

VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS
VUODELTA
2013

HELSINKI 2014

Oikeuskanslerinvirasto
PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.okv.fi

ISSN 0356-3200

Taitto Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Paino Edita Prima Oy, Helsinki 2014



EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Annan perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnalle ja valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2013.

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

Helsingissä 19. päivänä maaliskuuta 2014

Oikeuskansleri **Jaakko Jonkka**

Kansliapäällikkö **Kimmo Hakonen**

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3
 1 PUHEENVUOROT	11
Oikeuskansleri Jaakko Jonkka	
Oikeudellisten asiantuntijapalveluiden valvonnasta	12
Miksi ja miten asianajotoimintaa valvotaan?	12
Ammattieettinen valvonta – silmänlumetta vai aitoa valvontaa?	13
Jäikö uudistus puolitiehen?	15
Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen	
Laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden ja laillisuusvalvontaan vaikuttamisen yllättävät polut	17
Hyvitys – uusi laillisuusvalvonnan keino?	17
Ratkaisujen vaikuttavuudesta	19
Hallinnon hiipuva ruotsi, korkeakoulutuksen väistyvä suomi ja muiden kielten marginaali	21
 2 YLEISTÄ	23
Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri	24
Tehtävät ja toimivaltuudet	25
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	25
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta ..	26
Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	28
Tilastotietoja	29
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	29
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta ..	30
Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	31
Työtilanne	31

Oikeuskanslerinvirasto	32
Organisaatio	32
Henkilöstö	32
Talous	33
Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö	34
 3 TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VIRKATOINTEN LAINMUKAISUUDEN VALVONTA	35
Yleispiirteitä	36
Yleistä valtioneuvostovalvonnasta	37
Tasavallan presidentin päätöksenteko valtioneuvostossa	39
Esittelylistojen tarkastaminen	40
Tarkastuksen kohteista	41
Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa	43
Eräitä oikeuskanslerin vastauksia ennakkolisiin kannanotto- pyyntöihin ja esittelylistojen tarkistamisen yhteydessä	44
Lausunnot	58
Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta	58
Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa	65
Kanteluratkaisut	66
 4 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	75
Oikeuskanslerin havaintoja perus- ja ihmisoikeustilanteesta	76
Ratkaisuja	79
Kielelliset oikeudet	79
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet	79
Yhdenvertaisuus	84
Lasten oikeudet	85
Riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut	85
Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen	86
Oikeus yksityisyyteen	86
Oikeus hankkia toimeentulo	86

5 VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA	87
Yleistä	88
Valtioneuvoston kanslian toimiala	91
Ratkaisuja	91
Oikeushallinto	93
Lausuntoja	93
Ratkaisuja	94
Ministeriö	94
Tuomioistuimet	95
Rangaistustuomioiden tarkastaminen	100
Syyttäjälaitos	104
Julkiset oikeusaputoimistot	105
Ahvenanmaan itsehallinto	107
Tarkastukset	107
Sisäasiainhallinto	109
Ratkaisuja	109
Poliisi	109
Pelastustoimi	120
Tarkastukset	120
Valtiovarainhallinto	122
Ratkaisuja	122
Verohallinto	122
Tulli	123
Aluehallintovirastot	124
Kunnallinen ja muu itsehallinto	124
Opetus- ja kulttuurihallinto	129
Ratkaisuja	129
Ministeriö	129
Opetushallinto	130
Yliopisto	131
Peruskoulu	133
Kulttuuri- ja urheilutoimi	133
Kunnallinen ja muu itsehallinto	134
Tarkastukset	135
Maa- ja metsätaloushallinto	136
Ratkaisuja	136
Maa- ja metsätalous	136
Tarkastukset	137

Liikenne- ja viestintähallinto	138
Ratkaisuja	138
Liikenteen turvallisuusvirasto	138
Kunnallinen ja muu itsehallinto	138
Ajoneuvojen katsastustoiminta	139
Työ- ja elinkeinohallinto	140
Ratkaisuja	140
Työ- ja elinkeinotoimistot	140
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	141
Patentti- ja rekisterihallitus	142
Sosiaali- ja terveyshallinto	143
Ratkaisuja	143
Ministeriö	143
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira	144
Potilasvakuutuskeskus	144
Kansaneläkelaitos	145
Sosiaalivakuutus	147
Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta	147
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos	149
Kunnallinen ja muu itsehallinto	149
Tarkastukset	151
Ympäristöhallinto	153
Ratkaisuja	153
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	153
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus	154
Kunnallinen ja muu itsehallinto	155
Tarkastukset	159

6 ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA	161
Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat	162
Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä	164
Oikeuskanslerin rooli asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonnassa	166

7 TILASTOT	171
Tehtävät ja toimenpiteet	172
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	172
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta	173
Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	178
Työtilanne	179
 Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset	180
Liite 1 Oikeuskanslerinviraston työjärjestys	181
Liite 2 Annetut lausunnot, kannanotot ja muistiot	190
Liite 3 Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit	193
Oikeuskanslerinviraston henkilökunta	195
Asiahakemisto	197



1

PUHEENVUOROT

Jaakko Jonkka

OIKEUDELLISTEN ASiantuntijapalveluiden valvonnasta

Perustuslain 108 §:ssä tarkoitetun valtioneuvoston ja viranomaisiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan lisäksi oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu myös osallistuminen asianajopalveluiden valvontaan. Tämä poikkeaa sekä periaatteellisesti että käytännön toteuttamiseltaan oikeuskanslerin perustuslaissa säädetyistä tehtävistä.

Asianajotoiminnan valvonnassa yhdistyy juridikka ja etiikka sekä alan oma itsesääntely ja julkisen vallan toimet.

Miksi ja miten asianajotoimintaa valvotaan?

Vielä muutama vuosikymmen sitten Suomessa asianajoa saattoi harjoittaa miltei kuka hyvänsä. Asianajajan titteliä käyttävien Suomen Asianajajaliiton jäsenten ohella oikeudenkäyntiavustajina ja -asiamiehinä toimi muita asianajoa harjoittavia lakimiehiä, sitä sivutoimisesti hoitavia virkamiehiä ja itseoppineita maallikoita. Sitä mukaa kuin toimintaympäristö on monimutkaistunut oikeudellisten asiantuntijapalveluiden merkitys on kasvanut ja niiden vaatimustaso noussut.

Niin palveluiden käyttäjien, yhteiskunnan kuin alan itsensäkin intressissä on, että asianajo

täyttää tietyt laatuvaatimukset. Tämä tarve on johtanut alan sääntelyyn sekä pätevyysvaatimusten että toiminnan valvonnan osalta. Kertomusvuoden alusta sääntelyä laajennettiin ja tiukennettiin lailla luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (jatkossa: oikeudenkäyntiavustajalaki).

Nykyisin oikeudenkäyntiavustajana ja -asiamiehenä voi pääsääntöisesti toimia vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja ja luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja (jatkossa: lupalakimies).¹ He vastaavat toimistaan yleisten oikeudellisten säännösten mukaisesti (kuluttajansuoja sekä yksityisoikeudellinen ja rikosoikeudellinen vastuu), mutta oikeusnormien lisäksi heitä velvoittavat työssään myös erikseen vahvistetut eettiset periaatteet. Asianajajat ja julkiset oikeusavustajat ovat velvollisia noudattamaan hyvää asianajajatapaa ja sitä määrittäviä Asianajajaliiton hyväksymiä tapaohteja. Lupalakimiesten tulee heitä koskevan lain mukaan noudattaa samanlaisia ammattieettisiä periaatteita (LaVM 40/2010 vp).

Kokonaisuutena tarkastellen oikeudellisten asiantuntijapalveluiden valvontajärjestelmä on monipuolinen:

¹ Asianajajasta, julkisesta oikeusavustajasta ja luvan saaneesta oikeudenkäyntiavustajasta tarkemmin tämän kertomuksen jaksossa 6.

Tuomioistuimet valvovat asianajoa oikeudenkäymiskaaren nojalla. Asianajopalveluiden käyttäjillä on yleisiin oikeussuojakeinoihin turvautumisen ohella mahdollisuus saattaa asia hyvän asianajajatavan noudattamista valvovan Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan käsiteltäväksi. Tämän valvonnan toimivuuden valvojana ja eräänlaisena toiminnan ”pällekatsojana” puolestaan on oikeuskansleri. Valtion oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat ovat virkamiehinä lisäksi normaalin viranomaisvalvonnan alaisia. Asianajajaliiton hallituksella on liiton jäseniin nähden aktiivinen yleisvalvontatehtävä, mihin liittyy oikeus tarkastaa asianajotoimistoja ja niiden taloudellista tilannetta. Asianajajan palkkiota paljoksuva voi saattaa asian palkkioritana valvontalautakunnan käsittelyyn. Näitä asioita valvontalautakunta ratkaisi kertomusvuonna 96, joista 16 tapauksessa suositettiin palkkiota alennettavaksi. Lupalaki miesten asiakkaalla ei tällaista palkkioritamenetelyä ole käytettävissä.

Keskityn tässä puheenvuorossa hyvän asianajajatavan valvontaan.²

Ammattieettinen valvonta – silmänlumetta vai aitoa valvontaa?

Hyvää asianajajatapaa koskevat tapaohjeet asetavat valvottaville pidemmälle meneviä velvollisuuksia kuin lain säännökset. Osa ohjeista on yleisluontoisia, toiset hyvinkin konkreettisia; esimerkiksi esteellisyyden muodostavia tilanteita on määritelty varsin yksityiskohtaisesti. Tapaohjeet eivät ole tyhjentävä luettelo: kaikkea, mitä niissä ei ole nimenomaisesti kielletty, ei välttämättä

pidetä sallittuna. Hyvän asianajajatavan sisältö elää ajassa ja kehittyä muun muassa – kuten tapaohjeet itse asian ilmaisevat – ”asianajajakunnan omaksumista hyväksyttävistä käytännöistä” ja valvontalautakunnan ratkaisuksista.

Oikeudenkäyntiavustajalain säätämisen yhteydessä korostettiin valvontalautakunnan riippumattomuutta ja toiminnallista erillisyyttä Asianajajaliitosta (HE 318/2010 vp). Valvontalautakunta koostuu asianajajista sekä liiton ulkopuolisista lakimiehistä, joista kolmen tulee olla asianajotoimintaan perehtyneitä ja tuomarin tehtävissä tai akateemisesti meritoituneita ja kahden lupalakimiehiä. Valvontalautakunnan jäsenet toimivat tehtävässään tuomarin vastuulla.

Valvontalautakunta voi määrätä kurinpidollisena seuraamuksena hyvää asianajajatapaa loukkaavasta menettelystä huomautuksen, varoituksen, seuraamusmaksun (enintään 15 000 euroa) ja asianajajan ollessa kyseessä liitosta erottamisen. Yleisin seuraamus on ollut huomautus, seuraamusmaksuja määrättiin kertomusvuonna kaksi ja kaksi asianajajaa erotettiin liitosta. Lupalakimiehelle määrättävän seuraamusmaksun tai luvan peruuttamisen päättää valvontalautakunnan esityksestä oikeudenkäyntiavustajalautakunta, joka on valtion viranomainen.

Valvontalautakunnan (ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan) ratkaisusta voi valvottava ja oikeuskansleri valittaa Helsingin hovioikeuteen ja edelleen korkeimpaan oikeuteen. Kertomusvuonna hovioikeus ratkaisi 15 valvontalautakunnan ratkaisusta tehtyä valitusta. Neljässä tapauksessa valvontalautakunnan ratkaisua muutettiin.

Korkein oikeus on linjannut tuomioistuinten tehtävää hyvän asianajajatavan valvonnassa näin (KKO 2009:10): ”Tuomioistuimet toimivat valvonta-asioissa oikeussuojaa takaavina valitusasteina. Niissä korostuvat kysymykset kurinpitotarkaisujen mahdollisesta kohtuuttomuudesta tai ilmeisestä virheellisyydestä sekä ihmis- ja perus-

² Kertomusvuotta koskevasta asianajotoiminnan valvonnasta myös jäljempänä jaksossa 6 sekä tilasto-osuudessa.

oikeuksien asettamien vaatimusten täyttymisestä valvonta-asiaa.” Kirjallisuudessa on määritelty tuomioistuimen rooli ”valvontalautakunnan ratkaisujen eräänlaisten ulkorajojen tarkastustehtäväksi: perustellaanko ratkaisut riittävästi, onko harkintavallan käytössä pysytty lainsäädännön asettamien yleisrajojen sisällä ja onko perusoikeuksille annettu niille kuuluva merkitys”.³

Asianajotoiminnan itsenäisyyteen ja ammattieettisten periaatteiden luonteeseen nähden onkin luonnollista, että ensisijaisesti valvontalautakunnalle kuuluu tapaohjeiden tulkinta ja niiden sisältöä konkretisoiva määrittely sekä hyvän asianajajataavan edelleen kehittäminen yksittäistapauksista muodostuvalla soveltamiskäytännöllä. Tuomioistuimen roolin täsmentämiseksi olen äskettäin pyytänyt valituslupaa korkeimmalta oikeudelta Helsingin hovioikeuden kertomusvuoden lopulla antaman päätöksen johdosta, jossa hovioikeus muutti valvontalautakunnan ratkaisua ja tulkit- si siitä poikkeavalla tavalla hyvän asianajajataavan asettamia vaatimuksia (dnro OKV/2/41/2014).

Valvontalautakunta ratkaisi kertomusvuonna lähes neljäsataa valvonta-asiaa, joista vajaa kymmenesosa oli tullut vireille Asianajajaliiton ilmoituksesta. Asia voi tulla valvontalautakunnan käsiteltäväksi myös oikeuskanslerin toimesta; näitä tapauksia on vuosittain kymmenkunta. Yleisimmin asia tulee vireille kantelun kohteen oman päämiehen (kertomusvuoden ratkaisuis- ta kolmasosa) tai vastapuolen (kertomusvuonna neljäsosa) tekemästä kantelusta. Perinteinen asianajotyö näkyy kanteluiden jakaantumisessa: pesänjakotilanteisiin ja avioeroon liittyviin kysymyksiin kuten ositukseen kohdistuvat kantelut ovat vuodesta toiseen runsaasti edustettuina, samoin asianajajan esteellisyttä koskevat epäilyt. Kolmasosassa ratkaisuisia päädytään johonkin

kurinpidolliseen seuraamukseen. Toimenpideprosentti on siten huomattavasti suurempi kuin esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojen käytännössä. Tästä ei kuitenkaan sellaisenaan voi tehdä valvonnan tehokkuutta tai asianajopalveluiden laatua koskevia päätelmiä.

Oikeuskanslerinvirastossa tarkastetaan kaikki valvontalautakunnan valvonta-asioiden ratkaisut. Tällä tavalla on mahdollisuus saada kuvaa lautakunnan linjauksista ja muun muassa perustelujen tasosta. Havaintojeni mukaan valvontalautakunnan työ on asiantuntevaa.⁴ Näyttää siltä, että ammattikunnan oma valvontaelin pyrkii pitämään valvonnan uskottavana ja sitä kautta huolehtimaan myös alan maineesta. Oikeuskanslerilla ei juurikaan ole ollut perustetta valituksiin hovioikeuteen, ja vain harvoin on ollut aihetta ryhtyä laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin valvontalautakunnan menettelyn johdosta. Korkeimmalta oikeudelta olen kahdessa tapauksessa hakenut valituslupaa hovioikeuden päätökseen.

Oikeuskansleri on siis noudattanut valvontalautakunnan ratkaisuihin puuttumisessa pidättyvää linjaa. Ammattikunnan eettisten tapaohjeiden valvontaan tällainen rooli nähdäkseni sopiikin. Oikeuskansleri valvoo, että lautakunta hoitaa laissa sille annetun tehtävän oikeudellisesti tarkastellen hyväksyttävällä tavalla. Lainvalmisteluasiakirjoissa (esim. HE 318/2010 vp) oikeuskanslerin roolia valvonnassa on kuvattu näin: ”Oikeuskanslerin suorittama valvonta turvaa yleisen edun toteutumista valvonnassa ja lisää sen julkista luotettavuutta.” Ajoittaisissa keskusteluissa valvontalautakunnan edustajien kanssa on havaintoja käyty läpi, ja tällöin on voitu tarvittaessa antaa palautetta ja pohtia esimerkiksi päätösten perustelemiseen liittyviä kysymyksiä.

³ Asianajajien valvonta yhteissäntelynä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 96. Helsinki 2009 s. 70-71.

⁴ Samanlaiseen päätelmään voi tulla myös edellisessä alaviitteessä mainitusta oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksestä.

Jäikö uudistus puolitiehen?

Oikeudenkäyntiavustajalain säätämisen tavoitteena oli hallituksen esityksen (HE 318/2010 vp) mukaan ”parantaa oikeudenkäyntiasiamiesten työn laatua”. Laadun parantamiseen tähdättiin säätämällä oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien toiminta luvanvaraiseksi, määrittelemällä näille laissa kelpoisuusvaatimukset ja tuomalla heidän toimintansa Asianajajaliiton yhteydessä olevan valvontalautakunnan ja oikeuskanslerin valvonnan piiriin.

Tämänkin lainsäädäntöhankkeen yhteydessä käytiin keskustelua muualla Euroopassa yleisen, tosin hieman toisistaan poikkeavin muodoin toteutetun asianajajamonopolin käyttöönottamisesta meilläkin. Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuutta ja valvontaa pohtinut oikeusministeriön asettama työryhmä arvioi, että asianajajamonopoli ”olisi tehokas ja selväpiirteinen tapa toteuttaa oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien valvontaa”. Työryhmän mietinnössä (Työryhmämietintö 2009:17) kuitenkin arvellaan, että tämän mallin omaksuminen ”olisi suomalaisessa oikeudenkäyntiperinteessä suuri periaatteellinen ja käytännöllinen muutos” ja näin päädyttiin siihen, että asianajajamonopolin ehdottaminen olisi ”liian pitkälle menevää ja suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallista”.

Lopputuloksena syntyi laissa säädelty järjestelmä, jossa ammattimaisesti oikeudellista asiantuntijapalvelua tarjoaa kaksi lakimiesryhmää, joiden kelpoisuusvaatimukset ja valvonnan kattavuus poikkeavat toisistaan. Asianajajia on noin kaksi tuhatta ja lupalakimiehiä tällä hetkellä alun toista tuhatta. Näiden ryhmien eroavuuksia asianajopalveluita tarvitseva ei välttämättä miellä – varsinkin kun molemmat voivat kertoa harjoittavansa toimintaa Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan ja oikeuskanslerin valvonnassa.

Hyvän asianajajataavan valvonta ulottuu kaikkiin asianajajan antamiin oikeudellisiin asiantuntijapalveluihin, niin toimimiseen tuomioistuimessa kuin oikeudelliseen neuvontaan ja asiakirjojen laatimiseen. Lupalakimiesten kohdalla valvonta on rajoitettu koskemaan vain toimintaa oikeudenkäyntiavustajana tai -asiamiehenä, tuomioistuimen määräykseen perustuvassa tehtävässä (esimerkiksi pesänselvittäjänä ja -jakajana) ja oikeusapulaissa tarkoitettuna avustajana. Oikeudenkäynteihin liittymättömien oikeudellisten palveluiden tarjoaminen, esimerkiksi asiakirjojen laatiminen ja neuvonta, jää valvonnan ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä (HE 318/2010 vp) tosin korostetaan, että oikeudenkäyntiavustajan ja -asiamiehen tehtävät tulee ymmärtää laajasti: näihin kuuluvat paitsi varsinainen edustaminen ja esiintyminen tuomioistuimessa, myös oikeudenkäyntiä valmistelevat toimet (esimerkiksi avustaminen esitutkinnassa).

Oikeudenkäyntiavustajalaki on ollut voimassa vasta runsaan vuoden, mutta jo nyt on syntynyt epäselvyyttä valvonnan kattavuudesta. Tulkinnanvaraista muun muassa on, millaiset neuvottelut ja kirjeenvaihto liittyvät oikeudenkäynteihin. Niin palveluiden tarvitsijan kuin niitä tarjoavan lakimiehen olisi hyvä tietää, missä valvonnan raja kulkee. Neuvottelu, joka johtaa sittemmin oikeudenkäyntiin, kuuluu valvontaan. Mutta mikä on tilanne, jos lupalakimies arvioi, ettei oikeudenkäyntiin ole perusteita ryhtyä? Asiakkaan kannalta palveluiden laatuvaatimus näytetään kuitenkin samanlaisena. Nykyisellään rajanveto joudutaan tekemään valvontalautakunnassa ja oikeuskanslerin valvonnassa tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

Täysistuntoratkaisussaan 14.10.2013 valvontalautakunta totesi, että oikeuden määräämän uskotun miehen toimittamassa yhteisomistuksen purkamista koskevassa asiassa kantelijan asiamiehenä toiminut lupalakimies kuului tässä tehtä-

vässään valvonnan piiriin. Valvontalautakunnan enemmistö katsoi, että ”oikeudenkäyntiavustajalain 8 §:n säännöstä ei ole tarkoitettu tulkittavaksi kapeasti vaan siten, että säännös tulisi sovellettavaksi sellaisissa toimeksiannoissa, jotka voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistaviksi”. Toisella kannalla ollut vähemmistöön jäänyt jäsenen esitti, että silloin kun asia ei etene oikeudenkäyntiin, valvontavalta on arvioitava tapauskohtaisesti ja huomiota tulee ”ensisijassa kiinnittää siihen, millainen toimeksianto lupalakimiehelle ja hänen päämiehellään on”. Pelkästään se, että ”yhteisomistussuhteen purkamista koskevasa menettelyssä on keskusteltu oikeudenkäynnin mahdollisuudesta, ei vielä osoita, että ... olisi saanut oikeudenkäyntiä koskevan toimeksiannon”. – Samasta asiasta oli aikaisemmin kanneltu oikeuskanslerille, joka oli tulkinnut niin, että lupalakimies ei mainitussa tehtävässään kuulunut valvonnan piiriin (oikeuskanslerin vastaus 6.6.2013 dnro OKV/643/1/2013).

Niin ikään täysistuntoratkaisussa 13.12.2013 valvontalautakunta puolestaan linjasi, että pesänselvitystä ja perinnönjakoa koskeneessa asiassa kantelijan avustajana toimineen lupalakimiehen menettelyn tutkiminen ei kuulunut valvontalautakunnalle.

Lainsäädännössä näyttäisi olevan selkiyttämisen tarvetta. Ehkä olisi hyvä pohtia, eikö kaikki ammattimainen oikeudellisten asiantuntijapalveluiden tarjoaminen voisi kuulua samalla tavalla ammattieettisen valvonnan piiriin. Se selkiyttäisi parhaiten tilannetta ja parantaisi palveluiden käyttäjien asemaa. Hyvän asianajajatavan kattava ja yhdenmukainen valvonta olisi myös omiaan vahvistamaan yleistä luottamusta asianajotoimintaan. Nykyisellään hyvää asianajajatapaa koskevan valvonnan ulkopuolelle jää huomattava määrä sellaisista lupalakimiesten antamista oikeudellisista asiantuntijapalveluista, jotka asianajajan antamina kuuluvat valvontalautakunnan tutkintaan.⁵

⁵ Tekstissä lausuttua arviota tukee pieni otos valvontalautakunnan ratkaisuksista: kertomusvuoden maaliskuussa ratkaistuista vajaasta sadasta tapauksesta 44 % koski sellaista asianajajan toimintaa, joka lupalakimiehen ollessa kyseessä ei ilmeisestikään olisi voinut johtaa valvontalautakunnan tutkintaan.

Mikko Puumalainen

LAILLISUUSVALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN JA LAILLISUUSVALVONTAAN VAIKUTTAMISEN YLLÄTTÄVÄT POLUT

Hyvitys – uusi laillisuusvalvonnan keino?

Ylimpiä laillisuusvalvojia koskeva lainsäädäntö muuttui kesäkuussa 2011. Lainsäädäntömuutosten päätavoite oli lisätä laillisuusvalvojen harkintavaltaa arvioida kanteluasioiden edellyttämän tutkimisen laajuutta. Hallituksen esitystä eduskunnassa käsiteltäessä perustuslakivaliokunnassa käytiin keskustelua myös siitä, voisiko laillisuusvalvoja suosittaa hyvityksiä maksettavaksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksiä tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi ja oikeusasiamies on kertonut useista ratkaisuista, joissa hyvitystä on suositeltu viranomaiselle ja se on myös suositusta noudattanut.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa ei ole samasanaista säännöstä. Oikeuskanslerista annetun lain 6 §:ssä säädetään seuraamuksista. Pykälän otsikko oli aiemmin ”toimenpiteet”, ja otsikko muutettiin kesäkuun 2011 lainmuutoksessa. Saman pykälän 3 momentin mukaan jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

Samassa yhteydessä muutettiin lain kante-
lun käsittelyä koskevaa 4 §:ää. Pykälän 2 mo-
mentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle
tehdyin kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin,
joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudatta-
misen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuk-
sien toteutumisen kannalta. Lakia koskevassa hal-
lituksen esityksessä (HE 205/2010 vp) todetaan,
että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen perus-
tuslaillinen toimeksianto valvoo perus- ja ihmis-
oikeuksien toteutumista kattaa ja läpäisee ko-
ko laillisuusvalvonnallisen toimintakentän, myös
yksittäisten kanteluiden tutkinnassa. Kantelun
käsittelyllä tarkoitettaisiin yleisesti kaikkia nii-
tä selvittämistoimia ja muita toimenpiteitä, joihin
oikeuskansleri voi kantelun johdosta ryhtyä. Nä-
mä ovat paitsi kantelujen käsittelyn lopputulokset,
sellaisina kuin niistä säädetään valtioneuvoston oi-
keuskanslerista annetun lain 6 ja 7 §:ssä, myös ne
toimenpiteet, joihin säännönmukaisesti ryhdytään
kanteluasian käsittelyä ja sen selvittämistä varten.

Perustelujen mukaan otsikko ja momentin
sisältö kuvastaisivat entistä paremmin sitä, että
paitsi kantelun aiheuttamat laillisuusvalvonnalli-
set toimenpiteet, myös asian selvitystoimet voivat
vaihdella tapauskohtaisesti.

Oikeuskanslerin harkintavalta kantelun kä-
sittelyssä ohjautuisi kolmen, ehdotetussa py-

kälässä yleisesti muotoillun kriteerin kannalta. Kriteerit kattaisivat kaikki oikeuskanslerille perustuslain 108 §:ssä säädetty kanteluiden käsittelyä koskevat perustuslailliset tehtävät. Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 12/2010 vp) eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että 4 §:n 2 momentti lisää laillisuusvalvojan harkintavaltaa sen suhteen, mihin selvittämistoimenpiteisiin ja muihin toimenpiteisiin laillisuusvalvoja kantelun johdosta katsoo olevan aihetta ryhtyä. Perustuslakivaliokunta totesi myös, että ”ylimpien laillisuusvalvojen toimintatapoja on edelleen syytä kehittää lähtien kansalaisnäkökulmasta. Kantelijan kannalta on tärkeää saada asiassaan asianmukaista apua mahdollisimman nopeasti. Tuolloin voimassa olleet säännökset, joita vielä esitetyin osin selventävät kantelun käsittelyä koskevat uuden säännökset, mahdollistavat toimenpiteiden monipuolistamisen.”

Nämä valiokunnan toteamat ”muut toimenpiteet, joihin kantelun johdosta (laillisuusvalvoja) katsoo olevan aihetta ryhtyä” voivat sisältää myös toimenpiteitä, jotka tähtäävät kansalaisnäkökulman toteutumiseen. Toimenpiteet eivät siis lainmuutoksen jälkeen enää viittaa yksinomaan seuraamusluontoihin toimenpiteisiin, vaan voivat käsittää myös hyvitysesityksen tekemisen. Tällainen toimenpide voisi tapauskohtaisesti olla 4 §:n 2 momentin uuden sanamuodon mukaisesti ”muu toimenpide, joihin laillisuusvalvoja katsoo olevan kantelun johdosta aihetta ryhtyä.” Estettä sille ei ole, etteikö tällainen toimenpide voisi olla myös ”esitys epäkohdan korjaamiseksi”, josta säädetään nimenomaisesti eduskunnan oikeusasiamiestä koskevan lain 11 §:n 1 momentissa.

Valiokunta toteaa vielä, että se ”pitää esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkai-

sun löytämiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi”. Valiokunta piti ”tarkoituksenmukaisena yhdenmukaistaa oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille tehtyjen kanteluiden käsitteilyä koskevia säännöksiä.” Esitystä koskevaa toteamusta ei ole siten perusteltua tulkita vain oikeusasiamiestä koskevaksi.

Muut kuin seuraamusluontoiset toimenpiteet olisivat myös sopusoinnussa 4 §:ssä lueteltujen kolmen eri perusteen sekä perustuslaissa säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontatehtävän kanssa. Kun nämä perusteet sekä perustuslaissa säädetty valvontatehtävä ovat oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla samat, ei lainsäätäjän tahtoa olisi perusteltua tulkita niin, että ylimmillä laillisuusvalvoilla olisi toisistaan merkittävästi poikkeavat toimintamahdollisuudet. Tällainen tulkinta ei myöskään olisi sopusoinnussa esityksen muiden, edelläkin selostettujen tavoitteiden kanssa.

Oikeuskansleria koskevassa laissa ei myöskään ole muuta oikeusperustaa, jonka perusteella hyvitysesitystä tarkoitaviin toimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä. Lain 6 §:n 3 momentti ei sovellu hyvityksen esittämiseen, koska siinä on kyse virheellisen päätöksen ja menettelyn ”oikaisemisesta”. Joissain tapauksissa, esimerkiksi viivästyslanteissa, menettelyä ei voi enää oikaista, vaikka kantelija päätöksensä saisi. Myös säännökseen sisältyvä yleisen edun vaatimus rajoittaa merkittävästi sen soveltamisalaa yksittäisissä tapauksissa. Lain 7 §:n aloiteoikeus on rajattu koskemaan lähinnä säännösten kehittämisesityksiä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuon on katsonut, että kansallisesta hyvityslainsäädännöstä huolimatta Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö muodostavat oikeudellisen perustan hyvitykselle. Ennakkoratkaisussa KKO 2011:38 korkein oikeus piti kärsimyskorvauksen saamista esitutinnan kohtuuttomasta kestosta mahdollisena siitä huoli-

matta, että lainsäädäntöömme ei sisälly asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä.

Kun otetaan huomioon perustuslain 108 §:ssä säädetty oikeuskansleria koskeva ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite sekä edellä todettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö, on perusteltua olettaa, että vaikka oikeuskansleria koskevassa laissa ei olisikaan nimenomaista perustaa hyvitysesityksen tekemiselle, seuraa se näistä ihmisoikeusvelvoitteista.

Kokoavasti voi siis todeta, että ottaen huomioon kanteluiden käsittelyä koskevien säännösten yhdenmukaistamistavoite, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin perustuslaissa säädetty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa koskeva sama tehtävä, eurooppalaiset ihmisoikeusvelvoitteet sekä oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin sanamuoto, voi myös oikeuskansleri tehdä hyvitysesityksiä. Edellä kuvattulla tavalla voidaan perustella oikeuskanslerilla olevaa mahdollisuutta tehdä hyvitysesityksiä, vaikka itse oikeuskansleria koskeva lainsäädäntö ei tähän suoranaisesti antaisikaan samoja mahdollisuuksia kuin eduskunnan oikeusasiamiestä koskeva laki.

Apulaisoikeuskansleri on tehnyt yhden nimenomaisen hyvitysesityksen (OKV/710/1/2011). Kyse oli valitusasian kohtuuttoman pitkän käsittelyajan – muutamaa päivää vaille kolme vuotta – hyvittämisestä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. Valitusasia oli ratkaistu ennen hallintolainkäytön viivästymisen hyvittämisestä annetun lain voimaantuloa (81/2013). Sosiaali- ja terveysministeriö kieltäytyi maksamasta hyvitystä. Sen mukaan oli ollut useita vastaavia tapauksia, joissa käsittelyaika oli ollut hyvin pitkä, eikä näitä ollut hyvitetty. Ministeriön mukaan muutoksenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu edellytti, ettei hyvitystä tässäkin tapauksessa makseta.

Vastaus tuo esiin hyvitysmenettelyn rajoitukset: kun viranomaisella ei ole hyvittämiseen vel-

vollisuutta ja jos perus- ja ihmisoikeusloukkaus on riittävän laaja, voidaan hyvittämisestä kieltäytyä. Onneksi laillisuusvalvoja on kuitenkin pystynyt vaikuttamaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintaan perinteisin laillisuusvalvonnallisin keinoin ja käsittelyajat ovat lyhentyneet merkittävästi.

Hyvitystä on pidetty modernin laillisuusvalvonnan keinona. Täysin ongelmaton se ei kuitenkaan ole. Kaiken kaikkiaan oikeuskanslerin suorittaman laillisuusvalvonnan kannalta olisi hyvä, jos hyvityksen oikeusperustaa toimenpiteenä selkeytettäisiin joko lainsäädännön muutoksella taikka muulla tavoin. Samassa yhteydessä olisi hyvä käydä vielä keskustelua sen asemasta suomalaisessa laillisuusvalvonnassa.

Ratkaisujen vaikuttavuudesta

Tämän vuoden alusta tuli voimaan opetuslainsäädännön muutokset, joiden tarkoituksena on tarjota opetuksen ja koulutuksen järjestäjille uusia keinoja koulujen ja oppilaitosten työrauhan parantamiseksi sekä ajanmukaistaa jo käytössä olevia toimintatapoja. Muun muassa perusopetuslain jälki-istuntoa koskevaa säännöstä tarkennettiin ja kurinpitokeinojen määräämiseen liittyviä opetushenkilöstön toimivaltuuksia täsmennettiin.

Lainsäädännön muutos on kiinnostava esimerkki laillisuusvalvonnan vaikuttavuudesta – ja ennen kaikkea sellaisista vaikutuksista, joita ei ole ratkaisulla nimenomaisesti tavoiteltu.

Tarpeista muuttaa lainsäädäntöä oli toki keskusteltu ja aiemmin, mutta lainsäädännön muuttamiseen johtanut kehitys sai ratkaisevan sysäyksen ratkaisustani (16.8.2012 dnro OKV/427/1/2011), jossa rehtori ja kaupunginhallitus saivat moitteita toiminnastaan koulun oppilaiden kurinpidossa ja sen ohjeistuksessa. Rehtori oli muun muassa kirjoittanut koulualueella tupakoinneilla oppilail-

la tupakkatutkielmia sekä antanut heille jälki-is-
tuntojen sijasta tupakointiin liittyvää tukiovetusta
ja vaatinut oppilailta lupauksen noudattaa lakia.

Tukiovetuksen järjestämisen seurauksena
koulualueella tupakoimisesta oli kuitenkin pe-
rusopetuslain vastaista ja tupakkatutkielmien kir-
joittaminen oli lakiin perustumatón kurinpitö-
seuraamus. Rehtori oli myös antanut virheellisen
kuvan koulun toimivallasta tiedottamalla, että
koulumatkoilla tapahtuva ilkivalta ja kiusaaminen
hoidetaan aina koulussa. Rehtorilla ei myöskään
ollut mitään lakiin perustuvaa oikeutta vaatia op-
pilasta allekirjoittamaan lupauksa noudattaa lakia.

Ratkaisun kohteena ollut rehtori ei moittei-
siin tyytynyt ja toi julkisuudessa esiin näkemyk-
siään. Laajan poliittisen keskustelun jälkeen asia
otettiin opetus- ja kulttuuriministeriössä valmis-
teluun, ja se johti lainsäädäntöehdotukseen ja
lainmuutokseen. (Katso muun muassa opetus-
ministeri Jukka Gustafssonin vastaus kirjalliseen
kysymykseen, 25.9.2012 KK 627/2012 vp.)

Laillisuusvalvojan ratkaisun ydin oli siinä, et-
tä laissa ovat säännökset oppilaiden koskematto-
muuteen puuttumisesta sekä kurinpitotoimista
ja ne määrittelevät opetushenkilöstön toimival-
lan. Perustuslain mukaisesti julkisen – ja varsin-
kin perusoikeuksiin puuttuvan – toiminnan tu-
lee perustua lakiin. Lainsäädäntöä valmisteltaessa
ja hallituksen esityksiä käsiteltäessä eduskunnassa
määritellään oikeudet ja velvollisuudet. Kun ky-
se on oppivelvollisuuttaan suorittavista, aikuisten
vallan kohteena olevista lapsista ja nuorista, on tä-
mä tehtävä erityisen huolellisesti ja punnitusti. Ai-
kanaan keskustelussa arvostelun kohteeksi jou-
tunutta opetuslainsäädäntöä säädettäessä mm.
perusoikeuskysymyksiä ja pedagogisia tavoitteita
pohdittiin monipuolisesti sekä valmisteluvaihees-
sa että eduskunnassa.

Kurinpitotoimia ei siis voida vapaasti kou-
luissa kehittää eikä kunnissa ohjeistaa. Tätä
eduskunnan lain muodossa tekemää päätöstä on

virkamiehen noudatettava ja sitä laillisuusval-
voja myös valvoo. Jos laissa olevat keinot eivät
enää vastaa ajan pedagogisia vaatimuksia, lakia
pitää muuttaa, mutta päätös siitä kuuluu edus-
kunnalle, ei rehtorille. Laillisuusvalvojan ratkai-
su ei ole pedagoginen linjaus, vaan kannanotto
lain noudattamiseen.

Keskusteluun liittyi laillisuusvalvonnan kan-
nalta sivujuonne, joka on periaatteellisesti huo-
mionarvoinen. Käsiteltäessä eduskunnan täysis-
tunnossa oikeuskanslerin kertomusta vuodelta
2011 eräs edustaja – joka on toiminut myös pe-
rustuslakivaliokunnan puheenjohtajana – nosti
täysistunnon keskustelussa esiin tämän nimen-
omaisen ratkaisun, joka siis oli tehty vuonna
2012. Hän arvosteli sitä kovin sanoin ja odot-
ti ilmeisesti oikeuskanslerin tähän kritiikkiin
vastaavan.

Laillisuusvalvojan tehtäviin kuuluu osallis-
tua yleiseen keskusteluun. Joskus on jonkin rat-
kaisun saamisen julkisten reaktioiden perusteel-
la nähtävissä olennaisia väärinkäsityksiä, joita
on hyvä oikaista. Ratkaisuun saattaa liittyä mui-
ta piirteitä, joita on syytä julkisuudessa valottaa.
Olennaista on tällöin kuitenkin pitäyttyä itse rat-
kaisussa, joka on laadittu oikeudellisesti punni-
ten ja eri osapuolten oikeusturvaa kunnioittavas-
ti. Tehty ratkaisu ei enää julkisesta keskustelusta
toiseksi muutu. Toki jos uusia seikkoja ilmenee,
voidaan asiaa uudemmin selvittää laillisuusval-
vonnallisesti. Viranomaiselta voidaan esimerkik-
si pyytää selvityksiä tai tietoja, mutta se onkin sit-
ten jo uuden ratkaisun pohjustamista.

Keskustelu eduskunnassa poikkeaa kuitenkin
tavanomaisesta julkisesta keskustelusta, koska
eduskunta on ainoa taho, joka oikeudellisesti val-
voo laillisuusvalvojaa. Valvonta perustuu minis-
terivastuuseen rinnastettavaan rikosoikeudellisen
vastuuseen (perustuslain 117 §). Sen perusteella
voidaan arvioida laillisuusvalvojan yksittäistä vir-
katointia ja ryhtyä sen perusteella toimenpiteisiin.

Keskustelu eduskunnassa ei kuitenkaan perustunut tuohon säännökseen, vaan perustuslain 108 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan ”oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle”.

Kertomuksella on ollut erityisesti se merkitys, että se kertoo kansanedustajille, miten heidän hyväksymiensä päätöksiä valtakunnassa noudatetaan. Kertomuksen käsittelyssä voi toki nähdä oikeuskanslerin toimintaa yleisesti valvoviakin elementtejä. Perustuslakivaliokunta on lähes säännönmukaisesti todennut jotain kantelujen käsittelytilanteesta ja saattanut patistaa virastoa lyhentämään käsittelyaikoja.

Sen sijaan yksittäisiä kanslerin ratkaisuja valiokunta ei ole arvioinut kertomuksen käsitteilyn yhteydessä. Kuluva vuosituhannen aikana perustuslakivaliokunta on kerran viitannut yksittäiseen oikeuskanslerin tekemään ratkaisuun, mutta silloinkin nimenomaan asian käsittelyyn eri menettelyssä eli perustuslain 115 §:n mukaisesti (PeVM 14/2006 vp – K 15/2005 vp). Valiokunnan mietinnöissä on toisinaan lausuma, jossa valiokunta toteaa, ettei se ole erikseen arvioinut oikeuskanslerin yksittäisiä ratkaisuja ja kannanottoja. Sen perusteella tosin jää avoimeksi, olisiko valiokunta halutessaan voinut näin tehdä ja olisiko arvio silloin perustuva perustuslain 117 §:ään.

Miten pitkälle kertomuksesta käytävissä keskustelussa voidaan sitten edetä? Kun valiokuntakäsittelyssä tällaisesta keskustelusta pidättäydytään, voidaanko täysistunnossa sitten ryhtyä oikeuskanslerin läsnä ollessa vapaasti käsittelemään yksittäisiä laillisuusvalvontaratkaisuja ja odotetaan hänen niihin ottavan kantaa? Onko käsittelyssä tunnistettavissa tiettyä painostuksellisuutta? Voisiko valtioneuvostokin jossain yhteydessä yhtä lailla perustuslain 108 §:n 3 momentin perusteella tiukata kanslerilta yksittäisten ratkaisujen ”järjestyttä”? Erona toki ainakin on se, et-

tä oikeuskansleri valvoo valtioneuvostoa, muttei eduskuntaa ja että eduskunta valvoo kansleria, mutta valtioneuvosto ei.

Laillisuusvalvoja on riippumaton ja itsenäinen ja tämän turvaamiseksi perustuslaissa on säädetty laillisuusvalvojan asemasta, velvollisuudesta raportoida toiminnastaan ja hänen valvonnastaan. Tarkoituksena on, että muita keinoja ei ole. Itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta säännösten ja niiden soveltamisen tulee olla selkeitä ja ennustettavasti. Julkisen toiminnan eri funktioiden välillä tämän tulee olla suorastaan kristallin kirkasta. Laillisuusvalvojat ovat esimerkiksi moittineet ministereitä lausunnoista, joiden on voitu tulkita olevan puuttumista itsenäisten tuomioistuinten toimintaan.

On tärkeää, ettei luoda sellaisia valvonta- tai painostuskeinoja, joita lainsäätäjä ei ole tarkoittanut luoda. Olisi siis syytä selvittää sitä, onko kertomuskäsittelyn tarkoitus arvioida yksittäisiä ratkaisuja ja käydä niistä keskustelua.

Sinänsä eduskunta on oikea paikka käydä keskustelua itse lainsäädännön järjestydestä, ja kansanedustajalla on laaja sananvapautensa. Olisi kuitenkin syytä hahmottaa se, onko kyse kriittisestä lakia vai laillisuusvalvojan virkatoimia kohtaan ja miten laillisuusvalvojan toimien arviointi järjestetään.

Hallinnon hiipuva ruotsi, korkeakoulutuksen väistyvä suomi ja muiden kielten marginaali

Oikeuskansleri valvoo julkista hallintoa muun muassa tekemällä tarkastuksia virastoissa ja muissa yksiköissä. Tarkastuksilla voidaan keskustella muun muassa kysymyksistä, jotka koskevat hallintoa laajemminkin kuin vain tarkastettavaa virastoa. Tällainen aihe on ollut muun muassa erikielisten palveluiden saatavuus. Keskustelu-

jen taustalla on ollut yksittäiset kanteluratkaisut, mutta yleisemminkin tieto hallinnossa tapahtuvista muutoksista.

Näissä keskusteluissa toistuvat usein samat havainnot. Ne kertovat ruotsin kielen aseman hiljattaisesta hiipumisesta: Ruotsinkielistä täydennyskoulutusta tai koulutusmateriaalia on virkamiehille vähän tai sitä ei ole ollenkaan. Ajantasaista ruotsinkielistä oikeuskirjallisuutta ja oikeustieteellistä tutkimusta on yhä vähemmän. Korkeimmista oikeuksista tulee yhä vähemmän ruotsinkielisiä oikeustapauksia eikä suomenkielisiä ennakkotapauksia (lyhennelmää lukuun ottamatta) käännetä erikseen ruotsiksi. Hallituksen esitykset toki tehdään molemmilla kansalliskielillä, mutta sitä edeltävää lainvalmisteluaineistoa – esimerkiksi työryhmämietintöjä – käännetään enää harvemmin ruotsiksi. Myös ruotsinkielinen viranomaisia tukeva ohjaus ja taustaneuvonta saattaa olla vähäistä tai ruuhkautunutta. Ruotsinkielisiä käyttöohjeita, lomakepohjia ja viranomaisohjeita on vähän taikka ne tulevat käyttöön suomenkielisiä merkittävästi myöhemmin.

Vahvasti ruotsinkielisillä alueilla – lähinnä Pohjanmaalla ja tietysti Ahvenanmaalla – ruotsi on vielä aidosti elävä hallinnon ja työyhteisöjen kieli ja myös palveluja ruotsiksi on saatavilla. Muualla valtakunnassa turvaudutaan yksittäisiin kielitaitoihin tai kaksikielisiin virkamiehiin, tulkkeihin tai käännöstoimistoihinkin. Useimmiten selvittäneen sillä, että ruotsinkielinen asiakas luopuu oma-aloitteisesti oikeudestaan käyttää äidinkieltään. Vaikka ruotsin asema lainsäädännössä toisena kansalliskielenä onkin vahva, näyttäisi sen käyttö ja osaaminen julkisen vallan monista hyvistä pyrkimyksistä huolimatta hiipuvan.

Ruotsin ohella myös muut kielet asettavat yhä enemmän vaatimuksia hallinnolle. Ulkomaalais-

taustaisen väestön ja kansainvälisen vuorovaikutuksen lisääntyminen on kasvattanut muilla kielillä annettavien palveluiden kysyntää. Tähän ei kuitenkaan joitakin viranomaisaloitteisia asioita lukuun ottamatta ole velvollisuutta. Näissäkin asioissa kuitenkin tulkkausjärjestelyt ovat vaihtelevia ja tulkkien hankintaa ja pätevyyden valvontaa ei ole riittävästi järjestetty. Tuomioistuimissa käsitellään myös sellaisia hakijan aloitteesta viereille tulevia – kuten perheoikeudellisia – asioita, joissa oikeudellisen neuvonnan ja ohjauksen tarve on suuri, mutta omakielisen neuvonnan puute aiheuttaa hakijalle ongelmia ja ahdinkoa.

Tarkastuksilla on ilmennyt, että jotkut viranomaiset ovat kuitenkin onneksi ymmärtäneet muunkielisten palvelujen tarpeen ja pitäneet tilannetta pikemmin yhdenvertaisuus- kuin kielikysymyksenä. Ilman pyrkimystä neuvoa ja ohjata asiakasta hänen ymmärtämälläään kielellä viranomaisen tärkeät palvelut eivät tavoita kaikkia yhdenvertaisesti. Vain valitettavan harvat viranomaiset ovat omassa yhdenvertaisuussuunnittelussaan arvioineet koko asiakaskuntansa palvelutarvetta ja eri tapoja tarjota palveluja muun muassa erikielisille asiakkaille.

Yllättäen myös suomen kieli on joutunut väistymään. Tämä on koskenut erityisesti koulutusta. Korkeakoulussa on saatettu korvata kotimaisten kielten opetus ja tutkimus täysin englannin kielellä.

Laillisuusvalvoja ei arvioi sitä, onko tämä pedagogisesti taikka tiedepoliittisesti järkevää, mutta lainmukaista se ei ainakaan ole (OKV/136/1/2013, OKV/603/1/2013, OKV/712/1/2013 ja OKV/727/1/2013). Vaikka korkeimman koulutuksen ja tutkimuksen järjestäjällä onkin laaja autonomia, tulee kansalliskielten asema turvata perustuslain edellyttämällä tavalla.



2

YLEISTÄ

OIKEUSKANSLERI JA APULAIKOSKEUSKANSLERI

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

Oikeuskanslerilla on yksinään päätösvalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla vallalla 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 yhteistointa ja kansainvälisiä asioita, EU:n asioiden kansallista valmistelua, asianajajien valvontaa, oikeuskanslerin lausuntoja sekä periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille. Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Vuonna 2013 oikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkka ja apulaisoikeuskanslerina oikeustieteen lisensiaatti, LL.M, varatuomari Mikko Puumalainen. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty esittelijäneuvos, osastopäällikkönä, varatuomari Risto Hiekkataipale on hoitanut vuoden 2013 aikana apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä 112 päivää.

TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET

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

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimen lainmukaisuuden valvonta

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein.

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Jos oikeuskansleri katsoo valtioneuvostossa käsi-

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

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

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

Perustuslain mukaan valtionalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville koontunut eduskunta. Eduskunnan ylimmän valtioelimen asemasta seuraa, että oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu eduskunnan valtiopäivätoiminnan valvonta tai

kansanedustajien toiminnan valvonta edustajan-toimessaan. Myös eduskunnan yhteydessä toimivien virastojen toimintaan ja eduskunnan valitsemien toimielinten valvomaan toimintaan voi liittyä eduskunnan ylimmän valtioelimen asemasta seuraavia rajoitteita oikeuskanslerin valvontavallalle. Vakiintuneen käytännön mukaan ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, eivät valvo toistensa toimintaa. Myös tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtioelinasemasta voi seurata rajoitteita oikeuskanslerin valvontavallalle.

Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuinten ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan. Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia lähetetään oikeuskanslerinvirastoon. Oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontansa 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 virkamiehestä tai viranhaltijaa koskevan syytteen, on lähetettävä ratkaisutaan jäljennös oikeuskanslerille. Hovioikeuden on ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa tuomioistuineläytöksen virkamieheen tai yleiseen syyttäjään kohdistuvan virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Esitutkintaviranomaisten ja yleisten syyttäjien on ilmoitettava tuomareiden epäillyistä virkarikossasioista oikeuskanslerinvirastoon. Vuonna 2013 oikeuskanslerinvirastoon saapui 9 hovioikeuden, 30 poliisin ja 2 syyttäjän ilmoitusta tuomarien virkarikossasioista. Oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerille kuukausittain otoksen tuomioistuinten rangaistustuomioita koskevista päätösilmoitusjäljennöksistä.

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

toimenpiteistään asiassa oikeuskanslerin asettamassa määräajassa. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa asioissa, jotka koskevat puolustushallintoa, vapauden riis-toa tai laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Oikeuskanslerin on tällaisissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Vuonna 2013 oikeuskansleri siirsi eduskunnan oikeusasiamiehelle 83 kanteluasiaa ja eduskunnan oikeusasiamies oikeuskanslerille 21 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. Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn (käsitys lain mukaisesta menettelystä taikka huomion kiin-

nittäminen hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin). Jos yleinen etu sitä vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikeus- saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Tähän liittyen oikeuskansleri voi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. On myös mahdollista, että oikeuskansleri tekee toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen erimielisyyden sopimiseksi tai suosittelee viranomaista hyvittämään aiheutuneen vahingon. Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ris- tiriitaisuuksia 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 tai oikeushenkilöt kuuluvat oikeuskanslerin valvontavallan piiriin. Oikeuskanslerin valvontavallan piiriin kuulumisen ratkaisee henkilön tehtävien luonne, ei oikeushenkilön omistus- pohja. Esimerkiksi valtion kokonaan omistamat yksityisoikeudelliset osake- yhtiöt eivät kuulu oikeuskanslerin valvontavallan piiriin, jos niille ei ole annettu julkisia hallinto- tehtäviä. Perustuslain mukaan julkinen hallinto- tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

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

Oikeuskanslerilla on oikeus panna Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnassa vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton halli-

tusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenyyssasioissa antamista päätöksistä ja Suomen Asianajajaliiton 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.

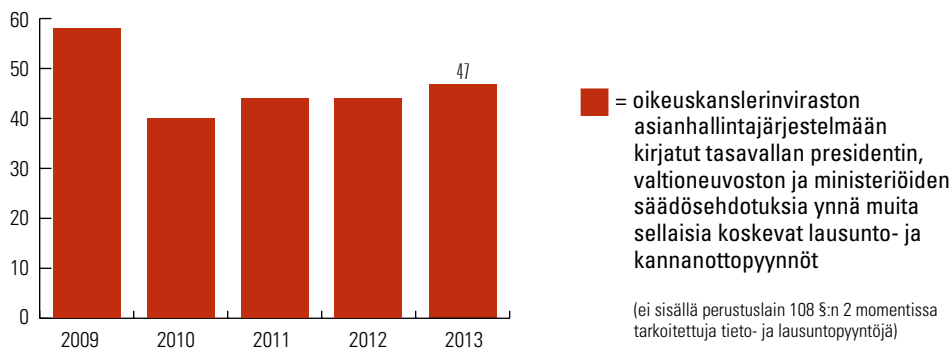
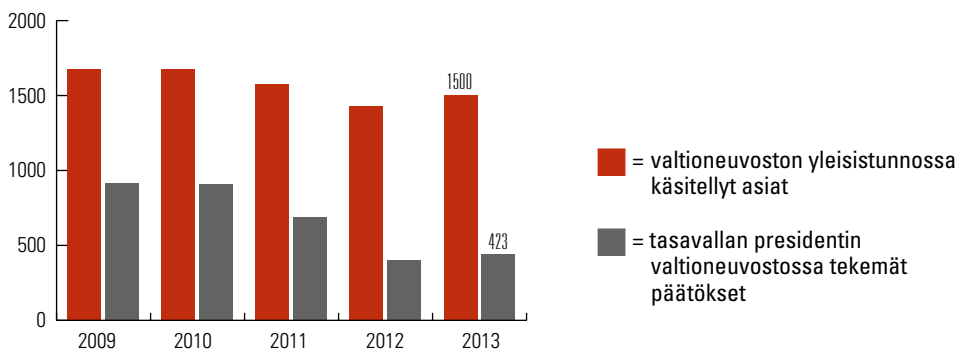
Julkiset oikeusavustajat ovat asianajajien tapaan Suomen Asianajajaliiton valvonnan alaisia. Luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevat säännökset tulivat voimaan 1.1.2013 lukien.

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

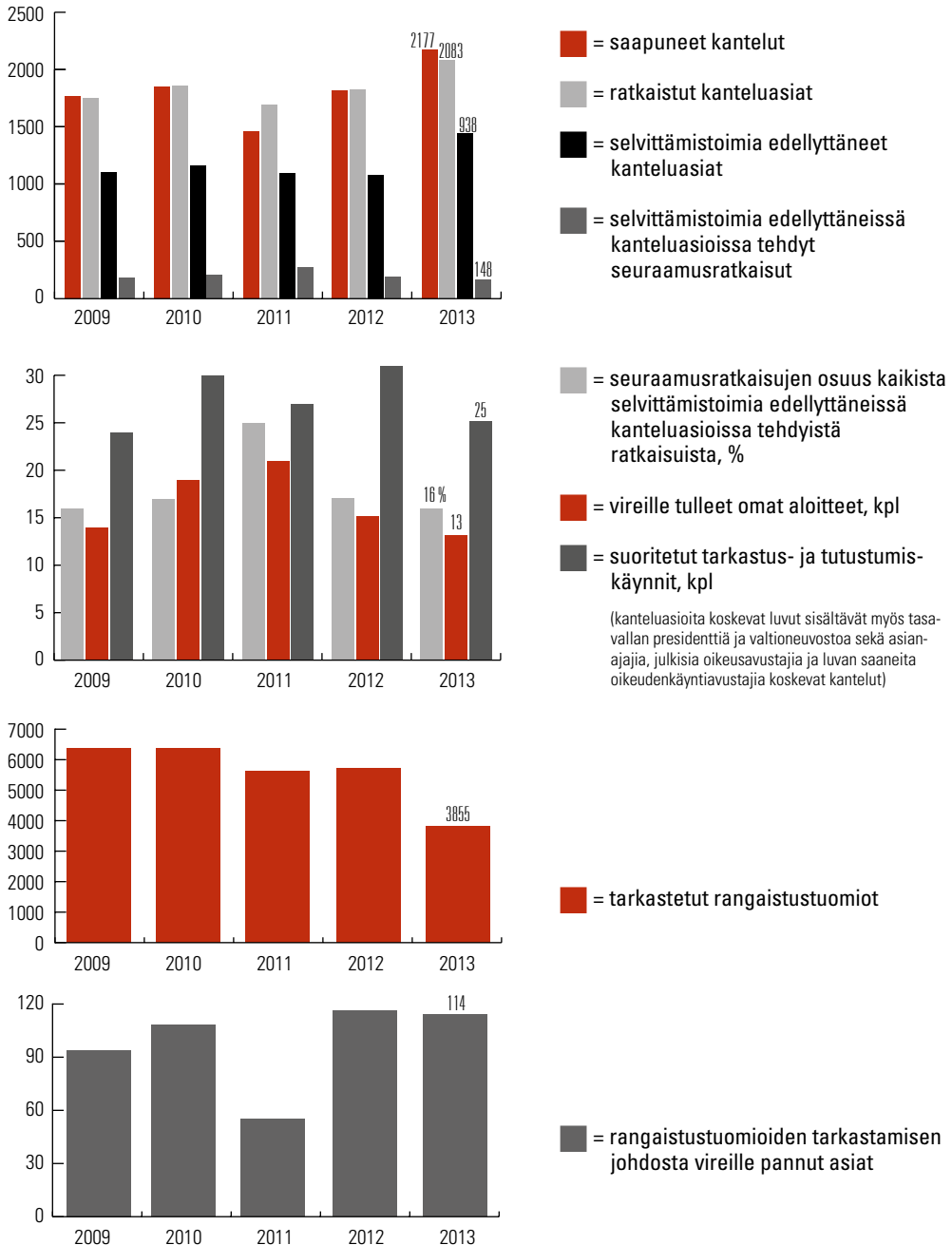
TILASTOTIETOJA

Seuraavassa esitetään keskeisimpiä oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston toimintaa kuvaavia tunnuslukuja aikasarjoina kaaviomuodossa. Tarkempia vuotta 2013 koskevia tilastotietoja on jaksossa 7.

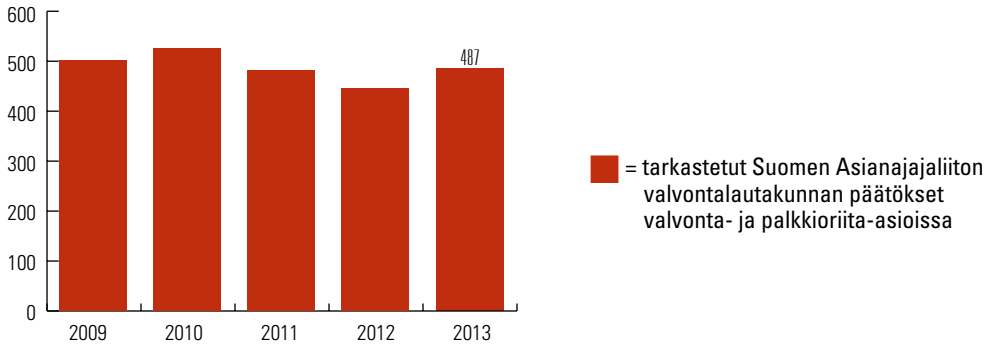
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta



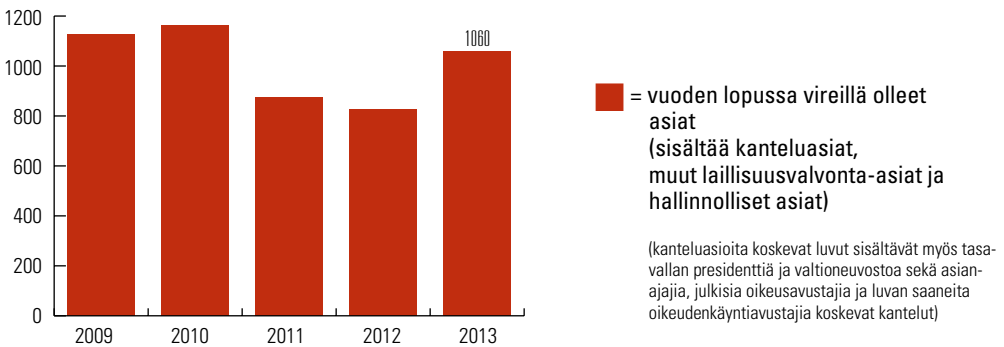
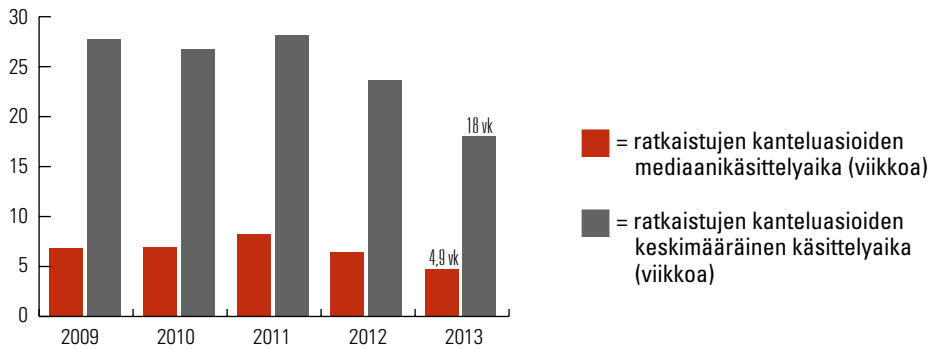
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta



Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta



Työtilanne



OIKEUSKANSLERINVIRASTO

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

Organisaatio

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

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

Henkilöstö

Oikeuskanslerinvirastossa oli vuonna 2013 37 vakinaista virkaa. Lisäksi kesäkuukausien aikana oli kaksi opiskelijaa määräaikaisina korkeakouluharjoittelijoina. Viraston henkilöstö jakautui henkilöstöryhmittäin seuraavasti:

- *johto* 3
(oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, kansliapäällikkö)
- *muut esimiehet* 2
(2 esittelijäneuvosta, osastopäällikkönä)
- *esittelijät* 20
(4 esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, 8 vanhempaa oikeuskanslerinsihteeria, 3 nuorempaa oikeuskanslerinsihteeria, 4 notaaria)
- *muut asiantuntijat* 4
(henkilöstösihteerit, tiedottajat, informaattiko, ATK-suunnittelijat)
- *virasto- ja toimistopalveluhenkilöstö* 8
(kirjaaja, 4 toimistosihteeria, ylivirastomestari, virastomestari, vahtimestari)

Viraston henkilöstö jakautui yksiköittäin seuraavasti:

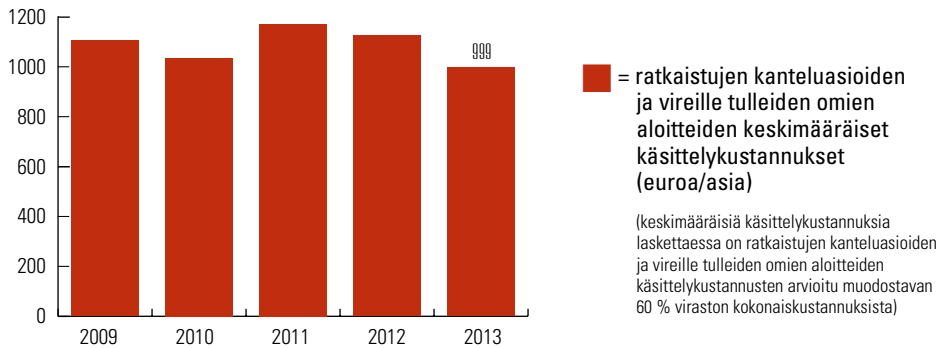
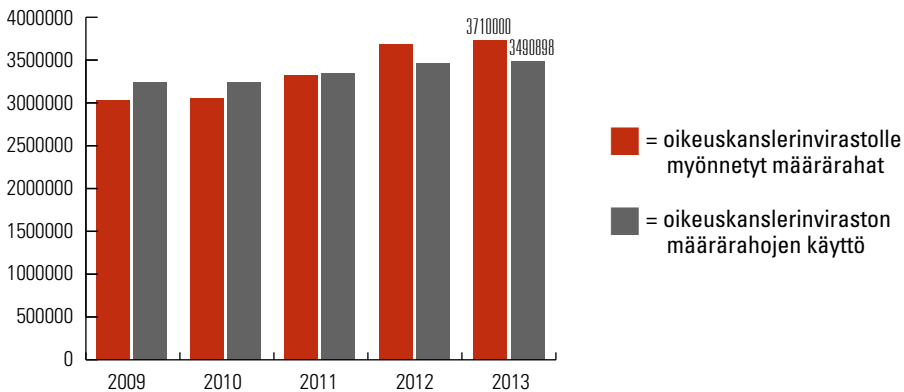
- *johto* 3
- *valtioneuvostoasiain osasto* 6
- *oikeusvalvontaosasto* 16
- *hallintoyksikkö* 12

Kertomusvuoden aikana jäi eläkkeelle kaksi virastossa pitkään ja ansiokkaasti palvellutta esittelijäneuvosta, Heikki Vasenius ja Jorma Snellman.

Talous

Oikeuskanslerinviraston toimintamenoihin myönnettiin valtion talousarviossa vuodelle 2013 3 718 000 euron määräraha ja vuoden 2013 neljännessä lisätalousarviossa määrärahaan tehtiin 8 000 euron vähennys. Edelliseltä vuodelta siirtyi käytettäväksi 447 631 euroa.

Virasto käytti vuonna 2013 3 490 898 euroa. Palkkausmenot muodostivat 81 % ja muut toimintamenot 19 % viraston kokonaismenoista.



Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö

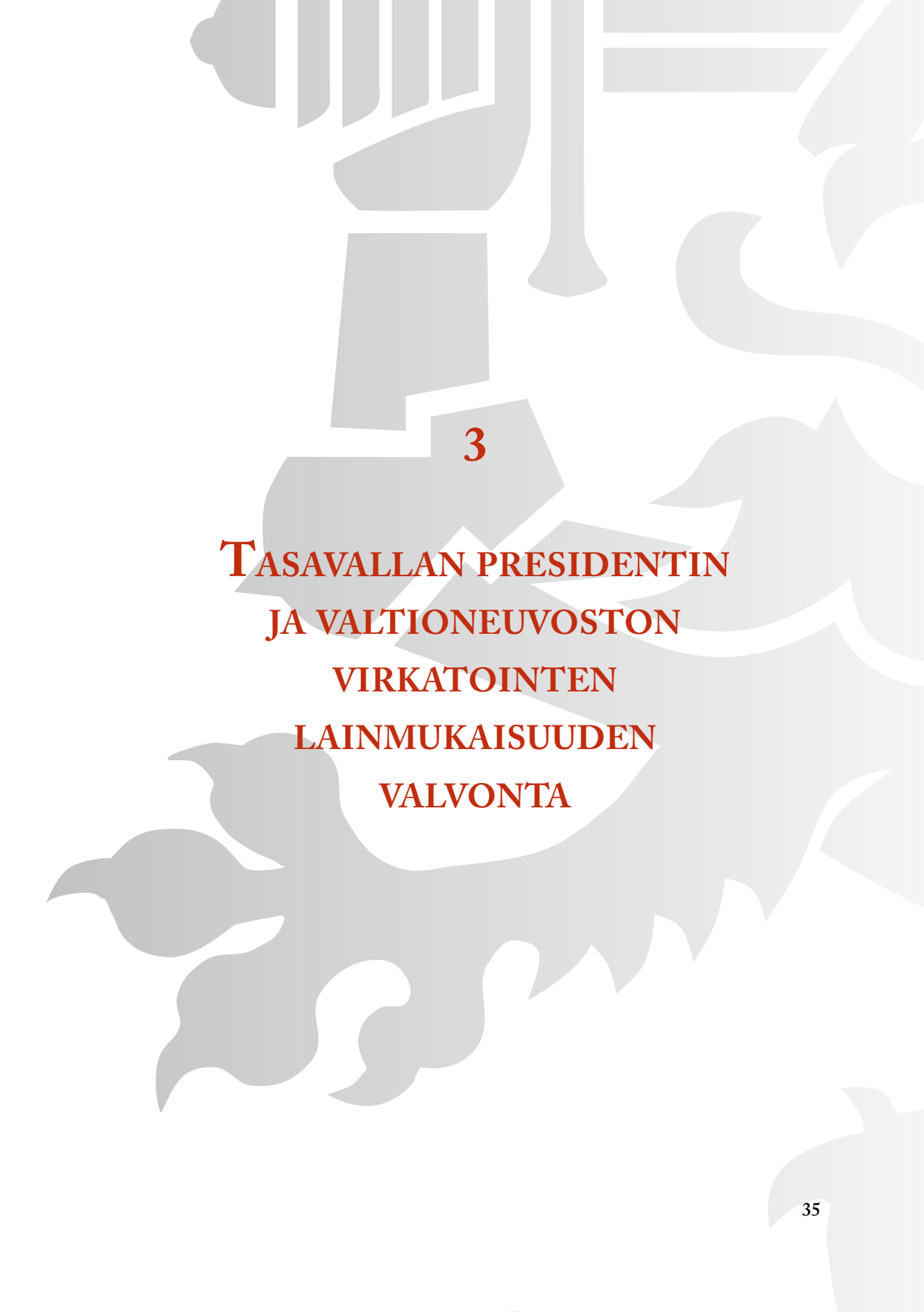
Oikeuskanslerinviraston viestinnän tavoitteena on välittää luotettavaa tietoa oikeuskanslerin toiminnasta sekä päätöksistä ja kannanotoista. Viestinnän painopistettä on siirretty perinteisestä tiedotteiden lähettämisestä verkkoviestintään. Mahdollisimman moni toimenpiteeseen johtanut kanteluratkaisu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

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

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

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

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



3

**TASAVALLAN PRESIDENTIN
JA VALTIONEUVOSTON
VIRKATOINTEN
LAINMUKAISUUDEN
VALVONTA**

YLEISPIIRTEITÄ

Kertomusvuotta 2013 voidaan myös oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävän kannalta luonnehtia yleisellä tasolla tavanomaiseksi. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteon piiriin kuuluvista noin 150:stä asiatyypistä ei ole kertomusvuoden aikana noussut esiin asioita, joita olisi ollut kertomusvuonna huomattavasti aikaisempaa enemmän tai joissa olisi noussut aikaisempaa enemmän tai merkittävämpiä oikeudellisia kysymyksiä. Hallituksen kolmatta toimintavuotta voidaan myös valtioneuvoston laillisuusvalvonallisessa mielessä luonnehtia välivuodeksi ainakin siten, että ministeriöissä tiedetään olevan valmisteilla monia hallitusohjelmaan kirjattuja yhteiskunnallisesti ja hallinnollisesti laajoja lainsäädäntö- ja hallinnonuudistushankkeita, joiden esitteleminen valtioneuvostossa ajoittuu näin hallituskauden loppupuolelle. Eräisiin aikaisempiin vuosiin viitaten kertomusvuoden 2014 loppupuolen voidaan näin ennakoida olevan huomattavan kiireinen ja vaativa.

Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osastolla pitkään työskennellyt esittelijäneuvos Jorma Snellman siirtyi eläkkeelle kesällä 2013. Hänen työpanoksensa ja asiantuntemuksensa valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonnan tehtävissä on ollut merkittävä. Samalla Snellman

toimi loppuun saakka oikeuskanslerinvirastossa vireillä olleiden vaativimpien ympäristönsuojelu- sekä maa- ja vesioikeusasioita koskevien kanteleiden esittelijänä. Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön apulaisoikeuskanslerin sijaisuusaikoina hän säännönmukaisesti hoiti osastopäällikön virkaa ja sen tehtäviä usein varsin lyhyelläkin varoitusajalla. Jorma Snellmanin työskentelylle oli loppuun saakka ominaista perusteellisuus, luotettavuus ja tarkkuus sekä taito tiivistää kannanotot oikeudellisesti olennaiseen. Hänen jälkeen valtioneuvostoasiain osastolle sijoitetun oikeuskanslerinviraston esittelijäneuvoksen virkaan nimitettiin Maija Salo oikeusministeriöstä 1.10.2013 lukien.

Myös kertomusvuonna oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osastolla tehtävän listatarkastustyön ja ministeriöiden oikeudellisten kannanottoopyyntöjen hektisyys sekä joutuisuuden ja ammatillisten valmiuksien monipuolisuuden vaatimukset on edellyttänyt siihen osallistuvalla oikeuskanslerinviraston henkilöstöltä joustavuutta ja työhön sitoutumista. Nämä vaatimukset ovat korostuneet em. henkilöstönvaihdoksen yhteydessä, jolloin valtioneuvostoasiain osaston juristiesittelijät vanhimmasta nuorimpaan ovat kuukausien ajan hoitaneet muita kuin omia säännönmukaisia tehtäviään.

YLEISTÄ VALTIONEUVOSTOVALVONNASTA

Oikeuskanslerin ennakkollisen valtioneuvosto-
valvonnan oikeusperustana on perustuslain 108 §. Mitä jäljempänä todetaan oikeuskanslerista kos-
kee suoraan perustuslain 69 §:n perusteella apu-
lαιοikeuskansleria ja apulaisoikeuskanslerin si-
jaista, kun heistä jompikumpi oikeuskanslerin
poissa tai estyneenä ollessa hoitaa valtioneuvoston
laillisuusvalvontaan kuuluvia tehtäviä. Ennakol-
lisen valtioneuvosto-
valvonnan toteuttamismu-
otojen osalta perustuslain 108 § on niukka, eikä
asiasta ole tarkempia säännöksiä valtioneuvoston
oikeuskanslerista annetussa laissa. Oikeuskansle-
rin valtioneuvosto-
valvonnan kohteena on asian-
omaisissa ministeriöissä valmisteltavina olevat
valtioneuvoston päätöksentekomenettelyyn saa-
tettavat asiat. Valtioneuvosto-
valvonnan käytän-
nön toteuttamismuodot ja oikeuskanslerilta saata-
vat oikeudelliset kannat määräytyvät käsiteltävän
asian ja kyseisessä ministeriössä ilmenneiden tar-
peiden mukaan. Viikosta viikkoon toistuvissa val-
tioneuvoston listatarkastusasioissa kysymys on
valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presi-
dentin esittelyn esittelylistassa tai sen liiteasiakir-
joissa havaittujen sellaisten virheiden tai puutteel-
lisuuksien korjaamisesta, jotka muutoin voisivat
muodostaa oikeudellisen esteen asian käsittelemi-
selle tai jotka on muusta syystä ennen asian esit-
telyä tarpeen korjata. Ministeriöiden ennakkolliset
oikeudelliset kannanotto-
pyynnöt puolestaan kos-
kevat ministeriöissä valmisteltaviin yksittäisiin
asioihin liittyviä sellaisia oikeudellisia kysymyk-
siä, joihin ei ole sellaisenaan saatavissa vastauksia

ministeriöiden omasta käytännöstä tai joihin laa-
juutensa tai periaatteellisuutensa vuoksi halutaan
muodostaa oikeudellista kantaa ministeriötä laa-
jemmin. Näissä pyynnöissä oikeuskanslerin toi-
mivalta ja toimimisvelvollisuus perustuu perus-
tuslain 108 §:n 2 momenttiin. Valtioneuvoston
pätöksentekojärjestelmään vakiomuotoisina
otsikoina sisältyy noin 150 asiatyyppeä. Valmis-
teltavaan asiaan liittyvien oikeudellisten kysy-
mysten lisäksi ministeriöiden esittelijöiden ja val-
tioneuvoston jäsenten kysymykset voivat koskea
myös asian valmistelussa ja päätöksenteossa nou-
datettavaa menettelyä. Ulospäin näkyvin ja konk-
reettisin valtioneuvosto-
valvonnan toimintamu-
oto on jäljempänä tarkemmin kuvattava viikoittain
toistuva valtioneuvoston yleisistunnon ja tasaval-
lan presidentin esittelyn esittelylistojen ennakolli-
nen tarkastaminen. Määrällisesti pienempi, mutta
oikeudellisesti ja ajallisesti vaativampi on asioita
valmistelevien ministeriön esittelijöiden ja valtio-
neuvoston jäsenten tekemät kannanotto-
pyynnöt asioista, jotka ovat tulossa valtioneuvoston käsi-
teltäviksi.

Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerin tehtä-
vistä on ensimmäisenä mainittu velvollisuus val-
voa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin vir-
katointen lainmukaisuutta. Perustuslain 108 §:n
yksityiskohtaisiin perusteluihin (HE 1/1998 vp)
on pitkäaikaiseen käytäntöön perustuen kirjat-
tu, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on
korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presi-
dentin virkatointien laillisuuden valvonta. Val-

tioneuvoiston laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvat valtioneuvoston yleisistunto sekä ministeriöt ja niiden virkamiehet. Perustuslain 58 §:n mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Tämän vuoksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti valtioneuvoston yleisistuntoon ja siellä lopullisesti tai tasavallan presidentille me-nevinä esityksinä käsiteltäviin asioihin. Perustuslain 108 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin yhtyen voidaan todeta, että perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tietojen ja lausun-tojen antaminen tasavallan presidentille, valtioneu-vostolle ja ministeriöille on ollut keskeinen osa viranomaisten toiminnan laillisuusvalvontaa ja oi-keuskanslerinviraston työtä. Kanteluasioiden kä-sittelyn ohella se kuuluu oikeuskanslerille perus-tuslaissa säädettyihin ydintehtäviin.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2013 yhteensä 1 500 asiaa (edellisenä vuonna 1 429). Tasavallan presidentti teki valtio-neuvostossa 423 (394) päätöstä. Valtioneuvoston

yleisistuntoja oli 63 (66) ja tasavallan presidentin esittelyjä 27 (30). Hallitus antoi kertomusvuonna 221 (205) esitystä eduskunnalle ja 92 (82) val-tioneuvoston kirjelmää, joilla EU-asioita saatettiin eduskunnan käsiteltäviksi.

Oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri tai apulaisoikeuskanslerin sijainen ovat perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaisesti olleet läsnä val-tioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan pre-sidentin esittelyissä. Samoin he ovat olleet läsnä hallituksen neuvotteluissa ja iltakoulussa.

Oikeuskanslerinviraston valtioneuvosto-asiain osaston osastopäällikkö esittelijäneuvos Risto Hiekkataipale on myös kertomusvuon-na toiminut tasavallan presidentin määräyksen (1.10.2012) mukaisesti apulaisoikeuskanslerin sijaisena. Apulaisoikeuskanslerin sijaisuusteh-tävän aikana oikeuskanslerinviraston valtioneu-vostoasiain osaston osastopäällikön tehtäviä on hoitanut eläkkeelle siirtymiseensä saakka esitteli-jäneuvos Jorma Snellman tai valtioneuvostoasiain osaston muu virkamies.

TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VALTIONEUVOSTOSSA

Uuden perustuslain voimaantuloa seuranneen vuoden 2001 kertomuksessa on laajempi selostus tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon oikeudellisesta järjestämisestä ja perustuslain 58 §:n mukaisten päätöksentekomenettelyjen toteutumisesta. Kertomusvuonna 2013 ei ollut päätöksentekotilanteita, joissa tasavallan presidentti olisi päättänyt vastoin valtioneuvoston ratkaisuehdotusta ja joissa presidentin päätös olisi sen vuoksi tehty perustuslain 58 §:n 2 momentissa säädetystä järjestyksestä.

Vuonna 2013 sotilaskäskyasioiden käsittelymenettely eivät kä muutt perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitettut asiat ole olleet yksittäisinä asioina oikeuskanslerinvirastossa esillä.

Tasavallan presidentti on myös vuonna 2013 ratkaissut kaikki valtioneuvoston ehdotuksesta päätettävät asiat välittömästi ilman perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisia virallisia lausuntopyyntöjä.

Säännönmukaisessa listatarkastuksessa tasavallan presidentin päätöksenteon toimivaltakysymyksiin kiinnitetään aina huomiota ja tarkastetaan, että päätösvallan käytölle on asianmukainen oikeusperusta. Tulkintaongelmia ei tässä suhteessa ole ilmennyt. Joissakin tapauksissa on jouduttu pyytämään valtioneuvoston esittelylistoihin lisättäväksi puuttuva viittaus yksilöityyn toimivaltasäännökseen tai että esittelymuistioon lisätään valtioneuvoston tai tasavallan presidentin toimivaltakysymystä koskeva kappale tai maininta.

ESITTELYLISTOJEN TARKASTAMINEN

Valtioneuvostoasioiden tarkastusta varten oikeuskansleri ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osasto saavat kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat etukäteen. Esittelylista-asiakirjojen jakelu tapahtuu valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmässä (PTJ). Oikeuskansleri saa siten valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelylistat käyttöönsä samaan aikaan kuin valtioneuvoston jäsenet, yleisimmin valtioneuvoston istuntoa välittömästi edeltävän tiistain aikana. Oikeuskanslerin varsinainen listatarkastus kohdistuu siten valtioneuvostolle jo jaettuihin listoihin. Tämä asettaa suuria ajallisia vaatimuksia esittelylistojen tarkastukseen. Erityisesti syksyisin annettavissa budjettilakeja koskevista hallituksen esityksistä ja Euroopan unionin lainsäädännön kansallista voimaansaattamista koskevista esityksistä kysymys on määräaikoihin sidotuista lainsäädäntöasioista.

Jos hallituksen esityksen antamista ei voida lykätä tai hallitus pitää esityksen antamista välttämättömänä, valvotaan listatarkastuksessa, että esitys täyttää perusvaatimukset, jotta se voidaan antaa eduskunnalle. Oikeuskanslerilla ei ole oikeudellisia keinoja pysäyttää lainsäädäntötekniisesti tai perusteluiltaan puutteellista lakiehdotusta. Lainsäädäntötarpeen lopullinen arviointi kuuluu lain sisällöstä päättävälle eduskunnalle. Myös kertomusvuoden aikana on asiantuntijoiden piirissä ja myös julkisuudessa käyty

edelleen keskustelua säädösvalmistelun laatuksymyksistä ja erityisesti säädösten taloudellisten vaikutusten pätevistä arvioinnista ja säädösten muusta vaikuttavuusarvioinnista. Oikeuskanslerinviraston asiantuntemus on lähinnä oikeudellista ja sillä on sen vuoksi varsin rajoitetut mahdollisuudet puuttua tämänyyppisiin asioihin silloinkin, kun puutteita on perustelujen niukuuden tai yleispiirteisyden vuoksi syytä epäillä. Lainsäädäntöhankkeiden kuulemisvaiheen laajuuteen ja -aikaan on kiinnitetty säännönmukaisesti huomiota.

Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistat on jaettava PTJ-järjestelmään tiistaihin kello 11 mennessä. Esittelylista-asiakirjojen virheellisyyksiin ja puutteellisuuksiin puututaan sitä mukaa kun niitä listatarkastuksessa havaitaan. Oikeuskanslerin ja valtioneuvostovalvonnasta huolehtivan oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tai muun virkamiehen säännönmukainen VN-listatarkastuspalaveri on keski- viikkoisin kello 13, jolloin käydään kootusti läpi kaikki seuraavan päivän valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät asiat. Vielä tuossa vaiheessa esille voi nousta sellaisia oikeudellisia kysymyksiä tai esittelyasiakirjojen puutteita, jotka edellyttävät ministeriön esittelijän toimenpiteitä. Myös kertomusvuoden aikana joissain tapauksissa virheellisyydet tai puutteellisuudet ovat olleet laadultaan sellaisia, että esittelijä on poistanut listan kyseisen viikon esittelystä.

Tarkastuksen kohteista

Eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä on edelleenkin kiinnitetty erityistä huomiota lakiehdotusten säätämisyjärjestyskysymyksiin. Hallituksen esitysten säätämisyjärjestystarkastuksessa on tukeuduttu myös perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Hallituksen esityksistä on tarkastettu, että niissä on tarvittaessa käsitelty lakiehdotusta perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Laajemmissa lainsäädäntöuudistuksissa hallituksen esityksen yleisperusteluissa on ollut oma luku perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Lakiehdotuksen yksittäisten säännösten osalta on edellytetty, että niiden suhdetta perustuslain 2 luvussa säädettyihin perusoikeuksiin on käsitelty ja arvioitu. Säädösehdotusten tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita sekä asetuksenantovaltuutta koskevien säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Jos perusteluissa ei ole voitu jonkin kysymyksen osalta viitata eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, asia on pitänyt selvittää lakiehdotuksen perusteluissa perusteellisemmin. Jos kysymys on ollut uudesta tai jossain määrin avoimesta asiasta, on edellytetty, että lakiehdotuksen perusteluihin on lisätty maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta.

Myös kertomusvuonna joissakin kansainvälisiä sopimuksia koskevista asioista on esittelijää pyydetty arvioimaan sitä, vaatiiko sopimuksen hyväksyminen eduskunnan myötävaikutusta ja tekemään tarpeellinen lisäys esittelylistan liitteenä olevaan muistioon.

Hallituksen esityksiin annettuja eduskunnan vastauksia koskevat asiat ovat yleensä yksiselitteisiä ja selviä. Niissä on todettu lähinnä lain voimaantuloajankohdtaa koskevia puutteellisuuksia ja epätäsmällisyyksiä, jotka korjaamattomina olisivat voineet aiheuttaa vaikeuksia lain täytän-

töönpanossa ja soveltamisessa. Hallituskauden tässä vaiheessa eduskuntaan on hallituksen esityksenä saatettu ja eduskunta on hyväksynyt joi-takin varsin laajojakin lähinnä aikaisemman lainsäädännön muutoksia koskevia ”lakipaketteja”, joihin kuuluvien lakien ja joissain tapauksessa myös niiden yksittäisten säännösten voimaantuloajankohdissa on ollut tarvetta hyvinkin yksityiskohtaiseen säätelyyn. Tällaisiin eduskunnan vastauksiin sisältyvien lakien voimaantulosäännösten tarkastaminen on vaatinut erityistä huolellisuutta, jotta tasavallan presidentti vahvistaa kaikki ”lakipakettiin” kuuluvat lait ja niiden avoimiksi jätetyt yksittäiset säännöksetkin sillä tavoin asianmukaisesti, että kaikkia samassa yhteydessä vahvistettavia lakeja ja niiden yksittäisiä säännöksiä voidaan soveltaa oikeista ajankohdista lukien.

Valtioneuvoston asetusten osalta oikeusnormien sisällöllinen tarkastelu on myös kertomusvuonna ollut hallituksen esityksiä perusteellisempaa, koska mahdollisten virheellisyyskysymysten korjaaminen valtioneuvoston päätöksenteon jälkeen edellyttäisi asetuksen muuttamista. Asetuksen antamiselle on oltava perustuslain 80 §:n mukainen täsmällinen valtuutus. Muutoinkin on tarkastettu, että säädöstaso on oikea ja että valtioneuvoston asetus ei sisällä sellaista, josta olisi säädettävä lailla. Asetuksenantovaltuussäännöksen täydentämisessä kysymys ei ole yleensä ministeriön esittelijän virheellisenä pidettävästä menettelystä, vaan ainakin jossain määrin näkemyseroista lainsäädäntövaltaa delegoivilta säännöksiltä edellytettävistä sisällöllisistä vaatimuksista.

Virkanimitysasioissa on tarkastettu virantäytöprosessin avoimuus ja menettelyn asianmukaisuus. Viran kelpoisuusvaatimuksien ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien lisävaatimuksien ohella on kiinnitetty huomiota siihen, että virkanimitysehdotus on perustunut objektiiviseen ja muutoinkin asianmukaiseen pätevyysarviointiin ja viranhakijoiden väliseen ansiovertailuun.

Hakemusasiakirjat eivät ole yleensä olleet oikeuskanslerinviraston ja valtioneuvoston käytettävissä. Tämän vuoksi on edellytetty, että virkanimitysasian esittelymuistio on johdonmukainen ja muutoinkin siten laadittu, että sen ja ansioluettelotietojen perusteella voidaan vakuuttua siitä, että hakijoista ansioitunein ja ammatillisesti pätevin nimitetään. Virkanimityspäätöksen tekeminen edellyttää varsinkin silloin, kun säädetyt pätevyysvaatimukset ovat väljempiä ja viran tehtäväala laaja, punnintaa ja harkintaa viran kärkihakijoiksi valikoituneiden välillä. Tällainen harkinta ja punninta kuuluu virantäyttöasioiden valmisteluun. Oikeudelliseksi vaatimukseksi on asetettava, että harkinta ja punninta perustuu objektiivisiin ja ratkaisun kannalta merkityksellisiin seikkoihin ja että olennaiset kohdat on avoimesti dokumentoitu.

Kertomusvuoden aikana on virantäyttöasioissa uutena piirteenä havaittu, että myös moniin valtioneuvoston yleisistunnon täyttämiin virkoihin on ollut useita kymmeniäkin viranhakijoita. Näin varsinkin virkoihin, joihin on perinteisesti hakeuduttu myös yksityissektorin tehtävistä. Toisaalta samanlainen havainto on voitu joskus tehdä myös esim. joidenkin lakimiesten aloitusviroiksi katsottavien virkojen tai pidempien määräraikaistenkin virkasuhteiden kohdalla. Taustalla lienevät lähinnä yleiseen työllisyystilanteeseen mutta myös täytettäväksi tulevien virkojen niukuuteen liittyvät syyt. Muun muassa tämän takia viranhakijoiden ansiovertailua on voitu virkanimitysmuistioissa pelkistää mutta samalla terävöittää niin, että se kohdistuu erityisesti niin sanotuiksi kärkihakijoiksi nouseviin ansioituneisiin viranhakijoihin muiden viranhakijoiden keskinäisen vertailun jäädessä yleisluotoisemmalle tasolle. Tällaista menettelyä voidaan pitää asianmukaisena, kun virantäyttömuistion ansiovertailun alkujaksossa on ensin kunnolla selostettu mm. viran säädetyt kelpoisuusvaatimukset, muut ha-

kukuulutuksessa julkaistut vaatimukset, ansiona pidettävä hakijoiden työ- ja muu kokemus sekä toisaalta viran tehtävät ja muut objektiiviset kriteerit, joiden arviointiin viran kärkihakijoiksi valikoituminen perustuu.

Valtion virkamieslain 26 §:n mukaisiin virkoihin nimitettäväksi esitettyjen kohdalla on tarkastettu, että he ovat antaneet lain 8 a §:n mukaisen selvityksen sidonnaisuuksistaan ja että esittelevässä ministeriössä on arvioitu selvityksen sisältöä virkaan kuuluvien tehtävien kannalta. Nimitettäväksi esitetyt henkilöt ovat yleensä jo itse ilmoittaneet onko heillä tehtäviä, joista heidän tulee virkanimityksen tapahtuessa luopua. Sidonnaisuuskysymykset on selvitetty ennen esitelyä niin, että asia ei ole noussut harkittavaksi virkanimityspäätöksen yhteydessä.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n 1 momentin mukaisen 40 prosentin kiintiövaatimuksen toteutumista valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa asioita valmisteleveissa toimielimissä (VNOS 3 §:n 20 kohdan ja 3 §:n 21 kohdan toimielimet) on valvottu vakiintuneella tavalla. Myös laissa säädettyä päätösvaltaa käyttävien toimielinten (mm. VNOS 6 §:n 3 kohdan toimielimet) ja muiden toimielinten, joita laissa säädetty kiintiövaatimus ei koske, kohdalla on kiinnitetty huomiota tasa-arvolain 4 a §:n 2 momentin mukaisen tasa-arvo tavoitteen toteutumiseen. Myös kertomusvuodelta voidaan havaintona todeta, että valtion monijäsenisiä toimielimiä asetettaessa on varsin harvoin viitattu tasa-arvolain 4 a §:ssä tarkoitettuihin erityisiin syihin, mikä osoittaa, että laissa asetettu tasa-arvovaatimus pääsääntöisesti toteutuu. Myös kertomusvuonna joidenkin toimielinten kohdalla on jouduttu erikseen arvioimaan sitä, onko toimielin tasa-arvolain 4 a §:n 1 momentin mukainen toimielin, johon lainkohdassa säädettyä kiintiövaatimusta sovelletaan, vai pykälän 2 momentissa tarkoitettu julkista valtaa käyttävä toimielin,

johon lainkohdassa säädettyä tasapuolisuusvaatimusta sovelletaan.

Jonkin yksittäisen hallituksen esitysluonnoksen yhteydessä on kertomusvuonna jouduttu harkitsemaan perustuslain 124 §:ssä säädetyn hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevia kysymyksiä. Kysymys on ollut lähinnä tilanteista, joissa samantyyppisiä keskeisiä turvallisuusvalvontatehtäviä käytännön tasolla hoitavat ja niistä vastaavat sekä yksityisen turvallisuusalan yhtiön palveluksessa olevat työntekijät mutta toisaalta myös valtioon virkasuhteessa olevat turvallisuusalan virkamiehet. Kysymys on ollut erityisesti yksityisen turvallisuusalan yhtiön työntekijöiden toimivaltuuksien rajaamisesta laissa ja toisaalta siitä, mitkä ko. turvallisuusvalvontatehtävissä sinänsä ilmenevät tehtävät voitiin antaa vain viranomaiselle.

Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa

Perustuslain 96 §:n nojalla eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, josta päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään edellä tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten.

Valtioneuvoston yleisistunnon listatarkastuksessa edellä mainittujen kirjelmien osalta on kiinnitetty huomiota erityisesti siihen, että Euroopan unionissa valmisteltavina olevat säädös- ja sopimusehdotukset tulee toimittaa asianmukaisesti ja perustuslain 96 §:n mukaisesti viipymättä eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten. Koska ehdotuksen oikeusperustalla on oleellinen merkitys unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan

osalta, on oikeusperustan käytävä ilmi kirjelmän liitteenä olevasta muistiosta. Jos toimivaltaperuste on tulkinnanvarainen, edellytetään, että myös tämä seikka tuodaan esille samoin kuin valtioneuvoston kanta oikeusperustaan. Muistioon tulisi sisällyttää myös arvio ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta. Kirjelmän liitteenä olevan muistion tulee sisältää EU-asioden komitean alaisissa valmistelujaostoissa yhteen sovitettu valtioneuvoston kanta itse säädös- tai sopimusehdotukseen. Valtioneuvoston kannan tulee sisältyä muistioon siinäkin tapauksessa, että kysymys on alustavasta kannasta. Muistiosta tulee myös käydä ilmi, kuuluuko ehdotus Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Oikeuskanslerinviraston mahdollisuus puutua kirjelmien sisältöön ja tehdä täydennyspyyntöjä on perustuslain 96 §:ssä asetetun ajallisen vaatimuksen vuoksi usein rajallista. Koska eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun edellyttää eduskunnan viivytyksetöntä tiedonsaantia, valtioneuvoston yleisistunnon listatarkastuksessa ei ole voitu vaatia laajempia muutoksia kirjelmiin. Lisäselvitykset hankitaan suullisesti, jotta asia ei näistä toimenpiteistä johtuen viivästyisi lisää.

Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa.

Eräitä oikeuskanslerin vastauksia ennakollisiin kannanotto- pyyntöihin ja esittelylistojen tarkistamisen yhteydessä

Neste Oil Oyj:n varustamoliike- toiminnan uudelleenjärjestelyt

Valtioneuvoston omistajaohjaus-
osaston virkamiehen tiedusteluun
muistiona 9.9.2013 annettu vastaus,
oikeuskansleri Jaakko Jonkan
hyväksymä, valtioneuvostoasiain
osaston osastopäällikön esittelijä-
neuvos Risto Hiekkataipaleen laatima

Neste Oil Oyj:n (jäljempänä Neste) tarkoituksena oli asiakirjoista tarkemmin ilmenevin liiketaloudellisin perustein suorittaa asiakirjoista niin ikään tarkemmin ilmennyt järjestely, jossa Neste luopui öljyn kuljetukseen liittyvästä varustamoliiketoiminnastaan. Valtion omistus pörssiyhtiö Nesteessä on 50,1 %. Varustamoliiketoimintaa harjoittava Neste Shipping oli Nesteen 100 prosenttisesti omistama tytäryhtiö.

Maan öljynkuljetuksen turvaamiseen liittyy merkittäviä huoltovarmuuskysymyksiä. Siltä osin järjestely oli tarkoitus tässä yhteydessä toteuttaa siten, että Neste myi huoltovarmuusintressit turvaavan laivaston, 5 tankkeria ja 3 hinaajaa, (ns. strategisen laivaston) Huoltovarmuuskeskukseen ja Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen perustamille yhtiöille, ja Neste vuokraa nämä alukset käyttöönsä.

Kysymys oli tässä yhteydessä erityisesti siitä, vaatisiko toimenpide jollakin oikeudellisella perusteella eduskunnan tai valtioneuvoston suostumusta. Tällainen kysymys liittyy ilmeisesti erityisesti ko. järjestelyn huoltovarmuuskäsitteeseen.

Valtio-omistajan näkökulmasta asiaan sovellettiin 1.1.2008 voimaan tullutta lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (ValtionihtiöL).

Järjestelyssä oli kysymys pörssiyhtiö Nesteen toimenpiteistä ja päätöksistä, jotka kohdistuvat sen 100 prosenttisesti omistamaan tytäryhtiöön. Po. toimenpiteet ja päätökset eivät koskeneet valtion yhtiöomistusta Nesteessä eli kysymys ei ollut toimenpiteistä ja päätöksistä, joiden yhteydessä asia olisi voinut tulla ValtionihtiöL:n 2–4 §:ien perusteella arvioitavaksi. Valtion omistusosuus Nesteessä säilyisi siis edelleen 50,1 prosentissa, eikä tämä järjestely ko. asiaa koskenut.

ValtionihtiöL:a sovelletaan lain 1 §:n 3 momentin mukaan vain 1 momentissa tarkoitettu- ja yhtiöitä koskevaan päätöksentekoon ja omistajaohjaukseen. Jos 1 momentissa tarkoitettu yhtiö on konsernin emoyhtiö, lakia ei sovelleta sen tytäryhteisöihin. Valtio omisti tässä tapauksessa Nesteen osakkeita ja käytti osakkeiden omistamiseen perustuvaa omistajavaltaansa siinä. Po. tapauksessa lakia sovellettiin näin valtion Nesteen osakkeita koskevaan päätöksentekoon ja omistajaohjaukseen. Valtionomistuksen määrä tai sen suhde yhtiön osakepääomaan (valtion asema enemmistöomistajana) ei tässä yhteydessä mitenkään muuttunut. Nesteen osakkeen arvoon järjestely voi toteuttamishetkellä ja sen jälkeen vaikuttaa, mutta se ei koskenut yhtiöomistuksen määrää eikä osakeomistuksen tuot-taman äänivallan käyttämistä.

Asiakirjoissa kuvattu valtionihtiö Nesteen tytäryhtiönsä kohdistama yhtiöjärjestely ei ollut siten sellainen, että sen toteuttamiseksi olisi voitu jollakin ValtionihtiöL:ssä säädetyllä perusteella edellyttää valtioneuvoston tai eduskunnan suostumusta.

Oliko asiakirjoista ilmenevillä maan öljynkuljetusten turvaamista koskevilla huoltovarmuuskäsitteillä valtioneuvoston/eduskunnan suos-

tumuksen hankkimisen kannalta oikeudellista merkitystä?

Asiakirjoissa viitattiin eduskunnan talousvaliokunnan mietintöön TaVM 7/2003 vp asiassa, joka koski hallituksen esitystä suostumuksen antamisesta toimenpiteille, joiden seurauksena valtio voi luopua enemmistöomistuksesta Fortum Oyj:n liiketoiminnassa (HE 94/2003 vp). Tuon järjestelyn tarkoituksena, jolla aikaisempi Fortum Oyj:n konsernirakenne samalla purettiin, oli öljyliiketoimintojen kehittämisen turvaaminen niin, että öljytoimialan avainliiketoiminnot siirrettiin uuteen itsenäiseen (pörssi)yhtiöön. Tuolle öljyliiketoiminnan eriyttämisjärjestelylle oikeuskansleri edellytti vuonna 2003 hankittavaksi eduskunnan suostumuksen. Asiaa arvioitiin ensinnäkin tuolloin voimassaolleen ja siis nyttemmin kumotun ValtionyhtiöL:n perusteella. Eduskunnan suostumuksen hankkimista koskevat perusteet kirjattiin hallituksen esitystekstiin varsin pelkistetyksi. Vuoden 2003 Fortum Oyj:n öljyliiketoimintojen eriyttämisasia ei nyt puheena ollut pelkästään Nesteen varustamoliiketoiminnan uudelleenjärjestelyä koskevaa asiaa koskenut.

Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä eduskunnan talousvaliokunta piti tärkeänä, että logistiikkajärjestelmä säilyy Fortumin ja valtion yhteisessä kontrollissa markkinaehtoisuuteen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Talousvaliokunta käsitteli öljyliiketoiminnan eriyttämisasiaa lyhyesti myös huoltovarmuuden näkökulmasta. Mietintönsä ”Johtopäätökset” jaksossa valiokunta totesi, että ”Uuteen öljy-yhtiöön siirtyvällä varustamolla on keskeinen merkitys huoltovarmuuden kannalta. Sen vuoksi on perusteltua että valtiolla yhdessä Fortum Oyj:n kanssa säilyy määräysvalta myös uudessa pörssiin vietävässä öljy-yhtiössä.”

Määräysvaltaa koskeva talousvaliokunnan edellytys säilyi, kun valtiolla on enemmistö (50,1 %) Nesteen osakeista. Osakeomistuksen-

sa perusteella valtio oli siten omistajaohjauksellisesti ratkaisevassa asemassa sen suhteen miten Nesteen tytäryhtiönä toimivan varustamoliiketoiminnan osalta meneteltiin. Eduskunnan talousvaliokunnan mietintö annettiin valiokunnan tuossa yhteydessä käsittelemään asiaan (silloisen Fortum Oyj:n öljyliiketoiminnan eriyttäminen) ja se koski tuossa yhteydessä annetun eduskunnan suostumuksen seurauksena syntyneitä öljyliiketoiminnan uudelleenjärjestelyä. Mietinnössään eduskunnan valiokunta kiinnitti perustellusti huomiotaan maan öljykuljetusten turvaamiseen liittyviin huoltovarmuusnäkökohtiin, jotka olivat tuolloin ja edelleenkin ovat asiallisesti olemassa. Oikeudellista sitovuutta siihen nähden millaisella oikeudellisella järjestelyllä maan öljykuljetusten turvaamiseen liittyvät huoltovarmuusnäkökohdat tulisi vastaisuudessa toteuttaa, eduskunnan valiokunnan mietinnöllä ei ollut. Eduskunnan talousvaliokunnan asiallisessa suhteessa perusteltu kannanotto ei myöskään luonut oikeudellista perustaa sille, että tuossa yhteydessä (öljyliiketoiminnan eriyttäminen) ja tuolloin voimassa olleen lain perusteella käsitellyn eduskunnan suostumuksen antamista koskeneen asian käsittelyn yhteydessä muotoillun eduskunnan valiokunnan mietintökirjauksen perusteella olisi voitu nyt myöhemmin olennaisesti (mutta huoltovarmuusnäkökulman osalta yhteneväisen) eri asian valmistelun yhteydessä jollakin perusteella edellyttää eduskunnan suostumusta.

Ilman eduskunnan talousvaliokunnan tuolloista nimenomaista huomion kiinnittämistäkin asianomaisen ministeriön (tuolloin kauppa- ja teollisuusministeriö, nykyisin työ- ja elinkeinoministeriö) ja asianomaisen erityisviranomaisen (Huoltovarmuuskeskus) tuli kiinnittää asiaan huomiota. Vastaavasti tässä uudessa tilanteessa asia oli saatettu niiden tietoon ja ne olivat valmistelleet po. toimivaltaansa ja tehtäviinsä kuuluvaa asiaa ja tehneet tässä yhteydessä toteu-

tettaviksi tarkoitettuja suunnitelmia öljynkuljetuksen huoltovarmuuteen liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi. Valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona toimivaa Huoltovarmuuskeskusta koskevana asiana öljykuljetusten turvaamisen huoltovarmuudesta vastaavan uuden yhtiön perustamista koskeva asia tulisi valtioneuvoston käsiteltäväksi. Sen asian yhteydessä valtioneuvosto ottaisi kantaa mm. siihen, vastaisiko öljynkuljetusliiketoiminnan uudelleenjärjestely öljynkuljetusliiketoiminnan turvaamiselle asetettuja huoltovarmuuden vaatimuksia.

Valtion virkamiehen mahdollisuuksista toimia osakeyhtiöiden hallituksissa

Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehen yleistiedusteluun sähköpostitse 27.11.2013 annettu vastaus, oikeuskansleri Jaakko Jonkan hyväksymä, valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön esittelijäneuvos Risto Hiekkataipaleen laatima

Ennen valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston perustamista ja valtion omistajaohjausasioiden keskittämistä näin yhden ministeriön yhteen osastoon valtio-omisteiset yhtiöt kuuluivat ao. substanssiministeriön tai lähinnä substanssiministeriön omistajaohjaukseen. Tästä aiheutui monia ongelmia, joita esiintyi nimenomaan tietyissä ministeriöissä. Puhtaasti esimerkkinä liikenne- ja viestintäministeriön eräiden yhtiöiden omistajaohjaus: Sama ministeriö ja henkilötasolla ministerin lisäksi sen ylimmät virkamiehet ja ao. alan avainvirkamiehet saattoivat olla samanaikaisesti ainakin seuraavissa rooleissa: a) ao. liiketoiminta-alan säädöstarpeiden arviointi ja säädösvalmistelu, b) ao. alan val-

tioneuvosto-/ministeriötason lupa-asiat koskien ao. yksittäisen valtio-omisteisen yhtiön mutta myös sen toiminnan kanssa kilpailevien yhtiöiden lupa-asiat, c) em. yhtiöiden toiminnan lainmukaisuuden ja em. lupien lupaehtojen noudattamisen valvonta d) koko ao. toiminta-alan kehittämisvastuu ministeriötasolla ja e) em. viranomaistehtävien rinnalla samanaikaisesti ko. toimialan yhden markkina-asemaltaan merkittävän yhtiön omistajaohjaus.

Samanlaisia asetelmia esiintyi tuossa vaiheessa merkittävästi myös eräissä muissa ministeriöissä, mm. silloisessa kauppa- ja teollisuusministeriössä.

Valtियोhtiöiden omistajaohjaustehtävien keskittämisen yhteydessä em. monirooliongelmita pyrittiin mahdollisimman pitkälti eroon. Joitakin ongelmallisia asetelmia varsinkin alkuvaiheessa joksikin aikaa jäi, esim. puolustusministeriön kansliapäällikön hallitusjäsenyyden puolustustarvikeyhtiö Patrian hallituksessa erityisesti Suomen puolustusvoimain merkittävään asiakkuuteen liittyen. Esimerkkinä se kuvaa sitä, että osakeyhtiön hallituksen jäsenenä olevalla virkamiehellä ei saisi olla minkäänlaista kaksoisroolia tai vaaraakaan sellaisen syntymisestä virkamiehen viranhoidon tai ministeriölle säädettyjen tehtävien hoidon kannalta ("sivutoimi ei saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen" viran "hoidossa" Valtion virkamiesL 18 § 2 mom.; "virkamies ei saa tulla edustajantehtävän vuoksi muutoin kuin satunnaisesti tai tilapäisesti esteelliseksi keskeisissä virkatehtävissään" 18a §). Eli harkitessaan virkamiehen määräämistä luottamustehtävään viranomaisen on harkittava asiaa henkilön pätevyyden ja sopivuuden ohella myös em. lainkohdissa säädettyistä näkökulmista.

Kysymyksestä ei ilmennyt, olisiko yhtiö sellainen valtio-omisteinen yhtiö, jossa valtio-omistus on sitä luokkaa, että valtiolla olisi omistamisensa perusteella mahdollisuus hallituspaikkaan.

Jos on, niin yhtiön hallituksen jäseneksi nimitetyksi tuleminen ei ole mitenkään pelkästään valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston henkilöstön ”yksinoikeus”, vaan muutkin tehtävään soveliaat ja pätevät henkilöt voivat tulla kyseeseen. Sama koskee jonkin mahdollisesti ministeriön omistajaohjaukseen jätetyn yhtiön hallituksen jäsenyyttä, jos sellaisia yhtiöitä ao. ministeriön toimialalla on.

Jos kysymys on puolestaan (pörssi)yhtiöstä, jossa valtio-omistusta ei ole lainkaan, virkamiehiin ei voi kohdistua mitään yleistä rajoitusta yhtiön hallituksen jäsenyyden vastaanottamiselle edellyttäen siis em., että yhtiön hallituksen jäsenyydellä ja virkamiehen virkaan kuuluvilla tehtävillä ei ole mitään liittymäkohtaa. Tuolloin kysymys ei luonnollisestikaan ole virkamiehen määräämisestä edustajantehtävään vaan virkamiehen pyynnöstä saada lupa sellaiseen. Ainakin pörssiyhtiön ja muidenkin suurempien yhtiöiden hallituksen jäsenen tehtävän hoito otaksuttavasti edellyttää myös virka-ajan käyttämistä. Sellaisen tehtävän vastaanottaminen edellyttää valtion virkamieslain 18 §:n mukaista lupaa. Tässä yhteydessä vain viittaan ko. säännökseen ja sen perusteluihin. Työnantajaviranomaisen tehtävänä on harkita lupa-asiaa virka-ajan käytön ja viranhoidon muusta ”kapasiteettinäkökulmasta” mutta myös erityisesti pykälän 2 momentin vaatimusten näkökulmasta.

Ministerin erityisavustajaksi esitettävän aikaisemman toiminnan vaikutuksista

Ministerin tiedusteluun sähköpostitse 28.10.2013 annettu vastaus, oikeuskansleri Jaakko Jonkan hyväksymä, valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön esittelijäneuvos Risto Hiekkataipaleen laatima

Kysymyksessä oli erikseen mainittu asianomaisen henkilön aikaisempia palvelussuhteita ja niihin kuuluvia tehtäviä sekä nykyisiä kunnallisia luottamustoimia. Vastauksessa ei tarkemmin käsitelty viimeksi mainittuja vaan lähinnä yleiseltä kannalta hänen aikaisempia palvelussuhteitaan ja toimeksiantojaan sekä niihin kuuluvia tehtäviä ministerin mahdollisen erityisavustajan tehtävän kannalta.

Ministerin erityisavustaja on valtioneuvoston ohjesäännön 45a §:ssä säädetty valtioneuvoston kansliaan virkasuhteessa oleva virkamies. Erityisavustaja ei ole siten sen ministeriön/niiden ministeriöiden, jossa/joissa ministeri on ministerinä, virkamies. Erityisesti on syytä todeta, että ministerin erityisavustaja ei ole ministeriön esittelijä. Erityisavustaja ”suorittaa ministerin hänelle antamia tehtäviä”. Aikaisemmin erityisavustajan nimike oli tässä suhteessa kuvaavampi, kun heistä käytettiin nimikettä ”ministerin poliittinen sihtööri”. Erityisavustaja ei käytä oikeudellista julkista valtaa eikä virkavastuulla valmistelee ministeriössä tai valtioneuvostossa vireillä olevia asioita. Hän on ministerin henkilökohtainen avustaja ministerin hänelle uskomissa asioissa.

Toisaalta erityisavustajakunnasta on muodostunut tietynlainen ei-säädännäinen instituutio erityisesti asioiden valmisteluun liittyvissä rooleissaan. Tällaista tehtävänsä varten ministerei-

den erityisavustajat saavat säännönmukaisesti ja runsaasti usein jo asian valmistelun varsin varhaisessa vaiheessa tietoa ministeriöissä tai niiden virallisissa/epävirallisissa valmistelutoimielimissä valmisteltavina olevista asioista.

Uudella erityisavustajalla siirtymävaiheessa mahdollisesti olevan luottamuksellisen tiedon osalta kysymys on aikakin asetelmallisesti ensisijassa hänen oikeudellisesti sidotusta lojaliteettivelvollisuudestaan entistä työnantajaansa kohtaan. Työnantajasta riippuen työsuhtehän voi jäädä ikään kuin lepäämään eli ao. henkilö voi palata entiseen tehtäväänsä erityisavustajan tehtävän päätyttyä. Tältä osin asia on työnantajan ja työntekijän välinen sopimusasia. Jos erityisavustajan aikaisemman/taustalla olevan työnantajan tai työnantajan asiakkaiden avaintietoa koskevaa tiedollista kollisiota on vaarassa syntyä, erityisavustajan on tunnistettava asia ja kaikin tavoin vetäydyttävä asian ja sitä koskevan tiedon käsittelystä uudessa tehtävässään. Toisin päin eli valtion palveluksessa olevan suhteessa ulospäin on kaikilla virka-asemasta riippumatta – voimassa luonnollisesti vaatimus, että salaisen tai luottamuksellisen tiedon luovuttaminen on oikeudellisesti sanktioitua ja kiellettyä. Tässä suhteessa usein on kyse asian käsittelyn valmisteluvaiheesta eli asiat ja yleensä myös niitä koskevat tiedot tulevat – esim. liikesalaisuuksia koskevin poikkeuksin – ratkaisuhetkellä julkisiksi. Tämä tiedollinen näkökulma vaatii kunkin yksittäisen asian tunnistamista ja asiakohtaista vakavaa harkintaa. Toiselta puolen sellaisia yleisiä oikeudellisia rajoitteita, että taustaltaan joistakin tai tietyntyyppisistä valtionhallinnon ulkopuolisista tehtävistä olevia ei voitaisi ministerin esityksestä erityisavustajaksi nimittää, ei voi olla.

Samantyyppisiä asetelmallisia ja jossain määrin hankalampiakin kysymyksiä on noussut valtioneuvoston ohjesäännön 44 §:ssä säädettyjen ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosih-

teereiden (ns. poliittiset valtiosihteerit) kohdalla. Tämä mm. sen vuoksi, että he säädännäisesti ovat ”samalla” asianomaisen ministeriön esittelijöitä ja voivat siten myös virkavastuulla olla mukana valmistelemassa ministeriön toimialaan kuuluvia yhteiskunnallisesti merkittäviäkin hankkeita. Valtioneuvostossa valtiosihteerit ovat tosin esitelleet asioita hyvin harvoin. Myös poliittisista valtiosih-teereistä osalla on ollut, ja nytkin on, valtiosihteerin tehtävän ajan lepäävä työsuhte ministerin toimialaa varsin lähellä olevassa yhteiskunnallisesti merkittävässä yhteisössä. Oikeudellista estettä valtiosihteerien nimittämiseksi ei ole todettu olleen. Olennaisinta on, että myös poliittiset valtiosihteerit jo asian valmistelun varhaisessa vaiheessa tunnistavat mahdolliset eturistiriitoja synnyttävät kollisiot ja kussakin asiassa menettelevät asemansa ja vastuunsa edellyttämällä tavalla.

Yleiseltä oikeudelliselta kannalta ei ollut oikeudellisia esteitä asianomaisen henkilön nimit-
tämiseksi kahden ministeriön toimialalle määrätyn ministerin erityisavustajaksi.

Ministeriön alaisen tutkimus- ja kehittämislaitoksen pääjohtajan kelpoisuusvaatimuksien täyttämisestä

Ministeriön hallinnollisen ylijohtajan tiedusteluun sähköpostitse 10.10.2013 annettu vastaus, oikeuskansleri Jaakko Jonkan hyväksymä, valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön esittelijäneuvos Risto Hiekkataipaleen laatima

Kelpoisuusvaatimuksista

Tiedustelu koski haettavana ollutta Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) pääjohtajan virkaa. Vastauksen alussa todettiin, että vastaavanlaisia valtionhallinnon entisten ns. keskusvirastojen ja

asiantuntijalaitosten pääjohtajien nimitysasioita on ollut siinä määrin, että niitä koskevien säännösten soveltamiskäytäntö on vakiintunut. Po. nimitysasiassa tietyntulaisena erityispiirteenä oli se, että tutkintoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena virkaan on tohtorin tutkinto. Sen taustalla on ko. laitoksen (samanlainen kelpoisuusvaatimus on joissakin muissakin samantyyppisissä tutkimuspainotteisissa laitoksissa) säädetty tehtävät. Ko. tutkintovaatimus voi jollakin tavoin kuvastaa myös tämän laitoksen pääjohtajan johtamistehtävän luonnetta sisällöllisessä mielessä.

Muut asetuksessa säädetty kelpoisuusvaatimukset ovat samoja kuin tällaisten laitosten ylimpiin kuuluvien virkojen kelpoisuusvaatimuksista on muuallakin säädetty. Kullakin kelpoisuusvaatimuksella on itsenäinen oikeudellinen merkitys. Kunkin asetuksessa säädetyn kelpoisuusvaatimuksen täyttymisarviointi on sidottua oikeudellista harkintaa, josta virkanimitysasian valtioneuvostossa esittelevä ministeriön virkamies ja myös asian ratkaisuun osallistuva valtioneuvoston jäsen ovat oikeudellisessa vastuussa.

Valtion ylimpien virastojen ja laitosten (samen ministeriöiden) ylimpiin johtamisvirkoihin säädetystä kelpoisuusvaatimuksista ”käytännössä osoitettu johtamiskokemus” on vakiintunutta soveltamiskäytäntöä. Kelpoisuusvaatimuksen täyttämiseksi mm. edellytetään, että viranhakijalla on riittävästi sekä viran asemaan ja tehtäviin nähden asiallisesti merkityksellistä todellista työkokemusta merkittävistä johtamistehtävistä. Siis aidoista ylemmän tason johtamistehtävistä joko julkishallinnon sellaisista viroista tai vaativista yksityisen sektorin johtajan tehtävistä. Erityyppiset vaativatkin johtamistehtävät erilaisten projektien vetäjänä, hankkeiden puheenjohtajana, merkittävien toimielimien puheenjohtajina jne. kartuttavat johtamiskokemusta myös ylimpiin valtioneuvoston johtamisvirkoihin mutta myös valtioneuvoston alempiin johtamisvirkoihin, joihin säädettyinä

kelpoisuusvaatimuksena tältä osin on ”vain” johtamistaito mutta säädettyä ei johtamiskokemusta. Tällä valtioneuvoston nimenomaan ylimpiä johtamisvirkoja koskevalla kelpoisuusvaatimuksella ”käytännössä osoitettu johtamiskokemus” on siten erityisempää itsenäistä merkitystä, koska sitä ei ole alemman tason johtamisvirkojen kelpoisuusvaatimuksiksi säädetty.

Valtioneuvoston ylimpien johtamisvirkojen kelpoisuusvaatimuksen ”käytännössä osoitettu johtamiskokemus” sisällöllisiä vaatimuksia on käsitelty myös virkamiesoikeutta koskeissa kommenteissa. Virkavastuulla tapahtuvan virkanimitysasioiden valmistelun ja ratkaisutoiminnan yhtenäisyyden ja viranhakijoiden yhdenmukaisen kohtelun kannalta keskeinen dokumentaatio on ylimpien virkamiesten rekrytointimenettelyä koskeissa valtiovarainministeriön henkilöstöosaston ohjeissa, joiden linjaukset on valtioneuvostotallalla hyväksytty. Kuten edellä on todettu, nimenomaan valtioneuvoston ylimpiä johtajanvirkoja, joihin po. kelpoisuusvaatimus on siis rajoitettu, koskevan kelpoisuusvaatimuksen täyttämiseksi edellytetään riittävän pitkäaikaista kokemusta sellaisista julkisen hallinnon johtamisviroista tai yksityisen sektorin johtajan tehtävistä, joilla on merkitystä täytettävän ylimpiin kuuluvan johtamisviranhakijan tehtävien hoidon kannalta.

Soveltuvuusarvioinnista

Soveltuvuusarvioinnin toimeenpanosta ei ole nimenomaisia säännöksiä. Käytännön tasolla soveltuvuusarviointimenettely toimeenpannaan siten, että se voi mahdollisimman hyvin ja tarkoituksenmukaisesti täyttää sille asetetut tehtävät. Soveltuvuusarviointi voi ammatillisesti pätevällä tavalla toteutettuna antaa jotakin sellaista lisäarvoa perustuslain 125 §:n perusteella tehtävän pätevyysarvioinnin ja ansiovertailun toteuttamiseen, joka voi osaltaan edistää nimitysasian asianmu-

kaista valmistelua ja päätöksentekoa. Soveltuvuusarvioinnin perusfunktion mukaista on, että siihen valikoidaan viran säädetty kelpoisuusvaatimukset täyttävistä viranhakijoista viranhakijoiden välisessä ansiovertailussa (PeL 125 §) niin sanotuiksi kärkihakijoiksi nousseista hakijoista ne, joista halutaan nimenomaan soveltuvuusarvioinnin keinoin vielä lisätietoja ja arvioita tarkemman ansiovertailun tueksi.

Valtioneuvostotasolta muistuu yksi aikaisempi virantäyttöasia, jossa silloinen ministeri halusi soveltuvuusarviointiin lähetettäväksi viranhakijan, joka asian esittelijän harkinnan perusteella ei täyttänyt kaikkia säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten täyttäminen on virantäyttöasioiden primääriasioita. Kaikkia viranhakijoita – riippumatta siitä lähetetäänkö hakija soveltuvuusarviointiin vai ei – koskeva pätevyysarviointi tehdään yhdenmukaisella tavalla ja kaikille yhteisin oikeudellisin perustein (PeL 125 §). Lisäksi kaikkien viranhakijoiden säädettyjen kelpoisuusvaatimusten täyttämisen arvioinnin pohjana olevien tietojen tulee ilmetä jo hakemusiakirjoista ja niiden perusteella laadittavasta viranhakijakohtaisesta ansioyhteenvedosta, jotka ovat virantäyttöasian ratkaisun jälkeen kaikille julkisia. Selvää on, että yhden keskeisen säädetyn kelpoisuusvaatimuksen (tässä käytännössä osoitettu johtamiskokemus) osoittaminen ja asian arviointi ei voi liittyä mitenkään soveltuvuusarviointiprosessiin, jonka on suorittanut ja jonka tuloksena tilaajalle luovutettavan muilta salaiseksi jäävän (lukuun ottamatta arvioitava itse) dokumentaation on laatinut tehtävään valitun yksityisen elinkeinonharjoittajafirman työntekijä. Virkanimitysasian valmisteluvaiheista voidaan todeta, että, säädettyjen kelpoisuusvaatimusten täyttäminen todetaan viranhakijakohtaisesti jo virkanimitysmuistion alkujaksoissa ja jonkin säädetyn kelpoisuusvaatimuksen puuttuessa viranhakija

ei ole virkanimitysmuistion myöhemmässä ansiovertailussa mukana. Säädetty kelpoisuusvaatimukset joltakin osin täyttämättömän hakijan soveltuvuusarviointiin lähettäminen on virantäyttöasian kannalta epäasiallista ja hyödytöntä. Menettelyä olisi syytä arvioida myös ao. viranhakijan asianmukaisen kohtelun kannalta. Esi-merkkitapauksessa hakija peruutti ennen virantäyttöä hakemuksensa, mutta kaikki em. vaiheet ilmenevät julkisesta nimitysmuistiosta.

Oikeuskanslerinviraston käytettäväksi oli lähetetty THL:n pääjohtajan virkaa hakeneen viranhakijan hakemus sekä ministeriössä laadittu viranhakijoiden ansioyhteenvedo. Näistä asiakirjoista tuli ilmetä ne yksityisen ja julkisen sektorin palvelussuhdetiedot, jotka olivat merkityksellisiä pääjohtajan virkaan säädetyn kelpoisuusvaatimuksen ”käytännössä osoitettu johtamiskokemus” asianmukaiseksi arvioimiseksi. Valtionhallinnon ylimpiä johtamisvirkoja koskevissa virantäyttöasioissa noudatettuun soveltamiskäytäntöön viitaten voitiin asiakirjoista todeta, että vaaditun kaltaista käytännössä osoitettua johtamiskokemusta julkishallinnon vaativista johtajanviroista tai yksityisen sektorin merkittävistä johtajantehtävistä ko. viranhakijalla ei ollut. Viranhakijoiden johtamistaidon arviointiin olisi saatettu saada merkityksellistä tietoa soveltuvuusarviointimenettelyn keinoin mutta ei sen sijaan johtamiskokemuksesta, kun kyseisen kelpoisuusvaatimuksen ei voitu katsoa täyttyneen.

Em. valtionhallinnon ylimpiin johtamisvirkoihin kuuluneen pääjohtajan viran pätevyysvaatimuksien täyttymisen arviointiin liittyvät sekä virantäyttöasioiden valmistelumenettelyyn ja virkanimitysmuistioiden jäsentämiseen ja tietosisältöön liittyvät oikeudelliset näkökohdat saatettiin sähköpostivastauksessa virkanimitysasiaa valmistelleen ministeriön ylijohtajan tietoon. Myös asianomainen viranhakija sai tiedon vastauksesta ja hän peruutti viranhakemuksensa.

Sähköpostikeskusteluina selvitettyjä valtioneuvostoasioita

Myös kertomusvuonna suurin osa valtioneuvoston viikoittaiseen listatarkastustehtävään liittyvistä valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistojen ja niiden liiteasiakirjojen virheitä tai puutteita koskevista korjauspyynnöistä on esitetty valtioneuvoston esittelijöille ja valtioneuvostoasioiden muille valmistelijöille sähköpostitse. Varsinkin selkeimpiä ja useammin toistuvia virheitä tai puutteita koskevissa tapauksissa korjauspyyntöjä lähetetään ao. asian esittelijälle sitä mukaa kuin niitä kussakin lista-asiassa havaitaan. Lähes aina asian esittelijä sähköpostiviestin saatuaan ilmoittaa virheen tai puutteen korjaamisesta tai asiasta ilmoittamatta suoraan tekee asian vaatiman korjauksen tai täydennyksen korjauslistana PTJ -järjestelmään. Asian esittelijän tulee olla tavoitettavissa listatarkastuksen aikana. Jos tämä ei ole poikkeuksellisesti mahdollista, listatarkastajan on pystyttävä tavoittamaan asian esittelijän sijasta joku muu asiaa tunteva tai esittelylistan tosiasiallisesti tehnyt ja sen PTJ-järjestelmään vienyt virkamies, joka voi esittelijän ohella tai usein sijasta tehdä tarvittavat korjaukset tai täydennykset asiakirjoihin. Oikeuskanslerinvirastolla tulee olla tässä tarkoituksessa käytössään ministeriöiden virkamiesten organisaattiorakenteen mukaiset yhteystiedot.

Ministeriöissä valmisteltavina oleviin valtioneuvostoasioihin liittyvät oikeudelliset kannanotto-pyyntö – elleivät ne koske asioita, joihin voidaan suoraan esim. puhelinkeskustelussa vastata – tulevat oikeuskanslerinvirastoon lähes aina sähköpostitse ja niihin myös vastataan samalla tavalla. Myös kertomusvuonna tällaiset kannanotto-pyyntö ovat voineet koskea valtioneuvoston käsittelyyn tulevien asioiden esittely-asiakirjojen luonnoksiin liittyviä yleisempiä tai erikseen mainittuja oikeudellisia kysymyksiä.

Tällainen ministeriön vastuuesittelijän ja valtioneuvosto-valvonnasta oikeuskanslerinvirastossa vastaavan virkamiehen välinen sähköpostitse tapahtuva tietojen vaihto ja valtioneuvostoasioihin liittyvien oikeudellisten kysymysten selvittäminen ja arviointi etukäteen on asian valmistelun kannalta yleensä hedelmällistä ja säästää aikaa ja vaivaa, kun kysymyksiä voidaan käsitellä ajoissa yhdessä eikä niihin jouduta puuttumaan myöhemmin korjaavasti. Kannanotto-pyyntöjen mukana lähetetään säännönmukaisesti myös asiakirjoja liitetiedostoina. Koska tämäntyyppiset oikeudelliset kannanotto-pyyntö koskevat asioita, joita ministeriöissä vasta valmistellaan valtioneuvostossa esiteltäviksi, tai joskus asioita, jotka eivät tulekaan valtioneuvoston käsiteltäviksi, po. kannanotto-pyyntöasiat ja niihin liittyvät tiedot ja asiakirjat käsitellään virastossa luottamuksellisesti ja vastaus kannanotto-pyyntöihin annetaan suoraan sitä pyytäneelle ministerille tai virkamiehelle. Oikeuskanslerinvirastossa oikeudellisena kannanotto-pyyntönä käsitellyn asian julkisuuslain mukainen salassapito liittyy useimmiten asian käsittelyvaiheeseen, mutta joissain tapauksissa myös asiakirjojen sisältämien tietojen luonteeseen.

Oikeudellisiin kannanotto-pyyntöihin vastaamisen menettelyt ovat myös kertomusvuonna olleet samanlaiset kuin aikaisemminkin, mm. vuonna 2012 (katso Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012 s. 51–52). Jos kannanotto-pyyntö on koskenut säännönmukaisesti toistuvaa tai oikeudellisestikin yksiselitteistä kysymystä, johon virastosta on saatavissa vakiintunut kanta, sen on voinut ilmoittaa viraston valtioneuvostoasiain osaston päällikkö tai muu valtioneuvosto-valvonnasta ko. ajankohtana vastannut virkamies. Uusia, harvoin esiintyviä tai oikeudellisesti laajempia kysymyksiä koskeviin kannanotto-pyyntöihin osastopäällikkö tai muu virkamies laatii yleensä tiiviin muistion, jo-

ka oikeuskanslerin tarkastuksen jälkeen lähetetään vastauksena kannanoton pyytäjälle.

Kertomusvuonna 2013 sähköpostitse tai muuten käsitellyistä oikeudellisia kannanottoja koskevasta aineistosta ei ole eroteltavissa mitään erityisiä uudentyyppisiä kysymyksiä tai valtioneuvoston toimintaan tai niissä käsiteltäviin asioihin liittyviä laajempia teemoja. Toisaalla tässä kertomuksessa on käsitelty mm. kuntarakenneuudistukseen sekä sosiaali- ja terveyshallinnon uudistukseen liittyviä oikeudellisesti laajavaikutteisia ja vaativia oikeudellisia kysymyksiä. Oikeuskansleri ja po. asioihin nimetyt oikeuskanslerinviraston virkamiehet ovat käsitelleet niitä ao. ministereiden ja ministeriöiden virkamiesten kanssa tapaamisissa oikeuskanslerinvirastossa. Kertomusvuoden päätyttyä kyseiset laajat hankkeet ovat ministeriöiden valmisteltavina.

Kertomusvuoden 2013 aikana on valtioneuvoston jäsenten ja valtioneuvostoasioita ministeriöissä valmistelevien virkamiesten kanssa käyty mm. seuraavanlaisia asiaryhmiä ja asioita koskevia sähköpostikeskusteluja:

- Vuoden 2012–2013 vaihteessa valtiovairainministeriöstä kiireellisenä asiana tiedusteltiin valtioneuvoston toimivaltaa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) muutosten siirtymäsäännös huomioon ottaen. Konkreettisena kysymys koski valtioneuvoston mahdollisuutta velvoittaa Tohmajärven kunta yhteistoimintaan perusterveydenhuollon järjestämisessä Kiteen kaupungin kanssa mainitun lain ja sen siirtymäsäännösten voimassaolo- ja soveltamisaika huomioon ottaen. Vastauksena kiireelliseen kannanottopyyntöön valtiovairainministeriöön lähetettiin 29.5.2012 päivätty kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain muutosten siirtymäsäännösten soveltamista koskeva oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosaston osas-

topäällikön muistio (katso Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012 s. 46–49), joka oli laadittu ministeriön aikaisemman lain soveltamismahdollisuuksia koskevan yleisluontoisemman kannanottopyynnön johdosta. Valtioneuvosto päätti 20.12.2012 päätöksestä tarkemmin ilmenevin tavoin velvoittaa Tohmajärven kunnan järjestämään perusterveydenhuollon yhteistoiminnassa Kiteen kaupungin kanssa ajalla 1.1.2013–31.12.2014. Tohmajärven kunnanhallitus valitti valtioneuvoston päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa asia oli kertomusvuoden päättyessä vielä vireillä.

- Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston osastopäällikön virkaan esitettiin aikaisemmin yksityissektorin eri tehtävissä toiminutta henkilöä, jolla oli useita ja huomattavia yksityisten yhtiöiden ja yhteisöjen luottamus- ja hallintotehtäviä, joita tuli arvioida erityisesti valtion virkamieslain 8a §:ssä säädetyn virkaan esitettävän elinkeinotoimintaa, omistuksia yrityksissä sekä kyseiseen virkaan kuulumattomia tehtäviä koskevan selvityksen näkökulmasta. Virkaan esitetyn viranhakijan tietäntyyppisiä luottamustehtäviä yksityisissä yhtiöissä ja yhteisöissä arvioitiin virkaan kuuluvien tehtävien hoidon kannalta ja siltä kannalta, että ko. merkittävään virkaan nimitettävän ja hänen viranhoidonsa puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen kohdistuva yleinen luottamus ei voi tulla epäilyksen alaiseksi. Nimitysasian valmistelusta ja esittelystä valtioneuvostossa vastannut valtioneuvoston kanslia määritteli ne konkreettiset luottamus- ja hallintotehtävät, joista luopumista virkaan esitettävältä ennen virkanimityspäätöstä edellytettiin.
- Tasavallan presidentin palkkiosta annetun lain muuttaminen siten, että tasavallan presidentin vuotuista palkkiota alennettiin. Val-

tionevoston kanslian ja oikeusministeriön edustajien kanssa käsitelty kysymystä palkkiolain muutoksen vaikutuksista tasavallan presidentin eläkeoikeutta koskevaan lakiin. Palkkiolain muuttaminen ei vaikuttanut maksussa oleviin tasavallan presidentin eläkkeisiin.

- Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston osastopäällikönviran täyttämistä koskevan esittelylistaluonnoksen muistion tarkastelua. Kysymys mm. siitä, oliko erästä viranhakijaa pidettävä virkaan säädetty kaikki kelpoisuusvaatimukset (johtamiskokemus) täyttävänä ja kuinka asiaa tuli nimitysmuistiossa käsitellä.
- Valtiovarainministeriön hallinto- ja kehitysjohdajan viran täyttäminen. Kysymys mm. missä laajuudessa ja millä tavalla lähinnä erään viranhakijan haastattelun ja soveltuvuusarvioinnin johtopäätöksiin perustuvia arvioita ja luonnehdintoja voitiin valtioneuvoston virkanimitysasian esittelylistan muistioon kirjata.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön asianomaisen esittelijän kanssa käyty sähköpostikirjeenvaihtoa valtion liikuntaneuvoston tiedejaoston jäsenten esteellisyyskysymyksistä tutkimusprojektihakemusten arvioinnissa. Kysymys mm. tiedejaoston jäsenenä olevan yliopiston sellaisen professorin asemasta, joka toimii yliopiston ao. laitoksen johdossa tai jonka tehtäviin kuuluu ”hankkia laitokselle rahoitusta”, kun arvioitavien hankkeiden joukossa on ao. yliopiston ao. laitoksen piiriin kuuluva tutkimushanke. Valtion liikuntaneuvoston erityisasiantuntemus ja sen työn reaalinen vaikuttavuus huomioon ottaen jäsenten esteellisyyskysymykset on otettava vakavasti jo rahoitushankkeen arvioinnin lautakuntakäsittelyvaiheessa.

