



VALTIONEUVOSTON  
OIKEUSKANSLERIN  
KERTOMUS  
VUODELTA  
2014

HELSINKI 2015

Oikeuskanslerinvirasto  
PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO  
[www.okv.fi](http://www.okv.fi)

ISSN 0356-3200

Taitto Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl  
Paino Lönnberg Print & Promo, Helsinki 2015



# EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Annan perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnalle ja valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2014.

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

Helsingissä 9 päivänä maaliskuuta 2015

Oikeuskansleri **Jaakko Jonkka**

Kansliapäällikkö **Kimmo Hakonen**



# SISÄLLYSLUETTELO

---

Eduskunnalle ja valtioneuvostolle .....	3
<b>1 PUHEENVUOROT</b> .....	11
Oikeuskansleri Jaakko Jonkka	
<b>Demokraattisen oikeusvaltion peruskysymysten äärellä</b> .....	12
Huojuuko oikeusvaltion kulmakivi? .....	12
Poliittinen ohjaus ja hyvän lainvalmistelun periaatteet .....	15
Apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale	
<b>Vanhoja arvoja uusia pulmia</b> .....	17
Aarteita arkistoon .....	17
Kipeitä kertomuksia ja laillisuusvalvonnallista jälkikäräjöintiä .....	18
Asiakkaasta kustannusrasitteeksi .....	19
Konttorit kotonamme .....	19
Osakilpailu- vai luokkavoittaja? .....	21
<b>2 YLEISTÄ</b> .....	23
<b>Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri</b> .....	24
<b>Tehtävät ja toimivaltuudet</b> .....	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
<b>Tilastotietoja</b> .....	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

<b>Oikeuskanslerinvirasto</b> .....	32
Organisaatio .....	32
Henkilöstö .....	32
Talous .....	33
Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö .....	34
<b>3 TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VIRKATOINTEN LAINMUKAISUUDEN VALVONTA</b> .....	35
<b>Valvonnan keinot</b> .....	36
<b>Esittelylistojen tarkastus</b> .....	37
<b>Valtioneuvoston päätöksenteko vuonna 2014</b> .....	39
<b>Tasavallan presidentin päätöksenteko vuonna 2014</b> .....	40
<b>Lausunnot</b> .....	41
Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta .....	41
Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa .....	47
<b>Omat aloitteet</b> .....	48
<b>Kanteluratkaisut</b> .....	50
<b>4 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA</b> .....	57
<b>Oikeuskanslerin havaintoja perus- ja ihmisoikeustilanteesta</b> ...	58
Käsittelyajat tahtovat yhä venyä .....	58
Asiakirjajulkisuudesta .....	59
Lasten ja nuorten perusoikeudet .....	60
Perus- ja ihmisoikeuskoulutukselle on edelleen tarvetta .....	61
<b>Lausuntoja</b> .....	63
<b>Ratkaisuja</b> .....	66
Yhdenvertaisuus .....	66
Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen .....	69
Oikeus yksityisyyteen .....	69
Sananvapaus ja julkisuus .....	70
Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin .....	72
Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin .....	72
Oikeus terveelliseen ympäristöön .....	72
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet .....	73

<b>5 VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA</b> .....	83
<b>Yleistä</b> .....	84
<b>Ulkoasiainhallinto</b> .....	88
Ratkaisuja .....	88
Edustustot .....	88
<b>Oikeushallinto</b> .....	91
Ratkaisuja .....	91
Ministeriö .....	91
Tuomioistuimet .....	91
Rangaistustuomioiden tarkastaminen .....	102
Syyttäjälaitos .....	105
Ulosotto .....	108
Rikosseuraamuslaitos .....	109
Konkurssiasiamies .....	109
Ahvenanmaan itsehallinto .....	110
Tarkastukset .....	111
<b>Sisäasiainhallinto</b> .....	112
Ratkaisuja .....	112
Poliisi .....	112
Pelastustoimi .....	128
Maahanmuuttovirasto .....	129
Tarkastukset .....	129
<b>Puolustushallinto</b> .....	130
Ratkaisuja .....	130
Ministeriö .....	130
<b>Valtiovarainhallinto</b> .....	131
Ratkaisuja .....	131
Ministeriö .....	131
Verohallinto .....	132
Tulli .....	132
Valtiokonttori .....	133
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus .....	133
Aluehallintovirastot .....	133
Kunnallinen ja muu itsehallinto .....	135

<b>Opetus- ja kulttuurihallinto</b> .....	144
Ratkaisuja .....	144
Ministeriö .....	144
Opetushallinto .....	145
Oppilaitos .....	145
Museovirasto .....	149
<b>Maa- ja metsätaloushallinto</b> .....	150
Ratkaisuja .....	150
Ministeriö .....	150
Maa- ja metsätalous .....	150
Kala-, riista- ja porotalous .....	151
<b>Liikenne- ja viestintähallinto</b> .....	152
Ratkaisuja .....	152
Liikennevirasto .....	152
Liikenteen turvallisuusvirasto .....	154
Yleisradio .....	155
<b>Työ- ja elinkeinohallinto</b> .....	157
Ratkaisuja .....	157
Ministeriö .....	157
Työvoimapalvelut .....	157
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) .....	161
Patentti- ja rekisterihallitus .....	163
<b>Sosiaali- ja terveyshallinto</b> .....	164
Ratkaisuja .....	164
Ministeriö .....	164
Potilasvakuutuskeskus .....	165
Kansaneläkelaitos (Kela) .....	165
Säteilyturvakeskus .....	167
Kunnallinen ja muu itsehallinto .....	168
Tarkastukset .....	181
<b>Ympäristöhallinto</b> .....	182
Ratkaisuja .....	182
Ministeriö .....	182
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) .....	182
Kunnallinen ja muu itsehallinto .....	183



<b>6</b>	<b>ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIIVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA</b> .....	185
	<b>Asianajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat</b> .....	186
	<b>Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä</b> .....	188
	<b>Oikeuskanslerin rooli asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonnassa</b> .....	190
<b>7</b>	<b>TILASTOT</b> .....	195
	<b>Tehtävät ja toimenpiteet</b> .....	196
	Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta .....	196
	Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta .....	197
	Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta .....	202
	<b>Työtilanne</b> .....	203
	<b>Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset</b> .....	204
	<b>Liite 1</b> Oikeuskanslerinviraston työjärjestys .....	205
	<b>Liite 2</b> Annetut lausunnot, kannanotot ja muistiot .....	214
	<b>Liite 3</b> Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit .....	219
	<b>Oikeuskanslerinviraston henkilökunta</b> .....	220
	<b>Asiahakemisto</b> .....	223





1

# PUHEENVUOROT

Jaakko Jonkka

## DEMOKRAATTISEN OIKEUSVALTION PERUSKYSYMYSTEN ÄÄRELLÄ

---

Tarkastelen tässä puheenvuorossa kahta ajankoh- taista aihetta. Toinen käsittelee oikeudenhoidon tilaa, josta eri tahoilla kannettiin kertomusvuon- na huolta. Toinen koskee poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun suhdetta lainvalmistelusa- sa; tämän aiheen kysymyksenasettelu kumpuaa muun muassa eräiden viimeaikaisten isojen lain- säädäntöhankkeiden monimuotoisista vaiheista.

### Huojuuko oikeusvaltion kulmakivi?

Toimiva ja uskottava oikeudenhoito on järjes- täytyneen yhteiskunnan perusta. Arvioides- saan valtion vuoden 2015 talousarvioehdotus- ta eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti ”oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioi- den viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien pe- rusoikeuksien merkitystä oikeusvaltion kulma- kivenä”. Oikeusministeriö linjaa hallinnonalan tulevaisuuskaatsauksessa samaa asiaa näin: Oi- keuslaitoksen tehtävä oikeuksien suojan, yh- teiskunnan toimivuuden ja yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä on oikeusvaltion kulmakivi.<sup>1</sup> Eng-

lantilainen liikejuridiikkaan erikoistunut laki- mies tuo kuvaan käytännöllistä näkökulmaa: Luotettava oikeusjärjestelmä on valtion taloudel- lisen vaurastumisen ja demokratian edellytys.<sup>2</sup>

Viime vuosina ja erityisesti kertomusvuonna on ilmaan noussut hälytysmerkkejä, jotka saavat kysymään, onko demokraattisen oikeusvaltion kulmakivi meillä rapautumassa. Historiallisuu- dessaan pysähdyttävä oli tieto syyttäjälaitoksen varautumisesta yt-neuvotteluihin. Painavimmal- la puheenvuorolla oikeuslaitoksen nykytilantee- seen herätti perustuslakivaliokunta syksyn 2014 kahdessa lausunnossaan (PeVL 20/2014 vp ja 29/2014 vp). Oireellista oli myös poliisien ja tuo- marien näyttävä liikehdintä toimintaedellytys- tensä puolesta, samoin Suomen Lakimiesliiton ja Asianajajaliiton huolenilmaukset, joiden ei voi tulkita olevan pelkästään edunvalvonnallisia.

Julkisuudessa on oikeudenhoidon ongelmat yleensä yhdistetty taloudellisen tilanteen aiheutta- miin määrärahojen leikkauksiin. Perustuslakiva- liokunta (PeVL 20/2014 vp) muun muassa totesi olevansa huolissaan säästöjen vaikutuksista erityi- sesti oikeudenhoidon laatuun, käsittelyaikoihin ja henkilöstön jaksamiseen.

<sup>1</sup> Oikeudenmukainen, avoin ja luottamukselle rakentuva yh- teiskunta. Oikeusministeriön julkaisu 41/2014.

<sup>2</sup> Helsingin Sanomat 8.2.2015.

Oikeuslaitoksen osuus valtion budjetista on prosentin luokkaa. Henkilöstömenot muodostavat menoista valtaosan. Taloudelliset supistukset heijastuvat välittömästi toimintaan. Vaikka oikeusjärjestelmien erilaisuuden vuoksi kansainvälinen suora vertailu on vaikeaa, jotakin sekin kertoo. Tuore tutkimus esimerkiksi osoittaa, että Suomessa oikeudenhoitoon suunnataan varoja asukasta kohden alle 70 euroa kun vastaava luku Ruotsissa on hieman yli 100 euroa.<sup>3</sup>

Laillisuusvalvojana en voi ottaa kantaa siihen, miten valtiovalta taloudellisia voimavaroja kohdistaa erilaisiin yhteiskunnan toimintoihin. Siihen sen sijaan voin kiinnittää huomiota, että julkisen vallan velvollisuus on turvata perustuslaissa säädettyjen oikeuksien toteutuminen myös käytännössä ja että kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat valtiolle oikeusturvaa koskevia vaatimuksia. Lisäksi oikeusvaltiollisesti on tärkeää, että luottamus oikeudenhoitoon ja sen toimintakykyyn säilyy. Resurssien kohdistaminen ja mitoittaminen ei siis ole vain poliittinen tarkoituksenmukaisuuskysymys vaan myös oikeudellinen.<sup>4</sup>

Taloudellinen niukkuus johtaa paitsi toimintojen karsimiseen myös niiden priorisointiin. Tämä voi tapahtua joko suunnitelmallisesti ylhäältä päin painopisteitä määrittellen tai suoritusportaan työpaineessa hallitsemattomana itsesääätelynä.

Esimerkiksi poliisi ja syyttäjä eivät voi juurikaan vaikuttaa siihen, millaisia rikosjuttuja ja miten paljon niiden käsiteltäväksi tulee. Painopistealueita valitsemalla on pyritty resurssreja suuntaamaan yhteiskunnallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Tällaiset ratkaisut ovat viime

kädessä osin arvostuksenvaraisiakin ja niiden seuraukset eivät aina ole ennalta arvioitavissa.

Ajoittain on esitetty väitteitä, että poliisin painopistealueisiin suunnattuja voimavaroja valuu poliisitoiminnan muihin, jokapäiväisempiin tarpeisiin. Toisaalta poliisin taholta on tuotu esiin huolta, että poliittisesti tai hallinnonalan sisäisesti määritellyt lukuisat painopistealueet – kuten harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta, järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, liikennevalvonta sekä hälytystoiminta – kohdistavat resurssien leikkaukset lähinnä yleisvalvontaan ja massarikostorjuntaan. Tämä taas voi johtaa siihen, että ennalta ehkäisevä toiminta saa entistä vähemmän huomiota ja että selvitettävissä olevista rikoksista osa jää tutkimatta.

Samanlaista uhkakuvaa on viestitetty syyttäjälaitoksesta: Lukumääräisesti suurimmat rikosryhmät, tavallisiin kansalaisiin kohdistuvat omaisuus- ja pahoinpitelyrikokset voivat jäädä tutkimatta ja saattamatta syyteharkintaan ja pahimmassa tapauksessa vanhentuvat, jos virkakoneisto keskittyy laajojen ja vaativien asioiden käsittelyyn. Sellaistaakin on pelättävissä, että työ määrän lisääntyminen suhteessa käytettäviin voimavaroihin voi johtaa syyttämiskynnyksen nousemiseen ja vaikuttaa myös muutoksenhaku harkintaan.

Jos ihmiset kokevat, että heihin kohdistuneita – järjestelmätasolla ehkä vähäpätöisiä mutta niiden kohteeksi joutuneelle tärkeitä – rikoksia ei tutkita, aikaa myöten oikeudenhoidon legitimitetti kärsii.

Käräjäoikeuksien vähentäminen ja sitä kautta osaamisen vahvistaminen perustamalla isompia yksiköitä on toiminnallisesti perusteltua. Mutta tällaiseenkin voi liittyä lieveilmiöitä. Esimerkiksi joitakin merkkejä on jo olemassa, että käräjäpaikan lakkauttamisen myötä vähenee paikkakunnalta myös asianajopalveluiden saatavuus. Tämä aiheuttaa matka- ja muita kuluja oikeuspalvelui-

<sup>3</sup> European judicial systems. Edition 2014.

<sup>4</sup> Todettakoon, että oikeusministeri ja sisäministeri asettivat 7.11.2014 sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon strategisia resurssitarpeita selvittävän parlamentaarisen työryhmän, jonka loppuraportti ei tätä puheenvuoroa kirjoitettaessa ole ollut vielä käytettävissä.

den tarvitsijoille ja voi johtaa siihen, että jotkut asiat (esimerkiksi testamenttien tekeminen) jäävät jopa hoitamatta.

Oikeuspolitiikan tärkeitä kysymyksiä on, miten käytettävissä olevien voimavarojen kohdentamisessa löydetään perusteltavissa oleva painotus yhtäältä järjestelmätason tehokkuustavoitteen ja toisaalta yksilön oikeusturva- ja oikeussuoja-vaatimuksen kesken. Nämä tavoitteet – niin samansuuntaisilta kuin ne näyttävätkin – voivat olla jännitteessä keskenään. Se mikä järjestelmän kannalta on rationaalialia toimintojen kehittämistä, saattaa yksilönäkökulmasta näyttäytyä oikeuksiin pääsyn vaikeutumisenä tai tosiasiallisena estymisenä ja yksilölle tärkeän asian vähätteleminenä. Tämä puolestaan voi uhata yhdenvertaisuutta tai ainakin sen tunnetta ja olla omiaan heikentämään oikeudenhoidon uskottavuutta. Kustannustehokkuuden lisäämiselläkin on hintansa ja rajansa.

Julkisuudessa ovat paljon huomiota saaneet tuomioistuinten pitkät käsittelyajat. Asia on hyvin tiedostettu ja ongelmaan on vuosien varrella eri tavoin pyritty puuttumaan. Vaikka jotakin korjausta on saatu aikaan, ongelma nousi edelleen esiin tätäkin puheenvuoroa varten tekemisäni haastatteluissa. Esimerkiksi tuomioistuinten osalta todettiin, että resurssit ja työ määrä eivät kohtaa aina parhaalla mahdollisella tavalla. Ruuhkautuneille tuomioistuimille vuosittain myönnettävä lisärahoitukseen ei ratkaise perusongelmaa. Huomattava osa käräjätuomareista on määräaikaaisia, kun heidän palvelussuhteensa jatkuminen on riippuvainen tilapäisestä rahoituksesta. Tämä ei ole perustuslainkaan kannalta tyydyttävää.

Asioiden viipymistä ei tulisi kuitenkaan nähdä pelkästään resurssikysymyksenä. Oikeudenhoidon toimivuuteen vaikuttavat monet tekijät. Katse on käännettävä muun muassa organisaatioiden ja menettelytapojen kehittämiseen sekä siihen, että hidastavia pullonkauloja ei pääse syntymään asioiden käsittelyketjun mihinkään

kohtaan. Koska oikeusjärjestys on kokonaisuus, tärkeä on kiinnittää huomiota myös siihen, miten hyvin aineellinen ja menettelyllinen lainsäädäntö pelaavat yhteen.

Pari vuosikymmentä sitten toteutettiin laaja prosessilainsäädännön uudistus. Sittemmin on pyritty muun muassa keventämään raskaaksi todettuja menettelyjä osittaisuudistuksilla. Nämä ovat lähinnä olleet viivästys- ja ruuhkautumisongelmien yksittäisiä korjausyrityksiä, joilla on jossakin määrin onnistuttu vaikuttamaan oireisiin mutta ei välttämättä syihin. Tyypillisiä tällaisia ovat olleet muutoksenhaun sääntelyt, viivästysten hyvittämissäännöstö ja uutena syytteestä sopimista koskeva lainsäädäntö.

Kaksi vuotta sitten valmistui oikeusministeriön asettaman neuvottelukunnan raportti Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Siinä on kattavasti tarkasteltu oikeudenhoidon tilaa ja listattu horisontaalisia ja sektorikohtaisia toimenpide-ehdotuksia yhteensä 57 kappaletta. Vaikka joukossa on kannatettavia parannusehdotuksia, pidän neuvottelukunnan lähtökohtaa ongelmallisena: raportissa keskitytään etsimään oikeudenhoidosta yksittäin luetellen säästökohteita. Tällaisella menetelmällä kehittämiskohteet valikoituvat pitkälti sillä perusteella, mistä saataisiin kertymään säästöjä. Näin hämärtyy kokonaisuus ja oikeudenhoidon perimmäinen tarkoitus. Jos mennään säästötaavoitteet edellä, jäävät oikeudenhoidollisesti perustellut tarpeet herkästi toissijaisiksi. Ymmärän toki, että neuvottelukunnan toimeksianto ja paine saada nopeasti konkreettisia tuloksia on sanellut työskentelytavan.

Uudistusohjelma on ilmeisesti lähtenyt kohtuullisesti liikkeelle. Mutta pidemmän päälle säästökohteiden hintalaputtamisen sijasta nyt tarvittaisiin koko oikeudenhoidon tavoitteellista uudistusta, jossa katsotaan päiväkohtaisten ongelmien ylitse ja joka perustuu kokonaisvaltaiseen

arvioon sekä tutkimustietoon pohjautuvaan suunnitteluun. Säästöt ja käsittelyjen viivästyminen eivät ole ainoita asioita, joiden vuoksi oikeudenhoidon tilanteen kriittinen tarkastelu on tarpeen.

Lähtökohdaksi pitäisi ottaa oikeudenhoidon yhteiskunnalliseen tehtävään perustuva tavoitteenasettelu kulloinkin havaittujen vuotokohtien paikkaamisen sijaan. Uudistuksen tulisi edetä siten, että ensin selvitetään oikeudenhoidon tarkoituksesta johdettavat välttämättömät ydintoiminnot ja niihin perustuva tavoite sovitettaisiin yhteen käytettävissä oleviin resursseihin. Näin määriteltäisiin oikeudenhoidon optimaalinen taso. Vasta tämän jälkeen tulisi tason saavuttamiseksi tarvittavien keinojen eli yksityiskohtien vuoro.

Realismia on taloudellisesti niukkoinakin aikoina muistaa, että oikeuskoneiston avulla yhteiskunta toteuttaa lainsäädännön tavoitteita käytännössä. Ilman sitä monet lait jäisivät vain lakikirjan sivuille kuolleeksi kirjaimeksi vaille konkreettista vaikutusta. Toimiva oikeudenhoido tekee lait eläviksi.

## **Poliittinen ohjaus ja hyvän lainvalmistelun periaatteet**

Lainvalmistelun laadun moittiminen on lähes ikuisuusasioita. Aiheesta on sekä kirjoitettu että puhuttu paljon, ja kysymystä pohtimaan on vuosien saatossa perustettu lukuisia laatuprojekteja. Ongelmat on siis kartoitettu ja tietoaakin tilanteen korjaamiseksi pitäisi olla. Mutta onko tieto kulkeutunut oikeaan paikkaan?

Valtioneuvoston valvonnan suunnasta nähtynä suurin yksittäinen syy laajojen lakihankkeiden valmistelun ongelmiin liittyy tavalla tai toisella valmistelun aikataulutukseen – joko niin että aikataulu on jo alun alkaen asetettu liian kiireäksi tai niin että poliittinen ohjaus ei hyvän lainvalmistelun vaatimusten kannalta ole oikea-

aikaista. Seurauksena on se, että kaikkia valmistelun edellyttämiä toimia ei kyetä tekemään asianmukaisesti – ja pahimmillaan se, että valmistelu jatkuu vielä eduskunnan valiokunnissa. Sote-uudistus kaikkine vaiheineen on tällaisesta ääriesimerkki: poliittinen linjaus seurasi toistaan aina loppumetreille ennen lakiesityksen eduskuntaan lähettämistä, ja ratkaisevia valmistelua suuntaavia linjauksia sekä niihin perustuvaa lain kirjoittamista tapahtui vielä sen jälkeenkin. En lähde tässä käymään läpi sote-uudistuksen vaiheita enemmälti, mutta totean, että opiksi siitä olisi otettavaa. Kannattaisiko yksi laatuprojekti valjastaa analysoimaan siitä saatavaa oppia?

Vaativissa ja isoissa lainsäädäntöhankkeissa kriittiseksi vaiheeksi näyttäisi muodostuvan poliittisen linjauksen muuttaminen lakitekstiksi. Näkevätköhän eri tahot tämän vaiheen eri tavoin? Kärjistäen: onko niin, että kun poliittinen yksimielisyys laadittavasta laista on saavutettu, laki on poliittisen ohjauksen näkökulmasta ”teknistä toteuttamista vaille valmis”, vaikka tästä vasta varsinainen valmistelu alkaa?

Selvittääkseni poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun suhdetta käytännön työssä tein muutaman ministeriön kansliapäällikölle suunnatun pienen kyselyn. Selostan seuraavassa vastausten yleistä linjaa, ja saadakseni välitetyksi vastauksissa esitetyt näkemykset mahdollisimman aitoina, käytän myös suoria lainauksia. Ne puhuvat puolestaan. Koska vastaukset ovat lainvalmistelun laadusta vastaavien ministeriöidensä korkeimpien virkamiesten antamia, niihin kannattaa suhtautua vakavasti.

