuli oikeuskanslerin tietoon hovioikeuden ilmoittamana.

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan törkeästä rahanpesusta, jota koskevaa syytettä käräjäoikeus ei ollut yhden tuomarin kokoonpanossa ollut päätösvaltainen käsittelemään. Asian ratkaiseminen olisi edellyttänyt joko puheenjohtajan ja kahden lautamiehen tai kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanoa. Hovioikeus oli kerrotun vuoksi syyttäjän valituksesta palauttanut asian käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.

Tuomioistuimen kokoonpanon päätösvaltaisuus on ehdoton prosessinedellytys. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi asian ratkaisemisen virheellisessä kokoonpanossa olevan perustavaa laatua oleva menettelyvirhe, joka kohdistuu tuomiovallan käytön ydinalueelle. Vaikka virhe asiassa oli korjautunut, oli se ollut omiaan aiheuttamaan lisäkustannuksia ja vaivaa sekä pidentänyt asian tuomioistuinkäsittelyyn kulunutta aikaa (OKV/1669/31/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Valitusasiakirjojen toimittaminen käräjäoikeudesta hovioikeuteen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi huomautuksen käräjäsihteerille, joka oli laiminlyönyt toimittaa vangitun kantelun sisältäneet valitusasiakirjat hovioikeudelle laissa edellytetyin tavoin viipymättä. Asia tuli oikeuskanslerin tietoon hovioikeuden ilmoittamana.

Asiassa käräjäoikeudelle toimitettu valituskirjelmä oli saapunut hovioikeuteen vasta kolme kuukautta käräjäoikeuteen saapumisen jälkeen. Viivästys oli ollut huomattava etenkin, kun otettiin huomioon valitusasiakirjaan sisältynyt vastaajan vaatimus välittömästä vapaaksi päästämisestä. Käräjäoikeuden menettely oli vaarantanut vastaajan perustuslaissa turvatun oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä. Se oli myös omiaan vaarantamaan luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti käräjäsihteerin laiminlyöntiä hyvin vakavana ja vastaajan oikeusturvaa merkittävästi vaarantavana (OKV/1332/31/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Rikostuomion purkamisen saattaminen täytäntöönpanoviranomaisen tietoon

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi huomautuksen kolmelle hovioikeudenneuvokselle, jotka olivat laiminlyöneet velvollisuutensa huolehtia siitä, että Rikosseuraamuslaitos sai tiedon heidän antamastaan päätöksestä, jolla vankeusvangin rangaistus-tuomio oli osittain purettu ja asia palautettu käräjäoikeuteen rangaistuksen mittaamista varten. Asia tuli tietoon oikeuskanslerin virastoon saapuneella nimettömällä kirjoituksella.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kyse on ollut hyvin vakavasta laiminlyönnistä. Se, ettei ehdottoman vankeusrangaistuksen sisältävän tuomion purkamisesta välity tietoa täytäntöönpanoviranomaiselle, aiheuttaa vastaajalle vaaran aiheettomasta vapaudenmenetyksestä ja vaarantaa siten hyvin olennaisella tavalla vastaajan oikeusturvaa. Tapauksessa vastaaja ei ollut joutunut suorittamaan ylimääräistä vankeusrangaistusta hovioikeuden virheellisen menettelyn seurauksena (OKV/171/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan pituus

Käräjätuomarille annettiin huomautus tuomioissa olleiden virheiden vuoksi yhdessätoista rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa, jotka koskivat ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaikaa. Rikoslain mukaan koeaika on vähintään vuosi ja enintään kolme vuotta. Tapauksissa koeaika oli kuitenkin usein merkitty tuomiolauselmassa päättymään tuomion antopäivänä tai sitä ennen. Joissakin tapauksissa koeaika oli alittanut selvästi rikoslaissa säädetyn vähimmäiskeston. Vaikka virhe useimmissa tapauksissa oli luonteeltaan tekninen, oli sen seuraus kuitenkin vakava, koska ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika jäi virheen seurauksena usein tosiasiallisesti olemattomaksi tai kokonaan määäämättä. Kolmessa näistä tapauksista koeaika ylitti rikoslaissa säädetyn enimmäiskeston (OKV/588/30/2020 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen, Petri Rouhiainen tai Henna-Riikka Välinen).

Lisäksi yhdessä rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen

ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määräämisessä tapauksessa, jossa tuomion tuomiolauselmassa oli merkitty ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika päättymään alle vuosi tuomion antamispäivän jälkeen (OKV/634/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan korjaaminen tuomiossa kirjoitusvirheenä

Kolmessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa apulaisoikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen vastaisen varalle tuomiolauselmassa olleen virheen johdosta ja kiinnitti myös käräjätuomarin huomiota tuomion asianmukaista oikaisemista koskevaan menettelyyn (OKV/516/30/2020 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Lisäksi yhdessä rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen ehdollisten vankeusrangaistusten koeajan määräämisessä sekä saatettiin hänen tietoonsa laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa säädetyn tuomion asianmukaista oikaisemista koskeva menettely (OKV/585/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Väärän haastehakemuksen liittäminen haasteen yhteyteen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin ja käräjäsihteerin huomiota asiakirjojen huolelliseen käsittelyyn tapauksessa, jossa vastaanottajalle oli haasteen liitteenä lähetetty väärän asian haastehakemus.

Virheellinen menettely johtui siitä, että käräjäsihteeri oli erehdyksessä ottanut monitoimitulostimelta väärän haastehakemuksen ja liittänyt sen riita-asian haasteeseen. Kun käräjätuomari allekirjoitti haastetta, hän ei huomannut, että liitteenä oli väärä haastehakemus.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tuomioistuimissa käsiteltävät asiakirjat saattavat sisältää hyvinkin arkaluonteisia tietoja, joten asiakirjojen käsittelyssä tulee toimia huolellisesti kaikissa vaiheissa.

Tapauksessa oli kyse yksittäisessä asiassa tapahtuneesta virheestä, eikä erehdyksessä toimitettu haastehakemus pitänyt sisällään mitään sellaista tietoa, että se tulisi määrätä salassa pidettäväksi enää sen jälkeen, kun asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa (OKV/2034/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Asiakirjojen käännättäminen rikosasian haastetta annettaessa

Hovioikeus oli toimittanut oikeuskanslerinvirastoon alioikeuksien tarkastusta koskevan kertomuksen, jossa tuotiin esille käräjäoikeuden käytäntöjä rikosasioiden oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen käännättämisessä.

Yhtä käräjäoikeutta koskevassa tarkastuksessa oli ilmennyt, että ajan säästämiseksi tiedoksiannettavia asiakirjoja ei yleensä käännätetä vieraskielisille vastaajille rikosasian haastamisvaiheessa. Apulaisoikeuskansleri otti asian omana aloitteenaan tarkemmin arvioitavakseen.

Haastehakemuksella on olennainen merkitys rikosoikeudellisissa menettelyssä, ja vieraskielisellä vastaajalla on lähtökohtaisesti oikeus saada kirjallinen käännös haastehakemuksesta. Ainoastaan tietyissä tapauksissa vastaajalle voidaan lain mukaan käännättää haastehakemus suullisesti. Oikeudenkäyntiin valmistautuva vastaaja voi olla hyvin

epäedullisessa asemassa, mikäli haastehakemusta ei käännettä hänen ymmärtämälleen kielelle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiakirjojen käännättämistä koskeva lainsäädäntö ei lähtökohtaisesti näyttänyt olevan puutteellista. Näytti kuitenkin siltä, että kääntämiseen sisältyvää harkinnanvaraa ei aina käytetä lain sallimissa rajoissa ja vieraskielisten oikeusturva voi näissä tilanteissa olla uhattuna. Tuomioistuinten menettelytapojen tulisi olla lainmukaisia ja vastaajien oikeusturvan kannalta myös yhdenmukaisia niin yksittäisen käräjäoikeuden sisällä kuin käräjäoikeuksissa ylipäätään. Tähän voitaneen vaikuttaa esimerkiksi koulutuksella.

Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä näkemykset Tuomioistuinviraston tietoon ja pyysi ilmoittamaan 31.3.2022 mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin asia on antanut aihetta (OKV/407/70/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

Vanhentuneen lainsäädännön soveltaminen käräjäoikeudessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota tuomarilta edellytettävään huolellisuu-teen lain soveltamisessa, kun käräjätuomari oli sakkomääräyksestä tehtyä valitusta koskeneessa asiassa soveltanut kumottuja muutoksenhakuoikeutta koskevia säännöksiä. Virheen seurauksena käräjäoikeus oli jättänyt valituksen tutkimatta.

Apulaisoikeuskansleri totesi käräjätuomarin menettelyn vaarantaneen asiassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvan muutoksenhakuoikeuden toteutumista. Asia tuli oikeuskanslerin tietoon hovioikeuden ilmoittamana (OKV/88/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Käräjätuomarin menettely tuomitun vangitsemisessa

Käräjätuomari oli menettänyt virheellisesti määrätessään tuomitun pidettäväksi edelleen vangittuna, vaikka asiassa ei ollut esitetty vangitsemista koskevaa vaatimusta. Lain mukaan vangittuna pitäminen on mahdollista vain syyttäjän tai rangaistusta vaatineen asianomistajan vaatimuksesta.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä jo eläkkeelle jääneen käräjätuomarin virheellisestä menettelystä käräjäoikeuden tietoon. Asia tuli oikeuskanslerin tietoon hovioikeuden ilmoittamana (OKV/509/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juhon Lehtimäki).

Rikosuhrimaksun virheellinen määrä

Käräjätuomarin tai käräjäoikeuden ratkaisukoonpanon huomiota kiinnitettiin rikosuhrimaksun määrää koskevien säännösten noudattamiseen kahdeksassa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa, jossa vastaajalle oli virheellisesti määrätty 80 euron rikosuhrimaksu, vaikka sen olisi tullut olla 40 euroa tai virheellisesti määrätty rikosuhrimaksu oli ollut 40 euroa, vaikka sen olisi tullut olla 80 euroa.

Lain mukaan rikosuhrimaksu on suuruudeltaan 40 euroa, jos rangaistus tuomitaan yhdestä tai useammasta rikoksesta, joista vähintään yhdestä säädetty ankarin rangaistus on vankeutta enintään kuusi kuukautta. Rikosuhrimaksu on 80 euroa, jos ankarin rangaistus vastaavasti on vankeutta enemmän kuin kuusi kuukautta (OKV/598/30/2020 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen, Markus Löfman, Petri Rouhiainen tai Henna-Riikka Välinen).

Aiheeton rikosuhrimaksun määrääminen

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin neljässä rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamisessa. Asioissa oli määrätty rikosuhrimaksu, vaikka kaikki syyksi luetut rikokset oli tehty ennen rikosuhrimaksusta annetun lain voimaantuloa (OKV/618/30/2020 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen tai Henna-Riikka Välinen).

Rikosuhrimaksun määräämättä jättäminen

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamisessa kahdeksassa tapauksessa, joissa vastaajalle ei ollut määrätty rikosuhrimaksua, vaikka vastaaja oli tuomittu rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus oli vankeutta ja joka oli tehty tai joka oli päättynyt rikosuhrimaksusta annetun lain voimaantulon jälkeen. Näistä tapauksista seitsemän tuli ilmi rangaistustuomioiden tarkastamisessa ja yksi hovioikeuden ilmoittamana (OKV/596/30/2020 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Leo Lahtinen, Petri Martikainen, Petri Rouhiainen tai Henna-Riikka Välinen).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti myös käräjätuomarin huomiota rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamiseen kahdessa tapauksessa, jossa käräjäoikeus ei ollut määrännyt vastaajille rikosuhrimaksuja, vaikka se oli tuominut heidät rangaistukseen rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus oli vankeutta. Tapauksissa vastaajat oltiin jo määrätty suorittamaan rikosuhrimaksut toisessa rikosasiassa, jossa käsitelty syyte-

kohdat olivat olleet alun perin samalla haastehakemuksella kysymyksessä olevan rikosasian syytekohtien kanssa. Käräjätuomari katsoi, ettei asiassa ollut aiemman tuomion vuoksi lainmukaisia perusteita uusien rikosuhrimaksujen määräämiselle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli eri rikosten liitännäisyyttä koskevat seikat saattaisivat estää rikosuhrimaksun määräämisen silloinkin, kun laissa säädetty edellytykset sen määräämiselle täyttyvät, edellyttäisi maksun määräämistä koskevan kysymyksen ratkaiseminen harkintavallan käyttöä. Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut luoda kattava ja yksinkertainen järjestelmä, jossa rikosuhrimaksu määrätään aina, kun laissa säädetty edellytykset täyttyvät. Rikosuhrimaksut olisi siten tullut määrätä myös jälkimmäisessä tuomiossa (OKV/752/30/2020 ja OKV/754/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

Kirjoitus- ja muut virheet tuomiossa tai tuomiolauselmassa

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin kuudessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tulleessa tapauksessa huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa ja tarkastamisessa, tuomiolauselman tehtävien merkintöjen kirjaamisessa ja tuomiolauselmaa laadittaessa.

Ensimmäisessä tapauksessa ajokielto oli tuomiolauselmassa määrätty päättymään ennen vastaajan syyksi luetun törkeän rattijuopumuksen tekopäivää (OKV/741/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Toisessa tapauksessa tuomiolauselman oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty virheellinen rikosnimike (OKV/747/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Kolmannessa tapauksessa vastaajalle tuomitus- ja oheissakkorangaistuksessa yksittäisen päiväsakon rahamäärä ja oheissakon kokonaisrahamäärä oli merkitty tuomiolauselmalle oikein, mutta päiväsakojen lukumäärä oli merkitty liian suureksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kyseessä oli lain tarkoittama selvä kirjoitusvirhe, joka oli korjattu. Virheen ilmeisyys huomioon ottaen tilaisuuden varaaminen asianosaisten kuulemiseksi ei ollut näin ollen myöskään ollut tarpeen (OKV/1625/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Neljännessä tapauksessa tuomiolauselman oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty virheellisesti, että vastaaja oli tuomittu kolmesta nuorena henkilönä tehdystä rikoksesta, vaikka vastaaja oli ollut täysi-ikäinen rikoksentekohetkellä. Myös rangaistusasteikon lieventämisestä koskeva rikoslain säännös oli virheellisesti merkitty tuomiolauselman (OKV/1684/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Viidennessä tapauksessa apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoksen tekoajan kirjaamisessa tuomioon (OKV/606/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Kuudennessa tapauksessa käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman tehtävien merkintöjen kirjaamisessa, kun vastaajalle tuomitun oheissakon kokonaismäärä oli merkitty tuomiolauselmassa virheellisen suuruiseksi (OKV/633/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Käräjäoikeus kohtuullisti tuomiota virheellisesti

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin aikaisemmin tuomitun vankeusrangaistuksen huomioon ottamista koskevan sääntelyn noudattamiseen kahdessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tulleessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomittua vankeusrangaistusta oli kohtuullistettu ottamalla huomioon tuomio, joka oli annettu ennen vastaajalle asiassa syyksi luettujen rikosten tekemistä (OKV/655/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen ja OKV/755/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen)

Huolimattomuus tuomion laatimisessa ym.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tulleessa tapauksessa käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion laatimisessa ja syyteoikeuden vanhentumista koskevan sääntelyn soveltamisessa tapauksessa, jossa käräjäoikeus oli asiassa arvioinut syyttäjän törkeänä petoksena syyttämää syytekohtaa seitsemänätoista erillisenä petoksena. Käräjätuomari oli selvityksensä mukaan tehnyt asiassa päätöstietoja tuomioistuimen käyttämään tietojärjestelmään syöttäessään virhekirjauksen, minkä seurauksena yksi käräjäoikeuden hylätyksi tarkoittama syytekohta oli kirjautunut järjestelmään syyksi luetuksi ja vastaavasti syyksi luetuksi tarkoitettu syytekohta hylätyksi. Kerrotun seurauksena tuomiolauselmat ja tuomion perustelut olivat muodostuneet keskenään ristiriitaisiksi. Tuomion perusteluista ilmeni lisäksi, ettei käräjätuomari ollut kiinnittänyt huomiota mainituihin tavoin hylätyksi tarkoittamansa rikoksen syyteoikeuden vanhentumiseen (OKV/1157/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeus-

kanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen).

Käräjäoikeuden ratkaisun viivästyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota kansliatuomion antamista koskevan oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 8 §:n 2 momentin noudattamiseen.

Asiassa esitetystä selvityksestä ilmeni, että asian ratkaisu ei ollut annettavissa ennen kantelijan avustajan ilmoitusta. Avustajan ilmoituksen jälkeen asiassa oli ollut kyse enää pääasian sillensä jäämisestä ja avustajien palkkiosta. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan kyseessä ei ollut laaja tai vaikea asia. Viraston sisäiset työjärjestelyihin liittyvät seikat, kuten muiden juttujen aikataulutukset ja henkilöstön vuosilomat, tulisi pyrkiä juttujen hallinnoinnissa etukäteisesti huomioimaan siten, että työjärjestelyt mahdollistavat oikeudenkäymiskaaren määräaikojen noudattamisen.

Apulaisoikeuskansleri ei voinut yhtyä asian puheenjohtajana toimineen käräjätuomarin näkemykseen siitä, että asia olisi edellyttänyt erityistä syytä päätöksen antamiselle kiireellisesti sekä kumosi selvityksestä ja lausunnosta välittyvän käsityksen siitä, että asianosaisen tulisi erityisesti kiirehtiä käräjäoikeutta saadakseen asiansa laissa säädettyssä ajassa käsitellyksi.

Asiaa oli käsitelty pääkäsitelyssä, jonka jälkeen tuomio olisi tullut antaa 14 päivän kuluessa. Koska tuomiota ei ollut voitu antaa seuraamusselvityksen laatimisesta johtuen sanotussa määräajassa, se olisi tullut antaa esteen poistuttua niin pian kuin mahdollista. Asianosaisilla on oikeus luottaa siihen, että tuomion antamisessa noudatetaan, mitä siitä laissa on säädetty. Avustajan ilmoituksen jälkeen ratkaisun antaminen oli kestänyt hieman alle neljä kuukautta, mitä ei voida pitää kohtuullisena aikana siitäkään huolimatta, että ratkaisun viivästyminen oli

johtunut ainakin jossakin määrin ymmärrettävistä syistä eikä kantelijan oikeusturva ollut vaarantunut viivästyksen vuoksi (OKV/1092/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Pakkokeinoasioiden julkisuus

Apulaisoikeuskansleri esitti käsityksensä oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (YTJulkL) soveltamisesta pakkokeinoasiassa.

Kantelun mukaan käräjäoikeus oli soveltanut lakia väärin ja salassa pidettäviä tietoja oli luovutettu tiedon pyytäjälle. Myöhemmin näitä tietoja oli julkaistu myös tiedotusvälineissä. Kantelun mukaan tästä oli aiheutunut haittaa esitutkinnalle.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että oikeudenkäyntiasiakirjojen ja tuomioistuimen ratkaisujen julkisuudesta päättäminen on riippumattomalle tuomioistuimelle kuuluvaa tuomioalan käyttöä. Laillisuusvalvoja voi puuttua siihen vain, jos tuomioistuin on selkeästi ylittänyt lainmukaisen harkintavaltansa tai menetellyt ilmeisen lainvastaisesti.

Kantelun tarkoittamassa asiassa käräjäoikeus oli soveltanut erityisesti YTJulkL:n 16 §:n 3 momenttia antamalla sille kyseisessä tapauksessa tulkintasisällön. Apulaisoikeuskanslerin mukaan toimenpide kuului tuomarin harkintavaltaan eikä tuomari ollut sitä ylittänyt. Käräjäoikeus ei menetellyt asiassa lainvastaisesti arvioidessaan kantelussa tarkoitettujen oikeudenkäyntiasiakirjojen olevan julkisia.

Käräjäoikeus antoi vangitsemisasioiden käsitelystä YTJulkL:n 10 §:n määräyksen asiakirjojen salassapidosta. Tilanteen muututtua käräjäoikeus harkitsi myöhemmin, että asiakirjat ovat julkisia. Kun tuomioistuin katsoo asiakirjojen olevan julkisia, niiden julkisuudesta ei lähtökohtaisesti tehdä enää erikseen ratkaisua. Käräjäoikeus oli antanut julki-

seksi katsomansa asiakirjat niitä pyytäneelle. Asiasta ei annettu muutoksenhakukelpoista ratkaisua.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asiassa ei menetely lainvastaisesti. Käräjäoikeus ei olisi enää voinut tehdä YTJulkL:n 28 §:n mukaista päätöstä oikeudenkäyntiasiakirjojen salaamisesta. Mikäli asiakirjojen julkisuudesta olisi ollut tarpeen saada uusi ratkaisu, sovellettavaksi olisi tullut YTJulkL:n 32 §:n mukainen uudelleenkäsitely. Kyseinen pykälä ei kuitenkaan sisällä YTJulkL:n 28 §:n 3 momentin kaltaista säännöstä siitä, että oikeudenkäyntiasiakirjaa koskevaan pyyntöön olisi kuultavan vaatimuksesta tehtävä kirjallinen ratkaisu. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö tuomioistuin näin voisi toimia. Nyt kyseessä olevassa asiassa ei tällaista vaatimusta kuitenkaan ollut esitetty. Koska asiassa kuultavana oli ollut poliisi, voidaan kuultavalta edellyttää suurempaa velvollisuutta omaloitteisesti huolehtia haluamansa salassapitomääräyksen pyytämisestä (OKV/617/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Virheellisen tiedon antaminen sukunimen valintamahdollisuudesta avioliittoon vihkimisen yhteydessä

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käräjänotaarin tietoon käsityksensä, että tämä oli antanut kantelijalle virheellisen tiedon sukunimen valintamahdollisuudesta avioliittoon vihkimisen yhteydessä sekä täyttänyt virheellisesti vihkimisilmoituksen sisältävää lomaketta.

Kantelija ja hänen tuleva puolisonsa olivat pyytäessään avioliiton esteiden tutkintaa ilmoittaneet säilyttävänsä vihkimisen jälkeen omat sukunimensä. Kantelija oli kuitenkin ennen vihkimistä tiedustellut parin vihkineeltä käräjänotaarilta, oliko hänen vielä mahdollista muuttaa sukunimeään. Nimilainsäädäntöön perehtymätön käräjänotaari

oli ilmoittanut tämän olevan mahdollista, jolloin kantelija oli ilmoittanut ottavansa puolisonsa sukunimen.

Lain mukaan avioliiton esteiden tutkinnan yhteydessä tehty nimivalinta on sitova sillä poikkeuksella, että ilmoittamalla asiasta vihkipäälle saa kumpikin puoliso vihittäessä kuitenkin säilyttää oman sukunimensä. Käräjänotaarin vastaus kantelijan tiedustelemaan nimivalintamahdollisuuteen oli siten virheellinen.

Käräjänotaari oli lisäksi kerrotun jälkeen menettelyt virheellisesti täyttäessään lomaketta, jolla tieto avioliiton esteiden tutkinnan yhteydessä tehdystä nimivalinnasta ja vihkimisen yhteydessä ilmoitetusta oman sukunimen säilyttämisestä välittyy Digi- ja väestötietovirastolle. Hän oli muun ohella muuttanut kantelijan ilmoituksen tämän sukunimivalinnasta samalla lomakkeella olleeseen avioliiton esteiden tutkintaa koskevaan osaan.

Käräjänotaarin menettelyä arvioidessaan apulaisoikeuskanslerin sijainen otti huomioon muun muassa sen, että kyseessä oli tuomioistuinharjoitteluaan suorittaneen käräjänotaarin ensimmäinen avioliittoon vihkiminen. Vihkimisen järjestäminen viikonloppuna muualla kuin käräjäoikeuden tiloissa oli lisäksi saadun selvityksen mukaan rajoittanut käräjänotaarin mahdollisuuksia selvittää sukunimen määräytymistä koskevan sääntelyn sisältöä ennen hänelle yllättäen esiin tulleeseen kysymykseen vastaamista (OKV/337/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juha Sihto).

Korkeimman oikeuden menettely toimituskirjan laatimisessa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi korkeimman oikeuden tietoon käsityksensä sen virheellisestä menettelystä toimituskirjan laatimisessa.

Korkein oikeus oli antanut päätöksen valituslupahakemusta koskevassa asiassa. Korkein oikeus

oli lähettänyt hakijalle (kantelijalle) asianosaisille annettavan ratkaisun kappaleen eli toimituskirjan. Toimituskirja ei ollut sisältänyt asian ratkaiseen oikeusneuvoksen nimeä, vaikka se olisi korkeimman oikeuden työjärjestyksen mukaan tullut toimituskirjaan merkitä.

Asian korkeimmassa oikeudessa arkistoitu ratkaisiasiakirja eli taltio oli sisältänyt tiedon asian ratkaisijasta. Toimituskirjan laatimisessa kantelijalle oli kuitenkin tapahtunut virhe, kun siihen ei ollut sisällytetty ratkaisijatietoa, mitä asiakirjan allekirjoittanut asian esittelijä ei ollut havainnut (OKV/815/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Valitusasian käsittelyn viipyminen hallinto-oikeudessa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi hallinto-oikeuden tietoon käsityksensä, että kantelijoiden valitusasian lähes kahden vuoden käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä ottaen huomioon perustuslaissa turvatun oikeuden saada asiansa käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä. Hänen arvionsa mukaan asiaa ei ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä.

Hallinto-oikeuden selvityksen mukaan asia oli pyritty käsittelemään hallinto-oikeudessa niin joutuisasti kuin se oli tuolloisessa työtilanteessa mahdollista. Asian esittelijää oli jouduttu työmäärien tasaamisesta ja muista osaston työn järjestämiseen liittyneistä syistä vaihtamaan. Asia oli joutunut odottamaan ratkaisuvuoroaan ennen sitä vireille tulleiden sekä kiireellisinä käsiteltävien asioiden jälkeen. Asiaa käsitelleellä osastolla oli selvityksen mukaan ollut käsiteltävänä myös suuritöisiä asiakokonaisuuksia, mikä osaltaan oli vaikuttanut kysymyksessä olevan asian käsittelyaikaan.

Asiassa ei ollut selvityksen mukaan tehty asianhallintajärjestelmään merkittyä käsittelytoimia kesäkuun 2018 jälkeen ennen kuin asia oli

ratkaistu tammikuussa 2020. Saadusta selvityksestä ei ilmennyt, että asia olisi ollut poikkeuksellisen suuritoinen. Asian käsittelyaika oli ollut selvästi pidempi kuin muiden samaan asiaryhmään kuuluvien asioiden käsittelyaika. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat olisi pyrittävä mahdollisuuksien mukaan käsittelemään yhtä nopeasti ja etteivät tuomioistuimen organisaatioon tai resursseihin liittyvät seikat lähtökohtaisesti ole hyväksyttäviä perusteita asioiden käsittelyn viipymiselle (OKV/2339/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Asiakirjapyyntöä käsittelevä hallinto-oikeudessa

Kantelija oli valittanut hallinto-oikeuteen kaupungin antamista päätöksistä. Hallinto-oikeus oli lähettänyt kaupungin antamien lausuntojen johdosta kantelijalle vastaselityspyyntö, joiden liitteinä oli ollut lausuntoja ja selvityksiä. Kantelun mukaan näissä lausunnoissa ja selvityksissä ei aina ollut ollut liiteluetteloita, eikä kantelijalla ollut varmuutta siitä, oliko kaupunki toimittanut hallinto-oikeudelle myös asiakirjoja, joista kantelijalla ei ollut tietoa.

Kantelija oli lähettänyt hallinto-oikeuteen kaksi tietopyyntöä, joissa hän oli pyytänyt lähettämään ne asiakirjat, joita hänelle ei ollut lähetetty vastaselityspyyntöjen liitteinä. Hän oli saanut tietopyyntöihin vastaukset, joiden mukaan hänellä oli mahdollisuus tulla tutustumaan kaikkeen aineistoon hallinto-oikeuden tiloihin. Hänelle ei ollut lähetetty asiakirjoja, eikä hänellä ollut tietoa siitä, oliko olemassa asiakirjoja, joista hän ei ollut tietoinen. Selvityksessään hallinto-oikeus toisaalta totesi olleen kyse tilanteesta, jossa kantelija oli pyytänyt itselleen asiakirjoja, joita hallinto-oikeudessa ei ollut, mutta toisaalta ilmoitti asiakirjoihin sisältyneen lausunnon liitteitä, joita kantelijalle ei ollut toimitettu vastaselityspyyntö-

nön mukana, mutta joihin hänelle oli varattu tilaisuus tulla hallinto-oikeuteen tutustumaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viranomaisella on harkintavaltaa sen arvioimisessa, milloin asiakirjojen antaminen pyydettyllä tavalla aiheuttaa julkisuuslaissa tarkoitettua kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Hallinto-oikeus ei selvityksessään kuitenkaan esittänyt julkisuuslaissa tarkoitettuja hyväksyttäviä syitä sille, miksi pyydettyjä asiakirjoja ei olisi voitu antaa kantelijalle kantelijan pyytämällä tavalla. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi hallinto-oikeuden tietoon näkemyksensä siitä, että julkisuuslain perusoikeusmyönteistä ja lain tarkoitusta korostavaa tulkintaa olisi vastannut se, että hallinto-oikeus olisi toimittanut kantelijalle hänen pyytämänsä asiakirjat postitse tai sähköpostitse, tai mikäli kantelijan pyytämiä asiakirjoja ei ollut hallinto-oikeudessa, ilmoittanut sen selkeästi kantelijalle (OKV/184/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Koronaviruspandemian vaikutus asian käsittelyaikaan käräjäoikeudessa

Apulaisoikeuskansleri ei ryhtynyt toimenpiteisiin kanteluasiassa, jossa kantelija arvosteli oikeudenkäynnin kestoa käräjäoikeudessa.

Käräjäoikeuden antamassa lausunnossa tuotiin esiin se, että koronaviruspandemia oli vaikuttanut käräjäoikeuden toimintaan merkittävästi. Käräjäoikeudessa oli 15.3.2020 alkaen priorisoitu asioiden käsittelyä siten, että siellä oli keskitytty ensisijaisesti kiireellisten ja laissa säädettyssä määräajassa käsiteltävien asioiden käsittelyyn. Kiireettömissä asioissa, kuten kantelijankin tapauksessa, ei lähtökohtaisesti toimitettu pääkäsittelyä ja suullisia valmisteluistuntoja aikavälillä 16.3.–31.5.2020. Käräjäoikeuden toimintoja oli palautettu 1.6.2020 lukien. Käräjäoikeudelta jäi käsittelemättä 16.3.–31.5.2020 noin 700 rikosasiaa.

Kantelijan asian käsittely kesti käräjäoikeudessa noin vuoden ja kahdeksan kuukautta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tavanomaisessa tilanteessa aikaa voidaan pitää liian pitkänä. Kohtuullista käsittelyaikaa arvioitaessa oli kuitenkin otettava huomioon jokaisen asian yksilölliset seikat. Kantelijan asiassa ei ollut kyse tavanomaisesta rikosasiasta. Asiassa oli tehty yksi käsittelyratkaisu, ja syytettä oli jouduttu täydentämään kaksi kertaa. Ot-

taen huomioon edellä mainitut asian laatuun ja laajuuteen vaikuttavat seikat sekä koronaviruspandemian vaikutukset käräjäoikeuden toimintaan, apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asian käsittelyaika käräjäoikeudessa ollut ylittänyt oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettuja vaatimuksia (OKV/928/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

SYTTÄJÄLAITOS

Oikeuskanslerin tuomioistuimiin ja syyttäjiin kohdistamalla laillisuusvalvonnalla on useita yhtymäkohtia. Varsin tavanomaista on, että samassa kantelussa arvostellaan sekä tuomioistuimen että syyttäjän menettelyä. Lisäksi kanteluasioiden ohella syyttäjän menettelyn asianmukaisuutta selvitetään usein oma-aloitteisesti rangaistustuomioita tarkastettaessa vireille saatetuissa asioissa sekä tuomarien tekemiksi epäiltyjä virkarikoksia koskeissa asioissa. Tyypillisesti näin menetellään esimerkiksi tapauksissa, joissa tuomari on tuominnut vastaajan syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta, samoin kuin tilanteissa, joissa tuomari on tuominnut vastaajan muuhun tai ankarampaan rangaistukseen kuin mitä laissa on säädetty.

Syyttäjän menettelystä tehtyjä kanteluja tuli kertomusvuonna vireille 85 ja ratkaistiin 108.

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

nansyyttäjä voi kyseisissä asioissa paitsi arvioida syyttäjän menettelyn lainmukaisuuden myös tarvittaessa suorittaa uuden harkinnan alaisensa syyttäjän ratkaisemassa asiassa. Kertomusvuonna valtakunnansyyttäjän käsiteltäväksi siirrettiin ainoastaan yksi kantelu, joka koski aluesyyttäjän päätöstä olla aloittamatta esitutkintaa poliisimiesten tekemäksi epäillyistä rikoksista.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain mukaan syyttäjänä valtakunnansyyttäjän, apulaisvaltakunnansyyttäjän, valtiosyyttäjän, johtavan aluesyyttäjän, erikoissyyttäjän, aluesyyttäjän ja apulaissyyttäjän menettelyä koskevassa virkarikossasiassa 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 dnro OKV/23/50/2019).

Poliisin ilmoitusten mainitunlaisesta ohjaamisesta oikeuskanslerille on sovittu eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa. Tarvittaessa oikeuskansleri ja oikeusasiamies sopivat yksittäistapauksessa keskenään siitä, kumman käsiteltäväksi poliisiin ilmoitettava 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, antaako syyttäjän menettely kuitenkin aiheutta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Poliisi ilmoitti oikeuskanslerille kertomusvuonna 12 tutkittavakseen tulleesta syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskeneesta asiasta. Lisäksi apulaisvaltakunnansyyttäjän ilmoittamana tuli käsiteltäväksi yksi virkarikosasia ja hovioikeudelta asianomistajien syyttäjien menettelystä vireille panemaa virkarikosasiaa koskenut lausumapyyntö. Kertomusvuonna ratkaistut syyttäjien virkarikosasiat eivät antaneet aiheutta seuraamuksiin lukuun ottamatta jäljempänä selostettavaa apulaisvaltakunnansyyttäjän edellisenä vuonna oikeuskanslerin käsiteltäväksi siirtämää asiaa dnro OKV/515/40/2020.

Ratkaisuja

Syyttäjän menettely syyteoikeudeltaan vanhentuneessa rikosasiassa

Apulaisoikeuskansleri antoi aluesyyttäjälle huomautuksen asiassa, jossa syyttäjä oli nostanut syytteen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta. Asia tuli oikeuskanslerin tietoon syyteoikeuden vanhentumisen omasta aloitteestaan muutoksenhaun yhteydessä tutkittavaksi ottaneen hovioikeuden ilmoituksella.

Syyttäjä ei ollut huomannut syyteoikeuden vanhentumista vaan oli nostanut rikoksesta syytteen sekä ajanut sitä käräjäoikeudessa ja vielä myös hovioikeudessa. Syyttäjän huolimattomuus oli apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan vaarantanut rikosasian vastaajan oikeusturvaa ja lisännyt tarpeettomasti asiaa käsitelleiden tuomioistuinten työmäärää (OKV/97/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeus-

kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen). Ks. myös s. 111 ja 158.

Syyteneuvottelumenettelyn edellytykset ja syyteoikeuden vanhentuminen

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen aluesyyttäjälle, joka oli ryhtynyt syyteneuvotteluihin, vaikka pääkäsittely oli asiassa jo aloitettu eivätkä syyteneuvottelun soveltamisalaa koskevat edellytykset täyttyneet asian laadun vuoksi. Lisäksi aluesyyttäjä oli asiassa sopinut rikostunnusmerkistön valinnasta, vaikka siitä ei syyteneuvottelussa ole mahdollista sopia, ja laatinut tuomioesityksen tiedustelematta rangaistusta vaatineen asianomistajan suostumusta menettelyyn. Tuomioesityksessä syyttäjä oli vaatinut vastaajille rangaistusta syyteoikeudeltaan vanhentuneista rikoksista. Käräjäoikeus oli antanut asiassa virheellisesti tuomioesityksen mukaiset tuomiot.

Apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan aluesyyttäjän virheitä oli pidettävä luonteeltaan vakavina. Tapauksessa virheellinen menettely oli lopulta päätyntä vastaajien eduksi, sillä sakkorangaistuksiin johtaneiden virheellisten tuomioiden purkaminen olisi voinut johtaa asian alkuperäisten syytteiden käsittelyn jatkumiseen ja vastaajille tuomittujen sakkorangaistuksien sijaan huomattavasti ankarampiin vankeusrangaistuksiin (OKV/501/31/2020 ja OKV/515/40/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki). Ks. myös s. 112.

Aluesyyttäjien menettely syyteoikeudeltaan vanhentuneissa asioissa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi syyttäjän menettelyä kahdessa rangaistustuomioiden tarkastustoiminnassa ilmi tulleessa tapauksessa, jossa

käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan rangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta. Asioissa aluesyyttäjät eivät olleet vakiintuneen syyttäjäkäytännön mukaisesti viestineet haastehakemuksen toimittamisen yhteydessä käräjäoikeudelle syyteoikeuden vanhenemisvaarasta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi heidän tietoonsa käsityksensä, että syyttäjän olisi rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen varmistamiseksi pyrittävä omilla toimenpiteillään edesauttamaan sitä, että haaste annetaan syyteoikeuden vanhentumisen katkaisevalta tavalla vastaajalle tiedoksi ennen syyteoikeuden vanhentumista.

Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti toisessa mainituista asioista aluesyyttäjän huomiota syyteoikeuden vanhenemisen huomioon ottamiseen syyteharkinnan joutuisuudessa ja työtehtävien priorisoinnissa. Syyttäjä ei ollut apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan suorittanut syyteharkintaa uhkaamassa ollut syyteoikeuden vanheneminen huomioon ottaen riittävällä joutuisuudella. (OKV/709/30/2020 ja OKV/714/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Leo Lahtinen). Ks. myös s. 112.

Syyttämättäjäättämisspätöksen perusteleminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluesyyttäjän huomiota syyttämättäjäättämisspätöksen asianmukaiseen perusteleamiseen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan syyttäjä ei ollut toiminut lain ja ohjeistuksen mukaisesti jättäessään perustelematta, miksi syyttäjän ratkaistavana olleessa rikosasiassa ihmiskaupan tunnusmerkistö ei ollut syytteen nostamista edellyttävällä todennäköisyydellä täyttynyt tai soveltunut. Arviointi sisältyi apulaisoikeuskanslerin omana aloitteena tutkittavakseen ottamaan ihmiskaupparikosten tutkintaa koskeneeseen kokonaisuuteen, jossa hän muun ohella selvitti, oliko asiassa hankittuun aineistoon sisältyneiden asioiden syyteharkin-

noissa tunnistettu ihmiskaupparikoksen ja sen lähirikosten tunnusmerkistöt. (OKV/1233/70/2021 ja OKV/1956/90/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo). Ks. myös s. 22 ja 154.

Aiemman ehdollisen vankeusrangaistuksen huomioiminen rangaistusta alentavana seikkana

Käräjäoikeus oli tuomiossaan todennut vastaajalle aiemmin tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen riittäväksi seuraamukseksi vastaajan syyksi luetusta uudesta rikoksesta. Asiassa syyttäjänä toiminut aluesyyttäjä oli hakenut käräjäoikeuden lainvastaiseen seuraamusratkaisuun muutosta vasta tekemällä vastavalituksen asian vastaajan valitettua tuomiosta. Vastavalitus raukesi, kun hovioikeus ei myöntänyt asiassa jatkokäsittelylupaa, ja vastaaja välttyi rangaistukselta.

Apulaisoikeuskansleri saattoi aluesyyttäjän tietoon näkemyksensä, että syyttäjälle säädetty velvollisuus huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta olisi asiassa edellyttänyt muutoksenhaun tarpeellisuuden arvioimista heti käräjäoikeuden ratkaisun tultua syyttäjän tietoon (OKV/2777/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen). Ks. myös s. 113.

Ansovertailu virkanimitysmuistiossa

Apulaisoikeuskansleri saattoi johtavan aluesyyttäjän tietoon päätöksessään esittämänsä näkökohdat hakijoiden ansioiden vertailusta virkanimitysmuistiossa. Kantelussa arvosteltiin nimitysmuistiot, jonka johtava aluesyyttäjä oli laatinut erikoissyyttäjän määräaikaisen virkasuhteen täyttämistä koskeneessa asiassa. Ansovertailussa korostettiin muun ohella tiettyä nimitettäväksi ehdotetun hakijan kokemusta. Tällaisesta vastaavasta kokemuksesta,

jota myös nimitysmuistiossa toiseksi kärkihakijaksi arvioidulla kantelijalla selvityksen mukaan oli, ei ansiovertailussa sen sijaan ollut minkäänlaista mainintaa. Ansiovertailuosio oli apulaisoikeuskanslerin mukaan muutoinkin varsin suppea yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tehtävältä hakijoiden ansioiden vertailultaan. Nimitysmuistion ansiovertailu oli siten puutteellinen.

Apulaisoikeuskansleri toi esille, että nimitysmuistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun ja että hakijoiden saman tyyppiset ansiot tulisi selostaa samassa laajuudessa, jotta vertailu olisi muistion perusteella mahdollista (OKV/977/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Valtionsyyttäjän menettely viesteihin vastaamisessa

Oikeuskanslerin arvion mukaan kantelijan syyttäjille osoittamien sähköpostitiedusteluiden voitiin perustellusti katsoa tosiasiallisesti sisältäneen pääosin syyttäjien syyteharkintaratkaisuun kohdistuvaa arvostelua. Kantelija ei ollut asianosainen rikosasiassa, joita tiedustelut koskivat. Yhteen valtionsyyttäjälle osoitettuun kantelijan kaksi kysymystä sisältäneeseen viestiin ei ollut vastattu.

Käsillä olleessa asiassa valtionsyyttäjä oli voinut, kantelijan kanssa käyty viestintä kokonaisuutena huomioon ottaen, tulkita vastaamatta jääneen viestin virkavelvollisuuksiensa puitteissa sellaiseksi itseensä kohdistuvaksi arvosteluksi, johon hänen itsensä ei tarvinnut vastata. Hyvän hallinnon ja kansalaisten tiedonsaantioikeuden kannalta perusteltu menettely olisi kuitenkin ollut kääntää tiedustelu arvioitavaksi valtionsyyttäjän toimintaa koskevana kanteluna tai arvosteluna. Oleellista on, että asiakas

ei jää epätietoiseksi siitä, onko hänen viestinsä saapunut ja aiotaanko siihen vastata.

Oikeuskansleri totesi, että virkamiehellä ei ole neuvontavelvollisuuden ja palveluperiaatteen perusteella lähtökohtaisesti velvollisuutta antaa lisätietoja siten, että se tarkoittaisi myötävaikutusta virkamieheen itseensä kohdistuvan rikosepäilyn selvittämiseen. Asialliset tiedustelut eivät kuitenkaan saisi viranomaisessa jäädä tällaisessakaan tapauksessa vastaamatta vaan tällaiset tiedustelut olisi hyvän hallinnon mukaista siirtää viranomaisen yleisen neuvonnan tehtäväksi ja toisten virkamiesten hoidettavaksi. Oikeuskansleri saattoi mainitun näkemyksensä Syyttäjälaitoksen tietoon (OKV/2446/10/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Valtakunnansyyttäjän menettely syytelupa-asiassa ja hänen siihen liittyvät kannanotonsa

Valtakunnansyyttäjän menettelystä hänen pyytäänsään eduskunnalta lupaa syytteen nostamiseksi kansanedustajaa vastaan sekä hänen asiassa antamansa haastattelulausunnon sisällöstä tehdyt kantelut eivät antaneet aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Oikeuskansleri totesi, että oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja rikosvastuun tasapuolista toteuttamista virkatehtävänään hoitavalta syyttäjältä edellytetään eduskuntaan kohdistuvasa kritiikissä korostettua asiallisuutta. Sitä edellyttää paitsi jo eduskunnan valtiosääntöinen asema demokratiaa toteuttavana valtiuelimenä, perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaisen syyttämislupamenettelyn piiriin kuuluvissa asioissa myös se, että lupamenettely on tarkoitettu suojaamaan demokratiaa ja siihen kuuluvaa parlamentaarista keskustelua, jotka ovat keskeisiä demokraattisen oikeusvaltion elementtejä. Kerrottu ei oikeuskanslerin mukaan tarkoita, etteivätkö syyttäjälaitoksen edustajat voisi oikeudellisilla ja asiallisilla sekä ob-

jektiiivisesti esitetyillä kriteereillä arvostella eduskunnan menettelyitä ja päätöksentekoa. Arvostelussa korostetun hillitty asiallisuus ja näkemysten huolellinen perusteleminen ovat kuitenkin syyttäjille syyttäjän laissa ja erityisesti valtakunnansyyttäjälle perustuslaissa osoitettu rooli huomioon ottaen perusteltuja.

Oikeuskanslerin arvion mukaan valtakunnansyyttäjän haastattelussa käyttämiä sanavalintoja voitiin pitää osaksi kyseenalaisina. Hän ei kuitenkaan katsonut niiden loukkaavan syyttömyysolettamaa lain ja siihen perustuvien virkavelvollisuuksien vas-

taisella tavalla. Oikeuskansleri otti asiaa ratkaistessaan huomioon, että valtakunnansyyttäjä oli asiasta haastattelua antaessaan tehnyt jo syyteharkintaratkaisun ja korostanut haastattelussa, että tuomioistuin tekee lopullisen ratkaisun syyllisyydestä. Vaikka valtakunnansyyttäjä olisi voinut jälkikäteen arvioiden asettaa sanansa viestinnällisesti paremminkin, ei hänen esittämissään näkemyksissä ollut mitään valtakunnansyyttäjän virkaan kuuluvien virkavelvollisuuksien vastaista (OKV/1273/10/2020 ym.; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

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. Vuoden 2013 alusta voimaan tulleiden säännösten mukaan asianosaisen on kuitenkin käytettävä oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa.