- Luonnos hallituksen esitykseksi turvatoimista valtioneuvostossa. Kysymys säännöshdotuksista ja hallituksen esityksen perusteluista erityisesti turvatoimia virkasuhteessa/yksityisen turvapalveluyhtiön työntekijöinä toimeenpanevien toimivaltuuksien suhteen. Lisäksi kysymys siitä, millä tavoin oikeuskanslerinviraston kuuluminen lain soveltamisen piiriin tuli lain säännöksiin ja perusteluihin yksiselitteisesti kirjata huomioon ottaen perustuslain 60 ja 67 § ja toisaalta 69 §.
- Valtioneuvostolain 6 §:ssä säädetyn ministeriä avustamaan nimitetyn valtiosihteerin on annettava ennen virkaan nimeämistä valtion virkamieslain 8a §:ssä säädetty ilmoitus sidonnaisuuksistaan. Sidonnaisuuksia mahdollisesti aiheuttavista tehtävistä luopumista tai niistä pidättäytymistä arvioitaessa on otettava huomioon, että ko. valtiosihteeri voi toimia ministerin sijaisena ministerin toimialaan kuuluvissa kaikissa asioiden valmisteluun kuuluvissa kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä, minkä lisäksi huomioon tuli ottaa ministerin käsiteltäviin kuuluvat asiat valtioneuvoston yleisistunnossa. Tämän vuoksi ministeriä avustamaan nimitettävän valtiosihteerin sidonnaisuuskysymyksiä tuli arvioida vastaavanlaisiin vakinaisiin virkoihin nimitettäviä laajemmin.
- Valtioneuvoston esittelylistojen, erityisesti esittelylistojen ”Esitys” -kentän, täydentämistä ja havaittujen virheiden korjaamista koskevia yhteydenottoja ministeriöiden esittelijöihin (kymmeniä yhteydenottoja).
- Valtioneuvoston yleisistunnon myöntämään postilain mukaiseen toimilupaan sisällytettyistä lupa-ehdoista. Valtioneuvostossa esiteltujen kahden toimilupa-asian esittelijänä toiminut liikenne- ja viestintäministeriön

virkamies ei pitänyt liikenne- ja viestintäministerin lupaehtoja kaikilta osin lainmukaisina. Ministeriö ja oikeuskanslerinvirasto kävivät asiasta sähköpostikeskustelua ja asiasta pidettiin neuvottelu ennen asian esittelyä oikeuskanslerinvirastossa. Valtioneuvosto päätti toimiluvista liikenne- ja viestintäministerin kannan mukaisesti ja asian esitteli jä jätti päätökseen perustellun eriävän mielipiteensä. Korkein hallinto-oikeus kumosi 1.11.2013 valtioneuvoston yleisistunnon ko. postitoimintalupa-asioissa tekemät päätökset ja palautti asiat valtioneuvostolle uudelleen käsiteltäviksi.

- Valtioneuvostolain 1 §:n muuttaminen siten, että yhden ministeriön suomenkielinen ja yhden ministeriön suomen- ja ruotsinkielinen nimi muutettaisiin. Mahdollisuudesta säätää lain samaan pykälään sisältyvät nimenmuutokset tulemaan voimaan eri ajankohdista.
- Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa tasavallan presidentin kansliasta tiedusteltu, voisiko myöhemmin nousta esiin kysymys tasavallan presidentin jäävydestä vahvistaa itse alulle panemaansa lainmuutosehdotusta (L tasavallan presidentin palkkiosta). Vastauksessa todettu, että kysymys on perustuslain 6 luvussa säädettyyn lainsäädäntöprosessiin kuuluvasta vaiheesta. Tasavallan presidentti päättää kustakin hänen tehtäviinsä laissa säädetystä asiasta perustuslaissa säädettyssä asemassaan. Eduskunnan hyväksymän lain vahvistamisessa kysymys on tasavallan presidentille perustuslain 77 §:ssä säädetystä tehtävästä. Lainsäädäntö ei tunne sijaista, jolle tasavallan presidentti voisi hälle laissa säädetyn tehtävän siirtää. Hallintolain esteellisyssäännökset eivät lisäksi koske lainsäädäntövallan käyttämiseen sisältyviä toimia.
- Oikeusministeriön asiantuntijahavainnon perusteella todettu, että ministeriä avustamaan nimitetyn valtiosihteerin (ValtioneuvostoL 6 §) viran valtioneuvoston ohjesäännön 43 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty kelpoisuusvaatimukset ja kielilain säännökset huomioon ottaen virkaan ei ollut säädetty kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia.
- Valtiovarainministeriön esittelijältä tulleen tiedustelun johdosta tehty selkoa asioista, joita eduskunnan tilimuistutuskannanottoihin vastaamisessa tuli ottaa huomioon mm. silloin, kun eduskunnan tilimuistutuskannanotossa on ollut useiden ministeriöiden toimialaan kuuluvia kysymyksiä.
- Vuoden 2013 puoluetukien jakamista koskevan valtioneuvoston esittelylistan ennakollinen tarkastaminen. Asian päättämiseen osallistuvien valtioneuvoston jäsenten esteellisyyksien osalta viitattu ko. asian kohdalla vakiintuneeseen oikeuskanslerin soveltamiskäytäntöön (mm. puolueiden puheenjohtajat/varapuheenjohtajat, puoluehallituksen jäsenet, puoluesihteerit, puolueen naisjärjestön puheenjohtaja).
- Yleisellä tasolla ministeriöstä tulleeeseen tiedusteluun vakiintuneen kannan mukaisesti vastattu, että kansanedustaja ei voi toimia ministerin erityisavustajana. Kansanedustajan toimimista ministerin avustajana etukäteen määritellyissä asioissa pidettiin aikaisempiin tapauksiin viitaten mahdollisena.
- Valtioneuvoston yleisistunnon päättämän toimilupa-asian esittelyasiakirjojen salaisuuteen/luottamuksellisuuteen liittyviä kysymyksiä.
- Hallituksen esityksen ”Säätämisyjärjestys”-perustelujen muotoilu, kun kysymyksessä ollut EASA-asetus on jäsenmaassa suoraan velvoittava. Asiaa ei ollut säätämisyjärjestysperusteluissa mahdollista ”arvioida” perus-

tuslain 124 §:n kannalta, mutta siitä ei voitu kuitenkaan tehdä sellaista johtopäätöstä, että kyseessä ”ei ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu hallintotehtävän siirto” (lupatoimivallan antaminen ilmailulääkärille ja ilmailulääketieteen keskukselle). Hallituksen esitysehdotuksen perusteluteksti tuli muotoilla uudelleen.

- Toimivaltaisesta viranomaisesta kuntien työllisyysperusteisia investointeja koskevilla kansallisen rahoituksen asioissa.
- Valtioneuvoston asetuksessa olevan kansainvälisen sopimuksen voimaantuloajankohdan perusteen kirjaaminen esittelylistan liitemuistioon. Lisäksi asetustekstin eräs päivämäärä poikennut esittelylistan liitemuistion vastaavasta päivämäärästä.
- Poliisin hallintorakenneuudistusta koskevan hallituksen esityksen esittelyajankohdasta huomioon ottaen mm. asiasta oikeuskanslerinvirastossa vireillä olleet kanteluasiat.
- Sähköpostikeskustelu mahdollisista esteellisyyden muodostavista asetelmista ao. kaupungin kaupunginvaltuuston ja kaupungin hallituksen jäseneksi valitun sekä Kuntaliiton valtuuston jäseneksi ehdotetun kunta- ja hallintoministerin erityisavustajan tehtävissä.
- Ministeriön yksikönpäällikön viran täyttämistä koskevan virkanimitysmuistion pätevyysarviointin ja ansiovertailun (PeL 125 §) laadinnasta siten, että virkaa hakeneet ja kärkihakijoiksi nousseet saman ministeriön kaksi virkamiestä, mutta myös asiaan vähemmän perehtyneet saivat riittävät tiedot virkanimityspäätöksen perusteista.
- Valtioneuvoston asetukseen perustuvan valtioneuvoston asettaman toimikunnan puheenjohtajan vaihtuminen. Tuliko asia saattaa valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi vai päättäisikö asiasta ministeriö määräytyi sen mukaan, oliko toimielin sitä

asetettaessa katsottu VNOS 3 §:n 20 kohdan mukaiseksi vai VNOS 6 §:n 3 kohdan mukaiseksi, jolle on säädetty muitakin kuin valmistelutehtäviä.

- Valtioneuvoston ohjesäännön oikea toimivaltaperuste asetettaessa valtionhallinnon sisäinen toimielin, jolla ei ole itsenäistä päättäntävaltaa (PeL 119 § 2 mom.). Lisäksi huomautettu toimielimen asettamista koskevan valtioneuvoston listan toimivaltaperusteen virheellisyydestä (ei VNOS 6 §:n 3 kohta vaan 3 §:n 20 kohta).
- Asianmukainen kirjaamistapa valtioneuvoston esittelylistan kansilehteen, kun hallituksen esitysehdotuksen suomenkielinen teksti on ollut oikeusministeriön laintarkastusyksikön tarkastettavana mutta ruotsinkielinen ei. Ei pidetty hyväksyttävänä mainintaa, että ”oikeusministeriön ilmoituksen mukaan ruotsinkielistä tarkastusta ei ole ehditty suorittaa”. Kysymys säädösvalmistelutehtävien asianmukaisesta aikatauluttamisesta ja erityisesti siitä, että ministeriön säädöstarkastukseen varataan jo etukäteen ko. tehtävän edellyttämä riittävä aika.
- Valtion edustajan määräämistä Maailmanpankin johtokuntaan oli valmisteltu aikaisempaan nähden sikäli poikkeavasti, että ”hakuprosessista” oli ilmoitettu julkisessa tiedotusvälineessä ja tehtävään ilmoittautuneista osaa oli haastateltu. Valtiovarainministeriön esittelijän kanssa käydyssä sähköpostikeskustelussa todettiin mm., että paikka ei ollut Suomen ”oma” vaan mainituilla kolmella maalla on yhteinen jäsen ja nyt oli kysymys Suomen mahdollisuudesta saada jäsenyys määrävuosiksi. Kysymys ei ollut myöskään virasta, vaan kansainväliseen sopimukseen perustuvasta edustajan määräämisestä kansainvälisen toimielimen johtokuntaan (VNOS 3 § 8 kohta). Em. tehtävän

avoinna olemista koskeva menettely ei aiheuttanut muutosta siihen aikaisemmin noudatettuun menettelyyn, että asiaa koskevassa valtioneuvoston esittelylistassa ei ollut liitteitä ja esittelylistassa mainittiin vain tehtävään nimitettäväksi esitetyn henkilön nimi.

- Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen (VN:n U-kirjelmä eduskunnalle komission esityksestä markkinavalvonta-asetuksesta ja tuoteturvallisuudirektiivistä) liitettävää lausumachdotusta ei pidetty oikeudellisesti mahdollisena, koska sen voitiin katsoa olleen tietyiltä osin ristiriidassa valtioneuvoston päätökseen nähden.
- Valtiovarainministeriön esittelijän kysymyseen mm. valtioneuvostolain 6 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin viitaten vastattu, että lainkohdassa tarkoitettu ministeriä avustamaan nimitetty valtiosihteeri ("poliittinen valtiosihteeri") ei voi toimia lakisääteisessä ministerivaliokunnassa ministerin sijaisena.
- Valtion virkamieslain 9 §:n nojalla aina määrääjäksi täytettävistä viroista annetun asetuksen 5 §:n mukaan valtakunnansovittelijan virka täytetään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Vaatimuksena oli pidettävä, että myös kyseeseen virkaan nimitettiin hakijoista pätevin ja ansioitunein (PeL 125 §). Jos valtakunnansovittelijan virkaan kuluneeksi toimikaudeksi nimitetty ja virkaa edelleen hakenut henkilö oli sellainen, perusteet hänen nimittämislleen uudelle toimikaudelle olivat olemassa. Virkaan nimitetyllä olisi ollut oikeus erota virasta esimerkiksi eläkkeelle siirtymisen vuoksi kesken toimikauden ilmoittamastaan ajankohdasta lukien. Työ- ja elinkeinoministeriön esittelijän kanssa käydyssä sähköpostikeskustelussa oikeudellisenä kantana ilmoitettu, että jos virkaan nimitettyä ja sitä uudeksi määrääjäksi hakenutta henkilöä, oli pidettävä hakijoista pätevimpänä ja ansioi-

tuneimpana, hänet voitiin oman pyyntönsä perusteella nimittää virkaan asetuksessa mainittua lyhyemmäksi ajaksi kun henkilö oli jo täyttänyt henkilökohtaisen eläkeikänsä ja uuden toimikauden aikana täyttäisi myös laissa säädetyn virkamiehen eroamisiän, eikä virkanimitystä senkään vuoksi voitu tehdä koko em. asetuksenkohdassa säädetyn toimikaudeksi.

- Valtiovarainministeriön kehittämis- ja hallintotoimiston esittelijän kanssa käyty sähköpostivaihtoa vireillä olleen valtiovarainministeriön uuden johtamisjärjestelmän oikeudellisista kysymyksistä. Kysymys mm. ministeriön joidenkin virkamiesten ministeriön osastojaon yli menevistä tehtävistä ja päätöksenteosta suunnitelluissa osastojaon ylittävissä koordinaatioasioissa, jos niistä ei päästäisi yksimielisyyteen tai kun tällaiset kysymykset koskevat kahden ministerin toimialaa.
- Ministeriön neuvottelevan virkamiehen virkaa koskevassa hakukuulutuksessa oli virheellisesti mainittu, että virkaan ei olisi säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia vaikka sellaiset oli vahvistettu (ylempi korkeakoulututkinto ja sen perusteella myös säädetty kielitaito). Ministeriön esitykseen, että hakijoille, joilla ei ollut ylemppää korkeakoulututkintoa, olisi lähetetty viesti hakukuulutuksen virheestä ja siitä, että ko. hakijoita ei voitu ottaa huomioon ja että heillä oli mahdollisuus myös peruuttaa hakemuksensa, ei voitu suostua, vaan edellytettiin viran julistamista vahvistetuin kelpoisuusvaatimuksin uudelleen haettavaksi.
- Vakiintuneeseen kantaan viitaten valtiovarainministeriön esittelijälle ilmoitettu, että mm. valtioneuvoston raha-asiainvalidiokunnassa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa käsiteltyjen asioiden julkisuutta

koskevia kysymyksiä harkitsee ja niistä lainmukaisen päätöksen tekee ministeriö, jonka toimialan asiasta on ollut kysymys ja josta se on esitelty. Sen mukaisesti valtiovarainministeriö siirsi sinne toimitetun tietopyynnön (kokousaineisto ja pöytäkirjan ote) toimivaltaiselle ministeriölle.

- Hallitusneuvoksen virkaan säädettyä kelpoisuusvaatimusta ("perehtyneisyys viran tehtävään") ja sen täyttymisen asianmukaista arviointia virantäyttömuistiossa oli pidettävä ensisijaisempaan virantäyttöasian arvioinnissa sinänsä myös huomioon otettavan hakijan sopivuuden arviointiin nähden. Sen osalta todetut myönteiset seikat eivät voineet ainakaan korvata ensiksi mainitun kelpoisuusvaatimuksen täyttymisessä todettuja puutteita.
- Erivapausasian ja virkanimitysasian käsittelystä silloin, kun valtioneuvosto ei erivapausanomukseen suostu.
- Ministeriölle suositeltu, että varsinkin merkittävämpien virkojen virkanimitysmuistioista tulee ilmetä myös viran kärkihakijoiden haastatteluihin osallistuneiden nimet ja virka-asetat.
- Johtajavirkoja ja merkittäviä asiantuntijavirkoja koskevien virkanimitysasioiden valmistelussa käytettävien soveltuvuusarviointiyritysten lausuntojen viranhakijakohtaisten havaintojen ja arviointien käyttämisestä ja

asianmukaisesta dokumentoinnista virkanimitysmuistiossa. Ministeriön esittelijälle muistutettu, että soveltuvuusarviointiasiakirjojen luottamuksellisuus (= ei julkisuus) asettaa rajoitteita niiden dokumentoinnille virkanimitysmuistiossa mutta tietojen avoimuuden puutteen vuoksi myös tietojen käytettävyydelle, koska niiden pätevyyttä ei voida avoimesti arvioida. Jos virkanimitysmuistiossa viitataan laajasti soveltuvuusarviointilausuntoihin tai virkanimitysesityksen johtopäätösten voidaan katsoa jossain määrin jopa perustuvan soveltuvuusarvioinnin tuloksiin, voidaan esittää kysymys myös viranomaiselle säädettyjen hallintotehtävien jonkinasteisesta ulkoistamisesta ja sen vaikutuksista viranhakijoiden oikeusturvaan ja virantäyttöasioissa edellytettävään hallintotoiminnan avoimuuteen.

- Tuomarinnimityksiä koskeva virantäyttömuistio sisälsi tavanomaisten virantäyttöjen lisäksi tuomioistuinten lakkauttamisen vuoksi myös tuomareiden siirtoja toisiin tuomarin virkoihin. Asiaa koskeva lain toimivaltaperuste tuli lisätä valtioneuvoston esittelylistaan.
- Ministeriön esittelijälle ilmoitettu, että VNOS 3 §:n 20 kohdan mukaisen neuvottelukuntatyypin toimielimen yksittäisen jäsenen vaihdos kesken toimikauden ei ole valtioneuvostoasia vaan siitä päättää ministeriö.

LAUSUNNOT

Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta

Todistelutoimikunnan mietintö

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan sääntelyn uudistamista pohtineen toimikunnan mietinnöstä. Oikeuskansleri totesi lausunnossaan pitävänsä toimikunnan esittämää rikosasioiden tuomitsemiskynnyksen sääntelyä onnistuneena ja totesi ehdotetun säännöksen ohjaavan tuomioistumia kiinnittämään huomiota näyttöä koskevaan epävarmuuteen.

Oikeuskansleri piti perusteltuna säätää yleissäännös todisteiden hyödyntämiskiellosta. Hän totesi kuitenkin, että toimikunnan esittämä epäilyltä muussa viranomaismenettelyssä hankitun lausunnon hyödyntämistä rikosprosessissa koskeva säännös oli monelta osin varsin tulkinnanvarainen. Oikeuskanslerin mukaan sitä oli syytä vielä harkita ja pyrkiä täsmentämään niitä tilanteita, milloin kertomus on hyödyntämiskelvoton. Toimikunta ei ollut mietinnössään käsitellyt esimerkiksi käytännön laillisuusvalvontatyössä esiintyvää kysymystä epäilyltä ennen rikosprosessia asian alustavassa selvittämisessä hankitun selvityksen hyödynnettävyydestä (OKV/39/20/2012;

ratkaisijan oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

Terrorismityöryhmän mietintö

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa terrorismityöryhmän mietinnöstä. Mietintö sisälsi ehdotuksen koulutuksen ottamisen terrorismirikoksen tekemistä varten säätämiseksi rangaistavaksi, terrorismin rahoittamista koskevaan rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momenttiin tehtävästä muutoksesta sekä pakkokeinolain ja poliisilain muuttamisesta niin, että ehdotettu koulutuksen ottaminen terrorismirikoksen tekemistä varten lisättäisiin eräitten pakkokeinolain salaisten pakkokeinojen ja poliisilain salaisten tiedonhankintakeinojen edellytyksiin.

Oikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan huomiota perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta rikoksen tunnusmerkistön täsmällisyydelle asetettavan vaatimuksen osalta ehdotetun koulutuksen ottamisen terrorismirikoksen tekemistä varten tunnusmerkistön laaja-alaisuuteen ja avoimuuteen, siihen, ettei työryhmä ollut rahoittamisrikosta koskevaa 5 §:n 2 momentin muuttamista esittäessään ollut arvioinut tarvetta tehdä muutosta saman pykälän 4 momenttiin, sekä mietinnön perusteluihin rangaistuksen määrittämisestä tilanteessa, jossa rahoittamisrikoksen rangaistusasteikko ylittää rahoitettavan rikoksen tekemis-

tä säädetyt rangaistusasteikon (OKV/3/20/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Videoneuvottelutyöryhmän mietintö

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa muun ohella videoneuvottelun käytön tehostamista tuomioistuimissa pohtineen videoneuvottelutyöryhmän mietinnöstä. Työryhmän näkemyksen mukaan lisäämällä videoneuvottelun käyttöä oikeudenkäynneissä olisi mahdollista nopeuttaa lainkäyttöasioiden käsittelyä sekä vähentää oikeudenkäynnissä kuultavien matkustustarvetta ja oikeudenkäynnin kustannuksia. Oikeuskansleri totesi lausunnossaan kerrottujen tavoitteiden olevan kannatettavia. Hänellä ei ollut sisällöllistä huomautettavaa työryhmän mietintöön sisältyviin ehdotuksiin tietoverkon välityksellä tapahtuvaa kuulemistä koskeviksi säädösmuutoksiksi. Sääntelyn yhtenäisyyden vuoksi oikeuskansleri esitti kuitenkin vielä jatkovalmistelussa pohdittavaksi, olisiko oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 a §:ää työryhmän ehdottamin tavoin muutettaessa aiheellista muuttaa saman lain 26 luvun 24 a §:ssä olevaa henkilötodistelun vastaanottamista hovioikeudessa koskevaa säännöstä sananvalinnoiltaan uutta säännöstä vastaavaksi (OKV/13/20/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

Sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain muistutusmenettelyä ja kanteluja koskevista säännösehdoista

Esityksellä ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasioiden käsittely yhdenmukaistettavaksi yleislainsäädännön, hallintolain kanteluasioiden käsittelyä koskevien uusien säännösten mukaiseksi. Tämä toteutettaisiin lisäämällä sosiaalihuollon asiakaslakiin ja potilas-

lakiin kantelumahdollisuutta koskevat pykälät sekä kumoamalla sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännöstä kanteluasioiden määräaikoja koskevat säännökset.

Oikeuskanslerin lausunnon mukaan ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasioiden käsittelyn yhdenmukaistaminen on tarpeellista ja kannatettavaa. Sääntelyn kokoaminen asiakaslakiin ja potilaslakiin vähentää osaltaan lainsäädännön monimutkaisuutta ja päällekkäisyyttä. Samalla kantelujen vanhenemisaika lyhenisi kahteen vuoteen, jolloin se tulisi yhdenmukaiseksi myös ylimpien laillisuusvalvojien kantelujen vanhentumisaikaa koskevien säännösten kanssa. Kahden vuoden vanhentumisajan voidaan olettaa vähentävän tutkittavien kantelujen määrää ja toisaalta tehostavan tutkintaa, koska vanhoissa asioissa luotettavaa selvitystä ei usein saada. Hallintolakiin ehdotetun kantelujen vanhentumisaikaa koskevan säännöksen mukaan kuitenkin kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehty kantelu voidaan tutkia, mikäli siihen on erityistä syytä. Oikeuskansleri piti tätä perusteltuna. Näin asian tai laiminlyönnin laadun vaatiessa vanhempikaan tapahtuma ei jäisi tutkimatta.

Muistutusmenettelyn ensisijaisuus

Esitetyillä muutoksilla muutettaisiin nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkailta oleva vapaaehtoinen muistutusoikeus ensisijaiseksi keinoksi reagoida, selvittää asia ja saada siihen vastaus. Asian tutkiminen kanteluna valvontaviranomaisen toimesta olisi vasta toissijainen menettely tilanteissa, joissa asiakas tai potilas on tyytymätön hoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tai esittää epäilyn virheellisestä menettelystä. Muistutusmenettelyn ensisijaisuus tarkoittaa sitä, että asiat käsiteltäisiin aina pääsääntöisesti ensin siinä toimintayksikössä, jossa muistutukseen johtanut hoito tai siihen liittyvä asia on ta-

pahtunut. Esityksessä asiakaslakia ja potilaslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valvontaviranomaisilla olisi oikeus siirtää sille tehty kantelu-asia ensin muistutuksena käsiteltäväksi.

Oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa valitusta sääntelymallista. Hän totesi kuitenkin, että myös kantelun siirtäminen vaatii valvontaviranomaisen työpanosta, koska asiaa on ennen siirtoa arvioitava ja mahdollisesti myös selvittävä, onko asiaa käsitelty muistutuksena. Ehdotetun säännöksen mukaan siirto on tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Kantelijan oikeusturvan kannalta on olennaista, että arvion tekeminen ja asian siirto tapahtuvat viivytystä. Muussa tapauksessa siirtäminen pitkittää kantelijan asian käsittelyä. Mikäli arvio asian tarkoituksenmukaisesta käsittelypaikasta on oikea ja siirto tehdään viivyttämättä, menettely saattaa nopeuttaa kantelijan asian käsittelyä ja edesauttaa kantelijalle suotuisaa lopputulosta.

Lausunnon mukaan muistutusmenettelyssä esiintyneiden epäkohtien vuoksi muistutusten käsittelyä toimintayksiköissä on kehitettävä, jotta sääntelyn tavoitteisiin päästäisiin. Mikäli kantelija ei saa tyydyttävää vastausta asiaansa muistutusmenettelyssä, kantelujen määrä valvontaviranomaisissa ei vähene ja lisäksi kantelijan asian käsittely viivästyy.

Muistutusmenettelyä koskevat säännökset

Ehdotetun sääntelyn mukaan muistutukseen tulisi jatkossa vastata aina kirjallisesti. Velvoite vastauksen antamiseen kirjallisena ryhdistäisi toimintayksiköiden omaa käsittelymenettelyä, ja kirjallinen vastaus toimisi oikeusturvana myös toimintayksikölle itselleen.

Muistutukseen tulisi jatkossakin antaa vastaus kohtuullisessa ajassa. Valvira on ohjaukseen todennut kohtuullisena aikana pidettävän

1–4 viikkoa. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kohtuullinen aika on pääsääntöisesti noin kuukauden tai 1–2 kuukautta asian ollessa erittäin ongelmallinen ja vaatiessa selvitystyötä. Kohtuullisuutta tulisi tämän ohella arvioida suhteessa hallintolain 23 §:n sääntelyyn asian viivytyksettömästä käsittelystä.

Säännöksessä edellytettäisiin jatkossa myös vastauksen perustelemista asian laadun edellyttämällä tavalla. Vaatimuksen tarkoituksena on vahvistaa muistutusten asianmukaista käsittelyä, asiakkaan oikeusturvaa ja muistutusten hyödyntämistä toiminnan kehittämisessä. Erityinen merkitys asian perusteleminen on tilanteessa, jossa asiakkaan ja toimintayksikön näkemykset eroavat toisistaan. Selkeät perustelut auttavat asiakasta harkitsemaan asiasta edelleen kantelemista. Lisäksi ne toimivat dokumentointina asian jatkokäsittelyssä.

Hallituksen esityksessä on viitattu muistutusmenettelyn ongelmiin. Valviran saamien tietojen mukaan muistutusmenettelyä ja muistutukseen vastaamista ei ole järjestetty eikä ohjeistettu riittävän hyvin. Muistutukseen ei välttämättä anneta vastausta kohtuullisessa ajassa, vastaus annetaan suullisesti tai vastausta ei anneta lainkaan. Lisäksi vastaus annetaan usein liian yleisellä tasolla, jota muistutuksen tekijä ei ymmärrä. Asiakkaat pelkäävät muistutuksen tekemistä ja sen seurauksia itselleen ja palveluilleen. Muistutusta ei aina merkitä asianmukaisesti saapuneeksi kuntaan, ja on epäselvyyttä, kenen muistutukseen tulisi vastata.

Lausunnon mukaan oikeuskanslerille tehdyissä sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluissa kantelija ei useimmiten ole tehnyt asiassaan muistutusta, eikä muistutusmahdollisuus vaikuta kantelujen perusteella erityisen tunnetulta tai ainakaan vaikuttavana pidetyltä menettelyltä. Muistutusmenettelyn ongelmista vastaamattomuus tai vastauksen puutteelliset perustelut tulevat jossain määrin esille oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa.

Oikeuskanslerin mukaan ehdotettu tarkempi sääntely muistutuksesta ja sen käsittelystä on tarpeellinen eikä hänellä ollut säännösehdoituksista huomautettavaa. Ottaen huomioon edellä mainitut ongelmat muistutusmenettelyn tehostaminen ja sen vaikuttavuuden lisääminen vaatii toimintayksikköjen ohjausta ja tiedotusta asiakkaille ja potilaille (OKV/35/20/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttaminen

Lausunto koski ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista ns. yhdistelmälapu-direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälapua koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista) täytäntöönpanemiseksi kansalliseen lainsäädäntöön.

Direktiivin tarkoitus on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa kolmansista maista tulevien työntekijöiden maahanpääsyä koskevia menettelyjä. Direktiivin vaatimukset täyttyvät jo pääosin Suomen lainsäädännössä. Uutuutena säädettäisiin neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaika työntekopu-rusteella tehdyille lupahakemuksille. Toiseksi direktiivi edellyttää yhdenmukaista kohtelua direktiivissä määritellyillä sosiaaliturvan alueilla. Tämä aiheuttaa muutostarpeen Suomen sosiaalista asu-mista koskevaan lainsäädäntöön. Lisäksi voimas-aolevaan lainsäädäntöön tehtäisiin eräitä teknis-luonteisia muutoksia.

Direktiivin täytäntöönpano hallituksen esitysluonnoksen säädösehdoitusten mukaisesti

on pääasiassa kannatettavaa ja oikeansuuntaista. Oikeusturvan ja yhdenmukaisen kohtelun periaatteiden toteutumisen kannalta esityksen jatko-valmistelussa tulee kiinnittää erityisesti menette-lyllisten säädösmuutosten yhteydessä huomiota sääntelyn selkeyteen ja yksiselitteisyyteen, jotta säädösten täytäntöönpanon yhdenmukaisuus turvataan.

Lisäksi oikeuskansleri totesi, että lakiuudis-tusten toimivuutta tulee jatkossa seurata, jotta varmistetaan että hallinnon reursointi on oi-keusturvan toteutumisen kannalta riittävää (OKV/25/20/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Elise Sahivirta).

Ulkoasianministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä nimittämismenettely

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 31.10.2013 ulkoasianministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä virkanimityksestä. Valtioneu-voston esittelylistojen tarkastuksessa esille tullei-den seikkojen perusteella oikeuskansleri päätti ottaa selvitetäväkseen viran täyttämässä nouda-tettavan menettelyn tarkistamisen tarpeen.

Valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäällikköiden tehtäviä hoitavat virkamie-het. Virat täytetään niitä haettaviksi julistamat-ta. Virkojen täyttämässä on noudatettava il-moittautumismenettelyä, jossa viran avoinna olemisesta ja virkaan ilmoittautumisen määrä-ajasta ilmoitetaan julkisesti. Myös ulkoasianmi-nisteriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä virka on säädetty täytettäväksi virkaa haettavaksi ju-listamatta, mutta ilmoittautumismenettelystä ei ole säännöksiä. Ulkoasianministeriön käytäntö-jen mukaan virka täytetään ministeriön sisäisel-lä menettelyllä osana ulkoasiainhallinnon sään-nönmukaista tehtäväkiertoa. Virkanimityksen esittelyssä valtioneuvostolle nimitysesitys perus-

tellaan yleensä vain virkaan esitettävän henkilön pätevyydellä ja ansioilla. Samaa menettelyä käytetään ulkoasiainministeriön neljän alivaltiosihteerin virkojen täyttämiseksi.

Virkanimitystä koskeva päätös on hallintopäätös, joka on perusteltava. Virkanimitykseen sovelletaan myös esteellisyyttä ja syrjinnän kieltä koskevia säännöksiä. Ilmoittautumismenettelyä käytettäessä nimityspäätös perustellaan vakiintuneen käytännön mukaisesti vertailemalla kaikkien virkaan ilmoittautuneiden pätevyyttä ja ansioita. Perusteluista voidaan muun muassa tehdä päätelmiä päätöksen laillisuudesta sekä valmisteluun ja päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden esteettömyydestä.

Oikeuskanslerin havaintojen mukaan esillä olleessa virkanimityksessä ei menetelty voimassa olevien säännösten vastaisesti. Hallintopäätöksiä koskevaan perusteluvelvollisuuteen viitaten oikeuskansleri esitti ulkoasiainministeriölle harkittavaksi valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin nimittämistä koskevien säännösten tarkistamista siten, että nimityspäätöksen perustelulle lainsäädännössä asetetut vaatimukset voidaan vastaisuudessa täyttää. Oikeuskansleri pyysi ulkoasiainministeriötä määrääjässä ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa (OKV/11/50/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

Oppilashuolto

Oikeuskansleri puuttui vuonna 2009 peruskoulujen oppilashuollon toimivuuteen ja turvalliseen opiskeluympäristöön. Oikeuskanslerin tarkastelukulma asiaan oli perustuslain 6 §:n edellyttämä perusoikeuksien yhdenmukainen ja riittävä toteutuminen.

Oikeuskansleri antoi asiassa ratkaisun 30.1.2012 dnro OKV/6/50/2011. Sen lopputulos oli samansuuntainen kuin asiaa koskevat tutki-

mukset: oppilashuolto ei toteudu oppilaitoksissa yhdenvertaisesti eikä riittävästi. Oikeuskanslerin johtopäätös oli, että oppilashuollon asianmukainen toteutuminen näytti vaativan voimassa olevia velvoittavampia ja sisältöjä täsmällisemmin määrittäviä säännöksiä sekä toimivaa valvontajärjestelmää, jolla olisi valvonnan tueksi jonkinlaisia tehosteita käytössään. Oikeuskansleri kehotti opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle lähettämässään päätöksessä ottamaan siinä lausutun huomioon ministeriöiden valmistellessa oppilashuoltoa koskevan lainsäädännön uudistamista.

Sittemmin opetus- ja kulttuuriministeriö valmisti esityksen oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi oppilas- ja opiskelijahuoltolaki joka koskisi esi- ja perusopetusta, toisen asteen lukiokoulutusta ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua koulutusta. Lakiesityksen mukaan sillä pyritään parantamaan niitä puutteita, joita oppilas- ja opiskelijahuollossa on eri selvityksissä ja viranomaispäätöksissä havaittu. Esityksen yleisperusteluissa viitattiin muun muassa oikeuskanslerin oppilashuollosta antamiin ratkaisuihin ja kannanottoihin.

Esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa 28.1.2013 dnro OKV/1/20/2013 oikeuskansleri kiinnitti edelleen huomiota säädettyjen oikeuksien toteutumisen valvontaan. Lakiesitys laajentaa psykologi- ja kuraattoripalveluiden saatavuuden myös toisen asteen koulutukseen eli lukioihin ja ammattikoulutukseen. Esityksessä ei kuitenkaan ole säädetty palvelujen henkilömitoituksesta eli esimerkiksi siitä, kuinka monta psykologia oppilaitoksessa sen oppilasmäärän perusteella on tarpeen olla. Jotta säädetyt palvelut toteutusta voidaan valvoa, palvelun antamista pitää pystyä seuraamaan ja mittaamaan. Riittämättömästi yksilöity lainsäädäntö vaikeuttaa sillä sääde-

tyy etuuden toteutumisen valvomista (”riittävää” on vaikea valvoa). Lisäksi oikeuskansleri kiinnitti edelleen huomiota siihen, että opetustoimen alalla ei ole yleistä valtakunnallista valvontaorganisaatiota. Kuntien resursointikyvyn ja -halun vaihdellessa tehokkaalla valvonnalla on merkittävä rooli perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen turvaamisessa (OKV/1/20/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kauppila).

Oppilaitosten työrauha

Apulaisoikeuskansleri antoi 16.8.2012 dnro OKV/427/1/2011 ratkaisun koulun valvonta- ja kurinpitovallan ulottuvuudesta ja sisällöstä. Päätöksessä todettiin, että koulussa ei voida kurinpitotoimena määrätä sellaista seuraamusta, josta ei säädetä laissa.

Tämän jälkeen valmistui opetus- ja kulttuuriministeriön esitys laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalveluiden valtioneosuudesta annetun lain 41 ja 45 §:n muuttamisesta. Esityksen mukaan lakimuutosten tarkoituksena on tarjota opetuksen ja koulutuksen järjestäjille uusia keinoja koulujen ja oppilaitosten työrauhan parantamiseksi sekä ajanmukaista jo käytössä olevia toimintatapoja.

Apulaisoikeuskansleri antoi esitysluonnoksesta lausunnon 15.3.2013 OKV/9/20/2013. Lausunnossa pidettiin hyvänä sitä, että lakiesityksellä pyritään poistamaan havaittu normien ja ilmenneen käytännön välinen epätasapaino. Koulun kurinpitotoimissa ja muussa työrauhan turvaamisessa joudutaan rajoittamaan oppilaiden perusoikeuksia. Kuten perusoikeuksien turvaamisessakin, myös niiden rajoittamisessa on oppilaita kohdeltava valtakunnallisesti tasa-

arvoisesti. Lausunnossa on todettu perustuslain 6 §:n edellyttämän tasa-arvoisen kohtelun ja 21 §:n takaaman oikeusturvan edellyttävän, että tapahtuneita rikkomuksia selvitetään kouluissa yhtenevien toimintamallien mukaisesti. Esityksen mukaan kurinpitokeinojen käyttäminen ja niiden käyttämisessä sovellettavat menettelytavat tulee laatia ja ohjeistaa opetuksen järjestäjän eli kunnan opetussuunnitelman yhteydessä laadittavassa suunnitelmassa. Perustuslain edellyttämä yhdenmukainen menettely edellyttää kunta- ja koulukohtaisten suunnitelmien yhdenmukaisuutta sekä käytettyjen toimenpiteiden seuraamista. Ongelmana lausunnossa nähtiin, ettei esityksessä säädetty siitä, millä tavoin ja minkä viranomaisen toimesta valtakunnallisesti yhdenvertaisia käytäntöjä kehitetään ja niiden toteutumista valvotaan tilanteessa, jossa kukin opetuksen järjestäjä laatii omat kurinpitotoimia koskevat suunnitelmansa ja valvoo itse niiden toteutumista. Laissa tulisivatkin lausunnon mukaan lausua tarkemmin siitä, millä keinoin lain tavoitteleva ja perustuslain asettama vaatimus oppilaiden valtakunnallisesti yhdenvertaisesta kohtelusta oppilaitosten kurinpidossa tässä tilanteessa saavutetaan. Pelkkä omavalvonta varsinkaan mahdollisesti kuntakohtaisesti erilaisin tavoin toteutettuna ei ole omiaan edistämään yhdenvertaisuutta opiskeluhuollon saamisessa vaan saattaa johtaa kunta- ja koulukohtaisiin erilaisiin puuttumiskäytäntöihin muun muassa kiusaamisen ehkäisemisessä.

Koska toimenpiteiden kohteena ovat lähtökohtaisesti erityistä suojaa tarvitseva ryhmä eli lapset, on sääntelyn oltava erittäin täsmällistä. Tämän vuoksi lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös säännöshdotusten tulkinnallisuuteen (OKV/9/20/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Ehdotus yhdenvertaisuuslain-säädännön uudistamiseksi

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista koske- vasta hallituksen esityksestä. Hän arvioi, miten esitys lisäisi oikeusvarmuutta ja toteuttaisi yhdenvertaisuutta. Tästä näkökulmasta hän pi- ti esitystä monin paikoin puutteellisenä. Lisäk- si esimerkiksi sukupuolen erottaminen edelleen omaksi erilliseksi syrjintäperusteeksi on ongel- mallista lainsäädännön selkeyden ja johdon- mukaisuuden kannalta. Apulaisoikeuskansleri katsoi myös, että luonnosta yhdenvertaisuus- laiksi oli vielä merkittävästi täsmennettävä ja että luonnos vaati jatkovalmistelua lakiehdo- tuksen saattamiseksi syrjintädirektiivin että työ- syrjintädirektiivin vaatimusten mukaiseksi. Hän piti esimerkiksi yhdenvertaisuuslain luonnok- sen erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteita lii- an väljästi muotoiltuina ja siksi ongelmallisina. Jatkovalmistelussa tuli myös kiinnittää huomio- ta siihen, että välittömän syrjinnän kieltoa ei heikennetä nykyisestä minkään syrjintäperus- teen kohdalla. Lausunto on saatavissa kokonai- suudessa oikeuskanslerinviraston verkkosivuilta (OKV/17/20/2013; ratkaisijana Mikko Puuma- lainen ja esittelijä Minna Ruuskanen).

Lasten kanssa toimivien vapaa- ehtoisten rikostaustan tarkistaminen

Apulaisoikeuskansleri arvioi työryhmämietintöä muun ohella Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja asiaan liittyvän EU-oikeuden sekä Suomen perustuslain valossa.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että jatkoval- mistelussa tulisi vielä punnita lapsen edun – eri- tyisesti henkilökohtaisen koskemattomuuden – toteutumisen näkökulmasta valittua sääntely-

mallia, jossa toiminnan muodollinen järjestämis- tapa on määräävä tekijä.

Lasten perusoikeuksien toteutumisen näkö- kulmasta olisi syytä vielä pohtia, olisiko myös va- paaehtoistoiminnassa sellaisia erityisen haavoittu- via alueita ja tilanteita, joissa lapsen suojeleminen asettaisi toiminnan järjestäjälle velvollisuuden ei- kä vain oikeuden selvittää myös vapaaehtoistyön- tekijöiden rikostausta.

Esityksen perusteluissa tulisi arvioida myös työnantajan oikeuden ja lapsen edun näkökul- masta menettely niissä mahdollisissa tilanteissa, joissa vapaaehtoistyöhön hakeutuva kieltäytyi- si antamasta suostumustaan otteen hankkimisel- le tai jos otteesta ilmenee hakijan syyllistyneen rikokseen. Avoimeksi jää, miten toiminnan järjes- täjän tulisi siinä tilanteessa menetellä tai mikä on hänen vastuunsa.

Ehdotuksessa on asetettu otteen pyytämisel- le tiettyjä edellytyksiä. Esimerkiksi, että tehtä- vässä toimittaisiin pääsääntöisesti yksin eli ilman toisen vapaaehtoistehtävän järjestäjän toimin- taan osallistuvan henkilön tai alaikäisen huolta- jan läsnäoloa. Vapaaehtoistoiminnassa kuten eri- laisissa kurssi- ja leiriolosuhteissa eteen tulevien erilaisten tilanteiden ennakoiminen ja määritte- ly yksintoimimiseksi lienee kuitenkin toisinaan hankalaa.

Esimerkiksi poliisin ja syyttäjälaitoksen pal- veluksessa on jo pitkään toiminut alan asian- tuntijoita, joilla on mittava lapsiin kohdistuvasta rikollisuudesta ja sen ennaltaehkäisystä myös va- paaehtoistoiminnassa. Apulaisoikeuskansleri piti tarkoituksenmukaisena, että esimerkiksi poliisi- ja tai syyttäjäviranomaisten asiantuntemusta hyö- dynnettäisiin valmistelussa.

Lausunto on saatavissa kokonaisuudes- sa oikeuskanslerinviraston verkkosivuilta (OKV/28/20/2013; ratkaisijana Mikko Puumalai- nen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa

Oikeuskanslerin kuuleminen eduskunnan sivistysvaliokunnassa

Hallituksen annettua esitykset 66/2013 (työrauha) ja 67/2013 (oppilashuolto) eduskunnalle eduskunnan sivistysvaliokunta kuuli 8.11.2013 esityksistä oikeuskanslerinvirastoa.

Oikeuskanslerinviraston lausunnossa dn-ro OKV/26/21/2013 ja OKV/27/21/2013 tuotiin edellä esitettyjen seikkojen lisäksi esiin muun muassa, että viimeisimpien tutkimustulosten (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2011) mukaan psykologien ja kuraattorien ammattijärjestöjen

suosittamat henkilömitoitukset ovat peruskouluasteella toteutuneet vain erityiskouluissa. Kun psykologiliiton suositus on 600–800 oppilasta/psykologi, oli keskimääräinen luku 2 875 oppilasta yhtä psykologia kohden. Kuraattoriliiton suosituksen ollessa 500 oppilasta per kuraattoria kohden. Tämän lisäksi alue- ja koulukohtaiset erot olivat edelleen erittäin merkittäviä.

Kun lakiesitys 67/2013 tässä tilanteessa edelleen laajentaa kuntien järjestämismvastuuta ja kun esityksen 66/2013 säännöksillä puututaan oppilaiden keskeisiin perusoikeuksiin, lausunnotsa korostettiin edelleen muun muassa tehokkaan valvonnan merkitystä säädettyjen oikeuksien yhdenvertaisessa toteutumisessa.

KANTELU RATKAISUT

Ministeriön menettely Kreikka-vakuusasiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa

Kanteluissa arvosteltiin valtiovarainministeriötä siitä, että se ”ei ole julkistanut kaikkia Kreikka-vakuuksiin liittyviä asiakirjoja” korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti. Lisäksi kanteluissa kysyttiin, onko ministeriö tilannut vakuusasiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa asianajotoimistoilta palveluita, jotka sen lain mukaan olisi pitänyt pystyä hoitamaan omien virkamiesten asiantuntemuksella.

Oikeuskansleri kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota siihen, että sen olisi tullut valita julkisuutta paremmin toteuttava toimintatapa ja antaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen jälkeen välittömästi yhden sopimuskokonaisuuden sijasta valittajille tieto kaikista siltä pyydytetyistä vakuusasiakirjoista korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä edellytetyllä tavalla. Lisäksi olisi ollut perusteita antaa tieto asiakirjoista valittajatahojen lisäksi myös niille, jotka olivat asiakirjoja ministeriöltä aiemmassa vaiheessa pyytäneet.

Oikeuskansleri totesi, että päätöksen valmisteluvaiheista saatu tieto valtiovarainministeriölle esitetyistä näkemyksistä, joiden mukaan päätösluonnoksessa ehdotettu vaikuttaisi johtavan

sääntelyä laajempaan salassapitoon, antaa ministeriön arvioinnin lopputulos huomioon ottaen aihetta kiinnittää ministeriön huomiota perusoikeusmyönteisen tulkintaperiaatteen merkitykseen julkisuuslain soveltamisessa. Viranomaisen on käytettävä sille kuuluvaa harkintavaltansa julkisuusmyönteisesti.

Oikeuskansleri totesi, että asianajotoimistojen palveluiden käyttämisestä ministeriöissä ei ole olemassa säännöksiä eikä ohjeistusta. Lainsäädännön perusteella ei siten ole suoranaista estettä sille, että ministeriö hankkii oikeudellisia asiantuntijaneuvoja tai -palveluita asianajotoimistoilta. Asiakirjajulkisuudesta päättämisessä on kuitenkin kyse viranomaisen ratkaisutoiminnasta ja viranomaisen on itsenäisesti arvioitava, missä määrin ja miltä osin se voi käyttää asianajotoimistoa ja sen arvioita päätöksentekonsa tukena. Julkisuuslain tunteminen ja julkisuusperiaatteen noudattaminen kuuluvat virkamiehen virkavelvollisuuksiin ja ministeriöiden on huolehdittava siitä, että ministeriöissä on riittävää julkisuuslain tuntemusta. Julkisuuslain soveltamisessa ei ministeriötasolla pitäisi pääsääntöisesti olla tarvetta asianajopalveluiden käyttämiseen.

Oikeuskansleri totesi, että selvitysaineiston perusteella ei voida osoittaa, että ministeriö ei olisi itse tehnyt vakuusasiakirjojen julkisuu-

den arvioimista koskevaa ratkaisua. Päätöksen tekoon johtanut menettely kuitenkin on kritiikille altis, koska selvitysaineiston perusteella syntyy sellainen kuva, että asianajotoimisto ei ole pelkästään antanut ministeriölle juridista konsultatioapua vaan osallistunut konkreettisesti päätöksen muokkaamiseen ja päätöksen perustelujen kirjoittamiseen.

Koska kysymys asianajopalveluiden ostamisesta suomalaiselta asianajotoimistolta liittyy valtion varojen käytön perusteltavuuteen, oikeuskansleri lähetti päätöksensä valtionalouden tarkastusvirastolle tiedoksi ja harkittavaksi, antaako asianajotoimiston oikeudellisiin palveluihin turvautuminen tämänkaltaisissa tilanteissa tarkastusvirastolle aiheen harkita joihinkin toimenpiteisiin ryhtymistä (OKV/917/1/2013, OKV/938/1/2013, OKV/962/1/2013 ja OKV/1034/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Valtiovarainministeriön virkamiesten menettely osinkoverouudistuksen valmistelussa

Kantelussa arvosteltiin valtiovarainministeriön virkamiesten menettelyä valtioneuvoston valmistellessa ja päättäessä valtionalouden kehyksistä vuosille 2014–2017. Kantelija esitti epäilyn, että valtiovarainministeriön virkamiehet olisivat antaneet vääriä lukuja niiden yritysten määristä, joiden verotus osinkoverouudistuksen johdosta kevenee tai pimentäneet tätä koskevaa tietoa tai että valtiovarainministeriöllä ei olisi ollut laskelmia hyväksytyn veromallin vaikutuksista.

Oikeuskansleri totesi, että saadun selvityksen perusteella ei ollut viitteitä siitä, että valtiovarainministeriön virkamiehet olisivat kantelussa epäilyllä tavalla pimentäneet tietoa niiden osingonsaajien määristä, joiden verotus tehtyjen linjausten vuoksi kevenee. Kehysriiheessä poliittisella tasol-

la linjattu malli poikkesi merkittävästi Verotuksen kehittämisryhmän ehdotuksista, joiden osalta valmiita vaikutuslaskelmia oli käytettävissä. Valtiovarainministeriön virkamiehet olivat hallitusryhmien puheenjohtajien kokouksessa todenneet, ettei linjauksen osalta ole käytettävissä valmiita laskelmia osingonsaajien jakaumasta ja ettei niitä ollut kyseisessä aikataulussa mahdollista poliittisista päätöksentekoa varten tuottaa. Arviona oli, että kyseessä voisi olla varsin pieni joukko nettovarallisuudeltaan erittäin suurten listaamattomien perheyriyten omistajia ja että hyötyjien joukko on pieni suhteessa häviäjiin. Oikeuskansleri totesi, että osingonsaajien määristä esitetty ensivaiheen arvion osoittautui jälkikäteen tarkasteltuna kritiikille alttiiksi. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että eduskunnalle myöhemmin annettavassa hallituksen esityksessä esityksen vaikutukset on huolellisesti arvioitava.

Valtionalouden tarkastusvirasto ja eduskunnan tarkastusvaliokunta ovat tutkineet ja käsitelleet valtionalouden kehyspäätöksen valmistelua ja annettujen tietojen riittävyyttä. Tämän vuoksi, ja tarkastusvaliokunnan esittämät johdtopäätökset huomioon ottaen, asiaa ei ollut tarpeen tutkia oikeuskanslerin toimesta enemmälti (OKV/559/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Ministerin julkisten lausumien arviointi

Oikeuskansleri otti kantelun johdosta tutkittavakseen ympäristöministerin menettelyn asiassa, joka koski ministerin syksyn 2011 ja kevään 2012 aikana julkisuudessa olleita Talvivaaran päästöjä ja niihin liittyvää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen menettelyä koskevia lausumia. Kantelussa pyydettiin muun muassa tutkimaan, oliko ministeri pyrkinyt julkisilla lausumillaan vaikuttamaan tuleviin Talvivaaraa koskeviin hallintome-

nettelystä tehtäviin ympäristöoikeudellisiin lupaja valvontaratkaisuihin.

Tarkastellessaan esitettyä epäilystä oikeuskansleri lausui, että esillä olevassa tilanteessa tulee ottaa huomioon yhtäältä ministerin mahdollisuus sananvapauden perusteella ottaa kantaa ympäristöministeriön toimialan ja hallinnonalan tapahtumiin sekä toisaalta hallinnon lainalaisuutena ilmenevä viranomaistoiminnan riippumattomuus. Yhteiskunnallisen keskustelun vapauden kannalta on otettava huomioon, että mitä vaikutusvaltaisempi kannanoton esittäjä on, sitä herkemmin lausumaa arvioidaan puuttumiseksi viranomaistoimintaan. Oikeudellisestikin perusteltavissa oleva kannanotto voi saada julkisuudessa epäasiallista sivuvaikutusta, jos sen esittäjä on ministeri. Keskusteluun osallistumisen vapautta ei voida evätä ministeriltäkään. Olennaista on kannanoton yleisyys, sisältö ja kohde. Mitä konkreettisemmin kannanotto on yhdistettävissä yksittäiseen hallintoasiaan, sitä arempi asetelma on perustelluille epäilyksille epäasiallisesta puuttumisesta asian käsittelyyn, varsinkin jos kannanotto perustuu vireillä olevaan asiaan.

Edelleen oikeuskansleri totesi, että hallinnon lainalaisuuden periaate ja virkavastuu ovat keskeisiä oikeusvaltion tunnusmerkkejä ja takeita mielivaltaista vallankäyttöä vastaan, minkä vuoksi ne on vahvistettu perustuslaissa. On tärkeää, että ne ja hallinnon riippumattomuus toteutuvat myös käytännössä ja luottamus kaikenlaisista epäasiallisista vaikutteista vapaaseen hallinto-toimintaan säilyy. Ministerin julkisista lausumista ei saisi välittyä sellaista kuvaa, että ministeri puuttuu hallintoasiassa toimivaltaiselle viranomaiselle kuuluvan asian käsittelyyn. Kantelun sisältämässä aineistossa on joitakin ministerin lausumia, jotka saattavat asianomaisesta kuulijasta tai lukijasta riippuen herättää mielikuvan siitä, että niillä välillisesti koetetaan puuttua ELY-keskuksen toimintaan. Koska tällainen asetelma on omiaan

vaarantamaan uskoa viranomaistoiminnan riippumattomuuteen, ministerin on oikeudellisesti perusteltua noudattaa erityistä varovaisuutta ja harkittua pidättyvyyttä tällaisia kannanottoja esittäessään, jotta tahattomiltakin väärinkäsityksiltä vältyttäisiin.

Johtopäätöksensä oikeuskansleri totesi, että ympäristöministerin ei voida osoittaa pyrkineen vaikuttamaan kannanotoillaan epäasiallisesti hallintotoimintaan. Tosin hänen julkisuudessa esittämistään joistakin lausumista oli voinut muodostua kuva hallintotoimintaan puuttumisesta. Asiayhteydessään tarkasteltuna ministerin lausumat on objektiivisesti ymmärrettävissä pikemminkin hallinnonalasta vastuullisen ministerin yleisölle suunnattuina puheenvuoroina, joissa tuoden esiin ajankohtaisen tilanteen vakavuus vaakuutetaan välttämättömyyttä tehdä kaikki voitava huolestuneisuutta aiheuttaneessa asiassa, kuin alaiselle hallinnolle suunnattuina viesteinä konkreettisiin toimiin ryhtymiseksi.

Oikeuskansleri arvioi, että ministeri ei ollut ylittänyt ministerille kuuluvan sananvapauden rajoja, mutta viittasi siihen, mitä oli todennut tällaiseen vireillä olevan yksittäistapaukseen liittyvien kommenttien vaaroista (OKV/681/1/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Jorma Snellman).

Menettely kansalaiskyselyn järjestämisessä

Sisäasiainministeriö asetti henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 a §:n muuttamista koskevan selvitystyöryhmän lokakuussa 2010. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tuli tehdä selvitys, jonka tarkoituksena oli kattavasti selvittää onko poliisilla mahdollisuutta käyttää passien sormenjälkitietoja vakavien rikosten torjunnassa. Osana työryhmän selvitystyötä ministeriö selvitytti kansalaisten näkemyksiä passien

sormenjälkitietojen mahdollisesta käytöstä mainittuun tarkoitukseen järjestämällä valtionhallinnon verkkopalvelussa asiasta kansalaiskyselyn.

Kantelijat arvostelivat sisäasiainministeriön menettelyä mainitun kansalaiskyselyn järjestämisessä. Kantelijoiden mielestä perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan PeVL 14/2009 vp jo todennut kysymyksen kohteena olevan kaltaisen lainsäädännöllisen ratkaisun perustuslainvastaiseksi. Kantelijat arvostelivat lisäksi ministeriön järjestämän kyselyn kysymyksenasettelua ja kyselyn taustatietoja. Kantelijoiden mielestä kyselyssä esitetyt kysymykset olivat selvästi johdattelevia ja kyselyn taustatiedot olivat puutteellisia.

Oikeuskanslerin mukaan asiassa ei voitu osoittaa sisäasiainministeriön menetelleen lainvastaisesti lähtiessään siitä, että passeihin liittyviä sormenjälkitietoja olisi mahdollisuus käyttää vähäisessä määrin käyttötarkoituksesta poikkeavasti, jos tästä poikkeamasta säädettäisiin riittävän täsmällisesti. Oikeuskanslerilla ei ollut perusteita todeta sisäasiainministeriön menetelleen toimenpiteitään edellyttävällä tavalla järjestämällä osana työryhmän selvitystyötä kantelijoiden mainitseman kansalaiskyselyn, jota itsessään oli pidettävä osana asianmukaista säädösvalmistelua.

Kansalaiskyselyn kysymyksenasettelun ja taustatietojen osalta oikeuskansleri totesi yleisesti, että tapauksen kaltaista kyselyä laadittaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että kysely laaditaan mahdollisimman objektiivisesti. Kyselyssä on syytä tuoda esille kysyttävää asiasta sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeellisia riittävän täsmällisen kuvan saamiseksi asiasta ja jotka mahdollistavat vastaajan oman, aidon näkemyksen muodostamisen. Vain tällä tavoin voi säädösvalmistelua koskeissa valtion kuulemisohjeissa mainittu luottamus säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon parantua sekä vuorovaikutus olla avointa ja rakentavaa.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan sisäasiainministeriön järjestämän kyselyn sisältö jätti toivomisen varaa. Kyselyssä olisi ollut perusteltua tuoda tarkemmin esille asian taustaa sekä asiaan liittyneitä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Kyselyn kysymyksenasettelu oli ollut, jos ei kantelijoiden katsomalla tavalla selvästi johdattelevaa, niin ainakin taustatietojen osittaisesta puutteellisuudesta johtuen varsin pelkistettyä. Tämä ilmeni etenkin siinä, että kyselyssä tiedusteltiin, liittyikö sormenjälkitietojen käyttämiseen rikostutkinnassa vastaajan mielestä oikeusturvakysymyksiä, tuomatta kyselyssä lainkaan esille passilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisen yhteydessä esitettyjä sisäasiainministeriön tiedossa olleita asian kannalta olennaisia perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.

Oikeuskansleri saattoi kansalaiskyselyn kysymyksenasettelusta ja taustatiedoista esittämässä näkökohdat sisäasiainministeriön tietoon ja jatkossa huomioon otettavaksi. Koska oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan säädösvalmistelua koskevien valtioneuvoston kuulemisohjeiden päivytystä suunniteltiin, lähetti oikeuskansleri päätöksensä myös oikeusministeriölle tiedoksi siitä, mitä hän oli asiassa lausunut (OKV/88/1/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

Eduskunnan vastauksen esittelemisessä tapahtunut virhe

Hallituksen esitykseen eduskunnalle sisältyviä lakiehdotuksia oli eduskuntakäsittelyn aikana muutettu, lukuun ottamatta yhden lakiehdotuksen suomenkielistä tekstiä. Valtioneuvoston istuntoon ja tasavallan presidentin esittelyyn meneviä, eduskunnan vastausta koskevia esittelylistoja valmisteltaessa oli käsittelyn pohjaksi erehdyksessä otettu lait hallituksen esityksen mukaisessa muodossa, vaikka käsittelyn pohjaksi olisi tullut ottaa

eduskunnan vastaukseen sisältyneet lakitekstit. Näin päätöksentekojärjestelmään ja esittelylistojen liitteiksi tulivat lakitekstit, joissa ei ollut otettu huomioon eduskunnan tekemiä muutoksia. Asian esittelijä ei ollut havainnut virhettä tarkastaessaan esittelyyn menevät asiakirjat. Tasavallan presidentti vahvisti lait esityksen mukaisesti. Virheen paljastuttua ministeriössä oli ryhdytty toimenpiteisiin virheen korjaamiseksi ja asia esiteltiin valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille uudelleen niin, että tämä hyväksyy lakien vahvistamista koskevan päätöksen liitteiden korjaamisen eduskunnan vastauksen mukaisesti. Tasavallan presidentti hyväksyi esityksen. Virheet saatiin korjattua, myös säädöskokoelmaan, ennen kuin lait tulivat voimaan.

Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi, että asian esittelijällä on perustuslain 118 §:n mukaan vastuu siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, tässä tapauksessa siitä, että eduskunnan vastaus on esitelty oikean sisältöisenä eli siihen sisältyneet lait on esitelty vahvistettaviksi ja vahvistettujen sisältöisinä kuin eduskunta oli ne hyväksynyt. Esittelijä oli tarkastanut eduskunnan vastauksen esittelyä varten laaditut esityslistat, jotka sinänsä ovat rakenteeltaan yksinkertaisia ja vakiintuneen käytännön mukaisia, sikäli puutteellisesti, että häneltä oli jäänyt huomaamatta, että niiden liitteiksi ei ollut otettu eduskunnan vastauksen mukaisia lakeja, mistä syystä lait oli vahvistettu virheellisessä muodossa.

Oikeuskansleri katsoi, kun ministeriön asianomaisessa yksikössä ja koko ministeriössä on tapahtuman johdosta ryhdytty toimenpiteisiin vastaavien virheiden välttämiseksi, ettei asia antanut aihetta enää muuhun kuin että hän kiinnitti vastaisen varalle asianomaisen esittelijän huomiota esittelylistojen laatimisessa ja esittelemisessä vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen (OKV/2/50/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Jorma Snellman).

Valtioneuvoston toimenpiteet rakentamisen esteettömyysnormien lieventämiseksi

Kantelijat arvostelivat valtioneuvoston kehysriihessä keväällä 2013 omaksumia asuntopoliittisia linjauksia, joissa muun ohella todetaan, että uusien kerrostalojen esteettömyysmääräyksien osalta otetaan käyttöön vuoden 2015 loppuun asti määräaikainen kokeilu, jossa puretaan esteettömyysmääräyksiä muiden kuin ensimmäisen ja toisen kerroksen osalta. Kantelun mukaan kokeilu asettaisi vammaiset henkilöt ilman hyväksyttävää perustetta eriarvoiseen asemaan muiden kanssa sekä heikentäisi vammaisten henkilöiden mahdollisuutta valita asuinpaikkansa ja mahdollisuuksia järjestää omatoimista asumista.

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan kokeilua ei ollut vielä aloitettu. Selvityksen mukaan kokeilu on tarkoitus toteuttaa siten, että virkamiesvalmistelussa pyritään löytämään yhteistyössä alan järjestöjen kanssa sellaisia rakennushankkeeseen ryhtyviä, käytännössä rakennusliikkeitä, joiden rakennuskohteet sijaitsevat alueellisesti eri puolella Suomea ja jotka olisivat kiinnostuneita osallistumaan kokeiluun. Kokeilussa sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) poikkeamista koskevia säännöksiä, joiden mukaan kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen rakentamista koskevista säännöksistä. Kokeiluun kuuluvista rakennuskohteissa tarvitaan lain edellyttämät rakennusluvut, joiden osalta toimivalta kuuluu kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Kokeiluhanke edellyttää ennakkoneuvotteluja osapuolten kesken. Tarkempia tietoja hankkeeseen mahdollisesti kuuluvista kohteista selvitystä annettaessa ei ollut.

Oikeuskansleri katsoi, ettei ympäristöministeriön toimivaltaan ja tehtäviin ratkaisussa tarkemmin kuvatun ympäristöministeriötä

koskevan lainsäädännön puitteissa kuulu puutumisen kunnan harkintaan poikkeamista koskevista yksittäisissä tapauksissa. Selvityksen mukainen kokeilun toteuttamistapa osapuolten välisine neuvotteluineen on omiaan herättämään kysymyksen siitä, missä määrin MRL 171 §:ssä päätöksentekijäksi säädetty kunta tosiasiallisesti tällaisessa tapauksessa tekisi päätöksen poikkeamisesta käytettyään aidosti sitä harkintavaltaa, joka kunnalle kyseisen säännöksen ja sen ratkaisussa kuvattujen esitöiden valossa kuuluu. Mikäli ympäristöministeriö kaavailemaansa kokeiluun ryhtyy, se joutuu kiinnittämään huomiota siihen, että sen rooli kokeilussa on sopu-soinnussa edellä kuvattujen ympäristöministeriön toimivaltaa ja tehtäviä koskevien säännösten kanssa. Nämä päätelmät koskevat myös ympäristöministeriön selvityksessä mainittua rakennuslupaharkintaa, joka kuuluu kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Kokeilun toteuttamissuunnitelmien täsmentymättömyyden vuoksi tämän pidemmälle meneviä kannanottoja ei voitu asiassa esittää.

Oikeuskansleri katsoi, ettei asiassa ollut ai-hetta epäillä kenenkään oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan menetelleen lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin ympäristöministeriön huomiota kokeilun suunnitellusta toteuttamistavasta esitettyihin näkökohtiin.

Kantelijoiden mukaan kokeilu olisi myös YK:n vammaissopimuksen ja eräiden muiden kansainvälisten sopimusten vastainen. Muun ohella kokeilun toteuttamissuunnitelmien täsmentymättömyyden vuoksi kokeilun hyväksyttävyyttä mainittujen sopimusten ja yhdenvertaisuutta koskevien säännösten valossa ei voitu ratkaisusta tarkemmin ilmenevillä perusteilla arvioida (OKV/762/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Maa- ja metsätalousministeriön menettely valtioneuvoston asetusten valmistelussa

Maa- ja metsätalousministeriö ei ollut kielilain ja asiaa koskevien ohjeiden mukaisesti huolehtinut siitä, että ruotsinkieliset asetusehdotukset olisivat ruotsinkielisen lausunnonantajan käytettävissä lausuntokierroksen alkaessa. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota velvollisuuteen noudattaa kielilakia sekä asiaa koskevia ohjeita sekä oikeuskanslerin oikeuteen saada viranomaisilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot (OKV/692/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Kuntarakennemuutoksen valmistelu

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka antoi ratkaisunsa kuntarakennemuutoksen valmistelusta tehtyihin kanteluihin 10.4.2013. Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että kuntarakennemuutoksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen (sote-uudistuksen) valmistelun eritahtisuutta ei voi pitää perustuslaissa turvattujen kansanvaltaisuuden, osallistumisoikeuksien, oikeuden tulla kuulluksi ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta onnistuneena ratkaisuna. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen perusratkaisujen tulisi olla riittävällä tarkkuudella tiedossa toisaalta eduskunnan näkökulmasta sen käsitellessä kuntajakolain uudistamista koskevaa hallituksen esitystä lakien voimaantuloajankohdan ja ilmoituksille ja selvityksille asetettavien määräaikojen osalta sekä toisaalta kuntien näkökulmasta siinä vaiheessa, kun kuntien uudistettuun kuntarakennelakiin perustuva velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä tulisi voimaan.

Oikeuskansleri saattoi esittämänsä kuntarakennemuutoksen sekä sosiaali- ja terveyden-

huollon palvelurakenneuudistuksen valmistelun aikataulujen yhteensovittamista koskevat näkökohdat valtioneuvoston kanslian, valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (OKV/5/21/2013, OKV/381/1/2013 ja OKV/450/1/2013, ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Oikeuskansleri totesi sittemmin eduskunnan perustuslakivaliokunnalle sen pyynnön johdosta 3.6.2013 antamassaan kirjallisessa selvityksessä muun muassa seuraavaa:

Kun sosiaali- ja terveyspalvelut muodostavat hyvin huomattavan osan kunnan vastuulla olevista palveluista, vireillä olevan sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen perusratkaisujen riittävä täsmällisyys ja varmuus on edellytys sille, että uudistetussa kuntarakennelaissa asetettava kuntien velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä on asianmukaisesti toimeenpantavissa.

Hallituksen linjausten keskeisimmät epävarmuustekijät liittynevät suunnitellun vastuukuntamallin yhteensopivuuteen perustuslaissa turvattujen kuntien ja kuntien asukkaiden itsehallinnon kanssa.

Kuntien selvityselvollisuuden kannalta merkityksellisen vastuukuntamallin perustuslainmukaisuudesta on esitetty epäilyjä. Mallin laillisäädännölliseksi toteuttamiseksi on erilaisia vaihtoehtoja, joiden yksityiskohdat selviävät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelun yhteydessä ja ratkeavat lopullisesti tuota lakia koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä. On mahdollista, että kysymys siitä, onko vastuukuntamalli mahdollista toteuttaa perustuslain asettamat vaatimukset täyttävällä tavalla, ratkeaa vasta tuossa vaiheessa. Kuntien tiedonsaantitarpeen kannalta olisi ongelmallista, mikäli uudistetussa kuntarakennelaissa asetettava kuntien velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä alkaisi ja määräaika kuntien velvollisuu-

delle ilmoittaa, minkä kunnan tai kuntien kanssa ne selvittävät kuntien yhdistymistä, jopa päättyisi ennen kuin vastuukuntamalliin liittyvät epävarmuustekijät poistuvat.