Seuraava toteamus säädösvalmistelusta tiivistää hyvin eri vastauksien keskeisen sanoman: ”Laatutaso vaihtelee ja on ollut lukuisia esimerkkejä hankkeista, joissa hyvän lainvalmistelun periaatteet on sivuutettu poliittisen ohjauksen sanelleman aikataulun tai muutoin poliittisten intressien vuoksi.”

Yksimielinen näkemys vastaajilla oli, että toisinaan aikataulut on asetettu liian tiukoiksi, jopa epärealistisiksi. Ongelman todettiin olevan pidempiaikainen, mutta viime aikoina pahentuneen. Syyksi yleensä nähtiin se, että poliitikot eivät aina tiedä, mitä hyvä lainvalmistelu vaatii. ”Niinpä he voivat ajatella, että jonkin `hyvän idean` muuttamisen lainsäädännöksi ei pitäisi viedä niin kauan.” Huolestuttava on seuraava toteamus: ”poliittisesti annettuja aikatauluja ei yleensä suostuta muuttamaan, vaikka vaarana olisivat puutteet säädösvalmistelun laadussa”. Oma havaintoni on, että oikeudellisetkin ongelmat saatetaan kuitata ”teknisinä yksityiskohtina”. Yhtenä keskeisenä syynä kireisiin aikatauluihin mainittiin myös hallitusohjelmien laatiminen yhä yksityiskohtaisemmiksi. ”Hyvin usein linjataan jo hallitusohjelmassa nimenomaisella rajauksella lopputulema siten, että laaditaan tietty laki tai muutetaan lakia tietyllä tavalla.”

Poliittisen ohjauksen oikea-aikaisuudessa nähtiin lainvalmistelun näkökulmasta korjattavaa. Yhtäältä todettiin olevan hankkeita, ”joissa annetaan jo käynnistämisvaiheessa hyvin tiukat poliittiset linjaukset, jotka eivät juuri anna tilaa parhaiden ratkaisuvaihtoehtojen hakemiseen”. Samaa ongelmaa kuvattiin näinkin jyrkästi: ”poliittinen ohjaus on käytännössä sanellut vaihtoehtoja koskevan selvitystyön, vaikutusarvioinnit ja oikeudelliset reunaehdot”.

Toisaalta on tilanteita, joissa poliittisia linjauksia kaivattaisiin valmistelun aikaisemmassa vaiheessa, jotta hankkeessa voitaisiin edetä asianmukaisesti. Ison ministeriön kansliapäällikkö: ”Kun poliittiset linjaukset lopulta saadaan, oletusarvona on, että esitys on oltava valmis heti, eikä säädösesityksen valmistelulle saisi jäädä sen vielä tarvitsemaa aikaa.” Seuraava vastaus tarkentaa kuvaa: ”Eräänä vahvistuneena piirteenä säädösvalmistelussa ovat tilanteet, joissa hallituksen poliittinen yksimielisyys saadaan ratkaistua vasta viime metreillä kun hallituksen esityksen antamisajankohden määräaika on loppumassa. Tuolloin tehtävät kompromissit ja esityksen sisältömuutokset saattavat olla merkittäviäkin ja ne joudutaan toteuttamaan ilman säädösvalmisteluun kuuluvaa muutosten riittävää arviointia tai lausuntokierrosta.”

Poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun yhteensovittamisessa näkyisi olevan selvästi parantamisen tarvetta. Yksi askel tällä tiellä voisi olla kokeneen kansliapäällikön ehdotus: ”Tärkeää olisi antaa uuden hallituksen jäsenille ja heidän poliittisille avustajilleen tietoa lainvalmisteluprosessista.” Toinen harkitsemisen arvoinen asia on, olisiko ministeriöiden korkeimman virkamiesjohdon syytä ottaa aktiivisempi rooli asiantuntijavirkamiesten tukena lainvalmisteluhankkeissa.<sup>5</sup> Näin hyvää lainvalmistelua puoltavat näkökohdat saisivat enemmän painoarvoa keskustelussa poliittista ohjausta antavan tahon kanssa.

<sup>5</sup> Normatiivinen perusta aktiiviselle roolille löytyy Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:stä, jonka mukaan kansliapäällikön tehtävänä muun muassa on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä.



## Risto Hiekkataipale

### VANHOJA ARVOJA UUSIA PULMIA

---

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa julkaistavissa puheenvuoroissa on joinakin vuosina käsitelty yksittäisiä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä tai muita kirjoittajan teemakseen ottamia rajatumpia oikeudellisia kysymyksiä, joihin on porauduttu tilan sallimissa rajoissa. Joskus taas ylimmän laillisuusvalvonnan tilaa ja näkymiä on käsitelty yleisemmin kanteluasioiden käsittelyn ja ratkaisutoiminnan käytännön näkökulmasta. Laissa säädetyn henkilökohtaisen eläkeiän saavuttaneena aika ei ole uusiin laillisuusvalvonnallisiin avauksiin. Työhistorian tässä vaiheessa sanottavansa voi rakentaa nykyhallinnon kärkihankejargonin hyljäten asiakkaidemme arkeen ”an sich”, sellaisena kuin se meille, työssämme etuoikeutetuille hyväosaisille ilmentyy.

Edellisen kerran ”jouduin” miettimään ja leveällä telalla kuvaamaan käsityksiäni laillisuusvalvonnan tehtävistä ja toteuttamisen tavoista 15.2.2002 eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Kun aika oli minuutilleen rajattu ja tentaattoreina puheenjohtaja Paula Kokkosen ohella mm. Johannes Leppäsen ja Riitta Prustin tiedoilla, kokemuksella ja viisaudella varustettuja parlamentaarikoita, ilmaisussaan oli syytä olla selkeä ja tiivis. On yllättävää, kuinka tuolloin – päivälleen 13 vuotta sitten – yhteen sivuun tiivistetyt viisi laillisuusvalvonnan teemaa

ovat edelleen sellaisinaan mutta osin uudennlaisin ongelmin päivitettyinä kuranttia tavaraa.

#### **Aarteita arkistoon**

Jokaisena työpäivänä käsittelemään tulevasta arkisemmasta päästä: 1) ”*Viipynyt oikeus* ei ole mikään oikeus. Laillisuusvalvontaa on tehtävä tässä ja nyt – ei arkistoon mutta ei myöskään jalat irti maasta. Kun muita viipymisestä moititaan, ei saa itse vitkastella.” On toki odotettavissa, että merkittävässä henkilövaihdoissa ja muissa työskentelyn saumakohdissa ratkaisutoiminnan vakiintunut rytmi ja työnteon sujuvuus hetkellisesti horjuu, mutta apulaisoikeuskanslerin määräämisen viranhoidon alkaessa keväällä 2014 kanteluasioiden jo tapahtunut viipyminen oli koko ajan käsillä.

Muunlaisissakin asian käsittelyn viipymistä koskevissa tilanteissa kysymys on ensisijaisesti kantelun tehneen asiakkaan oikeudesta saada vastaus tai päätös kanteluunsa kohtuullisessa ajassa, mutta samalla myös kaikkien kanteluasioiden käsittelevien yleisistä työskentelyedellytyksistä. Kun valtaosan kanteluasioista ratkaiseva apulaisoikeuskansleri käsittelee yli 1 800 kanteluasiata vuodessa, hänen pitää mukauttaa työta-

pansa ja erityisesti ajankäyttönsä niin, että juttupinot eivät ikäänny ainakaan hänen pöydälleen.

Toisaalta lieväksi lohdutukseksi: määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty apulaisoikeuskansleri sai heti tehdäkseen myös ripeitä laillisuusvalvontaratkaisuja, kun yhden juuri tehdyn laillisuusvalvontaratkaisun jälkijärityksinä saimme samaa teemaa (uskonnonvapauden toteutuminen kouluissa) samasta tai vastakkaisesta näkökulmasta valottaneita uusia kanteluita tai kanteluiksi kirjattuja kansalaispalautteita. Tämän vuoksi vuoden 2014 saapuneiden mutta myös ratkaistujen kanteluiden määriin on tarpeen tehdä noin 120–130 kanteluasian ns. suvirisikorjaus. Nuo kantelut esittelijän ohella lukeneena voin yleispiirteinä todeta, että niistä lähes kaikki oli vakavasti tehtyjä ja aidolla tavalla kuvastivat perusoikeutena turvatun uskonnonvapauden eri tavoin ymmärtävien ja sisäistäneiden lasten vanhempien, isovanhempien ja muiden päätöksestä vaikuttuneiden käsityksiä ja vakaumuksia uskonnonvapauden toteuttamisesta kouluissa. Kanteluista kymmenet asialliset ja ajatuksella tehdyt olisivat primäärikanteluina ansainneet paremman kohtelun.

## **Kipeitä kertomuksia ja laillisuusvalvonnallista jälkikäräjöintiä**

2) ”Ylin laillisuusvalvoja ei ole käräjäsaliin jatke. Ihmisiä on opastettava sovintoon jo käräjäsaliin ulkopuolella ja kun lopullinen tuomio on annettu, kunnioittamaan sitä”. Virkkeiden kirjaamishetkellä 13 vuotta sitten kanteluja yleisen tuomioistuimen menettelystä yksityisoikeudellisessa riita-asiassa tehtiin ja yhä tehdään noin 200 kappaletta vuodessa. Oman ryhmänsä niistä varsinkin nyt muodostavat kantelut, joiden taustalla on irtisanottujen työntekijöiden, rehellisissä liiketoimissaan vaikeuksiin ajautuneiden pienyrittäjien

tai elämässään muuten alakynteen joutuneiden ihmisten henkisesti ja taloudellisesti raskaat oikeudenkäynnit, joissa he kokevat jääneensä vaille oikeutta tai tulleen väärin kohdelluiksi. Sellaisiin kanteluihin vastaukseksi ei saa kelvata monipuolisenkaan asiankäsittelyjärjestelmän makrot tai hyösteeksi lisätyt vakiofraasit, vaan toimenpiteetmäänkin vastaukseen olen koettanut saada, vaikka itse kirjoittaen, jotain ”käsityön leimaa”, jonka perusteella kantelija tukalassa tilassaan voisi kokea tulleen ihmisenä kuulluksi.

Useammin apulaisoikeuskanslerin pöydälle kanteluna päätyvässä oikeudenkäyntiasiaassa on kuitenkin kysymys käräjä- ja hovioikeuksiaan ylikuormittavista huoltajuus-, elatusmaksu-, tapaamisoikeus ja hännänhuippuna tapaamisoikeuden täytäntöönpanoriidoista ja suomalaisille tyypillisesti kaikenlaisista perintöoikeudellisista riidoista, jollaisista aniharvoin löytyy toimenpiteeseen yltävää laillisuusvalvontaongelmaa. Ikävintä on, että kanteluja tämäntyyppisistä asioista laativat usein samat henkilöt. Joillakin heistä on likimain koko ajan vireillä ainakin yksi tällainen perimmältään oman elämän kipupisteisiin liittyvä mutta jonkinlaisen oikeudellisen muodon saanut kantelu.

Yksityisoikeudellisia riita-asioita koskevia kanteluja tekeviä on kaikissa yhteiskuntaluokissa. Positiivisesti ajateltuna tämäntyyppisiä oikeudenkäyntiasioita koskevat kantelut ovat sikäli ”kiitollisia”, että riittävän elämäkokemuksen saaneen, suhteellisuudentajuisen ja ammatillisesti orientoituneen esittelijän kädessä käsittelyaika vireilletulosta ratkaisuun voi supistua muutamaa päivään. Kun kynnys kantelun tekemiselle samoin kuin kantelukirjoitukselle asetetut sisällölliset vaatimukset ovat kansalaiskeskeisessä laillisuusvalvontatyössä alhaisia, tässä mainitun tyyppisiä kanteluita on aina tullut runsaasti. Siksi niiden oikeanlaisella käsittelytavalla on merkitystä myös yleisiin käsittelyaikoihin.

## Asiakkaasta kustannusrasitteeksi

3) Yksi 13 vuotta sitten perustuslakivaliokunnalle otiskoimistani teeseistä oli: ”*Julkisten palvelujen yksityistämisen* myötä laitosvalta on nostamassa päätään”. Ainakin lastensuojelulaitoksissa ja lastensuojeluasioissa laajemminkin voi paikoin olla kysymys vallankäyttöön perustuvasta klassisesta laitosvallasta. Polttavampi ongelma kuitenkin on peruskuntien järjestämisvastuulla olevien vanhus-, vammais- ja lastensuojelupalvelujen – kasvavasti myös muiden kuin laitospalvelujen – yksityistäminen. Sodanjälkeisellä pitkäaikaisella ja raskaalla työllään oikeutensa säällisiin vanhushuolteisiin oikeutettuja asiakkaita vaan jatkuvasti kasvava kustannusrasite.

Yhteiskunnan normaalitilassa vanhus-, vammais- ja lastensuojelupalvelujen saatavuus ja tasokkuus määräytyisivät asiakaskunnan asianmukaisina pidettävien todellisten tarpeiden mukaisesti. Varsinkin Ruuhka-Suomen suurissa samoin kuin köyhissä muuttotappiokunnissa palvelujen saatavuus ja niiden taso määräytyvät kuitenkin lähinnä taloudellisin perustein. Silloin ainakin laitoshoidossa kysymys on lähinnä säilytyksestä ilman sanottavia asiakkaiden sivistyneeseen palvelemiseen sisältyviä elementtejä.

Tyypillistä ajallemme on, että esimerkiksi kysymys vanhusten laitos- ja kotihoidon henkilöstömäärästä on noussut laatukysymyksiä merkittävämmäksi. Kun ratkaisuja ei ole näköpiirissä ja palvelutaso paikoin entisestään heikkenee, kertomusvuonnakin on nostettu esiin kysymys, pitäisikö henkilöstön minimimäärästä säätää lain tasolla. Toisaalta samanaikaisesti vaaditaan eräiden sosiaalipalvelujen myöntämisessä kunnille määrällisiä tai ajallisia velvoitteita asettavan lain säädännön purkamista.

4) Laillisuusvalvonnallisesti helppoja ”voittoa” on aina ollut saatavissa perustuslain 21 §:ssä

säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta – erityisesti asian käsittelyn viipymistä – koskeneista kanteluista. Laillisuusvalvonnallisesti vähänkin haastavammasta kantelumassasta voi välipaloiksi napsia kymmeniä kanteluita, joissa kantelijan ilmaisema ongelma on ollut esimerkiksi toimeentulotukiasian käsittelyn viipyminen yli toimeentulotuesta annetussa laissa säädetyssä määräjän. Laillisuusvalvonnalliselta vaativuudeltaan samaa tasoa olevia kanteluita tulee säännönmukaisesti muidenkin hallintolaisissa tai asianomaisissa erityislaeissa nimenomaisesti säädettyjen tai hyvään hallintoon vakiintuneina kuuluvien vaatimusten vastaisesta menettelystä. Esimerkiksi joillakin asiakaspalvelutehtävissä toimivilla ei ole riittäviä tietoja asiakirjajulkisuuslain perussäännöksistä. Varsinaista säännöstuntemusta merkitävämät puutteet voivat kuitenkin olla käytännön asiakaspalvelutilanteissa. Normivirkamiehen empatian ylittävää palveluhalukkuutta, tilannetajua ja pitkämielisyyttä tarvitaan esimerkiksi silloin, kun kotikuntansa hallinnon laillisuudesta huolestuneelle koetetaan toistuvasti selvittää, että pyydettyä asiakirja-aineistoa ei voida kunnantoinmistosta luovuttaa siitä ”yksinkertaisesti” syystä, että sitä ei siellä ole eikä edes voi olla. Kun asiakaspalvelutilanne kilpistyy, tiedonhakija kantelee oikeuskanslerille, joka muistuttaa oikeudesta saattaa asia valituskelpoisella päätöksellä ratkaistavaksi, jota oikeuttaan tiedonhakija myös käyttää. Kun päätöskin on samansisältöinen, myös hallinto-oikeus saa valituskirjelmän postia!

## Konttorit kotonamme

Aivan uudet hyvän hallinnon vaatimuksien toteutumisen ongelmat liittyvät kaikessa hallinnossa voimalla laajenevaan niin sanottuun sähköiseen asiointiin. Alkeellisimmat mutta kuitenkin lainmukaiseen menettelyyn liittyvät on-

gelmat koskevat esimerkiksi sitä, että kansalainen koettaa saada asiansa vireille tai edistää sen valmistelua lähettämällä viranomaiselle avoimessa sähköpostijärjestelmässä vapaamuotoisia viestejä ja samalla huomattavan määrän itseään koskevaa salassa pidettävää liiteaineistoa, jota viranomainen ei voi kuitenkaan sähköisesti mitenkään hyödyntää. Eli julkisen hallinnon ”sähköinen asiointi” on edelleenkin pitkälti pelkkää sähköpostiaineistojen lähettämistä ilman, että asiointin takana olisi mitään asianmukaisesti suojattua ja ao. asian valmistelu- ja ratkaisutoimintaa aidolla tavalla hyödyttävää tietojärjestelmää. Kun tällainen ”sähköpostiasiointi” on lisäksi helppoa, sitä kiivaasti harjoitetaan. Normaalin työskentelyn kannalta on turhauttavaa ja haitallista, että asiakas itse voi jättää hänen oikeuksiensa turvaksi säädetyt tietoturva-vaatimukset huomioon ottamatta, mutta viranomaisen liikennöidessä asiakkaan suuntaan, niitä on tietenkin noudatettava ja niiden noudattamisvelvollisuuteen asiakkaat myös kanteluissaan vetoavat.

Kaunopuheisten julkishallinnon ICT-toiminnan strategia-asiakirjojen mukaan ”ihmiset haluavat sähköistä asiointia”. Esimerkiksi tietyn ikäinen tai muuten atk-orientoitunut, sinänsä kasvava, väestönosa tai tietyn viranomaisen kanssa samanlaisissa asioissa toistuvasti asioivat yrittäjät saattavat sellaista halutakin. Muun muassa kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta perusvaatimukseksi on kuitenkin asetettava se, että kaikilla on tietoliikenteellisesti yhtä hyvät, turvatut ja toimintavarmat mahdollisuudet asiointiin. Jos viranomaisen sähköinen asiakaspalvelujärjestelmä koskee yhteiskunnan perusetuuksia tai palveluja, joiden hakijoilla ei teknisiä mahdollisuuksia eikä varsinkaan riittäviä henkilökohtaisia valmiuksia sähköiseen asiointiin ole, vi-

ranomaisen tehtävänä on huolehtia asiointimahdollisuuksista muulla tavalla.

Vakavimmin hyvän hallinnon ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimusten toteutumiseen tästä näkökulmasta on kertomusvuonna jouduttu puuttumaan vuoden 2013 alusta käyttöön otetun työvoimahallinnon uuden asiakaspalvelujärjestelmän yhteydessä.

Julkishallinnon sähköisen asiointin yleistyessä suuri ja toistaiseksi käsittelemätön kysymys koskee yhteiskunnallista työnjakoa. Palkatun – tai yhä useammin valitettavasti jo irtisanotun – virkamiehen etäispäätteeksi alistuvalla hallinnon asiakkaalla on oikeus edellyttää, että hänen kotonaan/yrityksessään, omilla välineillään ja omalla vapaaajallaan/työajalla tekemällä työllä on joitain konkreetisissa olevia asian käsittelyn joutuisuuteen, asian oikeanlaiseen ratkaisuun, kustannussäästöihin tms. liittyviä hyötyjä. Miksi muuten pienyrittäjä tai kansalainen tekisi kotonaan/yrityksessään virkamiehen töitä? Kansalaisten ja varsinkin pienyrittäjien kokemaa ns. hallinnollista taakkaa julkishallinnon viimeisimmätkään tietojärjestelmähankeet eivät ole sanottavasti vähentäneet. Usein käytännössä on käynyt pikemminkin niin, että virkakunnan taakkaa on vain siirtynyt sen asiakaskunnan harteille.

Toisenlainen, mutta sekin vakava, kysymys koskee julkisia terveydenhuollon, sosiaalihuollon, työvoimahallinnon, lastensuojelun jne. peruspalveluja hakevien ihmisten aitoa tarvetta päästä vielä asioimaan kasvokkain asiaa vastuullisesti hoitavan virkailijan kanssa. Toimeentulominimin alapuolella elävän perheellisen yksihuoltajan huoli ja tuska ei nettikameran kautta virkailijalle välity! Tällaisessa ”palvelutoiminnan tehostamisessa” kysymys on suuremmasta kuin hyvän hallinnon takeista: hallinnon asiakkaan oikeudesta tulla kohdelluksi ihmisenä.

## Osakilpailu- vai luokkavoittaja?

5) *Perusoikeudet* ovat todellakin *kaikkien* ("jokainen"; "ketään ei saa") *oikeuksia*. Käytännön laillisuusvalvontatyössä pitäisi olla mahdollisuuksia (lähinnä aikaa) muuhunkin kuin juttu jutulta valmistella ja esitellä kanteluasioita, kuinka paljon niitä kulloinkin tulee. Jo 13 vuotta sitten tiivistin tavoitteitani mm. niin, että samantyyppisiä, ajassa liikkuvia ongelmia koskevia, kanteluasioita pitäisi voida "niputtaa" ja käsitellä yhtenä teemanä mutta syvällisemmin. Yksinkertaisemmasta päästä esimerkkinä tuo yllä mainittu toimeentulotukihakemusten käsittelyn viipyminen: Voidaan toistuvasti joutuisaa käsittelyä vaatia, kun laki jo sellaista edellyttää. Ilmiön syytäkin voidaan tunnistaa, mutta olisiko toimivaltuuksia ja yhteiskunnallisesti riittävän leveitä hartioita vaikuttavasti niihin puuttua? Samanaikaisina mutta vastakkaisina syinä voidaan nähdä toimeentulotuen hakijoiden määrän jatkuva kasvu ja toisaalta kuntien nimenomaan käytännön asiakaspalvelutyötä tekevän henkilöstön vähentäminen irtisanomisin.

Vain hiukan yleistäen: "Kymmenellä nopeasti tunnistettua ongelmaa koskevalla järeällä laillisuusvalvontaratkaisulla olisi suurempi merkitys kuin sadalla rutiinitoimenpiteellä."

Laillisuusvalvojen vakiotekstiä on, että he eivät "yleensä" voi puuttua resurssikysymyksiin tai siihen, millä tavalla viranomaisille annettuja "voimavaroja" säädettyjen tehtävien hoitoon käyttää. Silti viranomaisten palveluksessa vielä olevalta, paikoin rajuinkin leikkauksin vähennetyltä henkilökunnalta, edellytetään vähintäänkin lain ja hyvän hallinnon minimin mukaista suoritusta. On toki hallinnon ongelmapaikkoja, missä runsaatkaan määrärahat eivät takaa asianmukaista hallintotoimintaa ja on myös hallinnon kehittämiskohteita, mutta peruskysymys on laillisuusvalvonnan ulkopuolelle jäävä kysymys julkisten palvelujen perusrahoituksesta. Jos tulopohjaa ei voida vahvistaa, suuria säästöjä on saatavissa vain sieltä, missä "liikutellaan suuria rahamääriä". Siellä kysymys on laajoille kansalaispiireille maksettavista yhteiskunnallisista peruspalveluista.