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

Asianajajat ovat asianajajaluetteloon merkittyjä julkisoikeudellisen yleisen asianajajayhdistyksen (Suomen Asianajajaliiton) jäseniä. Asianajajaksi voidaan hyväksyä oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, joka on rehelliseksi tunnettu sekä muilta ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajajan tointa. Lisäksi asianajajaksi hyväksyttävän 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 lakimestutkinnon 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 jäsenen 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.

Vuoden 2013 alusta lukien luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ovat toimineet valtion viranomaisen (oikeudenkäyntiavustajalautakunnan) myöntämän luvan nojalla. Lupa myönnetään henkilölle, joka on suorittanut oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon ja saavuttanut riittävän perehtyneisyyden oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään, joka on rehellinen eikä ilmeisen sopimaton tehtävään. 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 korkeakoulututkinnon suoritta-

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

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

Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä

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

Jos asianajaja ei enää täytä sopivuutta koskevia kelpoisuusvaatimuksia, Suomen Asianajajaliiton hallituksen on erotettava hänet yhdistyksestä. Oikeuskanslerilla on oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Suomen Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimissa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Valvonta-asiaa käsitellessään Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta arvioi, onko asianajaja rehellisesti ja tunnollisesti täyttänyt hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattanut hyvää asianajajatapaa. Asianajajan valvontamenettelyssä ei sen sijaan arvioida 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 Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalauta-

kunta tekee oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle esityksen luvan peruuttamisesta tai seuraamusmaksun määräämisestä. Varoituksen ja huomautuksen määräämisestä päättäminen kuuluu valvontalautakunnalle. Valvonta-asia tulee vireille luvan saaneeseen oikeudenkäyntiavustajaan kohdistuvalla kirjallisella kantelulla, oikeuskanslerin ilmoituksella (oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja laiminlyö velvollisuutensa) tai tuomioistuimen ilmoituksella (luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja osoittautuu epärehelliseksi, ymmärtämättömäksi tai taitamattomaksi taikka hänet havaitaan toimeensa muutoin sopimattomaksi).

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 oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan.

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

Asianajajista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on oikeus ilmoituksellaan 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 syyttestä, 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 yksi ilmoitus.

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

Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa määrätä asianajajille kurinpidollisia seuraamuksia. Jos asianajan 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 oikeusvoimavai- kutusta 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 joh- taa myös siihen, että oikeuskansleri vaatii Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpi- teisiin asianajan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevassa asiassa. Palkkioriita-asioissa oikeuskans- lerilla ei ole toimivaltaa.

Jos oikeuskanslerille kannellaan Suomen Asian- ajajaliiton hallituksen menettelystä jäsenyyttä kos- kevassa asiassa taikka valvontalautakunnan me- nettelystä valvonta-asiaa tai palkkioriita-asiaa, kantelu liittyy julkista tehtävää hoitavien laillisuus- valvontaan. Asianajajista annetun lain mukaan Suo- men Asianajajaliiton hallituksen jäsenet toimivat ratkaistessaan liiton jäsenyyttä koskevia asioita vir- kavastuulla ja valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Valvontalautakunnan menette- lyä koskevassa kantelussa voi olla kysymys esimer- kiksi siitä, että valvontalautakunnan väitetään jättä- neen kantelun perusteettomasti tutkimatta tai että sen jäsenen väitetään olleen esteellinen.

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista an- netun lain mukaan oikeuskanslerilla on vastaavalla tavalla kuin asianajajien osalta oikeus panna ilmoi- tuksellaan vireille luvan saanutta oikeudenkäynti- avustajaa koskeva valvonta-asia. Valvontalautakun- ta käsittelee ja ratkaisee luvan saanutta oikeuden- käyntiavustajaa koskevan valvonta-asian. Luvan pe- ruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen kuuluvat kuitenkin oikeudenkäynti- avustajalautakunnalle, jolle valvontalautakunta voi tehdä asiasta esityksen. Oikeudenkäyntiavustaja- lautakunta voi myös antaa varoituksen tai palauttaa valvonta-asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Oikeuskansleri siirsi kertomusvuonna kantelun perusteella valvontalautakunnan käsiteltäväksi tai pani omasta aloitteestaan vireille valvontalautakun- nassa kuusitoista asianajajaa, julkista oikeusavusta- jaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa kos- kevaa asiaa.

Oikeuskansleri valvoo myös sitä, että oikeuden- käyntiavustajalautakunnan ja Suomen Asianajajaliit- ton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan me- nettely täyttää hyvän hallinnon vaatimukset ja että myös valvontamenettelyn kohteena olevan asian- ajan, julkisen oikeusavustajan tai luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan oikeusturva toteutuu.

Ratkaisuja

Suomen Asianajajaliiton entisen pääsihteerin menettely

Suomen Asianajajaliiton pääsihteeri oli päättänyt ryhtyä Suomen Asianajaliiton yhteydessä toimivan valvontayksikön päällikön sijaiseksi.

Asianajajayhdistyksen yhteydessä toimivat riip- pumattomat valvontalautakunta ja valvontayksik- kö, joille muun muassa kuuluvat asianajajalaissa säädettyt asianajajien toiminnan valvontaan liitty- vät tehtävät. Valvontalautakunta käsittelee ja rat-

kaisee asianajajien valvonta-asiat sekä antaa suosituksen asianajajan ja hänen asiakkaansa välisestä palkkioridasta.

Valvontayksikkö valmistelee valvontalautakunnassa käsiteltävät edellä tarkoitetut valvonta- ja palkkiorita-asiat. Valvontayksikön toimintaa johtaa valvonnasta vastaava lakimies, jonka tulee olla oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanut henkilö, jolla on hyvä kokemus asianajotoiminnasta.

Oikeuskansleri katsoi, että valvontayksikön lakimiesten nimityksestä, valinnasta taikka sijaisuudesta päättäminen on julkinen hallintotehtävä. Se on myös hallintoasia, jonka käsittelyssä tulee noudattaa hallintolain esteellisyysäännöksiä. Oikeuskansleri arvioi pääsihteerin menetelleen lainvastaisesti, kun tämä oli päättänyt itse ryhtyä tähän tehtävään.

Pääsihteeri oli toiminut yhtä aikaa sekä valvontayksikön päällikön sijaisena että Asianajajaliiton pääsihteerinä. Asianajajista annetun lain 6 a §:n 5 momentin mukaan valvontayksikköön kuuluva toimihenkilö ei saa osallistua asianajajayhdistykselle kuuluvien muiden kuin valvontaan liittyvien asioiden hoitamiseen, jos osallistuminen voi vaarantaa valvontayksikön tehtävien hoidon riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

Oikeuskansleri katsoi selvityksistä ja kanteluaineistosta ilmenevän, että pääsihteeri oli valvontayksikön päällikkönä vastannut kantelijalle tämän vireille panemissa kanteluasioissa tai niihin liittyen sekä muutoinkin – olkoonkin, että yleisellä tasolla – osallistunut valvontayksikön ratkaisutoiminnan ohjaamiseen siten, että toiminta samaan aikaan pääsihteerinä on ollut asianajajista annetun lain 6 a §:n 5 momentin vastaista.

Pääsihteeri on selvityksessään todennut, että asianajalain säännöksiä on noudatettu ”niin hyvin kuin se on ollut mahdollista”. Suomen Asianajajaliiton hallitus on puolestaan katsonut, että sään-

nöksiä on ”olennaisin osin” noudatettu. Oikeuskanslerin tulkitsi selvityksiä siten, että molemmat selvityksenantajat myöntävät, ettei säännöksiä ole ainakaan kaikilta osin noudatettu.

Siitä huolimatta, että pääsihteeri on selvityksensä mukaan pidättäytynyt varsinaisesta ratkaisutoimintaan osallistumisesta, oikeuskansleri katsoi, että toimiessaan valvontayksikön vt. päällikkönä hänen toimintansa samanaikaisesti myös Asianajajaliiton pääsihteerinä on objektiivisesti arvioiden voinut vaarantaa valvontayksikön puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Arviota ei muuta toiseksi se, että valvontayksikön selvityksen mukaan joiltakin osin päällikön tehtäviä on hoitanut määrällinen toimihenkilö.

Virhe on lähtökohtaisesti luonteeltaan vakava ja voisi sen vuoksi tulla arvioitavaksi rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitettuna virkavelvollisuuden rikkomisena.

Rikosvastuu edellyttää mainitun lainkohdan mukaan kuitenkin, että teko ei sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Vähäisyyttä vastaan puhuvana seikkana oikeuskansleri piti sitä, että pääsihteerin toiminta sekä valvontayksikön päällikkönä että Asianajajaliiton pääsihteerinä oli jatkunut suhteellisen pitkään, noin vuoden ajan. Selvityksistä ei ilmennyt, että hän olisi jollakin tavalla rajoittanut toimintaansa pääsihteerinä tuona aikana.

Vähäisyyden puolesta puhui toisaalta se, että pääsihteeri oli selvityksessään uskottavalla tavalla ker-tonut toiminnalleen syyt, jotka olivat liittyneet siihen, että hän ilmeisesti eräänlaiseksi henkilöstökriisiksi mieltämässään tilanteessa oli pyrkinyt kokeneena ja aiemmin valvontayksikön päällikkönä toimineena turvaamaan valvontayksikön toiminnan sekä se, ettei hän ollut osallistunut valvontayksikön keskeiseen tehtävään eli valvonta- ja palkkiorita-asioiden valmisteluun. Oikeuskansleri otti huomioon myös sen, ettei pääsihteeri ollut Suomen Asianajali-

ton lisäselvityksen mukaan saanut ”erillistä palkkaa tai muuta korvausta valvontayksikön hallinnollisen esimiehen / päällikön tehtävien hoidosta hoitaessaan pääsihteerin tehtävää samaan aikaan”. Käytettävissä olevan aineiston perusteella hänen menettelystään ei ole ollut konkreettista haittaa.

Oikeuskansleri tutki näin ollen pääsihteerin menettelyä vain laillisuusvalvonnallisesti toimituttamatta asiassa esitutkintaa. Oikeuskansleri piti menettelyä kuitenkin siinä määrin vakavana, että hän antoi pääsihteerille hallintolain ja asianajajalain vastaisista menettelyistä huomautuksen (OKV/1233/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku).

Valitukset valvontalautakunnan ratkaisuksista

Valvontalautakunnan jaosto oli toiminut lainvastaisessa kokoonpanossa. Oikeuskansleri valitti ratkaisuksista Helsingin hovioikeuteen. Tämän jälkeen valvontalautakunta antoi asioissa uudet ratkaisut lainmukaisessa kokoonpanossa hallintolain mukaisessa oikaisumenettelyssä, jolloin asian käsittely hovioikeudessa raukesi (OKV/373-382/52/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Hovioikeuden ratkaisua koskeva valituslupahakemus ja valitus

Hovioikeus pysytti äänestyspäätöksessään valvontalautakunnan ratkaisun, johon oikeuskansleri oli hakenut muutosta ja jossa valvontalautakunta oli katsonut, että asianajaja oli menetellyt useiden hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden kohtien vastaisesti ja menettelyllään loukannut tahallaan kantelijan oikeutta asianajajista annetun lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Kyseisen säännöksen mukaan, jos asianajaja menettelee epärehellisesti tai muulla tavalla tehtävässään tahallaan

loukkaa toisen oikeutta, on hänet erotettava asianajajayhdistyksen jäsenyydestä. Jos asianajajan menettelyyn liittyy lieventäviä seikkoja, hänen maksettavakseen voidaan määrätä seuraamusmaksu tai antaa hänelle varoitus. Lieventävänä seikkana valvontalautakunta otti huomioon sen, että asianajajalla ei ollut ”asianajajana toimiessaan merkittävää valvontahistoriaa”. Oikeuskansleri vaati asiassa, että asianajaja erotetaan Suomen Asianajaliiton jäsenyydestä (ks. OKV/2586/52/2020, oikeuskanslerin kertomus 2020, s. 140).

Oikeuskansleri haki asiassa valituslupaa korkeimmalta oikeudelta ja vaati hovioikeuden päätöksen kumoamista ja asianajajan erottamista Asianajaliiton jäsenyydestä. Hän katsoi säännöksen esitöihin, oikeuskirjallisuuteen sekä valvontalautakunnan aiempaan käytäntöön viitaten, että toisen oikeutta tahallisesti loukattaessa ensisijainen seuraamus on liiton jäsenyyden menettäminen.

Valvontalautakunnan käytännössä näytti korostuvan itse moitittavaan menettelyyn jollakin tavoin liittyvä lieventävä asianhaara. Tällaista tulkintaa tuki oikeuskanslerin mielestä myös 7 §:n 2 momentin sanamuoto. Menettelyn toistuvuudella, eli esimerkiksi aikaisemmillä seuraamuksilla, on oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ensisijaisesti se merkitys, että toistuvuus koventaa muutoin lievempää seuraamusta, eikä niinkään se, että ”valvontahistorian” puute pelkäästään ja sellaisenaan olisi lieventävä asianhaara 7 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa epärehellisyyttä tai toisen oikeuden tahallista loukkaamista osoittavissa tapauksissa (OKV/3426/52/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku).

Tuomioistuinten ratkaisuja valitusasioissa

Korkein oikeus myönsi apulaisoikeuskanslerin sijaiselle valituslupan hovioikeuden päätökseen siltä osin kuin hovioikeus oli päätöksessään oikeuden-

käynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 10 §:n nojalla määrännyt, että hovioikeudelle toimitetut ja hovioikeuteen jäävät salaisen-leimalla merkityt asiakirjat on pidettävä salassa 8.8.2029 saakka. Apulaisoikeuskanslerin sijainen oli hakenut muutosta salassapitomääräykseen sillä perusteella, että hovioikeuden ratkaisemassa asiassa apulaisoikeuskanslerin sijaisen hovioikeudelle osoittama valitus sekä asiassa annetut lausumat eivät oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 10 §:ssä edellytetyin tavoin sisällä salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja. Korkeimman oikeuden ratkaisu (18.6.2021, nro 986) oli apulaisoikeuskanslerin sijaisen vaatimuksen mukainen (OKV/767/61/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Laura Luikku).

Helsingin hovioikeus palautti päätöksillään (12.1.2021, nro 14 ja 15) oikeuskanslerin vaatimuksen mukaisesti valvonta-asiat valvontalautakunnan käsiteltäviksi muun muassa sillä perusteella, että oli epäselvää, oliko valvontalautakunta joiltain osin ratkaissut kantelijan moitteen kohtuuttomis-

ta kustannuksista tai kohtuuttomasta laskutuksesta (OKV/757/52/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku).

Helsingin hovioikeus kumosi päätöksellään (5.11.2021, nro 1484) valvontalautakunnan ratkaisun ja katsoi apulaisoikeuskanslerin vaatimuksen mukaisesti, että valvontalautakunnan olisi tullut jättää valvonta-asia tutkimatta. Suomen Asianajajaliiton ilmoituksessa moitittavaksi yksilöityä toimintaa koskeva valvonta-asia oli kohdistettu väärään tahoon. Tästä huolimatta valvontalautakunta oli tutkinut asianajajan menettelyn ja päättynyt lopputulokseen ”ei seuraamusta”. Asianajajan oikeusturvan kannalta häneen virheellisesti kohdistetulla valvonta-asialla oli ainakin se merkitys, että valvontalautakunnan käsittelemistään valvonta-asioista pitämässä julkisessa päiväkirjassa säilyy kolme vuotta tieto siitä, että kyseisen asianajajan menettely Suomen Asianajajaliiton vireille panemassa asiassa on ollut valvontalautakunnan arvioitavana (OKV/38/41/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Johanna Koivisto).

6

**VIRANOMAISTEN JA
MUIDEN JULKISTA
TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN
LAILLISUUSVALVONTA**

VIRANOMAISTOIMINNAN VALVONTA

Lähtökohtia

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

Valvontatoimien kokonaisuus

- kantelut
- tarkastukset
- omat aloitteet

Kantelun käsittely

- oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön 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

ULKOASIAINHALLINTO

Lausuntoja

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen täytäntöönpano

Oikeuskansleri antoi ulkoministeriölle lausunnon Yhdistyneiden kansakuntien kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen kansallista täytäntöönpanoa koskevasta määräaikaisraportista (kevät 2017 – kesä 2021). Raportin tarkoituksena oli tuoda esiin niitä lainsäädännöllisiä, oikeudellisia, hallinnollisia ja muita toimia, joihin on ryhdytty tai ryhdytään yleissopimuksen täytäntöönpanossa ja erityisesti komitean edellisellä valvontakierroksella antamien päätelmien ja suositusten johdosta.

Oikeuskansleri totesi, että oikeuskanslerinviraston diaariin ei kirjata rasismia tai syrjintää koskevia kanteluita erillisenä asiaryhmänä. Tällaisissa kanteluissa väitteet myös usein liittyvät muuhun virheelliseen tai puutteelliseen viranomais toimintaan kohdistuviin moitteisiin.

Oikeuskansleri nosti lausunnossaan esille joitakin raporttiluonnokseen sisältyviä, keskeisimmiksi katsomiaan aihealueita, jotka olivat olleet tarkastelujaksolla oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kohteena. Näitä aihealueita olivat covid-19 ja poikkeusolot, hallitusohjelman kirjaus tekoälystä, yhdenvertaisuuskysymykset, oikeus henkilökoh-
taiseen turvallisuuteen ja suojaan väkivaltaa vas-

taan lähisuhdeväkivalta ja ihmiskauppa mukaan lukien, kansainvälistä suojelua koskevat asiat sekä saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset oikeudet (OKV/1743/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettely

Oikeuskansleri saattoi ulkoministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin tietoon näkemyksensä, joka koski menettelyä konsulipäällikön siirtämiseksi toisiin tehtäviin.

Kanteluissa pyydettiin tutkimaan ulkoministeriön virkamiesten menettely asiassa, joka koski ulkoministeriön konsulipäällikön väitettyä painostamista Syyrian Al-Holin leirillä olevien suomalaisten kotiuttamista koskevassa asiassa, erityisedustajan määräämistä Al-Hol-asioiden hoitamista varten ja näiden tehtävien siirtämistä pois konsulipäälliköltä sekä valmisteluja konsulipäällikön siirtämiseksi toisiin tehtäviin. Kanteluissa arvosteltiin myös ulkoministerin menettelyä, jota oikeuskansleri ei

kuitenkaan tutkinut, sillä sama asia oli ollut ministerivastuuasiana eduskunnan perustuslakivaliokunnan tutkittavana.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että valtiosihteerii ja alivaltiosihteerii ei ollut tässä asiassa syytä epäillä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tai muustakaan rikoksesta. Oikeuskansleri tutki heidän menettelynsä laillisuusvalvonnan keinoin.

Saaduissa selvityksissä ulkoministerin valmistelutoimeksiantoa konsulipäällikön siirtämiseksi toisiin tehtäviin kuvattiin harvinaiseksi ja poikkeukselliseksi. Siirtovalmisteluita hoitaneet virkamiehet pitivät kuitenkin esimiehensä toimeksiantoa velvoittavana. Oikeuskanslerin mukaan valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin olisi ollut perusteltua ja aiheellista kertoa suoraan ministerille näkemyksensä siitä, että konsulipäällikön siirtäminen pois tehtävistään oli huonoa henkilöstöpolitiikkaa ja poikkesi ulkoministeriössä noudatetusta käytännöstä. Näin ministeri olisi voinut omalta osaltaan vielä harkita antamaansa toimeksiantoa virkamiesjohdon esittämien näkökohtien valossa.

Valmistelun aikana virkamiesjohdon vastuulla oli ollut siirron lainmukaisuuteen liittyvien seikkojen selvittäminen. Oikeuskanslerin mukaan siirto-perusteen lainmukaisuutta olisi ollut oikeudellisesti perusteltua selvittää tarkemmin ulkoasiainhallintolaissa tarkoitetun toiminnallisen tarpeen ja hallintolakiin sisältyvän tarkoituksenmukaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Lisäksi Al-Holiin liittyvien tehtävien erityisedustajalle siirtämisen merkitys jäi kokonaan havaitsematta ja valmisteluja konsulipäällikön siirtämiseksi toisiin tehtäviin jatkettiin. Oikeuskansleri piti valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin menettelyä näiltä osin moitittavana ja saattoi tämän käsityksensä heidän tietoonsa.

Oikeuskansleri arvioi virkamiesjohdon menettelyn myös hallintolain asianosaisen kuulemis-

ta koskevan säännöksen ja yhteistoimintalain mukaisen yhteistoimintavelvoitteen noudattamisen näkökulmasta. Oikeuskanslerin mukaan valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja hallintopalveluista vastaavan alivaltiosihteerin toiminta ei ollut hyvän hallinnon mukaista, kun he viivyttelivät ministerin toimeksiannosta kertomista konsulipäällikölle, vaikka viivyttelyllä olikin ymmärrettäviä syitä. Toimeksiannosta aiemmin kertominen konsulipäällikölle olisi myös paremmin edistänyt yhteistoimintalain tavoitteita. Lopullista päätöstä siirrostä ei kuitenkaan tehty, ja konsulipäällikkö sai jatkaa tehtävässään. Näin ollen virkamiesjohdon toimia voitiin kokonaisarvion sijaan arvioida lähinnä asian kannalta keskeisessä valmisteluvaiheessa (OKV/210/10/2020, OKV/234/10/2020, OKV/239/10/2020 ja OKV/244/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Hyvän hallinnon turvaaminen ulkoasiainhallinnon tehtävään määräämismenettelyssä

Oikeuskanslerin mukaan ulkoministeriön menettely tehtävään määräämistä koskevassa asiassa vaaransi kantelijan oikeuden hyvään hallintoon. Oikeuskansleri edellytti, että ministeriö ilmoittaa, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tehtävään määräämismenettelyn kehittämiseksi vastaamaan nykyistä paremmin hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Kantelussa arvosteltiin ulkoministeriön menettelyä asevalvontasuurlähettilään tehtävään määräämisessä. Ministeriön sisäisessä ilmoittautumisjärjestelmässä oli julkaistu tieto, että kantelija oli valittu tehtävään. Tämän jälkeen kantelijalle oli ilmoitettu, ettei tieto pitänyt paikkaansa ja, että tehtävää ei sen avaamisesta huolimatta lopulta täytettäisi.

Asian käsittely oli kestänyt ministeriössä noin seitsemän kuukautta, mitä oikeuskanslerin mukaan voitiin pitää pitkäkkönä aikana. Virheellistä ilmoi-

tusta kantelijan valinnasta asevalvontasuurlähettilään tehtävään voitiin puolestaan pitää huolimattomana. Oikeuskansleri totesi, että menettelyssä oli siten näiltä osin ollut hyvän hallinnon näkökulmasta parantamisen varaa.

Asevalvontasuurlähettilään tehtävää oli käsitelty ulkoministeriön avainryhmässä, jossa käytyä keskustelua ja sen johtopäätöksiä ei oltu millään tavalla kirjallisesti dokumentoitu eikä ulkoministeriö voinut toimittaa oikeuskanslerinvirastoon dokumentoitua päätöstä asevalvontasuurlähettilään tehtävän täyttämättä jättämisestä. Epäselväksi jäi, kuka oli tehnyt päätöksen, milloin ja minkälaisen harkinnan tuloksena. Oikeuskansleri katsoi, että hyvä hallinto edellyttäisi menettelyssä suurempaa avoimuutta, joka toteutuisi muun muassa päätösten dokumentointina.

Oikeuskanslerin mukaan hyvän hallinnon kannalta parempana menettelynä olisi, että ulkoministeriö hallinnon tuloksellisuutta ja hyvään hallintoon sisältyvää objektiviteettiperiaatetta toteuttaakseen pyrkisi määrittelemään johtavan asiantuntijan tehtävien tarpeen ja keston jo ennen kuin tehtävät avataan ministeriön sisäisessä ilmoittautumisjärjestelmässä haettaviksi. Oikeuskansleri totesi, että suunnitelmallisuuden voitiin osaltaan arvioida edistävän ulkoasiainhallintolain tehtävään määräämis- ja menettelyn tarkoituksen toteutumista ja siten hallintolaissa tarkoitettulla tavalla hallinnon toiminnan tuloksellisuutta ja laatua (OKV/769/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Taru Kuosmanen).

OIKEUSHALLINTO

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

Apulaisoikeuskansleri antoi ratkaisunsa vuonna 2020 omana aloitteena tutkittavaksi ottamiinsa tietosuojavaltuutetun toimiston menettelytapoihin asioiden käsittelyssä tehtyään toimistoon vielä myös laillisuusvalvontakäynnin. Apulaisoikeuskansleri jatkaa edelleen vuonna 2022 tietosuojavaltuutetun toimiston kehittämistoimien seurantaa. Hän on lisäksi pyytänyt oikeusministeriötä ilmoittamaan, miten tietosuojavaltuutetun toimiston resurssit asioiden lainmukaisen käsittelyn varmistamiseksi aiotaan turvata.

Lausuntoja

Erityisviranomaisten tuki- ja hallinto-tehtävien uudelleen järjestäminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon selvityksestä, joka koskee oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien erityisviranomaisten, kuten tasa-arvo-, yhdenvertaisuus-, tietosuoja- ja tiedusteluvalvontavaltuutetun, tuki- ja hallintotehtävien uudelleen järjestämis-

tä. Oikeuskansleri piti lausunnossaan selvityksessä esitettyjä tavoitteita uudelleen järjestämiselle sinällään kannatettavina, vaikkakin totesi olevan syytä tunnistaa näiden erityisviranomaisten (ml. mm. Onnettomuustutkintakeskus, kuluttajariitalautakunta, konkurssiasiamies) keskinäinen erilaisuus ja niiden tehtävien hoidon asettamat vaatimukset organisoinnille.

Lausunnossa arvioitiin selvityksen johtopäätöksiä laillisuusvalvonnan näkökulmasta kiinnittämällä huomiota ehdotetun järjestämisellisen oikeudellisiin edellytyksiin sekä järjestämisellisen toimivuuteen ylimmän laillisuusvalvojan valvonnan kannalta. Oikeuskansleri viittasi aikaisempaan lausuntoonsa vanhusasiavaltuutetun toiminnon perustamisesta (3.12.2020 OKV/2383/21/2020), jossa hän kiinnitti huomiota siihen, että useille pienille erityisvaltuutetuille perustuva järjestelmä osaltaan johtaa suomalaisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden joukon hajanaisuuteen. Oikeusministeriön hallinnonalan erityisvaltuutettujen kokoaminen yhteen virastoon ehdotetulla tavalla voi oikeuskanslerin mukaan luoda pohjaa myös toiminnan synergiaan, vaikka kyse onkin toiminnassaan itsenäisistä viranomaisista.

Oikeusministeriön hallinnonalan erityisviranomaisten tehtävät asettavat korkeita vaatimuksia niiden aseman ja toiminnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiselle. Näin on erityisesti valvontaviranomaisten eli erityisvaltuutettujen ja turvallisuustutkintaa tekevän Onnettomuustutkintakeskuksen osalta. Selvityshenkilön ehdottama

malli erityisviranomaisten kokoamisesta uuteen virastoon, johon kuuluisi myös erityinen hallinnollisista tukipalveluista vastaava hallintopalveluyksikkö, on kokonaan uudenlainen julkishallinnon organisointimalli, jolle ei löydy täysin rinnasteista vastinetta voimassa olevasta lainsäädännöstä. Ehdotettu virastomalli on siinäkin mielessä omanlaisensa, että virasto muodostuu käytännössä ainoastaan hallintopalveluyksiköstä itsenäisten erityisviranomaisten sijoituessa viraston ”yhteyteen”. Ehdotettu organisointimalli ja hallinnollisten palvelujen keskittäminen edellyttävät toimintojen ja vastuunjaon huolellista selvittämistä jatkovalmistelussa. Selvityksessä hahmotellussa mallissa tehtävien ja vastuiden jako ei näyttäisi kaikilta osin vielä toteutuvan selkeänä ja riittävän yksiselitteisenä.

Viraston muodollisen päällikköjohdon puuttuminen, tehtävien ja vastuunjaon jakautuminen esimerkiksi erityisviranomaisten henkilöstöasioissa, tiedonhallinnassa, tietosuojassa, arkistonmuodostuksessa ja toimitilaratkaisuissa sekä erityisvaltuutettujen lakisäätöisiin tehtäviin kuuluvan valvontavallan kohdentuminen myös heidän omaan ”emovirastoonsa” vaikuttavat laillisuusvalvonnan näkökulmasta erityisesti seikoilta, joihin on syytä jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota. Jatkovalmistelussa tulee myös käydä läpi erityisviranomaisen aseman järjestämiseen vaikuttavat kansainväliset velvoitteet ja EU-sääntely (OKV/2811/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Majuri).

Suullisen todistelun vastaanottaminen tallenteelta

Oikeuskansleri antoi lausunnon työryhmän mietinnöstä, joka koski käräjäoikeudessa vastaanotettavan suullisen todistelun tallentamista. Hän piti mietinnössä esitettyjä tavoitteita tärkeinä ja yhtyi näiltä osin esitettyihin näkemyksiin. Ehdotettu menettely

parantaisi rikoksen uhrin asemaa, koska ehdotuksen mukaan asianomistajien ei yleensä tarvitsisi saapua henkilökohtaisesti muutoksenhakutuomioistuimeen ja kohdata siellä vastaajaa uudelleen, elleivät he sitä haluaisi. Ehdotetun menettelyn voidaan katsoa edistävän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta joutuisuuden ja oikeudenkäynnin kustannusten näkökulmasta sekä lisäävän oikeusvarmuutta ja siten oikeusturvaa.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ehdotetut asian jäsennellyn käsittelyn varmistamiseen liittyvät muutosehdotukset oikeudenkäymiskaaren sekä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain säännöksiin olivat kannatettavia. Myös suullisen valmistelun ja kirjallisen yhteenvedon käytön lisäämiseen rikosasioissa liittyvät oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain säännösten muutokset olivat kannatettavia. Materiaalisen prosessin johdon ja hyvän valmistelun merkitys sekä hyvä todistajan kuulustelu käräjäoikeudessa korostuivat uudistuksessa ja tähän oli kiinnitettävä varsinkin toimeenpanossa erityistä huomiota.

Oikeuskansleri totesi, että jatkovalmistelussa tulisi vielä tarkemmin arvioida henkilötodistelun tallentamisen käytännön toteutumista käräjäoikeuksissa sekä avustavan henkilökunnan määrän ja osaamisen riittävyttä muun muassa taloudellisten vaikutusten arvioinnin näkökulmasta.

Oikeuskansleri piti tärkeänä, että tuomioistuinten varataan riittävästi aikaa valmistautua ehdotetun menettelyn käyttöönottoon sekä uuteen tallennusjärjestelmään perehtymiseen. Ottaen huomioon mietinnössä todettu viive tallennusjärjestelmän valmistumisesta sen yleistymiseen riita- ja hakemusasioissa, oikeuskansleri katsoi, että järjestelmän käyttöön ottamiseen rikosasioissa varattua puolen vuoden siirtymäaikaa voidaan pitää liian lyhyenä (OKV/2871/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Kuntavaalien järjestämiseen korona-pandemian aikana liittyvät riskit

Oikeuskansleri antoi pyynnöstä lausunnon oikeusministeriölle kuntavaalien järjestämiseen koronapandemian aikana liittyvistä riskeistä. Lausuntopyyntön mukaisesti lausunnossa keskityttiin kysymyksiin, mitkä ovat keskeiset riskit kuntavaalien järjestämisessä koronatilanteessa huhtikuussa 2021 ja sisältyykö tilanteeseen oikeudellisia riskejä, jotka voisivat johtaa vaalien uusimiseen. Lausuntopyyntön taustana oli käytettävissä sittemmin julkaistut kaksi oikeustieteellistä asiantuntija-arviota ja oikeusministeriön muistioloannos, jossa ei ollut vielä toimenpide-esitystä. Oikeuskansleri ei ottanut kantaa vaalien siirtämiseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto ei ole ollut oikeuskanslerin lausuntoa annettaessa vielä käytettävissä.

Oikeuskanslerin lausunnossa todetaan, että ylimmällä laillisuusvalvojalla ei ole vaaliasiantuntijaviranomaisia ja terveysviranomaisia parempia edellytyksiä vaalien käytännön toimittamiseen liittyvään riskiarviointiin.

Perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momentit turvaavat yleisen kansanvaltaisuusperiaatteen, ja perustuslain 121 § kunnallisen itsehallinnon ja siihen sisältyvän kansanvaltaisen päätöksenteon. Perustuslain 14 §:n 3 momentti turvaa äänioikeuden kunnallisvaaleissa jokaiselle Suomen kansalaiselle ja maassa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle, joka on täyttänyt 18 vuotta. Jos epidemiaoloissa suurehkolle joukolle äänioikeutettuja ei kyetä julkisen vallan toimesta järjestämään lainkaan äänestysmahdollisuutta, on oikeuskanslerin mielestä kyse merkittävästä perusoikeusrajoituksesta, oikeudellisessa arviossa tosiasiassa perusoikeuden ydinsisältöön puuttumisesta. Oikeusministeriön muistion mukaan karanteenissa oleville äänestysmahdollisuus näyttäisi olevan järjestettävissä käytännön terveysturvallisuustoimenpiteillä, mutta eristettyjen covid-19-tautipotilaiden

kohdalla tämä ei näytä lainkaan selvältä. Jos äänestysmahdollisuutta ei näille viranomaisten pakkotoimin eristetyille henkilöille kyetä järjestämään ja jos eristykseen määrättyjen äänioikeutettujen joukko muodostuu suurehkoksi, oikeuskansleri arvioi tämän jossain määrin ongelmalliseksi äänioikeuden yhtäläisyyden ja vaalien legitimitietin kannalta. Tällaisen äänioikeuden rajoituksen oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys edellyttää huolellista ja luotettavaa punnintaa. Oikeudellinen lähtökohta on, että kaikki eivät pääse äänestämään sairauden tai vastaavan esteen johdosta eikä se vielä sinänsä horjuta vaalien hyväksyttävyyttä.

Riskienhallinnassa on tarpeen avoimesti varautua erilaisiin skenaarioihin, joiden perustana ovat epidemiologiset arviot. Äärimmäinen riski olisi, että osassa maata on ennakkoäänestyksen tai vaalipäivänä voimassa perustuslain 23 §:n tai valmiuslain 118 §:n perusteella asetettuja liikkumisrajoituksia. Vaalivalmisteluissa on perusteltua arvioida tämän hyvin epätoivottavan mutta mahdollisen tilanteen vaikutus yhtäläiseen äänioikeuden käyttämiseen ja vaalilain mukaisten vaalijärjestelyiden toteuttamiseen. Samoin on arvioitava vaaleja edeltävän ajan tilanteen vaikutuksia vaalikampanjaan. Lausunnossa lisäksi tarkastellaan vaalien uusimisen riskiä oikeuskäytännön valossa (OKV/630/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Majuri).

Kokemukset julkisuuslain toimivuudesta ja julkisuusperiaatteen toteuttamisesta

Oikeuskanslerille saapuu vuosittain lukuisia kanteluita asiakirjojen ja tietojen antamisen viivästyttämisestä taikka tietopyyntöjen käsittelyjen muista laiminlyönneistä eri viranomaisissa. Oikeuskansleri totesi kantelujen perusteella ilmenneen, että osaa-

Yleisimmät ongelmat liittyvät siihen, etteivät viranomaiset osaa noudattaa julkisuuslain menettelytapasäännöksiä. Julkisuusperiaatteen toteutumisen esteenä voivat olla myös useat julkisuuslainsäädäntöön sisältyvät poikkeukset sekä se, että joissain tapauksissa julkisuuslain sijasta sovelletaankin erityislain salassapitosäännöksiä.

Julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta on ongelmallista, että julkisen sektorin organisatiomuutoksista eli esimerkiksi kunnan toimintojen yhtiöittämisestä voi käytännössä aiheutua huomattavaakin julkisuuslain soveltamisalan kapenemista. Erityisen pulmallista tämä on asioissa, jotka perustuslain valossa ovat julkisia hallintotehtäviä mutta jotka eivät ole julkisuuslain tarkoittamalla tavalla julkisen vallan käyttöä.

Julkisuusperiaate ja tietosuojalainsäädäntö säätelevät pääosin eri asioita, eikä tietosuoja-asetuksen ja -lain voimaan tullessa katsottu olevan tarvetta muuttaa julkisuuslakia. Viranomaisilla on kuitenkin käytännön työssään hankaluuksia tulkita ja ymmärtää julkisuuslain ja tietosuoja-asetuksen sekä tietosuojalain keskinäistä suhdetta. Tietosuoja-asetuksen ja -lain koetaan tietyissä tilanteissa estävän julkisuusperiaatteen noudattamisen. Ongelmia aiheutuu kanteluiden perusteella myös muun muassa sen arvioimisessa, missä tapauksissa tiedon pyytäjän täytyy ilmoittaa tietojen käyttötarkoitus (OKV/1182/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa

Oikeuskansleri antoi lausunnon oikeudenkäyntikuluja riita-asioissa koskevasta arviomuistiosta. Hän piti muistiossa esitettyjä tavoitteita tärkeinä ja yhtyi näiltä osin esitettyihin näkemyksiin. Oikeuskansleri piti tärkeänä, että arviomuistion ja siitä saatavan palautteen perusteella tehdään riittävän laaja-alaista jatkovalmistelua, jolla pystytäisiin käytännös-

sä merkityksellisellä tavalla helpottamaan laajojen riita-asioiden oikeudenkäyntien kestoihin sekä riita-asioiden oikeudenkäyntien kuluriskiin liittyviä ongelmia.

Oikeusministeriön arviomuistio on selkeästi koottu ja siinä oli monipuolisesti tarkasteltu keinoja oikeudenkäyntikulujen alentamiseksi. Oikeuskansleri katsoi, että se, millä keinoilla oikeudenkäyntikulujen alentaminen on parhaiten toteutettavissa, kuuluu ensisijaisesti lainsäätäjän ratkaistavaksi. Laillisuusvalvonnassa saadun käsityksen perusteella pitkään esillä olleen ongelman ratkaisemiseksi ei ole vain yhtä tai muutamaa keinoa. Oikeusministeriön arviomuistiossa ei ole arvioitu viimeimpien tuomioistuinten kehittämishankkeiden, kuten todistelun videoinnin, nykyistä laajempien etäyhteyksien käytön ja sähköisen asianhallintajärjestelmän vaikutuksia oikeudenkäyntien kestoon ja kuluihin. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan onnistunut digitalisointi osaltaan voi merkittävästikin helpottaa tilannetta, mutta se ei ratkaise ongelmaa kokonaisuutena.

Oikeuskansleri totesi, että hän ei kannata sellaisten keinojen jatkovalmistelua, joita ei voida edistää kansallisella tasolla kuten asianajajapalveluiden vapauttaminen arvonlisäverosta. Lisäksi hän halusi korostaa, että jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, etteivät muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet kuten oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä sekä oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös vaarannu. Vaihtoehtoisen riidanratkaisun kehittäminen on hyödyllinen monissa tilanteissa, mutta se edellyttää, että vaihtoehtoiset menettelyt ovat riittävän tasapuolisia, ja lisäksi, että niiden käsittelyaika ei eri syistä johtuen veny kohtuuttoman pitkäksi (OKV/1342/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Lisäksi oikeushallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (valitustietä koskevan sääntelyn päivittäminen) (OKV/3011/21/2021), ks. s. 86
- Luonnos hallituksen esitykseksi tiedustelu-toiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta (tiedusteluvalvontavaltuutetun sijainen) (OKV/3201/21/2021), ks. s. 87
- Työryhmämietintö uutta Bryssel II a -asetusta täydentävästä kansallisesta sääntelystä (Bryssel II a -asetusta täydentävä kansallinen sääntely) (OKV/1833/21/2021), ks. s. 87
- Työryhmämietintö velkajärjestelylain muuttamiseksi (velkajärjestelyn muuttaminen) (OKV/1343/21/2021), ks. s. 88
- Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelleen toimikunnan mietintö (saamelaiskäräjälain muuttaminen) (OKV/1502/21/2021), ks. s. 88
- Luonnos hallituksen esitykseksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta (naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävä) (OKV/171/21/2021), ks. s. 93
- Luonnos hallituksen esitykseksi matkustajajäsen Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (M/S Estonian uppoamisen uusia tutkintatoimia koskevasta väliaikaisesta lakimuutoksesta) (OKV/1163/21/2021), ks. s. 95
- Hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevat säännösluonnokset (hallinnon automaattinen päätöksenteko) (OKV/1698/21/2021), ks. s. 95
- Luonnos hallituksen esitykseksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä

siihen liittyviksi laeiksi (Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojeleminen) (OKV/1937/21/2021), ks. s. 99

- Ilmoittajansuojeludirektiivin tuleva täytäntöönpano koskien ulkoista ilmoittamiskanavaa (OKV/893/21/2021), ks. s. 100

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Tiedottaminen kuntavaalien siirtämisestä

Oikeusministeriö tiedotti keväällä 2021 kuntavaalien siirtämisestä pian sen jälkeen, kun poliittinen päätös maaliskuun alussa kuntavaalien siirtämisestä oli tehty. Vaalien siirtämistä koskevaa informaatiota julkaistiin tämän jälkeen vaalit.fi -sivustolla ja lisäksi kunnille lähetettiin asiaa koskeva ohjauskirje. Oikeusministeriön tuolloin antamassa informaatiossa ei kuitenkaan tuotu aluksi selvästi esiin, että vaalien siirtäminen edellyttää eduskunnan hyväksymää lakiesitystä, jota tuossa vaiheessa ei ollut vielä annettu. Virheet tiedottamisessa kuitenkin huomattiin ja korjattiin välittömästi täydentämällä annettua informaatiota.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisella on julkisuuslain perusteella velvollisuus tiedottaa, tuottaa ja jakaa tietoja keskeisistä ja kiinnostavista aiheista. Erityisesti poikkeuksellisessa kriisitilanteessa selkeällä ja informatiivisella tiedottamisella on olennainen merkitys ja viranomaisella on erityinen velvollisuus huolehtia kansalaisten tiedonsaannista. Tiedottamisen merkitystä korostaa se, että nopeasti syntyneessä tilanteessa viranomaisten lausunnot ja tiedotteet voivat olla kansalaisten ainoa informaation lähde. Tällöin myös tiedottamisessa

käytettävien asianmukaisten ja oikeudellisesti täsmällisten ilmaisujen merkitys on korostunut.

Kuntavaalien siirtäminen keväällä 2021 covid-19-epidemian vuoksi oli poikkeuksellinen tilanne, jossa viranomaisen tiedotusvelvollisuus ja oikean tiedon antaminen korostuivat. Tätä koskevalla tiedottamisella oli demokratian toteutumisen kannalta olennainen merkitys paitsi yleisesti niin erityisesti äänestäjille ja kuntavaalien ehdokkaille.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti oikeusministeriön huomiota huolellisuuteen tiedottamisessa ja tiedottamisen oikeudelliseen täsmällisyyteen. Hän otti arvioissaan huomioon keväällä 2021 vallinneen tilanteen poikkeuksellisuuden ja sen, että oikeusministeriö oli paitsi nopeasti havainnut virheet myös ripeästi ne korjannut (OKV/696/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksianto tavallisena kirjeenä

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti oikeusministeriön huomiota todisteellista tiedoksiantoa koskevan hallintoprosessilain säännöksen tulkinnanvaraisuuteen ja tuomioistuimen yleiseen epäilyyn postinkulun luotettavuudesta tiedoksiantomenettelyssä. Hallinto-oikeuden päätösten tiedoksi antamisessa kansainvälistä suojelua koskevista asioista ei kuitenkaan ollut ilmennyt sellaista systemaattista tai rakenteellista lainsäädäntöön tai sen soveltamiseen liittyvää oikeusturvaongelmaa, johon hänellä olisi perusteita puuttua. Oikeusministeriölle toimitettiin tiedoksi kantelijan vastineessa esitetyt näkökohdat puutteista tiedoksiantoa koskevan sääntelyn selkeydessä ja tulkinnan yhdenmukaisuudessa.

Kantelussa arvosteltiin hallinto-oikeuksien käytäntöä antaa hallintoprosessilain voimaantulon jälkeen säännönmukaisesti myös kansainvälistä suojelua koskevat päätökset tiedoksi tavallisena tie-

doksiantona eli kirjeitse tavallisen postin mukana, kun hakijalla on asiamiehenä asianajaja tai ns. lupalakimies. Kantelun mukaan tavallinen tiedoksianto kansainvälistä suojelua koskevista asioista on postinkulun ongelmien vuoksi oikeusturvanäkökohdista kestävä (OKV/597/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

OIKEUSAPU- JA EDUNVALVONTAPIIRI

Oikeusaputoimiston menettely

Oikeuskansleri kiinnitti oikeusaputoimiston huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen asiakkaalle toimeksiannon hoitamisesta annettavien tietojen paikkansa pitävyyden varmistamisessa.

Kantelija arvosteli kantelussaan oikeuskanslerille Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan ratkaisua valvonta-asiassa, jossa oli kyse julkisen oikeusavustajan menettelystä. Oikeuskansleri ei tutkinut samaa julkisen oikeusavustajan menettelyä, jonka valvontalautakunta oli mainitussa valvonta-asiassa tutkinut ja jota koskeva valvontalautakunnan ratkaisu oli tullut lainvoimaiseksi. Oikeuskansleri selvitti sen sijaan oikeusaputoimiston asiassa noudattamaa menettelyä kantelijalle annettujen tietojen oikeellisuuden osalta sekä oikeusaputoimiston virkamiesten keskinäisiä vastuita toimeksiantojen hoitamisessa ja asiakkaan tiedusteluihin vastaamisessa.