Joensuun ja Outokummun kaupunkien ja Kontiolahden, Liperin ja Polvijärven kuntia koskeva erityinen kuntajakoselvitys

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan oli sinällään mahdollista, että määrättäessä erityinen kuntajakoselvitys toimitettavaksi otettiin sisällöllisesti huomioon myös valmisteilla olleet yleisen kuntarakenneuudistuksen toteuttamista koskevat säännökset. Kuntien velvoittaminen osallistumaan erityiseen kuntajakoselvitykseen pelkästään vanhentumassa olleiden lähtökohtatietojen pohjalta ei olisi ollut perusteltua.

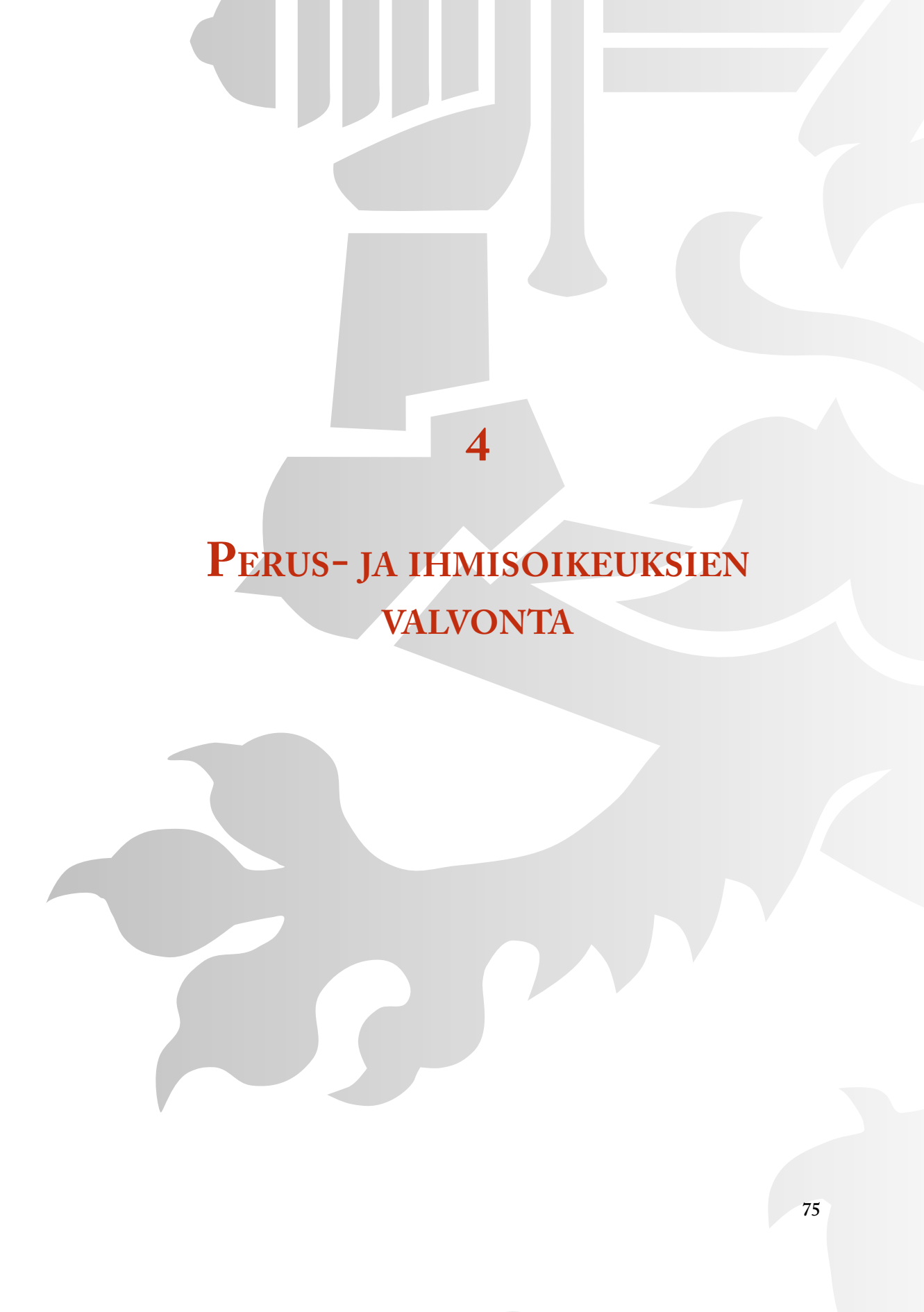
Perustuslaissa turvattujen kansanvaltaisuuden, osallistumisoikeuksien, oikeuden tulla kuuluksi ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on sen sijaan ongelmallista, jos kuntien asukkaat ja kunnat sekä näiden edustajat joutuvat muodostamaan kantansa tarkoituksenmukaiseen kuntajakoon puutteellisten ja muuttuvien lähtökohtatietojen pohjalta. Toisaalta kuntauudistuksen kaltaisen mittavan kokonaisuuden, jonka osat vaikuttavat toisiinsa ja jonka yhtenä merkittävänä taustatekijänä ovat vielä julkisen talouden rahoituspohja ja sen muutokset, yhdellä kertaa käsitteilyyn saaminen voi olla käytännössä mahdotonta.

Perustuslakivaliokunnan esittämä vähintään kuuden kuukauden aikavaatimus lainsäädäntöratkaisujen hyväksytyiksi tulemisesta koski nimenomaisesti vain perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä ollutta yleisen kuntarakenneuudistuksen toteuttamista. Riittäviä tietoja ainakin keskeisistä päätöksentekoon vaikuttavista seikoista koskeva vaatimus on sen sijaan merkitykseltään yleisempi ja sitä on perusteltua soveltaa yleisen

kuntarakennemuutoksen toteuttamisen lisäksi myös kuntien uudistuksen kanssa samanaikaisesti vireillä oleviin erityisiin kuntajakoselvityksiin osallistumiseen ja niiden selvitysten aikataulutamiseen.

Mahdollisten kuntien yhdistymistä koskevien valtioneuvoston päätösten lainmukaisuus tulee erikseen oikeuskanslerin ennakkollisesti tarkastettavaksi ja mahdolliseen valtuuston vastustuksesta huolimatta tehtyyn valtioneu-

voston päätökseen saa lisäksi hakea muutosta edellä selostetulla tavalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamalla. Kantelut eivät antaneet tämän johdosta ainakaan tässä vaiheessa oikeuskanslerille aihetta toimenpiteisiin. Oikeuskansleri lähetti päätöksensä kuitenkin valtiovainministeriölle tiedoksi (OKV/501/1/2013, OKV/1616/1/2013 ja OKV/1709/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).



4

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

OIKEUSKANSLERIN HAVAINTOJA PERUS- JA IHMISOIKEUSTILANTEESTA

Viranomaistoiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset tulevat esille oikeuskanslerin koko tehtäväkentässä, niin valtioneuvostovalvonnassa kuin kantelujen, omien aloitteiden ja tarkastusten yhteydessä. Vaikka kanteluasiassa ei olisikaan erikseen vedottu perusoikeussäännöksiin tai ihmisoikeussopimusten määräyksiin, otetaan ne asian käsittelyssä huomioon ilman, että kyseiseen sääntelyyn tulisi erikseen vedota. Kantelu tutkitaan tästä näkökulmasta riippumatta siitä, tuoko kantelija itse asiaa tästä näkökulmasta esiin. Ratkaisun siitä, onko asiaa syytä selvittää ja miten asiaa selvitetään, tekee oikeuskansleri tai apulaisoikeuskansleri esittelijän valmistelun pohjalta. Myös tarkastuskohteiden valinnassa otetaan muun muassa huomioon, onko oikeuskanslerin tietoon tullut kyseiseen viranomaistoimintaan liittyviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.

Valtioneuvoston toiminnan osalta nousivat kertomusvuonna esiin muun muassa perustuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettut osallistumisoikeudet ja 21 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeus tulla kuulluksi kuntauudistuksen yhteydessä (OKV/5/21/2013 jne. ja OKV/501/1/2013 jne.) sekä perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ns. Kreikka-vakuusasiakirjoja koskevien asiakirjapyyntöjen yhteydessä (OKV/917/1/2013 jne.). Kirjastokorvauksia koskevien tietojen pyytämistä opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja Sanasto ry:ltä

koskevassa asiassa oli esillä julkisuuslain soveltuminen (OKV/1078/1/2011). Valtioneuvoston päätöksenteon ennakkolisessa valvonnassa tehtyjä havaintoja selostetaan jaksossa 3.

Seuraavassa jaksossa on perustuslain 2 luvun pykäläkohtaista ryhmittelyä noudattaen esitetty muita kertomusvuoden ratkaisuja, joissa on otettu kantaa perusoikeuksiin liittyviin kysymyksiin. Tässä jaksossa esitetyissä ratkaisutiivistelmissä on tarkoitus tuoda esiin ratkaisujen perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Ratkaisujen yksityiskohtaisemmat selostukset löytyvät hallinnonalakohtaisista jaksoista. Joissakin ratkaisuissa on kyse useamman kuin yhden perusoikeuden toteutumisesta. Tällöin ratkaisua on selostettu sen perusoikeutta koskevan perustuslain pykälän yhteydessä, josta ratkaisussa on pääosin ollut kyse. Useassa perusoikeussäännöksessä – ja vastaavasti ihmisoikeussopimusten määräyksissä – edellytetään, että perusoikeudesta säädetään tarkemmin lailla. Siten perusoikeuden tarkempi sisältö ja ulottuvuus tulevat määritellyiksi erityislainsäädännössä. Näin ollen yksittäisessä kanteluratkaisussa ei välttämättä viitata taustalla vaikuttavaan perusoikeussäännökseen, vaan ratkaisu perustetaan sovellettaisiin erityislainsäädäntöön. Lähinnä ratkaisussa viitataan asianomaisiin perustuslain säännöksiin silloin, kun niiden suora soveltaminen on ollut asiassa harkittavana.

Kertomusvuoden ratkaisuissa on edellisvuosien tapaan useimmiten noussut esille perustus-

lain 21 §:ssä säädetty oikeusturva. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja erityisesti oikeus hyvään hallintoon on tullut esille useimmin. Ratkaisuissa on käsitelty etenkin oikeutta saada asia käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä, oikeutta saada perusteltu päätös sekä hyvään hallintoon kuuluvia viranomaisvelvoitteita asiakirjapyyntöjen ja tiedustelujen käsittelyssä ja niihin vastaamisessa. Pääasiallisena ja toistuvana perusoikeusongelmana oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa näyttäytyvät kohtuuttoman pitkät käsittelyajat, jolloin oikeuksiin pääseminen ei ole toteutunut. Kyse on toisaalta ollut usein siitä, että puute oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisessa on johtanut siihen, että muut perusoikeudet eivät ole toteutuneet.

Yhdenvertaisuus tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaisen menettely on samankaltaisissa asioissa samanlainen ja että asiat ratkaistaan samalla huolellisuudella. Myös kertomusvuonna annettujen ratkaisujen perusteella voidaan todeta, että yhdenvertaisuuden toteutuminen tältä kannalta voi käytännössä riippua myös hyvän hallinnon toteutumisesta. Yhdenvertaisuus voi jäädä toteutumatta esimerkiksi silloin, jos viranomainen ei selvitä asiaa riittävästi ja tästä syystä on jopa sattumanvaraista, mitkä tiedot viranomaisella on käytettävissään asiaa ratkaistessaan. Tämänkaltaisesta tilanteesta oli kyse Kansaneläkelaitosta eli Kelaa koskevassa päätöksessä (OKV/1210/1/2011). Tapauksessa ilmeni, että henkilön ulkomaille muuttamista selvitettiin vain yhdellä kirjeellä, johon vastaamattomuuden seurauksena henkilö voitiin poistaa Suomen sosiaaliturvajärjestelmästä. Toisaalta hallinnon toimimattomuus voi johtaa siihen, että valvovalla viranomaisella ei ole käytettävissään edes tietoa siitä, toteutuuko yhdenvertaisuus vai ei. Tällöin asiaan ei ole myöskään mahdollista puuttua. Tämänkaltaisen ongelma tuli esiin toimeentulotukilain ja lastensuojelulain määräaiko-

ja tarkasteltaessa ratkaisussa OKV/17/50/2010 ja OKV/10/50/2011.

Oikeuskansleri on viime vuosina toistuvasti kiinnittänyt huomiota hallinnon läpinäkyvyyteen ja erityisesti asiakirjajulkisuuteen. Myös kertomusvuonna ratkaistujen kanteluiden perusteella voidaan todeta, että viranomaistoiminnan julkisuuteen liittyvät kysymykset ovat edelleen viranomaisille vaikeita. Viranomaistoiminnan julkisuudella on kuitenkin tärkeä merkitys myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Kansalaisen näkökulmasta tieto esimerkiksi asiassa tehdystä päätöksestä ja sen perusteluista voi olla tarpeen sen arvioimiseksi, millaisiin toimenpiteisiin hänen on tarpeen ryhtyä oikeuksiinsa pääsemiseksi.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuus palvelee myös viranomaisten toiminnan valvontaa ja sillä on tärkeä merkitys avoimen ja demokraattisen yhteiskunnan viranomaistoiminnan yleisen luotettavuuden kannalta. Viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien nimenomaisena tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Tietoisuus asiakirjajulkisuudesta voi toimia myös ennakollisesti ohjaten viranomaisten toimintaa.

Kanteluiden perusteella perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät ongelmat ovat myös useimmiten lähinnä viranomaisten menettelyihin liittyviä ongelmia. Vain harvoin kyse on lainsäädännön sisältöön tai puutteeseen liittyvistä ongelmista. Kantelut kohdistuvat pääsääntöisesti viranomaisten menettelyyn yksittäisissä tapauksissa, jolloin niiden kautta välittyy tietoa osin sattumanvaraisesti. Tämän vuoksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa tar-

kastuskäynneillä ja mahdollisuudella ottaa asia tarkasteltavaksi omana aloitteena on tärkeä asema. Mikäli yksittäiseen viranomaismenettelyyn kohdistuva kantelu on antanut aiheen epäillä, että virheellinen menettely ulottuu yksittäistapausta laajemmalle, on valvontatoimenpiteitä voitu ulottaa yksittäistä kantelua laajemmalle. Tämänäyttöiset valvontatoimet mahdollistavat esimerkiksi viranomaisten ohjeistuksessa olevien puutteiden tai soveltamiskäytäntöjen selvittämisen. Tällöin voidaan tarkastella, kuinka perustuslaissa julkiselle vallalle asetettu velvoite toteuttaa ja suojata perus- ja ihmisoikeuksia toteutuu.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on merkittävää, että oikeuskansleri ylimpänä laillisuusvalvojana voi päätöksillään ohjata viranomaiskäytäntöjä ja tuoda ratkaisuihinsa esille hallinnonalakohtaisen lainsäädännön noudattamisen rinnalle perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmaa. Tämä asettaa toisaalta viranomaiskäytäntöjen ohjaamiselle erityisiä haasteita, sillä perus- ja ihmisoikeuksia käytännössä virkatoimiensa kautta toteuttavilla viranhaltijoilla ei useinkaan ole oikeudellista koulutusta. Tällöin perusoikeuksia käytännössä merkittävälläkin tavalla toteuttavan virkatoimen perusoikeusulottuvuus voi jäädä viranhaltijalle epäselväksi. Esimerkiksi sosiaalityöntekijän tekemä toimeen-

tulotukipäätös toteuttaa perusoikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja lisäksi päätöksen saaminen laissa säädettyssä määräajassa toteuttaa myös perusoikeutta saada asia käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi päätöksellä on myös yhdenvertaisuusulottuvuus, sillä sosiaaliturvaa toteutettaessa ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhtä lailla vaikkapa oikeus saada viranomaiselle osoitettuun asialliseen yhteydenottoon kohtuullisessa ajassa vastaus tai oikeus saada tarvittaessa muutoksenhakukelpoinen päätös toteuttaa perusoikeutta hyvään hallintoon. Toisaalta myöskään oikeudellisen koulutuksen saaneilla virkamiehillä ei edelleenkaan välttämättä ole riittävää perus- ja ihmisoikeusosaamista, vaikka perus- ja ihmisoikeusnäkökulma onkin viime vuosina ollut esillä sekä oikeustieteellisessä perus- että täydennyskoulutuksessa. Perus- ja ihmisoikeustietämyksen puute korostaa sekä yleisen että erityisesti virkamiehille suunnatun perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen ja -kasvatuksen merkitystä. Yhtenä osana tähän tähtäävää toimintaa voidaan pitää oikeuskanslerin toimenpideratkaisuja, joilla oikeuskansleri voi tarpeen mukaan ohjata joko paikallistason viranomaistoimintaa tai esittää näkemyksensä ohjauksen puutteista kyseisen hallinnonalan keskusviranomaiselle tai ministeriölle.

RATKAISUJA

Kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momenttien mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Ratkaisussa OKV/9/50/2011 oli kyse kielilain esittämistä vaatimuksista. Apulaisoikeuskansleri oli antanut kaupungille huomautuksen kielilain noudattamatta jättämisestä (Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2010 s. 188, OKV/305/1/2008). Kaupunki oli ilmoittanut tämän vuoksi toimenpiteistään asiassa. Apulaisoikeuskansleri vaati ilmoituksen vuoksi kaupungilta selitystä. Selityksestä ilmeni, että kielilain velvoitteiden toteuttamisessa oli edistytty. Siitä ilmeni myös, että kaupunki katsoi olevansa velvollinen noudattamaan apulaisoikeuskanslerin lakiin perustuvaa tulkintaa koulujen ja päiväkotien opasteista, vaikka tulkinta poikkesi vakiintuneesta käytännöstä. Kielilain velvoitteiden toteuttaminen tapahtui kaupungissa kuitenkin hitaasti. Kun apulaisoikeuskansleri oli jo aikaisemmin kaupunkia huomauttanut, hänellä ei ollut aihetta selityksen vuoksi toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri

muistutti kuitenkin kaupunkia siitä, että perustuslain mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia eikä käytäntö voi sivuuttaa lakia.

Ratkaisuissa OKV/136/1/2013, OKV/603/1/2013, OKV/712/1/2013 ja OKV/727/1/2013 oli kyse yliopistojen opetuskielestä. Useissa yliopistoissa opintojen opetuskieli on joko suomen ohella tai sen sijaan englanti. Yliopistolain mukaan englanti ei ole opetus- ja tutkintokieli, mutta yliopisto voi päättää muun kuin suomen tai ruotsin kielen käytämisestä opetus- ja tutkintokielenä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että muiden kielten käyttö ei saa olla niin laajaa, että suomen kielen asema opetus- ja tutkintokielenä syrjäytyy.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Käsitelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada

perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Ratkaisussa OKV/1210/1/2011 oli kyse viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta koskien Suomen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista ulkomaille muuttavaan henkilöön. Asiassa kävi ilmi, että saatuaan tiedon ulkomaille muutosta Kansaneläkelaitos eli Kela lähetti asiakkaalle selvityspyyntökirjeen, jonka vastausaika oli kaksi viikkoa. Mikäli vastausta ei saatu määräaikaan mennessä, henkilö poistettiin Suomen sosiaaliturvasta. Mahdollisen uuden selvityksen perusteella aikaisempaa päätöstä voitiin oikaista. Apulaisoikeuskansleri totesi, että Kelan menettelyyn sovelletaan hallintolakia, jonka mukaan viranomaisen on hankittava asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot. Edes asianosaisen passiivisuus selvitysten esittämisessä ei oikeuta viranomaista sivuuttamaan sille kuuluvaa selvitysvelvollisuutta. Päätös voidaan tehdä näin vain riittävästi selvitettyjen tosiseikkojen perusteella. Kelan hallintolain mukaista selvittämisvelvollisuutta korosti vastaamattomuudesta aiheutunut seuraamus. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota velvollisuuteen noudattaa hallintolakia sekä pyysi määräajassa Kelaä ilmoittamaan, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin Kelassa oli päätöksen johdosta ryhdytty.

Ratkaisussa OKV/1018/1/2011 korkein oikeus oli vuonna 2010 määrännyt vakuutuslaitoksen suorittamaan kantelijalle vuonna 1992 sattuneen tapaturman johdosta lain mukaisen korvauksen. Vakuutuslaitos oli tehnyt ensimmäisen päätöksen korvauksista vasta vuosi korkeimman oikeuden päätöksen jälkeen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ylemmän muutoksenhakuasteen myönteinen korvauspäätös tulee panna toimeen viivytyksettä. Velvollisuus korostuu, jos korvaushakemuksen jättämisestä on kulunut pitkä aika. Mikäli palautuspäätök-

sen jälkeen annetuista toimeenpanopäätöksistä valitetaan uudelleen, tulee valitusasiat käsitellä kiireellisinä. Vakuutuslaitoksen menettely korkeimman oikeuden palautuspäätöksen jälkeen ei ollut ollut hyvän hallintotavan mukaista ja asian käsittely oli kestänyt kohtuuttoman kauan.

Ratkaisussa OKV/687/1/2011 oli kysymys yliopiston velvollisuudesta noudattaa hyvän hallinnon periaatteita. Yliopiston kansleri oli hylännyt dosentuurihakemuksen vastoin sitä puoltaneiden tiedekuntaneuvoston ja asiantuntijalausuntojen yksimielistä kantaa. Perusteluihin kansleri viittasi vain dosentin arvon myöntämisestä tiedekuntaneuvostoille antamiinsa ohjeisiin. Vaikka kyse ei ollutkaan varsinaisesta hallintopäätöksen perustelemisesta, hakijan perustuslaissa taattu oikeusturva ja hyvän hallinnon tasapuolisuuden ja asianmukaisen käsitteilyn periaatteet olisivat edellyttäneet perustelujen hylkäämiseen johtaneista seikoista. Lisäksi kantelijan yliopistolle lähettämään asiaa koskevaan sähköpostiviestiä ei ollut vastattu. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yliopiston huomiota velvollisuuteen noudattaa toiminnassaan hyvää hallintoa.

Ratkaisussa OKV/563/1/2012 oli kyse tuomioistuimen päätökselle asetettavista vaatimuksista. Kantelija arvosteli vakuutuslainsäädännön antamaa päätöstä, koska ratkaisu ja sen perustelut olivat ristiriitaiset ja vaikeat ymmärtää. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tuomioistuimen ratkaisun perusteluineen tulee olla niin selkeä ja täsmällinen, ettei asianosainen sen luettuaan jää epä tietoiseksi siitä, miten asia on ratkaistu ja miksi se on ratkaistu kyseisellä tavalla. Vaikka vakuutuslainsäädännön päätöksestä saattoi katsoa ilmenevän laissa säädetyt tiedot, eivät päätös ja sen perustelut olleet lukijalle vaivatta ymmärrettävissä. Jotkut päätöksessä olevat lausumat vaikuttivat ristiriitaisilta ja lukija joutui tekemään oletuksia päätöksen ymmärtämiseksi. Tämä aiheutti epä tietoisuutta

päätöksen todellisesta sisällöstä ja ratkaisun oikeellisuudesta. Apulaisoikeuskansleri saattoi vakuutus oikeuden tietoon päätöksessä esittämänsä näkökohdat ja kiinnitti vakuutus oikeuden huomiota päätösten selkeyteen.

Ratkaisussa OKV/1188/1/2012 asian käsittely oli viivästynyt huomattavasti. Kantelijat olivat vuonna 2007 kannelleet kunnan rakennustarkastajan menettelystä silloiselle Lapin ympäristökeskukselle, joka oli vuonna 2010 yhdistetty Lapin ELY-keskukseen. Asia oli kanteluajankohdalla ollut vireillä yhteensä noin viisi ja puoli vuotta, joista ELY-keskuksessa noin kolme vuotta. ELY-keskus katsoi, että viivästys oli johtunut aluehallinto-organisaatiouudistukseen liittyvistä hallinnon tehostamishankkeista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Lapin ELY-keskuksen huomiota velvollisuuteen käsitellä asia ilman aiheutonta viivytystä. Samankaltaisia perusteluja hallintoasioiden käsittelyn viipymiselle oli esitetty myös joidenkin muiden ELY-keskusten toimintaa koskevien kanteluiden yhteydessä. Sen vuoksi hän korosti, että toiminnan tehostamishankkeet tai henkilöstön vähentämistarpeet eivät saa vaikuttaa perustuslaissa perusoikeutena turvattuun oikeuteen saada asia käsiteltyä asianmukaisella tavalla ja ilman aiheutonta viivytystä. Tästä syystä hän lähetti päätöksen valtiovaraministeriölle tiedoksi.

Ratkaisussa OKV/436/1/2011 oli kyse siitä, että hallinnossa asioiva ei saa jäädä epätietoiseksi siitä, käsitelläänkö hänen asiaansa vai ei. Kantelija oli ollut tyytymätön silloisen lääninhallituksen antamaan kanteluratkaisuun. Aluehallintouudistuksen yhteydessä lääninhallituksen osastopäällikkö oli lähettänyt kantelijalle kirjeen, jossa oli ilmoittanut siirtäneensä asian käsittelyn tulevan aluehallintoviraston päällikölle, jolle hän oli lähettänyt asiasta myös sähköpostiviestin. Kantelija oli saanut sen käsityksen, että hänen asiaansa käsiteltäisiin edelleen aluehallintovirastossa. Alue-

hallintoviraston johtajan olisi ollut asianmukaista ilmoittaa kantelijalle, käsitelläänkö kanteluasia vielä aluehallintovirastossa.

Ratkaisussa OKV/1747/1/2012 oli kyse viiveestä TE-toimiston toiminnassa. Työntekijän oleskelulupahakemus oli ollut vireillä TE-toimistossa kymmenen kuukautta. Pääosin käsittelyaika oli johtunut työlupahakemusten ruuhkautumisesta ja resurssipulasta. Työlupayksiköt oli vuoden 2013 alusta organisoitu kansainvälisen palvelun yksiköiksi. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kansainvälisissä yksiköissä oli uudistuksen jälkeen aikaisempaa parempi resursointi ja työlupahakemusten ruuhkaa oli saatu purettua. Vuoden 2013 lopussa ministeriön oli tarkoitus arvioida työlupauudistuksen onnistumista ja antaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle selvitys työlupayksiköiden tilanteesta ja ministeriön toimenpiteistä. Apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi kiinnittää työ- ja elinkeinotoimiston huomiota velvollisuuteen ratkaista työntekijöiden oleskelulupahakemusasiat ilman aiheutonta viivytystä.

Ratkaisussa OKV/304/1/2012 viive koski eläkeasian käsittelyä. Kantelija oli valittanut Kansaneläkelaitoksen eli Kelan hylkäävästä päätöksestä työkyvyttömyyseläkeasiassa. Kelan olisi tullut toimittaa asia sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä, mutta se oli toimittanut asian lautakuntaan vasta noin kuukausi määräajan päättymisestä. Tapusta selvitetessä ilmeni, että kysymys ei ollut yksittäistapauksesta. Tämän vuoksi Kelan oli syytä arvioida valitusasioiden käsittelyprosessin tehokkuus ja seuranta.

Myös ratkaisussa OKV/76/1/2012 oli kyse viiveestä asian käsittelyssä. Kantelija oli tehnyt toimeentulotukipäätöksistään kaksi oikaisuvaatimusta. Toisen käsittely oli kestänyt lähes viisi kuukautta ja toisen yli kolme kuukautta. Käsittelyajat eivät täyttäneet perustuslain turvaamaa

hyvän hallinnon tai toimeentulotukilaissa ja sosiaalihuoltoasetuksessa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta.

Ratkaisussa OKV/10/50/2012 viive oli tullut esiin tarkastuskäynnin yhteydessä. Poliisilaitokseen tehdyssä tarkastuksessa oli ilmennyt, että poliisi oli useassa asiassa tehnyt syyttäjälle esitutkinnan rajoittamisesityksen. Kolmea rajoittamisesitystä oli käsitelty syyttäjänvirastossa pisimmillään yli kaksi vuotta ja lyhimmilläänkin vuoden ja kaksi kuukautta. Lisäksi poliisi oli odottanut yli vuoden vastausta syyttäjälle tehtyyn pyyntöön esitutkintaohjeiden saamiseksi. Eräiden rikosten syyteoikeus oli myös vanhentunut sinä aikana kun asioita oli käsitelty syyttäjänvirastossa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että syyttäjän on mahdollisimman pian otettava kantaa esitutkinnan rajoittamisesitykseen ja pyyntöön esitutkintaohjeista. Sekä epäillyn että asianomistajan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että syyttäjä käsittelee mainitut asiat ilman aiheetonta viivytystä. Erityisen tärkeää on huolehtia siitä, että syyteoikeus ei pääse vanhenemaan.

Ratkaisussa OKV/199/1/2012 poliisi oli viivytellyt kotirauhan rikkomista koskevan esitutkinnan toimittamisessa seurauksin, että rikoksen syyteoikeus ehti vanhentua. Apulaisoikeuskansleri antoi tutkinnanjohtajana toimineelle ylikomisariolle huomautuksen virkatehtävien laiminlyömisestä.

Ratkaisussa OKV/237/1/2012 oli kyse rikoksen vanhentumisesta viranomaisten viivyttelyn vuoksi. Liikennerikos oli vanhentunut ennen tuomioistuinkäsittelyä esitutkinnan viivästymisen ja haastamismenettelyssä tapahtuneiden virheiden vuoksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota erityisesti vanhentumisvaarassa olevien rikosasioiden tutkinnan joutuisuuteen. Esitutkintojen joutuisuuteen oli aihetta kiinnittää huomiota myös poliisilaitoksen sisäisessä laillisuusvalvonnassa. Apulaisoikeuskansleri kiin-

nitti lisäksi käräjäoikeuden laamannin ja muun henkilöstön huomiota huolellisuuteen ja tarkkaavaisuuteen vanhentumisvaarassa olevien rikosasioiden haastamisessa ja erityisesti päätettäessä tiedoksiantomenettelystä.

Ratkaisussa OKV/710/1/2011 kantelijan asian käsittely sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutus oikeudessa oli kestänyt yhteensä noin kolme vuotta ja kymmenen kuukautta, joista käsittely lautakunnassa noin kolme vuotta. Käsittelyaika lautakunnassa oli ollut yli kaksi kertaa pidempi kuin keskimääräinen käsittelyaika. Asiassa oli kyse perustoimeentuloa turvaavasta sairauspäivärahasta, jolloin asian käsittelyn joutuisuudella oli erityisen suuri merkitys. Kantelijan valitusasiaa ei ollut käsitelty kohtuullisessa ajassa ja viivytyksettä. Huomioon ottaen oikeussuojakeinojen puuttuminen oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämiseksi ja oikeuskanslerin perustuslaissa säädetty toimeksianto valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, apulaisoikeuskansleri esitti, että sosiaali- ja terveysministeriö hyvittää kantelijalle tämän viivästyksen.

Ratkaisussa OKV/2/31/2013 kärjätuomari ei ollut viidessä rikosasiassa antanut tuomiota määräajassa. Pisimmillään tuomion antamiseen oli mennyt runsaat vuosi ja seitsemän kuukautta pääkäsittelystä. Oikeuskansleri totesi laiminlyöntien vaarantaneen asianosaisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä sekä luottamusta lainkäyttötoimintaan. Asian ratkaiseminen kauan pääkäsittelyn jälkeen vaaransi myös todistusharkinnan luotettavuutta.

Ratkaisussa OKV/1182/1/2011 oli kyse asiakirjapyyntöä käsittelemisestä. Kantelija oli osoittanut asiakirjapyyntöä maaliskuussa 2011 Valtakunnansyyttäjänviraston erikoissyyttäjälle ja sen jälkeen huhtikuussa 2011 Valtakunnansyyttäjänvirastolle. Kantelija ei ollut saanut vastausta pyyntöihinsä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti

Valtakunnansyyttäjänviraston huomiota asiakirjapyyntöjen käsittelyyn hyvän hallinnon ja julkisuuslain edellyttämällä tavalla.

Ratkaisussa OKV/917/1/2013 oli kyse julkisuuslaista sekä yksityisen tahon konsultoinnista. Kanteluissa arvosteltiin valtiovarainministeriötä siitä, että se ei ollut julkistanut kaikkia Kreikka-vakuuksiin liittyviä asiakirjoja korkeimman hallinto-oikeuden päätösten mukaisesti. Lisäksi kanteluissa arvosteltiin sitä, että ministeriö oli antanut asiaan liittyen asianajotoimistolle toimeksiantannon. Oikeuskansleri katsoi, että valtiovarainministeriön olisi tullut antaa välittömästi korkeimman hallinto-oikeuden päätösten jälkeen tieto kaikista siltä pyydytyistä vakuusasiakirjoista korkeimman hallinto-oikeuden päätösten mukaisesti. Oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota perusoikeusmyönteisen tulkintaperiaatteen merkitykseen julkisuuslain soveltamisessa. Hän korosti, että julkisuuslain tunteminen kuuluu virkavelvollisuuksiin ja että ministeriön on huolehdittava riittävästä julkisuuslain tuntemuksesta. Hän piti kyseenalaisena sitä, että ministeriö ei ollut vain konsultoinut asianajotoimistoa, vaan asianajotoimisto oli osallistunut myös päätöksen kirjoittamiseen.

Myöskään ratkaisussa OKV/1/1/2011 viranomainen ei ollut noudattanut julkisuuslakia. Metsähallitus ei ollut antanut kantelijalle salassa pidettäväksi katsomiaan asiakirjoja. Apulaisoikeuskanslerin mukaan sen olisi tullut julkisuuslaissa säädetyn menettelyn mukaisesti tiedustella asiakirjaa pyytäneeltä, tahtooko tämä saattaa asian Metsähallituksen ratkaistavaksi, ja vastauksen ollessa myönteinen tehdä asiassa julkisuuslain mukainen päätös.

Ratkaisussa OKV/48/1/2011 oli kyse viranomaisen velvollisuudesta noudattaa hallinto-oikeuden päätöstä ja huolellisuudesta myös asiakirjojen lähettämisessä. Hallinto-oikeuteen oli valitettu Metsähallituksen ratkaisusta koskien

maastoliikennelupaa. Hallinto-oikeus ei voinut ottaa asiaa ensiasteena ratkaistavakseen, sillä asiasta oli tehty myös oikaisuvaatimus Metsähallitukselle, jossa asian käsittely oli edelleen vireillä. Asian oikeudenkäyntiaineisto toimitettiin Metsähallitukselle oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä huomioon otettavaksi. Metsähallitus piti selvityksessään oikaisuvaatimuksen käsittelyä tarpeettomana. Apulaisoikeuskansleri totesi, että Metsähallituksella ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta jättää noudattamatta hallinto-oikeuden lainvoimaista päätöstä ja kiinnitti Metsähallituksen huomiota perustuslain tuomiovallan käyttöä koskevan säännöksen sekä oikeusturvaa koskevan säännöksen noudattamiseen. Kyse oli myös päätöksen tiedoksiannosta. Kantelija oli ilmoittanut hallinto-oikeudelle postiosoitteensa. Hallinto-oikeus oli kuitenkin lähettänyt päätöksensä siihen osoitteeseen, jonka kantelija oli valitusasiaa koskevassa Metsähallitukselle osoitetussa lupahakemuksessa ja oikaisuvaatimuksessa ilmoittanut osoitteekseen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallinto-oikeuden olisi tullut lähettää päätöksensä kantelijan valituskirjelmässä ilmoittamaan osoitteeseen.

Ratkaisussa OKV/447/1/2012 käsiteltiin sähköistä asiointia toimeentulotukiasioissa. Kantelijan mukaan kaupungin sosiaalitoimi ei ollut käsitellyt sähköpostitse lähetettyä toimeentulotukihakemusta. Kaupungin mukaan se ei ollut kantelussa tarkoitettuna ajankohtana järjestänyt toimeentulotukiasioissa mahdollisuutta sähköiseen asiointiin muun muassa tietoturvasyistä. Kantelijan toimeentulotukihakemus olisi tullut ottaa käsiteltäväksi sen jälkeen, kun sen saapuminen oli havaittu. Ellei mahdollisuutta sähköiseen asiointiin ole järjestetty tietoturvasyistä, tästä on ilmoitettava asiakkaille asiointia koskevista ohjeista.

Ratkaisussa OKV/31/31/2010 Keskusrikospoliisi oli suorittanut oikeuskanslerin pyynnöstä esitutkinnan koskien käräjätuomarin menet-

telyä. Käräjätuomari ei ollut useassa tapauksessa antanut tuomiota, jolloin asiat oli pääsääntöisesti jouduttu käsittelemään uudestaan. Hän ei myöskään ollut allekirjoittanut tuomiota useissa sellaisissa rikosasioissa, joissa oli julistanut tuomion pääkäsittelyssä. Lisäksi hän oli viivytellyt toimenpiteissä lähestymiskieltoasiassa. Laiminlyönnit olivat vaarantaneet asianosaisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä sekä yleistä luottamusta lainkäyttötoimintaan. Oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi. Käräjätuomari oli lisäksi toistuvasti laiminlyönyt laissa säädetyn perustelemisselvollisuutensa, mistä syystä oikeuskansleri antoi hänelle huomautuksen.

Ratkaisussa OKV/709/1/2012 oli kyse luottamuksensuojasta hallinnossa. Potilasvakuutuskeskus oli antanut myönteisen päätöksen, mutta muuttanut sen myöhemmin kielteiseksi potilsvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksen perusteella. Luottamuksensuoja tarkoittaa mm. päätösten pysyvyyttä. Se ei estä virheellisten päätösten muuttamista. Päätöksen muuttaminen kuitenkin edellyttää siihen oikeuttavaa säännöstä. Tällaista ei potilsvahinkolaissa ollut. Potilasvakuutuskeskuksen ja potilsvahinkolautakunnan keskinäiset suhteet ja potilsvahinkojen korvattavuutta koskeva päätöksenteko oli potilsvahinkolaissa riittämättömästi ja epäselvästi säännelty. Lainsäädännöstä vastaava sosiaali- ja terveysministeriö oli jo vuonna 2008 todennut, että asiaa koskevia säännöksiä on selvennettävä. Apulaisoikeuskansleri esitti ministeriön harkittavaksi, tulisiko potilsvahinkolain uudistusta kiirehtiä. Vrt. päätös OKV/672/1/2010.

Ratkaisussa OKV/919/1/2011 hallinto-oikeus oli katsonut, ettei kaupungin opetusviraston erityisopetusta koskevaa päätöstä ollut perusteltu lainmukaisesti. Se ei kuitenkaan kumonnut päätöstä, sillä riittävät perustelut oli esitetty valitus-

prosessin aikana. Hallinto-oikeus ei kuitenkaan lähettänyt päätöstään tiedoksi opetusvirastolle. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallinto-oikeuden tehtävä on mm. ohjata hallintoa, jolloin viranomaisen on saatava tieto hallinto-oikeuden päätöksestä. Huomiota kiinnitettiin myös asian pitkään käsittelyaikaan hallinto-oikeudessa.

Opettaja oli irtisanottu hänen ollessaan virkavapaalla, jolloin opettaja ilmoitti keskeyttävänsä virkavapautensa ja palaavansa työhön. Kaupunki oli määrännyt opettajan tarkastukseen työkyvyn arvioimiseksi. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei opettajalle ollut annettu tosiasiallista mahdollisuutta tulla asiassa kuulluksi eikä asiasta ollut tehty perusteltua päätöstä. Myöskään määrääminen työkykytarkastukseen virkavapauden aikana ei ollut hyvän hallinnon mukaista (OKV/1018/1/2012).

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Apulaisoikeuskansleri ryhtyi omasta aloitteestaan tutkimaan vuonna 2010 toimeentulotukilain määräaikojen ja vuonna 2011 lastensuojelulain määräaikojen ja niitä koskevan valvonnan toteutumista. Toimeentulotuen viimesijaisuudesta ja lasten haavoittuvasta asemasta johtuen määräaikojen noudattamisella on suuri merkitys perusoikeuksien asianmukaiselle toteutumiselle. Kuntien järjestämää sosiaalihuoltoa valvovat ensisijaisesti aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevasta tilastoinnista vas-

taa Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos THL. Laissa ei kuitenkaan ollut säädetty THL:lle velvollisuutta kerätä sellaista tietoa, jota Valvira ja aluehallintovirastot tarvitsisivat valvonnassaan. Tällaista tietoa ei THL:lla myöskään ollut. Apulaisoikeuskansleri pyysi asiasta sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitystä. Ministeriö totesi, että sellaista järjestelmää, jonka avulla määräaikojen toteutumista voitaisiin valtakunnallisesti seurata, ei ole. Tällaista järjestelmää oli syytä ryhtyä valmistelemaan (OKV/17/50/2010 ja OKV/10/50/2011).

Ratkaisussa OKV/692/1/2011 oli kyse siitä, että yhdenvertaisuus voi toteutua myös positiivisen erityiskohtelun avulla. Maahanmuuttajien niin sanotussa Koto-toimistossa sijaitsi kaupungin verkkosivujen mukaan moskeija. Kantelija piti moskeijan perustamista hallintolain vastaisena. Kaupungin mukaan Koto-toimistossa oli vuonna 2009 sijainnut muutaman viikon ajan yleinen rukouspaikka. Verkkosivuilla julkaistu tieto oli siis virheellinen ja vanhentunut. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaupunki ei ollut rukouspaikan perustamisessa menetellyt hallintolain vastaisesti. Koto-toimiston toiminta oli kotouttamislain mukaista toimintaa. Se edisti myös yhdenvertaisuutta tarjotessaan mahdollisuuden oman uskonnon harjoittamiseen kodin ulkopuolella myös sille ryhmälle, jolla sitä ei muutoin ollut. Kysymys oli sallitusta positiivisesta erityiskohtelusta. Sen sijaan kaupunki ei ollut toteuttanut kuntalain mukaista tiedotusvelvollisuuttaan, kun se oli julkaissut virheellistä informaatiota.

Lasten oikeudet

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Ratkaisussa OKV/14/50/2012 oli kyse oppilaiden osallistumisoikeudesta. Apulaisoikeuskanslerin tarkastuskäynnin yhteydessä oli käynyt ilmi, että lukion oppilaskunnalla ei ollut oikeutta osallistua koulun johtokunnan kokouksiin eikä opettajain tai oppilashuoltoryhmän kokouksiin. Rehtori tosin kuuli oppilaskunnan hallitusta johtokunnassa päätettävistä asioista. Opettajainkokouksiin tarkoittamansa asiat oppilaskunnan hallitus valmisti yhdessä kokouksiinsa tarpeen mukaan osallistuvan ohjaavan opettajan kanssa, joka esitteli asiat opettajakunnalle. Koulun sovellettu kuulemismenettely ja välillinen osallistuminen ei täysin toteuttanut oppilaiden kehitystasoa vastaavaa tosiasiallista osallistumisoikeutta päätöksentekoon.

Riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut

Perustuslain 19 §:n mukana julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Ratkaisussa OKV/22/1/2012 kaupungin terveyskeskus ei ollut järjestänyt kantelijan suun terveydenhuoltoa säädetyissä kolmen tai kuuden kuukauden enimmäisajoissa. Kantelija oli odottanut hoitojonossa lähes kymmenen kuukautta ja hoidattanut hampaansa lopulta yksityisellä hammaslääkärillä. Kantelijalle ei myöskään ollut ilmoitettu hoitoon pääsyn ajankohtaa eikä kantelijan yhteydenotoista ja hoidon tarpeen arvioinneista ollut tehty potilasasiakirjamerkintöjä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelijan oikeus terveyden- ja sairaanhoitoon ei ollut toteutunut lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin terveyskeskuksen huomiota lainvastaiseen menettelyyn.

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Ratkaisussa OKV/539/1/2011 käräjäoikeus oli rikosasiassa antanut etsintäkuulutuspyynnön väärástá henkilöstá. Kyseinen henkilö oli saanut haastemíeheltá tiedoksíantoa koskevan yhteydenotto-pyyntö. Sen määrá-páivá oli vielä auki, kun hän tuli tieliikenteessä poliisin pysáyttámáksi ja kiinníottámáksi. Haaste annettiin hänelle tiedoksi poliisin toimesta. Virheellinen toimenpide oli koskenut perusoikeutena turvattua henkilökohtaista vapautta. Se oli kuitenkin johtunut inhimillisestä erehdyksestä, vapaudenmenetys oli ollut lyhytaikainen ja asiaa oli pahoiteltu. Menettelyn ei näistä syistä kokonaisuutena voitu katsoa aiheuttaneen merkittävää haittaa.

Oikeus yksityisyyteen

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu.

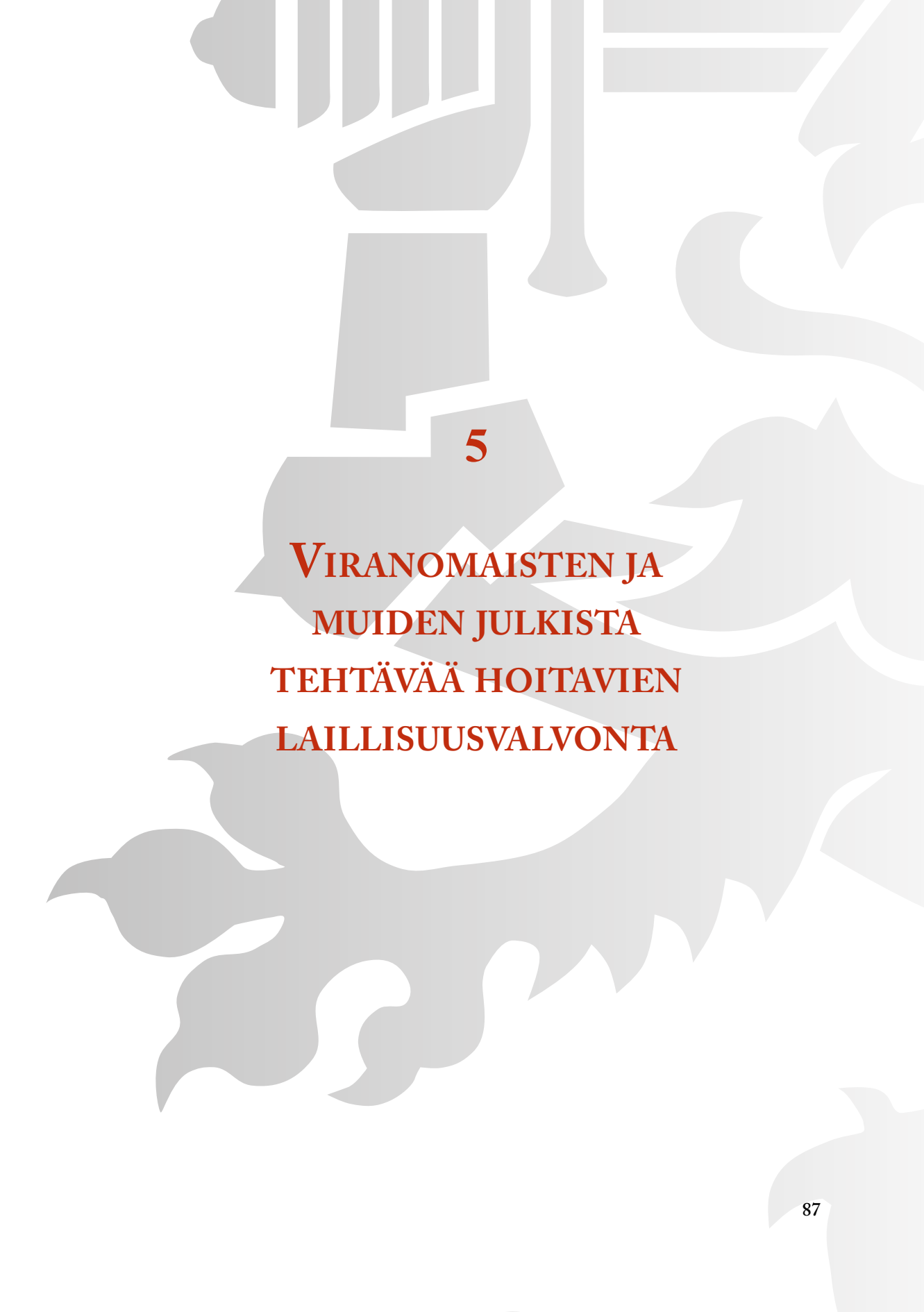
Ratkaisussa OKV/1050/1/2011 oli kyse potilaan yksityisyyden suojan turvaamisesta useiden potilaiden potilashuoneissa. Valviran lausunnon mukaan potilaan hoito on järjestettävä siten, että potilaan yksityisyyttä kunnioitetaan. Terveys- ja sairaanhoidossa korostuu luottamuksellisuuden periaate. Toisaalta potilaan tunnistaminen on keskeistä potilasturvallisuuden kannalta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että ulkopuolisten mahdollisuus saada tietoonsa potilastietoja tulee minimoida. Terveysdenhuollon toimintayksiköissä tulee myös sopia periaatteista ja toimintakäytännöistä potilaiden yksityisyyden suojan turvaamiseksi.

Ratkaisussa OKV/836/1/2011 opiskelija oli pyytányt, ettei hänen nimeään julkaistaisi tutkinnon suorittaneiden joukossa. Opiskelija oli varmistanut tahdonilmaisunsa perillemenon ja yliopisto oli ilmoittanut opiskelijalle asiassa toimittavan hänen tahtonsa mukaisesti. Tästä huolimatta opiskelijan nimi oli julkaistu useissa eri tiedotusvälineissä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yliopiston huomiota viranomaisen toiminnan luottamuksensuojaperiaatteeseen ja palveluperiaatteeseen. Opiskelijan olisi pitänyt voida luottaa siihen, että hänen tahdonilmaisuaan noudatetaan. Lisäksi yliopiston olisi pitänyt pyrkiä korjaamaan virheensä omatoimisesti ja ripeästi. Apulaisoikeuskansleri esitti yliopiston harkittavaksi myös, tulisiko opiskelijan kärsimä haitta jollain sopivalla tavalla hyvittää hänelle.

Oikeus hankkia toimeentulo

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

Ratkaisussa OKV/1004/1/2011 kantelija oli toiminut tulkkina Keskusrikospoliisin tiloissa järjestetyssä kansainvälisessä tilaisuudessa. Keskusrikospoliisi oli kesken tulkkauksen ilmoittanut kantelijan työnantajalle, ettei kantelijalla ollut pääsyä Keskusrikospoliisin tiloihin. Keskusrikospoliisin olisi tullut laatia kantelijasta turvallisuusselvitys etukäteen. Moitittavaa oli myös, että Keskusrikospoliisi oli myös keskeyttänyt tulkkauksen olematta ensin yhteydessä kantelijaan. Lähtökohtana perusoikeusmyönteisessä virkatoiminnassa tulee olla se, että viranomaisen näin olennaisen puuttumisen yksityisyyden ja elinkeinon harjoittamisen suojaan tulee perustua lakiin.



5

VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA

YLEISTÄ

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

Oikeuskansleri valvoo **tasavallan presidentin kanslian** ja **valtioneuvoston kanslian** menettelyä kuten muidenkin viranomaisten menettelyä. Kertomusvuonna oikeuskansleri otti kantaa valtioneuvoston kanslian menettelyyn tutkimushankkeen käynnistämisessä.

Valtaosa **oikeushallinnon** alaan kuuluvista kanteluasioista koski aiempien vuosien tapaan yleisiä tuomioistuimia. Niitä tuli sekä vireille että ratkaistiin runsaat 300. Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnasta tehty kantelut mukaan lukien tuomioistuintenkantelut ovat oikeuskanslerinviraston suurin kanteluasiaryhmä. Muita oikeushallinnon toimialan kantelumääriltään merkittäviä kantelukohderyhmiä ovat syyttäjäviranomaiset sekä asianajajat ja yleiset oikeusavustajat. Saapuneiden kanteluiden määrät pysyivät mainituissa asiaryhmissä jokseenkin aiemmallalla tasolla lukuun ottamatta syyttäjäviranomaisten menettelystä tehtyjä kanteluita, joiden suhteellinen osuus oikeuskanslerille tehtyjen kanteluiden kokonaismäärästä kasvoi hieman.

Tuomioistuintenkanteluissa pyydetään usein oikeuskansleria puuttumaan tuomioistuimen toimintaan vireillä olevassa oikeudenkäynnissä tai ilmaistaan tyytymättömyys tuomioistuimen tekemään lainkäyttöratkaisuun. Oikeuskansleri ei

kuitenkaan voi puuttua riippumattomien tuomioistuinten harkintavaltansa rajoissa tapahtuvaan lainkäyttöön. Vireillä olevaa asiaa tai asiaa, jossa asianosaisen käytettävissä on vielä säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus, ei pääsääntöisesti ryhdytä edes tutkimaan. Muun ohella kerrotuista syistä tuomioistuinten menettelystä tehty kantelut johtavat verraten harvoin mihinkään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa säädettyyn seuraamukseen.

Tyypillisiä tuomioistuintenkanteluiden aiheita ovat lainkäyttöratkaisujen sisällön ohella tyytymättömyys haastamismenettelyyn, prosessinjohtoon istunnossa, asian käsittelyn viipymiseen ja julkisuuslainsäädännön soveltamiseen sekä väitteet tuomarin puolueellisuudesta. Tuomarit itse kantelevat toisinaan menettelystä virkanimityksissä. Kertomusvuonna seuraamuksia aiheuttaneet tuomioistuintenkanteluasiat koskivat muun ohella puutteita ratkaisujen perustelemissa ja lainkäyttöasioiden käsittelyn joutuisuudessa.

Useimmiten vakavimmat tuomioistuinten kohdistuvat laillisuusvalvonnalliset seuraamukset annetaan hovioikeuden tai poliisin ilmoitusten perusteella tietoon tulleissa tuomarien virkarikosasioissa ja oikeuskanslerinvirastossa suoritettussa rangaistustuomioiden tarkastustoiminnassa tehtyjen havaintojen perusteella. Kertomusvuonna kaikkiaan kaksitoista tuomaria sai huomautuksen vastaisen varalle. Oikeuskansleri päätti yhdessä syyteharkinnassaan olleista asioista nostettavaksi syytteen kärjätuomarin

tekemäksi epäilyistä virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Sisäasiainhallinnon toimialaa koskeneet kantelut koskivat aikaisempien vuosien tavoin pääosin poliisin toimintaa. Poliisikantelut ovat oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista yksi suurimmista asiaryhmistä. Poliisikanteluja tuli kertomusvuonna vireille 373 ja niitä ratkaistiin 374. Suurin osa niin saapuneista kuin ratkaistuista poliisikanteluista kohdistui poliisin toimintaan esitutkintaviranomaisena. Seuraamuksia aiheutti erityisesti esitutkintojen viipyminen, jonka seurauksena annettiin muun muassa yksi huomautus. Huomautus muun ohella esitutkinnan viipymisestä annettiin myös yhdessä omana aloitteena tutkitussa asiassa. Seuraamuksia aiheuttamattomissa kanteluissa oli yleisimmin kyse asianomistajan tyytymättömyydestä esitutkinnan toimittamatta jättämiseen tai sen joutuisuuteen.

Muista sisäasiainhallinnon toimialalle kuuluvista viranomaisista kanneltiin lähinnä satunnaisesti. Ratkaistuista muista kuin poliisikanteluasioista seuraamuksia aiheutti kaksi pelastustoimeen liittyntä kantelua.

Valtiovarainhallinnon toimialaa koskevista kanteluista suuri osa kohdistui kunnalliseen itsehallintoon. Kunnallishallinnon toiminnasta tehdyissä kanteluissa nousivat esille julkisuuslain sekä kielilain noudattamiseen liittyvät kysymykset. Ratkaisuja annettiin muun muassa pöytäkirjan julkistamisesta internetissä, kaupungin menettelystä tiedottamisesta ja asiakirjapyynnön käsittelyssä sekä kielilain noudattamisesta kaupungin toimitilojen pysäköintialueilla sekä päiväkotien ja koulujen opasteissa.

Opetus- ja kulttuurihallinnon saralla linjattiin oikeuskanslerin toimivallan rajoja ratkaisussa, jossa katsottiin Sanasto ry:n hoitavan julkista tehtävää kirjailijoille maksettavia korvauksia hallinnoidessaan ja kuuluvan siten tältä osin oikeuskanslerin valvontavaltaan. Erityisen ryhmän

kertomusvuonna muodostivat yliopistojen opetus- ja tutkintokielestä tehty kantelut. Muun muassa YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja valtioneuvoston periaatepäätökset edellyttävät koulujen demokratiakasvatusta ja lasten ja nuorten aktiivista osallistumista heitä koskevaan päätöksentekoon. Oppilaitosdemokratian toteutumista valvottiin kertomusvuonna oppilaitoksiin tehdyillä tarkastuskäynneillä sekä aikaisemmalla oppilaitoskäynnillä havaittujen puutteiden johdosta annetulla ratkaisulla.

Sosiaali- ja terveyshallintoa koskevista kanteluratkaisuista suuri osa koski kuntia. Kantelukirjoituksissa arvosteltiin useimmiten kuntien menettelyä toimeentulotuki- ja lastensuojeluasioissa sekä kunnallisen terveydenhuollon toimintaa. Myös lastenvalvojen menettelystä lasten huoltoa, tapaamisoikeutta ja elatusapua koskevissa asioissa sekä vanhusten ja vammaisten tarvitsemien palvelujen saannista tehtiin kanteluita.

Toimeentulotukea koskevissa kanteluissa oli usein kyse oikeudesta toimeentulotuen saamiseen tai toimeentulotuen määrästä. Nämä ovat asioita, joiden ratkaiseminen ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan. Tällöin kantelijoita on ohjattu hakemaan muutosta toimeentulotukipäätökseen. Kanteluissa arvosteltiin usein myös toimeentulotukihakemusten pitkää ja lainvas- taista käsittelyaikaa. Käsittelyaikaa koskevia kanteluita siirrettiin aluehallintovirastojen käsiteltäväksi viitaten Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja aluehallintovirastojen yhteiseen toimeentulotuen määräaikojen noudattamista koskevaan valtakunnalliseen valvontaohjelmaan vuosille 2012–2014. Seuraamusratkaisuissa otettiin kantaa toimeentulotukipäätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimusten viivytyksettömään käsittelyyn ja toimeentulotukipäätöksen viivytyksettömään täytäntöönpanoon sekä sähköisesti tehdyn toimeentulotukihakemuksen käsittelyyn.

Muissa sosiaali- ja terveydenhuollon ratkaisuissa suurin yksittäinen kohde oli Kansaneläkelaitos (Kela). Sitä koskevat toimenpiteitä aiheuttaneet ratkaisut käsittelivät määräaikojen noudattamista, työttömyysturvalain menettelysäännösten noudattamista ja asian riittävää selvittämistä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikoja koskeva asia on ollut oikeuskanslerinvirastossa vireillä useamman kerran omalla aloitteena vuodesta 2008 lukien (katso myös Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus 2012, s. 105). Vuonna 2013 apulaisoikeuskansleri antoi yhden muutoksenhakulautakuntaa koskevan kanteluratkaisun, jossa oli kysymys kohtuuttoman pitkästä käsittelyajasta. Asian käsittely oli kestänyt sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa kolme vuotta, mikä oli yli kaksi kertaa pidempi käsittelyaika kuin keskimääräinen käsittelyaika lautakunnassa. Apulaisoikeuskansleri esitti, että sosiaali- ja terveysministeriö hyvittäisi kantelijalle kyseisen viivästyksen ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa. Sosiaali- ja terveysministeriö totesi antamassaan lausunnossaan muutoksenhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun edellyttävän, että viivästymistä ei hyvitetä kantelijalle.

Apulaisoikeuskansleri antoi vuonna 2012 ratkaisun, jossa se esitti sosiaali- ja terveysministeriölle harkittavaksi, tulisiko potilasvahinkolain osittaisuudistuksen aloittamista kiirehtiä muun muassa sen selkeyttämiseksi, mikä potilasvahin-

kolautakunnan ratkaisusuosituksen merkitys on Potilasvakuutuskeskuksen ja korvauksen hakijan välisessä suhteessa. Kyseisessä asiassa oli kysymys siitä, että keskus oli kumonnut hakijan hyväksi aikaisemmin tekemänsä korvauspäätöksen potilasvahinkolautakunnan antaman ratkaisusuosituksen perusteella eikä ollut noudattanut muun ohella hallintolain 6 §:ssä säädettyä luottamuskensuojaperiaatetta ratkaisua tehdessään. Apulaisoikeuskanslerin vuonna 2013 antamassa Potilasvakuutuskeskusta ja potilasvahinkolautakuntaa koskevassa ratkaisussa oli kysymys samasta asiasta. Hän esitti uudelleen sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, tulisiko potilasvahinkolain uudistuksen aloittamista kiirehtiä. Sen lisäksi apulaisoikeuskansleri esitti harkittavaksi, että potilasvahinkolaissa selvennettäisiin muun ohella Potilasvakuutuskeskuksen ja potilasvahinkolautakunnan välistä suhdetta sekä esitettäisiin säännökset niistä perusteista, joilla Potilasvakuutuskeskus voisi muuttaa aiemmin antamiaan päätöksiä. Ministeriö on antamassaan vastauksessa katsonut, että Potilasvakuutuskeskuksen ja potilasvahinkolautakunnan välinen suhde on säännelty selkeästi jo voimassa olevassa laissa. Ministeriön suunnittelemassa potilasvahinkolain kokonaisuudistuksessa on tarkoitus säätää muun muassa siitä, voiko ja millä edellytyksin Potilasvakuutuskeskus muuttaa myönteistä päätöstään potilaan vahingoksi.

Muiden ministeriöiden hallinnonalalla käsiteltyjä asioita esitellään toimialakohtaisesti.

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN TOIMIALA

Ratkaisuja

Kansainvälinen tutkimushanke Kestävän kasvun malli

Oikeuskanslerille saapui useita kansainvälistä tutkimushanketta Kestävän kasvun malli koskevia kanteluita.

Tutkimushankkeen toteuttamisen organisoitavan ja hankkeen toteuttajan valintamennettelyn lainmukaisuuteen sekä hankkeen rahoittamisen kuulumiseen rahoittajaosapuolten tehtäviin ja toimialaan liittyvät kysymykset hankkeen tosiasiallisesta luonteesta:

Onko kysymyksessä tilaajan (valtioneuvoston kanslia), rahoittajaosapuolten (Suomen Akatemia, Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra) ja toimittajan (Sofos Oy) yhteistyössä toteuttama tutkimushanke, tilaajan toimittajalta hankkima ja rahoittajaosapuolten rahoittama tutkimushanke vai rahoittajaosapuolten tilaajan aloitteesta toimittajan tutkimushankkeelle myöntämä tutkimusrahoitus? Tutkimushanketta koskevan yhteistyösopimuksen perusteella hankkeen toteuttamisen organisoititapaan liittyy hankkeen tosiasiallisen luonteen arvioimisen kannalta keskenään ristiriitaisia elementtejä.

Onko kyse tilaajan sisäistä päätöksentekoa tukevista tavanomaisista konsultointipalveluista, yhteiskunnallista päätöksentekoa välillisesti tukevasta riippumattomasta tieteellisestä tutkimuksesta vai yhteiskunnallista päätöksentekoa välittömästi tukevasta tilaajan ja/tai rahoittajaosapuolten ohjauksessa toteutettavasta selvityksestä? Tutki-

mushanketta koskevan yhteistyösopimuksen ja sen liitteenä olevan hankesuunnitelman perusteella hanketta ei ole pidettävä hankintalain soveltamisalaan kuuluviksi katsottujen yksinomaan tilaajaa sen toiminnassa hyödyttävien selvästi olemassa olevien tavanomaisten konsultointipalvelujen luontoisena. Tutkimushankkeella on sekä riippumattoman tieteellisen tutkimuksen että tilaajan ja/tai rahoittajaosapuolten ohjauksessa toteutettavan selvityksen piirteitä.

Vaikka kyseessä olevan tutkimushankkeen kaltaisten yhteiskunnallista päätöksentekoa tukevien tutkimusten ja selvitysten hankintaan tai rahoittamiseen ei sovellettaisi hankintalain säännöksiä, hankinnassa tai rahoittamisessa on noudatettava lähtökohtaisesti hyvän hallinnon periaatteista johdettavissa olevia potentiaalisten toimittajien tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden vaatimuksia. Avoimuudella toteutetaan julkisen toiminnan ja varainkäytön vastuunalaisuuden vaatimusta ja hankinnan tai rahoittamisen kilpailuttamisella edistetään osaltaan myös määrärahojen käytön tarkoituksenmukaisuutta. Tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden vaatimukset on täytettävä lähtökohtaisesti myös tutkimuksiin ja selvityksiin liittyvissä yhteistyöjärjestelyissä.

Potentiaalisten toimittajien tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden toteuttavasta kilpailuttamisesta ei ole yleensä perusteltua poiketa yhteiskunnallista päätöksentekoa välillisesti tukevien riippumattomien tieteellisten tutkimusten hankinnan tai rahoittamisen osalta. Kun tilaajan ohjauksessa toteutettavien yhteiskunnallista päätöksentekoa välittömästi tukevien selvitysten osalta selvitystehtävän antaminen ja selvitystyön ohjaa-

minen ovat sen sijaan kiinteä osa itse tilaajan päätöksentekoprosessia, voi tällaisten selvitysten potentiaalisten toimittajien piiri olla päätöksenteolle asetettujen tavoitteiden ja reunaehtojen vuoksi tosiasiallisesti suppeampi. Tällöinkin selvitysten hankinnan mahdollinen kilpailuttamatta jättäminen on kuitenkin perusteltava, eivätkä myöskään tällaisten selvitysten hankintaan saa vaikuttaa hyvän hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaiset vaikuttimet.

Yhteiskunnallista päätöksentekoa välillisesti ja välittömästi tukevien tutkimushankkeiden välinen raja voi yleensäkin olla sisällöllisesti veteen piirretty. Tässä tapauksessa tutkimushankkeen tosiasiallisen luonteen arviointia vaikeuttavat lisäksi hankkeen poikkeukselliset, keskenään ristiriitaisia elementtejä sisältävät tilaamis- ja rahoittamisjärjestelyt. Kun hankkeen tutkimukselliset piirteet näyttäivät kuitenkin painottuvan, hankkeen hankinta tai rahoittaminen olisi ollut hyvän hallinnon periaatteista johdettavissa olevien potentiaalisten toimittajien tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden vaatimusten vuoksi perusteltua kilpailuttaa tai kilpailuttamatta jättäminen olisi tullut vähintäänkin perustella esimerkiksi päätöksenteolle ja sitä tukevalle selvitykselle asetettujen tavoitteiden ja reunaehtojen kautta.

Tutkimushankkeen rahoittamisen rahoittaja-osapuolten tehtäviin ja toimialoihin kuulumisen osalta rahoittajaosapuolten tehtävien ja toimialojen lainsäädäntötasoinen määrittely on varsin väljää. Tilaajan ja/tai rahoittajaosapuolten ohjauksessa toteutettavien selvitysten rahoittaminen on kuitenkin ainakin tavanomaisesti riippumattomia tieteellisiä tutkimuksia rahoittavan Suomen Akatemian osalta poikkeuksellista. Jos myös tällaisten selvitysten rahoittamisen katsotaan kuuluvan Suomen Akatemian tehtäviin ja toimialaan, myös tällaisen rahoituksen osalta olisi perusteltua määrittää rahoituksen myöntämismenettely ja rahoituspäätösten perusteet, kuten on tehty varsinaisen tutkimusrahoituksen osalta.

Tutkimushankkeen rahoittamisen vaikuttimien osalta tutkimushankkeen ja tulevaisuusselonteon valmistelun välinen yhteys on hankittujen tietojen ja pyydettyjen selvitysten perusteella sisällöllisesti ja aikataulullisesti varsin löyhä. Tulevaisuusselonteon valmisteluun mukaan pääsemisen kytkeminen tutkimushankkeen rahoittamisen osaperusteeksi vaikuttaa näin ollen ainakin käytettävissä olevan selvityksen valossa arvioiden hyvän hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta arvostelulle alttiilta.