2

## YLEISTÄ

## OIKEUSKANSLERI JA APULAIKANSKANSLERI

---

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, kansainvälis-

tä yhteistoimintaa 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 2014 oikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkka. Apulaisoikeuskanslerina toimi oikeustieteen lisensiaatti, LL.M, varatuomari Mikko Puumalainen 31.5.2014 saakka. Hänelle myönnettiin virkavapautta opintoja varten 1.6.2014–31.5.2016. Samaksi ajaksi nimitettiin apulaisoikeuskanslerin määräaikaiseen virkasuhteeseen oikeustieteen kandidaatti, varatuomari Risto Hiekkataipale. Apulaisoikeuskanslerin sijaisena toimi 31.5.2014 saakka esittelijäneuvos, osastopäällikkönä Risto Hiekkataipale ja 1.6.2014 lukien kansliapäällikkö Kimmo Hakonen. Hiekkataipale on hoitanut vuoden 2014 aikana apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä 89 päivää ja Hakonen 75 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 tehtävänsä hoitaessaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

### **Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta**

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. 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 käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen sei-

kan 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 syyllystyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle.

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

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

Perustuslain mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Eduskunnan ylimmän valtioelimen asemasta seuraa, että oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu eduskunnan valtiopäivätoiminnan valvonta tai kansanedustajien toiminnan valvonta edustajan-

toimissaan. 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 tuomioistuimet 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 valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia lähetetään oikeuskanslerin virastoon. Oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi poliisitutkinnan tai esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

Tuomioistuimen, joka on tuominnut valtion virkamiehen tai kunnallisen viranhaltijan rikoksesta taikka hylännyt virkamiestä tai viranhaltijaa koskevan syytteen, on lähetettävä ratkaisutaan jäljennös oikeuskanslerille. Hovioikeuden on ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tuleista seikoista, jotka saattavat johtaa tuomioistuineläytöksen virkamieheen tai syyttäjään kohdistuvan virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien on ilmoitettava tuomareiden epäiltyjä virkarikoksia koskevista asioista oikeuskanslerin virastoon. Vuonna 2014 oikeuskanslerin virastoon saapui 1 hovioikeuden, 47 poliisin ja 1 syyttäjän ilmoitusta tuomarien virkarikoksasioista. Oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerille kuukausittain otoksen tuomioistuinten rangaistustuomioita koskevista päätösilmoitusjäljennöksistä.

Oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aiheita 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 riistoa tai laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Oikeuskanslerin on tällaisissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Vuonna 2014 oikeuskansleri siirsi eduskunnan oikeusasiamiehelle 53 kanteluasiaa ja eduskunnan oikeusasiamies oikeuskanslerille 13 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 menettelys-

tä taikka huomion kiinnittäminen hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin). Jos yleinen etu sitä vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Tähän liittyen oikeuskansleri voi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. On myös mahdollista, että oikeuskansleri tekee toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen erimielisyyden sopimiseksi tai suosittelee viranomaista hyvittämään aiheutuneen vahingon. Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai risiiritaitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Perustuslaissa säädetystä tuomioistuinten riippumattomuudesta johtuen tuomioistuimille laissa säädetyn harkintavallan käyttämiseen puuttaminen 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 omistuspohja. Esimerkiksi valtion kokonaan omistamat yksityisoikeudelliset osakeyhtiöt eivät kuulu oikeuskanslerin valvontavallan piiriin, jos niille ei ole annettu julkisia hallinto-tehtäviä. Perustuslain mukaan julkinen hallinto-tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

## **Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta**

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

Oikeuskanslerilla on oikeus panna Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpi-

teisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenyysasioissa antamista päätöksistä ja Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan valvonta-asioissa antamista päätöksistä Helsingin hovioikeuteen. Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

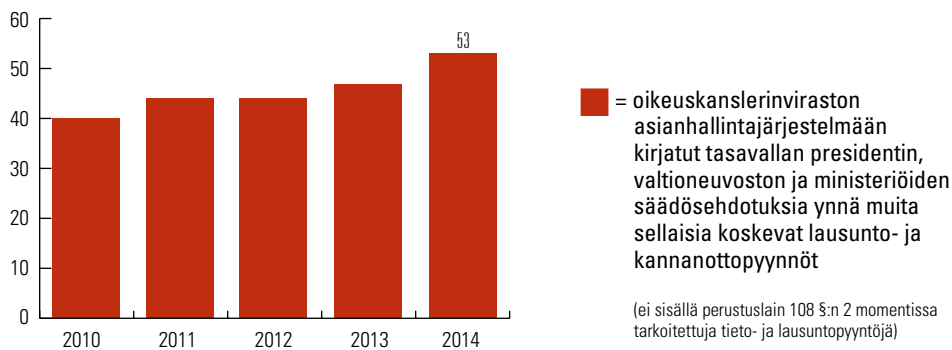
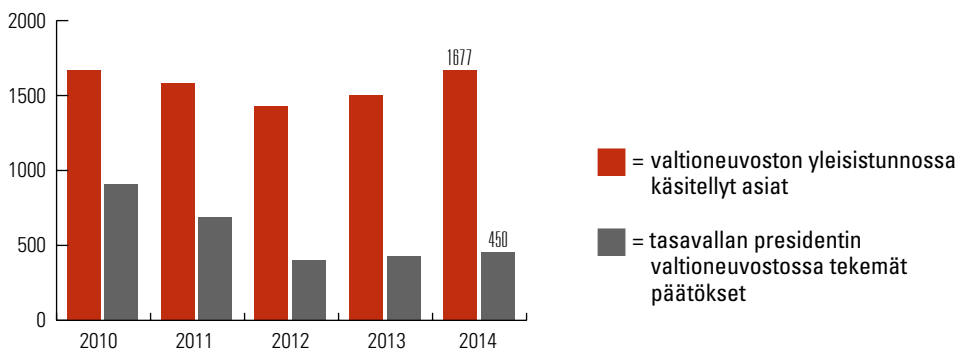
Julkiset oikeusavustajat ovat asianajajien tapaan Suomen Asianajajaliiton valvonnan alaisia. Luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevat säännökset tulivat voimaan 1.1.2013 lukien.

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

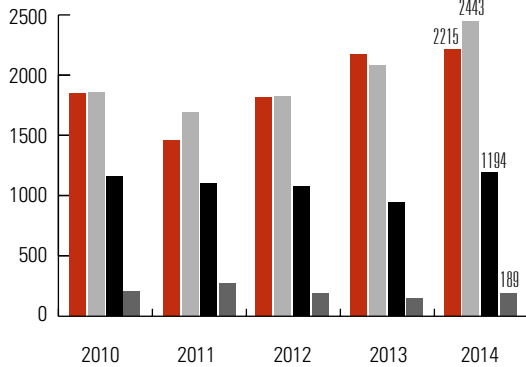
## TILASTOTIETOJA

Seuraavassa esitetään keskeisimpiä oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston toimintaa kuvaavia tunnuslukuja aikasarjoina kaaviomuodossa. Tarkempia vuotta 2014 koskevia tilastotietoja on jaksossa 7.

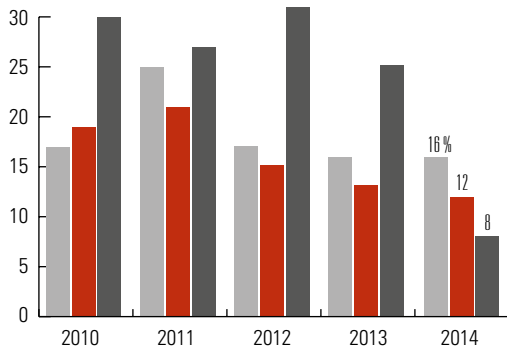
### Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta



## Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta



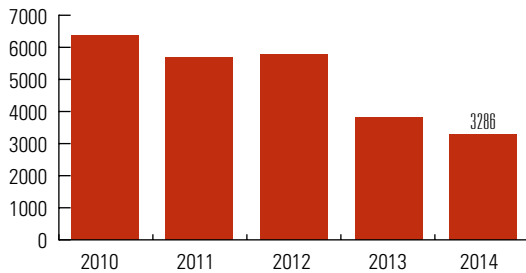
- = saapuneet kantelut
- = ratkaistut kanteluasiat
- = selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat
- = selvittämistoimia edellyttäneissä kanteluasioissa tehdyt seuraamusratkaisut



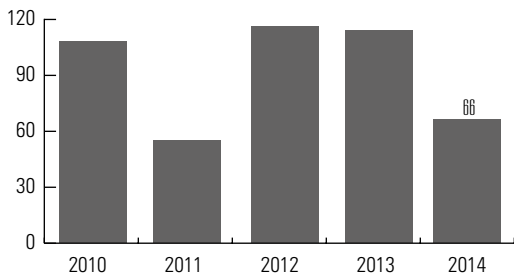
- = seuraamusratkaisujen osuus kaikista selvittämistoimia edellyttäneissä kanteluasioissa tehdyistä ratkaisuista, %

- = vireille tulleet omat aloitteet, kpl
- = suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit, kpl

(kanteluasioita koskevat luvut sisältävät myös tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa sekä asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevat kantelut)

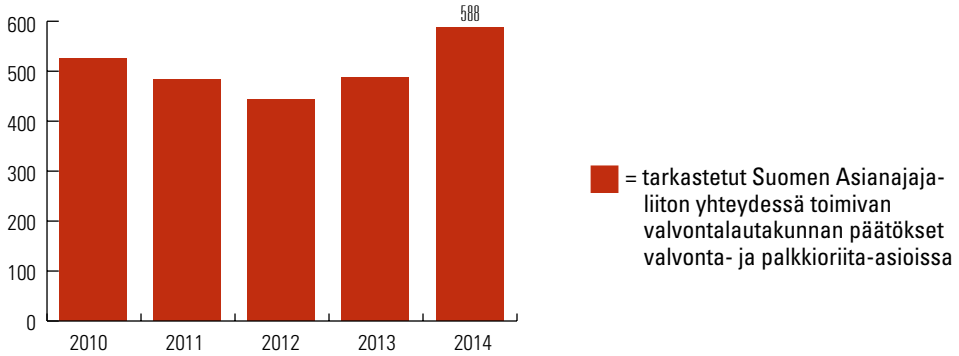


- = tarkastetut rangaistustuomiot

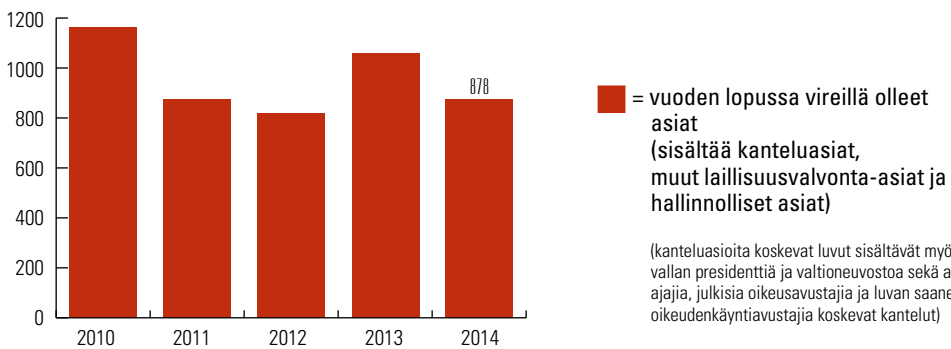
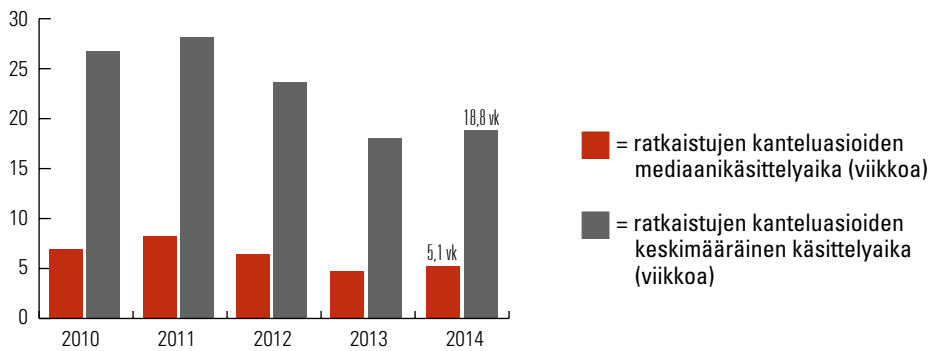


- = rangaistustuomioiden tarkastamisen johdosta vireille pannut asiat

## 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 tehdyt 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 2014 37 vakinaista virkaa. Saapuneiden kanteluiden suuren määrän vuoksi virastossa toimi kertomusvuoden aikana kaksi määräaikaista nuorempaa oikeuskanslerinsihteeriä työruuhkan purkajina. 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, 9 vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 2 nuorempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 1 esittelijä, 3 notaaria)
- *muut asiantuntijat* 4 (henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaattikko, ATK-suunnittelija)
- *virasto- ja toimistopalveluhenkilöstö* 8 (kirjuri, 4 toimistosihhteeriä, ylivirastomestari, virastomestari, vahtimestari)

Viraston henkilöstö jakautui yksiköittäin seuraavasti:

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

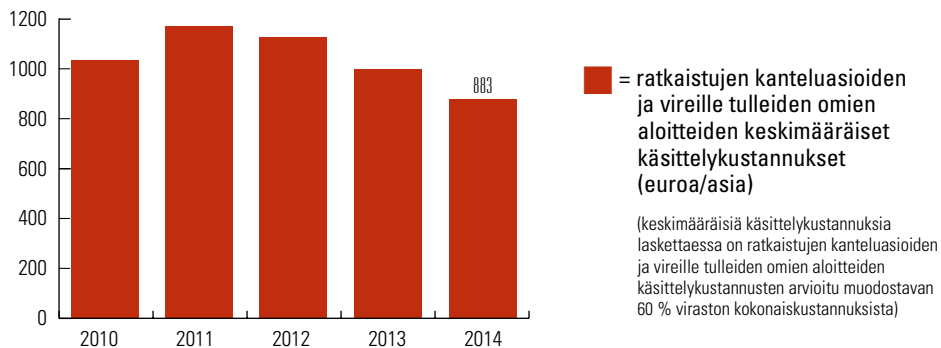
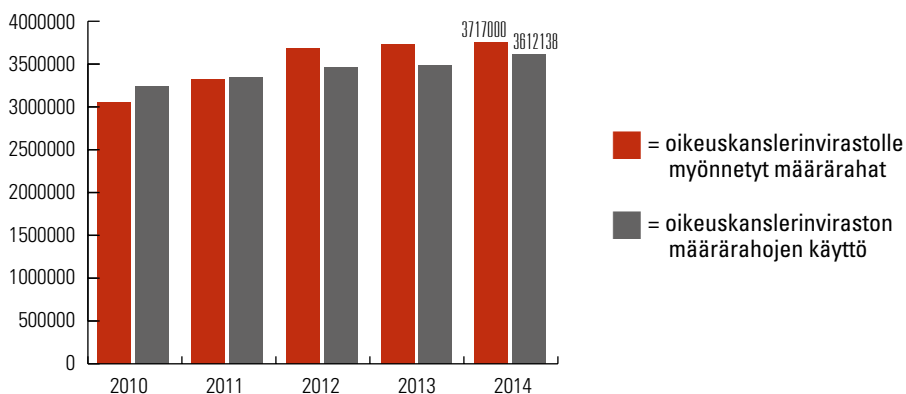
Kertomusvuoden aikana jäi eläkkeelle virastossa pitkään palvelut toimistosihhteeri Arja Seppäläinen.



## Talous

Oikeuskanslerinviraston toimintamenoihin myönnettiin valtion talousarviossa vuodelle 2014 3 717 000 euron määräraha. Edelliseltä vuodelta siirtyi käytettäväksi 666 732 euroa.

Virasto käytti vuonna 2014 3 612 138 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**

## VALVONNAN KEINOT

---

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkainten valvonta kohdistuu valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä tehtäviin päätöksiin. Valvonta kattaa päätöksenteon lisäksi ministeriöissä tehtävän päätösten valmistelun. Valvonta on ajallisesti ennakkollista, päätöksentekotilaisuudessa tapahtuvaa ja jälkikäteistä.

Päätöksenteon ennakkollista valvontaa ovat ministerien ja ministeriöiden virkamiesten kannanottoesitykset, virkamiesten neuvonta sekä valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistojen tarkastus. Ennakkollisen valvonnan tarkoituksena on selvittää päätöksiin liittyvät kysymykset etukäteen siten, että päätöksenteolle ei olisi oikeudellisia esteitä siinä vaiheessa, kun päätös esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä. Tavoitteena on myös ennakkollisen valvonnan joutuisuus siten, että päätöksenteon aikataulu ei valvonnan vuoksi tarpeettomasti viivästyisi. Ennakkollisessa valvonnassa ei useimmiten

synny asiakirjoja, joihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia.

Päätöksentekotilaisuudessa tapahtuva valvonta tarkoittaa laillisuusvalvojan konkreettista paikallaoloa. Oikeuskansleri taikka hänen sijaisenaan apulaisoikeuskansleri tai apulaisoikeuskanslerin sijainen on aina läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä sekä hallituksen neuvotteluissa ja iltakouluissa. Oikeuskanslerin tulee tarpeen vaatiessa esittää huomautus päätöksenteon laillisuudesta, mutta hänellä ei ole oikeudellisia keinoja estää päätöksentekoa. Ennakkollisessa valvonnassa annettuja kannanottoja noudatetaan kuitenkin niin, että päätöksentekotilanteessa ei käytännössä ole enää aihetta huomautuksiin.

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

## ESITTELYLISTOJEN TARKASTUS

---

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

Esittelylistojen tarkastuksessa kiinnitetään huomiota toimivaltaa, menettelyä ja päätöksen teon edellytyksiä koskeviin oikeudellisiin kysymyksiin sekä päätöksille asetettuihin muodollisiin vaatimuksiin. Esittelylistoissa havaituista epäselvyyksistä, virheistä ja puutteista otetaan välittömästi yhteyttä ministeriöiden esittelijöihin. Suurimmassa osassa tapauksia esittelijä saa esittelylistan korjattua asianmukaiseksi ennen istuntoa. Joissakin tapauksissa virheet ja puutteet johtavat siihen, että esittelijä poistaa esittelylistan istunnosta ja esittelee sen korjattuna vasta myöhemmin.

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

Hallituksen esityksiä tarkastettaessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien käsittelyyn, asetusten- ja määräystenantovaltuuksiin

sekä säätämisarjestyksen perusteluihin. Jos kysymys ehdotettavan lain perustuslainmukaisuudesta on perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön valossa uusi tai tulkinnanvarainen, hallituksen esityksessä tulee ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä. Hallituksen esityksiä tarkastettaessa pyritään lisäksi valvomaan, että esitykset täyttävät muutoinkin perustuslain 47 §:n pykälässä säädettyyn, eduskunnan tietojensaantioikeuteen liittyvät vaatimukset. Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, onko valmistelun aikana saadut sidosryhmien näkemykset ja erityisesti oikeudellisia kysymyksiä koskevat kannanotot asianmukaisesti selostettu.

Lakien vahvistamisen yhteydessä valvotaan, että perustuslain 77 §:ssä säädettyä kolmen kuukauden määräaikaa ei ylitetä eduskunnan hyväksymien lakien esittelyssä tasavallan presidentille. Erityistä huomiota kiinnitetään lakien voimaantulon ajankohtaa koskeviin tasavallan presidentin päätöksiin. Jos eduskunta on jo päättänyt voimaantulosta, presidentille ei enää voi esitellä päätöstä voimaantuloajankohdan määräämisestä lain vahvistamisen yhteydessä.

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

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

Valtioneuvoston kirjelmät EU-asioissa koskevat säädöksiä, sopimuksia tai muita toimia, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Perustuslain 96 §:n mukaan tällaisia asioita koskevat ehdotukset on toimitettava kirjelmällä eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten. Esittelylistojen tarkastuksessa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, annetaanko kirjelmä perustuslaisessa edellytetyllä tavalla viipymättä sen jälkeen, kun ehdotus on tullut hallituksen tietoon. Lisäksi tar-

kastetaan, että kirjelmässä ovat eduskunnan käsittelyn kannalta olennaiset tiedot. Kirjelmän tulee sisältää valtioneuvoston kanta ehdotukseen sekä selostus sidosryhmien kuulemisesta ja muusta kannan muodostamisesta noudatetusta menettelystä. Kirjelmässä tulee myös arvioida ehdotuksen EU-oikeudellinen oikeusperusta, suhde EU-oikeuden toissijaisuusperiaatteeseen ja se, kuuluuko ehdotus Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan.

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

## VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2014

---

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2014 yhteensä 1 677 asiaa (edellisenä vuonna 1 500). Hallitus antoi eduskunnalle 353 (221) hallituksen esitystä ja 50 (92) valtioneuvoston kirjelmää EU-asioista. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 60 (63).

Vuosi 2014 oli vaalikauden viimeinen kalenterivuosi, joka hallituksen työskentelyssä perinteisesti tarkoittaa päätettävien asioiden suurta määrää erityisesti vuoden loppupuolella. Valtioneuvoston päätöksenteon valvonnassa tarkastettavia esittelylistoja oli 12 % enemmän kuin edellisenä vuonna, mikä lisäsi tarkastukseen käytettyä työpanosta. Esittelylistojen tarkastuksessa havaitut virheet johtivat oikeuskanslerin toimenpiteisiin neljässä eri tapauksessa. Virheet liittyivät lain vahvistamisen

esittelyyn (OKV/12/50/2013), eduskunnan kirjelmän esittelyyn (OKV/13/50/2013) ja valtiosopimuksen voimaansaattamiseen (OKV/2/50/2014) ja (OKV/3/50/2014). Katso sivut 48-49.

Päätöksenteon ennakkollista valvontaa leimasivat hallituksen merkittävien lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun liittyvät kannanottopyynnöt. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevasta lainsäädännöstä (soteuudistus) käytiin useita eri keskusteluja asiaa valmistelevien virkamiesten kanssa. Lisäksi ennakkollisessa valvonnassa annettiin lukuisia kannanottoja ja käytiin keskusteluja muiden merkittävien päätösten valmistelun aikana. Esimerkkinä voidaan mainita ydinenergialain mukaiset valtioneuvoston periaatepäätökset. Katso sivu 54.

## TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2014

---

Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 450 päätöstä (edellisenä vuonna 423). Tasavallan presidentin esittelyjä oli 31 (27).

Tasavallan presidentti ei pyytänyt ennen päätöksentekoa oikeuskanslerilta perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuja lausuntoja.

Tasavallan presidentti teki kaikki päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Vuonna 2014 ei siten ollut perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettuja päätöksentekotilanteita, joissa asia palautuu valtioneuvoston valmistavaksi, jos presidentti ei päättä siinä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.