Saadun selvityksen mukaan vastuu toimeksiannon hoitamisesta on oikeusavustajalla, joka vastaa asiakkaalle asian hoitoon liittyviin yhteydenottoihin. Apunaan toimeksiannon hoitamisessa kulakin oikeusavustajalla on oikeusavustajan työpariksi nimetty oikeusapusihteeri. Oikeusapusihteeri voi välittää avustajalta saamia tietoja asiakkaalle.

Oikeuskansleri piti käytettävissään olleen aineiston perusteella selvitettyä, että oikeusapu-

toimistosta oli lähetetty kantelijalle viesti, jonka perusteella kantelija oli jäänyt siihen käsitykseen, että julkisella oikeusavustajalla oli valmisteilla kirje kantelijan lapsen äidille lapsen huolto- ja tapamisoikeutta koskevassa asiassa. Oikea asiointi oli selvinnyt kantelijalle vasta julkisen oikeusavustajan lähetettyä hänelle myöhemmin viestin, josta ilmeni, ettei julkinen oikeusavustaja ollut laatinut kirjettä, eikä kirjeen laatimisesta ollut julkisen oikeusavustajan mukaan sovittu. Asiakkaana olleelle kantelijalle oli näin ollen annettu toimeksiannon hoitamisen osalta virheellistä tietoa. Oikeusaputoimiston selvityksessä ei käsitelty virheellistä tietoa sisältäneen viestin lähettämiseen liittyneitä tapahtumia. Asiassa jäi selvittämättä, mistä asiakkaalle annettu virheellinen tieto johtui (OKV/2484/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

ULOSOTTO

Maksusuunnitelman kirjallinen vahvistaminen ulosotossa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ulosottomiehen huomiota maksusuunnitelman vahvistamista koskevaan menettelyyn asiassa, jossa ulosottomies ei ollut vahvistanut kantelijan kanssa tekemäänsä maksusopimusta kirjallisesti.

Asiassa ei ilmennyt syytä sille, miksi maksusopimusta ei ollut vahvistettu kirjallisesti asiasta olevan säännöksen edellyttämällä tavalla. Ulosottomies ei ollut myöskään tarkastanut velallisen tulopohjaa säännöksen edellyttämällä tavalla vähintään kerran vuodessa eikä maksusuunnitelma täysin vastannut palkan ulosmittausta vastaavaa määrää.

Kantelijan pyrkimys tehdä omatoimisesti maksusopimus ja välttää ulosmittaus ei onnistunut ulosottomiehen virheen vuoksi. Kantelija ei myöskään saanut pyytämäänsä vapaakuukautta ulosmittauk-

sesta, koska ulosottomiehen merkinnät puuttuivat. Ulosottomaksujen perintä oli kuitenkin lopetettu samaan aikaan kuin olisi tehty, mikäli maksusuunnitelma olisi vahvistettu asianmukaisesti.

Ulosottomiehen menettely oli virheellistä ja se kohdistui ulosottotoiminnan ydinalueelle. Siitä aiheutui kantelijalle epäedullisia seurauksia, muttei kuitenkaan välitöntä vahinkoa (OKV/2826/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juho Lehtimäki).

TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Tietosuojavaaltuutetun toimiston menettelytavat

Apulaisoikeuskansleri tutki omana aloitteena tietosuojavaaltuutetun toimiston menettelytapoja asioiden käsittelyssä. Toimiston käsittelyajat olivat olleet pitkiä ja sen kirjaamo ruuhkautunut.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että laillisuusvalvonnassa on melko vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu oikeusturva asian käsittelyltä edellyttää. Rajallisten resurssien ei voida katsoa olevan riittävä tai hyväksyttävä selitys kohtuullisen käsittelyajan ylittämiseksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan toimistossa tehdyt kehittämistoimet ja ruuhkanpurkutoimet vaikuttavat kuitenkin lupaavilta.

Tietosuojavaaltuutetulla on Suomen ainoana kansallisena tietosuojalainsäädännön noudattamista valvovana viranomaisena keskeinen merkitys tietosuoja-perusoikeuden toteutumisessa. Tietosuojavaaltuutetun resurssien turvaaminen riittävinä on tietosuoja-perusoikeuden turvaamiseksi siten olennaista. Apulaisoikeuskansleri pyysi oikeusministeriötä viimeistään 31.5.2022 vastaamaan, miten tietosuojavaaltuutetun toimiston resurssit asioiden

lainmukaisen käsittelyn varmistamiseksi aiotaan turvata.

Tietosuoja-valtuutetun antamien palveluiden ja tehtävien asianmukainen järjestäminen perustuu apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan riittäviin resurssien ohella niiden tehokkaaseen käyttöön ja toiminnan pitkäjänteiseen kehittämiseen. Tämän laillisuusvalvonnalliseksi seuraamiseksi hän pyysi tietosuoja-valtuutetun toimistoa lähettämään sen toimintaa koskevat päivitettyt seurantalastot sekä arviot kehittämistoimien etenemisestä viimeistään 30.9.2022 (OKV/123/70/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

AHVENANMAAN ITSEHALLINTO

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen menettely virkanimitysasiassa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Ahvenanmaan maakunnan hallituksen huomiota näkemykseensä menettelystä virkanimitysasiassa. Ratkaisun mukaan nimitysmuistioon oli kirjattu puutteellisesti valinnan perustelut. Muistiosta ei ilmennyt, miksi tietyt viranhakijat oli valittu niin kutsutuiksi kärkihakijoiksi ja kutsuttu haastatteluun. Ansiovertailu oli tehty vain niiden hakijoiden välillä, jotka oli kutsuttu haastatteluun. Muilla hakijoilla ei näin ollen ollut mahdollisuutta tutustua valintaperusteihin omalta osaltaan. Nimitysmuistiossa oli ilmoitettu joistakin hakijoista myös sellaisia tietoja, joilla ei

ollut merkitystä viran menestyksellisen hoitamisen kannalta (OKV/525/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Laillisuusvalvontakäynnit

Valtakunnanvoudin kanslia

Apulaisoikeuskansleri teki 17.3.2021 etäyhteydellä laillisuusvalvontakäynnin valtakunnanvoudin kansliaan. Tilaisuudessa apulaisoikeuskansleri tutustui uuden Ulosottolaitoksen toimintaan ja sen organisaatioon. Samalla keskusteltiin muun muassa ulosottopalvelujen alueellisesta saatavuudesta, sähköiseen asiointiin ja tietojenkäsittelyyn liittyvistä seikoista sekä ulosottotoimien valvontatyöstä, kuten kanteluiden ja kansalaiskirjeiden käsittelystä Ulosottolaitoksessa. (OKV/241/71/2021)

Tietosuoja-valtuutetun toimisto

Apulaisoikeuskansleri teki 2.12.2021 laillisuusvalvontakäynnin tietosuoja-valtuutetun toimistoon. Tietosuoja-valtuutettu esitteli toimiston organisaatiota ja tehtäviä. Tilaisuudessa keskusteltiin muun muassa toimiston institutionaalisesta ja taloudellisesta itsenäisyydestä, toimistossa tehdyistä kehittämistoimista ja ruuhkanpurkuprojektista sekä Euroopan tietosujaneuvoston sekä EU:n komission rooleista. (OKV/226/71/2021)

SISÄASIAINHALLINTO

Sisäasiainhallinnon toimialaa koskeneet kantelut kohdistuivat aiempien vuosien tapaan suurelta osin poliisin toimintaan. Poliisikantelut olivat kertomusvuonna oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista toiseksi suurin kanteluryhmä valtioneuvostoon tai ministeriöön kohdistuneiden kanteluiden jälkeen. Poliisikanteluja tuli kertomusvuonna vireille 309 ja niitä ratkaistiin 358. Lukumäärät laskivat edellisestä vuodesta (2020), jolloin vireille tuli 399 poliisikantelua ja niitä ratkaistiin 382. Suurin osa niin saapuneista kuin ratkaistuista kanteluista kohdistui poliisin toimintaan esitutkintaviranomaisena. Vain yksittäiset poliisikantelut liittyivät covid-19-pandemiaan.

Edellisvuoden tapaan seuraamuksia aiheutti erityisesti esitutkinnan viipyminen. Seuraamuksia aiheuttamattomissa kanteluissa oli yleisimmin kyse asianomistajan tyytymättömyydestä esitutkinnan toimittamatta jättämiseen tai sen keskeyttämiseen.

Muista sisäasiainhallinnon toimialalle kuuluvista viranomaisista kanneltiin huomattavasti harvemmin. Ratkaistuista muista kuin poliisikanteluista aiheutui edellisvuoden tapaan kuitenkin useita seuraamuksia kanteluasioissa, jotka koskivat Maahanmuuttoviraston menettelyä. Seuraamuksia aiheutti erityisesti käsittelyn viipyminen.

Kertomusvuodelta on erityisesti syytä mainita omana aloitteena tutkittavaksi otettu ihmiskaupparikosten tutkintaa koskeva ratkaisu, jossa apulaisoikeuskansleri antoi poliisille 12 huomautusta esitut-

kinnan aiheuttomista ja lainvastaisista viivästyksistä sekä 15 asiassa kiinnitti poliisin huomiota esitutkinnan toimittamiseen liittyvään lainsäädäntöön ja menettelyihin esitutkinnassa (OKV/1233/70/2021 ja OKV/1956/90/2021). Katso myös sivu 22 ja 154.

Lausuntoja

Sisäasiainhallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Puolustusvoimien virka-apusta poliisille sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virka-apu poliisille) (OKV/2413/21/2020), ks. s. 90
- Tiedustelulainsäädäntöä koskeva valtioneuvoston selonteko (OKV/565/21/2021), ks. s. 93
- Luonnos hallituksen esitykseksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta (tilitietojen saatavuuden laajentaminen) (OKV/412/21/2021), ks. s. 93
- Luonnos hallituksen esitykseksi laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (laajamittaiseen maahanmuuttoon varautumisen kehittäminen) (OKV/1976/21/2021), ks. s. 98

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Esteellisyys sisäministeriön suojelupoliisiin kohdistamassa laillisuusvalvonnassa

Kantelija arvosteli kantelussaan sisäministeriön menettelyä, koska ministeriön neuvotteleva virkamies ja poliisijohtaja olivat suojelupoliisista virkavapaalla ollessaan osallistuneet kantelijan mukaan esteellisinä suojelupoliisin toimintaan kohdistuneisiin tarkastustoimenpiteisiin.

Sisäministeriö ja sen poliisiosasto pitivät selvityksessään kantelua ja siinä esitettyä arvostelua aiheettomana, koska neuvotteleva virkamies ja poliisijohtaja eivät olleet esteellisiä osallistumaan laillisuusvalvontaan siten kuin heidät oli määrätty siihen osallistumaan.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan tapauksessa tuli mahdollisesti sovellettavaksi lähinnä hallintolaissa säädetty ns. palvelussuhdejäävi tai ns. yleislausekejäävi. Palvelussuhdejäävin mukaan virkamies on esteellinen, jos hän esimerkiksi on palvelussuhteessa asianomaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Punnitessaan palvelussuhdejäävin soveltuvuutta virkavapaustilanteeseen apulaisoikeuskansleri totesi oikeusohjeiden olevan tulkinnanvaraisia eikä nimenomaista ohjaavaa ja soveltuvaa oikeuskäytäntöäkään ollut. Palvelussuhdejääviä koskevat esityöt ja kirjallisuudessa esitetyt näkökohdat viittasivat lopulta kuitenkin siihen, että virkavapaus ei kategorisesti voisi muodostaa esteellisyyttä virkamiehelle käsitellä hänelle virkavapautta myöntänyttä viranomaista koskevia hallintolaissa tarkoitettuja asioita. Apulaisoikeuskansleri päätyikin arviossaan siihen, että neuvotteleva virkamies ja poliisijohtaja eivät olleet asiassa esteellisiä palvelussuhdejäävin perusteella.

Apulaisoikeuskansleri arvioi myös hallintolaisissa säädetyn esteellisyyden yleislausekkeen soveltuvuutta. Yleislausekkeen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisesti syystä vaarantuu. Apulaisoikeuskansleri toi esille, että yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Etenkin näin oli käsillä olevan tapauksen kaltaisessa tilanteessa, kun virkavapaalla olleet henkilöt olivat konkreettisesti valvoneet heille virkavapauden myöntäneen viranomaisen toiminnan lainmukaisuutta.

Erityisen merkityksellistä tässä tapauksessa oli, että kyse oli ollut laillisuusvalvonnallisista tarkastustoimenpiteistä. Tällaisten tarkastustoimenpiteiden tulee perustua korostettuun objektiivisuuteen ja valvojien riippumattomuuteen ja itsenäisyyteen. Kohteena oli lisäksi suojelupoliisi, jolla on kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksiin tuntuvasti kajoavia toimivaltuuksia, ja joiden käytön valvonta on päätöksessä mainitusti korostunutta. Lisäksi näiden toimivaltuuksien käyttö on useimmiten salaista eikä tavanomaisen avoimuuden ja julkisen arvioinnin piirissä. Tarkastuksen kohteena oli ollut muun ohella salainen tiedonhankinta ja salaiset pakkokeinot sekä niiden sisäinen laillisuusvalvonta suojelupoliisissa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan neuvotteleva virkamies ja poliisijohtaja eivät olleet asiaa kokonaisuutena arvioiden voineet osallistua arvioinnin kohteena olleisiin suojelupoliisiin kohdistuneisiin tarkastustoimenpiteisiin vaarantamatta luottamusta heidän puolueettomuuteensa. He olivat siten olleet näissä toimissaan esteellisiä yleislausekejäävin perusteella.

Apulaisoikeuskansleri toi esille, että virkamiehen työhön kuuluu olennaisena osana virantoimintusvelvollisuus. Selvityksen mukaan neuvotteleva virkamies ja poliisijohtaja oli nimitetty tehtäviinsä,

joihin oli sisäministeriössä kuulunut käsitellä suojelupoliisia koskeva asioita. Apulaisoikeuskanslerilla ei ollut oikeudellisia perusteita todeta neuvottelevan virkamiehen ja poliisijohtajan henkilökohtaisen menettelyn olleen lainvastaista, joten apulaisoikeuskansleri ei kohdistanut moitteitaan heihin. Sen sijaan ministeriön olisi tullut arvioida heidän asemaa esteellisyyslähdekohdasta. Apulaisoikeuskansleri saattoi tämän vuoksi esteellisyttä koskevan käsityksensä sisäministeriön tietoon.

Apulaisoikeuskansleri toi lisäksi esille, että hallintolain esteellisyssäännöksiä soveltamiseen liittyy tulkinnanvaraisuutta nimenomaan virkavapausasetelmassa. Tällä voi olla vaikutusta sekä omaa asemaansa esteellisyysnäkökulmasta arvioimaan joutuvan virkamiehen että virkamiehen tai viranhakijan asemaa samasta näkökulmasta arvioimaan joutuvan viranomaisen kannalta. Käsillä oleva tapaus osoittaa apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan, että virkavapausjärjestelmässä olisi tarvetta selkeämmin säännellä ohjaus- ja valvontatehtäviä määräaikaissa viroissa suorittavien virkamiesten asema suhteessa taustaorganisaatioonsa. Olisi myös syytä pohtia samassa yhteydessä, miten paremmin turvattaisiin näiden virkamiesten mahdollisuus objektiivisuuden virantoimituksessa sekä tuon objektiivisuuden avoimuus ja läpinäkyvyys. Apulaisoikeuskansleri lähetti tämän vuoksi päätöksensä myös virkamieslainsäädännön valmistelusta vastaavalle valtiovainministeriölle, jota hän pyysi vuoden 2021 loppuun mennessä ilmoittamaan asiaa koskevien säännösten ja ohjeistuksen selventämistä koskevista tai muista mahdollisista toimenpiteistään.

Apulaisoikeuskansleri arvioi lisäksi erikseen neuvottelevan virkamiehen osallistumista suojelupoliisin toimintaan kohdistuneeseen laillisuusvalvontatarkastukseen, joka kohdistui suojelupoliisin toimintaan sellaisena ajanjaksona, jolloin neuvotteleva virkamies suoritti omia virkatehtäviään suojelupoliisissa (OKV/58/10/2020; ratkaisijana

apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Valtiovainministeriö ilmoitti kertomusvuoden lopussa toimenpiteistään asiassa. Valtiovainministeriön mukaan apulaisoikeuskanslerin päätöksessä esiin tuodun perusteella tullaan täydentämään ministeriön ohjetta, joka koskee virantäyttöä noudatettavia periaatteita sekä niin ikään täydentämään ohjetta, joka koskee karenssisopimusta ja tehtävien järjestämistä palvelussuhteen alkaessa ja päättyessä. Ministeriö oheisti luonnokset ohjeisiin tehtävistä muutoksista.

Apulaisoikeuskansleri arvioi valtiovainministeriön ilmoittamien toimenpiteiden olevan asianmukaisia eikä asia antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin enempään toimenpiteisiin.

POLIISI

Poliisille tuomio tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta

Apulaisoikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi, koska rikoskomisario oli laiminlyönyt varmistaa, ettei turvapaikanhakijan käännättämiselle ollut esteitä ennen käännättämisen täytäntöönpanoa. Käräjäoikeus tuomitsi rikoskomisaron syytteen mukaisesti tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen.

Tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario oli laiminlyönyt varmistaa, että uusi turvapaikkahakemus saatetaan asianmukaisesti vireille. Lisäksi hän oli laiminlyönyt varmistaa, että uuden turvapaikkahakemuksen vaikutuksesta käännättämisen täytäntöönpanoon oli kysytty ja saatu Maahanmuuttoviraston kanta. Hakija oli ennen käännättämisen täytäntöönpanoa yrittänyt jättää uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jota ei

kuitenkaan ollut saatettu vireille. Maahanmuuttovirasto ei siten ollut voinut arvioida uuden hake-
muksen perusteita eikä sen vaikutusta käännättämi-
sen täytäntöönpanoon.

Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaan turva-
paikkahakemuksen perusteiden arvioiminen kuu-
luu aina yksiselitteisesti Maahanmuuttoviraston, ei
poliisin tehtäviin. Myös ulkomaalaislain perusteel-
la on selvää, että turvapaikkahakemuksen perusteiden
arvioiminen ja päätöksenteko kuuluvat Maa-
hanmuuttoviraston tehtäviin. Asia tuli ilmi hakijan
avustajan kantelun perusteella (OKV/552/70/2020;
ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalai-
nen ja esittelijänä Anu Rätty).

Poliisin menettely ihmiskaupan tutkinnassa

Apulaisoikeuskanslerin mukaan poliisilla on vai-
keuksia tunnistaa ihmiskaupparikoksen tunnus-
merkistö esitutkinnassa. Poliisihallituksen on ryh-
dyttävä moniin toimiin, jossa se luo esitutinnan
suorittamiselle sellaiset edellytykset, että ne eivät
viivästy aiheettomasti.

Keväällä 2021 mediassa kerrottiin poliisin ih-
miskauppatutkinnoista ja niissä ilmenneistä vaka-
vista puutteista. Apulaisoikeuskansleri otti näiden
tietojen perusteella omana aloitteenaan arvioita-
vaksi muun muassa sen, onko poliisi menetellyt ky-
seisissä tapauksissa viivytyksettömästi ja lain ja vel-
vollisuuksien mukaisesti. Hän tarkastelee ratkaisus-
saan myös ihmiskaupparikosten ja sen lähirikosten
kuten kiskonnantapaisen työsyryjinnän tutkintaa,
Poliisihallituksen ohjeistusta, poliisin koulutusta ja
tulkkauksen riittävyyttä sekä viranomaisyhteistyötä.

Apulaisoikeuskansleri kävi läpi kaikkiaan 50
poliisin esitutkintaa. Useat näistä olivat vielä kes-
ken, kun apulaisoikeuskansleri antoi ratkaisunsa.
Useimmat apulaisoikeuskanslerin tutkimista esitut-
kinnoista olivat viivästyneet. Pisimmillään esitut-

kinta oli kestänyt yli neljä vuotta. Aiheettomia viivy-
tyksiä oli ollut melkein jokaisessa poliisilaitoksessa.

Selvityksissä esitutkintojen viivästymisen syinä
tuotiin esiin vähäiset tutkintaresurssit, tutkijoiden
kokemattomuus ihmiskaupparikoksista, ongelmat
tulkkauksessa ja viranomaisten välisessä yhteistyössä.
Merkittävää viivästymistä on kuitenkin aiheuttanut
myös se, että poliisi ei ole tunnistanut ihmiskauppa-
rikosten ja siihen liittyvien rikosten tunnusmerkis-
töjä. Tämän vuoksi joissakin tapauksissa poliisi on
tutkinut epäiltyä rikosta ensin muilla nimikkeillä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan ongelma on
vakava ja Poliisihallituksen tähänastiset toimenpi-
teet ovat olleet riittämättömiä, koska selvityksistä
käy ilmi, että puutteet poliisin osaamisessa ihmis-
kauppa-asioissa ovat ilmeisiä. Vaikka Poliisihallitus
kertoo lisänneensä ihmiskauppa-asioden koulutus-
ta, niin apulaisoikeuskanslerin tutkinta osoitti, ettei
se ei vielä riittävä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan
Poliisihallituksen ja Poliisiammattikorkeakoulun
on selvitettävä toimenpiteitä ihmiskaupan ja sen
lähirikosten torjumiseksi annettavan koulutuksen
vahvistamiseksi.

Poliisin vaikeudet tunnistaa ihmiskaupparikok-
sen tunnusmerkistö esitutkinnassa vaikuttaa myös
uhrin oikeuksien toteutumiseen.

Kansainvälisessä ja kotimaisessa ihmiskaupan
vastaisessa toiminnassa on kiinnitetty huomiota
siihen, miten vähän ihmiskaupparikoksia päätyy
Suomessa tuomioistuinten käsiteltäväksi. Vähäi-
nen juttujen ja tuomioiden määrä ehkäisee myös
ihmiskaupan tuleamista näkyväksi ja tunnetuksi oi-
keudelliseksi ilmiöksi. Tämä myös estää tietoisuu-
den leviämistä ihmiskaupasta ilmiönä. Nykyisessä
tilanteessa rikoslain tunnusmerkistöt eivät konkre-
tisoidu ja kyky tunnistaa ihmiskauppaa ammatti-
toiminnassa ei toteudu. Näin ei myöskään synny
riittävästi tulkintakäytäntöä poliisin ja syyttäjien
käyttöön, tai alempia tuomioistuimia ohjaavia
ennakkopäätöksiä.

Apulaisoikeuskansleri antoi ratkaisussaan poliisille 12 huomautusta esitutinnan aiheuttomista ja lainvastaisista viivästyksistä. 15 asiassa hän kiinnitti poliisin huomiota esitutinnan toimittamiseen liittyvään lainsäädäntöön ja menettelyihin esitutinnassa. Apulaisoikeuskansleri pyysi Poliisihallitusta toimittamaan viimeistään 15.7.2022 tiedon ihmiskauppa- ja sen lähirikosten esitutkintojen toimittamisajoin 1.1.–30.6.2022 ja 1.7.2022 vireillä olevista yli 12 kuukautta kestäneistä esitutkinnoista jokaisen poliisilaitoksen osalta. Lisäksi hän pyysi selvityksen yli 18 kuukautta vireillä olleista esitutkinnoista ja niiden viipymisen syistä.

Poliisihallituksen ohjeet ohjaavat merkittävästi poliisin käytännön työtä ja yhdenmukaistavat sitä. Apulaisoikeuskansleri pyysikin Poliisihallitusta arvioimaan sisäisen laillisuusvalvonnan toimenpiteitään esitutkintalainsäädännön ja antaman ihmiskaupan torjuntaan liittyvän ohjeistuksen noudattamiseksi sekä ilmoittamaan Poliisihallitusta myös toimenpiteistään yhteistyön kohentamiseksi poliisiyksiköiden kesken sekä poliisiyksiköiden ja poliisihallinnon ulkopuolisten tahojen välillä (OKV/1233/70/2021 ja OKV/1956/90/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Asiassa oli kyse myös syyttäjän menettelystä. Ks. s. 22 ja 126.

Arpajaishallinnon menettely rahankeräyslupaa koskevassa asiassa

Oikeuskansleri kiinnitti Poliisihallituksen huomiota asioiden viivytyksettömään käsittelyyn ja asianmukaiseen selvittämiseen sekä päätöksen antamiseen hallintolain edellyttämällä tavalla.

Kantelijan lausuntopyyntöä käsittely oli kestänyt Poliisihallituksessa noin seitsemän kuukautta. Poliisihallitus oli selvityksessään todennut, että uudehkon ilmiön yhteiskunnallinen laajuus ja mo-

ninaisuus edellyttivät asiaan syvempää perehtymistä. Poliisihallitus ei ollut kuitenkaan selvityksessään esittänyt, eikä asiassa ole muutenkaan käynyt ilmi, että siinä olisi tehty tavanomaista enemmän selvitystyötä. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan asia oli ollut monimutkainen ja oikeudellisesti epäselvä. Vaikuttaisi siltä, että asian käsittely oli viivästynyt sen vuoksi, ettei Poliisihallitus ollut ymmärtänyt kantelijan marraskuussa 2018 lähettämää sähköpostia lausuntopyyntöksi.

Kantelijan rahankeräyslupahakemusta ei ole vielä ratkaistu. Kantelija oli odottanut kohtuutoman kauan rahankeräyslupahakemuksensa käsittelyä. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan Poliisihallituksen olisi tullut tehdä kantelijan rahankeräyslupahakemuksen johdosta muutoshakukelpoinen päätös. Päätös olisi tullut tehdä kohtuullisessa ajassa. Hakemuksen käsittely oli tällä hetkellä kestänyt vuoden ja neljä kuukautta. Poliisihallitus oli laiminlyönyt hallintolain mukaisen päätöksentekovelvollisuuden asiassa. Kantelijalla ei ollut ollut mahdollisuutta saattaa rahankeräyslupaa koskevaa asiaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Viranomaisen ei voi siirtää sille kuuluvaa selvitys- ja päätöksentekovelvollisuutta esimerkiksi sen johdosta, että asia on hankala tai vaikeasti ratkaistava. Mikäli viranomaisen katsoo, että luvan hakemisen edellytykset eivät täyty, hakemus on hylättävä tai jätettävä tutkimatta.

Hallintolain 31 § asettaa sekä viranomaiselle että asianosaiselle velvollisuuksia. Poliisihallituksella on tapauskohtaista harkintavaltaa arvioidessaan, minkälaisia asiantuntijaselvityksiä se katsoo tarpeelliseksi oman lausuntonsa perusteeksi hankkia. Oikeuskansleri ei voi puuttua tähän viranomaisen harkintavaltaan, ellei sitä ole ylitetty tai käytetty muutoin väärin. Viranomaiselle kuuluvan harkintavallan rajoja on arvioitava muun muassa

hallintolain 6 §:n suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden perusteella. Suhteellisuusperiaate edellyttää sitä, että selvityksen laajuus on oikeassa suhteessa selvittävän asian laatuun ja yhdenvertaisuusperiaate sitä, että samanlaisia asioita selvitetään yhtä tehokkaasti ja kattavasti. Sisäministeriön käsityksen mukaan asia oli ollut jossakin määrin juridisesti haastava ja tämä olisi puoltanut joidenkin kantelijan nimeämien asiantuntijoiden kuulemista. Oikeuskansleri yhtyi sisäministeriön näkemykseen siitä, että asiassa olisi ollut perusteltua kuulla asiantuntijoita. Vaihtoehtoisesti Poliisihallitus olisi voinut pyytää kantelijaa toimittamaan asiantuntijaselvitystä (OKV/322/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Esitutinnan viipyminen ja esitutkintapäätöksen puutteellisuus

Apulaisoikeuskansleri antoi poliisilaitokselle huomautuksen sen laiminlyötyä esitutinnan viivytyksettömän toimittamisen sekä kiinnitti rikoskomission huomiota esitutkintapäätösten asianmukaiseen perustelemiseen.

Kantelija oli tehnyt kaksi rikosilmoitusta ja hän arvosteli poliisilaitoksen menettelyä esitutinnan toimittamisessa. Kantelija oli tehnyt rikosilmoituksen kunnianloukkauksesta ja epäily oli poliisimies.

Ensimmäisestä rikosilmoituksesta suoritettun esitutinnan kokonaiskesto oli ollut kaksi vuotta ja kymmenen kuukautta. Esitutinnan kokonaiskesto oli ollut aiheettoman pitkä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota epäilyn ammatin merkitykseen tutkintatoimien täärjestyöstä arvioitaessa. Poliisimieheen kohdistuvalla rikosepäilyllä on yleensä vaikutusta poliisimiehen mahdollisuuksiin hoitaa virkaansa ja se tulisi ottaa huomioon esitutkintatoimenpiteiden täärjestyksestä harkittaessa. Kysymys on silloin myös rikoksesta epäillyn poliisimiehen oikeusturvasta, ja poliis-

sin viranomaisena nauttimasta yleisemmästä luotamuksesta. Ei ole kummankaan intressin kannalta asianmukaista, että poliisimieheen kohdistuvan vakavan rikosepäilyn ensimmäinen tutkintatoimenpide on vasta 2 vuoden 8 kuukauden kuluttua tutkintapyynnön jättämisestä.

Syyteoikeus vanheni esitutinnan aikana eikä kantelijalla siten ollut mahdollisuutta saattaa asiaansa tuomioistuimen arvioitavaksi. Poliisilla on oikeus laittaa esitutkinnassa olevat tehtävät täärjestykseen, mutta asioiden priorisointi ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että samanaikaisesti syyteoikeus vanhenee.

Toisen rikosilmoituksen osalta tutkinnanjohtaja oli päättänyt olla toimittamatta esitutkintaa, koska hänen käsityksensä mukaan samasta asiasta oli ollut jo olemassa ilmoitus. Tutkinnanjohtaja ei kuitenkaan perustellut tekemäänsä päätöstään sillä, että esitutinnan kohteena olevat kirjoitukset olivat sisällöltään samanlaisia.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei poliisilaitoksella ollut menetelty riittävän huolellisesti kantelijan rikosilmoituksen käsittelyssä eikä esitutkintapäätöstä ollut perusteltu asianmukaisesti (OKV/1387/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Esitutinnan viipyminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi poliisilaitokselle huomautuksen sen laiminlyötyä esitutinnan viivytyksettömän toimittamisen. Kantelussa tarkoitettussa asiakokonaisuudessa tutkintailmoituksen kirjaamisesta oli kulunut aikaa noin kaksi vuotta seitsemän kuukautta ennen kuin asianomistajia oli ensimmäisen kerran kuulusteltu lapsen kohdistuneista seksuaalirikosepäilyistä.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan viivytyksen tutkintatoimenpiteiden aloittamisessa oli johtunut muun ohella avoinna olleiden asioiden suuresta

määrästä, puutteellisista resursseista, poliisilaitosten yhdistymisestä johtuneista rakenteellisista syistä sekä erityisosaamista vaativan henkilöstön vähäisyydestä. Poliisilaitos kuitenkin myönsi, ettei tutkinta asiassa vastannut esitutkintalaissa tarkoitettua viivytyksettömyysvaatimusta. Ottaen huomioon tutkittavana olleiden rikosten laatu ja vakavuus tutkintatoimenpiteisiin olisi poliisilaitoksen mukaan tullut ryhtyä aikaisemmin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi poliisilaitoksen näkemykseen. Hän totesi tutkintatoimenpiteiden aloittamisen tapahtuneen niin pitkällä viiveellä, että poliisi oli menetellyt selvästi esitutkintalaissa edellytetyn viivytyksettömyysvaatimuksen vastaisesti. Poliisilaitoksen esittämät syyt tutkintatoimenpiteiden aloittamisen viipymiselle olivat sinällään jossain määrin ymmärrettäviä, mutta ne eivät kuitenkaan muodostaneet oikeudellisesti kestävä perustetta sille, että tutkintatoimenpiteisiin oli ryhdytty vasta yli kaksi ja puoli vuotta tutkintamoitusten kirjaamisesta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen korosti erityisesti sitä, että kyse oli lapsen kohdistuneista seksuaalirikosepäilyistä, joiden joutuista tutkiminen on lähtökohtaisesti aina ensiarvoisen tärkeää (OKV/141/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota esitutinnan viivytyksettömyyden toimittamiseen.

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä esitutinnan toimittamisessa. Esitutinnan kokonaiskesto oli ollut vuoden ja seitsemän kuukautta. Kantelijan asian käsittely ei sinänsä kestänyt poliisilaitoksella kauan ottaen huomioon asian laajuus ja kuulusteltavien määrä. Tutkinnassa oli kuitenkin ollut yksi kolmen kuukauden tauko ja yksi kuuden kuukauden tauko. Poliisilaitoksen selvityksen mukaan tutkintaryhmässä oli ollut tarve priorisoida tutkinnassa olevia tehtäviä.

Syyteoikeus vanheni esitutinnan aikana eikä kantelijalla siten ollut mahdollisuutta saattaa asiaansa tuomioistuimen arvioitavaksi. Vaikka esitutkinnassa on oikeus olosuhteiden niin vaatiessa, asettaa tehtävät tärkeysjärjestykseen, tämä priorisointi ei saa johtaa siihen, että syyteoikeus samanaikaisesti vanhenee. Apulaisoikeuskansleri otti kokonaisarvioinnissaan huomioon, että poliisilla ja syyttäjällä oli ollut erilainen käsitys tutkittavana olleen rikoksen tekoajasta (OKV/113/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota velvollisuuteen toimittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä sekä siihen, että velvollisuus koskee myös esitutinnan toimittamisedellytysten harkintaa ja sitä edeltävien toimenpiteiden suorittamista. Kantelussa tarkoitettua asiakokonaisuudessa poliisilta oli kulunut runsaat kaksi vuotta sen arvioimiseen, toimitetaanko asioissa esitutkinta.

Apulaisoikeuskansleri piti mainittua esitutinnan toimittamisedellytysten selvittämiseen ja arviointiin kulunutta aikaa asianosaisten kannalta kohtuuttoman pitkänä ja ongelmallisena myös esitutinnan tehokkuuden ja rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuden kannalta. Hän kiinnitti erityisesti huomiota siihen, ettei asiakokonaisuudessa ensimmäisten runsaan puolentoista vuoden aikana ollut tehty varsinaisia selvitystoimia.

Apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan esitutinnan toimittamisedellytysten harkintaa ja esitutinnan aloittamista edeltäviä toimenpiteitä ei asioissa ollut suoritettu esitutkintalaissa edellytetyin tavoin ilman aiheetonta viivytystä. Hän totesi laillisuusvalvontakäytännössä vakiintuneesti katsotun, että viranomaisen tulee huolehtia tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta myös niissä tilanteissa, kun resurssit ovat hoidettavana oleviin tehtäviin nähden niukat.

Asiassa esiin tullee nähdessä apulaisoikeuskansleri piti perusteltuna poliisilaitoksen asiassa antamassaan lausunnossa ilmoittamaa pyrkimystä kiinnittää jatkossa nykyistä enemmän huomiota poliisilaitoksen talousrikosten esikäsittelymenetel-lyn tehostamiseen (OKV/654/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarin huomiota velvol-lisuuteen toimittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivästystä.

Poliisille helmikuussa 2019 kirjatussa rikosil-moituksessa epäiltiin henkilön syylistyneen virka-miehen väkivaltaiseen vastustamiseen. Tutkinnan-johtaja oli arvioinut perehdyttyään valvontakame-ratallenteisiin, että asia tulee arvioida poliisirikos-asiana ja tehnyt ilmoituksen syyttäjälle. Syyttäjä oli tehnyt päätöksen esitutkinnan aloittamisesta poliis-in ja kahden vartijan osalta ja ilmoittanut toimi-vansa siinä myös tutkinnanjohtajana. Muutoin asia oli jäänyt poliisin tutkittavaksi.

Poliisi ei kuitenkaan tehnyt omalta osaltaan mi-tään tutkintatoimenpiteitä, vaan tutkinnanjohtaja oli päättänyt jäädä odottamaan syyttäjän tutkiman poliisirikosasian etenemistä. Esteellisyyksien vuoksi asian tutkinta siirrettiin syyskuussa 2020 toiselle poliisilaitokselle ja tutkinnanjohtajalle. Aluesyyttäjä teki tutkinnanjohtajan esityksestä päätöksen esitut-kinnan rajoittamisesta lokakuussa 2020.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan päätös jättää esitutkinta sillensä ja jäädä odottamaan syyttäjän ratkaisua toiseen asiaan, oli altis arvostelulle. Esi-tutkinnan viipymiselle ei esitetty sellaisia perusteita, että menettelyä voitaisiin pitää hyväksyttävänä (OKV/1847/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeus-kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juhon Lehtimäki).

Esitutkintapäätöksen perusteleminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota esitutkintapäätösten asianmukaiseen perusteleamiseen.

Kantelijan mukaan poliisi ei tutkinut hänen ilmoittamaansa epäiltyä rikosta. Poliisi oli tutkinut kantelijan isän kuolinpesän pesänselvittäjäksi/-jakajaksi määrätyn asianajajan mahdollista syyllis-tymistä rikokseen pesän hoidossa. Kantelijan käsi-tyksen mukaan hän oli tehnyt rikosilmoituksen eri henkilöistä.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että tutkinnan päättämistä koskevassa päätöksessä oli-si pitänyt yksilöidä selkeämmin, keitä tutkinnan päättämistä koskeva päätös oli koskenut. Apulais-oikeuskanslerin mukaan tutkinnanjohtajan tekemä tutkinnan päättämistä koskeva päätös oli puutteel-lisesti perusteltu (OKV/521/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esitte-lijänä Linda Harjutsalo).

Poliisin menettely syyteoikeudeltaan vanhentuneessa rikosasiassa

Hovioikeuden oikeuskanslerille ilmoittaman tuo-marin tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan asian yhteydessä kävi ilmi, että käräjäoikeuden asiassa vastaajan syyksi lukeman rikoksen syyteoi-keus oli vanhentunut jo asian ollessa poliisin esitut-kinnassa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilai-toksen huomiota tarpeeseen kiinnittää huomiota ri-kosten syyteoikeuden vanhentumiseen asetettaessa tutkintatoimia tärkeysjärjestykseen sekä siihen, ettei esitutkinnan aikana syyteoikeudeltaan vanhentu-nutta rikosta tule siirtää syyttäjän syyteharkintaan.

Poliisilla oli jäänyt havaitsematta kyseisen ta-lousrikoskokonaisuuteen kuuluneen liiketoiminta-kiellon rikkomisen syyteoikeuden vanhentuminen, minkä vuoksi sitä ei ollut otettu huomioon asetet-taessa poliisilaitoksen talousrikosyksikössä esitut-

kintatoimenpiteitä tarkeysjärjestykseen. Lisäksi asia oli vielä syyteoikeuden vanhentumisesta huolimatta virheellisesti siirretty syyttäjälle syyteharkintaan, mikä oli tarpeettomasti lisännyt syyttäjän työmäärää ja altistanut syyttäjän ja käräjäoikeuden asiassa tekemille vastaajan oikeusturvaa vaarantaneille virheille (OKV/97/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskasleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen). Ks. myös s. 111 ja 125.

Poliisin menettely pakkokeinoasioiden käsittelyssä

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi poliisin menettelyn pakkokeinoasioiden käsittelyssä. Asia tuli apulaisoikeuskanslerin tietoon hovioikeudelta.

Poliisilaitoksen tutkinnanjohtaja oli kertonut tutkinnanjohtajien välttelevän erään käräjätuomarin istuntoihin joutumista. Poliisihallitukselle antamassaan selvityksessä tutkinnanjohtaja totesi, että välttely johtuu käräjätuomarin epäasiallisesta käytöksestä. Hovioikeudelle tutkinnanjohtaja oli kuitenkin kertonut käräjätuomarin käytöksen lisäksi siitä, miten käräjätuomari käsittelee pakkokeinoasioita ja arvioi niissä esitettyä näyttöä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan selvityksistä saattoi saada vaikutelman, ettei tutkinnanjohtaja vältellyt käräjätuomarin istuntoja vain tämän käytöksen vuoksi, vaan myös asiassa odotettavissa olevan ratkaisun vuoksi.

Perustuslaissa turvatus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteisiin kuuluu olennaisesti tuomioistuinten ja tuomarin riippumattomuus. Tuomareiden riippumattomuutta turvaa se, että asianosainen tai kukaan muukaan ulkopuolinen ei voi vaikuttaa siihen, miten asiat jakautuvat valmisteltaviksi ja ratkaistaviksi eri tuomareille. Asioiden jakamisella ei saa myöskään pyrkiä vaikuttamaan asiassa tehtävän ratkaisun sisältöön.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tutkinnanjohtajan kertomat ohjailu- ja välttelypyrkimykset oli-

vat jo sinällään omiaan vaarantamaan perustuslaissa turvattua oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteisiin kuuluvaa tuomioistuinten ja tuomarin riippumattomuutta. Saadun selvityksen perusteella jäi kuitenkin epäselväksi, oliko pakkokeinoasioiden forumiin yksittäistapauksissakaan vaikutettu tosiasiassa epäasiallisesti. Mahdollisissa ohjailu- ja välttelypyrkimyksissä ei kuitenkaan ollut kysymys laajemmasta ilmiöstä tai yleisemmästä käytännöstä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteeksi saattaa esittämänsä näkemyksensä Poliisihallituksen tietoon (OKV/420/70/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Poliisin menettely median kulkukortin haltuun ottamisessa

Apulaisoikeuskansleri saattoi Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen tietoon käsityksensä, jonka mukaan poliisilla ei esittämillään perusteilla ollut oikeutta ottaa henkilöltä pois media-akkreditoinnin osoituksena ollutta kulkukorttia.

Kantelun mukaan henkilölle myönnetty lehdistökortti oli peruttu, mutta hän oli siitä huolimatta pyrkinyt Finlandia-talolla elokuussa 2019 järjestettyyn EU:n jäsenmaiden puolustus- ja ulkoministerikokoukseen. Kokouspaikan vartiointipisteellä poliisi oli ottanut henkilöltä pois kulkukortin ja luovuttanut sen kokousjärjestäjälle. Poliisi perusteli toimenpidettä poliisilain säännöksillä.

Poliisilla ei ollut esittämillään poliisilain perusteilla oikeutta toimenpiteeseen, vaan toimivaltaperuste kyseiselle menettelylle olisi tullut löytyä muualta laista. Apulaisoikeuskansleri totesi muun ohella, että poliisilain tehtävämäärittely ei ole toimivaltasäännös, joka antaisi poliisille toimivaltaa ryhtyä minkä tyyppisiin toimiin tahansa tehtävien suorittamiseksi.

Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa otettiin kuitenkin huomioon, että poliisilain 2 luvun 10 §

mukainen toimivaltasäännös on tulkinnanvarainen. Ratkaisu saatettiin myös sisäministeriön tiedoksi ja harkittavaksi, tulisiko säännöksiä täsmentää (OKV/2864/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juhon Lehtimäki).

Sovelletun säännöksen ilmoittaminen esitutkintapäätöksessä

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi poliisilaitoksen rikosylikonstaapelin tietoon käsityksensä rikosylikonstaapelin tutkinnanjohtajana kantelijan asiassa tekemän esitutkintapäätöksen puutteellisuuksista. Rikosylikonstaapelin tekemässä päätöksessä ei ollut esitutkintalaissa edellytetyllä tavalla ilmoitettu sen perusteena ollutta säännöstä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi esitutkintapäätöksen oikeudellisen perusteen merkitsemisen päätökseen lisäävän ratkaisun ulkoista kontrolloitavuutta, mutta saattavan olla jossakin tapauksessa lisäksi merkityksellinen tutkinnanjohtajan oman itsekontrollin kannalta. Hänen mukaansa lainkohdan ilmoittaessaan tutkinnanjohtaja tulee samalla lähtökohtaisesti jäsentäneeksi myös itselleen ratkaisunsa oikeudellisen luonteen eli muun ohella sen, onko kyse tutkinnan aloittamatta jättämisestä vai jo aloitetun tutkinnan päättämisestä (OKV/426/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

MAAHANMUUTTOVIRASTO

Käsittelyn viivästyminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi huomautuksen Maahanmuuttovirastolle laissa säädetyn enimmäiskäsittelyajan huomattavasta ylityksestä. Päätös lähetettiin tiedoksi myös sisäministeriölle.

Kantelijan oleskelulupahakemuksen käsittely oli kestänyt noin kahdeksan kuukautta, kun päätös asiassa tulee lain mukaan antaa tiedoksi 90 päivän kuluessa. Hakemus oli odottanut tulosalueen yleisessä työjonossa kuusi kuukautta ilman toimenpiteitä. Maahanmuuttovirasto oli esittänyt syyksi viivästyminen henkilöstöresurssitilanteesta aiheutuneen ruuhkan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että vaikka virasto oli vedonnut resurssiensa vähäisyyteen, oli viivästyksen osoitettavissa myös työn organisointiin liittyviä puutteita. Viranomaisen tulee pyrkiä ennakoimaan muutokset ja järjestää asioiden käsittely siten, että määräajoissa voidaan pysytellä henkilöstöresurssien muutoksista huolimatta (OKV/584/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen ulkomaalaislaissa säädetyn yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyajan huomattavasta ylittämisestä hakijan perhesideperusteisen oleskelulupahakemuksen käsittelyssä. Hän myös kiinnitti viraston vakavaa huomiota sen velvollisuuteen tarkasti seurata asioiden käsittelyn etenemistä ja huolehtia siitä, että myös ne kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, joita ei koske kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyaika, käsitellään ilman aiheetonta viivytystä ja kohtuullisessa ajassa siten kuin perustuslaki ja hallintolaki edellyttävät. Päätös lähetettiin tiedoksi myös sisäministeriölle.