Kun tutkimushankkeen tosiasiallinen luonne ja hankkeen kytkeytyminen tulevaisuusselonteon valmisteluun ovat osin tulkinvaraisia, oikeuskansleri tyytyi kiinnittämään valtioneuvoston kanslian, Suomen Akatemian ja Tekesin huomiota esittämiinsä tutkimushankkeen hankinnan tai rahoittamisen kilpailuttamiseen, rahoituksen myöntämismenettelyn ja rahoituspäätösten perusteiden määrittämiseen sekä tutkimushankkeen rahoittamisen perusteisiin liittyviä näkökohtiin. Hän saattoi esittämänsä näkökohdat myös varsinaisen valvontatoimivaltansa piiriin kuulumattoman Sitran tietoon. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan hänen esittämänsä näkökohdat tulisi ottaa huomioon myös vireillä olevan valtion tutkimuslaitoksia ja tutkimusrahoitusta koskevan kokonaisuudistuksen sekä siihen mahdollisesti liittyvien lainsäädäntömuutosten yhteydessä.

Kun eduskunta on arvioinut pääministerin menettelyn lainmukaisuuden, asia ei ole voinut antaa tältä osin aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin. Määrärahojen käytön tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen ei kuulu sinällään oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan (OKV/314/1/2013, OKV/315/1/2013, OKV/356/1/2013, OKV/357/1/2013, OKV/363/1/2013, OKV/395/1/2013, OKV/419/1/2013, OKV/570/1/2013 ja OKV/640/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

OIKEUSHALLINTO

Lausuntoja

Eräille valtionhallinnon ylimmille virkamiehille maksettavan tulospalkkion huomioon ottamisesta korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkan määrää koskevassa seurannassa

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehtoista annetun lain muuttamisesta annetun lain (572/2001) 1 §:n 3 momentissa säädetään valtiovarainministeriön tehtäväksi seurata edellä mainittujen palkkojen ja muiden valtionhallinnon ylimpien virkamiesten kuukausipalkkausten ja niiden kehityksen suhdetta sekä päättää seurannassa todettujen muutosten edellyttämistä tuomareiden palkkojen korotuksista.

Voimassa olevan korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkalain 1 §:n 1 momentti ja sitä koskevan eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö HaVM 7/2001 sekä perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 19/2001 ilmensivät sitä korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten alkuperäisen palkkalain (196/1991) 1 §:n 1 momenttiin kirjattua periaatetta, että korkeimpien oikeuksien presidenttien kuukausipalkan perusteena oli valtiolla ylimmän käytössä olleen palkkausluokan mukainen peruspalkka lainkohdassa mainittuine lisineen. Korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkan määrä oli

myös toteutunut em. palkkalain peruseriaatteiden ja lain 1 §:n 1 momentin mukaisesti.

Valtionhallinnon ylimpien virkojen palkkakehityksen ja palkanmääräytymismekanismien (valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettu sopimus) muutosten huomioon ottaminen myös korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten kuukausipalkan suuruuden määräytymisessä toimeenpantiin nimenomaisella lainmuutoksella (352/1999).

Korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkalain 1 §:n 3 kohdassa säädettyä palkkauskkehityksen seurantatehtävää koskevassa lainkohdassa, samoin kuin pykälässä muutoinkin, käytetään palkan määrää ja sen tarkistusperusteita koskevassa yhteydessä käsitettä ”kuukausipalkkaus”. Sen nimenomaiselle käytölle lausuntopyynnön yhteydessä esitettiin korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkalain perusteista ja sen mukaisista palkantarkistusperusteista ja niiden toteuttamisesta lähteviä perusteluita. Lausuntopyynnössä tarkoitettua tiettyjen erityisviranomaisten tietyille ylimpään johon kuuluville tietyillä erikseen määritellyillä ja sovituilla perusteilla maksettavaa tulospalkkiota ei makseta kuukausipalkan osana, vaan sen maksamisesta ja myönteisessä tapauksessa sen määrästä päätetään vuosittain tulospalkkion maksamista edeltäneen vuoden tulosten ja tavoitteiden saavuttamisen perusteella.

Oikeuskansleri katsoi, että valtiovarainministeriöllä on oikeudelliset perusteet toteuttaa kor-

keimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkalain 1 §:n 3 momentissa säädettyä seurantatehtävää lain nimenomaisen sanamuodon mukaisesti (OKV/18/20/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Risto Hiekkataipale).

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Turvapaikka-asioiden salassapitoon liittyy etsintäkuulutustilanteissa ongelmia

Kantelijan mukaan poliisi oli ilmoittanut kansainvälisen etsintäkuulutuksen perusteella kiinniotetun henkilön säilöön otosta ensin etsintäkuulutettaneen valtion viranomaisille. Kantelija piti menettelyä ongelmallisena erityisesti siksi, että kiinniotettu henkilö oli hakenut Suomesta turvapaikkaa etsintäkuulutettaneen valtion vainotoimien vuoksi. Lisäksi julkisuuslain mukaan turvapaikanhakijaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Kantelija pyysi oikeuskansleria arvioimaan menettelyn hyväksyttävyyttä. Oikeuskansleri pyysi oikeus- ja sisäasiainministeriötä antamaan asiasta lausunnon.

Oikeusministeriön mukaan poliisi ilmoittaa oikeusministeriölle, mikäli rikoksenteikijän luovuttamismenettely kohdistuu turvapaikanhakijaan. Ilmoitukseen ei kuitenkaan sisälly tietoja turvapaikkahakemuksen perusteista. Ongelmia aiheutuu siitä, että luovuttamismenettelyn ja turvapaikkamenettelyn keskinäisestä suhteesta ei ole säädetty ja että luovuttamismenettelyä ja turvapaikkamenettelyä käsitellään eri hallinnonaloilla. Sisäasiainministeriön mukaan poliisin kansainvä-

listen etsintäkuulutusten perusteella tekemät toimet jäävät luovuttamislain soveltamisalan ulkopuolelle. Myöskään luovuttamislain säännökset eivät automaattisesti johda henkilön säilöön otosta vieraalle valtiolle ilmoittamiseen. Viranomaisten tulee eri vaiheissa arvioida luovuttamisen edellytyksiä ja henkilön asemaa. Ministeriön mukaan on kuitenkin mahdollista, että henkilöiden tietojen käsittelyn prosesseissa ei oteta riittävästi huomioon kansainvälisen suojelun tarvetta.

Oikeuskansleri korosti, että säilöön otetun turvapaikanhakijan ja hänen läheistensä perus- ja ihmisoikeuksien on toteuduttava kaikissa olosuhteissa. Tämän varmistamiseksi henkilöiden tietojen käsittelyn prosesseissa tulee ottaa riittävästi ja riittävän aikaisessa vaiheessa huomioon kansainvälisen suojelun tarve. Kun turvapaikanhakijaan kohdistuu kansainvälinen etsintäkuulutus ja sitä seuraava mahdollinen rikoksenteikijän luovuttaminen, tulee prosessia arvioida kokonaisuutena. Kansainvälisen suojelun tarve on otettava huomioon asian käsittelyn kaikissa vaiheissa. Asia saadun selvityksen perusteella jäi epäselväksi, tehdäänkö luovuttamistilanteissa julkisuuslain mukainen arvio tiedon luovuttamisen edellytyksistä silloin, kun kyse on etsintäkuulutetusta turvapaikan hakijasta ja häntä koskevat tiedot ovat julkisuuslain mukaan lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Rikoksenteikijän luovuttamismenettelyn ja turvapaikkamenettelyn suhdetta ei näyttäisi lakeja säädettyä otetun huomioon. Voimassaoleva lainsäädäntö ja noudatettu käytäntö mahdollistaa, että turvapaikan hakijaa koskevien tietojen luovuttamisen edellytykset eivät kaikissa tilanteissa tule riittävällä tavalla arvioiduiksi, jolloin turvapaikanhakijan oikeusturva ei välttämättä riittävästi toteudu.

Oikeuskansleri saattoi esittämänsä näkökohdat oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon ja pyysi niitä ilmoittamaan toimenpiteistään. Lisäksi hän pyysi sisäasiainministeriötä selvittä-

mään, onko poliisiviranomainen kantelijan vastineessaan esiin tuomissa tapauksissa ilmoittanut kansainvälisen etsintäkuulutuksen perusteella tehdystä säilöönotosta ensin vieraan valtion viranomaiselle ja ryhtyvän asian johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin (OKV/741/1/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

TUOMIOISTUIMET

Käräjätuomarille syyte ja huomautus laiminlyönneistä

Hovioikeus ilmoitti oikeuskanslerille muun ohella puutteista käräjätuomarin lainkäyttöraatkaisujen perusteluissa sekä syyttäjänviraston käräjäoikeuden laamannille lähettämästä kirjeestä, jonka mukaan käräjätuomarin puheenjohdolla käsitellyt rikosasioita oli jouduttu käsittelemään uudestaan, kun käräjätuomari ei ollut antanut asioissa tuomioita.

Keskusrikospoliisi suoritti oikeuskanslerin pyynnöstä asiassa esitutkinnan. Esitutkinnan perusteella käräjätuomari ei useissa pääkäsittelyssä käsitellyissä asioissa ollut antanut tuomiota. Laiminlyöntien seurauksena kyseiset asiat oli pääsääntöisesti jouduttu käsittelemään uudestaan. Hän ei myöskään ollut allekirjoittanut tuomiota useissa sellaisissa rikasioissa, joissa oli julistanut tuomion pääkäsittelyn päättyttyä. Lisäksi käräjätuomari ei oikeuskanslerin arvion mukaan ollut ryhtynyt lain edellyttämällä joutuisuudella toimenpiteisiin lähestymiskieltoasian käsittelemiseksi.

Oikeuskansleri totesi mainitunlaisten laiminlyöntien vaarantavan asianosaisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheutonta viivytystä sekä yleistä luottamusta lainkäyt-

tötoiminnan asianmukaisuuteen. Oikeuskanslerin mukaan asiassa oli suoritettuna esitutkinnan perusteella todennäköisiä syitä sen tueksi, että käräjätuomari oli menettelyllään syylistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen. Hän pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi käräjätuomaria vastaan.

Käräjätuomari oli useissa ratkaisemissaan asioissa laiminlyönyt laissa säädettyä perustelemisvelvollisuuttaan. Hän ei muun ohella ollut lähestymiskieltoasiassa antamassaan tuomiossa ilmoittanut lähestymiskiellon määräämisen perusteena olleita seikkoja. Oikeuskansleri antoi käräjätuomarille perustelemisvelvollisuuden laiminlyönneistä vastaisen varalle huomautuksen. Lisäksi hän saattoi käräjäoikeuden tietoon näkemyksensä, että syytteen hylkäävissä tuomioissa tulisi pyrkiä välttämään käräjäoikeuden syyteoikeudeltaan vanhentuneista rikoksista käyttämää ilmaisua syyksi luettu rikos (OKV/31/31/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

Käräjätuomarille huomautus viivästyksistä rikosasioiden ratkaisemisessa

Käräjätuomari ei viidessä rikosasiassa ollut antanut tuomiota laissa säädettyssä määräajassa pääkäsittelyn päättymisen jälkeen. Pisimmillään tuomion antamiseen oli mennyt runsaat vuosi ja seitsemän kuukautta pääkäsittelystä.

Oikeuskansleri totesi mainitunlaisten laiminlyöntien vaarantavan asianosaisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä sekä luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Asian ratkaisemisen viipyminen pääkäsittelyn jälkeen on käsitellyajan pitkittymisen ohella ongelmallista siitakin syystä, että se on omiaan vaarantamaan todistusharkinnan luotettavuutta.

Oikeuskansleri totesi käräjätuomarin rikko-
neen laissa säädetyn virkavelvollisuutensa. Hän
antoi käräjätuomarille laiminlyönneistä huomau-
tuksen. Hän saattoi lisäksi käräjätuomarin tietoon
näkemyksensä, että tuomion antamisen viipyes-
sä asianosaisille ilmoitetusta tuomion antamis-
päivästä, olisi asianosaisille perusteltua tiedottaa
viipymisestä (OKV/2/31/2013; ratkaisijana oi-
keuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri
Martikainen).

Käräjätuomarille huomautus vähimmäisrangaistuksen alittamisesta

Hovioikeus ilmoitti oikeuskanslerille, että kärä-
jäoikeus oli tuominnut rikosasian vastaajan tör-
keästä pahoinpitelystä kuuden kuukauden eh-
dolliseen vankeusrangaistukseen, vaikka teosta
säädetty vähimmäisrangaistus oli yksi vuotta van-
keutta. Käräjäoikeuden puheenjohtajana asia-
sa toiminut käräjätuomari kertoi selvityksessään
erehtyneensä syyksi luetun rikoksen rangaistus-
asteikosta.

Oikeuskansleri antoi käräjätuomarille vastai-
sen varalle huomautuksen virheellisestä menette-
lystä rangaistusta määrättäessä (OKV/33/31/2012;
ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esi-
telijänä Petri Martikainen).

Hovioikeudenneuvoksille huomautus vanhentuneesta rikoksesta tuomitsemisesta

Oikeuskansleri antoi kolmelle hovioikeudenneu-
vokselle huomautuksen tapauksessa, jossa hovi-
oikeus oli tuominnut vastaajan teosta, jonka syy-
teoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli
annettu tiedoksi vastaajalle. Keskusrikospoliisi
suoritti oikeuskanslerin pyynnöstä esitutkinnan
vastaajan tekemän kantelun perusteella vireille
tulleessa asiassa.

Hovioikeuden antama tuomio oli ollut vir-
heellinen, kun vastaaja oli tuomittu teosta, josta
rikoslain 8 luvun 1 §:n mukaan ei vanhentumisen
johdosta olisi saanut tuomita. Tuomitessaan vas-
taajan vanhentuneesta teosta tuomioistuimien oli me-
netellyt lainvastaisesti. Ratkaisuun osallistuneilta
oli jäänyt tuomiota laadittaessa havaitsematta, et-
tä syyteoikeus teosta, josta vastaaja tuomittiin, oli
vanhentunut. Tällaista oikeudellisesti merkittävän
seikan huomaamatta jäämistä voitiin pitää rikos-
lain 40 luvun 10 §:n tuottamuksellisen virkavel-
vollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä tar-
koitettuna huolimattomuutena.

Mainitun tunnusmerkistön sisältämän vähäi-
syyskynnyksen täyttymistä arvioitaessa oikeus-
kansleri otti huomioon virheen syntyvän ja
virheen aiheuttamat seuraamukset. Virhe oli ta-
pahtunut eräässä Suomen siihen asti laajimmista
talousrikosasioista, jossa syytettynä oli ollut kol-
me yritystä ja 18 henkilöä. Syyteoikeuden van-
hentuminen oli tarkistettu syyttäjän vaatimuksen
mukaisen törkeän tekemuodon osalta ennen hovi-
oikeuden pääkäsittelyn alkamista. Virhe tapah-
tui, kun vastaaja tuomittiin törkeän tekemuodon
sijasta lievemmästä perusmuotoisesta teosta. Vir-
heen syntyyn oli vaikuttanut useita eri tekijöitä,
joitten oikeuskansleri katsoi puoltavan sitä, et-
tä virhettä oli sen synty tapa ja moitittavuus huo-
mioon ottaen pidettävä tuottamuksellisen virka-
velvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä
tarkoitettulla tavalla vähäisenä. Virhe oli korjattu
vastaajan haettua muutosta korkeimmalta oikeu-
delta, eikä virheen sisältämä tuomio ollut tullut
lainvoimaiseksi. Virheestä ei ollut aiheutunut vas-
taajalle haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia ja
korkein oikeus oli määrännyt vastaajalle korvauk-
sen oikeudenkäyntikuluista.

Vastaajan saama virheellinen syyksi lukeva
tuomio oli ollut laajasti esillä julkisuudessa. Vaik-
ka virheellisen syyksi lukevan tuomion saama jul-
kisuus sinänsä oli virheestä vastaajalle aiheutunut

haitallinen seuraamus, oikeuskansleri katsoi, ettei asian saama julkisuus tässä tapauksessa vielä yksin tarkoittanut, että virhe ei olisi tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä tarkoitettulla tavalla vähäinen.

Johtopäätöksenä oikeuskansleri totesi, että virhe oli tuottamuksellisen virkarikoksen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäinen, eikä asiassa ollut perusteita syytetoimenpiteisiin. Asian valmistelijana toiminut asessori ei ollut vastuussa tuomion virheestä (OKV/1533/1/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Rikosrekisteritietojen huomioon ottaminen rangaistusta määrättäessä

Käräjätuomari ei ollut kirjallisessa menettelyssä käsitellyissä rikosasioissa ottanut rangaistusta määrätessään rangaistuksen koventamisperusteen huomioon rikosrekisteristä ilmenevää vastaajan aiempaa rikollisuutta. Syyttäjät olivat haastehakemuksissa esittäneet rangaistuksen koventamista koskevat vaatimukset yksilöimättä kuitenkin vaatimuksen perusteena olleita rikoksia. Käräjätuomari perusteli mainittua menettelyään sillä, että rangaistuksen koventamisen perusteet eivät ilmenneet laillisesta oikeudenkäyntiaineistosta ja että rikosrekisteritietojen hankkiminen ja huomioon ottaminen viran puolesta olisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että oikeusturvan kannalta rangaistuksen määrittämisessä korostuu vaatimus vastaajien yhdenmukaisesta kohtelusta eli rangaistuskäytännön yhtenäisyydestä. Tuomari määrää rangaistuksen viran puolesta. Tehtävään kuuluu oikeuskanslerin näkemyksen mukaan myös tuomittavan rikosrekisteritietojen tarkistaminen. Oikeuskansleri piti asianmukaisena, että tuomari tarvittaessa mieluummin turvautuisi käytettävissään oleviin

prosessinjohdollisiin keinoihin seuraamuskeskustelun käymiseksi kuin päätyisi sellaiseen prosessuaaliseen ratkaisuun, joka on omiaan johtamaan yleisestä rangaistuskäytännöstä poikkeaviin seuraamusratkaisuihin.

Käräjätuomari ei ollut pääkäsittelyssä käsitellyissä asioissa pyytänyt syyttäjää toistamaan selaista syyttäjän mainitsemaa vastaajalle aiemmin tuomittua rangaistusta koskevaa tietoa, jota käräjätuomari ei ollut kuullut tai ennättänyt kirjoittaa muistiin, vaan oli ilmoittanut asian vasta tuomion julistaessaan. Oikeuskansleri piti asianmukaisena, että tuomari prosessinjohton keinoin ottaisi kyseisenlaisen asian puheeksi pääkäsittelyssä.

Oikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä näkemykset käräjätuomarin tietoon. Hän lähetti lisäksi päätöksensä tiedoksi valtakunnan syyttäjälle siinä tarkoituksessa, että valtakunnan syyttäjä arvioisi, olisiko aiheellista ohjata syyttäjiä yksilöidymmin perustelemaan rangaistuksen koventamista koskevaa vaatimusta kirjallisessa menettelyssä käsiteltävän asian haastehakemuksessa. Oikeuskansleri totesi, että se parantaisi vastaajan edellytyksiä ottaa kantaa syyttäjän esittämään rangaistusvaatimukseen (OKV/6/21/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

Syyteoikeuden vanhentumisen huomioon ottaminen rikosasian käsittelyssä

Rikosasian ollessa kärjäoikeuden käsiteltävänä oli rikosten syyteoikeus vanhentunut. Käräjätuomari oli antanut vastaajalle haasteen pääkäsittelyyn, joka oli määrätty pidettäväksi vasta syyteoikeuden vanhentumisajankohdan jälkeen. Saadusta selvityksestä ei ilmennyt, että kärjäoikeus olisi saattanut syyteoikeuden vanhentumisajankohtaa vastaajan haasteen tiedoksi annettavaksi saaneiden toisen kärjäoikeuden

haastemiesten tietoon. Asian arkistopäiväkirjan mukaan haasteen tiedoksiannon määräpäivä oli ollut syyteoikeuden vanhentumisajankohdasta myöhempi. Vastaajaa ei ollut saatu haastettua ennen pääkäsittelypäivää. Käräjätuomari oli määrännyt asialle uuden pääkäsittelypäivän ja antanut vastaajasta etsintäkuulutuspyynnön syyteoikeuden jo vanhennuttua.

Edellä kerrotusta ilmeni, että käräjätuomarilta oli jäänyt asiaa käsitellessään huomioon ottamatta syyteoikeuden vanhentumisen ajankohta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tämän huomiota syyteoikeuden vanhentumisajankohdan huomioon ottamiseen rikosasiaa käsiteltäessä (OKV/371/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Martikainen).

Liikennerikos oli vanhentunut ennen tuomioistuinkäsittelyä viivästyneen esitutinnan ja käräjäoikeuden haastamismenettelyssä tapahtuneiden virheiden yhteisvaikutuksesta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjäoikeuden laamannin ja rikoshaasteisiin liittyviä asioita käsittelevän henkilöstön huomiota huolellisuuteen ja tarkkaavaisuuteen haastettaessa vanhentumisvaarassa olevia rikosasioita ja erityisesti päätettäessä yksittäisen haasteen tarkoituksenmukaisimmasta tiedoksiantomenettelystä. Katso myös sivu 111 (OKV/237/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Etsintäkuulutuksen virheellinen kohdistaminen

Rikosasian ollessa käräjäoikeudessa käsiteltävänä toimistosihteri oli antanut etsintäkuulutuspyynnön väärästä henkilöstä. Kyseinen henkilö, joka oli saanut asiassa haastemieheltä tiedoksiantoa koskevan yhteydenotto pyynnön, jonka mää-

räpäivä oli vielä auki, oli tullut tieliikenteessä poliisin pysäyttämäksi ja kiinniottamaksi. Haaste oli annettu hänelle tiedoksi poliisin toimesta.

Toimistosihteri oli menetellyt virheellisesti kohdistessaan inhimillisestä erehdyksestä etsintäkuulutuspyynnön väärään henkilöön. Virheellinen toimenpide oli koskenut perusoikeutena turvattua henkilökohtaista vapautta. Vapauden menetys oli lyhytaikainen ja toimistosihteri oli esittänyt pahoittelunsa tapahtuneen johdosta. Menettelyn ei kokonaisuutena voitu katsoa aiheuttaneen merkittävää haittaa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä toimistosihterin tietoon ja kiinnitti hänen huomiotaan vastaisen varalle erityiseen huolellisuuteen etsintäkuulutuspyyntöjen laatimisessa (OKV/539/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

Käräjäoikeuden osaston johtajan tehtävään määräämisen perusteleminen

Kantelija arvosteli käräjäoikeuden laamannin tekemää päätöstä määrätä käräjätuomarit osaston johtajan tehtäviin käräjäoikeuden kolmelle osastolle. Kantelija totesi, että hän oli osaston johtajan tehtäviä hakeneista viidestä käräjätuomarista selvästi ansioitunein ja että hänen johtamiskoulutuksensa ja -kokemuksensa oli selvästi monipuolisin ja pisin. Kantelija katsoi muun ohella, että laamanni ei ollut perustellut päätöstään asianmukaisesti.

Laamannin päätöksessä selostettiin lyhyesti kunkin osaston johtajan tehtävään määrätyn käräjätuomarin aiempaa työkokemusta ja suoritettuja johtamiseen liittyneitä tutkintoja ja koulutusta. Lopuksi perusteluina todettiin, että valitut kolme käräjätuomaria olivat aikaisemmalla toiminnallaan osoittaneet, että heillä oli osaston

johtajan tehtävään tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet mukaan lukien yhteistyötaitoa ja johtamistaitoa. Muita perusteluja päätöksessä ei esitetty.

Käräjäoikeuslaissa säädetään osaston johtajan tehtävään määräämisestä. Lain esitöiden mukaan tehtävään määräämisestä on hallintolain 45 §:n mukaisesti tehtävä perusteltu päätös.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan merkille pantavaa oli, että laamannin päätöksen perusteissa ei muista kuin valituista hakijoista mainittu mitään. Ylipäätään avoimeksi päätöksen perusteella jäivät ne syyt, minkä vuoksi osaston johtajan tehtäviin valittiin päätöksessä mainitut käräjatuomarit, mutta ei esimerkiksi päätöksen tekohetkellä osaston johtajana toiminutta kantelijaa.

Vasta antamassaan jälkikäteisessä selvityksessä laamanni kertoi tarkemmin päätöksensä perusteena olleista tosiasiallisista syistä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan etenkin yhteistyötaitoon liittyviä kysymyksiä olisi jollain tavoin ollut syytä tarkastella päätöksen perusteissa, kun laamanni selvityksessään kertomansa mukaan oli pitänyt yhteistyötaitoa erittäin tärkeänä tehtäviin määräämisen kannalta ja oli tosiasiallisesti perustanut päätöksensä yhteistyötaitoon liittyviin seikkoihin.

Apulaisoikeuskanslerilla ei ollut oikeudellisia perusteita arvioida laamannin käyttäneen päätöksessään osaston johtajan tehtävään määräämisestä harkintavaltaansa siten, että se olisi antanut aiheutta apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin totesi, että laamanni ei ollut perustellut päätöstään hallintolain 45 §:n edellyttämällä tavalla. Apulaisoikeuskansleri saattoi laamannin tietoon osaston johtajan tehtävään määräämistä koskevan päätöksen perusteleminen esittämänsä näkemykset (OKV/416/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Käräjäoikeuden annettava ratkaisu asiakirjapyyntöön

Kantelija oli lähettänyt käräjäoikeuteen kirjallisen asiakirjapyyntönsä koskien vastaajan vastausasiassa, jossa hän itse oli ollut asianosaisena. Asiakirja oli kantelijalle käräjäoikeuden arkistopäiväkirjan mukaan jo aikaisemmin toimitettu, mutta kantelija ei kertomansa mukaan ollut sitä saanut. Kantelijaan ei oltu asiakirjapyyntönsä johdosta yhteydessä eikä hänelle myöskään toimitettu pyydettyä asiakirjaa. Selvityksen mukaan asiakirjaa ei ollut toimitettu sen vuoksi, että kyseinen asiakirja oli jo kantelijalle toimitettu. Tästä syystä käräjäoikeus oli pitänyt asiakirjapyyntöä epäasiallisena.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjäoikeuden huomiota siihen, että asiakirjapyyntöön on reagoitava julkisuuslaissa säädetyllä tavalla ja annettava siihen ratkaisu. Ratkaisu ei voi olla yhteydenotosta pidättäytyminen. Kun julkisuuslain pääsäännön mukaan asiakirjapyyntöä ei ole tarpeen perustella, ei kantelijan esittämällä asiakirjapyyntönsä perustelulla ollut merkitystä asian oikeudellisessa arvioinnissa. Sillä, oliko asiakirja jo aikaisemmin kantelijalle ilman erillistä pyyntöä toimitettu, oli merkitystä asiakirjasta perittävän toimitusmaksun kannalta (OKV/1000/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Vakuutus oikeuden päätöksen selkeys

Kantelija arvosteli vakuutus oikeuden hänen asiansaan antamaa päätöstä, koska ratkaisu ja sen perustelut olivat ristiriitaiset ja vaikeat ymmärtää.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tuomioistuimen ratkaisun perusteluineen tulee olla niin selkeä ja täsmällinen, ettei asianosainen sen luettuaan jää epätietoisuuteen siitä, miten hänen asiansa on ratkaistu ja miksi se on ratkaistu ky-

seisellä tavalla. Edelleen hän totesi, että vaikka vakuutus oikeuden kantelijan asiassa antamasta päätöksestä saattoi katsoa ilmenevän laissa säädetyt tiedot, eivät päätös ja sen perustelut olleet lukijalle vaivatta ymmärrettävissä. Jotkut päätöksessä olevat lausumat vaikuttivat olevan keskenään ristiriitaisia ja lukija joutui tekemään oletuksia päätöksen ymmärtämiseksi. Tämä oli apulaisoikeuskanslerin mukaan omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta päätöksen todellisesta sisällöstä ja ratkaisun sekä sen perusteluiden oikeellisuudesta. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri saattoi vakuutus oikeuden tietoon päätöksessä esittämänsä näkökohdat ja kiinnitti vakuutus oikeuden huomiota päätösten selkeyteen (OKV/563/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksi antaminen

Hallinto-oikeus katsoi kaupungin opetusviraston tekemästä erityisopetus päätöksestä tehtyyn valitukseen antamassaan päätöksessä, ettei opetusviraston päätöstä ollut perusteltu lain edellyttämällä tavalla. Opetusviraston päätöstä ei kuitenkaan kumottu, koska riittävät perustelut oli esitetty valitusprosessin aikana. Hallinto-oikeus ei lähettänyt päätöstään tiedoksi opetusvirastolle.

Perustuslain hallinnon asiakkaille takaama oikeusturva edellyttää hallintopäätösten oikeellisuutta. Hallinto-oikeuden eräs tehtävä hallinnon oikeusturvajärjestelmän osana on alaisensa hallinnon ohjaaminen oikeaan lain noudattamiseen. Tämän edellyttää, että päätöksen ensi asteessa tehnyt viranomainen saa tiedon hallinto-oikeuden päätöksestä. Koska päätösjäljennöksen lähettämättä jääminen johtui selvityksen mukaan erehdyksestä, ylituomarin huomiota kiinnitettiin hallinto-oikeuden velvollisuuden turvata perus-

tuslaissa säädetty oikeusturva alaistaan hallintoa ohjaamalla. Ylituomarin huomiota kiinnitettiin myös asian pitkään käsittelyaikaan hallinto-oikeudessa (OKV/919/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Valittaja oli hallinto-oikeudelle osoittamassaan valituskirjelmässä ilmoittanut osoitteensa. Hallinto-oikeus oli kuitenkin lähettänyt asiassa antamansa päätöksen osoitteeseen, jonka valittaja oli ilmoittanut valituksen kohteena olleen päätöksen tehneelle viranomaiselle muun muassa valitusasiaa koskeneessa lupahakemuksessa ja asiakokonaisuuteen liittyneessä oikaisuvaatimuksessa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallinto-oikeuden olisi tullut lähettää päätöksensä kantelijan valituskirjelmässä ilmoittamaan osoitteeseen. Hän kiinnitti hallinto-oikeuden huomiota vastaisen varalle perustuslain oikeusturvaa koskevan säännöksen ja hallintolainkäyttölain asiakirjan tiedoksiantoa koskevan säännöksen noudattamiseen (OKV/48/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN

Rangaistustuomioiden tarkastamista varten Oikeusrekisterikeskus toimittaa sille annetun ohjeen mukaisesti oikeuskanslerin virastoon osan tuomioistuinten Oikeusrekisterikeskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitus vastaa tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmaa, jonka perusteella on mahdollista havaita yksittäisessä tuomiossa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systeemivirheitä. Satunnaisesti

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

Havaitun virheen seuraamuksena voi olla huomautus, virheen johdosta lausuttu käsitys tai määräys virkassyytteen nostamisesta. Käytännössä yleisin seuraamus on käsityksen lausuminen. Mainittujen seuraamusten ohella virhe saat- taa jossakin tapauksessa antaa aiheen tuomion purkamista koskevan esityksen tekemiseen korkeimmalle oikeudelle. Vastaajan eduksi purku- esitys tehdään yleensä, kun virheestä katsotaan aiheutuneen vastaajalle haittaa tai vahinkoa.

Vuonna 2013 ratkaistiin yhteensä 55 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vi- reille tullutta asiaa. Kuusi tapauksista johti huo- mautuksen antamiseen ja 23 tapausta käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Muissa alus- tavan tarkastuksen perusteella tutkittavaksi ote- tuissa tapauksissa hankitut asiakirjat tai oi- keuden puheenjohtajan asiassa antama selitys osoitti, että virhettä ei ollut tapahtunut, että se oli omatoimisesti korjattu tai että sitä oli saadun selvityksen perusteella pidettävä niin vähäisenä, ettei asia antanut aihetta toimenpiteeseen.

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrittäminen

Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajal- le annettiin huomautus tapauksessa, jossa vas- taajalle oli määrätty huomattavasti rikoslain 2 b luvun 3 §:ssä säädettyä vuoden vähimmäisaikaa lyhyempi ehdollisen vankeusrangaistuksen koeai- ka (OKV/24/30/2013; ratkaisijana apulaisoikeus- kanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijä- nä Pekka Liesivuori).

Rikosoikeudellinen vastuukäräjä

Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin huomautus tapauksessa, jossa vastaaja oli muitten hänelle syyksi luettujen tekojen ohel- la tuomittu kahdesta teosta, jotka oli tehty vas- taajan 15-vuotissyntymäpäivänä. Rikoslain 3 lu- vun 4 §:n 1 momentin mukaan rangaistusvastuun edellytyksenä on, että teon tekijä on teon hetkel- lä täyttänyt 15 vuotta. Korkein oikeus on ratkai- sussa KKO 1964 II 84 todennut, että rikokseen sinä päivänä, jona hän täytti 18 vuotta, syyllisty- neen oli katsottava tehneen rikoksensa 15 mut- ta ei 18 vuotta täyttäneenä. Vastaavasti henkilö ei vielä 15-vuotissyntymäpäivänään ole rangai- tusvastuussa (OKV/32/30/2010; ratkaisijana oi- keuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Alle 18-vuotiaana tehty rikos

Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajal- le annettiin huomautus tapauksessa, jossa seitse- mästä eri teosta tuomitun vastaajan rangaistusta määrättäessä ei yhden syyksi luetun teon osalta ollut noudatettu rikoslain 6 luvun 8 §:n mukais- ta lievennettyä rangaistusasteikkoa, vaikka vastaa- ja oli tuon teon tehdessään ollut alle 18-vuotias (OKV/10/30/2011; ratkaisijana oikeuskansle- ri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen oheisseuraamus

Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajal- le annettiin huomautus tapauksessa, jossa vas- taajalle oli tuomittu yhden vuoden ehdollisen vankeusrangaistuksen ohessa 60 tuntia yhdys- kuntapalvelua. Rikoslain 6 luvun 10 §:n mu- kaan yhdyskuntapalvelua voi tuomita ehdol- lisen vankeusrangaistuksen ohessa vastaajalle,

jolle tuomitaan vuotta pidempi ehdollinen vankeusrangaistus (OKV/106/30/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Syyteoikeuden vanhentuminen

Kahdessa asiassa annettiin tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle huomautus tuomiossa olleen virheen perusteella, kun vastaaja oli tuomittu vanhentuneesta teosta. Ensimmäisessä tapauksista vastaaja oli tuomittu muiden hänelle syyksi luettujen tekojen ohella sellaisesta kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi (OKV/18/30/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori). Toisessa asiassa vastaaja oli hänelle syyksi luetun törkeän rattijuopumuksen ohella tuomittu sellaisista liikenteen vaarantamisesta ja kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta, joiden syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi (OKV/74/30/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Vapaudenmenetysaika

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 6 luvun 13 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle määrätty vapaudenmenetysajan vähenys ylitti ajan, jonka vastaaja oli ollut vapautensa menettäneenä (OKV/76/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrittäminen

Puheenjohtajien huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2b luvun 3 §:n soveltamisessa kolmessa eri tapauksessa, joista ensimmäisessä oli vastaajalle määrätty lainkohdassa säädettyä vuoden vähimmäisaikaa lyhyempi ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika (OKV/16/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori), toisessa oli neljälle eri vastaajalle määrätty säädettyä lyhyempi ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika (OKV/78/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori) ja kolmannessa vastaajalle määrätty ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika ylitti yhdellä päivällä lainkohdassa säädetyn kolmen vuoden enimmäisajan (OKV/27/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdyskuntapalvelu

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelua koskevien säännösten soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitun vankeusrangaistuksen sijasta määrätty yhdyskuntapalvelu alitti laissa säädetyn yhdyskuntapalvelurangaistuksen vähimmäistuntimäärän (OKV/23/30/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdyskuntapalvelun muuntaminen vankeudeksi

Puheenjohtajien huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelua koskevien määräysten soveltamisessa neljässä tapauksessa, joissa vastaajalle tuomitun vankeusrangaistuksen sijasta määrätty yhdyskuntapalvelu oli tuomittu takaisin vankeudeksi käyttäen eri muuntosuhdetta kuin mitä yhdyskuntapalvelua määrättäessä oli alun perin käytetty (OKV/38/30/2012 ja OKV/19/30/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori, OKV/77/30/2013 ja OKV/103/30/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Ajokiellon määrääminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen ajokorttilain 64 §:n 1 momentin soveltamisessa tapauksessa, jossa muun ohessa rattijuopumuksesta tuomitulle vastaajalle ei ollut määrätty ajokieltoa ja jossa ajokiellon määräämistä ei ollut muutenkaan oikeudessa käsitelty (OKV/104/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen ajokorttilain 66 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa kahdesta törkeästä rattijuopumuksesta tuomitulle vastaajalle oli määrätty alle vuoden ajokielto (OKV/67/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori). Toisessa tapauksessa puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen ajokiellon määräämisessä tapauksessa, jossa kahdesta törkeästä rattijuopumuksesta tuomitulle vastaa-

jalle oli määrätty uusintarikoksesta alle vuoden mittainen ajokielto, kun tuomioistuin oli ajokiellon pituutta määrätessään ottanut huomioon ensimmäisen teon jälkeen määrätyn väliaikaisen ajokiellon (OKV/99/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen ajokorttilain 67 §:n ja 69 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitun ehdollisen ajokiellon ja siihen liittyvän ajo-oikeuden valvonnan koetusaika oli määrätty vuotta lyhyemmäksi (OKV/60/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Kirjoitusvirhe tai siihen rinnastettava virhe

Yhdeksässä tapauksessa kiinnitettiin tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman kirjoittamisessa siinä olleen kirjoitusvirheen tai kirjoitusvirheeseen rinnastettavan virheen johdosta. Selvä kirjoitusvirhe ei yleensä johda käsityksen lausumiseen. Kyseessä olevissa tapauksissa virhe oli kuitenkin ollut tuomiolauselman kohdassa, jossa se on ollut omiaan vaikuttamaan mahdollisen rangaistuksen täytäntöönpanoon tai antamaan muuten virheellisen kuvan tuomion sisällöstä, eikä tuomioistuin ollut oma-aloitteisesti havainnut ja korjannut virhettä.

Kuudessa tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty väärin: Tapauksista neljässä koeaika oli merkitty päättymään ennen kuin vuosi oli kulunut tuomion antopäivästä (OKV/32/30/2012, OKV/106/30/2012, OKV/6/30/2013 ja OKV/7/30/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä

Pekka Liesivuori). Kahdessa tapauksista koeaika oli merkitty päättymään tuomion antopäivänä (OKV/84/30/2012 ja OKV/20/30/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdessä tapauksessa rangaistuksesta vähennettävä vapaudenmenetystä vastaava aika oli merkitty kuukautta liian lyhyeksi (OKV/19/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdessä tapauksessa tuomiolauselmaan oli merkitty väärä ehdollisen ajokiellon koetus aika (OKV/100/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdessä tapauksessa tuomiolauselmaan oli merkitty syyksi luetun teon kohdalle virheellinen lainkohta (OKV/83/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Rouhiainen).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman ja tuomion kirjoittamisessa tapauksessa, jossa tuomiolauselmaan ja tuomioon oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty liiketoimintakiellon pituus väärin. Liiketoimintakiellon alkamis- ja päättymispäivä oli kuitenkin merkitty oikein tuomiolauselmaan (OKV/90/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Purkuesitykset

Korkein oikeus antoi kertomusvuoden aikana vastauksensa yhteen purkuesitykseen. Se purki käräjäoikeuden tuomion vastaajalle syyksi luetun haitanteon osalta ja hylkäsi syytteen haitanteosta vanhentuneena. Korkein oikeus palautti asian käräjäoikeuteen vastaajalle syyksi luetuista muista rikoksista tuomittavan rangaistuksen määräämiseksi (OKV/69/30/2012).

SYYTTÄJÄLAITOS

Syyttäjälle huomautus esitutinnan rajoittamisesitysten käsittelyn viipymisestä

Poliisilaitokseen tekemänsä tarkastuksen yhteydessä ilmenneiden seikkojen vuoksi apulaisoikeuskansleri tutki omana aloitteenaan syyttäjänviraston menettelyä asioiden käsittelyssä. Vaikutti siltä, että eräiden asioiden käsittely syyttäjänvirastossa olisi kestänyt kohtuuttoman pitkään tai muutoin oli olemassa vaara, että epäiltyjen rikosten syyteoikeus vanhenisi.

Tapauksessa ilmeni muun ohella, että poliisi oli useassa asiassa tehnyt syyttäjälle esitutinnan rajoittamista koskevan esityksen. Kolmea rajoittamisesitystä oli käsitelty syyttäjänvirastossa pisimmillään yli kaksi vuotta ja lyhimmilläänkin vuoden ja kaksi kuukautta. Eräissä muussa asiassa poliisi oli yli vuoden ajan odottanut vastausta syyttäjälle tehtyyn pyyntöön esitutinnan toimitamista koskevien ohjeiden saamiseksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tapauksessa ei ilmennyt oikeudellisesti hyväksyttäviä syitä käsitellä mainittuja asioita näin pitkään syyttäjänvirastossa. Eräät epäillyt rikokset olivat lisäksi vanhentuneet sinä aikana, kun asioita oli käsitelty syyttäjänvirastossa.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään ottaen huomioon perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä ja kohtuullisen ajan kuluessa, että syyttäjän on tärkeää mahdollisimman pian ottaa kantaa esitutinnan rajoittamista koskevaan esitykseen ja pyyntöön esitutinnan toimittamista koskevien ohjeiden saamiseksi. Epäillyn ja asianomistajan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että syyttäjällä käsittelee mainitut asiat ilman aiheetonta viivytystä siten, että esitutkinta – jota jatketaan mi-

käli syyttäjä ei hyväksy poliisin rajoittamisesitystä – voidaan toimittaa kohtuullisen ajan kuluessa. Erityisen tärkeää on, että epäiltyjen rikosten syyte-oikeus ei pääse vanhenemaan.

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen syyttäjälle, joka oli käsitellyt asioita pisimpään. Muilta osin apulaisoikeuskansleri kiinnitti syyttäjänviraston huomiota siihen, että päätöksessä kerrotut asiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä (OKV/10/50/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Syyttäjän velvollisuus huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta

Käräjäoikeus oli tuominut rikosasian vastaajan rikoksesta säädettyä vähimmäisrangaistusta lievempään rangaistukseen. Asiassa syyttäjänä toiminut kihlakunnansyyttäjä, jolle käräjätuomari oli ilmoittanut mainitusta tuomion virheellisyydestä, oli ilmoittanut tyytymättömyytensä tuomioon. Häneltä oli kuitenkin selvityksensä mukaan epähuomiossa jäänyt valitus tekemättä.

Syyttäjän tulee lain mukaan huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta käsiteltävään olevassa asiassa yleisen edun edellyttämällä tavalla. Oikeuskansleri yhtyi apulaisvaltakunnan syyttäjän sijaisen lausuntoon, jonka mukaan syyttäjälläkin on siten oma vastuunsa siitä, että tuomioistuimessa määrättävä rangaistus on lain mukainen.

Oikeuskansleri kiinnitti kihlakunnansyyttäjän huomiota syyttäjän tehtäviin kuuluvaan velvollisuuteen huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta yleisen edun edellyttämällä tavalla (OKV/33/31/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

Asiakirjapyyntöön käsittely

Kantelija, jolla oli ollut vireillä asia Valtakunnan syyttäjänvirastossa, oli osoittanut asiakirjapyyntönsä ensin siellä toimineelle kihlakunnansyyttäjälle ja sen jälkeen Valtakunnansyyttäjänvirastolle. Kantelija ei ollut saanut vastausta pyyntöihinsä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan asiakirjapyyntöä olisi tullut Valtakunnansyyttäjänvirastossa arvioida viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyjen vaatimusten mukaisesti ja toimia mainitussa laissa säädettyjen menettelytapojen mukaisesti. Asiakirjapyyntöön olisi tullut reagoida ja asiassa olisi tullut tehdä ratkaisu, olipa se sitten pyydettyjen asiakirjojen antaminen kantelijalle, kielteinen päätös muutoksenhakuohjauksineen taikka asiakirjapyyntönsä siirtäminen toiselle viranomaiselle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsitäksensä menettelyn virheellisyydestä syyttäjän ja Valtakunnansyyttäjänviraston tietoon ja kiinnitti vastaisen varalta huomiota asiakirjapyyntöjen käsittelyyn hyvän hallintotavan ja julkisuuslain edellyttämällä tavalla (OKV/1182/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkaipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

JULKISET OIKEUSAPUTOIMISTOT

Asian käsittelyn viipyminen ja yhteydenottoihin vastaaminen

Kantelussa arvosteltiin oikeusaputoimistoa ja sen johtavaa julkista oikeusavustajaa kohtuuttoman pitkästä käsittelyajasta koskien oikeusapulain 18 §:n 6 momentin mukaisen maksuspäätöksen tekemistä kahdessa kantelijan asianajotoimiston hoitamassa asiassa. Kantelussa arvosteltiin lisäksi sitä, ettei asiaa koskeviin tiedusteluihin vastattu.

Oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja oli vastannut kantelijan maksusasioiden käsittelyaikaa koskevaan tiedusteluun helmikuussa 2013. Sen sijaan samaa asiaa koskeviin maaliskuussa 2013 ja huhtikuussa 2013 tehtyihin yhteydenottoihin kantelija ei saanut lainkaan vastausta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen ja viranhaltijan on vastattava toimivaltaansa kuuluvaan asialliseen ja riittävästi yksilöityyn tiedusteluun ilman aiheetonta viivytystä. Viranomainen ei voi jättää kokonaan vastaamatta tiedusteluun pelkästään sillä perusteella, että se katsoo asiakkaan saaneen jonkinlaisen vastauksen jo aiemmin. Jos yhteydenoton sanamuodosta on pääteltävissä, että asiakas jää odottamaan viranomaisen vastausta, on tiedusteluun lähtökohtaisesti vastattava. Kyseessä olevassa asiassa kantelija on perustellusti voinut odottaa, että viranomainen vastaa yhteydenottoihin. Se, että asian käsittely viranomaisessa ei ole edennyt, ei ole peruste jättää vastaamatta asian käsittelyä koskevaan yhteydenottoon.

Apulaisoikeuskansleri katsoi myös, että kantelussa tarkoitettujen kahden maksuspäätöksen noin neljän kuukauden pituista käsittelyaikaa on maksuspäätösten tavanomainen käsittelyaika ja nyt kyseessä olevien maksusasioiden piirteet huomioon ottaen pidettävä kohtuuttoman pitkänä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti oikeusaputoimiston johtavan julkisen oikeusavustajan huomiota hallintolain mukaiseen viranomaisen vastaamisvelvollisuuteen ja asian viivytyksettömään käsittelyyn (OKV/743/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Huolellisuus määräaikojen huomioon ottamisessa

Oikeusaputoimiston oikeusapusihteeri oli merkinnyt asiakasohjelmaan vahingossa kantelijan asiassa valituksen toimittamiselle asetetun määräajan liian myöhäiseksi. Asiaa hoitanut julkinen oikeusavustaja ei ollut työkiireiltään pystynyt oikeusavustajaan määräämää. Näin ollen valitus toimitettiin määräpäivän jälkeen ja jätettiin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa tutkimatta.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että virkamieslain 4 luvun 14 §:n 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus suorittaa tehtävä asianmukaisesti ja viivytyksettä sisältää muun ohella velvollisuuden huolellisesti merkitä toimeksiannon määräpäivä oikein, mikä tehtävä on selvitysten perusteella kuulunut oikeusapusihteerille. Mainitun virkamieslain säännöksen ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n 1 momentin niin ikään edellyttämää huolellisuutta olisi myös julkisen oikeusavustajan tullut noudattaa. Hänen olisi tullut tarkistaa määräpäivä ja huolehtia siitä, että valitus tulee toimitetuksi ajoissa. Huolellisuus määräaikojen huomioimisessa on erityisen tärkeää, koska seurauksena voi olla oikeudenmenetys oikeusaputoimiston asiakkaalle, eivätkä työkiireet ole hyväksyttävä syy määräaikojen noudattamisen laiminlyömiselle.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti julkisen oikeusavustajan sekä oikeusaputoimiston huomiota huolellisuuteen määräpäivien huomioimisessa ja merkitsemisessä asiaa koskevaan luetteloon (OKV/931/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Laura Pyökäri).

AHVENANMAAN ITSEHALLINTO

Esteellisyys päätöksenteossa

Ahvenanmaan maakunnan hallintolain esteellisyysäännösten mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn, jos hän on esteellinen. Hallintolain mukaan virkamies on esteellinen muun muassa silloin, kun se koskee tahoa, jonka laillinen edustaja virkamies tai hänen läheisensä on. Mainitun maakuntalain mukaan esteellisyyttä ei kuitenkaan ole silloin, kun puolueettomuudella ei voida katsoa olevan asiassa selvästi merkitystä.

Oikeuskansleri arvioi maakunnan hallituksen ministerin esteelliseksi tekemään päätöstä rekisteröityä yhdistystä koskevista kahdessa tapauksessa, koska ministerin poika katsottiin yhdistyksen lailliseksi edustajaksi. Oikeuskanslerin mukaan päätöksenteossa ei voitu katsoa olevan kysymys asioista, joissa puolueettomuudella ei olisi selvästi ollut merkitystä. Kun oikeuskansleri arvioi asiaa kokonaisuudessaan, hän katsoi, että ministerin menettely oli ollut vastoin hallintolakia ja kiinnitti tämän vuoksi ministerin huomiota hallintolain esteellisyysäännöksiin (OKV/1283/1/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Tarkastukset

Satakunnan ulosottovirasto

Apulaisoikeuskansleri teki 5.3.2013 tarkastuskäynnin Satakunnan ulosottovirastoon. Hän tutustui viraston toimintaan ja keskusteli muun muassa asiakaspalveluun, työnjakoon ja henkilöstön asiantuntemuksen kehittämiseen ja ylläpitämiseen liittyvistä kysymyksistä, käsittelyajois-

ta ja niiden seurannasta sekä rekisterien käytöstä, hyödyistä ja luotettavuudesta (OKV/1/51/2013).

Satakunnan kärjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 5.3.2013 tarkastuskäynnin Satakunnan kärjäoikeuteen. Hän keskusteli muun muassa kärjäoikeuden toimitoista, kärjäoikeuksien rakenneuudistuksesta paikallistason näkökulmasta, yhteistyökysymyksistä sidosryhmien kanssa, käsittelyn joutuisuudesta ja sen seurannasta, tuomitsemistoiminnan yhtenäisyydestä, henkilöstön asiantuntemuksen ylläpitämisestä, työssä jaksamisesta ja asiakaspalveluun liittyvistä kysymyksistä (OKV/2/51/2013).

Valtakunnansyyttäjänvirasto

Apulaisoikeuskansleri teki 12.3.2013 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Valtakunnansyyttäjänvirastoon. Käynnin teemana ja keskustelun aiheena oli erityisesti Valtakunnansyyttäjänviraston syyttäjänvirastoihin kohdistama ohjaus-, valvonta- ja tarkastustoiminta (OKV/5/51/2013).

Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto

Apulaisoikeuskansleri teki 26.3.2013 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirastoon. Käynnin teemoina olivat muun muassa yhteistyö sidosryhmien kanssa, esitutkintaan osallistuminen ja esitutkinnan rajoittaminen, käsittelyn joutuisuus sekä syyttämiskäytännön yhdenmukaisuus ja sen seuranta (OKV/12/51/2013).

Espoon kärjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 26.3.2013 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Espoon kärjäoikeuteen. Tarkastuksen teemoina olivat muun muassa kä-

räjäoikeuden toimitilat, yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa, käsittelyn joutuisuus ja sen seuranta, tuomitsemistoiminnan yhtenäisyys sekä henkilöstön asiantuntemuksen ylläpitäminen (OKV/13/51/2013).

Keski-Pohjanmaan käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 22.5.2013 tarkastuskäynnin Keski-Pohjanmaan käräjäoikeuteen. Hän keskusteli muun muassa käräjäoikeuden toimitiloista, kotimaisten kielten asemasta viraston toiminnassa, yhteistyökysymyksistä sidosryhmien kanssa, haastemiesten työoloista, käsittelyn joutuisuudesta ja sen seurannasta, tuomitsemistoiminnan yhtenäisyydestä, henkilöstön asiantuntemuksen ylläpitämisestä,

työssä jaksamisesta ja asiakaspalveluun liittyvistä kysymyksistä sekä rikostuomiosovelluksen käytönotosta (OKV/8/51/2013).

Ylivieska-Raahen käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 23.5.2013 tarkastuskäynnin Ylivieska-Raahen käräjäoikeuteen. Hän keskusteli muun muassa käräjäoikeuden toimitiloista, yhteistyökysymyksistä sidosryhmien kanssa, haastemiesten työoloista, käsittelyn joutuisuudesta ja sen seurannasta, tuomitsemistoiminnan yhtenäisyydestä, henkilöstön asiantuntemuksen ylläpitämisestä, työssä jaksamisesta ja asiakaspalveluun liittyvistä kysymyksistä sekä rikostuomiosovelluksen käyttönotosta (OKV/10/51/2013).

SISÄASIAINHALLINTO

Ratkaisuja

POLIISI

Esitutinnan viipyminen

Poliisilaitoksella oli tehty päätös olla aloittamatta esitutkintaa yli kahden vuoden ja kahden kuukauden kuluttua tutkintapyyntöön tekemisestä. Syyteoikeus käsillä olleesta asianomistajarikoksesta oli jo päätöksentekohetkellä ollut vanhentunut.

Esitutkintapäätöksen tehnyt komisario myönsi selvityksessään, että asia ei olisi saanut olla käsittelemättä poliisissa, vaan se olisi tullut ratkaista tai tutkia kohtuullisessa ajassa niin, että syyteoikeus ei olisi vanhentunut. Apulaisoikeuskanslerin mielestä selvää oli, että asiaa ei ollut käsitelty lain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Merkillepantavaa myös oli, että esitutkintapäätös ei perustunut syyteoikeuden vanhentumiseen vaan siihen, että asianomistaja ei ollut vaatinut rangaistusta. Komisario myönsi, että tutkintapyyntöä ei edes ilmennyt, vaatiko asianomistaja rangaistusta vai ei.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan hankitusta selvityksestä ei ilmennyt oikeudellisesti hyväksyttäviä syitä sille, miksi esitutkintapäätös oli tehty väärän perusteen nojalla tai miksi asian käsittely oli viipynyt niin pitkään, että rikoksen syyteoikeus oli vanhentunut. Apulaisoikeuskanslerin mielestä tutkinnanjohtajana toiminut komisario

oli laiminlyönyt tehtävänsä siinä määrin, että apulaisoikeuskansleri antoi komisariolle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:ssä tarkoitetun huomautuksen.

Kyseisessä omana aloitteenaan tutkimassaan asiakokonaisuudessa apulaisoikeuskansleri saattoi lisäksi poliisipäällikön tietoon erään toisen asian käsittelystä päätöksessään esittämänsä näkemykset poliisipäällikön menettelystä ottaen huomioon esitutkintalain 15 §:n 2 momentin, joka muun ohella koskee poliisin velvollisuutta noudattaa syyttäjän antamia määräyksiä (OKV/9/50/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Poliisi oli viivytellyt kotirauhan rikkomista koskevan esitutinnan toimittamisessa seurauksin, että rikoksen syyteoikeus ehti vanhentua ennen esitutinnan päättämistä.

Apulaisoikeuskansleri antoi tutkinnanjohtajana toimineelle ylikomisariolle huomautuksen virkatehtävien laiminlyömisestä (OKV/199/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Poliisilaitokselle tehdyssä tutkintapyyntöä oli pyydetty tutkimaan, olivatko sosiaaliviranomaiset syyllistyneet syrjintään. Tutkinnan päätös asiassa oli tehty vasta noin kahden vuoden ja viiden kuukauden kuluttua tutkintapyyntöön kirjaamisesta. Asiassa oli ollut kysymys esitutkintakynnyksen ylittymisen selvittämisestä.

Esitutkintalain 6 §:n mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Esitutkinnan viivytyksetön aloittaminen ja toimittaminen palvelevat rikosten asianosaisten oikeusturvan toteutumista. Viivytyksettömyys on tärkeää myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta. Esitutkintapäätöksen tekemisen viivytyksettömyyttä arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 14 §:n 1 momentti, jonka mukaan asianomistajan syyteoikeuden käyttämisen edellytyksenä on virallisen syyttäjän päätös jättää syyte nostamatta, tai syyttäjän taikka esitutkintaviranomaisen päätös siitä, että esitutkintaa ei toimiteta tai että se keskeytetään, taikka lopetetaan.

Esitutkinnalle tai esitutkinnan aloittamista koskevan päätöksen tekemiselle ei voida asettaa enimmäisaikaa, vaan hyväksyttävää aikaa on arvioitava huomioon ottaen asian laatu, laajuus sekä yksilölliset erityispiirteet. Asiaan liittyvät ulkoiset tekijät, kuten käytettävissä olevat tutkintaresurssit sekä poliisin mahdollisuus asettaa tehtävänsä kiireellisyysjärjestykseen vaikuttavat tosiasiallisesti sekä esitutkinnan mahdolliseen aloittamiseen että sen toimittamiseen. Ne eivät kuitenkaan ole hyväksyttäviä syitä viipymiselle.

Velvollisuus toimittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä ei koske ainoastaan esitutkinnan mahdollisen aloittamispäätöksen jälkeisiä toimia (esitutkinta suppeassa merkityksessä), vaan myös esitutkinnan mahdollista aloittamista koskevan päätöksen tekemistä ja sitä edeltäviä toimenpiteitä (esitutkinta laajassa merkityksessä). Viime kädessä perustuslain 21 §:n asianmukaisen hallinnon ja valtion virkamieslain 14 §:n viivytyksettömyyden periaatteet edellyttävät, ettei esitutkinnan aloittamatta jättämistä koskevan päätöksen tekemistä viivytetä aiheettomasti.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen ja tutkinnanjohtajana toimineen rikos-

komisarion huomiota esitutkinnan edellytysten joutuisaan selvittämiseen sekä kirjallisten tutkinnan päätösten tekemiseen viivytyksettä (OKV/18/50/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kanteliija oli tehnyt poliisille tutkintapyynnön, jossa hän oli pyytänyt tutkimaan, oliko joku syylistynyt rikokseen, kun hänen asuntoonsa oli hälytetty poliisi ilman aiheetta.

Poliisilaitoksen selvityksestä ilmeni, että asiaan osallisia henkilöitä ei ollut puhuteltu vuoden kuluessa tutkintapyynnön tekemisestä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että vuosi on pitkä aika sen selvittämiseksi, onko asiassa syytä epäillä rikosta vai ei. Päätös olla aloittamatta esitutkintaa oli tehty runsas vuosi ja kaksi kuukautta asian vireille tulon jälkeen.

Esitutkintapäätöksen tekeminen oli kestänyt liian kauan asian laatuun nähden. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajan ja asiassa tutkijoina toimineiden huomiota esitutkintapäätöksen viivytyksettömyyden tekemiseen (OKV/1143/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Poliisilaitoksen kirjattua kantelijan tutkintapyynnön oli asian vireille tulosta tutkinnan aloittamiseen kulunut yli seitsemän kuukautta. Jutun luonteen selvittyä tuolloin asia oli siirretty toisen poliisilaitoksen käsiteltäväksi.

Poliisilaitoksen mukaan viivästyminen oli johtunut vaativien ja pitkäkestoisten rikosasioiden priorisoinnin tarpeesta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan jutun laatu, laajuus ja yksilölliset ominaispiirteet selviävät tyypillisesti tutkinnan alkuvaiheessa, minkä vuoksi ensimmäisten kuulustelujen ja alustavien puhuttamisten toimittaminen on perusteltua tehdä joutui-

sasti. Vasta tämän alustavan selvittämisen jälkeen voidaan puhua poliisin tehtävinä olevien asioiden keskinäisestä priorisoinnista. Vaikka asiassa syyt esitutinnan aloittamisen viivästymiselle olivat sinänsä ymmärrettävät, asia olisi tullut käsitellä joutuisammin kuin nyt oli tapahtunut.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä poliisilaitoksen tietoon (OKV/1657/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä esitutkinnassa katsoen muun ohella esitutinnan viipyneen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että epäillyn työturvallisuusrikoksen syyte oikeuden vanhentumisaika, esitutkinnassa suoritettujen toimenpiteiden ja esitutinnan lopputulos huomioiden esitutkinta kyseisessä tapauksessa oli kestänyt liian kauan eikä asianomistajalle ollut jäänyt riittävästi aikaa asianomistajan toissijaisen syyte oikeuden käyttämiseen. On tärkeää, että asianomistajaa tai syyttäjää tiedotetaan tarvittaessa ajoissa syyte oikeuden vanhentumisen uhasta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asiassa tutkinnanjohtajana toimineen rikostarkastajan huomioon esitutinnan viivytyksettömään toimittamiseen (OKV/890/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Poliisilla oli kulunut törkeää petosta koskevan esitutinnan tutkinnan päätöksen tekemiseen aikaa yli kolme ja puoli vuotta tutkintapyyntöjen tekemisestä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että esitutkintaa ei ollut suoritettu lain edellyttämällä tavalla ilman aiheutonta viivytystä. Tapahtunut osoitti puutteita muun ohella tutkinnan johtamisessa ja juttuseurannassa.

Esitutinnan viipyminen oli loukannut asianosaisten perustuslaissa turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheutonta viivytystä. Kerrotun perusteella apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen vakavaa huomiota esitutinnan joutuisuuden seurantaan (OKV/430/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

Liikenne rikoksen syyte oikeus oli vanhentunut ennen tuomioistuinkäsittelyä viivästyneen esitutinnan ja käräjäoikeuden haastamismenettelyssä tapahtuneiden virheiden yhteisvaikutuksesta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota vanhentumisvaarassa olevien rikosasioiden tutkinnan joutuisan etenemisen seurannan tärkeyteen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että yksittäisen esitutinnan joutuisuuden seurannasta vastaa ensisijaisesti kyseisen asian tutkinnanjohtaja, mutta esitutkintojen joutuisuuteen on aiheutta kiinnittää huomiota myös poliisilaitoksen sisäisessä laillisuusvalvonnassa, jonka toteutumisesta vastaa viime kädessä poliisilaitoksen poliisipäällikkö. Katso myös sivu 98 (OKV/237/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Poliisilaitos oli kirjannut sille saapuneen tutkintapyyntöön vasta runsaat neljä kuukautta sen saapumisen jälkeen. Asiassa tutkintapyyntöön saapumisesta esitutinnan aloittamatta jättämistä koskevan päätöksen tekemiseen oli kulunut seitsemän ja puoli kuukautta.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että poliisi oli laiminlyönyt kirjata tutkintapyyntöön esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen edellyttämällä tavalla viipymättä. Poliisilta saadun selvityksen mukaan synnä tapahtu-

neeseen oli asian unohtuminen siinä tutkijana toimineelta rikosylikonstaapelilta.

Esitutkintaa ei kerrotun laiminlyönnin vuoksi toimitettu esitutkintalain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Esitutinnan aloittamatta jättämisestä asiassa päättäneen tutkinnanjohtajan mukaan siitä, kun tutkintapyyntö viimein oli kirjattu, oli tutkintapäätöksen tekemiseen kulunut niin kauan kuin vastaavanlaisissa tapauksissa normaalisti. Kun viranomaisen vastaa käsiteltävänä olevan asian kokonaiskäsittelyajasta, olisi apulaisoikeuskanslerin mukaan kuitenkin perusteltua, että se pyrki kompensimaan toiminnassaan tapahtuneesta virheestä aiheutunutta asian käsittelyn viivästyistä siten, että se virheen havaitsemisen jälkeen mahdollisuuksien mukaan priorisoisi asian käsittelyä muihin vastaavanlaisiin asioihin nähden. Hänen mielestään olisi näin ollen ollut asianmukaista pyrkiä käsittelemään asia tavanomaista ripeämmin sen jälkeen, kun se viimein oli kirjattu ja tullut tutkinnanjohtajan tietoon.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asian tutkijana toimineen rikosylikonstaapelin huomiota huolellisuuteen tutkintapyyntöjen käsittelyssä ja velvollisuuteen kirjata rikosilmoitus viipymättä. Hän saattoi tutkinnanjohtajana asiassa toimineen komisarion tietoon viranomaisessa aiheettomasti viipyneen asian käsittelyn priorisoinnista esittämässä näkemyksen (OKV/1369/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Rikosilmoituksen kirjaaminen

Apulaisoikeuskansleri muistutti poliisilaitoksen ylikomisariota siitä, että saapunut rikosilmoitus on esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n mukaan viipymättä kirjattava. Ylikomisario oli kirjannut ilmoituksen vasta oikeuskanslerinviraston esittelijän otettua häneen

yhteyttä, noin 3 kuukautta siitä, kun poliisi oli saanut kirjallisen ilmoituksen (OKV/1338/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Menettely tiedusteluun vastaamisessa ja rikosilmoituksen kirjaamisessa

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä tiedusteluun vastaamisessa. Asiassa ilmeni, että apulaispoliisipäällikkö oli kantelijan tiedusteluun antamassaan vastauksessa ottanut kantaa eri asiaan kuin mitä tiedustelu oli koskenut.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että apulaispoliisipäällikön olisi tullut tarkemmin varmistua siitä, mitä asiaa kantelijan tiedustelu koski. Sen jälkeen apulaispoliisipäällikön olisi tullut varmistaa mitä tietoja kantelijalle tämän kysymästä asiasta olisi voitu antaa ja ilmenneen perusteella vastata kantelijalle asianmukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri saattoi menettelystä tiedusteluun vastaamisessa esittämänsä näkemykset apulaispoliisipäällikön ja poliisilaitoksen tietoon.

Kantelija oli tiedustelussaan poliisilaitokselle lopuksi todennut, että lisäksi tuli tutkia, olisiko virkarikos, mikäli poliisi ei ollut tehnyt tiettyjä tutkintatoimenpiteitä. Poliisihallitus arvioi asiasta antamassaan lausunnossaan, että mikäli kyseisiä tutkintatoimenpiteitä ei ollut tehty, olisi poliisilaitoksella tullut kirjata asiasta rikosilmoitus ja saattaa asia Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaisesti poliisirikostutkintaan.

Apulaisoikeuskanslerilla ei ollut oikeudellisia perusteita arvioida asiaa toisin kuin Poliisihallitus oli tehnyt. Apulaisoikeuskansleri korosti, että ylipäätään poliisin menettelyn uskottavuuden ja järjestelmää kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta ilmoituksen kirjaamisen matala kynnyks korostuu niissä tapauksissa, joissa kirjaaminen koskee ilmoitusta poliisin omasta toiminnasta, eli

mistä käsillä olleessa tapauksessa nimenomaisesti oli kyse.

Apulaisoikeuskansleri saattoi myös rikosilmoituksen kirjaamisesta esittämänsä näkemykset poliisilaitoksen tietoon (OKV/1480/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Esitutkintapäätöksen perusteleva

Tutkinnanjohtaja oli esitutkintapäätöksensä perusteluissa yleisellä tasolla selostanut esitutkinnan toimittamiselle laissa säädettyä näyttövaatimusta sekä kertonut tutustuneensa tutkintapyyntöön sisältyneeseen aineistoon ja soittaneensa rikoksesta epäillylle. Kerrotun jälkeen hän oli todennut, että ilmoittajan poliisille antaman kuvauksen ja asiassa saadun selvityksen perusteella asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta, selostamatta, mitä selvitystä asiasta hän oli epäillyltä asiasta saanut.

Ratkaisujen perusteluilla on monia eri tehtäviä. Päätöksen perustelut lisäävät luottamusta viranomaisen toimintaan ja mahdollistavat ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Niillä on merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä perusteluja kirjoittaessaan ratkaisu joutuu pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä. Esitutkintapäätösten osalta keskeisenä voidaan pitää asianosaisten tarvetta tietää, miksi esitutkintaa ei asiassa toimiteta tai miksi se on lopetettu. Erityisesti se yleensä kiinnostaa asiasta poliisille tutkintapyyntöä tehnyttä asianomistajaa.