## LAUSUNNOT

---

### Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta

#### Jatkokäsittelyluvan laajentaminen ja suullisten perustelujen käyttöön- ottaminen

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa hovioikeuden jatkokäsittelyluvan laajentamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä (Mietintöjä ja julkaisuja 10/2014) sekä oikeusministeriön muistiosta tuomioiden suullisten perustelujen käyttöönottamisesta yleisissä tuomioistuimissa.

Työryhmän mietintö sisälsi ehdotuksen hovioikeuden jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamiseksi. Jatkokäsittelylupajärjestelmä ehdotettiin sovellettavaksi yleisesti riita- ja hakemusasioissa. Rikosasioissa vastaaja tarvitsisi jatkokäsittelyluvan, jos häntä ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan kuukautta vankeutta (voimassa olleessa järjestelmässä neljä kuukautta vankeutta). Syyttävä ja asianomistaja tarvitsisivat aina jatkokäsittelyluvan hakiessaan muutosta käräjäoikeuden tuomioon.

Lausunnossaan oikeuskansleri totesi muun ohella, että ehdotetussa jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisessa hänen huomionsa kiinnittyi erityisesti siihen, että lausuntoa antaessa voimassa ollut järjestelmä oli ollut voimassa vasta hieman yli kolme vuotta. Tämä aika oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ylipäättään hy-

vin lyhyt luotettavien johtopäätösten tekemiseksi järjestelmän toimivuudesta ja sen arvioimiseksi, oliko edes voimassa olleessa järjestelmässä oikeusturvanäkökohdat otettu riittävässä määrin huomioon.

Oikeuskanslerin mielestä on sinänsä ymmärrettävää, että valtiontalouden säästöpaineeet kohdistuvat myös oikeuslaitokseen, ja että sen vuoksi tavoitteena tulee olla myös hovioikeuksien käytettävissä olevien voimavarojen kohdentuminen mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Voimassa olleen jatkokäsittelylupajärjestelmän toimivuus ja sen vaikutukset ennen kaikkea asianosaisten oikeusturvaan olisi oikeuskanslerin mielestä kuitenkin ollut perusteltua selvittää riittävän seikkaperäisesti ennen kuin järjestelmää ryhdyttäisiin laajentamaan.

Mikäli työryhmän mietinnössä ehdotetut muutokset jatkokäsittelylupajärjestelmään kuitenkin toteutuisivat, oikeuskansleri toi lisäksi esille eräitä lausunnossa mainittuja yleisiä näkökohtia.

Oikeusministeriön muistiosta tuomioiden suullisten perustelujen käyttöönottamisesta yleisissä tuomioistuimissa ehdotettiin, että käräjäoikeus voisi pääkäsittelyn päätyttyä julistaa tuomion suullisesti ilman, että tuomion perusteluja annettaisiin lainkaan kirjallisesti. Edellytyksenä tälle menettelylle olisi, että asian selvitettyyn tilaan nähden asianosaisten oikeusturva ei edellyttäisi kirjallisten perustelujen antamista. Kirjalliset perustelut olisi kuitenkin annettava, jos käräjäoikeuden ratkaisuun ilmoitetaan tyytymättömyyttä

taikka jos asianosainen tai muu henkilö sitä pyytää. Tuomion julistaminen olisi äänitettävä ja talenne olisi säilytettävä vuosi asian ratkaisemisesta.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan yleisesti, että perusteluvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Perustelemisella on merkitystä myös tuomarin oman itsekontrollin kannalta, sillä perusteluja kirjoittaessaan hän joutuu pohtimaan ratkaisunsa oikeudellista kestävyyttä. Tuomion perustelut mahdollistavat lisäksi ratkaisutoiminnan ulkoisen kontrolloitavuuden.

Lähtökohtana on oikeuskanslerin mukaan näin ollen oltava, että perusteluvollisuuden laajuudesta ei tule tinkiä, jotta perustelut täyttävät yleisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset sekä erityisesti oikeuden saada perusteltu päätös. Asianosaisen on aina saatava tietää, millä perusteilla häntä koskeva ratkaisu on tehty. Asianosaisen on kyettävä perustelujen avulla arvioimaan, onko tuomion lopputulos oikea ja onko tuomioon tarvetta hakea muutosta. Näiden kriteerien täytyessä asianmukaiset – yksinomaan suulliset – perustelut eivät näyttäisi kaventavan asianosaisten oikeusturvaa.

Suullisten perustelujen mahdollista käyttöönottamista arvioitaessa olennaista oikeuskanslerin mielestä kuitenkin on, että tuomitsemistoimintaan voidaan kohdistaa ulkoista kontrollia ainoastaan toiminnan julkisuuden sekä ennen kaikkea tuomioiden perustelujen kautta. Tuomitsemistoimintaan kohdistuvan ulkoisen kontrollin voidaan katsoa omalta osaltaan edistävän oikeusvarmuutta ja asianosaisten oikeusturvaa. Mahdollisuus ulkoiseen kontrolliin vesittyisi tietyissä tapauksissa, mikäli suullisten perustelujen käyttöönotto toteutuisi kaavailulla tavalla. Kaiken kaikkiaan oikeuskansleri katsoi, että tuomion perustelut sekä käytännön kannalta että periaatteellisesti ovat tuomioon kuuluva elimellinen osa ja ne tulisi aina olla saatavissa osana kirjallista tuomiota.

Mikäli suullisten perustelujen käyttöönottoaminen kuitenkin toteutuisi, oikeuskansleri toi lisäksi erikseen esille eräitä muistiossa kaavailtua säännöstä koskevia tarkempia näkökohtia.

Lausunto on kokonaisuudessaan luettavissa oikeuskanslerinviraston internetsivuilla (OKV/11/20/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Vakuutuslainsäädännön muuttaminen**

Apulaisoikeuskanslerin lausunnon mukaan ehdotukset yhden tuomarin kokoonpanosta, yhden tuomarin ja lääkärjäsenen kokoonpanosta, täysistunnon kokoonpanon keventämisestä ja muodollisista istunnoista luopumisesta yksimielisissä asioissa voivat muutosesityksen tavoitteiden mukaisesti yksinkertaistaa ja nopeuttaa asioiden käsittelyä vakuutuslainsäädännössä vaarantamatta kuitenkaan muutoksenhakijan oikeusturvaa.

Lausunnon mukaan siirtyminen avoimeen hakuun lääkärjäsenien ja vakuutuslainsäädännön asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettelyssä sekä nimittämismenettelyyn liitettävä tuomareiden nimittämismenettelyä vastaava sidonnaisuuk-sien ilmoittaminen ovat selkeitä parannuksia ja lisäävät vakuutuslainsäädännön toiminnan avoimuutta. Samanlaisen sidonnaisuusselvityksen vaatiminen myös muilta sivutoimisilta jäseniltä ja heidän varajäseniltään on välttämätöntä ja niin ikään lisää vakuutuslainsäädännön toiminnan läpinäkyvyyttä.

Vakuutuslainsäädännön ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a §, jossa säädetään vakuutuslainsäädännön asiantuntijalääkäreistä, joilta vakuutuslainsäädännön tarvittaessa pyytää asiantuntijalääkärilausunnon. Pykälän perusteluissa on esitetty esimerkkejä tilanteista, joissa lausuntoa voitaisiin tarvita. Olisi vielä harkittava, olisiko säännöksen informatiivisuuden ja ohjausvaikutuksen kannalta syytä mainita vaikka esimerkinomaisesti näitä tilanteita itse säännöksessä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vakuutuslääketieteellistä osaamista pätevyysvaatimuksena eri muutoksenhakuelimissä koskevaa sääntelyä tulisi kokonaisuudessaan selkeyttää ja harkita, pitäisikö vakuutus oikeuden lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkärin pätevyysvaatimuksiin lisätä myös perehtyneisyys vakuutuslääketieteeseen.

Apulaisoikeuskansleri piti valitettavana, että luonnoksen mukaan muiden sivutoimisten jäsenten nimittämismenettelyssä ei olla siirtymässä avoimeen hakumenettelyyn. Avoin hakumenettely turvaisi paremmin tuomioistuimen riippumattomuutta ja asiantuntemusta. Etujärjestöjen ehdokkailla on luonnollisesti tehtävän vaatimaa asiantuntemusta, mutta tällaista asiantuntemusta saattaa olla löydettävissä muualtakin. Avoimella hakumenettelyllä olisi mahdollista siten päätyä vakuutus oikeuden työn kannalta parhaisiin asiantuntijoihin.

Luonnoksessa ei esitetä työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioista tuntevien sivutoimisten jäsenten ratkaisukokoonpanoihin osallistumisen vähentämisestä. Lausunnon mukaan viisijäsenisten ratkaisukokoonpanojen keventäminen kolmejäsenisiksi tarkkaan määritellyissä asioissa saattaisi nopeuttaa asioiden käsittelyä kuitenkin vaarantamatta valittajan oikeusturvaa. Asiantuntijaedustuksen edellyttäminen laajasti eri etuusryhmissä riippumatta asian oikeudellisesta luonteesta viittaa ikävästi näiden asioiden intressiluonteisuuteen, joka on lainkäytölle vieras piirre (OKV/12/20/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### **Tuomioistuinlakityöryhmän mietintö ”Uusi tuomioistuinlaki”**

Oikeuskansleri piti lausunnossaan oikeusministeriön työryhmän mietinnössä ”Uusi tuomioistuinlaki” esitettyä voimassa olevien eri tuomioistui-

koskevien organisaatiolakien, tuomarien nimittämisestä annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen kokoamista yhteen lakiin kannatettavana.

Lausunnossa kiinnitettiin kuitenkin huomioita mietinnössä määräaikaisiksi esitettyihin päällikkötuomarien virkoihin ja uusiin määräaikaisiin avustavan tuomarin virkoihin. Lausunnossa tarkemmin esitetyillä perusteilla oikeuskansleri katsoi, että nykyisin pääsääntönä olevasta tuomarin virkojen vakinaisuudesta poikkeamista esitetyillä virkojen määräaikaisuudella tulisi tarkoin harkita (OKV/20/20/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### **Hallintolainkäyttölain todistelusäännökset**

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi hallintolainkäyttölain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Esitysluonnoksessa esitettiin, että hallintolainkäyttölaisissa säädettäisiin todisteluun liittyvistä kysymyksistä aiempaa kattavammin ja yksityiskohtaisemmin. Tämän todettiin selkeyttävän sääntelyä ja vahvistavan hallintoprosessin asemaa itsenäisenä prosessimuotona.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että hallintolainkäyttölakiin jäisi esitettyjen uudistusten jälkeenkin runsaasti säädösviittauksia oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksiin. Hänen mukaansa esitysluonnoksessa esiin tuodusta sääntelyn selkeyden näkökulmasta voisi harkita, että viittaustekniikasta luovuttaisiin vielä ehdotettua enemmän. Oikeuskansleri totesi, että etenkin säännökset, joissa todetaan toisessa laissa olevaa sääntelyä sovellettavan soveltuvin osin, ovat lähtökohtaisesti omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia ja sitä kautta jopa epäyhtenäisiä menettelytapoja (OKV/21/20/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

## **Kuntien kielellisestä asemasta vuosina 2013–2022 annetun asetuksen muuttaminen**

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerin kantaa kuntien kielellisestä asemasta vuosina 2013–2022 annetun valtioneuvoston asetuksen (53/2013) muuttamiseen. Oikeudellisena kysymyksenä oli se, onko valtioneuvostolla toimivalta muuttaa yksikielinen kunta sen oman esityksen perusteella kaksikieliseksi kesken sen kymmenvuotiskauden, jonka ajaksi valtioneuvosto on säätänyt kunnan yksikieliseksi.

Kielilain (2003/423) 5 §:n mukaan kunta on joko yksikielinen tai kaksikielinen. Valtioneuvoston asetuksella säädetään joka kymmenes vuosi virallisen tilaston perusteella, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä ja mikä on näiden kuntien enemmistön kieli sekä mitkä kunnat ovat suomen- tai ruotsinkielisiä yksikielisiä kuntia. Laisa säädetään tyhjentävästi väestön kielisuhteita koskevat perusteet, joiden mukaan kunnan kielellinen asema on säädettävä. Kunnan valtuuston esityksestä kunta voidaan kuitenkin valtioneuvoston asetuksella säätää kaksikieliseksi seuraavaksi kymmenvuotisjaksoksi, vaikka kunta muuten väestön kielisuhteiden perusteella olisi yksikielinen.

Oikeuskanslerin mukaan kunnan kielellisen aseman muuttaminen asiasta annetun valtioneuvoston asetuksen voimassa ollessa voisi johtaa perustuslain 80 §:n näkökulmasta tilanteeseen, jossa asetuksella poikettaisiin lain sisällystä tai ainakin sen esitöissä selkeästi ilmaistusta tarkoituksesta. Asetuksen antamiseen asiasta oli siten suhtauduttava hyvin pidättyvästi, ellei lain asetuksenantovaltuutta ensin muutettaisi (OKV/32/20/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

## **Poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa koskeva työryhmäraportti**

Sisäasiainministeriön poliisiosasto pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa Poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan oikeusperusta -työryhmän raportista. Oikeuskansleri totesi työryhmän esittämien toimenpidesuosituksen vaikuttavan kannatettavilta. Yhtenä käytännön kannalta keskeisenä kysymyksenä hän piti poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan ja poliisirikosten tutkintajärjestelmän keskinäistä suhdetta. Työryhmä totesi toimenpidesuosituksissaan, että sisäisen laillisuusvalvonnan tulisi olla toissijaista muuhun erikseen säädettyyn menettelyyn verrattuna ja että sisäisessä laillisuusvalvonnassa tulisi harkita asian siirtämistä mainitunlaiseen menettelyyn heti, kun menettelyn käytön edellytysten voidaan olettaa täyttyvän.

Oikeuskansleri totesi, että poliisiin kohdistuvien rikosepäilyjen osalta asian siirtämisen syyttäjätutkinnanjohtajan harkittavaksi tulee kuitenkin tapahtua jo alhaisemmillä kriteereillä kuin mitä esitutkinnan aloittamiseen edellytetään. Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen osalta ei esitutkinnan toimittamisedellytysten harkinta kuulu poliisiin vaan kyseisenlaisten asioiden tutkinnanjohtajaksi nimetyn syyttäjän tehtäviin. Oikeuskanslerin mielestä poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan on perusteltua siirtää asia syyttäjätutkinnanjohtajan harkittavaksi aina, kun epäilty menettely on siten yksilöitävässä, että se saattaa täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Poliisin ei lähtökohtaisesti tule siirtämistä harkitessaan tehdä varsinaista näyttöarvioita, vaan verrata arvioitavana olevia tosiseikkoja rangaitussäännösten tunnusmerkistöttekijöihin. Haasteita kyseisessä arvioinnissa aiheuttaa muun ohella tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön avoimuus.

Järjestelmää kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta on epätietoisessa tilanteessa perustellumpaa siirtää asia syyttäjätutkinnanjohtajan harkittavaksi kuin olla siirtämättä. Myös kantelun kohteena olevan poliisimiehen itsekriminointisuojaan toteutumisen kannalta ongelmattominta on, jos kysymys asian mahdollisesta rikosoikeudellisesta luonteesta tunnistettaisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Joissakin tapauksissa voi olla perusteltua tiedustella myös kantelijan itsensä toivomusta siitä, haluaako hän asiaa käsiteltävän epäiltynä virkarikoksena.

Yksi mahdollinen ratkaisutapa edellä kerrottuun ongelmaan on työryhmän jatkovalmistelussa harkittavaksi ja arvioitavaksi esittämä menettelytapa, että kaikki poliisia koskevat kantelut käsiteltäisiin ensi vaiheessa syyttäjän toimesta sen arvioimiseksi, onko asiassa syytä epäillä rikosta. Menettely olisi lähtökohtaisesti omiaan lisäämään yleistä luottamusta poliisin valvontaa kohtaan ja varmistamaan toiminnan yhdenmukaisuutta. Toisaalta se oikeuskanslerin arvion mukaan oletettavasti edellyttäisi syyttäjien lisäresursointia ilman, että se tuottaisi vastaavaa huojennusta poliisin oman laillisuusvalvontatoiminnon työmäärään.

Työryhmä totesi toimenpidesuosituksissaan, että sisäisen laillisuusvalvontatoiminnon tehtäviin tulisi kuulua myös arvion tekeminen muussa erikseen säännellyssä menettelyssä päättyvän asian käsittelyn vaatimista mahdollisista jatko-toimenpiteistä. Oikeuskansleri piti tärkeänä huolehtia siitä, että syyttäjän rikosoikeudelliseen arviointiin siirretty asia palautuu laillisuusvalvonnalliseen arviointiin ainakin, jos esitutkintaa ei aloiteta, asiaa ei siirretä syyteharkintaan tai syyttäjä päättää olla nostamatta syytettä. Poliisin menettely saattaa antaa aihetta esimerkiksi ohjaavan käsityksen esittämiseen tai toimivaltasäännöksen soveltamista koskevan tulkintakannanoton esittämiseen siinäkin tapauksessa, että se ei täytä rikoksen tunnusmerkistöä.

Työryhmän arvion mukaan laillisuusvalvontaa on perusteltua edelleen tehdä poliisilaitoksissa, poliisin valtakunnallisissa yksiköissä, Poliisihallituksessa ja sisäministeriössä. Edelleen työryhmä esitti, että ylemmällä viranomaisella tulisi olla mahdollisuus siirtää sinne osoitettu tai siellä käsiteltävänä oleva laillisuusvalvonta-asia alemman viranomaisen käsiteltäväksi. Pyrkimys siihen, että poliisin toiminnasta tehdyt hallintokantelut ratkaistaan tai muukin laillisuusvalvontatyö tehdään pääosin asianomaisissa poliisiyksiköissä, korostaa oikeuskanslerin mukaan tarvetta huolehtia ratkaisutoiminnan yhtenäisyyden seurannasta. Tämä osaltaan puoltaa sitä, että Poliisihallituksessa tai sisäministeriössä säilyi riittävästi resursoitu keskitetty laillisuusvalvontayksikkö.

Lausuntopyyntöissä pyydettiin ottamaan kantaa siihen, olisiko aiheellista säätää yleisemminkin laillisuusvalvonnasta valtionhallinnossa. Oikeuskansleri piti yhtäläistä eri hallinnonaloja koskevaa sääntelyä lähtökohtaisesti kannatettavana ajatuksena. Askeleena kyseiseen suuntaan hän piti lausunnon antamisen aikaan eduskunnan käsiteltävänä ollutta hallituksen esitystä, jossa hallintolakiin esitettiin hallintokantelun käsittelyä koskevaa yleistä sääntelyä. Yksi selvittävä kysymys voisi oikeuskanslerin mielestä olla, olisiko tarpeen yleisesti säätää siitä, missä tapauksissa viranomaisella on velvollisuus saattaa poliisin arvioitavaksi esimerkiksi sisäisessä laillisuusvalvonnassa ilmi tullut viranomaisen oman työntekijän epäilty lainvastainen menettely (OKV/46/20/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

### **Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttaminen**

Yliopistolain muuttamista koskevassa esitysluonnoksessa ehdotetaan, että laissa annettaisiin valtioneuvostolle valtuus antaa asetuksella tarkem-

pia säännöksiä opiskelupaikkojen varaamisesta. Yliopisto päättäisi esitysluonnoksen yksityiskoh- taisten perustelujen mukaan edelleen valittavien opiskelijoiden määrästä, koulutustaustaan perus- tuvista hakuryhmistä sekä valintaperusteista. Oi- keuskansleri katsoi lausunnossaan, että valtioneu- vostolle ehdotettavan valtuussäännöksen sisällön osalta jää epäselväksi se, mitä asioita opiskelu- paikkojen varaamisesta valtioneuvoston asetuk- sella olisi tarkoitus tämän lisäksi tai ohella säätää. Kyseinen valtuussäännös vaikutti oikeuskansle- rin lausunnon mukaan jäävän perustuslain 80 §:n 1 momentin sekä 123 §:n säännökset huomioon ottaen liian avoimeksi (OKV/18/20/2014; ratkai- sijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Sosiaalihuollon asiakasasiakirjat**

Oikeuskansleri katsoi lausunnossaan sosiaali- huollon lainsäädännön uudistamisen olevan pe- rusteltua, koska nykyinen lainsäädäntö on osin vanhentunutta ja pirstaloitunutta. Oikeuskans- leri piti esitysluonnoksessa esitettyjä tavoitteita muun muassa asiakaslähtöisyyden vahvistami- sesta ja painopisteen siirtämisestä ennaltaehkäise- vään työhön kannatettavina. Oikeuskansleri esitti lausunnossaan lausuntopyynnössä pyydetyn nä- kemyksensä lainsäädännön uudistamistyössä va- littavasta sääntelymallista.

Oikeuskansleri totesi, että sosiaalihuollon asiakasasiakirjoja koskeva lainsäädäntö on täl- lä hetkellä puutteellinen ja piti kannatettava- na, että lainsäädäntöä tältäkin osin uudistetaan. Oikeuskansleri arvioi, että esitykseen sisälty- vät asiakasasiakirjoihin kirjattavia tietoja koske- vat säännökset vaikuttivat laaditun varsin asiakir- jalähtöisesti, eivätkä niinkään asiakaslähtöisesti asian ja asiakkaan palvelutarpeen edellyttämällä tavalla. Esityksessä sosiaalihuollon asiakasasiakir- joista annettuun lakiin esitetään sisällytettäväk-

si asiakastietojen käsittelyä koskevat säännökset paitsi tietojen kirjaamisesta, myös muun muassa salassapidosta, vaitiolovelvollisuudesta ja tietojen luovuttamisesta. Oikeuskansleri katsoi, että ehdo- tettu lain nimike viittaa suppeampaan sisältöön, mikä voi olla omiaan vaikeuttamaan lainsäädän- nön hahmottamista (OKV/24/20/2014; ratkaisi- jana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Heidi Laurila).

### **Metsähallituksen toiminta kumotun lain nojalla**

Valtion liikelaitoksista annettu laki (1062/2010) tuli voimaan vuoden 2011 alussa. Lailla kumot- tiin aikaisempi valtion liikelaitoksista annettu la- ki (1185/2002). Uuden lain siirtymäsäännöksen mukaan kumottua lakia sovelletaan Metsähallituk- seen, kunnes Metsähallituksesta toisin säädetään.

Oikeuskanslerilta pyydettiin kannanottoa sii- hen, miten kauan Metsähallitus voi toimia kumo- tun lain nojalla.