Hakija oli hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua elokuussa 2015. Maahanmuuttovirasto hylkäsi hakemuksen lokakuussa 2016. Hakija valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka osittain palautti asian virastolle uudelleen käsiteltäväksi. Asian käsittely oli kestänyt Maahanmuuttovirastossa yli kaksi vuotta sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli maaliskuussa 2018 palauttanut sen Maahanmuuttovirastolle. Perhesideperusteisen

oleskelulupahakemuksen käsittely oli kestänyt virastossa yli puolitoista vuotta. Hakijan perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan käsittelyaikaan ei liittynyt laissa tarkoitettuja poikkeuksellisia olosuhteita. Turvapaikkahakemus oli puolestaan ollut yksikön yleisessä työjonossa yli puolitoista vuotta. Maahanmuuttovirasto myönsi itsekin, ettei turvapaikka-asiaa ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä (OKV/991/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota turvapaikkahakemusten käsittelyaikojen jatkuvan seurannan tärkeyteen. Maahanmuuttovirasto ei ollut käsitellyt hakijan turvapaikka-asiaa ilman aiheetonta viivytystä. Käsittely oli kestänyt kaksi vuotta ja kaksi kuukautta sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli palauttanut asian Maahanmuuttovirastolle osittain uudelleen käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskansleri otti seuraamusta harkitessaan huomioon Maahanmuuttovirastossa jo tehdyt toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ns. priorisoimattomat hakemukset käsitellään nykyään nopeammin. Hän pyysi Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan, kun päätös hallinto-oikeudesta toistamiseen palautettuun asiaan oli tehty.

Selvityksen mukaan hakemuksen käsittelyaikaan oli vaikuttanut yhtäältä hallinto-oikeudesta palautuneiden asioiden suuri määrä ja toisaalta kesällä 2018 voimaan tullut turvapaikkahakemusten kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoite ja sen piiriin kuuluvien hakemusten priorisointi. Kantelun kohteena olevan asian yhteydessä ei ollut ilmennyt mitään erityisiä tai tapauskohtaisia syitä mainittuun käsittelyaikaan, vaan pitkä käsittelyaika oli johtunut turvapaikkayksikön yleisestä tilanteesta (OKV/1965/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota turvapaikkahakemusten käsittelyaikojen jatkuvan seurannan tärkeyteen. Maahanmuuttovirasto ei ollut käsitellyt hakijan turvapaikka-asiaa ilman aiheetonta viivytystä. Käsittely oli kestänyt vuoden ja seitsemän kuukautta sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli palauttanut asian Maahanmuuttovirastolle osittain uudelleen käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskansleri otti seuraamusta harkitessaan huomioon Maahanmuuttovirastossa jo tehdyt toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ns. priorisoimattomat hakemukset käsitellään nykyään nopeammin. Päätös lähetettiin tiedoksi sisäministeriölle (OKV/2129/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota turvapaikka- ja oleskelulupaasioiden käsittelyaikojen jatkuvan seurannan tärkeyteen. Maahanmuuttovirasto ei ollut käsitellyt kantelijan turvapaikka-asiaa ilman aiheetonta viivytystä. Käsittely oli kestänyt kaksi vuotta ja seitsemän kuukautta sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli palauttanut asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Kantelijan työntekijän jatko-oleskelulupa-asiaa ei ollut käsitelty laissa säädettyssä neljän kuukauden enimmäiskäsittelyajassa, vaan hakemuksen käsittely oli kestänyt noin 10 kuukautta. Oleskelulupa-asian käsittely oli siten viivästynyt.

Seuraamusta arvioidessaan apulaisoikeuskansleri otti huomioon Maahanmuuttovirastossa jo tehdyt toimenpiteet sen varmistamiseksi, että myös ns. priorisoimattomat turvapaikkahakemukset nyttemmin tulevat nopeammin käsiteltyiksi ja kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden oleskelulupahakemukset on erotettu käsiteltäviksi erikseen. Oleskelulupa-asian viipyminen johtui sen päättymisestä inhimillisen virheen vuoksi väärään työjonoon.

Päätös lähetettiin tiedoksi myös sisäministeriölle (OKV/2456/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Etsintäkuulutetuista henkilöistä poliisille ilmoittaminen

Maahanmuuttoviraston käytäntö ilmoittaa poliisille asiakaspalvelussaan asioivan etsintäkuulutetun luvanhakijan paikalla olemisesta oli hallintolaissa säädettyjen tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuusperiaatteiden, EU:n tietosuoja-asetuksen ja perustuslain edellyttämän lakisidonnaisuuden periaatteen kannalta hyvin ongelmallinen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että ilmoitusmenettelyyn liittyy selvästi selkeyttämisen ja sääntelyn tarvetta.

Etsintäkuulutuksiin liittyvä ilmoitusmenettely perustui poliisin omien tehtävien tulokselliseen suorittamiseen, eikä se liittynyt Maahanmuuttoviraston erityisiin laissa säädettyihin tehtäviin niiltä osin, kuin kysymys oli muista kuin ulkomaalaislain mukaisista valvontatehtävistä. Yleisesti ja jatkuvasti voimassa olevan ilmoittamispyynnön perusteena hallintolain säännöstä viranomaisten välisestä yhteistyöstä ei voitu pitää riittävänä. Viranomaisten kaiken toiminnan tulee perustua lakiin ja myös käytäntöjen tulee olla selkeitä, läpinäkyviä ja ennakoitavia. Näin ollen myös ilmoitusmenettelylle tulee voida löytää selvä peruste laista, ja sitä koskevan ohjeistuksen ja menettelyn tulee olla selkeästi kirjattua. Selvityksen mukaan ilmoitusmenettely perustui poliisin ja Maahanmuuttoviraston suullisesti

keskenään sopimaan käytäntöön. Ilmoitusmenettelyn osalta kaikkien eri syistä etsintäkuulutettujen henkilötietojen käsittelyä koskevaa oikeusperustaa tai tarkoitusta ei voitu johtaa Maahanmuuttoviraston tehtäviä koskevasta lainsäädännöstä.

Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena oli pyrkiä helpottamaan poliisin työtä. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen voi käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Lisäksi menettelyn suhteellisuus siitä aiheutuviin seuraamuksiin nähden voi yksittäistapauksessa olla ongelmallinen.

Apulaisoikeuskansleri pyysi sisäministeriötä ilmoittamaan ilmoitusmenettelyn selkeyttämistä ja sääntelyä koskevista toimenpiteistään. Ministeriötä pyydettiin myös ilmoittamaan näkemyksensä niin sanotun palomuurin käyttöönoton tarpeellisuudesta, sopivuudesta Suomen oikeusjärjestelmään ja mahdollisen käyttöönoton muista edellytyksistä.

Sisäministeriö ilmoitti, että Maahanmuuttovirasto on lopettanut kantelun kohteena olleen käytäntönsä ilmoittaa poliisille etsintäkuulutetuista henkilöistä. Lisäksi se totesi, että ilmoitusmenettely vaatisi muutoksia lainsäädäntöön eikä sisäministeriö tässä vaiheessa käynnistä asiassa säädöshanketta. Selvitys palomuurin käyttöönoton edellytyksistä on tekeillä (OKV/383/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

PUOLUSTUSHALLINTO

Lausuntoja

Puolustushallintoa koskien on annettu seuraava valtioneuvoston valvontaan liittyvä lausunto:

- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virka-apu poliisille) (OKV/2413/21/2020), ks. s. 90

Ratkaisuja

PUOLUSTUSVOIMIEN TUTKIMUSLAITOS

Menettely asiakirjapyyntöä käsittelyssä ja virkanimitysasiassa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen henkilöstöpäällikön huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain ja hallintolain säännösten noudattamiseen asiakirjapyyntöjen käsittelyssä. Lisäksi hän kiinnitti tutkimuslaitoksen huomiota viranhakuilmoituksen selkeyteen, hakijoiden ansioiden huolelliseen vertailuun nimitysmuistiossa sekä nimityspäätöksen perustelemiseen hallintolain edellyttämällä tavalla.

Henkilöstöpäällikkö oli useita kertoja kieläytynyt antamasta kantelijan pyytämää asiakir-

jaa. Hän ei ollut antanut kantelijalle julkisuuslain edellyttämällä tavalla tietoa siitä, että asiakirjapyyntö voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Hän ei myöskään ollut tiedustellut kantelijalta, halusiko tämä asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, ja halusiko tämä asiassa näin ollen valituskelpoisen päätöksen. Hän oli lisäksi kieläytynyt kirjaamasta kantelijan asiakirjapyyntöä asianhallintajärjestelmään.

Viranhakuilmoituksessa oli ilmoitettu Puolustusvoimien toimintaympäristön tuntemus sekä odotuksissa että hakijalle eduksi katsottavana seikkana. Maininnat olivat olleet omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä siitä, oliko kyse yhdestä viranhoidon keskeisestä vaatimuksesta vai pelkästään eduksi katsottavasta seikasta.

Nimitysmuistiossa oli vertailtu vain haastatteluun kutsuttujen ansioita. Selvityksen mukaan kantelijaa ei ollut valittu haastatteluun esimieskemuksen puuttumisen vuoksi, mikä ei ilmennyt nimitysmuistiosta. Kantelija ei ollut voinut nimitysmuistion perusteella päätellä, miksi hän ei ollut mukana haastatteluvaiheeseen edenneiden hakijoiden joukossa, ja miltä osin hänen ei näin ollen katsottu täyttäneen tehtävän menestyksellisessä hoitamisessa tarvittavia edellytyksiä. Nimitysmuistion puutteet olivat voineet johtaa siihen, ettei kantelijalla ollut ollut käytettävissään kaikkia olennaisia tietoja virkanimityspäätöstä koskevan valitusoikeutensa käyttämiseksi (OKV/623/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

VALTIOVARAINHALLINTO

Valtiovarainhallintoa koskevista kanteluratkaisuisista huomattava osa koski kunnallista itsehallintoa ja kohdistui kuntiin tai kaupunkeihin. Toimenpiteisiin johtaneissa ratkaisuissa oli kysymys muun muassa kaupunginjohtajan menettelystä satamamaksua koskevassa asiassa, yhdenvertaisuudesta venepaikkamaksuissa sekä kunnan menettelystä vuokrauskohteen markkinaehtoisuuden selvittämisessä. Eräässä kunnan kiinteistökauppaa koskevassa ratkaisussa kunta oli ohjeellista tonttijakoa koskevasta kaavamerkinnästä huolimatta päättänyt myydä omistamansa maa-alueen kantelijoiden naapurikiinteistön omistajalle. Kantelijat olivat saaneet tietää kaupasta vasta oikaisuvaatimuksen määräajan umpeuduttua. Apulaisoikeuskansleri saattoi kunnan tietoon käsityksensä uskottavan viranomaistoiminnan edellyttämästä avoimuudesta ja hyvän hallinnon mukaisuudesta.

Kanteluissa arvosteltiin myös asioiden pitkää käsittelyaikaa esimerkiksi aluehallintovirastossa ja Verohallinnossa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti aluehallintovirastoa koskevassa ratkaisussaan koronavirusepidemian aiheuttamaa työmäärän merkittävää lisääntymistä alkuvuonna 2020 sellaisena odottamattomana toimintaolosuhteiden muutoksena, johon aluehallintoviraston ei voinut olettaa varautuneen. Verohallintoa koskevassa ratkaisussaan apulaisoikeuskanslerin sijainen puolestaan katsoi, ettei kantelijan tuloverotuksen oikaisuvaatimuksen hieman yli kahden vuoden käsittelyaikaa voitu pitää kohtuullisena. Apulaisoikeuskanslerin sijainen pyysi Verohallintoa toimittamaan syys-

kuussa 2022 tiedot verotuksen oikaisuvaatimusten käsittelyaikojen kehittymisestä.

Useat valtiovarainhallintoa koskevista lausuntoasioista liittyivät yhteiskunnan ja julkisen hallinnon lisääntyvään digitalisaatioon ja automaatioon (mm. OKV/827/21/2021, OKV/819/21/2021, OKV/2005/21/2021). Lausuntoja annettiin lisäksi muun ohessa rahanpesulainsäädännön uudistamisesta, valtion paikallishallinnon kehittämisestä ja väestötietojärjestelmän muutoksista.

Lausuntoja

Tiedon hyödyntäminen ja avaaminen

Oikeuskansleri piti antamassaan lausunnossa hankkeen tavoitteita kokonaisuutena vaikuttavina ja kannatettavina, vaikkakin osin haasteellisina toteuttaa. Oikeus lähettää ja vastaanottaa tietoja on perusoikeus, joka sisältyy perustuslaissa säädettyyn sananvapauteen sekä julkisuusperiaatteeseen. Avoin datan ja tiedon laajalla toteuttamisella voidaan myös turvata modernissa digitaalisessa yhteiskunnassa luottamusta hyvään hallintoon ja julkiseen päätöksentekoon sekä parantaa julkisen päätöksenteon ja julkisten palveluiden laatua.

Oikeuskanslerin mukaan selkeä ja päällekkäisyksiä karsiva sääntely edistää ehdotettujen tavoitteiden tehokasta toteuttamista ja tiedonsaanti-oikeuksiaan käyttävien kansalaisten oikeuksien turvaamista. Lisäksi on perusteltua painottaa tiedon

avaamiseen, käyttöön ja tiedonhallintaan liittyvän ajantasaisen yleislainsäädännön merkitystä.

Perustuslaissa säännelty oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet sekä hallintolaissa säädetyt hyvän hallinnon perusteet, muun muassa palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus sekä neuvontavelvollisuus, ovat merkityksellisiä myös tiedon hyödyntämistä ja avaamista koskevien tavoitteiden täytännönpanossa. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota perustuslaissa turvattuun ihmisten yhdenvertaisuuteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen varmistamiseen.

Oikeuskansleri totesi, että tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hanketta ei digitalisoituvassa yhteiskunnassa voi tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti toteuttaa ilman digitaalisia työkaluja, palveluja ja ratkaisuja. Oikeuskansleri kuitenkin piti tärkeänä, että tiedon avaamista ja hyödyntämistä koskevat erilaiset palvelut myös käytännössä toteutetaan ja organisoidaan sillä tavoin, että kansalaisten yhtäläinen oikeus saada ja löytää tietoa eri välineillä varmistetaan, ja että vaihtoehtoiset tavat kansalaisten asiointitarpeen toteuttamiseen tietojen saamisessa otetaan riittävästi huomioon. Oikeuskansleri totesi lisäksi, että tietoturvasta ja henkilötietosuojasta huolehtiminen on välttämätön osa hankkeen toteuttamista. (OKV/827/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Digitaalisen henkilöllisyyden kehittäminen

Apulaisoikeuskansleri piti arviomuistiossa esitettyä mallia digitaalseksi identiteetiksi ja digitaalisen henkilöllisyyden osoittamiseksi kannatettavana ja tavoittelemisen arvoisena. Muistiossa esitetty tavoite valtion tuottamasta digitaalisen henkilöllisyyden osoittamisesta olisi omiaan toteuttamaan yhdenvertaisuutta ja helpottamaan julkisen hallinnon digitaalisten palveluiden kehittämistä ja tarjoamista.

Julkisen hallinnon kaikille tarjoama ratkaisu on tärkeä perustuslain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun osallistumisoikeuden turvaamisen kannalta. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan julkisessa hallinnossa digitaalisia palveluita tarjotaan nykyään niin laajalti, että julkisen hallinnon velvoite tarjota palveluiden käyttäjille yksityisistä yrityksistä riippumaton keino tunnistaautua palveluissa on perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuden, yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon toteuttamiseksi vahvistunut.

Jatkokehityksessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että Digitaalinen lompakko toteutetaan tietoturvalisella tavalla niin, että digitaalista identiteettiä ei voi väärinkäyttää ja käyttäjän tietosuoja ei vaarannu. Digitaalisen identiteetin ja digitaalisen lompakon käytön tulee olla mahdollisimman suuren käyttäjäjoukon saavutettavissa (OKV/819/21/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämis- tarpeista

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että tietojärjestelmät ja tietovarannot sekä niissä tehtävät ja tietojärjestelmiin kohdistuvat toiminnot ovat digitalisaation seurauksena yhä laajemmin ja voimakkaammin merkityksellisiä eri oikeuksien toteuttamiselle, perusoikeuksien tasapainolle sekä erityisesti hyvän hallinnon ja sitä yleisesti määrittävien hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden toteuttamiselle. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien aktiiviseen toteuttamiseen velvoitetussa oikeusvaltiossa datan ja tiedon käsittelyn infrastruktuuria, tiedonhallintaa ja tietojärjestelmiä sekä niitä koskevia ja niissä tehtäviä toimintoja on tarpeen säädellä lainsäädännössä. Tarvetta osaltaan lisää automaatio,

jossa hallinnon asiakas ja varsinkin myös hallinnon sisäiset käyttäjät, asiaa käsittelevät virkamiehet, tulevat teknologisen järjestelmän osiksi.

Oikeuskansleri yhtyi arviomuistion johtopäätökseen sääntelyn osittaisesta hajanaisuudesta ja tietyistä epäjohtonmukaisuuksista esimerkiksi keskeisten käsitteiden käytössä. Tämä osaltaan korostaa tiedonhallintalain merkitystä yleisen oikeudellisen sääntelyn välineenä. Perustuslaissa säädetyt asian käsittelyn asianmukaisuuden sekä hallinto-laissa säädetyt asian käsittelyn ja palvelun asianmukaisuuden vaatimukset luovat välttämättömän ja ehdottoman perustan myös hallinnon tietojärjestelmiltä ja viranomaisen digitaalisilta palveluilta edellytettävälle kriteereille. Viranomaisten tietojärjestelmien ja sähköisten palvelujen toimivuus ja niiden vaikutus asiakkaiden perusoikeuksien ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen on noussut ja nousee toistuvasti esille oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa.

Oikeuskanslerin mukaan tietojärjestelmille asetettavien yleisten toiminnallisuuksien tai teknisten vaatimusten säätämiseksi laintasoisessa sääntelyssä on haasteita. Toimijoiden kirjo on moninainen, ja eri viranomaisten toimivaltaan kuuluvien hallintoasioiden käsittely ja päätöksenteko sekä niissä käytettävät tietojärjestelmät eroavat toisistaan. Tietojärjestelmissä käytettävän tieto- ja viestintäteknologian nopean kehittymisen vuoksi sääntelyinkin tulisi olla riittävän joustavaa ja teknologianeutraalia. Tiedonhallintalakiin voisi harkita sisällytettäväksi joitakin yleisluonteisia periaatteita vaatimustenmukaisuudesta. Oikeuskansleri piti virkavastuun toteuttamiseen ja kohdistamiseen liittyvien kysymysten ja lainsäädännön selkiyttämistä ensiarvoisen tärkeänä myös tietojärjestelmien kehittämisen ja käytön osalta.

Oikeuskansleri piti lausunnossaan tietoturvalisuiteen ja tietosuojan varmistamiseen liittyvien kysymysten selvittämistä myös tämän hankkeen yhteydessä erittäin tärkeänä ja olennaisena. Viran-

omaisten ja kriittisten toimialojen tiedon turvaaminen on olennaisen tärkeä osa yhteiskunnan tehokkaan toiminnan ja myös yksilön perusoikeuksien suojan varmistamista. Oikeuskansleri kiinnitti lisäksi huomiota datan ja tiedon sekä tietojohdamisen ja tiedolla johtamisen yleiseen yhteiskunnalliseen merkitykseen erilaisiin häiriötilanteisiin varautumisessa. Hän piti lausunnossaan myös tärkeänä, että yhtäältä vaatimustenmukaisuutta ja toisaalta tietoturvallisuutta arvioidaan ja voidaan arvioida pätevien ulkoisten arvioitsijoiden toimesta riittävän laajasti ja kattavasti (OKV/2005/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Virastosuositukset

Oikeuskanslerin mukaan valtiovarainministeriön valmistelemissa suosituksessa valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista olisi perusteltua korostaa painokkaammin hyvän hallinnon turvaamiseen ja toteuttamiseen liittyviä seikkoja ja niiden selvittämistä julkisia hallintotehtäviä järjestettäessä ja valtion virasto-organisaatiota käsiteltäessä. Monialaisten virastokokonaisuuksien osalta on tarpeen kiinnittää huomiota lailla säädettävien tehtävien yhteensopivuuteen siten, että objektiivisesti arvioiden luottamus hallinnon organisaatioiden kykyyn hoitaa tehtävänsä puolueettomasti säilyy. Samoin ohjaus- ja kehittämistehtävien sekä valvontatehtävien erottamiseen objektiivisuuden ja puolueettomuuden turvaavalla tavalla tulee kiinnittää huomiota.

Tehtäessä hallinnon uudelleenorganisointeja on kiinnitettävä huomiota myös muutosvaiheeseen ja siihen, että siirtymävaiheessa ennakoivasti varmistetaan asianmukainen asioiden käsittely ilman aiheutonta viivytystä sekä muutenkin hyvän hallinnon toteutuminen sekä tarvittava ohjaus, voimavarat, tietojärjestelmäratkaisut sekä toiminnan valvonta. Useiden oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin

ratkaisujen perusteella tässä on ollut eri organisaatiouudistusten yhteydessä toistuvasti merkittäviäkin ongelmia. Suosituksessa tulisi myös tiedonhallintalain mukaisten tiedonhallintaan kohdistuvien vaikutusten ohella kiinnittää huomiota EU:n tietosuojalainsäädännössä ja yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen rekisterinpitäjän vastuiden selkeään osoittamiseen valtion hallinto-organisaatiossa.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännön mukaan tehtävien jakautuessa useille toimijoille on valtioneuvostosta annetun lain ja hallintolain mukaisessa viranomaisyhteistyössä tarpeen varmistaa, että yhteistyössä toimivalla toisella osapuolella on riittävät valmiudet toimeenpanoon ja että tehtävien organisointi ja vastuusuhteet ovat riittävän selkeit. Ministeriön ohjausrooliin ja rooliin toimeksiantajana kuuluu myös tarvittaessa varmistaa tämä. Valmisteltavassa suosituksessa olisi tarpeen vielä korostaa ohjauksen perustuslaissa olevaa oikeusperustaa ja tarkoitusta mutta myös sen rajoja. Suosituksessa olisi perusteltua käsitellä myös kilpailuneutraliteettiin sekä siihen kytkeytyvään avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyviä seikkoja (OKV/1861/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Lisäksi valtiovarainhallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi rahanpesusääntelyn osittaisuudistuksesta (rahanpesusääntelyn osittaisuudistus) (OKV/2425/21/2021), ks. s. 89
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta (Digi- ja väestötietoviraston varmennepalvelu) (OKV/2884/21/2020), ks. s. 91
- Luonnos valtioneuvoston asetukseksi väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston

asetuksen 2 §:n 2 momentin muuttamisesta (väestötietojärjestelmän muuttaminen) (OKV/873/21/2021), ks. s. 94

- Luonnos hallituksen esitykseksi valtion paikallishallinnon kehittämistä annetun lain kumoamisesta ja poliisihallinnosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (paikallishallinnon kehittäminen) (OKV/1590/21/2021), ks. s. 96

Ratkaisuja

VEROHALLINTO

Oikaisuvaatimuksen käsittely viivästyi

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Verohallinnon huomiota velvollisuuteen käsitellä verotuksen oikaisuvaatimukset ilman aiheetonta viivytystä. Hän oli jo vuonna 2020 kiinnittänyt Verohallinnon huomiota samaan velvollisuuteen. Kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittely oli kestänyt Verohallinnossa vähän yli kaksi vuotta. Käsittelyaikaa ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä voitu pitää verovelvollisen kannalta kohtuullisena.

Verohallinnon selvityksestä ilmeni, että henkilöasiakkaiden tuloverotusta koskevien oikaisuvaatimusten käsittely oli ruuhkautunut ja käsittelyaikaennuste oli nyt 16–18 kuukautta. Käsittelyaikaennusteet olivat pitkiä useissa muissakin asiaryhmissä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tilanne oli verovelvollisen oikeusturvan kannalta epätydyttävä. Hän pyysi Verohallintoa toimittamaan syyskuussa 2022 tiedot verotuksen oikaisuvaatimusten käsittelyaikojen kehittymisestä sekä ilmoittamaan toimenpiteistään niiden käsittelyn joutuisuuden edistämiseksi (OKV/33/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Kostama).

ALUEHALLINTOVIRASTOT (AVI)

Hakemuksen käsittelyaika ja käsittelyaika-arvion antaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti aluehallintoviraston huomiota hallintolaissa säädettyyn velvollisuuteen esittää asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastaata käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Aluehallintovirasto ei ollut vastannut kantelijan lähettämään asiansa käsittelyaikaa koskevaan tiedusteluun syystä, jota se ei ollut pystynyt selvittämään. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi aluehallintoviraston tietoon päätöksessään viranomaisen tehtäväksi laissa säädettyjen asioiden käsittelyn järjestämisestä esittämänsä näkemykset. Hän totesi, että siinä tulee pyrkiä ottamaan huomioon hallinnossa asioivan oikeusturva ja huolehtimaan hyvän hallinnon toteutumisesta myös silloin, kun sen esittelijätehtävissä toimiville virkamiehille annetaan käsiteltävinään olevien yksittäisten asioiden valmistelun lisäksi muita tehtäviä.

Aluehallintoviraston selvityksessään esiin tuomaa koronavirusepidemian aiheuttamaa työmäärän merkittävää lisääntymistä alkuvuonna 2020 apulaisoikeuskanslerin sijainen piti sellaisena odottamattomana toimintaolosuhteiden muutoksena, johon aluehallintoviraston ei voinut olettaa varautuneen (OKV/340/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Yhdenvertaisuus venepaikkamaksuissa

Kaupungin venepaikkamaksuja koskevassa kanteluasiassa apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä kaupungin tietoon, ja pysyi kaupunkia arvioimaan

sen menettelyä näkemyksensä perusteella ja ilmoittamaan toimenpiteistään.

Apulaisoikeuskansleri arvioi kunnan venepaikkavuokria koskevan korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen KHO:2016:189 merkitystä kanteluasiassa, jossa kaupungin vuonna 2015 tekemän päätöksen perusteella ei-vakituisen asukkaan venepaikkavuokratmaksut olivat kaksinkertaiset vakituiseen asukkaaseen nähden. Vuosikirjapäätöksessä oli perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttia soveltaen arvioitu erilaisen kohtelun oikeuttamispe-
rusteita. Korkein hallinto-oikeus oli muun ohessa todennut, ettei kaksinkertaisen venepaikkavuokran perimistä muilta kuin kunnassa vakituisesti asuvilta voitu pitää oikeasuhtaisena keinona sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän, kuntalakiin palautuvan, tavoitteen saavuttamiseksi (OKV/146/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Kaupunginjohtajan menettely satamamaksua koskevassa asiassa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginjohtajan huomiota kuntalain ja hallintolain noudattamiseen satamamaksua koskevassa asiassa.

Vierasvenesatamassa vierailleelta veneilijältä oli peritty 50 euron suuruinen satamamaksu. Veneen-
omistaja oli pyytänyt kaupunginjohtajalta maksun palauttamista. Kaupunginjohtaja oli pyytänyt teknisen toimen johtajaa tekemään viranhaltijapäätöksen satamamaksun palauttamiseksi. Pyyntö oli jäänyt toteutumatta. Veneenomistaja toisti pyyntönsä kaupunginjohtajalle ja kaupunginjohtaja oli toistanut pyyntönsä teknisen toimen johtajalle. Maksu palautettiin veneenomistajalle teknisen toimen johtajan viranhaltijapäätöksellä. Asian myöhemmässä käsittelyssä kaupungin tekninen lautakunta pysytti viranhaltijapäätöksen. Kantelija teki tästä päätöksestä oikaisuvaatimuksen, jonka johdosta lautakun-

ta lopulta päätti periä palautetun satamamaksun takaisin veneenomistajalta. Kaupunki laati lautakunnan päätöksen johdosta veneenomistajalle laskun. Laskun maksoi kaupunginjohtaja.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kuntalaki ei anna kaupunginjohtajalle oikeutta käyttää otto-oikeutta sellaiseen päätökseen, jonka lautakunta on antanut oikaisuvaatimuksen johdosta. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun lautakunnan päätökseen voidaan hakea muutosta vain kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Saadun selvityksen mukaan kaupunginjohtaja tai kukaan muukaan kunnallisvalituksen tekemiseen oikeutettu ei ollut hakenut muutosta lautakunnan tekemään päätökseen. Kyseinen päätös oli näin ollen jäänyt lainvoimaiseksi eikä kaupunginjohtajalla olisi ollut oikeutta sivuuttaa lautakunnan asiasta tekemää päätöstä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kuntalain säännökset eivät anna kaupunginjohtajalle toimivaltaa ohittaa kuntalaissa säädettyjä päätöksenteko- ja muutoksenhakumekanismeja. Myöskään hallintolaista ilmeneviä viranomaisen harkintavaltaa ohjaavia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita ei voida tulkita ja soveltaa sillä tavoin, että ne olisivat oikeuttaneet kaupunginjohtajan poikkeamaan lautakunnan asiassa antamasta nimenomaisesta päätöksestä. Kaupunginjohtajan menettely ei siten ollut kuntalain eikä hallintolain mukaista (OKV/591/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Kunnan menettely kiinteistön kaupassa

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä kunnan menettelyn hyvän hallinnon mukaisuudesta kunnan tietoon ja huomioon otettavaksi vastaisuudessa. Asiassa ei ilmennyt oikeudellisia perusteita katsoa, että kunnan menettely kantelussa tarkoitettun

kiinteistön kaupassa olisi ollut lainvastaista. Viranomaista velvoittivat kuitenkin sen kaikessa toiminnassa hyvän hallinnon periaatteet.

Kunta oli ohjeellista tonttijakoa koskevasta kaavamerkinnästä huolimatta päättänyt myydä omistamansa maa-alueen kantelijoiden naapurikiinteistön omistajalle. Kantelijat saivat tietää kaupasta vasta oikaisuvaatimuksen määräajan umpeuduttua, kun toimitusinsinööri tuli suorittamaan lohkomista. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kunnalla oli asemakaavaan merkityn ohjeellisen tonttijakomerkinnän perusteella pitänyt olla tieto siitä, että kantelijat voivat olla kiinnostuneita kantelussa tarkoitettun maa-alueen ostamisesta itselleen. Hyvän hallintotavan mukaista olisi ollut ilmoittaa heille valmis-teilla olevasta kiinteistökaupasta tai vähintäänkin antaa heille tieto kaupan tekemisestä, jotta nämä olisivat voineet ajoissa harkintansa mukaan turvautua asiassa säännönmukaisiin muutoksenhaku-keinoihin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että uskottava ja luottamusta herättävä viranomaistoiminta edellyttää avoimuutta ja sitä, että viranomaisen tulisi tarvittaessa pystyä perustelemaan päätös, jolla ohjeellisestakin tonttijaosta poiketaan. Tässä tapauksessa kunta ei ollut millään tavoin selittänyt menettelyn perusteita kantelijoiden oikaisuvaatimusta käsitellessään eikä edes kanteluasiaan apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä. Hallinnon asiakkaalle oli voinut perustellusti syntyä epäily siitä, ettei kunnassa ollut kaikilta osin menetelty tarkoitussidonnaisuuden ja objektiivisuuden periaatteiden mukaisesti kantelussa tarkoitettua kiinteistön kauppaa valmisteltaessa. Perustelemisen merkitys korostuu tilanteessa, jossa säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja ei ole käytettävissä, eikä asiaa enää voida saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi (OKV/1255/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Vuokrauskohteen markkinaehtoisuuden selvittäminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi kunnan tietoon käsityksensä, jonka mukaan kunnan olisi tullut selvittää ja arvioida kuntalain 130 §:n ja EU:n valtiontukisäännösten ja -määräysten soveltuvuutta nuorisotalon vuokraamisessa toistaiseksi voimassa olevalla vuokrasopimuksella osakeyhtiön tuotantotilaksi. Selvittämisen ja arvioinnin tekeminen olisi myös käytännössä edellyttänyt kunnan päätöksen tekemistä asiassa.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri saattoi kunnan tietoon käsityksensä, että kunnan vuokranantajana olisi tullut olla tietoinen vuokrauskohteen asemakaavamerkinnästä ja maankäyttö- ja rakennuslain sisällöstä jo ennen kyseisen vuokrasopimuksen tekemistä. Nyt kunta oli allekirjoittanut vuokrasopimuksen kohteesta, jota ei ollut oikeustoimeen ryhdyttäessä voinut asemakaavamerkinnän mukaan käyttää vuokrasopimuksessa sovittuun käyttötarkoitukseen ennen käyttötarkoituksen muutosta koskevaa poikkeamis- ja rakennuslupaa (OKV/1897/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

OPETUS- JA KULTTUURIHALLINTO

Lausuntoja

Opetus- ja kulttuurihallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain muuttamisesta (perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain muuttaminen) (OKV/1309/21/2021), ks. s. 96
- Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (varhaiskasvatuslain muuttaminen) (OKV/1593/21/2021), ks. s. 97

Ratkaisuja

YLIOPISTO

Yliopistokollegion menettely yliopiston hallituksen jäsenvalinnassa

Oikeuskansleri kiinnitti yliopistokollegion ja sen puheenjohtajan huomiota perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyyn, hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimukseen, kun kollegio valitsee jäseniä yliopiston hallitukseen.

Yliopistokollegio oli asettamassaan valmisteluryhmässä valmistellut yliopiston hallituksen ulkopuolisten jäsenten valintaa 1.1.2022 alkavalle toimikaudelle. Tammikuussa 2021 pidettyyn kollegion kokoukseen oli laadittu ennakkoon 30 ehdokkaan lista. Kokouksessa oli myös suoritettu koeäänestys, jossa listalta oli valittu 10 haastateltavaa ehdokasta. Kantelijaa ei otettu mukaan ehdokaslialle eikä koeäänestykseen.

Kantelija oli toiminut yliopistossa hallituksen jäsenenä, jossa hän edusti yliopistoyhteisön professoreiden ryhmää tiedekunnan professorina. Kantelija oli tuonut esille pyrkimyksensä asettua myöhemmin ehdolle hallituksen ulkopuoliseksi jäseneksi. Hän oli kertonut jäävänsä eläkkeelle saavuttaessaan lakisääteisen eläkeiän 1.11.2021. Yliopistokollegio arvioi hallituksen ulkopuolisten jäsenten kelpoisuutta 15.9.2021 tilanteen mukaisesti ja katsoi, että kantelijan kuuluminen yliopistohenkilöstön ryhmään oli kelpoisuudesta ulkopuolisen jäsenen tehtävään työsuhteen päättymispäivämäärästä huolimatta.

Oikeuskanslerin mukaan yliopiston hallituksen asema on niin merkittävä, että sen ulkopuolisten jäsenten valinnassa tulee monipuolisesti huomioida päteviä ja ansioituneita henkilöitä ehdokkaina. Julkista hallintotehtävää hoitavan ja julkisia varoja käyttävän julkisoikeudellisen laitoksen tärkeimpien lakisääteisten päätöksentekoelementtien valinta ja toiminnan perusteet eivät voi lähtökohtaisesti olla yleisten perustuslakiin palautuvien hyvän hallinnon

vaatimusten ulkopuolella. Huolellisesti, avoimesti ja asianmukaisesti toteutettu hallituksen jäsenten valintaprosessi tukee olennaisesti yliopiston julkisten hallintotehtävien hoitamista ja turvaa myös perustuslaissa yliopistoille säädetyt itsehallinnon sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta koskevien periaatteiden toteutumista.

Yliopistolaissa ei ole säädetty siitä, minkä ajankohdan mukaisesti yliopistokollegion tulee arvioida hallituksen ulkopuolisen jäsenen kelpoisuusvaatimusten täytymistä. Laissa tai yliopiston johtosäännöissä ei myöskään ole esimerkiksi sellaisia säännöksiä, jotka estäisivät tai poissulkisivat ehdolle asettautumisen sellaiselta henkilöltä, joka hallituksen toimikauden alkamisajankohtana katsoo täyttävänsä ulkopuoliselle jäsenelle asetetut kelpoisuusvaatimukset.

Oikeuskansleri katsoi, että yliopistokollegio ei ollut voinut torjua kantelijan pyrkimystä asettaa ehdolle eikä myöskään torjua häntä kannattaneiden yliopistokollegion jäsenten pyrkimystä saada kantelija ehdolle yliopiston hallituksen ulkopuoliseksi jäseneksi sillä perusteella, että tämä oli 15.9.2021 yliopiston professorina kuulunut hallituksen yliopistohenkilöstön ryhmään. Tiedossa oli ollut, että kantelijalla oli ollut tarkoitus jäädä laissa säädetyн eroamisiän mukaisesti eläkkeelle. Yliopistokollegion menettely ei ollut täyttänyt kantelijaan kohdistuvilta osin perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyjä, hyvään hallintoon kuuluvia asianmukaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksia (OKV/364/10/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Julkisuus ja henkilötietojen suoja yliopistokollegion menettelyssä yliopiston hallituksen jäsenvalinnassa

Oikeuskansleri saattoi yliopiston ja yliopistokollegion tietoon käsityksensä julkisuuslain ja henkilö-

tietojen suojaan koskevan lainsäädännön soveltamisesta yliopiston hallituksen jäsenvalinnassa. Oikeuskansleri pyysi yliopistoa ilmoittamaan viimeistään 31.3.2022, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se on ryhtynyt oikeuskanslerin esille tuomien julkisuutta ja tietosuojalainsäädäntöä koskevien tarkempien määräysten ja ohjeiden suunnittelussa ja laatimisessa.

Yliopistokollegio oli valinnut ulkopuolisia jäseniä yliopiston hallitukseen 1.1.2022 alkavalle toimikaudelle. Ulkopuolisten jäsenten valinta oli ollut yliopistokollegion kokouksessa esityslistalla keskusteluasiana ja asiassa oli suoritettu myös koeäänestys. Kollegion jäseniä oli myöhemmin opastettu sähköpostitse, että koeäänestyksen tulos oli viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja, joka ei kuulu asiakirjajulkisuuden piiriin. Lisäksi asiakirjan oli todettu sisältävän sellaisia henkilötietoja, joita saa käsitellä vain henkilötietojen suojaan koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Oikeuskanslerin mukaan asiassa oli kysymys merkittävää päätösvaltaa käyttävän yliopiston toimielimen jäsenten valintaprosessista ja sen yhteydessä laadituista asiakirjoista. Kyse ei tällöin ollut ainakaan kokonaisuudessaan julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä asiakirjoista. Toisaalta julkisuuslain tulkinnassa voidaan ottaa huomioon myös perustuslaissa säädetty yliopistojen itsehallinto sekä yliopistolaissa säädetyн yliopistokollegion päätöksenteon sisältö ja tarkoitus. Yliopiston ylimmän päättävän toimielimen eli yliopiston hallituksen valinta kuuluu yliopistolain mukaiselle yliopistokollegiolle. Yliopistokollegiolla ja sen jäsenillä on oltava mahdollisuus käydä alustavaa pohdintaa ja neuvottelua siitä, ketkä voisivat olla mahdollisia ehdokkaita yliopiston hallituksen jäseniksi.

Koeäänestystä voitiin oikeuskanslerin mukaan pitää julkisuuslain näkökulmasta menettelyn alkuvaiheessa tehtynä sisäiseen keskusteluun liittyvänä

ja alustavana toimenä. Sen sijaan vaiheessa, jossa varsinaiset ehdokkaat lopullisesti valitaan, koeäänestyksellä alkaa olla jo varsinaisen valmistelutoimen merkitystä, ja tällöin ainakin koeäänestyksen johtopäätökset voivat olla viranomaisen asiakirjaan dokumentoitavia seikkoja.

Oikeuskansleri esitti näkemyksensä, että esimerkiksi yliopiston arkistonmuodostussuunnitelmaan ja mahdollisesti eri toimielinten johtosääntöihin olisi perusteltua sisällyttää tarkemmat ohjeet ja määräykset, joilla yhtäältä mahdollistetaan yliopistokollegion luottamukselliset keskustelut hallituksen jäsenvalintaprosessissa, mutta toisaalta otetaan selkeämmin huomioon myös julkisuuslaista johtuvat vaatimukset tiedonsaantioikeuden mahdollisimman laajasta toteuttamisesta sekä tarve määritellä viranomaisen sisäiseen työskentelyyn liittyvät asiakirjat julkisuuslain tarkoittamalla tavalla suppeasti mutta riittävän selkeästi.

Henkilötietojen suojan osalta oikeuskansleri totesi, että EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja sitä täydentävä kansallinen tietosuojalaki koskevat yksilön tietosuojaa ja muun ohessa sääntelevät kansalaisten oikeuksia omiin henkilötietoihinsa. Tietosuojalainsäädäntö ei sitä vastoin rajoita henkilötietojen julkisuutta vaan asiaa sääntelee julkisuuslaki. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan yliopistokollegion jäsenille lähetetty sähköpostiviesti oli ollut sikäli asianmukainen, että tiedot hallituksen jäseniksi alustavasti kaavailuista henkilöistä ja lista koeäänestykseen otettavista henkilöistä olivat yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia henkilötietoja. Kanteluasiassa sovellettavaksi tulevat yleisen tietosuoja-asetuksen säännökset eivät kuitenkaan olleet salassapitoperuste (OKV/353/10/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

AUKTORISOITUJEN KÄÄNTÄJIEN TUTKINTOLAUTAKUNTA

Tutkintolautakunnan menettely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti auktorisoitujen kääntäjien tutkintolautakunnan huomiota tutkintonsuorittajalle laissa säädettyyn oikeuteen saada tietoa arvosteluperusteiden soveltamisesta tutkintosuoritukseensa sekä hyvän hallinnon noudattamisen periaatteisiin. Apulaisoikeuskansleri esitti lisäksi Opetushallituksen harkittavaksi kantelijalle aiheutuneen haitan hyvittämistä palauttamalla oikaisuvaatimuksen käsittelymaksu kantelijalle.

Tutkintolautakunta oli lähettänyt kantelijalle tämän tutkintosuoritusta koskevan ilmoituksen, jossa kantelijan suoritus oli hylätty. Ilmoituksen liitteenä olleissa kantelijan tehtäväsuorituksia koskevissa kahden tutkintolautakunnan arvioijan korjausmerkintöihin ei sisällynyt arvioijien näkemystä siitä, mikä olisi ollut oikea käännös tai ilmaisu tietylle sanalle tai tekstikohdalle, tai mitkä mahdollisesti useammat käännösvaihtoehdot olisivat olleet arvioijien mielestä oikeita.

Kantelija oli toimittanut tutkintolautakunnalle oikaisuvaatimuksen ilmoituksessa olleiden ohjeiden mukaisesti. Oikaisuvaatimuksen johdosta kolmas arvioija oli antanut lausunnon ja tämän jälkeen kantelijan pyynnön johdosta vielä lisälausunnon. Lausunnoissa ei kuitenkaan esitetty arvioijan oikeaksi katsomia käännöksiä tai käännösvaihtoehtoja kantelijan tutkintosuorituksessa virheellisinä pidettyihin sanoihin ja ilmaisiin. Kantelijan suoritus pysyi hylättyinä. Oikaisuvaatimuksen käsitteystä perittiin kantelijalta 100 euron maksu.

Kantelija oli myös lähettänyt tutkintolautakunnalle sähköpostiviestin, jossa hän tiedusteli lautakunnalta valitusoikeudesta ja -prosessista. Hänelle ei vastattu tähän viestiin.

Apulaisoikeuskansleri viittasi perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyyn päätösten perusteluvelvolli-

suuteen. Asianmukaisten perustelujen merkitys korostui nyt käsillä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa oikaisumenettelyssä annettuun päätökseen ei ollut auktorisoiduista kääntäjistä annetussa laissa säädetyn valituskiellon vuoksi mahdollista hakea muutosta. Oikaisuvaatimukseen annettavan päätöksen perustelujen tulisi tällaisessa tilanteessa olla jopa tavanomaista hallintopäätöstä seikkaperäisemmät. Kun otetaan huomioon, että oikaisuvaatimuksen käsitteily tutkintolautakunnassa perustuu olennaisesti kolmannen arvioijan lausuntoon, tuli näiden lausuntojen asianmukaiseen ja yksilölliseen perusteluun apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kiinnittää erityistä huomiota. Kantelija ei ollut saanut tutkintolautakunnalle tekemäänsä oikaisuvaatimukseen hallintolaissa tarkoitettua asianmukaisesti perusteltua päätöstä eikä auktorisoiduista kääntäjistä annetun lain edellyttämää tietoa arvosteluperusteiden soveltamisesta tutkintasuorituksensa. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kantelijan kärsimä haitta oli näissä olosuhteissa kohtuullista hyvittää.

Hallintolaissa säädettyyn viranomaisen neuvontavelvollisuuteen kuuluu antaa asiakkaalle muutoksenhakumahdollisuutta koskevaa ohjausta ja neuvontaa, myös nyt käsillä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa muutoksenhaku oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä on kielletty. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tutkintolautakunta ei ollut neuvonut kantelijaa sanotun neuvontavelvollisuuden mukaisesti (OKV/616/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Päiväkodin menettely lapsen terveystietojen kertomisessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päiväkodin johtajan huomiota varhaiskasvatukseen osallistuvan lapsen

yksityisyyden suojan varmistamiseen, lapsen terveydentilaa koskevien tietojen salassa pitämiseen sekä vaitiolovelvollisuuden noudattamiseen päiväkodin ja sen henkilökunnan tehtävissä ja toiminnassa.