Oikeuskansleri totesi, ettei tutkinnanjohtajan asiassa tekemästä päätöksestä ilmennyt, mihin seikkoihin ja oikeudellisen päättelyyn se perustui. Kyseisenlainen ratkaisu, jossa kerrotaan päätöksen esitutkinnan aloittamatta jättämisestä perustuvan epäillyltä asiasta saatuu selvitykseen sen sisältöä lainkaan selostamatta, on omiaan herättämään tutkintapyyntöä tekijässä

päätöksen perusteiden oikeellisuuteen kohdistuvia epäilyjä.

Oikeuskansleri kiinnitti esitutkintapäätöksen tehneen rikoskomisarion huomiota esitutkintapäätösten asianmukaiseen perusteleamiseen (OKV/1309/1/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

Esitutkintapäätöksen perusteleva ja salassapitomerkinnän tekeminen

Kantelija arvosteli poliisin laatiman esitutkintapäätöksen perusteluja, koska kantelija oli jäänyt epätietoiseksi siitä, oliko esitutkintapäätöksessä ollut kyse päätöksestä olla aloittamatta esitutkintaa vai muusta esitutkintapäätöksestä.

Kantelijan mainitsema epätietoisuus oli apulaisoikeuskanslerin mielestä ymmärrettävä. Esitutkintapäätöksen aluksi todettiin otsikkomaisesti ”ei rikosta” ja päätöksen perusteluissa tuotiin esille esitutkintalain 2 §:n säännös ja muun ohella todettiin, että asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta. Toisaalta esitutkintapäätöksessä oli väliotsikko ”esitutkinnasta”, jonka alla kerrottiin asiassa hankitusta lausunnosta ja sen sisällöstä sekä poliisin siihen pyytämistä tarkennuksista. Viimeksi mainitusta oli apulaisoikeuskanslerin mielestä mahdollista saada se käsitys, että kyse olisi ollut aloitetussa esitutkinnassa suoritetuista esitutkintatoimenpiteistä. Esitutkinta olisi tässä valossa aloitettu, mutta lopetettu saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi, koska tutkinnassa olisi käynyt selville, että rikosta ei ollut tehty.

Apulaisoikeuskansleri korosti, että esitutkintapäätöksestä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, onko kysymyksessä päätös esitutkinnan aloittamatta jättämisestä vai aloitetun esitutkinnan lopettamisesta. Tässä mielessä esitutkintapäätös antoi edellä kerrotun perusteella aihetta arvosteluun.

Kantelija arvosteli lisäksi sitä, että poliisi oli lähettänyt hänelle esitutkintapäätöksen, joka oli

sisältänyt salassa pidettäväksi luokiteltavaa tietoa, mutta päätökseen ei ollut tehty merkintää salassa pitämisestä. Poliisilaitos myönsi antamassaan lausunnossa, että mainittua menettelytapaa voitiin pitää virheellisenä.

Apulaisoikeuskansleri arvioi asiaa oikeudellisesti samoin kuin poliisilaitos. Hän korosti, että poliisin kantelijalle lähettämä esitutkintapäätös oli viranomaisen asiakirja, jonka viranomainen oli antanut asianosaiselle ja asiakirja oli sisältänyt tietoja, jotka olivat olleet salassa pidettäviä toisen tai yleisen edun vuoksi. Asiakirjaan olisi näin ollen tullut tehdä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu lain (julkisuuslain) nojalla merkintä sen salassa pitämisestä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esitutkintapäätöksen perusteleminen esittämänsä näkemykset päätöksen laatiineen rikosylikomisarion tietoon. Apulaisoikeuskansleri saattoi lisäksi salassapitomerkin­nän tekemisestä esittämänsä näkemykset poliisilaitoksen tietoon (OKV/374/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Salassapitomerkin­nän tekeminen

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä, koska hänen poliisilta tilaamaansa esitutkintapöytäkirjaan sisältyi asiakirja, jota ei ollut leimattu salaiseksi, vaikka se kantelijan mukaan sisälsi julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja. Poliisilaitos ei kiistänyt sitä, että asiakirja sisälsi kantelijaa itseään koskeneita salassa pidettäviä terveystietoja. Kyseisen esitutkinnan tutkinnanjohtajan mukaan kantelija oli kuitenkin esitutkinnassa antanut suostumuksensa siihen, että kyseinen asiakirja liitettäisiin aikanaan julkiseksi tulevaan esitutkintapöytäkirjaan, minkä vuoksi poliisi ei ollut merkinnyt asiakirjaa mil­lään osin salassa pidettäväksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että julkisuuslaki ei edellyttänyt salassapitomerkin­nän tekemistä kantelijalle annettuun asiakirjaan, vaikka se sisälsi kantelijan sinänsä salassa pidettäviä, omia terveystietoja. Salassapitomerkin­nän tekemättä jättäminen oli sen sijaan Poliisihallituksen ohjeistuksen vastaista, koska ohjeistuksen mukaan salassapitomerkin­tä tehdään esitutkintapöytäkirjaan sen valmistuessa. Apulaisoikeuskansleri piti ohjeen noudattamista suositeltavana salassapidon turvaamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri korosti lisäksi päätöksessään mainitun perusteella, että tutkinnanjohtajan esittämä johtopäätös, että kantelija olisi antanut suostumuksensa hänen salassa pidettävien tietojensa antamiseen, oli virheellinen.

Apulaisoikeuskansleri saattoi salassapitomerkin­nän tekemisestä esittämänsä näkemykset tutkinnanjohtajan ja poliisilaitoksen tietoon (OKV/1180/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Salassa pidettävien tietojen lähettäminen suojaamattomassa sähköpostissa

Poliisi oli lähettänyt kantelijalle sähköpostiviestin, joka kantelijan mukaan sisälsi julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tietoja. Kantelijan mielestään viestiä ei olisi saanut lähettää suojaamattomassa sähköpostissa.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan hänen päätöksessään esille tuotujen säännösten, Poliisihallituksen ohjeistuksen ja muutoinkin asiassa ilmenneen perusteella kyseinen sähköpostiviesti sisälsi julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä tietoja eikä sitä näin ollen olisi saanut lähettää tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa. Sähköpostiviestistä oli ollut selkeästi päätettävissä kantelijan terveydenhuollon ja sosiaali-

huollon asiakkuus. Poliisin menettelyn arvioinnin kannalta ei sen sijaan ollut merkitystä sillä, että kantelija oli itse lähettänyt asiaan liittyneitä viestejään poliisille suojaamattomassa sähköpostissa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä näkemykset salassa pidettävien tietojen lähettämisestä suojaamattomassa sähköpostissa sähköpostiviestin lähettäneen rikosylikomisarion tietoon (OKV/342/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Esitutkintapäätöksestä ilmoittaminen

Kantelun mukaan poliisi ei ilmoittanut asianomistajalle päätöksestä olla toimittamatta esitutkintaa. Esitutkintalain mukaan tällaisesta esitutkintapäätöksestä on ilmoitettava viipymättä muun muassa asianomistajille, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana.

Asiassa ei ilmennyt, että esitutkintapäätöksestä ilmoittaminen olisi ollut tarpeetonta. Tutkinnanjohtaja totesikin seitsemän kuukautta tapahtumien jälkeen antamassaan selvityksessä, että hän oli muistamansa mukaan itse lähettänyt päätöksen asianomistajalle. Päätöksen tallennekappaleeseen ei ollut kuitenkaan tehty merkintää siitä, että päätöksestä olisi ilmoitettu asianomistajalle. Ilmoittaminen, eli tapauksessa päätöksen lähettäminen asianomistajalle, oli asian jälkikäteisessä arvioinnissa ainoastaan tutkinnanjohtajan oman muistin varassa.

Oikeuskanslerilla ei ollut perusteita arvioida tutkinnanjohtajan menetelleen lainvastaisesti. Oikeuskansleri totesi kuitenkin, että tekemällä oletetusta esitutkintapäätöksen lähettämisestä merkintä päätöslomakkeen tallennekappaleeseen sen tätä tarkoitusta varten valmiiksi varattuun kohtaan, olisi tapauksessa omalta osaltaan varmemmin kyetty jälkikäteen todentamaan lain edellyttämä päätöksestä ilmoittaminen.

Asianomistaja oli lähettänyt poliisille samaan asiaan lisäaineistoa sen jälkeen kun poliisi oli tehnyt mainitun esitutkintapäätöksen. Oikeuskansleri yhtyi poliisilaitoksen ja Poliisihallituksen näkemykseen, että perusteltua olisi ollut viipymättä kirjata lisäaineiston johdosta poliisilaitoksella uusi tutkintailmoitus, kuten poliisilaitoksella sittemmin oli tehty.

Oikeuskansleri saattoi päätöksessä esittämänsä näkemykset tutkinnanjohtajan ja poliisilaitoksen tietoon (OKV/927/1/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

Kirjeeseen vastaaminen

Kantelija oli lähettänyt poliisilaitokselle kirjeen, jossa hän pyysi poliisia poistamaan rekisterimerkinnän. Kirjeeseen ei ollut vastattu. Poliisilaitoksen selvityksen mukaan kirjeeseen ei ollut vastattu siitä syystä, että asiassa oli syytä epäillä rekisterimerkintärikosta ja asiassa oli aloitettu esitutkinta. Kirjeeseen ei ollut kuitenkaan vastattu myöskään esitutkinnan valmistumisen jälkeen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota hallintolain mukaisen velvollisuuteen vastata kirjalliseen yhteydenottoon ilman aiheetonta viivytystä (OKV/493/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Kantelija oli lähettänyt poliisilaitokselle tiedustelun, johon hän oli saanut vastauksen hieman yli kolmen kuukauden kuluttua.

Poliisilaitos totesi asian jälkikäteisessä arvioinnissa, että asianmukaista olisi ollut vastata kantelijalle viipymättä ja että vastaamiseen kulu nutta aikaa oli pidettävä kohtuuttoman pitkänä. Poliisihallitus puolestaan totesi, että asian käsitte ly tai viestiin vastaaminen kolmessa kuukaudessa voi olla asiasta riippuen kohtuullisessa ajassa teh

ty. Tässä tapauksessa asia ja olosuhteet huomioi-
den Poliisihallitus kuitenkin yhtyi poliisilaitoksen
mainituin tavoin esittämiin näkemyksiin.

Apulaisoikeuskanslerilla ei ollut perustei-
ta arvioida asiaa toisin kuin poliisilaitos ja Poli-
isihallitus olivat tehneet. Apulaisoikeuskansleri
lähetti jäljennöksen päätöksestään poliisipäälli-
kölle tiedoksi siitä, mitä hän oli asiasta lausunut
(OKV/1596/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeus-
kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Mar-
kus Löfman).

Asiakirjapyyntöön käsittely

Kantelija oli pyytänyt saada poliisilaitokselta kaik-
ki erään jutun esitutkinta-asiakirjat. Kantelija ar-
vosteli poliisilaitoksen menettelyä peittää yhdestä
hänen saamastaan asiakirjasta osa siihen sisälty-
neistä tiedoista kertomatta tästä mitään kantelijal-
le. Kantelijan mukaan hän olisi ollut täysin tietä-
mätön tästä tietojen antamatta jättämisestä, mikäli
hän ei itse olisi havainnut tietojen peittämisestä
asiakirjaan aiheutuneita jälkiä.

Mikäli viranomaisen kieltäytyy antamas-
ta pyydettyä tietoa, on julkisuuslaissa säädettyä
menettelyä noudatettava. Poliisi ei tapauksessa
kuitenkaan ollut kertonut peittämisestä, ei ollut
ilmoittanut kantelijalle tiedon antamisen kieltäy-
tymisen syytä, eikä ollut antanut tietoa siitä, et-
tä asia voitiin saattaa viranomaisen ratkaistavaksi.
Poliisi ei myöskään ollut tiedustellut kantelijalta,
halusiko tämä asian siirrettäväksi viranomaisen
ratkaistavaksi, eikä poliisi ollut antanut tietoa kä-
sittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan selvää oli, et-
tä poliisin menettely ei tapauksessa täyttänyt lais-
sa säädettyjä velvoitteita. Ylipäätaan peittämällä
tietoja asiakirjasta ilmaisevasta menettelyä mil-
lään tavalla kantelijalle, poliisi oli vaarantanut
kantelijan mahdollisuuden saattaa asia edelleen
käsiteltäväksi viranomaisissa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilai-
toksen huomiota julkisuuslaissa säädettyihin
velvollisuuksiin asiakirjapyyntöön käsittelys-
sä (OKV/322/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeus-
kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Mar-
kus Löfman).

Hallintokanteluasian käsittely

Kantelija arvosteli poliisin menettelyä koskeneen
hallintokanteluasian käsittelyaikaa poliisilaitok-
sella. Poliisipäällikön antaman selvityksen mu-
kaan asian käsittely oli viivästynyt siitä syystä, että
käsittely oli jouduttu keskeyttämään poliisilaitok-
sella tutkittavasta poliisin menettelystä tehdyn ri-
kosilmoituksen vuoksi. Käsittely oli keskeytetty
vielä toiseen kertaan, koska eduskunnan oikeus-
asiamiehelle oli tehty kantelu kyseiseen poliisin
menettelyyn liittyen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintokan-
teluasian käsittely näytti mainituista syistä olleen
keskeytettynä poliisilaitoksella yli vuoden. Apu-
laisoikeuskanslerilla ei tämän vuoksi ollut perus-
teita puuttua hallintokanteluasian sinänsä varsin
pitkään, yli kahden vuoden käsittelyaikaan poli-
isilaitoksella. Tapauksessa kävi kuitenkin ilmi, et-
tä kyseinen hallintokanteluasia oli koskenut kah-
ta täysin erillistä poliisin menettelyä, joista vain
toisesta oli tehty mainittu rikosilmoitus ja kantelu
oikeusasiamiehelle. Apulaisoikeuskanslerin näke-
myksen mukaan perusteltua olisi ollut jatkaa kes-
keytyksestä huolimatta sen menettelyn tutkimis-
ta, jota rikosilmoitus ja kantelu eivät koskeneet.

Tapauksessa kävi lisäksi ilmi, että poliisilaitos
ei ollut ilmoittanut kantelijalle poliisilaitoksella
käsiteltävänä olleen hallintokanteluasian keskeyt-
tämisestä. Poliisipäällikkö arvioi antamassaan sel-
vityksessä, että hyvän hallinnon periaatteiden
mukaisesti parempi menettely olisi informoida
kantelijaa asian käsittelyn vaiheissa tapahtuvis-
ta muutoksista. Apulaisoikeuskansleri oli asiasta

samaa mieltä. Kantelijan informointi tapauksessa olisi ollut perusteltua jo siitä syystä, että kantelija olisi tällöin tullut tietoiseksi hänen kanteluasiansa käsittelyn keskeyttämisestä kokonaisuudessaan ja hänellä olisi näin ollut mahdollisuus asiaan reagoida. Toisaalta ilmoitus keskeyttämisestä antaa kantelijalle tiedon siitä, että poliisilaitos on reagoinut hänen asiaansa ja sen käsittely on aloitettu. Tämä on omiaan ehkäisemään kanteluita, joiden sisältönä on asian käsittelytilanteen selvittäminen.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkemykset hallintokanteluasian käsittelystä poliisilaitoksen tietoon (OKV/1071/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Esitutkinnasta tiedottaminen

Poliisilaitos oli tiedottanut esitutkinnasta siten, että se loukkasi asianomistajan yksityisyyttä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkinnasta tiedottaminen oli ollut perusteltua muun ohella kyseisenkaltaisesta rikollisuudesta varottamiseksi, vihjeiden saamiseksi ja mahdollisten muiden samankaltaisen rikoksen kohteeksi joutuneiden löytämiseksi. Rikoksesta olisi kuitenkin tullut tiedottaa siten, että asianomistaja ei olisi ollut tunnistettavissa (OKV/960/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Ruumiinavauspöytäkirjan luovuttavasta viranomaisesta

Poliisi oli antanut vainajan kuolinsyyn selvittämiseksi oikeuslääkärille määräyksen kuolemansyyn selvittämisestä annetussa laissa säädetystä oikeuslääketieteellisestä ruumiinavauksesta.

Vainajan äiti pyysi poliisilta ruumiinavauspöytäkirjaa sen jälkeen, kun sen poliisin arkistosaännön mukainen säilytysaika (1 v) poliisin ar-

kistossa oli päättynyt. Poliisi ilmoitti äidille, ettei pöytäkirjaa enää ole poliisin arkistossa eikä jäljennöstä siitä voitu tästä syystä hänelle luovuttaa. Poliisi neuvoi äitiä pyytämään pöytäkirjaa avauksen suorittaneelta oikeuslääkäriltä.

Myös kantelussa tarkoitetun asiakirjan luovutukseen sovellettavan julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suorittaessa, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että oikeuslääkäri oli suorittanut oikeuslääketieteellisen ruumiinavauksen edellä mainitun lain 5 §:n mukaisesti poliisilta saamansa määräyksen perusteella. Ruumiinavauspöytäkirjan antamisesta päätti siten toimeksiantotehtävän oikeuslääkärille antanut viranomainen, poliisi. Poliisin olisi tullut menetellä lain ja sen kanssa yhdenmukaisen Poliisihallituksen ohjeen mukaisesti ja hankkia ruumiinavauspöytäkirja oikeuslääkäriltä eikä opastaa pöytäkirjan pyytäjää kääntymään oikeuslääkärin puoleen, jolla ei ollut toimivaltaa pöytäkirjan luovuttamiseen. Oikeuslääkäri oli lähettänyt jäljennöksen arkistoidusta ruumiinavauspöytäkirjasta poliisille, jolta äiti oli pitkällisen kirjeenvaihdon jälkeen sen saanut.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti asianomaisten poliisimiesten huomiota kuolemansyyn selvittämistä koskevien asiakirjojen luovuttamista koskevien julkisuuslain säännösten oikeaan soveltamiseen sekä asianmukaiseen asiakaspalveluun tällaisissa asioissa (OKV/561/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

Poliisin menettely turvallisuusselvityksen tekemisessä

Kantelija katsoi, että hänen työnantajansa oli Keskusrikospoliisin perusteettoman yhteydenoton vuoksi päättänyt kantelijan tulkkausta koskevan toimeksiantosopimuksen ennakkaikaisesti. Kantelijan mukaan Keskusrikospoliisin menettely oli estänyt hänen laillisen elinkeinon harjoittamisen.

Kantelija oli toiminut tulkkina ulkopuolisen työnantajan palveluksessa Keskusrikospoliisin tiloissa järjestetyssä kansainvälisessä tilaisuudessa. Keskusrikospoliisi oli kesken tulkkaustoimeksiannon ilmoittanut kantelijan toimeksiantajalle, ettei kantelijalla ollut enää pääsyä Keskusrikospoliisin tiloihin.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Keskusrikospoliisi oli laiminlyönyt noudattaa Keskusrikospoliisin tapahtuma-aikaan voimassa ollutta turvallisuusmääräystä ja laatia kantelijasta turvallisuusselvitys etukäteen.

Keskusrikospoliisi oli keskeyttänyt kantelijana olevan ammattitulkkin jo käynnistyneen ulkopuolisen tahon tilapäisen tulkkaustoimeksiannon Keskusrikospoliisin tiloissa ollen yhteydessä suoraan kantelijan toimeksiantajaan olematta lainkaan yhteydessä kantelijaan. Lähtökohtana perusoikeusmyönteisessä virkatoiminnassa tulee olla se, että viranomaisen näin olennaisen puuttumisen yksityisyyden ja elinkeinon harjoittamisen suojaan tulee perustuslain 10, 18 ja 22 § huomioiden perustua riittävän selvästi lakiin. Näin ei kantelijan tapauksessa ole ollut (OKV/1004/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Henkilötietojen käsittely esitutkintapöytäkirjassa

Kantelija arvosteli Keskusrikospoliisin menettelyä katsoen sen loukanneen asianomaisten kansa-

laisten oikeusturvaa, kun se oli kotisivuillaan tarjonnut yleisölle ostettaviksi esitutkintapöytäkirjaa sähköisessä muodossa siten, että pöytäkirjan tilaajille luovutetuista pöytäkirjatiedostoista ilmeni esitutkinnassa kuultujen asianosaisten muiden henkilötietojen ohella henkilötunnukset.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi tietosuojalakiin viitaten, että kyseisessä tapauksessa esitutkinnassa kuultujen henkilöiden henkilötunnusten merkitseminen esitutkintapöytäkirjaan ei ollut tarpeellista eikä henkilötunnusta olisi siten tullut pöytäkirjaan merkitä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle Keskusrikospoliisin huomiota henkilötietolain asiaa koskevien säännösten velvoittavuuteen (OKV/249/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Poliisin yhdyshenkilötoiminnan sisäinen laillisuusvalvonta

Apulaisoikeuskansleri tutki omana aloitteenaan, millä tavoin poliisin ulkomailla toimiviin yhdyshenkilöihin kohdistuva poliisiorganisaation sisäinen laillisuusvalvonta on järjestetty ja hoidettu.

Poliisihallitus oli vuonna 2010 antanut poliisin yhdyshenkilötoiminnasta erillisen määräyksen, jonka mukaan se koski soveltuvin osin kaikkia ulkomailla toimivia poliisin yhdyshenkilöitä. Asiassa kuitenkin ilmeni, että Poliisihallitus itse piti poliisitoimintaa koskevilla asioissa antamansa määräyksen soveltuvuutta ulkoasiainministeriön virkamiehinä toimiviin poliisin erityisasiantuntijoihin tulkinnanvaraisena.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan viranomaisilla tulee olla selkeä kuva siitä, kenelle valvontavastuu kustakin viranomaistoiminnan osa-alueesta kuuluu. Tutkittavassa asiassa tämä edelleen korostui, koska edellä mainittujen ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöiden johto- ja

valvontasuhteet olivat poliisihallinnon yleisessä käytännössä poikkeavia. Poliisihallituksen myöntämää ohjeen tulkinnanvaraisuutta voitiin apulaisoikeuskanslerin mielestä pitää ongelmallisena. Asiaa olisikin apulaisoikeuskanslerin mukaan selkiytettävä etenkin, mikäli poliisitoimintaa suorittavat ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöt eivät jatkossakaan toimisi poliisin viroissa eivätkä siten olisi poliisitoiminnassaan poliisin suorassa ohjauksessa ja valvonnassa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkemykset Poliisihallituksen tietoon. Hän toi lisäksi esille, että sisäasiainministeriö oli asettanut ”poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan oikeusperusta” -työryhmän, jonka tehtävänä oli muun muassa selvittää poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan osalta valvontatoimivaltaan liittyvät oikeudelliset ja muut kysymykset sekä säädöstasoon liittyvät tarpeet. Työryhmän työ oli edelleen kesken. Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli tavanomaisen poliisitoiminnan laillisuusvalvonnasta tullaan tarkemmin säätämään laissa, olisi johdonmukaista säätää tässä yhteydessä myös ulkoasiainministeriön poliisiyhdyshenkilöistä, joiden valvonta jäisi tavanomaisen poliisitoiminnan ulkopuolelle. Apulaisoikeuskansleri lähetti mainitun vuoksi jäljennöksen päätöksestään myös tiedoksi sisäasiainministeriölle (OKV/19/50/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Tietojen antaminen oikeuskanslerille

Apulaisoikeuskansleri antoi kesäkuussa 2013 edellä kerrotun päätöksensä asiassa OKV/19/50/2010, jossa hän tutki poliisin ulkoilla toimiviin yhdyshenkilöihin kohdistuvaa poliisiorganisaation sisäistä laillisuusvalvontaa. Päätöksen antamisen jälkeen apulaisoikeuskans-

leri otti omana aloitteenaan selvitettäväksi suojelupoliisin menettelyn oikeuskanslerin tietojensaantioikeuden toteutumisessa kyseisen asian yhteydessä.

Asiassa ilmeni, että suojelupoliisi oli jättänyt toimittamatta oikeuskanslerinvirastoon yhdyshenkilötoimintaa koskeneen ohjeensa, joka oli päiväämätön ja vailla diaarinumeroa. Ohje liitettiin olennaisesti apulaisoikeuskanslerin tutkimaan asiaan. Suojelupoliisi ei ollut edes kertonut apulaisoikeuskanslerille kyseisen ohjeen olemassaolosta. Suojelupoliisi oli tosin kertonut ohjeen olennaisesta sisällöstä. Ohjeen olemassaolo havaittiin oikeuskanslerinvirastossa oma-aloitteisesti. Suojelupoliisin selvityksestä ilmeni sittemmin, että suojelupoliisi oli jättänyt kokonaan kertomatta myös samaa asiaa koskeneesta päivätystä ja diarisoidusta ohjeestaan. Suojelupoliisin mukaan tämä johtui siitä, että suojelupoliisin yhdyshenkilötoiminnasta vastanneet virkamiehet eivät olleet tienneet tai muistaneet viimeksi mainitun ohjeen olemassaoloa.

Apulaisoikeuskansleri totesi elokuussa 2013 antamassaan päätöksessä, että mainittujen ohjeiden toimittamatta jättäminen oikeuskanslerinvirastoon tai edes niiden olemassaolosta kertomatta jättäminen oli ollut vastoin oikeuskanslerin perustuslaissa turvattua tietojensaantioikeutta. Apulaisoikeuskansleri korosti, että tämä tietojensaantioikeus on erityisen tärkeää suojelupoliisin kaltaisen viraston kohdalla, joka käsittelee paljon valtiojärjestyksen keskeisiin etuihin ja usein samalla kansalaisten perusoikeuksiin liittyvää ei-julkista ja salaista aineistoa ja jonka julkinen valvonta tämän vuoksi on tavanomaista viranomaistoimintaa rajatumpaa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti suojelupoliisin huomiota oikeuskanslerin perustuslain mukaiseen tietojensaantioikeuteen.

Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että päivätyn ja diarisoidun ohjeen osalta kyse oli aina-

kin varsin vakavasta puutteesta suojelupoliisiin sisäisessä tiedonkulussa. Hänen mukaan suojelupoliisissa näytti olevan ilmeinen tarve ryhtyä suojelupoliisiin itsensä mainitsemiin toimenpiteisiin arkistonsa ja sisäisen tiedonkulkunsa paremmaksi järjestämiseksi (OKV/5/50/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

PELASTUSTOIMI

Hankintamenettely

Pelastuslaitos oli hankkinut pelastuslain 59 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla nuohouspalvelut muulta palvelun tuottajalta. Asiassa ei ollut kysymys minkään yksittäisen hankinnan lainmukaisuuden arvioinnista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi pelastuslaitoksen tietoon käsityksensä, jonka mukaan nuohouspalvelujen hankintaan edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettulla tavalla tulee lähtökohtaisesti soveltaa hankintalakia. Edelleen hän totesi, että sen selvittäminen, sovelletaanko hankintalakia tietyssä yksittäisessä hankinnassa, on hankintayksikön tehtävä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti pelastuslaitoksen huomiota yleisesti hankintalain säännösten huomioon ottamiseen ja soveltamiseen nuohouspalveluja pelastuslain 59 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla hankittaessa (OKV/1145/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Väestönsuojan rakentamisvelvollisuus

Kirurgisen sairaalan yhteyteen ei ollut rakennettu vuonna 1993 ja vuonna 1999 annettujen rakennuslupien mukaisia väestönsuojia. Toinen

väestönsuoja tuli rakentaa 23.6.2004 mennessä ja toinen vuoden 2005 loppuun mennessä. Rakennuslupien myöntämisajankohtana oli voimassa väestönsuojelulaki. Nykyisin voimassa olevan pelastuslain 71:ssä säädetään väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta uudisrakentamisen yhteydessä. Pelastuslaissa ei ole enää velvoitetta rakentaa väestönsuojaa rakennuksen peruskorjauksen yhteydessä.

Kaupunki teki 30.5.2013 päätökset väestönsuojien rakentamatta jättämisestä uuden pelastuslain nojalla.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että pelastuslain 112 §:n voimaantulosäännöstä uuden pelastuslain soveltamisesta kumotun lain sijaan ei voida soveltaa tapauksissa, joissa rakennuslupapäätös on annettu uuden pelastuslain vahvistamispäivää eli 29.4.2011 aiemmin. Pelastuslain taannehtiva soveltaminen on rajattu niihin asioihin, jotka on lueteltu lain voimaantulosäännöksessä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota väestönsuojien rakentamisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin sekä siihen, ettei uuden pelastuslain säännöksiä voida suoraan soveltaa tilanteissa, joissa rakennuslupa on saatu ennen lain vahvistamispäivää (OKV/403/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Tarkastukset

Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 22.5.2013 Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren poliisilaitoksen. Tilaisuudessa keskusteltiin muun ohessa turvallisuuspalveluiden saatavuudesta poliisilaitoksen eri osissa, vieraiden kulttuurien ja kielten kohtaa-

misesta poliisiin työssä, rikostutkintaan liittyvistä kysymyksistä, sisäisestä laillisuusvalvonnasta, yhteistyöstä sidosryhmien kanssa ja poliisin hallintorakenteen uudistamisen vaikutuksista poliisilaitoksen toimialueella (OKV/7/51/2013).

Jokilaaksojen poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 23.5.2013 Jokilaaksojen poliisilaitoksen. Tilaisuudessa keskusteltiin muun ohessa turvallisuuspalveluiden saatavuudesta poliisilaitoksen eri osissa, vieraiden kulttuurien ja kielten kohtaamisesta poliisiin työssä, rikostutkintaan liittyvistä kysymyksistä, sisäisestä laillisuusvalvonnasta, yhteistyöstä sidosryhmien kanssa ja poliisin hallintorakenteen uudistamisen vaikutuksista poliisilaitoksen toimialueella (OKV/9/51/2013).

Poliisihallitus

Apulaisoikeuskansleri tutustui 28.10.2013 Poliisihallituksen esikunnan laillisuusvalvontayksikön toimintaan. Tutustumiskäynnillä keskusteltiin muun ohella Poliisihallituksen organisaatiosta ja sen tulevasta uudistuksesta sekä laillisuusvalvonnan tarkoituksesta, vastuualueesta ja tavoitteista. Lisäksi käsiteltiin laillisuusvalvonnan suorittamaa tarkastustoimintaa, poliisirikosten tutkintaa ja hallintokanteluiden käsittelyä (OKV/22/51/2013).

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto

Tarkastuskäynnillään 26.11.2013 sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolla apulaisoikeuskansleri tutustui osaston tehtäviin, organisaatioon ja toimialaan. Tarkastuksella keskusteltiin muun muassa alaisen hallinnon valvonnasta ja ohjauksesta sekä ministeriön maahanmuutto-osaston yhteistyöstä muiden viranomaisten kanssa. Keskusteluissa oli esillä myös painopisteet ja kehittämiskohteet maahanmuuttoasioissa, vastaanottokeskuksiin liittyvät asiat sekä maahanmuutto-osaston sisäinen laillisuusvalvonta (OKV/24/51/2013).

Maahanmuuttovirasto

Tarkastuskäynnillään Maahanmuuttovirastossa 17.12.2013 apulaisoikeuskansleri tutustui viraston organisaatioon ja tehtäviin, tietojärjestelmiin ja sähköisiin asiointipalveluihin sekä viraston laillisuusvalvontaan. Tilaisuudessa keskusteltiin lisäksi viraston tekemistä hallintopäätöksistä ja niiden käsittelyajoista. Apulaisoikeuskansleri päätti ottaa omana aloitteenaan käsiteltäväksi kysymyksen siitä, onko ulkomaalaisrekisterin käyttöä koskeva ohjeistus saatavilla myös ruotsin kielellä (OKV/25/51/2013).

VALTIOVARAINHALLINTO

Ratkaisuja

VEROHALLINTO

Kirjeisiin vastaaminen

Kantelija arvosteli verotoimistoa siitä, että se oli jättänyt vastaamatta hänen lähettämänsä kirjeeseen. Siitä oli pääteltävissä, että sen kirjoittaja oli pitkään yrittänyt tuloksettomasti velkoa saatavaa mainitsemaltaan henkilöltä ja että kirjoittaja toivoi verotoimiston voivan löytää velallisen piilotamaa ulosmittauskelpoista omaisuutta.

Verotoimiston verojohtajan kertoman mukaan kantelijan verotoimistolle osoittama kirje oli verotoimistossa annettu ilmiantoja käsittelevälle veroasiantuntijalle. Tämä oli tutkittuaan asian todennut, ettei kirjeessä mainituilla seikoilla ollut verotuksellisesti merkitystä ja asia oli verotuksellisesti vanhentunut. Verojohtaja myönsi, ettei kantelijalle ollut lähetetty mitään tietoa hänen kirjeensä saapumisesta verotoimistoon tai asian käsittelyvaiheista eikä siitä, mihin toimenpiteisiin kirjeessä esitetyt asiat oli lopulta verotoimistossa johtanut.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan verotoimisto oli tulkinnut kantelijan sinne lähettämän kirjeen sisällön liian suppeasti luokitellessaan sen pelkäk-

si ilmiannoksi. Kirjeestä oli selvästi pääteltävissä, että kantelijan oli katsottava kirjoittaneen verotoimistolle osittain myös omassa asiassaan.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti verotoimiston huomiota viranomaisen neuvonta- ja tiedusteluihin vastaamisvelvollisuuden sisältöön sellaisena kuin se ilmenee perustuslain 21 §:stä, hallintolain 8 §:stä ja ylimpien laillisuusvalvojien vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä. Viimeksi mainitussa on katsottu viranomaisen neuvontavelvollisuuteen kuuluvan, että viranomaisen ja viranhaltijan on vastattava toimivaltaansa kuuluvaan asialliseen ja riittävästi yksilöityyn tiedusteluun kohtuullisessa ajassa. Viranomaisen tulee todeta, vaikka lyhyestikin, minkä vuoksi se ei katso tarpeelliseksi selvittää asiaa enempää. Tarvittaessa voidaan viitata jo tehtyihin lainvoimaisiin ratkaisuihin tai aiemmin annettuihin vastauksiin taikka kysytyn asian tarkempaa selostamista estäviin asioiden salassa pitämistä koskeviin säännöksiin. Keskeistä on, että hallinnossa asioivalla on joka tapauksessa oikeus saada sopivalla tavalla tieto siitä, että hänen kirjallinen tiedustelunsa on vastaanotettu sekä siitä, mihin toimenpiteisiin se on johtanut ja millä perusteella. Usein mainittuihin seikkoihin voidaan vastata yhdellä ja samalla kertaa esimerkiksi vastauskirjeen muodossa (OKV/1227/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

TULLI

Tehtävänhakuilmoituksen kielitaitoedellytyksen oikea ilmaisutapa

Tullin talousrikostutkijan tehtävään edellytettiin hakuilmoituksen mukaan ”tullilaitoksesta annetun asetuksen mukaista ruotsin kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa”. Tullilaitoksen työsuhteisten henkilöstön kielitaitovaatimuksista ei ollut tullilaitoksessa erikseen säädetty. Koska talousrikostutkijan tehtävä ei ollut virka eikä haettu talousrikostutkijaksi ollut tarkasteluajankohtana voimassa olleesta tullilaitoksesta annetusta valtioneuvoston asetuksessa tarkoitettu virkamies, talousrikostutkijan kielitaitovaatimuksesta ei ollut säädetty mainitussa asetuksessa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että tämän vuoksi talousrikostutkijan tehtävän hakuilmoitusta ei olisi tullut kirjoittaa siihen muotoon, että siinä viitattiin mainittuun valtioneuvoston asetukseen ja siinä säädettyyn kielitaitoon. Ilmoituksesta oli voinut saada sen käsityksen, että tehtävää olisi koskenut kyseinen suomen tai ruotsin kielen kelpoisuusvaatimus.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että sinänsä hakuilmoituksessa talousrikostutkijaksi hakevilta on voitu edellyttää suomen kielen hyvää suullista ja kirjallista taitoa sekä ruotsin kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Tämä edellytys perustui julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 3 §:ään ja 4 §:ään, jonka mukaisesti ilmoituksessa, joka koskee muun palvelussuhteen haettava olemista, on mainittava työtehtävien edellyttämästä taikka palvelukseen otettaessa eduksi luettavasta kielitaidosta. Talousrikostutkijan tehtävää koskeva hakukuulutus ei näin ollen ollut ollut tältä osin asiallisesti virheellinen, mutta talousrikostutkijan ruotsin kielen taitoa koske-

van vaatimuksen oikeudellinen perusta oli hakukuulutuksessa virheellisesti ilmaistu. Edellä mainittu virheellinen viittaus tullilaitosta koskevaan valtioneuvoston asetukseen oli voinut osaltaan lisätä epätietoisuutta talousrikostutkijan palvelussuhteen oikeudellisesta luonteesta (työsopimussuhde/virkasuhde).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Tullin talousrikostutkijoiden valintatehtävistä nykyisin huolehtivan yksikön huomiota viraston työsuhteisten talousrikostutkintahenkilöstön ruotsin kielen taitoa koskevan kelpoisuusvaatimuksen oikeata ilmaisutapaa koskevan vaatimuksen noudattamiseen (OKV/1401/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Oikeus käyttää omaa äidinkieltään

Kanteluasiassa oli kyse asiakkaan perustuslaillisesta oikeudesta käyttää omaa kieltään (suomi/ruotsi) viranomaisten kanssa asioitaessa. Kantelija katsoi, että Tulli oli toistuvasti Helsinki-Pietari välisillä junamatkoilla loukannut hänen oikeutensa käyttää tullaustilanteessa omaa kieltään, joka tässä tapauksessa oli ruotsi. Kantelijalla ja Tullilla oli sekä tapahtumien kulusta että siitä, mitä kieltä kantelijalla oli kanteluun liittyvässä tilanteessa tosiasiallisesti ollut mahdollisuus käyttää toisistaan eriävät näkemykset.

Kantelun vuoksi Tullilaitoksessa oli kuitenkin kiinnitetty tullivirkamiesten huomiota lainmukaisten kielen käyttömahdollisuuksien takaamiseen käytännön tullaustilanteissa jo ennen kantelun ratkaisua. Tältä osin asia ei enää edellyttänyt apulaisoikeuskanslerin toimenpiteitä. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin totesi päätöksessään, että virkavollisuuksiin kuuluu kaikissa tilanteissa taata henkilölle todellinen mahdollisuus käyttää (puhua ja tulla ymmärretyksi) omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia

(OKV/547/1/2011 ja OKV/892/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Elise Sahivirta).

ALUEHALLINTOVIIRASTOT

Hyvän hallinnon noudattaminen

Kantelija oli ollut tyytymätön lääninhallituksen antamaan kanteluratkaisuun ja oli keskustellut asiasta lääninhallituksen osastopäällikön kanssa. Aluehallintouudistuksen yhteydessä osastopäällikkö ei siirtynyt aluehallintovirastojen palvelukseen. Hän oli lähettänyt kantelijalle kirjeen, jossa oli ilmoittanut siirtäneensä kantelijan tekemät huomautukset ja antamat lisäselvitykset toimivaltaisen aluehallintoviraston johtajalle. Osastopäällikkö oli lähettänyt asiasta sähköpostiviestin tulevan aluehallintoviraston johtajalle. Sekä kirjeessä että sähköpostiviestissä viitattiin mahdollisten ratkaisun asiavirheiden korjaamiseen.

Kantelijalla oli saamansa kirjeen perusteella käsitys, että hänen asiansa oli yhä käsiteltävänä aluehallintovirastossa, ja hän kanteli yli vuoden kuluttua asian käsittelyn viivästyttämisestä oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todetaan, että perustuslaissa ja hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista, muun muassa palveluperiaatteesta, palvelun asianmukaisuudesta ja neuvonnasta. Päätöksen mukaan aluehallintoviraston johtajan olisi ollut asianmukaista ilmoittaa kantelijalle, käsitelläänkö ja miten hänen kanteluasiansa vielä aluehallintovirastossa (OKV/436/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Viivytys erityistilintarkastusta koskevassa asiassa

Kantelija oli saattanut aluehallintovirastossa viireille erityistilintarkastusta koskevan hakemuksien 12.5.2010. Asiassa annettiin ratkaisu 29.11.2011. Kantelija arvosteli aluehallintovirastoa viivytyksestä. Aluehallintovirasto katsoi selvityksessään, että viivästys asian käsittelyssä oli johtunut aluehallinnon organisaatiouudistukseen liittyvistä muutoksista ja resurssipulasta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluehallintoviraston johtajan huomiota velvollisuuteen käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä. Hakemus oli koskenut asiaa, jonka ratkaisemisella oli ollut merkitystä hakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta. Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi, että samankaltaisia perusteluita hallintoasioiden käsittelyn viipymiselle on esitetty myös joidenkin muiden aluehallintoviranomaisten toimintaa koskevien kanteluasioiden yhteydessä. Sen vuoksi hän korosti, että toiminnan tehostamishankkeet tai henkilöstön vähentämistarpeet eivät saa merkityksellisellä tavalla vaikuttaa perustuslaissa perusoikeutena turvattuun oikeuteen saada asia käsiteltyä asianmukaisella tavalla ja ilman aiheetonta viivytystä. Tästä syystä hän lähetti päätöksen valtiovainministeriölle tiedoksi ja edellä todetussa tarkoituksessa huomioon otettavaksi (OKV/861/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Pöytäkirjan julkistaminen internetissä

Kaupungin lautakunnan pöytäkirjassa oli kahdesti lausuntoasian yhteydessä henkilöä koskevia ar-

vioita, jotka työntekijän valintaa varten tehtyinä olivat salassa pidettäviä. Pöytäkirja oli lausuntoasioiden muilta osin julkinen.

Ensimmäinen lausuntoasia merkittiin salaiseksi, eikä pöytäkirjaa siltä osin julkistettu internetissä. Kaupunki menetteli tällöin virheellisesti merkitessään salaiseksi henkilöä koskevien arvioiden lisäksi myös muut lausuntoasian kohdat.

Jälkimmäisen lausuntoasian kohdalla kaupunki menetteli virheellisesti, kun henkilöä koskevia arvioita ei merkitty salaiseksi ja pöytäkirja julkistettiin siltä osin internetissä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännösten noudattamiseen (OKV/489/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Kaupungin menettely tiedottamisessa

Kaupunki oli antanut tiedotusvälineille kantelijaa koskevan tiedotteen. Kantelija pyysi tutkimaan, oliko kaupungin menettely ollut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) mukaista.

Kaupungin tiedotusvälineille antamasta tiedotteesta ilmeni, että kantelijalle oli myönnetty vammaispalvelulain perusteella korvausta henkilökohtaisen avustajan palkkaamiseen, mikä lisäksi tiedotteesta ilmeni kantelijan sosiaalihuollon asiakkuus. Edelleen tiedotteesta oli pääteltävissä kantelijan vammaisuus, vaikka se ei siitä yksityiskohtaisemmin ilmennyt. Apulaisoikeuskansleri totesi, että edellä mainitut tiedot ovat sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja julkisuuslain perusteella ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja eikä viranomaisella ole harkintavaltaa niiden luovuttamisessa sivullisille. Hän saattoi kaupungin tietoon käsityksensä, jonka mukaan kaupungin

viranhaltijoiden menettely heidän antaessaan sivullisille tiedon kantelijan koskevista salassa pidettävistä tiedoista oli julkisuuslain 23 §:n 1 momentin ja 24 §:n 1 momentin 25 kohdan vastaista (OKV/1303/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Muutoksenhakukiellosta ilmoittaminen

Kaupungin viranhaltija oli tehnyt päätöksen, johon ei saanut hakea muutosta. Päätökseen ei kuitenkaan ollut kirjattu kuntalain 94 §:n 3 momentin mukaista ilmoitusta muutoksenhakukiellosta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti viranhaltijan huomiota huolellisuuteen kyseisen lainkohdan soveltamisessa (OKV/996/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Asiakirjapyynnön käsittely

Kantelija pyysi saada jäljennökset työpaikkahakemusasiakirjoista. Hänelle ilmoitettiin, että hän voi tulla tutustumaan asiakirjoihin, mutta sitä varten on varattava etukäteen aika. Julkisuuslain mukaan tieto asiakirjan sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Kantelija sai pyytämänsä kopiot vasta sen jälkeen, kun oikeuskanslerinvirastosta oli lähetetty kaupungille selvityspyyntö kantelun johdosta.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaupunki oli toiminut virheellisesti laiminlyödessään noudattaa julkisuuslain säännöstä asiakirjan antamisesta viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön saamisesta sekä säännöstä siitä, että tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla (OKV/703/1/2012; ratkaisijana apulaisoi-

keuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Kielilain noudattaminen kunnassa

Apulaisoikeuskansleri oli 5.2.2010 antanut kaupungille huomautuksen vastaisen varalle kielilain noudattamista koskevassa asiassa (Katso Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2010 sivu 188, OKV/305/1/2008). Kaupungin ilmoitus toimenpiteistään asiassa antoi aiheen apulaisoikeuskanslerille vaatia kaupungilta selitystä. Siitä ilmeni, että kielilain 33 §:n velvoitteiden toteuttamista koskevassa asiassa oli edistytty ja että koulujen ja päiväkotien opasteiden kieltä koskevassa asiassa kaupunki katsoi olevansa velvollinen ryhtymään noudattamaan vakiintuneesta käytännöstä poikkeavaa apulaisoikeuskanslerin lakiin perustuvaa tulkintaa.

Kielilain 33 §:n velvoitteiden toteuttaminen tapahtui kaupungissa kuitenkin varsin hitaasti. Kun apulaisoikeuskansleri oli kaupunkia huomauttanut, hänellä ei ollut siten aihetta selityksessä esitetyn johdosta muihin toimenpiteisiin kuin edellä mainitun käsityksen esittämiseen. Kaupungin laiminlyönti ei ollut vakavuudeltaan sellainen, että se antaisi aihetta harkita rikosoikeudellisia toimenpiteitä.

Koulujen ja päiväkotien opasteiden kieltä koskevassa asiassa kaupungin selityksessään esittämät näkökohdat antoivat apulaisoikeuskanslerille aiheen muistuttaa kaupunkia siitä, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Käytäntö ei voi sivuuttaa lakia. Perustuslain 17 §:ssä (oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin) säädetään muun ohella, että Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi (1 mom.) ja että julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteis-

kunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (2 mom.). Kielellisten perusoikeuksien toteuttamisesta säädetään tarkemmin kielilaissa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota myös perustuslain 111 §:n 1 momentin säännökseen. Sen mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot (OKV/9/50/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Aloitteisiin vastaaminen

Kunnassa toimivat järjestöt ja kuntalaiset olivat tehneet kunnalle aloitteita. Kunta oli selvityksensä mukaan käsitellyt aloitteita, mutta selvityksestä ei käy kahden aloitteen osalta ilmi, oliko niiden tekijöille ilmoitettu suoritetuista toimenpiteistä tai oliko valtuuston tietoon saatettu sen toimivaltaan kuuluvat aloitteet.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota sen velvollisuuteen noudattaa kuntalain 28 §:n määräyksiä (OKV/1806/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Saara Nirkko).

Kielilain noudattaminen kaupungin toimitilojen pysäköintialueilla

Kantelija arvosteli kaksikielisen kaupungin nettelyä kun kaupungin toimitilojen yhteydessä olleilla pysäköintialueilla pysäköintiin ja pysäköinninvalvontaan liittyvien kilpien ja muiden opasteiden tekstit olivat vain suomenkielisiä.

Asiassa ilmeni, että kiinteistöosakeyhtiöt omistivat kyseiset kiinteistöt ja kaupunki oli niissä vuokralaisena. Yhdessä tapauksessa vuokrasopimuksessa oli mainittu, että kaupungilla oli ilman vuokranantajan lupaa oikeus kiinnittää kil-

piä vuokrattujen tilojen seinille ja muille paikoille. Muissa vuokrasopimuksissa tästä ei ollut mainintaa. Yhdessä tapauksessa kiinteistöosakeyhtiö oli tehnyt pysäköinninvalvonnasta sopimuksen yksityisen yhtiön kanssa.

Oikeuskanslerin mukaan tapauksessa, jossa vuokrasopimuksessa oli mainittu kaupungin oikeudesta kiinnittää kilpiä, kaupunki oli kielilain 33 §:n 1 momentin mukaisesti myöntämälläään tavalla vastuussa siitä, että kilpien tuli olla sekä suomen- että ruotsinkielisiä. Oikeudellisesti hyväksyttävää ei myöskään ollut, että kaupunki voisi sivuuttaa kaksikielisyydestään aiheutuvia kielilain mukaisia velvoitteitaan yksinomaan horisontaalisten sopimusjärjestelyiden kautta tekemällä kiinteistöosakeyhtiön (jossa kaupungilla oli tapauksessa lisäksi selvä osakekannan enemmistö) kanssa oikeuskanslerin päätöksessä kuvattuja vuokrasopimuksia. Perusteltua olisikin oikeuskanslerin mielestä, että kaupunki pyrki tapauksen kaltaista vuokrasopimusta tehdessään varmistumaan siitä, että sopimukseen sisältyvät määräykset eivät estäisi kielilain säännösten mukaisten velvoitteiden toteutumista siltä osin kuin kyse on pysäköintiin liittyvistä kilvistä ja muista opasteista. Oikeuskanslerin mukaan päätöksessä mainitun vuoksi perusteltua lisäksi olisi, että kaupunki ainakin tapauksen kaltaisia vuokrasopimuksia tehdessään omalta osaltaan pyrki mahdollisuuksien mukaan varmistamaan sopimuksen kattavan myös yksityiseen pysäköinninvalvontaan liittyvien kilpien ja muiden opasteiden kaksikielisyyden (OKV/382/1/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

Väliaikaisen virkamääräyksen käsittely

Maakuntaliiton maakuntajohtaja oli antanut henkilölle virkamääräyksen koskien aluekehittämisen vastuualueen johtajan viran väliaikaista hoi-

tamista, kun kyseisen henkilön valinta virkaan oli muutoksenhakuviranomaisen arvioitavana.

Maakuntaliiton hallintosäännön mukaan maakuntahallitus valitsee vastuualueen ja yksilöiden päälliköt sekä päättää päälliköiden nimikkeistä. Maakuntahallitus nimeää myös vastuualueiden ja yksiköiden päälliköiden sijaiset. Edelleen hallintosäännön mukaan maakuntajohtaja ottaa palvelukseen, myöntää eron ja irtisanoon vakituisen henkilökunnan lukuun ottamatta vastuualueiden yksiköiden päälliköitä ja päättää hallintosäännön tarkoittamista henkilöstöasioista. Hallintosääntöön ei sisälly erityisiä määräyksiä koskien väliaikaisia virkamääräyksiä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintosäännön ilmeisenä tarkoituksena voitiin katsoa olevan, että hallituksella on päätösvalta koskien liiton ylintä virkamiesjohtoa. Hallintosäännössä mainitulla vastuualueen yksikön päällikön "sijaisella" voitiin siten katsoa tarkoitettavan myös muuta päällikköviran väliaikaista hoitajaa kuin varsinaista virkaa vakituisesti hoitavan henkilön sijaista. Myös maakuntahallitus oli myöhemmin ilmeisesti arvioinut asiaa siten, että maakuntajohtaja tarvitsee hallituksen valtuutuksen kyseisen viran väliaikaiseen täyttämiseen antaessaan tälle valtuutuksen jatkaa väliaikaista virkamääräystä entisin ehdoin.

Selvityksestä ei käynyt ilmi, oliko asiaa käsitelty hallituksessa tai oliko se annettu hallitukselle tiedoksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti maakuntajohtajan huomiota mainittuihin näkökohtiin. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti maakuntajohtajan huomiota myös oikeuskanslerin perustuslain mukaiseen oikeuteen saada viranomaisilta ja julkisista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot (OKV/1372/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Kaupunki ei menetellyt lainvastaisesti perustaessaan Koto-toimistoon rukouspaikan

Kantelija kirjoitti siitä, että maahanmuuttajien niin sanotussa Koto-toimistossa sijaitsi kaupungin verkkosivujen mukaan moskeija. Kantelija piti moskeijan perustamista hallintolain vastaisena, sillä viranomainen oli perustaessaan moskeijan käyttänyt toimivaltaansa muuhun kuin lain mukaan hyväksyttävään tarkoitukseen.

Kaupungin antaman selvityksen mukaan Koto-toimistossa oli vuoden 2009 alussa sijainnut pieni kaikille tarkoitettu rukouspaikka, jonka toiminta oli kestänyt vain muutamien viikkojen ajan. Verkkosivuilla julkaistu tieto oli näin ollen virheellinen ja vanhentunut.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaupunki ei ollut rukouspaikan perustamisessa menetellyt hallintolain vastaisesti. Koto-toimiston toiminta oli osa voimassa olleen kotouttamislain mukaisesta toiminnasta, jonka tehtävänä on auttaa ja edistää maahanmuuttajien integraatiota. Kotouttamistoiminta voi pitää sisällään monenlaisia viranomaisen toimia ja palvelurakenteen uudistamista. Rukouspaikan voitiin katsoa olevan osa kotouttamistoimintaa.

Koska selvityksen mukaan aloite rukouspaikkaan oli tullut alueen muslimiväestöltä ja rukouspaikkaa kutsuttiin kaupungin sivuilla moskei-

jaksi, apulaisoikeuskansleri tarkasteli asiaa myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Hän katsoi, että kuvatonlainen toiminta edisti yhdenvertaisuutta tarjotessaan mahdollisuuden oman uskonnon harjoittamiseen kodin ulkopuolella myös sille ryhmälle, jolla sitä tuolloin ei kyseisellä paikkakunnalla ollut. Kysymys oli positiivisesta erityiskohtelusta, joka on sallittua, mikäli sen sisältämät toimet ovat luonteeltaan väliaikaisia ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Sen sijaan apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaupunki ei ollut toteuttanut asianmukaisesti kuntalain mukaista tiedotusvelvollisuuttaan siltä osin, kun se verkkosivuillaan virheellisesti kertoi, että Koto-toimiston tiloissa oli sijainnut moskeija. Lisäksi rukouspaikkaa koskeva virheellinen informaatio oli ollut kaupungin sivuilla yli kahden vuoden ajan sen jälkeen, kun rukouspaikka oli poistettu käytöstä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaupungin julkaiseman informaation on vastattava todellista asiantilaa. Tämä on tärkeää myös yleisen viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen takia. Tästä syystä hän kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että kuntalain mukainen kunnan yleinen tiedotusvelvollisuus edellyttää, että kunnan toiminnastaan antama tiedotus on luotettavaa ja vastaa todellista asiantilaa (OKV/692/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

OPETUS- JA KULTTUURIHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Sanasto ry:n menettely

Kantelija pyysi opetus- ja kulttuuriministeriöstä tietoja kirjailijoille maksettavien korvausten eli ns. lainauskorvausten määristä ja saajista. Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi kantelijalle tiedot maksetuista kokonaissummista ja kantelijalle oli todettu, että tekijänoikeusjärjestöt voisivat antaa tarkempaa tietoa edunsaajista. Sanasto ry kieltäytyi luovuttamasta kyseisiä tietoja. Kantelija katsoi pyydettyjen tietojen olevan julkisia.

Sanasto ry hoitaa tekijänoikeuslain 19 a §:n sekä opetusministeriön asiaa koskevaan päätöksen ja sopimuksen perusteella lainauskorvausten tilityksen kirjailijoille. Opetus- ja kulttuuriministeriö maksaa tätä tarkoitusta varten Sanasto ry:lle jako-osuutena vuosittain summan, joka määräytyy vuosittain valtion talousarviossa olevan määrärahan mukaisesti.

Sanasto ry katsoi selvityksessään, ettei se hoida julkista tehtävää eikä käytä julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkista valtaa hallinnoidessaan lainauskorvauksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyi selvityksessään Sanasto ry:n

näkemykseen näiltä osin. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksestä ilmeni, että sillä ei ollut kantelijan pyytämiä tietoja lainauskorvausten määristä ja saajista.

Oikeuskansleri katsoi, että opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ollut julkisuuslain mukaista velvoitetta asiakirjan antamiseen tai sen antamisesta kieltäytymistä koskevan päätöksen tekemiseen, koska sillä ei ollut pyydettyjä tietoja.

Oikeuskansleri katsoi ratkaisustaan tarkemmin ilmenevillä perusteilla, että Sanasto ry hoitaa lainauskorvauksia hallinnoidessaan julkista tehtävää ja kuuluu siten tältä osin oikeuskanslerin valvontavaltaan. Oikeuskansleri totesi, että hyvin perustein voidaan tulkita Sanasto ry:n käyttävän julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkista valtaa sen hoitaessa sille tekijänoikeuslain perusteella uskottua tehtävää lainauskorvausten maksamisessa, mutta ”julkisen vallankäytön” avoimuuden vuoksi toisensuuntainenkin tulkinta pysyy oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen rajoissa.

Julkisten tehtävien hoidon avoimuuden kannalta oikeuskansleri piti ongelmallisena opetus- ja kulttuuriministeriön ja Sanasto ry:n asiasa omaksumaa kantaa – etenkin kun opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ole ole pyydettyjä tietoja, eikä sekään siten voi tehdä päätöstä niiden julkisuudesta. Näin joudutaan siihen kestävämpään tilanteeseen, että valtion talousarvioon sisältyvis-

tä määrärahoista maksettavien lainauskorvausten määriä ja saajia koskevien tietojen julkisuutta ei ole mahdollisuutta saattaa arvioitavaksi julkisuuslain mukaisesti eikä tällaisten tietojen pyytäjällä ole mahdollisuutta saada asiassa valituskelpoista päätöstä.

Oikeuskansleri katsoi, että opetus- ja kulttuuriministeriön olisi perusteltua harkita ryhtymistä toimenpiteisiin tekijänoikeuslain 19 a §:ssä tarkoitettuihin järjestöihin sovellettavien säännösten selventämiseksi niin, että mainitunlaisten tietojen julkisuuden arviointi voi tapahtua julkisuuslain mukaisessa järjestyksessä, jos se katsoo, että se ei voi tekijänoikeuslakiin perustuvan valvontavaltansa puitteissa saada julkisuuslain mukaista päätöksentekoa varten kantelussa tarkoitettuja tietoja Sanasto ry:ltä (OKV/1078/1/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Laura Pyökäri).

OPETUSHALLINTO

Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäminen

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa säädetään näyttötutkintoon ja siihen valmistavaan koulutukseen hakeutumisen, tutkinnon suorittamisen ja tarvittavan ammattitaidon hankkimisen henkilökohtaistamisesta. Opetushallitus on antanut henkilökohtaistamisesta laissa tarkoitetun määräyksen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että pelkän henkilökohtaistamista koskevan asiakirjan laatiminen ei täytä henkilökohtaistamisesta annetuissa säännöksissä ja opetushallituksen antamassa määräyksessä asetettuja velvoitteita.

Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että vaikka näyttötutkinnon arvioijien määrästä ei olekaan

velvoittavia määräyksiä, näyttötutkinnon suorittajan oikeusturva ja yhdenvertainen kohtelu sekä tutkintotilanteen avoimuus ja kontrolloitavuus huomioiden olisi kuitenkin aiheellista harkita menettelytapojen muutosta siten, että arviointi tulisi tehdä opetushallituksen laatiman oppaan tarkoittamalla tavalla kolmikantaisesti.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä menettelystä henkilökohtaistamisesta ja näyttötutkinnon arvioinnissa oppilaitoksen tietoon (OKV/1264/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Oppilaitosdemokratian toteutuminen

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Nuorisolain (72/2006) 8 §:n mukaan nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa. Lukiolain (629/1998) 27 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän tulee varata opiskelijoille mahdollisuus osallistua koulutuksen kehittämiseen sekä kuulla opiskelijoita ennen opintoihin ja muihin opiskelijoiden asemaan olennaisesti vaikuttavien päätösten tekemistä. Lain 31 §:n mukaan opiskelijoiden puhevaltaa käyttää oppilaskunta.

Yksityisen lukion oppilaskunnalla ei ollut oikeutta osallistua koulun johtokunnan kokouksiin eikä opettajain tai oppilashuoltoryhmän kokouksiin. Rehtori kuuli oppilaskunnan hallitusta johtokunnassa päätettävistä asioista. Opettajainkokouksiin tarkoittamansa asiat oppilaskunnan hallitus valmisteli yhdessä kokouksiinsa tarpeen mukaan osallistuvan ohjaavan opettajan kanssa, joka esitteli asiat opettajakunnalle.

Apulaisoikeuskansleri totesi käsityksensä rehtorille, että oppilaskunnan hallitukselle oli varattu mahdollisuuksia tulla kuulluksi koulua

koskevien asioiden valmistelussa. Oppilaskunta voi myös vapaamuotoisesti esittää asioita rehtorille ja ohjaavalle opettajalle. Koulun soveltama kuulemismenettely ja välillinen osallistuminen ei kuitenkaan parhaimmalla tavalla toteuttanut esitettyjen lainkohtien edellyttämää, lukioikäisten oppilaiden kehitystasoa vastaavaa tosiasiallista osallistumista päätöksentekoon koulua ja opiskelijoiden asemaa koskevista asioista (OKV/14/50/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Opetusalan virkaehtosopimuksesta annettava oikeaa tietoa

Kantelija oli jäänyt 6.9.2010 luokanopettajan työstään palkattomalle virkavapaalle virkavapauden päättyessä 22.12.2010. Virkavapaudesta sovittaessa kantelijan esimiehenä tuolloin toiminut vt. rehtori oli kertonut kantelijalle, että tämän palkka maksetaan myös 23.12.2010–9.1.2011 väliseltä ajalta. Kaupungin koulutustoimenjohtaja oli ilmoittanut rehtorien kokouksessa samalla tavalla. Voimassa olleen opetusalan virkaehtosopimuksen mukaan opettajalla ei kuitenkaan ollut oikeutta loma-ajan palkkaan.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vt. rehtorina toimineen ja koulutustoimenjohtajan huomiota siihen, että heidän olisi tullut varmistautua virkaehtosopimuksen sisällöstä ennen palkkausta koskevan informaation antamista. Koulutustoimenjohtajan velvollisuutta korosti hänen tehtävänsä vastata koulutustoimen henkilöstöhallinnosta ja huolehtia toimialan yleisestä tiedotustoiminnasta (OKV/706/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

YLIOPISTO

Hyvän hallinnon takeet

Yliopiston kansleri oli hylännyt dosenttuurihakemuksen vastoin sitä puoltaneiden tiedekuntaneuvoston ja asiantuntijalausuntojen yksimielistä kantaa. Perusteluinaan kansleri viittasi ainoastaan dosentin arvon myöntämisestä tiedekuntaneuvostolle antamiinsa ohjeisiin.

Vaikka kyse ei ollutkaan varsinaisesta hallintopäätöksen perusteleminen, hakijan perustuslain 21 §:ssä taattu oikeusturva ja hyvän hallinnon tasapuolisuuden ja asianmukaisen käsittelyn periaatteet edellyttivät myös nimenomaisia perusteluja hänen hakemuksensa hylkäämiseen johtaneista seikoista.

Hakemuksen tultua hylätyksi yliopiston lakimies oli kanslerin ollessa työmatkalla kanslerin puolesta ja osin kanslerin ohjeistamana käynyt dosenttuuria hakeneen henkilön kanssa kirjeenvaihtoa sähköpostitse. Viimeinen yliopiston lähettämä sähköpostiviesti oli muotoiltu siten, että siitä oli perustellusti tulkittavissa yliopiston ottavan kyseiseen henkilöön yhteyttä kanslerin palattua työmatkaltaan. Yhteydenottoa ei kuitenkaan tapahtunut.

Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on viivytyksettä vastattava asiointia koskeviin tiedusteluihin. Lain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hyvän kielenkäytön vaatimuksiin kuuluu sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yliopiston huomiota velvollisuuteen noudattaa toiminnassaan hyvää hallintoa (OKV/687/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Yliopiston opetus- ja tutkintokielestä

Oikeuskanslerinvirastoon saapui kirjoituksia, joissa arvosteltiin sitä, että Aalto-yliopiston kaupakorkeakoulussa ja insinööritieteiden korkeakoulussa sekä Oulun yliopiston taloustieteiden tiedekunnassa opetuskielenä käytetään huomattavassa määrin englantia. Aalto-yliopiston kaupakorkeakoulun uuden tutkintosäännön mukaan tarjolla on vain englanninkielisiä maisterinkoulutusohjelmia.

Yliopistolain 11 §:ssä määritellään yliopistoissa käytettävät opetus- ja tutkintokielet. Aalto-yliopiston kauppatieteellisen alan opetus- ja tutkintokieli on suomi ja insinööritieteiden korkeakoulun opetus- ja tutkintokielet ovat suomi ja ruotsi. Oulun yliopiston opetus- ja tutkintokieli on suomi. Pykälän 2 momentin mukaan yliopisto voi päättää lisäksi muun kielen kuin opetus- ja tutkintokielenä käyttämisestä opetus- ja tutkintokielenä ja opintusuorituksissa.

Apulaisoikeuskansleri katsoi perustuslain 16 ja 17 §:n säännökset huomioon ottaen, että myös suomen ja ruotsin kielten tulee edelleen säilyä yliopiston perustutkinnon opetus- ja tutkintokielinä. Yliopistolla on harkintavaltaa siinä, missä laajuudessa lakisääteisten opetus- ja tutkintokielten sijasta tai ohella voidaan käyttää muita kieliiä. Muiden kielten käyttö ei kuitenkaan saa olla niin laajaa, että suomen asema opetus- ja tutkintokielenä syrjäytyy. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulun tulisi ratkaisun mukaan esimerkiksi tutkintosäännössään määritellä se, missä määrin suomen kielen sijasta tai ohella käytetään englannin kieltä sekä se, missä määrin opiskelija saa käyttää suomen kieltä tenttivastauksissaan, kirjallisissa töissä tai luennoilla. Oulun yliopistoa koskevassa ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri katsoi, että opiskelijan oikeus käyttää suomen kieltä silloinkin kuin opetus on englanninkielis-

tä, olisi aiheellista kirjata esimerkiksi yliopiston koulutuksen johtosääntöön siten, ettei se olisi riippuvainen koulutusdekaanin erillisestä päätöksestä (OKV/136/1/2013, OKV/603/1/2013, OKV/712/1/2013 ja OKV/727/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Yliopiston toiminta henkilötietojen käsittelyssä

Yliopisto oli jättänyt noudattamatta opiskelijan pyyntöä olla ilmoittamatta tiedotusvälineille hänen nimeään tutkinnon suorittaneiden joukossa. Yliopisto oli tarjonnut kieltäytymismahdollisuutta vakiomallisessa lomakkeessaan, johon opiskelija saattoi rastiittaa vaihtoehtoina joko julkistamisen tai siitä kieltäytymisen. Opiskelija oli varmistanut tahdonilmaisunsa perillemenon yliopistossa kahteen kertaan sekä tiedekunnasta että opiskelijatoimistosta. Yliopisto oli ilmoittanut opiskelijalle asiassa toimintatavan hänen tahtonsa mukaisesti. Tästä huolimatta opiskelijan nimi oli julkaistu useissa eri tiedotusvälineissä muiden tutkinnon suorittaneiden joukossa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ratkaisussaan yliopiston huomiota viranomaisen toiminnan luottamuksensuojaperiaatteeseen ja palveluperiaatteeseen. Opiskelijan olisi pitänyt voida luottaa siihen, että hänen tahdonilmaisuaan noudatetaan. Lisäksi yliopiston olisi pitänyt pyrkiä korjaamaan virheensä omatoimisesti ja ripeästi ja näin vähentämään opiskelijalle asiasta koitunutta haittaa.

Apulaisoikeuskansleri esitti myös yliopiston harkittavaksi, tulisiko opiskelijan kärsimä haitta jollain sopivalla tavalla hyvittää hänelle (OKV/836/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Elise Sahivirta).