Oikeuskansleri katsoi, että Metsähallitusta koskevan lainsäädännön uudistamisen valmis- telu ja valtioneuvostossa tapahtuvan päätöksen- teon aikataulu oli kansallisessa lainsäädännössä tarkoituksellisesti jätetty toimivaltaisen minis- teriön harkintaan ja vastuulle. Toisaalta uuden valtion liikelaitoksista annetun lain säätämisen taustalla oli kansallisen lainsäädännön saattami- nen Euroopan unionin kilpailuoikeuden mukai- seksi. Metsähallitukseen sovellettavan kumotun lain osalta kansallinen lainsäädäntö ei vielä tä- män tulkinnan mukaan ollut unionin oikeuden mukainen. Kansallisen lainsäädännön mahdolli- nen ristiriita Euroopan unionin oikeuden kans- sa oli oikeusjärjestyksen kannalta ongelmallinen tilanne. Oikeuskansleri totesi, että lainsäädän- nön muuttamisen pitkittymisen voidaan yleisel- lä tasolla arvioida lisäävän riskiä, että Euroopan komissio ryhtyy toimenpiteisiin rikkomusmenet-

telyn käynnistämiseksi (OKV/15/20/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

## **Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa**

### **Todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan sääntelyn kokonaisuudistus**

Osastopäällikkö Petri Martikainen oli 14.5.2014 lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä 46/2014 vp oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

Hän käsitteli muun ohella esitettyä sääntelyä, jonka mukaan seksuaalirikoksen asianomistajan kuuleminen tuomioistuimessa voitaisiin korvata esitutkintakuulustelun videotallenteen esittämisellä. Martikainen piti esitystä ongelmallisena tuomioistuimen näytösharkinnan luotettavuuden ja asianosaisten oikeusturvan kannalta etenkin, kun seksuaalirikosasioissa näyttö usein perustuu olennaisessa määrin tai jopa yksinomaan asian vastaajan ja asianomistajan ristiriitaisiin kertomuksiin. Hän arvosteli myös anonyymiin todisteluun esitettyä menettelyä, jossa syyteasiaa ratkaiseva tuomioistuinkokoonpano ei tietäisi todistajan henkilöllisyyttä. Martikaisen mielestä ratkaisu heikentäisi olennaisesti tuomioistuimen edellytyksiä arvioida todistajan kertomuksen uskottavuutta.

## OMAT ALOITTEET

---

### **Kansainvälisiin sopimuksiin tehtyjen muutosten esittelemisessä tapahtunut virhe**

Liikenne- ja viestintäministeriöstä tapahtuneesta esittelystä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille esiteltiin ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen ja alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvään vuoden 1978 pöytäkirjaan liittyvän BCH-säännösten lisäykseen tehdyt muutokset. Muutokset oli esitelty sisällöltään puutteellisena, sillä esittelylistojen liitteenä olleista päätöslauselmista puuttui sivuja.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että asian esittelijällä on perustuslain 118 §:n mukaan vastuu siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, tässä tapauksessa siitä, että kansainvälisiin sopimuksiin tehdyt muutokset on esitelty virheettöminä ja oikean sisältöisenä.

Ottaen huomioon, että kansainvälisiin sopimuksiin tehtyjen muutosten hyväksymisessä tapahtunut virhe saadun selvitykseen mukaan korjaantuu, kun samassa esittelystä hyväksytyt vuoden 2012 muutokset IBC-säännöstöön saataan voimaan valtioneuvoston asetuksella ja että ministeriö oli vaihtanut Liikenteen turvallisuusviraston internetsivuille virheettömät päätöslauselmaversiot sekä todennut ryhtyvänsä toimenpiteisiin vastaavien virheiden estämiseksi, ei asia

antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että oikeuskansleri kiinnitti asianomaisen esittelijän huomiota esityslistojen laatimisessa ja tarkastamisessa vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen (OKV/3/50/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Hanna Tuohilampi).

### **Eduskunnan vastauksen esittelemisessä tapahtunut virhe**

Tasavallan presidentin vahvistettua lain havaittiin, että lain vahvistaminen oli esitelty virheellisesti valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Esittelylistoihin oli liitetty jo aikaisemmin vahvistetun, otsikoltaan saman lain tekstit. Virhe oli tapahtunut esittelylistan teknisessä valmistelussa ja se oli jäänyt huomaamatta asianomaiselta esittelijältä hänen tarkastaessaan esittelylistoja.

Virheen havaitsemisen jälkeen asianomainen ministeriö ryhtyi toimenpiteisiin virheen korjaamiseksi. Lain vahvistaminen esiteltiin uudelleen valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Presidentti päätti poistaa aikaisemman päätöksen ja vahvisti lain eduskunnan vastauksen mukaisena. Virhe saatiin korjattua niin, että lain voimaantulo oikean sisältöisenä ei viivästynyt.

Oikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, että perustuslain 118 §:ssä säädetty esittelijän vastuu sisältää lain vahvistamisen esittelystä muun muassa sen, että laki vahvistetaan sellaisena kuin eduskunta on sen hyväksynyt. Esittelijä vastaa myös



toisen henkilön toimenpiteistä esiteltävän asian valmistelussa.

Oikeuskansleri kiinnitti asianomaisen esittelijän vakavaa huomiota esittelylistojen laadinnassa ja tarkastamisessa vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen (OKV/12/50/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

### **Eduskunnan kirjelmän esittelyn viivästyminen**

Ympäristöministeriöstä esiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnan kirjelmä tarkastusvaliokunnan mietinnöstä Rakennusten kosteus- ja homeongelmat (EK 5/2013 vp). Kirjelmä oli saapunut ympäristöministeriöön yli seitsemän kuukautta aikaisemmin.

Eduskunnan kirjelmät käsitellään valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Käsitelyn määräajasta ei ole säännöksiä tai ohjeita. Vakiintuneen käytännön mukaan kirjelmät on kuitenkin esiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Oikeuskansleri katsoi eduskunnan kirjelmän esittelyn viivästyneen kohtuulliseksi katsottavasta ajasta ja kiinnitti ympäristöministeriön huomiota huolellisuuteen ja joutuisuuteen kirjelmien esittelyssä (OKV/13/50/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

### **Ministeriön menettely valtiosopimuksen voimaansaattamisessa**

Pyörillä varustettujen ajoneuvojen määräajoin toistettavien katsastusten yhdenmukaisten ehtojen hyväksymisestä sekä näiden vastavuoroisesta tunnustamisesta tehdyn sopimuksen (Wienin katsastussopimus) muutos, sopimukseen liitetty 2 normi tuli kansainvälisesti voimaan 3.2.2012. Sopimuksen muutos tuli Suomea sitovaksi ilman, että sitä olisi asianmukaisesti kansallisessa menettelyssä hyväksytty. Sopimuksen muutos saatettiin Suomessa voimaan valtioneuvoston asetuksella kahden vuoden kuluttua muutoksen kansainvälisestä voimaantulosta.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei apulaisoikeuskanslerin mukaan noudattanut asianmukaista huolellisuutta Wienin katsastussopimukseen muutoksen kansainvälisen voimaantulon seurannassa. Ministeriö ei myöskään kansainvälisen voimaantulon jälkeen ryhtynyt viipymättä toimenpiteisiin sopimuksen muutoksen saattamiseksi voimaan kansallisessa lainsäädännössä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota valtiosopimusten voimaansaattamismenettelyn edellyttämään huolellisuuteen ja toimenpiteiden joutuisuuteen (OKV/2/50/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Maija Salo).

## KANTELURATKAISUT

---

### **Rikosilmoituksen tekemistä tai tekemättä jättämistä koskeva omistajaohjaus**

Oikeuskanslerinvirastoon saapui useita kanteluita, joissa arvostellaan entisen kehitysministerin ja/tai entisen valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston osastopäällikön menettelyä liittyen rikosilmoituksen tekemiseen tai tekemättä jättämiseen ympäristöjärjestö Greenpeacen Arctia Shipping Oy:n jäänmurtajiin kohdistamasta kampanjaiskusta.

Rikosilmoituksen tekeminen tai tekemättä jättäminen yksittäisestä yhtiöön kohdistuneesta rikoksesta on yhtiön näkökulmasta lähtökohteisesti yhtiön toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvaa yhtiön liiketoiminnan operatiivista johtamista. Kysymys on yhtiön, usein taloudellisesta, edusta, esimerkiksi yhtiölle rikoksella aiheutettujen vahinkojen korvaamisesta. Yksittäiseen rikokseen suhtautuminen voi kuitenkin kuvastaa myös yhtiön yleisempiä liiketoimintastrategisia tavoitteita ja arvoja, joiden määrittäminen on yhtiön hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvaa yhtiön liiketoiminnan strategista johtamista. Liiketoimintastrategista merkitystä voi olla esimerkiksi kilpailijayritysten yritykseen kohdistamiin rikoksiin puuttumisella. Yrityk-

seen kohdistuneisiin rikoksiin puuttuminen tai puuttumattomuus voi aiheuttaa myös yhtiön etua vaarantavan maineriskin. Rikoksiin suhtautuminen voi liittyä myös omistajan yhtiöön kohdistamaan omistajapoliittiseen ja suurstrategiseen ohjaukseen. Tällöin kysymys voi olla yhtiön tai valtio-omistajan edun lisäksi yleisemmistä yhteiskuntavastuunäkökohdista.

Yhtiön hallitus voi sinällään ottaa lähtökohteisesti toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvan asian ja omistaja lähtökohtaisesti hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvan asian päätettäväkseen. Tällainen asia on esimerkiksi rikosilmoituksen tekeminen tai tekemättä jättäminen yksittäisestä yhtiöön kohdistuneesta rikoksesta. Tavanomaisesta toimivalanjaosta poikkeaminen on kuitenkin omiaan hämärtämään vastuuta yhtiön tuloksesta.

Yhtiön edun (yhtiön tulos), valtio-omistajan edun (yhtiön kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen) ja yleisen edun (yhtiön toiminnan vastuullisuuden edistäminen ja varmistaminen) välinen painotus omistajaohjauksessa vaihtelee yhtiön luonteesta riippuen. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan erityistehtäväyhtiöissä korostuvat yhteiskunnalliset tavoitteet ja kaupallisesti toimivissa yhtiöissä kilpailuneutraaliteetti-

voite. Osaan kaupallisesti toimivia yhtiöitä liittyä kuitenkin myös valtio-omistajan strategisia intressejä. Strategisia intressejä ovat esimerkiksi perus- ja yleispalvelutehtävät, infrastruktuuriin liittyvät toiminnot taikka maanpuolustuksen tai huoltovarmuuden kannalta merkitykselliset tehtävät.

Arctia Shipping Oy on valtion kokonaan omistama valtiolle strategisesti tärkeäksi katsottu kaupallisesti toimiva yhtiö. Yhtiön harjoittaman kotimaisen jäänmurron ja offshore-toiminnan keskinäistä painotusta voidaan pitää sekä yhtiön kehittämiseen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukemiseen että yleisempään infrastruktuurin turvaamiseen liittyvänä valtio-omistajan intressissä olevana suurstrategisena valintana. Arktisen alueen offshore-toimintaan liittyvien ympäristöriskien arvioinnissa taas on kyse paitsi yhtiön tulokseen vaikuttavasta riskienhallinnasta, myös yleisemmästä yhtiön toiminnan vastuullisuuden edistämisestä ja varmistamisesta.

Valtion kokonaan tai osaksi omistamiin yhtiöihin vaikuttavassa päätöksenteossa on erotettava toisaalta omistajaohjaus sekä toisaalta sääntely-, lupa-, avustus- ynnä muut sellaiset päätökset. Valtion on kohdeltava sääntely-, lupa-, avustustyönä muissa sellaisissa päätöksissään muita yhtiöitä yhdenvertaisesti itse kokonaan tai osaksi omistamiensa yhtiöiden kanssa. Tämän vuoksi omistajaohjaus on perusteltua eriyttää lähtökohteisesti muusta yhtiöihin vaikuttavasta päätöksenteosta.

Omistajaohjauksella ja muulla yhtiöihin vaikuttavalla päätöksenteolla voi kuitenkin olla saamansuuntaisia yleisiä etuja koskevia tavoitteita. Tämä koskee esimerkiksi aluepoliittisten ja ympäristönsuojelullisten näkökohtien huomioon ottamista. Omistajaohjaus ja muu yhtiöihin vaikuttava päätöksenteko voivat myös yhtyä ylimpien toimijoiden tasolla, valtioneuvoston yleisistunnossa ja talouspoliittisia toimenpiteitä valmistavasti käsittelevässä valtioneuvoston talouspoliit-

tisessä ministerivaliokunnassa. Valtioneuvoston yleisistunnossa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa voidaan käsitellä myös yksittäisiä yhtiöitä koskevia omistajaohjaus- tai muita asioita, jos asiat ovat yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä.

Oikeuskanslerilla ei ollut kantelukirjoitusten ja selvitysten perusteella syytä epäillä, että entinen kehitysministeri tai entinen valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston osastopäällikkö olisi menetellyt virkatoimessaan lainvastaisesti. Kantelut eivät antaneet sen vuoksi aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin (OKV/1601/1/2013, OKV/1603/1/2013, OKV/1605-1612/2013, OKV/1624/1/2013, OKV/1630/1/2013, OKV/1632/1/2013, OKV/1643/1/2013, OKV/1665/1/2013, OKV/1668/1/2013, OKV/1726/1/2013, OKV/1749/1/2013 ja OKV/1933/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

### **Lahden seutua koskeva erityinen kuntajakoselvitys**

Oikeuskanslerille saapuneissa kanteluissa muun muassa epäiltiin kuntajakoselvittäjäksi asetetun henkilön puolueettomuutta kuntajakoselvittäjän tehtävässä.

Erityinen kuntajakoselvitys on mahdollisen kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen valmistelua. Erityistä kuntajakoselvitystä toimitettaessa on noudatettava hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

Oikeuskanslerin hankkimista tapahtumatie-doista ja pyytämistä selvityksistä ilmeni oikeuskanslerin päätöksessä kuvattuja seikkoja, jotka voivat synnyttää ulkopuoliselle arvioijalle epäilyn kuntajakoselvittäjän esteellisyydestä kuntajakoselvittäjän tehtävässä.

Oikeuskanslerin käytettävissä olleesta aineistosta eivät kuitenkaan käyneet tarkemmin ilmi

eräät kuntajakoselvittäjäksi asetetun henkilön aikaisempaan rooliin liittyneet seikat.

Oikeuskanslerin käytettävissä olleen aineiston perusteella ei voitu osoittaa, että kuntajakoselvittäjäksi asetettu henkilö olisi hallintolain esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen tarkoitamalla tavalla esteellinen toimimaan kuntajakoselvittäjänä. Oikeuskansleri piti kuitenkin hankkimiinsa tapahtumatietoihin ja pyytämiinsä selvityksiin viitaten aiheellisena todeta seuraavan:

Kuntajakoselvittäjäksi asetetulla henkilöllä itsellään on paras tieto edellä tarkoitetuista kuntajakoselvittäjäksi asetetun henkilön aikaisempaan rooliin liittyneistä seikoista. Pelkästään oikeuskanslerin käytettävissä olleen aineiston perusteella ei ollutkaan mahdollista arvioida luotettavasti kuntajakoselvittäjäksi asetetun henkilön esteellisyyttä.

Valtiovarainministeriön intressissä on varmistaa yhdessä kuntajakoselvittäjäksi asetetun henkilön kanssa, että mahdollisen kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen valmisteluvaihetta eivät rasita sellaiset seikat, jotka eivät ehkä olleet ainakaan kaikilta osiltaan valtiovarainministeriön tiedossa sen asettaessa kuntajakoselvittäjää, mutta jotka voisivat synnyttää perustellun epäilyn valmistelumenettelyn moitteettomuuden suhteen (OKV/1701/1/2013 ja OKV/1979/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

## **Seinäjoen seutua koskevat erityiset kuntajakoselvitykset**

### **Kantelut**

Jalasjärven kunnan kunnanhallitus arvosteli valtiovarainministeriön päätöstä erityisestä kuntajakoselvityksestä Jalasjärven kunnan ja Seinäjoen

kaupungin välillä. Arvostelu kohdistui muun muassa Kurikan kaupungin jättämiseen selvitysalueen ulkopuolelle ja tietyn henkilön asettamiseen kuntajakoselvittäjäksi.

Ilmajoen kunnan kunnanhallitus arvosteli valtiovarainministeriön päätöstä erityisestä kuntajakoselvityksestä Ilmajoen, Isonkyrön ja Kuortaneen kuntien sekä Alavuden ja Seinäjoen kaupunkien välillä. Arvostelu kohdistui siihen, että päätöksessä määritetty selvitysalue poikkesi siitä alueesta, josta kunnilta oli pyydetty lausuntoa.

### **Yleistä kuntajaotuksesta**

Oikeuskansleri katsoi, että perustuslaissa tarkoitettun kansanvaltaisuuden näkökulmasta oli keskeistä, että valtioneuvoston ja eduskunnan sekä kuntien mahdollisuus muodostaa johdonmukainen kokonaisnäkemys tarkoituksenmukaisesta kuntarakenteesta turvataan.

Oikeuskansleri totesi kiinnittäneensä eräissä aikaisemmissa kanteluratkaisuissaan huomiota siihen, että kuntarakenteen tarkoituksenmukaisuuden arviointia vaikeutti se, että kuntarakennuudistuksen kanssa samanaikaisesti oli käynnissä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistus sekä kuntauudistuskokonaisuuden muut osat (valtionosuusuudistus, kuntalain kokonaisuudistus ja kuntien tehtävien arviointi). Toisaalta oikeuskansleri oli todennut, että kuntauudistuksen kaltaisen mittavan kokonaisuuden, jonka osat vaikuttivat toisiinsa ja jonka yhtenä merkittävänä taustatekijänä olivat vielä julkisen talouden rahoituspohja ja sen muutokset, yhdellä kertaa käsitteilyyn saaminen voi olla käytännössä mahdotonta.

Kuntajaon muuttamista voitiin valmistella kuntien omilla yhdistymisselvityksillä ja valtiovarainministeriön määräämillä erityisillä kuntajakoselvityksillä. Parhailaan olivat väliaikaisesti voimassa yleisen kuntarakennuudistuksen

toteuttamista koskevat kuntarakennelain säännökset, jotka velvoittivat kunnat selvittämään kuntien yhdistymistä. Oikeuskansleri totesi, että kun peräkkäin tai rinnakkain voi olla käynnissä useita osaksi samaa aluetta koskevia selvityksiä, johdonmukaisen kokonaiskäsityksen muodostaminen tarkoituksenmukaisesta kuntarakenteesta oli vaikeaa.

### **Erityisen kuntajakoselvityksen selvitysalue**

Oikeuskansleri totesi, että kunnan vastustus ei estänyt erityisen kuntajakoselvityksen toimitettavaksi määräämistä ja myös erityistä kuntajakoselvitystä vastustaneen kunnan oli osallistuttava selvitykseen ja kuntajakoselvittäjän ehdotuksen valmisteluun. Valtiovarainministeriöllä oli harkintavaltaa määrittäessään kuntarakennelaissa asetettujen kuntajaon kehittämisen tavoitteiden ja kuntajaon muuttamisen edellytysten näkökulmasta tarkoituksenmukaista selvitysalueita. Kunnilla oli ollut erityistä kuntajakoselvitystä koskevasta asiasta lausuntoja antaessaan mahdollisuus esittää oma näkemyksensä tarkoituksenmukaisesta selvitysalueesta.

### **Kuntajakoselvittäjän nimeäminen**

Oikeuskansleri totesi, että erityinen kuntajakoselvitys oli mahdollisen kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen valmistelua. Erityistä kuntajakoselvitystä toimitettaessa oli noudatettava hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan osallistuminen samaan asiakokonaisuuteen liittyvän aikaisemman asian käsittelyyn ei lähtökohtaisesti tehnyt hänestä esteellistä osallistumaan vastaavassa roolissa samaan asiakokonaisuuteen liittyvän uuden asian käsittelyyn.

### **Johtopäätökset ja toimenpiteet**

Kantelut eivät antaneet aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin (OKV/2/21/2014 ja OKV/9/21/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

### **Naton kanssa isäntämaatuesta tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan käsittely**

Oikeuskanslerille saapui useita kanteluita, joissa muun ohella epäiltiin, ettei Suomen ja Naton välillä tehdyn ns. isäntämaasopimuksen eli isäntämaatuesta tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan valmistelussa ollut noudatettu oikeaa menettelyä erityisesti sen vuoksi, että pöytäkirjaa ei ollut saatettu eduskunnan hyväksyttäväksi perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti. Osassa kanteluista epäiltiin myös, että sopimuksesta päättäneet tahot ja sen allekirjoittajiksi aikoneet olisivat syyllistyneet rikoslain 12 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantamiseen tai rikoslain 12 luvun 10 §:ssä tarkoitettuun Suomen puolueettomuutta koskevien määräysten rikkomiseen. Näissä kanteluissa viitattiin erityisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan jäseniin.

Asiassa oli ensisijaisesti arvioitava, onko kanteluissa tarkoitettun yhteisymmärryspöytäkirjan kansallinen käsittely tapahtunut asianmukaisesti. Mikäli näin ei ole, tulee arvioitavaksi oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvien, mukaan lukien valtioneuvoston jäsenet, oikeudellisen vastuun luonne.

Puolustusministeriöstä hankittujen tietojen ja saadun asiakirjaselvityksen perusteella yhteisymmärryspöytäkirjan valmistelusta oli informoitu eduskuntaa ensimmäisen kerran vuonna 2010 sekä keväällä ja kesällä 2014 ratkaisusta tarkemmin ilmenevin tavoin. Tasavallan presidentin ja

ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokous oli 22.8.2014 linjannut, että yhteisymmärryspöytäkirja allekirjoitetaan. Puolustusministeri oli 26.8.2014 tehnyt allekirjoittamista koskevan päätöksen. Pöytäkirja allekirjoitettiin 4.9.2014. Eduskunnalle toimitetun, ratkaisussa tarkemmin yksilöidyn aineiston mukaan yhteisymmärryspöytäkirja ei ole valtiosopimus, eikä se sisällä Suomelle uusia velvoitteita suhteessa Suomen jo aiemmin Naton kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyviin valtiosopimuksiin. Oikeuskanslerilla ei käytettävissä olevan aineiston perusteella ollut aihetta arvioida asiaa toisin, eikä näin ollen aihetta epäillä kenenkään oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan menettelleen lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, kun yhteisymmärryspöytäkirjaa ei ollut saatettu eduskunnan hyväksyttäväksi perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti. Käytettävissä olevan aineiston perusteella yhteisymmärryspöytäkirjan kansallisessa käsittelyssä ei näy poiketun niistä ratkaisussa tarkemmin kuvatuista menettelyistä, joita yhteisymmärryspöytäkirjojen kansallisessa käsittelyssä muutoinkin noudatetaan. Kantelut eivät antaneet aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin (OKV/839/1/2014, OKV/877/1/2014, OKV/1510/1/2014, OKV/1520/1/2014, OKV/1527/1/2014, OKV/1533/1/2014, OKV/1534/1/2014, OKV/1538/1/2014, OKV/1583/1/2014 ja OKV/1615/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Laura Pyökäri).