Kantelijan vanhempi lapsi oli altistunut koronavirukselle ja hänet oli määrätty karanteeniin 23.4.2020 asti. Kantelijalle oli kaupungin epidemiologisesta yksiköstä kerrottu, että lapsi voisi mennä päiväkotiin 24.4.2020. Päiväkodin johtajalla oli tieto, jonka mukaan sekä altistuneen henkilökunnan että altistuneiden lasten karanteeni oli voimassa vielä 24.4.2020.

Kantelija oli vienyt molemmat lapsensa päiväkotiin 24.4.2020. He olivat menneet ensin nuoremman lapsen päiväkotiryhmään. Siellä päiväkodin henkilökuntaan kuuluva oli todennut kantelijalle, ettei kantelijan mukana oleva vanhempi lapsi saisi vielä olla päiväkodissa karanteenin takia.

Antamissaan selvityksissä päiväkodin johtaja ja kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan varhaiskasvatusjohtaja olivat todenneet, että karanteenissa olevista lapsista ei ollut puhuttu päiväkodissa nimillä. Keskustelua oli käyty vain siitä, että tietyssä osassa päiväkotia on tapahtunut altistus. Päiväkodin käytössä olleeseen asiastietojärjestelmään ei ollut merkitty lapsen poissaolon syytä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi saadun selvityksen olevan ristiriidassa sen suhteen, että kantelijan nuoremman lapsen päiväkotiryhmän henkilökuntaan kuuluvalla oli kuitenkin ollut tieto kantelijan toisessa päiväkotiryhmässä olevan vanhemman lapsen korona-altistuksesta ja karanteenista. Epäselväksi jäi, miten tieto oli kulkenut päiväkodin sisällä eri ryhmien välillä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiassa sovellettavien perustuslain, julkisuuslain ja varhaiskasvatustsain säännösten ja niiden esitöiden lähtökohtana on henkilön yksityisyyttä ja yksityiselämää, kuten terveydentilaa, koskevien tietojen vahva suoja ja salassa pidettävyys. Varhaiskasvatukseen osallistuvan lapsen terveydentilatietoja koskee ehdoton salassa-

pito- ja vaitiolovelvollisuus. Päiväkoti oli menetellyt julkisuuslain ja varhaiskasvatuslain vastaisesti, kun kantelijan vanhemman lapsen terveystietoja oli edellä kuvatuin tavoin kerrottu ja luovutettu päiväkodin sisällä (OKV/188/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Kirjallisen muutoksenhakukelpoisen päätöksen antaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin sivistystoimialan opetusyksikön huomiota kirjallisen muutoksenhakukelpoisen päätöksen antamiseen perusopetuslain ja hallintolain edellyttämällä tavalla.

Vaatimus hallintolain edellyttämällä tavalla perustellun kirjallisen päätöksen antamisesta toteuttaa perustuslaissa säädettyä hyvää hallintoa ja asiakkaan oikeusturvaa. Ratkaisun saaminen kirjallisesti edistää sitä, että päätökseen tyytymättömällä on tosiasialliset edellytykset saada tietoonsa päätöksen perusteet ja että hän voi harkintansa mukaan hakea päätökseen muutosta.

Päätösten asianmukainen perusteleminen on paitsi asianosaisen oikeusturvan myös viranomais-toimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta olennaista, sillä se mahdollistaa viranomaisten toiminnan ulkoista kontrollia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi perustelemissella olevan välillisesti merkitystä myös ratkaisutoiminnan laadun kannalta, sillä perusteluja kirjoittaessaan päätöksentekijä joutuu kontrolloimaan oman ratkaisunsa oikeellisuutta, jolloin riski sen perustumisesta virheelliseen tai lakiin perustumattomaan näkemykseen vähenee.

Kantelija oli pyytänyt lapsensa perusopetuksen opiskelun järjestämistä etäopiskeluna lapsen ja oman terveydentilansa vuoksi, mutta pyyntöön ei ollut suostuttu. Kaupungin sivistystoimialan selvityksen mukaan opetusyksikössä ei ollut tehty kirjal-

lista päätöstä oppilaan tai huoltajan covid-19-riskiryhmään kuulumiseen perustuvasta etäopetuksesta, vaan kantelijalle oli ainoastaan suullisesti selostettu asiassa tehty ratkaisu (OKV/2549/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Julkisuuslain soveltaminen koulun sisäilmatyöryhmään

Apulaisoikeuskansleri saattoi koulun sisäilmatyöryhmän puheenjohtajan ja sihteerin tietoon käsitöksensä siitä, että sisäilmatyöryhmän toimintaan sovelletaan julkisuuslakia.

Kaupunki oli laatinut sisäilmakäsikirjan, jossa kuvataan toimintamallit sisäympäristöongelmien käsittelyyn, tutkimiseen ja ratkaisuun. Sisäilmakäsikirjassa määriteltiin kaupungin sisäilmatyöryhmän kokoonpano, vastuut ja tehtävät. Kaupungin sisäilmatyöryhmän vastuulla oli tarvittaessa perustaa mahdollisesti sisäilmaongelmaisiin kiinteistöihin kohdekohtainen sisäilmatyöryhmä ja nimetä sen jäsenet.

Koulun kohdekohtainen sisäilmatyöryhmä oli sitemmin aloittanut toimintansa henkilökunnan ja oppilaiden koulun tiloissa kokemien oireiden johdosta. Työryhmän puheenjohtajana oli koulun rehtori ja sihteerinä kahden eri yhtiön toimitusjohtaja. Työryhmän muina jäseninä oli muun muassa koulun henkilöstön, työterveyshuollon ja terveysvalvonnan sekä koululaisten vanhempien edustajia. Työryhmä tekee moniammatillista yhteistyötä ja on luonteeltaan valmisteleva ja tiedottava työryhmä. Sillä ei ole itsenäistä päätösvaltaa eikä se tee valituskelpoisia päätöksiä. Työryhmässä käsiteltävät asiat ovat olleet luottamuksellisia, mutta kokouksista on laadittu tiedotteet koulun henkilökunnalle, oppilaille ja heidän huoltajilleen sekä medialle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että koulun sisäilmatyöryhmän sihteeri ei ole julkisuuslain soveltamisalan piirissä edellä mainituissa yhtiöissä toimi-

tusjohtajana työskentelemisensä perusteella. Hänen asemaansa kyseisen työryhmän sihteerinä voitiin sitä vastoin arvioida toisin. Koulun sisäilmatyöryhmä on kaupungin sisäilmatyöryhmän perustama ja työskentelee kaupungin menettelyohjeessa asetettujen linjausten mukaisesti. Työryhmän jäsenenä on kaupungin henkilökuntaa, kuten puheenjohtajana toimiva koulun rehtori ja koulun työntekijöitä. Työryhmä ei käytä muodollista päätösvaltaa, mutta käsittelee sellaisia koulun asioita, joilla on vaikutusta koulun henkilökuntaan, koululaisiin ja heidän perheisiinsä, ja joilla voi olla yleistä mielenkiintoa myös kaupungin asukkaalle. Apulaisoikeuskanslerin mukaan työryhmää edustavat puheenjohtaja ja sihteeri ovat lähtökohtaisesti julkisuuslain velvoitteiden piirissä, kun otetaan huomioon kuvatut olosuhteet ja julkisuuslain tarkoitus turvata tiedonsaantioikeuksia ja viranomaisen toiminnan avoimuutta (OKV/1078/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

KIRKKOLISHALLINTO

Kirkkohallituksen menettely salassa pidettävien tietojen luovuttamisessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kirkkohallituksen sekä sen johtajan ja kirkkoneuvoksen huomiota perustuslaissa ja julkisuuslaissa turvattuun yksityisyyden suojaan, hallintolaissa säädettyyn velvoitteeseen käsitellä asia asianmukaisesti sekä virkavastuuta ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista koskevien perustuslain säännösten noudattamiseen.

Kirkkohallitus oli teettänyt papin tehtävää hakeneesta kantelijasta psykologisen henkilöarvioinnin, joka oli tarkoitettu yksinomaan Kirkkohalli-

tuksen ja kantelijan käyttöön. Kirkkohallituksen viranhaltija oli kuitenkin luovuttanut asiakirjat ulkopuolisen henkilön tietoon. Kirkkohallitus ja kantelija olivat solmineet salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta aiheutuneen vahingon korvaamiseksi yksityisoikeudellisen sovintosopimuksen. Kantelija oli sopimuksella luopunut kaikista vaatimuksista Kirkkohallitusta kohtaan, jotka koskisivat kyseistä ja muita mahdollisia yksityisyyden suojaan lukeutuvia erimielisyyksiä. Sopimus oli hyväksytty Kirkkohallituksen virastokollegion kokouksessa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka kantelija sopimuksen solmiessaan olisi sinänsä yksityisoikeudellisesti pätevästi ja sitovasti luopunut Kirkkohallitukseen kohdistuvista myöhemmistä vaatimuksistaan, ei Kirkkohallitus kirkollisena viranomaisena ollut voinut sovintosopimuksella pätevästi edellyttää kantelijaa luopumaan perustuslailla turvasta yksityiselämän ja yksityisyyden suojaan, johon myös julkisuuslaissa säännelty henkilön yksityisyyttä koskevien asiakirjojen salassapitovelvollisuus perustuu.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan sovintosopimuksen ehto, jolla oli torjuttu muita mahdollisia yksityisyyden suojaan lukeutuvia erimielisyyksiä koskevia vaatimuksia, oli ollut omiaan rajoittamaan kantelijan yksityisyyden suojan toteutumista sekä viranomaistoiminnan valvontaa. Tämä oli ollut vastoin perustuslaissa ja julkisuuslaissa säädettyjä yksityisyyden suojaa koskevia säännöksiä, hallintolaissa säädettyä asian asianmukaisen käsittelyn velvoitetta sekä virkavastuuta koskevia perustuslain säännöksiä. Toiminta oli ollut myös ristiriidassa perustuslaissa säädetyn julkista valtaa koskevan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kanssa (OKV/2530/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

MAA- JA METSÄTALOUSHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Tenojoen kalastuksen järjestäminen

Kantelussa arvosteltiin maa- ja metsätalousministeriön ja ELY-keskuksen menettelyä Tenojoen kalastuksen järjestämisessä. Kantelussa epäiltiin muun muassa, että maa- ja metsätalousministeriö ja ELY-keskus eivät ole toimineet lain mukaisesti hyväksyessään paikallisten henkilöiden omistamien tilojen kalastusoikeuden ja vuokrasopimusten käytön Tenon kalastussopimuksen erityislupakiintiön kalastuslupien varaamisessa ja ostamisessa. Sen lisäksi viranomaiset ovat kantelun mukaan sallineet vuokrasopimusten villin myynnin. Kantelussa pyydettiin selvittämään myös erityislupakiintiön kalastuslupien kalastusoikeuden sisältö. Toisessa samassa yhteydessä käsitellyssä kantelussa arvosteltiin lisäksi kalakorvauslain soveltamista ja täytäntöönpanoa.

Apulaisoikeuskansleri otti ratkaisussaan huomioon sen, että hallinto-oikeus oli huhtikuussa 2021 ottanut kantaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ratkaisuun, joka koski Tenojoen erityistä kalastuslupakiintiötä. Hallinto-oikeus oli jättänyt valituksen osittain tutkimatta ja muilta osin hylännyt sen. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa

huomioitiin myös se, että maa- ja metsätalousministeriö antoi maaliskuussa 2021 eduskunnalle hallituksen esityksen Tenojoen kalastussopimuksen voimaansaattamislain 12 §:n muuttamisesta, ja esityksen käsittely eduskunnassa oli kesken. Esityksessä ehdotettiin täsmennettäväksi kalastuslupien kokonaismäärän vahvistamisen ja lupien jakautumisen edellytyksiä sekä vesialueen omistusta koskevaa sääntelyä.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan kantelujen perusteella ei ilmennyt sellaista maa- ja metsätalousministeriön tai ELY-keskuksen lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä, joka antaisi aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Kalakorvauslain soveltamisen osalta apulaisoikeuskansleri pyysi maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan 31.12.2021 mennessä ajantasaiset tiedot siitä, miten lain täytäntöönpano on edennyt. Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti korvaustoimitusten tilanteesta sekä valitusasioiden etenemisestä maa- ja metsätalouden oikeudessa. Ministeriö totesi ilmoituksessaan muun muassa ELY-keskuksen katsoneen, että lainsäädännön soveltamisen ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden johdosta asiassa on tärkeää saada korkeimman oikeuden ennakkoratkaisu (OKV/1017/10/2020 ja OKV/541/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Vieraslajiasetuksen kansallinen toimeenpano

Oikeuskanslerilla ei ollut aihetta laillisuusvalvonallisiin toimenpiteisiin EU:n vieraslajiasetuksen kansallisessa toimeenpanossa.

Kantelun mukaan vieraslajiasetuksen kansallinen täytäntöönpano ei toteuta EU-asetuksen tavoitteita ja siinä sivuutetaan sekä unionin asettamat että kansallisen eläinsuojelulain tavoitteet. Kantelun mukaan laiminlyöntejä oli myös metsästyslain muutosta koskevassa valmistelussa. Kantelussa arvosteltiin myös vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen antamiseen liittyviä seikkoja.

Kantelun kohteena ollut lakiesitys oli ennen sen antamista eduskunnalle tarkastettu oikeuskanslerin virastossa ja oikeuskansleri oli ollut läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa, joka päätti lakiesityksen antamisesta eduskunnalle. Esityksessä ei tuolloin havaittu sellaisia seikkoja, jotka olisivat olleet esteenä päätöksen tekemiselle. Hallituksen esityksen laatimisohejet jättivät oikeuskanslerin vastauksen mukaan paljon harkintavaltaa asianomaiselle ministeriölle sen suhteen, kuinka laajasti hallituksen esitykseen sisällytetään vaihtoehtojen tarkastelua ja vaikutusarviointia.

Oikeuskansleri toteaa antamassaan ratkaisussa, että lakiehdotuksen hyväksymisestä ja sisällöstä päättää viime kädessä eduskunta, joka tarvittaessa selvittää, että säädettävän lain säännökset ovat sopuoinnussa perustuslain kanssa. Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu puuttua hallituk-

sen esityksen käsittelyyn eduskunnassa eikä siihen, miten eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaansa.

Ratkaisun mukaan Euroopan unionin oikeuden asianmukaisen tulkinnan ja soveltamisen varmistaminen on Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävä ja lisäksi Euroopan komissio valvoo unionin säädösten asianmukaista täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin oikeus antaa paljon harkintavaltaa jäsenvaltiolle ja sen käyttäminen on lainvalmistelussa valtioneuvoston ja viime kädessä eduskunnan harkinnassa.

Euroopan unionin oikeuden etusijaperiaatteen ta johtuu, että kansallisen lainsäädännön kanssa ristiriitaista unionin oikeuden säännöstä on sovellettava kansallisen lain sijasta silloin, kun ristiriitaa ei voida poistaa tulkinnalla.

Kantelussa tarkoitettu valtioneuvoston asetus ehdotus vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta oli ollut oikeuskanslerinvirastossa tarkastettavana normaalin listatarkastuksen yhteydessä. Asetusehdotuksessa ei havaittu sellaisia seikkoja, jotka olisivat olleet esteenä sen antamiselle. Asetus on oikeuskanslerin vastauksen mukaan myös jälkikäteisessä tarkastelussa valtioneuvoston toimivallan ja harkintavallan puitteissa. Oikeuskansleri ei laillisuusvalvojan tehtävässään ota kantaa siihen, onko tietty sääntely paras tapa toteuttaa sen tavoitteet. Lain valmistelleen ministeriön yleisiin tehtäviin kuuluu tältä osin seurata sääntelyn toimivuutta ja ryhtyä tarvittaessa lainsäädäntötoimiin (OKV/1777/10/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄHALLINTO

Lausuntoja

Sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisvelvollisuus ja viranomaiskäyttö

Oikeuskansleri katsoi lausunnossaan, että Euroopan unionin oikeuskäytännön asettama vaatimus säätää kansallisessa laissa velvoitteesta säilyttää tietoja Euroopan unionin alueella tulee arviomuistiossa esitetystä aikataulusta poiketen täyttää ensi tilassa odottamatta mahdollisia myöhemmin tietoon tulevia muutostarpeita. Samassa yhteydessä on syytä lisätä lakiin sääntely, jolla varmistetaan oikeuskäytännössä edellytetyt asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimet joilla taataan tietojen koskemattomuuden ja turvallisuuden erityisen korkea suojan ja turvan taso. Lähinnä perusteltu syy olla tarkastelematta kansallista lainsäädäntöä on, jos uusi yksityisyyden suojaa sähköisessä viestinnässä koskeva unionin lainsäädäntö olisi nopeasti valmistumassa (OKV/896/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Lisäksi liikenne- ja viestintähallintoa koskien on annettu seuraava valtioneuvoston valvontaan liittyvä lausunto:

- Luonnos hallituksen esitykseksi postilain muuttamisesta sekä sanomalehtien määräaikaista jakelutukea koskevasta asetusluonnoksesta (postilain muuttaminen) (OKV/3158/21/2021), ks. s. 85

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Menettely lainvalmistelussa ja säädöksen oikaisussa ja viestintäviraston menettely tiedottaessaan katsastusajankohdista

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti liikenne- ja viestintäministeriön huomiota lainvalmistelussa vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen sekä velvollisuuteen viedä valtioneuvoston asetusten sisällölliset muutokset valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi. Lisäksi hän kiinnitti huomiota liikenne- ja viestintävirasto Traficomin huomiota huolellisuuteen, kun virasto tiedottaa lainsoveltamisesta ja toimivaltaansa kuuluvista asioista.

Ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta eli katsastuksesta annetun asetuksen sisältö oli ollut erilainen kuin asetusta koskeneen muistion mukaan oli tarkoitettu. Asetuksen sanamuoto ja asetusta koskevan muistion perustelut eivät vastanneet toisiaan. Tätä ei ollut huomattu asetusta annettaessa. Liikenne- ja viestintäministeriö oikaisi asetuksessa olleen puutteellisen siirtymäsäännöksen.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei kyseessä ollut ilmeinen kirjoitusvirhe tai kirjoitusvirheeseen verrattava selvä virhe, vaan oikaistu siirtymäsäännös oli ollut asiasisällöltään erilainen kuin alkupeäinen. Asetuksen siirtymäsäännöstä ei olisi saanut

oikaista, vaan siirtymäsäännöksen muuttaminen olisi edellyttänyt asetuksen muuttamista. Korjaamalla itse virheen oikaisemalla ministeriö oli puuttunut valtioneuvoston toimivaltaan päättää lainsäädännön sisällöstä ja ylittänyt toimivaltansa. Kantelun vireille tulon jälkeen ajoneuvolakia oli muutettu sisällyttämällä muun muassa siirtymäsäännös siihen.

Asetuksessa ollut virhe aiheutti sen, että Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla ohjeistettiin katsastusajankohdat virheellisesti. Asetuksen vir-

heellinen soveltaminen johti siihen, että Traficomilla ylläpitämään liikenneasioiden rekisteriin oli virheellisesti merkitty kolmen vuoden mukainen katsastuksen määräaika myös sellaisille ajoneuvoille, joita se ei koskenut. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Traficomilla ei ollut oikeudellista perustetta menettelynsä ja virasto ei toiminut riittävän huolellisesti, kun sen verkkosivuilla oli virheellistä tietoa katsastusajankohdan määräytymisestä (OKV/816/10/2020; ratkaisija apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

TYÖ- JA ELINKEINOHALLINTO

Työ- ja elinkeinohallinnon toimialalla kanteluihin annetut seuraamusratkaisut koskivat työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) menettelyä. Hallinnonala koskevia valtioneuvostovalvontaan liittyviä lausuntoja annettiin neljä.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan laila taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. TE-toimistojen käsittelemissä asioissa on kysymys oikeudesta työttömyysturvaan ja perustuslain mukaiseen perustoimeentulotuen turvaan työttömyyden aikana. Työttömyysturvaa koskevat asiat tulisi käsitellä perustuslain oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevan säännöksen mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

Apulaisoikeuskansleri otti keväällä 2020 omana aloitteenaan tutkittavaksi TE-toimistojen varautumisen asiamäärien kasvuun koronaepidemian ja poikkeusolojen vaikutusten vuoksi (OKV/570/70/2020). Oma aloite on tätä tekstiä kirjoitettaessa edelleen käsiteltävänä oikeuskanslerinvirastossa. Asiassa on saatu työ- ja elinkeinoministeriöltä lisäselvitystä ministeriön ensimmäisessä selvityksessä mainittujen toimenpiteiden ja muiden mahdollisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja TE-toimistojen palvelukyvyistä vuoden 2021 tilanteessa koronaepidemian jatkuessa.

TE-toimistoja koskevissa kanteluissa arvosteltiin useimmiten kantelijalle kielteistä työvoimapoliittista lausuntoa ja menettelyä lausuntoa annettaessa. Työvoimapoliittinen lausunto on työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävä. Kantelijoita ohjattiin hakemaan muutosta työttömyysetuuden maksajan työvoimapoliittisen lausunnon perusteella antamaan päätökseen. Selvitettäväksi otetuissa kanteluissa oli aihetta epäillä virheellistä menettelyä asiaa TE-toimistossa käsiteltäessä.

TE-toimistoja koskevissa seuraamusratkaisuissa kiinnitettiin aikaisempien vuosien tapaan huomiota hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen. Kanteluihin annetuissa päätöksissä todettiin TE-toimistoissa puutteita ja virheitä työnhakijan neuvonnassa, asioiden selvittämisessä, työnhakijan kuulemisessa, työvoimapoliittisten lausuntojen perustelemisessa ja yleensäkin asioiden asianmukaisessa ja viivytyksettömässä käsittelyssä. Tällaiset virheet palveluprosessissa ovat omiaan vaarantamaan työnhakijan oikeusturvaa sekä oikeutta perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan.

Kanteluihin annetuissa ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota myös yksityisyyden suojan turvaamiseen TE-toimistossa asioitaessa, tietopyynnön käsittelyyn julkisuuslain mukaisesti sekä menettelyyn työtarjouksen lähettämisessä ja palkkatukiasiassa.

Koronaepidemian takia laillisuusvalvontakäyntejä ei ole tehty.

Lausuntoja

Työ- ja elinkeinohallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi (työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittely ja palvelualusta) (OKV/1881/21/2021), ks. s. 90
- Luonnos hallituksen esitykseksi työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamisesta (työnhakijan palveluprosessi) (OKV/1664/21/2021), ks. s. 97

Ratkaisuja

TYÖ- JA ELINKEINOTOIMISTOT (TE-TOIMISTOT)

Tietopyyntö on käsiteltävä julkisuuslain mukaisesti

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota julkisuuslain noudattamiseen. Kantelijan tietopyyntö olisi tullut käsitellä julkisuuslain mukaisesti viivytyksettä ja viimeistään kahden viikon kuluessa asiakirjapyyntönsä tekemisestä sekä julkisuuslaissa säädetyllä tavalla.

Kantelijan tietopyyntöön vastaamiseen oli kulunut lähes kuukausi. TE-toimisto ei selvityksessään tuonut esille, että tietopyynnön käsitteleminen ja asian ratkaiseminen olisi vaatinut erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän. Pyyntö olisi tullut käsitellä julkisuuslain mukaisesti viivytyksettä ja viimeistään kahden viikon kuluessa asiakirjapyyntönsä tekemisestä. Pyyntö-

nön käsittely ei tapahtunut kyseisessä lainkohdassa säädetyssä määräajassa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen on aina kieltäytyessään asiakirjan tai tiedon antamisesta tiedusteltava muun muassa sitä, haluaako pyytäjää saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjan tai tiedon pyytäjälle on hänen niin halutessaan annettava muutoksenhakukelpoinen päätös. TE-toimisto ei vastauksessaan antanut kantelijan pyytämää tietoa. TE-toimisto ei tiedustellut asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi eikä antanut tietoa käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Menettely ei siten ollut julkisuuslain mukaista.

Kantelija oli saanut pyytämänsä tiedon ja valituskelpoisen päätöksen vasta asian tultua uudelleen käsiteltäväksi kantelijan oikeuskanslerille tekemän kantelun vuoksi (OKV/551/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Yksityisyyden suoja turvattava asioitaessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota työnhakija-asiakkaan yksityisyyden suojan varmistamiseen, salassa pidettävien tietojen suojaamiseen ja henkilötietojen asianmukaiseen käsittelyyn TE-toimistossa asioitaessa.

Kantelijan mukaan hän oli joutunut kertomaan arkaluontoisesta tiedosta eli henkilötunnuksensa vaihtumisesta juridisen sukupuolenkorjauksen vuoksi julkisessa tilassa muiden asiakkaiden läsnä ollessa. TE-toimiston selvityksen mukaan henkilötunnusten muutoksia ei voi tehdä pelkästään puhelinilmoituksella, vaan henkilön tulee käydä TE-toimistossa, jotta voidaan varmistaa tietojen oikeellisuus. Kantelijaa oli pyydetty käymään TE-toimiston avoimessa asiointipisteessä, jossa ensisi-

jaisesti opastetaan asiakkaita verkkopalvelujen käytössä sekä palveluihin liittyvissä kysymyksissä. Saadun selvityksen ja lausunnon mukaan kantelijalle olisi voitu varata henkilökohtainen ajanvarausaika TE-toimistoon.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelijan asiointi olisi tullut järjestää TE-toimistossa siten, että asiakkaan yksityisyyden suojan piiriin kuuluvien ja salassa pidettävien tietojen paljastuminen ulkopuolisille ei olisi ollut mahdollista. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti myös huomiota kantelijan esittämään kuvaukseen TE-toimiston asiakaspalvelutilasta, jossa useita asiakkaita voi oleskella yhtä aikaa eikä käytännössä ole mahdollista olla kuulematta toisen asiakkaan asiointia.

Kantelijan mukaan virkailija oli lisäksi pyytänyt häntä kertomaan asiansa toisen asiakkaan pitkään kestäneen asioinnin välissä. Mikäli kantelijaa ei olisi sattumalta palvellut sama virkailija asiakaspalvelussa kuin aikaisemmassa puhelinkeskustelussa, kantelija olisi voinut joutua kertomaan tilanteesta vielä enemmän salassa pidettäviä tietojaan. Kantelijan henkilötietoja on käsitelty avoimessa asiakaspalvelutilassa, jolloin salassa pidettävien tietojen paljastuminen ulkopuolisille on mahdollista. Kantelijan toteamalla tavalla henkilötunnuksen muuttumisesta on mahdollista epäsuorasti päätellä tietoja kantelijan terveydenhuollon palveluista ja seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

Apulaisoikeuskansleri pyysi ELY-keskusta toimittamaan TE-toimiston asian johdosta laatiman menettelytapaohjeistuksen tiedokseen viimeistään 30.4.2021 ja samalla arvioimaan, turvaako menettelytapaohjeistus asiakkaiden salassa pidettävien tietojen suojaamisen (OKV/557/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

ELY-keskus toimitti 28.4.2021 oikeuskanslerin virastoon TE-toimiston asiantuntijoilleen antaman ohjeen koskien asiakkaiden tietosuojaa

ja erityisesti henkilötunnusten muutostilanteita (OKV/1274/90/2021). ELY-keskuksen mukaan lisäksi tietoturva- ja tietosuojaperehdytys pidetään kaikille TE-toimiston uusille asiantuntijoille. Menettelyohjeistus ja perehdytys turvaavat ELY-keskuksen mukaan asiakkaiden yksityisyyden suojan ja tietosuojan toteutumisen. ELY-keskuksen toimitamien tietojen perusteella asia ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Menettely työtarjouksen lähettämisessä

Apulaisoikeuskansleri saattoi TE-toimiston tietoon näkemyksensä työtarjouksiin vastaamiselle varatun määräajan riittävästä pituudesta ja yhteydenottovasta työnhakijaan.

Kantelijan mukaan hän sai 1.7.2020 lähetetyn työtarjouksen 6.7.2020 ja hakuaika päättyi 8.7.2020. Työtarjous oli lähetetty 1-luokan iPost-lähetystenä (entinen eKirje).

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että huomioon ottaen postinkulun vaatima aika, työnhakijalle on joka tapauksessa jäänyt aikaa työtarjoukseen vastaamiselle vain muutama arkipäivä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan TE-toimiston tulisi olla yhteydessä työnhakijaan puhelimitse, kun se ilmoittaa kysymyksessä olevan kaltaisesta työpäikasta. Näin varmistetaan työnhakijan tosiasiallinen mahdollisuus hakea työpaikkaa. Asialla on työnhakijoille erityistä merkitystä, kun otetaan työtarjoukseen vastaamatta jättämisestä mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset seuraamukset. Tämä myös vastaisi työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohjeen luonnehdintaa työtarjouksesta työnhakijalle tehdystä henkilökohtaisesta, asiantuntijan harkintaan perustuvasta työnvälityspalvelusta.

Saadusta selvityksestä ei käynyt ilmi, että kantelijaa olisi yritetty tavoittaa puhelimitse tai tekstiviestillä kyseiseen työtarjoukseen liittyen. Apulais-

oikeuskansleri piti kantelijalle kirjeitse lähetettyyn työtarjoukseen vastaamiselle jäänyttä enintään muutaman arkipäivän aikaa riittämättömänä (OKV/1359/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Menettely palkkatukiasiassa

Apulaisoikeuskanslerin mukaan TE-toimisto ei menettänyt hallintolain edellyttämällä tavalla viivytystä käsitellessään kantelijan ja tämän työnantajan palkkatukihakemusta.

Hakemusta oli ryhdytty käsittelemään vasta yli kuukausi palkkatukihakemuksen päiväyksestä. Apulaisoikeuskanslerin saamista selvityksistä ei käynyt ilmi viivästyksen syy.

TE-toimisto ei noudattanut hallinnon asianmukaisuuden ja palveluperiaatteen vaatimuksia, kun se oli antanut kantelijalle virheellistä neuvontaa palkkatuen myöntämisen edellytyksistä. Palkkatukihakemukseen annettu päätös ei ole vastannut kantelijalle annettua neuvontaa (OKV/585/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anna-Maarit Pimiä).

Työnhakijan neuvonta oli puutteellista

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota viranomaisen neuvontavelvollisuuden asianmukaiseen toteuttamiseen.

Kantelija oli keskeyttänyt opintonsa ammatillisessa koulutuksessa ja osallistunut hoiva-avustajakoulutukseen. Kantelija oli valmistunut hoiva-avustajaksi ja ilmoittautunut työnhakijaksi TE-toimistoon. Häneltä evättiin työttömyysturva, koska hän ei ollut hakeutunut ammatilliseen koulutukseen ja hän oli vailla ammatillista koulutusta oleva 17–24-vuotias työnhakija.

Kantelija oli selvityksen mukaan asioinut TE-toimistossa verkon kautta sekä kerran puhelimit-

se. Tämän lisäksi hän oli käynyt asioimassa alle 30-vuotiaille tarkoitettussa monialapalvelupiste Ohjaamossa. Asiakastietojärjestelmän kirjausten mukaan hänelle ei ollut annettu neuvontaa opiskeluasioissa tai yhteishausta. Puhelinasioinnista asiakastietojärjestelmään oli tehty kirjaus, että kantelija ei ollut hakenut jatko-opiskelemaan. Kantelija oli ollut siinä käsityksessä, että hänellä on tutkinto, koska hän oli valmistunut hoiva-avustajaksi. Asiakastietojärjestelmän kirjauksista ja saaduista selvityksistä ei käynyt ilmi, että kantelijan kanssa olisi keskusteltu työttömyysturvalaissa tarkoitettua tutkinnon puuttumisesta. Kantelijan opiskelua koskevia asioita oli kirjausten mukaan selvitetty vasta myöhemmin haastattelukäynnillä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että TE-toimiston kantelijalle antamassa neuvonnassa oli ollut puutteita. Kantelija oli jäänyt epätietoiseksi seikoista, jotka vaikuttivat hänen oikeuteensa työttömyysturvan saamiseen. Tämä oli vaarantanut kantelijan oikeusturvaa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että TE-toimisto ei ollut neuvonut kantelijaa tämän työttömyysturva-asiassa hallintolaisissa säädetyn neuvontavelvollisuuden mukaisesti (OKV/1659/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen ja perusteleminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota asian asianmukaista käsittelyä ja palvelun asianmukaisuutta sekä asianosaisen kuulemista koskevien hallintolain säännösten noudattamiseen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti toimiston huomiota myös hallintolaisissa säädetyn hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamisen ja edistämisen sekä asian käsittelyn ja palvelun asianmukaisuuden vaatimukseen työvoimapolitiittisia lausuntoja annettaessa ja niitä perusteltaessa.

Kantelija oli arvostellut TE-toimiston hänelle kesäkuun 2020 loppupuolella antamaa työvoimapolitiittista lausuntoa. Kantelija oli jo tätä ennen kesäkuun alkupuolella saanut työvoimapolitiittisen lausunnon, jossa kantelijan oli todettu eronneen työstään 25.5.2020 ilman pätevää syytä. Kantelija oli kyseisen lausunnon jälkeen lähettänyt TE-toimistoon sähköpostin sekä erilaisia selvityksiä siitä, että aiempi työsuhde oli päättynyt vasta 8.6.2020.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että TE-toimisto oli kantelijan sille toimittamista lisätiedoista ja selvityksistä huolimatta antanut kesäkuun 2020 loppupuolella uuden työvoimapolitiittisen lausunnon, joka oli sisältänyt virheellisen tiedon kantelijan työsuhteen päättymispäivästä. Lausunnossa ei ollut arvioitu tai otettu kantaa kantelijan esittämään selvitykseen eikä muutoinkaan perusteltu sitä, mihin tieto työsuhteen päättymispäivästä perustuu. TE-toimisto ei ollut myöskään kuullut kantelijaa hänelle heinäkuussa 2020 annetuista työvoimapolitiittisista lausunnoista, vaan oli kuullut häntä vasta lokakuussa 2020 apulaisoikeuskanslerin toimistolle kantelun tutkimiseksi tekemän selvityspyynnön jälkeen. Myös TE-toimiston kantelijalle antamien työvoimapolitiittisten lausuntojen perusteluissa oli ollut puutteita.

Apulaisoikeuskansleri viittasi aiempaan työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevaan ratkaisukäytäntöönsä (OKV/663/1/2019, 31.3.2020 ja OKV/93/1/2019, 13.2.2020), joissa hän on muun ohessa todennut, että työnhakijaa on kuultava hallintolain mukaisesti ennen työvoimapolitiittisen lausunnon antamista. Myös hallintolain esitöissä on tuotu esille asianosaisen kuulluksi tuleminen oikeus oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Ratkaisukäytännössä on myös korostettu työvoimapolitiittisten lausuntojen periaatteellista merkitystä työnhakijalle. TE-toimiston antama työvoimapolitiittinen lausunto sitoo työttömyysetuuden maksajaa. Lausunto on eräänlainen työttömyysetuutta koskevaa päätöstä edeltävä sitova kannanotto, joka tosiasiallisesti

sisältää ratkaisun työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen ja jolla on välittömästi häneen ulottuvia tuntevia vaikutuksia. Vaikka lausuntoon ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla, se voi tulla muutoksenhakuelimen arvioitavaksi, kun Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan päätökseen työttömyysetuudesta haetaan muutosta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan työvoimapolitiittisella lausunnolla on edellä kuvatuin tavoin keskeinen vaikutus asianosaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Hallintolain esitöissä on korostettu oikeusturvan takeina sitä, että asianosaisella on tosiasiallinen mahdollisuus valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Vaikka työvoimapolitiittinen lausunto ei olekaan hallintolaissa tarkoitettu päätös, apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallintolaissa säädetyt hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamista ja edistämistä sekä asian käsittelyn ja palvelun asianmukaisuutta koskevat periaatteet velvoittavat viranomaista kaikissa asian käsittelyvaiheissa huolellisuuteen ja näin ollen myös siihen, että työvoimapolitiittinen lausunto on sisällöltään oikea ja asianmukaisesti perusteltu.

Edellä esitetyn vuoksi ja asianosaisen oikeusturvaa koskevat näkökohdat huomioon ottaen voitiin apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan edellyttää, että työvoimapolitiittiset lausunnot ovat riittävästi perusteltuja. Siihen, mitä tämä konkreettisesti tarkoittaa, on saatavissa johtoa hallintolain 45 §:n 1 momentissa asetetuista perustelujen vähimmäisvaatimuksista sekä hallinnon sisäisestä ohjauksesta (työ- ja elinkeinoministeriön ohje (TEM/2414/03.01.04/2018) ja TE-toimistoille annettu työttömyysturvalain soveltamisen menettelytapaohje).

TE-toimisto oli edellä kerrotuin tavoin menettelessään laiminlyönyt hallintolaissa säädetyt velvoitteensa kuulla asianosaista ja käsitellä hänen asiansa huolellisesti. Toimisto oli myös laiminlyönyt perustella antamansa työvoimapolitiittiset lausunnot riittävästi ja asianmukaisesti (OKV/1283/10/2020;

ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Työvoimapoliittiset lausunnot ja sähköinen asiointipalvelu

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota palvelun asianmukaisuutta, neuvontaa, asian selvittämismahdollisuutta ja asianosaisen kuulemismahdollisuutta koskevien hallintolain säännösten noudattamiseen.

Kantelija oli ilmoittautunut avoimeen yliopistoon päätoimiseksi opiskelijaksi. Hän oli ilmoittanut TE-toimiston sähköisessä Oma asiointi -palvelussa, ettei tule hakemaan työttömyysturvalaissa tarkoitettuja työttömyysetuuksia, ja kertonut hakenneensa Kelalta kuntoutusrahaa. TE-toimisto oli antamassaan työvoimapoliittisessa lausunnossa todennut kantelijan suorittavan opintoja lyhytaikaisesti ja että hänellä on oikeus työttömyysturvaan.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan sähköisessä asiointijärjestelmässä on aina mahdollisuus väärinymmärryksiin ja osapuolten erilaisiin tulkintoihin. Verkkopalvelussa valitaan järjestelmästä jokin valmiista vaihtoehdoista ja vastataan vakiomuotoisiin kysymyksiin joko kyllä tai ei. Palvelua käyttävä henkilö voi myös olla epävarma siitä, mitkä vaihtoehdot vastaavat hänen tosiasiallista tilannettaan. Sähköistä asiointijärjestelmää käytettäessä hyvän asiakasta kuuntelevan kommunikaation merkitys korostuu, ja asiakkaan tosiasiallinen tahto tulee aina pyrkiä selvittämään.

Kantelija oli alusta alkaen johdonmukaisesti ja useasti kertonut TE-toimistolle, ettei hän tule hakemaan työttömyysturvalaissa tarkoitettuja työttömyysetuuksia ja että hänellä ei päätoimisena opiskelijana edes ole oikeutta työttömyysetuuteen. Kantelija oli myös tiedustellut TE-toimistolta muun muassa, mitä asiakirjoja hänen tulee toimittaa ja miksi TE-toimisto pyytää selvityksiä työttö-

myysetuudesta, jota kantelija ei edes ole hakemassa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelija oli itse pyrkinyt aktiivisesti ja asianmukaisesti myötävai-kuttamaan vireille panemansa asian selvittämiseen hallintolaissa tarkoitettulla tavalla. Kantelijan toistuvat kysymykset, ilmoitukset ja selvitykset oli TE-toimistossa kuitenkin sivuutettu.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asianosaista on kuultava hallintolain mukaisesti ennen työvoimapoliittisen lausunnon antamista, vaikka työvoimapoliittinen lausunto ei ole hallintolaissa tarkoitettu päätös. TE-toimisto oli laiminlyönyt hallintolaissa säädetyt palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta, neuvontaa, asian selvittämistä ja asianosaisen kuulemistä koskevat velvoitteensa. TE-toimiston menettely oli johtanut kantelijalle annettuun työvoimapoliittiseen lausuntoon, jonka mukaan kantelijalla on oikeus työttömyysetuuteen, jota hän ei ollut edes hakenut. Lausunnolla oli kantelijan edun vastaisesti myös samalla kulutettu hänen mahdollisuutensa myöhemmässä vaiheessa suorittaa lyhytkestoisia opintoja työttömyysturvalla. TE-toimiston laiminlyönnit olivat jo sellaisenaan moitittavia, vaikka niillä ei olisi ollut tätä tosiasiallista vaikutusta kantelijan oikeuksiin (OKV/1418/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Työvoimapoliittisen lausunnon antaminen ja työnhakijan asian käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään (OKV/2115/10/2020) TE-toimiston huomiota hallintolain asianmukaista käsittelyä, palvelun asianmukaisuutta ja asianosaisen kuulemistä koskevien säännösten noudattamiseen sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännösten noudattamiseen. Katso myös s. 204.

SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

Osallisuus ja avoimuus

Perustuslain oikeusturvaa koskeva perusoikeus ja siihen pohjautuvat hallintolain menettelysäännökset turvaavat ihmisten menettelyllisiä oikeuksia – kuten oikeuden tulla kuulluksi – ja samalla heidän aineellisia oikeuksiaan heitä yksilöinä koskevassa päätöksenteossa.

Perustuslain säännökset takaavat edustuksellisessa demokratiassa ihmisille oikeuden myös yleisemmin vaikuttaa yhteiskuntaa ja samalla heitä itseään koskeviin asioihin käyttämällä muun muassa vaalioikeuksiaan. Perustuslaki velvoittaa muutenkin julkisen vallan edistämään yksilön oikeuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa hänen itseään koskevaan päätöksentekoon.

Edellä mainitut ovat esimerkkejä osallisuudesta, joka voidaan nähdä vaikuttamisena eri tasoilla ja keinoilla. Osallisuuden käsite on varsin laaja, se tarkoittaa useita erilaisia asioita ja se ilmenee monissa yhteyksissä. Sen sisältöä ja olemusta on analysoitu sosiaalipoliittisen ja sosiaalipsykologisen tiedon valossa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisemassa tutkielmassaan *Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehitystä rakentamassa*⁵⁵. Tutkielman

tiivistelmän mukaan osallisuus on kuulumista sellaiseen kokonaisuuteen, jossa pystyy liittymään erilaisiin hyvinvoinnin lähteisiin ja elämän merkityksellisyyttä lisääviin vuorovaikutussuhteisiin. Osallisuus on myös vaikuttamista oman elämänsä kulkuun, mahdollisuuksiin, toimintoihin, palveluihin ja joihinkin yhteisiin asioihin.⁵⁶

Osallisuus ja siihen liittyvä oikeus osallistua antavat ihmiselle tunteen siitä, että hän kuuluu yhteisöön ja on osa kokonaisuutta (yhteiskuntaa) eikä sen ulkopuolinen taho, jolle asiat tapahtuvat ilman hänen omaa ymmärrystään ja vaikutustaan. Samalla, kun kysymys on ihmisen hyvinvoinnin kannalta tärkeästä merkityksellisyyden kokemisesta, on kysymys myös todellisista toimintamahdollisuuksista, mahdollisuudesta osallistua keskusteluun, ottaa kantaa ja vaikuttaa. Osallisuuden kokemus ei välttämättä edellytä aktiivista toimintaa, sillä myös tieto elinympäristön tapahtumista ja ajankohtaisista asioista sekä ymmärrys niistä voi tuottaa osallisuutta. Se voi johtaa yhteiskunnallisen päätöksenteon hiljaiseen hyväksyntään, mutta se voi myös antaa aiheen aktiiviseen osallistumiseen.

Osallisuuden voi ajatella olevan julkisen vallan ja ihmisten (kansalaisyhteiskunnan) välistä vuoro-

⁵⁵ Tutkielman esipuheen (s. 3) mukaan osallisuus on liittymistä (involvement), suhteissa olemista (relatedness), kuulumista (belonginess), yhteisyyttä (togetherness). Osallisuus on myös yhteensopivuutta (coherence) ja mukaan ottamista (inclusion). Se on lisäksi osallistumista (participation) ja siihen liittyen vaikuttamista (representation) ja demokratiaa. Lisäksi se on myös kaiken edellä mainitun järjestämistä ja johtamista (governance).

⁵⁶ Tutkielman mukaan (s. 5) osallisuus ilmenee: 1) päätösvalta-
na omassa elämässä, mahdollisuutena säädellä olemistaan ja tekemisiään sekä ymmärrettävänä, hallittavana ja ennakoitavana toimintaympäristönä; 2) vaikuttamisen prosesseissa, joissa pystyy vaikuttamaan itsen ulkopuolelle esimerkiksi ryhmissä, palveluissa, asuinympäristössä tai laajemmin yhteiskunnassa; 3) paikallisesti, kun pystyy panostamaan yhteiseen hyvään, osallistumaan merkityksellisyyden luomiseen ja kokemiseen sekä liittymään vastavuoroisiin sosiaalisiin suhteisiin.

vaikutusta ja -puhelua.⁵⁷ Tässä vuorovaikutuksessa ihmiset arvioivat muun muassa sitä, miten julkinen valta hoitaa tehtäviään eli valvovat tehtävien hoitamista. Mitä merkittävimmistä ja laajavaikutteisimmista asioista on kysymys, sitä suurempi merkitys julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan välisellä vuorovaikutuksella on. Ilman tietoa julkisen vallan toiminnasta ja sen perusteista julkinen valta ja sen toimet voivat näyttää hallitsemattomalta kokonaisuudelta, jonka toiminta ohjautuu jostakin ihmisten tavoittamattomasta.

Oikeus osallistua on parlamentaarisen demokration lähtökohta. Demokration olemassaolo ei ole itsestään selvyys. Jos ihmiset kokevat osallisuutensa ja osallistumismahdollisuutensa heikoiksi, voivat he menettää luottamuksensa julkiseen valtaan ja kiinnostuksensa sen toimintaan sekä sen valvomiseen. Seurauksena voi olla järjestelmän legitimitietin eli hyväksymisen arvoisuuden heikkeneminen, mikä voi aiheuttaa demokraattisen järjestelmän hiipumisen, äärimmillään jopa loppumisen. Osallisuus ja kokemus osallisuudesta pitävät osaltaan yllä luottamusta paitsi julkisen vallan toimintaan myös demokraattista järjestelmää.