PERUSKOULU

Apulaisrehtorin menettely siivoustyön teettämisessä oppilaalla

Apulaisoikeuskansleri lähetti lehtikirjoituksessa esiintyneiden tietojen perusteella selvitys- ja lausuntopyynnön aluehallintovirastolle koulussa sattuneen tapahtuman johdosta. Kaksi poikaa oli kouluajan jälkeen sotkenut koulun seinää ja ikkunoita. Koulun apulaisrehtori oli sopinut koulun oppilaan äidin kanssa, että pojat siivoavat sotkut viikonlopun aikana. Toiselle pojalle, joka ei ollut koulun oppilas, oli sattunut siivoamisessa vakava tapaturma ikkunalasin mennessä rikki.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että apulaisrehtori oli voinut vahingonkorvauslain säännösten mukaan sopia alaikäisen koulun oppilaan vanhemman kanssa siitä, että oppilas siivoaa aiheuttamansa vahingon. Apulaisrehtorin olisi kuitenkin tullut huolehtia oppilaan työturvallisuudesta. Tehtävä olisi tullut suorittaa valvotusti ja antaa siihen riittävä opastus ja välineet. Virallisen sovittelumenettelyn käyttäminen kyseisen kaltaisissa tilanteissa olisi hyödyllistä, jotta sovittelu tulisi hoidettua ammattitaitoisesti ja työsuoritus hoidettua ilman riskejä (OKV/15/50/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

KULTTUURI- JA URHEILUTOIMI

Valtion muotoilutoimikunnan puheenjohtajan esteellisyys

Muotoilutoimikunta oli myöntänyt henkilölle vuodelle 2011 kohdeapurahan sekä vuodelle 2012 yksivuotistaiteilija-apurahan ja kohdeapurahan. Muotoilutoimikunnan puheenjohtajana

toimi vuosina 2010–2012 henkilö, joka oli aikaisemmin tehnyt läheistä yhteistyötä avustuksia saaneen henkilön kanssa. Puheenjohtaja oli tästä syystä katsonut olleensa esteellinen päättämään yhteistyökumppania koskeneista avustuksista yhteistyön aikana ja sen jälkeen marraskuuhun 2010 saakka. Tämän jälkeen hän ei kuitenkaan enää katsonut olleensa esteellinen, kun yhteistyö oli päättynyt vuonna 2009.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että päättyneestä yhteistyöstä oli kulunut sen verran vähän aikaa, että muotoilutoimikunnan puheenjohtajana toimineen henkilön objektiivinen puolueettomuus oli vaarantunut hallintolaissa tarkoitettulla tavalla. Tästä syystä muotoilutoimikunnan puheenjohtajan olisi tullut tuoda valtion taidetoimikunnan puolueettomuuden vaarantaneet seikat valtion taidetoimikunnan tietoon, jotta se olisi voinut tehdä esteellisyydestä hallintolain mukaisen päätöksen. Asiaa oli arvioitava myös hallintotoimintaa kohtaa tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.

Valtion taidetoimikunnan selvityksessä katsottiin, että kyseisenkaltaisen taideavustuksia koskeva päätöksenteko perustuu vertaisarviointiin. Alan tuntemus ja päätöksentekijän toimiminen samalla alalla kuin avustuksen saaja ei tästä syystä saa aiheuttaa esteellisyyttä.

Apulaisoikeuskansleri korosti, että vertaisarviointi erityisesti suppealla tieteen tai taiteen alalla voi jo lähtökohtaisesti herättää kysymyksiä päätöksenteon puolueettomuudesta alalla toimivien henkilöiden mahdollisten yhteistyö- ja ystävyys-suhteiden perusteella. Erityisesti yleisen viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta vertaisarviointi tämänkaltaisessa päätöksenteossa edellyttää pikemmin esteellisyyssäännösten tiukkaa tulkintaa kuin antaa niiden tulkitsemiseen väljyyttä. Päätöksenteossa tarvittava laaja alan tuntemus tai päättäjän oma toiminta alalla ei myöskään poista tarvetta tarkastella päät-

täjän henkilökohtaisia sidonnaisuuksia. Esteellisyyskysymykset tulee ratkaista tapauskohtaisesti sidonnaisuuksien perusteella ottaen huomioon sekä subjektiivinen että objektiivinen puolueettomuus (OKV/853/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Työtodistuksen oikea sisältö

Kaupunki oli opettajalle antamaansa työtodistukseen merkinnyt opettajan poissaolot ja hänen erottamisensa syyn, vaikka näitä seikkoja ei ollut pyydetty merkittäväksi todistukseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että opettajiin sovellettavan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 58 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijalla on oikeus pyynnöstä saada työnantajalta kirjallinen todistus virkasuhteen kestoajasta ja tehtävien laadusta. Viranhaltijan nimenomaisesta pyynnöstä todistuksessa on lisäksi mainittava virkasuhteen päättymisen syy sekä arvio viranhaltijan työtaidosta, ahkeruudesta ja käytöksestä. Työtodistuksesta ei saa ilmetä muuta kuin mitä lain sanamuodosta käy ilmi.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kun virkasuhteen päättymisen syytä ei ollut pyydetty merkittäväksi, sitä ei olisi saanut kirjata annettuun todistukseen. Todistus oli tältä osin virheellinen. Lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 196/2002 vp) mukaan kyseinen säännös (58 §) vastaa työsopimuslain vastaavaa sääntelyä. Työsopimuslain mukaisesta työtodistuksesta on oikeuskirjallisuudessa todettu, että todistukseen ei ilman sitä koskevaa pyyntöä saa merkitä muuta kuin laissa mainitut tiedot palve-

lussuhteen kestoajasta ja tehtävien laadusta. Hallituksen esityksen mukaan aikaisemmin annettu palvelussuhdetodistus erosi työtodistuksesta sikäli, että siinä todettiin myös virantoimituksen keskeytykset. Näillä perusteilla annettua todistusta voitiin pitää myös poissaolojen ilmoittamisen osalta virheellisenä, vaikka asiasta ei kyseessä olevassa lainkohdassa nimenomaisesti säädetäkään.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin ja työtodistuksen allekirjoittaneen rehtorin huomiota huolellisuuteen noudattaa, mitä kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa on työtodistuksesta säädetty (OKV/935/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Työkyvynarviointiin määrääminen

Kaupunki määräsi virkavapaalla olleen ja irtisanomansa opettajan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 19 §:n mukaiseen tarkastukseen työkyvyn arvioimiseksi sen jälkeen, kun opettaja oli irtisanomisesta tiedon saatuaan ilmoittanut keskeyttävänsä virkavapautensa ja palaavansa työhön. Kyseisen lainkohdan mukaan työntekijä on velvollinen menemään tarkastukseen, mutta hänelle on ennen määräyksen antamista varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta ovat perustuslain 21 §:n takaaman oikeusturvan keskeisiä elementtejä. Oikeusturva edellyttää tosiasiallista mahdollisuutta kyseisten menettelyllisten oikeussuojakeiden käyttämiseen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei määräyksen antaneen osastonjohtajan opettajalle sähköpostitse lähettämää ilmoitusta tarkastuksen ajankohdasta ilmoituksen vastaanottamista koskevine kuittauspyyntöineen voinut pitää kyseisessä laissa tarkoitettuna kuulemisena.

Osastonjohtaja ei ollut myöskään perustellut määräystään eikä tarkastanut sen muutoksen-

hakukelpoisuutta, vaikka asiasta oli olemassa oikeuskäytäntöä. Opettaja oli määrätty saapumaan tarkastukseen hänelle myönnetyn virkavapauden aikana. Kaikkeen viranomaistoimintaan sovellettavat hallintolain hyvän hallinnon perusteet, muun muassa 6 §:n suhteellisuusperiaate olisi puoltanut tarkastukseen määräämistä virantoimintasuorituksena.

Osastonjohtajan oli häneen sovellettavan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaan suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että ottaen huomioon edellä selostetut puutteet lain ja hyvän hallinnon noudattamisessa osastonjohtaja ei ollut noudattanut häneltä vaadittavaa asianmukaista viran- ja asianhoitoa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti osastonjohtajan huomiota velvollisuuteen noudattaa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain ja hallintolain säännöksiä (OKV/1018/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Tarkastukset

Kirkkohallitus

Tarkastuskäynnillään kirkkohallituksessa 25.2.2013 apulaisoikeuskansleri tutustui evankelis-luterilaisen kirkon hallintoon, kirkkohallituksen organisaatioon ja tehtäviin sekä hyvän hallinnon toteuttamiseen kirkossa. Käynnillä keskusteltiin myös työhyvinvointiin, tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvistä kysymyksistä sekä kirkkohallitukseen tulevien kanteluiden ja vastaavien kansalaiskirjeiden käsittelystä (OKV/6/51/2013).

Kokkolan ammattiopisto

Apulaisoikeuskansleri teki 7.5.2013 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Kokkolassa sijaitsevaan Kokkolan ammattiopistoon. Tarkastuksen erityisteemana oli oppilaiden kuuleminen ja osallistuminen oppilaitoksen päätöksentekoon. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri keskusteli erikseen myös oppilaskunnan edustajien kanssa (OKV/14/51/2013).

Centria ammattikorkeakoulu

Apulaisoikeuskansleri teki 7.5.2013 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Kokkolassa sijaitsevaan Centria ammattikorkeakouluun. Tarkastuksen erityisteemana oli opiskelijoiden kuuleminen ja vaikutusmahdollisuudet oppilaitoksen päätöksentekoon. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri keskusteli erikseen myös opiskelijakunnan edustajien kanssa.

Tarkastuksella ilmeni, että oppilaitoksen antamiin päätöksiin, jotka koskivat muun muassa opiskeluoikeuden peruuttamista ja varoituksen antamista opiskelijalle, oli liitetty virheellisiä valitusosoituksia.

Ammattikorkeakoulun tarkastuksen jälkeen esittämä selvitys valitusosoitusten korjaamisesta ei ollut riittävä. Ammattikorkeakoulua kehoitettiin annetussa määräajassa esittämään lisäselvitystä muutoksenhakuosoitusten korjaamisesta (OKV/15/51/2013).

Ylioppilastutkintolautakunta

Apulaisoikeuskansleri teki 2.10.2013 tarkastus- ja tutustumiskäynnin ylioppilastutkintolautakuntaan. Käynnillä kuultiin muun muassa valmistautumisesta sähköisen ylioppilastutkinnon käyttöön ottoon (OKV/21/51/2013).

MAA- JA METSÄTALOUSHALLINTO

Ratkaisuja

MAA- JA METSÄTALOUS

Metsähallituksen menettely metsästyskieltohakemusasiassa

Maa- ja metsätalousministeriö oli siirtänyt metsästyskieltämistä koskevan asiakirjan Metsähallituksen käsiteltäväksi. Metsähallitus ei ollut asiaa käsitellessään noudattanut hyvää hallintotapaa ja hallintolain menettelyvaatimuksia. Lisäksi Metsähallitus ei ollut neuvonut kantelijaa tämän asiassa riittävästi, eikä antanut tietoja kantelijan oikeusturvakeinoista mahdollisten metsästyslain rikkomisten suhteen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Metsähallituksen huomiota hyvän hallintotavan ja hallintolain menettelysäännösten noudattamiseen hallintoasioiden käsittelyssä (OKV/337/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elise Sahivirta).

Julkisuuslain mukainen menettely

Metsähallitusta koskevassa kanteluasiassa apulaisoikeuskansleri katsoi, että viranomaisen henkilöstöön kuuluvan on, jos hän on kieltäytynyt antamasta pyydettyä asiakirjaa tai tietoa, julkisuuslain

mukaisesti tiedusteltava tiedon pyytäjältä, haluaako tämä asian siirrettäväksi viranomaisen eli tässä tapauksessa Metsähallituksen ratkaistavaksi. Lain mukaan tämä on viranomaisen henkilöstöön kuuluvan velvollisuus eikä se, vaikka tiedon pyytäjää tietäisikin julkisuuslain mukaiset oikeutensa, poista tätä tiedusteluvelvollisuutta.

Metsähallitus ei ollut antanut kantelijalle salassa pidettäväksi katsomiaan asiakirjoja. Metsähallitus oli vain vastannut kantelijalle, että asiakirjat olivat salassa pidettävä, koska ne sisälsivät liikesalaisuuksia. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Metsähallituksen henkilöstöön kuuluvan olisi edellä todetusti tullut kieltäytyessään luovuttamasta pyydettyä asiakirjaa, tiedustella yhdistykseltä, tahtooko se saattaa asian Metsähallituksen ratkaistavaksi ja mikäli näin olisi ollut, Metsähallituksen olisi tullut tehdä asiassa julkisuuslain mukainen hallintopäätös, jotta kantelija olisi voinut saattaa asiansa hallintovalituksena hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Kun Metsähallitus ei ollut tehnyt julkisuusasiassa päätöstä, kantelija ei ollut voinut käyttää sille perustuslaissa turvattua oikeutta saada asiassa tuomioistuimen ratkaisu.

Apulaisoikeuskansleri saattoi Metsähallituksen tietoon käsityksensä perustuslain mukaisista velvollisuuksista (OKV/1/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Velvollisuus noudattaa tuomioistuimen päätöstä

Hallinto-oikeus oli päätöksessään todennut, että se ei voinut ottaa metsähallituksesta annettu laki huomioon ottaen yhtä valituksena käsiteltävänä olleeseen asiakokonaisuuteen liittyvää asiaa ensiasteena ratkaistavakseen. Asiassa tältä osin kertynyt oikeudenkäyntiaineisto toimitettiin Metsähallitukselle oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä huomioon otettavaksi.

Metsähallitus oli selvityksessään apulaisoikeuskanslerille muun ohessa katsonut, että kun hallinto-oikeus oli palauttanut vuoden 2007 maastoliikennelupaa koskevan asian, kantelijalla oli ollut jo vuoteen 2013 ulottuvat kesä- ja talviaikaiset maastoliikenneluvat kaivospiirien huoltoa varten. Metsähallitus viittasi lisäksi oikeuskäytäntöön ja totesi, että vanhan lupapäätöksen käsittelyä pidettiin käytännössä tarpeettomana eikä valittaminen muuttaisi lopputulosta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että Metsähallituksella ei ole eikä ollut lakiin perustuvaa oikeutta jättää noudat-

tamatta hallinto-oikeuden lainvoimaista päätöstä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Metsähallituksen huomiota perustuslain tuomiovallan käyttöä koskevan säännöksen sekä oikeusturvaa koskevan säännöksen noudattamiseen (OKV/48/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Tarkastukset

Elintarviketurvallisuusvirasto

Apulaisoikeuskanslerin tutustumis- ja tarkastuskäynnillä Elintarviketurvallisuusvirastossa 18.12.2013 käsiteltiin yleisesti viraston sekä valvontaosaston, eläinten terveys ja hyvinvointi-yksikön ja oikeudellisen yksikön organisaatiota ja tehtäviä. Keskusteluja käytiin muun ohessa ajankohtaisista lainsäädäntöhankkeista sekä eläinsuojeluviranomaisten toiminnasta (OKV/23/51/2013).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄHALLINTO

Ratkaisuja

LIIKENTEEN TURVALLISUUSVIRASTO

Nimityspäätös on perusteltava

Kantelija oli hakenut merenkuluntarkastajan virkaa, mutta ei tullut valituksi. Hän kanteli siitä, että asian nimitysmuistio oli epäselvä, eikä sen perusteella voinut tehdä johtopäätöksiä nimitysperusteista.

Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi totesi antamassaan selvityksessä, että hakijoiden oikeusturvan kannalta nimitysmuistion olisi tullut olla kattavampi sisältäen ansiovertailua ja johtopäätöksen perusteluineen. Perusteluista olisi erityisesti tullut käydä ilmi valitun hakijan ansioituneisuus verrattuna viran toiseksi kärkihakijaksi katsottuun kantelijaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että virantäyttöä koskevassa muistiossa ei esitetty hakijoiden ansioiden vertailua perustuslaissa ja valtiovarainministeriön ohjeessa edellytetyllä tavalla. Nimityspäätös ei myöskään täyttänyt hallintolain mukaista perusteluvaatimusta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti nimityksen ratkais-

seiden virkamiesten huomiota siihen, että hakijoiden ansioita on nimitysmuistiossa huolellisesti verrattava ja että päätös on hallintolain mukaisesti perusteltava (OKV/1278/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Hyvän hallintotavan vastainen toiminta

Kanteluasiassa oli kyse tien nimen muuttamiseen liittyvästä asiasta. Nimenmuutos oli tullut ajankohtaiseksi kuntaliitosten ja tietöiden vuoksi. Asiaa oli käsitelty sekä toimintansa lopettaneessa kunnassa että sen jälkeen uudessa hallinto-organisaatiossa.

Viranomaiset eivät olleet tiedottaneet tulevista nimenmuutoksista alueella hallintolain 41 §:n mukaisesti riittävän kattavasti ja asia oli tullut kantelijoiden tietoon sattumalta maastossa liikuttaessa. Viranomaiset eivät kummassakaan hallinto-organisaatiossa olleet vastanneet kantelijoiden tiedusteluihin ja yhteydenottoopyyntöihin. Uut-

ta organisaatiota rakennettaessa ei ollut riittävästi varmistettu lopettavan organisaation asiakirjahallinnon siirtymistä uuteen organisaatioon hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämistä oli pidettävä olennaisena osana hyvää hallintoa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota hyvään hallintotapaan asiallisiin yhteydenottoihin vastaamisessa, hallinnon palveluperiaatteen noudattamiseen, asian viivytyksettömän käsittelyn velvoitteeseen, hyvän tiedonhallintatavan noudattamiseen ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen (OKV/208/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Elise Sahivirta).

AJONEUVOJEN KATSASTUSTOIMINTA

Katsastustoimipaikan menettely henkilöajoneuvon rekisteröintikatsastusasiassa

Kantelija oli arvostellut katsastustoimipaikan menettelyä Saksasta tuodun henkilöajoneuvon katsastusasiassa. Kantelijan ja katsastustoimipaikan näkemykset tuontiajoneuvon luokittelusta ovat olleet erilaisia. Kantelija ei ole saanut asiassaan valituskelpoista perusteltua hallintopäätöstä eikä asiansa hoitamisessa tarpeellista neuvontaa. Katsastustoimipaikka on hoitanut julkista hallintoa tehtävää.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ratkaisussaan katsastustoimipaikan huomiota hallintolain mukaiseen asiakkaan neuvontavelvollisuuteen, asian selvittämisvelvollisuuteen sekä hallintopäätöksen perusteluvelvollisuuteen (OKV/1345/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elise Sahivirta).

TYÖ- JA ELINKEINOHALLINTO

Ratkaisuja

TYÖ- JA ELINKEINOTOIMISTOT

Työlupahakemuksen käsittelyn viivästyminen

Hakija oli pannut vireille työntekijän oleskelulupahakemuksen poliisilaitoksella 15.3.2012. Kanteluajankohtana asia oli edelleen vireillä työ- ja elinkeinotoimistossa. Asian käsittely oli tuolloin kestänyt noin yhdeksän kuukautta.

Työ- ja elinkeinotoimiston selvityksen mukaan lopullinen käsittelyaika oli ollut noin kymmenen kuukautta. Käsittelyajan pituuteen olivat vaikuttaneet osittain työnantajalta pyydettyt selvitykset, mutta pääosin käsittelyaika oli johtunut työlupahakemusten ruuhkautumisesta ja resurssipulasta.

Vuoden 2013 alusta työlupayksiköt on osana työ- ja elinkeinotoimistojen palvelujen uudistumista organisoitu kansainvälisen palvelun yksiköiksi. Työ- ja elinkeinoministeriöstä toukokuussa 2013 saadun tiedon mukaan kansainvälisissä yksiköissä on uudistuksen jälkeen aikaisempaa parempi resursointi ja työlupahakemusten ruuhkaa oli saatu purettua. Vuoden 2013 lopussa ministeriö arvioi työlupauudistuksen onnistumisen kokonaisuudessaan. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriötä antaa 1.11.2013 mennessä antaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle selvityksen

kaikkien työlupayksiköiden tilanteesta ja ministeriön toimenpiteistä toiminnan kehittämiseksi. Tästä syystä apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi kiinnittää työ- ja elinkeinotoimiston huomiota velvollisuuteen ratkaista työntekijöiden oleskelulupahakemusasiat ilman aiheutonta viivytystä (OKV/1747/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Starttirahapäätöksen perustelut

Kantelija oli saanut työ- ja elinkeinotoimistosta kielteisen starttirahapäätöksen. Päätöksen perusteluissa viitattiin ainoastaan hakijan yrittäjätaustaan ja asiaan liittyviin lainkohtiin. Kantelun perusteella pyydytyssä selvityksessä työ- ja elinkeinotoimisto perusteli päätöstä sellaisilla hakijaan liittyvillä seikoilla, joita päätöksestä ei ilmennyt. Tämän vuoksi päätöksen perusteella jäi epäselväksi, millä tavoin kantelijan yrittäjätaustaa oli arvioitu suhteessa yhtäältä työvoimapalveluihin kuuluvan tuen myöntämisen yleisiin edellytyksiin ja toisaalta starttirahan myöntämisen edellytyksiin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti työ- ja elinkeinotoimiston huomiota hallintolain mukaiseen päätöksen perusteluvollisuuteen. Hän korosti, että perusteluvollisuus on keskeinen hyvän hallinnon tae. Lainkohtiin viittaaminen ei täytä hallintolain mukaista perusteluvollisuutta. Päätöksestä tulee käydä ilmi,

kuinka lakia on sovellettu kyseisessä tapauksessa (OKV/582/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Asiakkaiden tietosuojan toteutuminen

Asioidessaan kunnanvirastossa sijaitsevassa työ- ja elinkeinotoimistossa kantelija oli kiinnittänyt huomiota siihen, että virkailijoiden työpisteet oli sijoitettu sillä tavalla, että asiakkaan tietoja oli asiakaspalveluhuoneen ja käytävän välisestä ikkunasta kenen tahansa nähtävissä. Lisäksi työhuoneissa käyty keskustelu kuului odotustilaan. Kantelija oli ottanut ikkunan läpi valokuvan virkailijan työhuoneesta ja sen tietokoneen näyttöruudusta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:ssä säädettyyn hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu myös tietojen suojaaminen. Vaikka asiassa saadussa selvityksessä onkin katsottu, että työ- ja elinkeinotoimiston toimitilat täyttävät normaalit yksityisyyden suojan vaatimat edellytykset, apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että yksityisyyden suojan piiriin kuuluvan asiakastiedon paljastuminen ulkopuoliselle on kirjoituksessa kerrotussa tapauksessa ollut suhteellisen vaivatonta. Asiakkaan yksityisyyden suojan piiriin kuuluvan tiedon näkeminen on tosin edellyttänyt tavanomaisesta asiakaskäyttymisestä poikkeavaa toimintaa, mutta asioitaan viranomaisessa hoitavan asiakkaan tulisi voida luottaa siihen, että häntä koskevat tiedot eivät ole ulkopuolisen nähtävissä tämmentyypisessäkään tilanteessa.

Työ- ja elinkeinotoimistossa vallitseva toimintaratkaisu ei näin ollen ole tältä osin hyvää hallintoa säätelevän perustuslain 21 §:n mukaisen viranomaistoiminnan vaatimusten mukainen eikä täytä julkisuuslaissa asetettuja vaatimuksia hyvälle tiedonhallintatavalle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti työ- ja elinkeinotoimiston huomiota viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten sekä perustuslain hyvää hallintoa koskevien säännösten noudattamiseen (OKV/116/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen)

ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

Menettelyvirheet ja hyvän hallinnon vastainen toiminta

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristöviranomaisen (ELY-keskus) oli poistanut matkailuelinkeinonharjoittajan luvallisia tienvarsimainoksia ilman asianmukaista hallintopäätöstä ja elinkeinonharjoittajaa kuulematta ja tälle asiasta tiedottamatta. Perusteena poistamiselle oli kaupungin uudistetun matkailuopastesuunnitelman linjaukset. Myöskään matkailuopastesuunnitelmasta ei oltu asianmukaisesti tiedotettu suunnitelma-alueen elinkeinonharjoittajille, eikä heitä oltu suunnitelmasta kuultu. ELY-keskus ei ollut vastannut asianmukaisesti elinkeinonharjoittajan tiedusteluihin, eikä noudattanut hyvää hallintotapaa ja palveluperiaatetta neuvonnassa ja tiedusteluihin vastaamisessa. Myöhemmin ELY-keskus korjasi virheellisen menettelynsä ja palautti elinkeinonharjoittajan luvalliset tienvarsimainokset paikoilleen.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä todettiin, että asiassa oli tehty useita hyvän hallinnon ja hallintotavan vastaisia toimia sekä hallintolain vastaisia menettelyvirheitä. Koska menettelyvirheet oli sittemmin korjattu, asiassa ei näiltä osin ollut tarpeellista ryhtyä toimenpiteisiin. Apu-

laisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle ELY-keskuksen huomiota sekä asianosaisten asianmukaiseen kuulemiseen ja osallistumisoi-
keuksien turvaamiseen, viranomaisten velvolli-
suuteent tiedottaa toiminnastaan, neuvontavel-
vollisuuden ja palveluperiaatteen noudattamiseen
sekä menettelyvirheisiin ELY-keskuksen toimin-
nassa (OKV/34/1/2012; ratkaisijana apulaisoi-
keuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esit-
telijänä Elise Sahivirta).

PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS

Menettely aputoiminimen poistamisessa

Toiminimilain 21 §:n mukaan rekisteriviranomai-
sen on poistettava toiminimi rekisteristä, kun
rekisteröinnin kumoamista koskeva tuomio on

saanut lainvoiman. Hovioikeuden antaman tuo-
mion mukaan aputoiminimet tuli poistaa rekis-
teristä. Tieto lainvoimaisesta tuomiosta oli pa-
tentti- ja rekisterihallituksessa ohjattu väärään
yksikköön rekisteriviranomaisessa tapahtuneen
virheen vuoksi. Patentti- ja rekisterihallitus mer-
kitsi poistettavaksi määrättyyn toiminimeen toi-
mialan muutoksen ennen kuin tieto poistamis-
päätöksestä saatiin, eikä aputoiminimeä poistettu
rekisteristä.

Oikeuskansleri katsoi, että patentti- ja rekis-
terihallitus menetteli virheellisesti, kun se ei ho-
vioikeuden antaman tuomion mukaisesti pois-
tanut rekisteristä kaikkia tuomiossa yksilöityjä
aputoiminimiä. Oikeuskansleri kiinnitti patent-
ti- ja rekisterihallituksen huomiota toiminimi-
lain 21 §:n oikeaan soveltamiseen sekä velvol-
lisuuteen noudattaa tuomioistuimen antamaa
lainvoimaista ratkaisua (OKV/1450/1/2011; rat-
kaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esitte-
lijänä Outi Kostama).

SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Asiakirjojen huolellinen käsittely

Kantelun mukaan henkilön ministeriölle lähettämään kirjoitukseen ei ollut vastattu. Kirjoitus oli lähetetty ministeriöön runsaat kolme vuotta aikaisemmin.

Asiaa selvitettäessä ilmeni, että kirje oli saapunut ministeriöön, mutta sen jälkeen kadonnut eikä sitä enää löytynyt. Ministeriössä ei pystytty selvittämään, missä käsittelyvaiheessa kirje oli kadonnut.

Asiakirjojen käsittelystä säädetään ministeriön toimintaan yleisesti sovellettavan hallintolain (434/2003) lisäksi muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetussa asetuksessa (1030/1999). Viranomaisen on asiakirjahallinnossaan noudatettava hyvää tiedonhallintatapaa. Julkisuuslain 18 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että hyvän tiedonhallinnan toteuttamiseksi annettujen säännösten ja

ohjeiden noudattamista valvotaan. Edellä mainitun asetuksen 1 §:n 1 ja 3 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava asiakirjahallintonsa ja toteuttava tarpeelliset toimenpiteet hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi.

Hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten noudattaminen kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin takaamaan hyvään hallintoon. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei ministeriön asiakirjahallinto täyttänyt asiakirjojen käsittelystä laissa annettuja säännöksiä eikä myöskään hyvän hallinnon perusteista tarkemmin säätävän hallintolain 7 §:n edellyttämää hallinnon palvelujen asianmukaisuutta.

Ministeriön selvityksen mukaan siellä on sittemmin läpikäyty saapuneiden asioiden diaari sekä opastettu ja koulutettu henkilökuntaa. Ministeriöstä oli myös otettu yhteyttä kantelijaan ja opastettu häntä kadonneen kirjeen mukaisen asian hoitamisessa.

Näissä oloissa apulaisoikeuskansleri tyytyi kiinnittämään ministeriön huomiota velvollisuuteen noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa koskevia lakeja sekä viranomaiselta edellytettävää huolellisuutta asiakirjojen käsittelyssä (OKV/1217/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRASTO VALVIRA

Asiakirjapyyntöön käsittely

Sosiaali- ja terveystalalan lupa- ja valvontavirasto Valvira oli vastannut kantelijan asiakirjapyyntöön vasta kaksi kuukautta sen saapumisen jälkeen. Valviran antaman selvityksen mukaan pyyntö oli epähuomiossa jäänyt kirjaamatta diaariin ja käsittelemättä aluksi asiakirjapyyntönä.

Asiakirjapyyntöön vastanneet Valviran johtaja ja ylilääkäri olivat kieltäytyneet antamasta kaikkia kantelijan pyytämiä asiakirjoja. He eivät tällöin olleet antaneet kantelijalle tietoa, että asia voitiin saattaa viranomaisen ratkaistavaksi valituskelpoisen ratkaisun saamiseksi, eivätkä tiedustelleet, halusiko kantelija asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Valviran ja sen mainittujen virkamiesten huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain menettelysäännösten noudattamiseen (OKV/528/1/2012, ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

POTILASVAKUUTUSKESKUS

Päätöksen muuttaminen

Potilasvakuutuskeskus muutti potilasvahingon korvattavuutta koskevan myönteisen päätöksen kielteiseksi potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksen perusteella.

Kantelija katsoi, että Potilasvakuutuskeskuksen ja potilasvahinkolautakunnan ratkaisu olivat aikaisemman myönteisen päätöksen hänel-

le luoman luottamuksensuojan vastaisia ja että luottamuksensuoja esti aikaisemman päätöksen muuttamisen. Luottamuksensuoja oikeuttaa luottamaan viranomaisten päätösten pysyvyyteen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että muun muassa hallintolain 6 §:ssä julkilausuttu luottamuksensuoja tarkoittaa yksityisen suojaa julkista valtaa vastaan ja ilmenee muun muassa päätösten pysyvyytenä. Luottamuksensuoja sinällään ei kuitenkaan estä virheellisten päätösten muuttamista. Päätöksen muuttaminen edellyttää siihen oikeuttavan lain säännöksen olemassaoloa. Tällaista ei potilasvahinkolaissa ollut. Luottamuksensuoja, kuten muutkin yleiset oikeusperiaatteet toimivat viranomaisella olevan päätösharkintavallan rajoitusperusteena. Saadun selvityksen mukaan keskuksessa ja lautakunnassa ei tässä asiassa eikä yleisemminkään tällaista harkintaa tehty.

Apulaisoikeuskansleri katsoi kyseisen tilanteen aiheutuvan osaltaan siitä, että keskuksen ja lautakunnan keskinäiset suhteet ja potilasvahinkojen korvattavuutta koskeva päätösten teko oli potilasvahinkolaissa riittämättömästi ja epäselvästi säännelty. Kyseisestä lainsäädännöstä vastaava sosiaali- ja terveysministeriö olikin jo vuonna 2008 todennut, että kyseisiä säännöksiä on selvennettävä.

Apulaisoikeuskansleri esitti uudelleen ministeriön harkittavaksi, tulisiko potilasvahinkolain jo aiottua uudistusta kiirehtiä ja ulottaa uudistukset koskemaan myös Potilasvakuutuskeskuksen päätösvalan sekä keskuksen ja lautakunnan välisen suhteen selventämistä (OKV/709/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila). Katso myös Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012 sivu 173 (OKV/672/1/2010).

KANSANELÄKELAITOS

Asian riittävä selvittäminen

Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993, soveltamislaki) 3 §:n mukaan Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomessa vakinaisesti asuvaan henkilöön, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee Suomessa. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä ei sovelleta ulkomaille vakinaisesti muuttavaan henkilöön. Lain toimeenpanosta huolehtii Kansaneläkelaitos eli Kela, joka lain 12 §:n 5 momentin mukaan antaa viran puolesta päätöksen sosiaaliturvan soveltamisesta henkilölle, jonka ulkomailta oleskelusta se saa tiedon joko henkilön ilmoituksesta tai muuten.

Kelan menettelystä tehtyä kantelua tutkitessa kävi ilmi, että saatuaan tiedon ulkomaille muutosta Kela hankkii päätöksensä perusteeksi selvitystä lähettämällä asiakkaalle yhden selvityspyyntökirjeen, jonka vastausaika on kaksi viikkoa. Mikäli vastausta ei saada määräaikaan mennessä, henkilö poistetaan Suomen sosiaaliturvasta sillä perusteella, ettei asiakkaalta ole saatu tarvittavia tietoja. Mahdollisen uuden selvityksen perusteella aikaisempaa päätöstä voidaan oikaista.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että Kelan menettelyyn sovelletaan yleislakina hallintolakia (434/2003). Hallintolain 5 §:n mukaan hallintolaki on toissijainen siten, että jos viranomaisen sovellettavana olevassa muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta. Soveltamislalaisissa, toisin kuin useissa sosiaalietuuksia koskeissa laeissa, ei ole säädetty siitä, että päätös voidaan selvitet-

tyjen tosiasioiden asemesta tehdä käytettävissä olevilla tiedoilla, mikäli tarvittavia tietoja ei saada asiakkaalta. Kelan sosiaaliturvaa koskevaan päätöksentekoon on siten sovellettava hallintolain säännöksiä.

Kelan sosiaaliturvasta tekemä päätös on hallintolain tarkoittama hallintopäätös. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on ennen päätöksen tekemistä hankittava asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot. Hallinto-oikeudessa vakiintuneen virallisperiaatteen mukaisesti päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan edes asianosaisen passiivisuus selvitysten esittämisessä ei oikeuta viranomaista sivuuttamaan sille kuuluvaa selvitysvetollisuutta. Hallintolain mukainen viranomaisen selvityselvoite tarkoittaa, että päätös voidaan tehdä vain riittävästi selvitettyjen tosiseikkojen perusteella.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Apulaisoikeuskanslerin totesi päätöksessään, että koska soveltamislalaisissa ei säädetty Kelan selvittämisvetollisuudesta toisin, siihen sovellettiin hallintolakia. Kelan hallintolain mukaista selvittämisvetollisuutta korosti vastaamattomuudelle asetettu raskas seuraamus eli Suomen sosiaaliturvasta poistaminen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota sen vetollisuuteen noudattaa menettelyään säatelevää lakia sekä pyysi asettamassaan määräajassa Kelaa ilmoittamaan, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin Kelassa oli päätöksen johdosta ryhdytty (OKV/1210/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Määräajan noudattaminen

Kantelija arvosteli työmarkkinatukihakemuksen-
sa pitkää käsittelyaikaa Kansaneläkelaitoksessa eli
Kelassa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei kantelijan
hakemusta ollut käsitelty työttömyysturvalain
11 luvun 1 a §:ssä säädettyssä määräajassa ja et-
tä hakemuksen käsittely oli kestänyt kohtuutto-
man pitkään. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Ke-
lan kansainvälisen yksikön huomiota kyseisessä
lainkohdassa säädettyjen määräaikojen noudat-
tamiseen (OKV/739/1/2012; ratkaisijana apulais-
oikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä
Marjo Mustonen).

Työttömyysturvalain menettelysäännösten noudattaminen

Kansaneläkelaitos eli Kela hylkäsi asiakkaan ha-
kemuksen työmarkkinatuen saamisesta. Asiak-
kaan haettua etuutta uudelleen Kela käsitteli
hakemuksen oikaisuvaatimuksena ja ilmoitti hyl-
käävän ratkaisunsa lainkohdaksi työttömyystur-
valain 12 luvun 8 §:n 1 momentin (asiavirheen
korjaaminen).

Apulaisoikeuskansleri totesi, että työttömyys-
turvalaissa säädetään päätöksen oikaisemisesta
vain 12 luvun 4 §:n 1 momentissa, jonka mukaan
Kela voi oikaista päätöstään mikäli hyväksyy sille
jätetyssä ja työttömyysturvan muutoksenhakulau-
takunnalle osoitetussa valituksessa esitetyt vaati-
mukset kaikilta osiltaan. Kantelun tarkoittamas-
sa tapauksessa ei ollut tällaisesta kysymys. Kyse
ei myöskään ollut aikaisemmassa päätöksessä ole-
van asiavirheen korjaamisesta. Kun päätöksessä ei
siten sen sanamuodosta huolimatta ollut lainkaan
kyse aikaisemman päätöksen oikaisemisesta vaan
päätöksen antamisesta uuteen hakemukseen, pää-
töksen sanamuoto ja ilmoitettu lainkohta olivat
virheellisiä.

Kela ei kyseisen yksittäisen työttömyystur-
vahakemuksen käsittelyssä ollut noudattanut
työttömyysturvalain säännöksiä. Kanteluasian
perusteella oli myös pääteltävissä, että uusintaha-
kemusten käsittelyssä Kelan käytännössä oli hor-
juvuutta ja epätietoisuutta siitä, miten ja minkä
lainkohdan perusteella uusintahakemuksia oli kä-
siteltävä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huo-
miota velvollisuuteen noudattaa lakia ja huo-
lehtia yhteisten toimintamallien noudattamisesta
(OKV/235/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeus-
kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi
Kauppila).

Määräajan noudattaminen

Kantelija oli valittanut Kansaneläkelaitoksen eli
Kelan hylkäävästä päätöksestä työkyvyttömyys-
eläkeasiassaan. Kela ei oikaissut päätöstä, eikä
asiassa Kelan lausunnon mukaan pyydetty sel-
laista lisäselvitystä, jonka perusteella valitus-
asian toimittamisessa muutoksenhakuelimen kä-
siteltäväksi olisi voitu soveltaa kansaneläkelain
79 §:n pidempää 60 päivän määräaikaa. Näin ol-
len valitusasia olisi tullut toimittaa sosiaaliturvan
muutoksenhakulautakuntaan 30 päivän kulu-
essa valitusajan päättymisestä. Kela oli kuiten-
kin toimittanut valitusasian sosiaaliturvan muu-
toksenhakulautakuntaan vasta noin kuukausi
kansaneläkelain 79 §:ssä säädetyn määräajan
jälkeen.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään,
että valitusten siirtoa koskevat määräajat ovat
laissa säädettyjä ja siten ehdottomia, ja niiden
noudattaminen on välttämätöntä. Määräajat ovat
myös lainsäätäjän keino toteuttaa asioiden vii-
vytyksetöntä käsittelyä. Kela on siten menetellyt
kantelijan valitusasian käsittelyssä lainvastaisesti.

Kelan lausunnon mukaan tapausta selvitet-
täessä oli ilmennyt, että kysymys ei ollut yksittäis-

tapauksesta. Tämän vuoksi Kelassa muun muassa valitusasioiden käsittelyprosessin tehokkuus ja käytössä olevat seurantavälineet arvioidaan uudelleen, muutoksenhakutyön resursointia lisätään ja työprosessin toimivuus arvioidaan.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota valitusasian siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattamiseen (OKV/304/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

SOSIAALIVAKUUTUS

Vakuutuslaitoksen menettely korvauspäätöksen täytäntöönpanossa

Kantelija arvosteli vakuutuslaitoksen menettelyä korkeimman oikeuden palautuspäätöksen täytäntöönpanossa tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvia korvauksia koskevassa asiassa. Korkein oikeus oli vuonna 2010 määrännyt vakuutuslaitoksen suorittamaan kantelijalle tälle vuonna 1992 sattuneen tapaturman johdosta lain mukaisen korvauksen. Korkeimman oikeuden palautuspäätöksen jälkeen oli kestänyt vuoden ennen kuin kantelija oli saanut ensimmäisen päätöksen korvauksista.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät, että ylemmän muutoksenhakuasteen myönteinen korvauspäätös tulee aina panna toimeen viivytyksettä, ja erityisesti silloin, kun korvaushakemuksen jättämisestä on kulunut pitkä aika. Sosiaalivakuutuksessa muutoksenhakuasteen tekemä muutos aiempaan päätökseen merkitsee yleensä ensimmäisenä asteena olevalle vakuutuslaitokselle velvoitetta etuuden maksamiseen taikka myönnetyn korvauksen lisäämiseen. Muutoksenhakuelinten antamien päätösten huo-

llinen seuranta ja niiden välitön toimeenpano on näin ollen erityisen tärkeää.

Kantelijan korvausasian käsittely oli vielä kesken, ja sen kokonaiskäsittelyaika piteni edelleen kantelijan oltua tyytymätön vakuutuslaitoksen korkeimman oikeuden päätöstä toimeenpannessa antamiin korvauspäätöksiin.

Apulaisoikeuskansleri totesi yleisesti, että mikäli palautuspäätöksen jälkeen annetuista toimeenpanopäätöksistä valitetaan uudelleen muutoksenhakuasteeseen, tulisi valitusasiat tällaisissa olosuhteissa käsitellä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutus oikeudessa kiireellisenä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vakuutuslaitoksen menettely korvausasiassa korkeimman oikeuden palautuspäätöksen jälkeen ei ole ollut hyvän hallintotavan mukaista. Korkeimman oikeuden päätös olisi tullut panna täytäntöön asian monimutkaisuudesta huolimatta viivytyksettä varsinkin ottaen huomioon asian kokonaiskäsittelyaika. Asian käsittely on kestänyt kohtuuttoman kauan, kun ensimmäiset korvaukset on suoritettu vasta yli vuoden kuluttua palautuspäätöksestä. Vakuutuslaitoksen huomiota kiinnitettiin tapaturmalainsäädäntöön perustuvan korvausasian viivytyksettömään käsittelyyn (OKV/1018/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

SOSIAALITURVAN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA

Hyvitysesitys kohtuuttoman pitkän käsittelyajan vuoksi

Kantelija pyysi oikeuskanslerin kannanottoa siihen, oliko hänellä oikeus hyvitykseen valtiolta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan koh-

tuuttoman pitkän käsittelyajan vuoksi. Kantelijan asian käsittely sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutus oikeudessa on kestänyt yhteensä noin kolme vuotta ja kymmenen kuukautta. Asian kolmen vuoden käsittelyaika sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa oli ollut yli kaksi kertaa pidempi kuin lautakunnan keskimääräinen käsittelyaika tuolloin.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan asiassa oli ollut kyse perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista perustoimeentuloa turvaavasta sairauspäivärahasta, jolloin asian käsittelyn joutuisuudella on erityisen suuri merkitys. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että kansallisesta hyvityslainsäädännöstä huolimatta Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö muodostavat oikeudellisen perustan hyvitykselle. Ennakkoratkaisussa KKO 2011:38 korkein oikeus piti kärsimyskorvauksen saamista esitutinnan kohtuuttomasta kestosta mahdollisena siitä huolimatta, että lainsäädäntöömme ei sisälly asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä.

Oikeuskansleria koskevassa laissa ei ole nimenomaista perustaa hyvitysesityksen tekemiselle. Ottaen kuitenkin huomioon ylimpien lailisuusvalvojien kanteluiden käsittelyä koskevien säännösten yhdenmukaistamistavoite, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin perustuslaissa säädetty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa koskeva sama tehtävä, eurooppalaiset ihmisoikeusvelvoitteet sekä oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin sanamuoto voi myös oikeuskansleri tehdä esityksiä hyvityksen maksamiseksi.

Kantelijan valitusasia ei ollut käsitelty perustuslain 21 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaan kohtuullisessa ajassa ja viivytyksettä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jo-

kaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Asian ollessa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja myöhemmin vakuutus-oikeuden käsiteltävänä Suomessa ei ollut vielä kansallista lainsäädäntöä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä hallintolainkäytössä.

Ottaen huomioon oikeussuojakeinojen puuttuminen oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämiseksi ja oikeuskanslerin perustuslain 108 §:ssä säädetty perustuslaillinen toimeksianto valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, apulaisoikeuskansleri esitti, että sosiaali- ja terveysministeriö hyvittää kantelijalle tämän viivästyksen. Apulaisoikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa. Sosiaali- ja terveysministeriö totesi antamassaan lausunnossa, että muutoksenhakulautakunnassa on ollut useampia vastaavia tapauksia, joissa käsittelyaika on ollut hyvin pitkä. Muutoksenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu edellytti, että kantelijan tapauksessa viivästymistä ei hyvitetä (OKV/710/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Muutoksenhakuohjauksen ristiriitaisuus

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätökseen oli kirjattu kaksi keskenään ristiriitaista muutoksenhakuohjausta. Toisen mukaan päätöksen sai hakea muutosta vakuutus oikeudelta ja toisen mukaan päätökseen ei saanut hakea muutosta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että muutoksenhakuohjauksen oikeellisuuteen pää-

töksissä on syytä kiinnittää erityistä huomiota, koska kysymys on asianosaisen oikeusturvasta. Hän kiinnitti sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan huomiota huolellisuuteen päätöksiin liitettävien muutoksenhakuohjausten kirjaamisessa (OKV/968/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN LAITOS

Virantäyttöä koskeva nimitysmuistio

Kantelija arvosteli Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen virantäytöstä laadittua nimitysmuistiot, koska se ei täyttänyt viranhakijoiden pätevyysarvioinnille ja ansiovertailulle asetettavia vaatimuksia.

Oikeuskansleri totesi, että virantäyttöä koskevassa muistiossa ei ollut esitetty perustuslain 125 §:n 2 momentin edellyttämää hakijoiden ansioiden vertailua valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista antamassa ohjeessa tarkoitettulla tavalla. Nimityspäätöksestä ja sitä koskevasta muistiosta ei ollut nähtävissä, miksi tehtävään valittu oli katsottu virkaan ansioituneimmaksi. Nimityspäätös ei siten täyttänyt hallintolain 45 §:n 1 momentissa säädettyjä päätöksen perusteluille asetettuja vaatimuksia. Oikeuskansleri kiinnitti nimityspäätöksen esittelijän ja ratkaisijan huomiota hakijoiden ansioiden huolelliseen vertailuun nimitysmuistiossa sekä nimityspäätöksen perustelemiseen hallintolain 45 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla (OKV/1300/1/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Sähköisen toimeentulotukihakemuksen käsitteleminen

Kantelija arvosteli sitä, ettei kaupungin sosiaali-toimi ottanut hänen sähköpostilla tekemäänsä toimeentulotukihakemusta käsiteltäväksi.

Kaupunki totesi selvityksessään, ettei se ollut kantelussa tarkoitettuna ajankohtana järjestänyt mahdollisuutta sähköiseen asiointiin toimeentulotukiasioissa muun muassa tietoturvasyistä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että toimeentulotuki on viimesijainen perustuslain 19 §:ään perustuva toimeentuloa turvaava etuus, jonka käsittelemiselle on toimeentulotuesta annetussa laissa asetettu ajallisia vaatimuksia. Hän katsoi, että kantelijan sähköisesti tekemä toimeentulotukihakemus olisi tullut ottaa käsiteltäväksi, kun sen saapuminen oli havaittu edellyttäen, ettei sen oikeellisuutta ollut syytä epäillä, vaikka kaupunki ei tuolloin tarjonnut mahdollisuutta sähköiseen asiointiin toimeentulotukiasioissa. Apulaisoikeuskansleri saattoi edellä mainitun käsityksensä kaupungin tietoon. Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi, että jollei mahdollisuutta sähköiseen asiointiin ole järjestetty sen vuoksi, ettei sähköisen asioinnin tietoturvallisuutta pystytä varmistamaan, olisi se syytä ilmoittaa asiakkaille selkeästi asiointia koskeissa ohjeissa (OKV/447/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Potilaan yksityisyyden suoja

Kantelussa oli kysymys potilaan yksityisyyden suojan turvaamisesta useiden potilaiden potilas-huoneissa esimerkiksi näytteenottotilanteissa, lääkärikiertoilla ja muiden hoitotoimenpiteiden yhteydessä. Asiassa saadun Sosiaali- ja terveysalan

lupa- ja valvontavirasto Valviran lausunnon mukaan potilaslain mukaan potilaan hoito on järjestettävä siten, että hänen yksityisyytään kunnioitetaan. Terveiden- ja sairaanhoidossa korostuu luottamuksellisuuden periaate. Potilasturvallisuuden kannalta potilaan tunnistaminen on ydinasia.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään Valviran lausuntoon viitaten, että tarpeeton potilaan tietojen ilmaiseminen siten, että sivullinen voi kuulla tai muutoin saada tietoonsa toista henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja, tulee minimoida. Kaikissa tilanteissa potilaan yksityisyyden suojaa ei kuitenkaan pystytä turvaamaan täysin. Toimintayksiköissä tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, että esimerkiksi tarvittavat hoito- toimenpiteet ja -keskustelut sekä potilaiden tunnistaminen useiden potilaiden potilashuoneissa toteutettaisiin väliverhoja hyödyntäen ja siten, että muut huoneessa olijat eivät käytävää keskustelua kuulisi. Suositeltavaa on myös, että terveydenhuollon toimintayksiköissä olisi yhteisesti sovittu periaatteista ja toimintakäytännöistä potilaiden yksityisyyden suojan turvaamiseksi.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan terveydenhuollon toimintayksiköiden tulee varmistaa perustuslain ja potilaslain säännösten edellyttämän yksityisyyden suojan toteutuminen sekä salassapittoa koskevien säännösten noudattaminen.

Päätöksessä kiinnitettiin sairaanhoitopiiriin ja sen toimintayksiköiden huomiota potilaan yksityisyyden suojan turvaamiseen. Apulaisoikeuskansleri pyysi sairaanhoitopiiriä lisäksi ilmoittamaan asettamassaan määräajassa, miten toimintayksiköiden selvityksissään mainitsemat toimenpiteet potilaan yksityisyyden suojan parantamiseksi potilasta tunnistettaessa on toteutettu (OKV/1050/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Oikaisuvaatimusten viivytysten käsittely

Kantelijan toimeentulotukipäätöksistään tekemien oikaisuvaatimusten käsittely kaupungin terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen jaostossa oli kestänyt pitkään.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti päätöksessään lautakunnan huomiota oikaisuvaatimusten viivytystilanteeseen. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentulo turvaava etuus, minkä vuoksi hakemusten ja oikaisuvaatimusten käsittelyajalla on olennainen merkitys hakijan toimeentulon turvaamiseksi. Oikaisuvaatimuksen lähes viiden kuukauden käsittelyaika ei täytä perustuslain turvaamaa hyvän hallinnon eikä toimeentulotukilaissa ja sosiaalihuoltoasetuksessa säädetyn viivytystilanteen käsittelyn vaatimusta. Myös oikaisuvaatimuksen yli kolmen kuukauden käsittelyaika on viivytystilanteen käsittelyn vaatimukseen nähden liian pitkä, varsinkin jos kyseessä ei ole vaikea tai ongelmallinen asia tai asia, jonka ratkaisemiseen tarvitaan lisäselvitystä, jota ei ole heti saatavissa (OKV/76/1/2012 ja OKV/910/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpano

Toimeentulotuesta annetun lain mukaan päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytystä täytäntöön. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät on suoritettava asianmukaisesti ja viivytystä. Asianmukaisuus edellyttää huolellisuutta virkatehtävien hoitamisessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti päätöksessään kunnan sosiaaliviranomaisten huomiota huolellisuuteen virkatehtävien hoidossa ja

toimeentulotukipäätösten viivytyksettömään täytäntöönpanoon (OKV/79/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Hoitotakuu suun terveydenhuollossa

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan kantelijan oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ei ollut toteutunut lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kaupungin terveyskeskus ei ollut järjestänyt kantelijan suun terveydenhuoltoa säädetyissä kolmen tai kuuden kuukauden enimmäisajoissa, vaan hän oli odottanut hoitojonossa lähes kymmenen kuukautta ja hoidattanut hampaansa lopulta yksityisellä hammaslääkärillä. Lisäksi kantelijalle olisi tullut ilmoittaa hoitoon pääsyn ajankohta eikä laittaa häntä jonoon odottamaan epämääräiseksi ajaksi. Kantelijan yhteydenottoista ja hoidon tarpeen arvioinneista ei ollut tehty säännösten mukaisia potilasasiakirjamerkintöjä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin terveyskeskuksen huomiota lainvastaiseen menettelyyn (OKV/22/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Tarkastukset

Kansaneläkelaitoksen Satakunnan vakuutuspiiri ja Porin toimisto

Apulaisoikeuskanslerin tarkasti 6.3.2013 Kansaneläkelaitoksen Satakunnan vakuutuspiirin ja sen yhteydessä toimivan Kansaneläkelaitoksen Porin toimiston. Tarkastuksessa käsiteltiin vakuutuspiirin ja Kansaneläkelaitoksen aluehallinnon muuttuvaa organisaatiota, asiakaspalvelun ja sähköisen asioinnin kehittämistä sekä hyvän hal-

linnon periaatteiden toteutumista. Lisäksi tarkasteltiin asiamääriä ja käsittelyaikoja. Tutkituista etuuspäätöksistä todettiin, että ne olivat osin vaikeaselkoisesti perusteltuja (OKV/3/51/2013 ja OKV/4/51/2013).

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea)

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastus- ja tutustumiskäynnin Fimeaan 11.3.2013. Käynnin aikana keskusteltiin muun muassa Fimean alueellistamisesta Kuopioon ja sen vaikutuksista keskuksen toimintaan (OKV/11/51/2013).

Kansaneläkelaitoksen Keski-Pohjanmaan vakuutuspiiri ja Kokkolan toimisto

Apulaisoikeuskanslerin tarkasti 6.5.2013 Kansaneläkelaitoksen Keski-Pohjanmaan vakuutuspiirin ja sen yhteydessä toimivan Kansaneläkelaitoksen Kokkolan toimiston. Tarkastuksessa käsiteltiin vakuutuspiirin organisaatiota ja Kansaneläkelaitoksen aluehallintoon suunniteltuja muutoksia, asiakaspalvelun ja sähköisen asioinnin kehittämistä sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista. Lisäksi tarkasteltiin asiamääriä ja käsittelyaikoja. Tutkituista eläkkeensaajan asumistukea koskevista etuuspäätöksistä todettiin, että niiden perustelut olivat kaavamaisia ja yksilöimättömiä. Tarkastuskäynnillä tutustuttiin myös Kruunupyyn yhteispalvelupisteen toimintaan (OKV/17/51/2013 ja OKV/18/51/2013).

Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri ja Kanta-Hämeen keskussairaala

Apulaisoikeuskanslerin 13.11.2013 tekemällä tarkastus- ja tutustumiskäynnillä Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiriin keskusteltiin muun muassa

tulevasta sote-uudistuksesta. Apulaisoikeuskanslerin samana päivänä tekemällä tarkastus- ja tutustumiskäynnillä Kanta-Hämeen keskussairaa-

lan psykiatriselle tulosalueelle oli aiheena muun muassa hoitoonpääsy (OKV/19/51/2013 ja OKV/20/51/2013).

YMPÄRISTÖHALLINTO

Ratkaisuja

ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

Viranomaisten yhteistyö vesilain mukaisessa asiassa

Kaksi eri tahoa olivat 18.10.2010 ja 3.11.2010 tehneet vesilain (264/1961) mukaiset ilmoitukset kahdesta eri ruoppauksesta saman vesistön alueelle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) oli ilmoituksiin antamissaan lausunnoissa 25.10.2010 ja 5.11.2010 katsonut, että asianomaiset hankkeet eivät tarvinneet aluehallintoviraston lupaa. Kantelijat, jotka vastustivat hankkeita, tekivät tämän jälkeen aluehallintovirastoon hallintopakkohakemuksen. Koska vesilain vastaisia toimenpiteitä ei ollut tehty, aluehallintovirasto ei voinut velvoittaa hakemaan lupaa eikä asettaa täytäntöönpanokieltoa ja se hylkäsi hakemuksen ennenaikaisena. Päätöksessä kuitenkin lausuttiin, että suunnitellut hankkeet vaativat vesilain mukaisen luvan. Aluehallintoviraston päätöksen jälkeen toinen hankkeista toteutettiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja aluehallintovirastolla oli ruoppausten luvantarpeesta selkeästi erilainen näkemys ja tulkinta. Huolimatta siitä, että aluehallintovirastolla ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella oli vesilain perusteella itsenäinen toimi- ja

harkintavalta kysymyksessä olevissa tapauksissa, olisi apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tullut pyrkiä yhteistyöhön aluehallintoviraston kanssa. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tietoon (OKV/686/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Kanteluasian käsittelyn viivästyminen

Kantelijat kantelivat viivästyksestä ympäristökeskuksen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) menettelyssä. He olivat kanelleet kunnan rakennustarkastajan menettelystä vuonna 2007 silloiselle ympäristökeskukselle, joka oli 1.1.2010 yhdistetty ELY-keskukseen. Asiaa ei ollut kanteluajankohtana edelleenkaan ratkaistu. Se oli ollut vireillä yhteensä noin viisi ja puoli vuotta, joista ELY-keskuksessa noin kolme vuotta. ELY-keskus katsoi selvityksessään, että viivästys asian käsittelyssä ei ollut tahallista vaan oli johtunut aluehallinto-organisaatiouudistukseen liittyvistä hallinnon tehostamishankkeista ja henkilöstövoimavarojen vähentämistarpeista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ELY-keskuksen alueidenkäyttöyksikön päällikön ja ympäristölakimiehen huomiota velvollisuuksien käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi hän totesi, että samankaltaisia perusteluita hallintoasioiden käsittelyn viipymiselle on

esitetty myös joidenkin muiden oikeuskanslerille tehtyjen ELY-keskusten toimintaa koskevien kanteluasioiden yhteydessä. Sen vuoksi hän korosti, että toiminnan tehostamishankkeet tai henkilöstön vähentämistarpeet eivät saa merkityksellisellä tavalla vaikuttaa perustuslaissa perusoikeutena turvattuun oikeuteen saada asia käsiteltyä asianmukaisella tavalla ja ilman aiheutonta viivytystä. Tästä syystä hän lähetti päätöksen valtiovarainministeriölle tiedoksi ja edellä todetussa tarkoituksessa huomioon otettavaksi (OKV/1188/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Hyvä tiedonhallintatapa

Oikeuskanslerille tehdyn kantelun mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (ELY-keskus) tehtyihin tiedusteluihin ei oltu vastattu eikä kantelijan hakemusasioista oltu tehty päätöksiä.

Apulaisoikeuskanslerin selvittäessä asiaa ilmeni, että kantelijan maksatushakemuksia koskevat hankkeet olivat viraston asianhallintajärjestelmässä edelleen avoinna, vaikka hankkeissa ja niissä tehdyistä päätöksistä oli kulunut jo yli vuosikymmen. Virastossa ei pystytty täysin jäljittämään kyseisten hankkeiden elinkaarta ja osa hankkeisiin liittyvistä tositteista oli kadoksissa.

Asiakirjojen käsittelystä säädetään viranomaisten toimintaan sovellettavan hallintolain (434/2003) lisäksi muun muassa laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki), viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetussa asetuksessa (1030/1999) sekä arkistolaissa (31/1994). Viranomaisen on asiakirjahallinnossaan noudatettava hyvää tiedonhallintatapaa. Julkisuuslain 18 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että hyvän tiedonhallinnan

toteuttamiseksi annettujen säädösten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei ELY-keskuksen asiakirjahallinto täyttänyt hyvän tiedonhallintatavan vaatimuksia sekä asiakirjojen käsittelystä laissa annettuja säännöksiä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ELY-keskuksen huomiota hyvän tiedonhallintatavan vaatimukseen sekä huolellisuuteen asiakirjojen käsittelyssä (OKV/344/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Elise Sahivirta).

YVA-lausunnonle säädetyn määräajan ylittäminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) huomiota vastaisen varalle laillisuusperiaatteen noudattamiseen. ELY-keskus oli jättänyt noudattamatta YVA-lain 12 §:n ehdottoman sanamuodon mukaisen yhteysviranomaisen lausunnon määräajan tarkoituksenmukaisuusharkintaansa vedoten asiakirjojen puutteellisuuden vuoksi. Lausunnon antaminen oli myöhästynyt yli vuoden säädetystä määräajasta (OKV/128/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Elise Sahivirta).

ASUMISEN RAHOITUS- JA KEHITTÄMISKESKUS

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) menettely neuvonnassa

Asumisoikeusasunnoista annetun lain perusteella yleishyödyllisen yhteisön A Oy:n 51 prosentin osakekannan myynti ei-yleishyödylliselle säätiölle B oli mitätön. Osakkeiden myyjä X haki

ARAlta säätiön B nimeämistä osakkeiden luovutuksensaajaksi. ARA ei nimennyt säätiötä luovutuksensaajaksi. ARA ei tehnyt kuitenkaan asiassa hylkäävää päätöstä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan, kun ARAn käsiteltäväksi ja sen toimivaltaan kuuluva luovutuksensaajaksi nimeämistä koskeva hakemus oli tullut vireille ARAssa, sen olisi tullut hallintoasian asianmukaisen valmistelun päätteeksi ratkaista asia. Kantelun johdosta asiassa lausunnon antaneen ympäristöministeriön lausunnon mukaan viranomaisen on otettava oikeustoimen mitättömyys huomioon suoraan viran puolesta. Kun ARAnkin mukaan asumisoikeusasunnoista annetun lain edellytykset luovutuksensaajaksi nimeämisestä eivät täyttyneet, ARAn olisi tullut hylätä hakemus ja tehdä sitä koskeva hallintolain 43 §:n mukainen kirjallinen päätös. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi olevan toki mahdollista, että hakija peruuttaa tekemänsä ja viranomaisessa vireille tulleen hakemuksensa. Hakemuksen peruuttaminen edellyttää kuitenkin – samoin kuin saman asian vireilletuleminenkin – hakijan puolelta tapahtuvaa nimenomaista ja selvää pyyntöä, jonka hakemusasiasia käsittelevä viranomainen toteaa. Hakemuksen tultua peruutetuksi lausunnon antaminen hakemusasiasia raukeaa ja hakemusasian vireilläolo viranomaisessa päättyy.

ARAn mukaan neuvotteluissa osakekaupan osapuolten edustajien kanssa oli etsitty ulospääsyä tilanteesta, jossa ARA ei voinut nimetä säätiötä luovutuksensaajaksi eikä säätiö muutta tarkoitustaan. Vaihtoehtoina käsiteltiin tällöin uuden ostajan löytymistä A Oy:n osakkeille tai holding-yhtiön perustamista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että ARAn varsin aktiivinen ja ratkaisuhakuinen neuvonta ei ollut hallintolain 8 §:n 1 momentin tarkoituksen mukaista erityisesti, kun otettiin huomioon ARAn lainmukainen asema ja tehtävä ohjaavana ja valvovana viranomaisena. Menette-

ly ei ollut hallintolain 6 §:n tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaista.

ARAn olisi yhtäältä ohjaavan ja valvovan ja toisaalta hallintolain mukaista neuvontaa antavan viranomaisen roolien kollisiossa tullut pikemmin todeta osakekaupan osapuolille selkeästi asumisoikeusasunnoista annetun lain vastainen tila ja tehdä päätös ja hylätä hakemus säätiön B nimeämisestä A Oy:n osakkeiden luovutuksensaajaksi. Myös ympäristöministeriö lausunnossaan katsoi, että ARAn olisi tullut huomauttaa osakekaupan osapuolia luovutuksen mitättömyydestä ja mitättömyyden vaikutuksista käydessään keväällä 2008 neuvotteluja säätiön B yleishyödyllisyydestä ja luovutuksensaajaksi nimeämisestä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan ARA oli menetellyt siten, että ulkopuoliossa tarkastelussa oli voinut objektiivisesti arvioida syntyä sellainen kuva, että viranomainen oli ajanut kysymyksessä olevien yhteisöjen ja säätiön asiaa pikemmin kuin toiminut puolueettomana ja neutraalina neuvovana viranomaistahona. Tämän vuoksi menettely oli ollut myös hallintolain 6 §:ssä säädetyn objektiviteettiperiaatteen vastaista. Kokonaisuutena arvioiden menettely oli myös suhteellisuusperiaatteen vastaista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi ARAlle vastaisen varalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä (OKV/509/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Rakennuslupahakemuksista kuuleminen ja asiakirjapyyntöön vastaaminen

Kantelussa oli kyse rakennuslupahakemuksista kuulemisesta ja niistä tehtyyn tietopyyntöön vas-

taamisesta. Kunnan rakennusvalvonta oli jättänyt säännönmukaisesti eräällä alueella naapurit kuulematta sille tehdyistä yli 20 rakennuslupahakemuksesta. Kunta perusteli kuulemattajättämistä sillä, että rakennushankkeet olivat kaavanmukaisia. Naapurin tiedustellessa lupahakemusten tekijöitä ja hakemusten tarkoitusta kunnan rakennusvalvontaviranomainen ei ollut vastannut kantelijan asiakirjapyyntöön. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen totesi selvityksessään, että asiakirjoihin on voinut käydä tutustumassa kunnan virastossa etukäteismaksua vastaan. Kantelijalle ei oltu ilmoitettu mahdollisuudesta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota perustuslain, hallintolain, julkisuuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain kuulemista, asiakirjapyyntöihin vastaamista ja käsittelyä koskeviin säännöksiin. Viranomaiset eivät saa omakseen sellaisia toimintatapoja, joilla todellisuudessa estetään julkisuuden ja osallistumisoikeuksien toteutuminen ohi sen, mitä näistä on laissa nimenomaisesti säädetty (OKV/1085/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Elise Sahivirta).

Kaupungin menettely osayleiskaava-asiassa

Kantelukirjoituksen mukaan kaupunginhallitukselle osoitettuun kirjeeseen vastattiin vasta yli kahdeksan kuukauden kuluttua.

Toinen kantelijoista oli ollut useita kertoja yhteydessä kuntaan osayleiskaavamuutosta koskevassa asiassa. Yksi yhteydenotoista oli kaupunginhallitukselle osoitettu kirje, johon hän sai vastauksen vasta yli kahdeksan kuukauden kuluttua toisen kantelijoista otettua yhteyttä kuntaan. Kaupunginhallituksen oikeuskanslerille antaman selvityksen mukaan kirjeeseen ei katsottu tarpeelliseksi toistuvasti antaa samansisältöistä vastausta,

koska kaikki kirjeessä esitetyt asiat oli jo aiemmin käsitelty.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan pelkästään se, että viranomainen katsoo kaikkiin kirjeessä esitettyihin kysymyksiin jo annetun vastauksen, ei ole hyväksyttävä syy jättää kokonaan vastauksella, jos kirjeestä kuitenkin ilmenee, että kysyjä edelleen odottaa vastausta. Samoin kahdeksan kuukauden viivästyminen on pidettävä kohtuuttomana (OKV/107/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Saara Nirkko).

Tiedottaminen jätevesiputken toiminta-aluearajauksesta

Kantelija ja 16 muuta alueen kiinteistönomistajaa kantelivat kunnan ja vesiosuuskunnan menettelystä. Kantelun mukaan jätevesiputken toiminta-aluearajauksesta ei ollut riittävästi tiedotettu eikä kiinteistönomistajien mielipidettä ollut otettu päätöksenteossa huomioon. Kantelussa katsottiin, että asiasta olisi tullut tiedottaa kiinteistökohtaisesti.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asian käsittelyä ja siitä tiedottamista on arvioitava vesihuoltolain valossa. Vesihuoltolain mukaan kunnan on vastattava alueen vesihuollon kehittämisestä ja järjestämisestä. Tähän liittyen kunnan on laadittava vesihuollon kehittämissuunnitelma. Eriksen säädetään, että alueen kiinteistönomistajille ja haltijoille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Kuulemisen tapaa ei ole vesihuoltolaissa säännelty. Kuulemisen tapa on näin ollen kunnan harkintavallassa.

Asiasta oli kunnan selvityksen mukaan järjestetty alueen asukkaille tilaisuuksia. Asiasta oli julkaistu paikallisessa lehdessä asianmukainen kuulutus ja toiminta-aluearajausehdotus oli ollut tämän jälkeen kuukauden ajan nähtävänä kun-

nassa. Asiassa ei ollut menetelty vesihuoltolain vastaisesti.

Apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin kuntalain mukaisen tiedotusvelvollisuuden valossa, että tehokkaampi tiedottaminen käyttäen esimerkiksi alue- tai kiinteistökohtaista tiedottamista olisi ollut perusteltua. Suunnattu tiedottaminen olisi ollut perusteltua myös siitä syystä, että toiminta-alue-ajanmuutoksen muutos on koskenut erityisesti tietyn alueen asukkaita ja vaikuttanut heidän jokapäiväiseen elämäänsä. Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että sekä kunnan tiedottamisvelvollisuus että hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus ovat korostuneita asioissa, joissa käytettävä terminologia on vaikeaselkoista ja joilla voi olla kunnan asukkaille taloudellisia seuraamuksia (OKV/114/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Asian käsittely viivästyi rakennuslautakunnassa

Kunnan rakennuslautakunta oli tehnyt vuonna 2003 päätöksen koskien luvaton vapaa-ajan rakentamista. Hallinto-oikeus kumosi vuonna 2004 rakennuslautakunnan päätöksen sillä perusteella, että kaikille kiinteistön ja sillä sijaitsevien rakennusten omistajille ei ollut varattu tilaisuutta tulla asiassa kuulluksi. Rakennuslautakunta valtuutti vuonna 2005 rakennustarkastajan laittamaan asian uudelleen vireille. Seuraavan kerran asiaa käsiteltiin vasta vuonna 2011, jolloin kunnan rakennusvalvontatoimisto lähetti kuulemiskirjeet kiinteistönomistajille. Koska vain yksi kiinteistönomistaja antoi kirjallisen vastineen, rakennuslautakunta päätti 8.11.2011 lähettää uudet kuulemiskirjeet. Oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä kunta toi esiin käsityksensä, jonka mukaan asian käsittely ei ollut mahdollista sen

vuoksi, että kaikki kiinteistönomistajat eivät olleet antaneet kirjallista vastinetta. Asiaa ei loka-kuussa 2013 ollut edelleenkaan käsitelty.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asian käsittely kunnassa oli viivästynyt huomattavasti. Asianosaisilla oli ollut oikeus saada asiasta perusteltu päätös ja arvioida sen oikeellisuutta myös mahdollista muutoksenhakua varten. Kun asiaa ei ollut käsitelty, asianosaisten oikeusturvan toteutuminen oli vakavasti vaarantunut. Apulaisoikeuskansleri korosti, että rakennuslautakunnan tehtävä on huolehtia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista rakennusvalvontatoimen viranomais-tehtävien suorittamisesta. Rakennuslautakunta oli vakavasti laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä asia perustuslaissa turvatulla tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Myös kunnan rakennustarkastaja oli vakavasti laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä asia asinmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Selvityksen perusteella kunnalla oli myös virheellinen käsitys hallintolain mukaisen kuulemismenettelyn sisällöstä.

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen kunnan rakennuslautakunnalle ja rakennustarkastajalle lainvastaisesta menettelystä (OKV/1026/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Hyvän hallinnon toteuttava rakennusvalvonnassa

Kantelijat olivat hakeneet toimenpidelupaa tontin aitaamiseksi. He olivat saaneet kirjallisen päätöksen vasta sitä pyydettyään ja tehtyään asiasta kantelun rakennusvalvontaan. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hakemukseen olisi tullut viipymättä antaa kirjallinen, perusteltu päätös. Viive kirjallisen päätöksen saamisessa viivästytti myös kantelijoiden mahdollisuutta

muutoksenhakuun. Kantelijoiden perustuslain mukainen oikeus saada asia käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä ei toteutunut. Apulaisoikeuskansleri huomautti rakennusvalvontaa hallintolain vastaisesta menettelystä.

Kantelijat olivat rakentaneet omakotitalon tontille, jonka naapuritonttia oli louhittu sen taasaamiseksi. Naapurin rakennuslupapiirustusten mukaan tonttien rajalle oli suunniteltu rakennettavaksi tukimuri, jota ei kuitenkaan ollut rakennettu. Kantelijat olivat rakentaneet tonttien rajalle istutusaltaan, josta tonttien korkeuseron vuoksi valui hiekkaa naapurien tontille. Naapurit tekivät rakennuslautakunnalle hakemuksen, jossa he pyysivät hallintopakkopäätöstä muun muassa hiekkojen poistamiseksi. Lautakunnan päätöksessä kantelijoiden velvollisuus poistaa hiekkaa sidottiin siihen, että naapurit ensin ”ilmoittavat halukkuutensa” tukimuurin rakentamiseksi. Kantelijoilla ei kuitenkaan velvollisuutensa täyttämisen jälkeen ollut vastaavasti mahdollisuutta vaatia toimia tukimuurin rakentamiseksi. Lisäksi rakennuslautakunta asetti naapurin vaatimuksesta kantelijoille uhkasakon alaisen toimimisvelvoitteen tilanteessa, jossa tarve sille johtui lautakunnan päätöksen mukaan naapurin omista toimista. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että rakennuslautakunnan päätös ei ollut hyvän hallinnon vaatimusten mukainen. Hän korosti, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu, että hallintotoimet ovat asianmukaisia ja tehokkaita sekä sopivia suhteessa perusteltuun tavoitteeseen tai päämäärään.

Naapurikiinteistön omistajat olivat sittemmin hakenneet rakennuslupan jatkolupaa, joka myönnettiin. Kantelijat olivat saaneet päätöksestä tiedon sen jälkeen, kun määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen oli päättynyt. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että vaikka laki ei sinänsä

velvoittanut tiedottamiseen kantelijoille, olisi tässä tapauksessa ollut perusteltua tiedottaa heille päätöksestä. Kiinteistöjen omistajien välinen kiista liittyen tukimuurin rakentamiseen oli ollut viranomaisten tiedossa jo vuosia. Kantelijoiden naapuritontin omistajiin ei ollut voinut rakennuslupan voimassa ollessa kohdistaa vaatimuksia asiaan liittyen. Tukimuurin rakentaminen vaikutti merkittävästi kantelijoiden asemaan. Apulaisoikeuskansleri korosti, että hyvään hallintoon kuuluu, että asianosaisia kohdellaan tasapuolisesti. Asiassa, jossa osapuolten havaitaan todennäköisesti olevan ratkaisusta erimielisiä, tulee viranomaisen toimia niin, että luottamus niiden puolueettomuuteen säilyy. Hyvän hallinnon kannalta olisi ollut perusteltua lähettää kantelijoille jäljennös päätöksestä tai ainakin antaa heille siitä tieto. Näin kantelijoilla olisi ollut myös käytännössä mahdollisuus saada tieto päätöksestä. Asiakirjoista ilmeni myös, että naapurikiinteistön omistajat anoivat jatkolupaa yhdeksi vuodeksi, mutta lupa myönnettiin kolmeksi vuodeksi. Menetelyä ei tältä osin voitu pitää ainakaan hyvän hallinnon mukaisen huolellisuusvelvoitteen mukaisena (OKV/226/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Asian saattaminen vireille

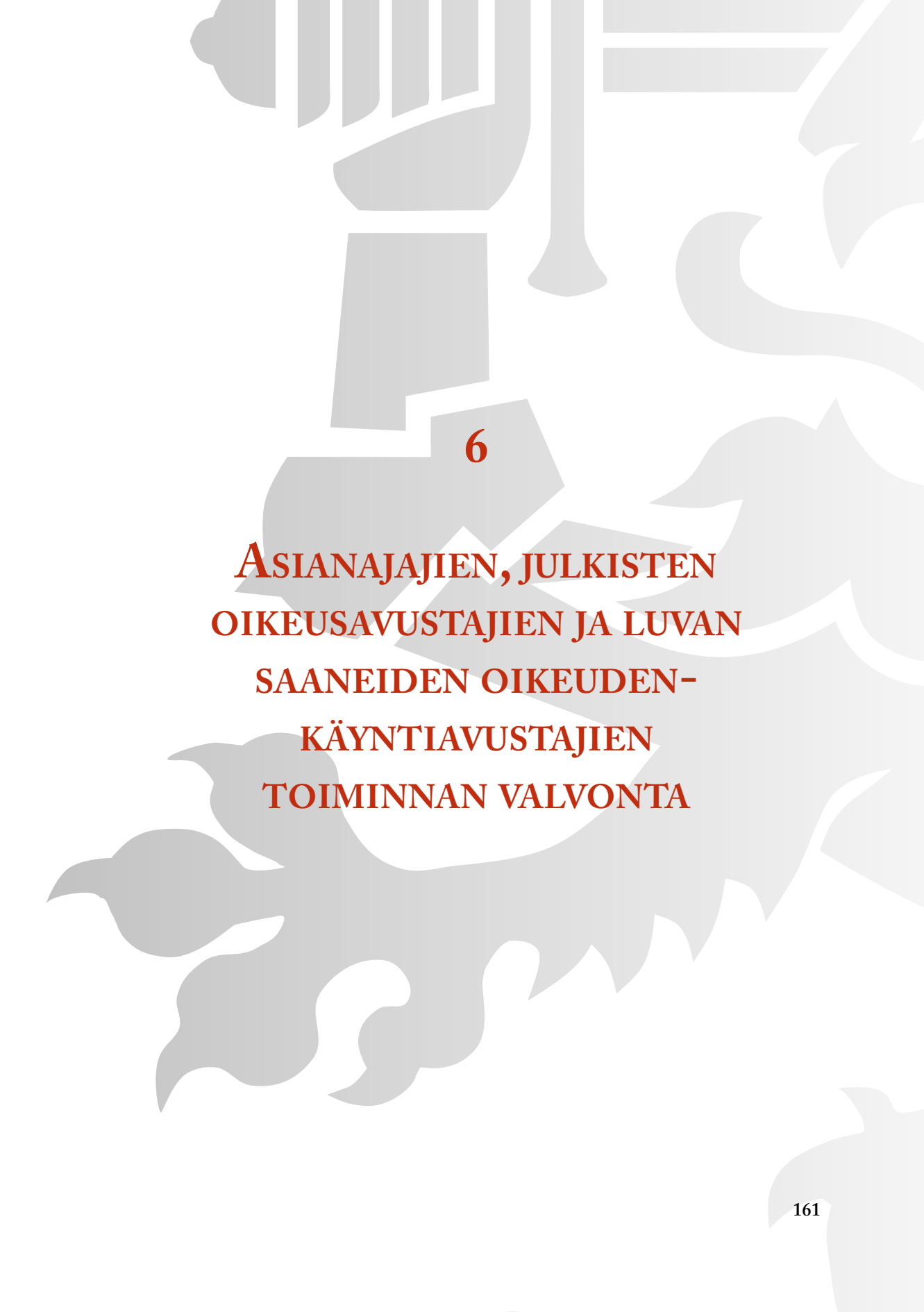
Kantelija oli ottanut yhteyttä kunnan rakennustarkastajaan havaittuaan järven pinnan lyhyessä ajassa laskeneen merkittävästi. Kesti kuitenkin yli vuoden, ennen kuin rakennustarkastaja teki paikalla tarkastuskäynnin tai ryhtyi muihin toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että rakennustarkastaja oli toiminut hyvälle hallinnolle asetettavien vaatimusten vastaisesti, kun hän toistuvista pyynnöistä huolimatta oli suorittanut ensimmäisen tarkastuskäynnin alueella

vasta noin vuoden kuluttua ilmoitetusta vedenpinnan laskusta ja ensimmäisestä tarkastuskäyntiä koskevasta pyynnöstä. Hän kiinnitti rakennustarkastajan huomiota velvollisuuteen saattaa asia vireille sekä antaa tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin (OKV/241/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Tarkastukset

Ympäristöministeriö

Apulaisoikeuskanslerin tutustumis- ja tarkastuskäynnillä 10.4.2013 ympäristöministeriön luontoympäristöosastoon ja ympäristönsuojeluosastoon käsiteltiin muun ohessa osastojen organisaatiota, tehtäviä, ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita sekä ministeriön toimialaan kuuluvan aluehallinnon ohjausta (OKV/16/51/2013).



6

ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDEN- KÄYNTIÄVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA

ASIANAJAJAT, JULKISET OIKEUSAVUSTAJAT JA LUVAN SAANEET OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJAT

Suomessa ei ole voimassa yleistä avustajapakkoa eli asianosaisen velvollisuutta ottaa tuomioistuinasiaansa hoitamaan avustaja tai asianajajamonopolia eli asianosaisen velvollisuutta valita avustajakseen asianajaja. Vuoden 2013 alusta voimaan tulleiden säännösten mukaan asianosaisen on kuitenkin käytettävä oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa. Riita- ja rikosasioita sekä lastensuojeluasioita tuomioistuimissa käsiteltäessä oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia pääsääntöisesti vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Vastaavasti puolustajaksi ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajaksi rikosasioissa voidaan määrätä ja oikeusapua voi antaa julkinen oikeusavustaja, asianajaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Asianajajat ovat asianajajaluetteloon merkityjä julkisoikeudellisen yleisen asianajajayhdistyksen (Suomen Asianajajaliiton) jäseniä. Asianajajaksi voidaan hyväksyä henkilö, joka on rehelliseksi tunnettu sekä muilta ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajajan tointa, on suorittanut oikeustieteen ylempään korkeakoulututkintoon, on saavuttanut asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittavan taidon sekä sellaisen käytännöllisen kokemuksen kuin Suomen Asianajajaliiton säännöissä määrätään, on suorittanut asianajotoiminnan säännöksiä ja hyvän asianajajatavan vaatimuksia koskevan tutkinnon (asianajajatutkinto) sekä

ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Suomen Asianajajaliiton sääntöjen mukaan henkilön on tullut saavuttaa asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittava taito sekä käytännöllistä kokemusta siinä toimimalla lakimiestutkinnon suoritettuaan ennen jäseneksi pääsyä vähintään neljän vuoden ajan oikeudenhoidon alalla tai siihen verrattavissa oikeustieteellistä koulutusta edellyttävissä toimissa tai tehtävissä, kuitenkin vähintään kaksi vuotta avustavana lakimiehenä, julkisena oikeusavustajana tai itsenäisenä asianajotehtävien hoitajana taikka muussa sellaisessa toimessa, jossa hän on vastaavassa määrin hoitanut asianajotehtäviä. Asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa ja jäsenten noudatettavaksi vahvistettuja ohjeita. Suomen Asianajajaliiton valtuuskunta on vahvistanut hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet ja palkkio-ohjeen. Asianajajan kuluttajan kannalta sopimattomaan tai hyvän tavan vastaiseen menettelyyn sovelletaan lisäksi kuluttajansuojalakia.

Julkiset oikeusavustajat ovat valtion oikeusaputoimistojen virkamiehiä. Julkisen oikeusavustajan kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus asianajajan työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta. Julkisen oikeusavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikissa toimeksiannoissa noudattaa hyvää asianajajatapaa. Julkisiin oikeusavusta-

jiin 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, joka on saavuttanut riittävän perehtyneisyyden oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään, joka on rehellinen ja joka ei ole ilmeisen sopimaton oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään sekä joka ei ole konkurssissa ja jonka toimikelpoisuutta ei ole rajoitettu. Riittävä perehtyneisyys on henkilöllä, joka on suorittanut asianajajatutkinnon, suorittanut tuomioistuin-

harjoittelun, toiminut vähintään vuoden ajan syyttäjän tehtävässä tai toiminut oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen vähintään vuoden ajan muussa tehtävässä, joka perehdyttää oikeudenkäyntiasiamiehen tai avustajan toimeen. Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävät. Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien velvollisuuksista säädetään tarkemmin luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa. Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan kuluttajan kannalta sopimattomaan tai hyvän tavan vastaiseen menettelyyn sovelletaan lisäksi kuluttajan suojalakia.

SUOMEN ASIANAJAJALIITON VALVONTAJÄRJESTELMÄ

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

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

Valvontalautakunta voi määrätä asianajajalle kurinpidollisen seuraamuksen, joita ovat Suo-

men Asianajajaliiton jäsenyydestä erottaminen, vähintään 500 ja enintään 15 000 euron seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Valvonta-asia tulee vireille asianajajaan kohdistuvalla kirjallisella kantelulla, oikeuskanslerin ilmoituksella (oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa) tai tuomioistuimen ilmoituksella (asianajaja osoittautuu epärehelliseksi, ymmärtämättömäksi tai taitamattomaksi taikka hänet havaitaan toimeensa muutoin sopimattomaksi). Valvonta-asia tulee vireille myös, kun Suomen Asianajajaliiton hallitus on päättänyt siirtää tietoonsa tulleen asian Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan käsiteltäväksi. Suomen Asianajajaliiton hallitus on siirtänyt esimerkiksi asianajajista annetun lain mukaisten asianajajien toimistojen tarkastusten yhteydessä tietoonsa tulleet 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, vähin-

6 ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA

tään 500 ja enintään 15 000 euron seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen kuuluu oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Valvontalautakunta tekee oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle esityksen luvan peruuttamisesta tai seuraamusmaksun määräämisestä. Varoituksen ja huomautuksen määräämisestä päättäminen kuuluu Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnalle. Valvontasia tulee vireille luvan saaneeseen oikeudenkäyntiavustajaan kohdistuvalla kirjallisella kantelulla, oikeuskanslerin ilmoituksella (oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille valvontasia, jos hän katsoo, että luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja laiminlyö velvollisuutensa) tai tuomioistuimen ilmoituksella (luvan saanut oikeudenkäyntiavus-

taja osoittautuu epärehelliseksi, ymmärtämättömäksi tai taitamattomaksi taikka hänet havaitaan toimeensa muutoin sopimattomaksi).

Vuoden 2013 alusta voimaan tulleissa säännöksissä korostetaan Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivien valvontalautakunnan ja valvontayksikön riippumattomuutta. Valvontayksikkö valmistelee valvontalautakunnassa käsiteltävät valvonta- ja palkkioriita-asiat. Valvontayksikköön kuuluva toimihenkilö ei saa osallistua Suomen Asianajajaliitolle kuuluvien muiden kuin asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan liittyvien asioiden hoitamiseen, jos osallistuminen voi vaarantaa valvontayksikön tehtävien hoidon riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

OIKEUSKANSLERIN ROOLI ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONNASSA

Oikeuskanslerin tehtäväkentässä voidaan erottaa toisistaan julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta sekä asianajajien toiminnan valvonta. Julkista tehtävää hoitavia koskeviin kanteluihin sovelletaan valtioneuvoston oikeuskanslerista annettua lakia. Asianajajien toimintaa koskeviin kanteluihin sovelletaan asianajajista annettua lakia ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimintaa koskeviin kanteluihin lakia luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista.

Asianajajista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on oikeus panna ilmoituksellaan Suomen Asianajajaliitolle vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Oikeuskansleri saa valvontatehtävänsä toteuttamista varten tiedokseen Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenyysasioissa sekä valvontalautakunnan valvonta- ja palkkiorita-asioissa tekemät päätökset. Yleisten syyttäjien on ilmoitettava oikeuskanslerille asianajajaa koskevasta syytteenä, tuomiosta ja syyttämättäjäättämispäätöksestä, jos epäilty rikos saattaa vaikuttaa hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentaa asianajajakunnan arvoa. Vuonna 2013 oikeuskanslerille

tehtiin kolme tällaista ilmoitusta. Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen Suomen Asianajajaliiton jäsenyyttä koskevissa asioissa ja valvontalautakunnan valvonta-asioissa tekemistä päätöksistä Helsingin hovioikeuteen ja hovioikeuden päätöksistä korkeimpaan oikeuteen, jos valituslupa myönnetään. Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille tilaisuus tulla kuuluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä. Oikeuskansleri on vuonna 2013 osallistunut kolmeen hovioikeuden pääkäsittelyyn, jotka koskivat asianajajalle määrättyä huomautusta, seuraamusmaksua sekä asianajajan erottamista Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä.

Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa määrätä asianajajille kurinpidollisia seuraamuksia. Jos asianajajan menettelystä kannellaan suoraan oikeuskanslerille, oikeuskansleri siirtää tällaisen kantelun yleensä Suomen Asianajajaliitolle valvontamenettelyä varten. Vuonna 2013 siirrettiin Suomen Asianajajaliitolle 7 kantelua. Kantelua ei kuitenkaan siirretä, jos kantelu on ilmeisen aiheeton tai jos on selvää, että valvontalautakunta jättäisi kantelun tutkittavaksi ottamatta. Valvontalautakunta ei ota tutkittavaksi aikaisemmin ratkaistua asiaa koskevaa kantelua, ellei kantelus-

sa ole esitetty asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä. Korkein oikeus on katsonut (KKO 1997:158), että vaikka lautakunnan päätöksellä ei ole sellaista oikeusvoimavaikutusta kuin tuomioistuimen ratkaisulla, asianajajaliitossa ratkaistua kurinpi-toasiaa ei voi menestyksellisesti saattaa 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 tutkittavaksi ottamatta. Asianajajaa koskeva kantelu voi johtaa myös siihen, että oikeuskansleri vaatii Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevassa asiassa. Palkkioriita-asioissa oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa.

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

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on vastavalla tavalla kuin asianajajien osalta oikeus panna ilmoituksellaan vireille luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskeva valvonta-asia. Valvontalautakunta käsittelee ja ratkaisee luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskevan valvonta-asian. Luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun

määräämisestä päättäminen kuuluvat kuitenkin oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle, jolle valvontalautakunta voi tehdä asiasta esityksen. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta voi myös antaa varoituksen tai palauttaa valvonta-asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Asianajajaliiton valvontalautakunnan jäsenen esteellisyys

Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan valvontalautakunnan jäsenen esteellisuuden valvonta-asiassa ja palkkioriita-asiassa, joissa jäsenen asianajotoimiston kanssa samaan eräiden asianajotoimistojen verkostoon kuulunut toinen asianajaja oli valvonta-asiassa valvonnan kohteena ja palkkioriita-asiassa hakijoiden asiamiehenä.

Suomen Asianajajaliiton sääntöjen 42 §:n mukaan valvonta- tai palkkioriita-asiaa käsittelevän esteellisyydestä on voimassa, mitä asianajajan ja tuomarin esteellisyydestä on säädetty tai määrätty. Oikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, että asiaa on arvioitava tuomarin esteellisyyttä koskevan OK 13 luvun 7 §:n 3 momentin perusteella. Verkoston toimintamuodot, kuten markkinointiyhteistyö, puhelinpalvelu ja koulutustoiminta ja erityisesti verkoston toiminta edellä kuvatuin tavoin osakeyhtiössä sekä osakassopimuksesta ilmenevät valvontalautakunnan jäsenen ja toisen asianajajan velvoitteet osakeyhtiötä ja toisiaan kohtaan, ovat sellaisia seikkoja, että ne johtavat puolueettoman ulkopuolisen tarkastelijan siihen käsitykseen, että verkostoon kuuluvat toimistot, mukaan lukien valvontalautakunnan jäsenen ja toisen asianajajan toimistot, tekevät poikkeuksellisen kiinteää yhteistyötä ja ovat sopimusoikeudellisesti velvoittavalla tavalla taloudellisesti ja muutoinkin sidoksissa sekä toisiinsa että osakeyhtiöön. Tästä syystä edellä kerrotut näkökohdat muodostavat oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun seikan. Näin ol-

len valvontalautakunnan jäsen on ollut esteellinen toimimaan Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan jäsenenä sen käsitellessä ja ratkaistessa kantelussa mainitut valvonta- ja palkkioriita-asiat. Oikeuskansleri kiinnitti valvontalautakunnan jäsenen huomiota valvonta- ja palkkioriita-asioita käsittelevän esteellisyyttä koskevien säännösten noudattamiseen. Oikeuskansleri lähetti päätöksen tiedoksi myös Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnalle ja pyysi sitä 15.4.2013 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on päätöksen johdosta ryhtynyt (OKV/576/1/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan menettely

Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta oli liittänyt palkkioriita-asiassa antamaansa ratkaisuun ohjauksen, jonka mukaan ”asianosainen voi halutessaan saattaa asian käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Tämä tapahtuu nostamalla kanne riita-asioiden käsittelyjärjestyksessä toista asianosaista vastaan”. Asianajajista annetun lain 7 g §:n 2 momentin mukaan palkkioriita-asiassa annettavaan ratkaisuun on liitettävä ohjeet siitä, miten hakijan on toimittava, jos hän haluaa saattaa palkkioriita-asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Palkkioriita-asian ratkaisusta ilmeni, että käräjäoikeus oli jo aiemmin yksipuolisella tuomiolla velvoittanut palkkioriita-asian hakijan suorittamaan palkkioriita-asian vastaajana olevalle asianajotoimistolle muun muassa maksamaton osa palkkioriidan kohteena olevasta asianajolaskusta. Ratkaisun mukaan hakija oli hakenut takaisinsaantia yksipuoliseen tuomioon.

Oikeuskansleri katsoi, että tapauksen olosuhteissa ja ottaen huomioon oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 15 §:n 1 momentin säännös, palkkioriita-asiaan liitetty ohjaus, jossa viitattiin

kanteen nostamiseen, ei ollut oikeudellisesti täysin moitteeton.

Oikeuskansleri saattoi menettelystä esittämänsä käsityksen valvontalautakunnan tietoon ja kiinnitti valvontalautakunnan huomiota täsmällisyyteen palkkioriita-asioiden ratkaisuihin liitettävien asianajajista annetun lain 7 g §:n 2 momentissa tarkoitettujen ohjeiden antamises- sa kulloiseenkin tapaukseen soveltuvalla tavalla (OKV/10/41/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Pesänjakajan toimivan asianajajan mahdollinen esteellisyys vapaamuurari- järjestön jäsenyyden perusteella

Oikeuskansleri pyysi Suomen Asianajajaliitolta lausuntoa asianajajia koskevien ohjeistusten tarkistamisen tarpeesta tilanteessa, jossa vapaamuurarijärjestöön kuuluva asianajaja toimii pesänjakajana.

Koska lausuntopyynnön ja Asianajajaliiton siihen antaman vastauksen tarkoittamalla asialla on laillisuusvalvonnallista merkitystä, oikeuskansleri pyysi asian esittelijää selvittämään siihen liittyviä oikeudellisia näkökohtia. Esittelijän muistiossa on kartoitettu problematiikkaa koskevaa soveltamiskäytäntöä ja tulkintakannanottoja sekä esitetty tältä pohjalta perusteltua pohdintaa.

Muistion perusteella voidaan päätellä, että yhtäältä pesänjakajan ja toisaalta pesän osakkaan ja joissakin tapauksissa myös tämän avustajana/ asiamiehenä toimivan asianajajan kuuluminen vapaamuurarijärjestöön voi olla omiaan luomaan puolueettomuutta kohtaan tunnettavaa luottamusta vaarantavan asetelman. Tämä on asianajajan syytä ottaa vakavasti, vaikka esteellisyys onkin viime kädessä arvioitava kussakin tapauksessa erikseen tapaukseen liittyvien konkreettisten ominaispiirteiden mukaisesti yleistettävissä olevia arviointikriteereitä soveltaen. Asianajajien

toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen ja siihen liittyen oikeudenhoidon uskottavuuden nimissä Asianajajaliiton olisi oikeuskanslerin mielestä oikeudellisesti perusteltua harkita soveliaista tapaa kiinnittää asianajajakunnan huomiota tässä tarkoitettuun asiaan. Oikeuskansleri on lähettänyt Asianajajaliitolle esittelijän muistion. Oikeuskansleri on pyytänyt Asianajajaliittoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on nähnyt aiheelliseksi asiassa ryhtyä.

Suomen Asianajajaliiton hallitus on ilmoittanut, että Asianajajaliiton jäsenlehdessä julkais-

taan kirjoitus, jossa informoidaan asianajajia lailisuusvalvojen esittämistä vapaamuurarijärjestön jäsenyyteen liittyvistä esteellisyysskannanotoista. Hallitus myös toteaa, että tekeillä olevassa asianajajalakia ja hyvää asianajajatapaa koskevia ohjeita koskevassa teoksessa otetaan esille vapaamuurarijärjestön jäsenyyteen liittyvät esteellisyysskysymykset.

Esittelijän muistio on kokonaisuudessaan saatavana oikeuskanslerinviraston verkkosivulla (OKV/12/41/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Laura Pyökäri).



7

TILASTOT

TEHTÄVÄT JA TOIMENPITEET

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

VALTIONEUVOSTON YLEISISTUNNOT JA ESITTELYT TASAVALLAN PRESIDENTILLE

Istunnot

1) Valtioneuvoston yleisistunto	63
2) Esittely tasavallan presidentille	27

Käsitellyt asiat

1) Valtioneuvoston yleisistunto	1 500
2) Esittely tasavallan presidentille	423

Tarkastetut pöytäkirjat

1) Valtioneuvoston yleisistunto	63
2) Esittely tasavallan presidentille	27

LAUSUNTO- JA KANNANOTTOPYYNNÖT

Vireille tulleet

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt	47
2) muut viranomaiset	27
Yhteensä	74

Ratkaistut

1) kirjallinen lausunto	45
2) käsitys tai ohje	13
3) muu kannanotto	1
4) muu toimenpide	3
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen ..	6
6) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	2
Yhteensä	70

Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

KANTELUT

Vireille tulleet kantelut 2 177

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	293
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	89
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	216
4) hallintotuomioistuin	62
5) erityistuomioistuin	21
6) syyttäväviranomainen	110
7) poliisiviranomainen	381
8) ulosottoviranomainen	66
9) vankeinhoitoviranomainen	7
10) muu oikeushallintoviranomainen	24
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	8
12) aluehallintoviranomainen ja sisäasiainhallintoviranomainen	56
13) puolustushallintoviranomainen	9
14) veroviranomainen	44
15) muu valtiovarainviranomainen	43
16) opetusviranomainen	69
17) maa- ja metsätalousviranomainen	30
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	28
19) elinkeinoviranomainen	16
20) sosiaalihuolto	134
21) sosiaalivakuutus	76
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	10
23) terveydenhuolto	152
24) työviranomainen	26
25) ympäristöviranomainen	25
26) kunnallisviranomainen	152
27) kirkollisviranomainen	7
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	104
29) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	112
30) yksityisoikeudellinen asia	65
31) muu asia	145

Yhteensä (yksi kantelu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) ... 2 580

Ratkaistut kantelut 2 083

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	254
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	92
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	209
4) hallintotuomioistuin	66
5) erityistuomioistuin	21
6) syyttäväviranomainen	115
7) poliisiviranomainen	374
8) ulosottoviranomainen	55
9) vankeinhoitoviranomainen	6
10) mu oikeushallintoviranomainen	26
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	7
12) aluehallintoviranomainen ja sisäasiainhallintoviranomainen	54
13) puolustushallintoviranomainen	9
14) veroviranomainen	42
15) muu valtiovarainviranomainen	43
16) opetusviranomainen	53
17) maa- ja metsätalousviranomainen	29
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	33
19) elinkeinoviranomainen	12
20) sosiaalihuolto	127
21) sosiaalivakuutus	79
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	8
23) terveydenhuolto	150
24) työviranomainen	30
25) ympäristöviranomainen	40
26) kunnallisviranomainen	135
27) kirkollisviranomainen	10
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	94
29) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	99
30) yksityisoikeudellinen asia	64
31) muu asia	157

Yhteensä (yksi ratkaisu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) ... 2 493

Selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat

1) huomautus	5
2) esitys	2
3) käsitys tai ohje	120
4) muu kannanotto	12
5) muu toimenpide	1
6) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	8
7) virheellistä menettelyä ei todettu kanteluasiassa	790
 Yhteensä	 938

Kanteluasiat, jotka eivät edellyttäneet selvittämistoimia, koska

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	208
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	259
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle.....	83
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	11
5) siirrettiin Suomen Asianajaliittoon	7
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	36
7) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia	170
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	388
9) koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa	83
 Yhteensä	 1 245

OMAT ALOITTEET JA TARKASTUKSET

Vireille tulleet omat aloitteet	13
Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit	25
Yhteensä	38

Ratkaisut

1) huomautus	2
2) esitys	2
3) käsitys tai ohje	7
4) muu toimenpide	3
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	6
6) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti	25
Yhteensä	45

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN JA TUOMARIEN VIRKARIKOSASIAT

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Tarkastetut tuomiot	3 855
Tuomioiden tarkastuksen perusteella vireille pannut asiat	114

Tuomarien virkarikosasiat

Ilmoitukset oikeuskanslerille	
1) hovioikeus	9
2) poliisi	30
3) syyttäjänvirasto	2
Yhteensä	41

Ratkaistut

1) syyte	1
2) huomautus	9
3) käsitys tai ohje	24
4) kirjallinen lausunto	2
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	61
6) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	1
Yhteensä	98

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

Vireille tulleet

1) valvonta- ja palkkiorita-asiat.....	487
2) asianajajien muu valvonta (mm. Helsingin hovioikeuden lausumapyynnot ja yleisten syyttäjien ilmoitukset)	20
Yhteensä	507

Ratkaistut

1) kirjallinen lausunto	12
2) käsitys tai ohje	2
3) muu toimenpide	1
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen.....	431
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	2
Yhteensä	448

TYÖTILANNE

Vuonna 2013 vireille tulleet asiat

kanteluasiat	2 177
muut laillisuusvalvonta-asiat	773
hallinnolliset asiat	79
 Yhteensä	 3 029

Vuonna 2013 ratkaistut asiat 2 789

Vuoden 2013 alussa vireillä olleet asiat

vuonna 2010 tulleita asioita	20
vuonna 2011 tulleita asioita	163
vuonna 2012 tulleita asioita	636
 Yhteensä	 819

Vuoden 2013 lopussa vireillä olleet asiat

vuonna 2011 tulleita asioita	4
vuonna 2012 tulleita asioita	190
vuonna 2013 tulleita asioita	866
 Yhteensä	 1 060

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 annetuissa laissa ja 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.

Oikeuskanslerin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n nojalla vahvistama oikeuskanslerinviraston työjärjestys on ohessa.

LIITE 1

Oikeuskanslerinviraston työjärjestys

Annettu Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2007

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (253/2000) 3 §:n nojalla vahvistan, kuultuani tämän työjärjestyksen 2 §:n osalta apulaisoikeuskansleria, seuraavan oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen:

Yleistä

1 §

Soveltamisala

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerinviraston osastojen ja yksikköjen sekä henkilöstön tehtävistä ja työnjaosta ovat sen ohessa, mitä perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (253/2000) on säädetty, voimassa tämän työjärjestyksen määräykset.

2 §

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin

välinen työnjako

Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat

- 1) eduskuntaa,
- 2) tasavallan presidenttiä,
- 3) valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä,
- 4) ylimpiä virkamiehiä,
- 5) oikeuskanslerinvirastoa,
- 6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,
- 7) Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua,
- 8) asianajajien valvontaa,
- 9) oikeuskanslerin lausuntoja ja
- 10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat

- 1) oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja sikäli kuin ne eivät kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
- 2) tuomioistuinelaitoksen virkamiehiä koskevia virkasyyteasioita,
- 3) tuomittuja rangaistuksia ja niistä aiheutuvia toimenpiteitä,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua ja
- 5) muita sellaisia kysymyksiä, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Oikeuskansleri voi jonkin asian tai asiaryhmän käsittelemisestä määrätä toisinkin kuin mitä edellä on määrätty. Jos on epäselvää, kenen ratkaistavaksi jokin asia kuuluu, siitä päättää oikeuskansleri.

3 §

Johtoryhmä

Oikeuskanslerin virastoa ja sen toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvoa-antavana elimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana oikeuskansleri ja varapuheenjohtajana apulaisoikeuskansleri sekä jäseninä kansliapäällikkö, osastopäälliköt, tiedottaja ja henkilöstökokouksen vuodeksi kerrallaan nimeämät kaksi henkilöstön edustajaa. Johtoryhmän sihteerinä toimii henkilöstösihteerii.

Johtoryhmä kokoontuu oikeuskanslerin kutsusta. Puheenjohtaja ratkaisee, mitä asioita johtoryhmän kokouksessa käsitellään.

Osastot ja yksiköt

4 §

Valtioneuvostoasiain osasto

Valtioneuvostoasiain osastossa käsiteltävät asiat:

- 1) valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat,
- 2) valtioneuvoston valvontaan liittyvät kanteluasiat,
- 3) asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat,
- 4) kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat,
- 5) Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat, sekä
- 6) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu.

5 §

Oikeusvalvontaosasto

Oikeusvalvontaosastossa käsiteltävät asiat:

- 1) oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin,
- 2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat,
- 3) rangaistustuomioiden tarkastaminen,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat,
- 5) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu,
- 6) avustaminen valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa, sekä
- 7) avustaminen kansainvälisissä asioissa sen mukaan kuin erikseen määrätään.

6 §

Hallintoyksikkö

Hallintoyksikössä käsiteltävät asiat:

- 1) viraston sisäistä hallintoa ja taloutta koskevat asiat,
- 2) kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu muiden osastojen käsiteltäviin,
- 3) henkilöstökoulutusta koskevat asiat,
- 4) oikeuskanslerin kertomuksen toimittaminen,
- 5) tiedotusta koskevat asiat, sekä
- 6) muut oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävät asiat, jotka eivät kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

7 §

Erikseen määrätty käsittely

Oikeuskansleri voi määrätä asian käsiteltäväksi muussa osastossa tai yksikössä kuin 4–6 §:ssä määrätään tai yhteisesti useassa niistä.

8 §

Virkamiesten sijoittaminen

Oikeuskansleri päättää, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin.

Virkamiesten tehtävät ja sijaisuudet

9 §

Kansliapäällikkö

Kansliapäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa oikeuskanslerinviraston sisäistä toimintaa sekä huolehtia sen tuloksellisuudesta ja kehittämisestä,
- 2) esitellä oikeuskanslerinviraston työjärjestys,
- 3) valmistella oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnittelua sekä talousarviota koskevat asiat,
- 4) käsitellä virkojen täyttämistä, virkavapauden myöntämistä, virkasuhteen päättymistä ja virkajärjestelyjä koskevat asiat sekä muut henkilöstöasiat,
- 5) huolehtia oikeuskanslerin kertomuksen valmistelusta,
- 6) jakaa käsiteltävät asiat osastojen ja hallintoyksikön kesken,
- 7) osallistua oikeuskanslerin lausuntojen valmisteluun, sekä
- 8) käsitellä muut asiat, jotka oikeuskansleri niiden laadun vuoksi antaa hänen käsiteltäväkseen.

Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä, jota soveltuvin osin koskevat 10 §:n 1 ja 3 momentin määräykset.

Kansliapäällikön tulee seurata osastojen ja yksiköiden työmäärien kehitystä ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia muutoksiksi virkamiesten sijoitukseen tai muiksi järjestelyiksi.

10 §

Osastopäällikkö

Osastopäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta,
- 2) valvoa, että osastolle kuuluvat asiat käsitellään huolellisesti, joutuisasti ja tehokkaasti,
- 3) huolehtia siitä, että osaston virkamiehet saavat tarpeellista ohjausta tehtävissään,
- 4) jakaa osastossa käsiteltävät asiat osaston virkamiesten valmisteltaviksi ja esiteltäviksi,
- 5) valmistella ja esitellä tärkeimmät osastolle kuuluvat asiat, sekä
- 6) suorittaa oikeuskanslerin erikseen määräämät tehtävät.

Osastopäällikön on asioita jakaessaan pyrittävä antamaan esittelijäneuvokselle erityisesti tärkeimpiä asioita, samanlaatuiset asiat samalle henkilölle ja jakamaan osaston työmäärä tasaisesti osaston virkamiesten kesken.

Osastopäällikön on tarvittaessa järjestettävä osaston henkilöstön kokouksia osaston toiminnan kehittämiseksi ja osastoa koskevien kysymysten käsittelemiseksi.

Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sekä valmistella ja esitellä oikeuskanslerin lausuntoja.

Oikeusvalvontaosaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sen mukaan kuin oikeuskansleri määrää.

11 §

Esittelijät

Esittelijöinä toimivien tehtävänä on valmistella ja esitellä heille jaetut asiat oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaistaviksi sen mukaan kuin edellä 2 §:ssä on määrätty.

12 §

Henkilöstösihteeri

Henkilöstösihteerin tehtävänä on oikeuskanslerinviraston henkilöstö-, talous-, koulutus- ja muiden hallintoasioiden valmistelu, kirjanpito sekä viraston nimikirjan pitäminen.

13 §

Tiedottaja

Tiedottajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston ulkoisesta ja sisäisestä tiedottamisesta ja avustaa oikeuskanslerin kertomuksen valmistelussa.

14 §

Informaatikko

Informaatikon tehtävänä on toimia oikeuskanslerinviraston kirjaston hoitajana ja vastata osaltaan viraston tietopalvelutoiminnasta sekä tietolähteiden suunnittelu-, haku- ja ylläpitotehtävistä.

15 §

Notaarit

Notaarit, joista kaksi toimii ensisijaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sihteerinä, avustavat osastonsa esittelijöitä näiden valmisteltavina olevissa asioissa sekä suorittavat osastopäällikön antamia tehtäviä. Erikseen määrätään siitä, keitä esittelijöitä kukin notaari ensisijaisesti avustaa.

16 §

Kirjaaja

Kirjaajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston kirjaamo- ja arkistotoiminnoista sekä niihin liittyvästä yleisöpalvelusta.

17 §

ATK-suunnittelija

Atk-suunnittelijan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston atk-laitteiden, tietoverkon ja viraston tietokantojen ylläpidosta, pitää yhteyttä laitteiden toimittajiin ja valtioneuvoston muuhun atk-henkilöstöön, toimia viraston mikrotukihenkilönä sekä osallistua oikeuskanslerin kertomuksen tekniseen laadintaan.

18 §

Ylivirastomestari

Ylivirastomestarin tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston virastopalveluista ja kalustohankintojen toteuttamisesta sekä pitää irtaimistorekisteriä.

Ylivirastomestari on virastomestarin ja vahtimestarin esimies.

19 §

Muut virkamiehet

Muiden virkamiesten tulee suorittaa ne tehtävät, jotka heille viran tehtävänkuvauksen taikka erikseen annettujen määräysten mukaan kuuluvat.

20 §

Erikseen määrätyt tehtävät

Oikeuskansleri määrää jonkun esittelijöistä toimimaan käyttäjiä edustavana atk-yhdyshenkilönä.

Kaikki virkamiehet ovat lisäksi velvollisia suorittamaan heille erikseen määrätyt tehtävät.

21 §

Sijaisuudet

Kansliapäällikön ja osastopäällikön estyneinä ollessa heidän sijaisinaan toimivat oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Muista sijaisuuksista määrää kansliapäällikkö tai osastopäällikkö.

Asioiden ratkaiseminen

22 §

Esittely ja toimituskirjan allekirjoittaminen

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ratkaisevat, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päätä, esittelystä heidän ratkaistavikseen kuuluvat asiat.

Kansliapäällikkö ratkaisee päätettävikseen kuuluvat asiat ilman esittelyä.

Esittelijä hankkii tietoja ja selvityksiä vireillä olevissa asioissa, jollei asian laadusta johdu, että ratkaisijan on siitä päätettävä.

Esittelystä ratkaistavissa asioissa toimituskirjan varmentaa esittelijä.

Esittelijän kirjeen allekirjoittaa esittelijä yksin. Milloin esittelijän kirje on oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta laadittu toimituskirja, tämän tulee käydä kirjeestä ilmi.

23 §

Ratkaisuvalta oikeuskanslerinvirastoa koskevissa asioissa

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastoa koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta ei toisin säädetä oikeuskanslerinvirastosta annetussa asetuksessa (253/2000) tai määrätä jäljempänä tässä pykälässä.

Asiakirjojen julkisuutta koskevat asiat ratkaisee se, jonka ratkaistavaa asiaa pyyntö koskee. Muussa tapauksessa ja arkistossa olevien asiakirjojen osalta siitä päättää kansliapäällikkö.

Kansliapäällikkö ratkaisee jäljempänä mainituin poikkeuksin ne asiat, jotka koskevat oikeuskanslerinviraston toimintaa varten käytettävissä olevien määrärahojen käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta, henkilöstökoulutusta sekä asiakirjojen kirjaamista ja arkistointia.

Osastopäällikkö ratkaisee oikeuskanslerin vahvistamassa oikeuskanslerinviraston sisäisessä määrärahojen jakopäätöksessä osaston käyttöön osoitettujen määrärahojen osalta niiden käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta sekä osaston henkilöstökoulutusta koskevat asiat.

Erinäisiä määräyksiä

24 §

Saapuneet asiat

Kirjaajan on kirjatessaan virastoon saapuneet asiakirjat tehtävä niihin ja diaariin merkintä siitä, minkä osaston tai yksikön käsiteltäväksi asia kuuluu.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tutustuttua saapuneisiin asiakirjoihin kansliapäällikkö tarkistaa asioiden jaon.

Osastopäällikkö, jolle hänen osastolleen tulevat asiakirjat toimitetaan, jakaa asiat osastonsa virkamiesten kesken.

Jos ilmenee epäselvyyttä, mille osastolle tai yksikölle asia kuuluu, kansliapäällikkö määrää, missä se on käsiteltävä.

25 §

Päätösluettelo

Virastossa ratkaistavista asioista, joista ei laadita toimituskirjaa, pidetään päätösluetteloa.

Päätösluettelosta tulee käydä ilmi, mitä päätös koskee, päätöksen päiväys ja numero sekä asian ratkaisija, esittelijä ja niiden nimet, joille päätösluettelosta on annettu jäljennös.

26 §

Vuosilomajärjestys

Oikeuskansleri vahvistaa, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä vuosilomajärjestyksen.

27 §

Virkamatkat

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkamatkoista pitää oikeuskanslerin sihteeri luetteloa, johon matkat merkitään heti matkapäätöksen tekemisen jälkeen. Matkaa valmisteleva virkamies laatii kustannusarvion ja toimittaa sen henkilöstösihteerille.

Kansliapäällikkö suorittaa virkamatkoja oikeuskanslerin määräyksestä tai luvalla. Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri antavat matkamääräykset mukanaan matkustaville virkamiehille. Muissa tapauksissa virkamiehille antaa matkamääräyksen kansliapäällikkö.

28 §

Yhteistoiminta

Yhteistoiminnassa oikeuskanslerinviraston ja sen henkilöstön välillä noudatetaan, mitä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (651/1988) säädetään ja sen nojalla tehdyissä sopimuksissa sovitaan.

29 §

Muut säännöt ja ohjeet

Tämän lisäksi on noudatettava mitä oikeuskanslerinviraston arkistosäännössä ja valtioneuvoston kanslian taloussäännössä oikeuskanslerinviraston osalta määrätään.

Toiminnassa on lisäksi otettava huomioon oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelma, tulossuunnitelma, työsuojelun ja tasa-arvon toimintaohjelma, henkilöstön koulutussuunnitelma, oikeuskanslerinviraston viestintäsuunnitelma ja muut oikeuskanslerin vahvistamat ohjeet.

30 §

Voimaantulo

Tämä työjärjestys tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Tällä työjärjestyksellä kumotaan 5 päivänä maaliskuuta 2004 annettu oikeuskanslerinviraston työjärjestys.

LIITE 2

Annetut lausunnot, kannanotot ja muistiot

Todistelu yleisissä tuomioistuimissa (OKV/39/20/2012)

Luonnos hallituksen esitykseksi oppilas- ja opiskelijahuoltoa koskevaksi laiksi (OKV/1/20/2013)

Tulkkausdirektiivin täytäntöönpano (OKV/2/20/2013)

Terrorismityöryhmän mietintö (OKV/3/20/2013)

Avoin tieto -työryhmän raporttiluonnos (OKV/4/20/2013)

Euroopan neuvoston vuoden 1959 rikosoikeusapulusopimuksen toisen lisäpöytäkirjan voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö (OKV/5/20/2013)

Luonnos hallituksen esitykseksi valtioneuvostolain 1 §:n muuttamisesta (OKV/6/20/2013)

Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -työryhmän ehdotus (OKV/7/20/2013)

Työ- ja elinkeinoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 ja 2 §:n muuttaminen (OKV/8/20/2013)

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 41 §:n muuttamisesta (OKV/9/20/2013)

Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja; Suomen viidennen määräaikaisraportin laatiminen (OKV/10/20/2013)

Työryhmän muistio Valtionhallinnon viestintä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa (OKV/11/20/2013)

Työryhmän mietintö Eurooppalaista suojelumääräystä koskevan direktiivin kansallinen täytäntöönpano (OKV/12/20/2013)

Videoneuvottelun käytön kehittäminen (OKV/13/20/2013)

Luonnos rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (OKV/14/20/2013)

Identiteettivarkaus; henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (identiteettiohjelma) työryhmän loppuraportin arviointia ja ehdotuksia jatkotoimiksi (OKV/15/20/2013)

Kansainvälisiin pakotteisiin liittyviä viranomaisvastuita koskeva työryhmämietintö 2013 (OKV/16/20/2013)

Luonnos yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista koskevaksi hallituksen esitykseksi (OKV/17/20/2013)

Korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkkausten tarkistamisen perusteet (OKV/18/20/2013)

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 (OKV/19/20/2013)

Lakia kansainvälisestä oikeusavusta siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa valmistelleen työryhmän mietintö (OKV/20/20/2013)

Valmiuslain soveltamisohje (OKV/21/20/2013)

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (OKV/22/20/2013)

Kansallista omaishoidon kehittämisohjelmaa laativan työryhmän (KOHO) väliraportti (OKV/23/20/2013)

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi biopankin suostumusasiakirjasta ja sosiaali- ja terveysministeriön asetukseksi biopankin tiedonannosta (OKV/24/20/2013)

Hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi -yhdistelmäluopadirektiivin täytäntöönpano (OKV/25/20/2013)

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta sekä eräiden muiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (OKV/26/20/2013)

Hallituksen esitysluonnos laiksi rikostorjunnasta Tullissa (OKV/27/20/2013)

Lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan tarkistamista koskeva työryhmän mietintö (OKV/28/20/2013)

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (OKV/29/20/2013)

Lausuntopyyntö ministeriöiden toimivaltaa koskevassa asiassa (FLEGT)
(OKV/30/20/2013)

Kansallinen palveluväylän arkkitehtuurin suunnitteluhanke (OKV/31/20/2013)

Työ- ja virkaehtosopimusten sitovuuspiirin rajoittamiseen liittyviä oikeudellisia ongelmia koskeva selvitys (OKV/32/20/2013)

Luonnos liikumis- ja oleskelurajoituksia koskevaksi asetukseksi (OKV/33/20/2013)

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta; täytäntöönpanon seuranta (OKV/34/20/2013)

Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (OKV/35/20/2013)

Luonnos hallituksen esitykseksi todistajansuojeluohjelmasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (OKV/36/20/2013)

Perustietovarantojen viitearkkitehtuurin luonnos (OKV/37/20/2013)

Saamelaiskäräjälakityöryhmän mietintö (OKV/38/20/2013)

Valtioneuvoston ohjesäännön 4, 15 ja 25 §:n muuttaminen (OKV/39/20/2013)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (OKV/40/20/2013)

Suomen ihmisoikeustilanteen tarkastelu yleismaailmallisen määräaikaistarkastelun (UPR) työryhmässä; väliraportti suositusten täytäntöönpanon seurannasta vuonna 2014 (OKV/41/20/2013)

Valtioneuvoston asetus sisäministeriöstä (OKV/42/20/2013)

LIITE 3

Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit

- 25.02.2013 Kirkkohallitus (OKV/6/51/2013)
- 05.03.2013 Satakunnan ulosottovirasto (OKV/1/51/2013)
- 05.03.2013 Satakunnan kärjäoikeus (OKV/2/51/2013)
- 06.03.2013 Kansaneläkelaitoksen Porin toimisto (OKV/3/51/2013)
- 06.03.2013 Kansaneläkelaitoksen Satakunnan vakuutuspiiri (OKV/4/51/2013)
- 11.03.2013 Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea) (OKV/11/51/2013)
- 12.03.2013 Valtakunnansyyttäjänvirasto (OKV/5/51/2013)
- 26.03.2013 Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto (OKV/12/51/2013)
- 26.03.2013 Espoon kärjäoikeus (OKV/13/51/2013)
- 10.04.2013 Ympäristöministeriö (OKV/16/51/2013)
- 06.05.2013 Kansaneläkelaitoksen Keski-Pohjanmaan vakuutuspiiri (OKV/17/51/2013)
- 06.05.2013 Kansaneläkelaitoksen Kokkolan toimisto (OKV/18/51/2013)
- 07.05.2013 Kokkolan ammattiopisto (OKV/14/51/2013)
- 07.05.2013 Centria ammattikorkeakoulu (OKV/15/51/2013)
- 22.05.2013 Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren poliisilaitos (OKV/7/51/2013)
- 22.05.2013 Keski-Pohjanmaan kärjäoikeus (OKV/8/51/2013)
- 23.05.2013 Jokilaaksojen poliisilaitos (OKV/9/51/2013)
- 23.05.2013 Ylivieska-Raahen kärjäoikeus (OKV/10/51/2013)
- 02.10.2013 Ylioppilastutkintolautakunta (OKV/21/51/2013)

28.10.2013 Poliisihallitus (OKV/22/51/2013)

13.11.2013 Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri (OKV/19/51/2013)

13.11.2013 Kanta-Hämeen keskussairaala (OKV/20/51/2013)

26.11.2013 Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto (OKV/24/51/2013)

17.12.2013 Maahanmuuttovirasto (OKV/25/51/2013)

18.12.2013 Elintarviketurvallisuusvirasto (OKV/23/51/2013)

OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA 31.12.2013

Valtioneuvostoasiain osasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Hiekkataipale, Risto</i> , varatuomari
Esittelijäneuvos	<i>Salo, Maija</i> , varatuomari
Neuvotteleva virkamies	<i>Koivisto, Johanna</i> , varatuomari
Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri	<i>Pyökäri, Laura</i> , oikeustieteen kandidaatti
Notaarit	<i>Ahotupa, Eeva</i> , varanotaari <i>Rouhiainen, Minna</i> , oikeusnotaari

Oikeusvalvontaosasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Martikainen, Petri</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijäneuvokset	<i>Kostama, Outi</i> , varatuomari <i>Löfman, Markus</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari <i>Mustonen, Marjo</i> , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Kauppila, Outi</i> , varatuomari <i>Lehvä, Outi</i> , varatuomari <i>Liesivuori, Pekka</i> , varatuomari <i>Pulkkinen, Minna</i> , varatuomari <i>Rouhiainen, Petri</i> , varatuomari <i>Ruuskanen, Minna</i> , oikeustieteen tohtori, varatuomari <i>Räty, Anu</i> , varatuomari (vv.) <i>Smeds, Tom</i> , varatuomari <i>Tolmunen, Irma</i> , varatuomari

Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit *Sahivirta, Elise*, oikeustieteen kandidaatti
Välinen, Henna-Riikka, varatuomari

Notaarit *Tuomikko, Helena*, varanotaari

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö *Hakonen, Kimmo*, oikeustieteen kandidaatti

Henkilöstösihteeri *Näveri, Anu*, tradenomi

Tiedottaja *Kukkanen, Krista*, filosofian maisteri

Informaatikko *Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa*, filosofian kandidaatti

ATK-suunnittelija *Petrell, Sten*, merkonomi

Kirjaaja *Snabb, Tuula*

Toimistosihteerit *Hanweg, Riitta*
Nyberg, Ira
Savela, Sari
Seppäläinen, Arja

Ylivirastomestari *Utriainen, Saku*

Virastomestari *Elf, Tomi*

Vahtimestari *Hietala, Markus*

ASIAHAKEMISTO

A

Ahvenanmaa

esteellisyys päätöksenteossa _____ 107

Aluehallintovirasto

viivytys asian käsittelyssä _____ 124

Asiakirjajulkisuus

julkisten tietojen luovuttaminen _____ 129

vakuusasiakirjojen _____ 66

Asiakirjapyyntö

käsittelyn viivästyminen _____ 144

ministeriön menettely _____ 66

Asianajaja

oikeuskanslerin rooli valvojana _____ 166

valvontajärjestelmä _____ 164

Asianajajien valvonta

asianajajia koskevien ohjeistusten

tarkistaminen _____ 168

Suomen Asianajajaliiton valvonta-

lautakunnan menettely _____ 168

valvonnan muodot _____ 12

valvontalautakunnan jäsenen esteellisyys _____ 167

Asunto

esteettömyysnormien lieventäminen _____ 70

E

Eduskunnan oikeusasiamies

tehtävien jako _____ 27

Eduskunnan vastaus

vastauksen esitlemisessä

tapahnut virhe _____ 69

ELY-keskus

kanteluasian käsittely _____ 154

käsittelyn viivästyminen _____ 153

viranomaisten yhteistyö _____ 153

Eriyisavustaja

aikaisemmat palvelussuhteet _____ 47

Esittelylista

tarkastaminen _____ 40

toimivaltakysymys _____ 39

Esitutkinta

päätöksen perusteleminen _____ 113

päätöksestä ilmoittaminen _____ 115

tiedottaminen _____ 117

viipyminen _____ 98, 109, 110, 111

Esteellisyys

Ahvenanmaan maakuntalain mukaan _____ 107

muotoilutoimikunnan puheenjohtajan _____ 133

H

Hallintokantelu

käsittely _____ 116

Hallinto-oikeus

päätöksen tiedoksi antaminen _____ 100

Hankinta

menettely _____ 120

tutkimushankkeen toteuttajan

valintamenettely _____ 91

Henkilötiedot

käsittely _____ 132

Hovioikeus

hovioikeudenneuvosten epäilty virkarikos 96

Huolellisuus

määräaikojen noudattamisessa 106

Hyvä hallinto

asiakirjapyyntöä käsittely 105

asiakirjojen huolellinen käsittely 143

asian saattaminen vireille 158

kanteluasian käsittelyssä 154

kirjallinen päätös 155

kirjeeseen vastaaminen 115

kysymyksiin vastaaminen 156

menettely metsästyskielto-

hakemusasiassa 136

menettelysäännösten noudattaminen 146

menettely työkyvynarvioinnissa 135

noudattaminen aluehallintovirastossa 124

palveluperiaate 141

päätöksen muuttaminen 144

päätöksen perusteleminen 99

vaikutusmahdollisuuksien edistäminen 139

valitusasian siirrolle säädetyt määräajat 146

vastaaminen 105, 122

viranomaisten yhteistyö 153

ylöpiston toiminnassa 131

J

Julkinen oikeusavustaja

huolellisuus määräaikojen

noudattamisessa 106

Julkisuuslaki

kaupungin menettely tiedottamisessa 125

lainmukainen menettely 136

turvapaikka-asioiden salassapito 94

K

Kelpoisuusvaatimus

kielitaitoedellytyksen oikea ilmaisutapa 123

Kielilaki

kuuleminen asetusten valmistelussa 71

noudattaminen kunnassa 126

noudattaminen pysäköintialueilla 126

Kouluterveydenhuolto

oppilashuollon toimivuus 62

Kunta

aloitteisiin vastaaminen 126

asiakirjapyyntöä käsittely 125

kielilain noudattaminen 126

kuntajakoselvitys 72

kuntarakennemuutoksen valmistelu 71

käsittelyn viipyminen rakennus-

lautakunnassa 157

menettely arvioinnissa 124

menettely osayleiskaava-asiassa 156

rakennuslupahakemuksista kuuleminen 155

tiedottaminen 125, 156

tiedotusvelvollisuus 128

Kuuleminen

asetuksen valmistelussa 71

eduskunnan sivistysvaliokunnassa 65

menettely kansalaiskyselyn

järjestämisessä 69

rakennuslupahakemuksista 156

Käräjäoikeus

etsintäkuulutuksen kohdistaminen 98

käräjätuomarin epäilty virkarikos 95

menettely asiakirjapyyntöä 99

tehtävään määräämisen perusteleminen 98

viivästykset rikosasioiden ratkaisemisessa 95

vähimmäisrangaistuksen alittaminen 96

Käsittelyaika

sosiaaliturvan muutoksen-

hakulautakunnassa 148

viipyminen 105

L

Laillisuusvalvonta

laillisuusvalvojia koskeva lainsäädäntö 17

poliisin yhdyshenkilötoiminnan

sisäinen laillisuusvalvonta 118

tietojen antaminen oikeuskanslerille 119

Lainvoima

tuomioistuimen päätöksen

noudattaminen 137

Lausunto

antaminen _____	38
ehdotus yhdenvertaisuuslain- säädännön uudistamiseksi _____	64
lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan tarkistaminen _____	64
perusopetuslain, lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta _____	63
sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain muistutusmenettelystä _____	59
terrorismityöryhmän mietinnöstä _____	58
todistelutoimikunnan mietinnöstä _____	58
ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttaminen _____	61
videoneuvottelutyöryhmän mietintö _____	59

M

Maakuntaliitto

väliaikainen virkamääräys _____	127
---------------------------------	-----

Metsästys

menettely metsästyskieltihakemusasiassa _____	136
---	-----

Ministeri

julkisten lausumien arviointi _____	67
-------------------------------------	----

Ministeriö

eduskunnan vastauksen esitlemisessä tapahtunut virhe _____	70
kansainvälinen tutkimushanke Kestävän kasvun malli _____	91
kansliapäällikön nimittämismenettely _____	61

Muutoksenhaku

muutoksenhakukiellosta ilmoittaminen _____	125
ohjauksen ristiriitaisuus _____	148

Määräaika

noudattaminen _____	146
valitusasian siirto _____	146
ylittäminen _____	154

N

Neuvonta

Asumisen rahoitus- ja kehittämis- keskuksen menettely _____	154
--	-----

Nimityspäätös

perustelut _____	138, 149
------------------	----------

O

Oikeusavustaja

julkinen oikeusavustaja _____	164
-------------------------------	-----

Oikeuskansleri

asianajajien valvonta _____	28
perus- ja ihmisoikeuksien valvonta _____	76
tehtävät _____	24
valtioneuvoston valvonta _____	25
viranomaisten valvonta _____	26

Oikeuskanslerin toimivalta

hyvitys _____	17
hyvitysesitys kohtuuttoman pitkän käsittelyajan vuoksi _____	148

Omistajaohjaus

huoltovarmuuden turvaaminen _____	44
muutokset varustamoliiketoiminnassa _____	44

Opiskelija

oppilashuollon toimivuus _____	62
--------------------------------	----

Oppilaitos

ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäminen _____	130
oppilaitosdemokratian toteutuminen _____	130

Oppilas

siivoustyön teettäminen _____	133
-------------------------------	-----

Osakeyhtiö

valtion virkamiehen mahdollisuus toimia hallituksessa _____	46
--	----

P

Perus- ja ihmisoikeudet

esityksen perustelut _____	41
valvonta _____	76

Poliisi

asiakirjapyyntöä käsittely _____	116
esitutkinnan viipyminen _____	109, 110, 111
esitutkinnasta tiedottaminen _____	117
esitutkintapäätöksen perusteleva _____	113
esitutkintapäätöksestä ilmoittaminen _____	115
hallintokanteluasian käsittely _____	116
henkilötietojen käsittely _____	118
käsittelyn viipyminen _____	109
menettely salassapitomerkinnän tekemisessä _____	114
menettely turvallisuus selvityksen tekemisessä _____	118
rikosilmoituksen kirjaaminen _____	112
ruumiinavauspöytäkirjan luovuttaminen _____	117

salassa pidettävien tietojen lähettäminen	
sähköpostissa	114
tietojen antaminen oikeuskanslerille	119
vastaaminen	115
yhdyshenkilötoiminnan sisäinen	
laillisuusvalvonta	118
Potilasvahinko	
Potilasvakuutuskeskuksen menettely	144
Pysäköinninvalvonta	
kielilain noudattaminen	126

R

Rakennuslupa	
väestönsuojan rakentamisvelvollisuus	120
Rakennustarkastus	
hyvän hallinnon toteutuminen	157
Rangaistus	
koeaika	101
rangaistustuomioiden tarkastus	100
Rekisteri	
aputoiminimen poistaminen	142
Rikosasia	
rikosrekisteritietojen huomioon ottaminen	97

S

Salassapitovelvollisuus	
potilaan yksityisyyden suoja	149
sähköpostissa	114
Sidonnaisuus	
selvitys	42
Sosiaalihuolto	
toimeentulotukihakemuksen käsittely	149
Sosiaaliturva	
Kelan selvittämisvelvollisuus	145
Sosiaalivakuutus	
korvauspäätöksen täytäntöönpano	147
Syytoikeus	
vanhentuminen	96, 97, 109
Syyttäjä	
käsittelyn viipyminen	104

T

Talousarvio	
oikeuskanslerinviraston	33
Tarkastus	
Centria ammattikorkeakoulu	135
Elintarviketurvallisuusvirasto	137
Espoon kärjäoikeus	107
Jokilaaksojen poliisilaitos	121
Kansaneläkelaitoksen Keski-Pohjanmaan	
vakuutuspiiri ja Kokkolan toimisto	151
Kansaneläkelaitoksen Satakunnan	
vakuutuspiiri ja Porin toimisto	151
Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri ja	
Kanta-Hämeen keskussairaala	151
Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren	
poliisilaitos	120
Keski-Pohjanmaan kärjäoikeus	108
Kirkkohallitus	135
Kokkolan ammattiopisto	135
Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto	107
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämis-	
keskus (Fimea)	151
Maahanmuuttovirasto	121
Poliisihallitus	121
Satakunnan kärjäoikeus	107
Satakunnan ulosottovirasto	107
sisäasianministeriön maahanmuutto-	
osasto	121
Valtakunnansyyttäjänvirasto	107
ylioppilastutkintolautakunta	135
Ylivieska-Raahen kärjäoikeus	108
ympäristöministeriö	159
Tasa-arvo	
kiintiövaatimus	42
Tasavallan presidentti	
päätöksenteko	39
Terveystenhoito	
hoitotakuun toteutuminen	151
potilaan yksityisyyden suoja	149
Tiedotus	
jätevesiputken toiminta-aluearajauksesta	156
Tietosuoja	
asiakkaan tietosuojan toteutuminen	141
Toimeentuloturva	
hakemuksen käsittely	149
käsittelyn viipyminen	150
tukipäätöksen täytäntöönpano	150

Tulli

kielitaitoedellytyksen oikea ilmaisutapa	123
palveluperiaate	123

Tuomio

kirjoitusvirhe	103
----------------	-----

Tuomioistuिन

rikosrekisteritietojen huomioon ottaminen	97
tulospalkkion huomioon ottaminen	93

Työlupa

työlupahakemuksen käsittelyn	
viivästyminen	140

Työtodistus

oikea sisältö	134
---------------	-----

Työttömyysturva

menettelysäännösten noudattaminen	146
-----------------------------------	-----

V

Vakuutusosoikeus

päätöksen selkeys	99
-------------------	----

Valitusosoikeus

muutoksenhaku	135
---------------	-----

Valtioneuvosto

valvonta	37
valvonta EU-asioissa	43

Verotus

menettely osinkoverouudistuksen	
valmistelussa	67

Veroviranomainen

kirjeisiin vastaaminen	122
------------------------	-----

Viipyminen

korvauspäätöksen täytäntöönpano	147
rikosasioiden ratkaiseminen	
käräjäoikeudessa	95
työlupahakemuksen käsittely	140

Viivästyminen

asian käsittely aluehallintovirastossa	124
--	-----

Virka

pääjohtajan viran kelpoisuusvaatimuksista	48
---	----

Virkachtosopimus

oikean tiedon antaminen	131
-------------------------	-----

Virkanimitys

avoimuus	41
kansliapäällikön nimittämismenettely	61

Virkarikos

käräjätuomarin epäilty virkarikos	95
-----------------------------------	----

Virkasuhde

käsittely maakuntahallituksessa	127
---------------------------------	-----

Virkavapaus

oikean tiedon antaminen	131
-------------------------	-----

Y

Yhdenvertaisuus

kotouttamistoiminta	128
---------------------	-----

Yliopisto

henkilötietojen käsittely	132
opetuskieli	132

Yrittäjä

starttirahapäätös	140
-------------------	-----



PL 20

00023 VALTIONEUVOSTO

www.okv.fi

ISSN 0356-3200