### **Elinkeinoministerin menettely ydinenergiasopimuksen allekirjoittamisessa ja valtioneuvoston periaatepäätöksen täydentämisessä**

Oikeuskanslerin virastoon saapui useita kantelukirjoituksia, joissa on julkisuudessa olleiden tietojen perusteella epäilty elinkeinoministeri Jan

Vapaavuoren olleen esteellinen Fennovoima Oy:tä koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen esittelyssä ja päätöksenteossa.

Valtioneuvostolain 17 a §:n mukaan ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn esteellisenä. Ministeri ei saa esteellisenä osallistua asian valmisteluun, esittelyyn, päätöksentekoon tai muuhun käsittelyyn ministeriössä, ministerivaliokunnissa eikä valtioneuvoston yleisistunnossa. Ministerin esteellisyys ratkaistaan hallintolain 28 §:ssä lueteltujen esteellisyysperusteiden mukaisesti.

Oikeuskansleri pitää käytettävissään tietojen perusteella selvänä, että nyt esillä olevassa asiassa hallintolain 28 §:n 1 momentin 1–6 kohdissa säädetyt esteellisyysperusteet eivät voi tulla kyseeseen. Oikeuskansleri arvioi asiaa hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen valossa. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Hallintolain esitöiden mukaan tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa. Kynnyksen esteellisuuden muodostumiselle esteellisuuden yleislausekkeen perusteella on ministerin kohdalla katsottu asettuvan melko korkealle.

Oikeuskanslerin saamien selvitysten mukaan tasavallan presidentti on valtioneuvoston esityksestä 20.12.2013 valtuuttanut elinkeinoministeri Jan Vapaavuoren tai hänen sijaisensa allekirjoittamaan nyt kyseessä olevan valtiosopimuksen. Sopimuksen allekirjoituksen merkitys on Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 18 artiklan mukaan se, että valtio sitoutuu allekirjoituksellaan pidättäytymään toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän. Sopimus saa kuitenkin täyden sitovuuden vasta voimaan tultuaan. Tämä edellyttää ensinnäkin, että eduskunta hyväksyy kyseisen

valtiosopimuksen perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti. Mikäli se ei sitä tee, asia raukeaa. Sopimuksen voimaantulo ja Suomen sitoutuminen siihen edellyttävät vielä paitsi eduskunnan hyväksymistä myös tasavallan presidentin päätöstä sopimuksen hyväksymisestä.

Eduskunnan hyväksyntä tarvitaan myös valtioneuvoston 18.9.2014 tekemälle Fennovoima Oy:tä koskevalle periaatepäätökselle. Valtioneuvosto on antanut periaatepäätöksen ydinenergialain 15 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunnan tarkastettavaksi.

Nyt kyseessä oleva sopimus on tietyn sektorin yhteistyösopimus, jossa sovitaan yhteistyön aloista ja muodoista valtioiden välillä. Se, miten ydinenergiaan liittyvät tehtävät on Venäjällä järjestetty ja mikä taho sopimuksen on Venäjän hallituksen puolesta allekirjoittanut, ei muuta sitä seikkaa, että nyt esillä olevassa sopimuksessa on oikeudellisesti kyse Suomen ja Venäjän välisestä valtiosopimuksesta. Jo neuvotteluvaltuuskuntaa 14.6.2012 asetettaessa valtioneuvoston käytössä on ollut sopimusluonnos, josta ilmenee se, että sopimuksen täytäntöönpanoa varten toimivaltainen viranomainen Venäjällä on Rosatom. Ennen allekirjoitusvaltuuksista päättämistä työ- ja elinkeinoministeriö pyysi sopimusluonnoksesta lausuntoja viranomaistahoilta ja muun muassa Teollisuuden Voima Oy:ltä, Fortum Power and Heat Oy:ltä, Fennovoima Oy:ltä ja Posiva Oy:ltä. Esittelymuistion mukaan sekä viranomaisten että toimijoiden antamissa lausunnoissa puollettiin kautta linjan sopimuksen allekirjoittamista.

Kyseisen valtiosopimuksen kansallisessa käsittelyssä ei ole poikettu siitä menettelystä, jota perustuslain mukaan valtiosopimusten käsittelyssä noudatetaan. Selvyyden vuoksi oikeuskansleri toteaa vielä, että käytettävissä olevan aineiston perusteella ei myöskään ole viitteitä siitä, että sopimuksen allekirjoittamisella olisi ollut tarkoitus

vaikuttaa valtioneuvoston Fennovoima Oy:n hakemusta koskevaan päätöksentekoon.

Valtioneuvoston ohjesäännön 21 §:n nojalla energiapolitiikka kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Valtioneuvostosta annetun lain 15 §:n 1 momentin mukaan ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti. Allekirjoittaessaan tasavallan presidentin valtuutamina Suomen ja Venäjän välisen yhteistyösopimuksen ja esittäessään valtioneuvostolle, että se tekee aiempaa periaatepäätöstään täydentävän periaatepäätöksen Fennovoima Oy:n suunnitteleman uuden ydinvoimalaitoksen rakentamisesta sekä voimalaitoksen toimintaan samalla laitospaikalla tarvittavien ydinlaitoksien rakentamisesta elinkeinoministeri Jan Vapaavuori on hoitanut hänelle hallituksen työnjaon mukaisesti kuuluvia työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvia virkatehtäviään. Jotta ministeri voisi esteellisyyden perusteella vetäytyä virkatoimiinsa kuuluvien asioiden käsittelystä ja ratkaisemisesta, tulee esteellisyydelle olla riittävät perusteet.

Edellä esitetyn perusteella oikeuskansleri toteaa, että nyt kyseessä olevan ydinenergiaalan yhteistyötä koskevan valtiosopimuksen allekirjoittaminen asianmukaisesti annetun valtuuden nojalla ei muodosta sellaista hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettua erityistä syytä, jonka vuoksi luottamuksen ministeri Vapaavuoren puolueettomuuteen voitaisiin arvioida vaarantuneen siten, että hän olisi ollut esteellinen esittelemään yllä mainitun valtioneuvoston periaatepäätöksen täydentämistä koskevan asian sekä osallistumaan asiaa koskevaan päätöksentekoon valtioneuvoston yleisistunnossa (OKV/1664/1/2014, OKV/1665/1/2014, OKV/1667/1/2014, OKV/1668/1/2014 ja OKV/1671/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

## Periaatepäätös ydinlaitoksen yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuudesta

### Periaatepäätöksen muuttamien ja peruuttaminen

Ydinenergialaissa ei ole säännöksiä ydinlaitoksen rakentamisen yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuutta koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen voimassaoloajasta taikka periaatepäätöksen muuttamisesta tai peruuttamisesta. Voimassa olleisiin periaatepäätöksiin oli otettu niiden voimassaoloaikaa koskevat määräykset.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ei ollut sinällään estettä sille, että aikaisempaa edelleen voimassa ollutta periaatepäätöstä täydennettiin tekemällä uusi samanaikaisesti voimassa ollut rinnakkainen periaatepäätös. Keskeistä oli, että uusi periaatepäätös oli tällöin oikeudelliselta luonteeltaan oma erillinen periaatepäätöksensä ja että sitä koskeva asia oli käsiteltävä ydinenergialaissa säädettyä menettelyä noudattaen.

### Ydinlaitoshankkeeseen liittyvät kuulemismenettelyt

Oikeuskansleri totesi, että perustuslaissa turvattujen kansanvaltaisuuden, osallistumisoikeuden ja oikeuden tulla kuulluksi näkökulmasta oli sinällään perusteltua, että erilaisissa kuulemismenettelyissä kuultavilla oli käytössään mahdollisimman täydelliset tiedot kuulemisen kohteena olevasta aiheesta.

Periaatepäätösmenettely ja siihen liittyvä yleinen kuuleminen sekä ympäristövaikutusten ar-

vointimenettely ja siihen liittyvä kuuleminen olivat kuitenkin erillisiä menettelyjä. Menettelyihin liittyvät kuulemiset kohdistuivat eri aineistoihin.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ei ollut lähtökohtaisesti estettä sille, että periaatepäätökseen liittyvä yleinen kuuleminen ja ympäristövaikutusten arviointiin liittyvä kuuleminen toteutettiin osittain samanaikaisesti.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ei ollut lähtökohtaisesti estettä sille, että periaatepäätöksen hakija täydensi periaatepäätöshakemustaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteysviranomaisen arviointiselostuksesta antamalla lausunnolla sen valmistuttua. Sekä periaatepäätösasiaa valmistelevalla että ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteysviranomaisena toimivalla työ- ja elinkeinoministeriöllä oli mahdollisuus arvioida, oliko yhteysviranomaisen arviointiselostuksesta antamassa lausunnossa esitetty jotakin sellaista, jonka johdosta lausunnonantajille tulisi varata tilaisuus täydentää antamia lausuntoja. Keskeistä oli, että periaatepäätöstä tehtäessä päätöksentekijöillä oli käytettävissään kaikki päätöksentekoon mahdollisesti vaikuttava aineisto, erilaisiin kuulemismenettelyihin liittyvä aineisto mukaan lukien.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan oli myös huomattava, että ydinlaitoshankkeeseen liittyi valtioneuvoston periaatepäätöksestä, rakentamisluvasta ja käyttöluvasta koostuva tarkentuva jatkumo. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tuloksia voitiin hyödyntää tämän jatkumon kaikissa vaiheissa (OKV/492/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).





4

# PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

## OIKEUSKANSLERIN HAVAINTOJA PERUS- JA IHMISOIKEUSTILANTEESTA

---

### Käsittelyajat tahtovat yhä venyä

Viranomaistoiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset tulevat esille oikeuskanslerin koko tehtäväkentässä, niin valtioneuvostovalvonnassa kuin kantelujen, omien aloitteiden ja tarkastusten yhteydessä. Valtioneuvoston päätöksenteon ennakkolisessä valvonnassa on kertomusvuonna noussut esille erityisesti se, miten perustuslain 14 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle säädetty velvollisuus edistää yksilön osallistumisoikeuksia on lainvalmistelussa toteutunut. Valtioneuvoston yleisistunnon listatarkastuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, onko hallituksen esityksissä asianmukaisesti selostettu valmistelun aikana saatuja sidosryhmien näkemyksiä ja sitä, miten ne on otettu esityksiä valmisteltaessa huomioon. Mikäli tässä on havaittu puutteita, esittelijään on oltu yhteydessä lisätietojen saamiseksi sekä hallituksen esityksen täydentämiseksi. Myös lausuntoaajan riittävään pituuteen on joissakin yksittäistapauksissa kiinnitetty huomiota.

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.

Kertomusvuoden ratkaisuissa on edellisvuosien tapaan useimmiten noussut esille perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturva. Ratkaisuisa on vuoden aikana käsitelty etenkin oikeutta saada asia käsitellyksi 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. Huolestuttavana voidaan pitää sitä, että kantelujen perusteella käsittelyaikojen pituuteen liittyvät ongelmat eivät ole vähentyneet. Niin ikään huolestuttavana voidaan pitää sitä, että kanteluratkaisujen perusteella näyttää siltä, että viranomaistoiminnan uudelleen organisoiminen on tarkoittanut usein sitä, että viranomaisen käsittelyajat pitenevät.

Käsittelyaikojen pituudessa on toisaalta ollut usein kysymys siitä, että puute oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisessa on johtanut siihen, että muut perusoikeudet eivät ole toteutuneet. Vaikka käsittelyaikojen pituus näyttyy kantelujen perusteella yleisesti ottaen koko hallintoa koskevana ongelmana, on pitkä käsittelyaika erityisen vakava ongelma silloin, kun se on este muun perusoikeuden toteutumiselle. Kyse voi olla esimerkiksi asianmukaiseen hoitoon pääsemisestä tai välttämättömän toimeentulotuen saami-

sesta. Sellaisissa tapauksissa, joissa viranomaiset ovat esittäneet perusteeksi käsittelyajoille esimerkiksi organisaatiomuutoksen tai henkilökunnan vaihtuvuuden, oikeuskansleri on todennut, ettei tällaisilla seikoilla voi perustella asiakkaiden kannalta kohtuuttoman pitkiä käsittelyaikoja.

Kertomusvuonna apulaisoikeuskansleri otti kantaa käsittelyaikoihin myös esimerkiksi vakuutus oikeuden toiminnan uudelleen organisoinnista koskevassa lausunnossaan. Asiaa koskevan hallituksen esityksen mukaan ehdotukset yhden tuomarin kokoonpanosta, yhden tuomarin ja lääkärjäsenen kokoonpanosta sekä muodollisista istunnoista luopumisesta yksimielisissä asioissa voivat nopeuttaa asioiden käsittelyä vaarantamatta oikeusturvaa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että uudistukset ovat kannatettavia, mikäli ne johtavat käsittelyaikojen lyhenemiseen vaarantamatta muutoksenhakijan oikeusturvaa. Organisaatiomuutoksella voisi siis parhaassa tapauksessa olla myös myönteisiä vaikutuksia käsittelyaikoihin. Vakuutus oikeuden päätöksissä on usein kyse olennaisesti ihmisten perusturvaan ja toimeentuloon liittyvistä kysymyksistä (OKV/12/20/2014). Katso lausunnosta tarkemmin s. 42.

### Asiakirjajulkisuudesta

Oikeuskansleri on viime vuosina toistuvasti kiinnittänyt huomiota myös hallinnon läpinäkyvyyteen ja erityisesti asiakirjajulkisuuteen. Myös kertomusvuonna ratkaistujen kanteluiden perusteella voidaan todeta, että viranomaistoiminnan julkisuuteen liittyvät velvollisuudet ovat edelleen jääneet viranomaisille osin epäselviksi. Viranomaistoiminnan julkisuudella on kuitenkin tärkeä merkitys myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Kansalaisen näkökulmasta tieto esimerkiksi asiassa tehdystä päätöksestä ja sen perusteista 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 luottavuuden 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 ennakkollisesti ohjaten viranomaisten toimintaa.

Osa viranomaistoiminnan julkisuutta ja yleistä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavaa luottamusta on luottamus viranomaisen puolueettomuuteen. Puolueettomuuden arvioimisessa on usein kyse paitsi viranomaisen toiminnan tosiasiallisesta puolueettomuudesta myös siitä, miltä viranomaisen toiminta näyttää ulospäin. Oikeuskansleri käsitteli tähän problematiikkaan liittyviä kysymyksiä muun muassa ratkaisussa, joka käsittelee hovioikeuden sisäisessä selvityksessä ilmennyttä epäasiallista kielenkäyttöä. Oikeuskansleri totesi, että vaikka kyse oli työntekijöiden välisistä keskusteluista, voivat ne julkisuuteen tullessaan horjuttaa yleistä tuomioistuimia kohtaan tunnettua luottamusta (OKV/364/1/2013). Samoin oikeuskansleri totesi kuntajakoselvittäjää koskevassa ratkaisussa, että ulkopuoliselle arvioijalle oli voinut syntyä epäily selvittäjän esteellisyydestä. Päätöksen mukaan valtiovarainministeriön tulee varmistaa, että asian valmistelua eivät rasita sellaiset seikat, jotka voivat synnyttää perustellun epäilyn valmistelun moitteettomuudesta (OKV/1701/1/2013 ja OKV/1979/1/2013).

## Lasten ja nuorten perusoikeudet

Kertomusvuonna arvioitiin useassa ratkaisussa lasten ja nuorten perusoikeuksien toteutumista. Niiden arvioiminen laillisuusvalvonnallisesti on erityisen tärkeää useasta syystä. Toisaalta kyse on usein asioista, joita ei ole juuri nostettu julkisuudessa esiin, kuten lasten psykiatrisen hoidon saatavuudesta. Toisaalta esimerkiksi oppilaita koskevat perusoikeudet koskevat kokonaista ikäluokkaa. Teknologinen kehitys ja yhteiskunnan moniarvoistuminen ovat muuttaneet myös esimerkiksi koulumaailmaa. Muutokset ovat voineet olla myönteisiä. Teknologian kehittyminen on voinut luoda uusia mahdollisuuksia esimerkiksi opetuksen kehittämisessä. Toisaalta uusi teknologia on voinut luoda uusia ongelmia esimerkiksi opetuksen yhdenvertaisen saatavuuden kannalta. Yhteiskunnan moniarvoistuminen puolestaan on tarkoittanut myös oppilasaineksen moniarvoistumista ja tuonut kouluun omat haasteensa oppilaiden yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Monet muutokset ovat siis voineet olla haasteellisia lasten ja nuorten perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Toisaalta kokemus yhdenvertaisesta tai vastaavasti epäyhdenvertaisesta kohtelusta koulussa voi vaikuttaa siihen, kuinka paljon oppilaat luottavat viranomaisten toimintaan yleensä.

Apulaisoikeuskansleri antoi kertomusvuonna ratkaisunsa ns. suvivorsitapauksessa (OKV/230/1/2013). Ratkaisussa oli kyse uskonnonharjoittamisesta kouluissa erityisesti yhdenvertaisuuden kannalta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että ottaen huomioon nykyinen moniarvoinen yhteiskunta olisi perusteltua, että kouluissa ei järjestettäisi tietyn uskonnollisen vakaumuksen mukaisia tilaisuuksia, sillä tällaiset tilaisuudet ovat ongelmallisia oppilaiden yhdenvertaisuuden kannalta. Laillisuusvalvonnassa asiaa on tarkasteltava nimenomaan perusoikeuksien näkökulmasta. Tästä näkökulmasta koulun tilaisuudet oli-

si pyrittävä järjestämään siten, ettei niihin sisälly painostuksellista elementtiä ottaen erityisesti huomioon, että opettajat ovat oppilaihin nähden auktoriteettiasemassa. Kun kyse on lapsista, voi painostuksellisuus ilmetä myös yhdenmukaisuuden paineena ja pelkona ryhmästä poissulkeutumisesta. Apulaisoikeuskansleri herätti ratkaisussaan tämän vuoksi kysymyksen siitä, miksi esimerkiksi koulun yhteiset juhla- tai päätöstilaisuudet on tarpeen nivoa tietyn uskonnon harjoittamiseen ja sen myötä rikkoa niiden kaikille oppilaille tärkeä yhteisöllinen luonne. Katso myös sivu 145.

Oppilaiden uskonnonvapaudesta ja yhdenvertaisuudesta oli kyse myös oikeuskanslerin antamassa lausunnossa koskien muiden uskontojen kuin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen uskonnon opetusperusteiden tiukennusta perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa (OKV/29/20/2014). Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettiin muutettavaksi perusopetuslakia ja lukiolakia siten, että muita uskontoja kuin evankelis-luterilaista ja ortodoksista uskontoa opetettaisiin vain, mikäli oppilaita olisi vähintään kymmenen. Evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen uskonnon kohdalla ryhmän vähimmäiskoko olisi kolme. Oikeuskansleri korosti, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan uskonnon tai vakaumuksen perusteella. Mikäli oppilaat opetuksessa asetetaan keskenään eri asemaan uskonnon perusteella, on asia vähintään voitava perustella perusoikeuksien toteutumisen kannalta hyväksyttävällä tavalla. Katso myös sivu 64.

Perusopetuksen yhdenvertaisuuteen liittyi myös oikeuskanslerin ratkaisu OKV/14/1/2014, jossa oli kyse niin sanottujen tietoteknisten apuvälineiden käyttämisestä perusopetuksessa. Oikeuskansleri totesi oppilaiden tasavertaisen oikeuden perusopetukseen edellyttävän, että kaikilla oppilailla on maksutta käytettävissään laite, joka mahdollistaa opetukseen osallistumisen. Pe-

rustuslain mukaan jokaisella on oikeus maksutomaan perusopetukseen. Oppilasta ei siis voida jättää opetuksen ulkopuolelle sen vuoksi, että ilman esimerkiksi älypuhelinta ei ole mahdollista osallistua opetukseen. Ottaen huomioon teknisten laitteiden kalleus, ei kaikilta oppilailta voida myöskään edellyttää niiden hankkimista. Oppilaiden valtakunnallinen yhdenvertaisuus on tärkeä myös ottaen huomioon yhtäläinen mahdollisuus valmistautua sähköisiin ylioppilaskirjoituksiin ja muuhun peruskoulun jälkeiseen opetukseen. Katso myös sivu 148.

Matkapuhelinten käyttämistä koulussa käsiteltiin myös ratkaisussa, jossa oikeuskansleri katsoi koskien aikaa ennen vuoden 2014 alusta voimaan tulleen perusopetuslain mukaisia muutoksia, että koululla ei ollut lakiin perustuvaa toimivaltaa rajoittaa matkapuhelinten käyttöä esittämällänsä säteilyriskeihin liittyvällä perusteella. Myös tässä ratkaisussa tuli esiin, että tämänkaltaiset kysymykset vaativat viranomaisilta sekä tietoa perusoikeuksista että eri perusoikeuksien keskinäistä punnintaa, sillä asiassa tuli ottaa huomioon monia eri seikkoja. On selvää, että perusoikeutena turvattu oikeus opetukseen voisi toteutua, oppilailla tulee olla työrauha. Matkapuhelin käyttöä rajoittavilla järjestyssäännöillä haluttiin taata oppilaiden työrauha ja henkilökohtainen turvallisuus. Toisaalta perustuslaissa taattu omaisuuden suoja koski myös oppilaiden matkapuhelimia. Asiaa arvioitaessa tuli ottaa huomioon myös sananvapauden sisältämä oikeus ilmaista ja vastaanottaa viestejä kenenkään ennakolta esittämättä. Myös tämä perusoikeus koski oppilaita (OKV/896/1/2013 ja OKV/1425/1/2014). Katso myös sivu 148.

Oppilaiden yleiset, kaikille kuuluvat perusoikeudet voivat siis olla ristiriidassa opetuksen saamiseen liittyvien oikeuksien kanssa ja perusoikeuksien ristiriitatilanteessa niitä voidaan joutua punnitsemaan keskenään. Harkinnassa on

kysymys siitä, missä määrin yhtä perusoikeutta voidaan rajoittaa toisen perusoikeuden toteuttamiseksi. Koska perus- ja ihmisoikeuksilla ei ole yleisellä tasolla ehdotonta etusijajärjestystä, niiden painoarvo voi vaihdella.

Yhteiskunnan erilaiset negatiiviset lieveilmiöt voivat näkyä myös koulumaailmassa. Ratkaisussa OKV/197/1/2013 apulaisoikeuskansleri otti kantaa myös oppilaiden yksityisyydensuojaan ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tapauksessa, jossa peruskoulun yhdeksännen luokan oppilaille oli tehty huumetestit. Kantelutapauksessa oppilailta ei ollut pyydetty suostumusta testiin, selvitetty testituloksen mahdollisia seuraamuksia tai kerrottu sen vapaaehtoisuudesta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että menettely ei ollut henkilökohtaista koskemattomuutta turvaavien säännösten mukainen. Katso myös sivu 146.