Edellä mainittu edellyttää tietoa ihmisten elinympäristössä kulloinkin tapahtuvista asioista. Tiedon perusteella he voivat arvioida ja tarvittaessa kyseenalaistaa julkisen vallan päätöksiä ja toimenpiteitä. Jollei arvioinnissa ole käytettävissä päätöksentekoa koskevaa tietoa ja siinä käytettyä tietoa, perustuu arviointi oletuksiin ja arvailuihin eikä vuorovaikutus julkisen vallan ja ihmisten välillä tapahdu aidosti eikä se ole tasavertaista.

Julkisen vallan tehtävänä on perustuslaista ilmenevän ja julkisuuslaissa säädetyn julkisuusperiaatteen mukaisesti turvata oikeus tietoon. Velvolli-

suutta on toteutettava aktiivisesti ja oma-aloitteisesti. Tarjoamalla tietoa ja pitämällä se saatavilla ja saavutettavissa julkinen valta voi edistää ihmisten osallisuutta. Oma-aloitteinen avoimuus mahdollistaa sen, että ihmiset voivat suunnata aktiivisuutensa osallisuuden toteuttamiseen sen sijaan, että ihmiset käyttäisivät voimavarojaan osallisuuteen liittyvien oikeuksien peräämiseen ja puolustamiseen.

Osallisuus ja ihmisen toimijuus, tiedon avoimuus ja saatavuus sekä viranomaistoiminnan legitimitietti olivat kertomusvuonna painokkaasti esillä oikeuskanslerin ratkaisuihin OKV/461/70/2020 ja OKV/458/70/2020 sekä OKV/131/70/2020.

Ratkaisu OKV/461/70/2020 ja OKV/458/70/2020 koski sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen menettelyä koronavirusepidemian hoitoa koskevassa päätöksenteossa. Menettelyä arvioitiin erityisesti liittyen valtioneuvoston päätöksentekoon, jolla oli moninaisia ja syviä vaikutuksia perus- ja ihmisoi-keuksiin. Kysymys oli ministeriö ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kyseisen päätöksenteon perustaksi tuottaman epidemiaa koskevaa tiedon avoimuudesta ja saatavuudesta. Tietoa on epidemian aikana tuotettu muun muassa sen kulkua selvittävillä mallinnuksilla, joita ovat tehneet Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ja ministeriön mallinnusryhmä. Malleissa on käytetty tietoa esimerkiksi viruksen tartuttavuudesta tai sen aiheuttamasta taudista ja kyseinen tieto on ollut osa tietopohjaa, johon kyseiset päätökset ovat perustuneet. Kyseisten tietojen avoin saatavuus on ollut edellytyksenä muun muassa mallinnusten toisintamiselle ja mallinnusten perusteella tehtyjen johtopäätösten arvioimiselle.

Kyseisen päätöksenteon legitimitietin ja päätösten käytännön vaikuttavuuden⁵⁸ vuoksi edellä

57 Oikeuskansleri totesi päätöksessään OKV/461/70/2020 ja OKV/458/70/2020, että osallisuus on viranomaisten ja yhteiskunnan muiden toimijoiden välistä vuorovaikutusta, jota viranomaisilla on perustuslain ja julkisuuslain perusteella velvollisuus aktiivisesti edistää.

58 Epidemian hoitoa koskevilla päätöksillä pyrittiin estämään epidemian leviämistä ja päätösten vaikutukset olivat riippuvaisia siitä, miten ihmiset sitoutuivat toteuttamaan esimerkiksi erilaisia rajoituksia omassa elämässään.

mainittu julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan välisen vuorovaikutuksen mahdollistaminen epidemian hoitamisessa on ollut tärkeää. Oikeuskansleri käsitteli päätöksessään yleisesti päätöksenteon avoimuutta, jonka hän katsoi edellyttävän laajaa yhteiskunnallisen päätöksenteon pohjana olevan tiedon saatavuutta silloin, kun käytetyn tiedon julkisuutta ei ole rajoitettu. Asiassa tuli vahvasti esille moderniin avoimeen yhteiskuntaan kuuluvan tiedon saamisen ja jakamisen merkitys osallisuudelle, julkiselle keskustelulle ja julkisen vallan valvomiselle. Päätöksen mukaan avoimuuden aktiivinen toteuttaminen tarkoittaa muun ohella sitä, että julkisuuslain säännöksiä tiedon julkisuudesta tulkitaan osallisuutta edistävästi.

Oikeuskanslerin ratkaisu OKV/131/70/2020 koski Kelan automaattista päätöksentekoa. Päätöksessä painotettiin ihmisten oikeutta perustuslain oikeusturvaa koskevan perusoikeussäännöksen edellyttämiin perusteltuihin ja ymmärrettäviin hallintopäätöksiin niiden tekotavasta riippumatta. Päätöksessä korostettiin automaattisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä⁵⁹ ja avoimuutta, mikä tarkoittaa tietoa muun muassa päätöksen tekotavasta ja siitä, kuinka päätöksestä ilmenevään ratkaisuun on automaattisessa käsittelyssä päädytty. Päätöksessä nostettiin erityisesti esille ihmiskeskeinen ja ihmisen osallisuuteen ja toimijuuteen perustuva hyvä hallinto⁶⁰, joka ehkäisee viranomaistoiminnan vieraantumista ihmisistä ja lisää luottamusta viranomaistoimintaan. Oikeuskansleri korosti avoimuuden merkitystä automaation käytön oikeutukselle ja hyväksyttävyydelle päätöksenteossa ja ylipäänsä hallintotoiminnassa.

Edellä mainittujen ratkaisujen lisäksi osallisuus ja avoimuuteen liittyvä tiedon julkisuus oli kertomusvuonna eri tavoin esillä muissakin hallinnonalaa koskevissa toimenpideratkaisuissa⁶¹ ja osallisuuteen kiinnitettiin huomiota myös oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin antamissa lausunnoissa, jotka koskivat toimeentulotukilain ja vammaispalvelulainsäädännön uudistamista⁶².

Lausuntoja

Osallisuustyöryhmän vammaispalvelulainsäädännön uudistusta koskevat ehdotukset

Apulaisoikeuskanslerin lausunnon mukaan työryhmän ehdotuksilla voitiin vahvistaa vammaisten henkilöiden osallisuutta heitä koskevien palveluiden asiakasprosesseissa. Vammaispalvelulakiin liittyvät ehdotukset toteuttaisivat YK:n vammaisopimuksen yleistä tavoitetta vammaisten henkilöiden osallistamisesta heitä koskevien asioiden suunnitteluun ja heitä koskevaan päätöksentekoon käytännön toimintaan sitovalla ja sopimuksen tarkoitukseen sopivalla tavalla. Työryhmän ehdotuksilla voitiin myös vahvistaa vammaisten henkilöiden oikeutta yksilöllisiin tarpeisiin perustuviin palveluihin.

Vammaispalvelulakiin ehdotetun säännöksen mukaan asiakkaan esittämästä avun ja tuen tarpeesta tai palvelujen toteuttamistavasta voitaisiin poiketa vain perustellusta syystä, joka olisi kirjattava päätökseen. Lausunnon mukaan kielteisen päätöksen

⁵⁹ Läpinäkyvyys tarkoittaa tietoa automaattisesta päätöksenteosta ja päätöksentekoprosessista ja aito läpinäkyvyys edellyttää, että se on toteutettu rekisteröidyn kannalta ymmärrettävästi.

⁶⁰ Hyvään hallintoon kuuluvilla menettelysäännöksillä turvataan muita oikeuksia ja oikeuskansleri muun ohella totesi, että kysymys on viime kädessä ihmisen aseman ja ihmisarvon loukkamattomuudesta sekä merkityksellisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta digitaalisessa toimintaympäristössä, jossa käsitellään yksilölle merkityksellisiä asioita automaation avulla.

⁶¹ Ratkaisut koskivat muun muassa kuulemista, neuvontaa, ohjaamista, osallistamista ohjeen antamisessa, tiedusteluihin ja yhteydenottoihin vastaamista sekä tietopyyntöön annettavaa päätöstä.

⁶² Lausunnoissa oli kysymys muun muassa siitä, kuinka toimeentulotuen asiakkaiden kokemuksia voitaisiin hyödyntää toimeentulotukijärjestelmän kehittämisessä ja siitä, että vammaispalvelulakiin ehdotetuilla muutoksilla voitaisiin vahvistaa vammaisten henkilöiden osallisuutta heitä koskevissa asiakasprosesseissa YK:n vammaisopimuksen tarkoitukseen sopivalla tavalla.

asianmukaiset perustelut ovat tärkeitä asiakkaan oikeusturvan kannalta, mutta myös päätöksentekijän itsekontrollin ja päätösten laadun kannalta.

Perustuslain mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Palvelutarpeen arvioinnin on katsottu kytkeytyvän niin kiinteästi palvelujen myöntämisestä koskevaan päätöksentekoon, että sen on katsottu olevan julkisen hallintotehtävän hoitamista. Siihen voidaan katsoa liittyvän myös julkisen vallan käytön piirteitä. Palvelutarpeen arviointi määrittää tosiasiallisesti asiakkaan oikeuksien toteutumista.

Virastossa lausuttavana (OKV/2705/21/2020) olleessa luonnoksessa hallituksen esitykseksi lastensuojelun vaativaa sijaishuoltoa koskevaksi lainsäädännöksi oli ehdotettu säädettäväksi, että palvelutarpeen arviointia ei voisi hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta tai muulta yksityiseltä toimijalta. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä oli katsottu, että palvelutarpeen arviointi on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja esityksessä esitettiin säädettäväksi, että hyvinvointialueen on vastattava palvelutarpeen arvioinnista silloinkin, kun se hankkii palveluja yksityiseltä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että sosiaalihuoltolain palvelutarpeen arviointia koskevan säännöksen perusteella on epäselvää, tuleeko siinä mainitun sosiaalihuollon ammattihenkilön olla virkasuhteessa vai voiko hän olla esimerkiksi yksityisen palveluntuottajan palveluksessa oleva ammattihenkilö. Säännöksessä on nimenomaisesti edellytetty virkavastuulla toimimista vain erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnissa. Säännöstä tulkittaessa voi vastakohtaispäätelyllä päätyä siihen, että virkasuhteisuus ei ole edellytyksenä palvelutarpeen arvioinnissa muissa kuin nimenomaisesti mainituissa tilanteissa. Työryhmän ehdotuksessa sosiaalihuoltolain palvelutarpeen arviointia koskevaa pykälää ei tältä osin esitetty muutettavaksi. Sen

vuoksi apulaisoikeuskansleri esitti lausunnossaan harkittavaksi, tulisiko myös sosiaalihuoltolain palvelutarpeen arviointia koskevaa säännöstä täsmentää tältä osin.

Asiakassuunnitelmaan kirjattavat asiakkaan tai hänen läheisensä arviot ja ehdotukset olisivat ehdotetun vammaispalvelulain säännöksen mukaan perusteena edellä mainitulla tavalla palveluja koskevalle päätöksenteolle. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ehdotus voisi parantaa asiakkaan oikeusturvaa, mutta vain sillä edellytyksellä, että asiakassuunnitelmat ja myös palvelutarpeen arvioinnit olisivat kattavia ja kirjaukset niihin olisi tehty huolellisesti. Laillisuusvalvonnassa on ilmennyt, että asiakassuunnitelmien laatimisessa on ollut puutteita. Asiaan tuli apulaisoikeuskanslerin mukaan kiinnittää huomiota koulutuksessa, ohjauksessa ja valvonnassa.

Ehdotetun sosiaalihuoltolain säännöksen mukaan asiakassuunnitelma olisi tarkistettava tarvittaessa. Säännöstä koskevien perustelujen mukaan asiakassuunnitelma tarkistettaisiin käytännössä silloin, kun asiakkaan tuen tarpeissa tapahtuisi hänen palvelutarpeeseensa vaikuttavia muutoksia. Nykyisen vammaispalvelulain säännöksen mukaan palvelusuunnitelma on tarkistettava, jos vammaisen henkilön elämäntilanteessa, toimintakyvyssä, avun tarpeissa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan. Lastensuojelulain mukaan asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

Apulaisoikeuskansleri esitti harkittavaksi, olisiko myös sosiaalihuoltolakiin perusteltua lisätä velvoite tarkistaa asiakassuunnitelma esimerkiksi kerran vuodessa. Tarkistamiselle asetettu vuosittainen velvollisuus voisi turvata sitä, että päivitystarpeen arvioimiseen kiinnitetään riittävästi huomiota ja se voisi turvata myös vammaisten henkilöiden osallisuutta edellyttäen, että tarkistuksessa selvitetään heidän mielipiteensä suunnitelman tarkistamiseen (OKV/2922/21/2020; ratkaisijana apulaisoikeus-

kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Toimeentulotukilain uudistamista koskevasta mietinnöstä

Oikeuskansleri piti kannatettavana toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän ehdotuksia, joilla selkeytettäisiin perustoimeentulotuen asemaa ja parannettaisiin yksilöllistä harkintaa tukea koskevassa päätöksenteossa. Oikeuskanslerin mukaan jatkovalmistelussa olisi kuitenkin tarkoin arvioitava työryhmän ehdotus, joka liittyy yksilöharkinnan parantamiseen lausuntomenettelyllä. Ehdotuksen mukaan kunnan sosiaalihuolto (jatkossa hyvinvointialue) voisi perustoimeentulotuen käsittelyä varten antaa Kelalle asiakkaan tilanteesta lausunnon. Oikeuskansleri totesi, että lausunnon käyttötilanteet ja lausunnon antamista koskeva menettely tulisi asian jatkovalmistelussa arvioida toimeentulotuen asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Lisäksi olisi tarkoin arvioitava lausuntomenettelyn mahdollisesti aiheuttamat epäselvyydet kunnan ja Kelan perustoimeentulotukea koskeviin toimivaltuuksiin samoin kuin virkavastuun kohdentumista koskevat kysymykset. Oikeuskanslerin mukaan tulisi myös arvioida minkälaisia vaikutuksia lausuntomenettelyllä voisi olla toimeentulotukiasioiden käsittelyaikoihin. Lausuntomenettely ei saisi hänen mukaansa johtaa käsittelyn viivästymisiin.

Oikeuskansleri totesi työryhmän ehdotuksesta, joka koskee tietojen vaihdon parantamista kunnan sosiaalihuollon ja Kelan välillä, että toimeentulotukiasioiden käsittely edellyttää arkaluonteisten ja tuen hakijan yksityisyyden ja henkilötietojen suojan ydinalueelle kuuluvien tietojen käsittelemistä. Hän viittasi Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiseen toimeentulotukiasioissa ja totesi, että on perusteltua Kelan epäselvä asema sosiaalihuollon toteuttajana huomioiden, että kuntien

sosiaalihuollosta Kelalle annettavat toimeentulotukiasiakkaiden arkaluonteiset ja salassa pidettävät tiedot määritellään tarkkarajaisesti ja tyhjentävästi lainsäädännössä. Luovutettavien tietojen valtiosääntöisestä arkaluonteisuudesta ja/tai tietojen kuumisesta tietosuoja-asetuksen tarkoittamiin erityisiin henkilötietoihin johtuen olisi oikeuskanslerin mukaan harkittava myös tietojen luovutuksen sitomista välttämättömyyteen. Tietojen vaihtoa koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa olisi oikeuskanslerin mukaan kiinnitettävä huomiota myös siihen, että tietojenvaihto osaltaan turvaisi henkilötietojen suojaan liittyvän toimeentulotuen asiakkaiden tiedollisen itsemääräämisoikeuden toteutumisen.

Työryhmä ehdotti laissa säädettäväksi toimeentulotukiasioiden yhteistyöelimestä, joka kävisi keskustelua toimeentulotukeen liittyvistä viranomaisien välisistä yhteistyökysymyksistä, periaatteellisista tulkinta-asioista sekä edistäisi toimeentulotukiasioita koskevaa kehittämistä. Oikeuskanslerin mukaan yhteistyöelimen kokoonpanoa ja sen toimintatapoja jatkovalmistelussa arvioitaessa olisi syytä kiinnittää huomiota toimeentulotuen asiakkaiden osallistamiseen ja siihen, kuinka asiakkaiden kokemuksista saataisiin tietoa kehitystyössä hyödynnettäväksi. Lisäksi hän katsoi, että toimeentulotuen ja sen toimeenpanon joustava kehittäminen yhteistyöelimen avulla edellyttäisi, että elimelle säädetään selkeät tehtävät ja toimivaltuudet sekä turvattaisiin menettelyt, joilla esimerkiksi yhteistyöelimen esittämät kehittämisehdotukset viedään eteenpäin mahdollista päätöksentekoa tai ohjauksen antamista varten.

Oikeuskansleri yhtyi työryhmän näkemykseen siitä, että toimeentulotuen kehittämisessä tulisi valita selkeä linja. Hän totesi, että toimeentulotuen ja sen toimeenpanon perusteellinen, toimeentulotuen asiakkaan oikeuksista lähtevä kehittäminen, vaatisi päätöksentekoa toimeentulotuen tehtävästä, luonteesta ja toimeentulotuen asemasta suhteessa sosiaalihuoltoon sekä sen pohjalta tehtäviä lainsäädännöllisiä ja mahdollisia organisatorisia ratkaisuja. Vali-

tun linjan mukainen selkeä lainsäädäntö edesauttaisi parhaiten toimeentulotuen asiakkaiden aseman parantamista ja heidän oikeuksiensa toteutumista (OKV/2221/21/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Lisäksi sosiaali- ja terveyshallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi perusterveydenhuollon hoitotakuun tiukentamisesta (perusterveydenhuollon hoitotakuun tiukentaminen) (OKV/3135/21/2021), ks. s. 85
- Luonnos hallituksen esitykseksi 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi (55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskeva lainsäädäntö) (OKV/3161/21/2021), ks. s. 86
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Genomikeskuksesta ja terveyteen liittyvän geneettisen analyysin suorittamisen edellytyksistä (Genomikeskuksen perustaminen) (OKV/2870/21/2021), ks. s. 87
- Luonnos hallituksen esitykseksi lastensuojelun vaativaa sijaishuoltoa koskevaksi lainsäädännöksi (lastensuojelun vaativa sijaishuolto) (OKV/2705/21/2020), ks. s. 91
- Luonnos hallituksen esitykseksi lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (lastensuojelulain muuttaminen) (OKV/1211/21/2021), ks. s. 92
- Luonnos hallituksen esitykseksi biopankkilaiksi ja muiksi siihen liittyviksi laeiksi (biopankkilaki) (OKV/2909/21/2020), ks. s. 92
- Luonnos hallituksen esitykseksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta ja rikoslain 44 väliaikaisesta muuttamisesta (säntely koronaviruksen torjunnasta rajaliikenteessä tarpeellista) (OKV/1538/21/2021), ks. s. 95
- Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- huoltolain ja ikääntyneen väestön toiminta-

kyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (sosiaali- huoltolain ja vanhuspalvelulain muuttaminen) (OKV/1712/21/2021), ks. s. 97

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Koronavirusepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuus

Oikeuskansleri arvioi ratkaisussaan sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä koronavirusepidemian hoitoa koskevien päätösten perusteena olevien tietojen julkisuuden ja avoimuuden toteuttamisessa.

Oikeuskansleri otti ministeriön menettelyn tutkittavaksi omana aloitteenaan, kun keväällä 2020 mediassa arvosteltiin koronavirusepidemian hoitoa koskevien päätösten perusteena olleiden taustatietojen salassapitoa. Päätöksillä, joilla pyrittiin rajoittamaan epidemian leviämistä, puututtiin voimakkaasti perus- ja ihmisoikeuksiin. Asiaa selvitettäessä ilmeni, että ministeriön linja epidemian kulkua kuvaavissa mallinnuksissa käytettyjen taustatietojen julkisuudesta ja niiden antamisesta julkisuuteen ei vaikuttanut olleen täysin selkeä kevätlvella ja keväällä 2020 eikä se siten parhaalla tavalla edistänyt avoimuutta. Mallinnukset ja niissä käytetyt taustatiedot tulevat julkisuuslain mukaan julkisiksi, kun ne ovat valmiita käyttötarkoitukseensa edellyttäen, ettei tiedon julkisuutta ole rajoitettu. Kyseiset tiedot alettiin julkistaa toukokuussa 2020.

Avoimeen ja osallisuutta edistävään demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu julkisen vallankäytön valvonta ja julkinen keskustelu päätöksistä ja niiden perusteista. Oikeuskansleri totesi, että koronavirusepidemian hoitoa koskevien päätösten merkittävyys

edellyttää, että päätöksenteko koetaan legitimiiksi. Siten päätökset saavat hyväksyttävyytensä ja päätösten tarkoitus voi toteutua ihmisten ja muiden toimijoiden sitoutuessa niihin.

Päätöksentekoon oli varsinkin epidemian alkuvaiheessa vaikuttanut tiedon puutteellisuuteen ja epävarmuuteen liittyvät seikat ja niistä johtuvat päätösten valmistelun vaikeudet, samoin kuin työmäärään ja valtioneuvoston päätöksenteon aikatauluihin liittyvät näkökohdat. Eduskunnan perustuslakivaliokunta oli kiinnittänyt huomiota epidemian hoitoon liittyvien hallituksen esitysten perusteluiden ja vaikutusarviointien sekä eduskunnan tiedonsaannin ongelmiin vuosina 2020–2021. Asiaan oli jouduttu puuttumaan myös oikeuskanslerin laillisuusvalvonnessa.

Asian merkittävyyden vuoksi oikeuskansleri otti päätöksessään kantaa päätöksenteon avoimuuden kehittämiseen jatkossa. Hän piti tärkeänä, että tiedonsaantioikeus ja julkisuusperiaate toteutuvat laajasti koronavirusepidemian hoitoa koskevassa päätöksenteossa. Hänen mukaansa siten varmistetaan eri toimijoiden oikeus ja tosiasialliset mahdollisuudet osallistua epidemian hallintaa koskevaan yhteiskunnallisesti merkittävään päätöksentekoon ja arvioida sitä. Hän katsoi, että laajan avoimuuden ja osallisuuden turvaamiseksi tulee kehittää mallinnusten ja niihin pohjaavien päätösten perusteiden avoimuutta. Tiedon tuottamista ja jakamista sekä tiedonantovelvollisuutta koskevia julkisuuslain säännöksiä on oikeuskanslerin mukaan perusteltua tulkita muun muassa EU:n avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä antaman direktiivin suuntaisesti.

Ratkaisu koski myös Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen linjauksia, jotka liittyivät sen asiantuntijatehtävissään tuottamien edellä mainittujen päätösten perusteena käytettyjen tietojen ja selvitysten julkisuuteen.

Oikeuskansleri saattoi päätöksessä esittämässä näkemykset mallinnuksissa käytettyjen tietojen

julkisuuden arvioimisesta ja viranomaistoiminnan avoimuudesta sekä avoimuuden aktiivisesta esittämisestä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja kiinnitti ministeriön huomiota kyseisiin seikkoihin.

Hän pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan, miten se on ryhtynyt päätöksessä esitettyjen näkemysten perusteella kehittämään oman ja hallinnonalansa avoimuutta epidemian hoitoa koskevista asioista. Oikeuskansleri pyysi myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt hänen päätöksessään esittämiensä näkemysten johdosta. Lisäksi oikeuskansleri pyysi laitosta ilmoittamaan, kuinka se osana julkisuuslain mukaista velvollisuuttaan tuottaa ja jakaa tietoa toteuttaa avoimen datan, tiedon ja tieteen periaatteita (OKV/461/70/2020 ja OKV/458/70/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tartuntatautilain nojalla annetut valtioneuvoston asetukset

Oikeuskansleri arvioi ratkaisussaan tartuntatautilain nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten valmisteluun ja seurantaan liittyviä kysymyksiä.

Laintulkinnassa tulee oikeuskanslerin mukaan ottaa Euroopan unionin oikeus kokonaisuudessaan huomioon niin, että kansallisen sääntelyn ja unionin oikeuden välille ei muodostu ristiriitaa. Osana unionin oikeutta on otettava painoarvonsa ja sisältönsä mukaisesti huomioon myös Euroopan unionin neuvoston antamat suositukset. Valtiosääntöinen oikeasuhtaisuus ja unionioikeudellisen suhteellisuusperiaatteen vaatimukset tulee oikeuskanslerin mukaan perustella ja arvioida joka kerta, kun valtioneuvosto käyttää sille lailla annettua asetuksenantovaltuutta perusoikeuskytkentäisissä ja unionin oikeuden mukaisiin vapauksiin liittyvissä asioissa.

Kantelussa tarkoitettu valtioneuvoston asetus liittyi tartuntatautilain pykälään, jossa säädetään poikkeuksista covid-19-todistuksen esittämiseen

tai covid-19-testiin osallistumiseen. Pykälä sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan tarkemmat säännökset poikkeussäännösten kohteena olevista maista ja alueista annetaan valtioneuvoston asetuksella. Kantelijan mukaan valtioneuvoston käsittelyssä heinäkuussa olleen asetusluonnoksen perusteluissa esitetty tartuntojen ilmaantuvuusluku (alle 10/100 000/14 vrk) oli vastoin eduskunnan tahtotilaa ja Euroopan unionin neuvoston linjauksia.

Oikeuskanslerin mukaan valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden vähimmäisedellytykset olivat kyseisten asetusten sisällön osalta täyttyneet. Sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemissa perustelumuistiossa ei kuitenkaan oltu joka kerta arvioitu riittävän kattavasti muun muassa Euroopan unionin neuvoston suosituksen (EU) 2020/1475 huomioimista tai perusteltu siitä poikkeamista. Niin ikään ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä ei oltu perusteltu riittävän kattavasti jokaisella kerralla, kun asetuksenantovaltuutta oli käytetty.

Oikeuskansleri saattoi käsityksensä valtioneuvoston asetusten perustelumuistioihin sisällytettävästä valtiosääntöoikeudellisesta ja unionioikeudellisesta arvioinnista sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (OKV/1960/10/2021; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Heli Honkapää).

SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRASTO (VALVIRA)

Viivytyksettömän käsittelyn tärkeys terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta-asioissa

Apulaisoikeuskansleri saattoi Valviran tietoon yleisesti asian viivytyksettömästä käsittelystä lausumansa.

Terveydenhuollon ammattihenkilön valvontaa koskeva asia oli kestänyt runsaan vuoden ja kah-

deksan kuukautta. Valvira oli vedonnut selvityksensä muun muassa haasteelliseen työtilanteeseensa erityisesti vuoden 2020 alussa. Tuolloin kantelijan asian käsittelyä oli jouduttu lykkäämään ja suunnitamaan resurssit potilas- ja asiakasturvallisuuden näkökulmasta kiireellisempiin valvonta-asioihin. Kuulemisen jälkeen päätöksenteko oli kestänyt tavallista pidempään, mihin oli olennaisesti vaikuttanut ennakoimattomasta virkavapaudesta johtunut asian esittelijän vaihtuminen sekä koronapandemia.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asian kokonaiskäsittelyaikaa oli pidettävä lähtökohtaisesti pitkänä. Sen arvioinnissa oli muun ohella otettava huomioon, että asialla oli yhtäältä ammatinharjoittajan ja toisaalta hänen potilaidensa näkökulmasta merkittäviä perusoikeusluttuvuuksia. Ensin mainitulla oli oikeus työhön ja elinkeinonvapauteen ja jälkimmäisillä oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja viime kädessä hengen ja terveyden suojaan. Asian viivytyksetön käsittely oli siten näissä asioissa erityisen tärkeää, mutta myös itsessään perusoikeus.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen ei voi asian käsittelyn viipyessä pätevästi vedota kiireelliseen työtilanteeseen, resurssihin ja henkilöstömuutoksiin, vaan sen on huolehdittava siitä, että sillä on kulloisessakin tilanteessa tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen tarvittavat resurssit. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi, että kokonaisuudessaan asiaa oli selvitetty eri vaiheissa ilman aiheettomia viivytyksiä. Asian käsittelyssä oli ollut useita eri vaiheita, joista osa oli ollut sidoksissa ulkopuolisiin tahoihin, ja aineisto oli ollut verraten laajaa. Vaikka esille tuotu koronapandemia ei ollut voinut vaikuttaa kantelijaa koskevan valvonta-asian käsittelyyn kuin vain muutaman kuukauden ajan asian käsittelyn loppupuolella, oli se yhdessä samaan aikaan tapahtuneen esittelijän vaihtumisen kanssa voinut viivästyttää päätöksentekoa asian käsittelyn viime vaiheessa (OKV/2121/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

ALUEHALLINTOVIRASTOT (AVI)

Työsuojelutarkastuksen viipyminen

Työsuojeluasian käsittely oli kestänyt noin vuoden ja kaksi kuukautta, josta ajasta tarkastuskertomus oli selvitysten kokoamisen jälkeen ollut laadittavana yli kuusi kuukautta.

Työsuojeluviranomaisen tietojen mukaan vuoden 2019 aikana alkaneiden samaan asiaryhmään kuuluneiden asioiden käsittelyaika valvontapyynnöstä tarkastuskertomukseen oli ollut keskimäärin noin viisi kuukautta. Muissa asioissa asian selvittäminen oli lyhimmillään vienyt noin kuukauden ja pisimmillään noin vuoden ja yhden kuukauden.

Työsuojeluviranomainen arvioi, että työsuojelutarkastaja ei ollut käsitellyt asiaa viivytyksettä. Apulaisoikeuskansleri yhtyi tähän arvioon. Työsuojelutarkastaja oli pahoitellut asian käsittelyn viivästymistä, työsuojeluviranomainen oli moittinut kyseistä tarkastajaa asiasta ja keskustellut tämän kanssa viivästykseen johtaneista syistä. Apulaisoikeuskanslerilla ei ollut esittämänsä käsityksen lisäksi aihetta ryhtyä enempiin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin (OKV/277/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Ratkaisun tiedoksiantaminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi aluehallintoviraston tietoon näkemyksensä, jonka mukaan viraston menettely ei ollut ollut hallintolain tiedoksiantoa koskevan säännöksen mukaista, kun se ei ollut antanut kantelijan aluehallintovirastolle osoittamaan kanteluun antamaansa ratkaisua tiedoksi kantelijalle ennen kuin vasta yli 10 kuukauden kuluttua kantelun ratkaisemisesta ja kantelijan tiedusteltua asiansa ratkaisua. Menettely ei ollut myöskään valtion virkamieslain edellyttämällä tavalla huolellista (OKV/1760/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeus-

kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

KANSANELÄKELAITOS (KELA)

Kelan automaattinen päätöksenteko

Oikeuskansleri tutki Kelan sosiaaliturvaan koskevaa automaattista päätöksentekoa. Hän saattoi Kelan tietoon näkemyksensä ja kannanottonsa, jotka koskivat muun muassa automaattisen päätöksenteon puutteellista oikeusperustaa, päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja automaattisten päätösten perustelemista sekä automaattisessa päätöksenteossa käytettävien käsittelytoimien vaikutustenarviointeja.

Oikeuskansleri saattoi automaattisen päätöksenteon oikeusperustan puutteista esittämänsä näkemykset ja kannanotot myös Kelaan koskevan ja sen soveltaman etuuslainsäädännön valmistelusta pääasiallisesti vastaavan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Kelan tehtävänä on toimeenpanna perusoikeutena säädettyä oikeutta sosiaaliturvaan tekemällä sosiaaliturvaetuuksia koskevia hallintopäätöksiä. Oikeuskansleri totesi, että näiden päätösten ja niitä koskevien päätöksentekomenettelyjen sekä -prosessien tulee päätöksentekotavasta riippumatta olla perustuslain oikeusturvaa koskevan perusoikeuden edellyttämällä tavalla lainmukaisia ja asiakkaiden oikeudet turvaavia. Hänen mukaansa laajeneva digitalisaatio sekä kehittyvä automaatio ja sen mahdollistamat käyttöalueet ovat nostaneet yleisesti esille kysymyksen oikeusturvan toteutumisesta käytettäessä automaatiota hallinnossa ja päätöksenteossa. Oikeusturvaa koskevien menettelyllisten oikeuksien toteutumisessa on perimmältään kysymys aineellisoikeudellisten oikeuksien turvaamisesta eli siitä, että ihmiset pääsevät oikeuksiinsa ja heidän asiansa ratkaistaan lainmukaisesti.

Oikeuskansleri totesi, että viime kädessä kysymys on ihmisen aseman ja ihmisarvon loukkaamattomuudesta sekä asiallisesti merkityksellisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta digitaalisessa toimintaympäristössä, jossa yhä enemmän käsitellään yksilön kannalta merkityksellisiä asioita automaation avulla. Hyvään hallintoon ja tietosuojaan liittyvien perusoikeuksien toteuttaminen edellyttävät, että automaatiota koskevassa lainsäädännössä ja automaatiota hyödyntävissä tietojärjestelmissä sekä niiden hyödyntämisessä hallinnossa, turvataan Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) mukaisesti oletusarvoinen ja sisäänrakennettu tietosuoja ja vastaavasti oletusarvoinen ja sisäänrakennettu hyvä hallinto ja yksilön oikeuksien toteutuminen. Hän katsoi, että perustuslain säännökset ihmisarvon loukkaamattomuudesta ja yksilön vapauksista ja oikeuksista sekä julkisen vallan velvoitteesta edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskaan päätöksentekoon osaltaan ohjaavat tulkintaa julkisen vallan velvoitteita ihmislähtöisen ja ihmisten toimijuutta korostavan hyvän hallinnon toteuttamisessa. Oikeuskansleri tarkasteli automaatiota Kelan sosiaaliturvaa koskevassa päätöksenteossa edellä mainitusta näkökulmasta.

Oikeuskansleri totesi käytettävissä olevien tietojen perusteella, että Kelan päätöksissä on ainakin osin kysymys yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuista automatisoiduista yksittäispäätöksistä, joiden tekeminen on kielletty ilman asetuksen edellyttämää oikeusperustaa. Kelan automaattiselle päätöksenteolle ei perustuslain eikä yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämää oikeusperustaa ollut.

Oikeusministeriössä valmisteltavana oleva automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö tulee oikeuskanslerin mukaan osaltaan ratkaisemaan automaattista päätöksentekoa koskevia ongelmia, mutta oikeuskanslerin päätöksentekohetkellä käytettävissä olleiden tietojen perusteella, se ei yksin riittänyt ratkaisemaan Kelan automaati-

tion hyödyntämiseen liittyviä kysymyksiä. Oikeuskansleri katsoi, että toimiva ja riittävä lainsäädäntö on keino varmistaa automaattiseen päätöksentekoon ja sen edellyttämiin päätöksentekojärjestelmiin oletusarvoisesti ja sisäänrakennetusti kuuluva hyvä hallinto ja asiakkaiden oikeusturva. Säätelemättömän tilanteen korjaamiseksi sekä automaattisen päätöksenteon kehittämismahdollisuuksien ja asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi hän piti erittäin tärkeänä Kelan automaattista päätöksentekoa koskevan säätelytarpeen selvittämistä kokonaisuudessaan. Sen vuoksi hänen mukaansa oli syytä joutuisasti selvittää myös Kelan automaattiseen päätöksentekoon liittyvä erityislainsäädännön tarve.

Oikeuskansleri totesi, että vaikka yleinen tietosuoja-asetus ei säätele hallintomenettelyä, asettaa se silloin, kun päätöksenteko perustuu henkilötietojen käsittelyyn ja erityisesti pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn, vaatimuksia päätöksenteolle. Oikeuskanslerin mukaan hallintolain ja yleisen tietosuoja-asetuksen lähtökohta läpinäkyvyydessä ja avoimuudessa on sama; asiakkaan/rekisteröidyn tarpeista lähtevä avoin ja ymmärrettävästi esitetty tieto henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavasta henkilötietojen käsittelystä eli käsiteltävänä olevassa asiassa päätöksenteosta. Asiakkaan oikeuksien turvaamiseksi hänen tulisi saada yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla tieto automaattisesta päätöksenteosta samoin kuin hallintolain mukaisesti aineellisoikeudellisesti perusteltu päätös. Sen vuoksi tieto automaattisesta päätöksenteosta samoin kuin automaattisessa päätöksenteossa käytettyjen päätöksentekosääntöjen tulisi oikeuskanslerin mukaan olla osa johdonmukaista päätöksökonaaisuutta niin, että päätös toteuttaisi yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämää läpinäkyvyyttä muun muassa suoja toimista ja olisi samalla hallintolain edellyttämällä tavalla kielellisesti ja rakenteellisesti selkeä ja ymmärrettävä sekä perusteltu hallintopäätös.

Oikeuskansleri totesi, että automaattisen päätöksenteon läpinäkyvyys ja avoimuus korostavat ihmiskeskeistä ja ihmisen toimijuuteen perustuvaa hyvää hallintoa, mikä luo luottamusta päätöksentekoon ja viranomaistoimintaan yleisesti. Luottamuksella on hänen mukaansa keskeinen merkitys automaation käytön oikeutukselle ja hyväksyttävyydelle päätöksenteossa ja ylipäänsä hallintotoiminnassa.

Kelan automaattisessa päätöksenteossa perustuslaissa säädetty virkavastuu toteutuu Kelan selvityksen perusteella siten, että päätöksestä vastuussa oleva yksikkö ja toimihenkilö ovat aina määritettävissä ns. systeemityömenetelmään pohjautuvan dokumentaation ja työnjakoa, toimivaltaa ja toimintamalleja koskevien määrittelyjen perusteella. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan tämän kaltainen vastuun määräytyminen voi tapauksesta riippuen hämärtää ja etäännyttää etenkin rikosoikeudellisen vastuun edellyttämän teon ja seurauksen välisen syy-seuraussuhteen siinä määrin monipolvisiksi ketjuiksi, ettei vastuun kohdentaminen käytännössä ole enää mahdollista tai ainakin sen todennäköisyys on hyvin pieni. Tällöin virkavastuu voisi olla pahimmillaan välillinen ja lähinnä näennäinen eikä se käytännössä kaikissa tilanteissa voisi toteutua. Perustuslain virkavastuuta koskevan säännöksen lähtökohta kuitenkin on, että virkavastuun tulee voida käytännössä toteutua myös silloin, kun hallintopäätöksiä tehdään automaattisesti. Hän totesi, että virkavastuun toteutuminen automaattisessa päätöksenteossa tulee arvioida tarkoin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjän on osoitettava noudattavansa tietosuojalainsäädäntöä, jonka lähtökohtana on henkilötietojen käsittelystä yksityisyyden ja henkilötietojen suojalle seuraavat riskit, niiden kartoittaminen ja niihin varautuminen (riskiperusteinen lähestymistapa). Asetuksen mukainen vaikutustenarviointi on keino selvittää henkilötietojen käsittelystä rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille mahdollisesti aiheutuvia

riskejä. Osoitusvelvollisuutensa täyttämällä rekisterinpitäjä todentaa kyseisen selvittämismenettelynsä täyttämisen. Kelan selvityksen mukaan sen käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta on tehty vaikutustenarviointeja hyvin vähän.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan yleinen tietosuoja-asetus edellyttää, että Kelan tulisi selvittää, mikäli se ei sitä ollut jo tehnyt, vaikutustenarviointien tarpeellisuus automaattista päätöksentekoa koskevista käsittelytoimistaan sekä tarvittaessa suorittaa kyseinen arviointi. Vaikutustenarviointia koskeva tilanne olisi mahdollista saattaa yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämään tilaan mahdollisesti myös osana Kelan automaattista päätöksentekoa koskevaa erityislainsäädäntöä. Oikeuskansleri totesi, että toteuttamistavasta riippumatta asia tulisi saattaa yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämään tilaan paitsi vaikutustenarvioinnin toteuttamiseksi myös yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämän osoitusvelvollisuuden täyttämiseksi.

Oikeuskansleri pyysi ministeriötä ja Kelaä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen kannanottonsa antoivat aiheutta.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lausunnossaan, että se on samanaikaisesti osallistuessaan oikeusministeriön automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä valmistelevalle työryhmän työhön tarkastelut oman hallinnon alansa erityislainsäädännön tarvetta. Tarkasteltavana ja selvitetävänä on myös Kelan mahdollista automaattista päätöksentekoa koskevan erityislainsäädännön tarve yhteistyössä Kelan kanssa.

Kela totesi päätöksen johdosta antamassaan selvityksessä muun muassa, että valmisteilla oleva automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö saattaa kattaa Kelan automaattista päätöksentekoa koskevat tarpeet ja tarve säädellä asiaa eristyslainsäädännössä riippuu yleislainsäädännön kattavuudesta. Selvityksen mukaan Kelassa on käynnissä olemassa olevista käsittelytoimista tehtävä kattava vaikutusten arvioiminen (OKV/131/70/2020; rat-

kaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Asiakkaan neuvonta

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota viranomaisen neuvontavelvollisuuden asianmukaiseen toteuttamiseen. Viranomaisen velvollisuutena on huolehtia siitä, että kaikki sen palveluksessa olevat ovat selvillä lain, hyvän hallintotavan ja mahdollisen sisäisen ohjeistuksen mukaisista menettelytavoista.

Kantelija oli saanut kielteisen päätöksen hakeukseensa. Hän oli käynyt Kelan toimistossa tiedustelemassa päätöksestään ja jäänyt siihen käsitykseen, että hän oli tehnyt siitä valituksen. Kantelija oli toimittanut asiassa lisäselvityksiä sekä pyytänyt päätöksen tarkistamista. Kantelijalle ei kuitenkaan ollut selkeästi kerrottu, että hänen tulee tehdä päätöksestä kirjallinen valitus määräajassa. Kelan virkailija oli lopulta pyytänyt kirjallista valitusta, mutta tuolloin valitus oli jo myöhässä.

Selvityksen mukaan Kelan asiakaspalvelulla on ohjeistus, jonka tarkoituksena on ohjata asiakaspalvelua muutoksenhakua koskevissa tilanteissa. Ohjeistuksessa todetaan yksiselitteisesti, että valitus on tehtävä kirjallisesti. Tämä tarkoittaa, että asiakkaalle on tarvittaessa kerrottava, että valitusta ei voi panna vireille muulla tavalla, esimerkiksi suullisesti.

Hallintolain neuvontavelvollisuuden perusteella viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksien käyttämisestä ja mahdolliset väärinkäsitykset niistä olisi pyrittävä oikaisemaan. Apulaisoikeuskansleri totesi, että Kela ei ollut neuvonut kantelijaa asioinnissa ja valituksen tekemisessä hallintolain neuvontavelvollisuuden mukaisesti. Myöskään Kelan asiakaspalvelulle suunnattua ohjeistusta ei ollut noudatettu (OKV/539/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Apulaisoikeuskansleri esitti käsityksensä hyvään hallintoon kuuluvasta viranomaisen palveluperiaatteesta ja neuvontavelvollisuudesta. Kantelija arvosteli Kelaa epäselvästä neuvonnasta, joka koski kotikuntalain mukaisen osoitteenmuutoksen tekemistä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kelan asiakkaalleen lähettämän viestin sisällön saattoi tulkita kantelijan esittämällä tavalla eli niin, että osoitteenmuutoksen yhteydessä oli tehtävä kotikunnan muutos. Päivitetyssä viestissä oli mainittu, että osoitteenmuutoksen voi tehdä pysyvästi tai tilapäisesti ja ettei osoitteenmuutos edellytä kotikunnan muuttamista. Kantelun kohteena olleen viestin sisältö ei ollut ollut riittävän selkeä, vaan se oli voinut aiheuttaa Kelan asiakkaissa epätietoisuutta viestin sisällöstä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että neuvonnan oli oltava oikeansisältöistä ja selkeää. Myös palveluperiaate edellytti, että viranomainen toimii asianmukaisesti (OKV/1011/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Toimintaohje ja siitä tiedottaminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi Kelan tietoon käsityksensä Kelan toimintaohjeesta ja sitä koskevassa tiedotteessa olevien ilmaisujen lainmukaisuudesta. Hän kiinnitti Kelan huomiota hallintolain hyvää kielenkäyttöä koskevan säännöksen soveltamiseen sekä ohjeissa ja tiedottamisessa käytettävän kielen ja ilmaisujen selkeyden, ymmärrettävyyden ja yksitulkintaisuuden tärkeyteen.

Kela antoi maaliskuussa 2020 toimintaohjeen läsnäkuntoutuspalvelujen keskeyttämisestä covid-19-epidemian johdosta ja tiedotti ohjeesta internetsivuillaan. Tarkoituksena oli ohjata tuottamaan muun muassa vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta koskevia palveluja etäpalveluina. Toimintaohjeen ilmaiset ja tarkoitus olivat kuitenkin ristiriidassa keskenään ja ilmaisuista oli voinut saada käsityksen,

että kuntoutuspalvelut keskeytetään välittömästi ja kokonaan. Ohjeesta oli voinut myös syntyä vaikutelma, että kysymyksessä on ennemminkin päätös kuin ohje.

Apulaisoikeuskansleri piti kanteluista ilmenevän ja tiedotteesta käytetyistä ilmaisuista esittämässä perusteella mahdollisena, että tiedote oli voinut aiheuttaa yksittäisten kuntoutuspalveluiden asiakkaiden kuntoutuspalvelujen tosiasiallisen loppumisen ainakin hetkellisesti. Hänen mukaansa toimintaohjeen ilmaisu ei ollut hallintolain edellyttämällä tavalla riittävän selkeitä ja ymmärrettäviä, minkä vuoksi ne olivat voineet aiheuttaa joka tapauksessa ainakin epätietoisuutta kuntoutuspalvelujen jatkumisesta keväällä 2020. Tämä oli voinut vaikuttaa vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta koskevien palvelujen tuottamiseen ja siten kyseisiä palveluja saavien henkilöiden oikeuteen saada kuntoutusta sekä heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumiseen.

Asiassa oli kysymys myös vammaisten henkilöiden osallistamisesta. Ohje koski YK:n vammaissopimuksessa tarkoitettujen ja laissa säädettyjen kuntoutuspalvelujen toimeenpanoa ja lähtökohtaisesti sopimuksessa tarkoitettua kuulemistä ja osallistamista koskevaa velvoitetta olisi tullut noudattaa ohjetta valmisteltaessa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että sopimuksen mukainen osallistaminen toimintaohjetta valmisteltaessa olisi voinut vaikuttaa muun muassa ohjeen sisällön selkeyteen ja ymmärrettävyyteen ja ehkäistä edellä mainittuja ohjetta ja tiedottamista koskevia ongelmia.

Maaliskuussa 2020 olosuhteet olivat erittäin poikkeukselliset covid-19-epidemian vuoksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan poikkeukselliset olosuhteet eivät sinänsä olleet peruste vammaissopimuksen määräysten noudattamatta jättämiselle. Kela ei toimintaohjetta antaessaan kuitenkaan laiminlyönyt osallistamista koskevaa velvoitetta sillä tavoin, että asiassa olisi ollut aihetta laillisuusvalvonnalliseen arvosteluun. Tämän vuoksi apulaisoikeus-

kansleri ainoastaan saattoi Kelan tietoon päätöksessä vammaisten henkilöiden osallistamisesta lausumansa (OKV/283/10/2020 ja OKV/286/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Etuuksien maksaminen asiakkaille, joilla ei ole pankkitiliä

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kela ei menetellyt lainvastaisesti maksaessaan etuuksia niille asiakkaille, joilla ei ole pankkitiliä, joko maksuosoitukseksi tai prepaid-kortille. Apulaisoikeuskanslerilla ei myöskään ollut saadun selvityksen perusteella aihetta puuttua laillisuusvalvonnallisin toimenpitein Kelan prepaid-kortin ulkonäköön, kortin käytettävyyteen ja sen käytön seuraamiseen taikka korttinoistoista perittäviin palvelumaksuihin.

Mikäli Kelan etuutta ei ole mahdollista maksaa pankkitilille, Kela käyttää muuna maksutapana pääasiassa maksua etuudensaajalle annettavalle prepaid-kortille ja poikkeustilanteissa maksuosoitusta. Pankkipalvelujen kilpailutuksen yhteydessä maksuosoitusten toimittajaksi oli Kelan hankintapäätöksessä valittu Y-pankki.

Kela oli ottanut puhelimitse yhteyttä kantelijan puolisoon, joka hoiti kantelijan asioita, ja kertonut maksuosoituksia maksavan pankin vaihdoksesta. Puolison kanssa oli keskusteltu eri maksuvaihtoehdoista maksuosoituksena maksamisen lisäksi (tilimaksu ja prepaid-kortti) sekä tarkistettu lähimmät Y-pankin kassapalveluita tarjoavat konttorit. Puhe- lussa oli keskusteltu myös prepaid-kortista. Lisäksi kantelijalle oli postitettu kirjeellä tietoa pankin vaihdoksesta ja lähetetty tietoa viestillä asiointipalvelun kautta. Kantelijalle oli sittemmin tilattu prepaid-kortti.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Kela oli menetellyt pankin vaihtumista koskevasta asiasta kantelijalle informoidessaan hallintolaissa säädetyn palvelu- ja neuvontaperiaatteen mukaisesti. Pan-

kin vaihto ei myöskään ollut johtanut yleisemmin siihen, etteikö etuuksien saajilla olisi ollut erilaisia vaihtoehtoja käytettävissään etuuden saamiseksi ja vastaanottamiseksi. Apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan pankkivaihdos ei näin ollen myöskään ollut yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen (OKV/84/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Työkyvyttömyyseläkeasian käsittelyn viivästyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan vakavaa huomiota asioiden käsittelemiseen hallintolain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Vakuutusosoikeus oli antanut päätöksen kantelijan työkyvyttömyyseläkettä koskevassa asiassa ja palauttanut asian Kelaan toimenpiteitä varten. Vakuutusosoikeuden päätöksen saavuttua Kelaan oli asian käsittely ollut seuraavan 13 kuukauden ajan Kelan työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksessa pysähdyksissä. Asian käsittely Kelassa kesti yli 16 kuukautta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan asian käsittely oli huomattavasti viivästynyt ilman hyväksyttävää syytä.

Apulaisoikeuskanslerille toimittamassaan selvityksessä Kelan työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskus totesi, että se oli joutunut vaikean työtilanteen vuoksi priorisoimaan etuuskäsittelyyn liittyviä töitä voimakkaasti viimeisten vuosien aikana. Apulaisoikeuskansleri pyysi Kelaä toimittamaan tilastotiedot ja selvityksen työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksen käsittelemistä asioista, käsittelyajoista ja tavoitekäsittelyaikojen toteutumisesta vuosilta 2017–2020 sekä selvityksen ratkaisukeskuksen nykyisestä työtilanteesta ja käsittelyajoista.

Kelan päätöksen johdosta toimittamien tietojen perusteella asia ei antanut aihetta apulaisoikeuskans-

lerin jatkotoimenpiteisiin (OKV/535/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Käsittelyn asianmukaisuus

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota hallintolaissa säädettyyn palvelun ja asian käsittelyn asianmukaisuuteen.

Kantelija oli kuntoutusrahaa koskevassa asiassa joutunut tekemään Kelalle useita oikaisuvaatimuksia ja asiassa oli annettu useita eri päätöksiä. Kela ei ollut ensimmäistä päätöstä tehdessään selvittänyt riittävästi etuuden perusteena olleita työtuloja. Lisäksi päätöksen perusteluissa oli ollut puutteita. Kela oli myös hankkinut palkkatietoja suoraan kantelijan työnantajilta, vaikka sen olisi tullut pyytää selvitystä ensisijaisesti asiakkaalta. Myös sovitellun työttömyysetuusasian käsittely oli ollut huolimaton, koska TE-toimiston antamaa työvoimapolitiittista lausuntoa ei ollut asianmukaisesti otettu huomioon.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen on kaikissa asian käsittelyvaiheissa oltava huolellinen hallintolaissa säädettyjen hyvää hallintoa ja asian käsittelyä ja palvelun asianmukaisuutta koskevien periaatteiden mukaisesti. Hänen mukaansa Kela oli kantelijan asiaa käsitellessään laiminlyönyt kyseiset velvoitteet (OKV/1547/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Muutoksenhakukelpoisen päätöksen antaminen ja tiedusteluihin vastaaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota asian selvittämiselvällisyyttä sekä muutoksenhakukelpoisen päätöksen antamista koskevien työttömyysturvalain ja hallintolain säännösten nou-

dattamiseen. Lisäksi hän kiinnitti Kelan huomiota asiakkaan tiedusteluihin ja yhteydenottoihin vastaamiseen viivytyksettä sekä palvelu- ja neuvontaperiaatteiden noudattamiseen.

Kela oli antanut kantelijalle päätöksen työmarkkinatukihakemukseen, kun kantelija oli tehnyt uuden hakemuksen. Kela ei pyytänyt kantelijalta uuden hakemuksen käsittelemiseksi selvitystä, vaan oli kirjeitse ilmoittanut kantelijalle kieltäytyvänsä antamasta uutta päätöstä.

Apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan Kelan kirje oli oikeudelliselta luonteeltaan päätös jättää kantelijan hakemus tutkimatta ja oikeusvaikutukseltaan etuuden epäävä. Kirjeen tosiasiallinen seuraus oli, ettei kantelija saanut hakemaansa etuutta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan käsitellessään kantelijan myöhempää hakemusta, Kelan olisi tullut huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä varata kantelijalle tilaisuus esittää oma selvityksensä. Kelan olisi myös tullut antaa kantelijalle muutoksenhakukelpoinen päätös.

Kela ei ollut vastannut kantelijan tiedusteluihin perustoimeentulotukiasiassa, minkä jälkeen kantelija oli tehnyt Kelaan kaksi toimeentulotukea koskevaa pyyntöä/hakemusta. Jälkimmäiseen Kela oli vastannut myöhemmin ja pyytänyt kantelijaa toimittamaan toimeentulotukihakemuksen. Kela ei vastannut kantelijan kyseistä pyyntöä koskevaan myöhempään viestiin. Kantelija oli jäänyt epätietoiseksi hakemusta koskevan asiansa käsittelystä ja sen vaiheista. Perustoimeentulotuki oli lopulta hylätty, koska kantelija ei toimittanut hakemusta ja pyydettyjä liitteitä määräajassa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kela oli edellä kerrotuin tavoin menetellessään laiminlyönyt hallintolaissa säädetty asian huolellista, asianmukaista ja viivytyksetöntä käsittelyä, palveluperiaatetta ja neuvontaa koskevat velvoitteet (OKV/3001/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Tietopyyntöön vastaaminen ja valituskelpoisen päätöksen antaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota asioiden asianmukaiseen käsittelemiseen ja päätösten perustelemiseen hallintolain edellyttämällä tavalla. Lisäksi hän kiinnitti Kelan huomiota hallintolain ja julkisuuslain säännösten noudattamiseen tietopyyntöihin vastaamisessa ja valituskelpoisen päätöksen antamisessa.

Kela ja kantelija olivat sopineet, että Kela maksaa kantelijan sähkölaskun suoraan laskuttajalle. Kantelijalle oli myönnetty perustoimeentulotukea ja toimeentulotukea sähkölaskun maksamiseen. Kelan myöhemmin antamalla tarkistuspäätöksellä kantelijan perustoimeentulotukihakemus oli kuitenkin hylätty. Tarkistuksen yhteydessä laskelmalle oli korjattu maksetun sairauspäivärahan määrä, mutta todettu, että muilta osin tarkistus ei muuttanut aiemmin annettua päätöstä. Sähkölasku oli huomioitu tarkistuspäätöksessä menona laskelmalla.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan kantelijalle oli mainituissa olosuhteissa voinut jäädä epäselväksi, miten hänen olisi tullut sähkölaskunsa maksamisen kohdalla menetellä. Lain mukaan hallintopäätöksen tulee sisältää perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu. Kelan antama tarkistuspäätös ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan täyttänyt mainittuja vaatimuksia.

Kantelija oli toisessa asiassaan pyytänyt Kelaä ilmoittamaan hänelle myönnettyyn toimeentulotuen maksusitoumukseen sisältyneiden silmälasien hinnan ja antamaan valituskelpoisen päätöksen, mikäli tietoa ei anneta. Kela oli kieltäytynyt antamasta pyydettyä tietoa ja ilmoittanut, ettei asiasta myöskään voida antaa kantelijalle valituskelpoista päätöstä. Kantelija oli tämän jälkeen useita kertoja pyytänyt valituskelpoista päätöstä asiassa ja tietoa

siitä, kuka oli kieltäytynyt tiedon antamisesta, mutta Kela oli kieltäytynyt antamasta päätöstä ja tietoa. Kela oli vasta runsaan seitsemän kuukauden kuluttua tietopyynnön tekemisestä antanut asiasta kantelijalle kirjallisen valituskelpoisen hallintopäätöksen sen jälkeen, kun kantelija oli tehnyt Kelan menettelystä rikosilmoituksen ja poliisi pyytänyt asiasta Kelalta selvitystä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat perustuslaissa turvattuja hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Asiakirjan pyytäjällä on julkisuuslaissa turvattu oikeus halutessaan saada hallintolain mukaisesti perusteltu päätös siitä, miksi pyydettyä asiakirjaa tai tietoa asiakirjan sisällöstä ei anneta. Oikeus saada pyydetty asiakirja tai tieto taikka saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös on ehdoton, eikä viranomaisen voi siitä kieltäytyä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti viivettä valituskelpoisen hallintopäätöksen tekemisessä huomattavana ja kantelijan kannalta kohtuuttomana.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Kelan tietoon näkemyksensä, että kantelijan edellytykset vaatia asiaansa käsitelleen henkilön virkavastuun toteutumista samoin kuin viranomaisen toiminnan avoimuus olisivat puoltaneet viranomaisen kannanotosta vastuussa olevan henkilön nimen ilmoittamista jo hänelle annettussa vastauksessa ja viimeistään hänen sitä tiedusteltuaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi lisäksi käsityksensä, että asian käsittelijän nimen avoin ilmoittaminen olisi omiaan edistämään myös viranomaisen toiminnan kontrolloitavuutta. Hallinnon asiakkaalla ei esimerkiksi ole mahdollisuutta reagoida asiaansa käsittelevän henkilön esteellisyteen, jos käsittelijä jää anonyymiksi (OKV/305/10/2020 ja OKV/316/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Asiakkaan yhteydenottoihin vastaaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota asiakkaan tiedusteluihin ja yhteydenottoihin vastaamiseen viivytyksettä hallintolain ja hyvän hallinnon perusteiden edellyttämällä tavalla.

Kantelijalla oli ollut Kelan käsiteltävänä perustoimeentulotukihakemus. Kela oli yrittänyt asiassa puhelimitse tavoittaa kantelijaa ja lähettänyt sitten tekstiviestin, jossa oli ilmoitettu hänelle soittettavan uudestaan. Kun luvattua puhelua ei kuitenkaan ollut tullut, oli yhteydenoton tarkoitus jäänyt kantelijalle epäselväksi.

Kantelija oli kerrotun jälkeen lähettänyt Kelalle hakemuksen käsittelyaikana kolme viestiä, jotka olivat koskeneet apteekkiin annettavaa maksusitoumusta. Lisäksi kantelija oli ollut puhelimitse yhteydessä Kelaan ja ilmoittanut tarvitsevansa mainitun maksusitoumuksen kiireellisesti. Kantelijan mukaan hänelle oli luvattu, että käsittelijä soittaisi hänelle pian, mutta soittoa ei ollut tullut. Kantelija oli seuraavana päivänä lähettänyt Kelaan viestin, jossa hän oli tiedustellut maksusitoumusta ja ker-tonut, että hänelle ei ollut lupauksesta huolimatta soitettu. Kun Kelasta ei ollut oretta yhteyttä, kantelija oli soittanut vielä seuraavana päivänä. Hän oli tuolloin saanut tiedon perustoimeentulotukipäätöksen ja lääkemaksusitoumuksen antamisesta sekä siitä, että päätös näkyisi asiointipalvelussa seuraavana päivänä.

Viranomaisen on vastattava toimivaltaansa kuuluviin, riittävästi yksilöityihin ja asiallisiin tiedusteluihin ja muihin yhteydenottoihin ilman aiheetonta viivytystä. Kantelija oli asiassa jäänyt epä-tietoiseksi perustoimeentulotukihakemuksensa ja lääkkeitään koskevan maksusitoumuksen käsitte-lystä ja käsittelyvaiheista sekä siitä, oliko lääkkeitä koskeva maksusitoumus hänen pyytämällään taval-

la arvioitu kiireellisenä käsiteltäväksi. Kantelija oli joutunut tiedustelemaan asiaansa useaan kertaan, kun hänelle luvattuja yhteydenottoja ei ollut tullut eikä hän ollut saanut vastauksia kysymyksiinsä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan Kela ei ollut asiassa vastannut kantelijan yhteydenottoihin hyvän hallinnon periaatteiden ja hallintolain neuvontaa koskevan säännöksen mukaisesti (OKV/1857/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Sähköinen asiointipalvelu ja toimeentulotuen hakeminen verkossa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota hallintolain ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain säännösten noudattamiseen sähköisten asiointipalvelujensa toteuttamisessa.

Kantelijan mukaan Kelan sähköisen asiointipalvelun lomakkeiden käyttämiseen ja täyttämiseen liittyy ominaisuuksia, jotka saattavat vaikeuttaa erityisesti vammaisten ja sairaiden asiointia verkkopalvelussa. Näin on erityisesti toimeentulotukea koskevien lomakkeiden kohdalla.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan lain esitöissä on korostettu julkisen sektorin digitaalisten palvelujen saavutettavuutta osana perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuuden toteuttamista. Digitaalisten palvelujen saavutettavuudella edistetään myös perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteuttamista, johon kuuluu jokaisen oikeus saada viranomaisilta asianmukaisia palveluita ja neuvontaa.

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluvan viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentuloa ja edistää itsenäistä selviytymistä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kelalla on tämän tukimuodon osalta erityisen korostunut velvollisuus ja vastuu varmis-

taa digitaalisten palvelujen ja sähköisen asioinnin saavutettavuus ja käytettävyyys erilaisten asiakasryhmien haasteet, kyvyt ja tarpeet huomioon ottaen.

Kelalta saadun selvityksen mukaan verkossa täytettävään toimeentulotukihakemukseen liittyy sivukohtainen 30 minuutin aikakatkaisu. Katkaisun myötä kirjoituksen sisältö menetetään. Kelan mukaan aikakatkaisusta kerrotaan hakemuksen alussa. Apulaisoikeuskansleri piti aikarajaa liian lyhyenä ja siihen liittyvää hakemukseen kirjattujen tietojen häviämistä kokonaan käyttäjän kannalta kohtuuttomana. Erityisen ongelmallista oli se, että järjestelmän kyseisistä ominaisuuksista saattaa käytännössä aiheutua hankaluuksia ja viivästyksiä myös toimeentulotuen hakemisessa ja saamisessa.

Kela viittasi selvityksessään käyttäjän mahdollisuuteen keskeyttää hakemuksen täyttö väliaikaisesti, tallentaa teksti luonnoksena ja palata siihen kuukauden kuluessa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että pidempi kuin yhden kuukauden tallennusai-ka täyttäisi paremmin saavutettavuuslainsäädännön mukaiset vaatimukset.

Kelan mukaan verkkopalvelua käyttävän asiakkaan on aina mahdollista lähettää Kelaan viesti asiointipalvelun kautta ja yleensä asiakkaaseen otetaan Kelasta yhteyttä, mikäli asian käsittely niin vaatii. Saavutettavuuslainsäädäntö kuitenkin edellyttää, että jokaisella viranomaisella on järjestetty riittävä tuki digitaalisten palvelujen käyttöön ja sitä tarjotaan aktiivisesti hallinnon asiakkaille. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan menettely, jossa sähköistä asiointipalvelua käyttävä henkilö saa neuvoja palvelun käyttämiseksi vain tilanteessa, jossa asian käsittely Kelan näkökulmasta näin vaatii, ei täytä saavutettavuuslainsäädännön ja hyvään hallintoon kuuluvien palvelu- ja neuvontaperiaatteiden vaatimuksia (OKV/1179/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Kuuleminen toimeentulotukiasian käsittelyssä

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota hallintolain asian asianmukaista käsittelyä ja palvelun asianmukaisuutta sekä toimeentulotukilain ja hallintolain kuulemista koskevien säännösten noudattamiseen.

Pyytäessään kantelijaa toimittamaan saman toimeentulotukihakemuksen kolme eri kertaa Kela oli laiminlyönyt asian huolellisen ja asianmukaisen käsittelyn.

Kantelijalle oli myönnetty perustoimeentulotukea, joka oli myöhemmin annettulla päätöksellä peruttu. Kela oli yrittänyt tavoittaa puhelimitse kantelijaa kertoakseen asiasta, mutta kantelijaa ei ollut tavoitettu. Kantelijalle oli yritetty soittaa Kelasta vain kerran eikä hänen puhelimeensa tai asiointipalveluun ollut jätetty viestiä asiasta. Kantelija oli saanut tiedon asiasta myöhemmin postitse.

Asiassa oli ollut kysymys toimeentulotukilaskelmien tarkistamisesta, joka oli vaikuttanut keskeisesti kantelijan oikeuksiin ja toimeentuloon. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Kela oli laiminlyönyt kuulla kantelijaa toimeentulotukilaissa ja hallintolaissa edellytetyllä tavalla. Kyse ei ollut sellaisesta hallintolaissa säädetystä poikkeustilanteesta, jossa asia olisi voitu ratkaista asianosaista kuulematta. Asianmukainen ja riittävä kuuleminen olisi edellyttänyt vähintään, että kantelijalle olisi yhden soittoyrityksen lisäksi jätetty puhelimeen tai sähköiseen asiointipalveluun viesti sekä varattu tilaisuus esittää näkemyksensä asiasta (OKV/2254/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen edellyttäminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksissään Kelan tietoon käsityksensä Kelan antamasta neuvonnas-

ta ilmoittautua TE-toimistoon työttömäksi työnhakijaksi työkyvyttömyyden aikana. Molemmissa tapauksissa neuvo oli annettu perustoimeentulotukea koskevissa päätöksissä ja toisessa tapauksessa myös kantelijalle lähetetyissä viesteissä. Kantelijat olivat esittäneet työkyvyttömyydestään lääkärinlausunnon.

Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei hän ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Kela ei ollut selvityksissään ottanut kantaa toimeentulotukilain kyseiseen säännökseen ja sen merkitykseen kantelijoiden perustoimeentulotukiasiaissa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että Kela ei ollut riittävästi selvittänyt, miksi se oli kantelijoiden tilanteessa voinut toimeentulotuen saamisen edellytyksenä vaatia ja kehottaa kantelijoita hakeutumaan TE-toimistoon työttömäksi työnhakijoiksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kela ei olisi voinut toimia kuvatulla tavalla.

Toisessa ratkaisussa oli kysymys myös TE-toimiston menettelystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota hallintolain asianmukaista käsittelyä ja palvelun asianmukaisuutta sekä asianosaisten kuulemista koskevien säännösten samoin kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännösten noudattamiseen.

TE-toimisto oli antanut Kelan pyynnöstä kantelijaa koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon kuulematta kantelijaa. Hallintolain esitöissä on tuotu esille, että asianosaisten oikeus tulla kuulluksi edistää oikeusturvaa. Asianosaisten kuuleminen edistää myös asian selvittämistä, viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta. Työvoimapolitiittinen lausunto vaikuttaa keskeisesti työttömyysetuuden hakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, ja hänen oikeusturvansa edellyttää, että hänellä on tosiasiallisesti mahdollisuus valvoa oikeuksiaan ja etuaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että työnhakijaa on kuultava hallintolain mukaisesti ennen työvoimapolitiittisen lausunnon antamista. TE-toimisto oli laiminlyönyt kyseisen velvoitteensa kantelijan asiassa samoin kuin velvoitteensa käsitellä kantelijan asia huolellisesti. TE-toimisto ei ollut myöskään noudattanut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännöksiä ja määräaikoja kantelijan informoinnista ja palvelutarpeen arvioinnista (OKV/2115/10/2020 ja OKV/1512/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Myös ratkaisussa OKV/2254/10/2020 oli muun ohella kysymys Kelan menettelystä kehottaa perustoimeentulotuen hakijaa ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon hänen työkyvyttömyydestään huolimatta (OKV/2254/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

SOSIAALIVAKUUTUS

Käsittelyn viivästyminen vakuutusosoikeudessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakuutusosoikeuden huomiota perustuslain säännökseen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Kantelijan valituksen käsittelyt vakuutusosoikeudessa oli kestänyt kaksi vuotta ja yhden kuukauden. Käsittelyajasta huomattava osa oli kulunut asian esivalmisteluun. Kyseisenä aikana kantelija oli toimittanut vakuutusosoikeudelle useaan otteeseen lisäkirjelmiä ja -selvityksiä, joiden perusteella asiassa oli suoritettu kuulemiset ja saatu lausuntoja Kevalta. Vakuutusosoikeudella ei ollut tuolloin sovelletun hallintolainkäyttölain nojalla ollut keinoja rajoittaa muutoksenhakijan toimittamien kirjelmien ja lisäselvitysten vastaanottamista.

Apulaisoikeuskansleri piti kuitenkin asian esivalmisteluun kulunutta noin vuoden yhdeksän kuukauden aikaa huomattavan pitkänä. Käytettävissä olleista tiedoista ja selvityksistä ei ilmennyt, oliko kantelija toimittamiensa lisäkijelmien ja -selvitysten yhteydessä ilmoittanut vakuutusosoikeudelle lähettävänsä asiaan lisäselvitystä vielä myöhemmin vai olivatko selvitykset olleet sen sisältöisiä, että vakuutusosoikeus olisi niiden perusteella voinut jo aiemmassa käsittelyvaiheessa katsoa kyseessä olleen sellainen lopullinen selvitys, jonka jälkeen asia olisi voitu siirtää esittelijälle ja tämän jälkeen ratkaistavaksi (OKV/121/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

SOSIAALITURVA-ASIOIDEN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA (SAMU)

Käsittelyn viivästyminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan huomiota perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä.

Kantelijan työmarkkinatukea koskeneen valitusasian käsittely muutoksenhakulautakunnassa oli kestänyt runsaat 340 päivää. Kokonaiskäsittelyaika oli poikennut verraten paljon asiaryhmän keskimääräisestä käsittelyajasta. Lautakunta ei ollut antamassaan selvityksessä tuonut ilmi, että asia olisi ollut laadultaan erityisen vaativan tai aineistoiltaan laajan.

Saadun selvityksen mukaan kantelijan asia oli muutoksenhakulautakunnassa asioiden käsittelyssä olleen ruuhkan vuoksi otettu käsittelyyn vasta runsaan seitsemän viikon kuluttua asian vireille tulosta. Lisäksi asian jakamista esittelijälle oli viivyttänyt lautakunnan puoleltoista kuukauden istuntotau-

ko. Lautakunnan mukaan lisäksi asian esittelijällä oli kulunut sen käsittelyyn tavanomaista enemmän aikaa, mutta viivästyksen syystä ei ollut toimitettavissa selvitystä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan muutoksenhakulautakunta ei ollut selvityksessään esittänyt hyväksyttäviä syitä viivästykselle. Asian käsittely muutoksenhakulautakunnassa oli hänen arvionsa mukaan aiheettomasti viivästynyt eikä käsittelyaikaa voinut pitää kantelijan kannalta kohtuullisena (OKV/420/10/2021; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Julkisen vallan käytön ulkoistaminen lastensuojelussa

Apulaisoikeuskansleri antoi ratkaisunsa kanteluun, jossa arvosteltiin kuntien menettelyä ulkoistaa lastensuojelun tehtäviä, kuten palvelutarpeen arviointia, ilman virkavastuuta toimiville yksityisille yrityksille.

Valviralta saadusta selvityksestä ei ilmennyt, että sosiaalityön ulkoistaminen lastensuojelussa tai yleisemmin sosiaalihuollossa olisi ollut kattavammin valvonnan kohteena. Kyseisten ongelmien selvittämiseen ei ollut viitattu myöskään sosiaali- ja terveysministeriön asiassa antamassa lausunnossa. Apulaisoikeuskansleri piti tärkeänä, että asiasta hankittaisiin suunnitelmallisesti tarkempaa tietoa, mikä mahdollistaisi paremman puuttumisen ongelmaan valvonnan ja ohjauksen keinoin sekä valvontavoimavarojen tehokkaan suuntaamisen. Apulaisoikeuskansleri kehotti ministeriötä harkitsemaan selvityksen teettämistä sosiaalihuollon tehtävien ulkoistamisesta ja ostamisesta yksityisiltä toimijoilta ja siihen liittyvistä epäkohdista. Apulaisoikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoitta-

maan toimenpiteistään helmikuun 2022 loppuun mennessä. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi pyydetyt ilmoituksen toimenpiteistään 18.2.2022 (OKV/515/80/2022). Ministeriö yhtyi apulaisoikeuskanslerin arvioon tarpeellisuudesta teettää selvitys julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien ulkoistamisesta, jotta niistä saataisiin kokonaiskuva. Ministeriön mukaan selvitys olisi tarkoituksenmukaista teettää, kun hyvinvointialueiden toiminta on saatu käyntiin. Ministeriö kertoi myös varmistavansa vahvan informaatio-ohjauksen keinoin tulevien sote-alueiden osaamisen julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien ulkoistamisessa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön ja Valviran tulisi lastensuojelun sekä laajemminkin sosiaalihuollon valvonnassaan ottaa järjestelmällisesti ja valtakunnallisesti huomioon yksityisiltä toimijoilta ostetut palvelut, niiden sisältö ja palveluiden toteutus.

Apulaisoikeuskansleri muistutti ratkaisussaan, että sosiaalihuollon järjestäminen muuttuu sote-uudistuksessa, mutta ongelmat sosiaalityön ulkoistamisessa eivät poistu. Rajanvetoa viranomaistehtävien ja yksityisten tuottamien palvelujen välillä joudutaan käymään edelleen, kun hyvinvointialueet järjestävät palvelut. Apulaisoikeuskansleri pitää tärkeänä valvonnan kehittämistä ja resursointia niin, että sote-uudistuksessa tulevat muutokset otetaan huomioon.

Apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksensä tiedoksi myös valtiovarainministeriölle.

Sosiaali- ja terveysministeriön antaman lausunnon mukaan voimassa olevassa sosiaalihuoltolaissa ja lastensuojelulaissa palvelutarpeen arviointia ei ole siirretty viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä on tarvittaessa arvioitava muun muassa mahdollinen lapsen kodin ulkopuolelle sijoittamisen tarve. Näin ollen palvelutarpeen arvioon liittyy suoraan merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida siirtää yksityiselle toimijalle edes lainsäädännöllä. Palvelutarpeen arvio ja

lastensuojelun asiakkuuden tarve ovat kokonaisuus, jossa on melko mahdotonta erottaa viranomaispäästöä ja siihen liittyvää valmistelua.

Aluehallintovirastojen antamista selvityksistä ilmeni runsaasti tapauksia, joissa yksityisten palvelutuottajien palveluksessa olevat työntekijät olivat tehneet muun muassa palvelutarpeen arviointia, asiakassuunnitelmien laadintaa, päätösten valmistelua ja työparityöskentelyä tai kyseiset työntekijät olivat työskennelleet tosiasiallisesti lapsen asioista vastaavana sosiaalityöntekijänä. Lisäksi kunnat olivat hankkineet palvelukseensa sosiaalityöntekijöitä lainvastaisin järjestelyin. Selvityksen mukaan kuntayhtymän viranhaltijoiden ja yksityisen palveluntuottajan välisessä erittäin kiinteässä yhteistyössä palveluntuottajan ja viranomaisen roolit näyttävät toisinaan hämärtyvän. Päätösvalta esimerkiksi sijoituspaikan valinnassa saattaa liukua viranomaiselta palveluntuottajalle. Kyse ei ole vain hyvästä hallinnosta ja viranomaistoiminnan integriteetistä. Epäterveet asetelmat vaarantavat myös sen, miten sosiaalihuollon asiakkaat saavat heille kuuluvat palveluita. Aluehallintovirastojen selvityksen mukaan on ilmennyt, että vaikka asiakkaan asiakassuunnitelmaan oli kirjattu tietyt palvelut, niin palveluntuottaja ei kyseisiä palveluita ollut antanut arvioituaan asiakkaan palvelun tarpeen uudelleen.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että monessa tapauksessa kunnan tai kuntayhtymän virkasuhteessa olevien sosiaalityöntekijöiden vähäinen määrä vaikuttaa asioiden hoitoon. Käytännössä tuolloin ei aina ole mahdollista, että kaikki viranomaiselle kuuluvat tehtävät tulisivat asianmukaisesti hoidettua. Kyse ei kuitenkaan ole vain resursseista, vaan myös siitä, miten virkavastuulla tehtävässä sosiaalihuollossa turvataan asiakkaiden perusoikeudet. Apulaisoikeuskansleri otti lastensuojelun rakenteellisiin ongelmiin kantaa puheenvuorossaan valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2019.

Hallituksen esitys lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärän rajoittamisesta on annettu eduskunnalle lokakuun alussa 2021 (OKV/292/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Päätöksen antaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota päätöksen antamiseen hallintolain ja sosiaalihuoltolain edellyttämällä tavalla.

Kantelija arvosteli kaupungin sosiaalitoimen menettelyä tuettua asumista koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan hänelle ei ollut tehty tuetusta asumisesta kielteistä päätöstä, johon olisi voinut hakea muutosta.

Kaupungin mukaan kantelijalle ei ollut myönnetty tuettua asumista koskevaa palvelua eikä siitä ollut tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä, koska kantelijalle oli myönnetty sosiaaliohjausta koskeva palvelu, joka on tuettua asumista vastaava palvelu.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että perustuslaissa säädetty oikeus oikeusturvaan tarkoittaa, että toimivaltainen viranomainen on velvollinen omaaloitteisesti antamaan päätöksen käsiteltävään olevassa asiassa eikä hallintolaista tai sen esitöistä saa tukea tulkinnalle, jonka mukaan hallinnon asiakkaan tulisi erikseen pyytää asiassa valituskeinoinen päätös. Sosiaalihuollon palveluja käyttävät asiakkaat ovat usein asemassa, jossa viranomaisen velvollisuudet ja niiden omaaloitteinen toteuttaminen korostuvat.

Tuetun asumisen palveluiden epäämistä koskevalla ratkaisulla oli ollut asian käsittelyn päättävä vaikutus ja kaupungilla oli ollut velvollisuus tehdä päätös, jotta kantelija olisi halutessaan voinut hakea asiassa muutosta. Kantelijalle tuetun asumisen sijasta myönnetty sosiaaliohjaajan palvelu, ei ollut poistanut kyseistä velvoitetta.

Apulaisoikeuskansleri pyysi kaupunkia toimitamaan hänelle tiedon päätöksentekokäytäntönsä muuttamisesta siltä osin kuin kyse oli oma-aloitteisesti asiakkaalle annettavasta palvelun myöntämättä jättämistä koskevasta päätöksestä.

Kaupungin ilmoituksen mukaan se oli tarkistanut päätöksentekoa koskevaa ohjaustaan ja huomionnut päätöksessä tarkoitettujen asian mm. asiakastietojärjestelmän kehitystyöhön liittyvien mallifraasien muotoilussa. Ilmoituksen mukaan silloin, kun asiakkaalle ei myönnetä hänen hakemaansa palvelua, vaan korvaava palvelu, asiakkaalle laaditaan sekä myöntöpäätös että muutoksenhakukelpoinen, kielteinen päätös hänen hakemuksensa perusteella. Apulaisoikeuskanslerilla ei ilmoituksen johdosta ollut asiassa aihetta jatkotoimenpiteisiin (OKV/1711/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Päätöksen antamista koski myös apulaisoikeuskanslerin päätös, jossa hän kiinnitti kaupungin lastensuojelun huomiota päätöksen antamisen lisäksi myös tiedoksiantoon sosiaalihuoltolain ja hallintolain mukaisesti.

Kantelijan 17-vuotias tytär oli muuttanut omaan asuntoon, ja kantelija oli pyytänyt lastensuojelusta tukea tyttären asumiseen. Avohuollon tukitoimena käsiteltyä tukea ei myönnetty. Kantelijan mukaan hän ei ollut pyynnöstään huolimatta saanut asiasta kirjallista muutoksenhakukelpoista päätöstä. Sosiaalityöntekijä oli vastannut kantelijan ensimmäiseen pyyntöön saada päätös sähköpostiviestillä. Kantelijan tiedusteltua päätöstä kuukauden kuluttua uudelleen ilmeni, että päätös oli tehty, mutta sitä ei ollut lähetetty kantelijalle, vaan ainoastaan tyttarelle.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan vaatimus muutoksenhakukelpoisen ja hallintolain edellyttämällä tavalla perustellun kirjallisen päätöksen antamisesta toteuttaa perustuslaissa säädettyä

hyvää hallintoa ja asiakkaan oikeusturvaa. Kirjallista päätöksestä asianosainen saa tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkita tarpeen hakea päätökseen muutosta.

Hallintolain perusteella sekä kantelijan tyttärellä että hänen huoltajallaan oli ollut kummallakin erikseen puhevalta asiassa ja oikeus hakea päätökseen oikaisua. Päätös olisi tullut toimittaa tiedoksi kummallekin erikseen. Koska päätöstä ei ollut annettu kantelijalle tiedoksi eikä kantelija sen vuoksi ollut voinut hakea päätökseen muutosta, hänen oikeusturvansa ei ollut toteutunut. Kantelija oli kertomansa mukaan sattumalta saanut tietää päätöksestä tyttäreltään. Kantelijan lähetettyä asiasta sähköpostia hänen sähköpostinsa oli käsitelty oikaisuvaatimuksena päätökseen. Asian käsittely oikaisuvaatimuksena oli viivästynyt päätöksen tiedoksiannon laiminlyönnin vuoksi (OKV/2508/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Neuvominen ja tuki omaishoitajuuksi-asiassa

Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tietoon käsityksensä sosiaalihuoltolain ja hallintolain neuvontaa ja ohjausta koskevien säännösten soveltamisesta omaishoitajuuksi-asiassa.

Kantelijan puoliso oli siirretty kotoaan hoidettavaksi hoivakodin kriisiosastolle ja myöhemmin kotiutettu hoivakodin arviointi- ja kuntoutusosastolta. Kantelija arvosteli kaupungin menettelyä puolisonsa kotiuttamisessa ja hoivan järjestämisessä. Kantelijan mukaan hänet oli vastoin tahtoaan painostettu omaishoitajaksi.

Sosiaalihuoltolaki edellyttää sosiaalipalvelujen järjestämistä tuen tarpeessa olevien henkilöiden omaisten ja läheisten tukemiseksi. Laissa säädetään myös sosiaalihuollon neuvonnasta ja ohjauksesta. Tätä neuvonta- ja ohjausvelvoitetta täydentä-

vät hallintolain säännökset viranomaisen palvelu- ja neuvontaperiaatteesta.

Kaupunki korosti antamassaan selvityksessä arviointi- ja kuntoutusjakson tavoitteena olleen ensisijaisesti asiakkaan eli kantelijan puolison kotiutuminen ja sen arviointi, onko asiakkaalla voimavaroja ja toimintakykyä kotona pärjäämiseksi. Käytettävissä olleen selvityksen perusteella apulaisoikeuskanslerilla ei ollut aihetta epäillä kaupungin painostaneen kantelijaa suostumaan puolisonsa omaishoitajaksi. Ei ollut myöskään aihetta epäillä, etteikö kantelijan puolison kotiuttamisessa omaan kotiinsa ja kotiin annettavien hoiva- ja tukipalveluiden järjestämisessä olisi toimittu puolison näkökulmasta ja hänen tarpeensa huomioiden asianmukaisesti lainsäädäntöä noudattaen. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi, ettei kantelijaa ollut neuvottu ja tuettu riittävästi, kun hänen puolisoaan oltiin kotiuttamassa ja kysymys hoitovastuun jakautumisesta ja puolisojen yhdessä asumisesta sekä omaishoitajuudesta tuli ajankohtaiseksi. Kantelijan voimavarat, toimintakyky ja mielipide olisi tullut kattavammin selvittää ja häntä olisi tullut monipuolisemmin opastaa erilaisista palveluista ja tukimuodoista (OKV/1052/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Elatussopimusasian pitkä käsittelyaika

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunkien perheoikeudellisten palvelujen huomiota lasten elatusta koskevien asioiden käsittelyyn asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksensä myös oikeusministeriölle mahdollisia toimenpiteitä varten ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa. Kaupunki oli selvityksessään viitannut määräaikaista elatussopimuksia ja erityisesti maksukyvyttömyystapauksia koskevan valtakunnallisen ohjeistuksen tarpeellisuuteen.

Kantelijan lasten määräaikaisten elatussopimukset olivat päättymässä ja hän oli joutunut odottamaan aikaa oman ja lastensa kotikaupungin lastenvalvojalle yli kolme kuukautta. Kaupungin selvityksessä oli viitattu koronapandemian aiheuttamaan palvelujen kysynnän lisääntymiseen sekä pandemian toiminnalle aiheuttamiin vaikeuksiin. Apulaisoikeuskansleri piti aikaa kohtuuttoman pitkänä.

Kantelijan lasten elatusasia oli lastenvalvojan tapaamisen jälkeen lähetetty virka-apuna elatusvelvollisen vanhemman kotikunnan lastenvalvojalle. Kaupungin selvityksestä ei ilmennyt, että virkaavun antamisen tilannetta olisi tiedusteltu, vaikka virka-apu oli palautunut vasta yli kolmen kuukauden kuluttua.

Elatusvelvollisen vanhemman kotikunnan selvityksestä ei käynyt ilmi, miksi kantelijan lasten asiaa ei ollut ryhdytty hoitamaan virkaavun saavuttua. Asia oli tullut vireille vasta yli kahden kuukauden kuluttua elatusvelvollisen otettua yhteyttä. Tuolloin hänelle oli varattu aika lastenvalvojalle kolmen viikon kuluttua yhteydenotosta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan asian käsittely oli laiminlyönnin vuoksi viivästynyt aiheettomasti. Kaupungin selvityksessä oli viitattu kaupungin perheoikeudellisten palvelujen organisaation muuttumiseen sekä koronapandemian vaikutuksiin.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu huolehtia siitä, että sen organisaatio ja tehtävät järjestetään siten, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, etteivät viranomaisen resursointiin liittyvät syyt oikeuta poikkeamaan laissa säädettyistä velvoitteista. Muuttuvat tilanteet on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan, jotta lakisäateisistä tehtävistä kyetään suoriutumaan ajoittaisesta ruuhkautumisesta huolimatta. Kaupungin perheoikeudellisten palvelujen organisaation muuttuminen oli ollut ennakoitavissa, mutta kaupunkien

mainitsemat koronapandemian aiheuttamat asioiden käsittelyä hidastaneet poikkeukselliset olosuhteet sen sijaan eivät (OKV/2042/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Terveydenhuollon toiminta takaisinsoittopyyntöjen käsittelyssä

Apulaisoikeuskansleri antoi kaupungille huomautuksen perustuslain, hallintolain ja terveydenhuoltolain vastaisesta menettelystä sekä kaupungin avosairaanhoidon johtavalle ylilääkärille huomautuksen perustuslain, hallintolain, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain ja terveydenhuoltolain vastaisesta menettelystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lisäksi johtavaa ylilääkärää sijaistaneen ylilääkärin vakavaa huomiota toimia virkatehtävissään perustuslain ja hallintolain mukaisesti sekä velvollisuuteen suorittaa virkasuhteeseensa kuuluvat tehtävät asianmukaisesti kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaisesti.

Kaupunki oli vastannut siitä, että terveysasemille soittaneiden henkilöiden takaisinsoittopyyntöt oli talvella ja kesällä 2020 poistettu kolmeen otteeseen kaupungin terveystalvelujen puhelinjärjestelmästä. Apulaisoikeuskanslerin varovaisen arvion mukaan tuhannet puhelut olivat jääneet vaille yhteydenottoa ja näin ollen myös huomattava määrä henkilöitä ei ollut saanut terveysasemilta apua. Apulaisoikeuskansleri piti hyvin todennäköisenä, että osa näistä soittajista ei ollut itse ottanut myöskään myöhemmin uudestaan yhteyttä terveysasemille vaan oli jäänyt odottamaan takaisinsoittoa. Hän piti myös mahdollisena, että kaupungin menettely oli voinut vaarantaa joidenkin soittajien terveyden.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaupungin menettely oli ollut muun ohessa vastoin terveydenhuoltolaissa säädettyä vaatimusta terveydenhuollon toiminnan laadukkaasta, turvallisesta ja asianmu-

kaisesta toteuttamisesta sekä samassa laissa kunnalle säädettyä velvoitetta järjestää toimintansa siten, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveyskeskukseen tai muuhun terveydenhuollon toimintayksikköön. Menettely oli ollut laajamittaista ja järjestelmällistä. Apulaisoikeuskansleri piti kaupungin menettelyä epäasianmukaisena ja terveystalvelujen tarpeessa olevien asiakkaiden terveyttä vakavasti vaarantavana.

Terveysasematoiminnan puhelinjonossa olleet puhelut oli käytännössä poistettu (”nollattu”) puhelintoimintaa toteuttavassa asiakaspalvelukeskuksessa. Määräyksen puhelujonojen poistamisesta oli asiakaspalvelukeskuksen päällikölle antanut kaupungin avosairaanhoidon johtava ylilääkäri. Tämän lisäksi hän oli käynyt häntä sijaistaneen ylilääkärin kanssa keskustelua puhelujonojen poistamisesta, minkä jälkeen ylilääkäri oli antanut määräyksen puhelujonojen poistamisesta.

Apulaisoikeuskansleri antoi avosairaanhoidon johtavalle ylilääkärille huomautuksen edellä kerrotusta menettelystä. Olosuhteet huomioon ottaen apulaisoikeuskansleri katsoi, että johtavaa ylilääkärää sijaistaneen ylilääkärin toiminta ei ollut yhtä moitittavaa (OKV/1597/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tuula Karjalainen).

Karanteenipäätösten viipyminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kuntayhtymän huomiota hallintolaissa säädettyyn velvollisuuteen antaa suullisten päätökset viipymättä kirjallisena. Kuntayhtymä oli antanut huhtikuussa 2020 tekemänsä kantelussa tarkoitettut karanteenipäätökset kirjallisina vasta karanteenin päättymisen jälkeen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen otti kuntayhtymän menettelystä aiheutuvaa seuraamusta harkitessaan huomioon tapahtuma-aikaiset hyvin poikkeukselliset olosuhteet ja sen, että kuntayhtymä oli

toimillaan pyrkinyt nopeuttamaan kirjallisten päätösten tekemistä. Lisäksi käytettävissä olleesta selvityksestä ei ilmennyt kuntayhtymän menettelystä aiheutuneen kantelussa tarkoitetuissa yksittäistapauksissa asianosaisille vahinkoa, mitä kuntayhtymä oli asiassa muilla toimillaan pyrkinyt myös ehkäisemään.