Lasten oikeuksista oli kyse myös ratkaisussa OKV/944/1/2013, jossa apulaisoikeuskansleri käsitteli lasten psykiatrisen hoidon saatavuutta. Asiassa kävi ilmi, että hoitoa yli laissa säädetyn enimmäisajan odottaneita oli kyseisessä sairaanhoitopiirissä jopa noin 36 prosenttia hoitoa odottaneista. Kymmenen potilaan hoitoon pääsy oli viivästynyt yli laissa säädetyn enimmäisajan eikä enimmäisajasta ollut perusteita poiketa. Odotusajat johtuivat selvitysten mukaan lähinnä psykoterapeuttien puutteesta. Näiden lasten kohdalla oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ei ollut toteutunut. Lasten kohdalla pääsy tarvittaessa nopeastikin psykiatriseen hoitoon olisi kuitenkin erityisen tärkeää.

### **Perus- ja ihmisoikeuskoulutukselle on edelleen tarvetta**

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että oikeuskansleri ylimpänä lailisuusvalvojana voi esimerkiksi edellä kerrotuil-

la tavoilla ohjata viranomaiskäytäntöjä ja tuoda ratkaisuisaan esille myös 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 edellä kerrotut perusoikeuksien punnintatilanteet koulussa asettavat opetustoimen varsin haasteelliseen tilanteeseen. Toisaalta myös kertomusvuoden perusteella voidaan arvioida, että myöskään oikeudellisen koulutuksen saaneilla virkamiehillä ei edelleenkään

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 toimipideratkaisuja, joilla oikeuskansleri voi tarpeen mukaan ohjata joko paikallistason viranomaistoimintaa tai esittää näkemyksensä ohjauksen puutteista kyseisen hallinnonalan keskusviranomaiselle tai ministeriölle. Tärkeä merkitys on myös valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden ennakkolisella valvonnalla.

## LAUSUNTOJA

---

Seuraavassa on referoitu niitä oikeuskanslerin kertomusvuonna antamia lausuntoja, joissa on eniten arvioitu asian perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta.

Oikeuskanslerin lausunnossa OKV/46/20/2013 oli kyse poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa pohtineen työryhmän toimenpidesuosituksista. Oikeuskansleri piti työryhmän ehdotuksia kannattavina. Työryhmä oli todennut, että muun kuin sisäisen laillisuusvalvonnan tulisi olla ensisijaista ja että sisäisessä laillisuusvalvonnassa tulisi harkita asian siirtämistä muuhun valvontamenettelyyn heti, kun sen edellytykset täyttyvät. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta kyse on toisaalta poliisin asiakkaiden oikeudesta hyvään hallintoon sekä muihin perusoikeuksiin. Kyse on toisaalta myös poliisimiehen oikeusturvasta siinä tapauksessa, että hänen epäillään syyllistyneen virkarikokseen. Viimeksi mainitussa tapauksessa oikeuskansleri katsoi, että asian siirtämisen syyttäjätutkinnanjohtajan harkittavaksi tulee tapahtua jo alemmilla kriteereillä kuin mitä esitutkinnan aloittaminen edellyttää. Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen osalta esitutkinnan toimittamisen harkinta kuuluu tutkinnanjohtajalle. Sisäisen laillisuusvalvonnan on syytä siirtää asia tutkinnanjohtajalle aina, kun epäily menettely voi täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Tämä on perusteltua myös poliisimiehen itsekriminointisuojan kannalta. Muun muassa hyvään hallintoon puolestaan liittyy se, että työryhmän mukaan

poliisin omassa laillisuusvalvonnassa tulee myös arvioida muussa valvontamenettelyssä päättyvän asian jatkotoimet. Asia voi olla sen tyyppinen, että rikosta ei ole syytä epäillä, mutta asiassa on kuitenkin tarve esimerkiksi lisäohjeistukselle.

Oikeuskansleri antoi lausunnon hovioikeuden jatkokäsittelyluvan laajentamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä sekä oikeusministeriön muistiosta tuomioiden suullisten perustelujen käyttöönottamisesta yleisissä tuomioistuimissa. Työryhmä ehdotti jatkokäsittelylupajärjestelmää sovellettavaksi edelleen riita- ja hakemusasioissa. Rikosasioissa vastaaja kuitenkin tarvitsisi jatkokäsittelyluvan, jos häntä ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan kuukautta vankeutta. Syyttäjät ja asianomistajat tarvitsisivat aina jatkokäsittelyluvan. Oikeuskansleri totesi, että nykyinen järjestelmä oli ollut voimassa vasta hieman yli kolme vuotta, mutta sen toimivuus ja vaikutukset asianosaisten oikeusturvaan olisi tullut selvittää ennen uudistusta. Oikeusministeriön muistiossa ehdotettiin lisäksi, että käräjäoikeus voisi julistaa tuomion suullisesti ilman kirjallisia perusteluja, mikäli asianosaisten oikeusturva ei niitä edellyttäisi. Kirjalliset perustelut olisi kuitenkin annettava, jos käräjäoikeuden ratkaisuun ilmoitettaisiin tyytymättömyyttä tai niitä pyydetäisiin. Tuomion julistaminen olisi äänitettävä ja tallenne olisi säilytettävä vuosi asian ratkaisemisesta.

Oikeuskansleri totesi, että perusteluilla on keskeinen merkitys paitsi asianosaisten oikeus-

turvan myös tuomarin itsekontrollin kannalta. Tuomion perustelut mahdollistavat myös ratkaisutoiminnan ulkoisen kontrollin. Perusteluvollisuuden laajuudesta ei tämän vuoksi tule tinkiä. Asianosaisen on saatava tietää, millä perusteilla ratkaisu on tehty ja kyettävä arvioimaan muutoksenhakutarvetta. Näiden kriteerien täytyessä asianmukaiset – yksinomaan suulliset – perustelut eivät välttämättä kaventaisi asianosaisten oikeusturvaa. Mahdollisuus ulkoiseen kontrolliin tosin jossain määrin vesittyisi, mikäli suullisten perustelujen käyttöönotto toteutuisi kaavaillusti (OKV/11/20/2014).

Oikeuskansleri antoi lausunnon vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä (OKV/2/20/2014). Mietintö oli laadittu hallituksen esityksen muotoon. Hallituksen esityksen tavoitteena oli saattaa yleissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja Suomen osalta voimaan. Valinnaisen pöytäkirjan tavoitteena on vahvistaa yleissopimuksella tunnustettujen ihmisoikeuksien suoja perustamalla yksilövalitusjärjestelmä sekä mahdollistamalla komitean omasta aloitteesta tapahtuva tutkintamenettely. Oikeuskansleri piti yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamista tärkeänä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Esityksessä oli selvitetty tarvittavat lainsäädäntömuutokset yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamiseksi. Esityksen mukaan yleissopimuksen voimaansaattaminen edellytti vielä vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuteen kohdistuvia rajoituksia koskevien säännösten uudistamista samoin kuin eräitä tarkistuksia yhdenvertaisuuslainsäädäntöön. Valmisteilla olevan itsemääräämisoikeuslain voimaantulon yhteydessä on tarkoitus kumota kehitysvammalain rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja tahdon vastaisen erityishuollon antamista koske-

via säännöksiä yleissopimuksen ratifioinnin mahdollistamiseksi. Oikeuskansleri totesi, että vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuteen kohdistuvista rajoituksista säädetessä tulee tarkoin ottaa huomioon yleissopimuksen määräykset sekä muutoinkin yksilön perusoikeuksien rajoittamista koskevat periaatteet.

Oikeuskansleri antoi lausunnon koskien muiden uskontojen kuin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen uskonnon opetusperusteiden tiukennusta perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa (OKV/29/20/2014). Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettiin muutettavaksi perusopetuslakia ja lukiolakia siten, että muita uskontoja kuin evankelis-luterilaista ja ortodoksista uskontoa opetettaisiin vain, mikäli oppilaita olisi vähintään kymmenen. Evankelis-luterilaista ja ortodoksista uskontoa voitaisiin edelleen opettaa, mikäli oppilaita olisi vähintään kolme. Oikeuskansleri korosti, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan uskonnon tai vakaumuksen perusteella. Mikäli lapset opetuksessa asetetaan keskenään eri asemaan uskonnon perusteella, on asia voitava perustella perusoikeuksien toteutumisen kannalta hyväksyttävällä tavalla. Kun esitysehdotuksessa ei tuotu esille esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen tulkinnan osalta, oli ehdotuksen perusteluja syytä täydentää.

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon koskien hallituksen esitystä vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi. Lausunnon mukaan ehdotukset yhden tuomarin kokoonpanosta, yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanosta, täysistunnon kokoonpanon keventämisestä ja muodollisista istunnoista luopumisesta yksimielisissä asioissa voivat yksinkertaistaa ja nopeuttaa asioiden käsittelyä vakuutuslainsäädännössä vaarantamatta kuitenkaan muutoksenhakijan oikeusturvaa. Myös siirtyminen avoimeen hakuun lääkärijäsen-



ten ja vakuutus oikeuden asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettelyssä sekä nimittämismenettelyyn liitettävä sidonnaisuuksien ilmoittaminen ovat selkeitä parannuksia ja lisäävät vakuutus oikeuden toiminnan avoimuutta. Samanlaisen sidonnaisuusselvityksen vaatiminen myös muilta sivutoimisilta jäseniltä ja heidän varajäseniltään on välttämätöntä ja niin ikään lisää vakuutus oikeuden toiminnan läpinäkyvyyttä. Sen sijaan apulaisoikeuskansleri piti valitettavana, että esi-

tyksen mukaan muiden sivutoimisten jäsenten nimittämismenettelyssä ei olla siirtymässä avoimeen hakumenettelyyn. Avoin hakumenettely turvaisi paremmin tuomioistuimen riippumattomuutta ja asiantuntemusta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiantuntijaedustuksen edellyttäminen laajasti eri etuusryhmissä riippumatta asian oikeudellisesta luonteesta viittaa ikävästi näiden asioiden intressiluonteisuuteen, joka on lainkäytölle vieras piirre (OKV/12/20/2014).

## RATKAISUJA

---

Seuraavassa on perustuslain 2 luvun pykäläkoh- taista ryhmittelyä noudattaen esitely kertomus- vuoden ratkaisuja, joissa on otettu kantaa perus- oikeuksiin liittyviin kysymyksiin. Tässä jaksossa esitetyissä ratkaisutiivistelmissä on tarkoitus tuo- da esiin ratkaisujen perus- ja ihmisoikeusnäkö- kulma. Ratkaisujen yksityiskohtaisemmat selos- tukset löytyvät hallinnonalakohtaisista jaksoista.

### Yhdenvertaisuus

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

Ratkaisussa OKV/1364/1/2013 oikeuskans- leri pohti paitsi tuomioistuimen sisäistä toimin- takulttuuria myös yleisemmin yhdenvertaisuutta tuomioistuimissa. Hovioikeuden omasta aloit- teesta laaditun selvityksen mukaan hovioikeudes- sa oli esiintynyt epäasiallista kielenkäyttöä. Lisäk- si työntekijöiden kesken oli esiintynyt sanallista kiusaamista ja juhlatilanteisiin liittyen seksuaalis- ta häirintää. Asiassa ei tullut ilmi, että epäasiallista kielenkäyttöä olisi esiintynyt asianosaisten kuul- len tai että ilmiöllä olisi ollut vaikutusta ratkai- sutoimintaan. Oikeuskansleri totesi, että tällaista

käytöstä ei tietenkään saisi esiintyä. Tuomioistui- men sisäiset keskustelut voivat julkisuuteen tulles- saan myös horjuttaa luottamusta oikeudenhoidon tasapuolisuuteen. Julkisuuskuvasta huolehtimi- nen on kuitenkin viranomaisen itsensä asia. Ho- vioikeuden oikeuskanslerille antamaan selvityk- seen sisältyi kuvaus jatkotoimenpiteistä, joihin oli osin jo ryhdytty. Niiden vaikuttavuuden seuranta on hovioikeuden johdon asia. Oikeuskansleri ar- vioi myös hovioikeuden aikaisempia toimenpiteitä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Kyse näytti tältä osin olleen lähinnä yhdenvertaisuuslain mukaisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisesta. Ottaen huomioon sekä perustuslain että yhdenvertaisuus- lain mukainen yhdenvertaisuuden edistämismel- voite oikeuskansleri katsoi, että hovioikeuden toi- menpiteet eivät olleet riittäviä. Tätä käsitystä tuki sekin, että epäasiallista käytöstä oli selvityksestä il- menneessä laajuudessa esiintynyt. Oikeusministe- riön oikeuskanslerille antamasta selvityksestä puo- lestaan ei ilmennyt, että ministeriö olisi muutoin kuin lähettämällä yhdenvertaisuussuunnitelman laatimista koskevan kirjeen pyrkinyt edistämään yhdenvertaisuutta tuomioistuinlaitoksessa. Oi- keuskansleri saattoi tämän vuoksi myös ministe- riön tietoon näkemyksensä viranomaisten velvol- lisuudesta edistää yhdenvertaisuutta.

Apulaisoikeuskansleri oli vuonna 2010 anta- nut päätöksen kahteen kanteluun koskien kun- nallista työ- ja virkaehtosopimusta ja yhdenvertai-

suutta (OKV/1333/1/2007 ja OKV/181/1/2008). Hän pyysi tuolloin työ- ja elinkeinoministeriötä ja valtiovarainministeriötä arvioimaan, toteutuvatko kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen ulkopuolella olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden perus- ja ihmisoikeudet riittävästi. Erityisesti ministeriöiden tuli tarkastella työ- ja virkaehtosopimukseen sisältyvää mahdollisuutta rajoittaa sopimuksen sitovuuspiiriä syrjäntäkieltoja loukkaavalla tavalla sekä sopimuksen ulkopuolella olevien mahdollisuutta saattaa kysymys sopimuksen syrjivyydestä työtuomioistuimeen tai yhdenvertaisuuslain mukaiseen arviointiin. Hän antoi vuonna 2012 ministeriöiden vastauksen jälkeen uuden päätöksen, jossa hän katsoi etteivät oikeussuojakeinot kyseisissä tapauksissa ole sellaiset, että oikeus oikeusturvaan toteutuisi riittävästi ja yhdenvertaisesti.

Sittemmin ministeriöt asettivat selvityshenkilöt arvioimaan työ- ja virkaehtosopimuslakien sopimuksen sitovuuspiirin rajoittamisen perustuslainmukaisuutta. Selvityksen mukaan niin sanottu järjestöehto ei ole sinänsä syrjivä eikä työ- ja virkaehtosopimuksen soveltamisalan rajaaminen koskemaan vain sopijapuolten jäseniä merkitse henkilöiden asettamista eri asemaan esimerkiksi ammattiyhdistyksen jäsenyyden perusteella. Ministeriöt yhtyivät tähän käsitykseen. Apulaisoikeuskansleri saattoi ministeriöiden tietoon näkemyksensä siitä, että selvityksestä puuttui pohdinta siitä, millä tavoin työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmä sinänsä ja erityisesti mahdollisuus käyttää järjestöehtoa on sopusoinnussa yhdenvertaisuuden kanssa. Selvityksessä ei myöskään arvioitu Suomen työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmää ja erityisesti järjestöehdon sallittavuutta Euroopan unionin lainsäädännön valossa (OKV/32/20/2013).

Ratkaisussa OKV/285/1/2014 oikeuskansleri pohti yhdenvertaisuutta tapauksessa, joka koski puolustusvoimien komentajan palvelusuhdeasun-

toa. Asuntoon oli myönnetty poikkeuksellisen suurta vuokratukea. Hän katsoi tälle olleen erityisen syy ottaen huomioon puolustusvoimien komentajalle tosiasiallisesti kuuluvat edustustehtävät. Oikeuskansleri katsoi kuitenkin, että tällä ei voida automaattisesti perustella normaalia suurempaa vuokratukea. Normaalialue suurempi vuokratuki voi olla puolustusvoimien ylintä johtoa koskevien turvallisuuteen ja yhteiskuntasuhteiden hoitoon liittyvien näkökohtien kannalta perusteltu, jos ko. näkökohdat edellyttävät sellaisen palvelussuhdeasunnon vuokraamista, että vuokra nousisi kohtuuttomaksi ilman vuokratukea. Myös joidenkin vanhojen vuokrasopimusten jatkaminen entisiin ehdoin voi olla kohtuullista. Puolustusministeriön ohjeessa puolustushallinnon palvelussuhdeasuntojen vuokrauksesta ei kuitenkaan mainittu mahdollisuutta poiketa kohtuusyistä vuokratuen enimmäismäärästä tai siirtymäsäännöksistä. Tästä syystä puolustusvoimien ylintä johtoa koskevien poikkeusten tekeminen on hyvän hallinnon ja yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista. Oikeuskansleri katsoi, että jos poikkeamismahdollisuuksia pidetään tarpeellisina, niistä tulisi antaa riittävän täsmälliset ohjeet.

Apulaisoikeuskansleri antoi kertomusvuonna kaksi ratkaisua syrjinnästä työllistämistuen myöntämisessä. Hän katsoi, että työllistämistuen myöntämisessä ei voida käyttää myöntämisen kriteerinä sellaista syytä, joka ei liity työn tai tehtävän suorittamiseen (OKV/734/1/2013 ja OKV/403/1/2012). Samalla tavalla hän katsoi ratkaisussa OKV/288/1/2012, että pelkästään rekisteröidyn kotipaikan perustella ei voitu jättää huomiotta nuoren kesätyöpaikkahakemusta. Kaupunki menetteli apulaisoikeuskanslerin mielestä syrjivästi, kun se ei ollut ottanut huomioon nuoren kesätyöpaikkahakemusta pelkästään sen vuoksi, että hakijan kotipaikka ei ollut kyseinen kaupunki. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnanhallituksen huomiota siihen, että yhdenver-

taisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä henkilöön liittyvän syyn, kuten kotipaikan, perusteella. Yhdenvertaisuuslaki koskee myös työhönoton valintakriteereitä. Sellainen henkilöön liittyvä syy, joka ei liity työn tai tehtävän suorittamiseen, kuten asuinpaikka, on kielletty valintakriteeri. Katso myös sivu 137.

Ratkaisuissa OKV/1762/1/2012 ja OKV/1764/1/2012 oli kyse opettajien palkkaus-erosta oppilaitoksessa, jossa oli mahdollista nykyisin suorittaa sekä ammattitutkinto että ylioppilastutkinto. Opettajat opettivat samoja aineita. Lukioon palkatuille opettajille maksettiin kuitenkin korkeampaa palkkaa kuin aikoinaan ammattikouluun palkatuille opettajille. Menettely perustui alan virkaehtosopimukseen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei virka- ja työehtosopimuksen noudattaminen ole sellainen kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa tarkoitettu peruste, joka oikeuttaa poikkeamaan tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta. Erilaisen palkkauksen perusteena ei ollut yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Apulaisoikeuskanslerin mukaan saman virkaehtosopimuksen piiriin kuuluvia, samaa tai samanarvoista työtä tekeviä virkamiehiä ei voida virkaehtosopimuksen määräyksiin asettaa palkkaetujen suhteen syrjivästi toisistaan poikkeavaan asemaan.

Ratkaisuissa OKV/878/1/2013 kaupunginhallitus oli päättänyt peritä ulkopaikkakuntalaisilta venepaikasta kaksinkertaisen maksun. Päätöksessä ei perusteltu korkeampaa maksua. Kaupunki oli kantelun johdosta antamassaan lausunnossa perustellut päätöstä sillä, että ulkopaikkakuntalaiset eivät maksa kunnallisveroa kaupungille. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että erisuuruisille venepaikkamaksuille voi olla perustuslain ja kuntalain mukainen hyväksyttävä peruste. Perustetta ei voi kuitenkaan arvioida, kun päätöksen

perusteluissa ei tuoda sitä esiin. Perustelutarve korostuu uuden yhdenvertaisuuslain laajenevan soveltamisalan myötä.

Ratkaisuissa OKV/230/1/2013 oli kyse uskonnon harjoittamisesta kouluissa yhdenvertaisuuden ja uskonnonvapauden kannalta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että positiivisen ja negatiivisen uskonnonvapauden kannalta ja EIT:n oikeuskäytäntö huomioon ottaen olisi perusteltua, että kouluissa ei järjestettäisi koulun henkilökunnan tai seurakunnan työntekijän johdolla tilaisuuksia, joissa on tietyn vakaumuksen mukaista sisältöä. Kouluissa järjestettävät uskonnolliset tilaisuudet ovat ongelmallisia julkisen vallan neutraalisuuden sekä yhdenvertaisuuden edistämismisvelvollisuuden näkökulmasta. Sellaisia tilaisuuksia, joissa on esimerkiksi yhteisiä hiljenty-mishetkiä ja joissa yksi uskonto ei nouse esille, apulaisoikeuskansleri ei kuitenkaan pitänyt ongelmallisina. Opetushallituksen olisi aiheellista perus- ja ihmisoikeuksiin perustuvan uskonnonvapauden turvaamisen näkökulmasta harkita koulun juhlien järjestämistä koskevan tiedotteensa tarkistamista siten, että nämä näkökohdat otetaan huomioon. Katso myös sivu 145.

Ratkaisuissa OKV/14/1/2014 oli kyse niin sanottujen älypuhelimien käyttämisestä perusopetuksessa. Oikeuskansleri totesi oppilaiden tasa-vertaisen oikeuden perusopetukseen vähintään edellyttävän, että kaikilla oppilailla on maksutta käytettävissään laite, joka mahdollistaa opetukseen osallistumisen ja annettujen työtehtävien suorittamisen. Oppilaiden valtakunnallisesti yhdenvertainen asema on merkityksellinen erityisesti silmällä pitäen tasa-arvoista mahdollisuutta valmistautua sähköisiin ylioppilaskirjoituksiin ja muuhun peruskoulun jälkeiseen koulutukseen. Oikeuskansleri lähetti ratkaisunsa tiedoksi perusopetuksen kehittämisestä ja seurannasta viime kädessä vastaavalle opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä pyysi ministeriötä ilmoittamaan, millaisiin

toimenpiteisiin ministeriö on katsonut tarpeelliseksi asiassa ryhtyä. Katso myös sivu 148.

## Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

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

Ratkaisussa OKV/12/31/2013 käräjäoikeus oli kahdessa tapauksessa määrännyt tutkintavangin päästettäväksi vapaaksi. Tutkintavanki ei ollut kummassakaan tapauksessa ollut läsnä käsittelyssä. Käräjäoikeus oli ilmoittanut vapauttamispäätöksistä tutkintavangin säilyttäneelle vankilalle vasta ulkopuolisen tahon otettua käräjäoikeuteen yhteyttä. Koska käräjätuomari oli laiminlyönyt huolehtia vapauttamisesta ilmoittamisesta vankilalle, oli hän rikkonut virkavelvollisuutensa. Henkilökohtainen vapaus on eräs keskeisistä perusoikeuksista. Vapaudenriistoon liittyy korostettu laillisuusvaatimus ja käräjätuomarilta vaaditaan erityistä huolellisuutta. Käräjätuomarin menettelyä ei voitu pitää tuottamuksesta virkavelvollisuuden rikkomista koskevan tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä. Oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi käräjätuomaria vastaan.