Kuntayhtymän keväällä 2020 soveltama yleinen menettelytapa antaa päätökset vasta karanteenin ja eristämisen päättymisen jälkeen oli apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan yleisemmin käytännössä estänyt muutoksenhaun karanteeni- ja eristämispäätöksiin, koska muutoksenhaku vasta karanteenin ja eristämisen päättymisen jälkeen oli tosiasiallisesti vaikutuksetonta. Menettelytavan vuoksi päätösten saajilla ei ollut mahdollisuutta tehdä muutoksenhakuviranomaiselle muutoksenhaun yhteydessä vaatimusta päätöstensä täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä.

Kuntayhtymä oli pyrkinyt tekemällä karanteeni- ja eristämispäätökset suullisesti estämään koronavirusepidemian leviämistä ja sen ihmisille ja yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja tartuntatautilain edellyttämällä tavalla. Velvoite liittyi perustuslaissa säädettyyn julkisen vallan velvoitteeseen turvata perus- ja ihmisoikeutena jokaisen oikeus elämään ja edistää väestön terveyttä.

Tilanteessa oli ollut punnittavana kuitenkin useiden eri perus- ja ihmisoikeuksien keskinäinen painottaminen. Perus- ja ihmisoikeuksien ollessa ristiriidassa keskenään tulisi toimintavaihtoehtoista valita se, joka toteuttaa ne mahdollisimman täysipainoisesti. Karanteeni- ja eristämispäätöksillä oli hyvin merkittävät vaikutukset päätösten kohteena olleiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluviin liikkumisvapautta, henkilökohtaista vapautta ja itsemääräämisoikeutta sekä yksityiselämän suojaa koskeviin oikeuksiin. Kun kuntayhtymän menettelyn vuoksi perustuslaissa perusoikeutena turvattu oikeus muutoksenhakuun oli kyseisten päätösten kohdalla käytännössä estynyt, ei kuntayhtymän

valitsema menettelytapa apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan turvannut ristiriidassa keskenään olevia perus- ja ihmisoikeuksia tasapainoisesti. Sen vuoksi kuntayhtymän menettely ei ollut lainmukaista eikä hyväksyttävää valinneista poikkeuksellisista olosuhteista huolimatta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi näkemyksensä kuntayhtymän tietoon (OKV/419/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tutkimustulosten toimittaminen potilaalle ja tallentaminen Kanta-palveluihin

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että asiakastietolain määrittelemät tiedot tallennetaan Kanta-palveluihin.

Kantelija arvosteli kaupunkia siitä, ettei hänelle toimitettu tietoa tutkimuksensa tuloksista eikä niitä kirjattu Omakantaan. Kanta-palveluihin on tullut tallentaa lähete- ja hoitopalautteet jo usean vuoden ajan. Kun lähete- ja palauteasiakirjat tallennetaan Kanta-palveluihin, ne ovat kansalaisen nähtävissä Omakanta-palvelusta.

Kantelijan lisäksi myöskään häntä hoitanut lääkäri ei saanut tietoa kantelijan tutkimuksen tuloksista, koska niitä ei ollut tallennettu Kanta-palveluihin. Kantelija oli saanut tiedon tutkimuksen tuloksista vasta tehtyään kantelun oikeuskanslerille.

Kaupungin tietojärjestelmätoimittaja oli tullut kinnut Terveystietojen ja hyvinvoinnin laitoksen ohjeita virheellisesti, minkä vuoksi kaupungin tietojärjestelmän toimintamalleissa ja käytännöissä kaikki lain edellyttämät tiedot eivät tallentuneet Kanta-palveluihin. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kaupunki oli vastuussa siitä, että se noudattaa sovellettavia säännöksiä sekä hankkii käyttöönsä sellaiset tietojärjestelmät, jotka mahdollistavat lain edellyttämien tietojen tallentamisen Kanta-palveluihin. Kaupunki ilmoitti apulaisoikeuskanslerille yhdessä tietojär-

jestelmätoimittajan kanssa korjaavansa tietojärjestelmässä ilmenneen virheen (OKV/1783/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Muistutusvastauksen viipyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sote-kuntayhtymän huomiota muistutuksen viivytyksettömään käsittelyyn.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan kantelijan terveydenhuollostaan tekemän muistutuksen yli kolmen ja puolen kuukauden käsittelyaikaa ei voitu pitää kohtuullisena. Muistutusten käsittely terveydenhuollon toimintayksikössä tulee organisoida siten, että muistutuksiin vastataan asianmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa (OKV/22/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

YMPÄRISTÖHALLINTO

Lausuntoja

Ympäristöhallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki (kaavoitus- ja rakentamislaki) (OKV/2639/21/2021), ks. s. 86
- Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi ilmastolaiksi (uusi ilmastolaki) (OKV/1924/21/2021), ks. s. 89
- Luonnos hallituksen esitykseksi luonnon-suojelulain muuttamisesta (luonnonsuojelulain muuttaminen) (OKV/1930/21/2021), ks. s. 100

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Valkoposkikihanhien ja merimetsojen aiheuttamien vahinkojen estämiseksi myönnettävät poikkeusluvut

Apulaisoikeuskanslerin mukaan perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeusturvaan kuuluva oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivästystä ei toteutunut valkoposkikihanhien ja merimetsojen aiheuttamien vahinkojen estämiseksi myönnettäviä poikkeuslupia koskevassa menettelyssä. Poikkeuslupahakemusten käsittely-

ajat Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa ovat selvästi pidentyneet verrattuna aiempaan tilanteeseen. Myös Vaasan hallinto-oikeudessa kyseisten valitusten käsittelyajat ovat pitkiä ja joissakin tapauksissa asioiden kokonaiskäsittelyajat muodostuvat erittäin pitkiksi.

Apulaisoikeuskansleri pyysi ympäristöministeriötä antamaan viimeistään 31.5.2022 selvityksen siitä, miten rauhoituksesta luopuminen ja poikkeuslupamenettelyn kehittäminen on edistynyt. Hän ryhtyi lisäksi selvittämään omana aloitteenaan Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa käsiteltävien poikkeuslupahakemusten ja Vaasan hallinto-oikeuteen muutoksenhaun perusteella päätyvien asioiden kokonaiskäsittelyaikoja (OKV/2511/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Rakennusvalvontaviranomaisten menettely oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ja valvontatoimenpiteisiin ryhtymisessä

Apulaisoikeuskansleri antoi kaupungin rakennusvalvonnalle huomautuksen maankäyttö- ja rakennuslain, kuntalain ja hallintolain säännösten vastaisesta menettelystä. Rakennusvalvonta oli laiminlyönyt huolehtia kantelussa tarkoitetun oi-

kaisuvaatimuksen saattamisesta viipymättä rakennusvalvontaviranomaisena toimivan rakennus- ja lupalautakunnan käsiteltäväksi. Lautakunta ei tämän vuoksi ollut voinut käsitellä oikaisuvaatimusta ja siinä tarkoitettua asiaa lain edellyttämällä tavalla kiireellisesti eikä ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi hän saattoi rakennusvalvontaviranomaisten tietoon tehokkaan ja uskottavan viranomaisvalvonnan tärkeistä esittämänsä näkökohdat.

Oikaisuvaatimuksen saaminen rakennus- ja lupalautakunnassa käsiteltäväksi oli kestänyt vuoden ja kuusi kuukautta. Tämä ei täyttänyt lain edellytystä oikaisuvaatimuksen kiireellisestä käsittelystä. Valvonta-asiaa ei myöskään ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikaisuvaatimuksen käsittely on laissa säädetty kiireelliseksi muun muassa sen vuoksi, ettei asian kokonaiskäsittelyaika muodostuisi tarpeettoman pitkäksi. Oikaisuvaatimus on välttämätön välivaihe ennen kuin asia voidaan saattaa valituksena hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Kaupungin käsitys siitä, että oikaisuvaatimuksen käsittelyä olisi mahdollista lykätä toista asiaa koskevan hallinto-oikeusprosessin ajaksi, ei täyttänyt lain edellytystä oikaisuvaatimuksen kiireellisestä käsittelystä.

Kantelussa arvosteltiin myös rakennusvalvonnan toimintaa valvontatoimenpiteisiin ryhtymisessä. Lupahakemus oli jätetty vasta yli viiden kuukauden kuluttua suunnitelman toimittamiselle asetetun määräajan päätyttyä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tehokas ja uskottava viranomaisval-

vonta edellyttää, että asetettuja määräaikoja seurataan aktiivisesti ja laiminlyönteihin puututaan (OKV/1416/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Hallintopakkoa koskevan vaatimuksen käsittely rakennusvalvonnassa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin rakennusvalvonnan huomiota velvollisuuteen käsitellä sille saapuneet valvontavaatimukset perustuslain ja hallintolain mukaisesti. Lisäksi rakennusvalvonnan tuli vastata sen toimivaltaan kuuluvien asiallisiin yhteydenottoihin ilman aiheetonta viivytystä.

Kaupungin rakennusvalvonta ei ollut käsitellyt kantelijoiden kirjallisesti vireille saattamaa valvontavaatimusta lain eikä hyvää hallintokäytäntöä kuvaavan tarkentavan ohjeistuksen mukaisesti. Vaatimus olisi tullut kirjata ja asia olisi pitänyt valmista rakennusvalvontaviranomaisena toimivan asianomaisen lautakunnan käsiteltäväksi ja päätettäväksi siten, että asiasta tehdään muutoksenhakukelpoinen päätös. Rakennusvalvonnasta ei myöskään ollut vastattu kantelijoiden ja heidän asiamiehensä yhteydenottoihin ja yhteydenottopyyntöihin asianmukaisesti.

Päätös lähetettiin tiedoksi ja huomioon otettavaksi myös kaupunginhallitukselle (OKV/646/10/2020; 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

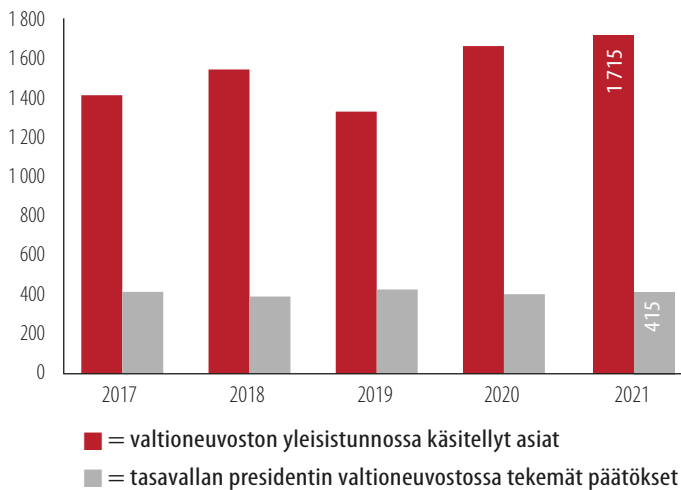
Valtioneuvoston yleisistunto	109
Esittely tasavallan presidentille	36

Käsitellyt asiat

Valtioneuvoston yleisistunto	1 715
Esittely tasavallan presidentille	415

Tarkastetut pöytäkirjat

Valtioneuvoston yleisistunto	46
Esittely tasavallan presidentille	16



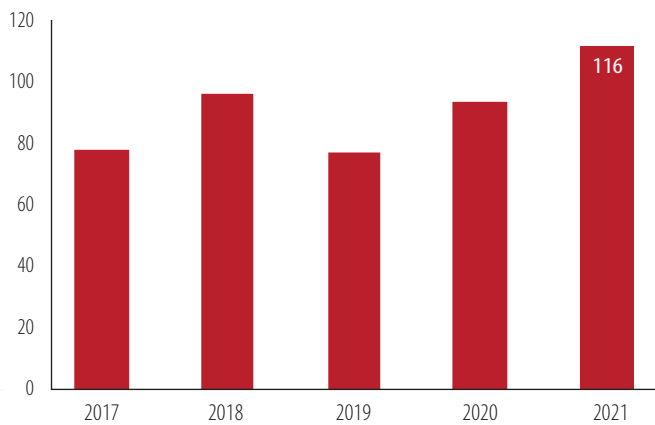
LAUSUNTO- JA KANNANOTTOPYYNNÖT

Vireille tulleet

Valtioneuvosto tai ministeriö	116
Eduskunnan valiokuntien kuulemispyynnöt	19
Yhteensä	135

Ratkaistut**Aiheutuneet toimenpiteet**

1) kirjallinen lausunto	72
2) ei aihetta toimenpiteeseen	46
Yhteensä	118



■ = 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

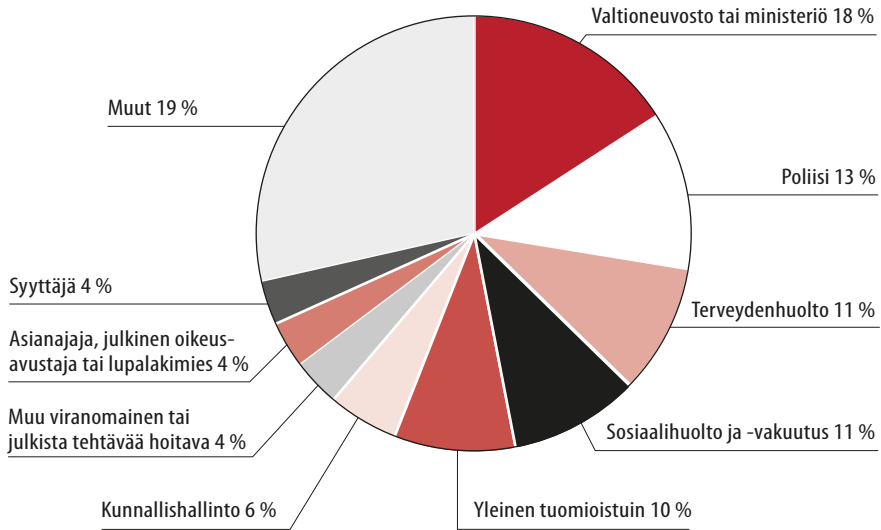
Vireille tulleet kantelut 2 304

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

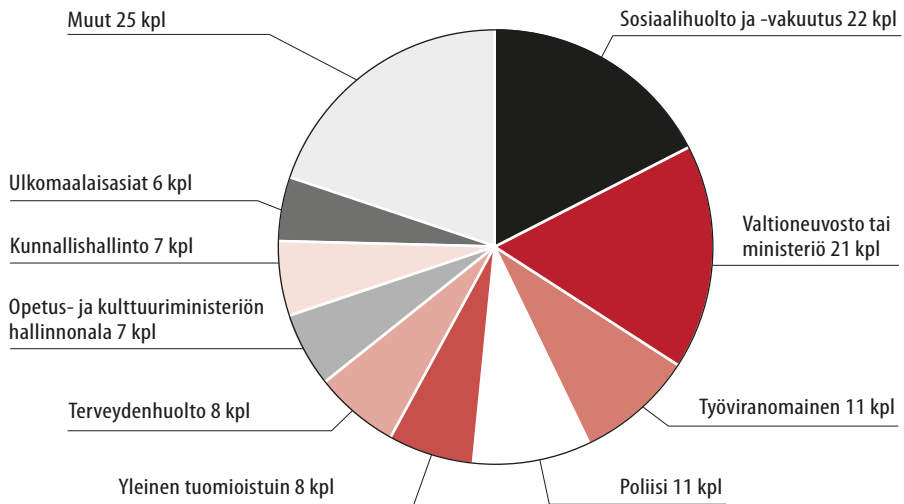
1) valtioneuvosto tai ministeriö	417
2) ulkoministeriön hallinnonala	4
3) oikeusministeriön hallinnonala	64
4) yleinen tuomioistuin	237
5) hallintotuomioistuin	50
6) erityistuomioistuin	19
7) syyttäjä	85
8) ulosotto	49
9) asianajaja tai julkinen oikeusavustaja	92
10) lupalakimies	9
11) sisäministeriön hallinnonala	25
12) poliisi	309
13) ulkomaalaisasiat	34
14) puolustusministeriön hallinnonala	2
15) valtiovarainministeriön hallinnonala	45
16) kunnallishallinto	138
17) verotus	39
18) opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	72
19) maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	19
20) liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	33
21) työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	14
22) työviranomainen	66
23) sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	35
24) sosiaalihuolto ja -vakuutus	254
25) terveydenhuolto	256
26) ympäristöministeriön hallinnonala	4
27) ympäristöviranomainen	31
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	93
29) muu asia	137

Yhteensä (yksi kantelu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) 2 632

Vireille tulleet kantelut, suurimmat kohderyhmät



Seuraamuksiin johtaneet kantelut, suurimmat kohderyhmät



Ratkaistut kantelut	2 373
----------------------------------	--------------

Selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat

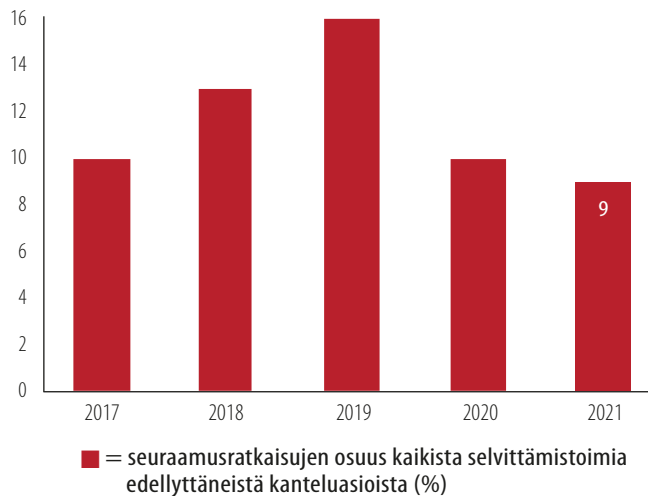
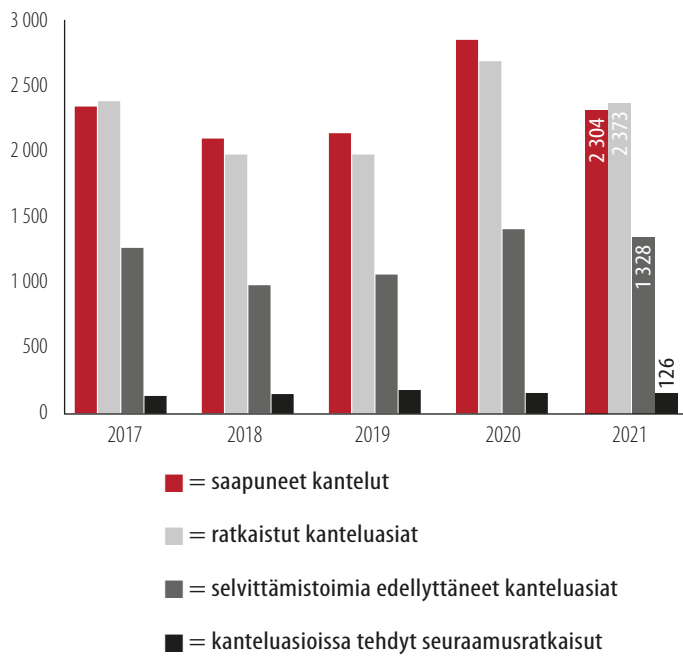
Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	8
2) käsitys	104
3) ehdotus oikeussääntöjen kehittämiseksi	1
4) muu toimenpide	13
5) virheellinen menettely, ei toimenpidettä	6
6) virheellistä menettelyä ei todettu	1 196
 Yhteensä	 1 328

Kanteluasiat, jotka eivät edellyttäneet selvittämistoimia

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	217
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhaku- mahdollisuus	228
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	93
4) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon (valvontalautakunta)	14
5) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	62
6) oli niin epäselvä, ettei voitu tutkia (yksilöimätön)	197
7) raukesi muulla perusteella	148
8) ei otettu käsiteltäväksi (ad acta)	295
9) koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa	73
 Yhteensä	 1 327

Yksi kantelu voi aiheuttaa useampia toimenpiteitä.



(kanteluasioita koskevat luvut sisältävät myös tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa sekä asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevat kantelut)

**RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN JA TUOMARIEN
VIRKARIKOSASIAT**

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Tarkastetut tuomiot	3 930
Tarkastuksen perusteella vireille pannut asiat	65

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	22
2) käsitys	37
3) ei aihetta toimenpiteeseen (ad acta)	13
4) virheellistä menettelyä ei todettu	4
Yhteensä	76

Tuomarien virkarikosasiat

Ilmoitukset oikeuskanslerille

1) hovioikeus	8
2) poliisi	23
Yhteensä	31

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	10
2) käsitys	3
3) ei aihetta toimenpiteeseen (ad acta)	28
4) virheellistä menettelyä ei todettu	3
Yhteensä	44

SYTTÄJIEN VIRKARIKOSASIAT

Vireille tulleet syyttäjiä koskevat virkarikosasiat 15

Ratkaistut syyttäjiä koskevat virkarikosasiat

Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	2
2) käsitys	1
3) virheellistä menettelyä ei todettu	2
4) ei aihetta toimenpiteeseen (ad acta)	13
Yhteensä	18

OMAT ALOITTEET JA LAILLISUUSVALVONTAKÄYNNIT

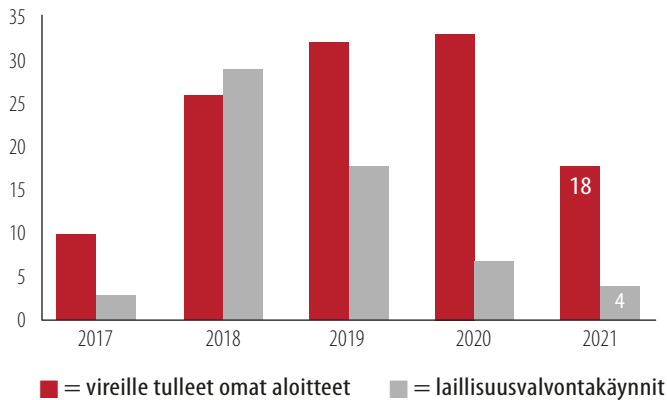
Vireille tulleet omat aloitteet 18

Ratkaistut omat aloitteet

Aiheutuneet toimenpiteet

1) syyte	1
2) huomautus	12
3) käsitys	26
4) muu toimenpide	2
5) virheellistä menettelyä ei todettu	1
6) ei otettu käsiteltäväksi (ad acta)	3
7) raukesi muulla perusteella	1
Yhteensä	46

Laillisuusvalvontakäynnit 4



Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

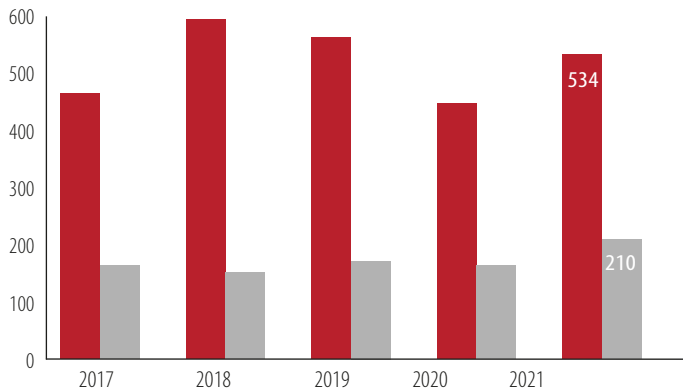
Vireille tulleet

1) valvonta- ja palkkioriiita-asiat	534
2) asianajajien muu valvonta (mm. oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätökset, Helsingin hovioikeuden lausumapyynnöt ja syyttäjien ilmoitukset)	210
Yhteensä	744

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) muutoksenhakuasiat	14
2) muu toimenpide	4
3) siirto valvontalautakuntaan	3
4) oli vireillä	1
5) ei aiheutta toimenpiteeseen (ad acta)	718
Yhteensä	740



■ = tarkastettavaksi saapuneet Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan päätökset valvonta- ja palkkioriiita-asioissa

■ = asianajajien muu valvonta
(mm. oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätökset,
Helsingin hovioikeuden lausumapyynnöt ja syyttäjien ilmoitukset)

COVID-19-EPIDEMIAAN LIITTYVÄT KANTELOT

Vireille tulleet

Valtioneuvosto tai ministeriö	197
Muut viranomaiset	178
Yhteensä	375

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) käsitys	7
2) muu toimenpide	1
3) virheellistä menettelyä ei todettu	264
4) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	33
5) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	5
6) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	39
7) oli vireillä tai muutoksenhakumahdollisuus	20
8) oli niin epäselvä, ettei voitu tutkia (yksilöimätön)	25
9) ei otettu käsiteltäväksi (ad acta)	26
10) raukesi muulla perusteella	27
Yhteensä	447

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.

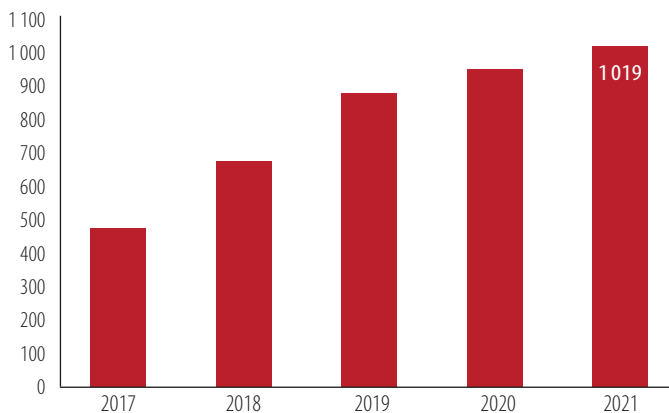
TYÖTILANNE

Vuonna 2021 vireille tulleet asiat

Kanteluasiat	2 304
Muut laillisuusvalvonta-asiat	1 010
Yhteensä	3 314
 Vuonna 2021 ratkaistut asiat	 3 417

Vuoden 2021 lopussa vireillä olleet asiat

Vuonna 2019 tulleita kanteluasioita	1
Vuonna 2019 tulleita muita laillisuusvalvonta-asioita	12
Vuonna 2020 tulleita kanteluasioista	108
Vuonna 2020 tulleita muita laillisuusvalvonta-asioita	41
Vuonna 2021 tulleita kantelu- ja muita laillisuusvalvonta-asioita	857
Yhteensä	1 019



■ = vuoden lopussa vireillä olleet asiat
(sisältää kanteluasiat ja muut laillisuusvalvonta-asiat)

Vuoden 2021 lopussa oli vireillä 1 019 asiaa, joista 109 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.

ANNETUT LAUSUNNOT

Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi
(OKV/1965/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 84

Luonnos hallituksen esitykseksi perusterveydenhuollon hoitotakuun tiukentamisesta
(OKV/3135/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 85

Luonnos hallituksen esitykseksi postilain muuttamisesta sekä sanomalehtien määräaikaista
jakelutukea koskevasta asetuseräluonnoksesta (OKV/3158/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 85

Luonnos hallituksen esitykseksi 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista
koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/3161/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 86

Luonnos hallituksen esitykseksi eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden
teknisten seikkojen päivittämiseksi (OKV/3011/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 86

Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta
(OKV/2639/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 86

Luonnos hallituksen esitykseksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain
muuttamisesta (OKV/3201/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 87

Luonnos hallituksen esitykseksi Genomikeskuksen perustamisesta (OKV/2870/21/2021)
– Ks. tarkemmin s. 87

Työryhmämietintö uutta Bryssel II a -asetusta täydentävästä kansallisesta sääntelystä
(OKV/1833/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 87

Työryhmämietintö velkajärjestelylain muuttamisesta (OKV/1343/21/2021)
– Ks. tarkemmin s. 88

Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelleen toimikunnan mietintö (OKV/1502/21/2021)
– Ks. tarkemmin s. 88

Rahanpesusääntelyn osittaisuudistus (OKV/2425/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 89

Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi ilmastolaiksi (OKV/1924/21/2021)

– Ks. tarkemmin s. 89

Luonnos hallituksen esitykseksi työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/1881/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 90

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (OKV/2413/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 90

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta (OKV/2884/21/2020)

– Ks. tarkemmin s. 91

Luonnos hallituksen esitykseksi lastensuojelun vaativaa sijaishuoltoa koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/2705/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 91

Luonnos hallituksen esitykseksi lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (OKV/1211/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 92

Luonnos hallituksen esitykseksi biopankkilaiksi ja muiksi siihen liittyviksi laeiksi (OKV/2909/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 92

Luonnos hallituksen esitykseksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta (OKV/171/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 93

Tiedustelulainsäädäntöä koskeva valtioneuvoston selonteko (OKV/565/21/2021)

– Ks. tarkemmin s. 93

Luonnos hallituksen esitykseksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta (OKV/412/21/2021)

– Ks. tarkemmin s. 93

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 2 momentin muuttamisesta (OKV/873/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 94

Luonnos hallituksen esitykseksi matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (OKV/1163/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 95

Luonnos hallituksen esitykseksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta ja rikoslain 44 väliaikaisesta muuttamisesta (OKV/1538/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 95

Hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevat säännösluonnokset (OKV/1698/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 95

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion paikallishallinnon kehittamisestä annetun lain kumoamisesta ja poliisihallinnosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (OKV/1590/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 96

Luonnos hallituksen esitykseksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain muuttamisesta (OKV/1309/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 96

Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (OKV/1593/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 97

Luonnos hallituksen esitykseksi työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamisesta (OKV/1664/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 97

Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (OKV/1712/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 97

Luonnos hallituksen esitykseksi laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/1976/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 98

Luonnos hallituksen esitykseksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi (OKV/1937/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 99

Ilmoittajansuojeludirektiivin tuleva täytäntöönpano koskien ulkoista ilmoittamiskanavaa (OKV/893/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 100

Luonnos hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulain muuttamisesta (OKV/1930/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 100

Määräaikaisraportti YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta (OKV/1743/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 140

Oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävien uudelleen järjestäminen (OKV/2811/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 143

Työryhmämietintö: Suullisen todistelun vastaanottaminen tallenteelta
(OKV/2871/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 144

Vuoden 2021 kuntavaalit (OKV/630/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 145

Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen tooteuttamiseen liittyen (OKV/1182/21/2021)
– Ks. tarkemmin s. 145

Arviomuistio oikeudenkäyntikuluista riita-asioissa (OKV/1342/21/2021)
– Ks. tarkemmin s. 146

Ehdotus tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategisiksi tavoitteiksi (OKV/827/21/2021)
– Ks. tarkemmin s. 164

Arviomuistio digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi (OKV/819/21/2021)
– Ks. tarkemmin s. 165

Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista
(OKV/2005/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 165

Virastosuosituksiset (OKV/1861/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 166

Arviomuistio – Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön aiheuttamat muutostarpeet sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisvelvollisuudelle ja viranomaiskäytölle
(OKV/896/21/2021) – Ks. tarkemmin s. 179

Työryhmämietintö vammaispalvelulainsäädännön uudistusta koskevista ehdotuksista
(OKV/2922/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 189

Työryhmämietintö toimeentulotukilain uudistamisesta (OKV/2221/21/2021)
– Ks. tarkemmin s. 191

Luonnos hallituksen esitykseksi sisäasioiden rahastojen hallinnoinnista ja sen yksityiskohtaisista perusteista (OKV/1192/21/2020)

Selvitys Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisesta 2020:19
(OKV/2808/21/2020)

Työryhmämietintö siviilikriisinhallintalain nojalla nimitettävien asiantuntijoiden rekrytointia koskevan sääntelyn tarkistamisesta (OKV/486/21/2021)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (OKV/422/21/2021)

Luonnos sisäministeriön asetukseksi poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2021 annetun asetuksen 6 §:n muuttamisesta (OKV/999/21/2021)

Arviomuistio turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten pätevyydestä ja huolellisuudesta (OKV/956/21/2021)

Luonnos hallituksen esitykseksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta (OKV/1858/21/2021)

Työryhmämuistio sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa (OKV/1693/21/2021)

Luonnos hallituksen esitykseksi jalkineiden ja tekstiilituotteiden vaatimustenmukaisuudesta, eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (OKV/1938/21/2021)

Tartuntatautilain 16 c §:än 2 momentin sanamuotoon liittyvä oikeudellinen tulkintaongelma (OKV/2275/21/2021)

Luonnos hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamisesta (OKV/2710/21/2021)

Verojen käteismaksu ilman palvelumaksua (OKV/1374/21/2021)

Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen (OKV/1974/21/2021)

Luonnos hallituksen esitykseksi osatyökykyisten työllistymistä tukevan erityistehtävayhtiön valmistelemisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (OKV/1837/21/2021)

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion virkamieslain muuttamisesta (OKV/907/21/2021)

LAILLISUUSVALVONTAKÄYNNIT

17.03.2021	Valtakunnanvoudin kanslia (OKV/241/71/2021)
02.12.2021	Tietosuoja-valtuutetun toimisto (OKV/226/71/2021)

OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA 31.12.2021

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, kauppätieteiden maisteri

Kuosmanen Taru, varatuomari

Luikku Laura, oikeustieteen kandidaatti

Ruuskanen Minna, oikeustieteen tohtori,
varatuomari

Notaarit

Ahotupa Eeva, varanotaari

Rouhiainen Minna, varatuomari

Johdon assistentti

Tolvanen Heidi, tradenomi

Oikeusvalvontaosasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä

Martikainen Petri, oikeustieteen lisensiaatti,
varatuomari

Esittelijäneuvokset

Karjalainen Tuula, oikeustieteen kandidaatti

Kostama Outi, varatuomari

Löfman Markus, oikeustieteen lisensiaatti,
varatuomari

Mustonen Marjo, varatuomari

Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	Harjutsalo Linda , varatuomari Kuosmanen Susanna , varatuomari Lehtimäki Juho , LL.M, varatuomari Lehvä Outi , varatuomari Pulkkinen Minna , varatuomari Rouhiainen Petri , varatuomari Räty Anu , varatuomari Salmi Lipiäinen Maija , varatuomari Sihto Juha , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Tolmunen Irma , varatuomari
Oikeuskanslerinsihteerit	Tulkki-Ansinn Pia , varatuomari Välinen Henna-Riikka , varatuomari
Esittelijä	Lahtinen Leo , oikeustieteen maisteri Pimiä Anna-Maarit , varatuomari

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö	Majuri Tuula , varatuomari Hakonen Kimmo , oikeustieteen kandidaatti (vv.)
Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri	Liesivuori Pekka , varatuomari
Tiedottaja	Kukkanen Krista , filosofian maisteri
Resurssihallinta-asiantuntijat	Näveri Anu , tradenomi (ylempi AMK) Palonen Eija , merkonomi
Kirjaaja	Snabb Tuula
Toimistosihteerit	Lehtonen Joel , tradenomi Nyberg Ira (vv.) Savela Sari
Korkeakouluharjoittelijat	Niemi Rasmus , oikeusnotaari Tarvainen Jenna , kauppätieteiden kandidaatti



9

HAKEMISTOT

VIRANOMAISHAKEMISTO

Ahvenanmaa _____	150	Puolustusvoimien tutkimuslaitos _____	163
Aluehallintovirastot (AVI) _____	168, 195	Sisäministeriö (SM) _____	152
Asianajajaliiton valvontalautakunta _____	135	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvonta- virasto (Valvira) _____	194
Hallinto-oikeus _____	121– 122	Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) _____	80, 192–193
Hovioikeus _____	114	Sosiaaliturva-asioiden muutoksen- hakulautakunta (SAMU) _____	205
Kansaneläkelaitos (Kela) _____	195, 198–204	Syyttäjälaitos _____	125– 127
Kirkkohallitus _____	176	Tietosuojavaltuutetun toimisto _____	149
Korkein oikeus _____	121	Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) _____	182–184, 186
Kunta _____	168–170, 174–175, 206–214	Ulkoministeriö (UM) _____	140–141
Käräjäoikeus _____	110–111, 113–120, 122	Vakuutus oikeus _____	205
Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) _____	179	Valtiovarainministeriö (VM) _____	78, 81
Maahanmuuttovirasto _____	160, 162	Verohallinto _____	167
Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) _____	80, 177–178	Yliopisto _____	171–172
Oikeusministeriö (OM) _____	147–148	Ympäristöministeriö (YM) _____	213
Poliisihallitus _____	154–155		
Poliisilaitos _____	153–154, 156, 158–160		

ASIAHAKEMISTO

A

Ahvenanmaa

esitys uudeksi itsehallintolaiksi (lausunto) _____ 84

Arpajais- ja rahapelitoiminta

rahankeräyslupaa koskeva asia _____ 155

Asetus

tartuntatautilain nojalla annetut _____ 80, 193

Asianajaja

valitus valvontalautakunnan ratkaisusta _____ 135

Asianajajaliitto

Suomen Asianajajaliiton entisen pääsihteerin
menettely _____ 133

D

Digitalisaatio

digitaalisen henkilöllisyyden kehittäminen
(lausunto) _____ 165

julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan
sääntelyn kehittämistarpeista (lausunto) _____ 165

tiedon hyödyntäminen ja avaaminen
(lausunto) _____ 164

E

Eduskunta

ministereiden menettely EU:n
elpymissuunnitelman valmistelussa _____ 82

pandemiakriisin tukivälinettä koskeva
pääöksenteko _____ 81

valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen _____ 78

Esitutkinta

päätöksen perusteleminen _____ 158

sovelletun säännöksen ilmoittaminen _____ 160

viipyminen _____ 154, 156, 158

Esteellisyys

sisäministeriön suojelupoliisiin kohdistamassa
laillisuusvalvonnassa _____ 152

Etsintäkuulutus

poliisille ilmoittaminen _____ 162

EU-oikeus

Vieraslajiasetuksen kansallinen
toimeenpano _____ 178

H

Hallintopäätös

karanteenipäätösten viipyminen _____ 210

Hyvä hallinto

asiakkaan neuvonta _____ 198

kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin
ja hallintopalveluista vastaavan
alivaltiosihteerin menettely _____ 140

Kelan automaattinen päätöksenteko _____ 195

kunnan menettely kiinteistön kaupassa _____ 169

kuuleminen toimeentulotukiasian
käsittelyssä _____ 204

käsittelyn asianmukaisuus _____ 200

muutoksenhakukelpoinen päätös _____ 175, 200

takaisinsoittopyyntöjen käsittely _____ 210

tietosuojavaltuutetun toimiston
menettelytavat _____ 149

toimintaohje ja tiedottaminen _____ 198

tutkintolautakunnan menettely _____ 173

ulkoasiainhallinnon tehtävään
määräämismenettelyssä _____ 141

vastaaminen _____ 127, 201–202

viivytyksettömyksen käsittelyn tärkeys _____ 194

I

Itsehallinto

esitys uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi
(lausunto) _____ 84

J

Julkisuuslaki

asiakirjapyyntöön vastaaminen _____ 163
kokemukset julkisuuslain toimivuudesta
(lausunto) _____ 145
salassa pidettävien tietojen luovuttamista
koskevan asian käsittely _____ 176
soveltaminen _____ 175

K

Kalastus

Tenojoen kalastuksen järjestäminen _____ 177

Kansainvälinen sopimus

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistaminen
(lausunto) _____ 140

Kihlakunta

paikallishallinnon kehittäminen (lausunto) _____ 96

Kirjelmä

valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen _____ 78

L

Laillisuusperiaate

M/S Estonian uppoamisen uusia
tutkintatoimia koskevasta väliaikaisesta
lakimuutoksesta (lausunto) _____ 95

Laillisuusvalvonta

erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävien
uudelleen järjestäminen (lausunto) _____ 143
Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden
rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden
suojelu (lausunto) _____ 99
ilmoittajansuojeludirektiivin tuleva
täytäntöönpano koskien ulkoista
ilmoittamiskantaa (lausunto) _____ 100
kuntavaalien järjestämiseen koronapandemian
aikana liittyvät riskit (lausunto) _____ 145
naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijan
tehtävä (lausunto) _____ 93

Lain voimaantulo

voimaantuloajankohdan määrittäminen _____ 78

Lastensuojelu

julkisen vallan käytön ulkoistaminen _____ 206
lastensuojelulain muuttaminen (lausunto) _____ 92
lastensuojelun vaativa sijaishuolto (lausunto) _____ 91

Lastenvalvoja

elatussopimusasian pitkä käsittelyaika _____ 209

Liikkumisvapaus

sääntely koronaviruksen torjunnasta
rajaliikenteessä tarpeellista (lausunto) _____ 95

Luonnonsuojelu

luonnonsuojelulain muuttaminen (lausunto) _____ 100
poikkeuslupahakemusten käsittelyajat _____ 213

M

Maahanmuuttaja

turvapaikanhakijan käännätyminen _____ 153

Muutoksenhaku

valitus Asianajajaliiton valvontalautakunnan
ratkaisusta _____ 135
valitustietä koskevan sääntelyn päivittäminen
(lausunto) _____ 86

O

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

oikeudenkäyntikulut riita-asioissa (lausunto) _____ 146
suullisen todistelun vastaanottaminen
tallenteelta (lausunto) _____ 144

Omaishoitajuus

neuvonta ja tuki _____ 208

P

Pakkokeino

poliisin menettely _____ 159

Perusopetus

perusopetuslain muuttaminen (lausunto) _____ 96

Päätöksenteko

koronavirusepidemian hoitoa koskevan
pätöksenteon avoimuus _____ 192

R

Rakennusvalvonta

hallintopakkoa koskevan vaatimuksen
käsittely _____ 214
menettely oikaisuvaatimuksen käsittelyssä _____ 213

S**Saamelaiskäräjät**

saamelaiskäräjälain muuttaminen (lausunto) ____ 88

Salassapitovelvollisuus

lapsen terveystiedot _____ 174

Sosiaali- ja terveydenhuoltoperusterveydenhuollon hoitotakuun
tiukentaminen (lausunto) _____ 85sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain
muuttaminen (lausunto) _____ 97toimeentulotukilain uudistamisesta
(lausunto) _____ 191vammaispalvelulainsäädännön uudistusta
koskevat ehdotukset (lausunto) _____ 189**Sosiaaliturva**

Kelan automaattinen päätöksenteko _____ 195

sähköinen asiointipalvelu _____ 203

työkyvyttömyyseläkeasian käsittelyn
viivästyminen _____ 200

työnhakijan palveluprosessi (lausunto) _____ 97

työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen
edellyttäminen _____ 204**Syyttäjä**

muutoksenhaku _____ 126

syyteoikeuden vanhentuminen _____ 125

syyttämättäjäättämispäätöksen perusteleminen _____ 126

Säädösvalmistelu55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen
nostamista koskeva lainsäädäntö (lausunto) _ 86

biopankkilaki (lausunto) _____ 92

Genomikeskuksen perustaminen (lausunto) ____ 87

hallinnon automaattinen päätöksenteko
(lausunto) _____ 95

kaavoitus- ja rakennuslaki (lausunto) _____ 86

laajamittaiseen maahanmuuttoon varautumisen
kehittäminen (lausunto) _____ 98naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin
tehtävä (lausunto) _____ 93

paikallishallinnon kehittäminen (lausunto) ____ 96

postilain muutokset (lausunto) _____ 85

rahanpesusääntelyn osittaisuudistus (lausunto) _ 89

sähköisen viestinnän välitystietojen
säilyttämisvelvollisuus (lausunto) _____ 179

säädöksen oikaisu _____ 179

tilitietojen saatavuuden laajentaminen
(lausunto) _____ 93

uusi ilmastolaki (lausunto) _____ 89

T**Tietosuoja**Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista
annetun lain muuttaminen (lausunto) ____ 91tilitietojen saatavuuden laajentaminen
(lausunto) _____ 93työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen
käsittely (lausunto) _____ 90väestötietojärjestelmän muuttaminen
(lausunto) _____ 94

yliopiston hallituksen jäsenten valinta _____ 172

Tuomioistuin

asiakirjojen käännättäminen _____ 116

asiakirjojen toimittaminen _____ 114

huolellisuus haastehakemusten liittämisessä _ 115

huolimattomuus tuomion laatimisessa _____ 119

koeajan korjaaminen _____ 115

koeajan määrääminen _____ 115

koronaviruspandemian vaikutus
käsittelyaikaan _____ 122

menettely toimituskirjan laatimisessa _____ 121

pakkokeinoasioiden julkisuus _____ 120

poissa olevalle vastaajalle tuomittu rangaistus _ 113

rangaistus vanhentuneesta rikoksesta _____ 111

rikosasian ratkaiseminen ilman päätösvaltaa _ 114

rikosuhrimaksu _____ 117

tuomion purkamisen saattaminen
täytäntöönpanoviranomaisen tietoon _____ 114

valitusasian käsittelyn viipyminen _____ 121

vankeusrangaistuksen huomioiminen
rangaistusta alentavana seikkana _____ 113

viivästys haasteen antamisessa _____ 110

vähimmäisrangaistuksen alittaminen _____ 113

Työttömyysturva

TE-toimiston menettely _____ 183–184

työnhakijan neuvonta _____ 184

työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen _ 184

U**Ulosotto**maksusuunnitelman kirjallinen
vahvistaminen _____ 149

V

Vaalit

tiedottaminen kuntavaalien siirtämisestä _____ 147

Valtakunnansyyttäjä

menettely syytelupa-asiaassa _____ 127

Velkajärjestely

velkajärjestelyn muuttaminen (lausunto) _____ 88

Viipyminen

Arpajaishallinnon menettely _____ 155

eduskunnan kirjelmien esittely _____ 79

hakemuksen käsittely _____ 168

oleskelulupahakemuksen käsittely _____ 160

verotuksen oikaisuvaatimuksen käsittely _____ 167

Virka-apu

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virka-
apu poliisille (lausunto) _____ 90

Virkanimitys

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen
menettely _____ 150

ansiovertailu virkanimitysmuistiossa _____ 126

Virkasyyte

poliisille _____ 153

Y

Yhdenvertaisuus

venepaikkamaksuissa _____ 168

Yksityisyyden suoja

turvattava asioitaessa _____ 182

Yliopisto

hallituksen jäsenten valinta _____ 171

julkisuus ja henkilötietojen suoja _____ 172



PL 20

00023 VALTIONEUVOSTO

oikeuskansleri.fi

ISSN 0356-3200