Yhdeksän luokan oppilaille oli tehty huumetestit. Menettely ei ollut yksityiselämän suojaa ja henkilökohtaista koskemattomuutta koskevien säännösten mukainen, kun oppilailta ei ollut pyydetty suostumusta testiin, selvitetty testin tuloksen mahdollisia seuraamuksia tai kerrottu sen vapaaehtoisuudesta. Oppilaan huoltaja oli antanut testiin suostumuksen, mutta tästä huolimatta suostumus olisi tullut pyytää oppilalta itseltään. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että sääntelyllä voi-

taisiin taata yhtäläinen käytäntö eri oppilaitoksissa ja varmistaa oppilaiden oikeusturva ja ilmoitti käsityksensä opetus- ja kulttuuriministeriölle ja Opetushallitukselle (OKV/197/1/2013).

## Oikeus yksityisyyteen

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

Ratkaisussa OKV/541/1/2012 kantelija oli katsonut, että lähestymiskieltoasian oikeudenkäyntiasiakirjat, tuomio mukaan lukien, olisi tullut määrätä salaisiksi, koska ne sisälsivät kantelijaa koskevia arkaluonteisia tietoja. Kantelijan oikeudelle toimittamassa aineistossa oli ollut lääkärintodistus, joka oli merkitty salassa pidettäväksi. Oikeudelle ei kuitenkaan ollut esitetty pyyntöä oikeudenkäyntiasiakirjojen salaamiseksi eikä käräjätuomari ollut katsonut asiassa olleen laissa tarkoitettua erityistä syytä oikeudenkäyntiasiakirjojen salaamiseksi. Kantelija oli myös itse pyytänyt, että tuomion perusteisiin kirjataan hänen terveydentilaansa liittyviä seikkoja. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että käräjäoikeus ei ollut menellyt asiassa lainvastaisesti. Kyse oli kuitenkin perusoikeuksina turvattujen yksityiselämän suojan ja oikeudenkäynnin julkisuuden välisestä punninnasta. Hän viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön ja totesi että kyseisessä tapauksessa erityisen arkaluonteisten kantelijan terveydentilaan liittyvien seikkojen salassa pito olisi ollut perusteltua. Salassapito olisi ollut perusteltua myös siksi, että julkisista oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmeni samat tiedot kuin salassa pidettävästä lääkärintodistuksesta. Arkaluonteisten tietojen tultua oikeudenkäynnissä julkisiksi, on julkisuudesta syntyvää vahinkoa jälkikäteen vaikea tai mahdoton korjata. Tällöin myös muutoksenhakumahdollisuus on lähinnä teoreettinen. Tästä syystä julkisuus päätöksen arvioinnis-

sa korostuu ensivaiheen päätöksen menettelyllinen oikeellisuus ja perusoikeuksien huomioon ottaminen.

Ratkaisussa OKV/639/1/2013 apulaisoikeuskansleri arvioi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämää valtakunnallista hoitoilmoitusrekisteriä, johon kerättiin arkaluonteisia henkilötietoja muun muassa terveyskeskuskäynneistä. Asiassa oli kysymys muun muassa siitä, onko rekisterille lainsäädännöllinen perusta ja oliko henkilötunnuksen käyttö sallittua. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hoitoilmoitusrekisteriä koskevat säännökset eivät täyttäneet perustuslain vaatimuksia henkilörekisterille asetetusta säädöstyypistä, säännösten kattavuudesta tai yksityiskohtaisuudesta. Rekisteriä koskeva lainsäädäntö oli siten perustuslain vastainen. Perustuslain vastainen tilanne oli jatkunut pitkään ja asia oli ollut ministeriön tiedossa. Apulaisoikeuskansleri antoi sosiaali- ja terveysministeriölle huomautuksen laiminlyönnin vuoksi ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy asiantilan korjaamiseksi. Hän piti myös henkilötunnuksen käytön selvittämistä terveydenhuollon henkilötietoja käsiteltäessä tarpeellisena.

Ratkaisussa OKV/2049/1/2013 oli kyse paitsi hyvästä hallinnosta myös sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojasta. Toimeentulotukihakemuslomakkeessa pyydettiin suostumusta kotikäyntiin hakijan olosuhteiden tarkistamiseksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli kyse ei ole sosiaalihuoltolain mukaisesta tilanteesta, kotikäynti toimeentulotukihakemuksen perusteella edellyttää henkilön vapaaehtoista suostumusta. Lomakkeesta ei käynyt ilmi, että suostumuksen antaminen oli vapaaehtoista ja että asiakkaalla oli myös mahdollisuus olla sitä antamatta. Asian arvioinnissa oli otettava huomioon myös se, että toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto eikä hakijan voinut välttämättä arvioida lomaket-

ta. Lomake ei ollut hyvän hallinnon mukainen. Asiassa oli lisäksi kyse siitä, että kantelija oli lähettänyt kaupungille sähköpostiviestin, jossa oli hänen terveystietojaan. Hänelle lähetettyyn sähköposti-ilmoitukseen viestin vastaanottamisesta oli sisältynyt alkuperäinen viesti. Koska suojaamattomassa sähköpostissa ei voi lähettää salassa pidettäviä tietoja, kaupungin menettely oli tältä osin lainvastainen.

## Sananvapaus ja julkisuus

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Ratkaisussa OKV/1577/1/2014 oli kyse sananvapaudesta Yleisradiossa. Yle Uutiset oli kerännyt artikkelia varten internetissä yleisöltä tietoja ”verkossa häiriköivistä Venäjä-trolleista”. Perustuslaissa turvatut kansanvaltaisuus, sananvapaus ja osallistumisoikeudet huomioon ottaen apulaisoikeuskanslerin sijaisella ei ollut aihetta epäillä, että Yleisradio Oy:ssä olisi toimittu ohjelmatoiminnalle asetettujen velvoitteiden vastaisesti tai että yhtiön hallintoneuvosto olisi toiminut vastoin säädettyjä velvoitteitaan. Muilta osin yhtiön toiminnan valvominen ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan ja tehtäviin laillisuusvalvojana.

Ratkaisussa OKV/337/1/2012 kantelija oli halunnut ottaa valokuvan terveyskeskuksen vas-

taanottovirkailijasta. Ratkaisun mukaan oikeus valokuvata terveystieteiden yksikössä ei ole sananvapauden ydinaluetta eikä siksi saa etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Sen sijaan yksityisyyden suojan tarve terveyden- ja sairaanhoidossa on korostunut. Kantelijaa ei olisi tullut kieltää valokuvaamasta omaa asiakaspalvelutilanettaan. Valokuvaamisesta terveystieteiden yksikössä tulee kuitenkin ottaa huomioon yksityisyyden suojan vaatimukset.

Ratkaisussa OKV/896/1/2013 ja OKV/1425/1/2014 peruskoulussa oli määrätty oppilaita pitämään matkapuhelimet suljettuina koulupäivän aikana. Tilanne koski aikaa ennen perusopetuslain vuoden 2014 alusta voimaan tulleita muutoksia. Ratkaisussa punnittiin myös sitä, että perustuslain takaaman sananvapauden mukaan jokaisella on oikeus ilmaista ja vastaanottaa viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Oppilaiden yleiset, kaikille kuuluvat perusoikeudet voivat siten olla jännitteessä heidän opetuksen saamiseen liittyvien oikeuksiensa kanssa. Perusoikeuksien ristiriitatilanteessa niitä joudutaan punnitsemaan keskenään. Harkinnassa on kysymys siitä, missä määrin yhtä tai useampaa perusoikeutta voidaan rajoittaa jonkin toisen tai toisten perusoikeuksien toteutumiseksi. Koska perus- ja ihmisoikeuksilla ei ole yleisellä tasolla ehdotonta etusijajärjestystä, niiden painoarvo voi vaihdella tapauskohtaisesti.

Kantelija oli pyytänyt kunnalta asiakirjoja. Kunta oli menetellyt virheellisesti, kun kantelijalta ei tiedusteltu haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi eikä asiassa annettu valituskelpoista päätöstä. Kun kantelija oli pyytänyt myös asiakirjaluetteloa, kunnan olisi tullut pyrkiä kantelijan kanssa yksilöimään ne asiakirjat, joista hän halusi tietoa (OKV/510/1/2012).

Kantelija ei tullut valituksi koulun vanhemman lehtorin sijaisuuteen ja pyysi rehtorilta tämän hakijoista tekemää ansiovertailua.

Rehtori vastasi, että hakemusasiakirjoihin voi tutustua koulun kansliassa. Asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla (OKV/1138/1/2013).

Kantelija ei tullut valituksi koulun lehtorin virkaan ja pyysi rehtorilta muun muassa itseään koskevat haastattelumuistiinpanot. Rehtori totesi, ettei anna jäljennöstä muistiinpanoista, koska kyseessä ei ole julkinen asiakirja. Asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla. Lain menettelysäännöksiä on noudatettava myös, kun asiakirja katsotaan salassa pidettäväksi tai kun asiakirjaa ei katsota laissa tarkoitetuksi viranomaisen asiakirjaksi tai viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa. Viranomaisen ratkaisu on näissäkin tilanteissa voitava saattaa muutoksenhakuviranomaisen käsiteltäväksi (OKV/1156/1/2013).

Kantelija oli pyytänyt muun muassa lastensuojelun asiakaskertomuksia. Asiakirjojen lähettämiseen kantelijalle oli mennyt vähimmilläänkin yli kolme kuukautta. Asiassa ei ilmennyt lainmukaista syytä asiakirjojen antamisen viipymiselle. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiakirjapyynnön käsittely ja asiakirjojen antaminen oli viipynyt lainvastaisesti. Vanhempia ei ollut myöskään tarpeeksi otettu mukaan heidän lapsensa asioiden käsittelyyn. Lisäksi asiakassuunnitelma sisälsi tietoja, jotka eivät olleet lastensuojelun kannalta tarpeellisia eikä hakemukseen tavata lasta useammin ollut annettu kirjallista päätöstä (OKV/1397/1/2012 ja OKV/1398/1/2012).

Ratkaisussa OKV/689/1/2012 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) oli kieltäytynyt antamasta pyydettyjä asiakirjoja ja ilmoittanut velottavansa tuntiveloituksen asiakirjojen valmisteleminen nähtäväksi. ELY-keskuksen mukaan asiakirjoja ei ollut kopioitu kantelijalle, koska se olisi kohtuuttomasti vaikeuttanut muuta virkatoimintaa. Julkisuuslain tarkoitusta olisi paremmin vastannut se, että ELY-keskus olisi

toimittanut asiakirjat pyydetysti. Maksun periminen asiakirjojen katseltavaksi valmistelemisesta ei perustunut julkisuuslakiin.

## Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momenttien mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa 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 samantyyppisten perusteiden mukaan.

Ratkaisussa OKV/1206/1/2013 oli kyse oikeudesta saada asiakirjat omalla äidinkielellä. Kaksikielisellä alueella toimiva pelastuslaitos oli lähettänyt ruotsinkieliselle vastaanottajalle kiinteistön tarkastukseen liittyviä suomenkielisiä asiakirjoja. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että pelastuslaitoksen olisi tullut selvittää kumpaa kansalliskieltä kiinteistön omistajat käyttävät tai vaihtoehtoisesti lähettää asiakirjat molemmilla kielillä.

## Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

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

Ratkaisussa OKV/944/1/2013 oli kyse lasten psykiatrisen hoidon saatavuudesta. Hoitoa yli laissa säädetyn enimmäisajan odottaneita oli sairaanhoitopiirissä noin 36 prosenttia hoitoa odottaneista. Koska kymmenen potilaan hoitoon pääsy oli viivästynyt yli laissa säädetyn enimmäisajan

eikä enimmäisajasta ollut perusteita poiketa, ei oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ollut toteutunut.

## Oikeus terveelliseen ympäristöön

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon.

Oikeuskansleri käsitteli päätöksessään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskuksen) menettelyä liittyen Talvivaaran kaivokseen ja siitä aiheutuviin ympäristöhaittoihin. Oikeuskansleri yhtyi Onnettomuustutkintakeskuksen näkemykseen siitä, ettei viranomaisten yhteistoimintaa Talvivaaran valvonnassa voitu pitää riittävänä ottaen huomioon hankkeen laajuus ja monimutkaisuus. Oikeuskansleri totesi, että mikäli toiminnanharjoittaja rikkoo ympäristönsuojelulain säännöksiä tai ympäristöluvassa asetettuja velvoitteita, on valvontaviranomaisella velvollisuus käyttää toimivaltaansa tilanteen korjaamiseksi ja haitan poistamiseksi. Tästä syystä ELY-keskus ei ollut noudattanut Talvivaaran valvontamenettelyssä hyvän hallinnon vaatimuksia, koska se ei ole käyttänyt sille annettua toimivaltaa riittävän ajoissa ja tehokkaasti. Ympäristöministeriön olisi lisäksi aiheellista ohjeistaa valvontamenettelyä siten, että se antaisi esimerkiksi selkeät suositukset, joiden kuluessa valvojan tulisi ryhtyä käyttämään pakkokeinoja. Valvontaa suorittaville viranomaisille tulisi myös järjestää riittävästi koulutusta valvonnasta ja pakkokeinomenettelystä siten, että toimintatavat ympäristölainsäädännön valvonnassa olisivat yhte-



näiset (OKV/307/1/2012, OKV/1572/1/2012 ja OKV/198/1/2013). Katso myös sivu 182.

## 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.

Myös kertomusvuonna oikeuskansleri antoi eniten oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon liittyviä ratkaisuja. Seuraavassa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon liittyvät ratkaisut on jaoteltu siten, että aluksi selostetaan poliisin ja oikeuslaitoksen menettelyyn liittyviä ratkaisuja ja tämän jälkeen muiden viranomaisten toimintaan liittyviä ratkaisuja jaotellen ne hyvään hallintoon liittyviin viranomaisten eri velvollisuuksiin.

### Poliisi

Poliisia koskevissa ratkaisuissa on ollut kyse esimerkiksi siitä, että rikoksen syyteoikeus on vanhentunut esitutinnan aikana. Vaikka näin ei olisi tapahtunutkaan, on esitutinnan pitkä kesto ongelmallinen asianosaisten oikeusturvan kannalta. Asianosaisten kannalta on myös tärkeää, että esimerkiksi päätös olla aloittamatta esitutkintaa on riittävästi perusteltu. Toisaalta perusteluvollisuus koskee myös esimerkiksi poliisin

antamia kielteisiä lupapäätöksiä. Hyvän hallinnon vaatimukset koskevat myös poliisin omaa sisäistä hallintoa.

Ratkaisussa OKV/10/50/2013 apulaisoikeuskanslerin poliisilaitokselle tekemän tarkastuskäynnin ja Poliisihallituksen sittemmin asiaanta antaman selvityksen perusteella kävi ilmi, että kuudessa rikosasiassa syyteoikeus oli ilman hyväksyttävää syytä vanhentunut esitutinnan aikana. Syyteoikeuden vanheneminen oli johtunut huolimattomuudesta ja valvonnan laiminlyönneistä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että rikosasian tutkinnanjohtaja vastaa siitä, että tutkittavana olevan rikoksen syyteoikeus ei vanhene esitutinnan viivästyksen vuoksi. Poliisilaitoksen tulee myös järjestää oma laillisuusvalvontansa siten, että rikoksen syyteoikeus ei poliisin laiminlyöntien vuoksi vanhene.

Ratkaisussa OKV/1654/1/2013 esitutinnan alkutoimenpiteitä ei ollut tehty, vaikka asian viereille tulosta oli kulunut yli vuosi ja viisi kuukautta. Esitutkintaa ei ollut suoritettu lain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Ratkaisussa OKV/81/1/2013 epäiltyä törkeää kavallusta ja väärennystä koskeva esitutkinta oli kestänyt noin kolme vuotta ja yhdeksän kuukautta. Tutkintapyyntö oli tehty kesäkuussa 2009. Asianomistajaa ja toista rikoksesta epäiltyä oli kuultu vuonna 2009, mutta muut esitutkintatoimenpiteet oli suoritettu alkuvuodesta 2013. Esitutkintaa ei asian laatuun ja laajuuteen nähden ollut suoritettu lain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Epäillyn talousrikoksen esitutkinta oli ratkaisussa OKV/928/1/2012 kestänyt yli kolme vuotta. Poliisilaitos oli perustellut esitutkinta-aikaa sillä, että suuren työmäärän vuoksi se oli priorisoinut vanhentumisvaarassa olevien rikosten tutkintaa. Kun asiassa ei kuitenkaan ollut suoritettu selvitysajankohtaan mennessä merkittäviä toimenpiteitä, eikä asia ollut poikkeuksel-

lisen laaja, esitutkintaa ei ollut suoritettu ilman aiheetonta viivytystä.

Esitutkinta oli päätetty käynnistää vasta vuoden kuluttua rikosilmoituksen kirjaamisesta. Esitutkintaa ei ollut toimitettu ilman aiheetonta viivytystä (OKV/799/1/2013).

Ratkaisussa OKV/974/1/2012 kantelija oli maaliskuussa 2011 tehnyt rikosilmoituksen poliisille, mutta tutkinnanjohtaja teki vasta lokakuussa 2012 päätöksen olla aloittamatta asiassa esitutkintaa. Esitutkintaa ei ollut suoritettu ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi tutkinnanjohtaja oli joulukuussa 2011 tehnyt samassa asiassa esitutkinnan keskeyttämispäätöksen. Kun esitutkinnan keskeyttäminen viittaa siihen, että esitutkinnan aloittamiskynnys on jo ylitetty, tutkinnanjohtajan päätös tutkinnan keskeyttämisestä ja hänen sen jälkeen tekemänsä päätös olla aloittamatta tutkintaa muodostivat ristiriitaisen kokonaisuuden.

Tutkinnanjohtaja oli tehnyt kantelijan tekemän rikosilmoituksen perusteella päätöksen olla aloittamatta asiassa esitutkintaa. Päätöksestä ei ilmennyt, miksi tutkinnanjohtaja oli katsonut jutun tosiseikkojen johtavan siihen, ettei asiassa ollut tapahtunut rikosta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkinnan rajoittamispäätöksestä tulee lopputuloksen lisäksi käydä ilmi, mihin oikeusohjeeseen se perustuu sekä tapauksen olennaiset tosiseikat ja niiden arviointi (OKV/1774/1/2012).

Ratkaisussa OKV/516/1/2013 tutkinnanjohtaja oli päättänyt jättää esitutkinnan aloittamatta asiassa, joka koski kunnan luottamushenkilöiden ja virkamiesten epäilyä virkarikosta. Tutkinnanjohtaja perusteli päätöstään vain viittaamalla hallintolain mukaiseen neuvontavollisuuteen ja toteamalla, että asian tutkiminen kuuluu ylimmille laillisuusvalvojille. Päätöstä ei ollut perusteltu asianmukaisesti.

Ratkaisussa OKV/256/1/2013 tutkinnanjohtaja oli päättänyt olla aloittamatta esitutkintaa epäiltyä törkeätä petosta ym. koskevassa asiassa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei tutkinnanjohtaja ollut ylittänyt hänelle kuuluvaa harkintavaltaa asiassa. Hän katsoi kuitenkin, että kun asiassa oli jo suoritettu joitain esitutkintatoimenpiteitä, olisi ollut perustellumpaa tehdä päätös aloitetun esitutkinnan päättämisestä. Päätöstä ei ollut myöskään perusteltu asianmukaisesti.

Poliisilaitos ei ollut antanut aselupahakemuksen kirjallista päätöstä. Poliisihallitus kehotti poliisilaitosta antamaan kirjallisen päätöksen, mikä jälkeen poliisilaitos teki uuden, asianmukaisen päätöksen. Hallinto-oikeus, johon kantelija valitti kielteisestä luparatkaisusta, kuitenkin palautti asian poliisilaitokselle uudelleen käsiteltäväksi. Poliisilaitos ei olisi saanut tehdä uutta päätöstä, kun hakija ei ollut jättänyt uutta hakemusta eikä poliisilaitos ollut poistanut edellistä päätöstä. Poliisilaitos teki tämän jälkeen kolmannen päätöksen, joka oli hakijalle myönteinen. Päätöksestä ei kuitenkaan ilmennyt millä perusteella luvan myöntämisen edellytykset olivat muuttuneet. Poliisilaitos oli menetellyt asian käsittelyssä hallintolain vastaisesti (OKV/1229/1/2012).

Ratkaisussa OKV/1174/1/2013 poliisimiehelle olisi tullut varata mahdollisuus perehtyä virantoimituksesta pidättämisen perusteisiin ennen kuulemistilaisuutta. Poliisilaitoksen olisi lisäksi tullut tiedottaa virantoimituksesta pidättämisestä vain niille, joilla oli työtehtäviin liittyvä tarve tietää asiasta. Kun asiasta oli kuitenkin julkaistu tiedote poliisilaitoksen tietojärjestelmässä, niin poliisilaitoksen olisi heti käräjäoikeuden vapauttavan päätöksen jälkeen tullut huolehtia myös siitä tiedottamisesta. Poliisilaitoksen olisi lisäksi ollut perusteltua tehdä virantoimituksesta pidättämisen lopettamisesta päätös käräjäoikeuden hylättyä syytteet, tai viimeistään silloin, kun kantelija oli päätöstä pyytänyt.

## Oikeuslaitos

Ratkaisussa OKV/38/31/2013 kärjäoikeus oli tuominnut rikosasian vastaajan näpistyksistä vankeusrangaistukseen. Koska näpistyksestä on säädetty rangaistukseksi sakkoa, oli kärjäoikeus tuominnut vastaajan ankarampaan rangaistukseen kuin mitä vastaajan syyksi luetuista rikoksista oli laissa säädetty. Menettely oli vastoin perustuslaissa säädettyä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Oikeuskansleri antoi kärjätuomarille vastaisen varalle huomautuksen.

Samassa ratkaisussa kävi myös ilmi, että kihlakunnansyyttäjä oli kärjäoikeudessa vaatinut vastaajan tuomitsemista näpistyksestä vankeusrangaistukseen eli esittänyt lakiin perustumattoman seuraamuskeinän. Syyttäjä ei ollut myöskään hakenut kärjäoikeuden virheelliseen ratkaisuun muutosta. Oikeuskansleri totesi, että syyttäjällä on velvollisuus hakea muutosta tuomioon, jolla vastaaja on tuomittu lainvastaiseen rangaistukseen. Samassa asiassa toinen kihlakunnansyyttäjä ei ollut antanut hovioikeudelle sen vastaajan valituksen johdosta pyytämää vastausta. Oikeuskansleri totesi, että vastauksen antaminen olisi ollut perusteltua ottaen huomioon tuomiossa ollut vastaajan oikeusturvaa vaarantanut virhe. Syyttäjän menettely oli lisäksi vastoin valtakunnansyyttäjän ohjeistusta. Katso myös sivu 94.

Korkein hallinto-oikeus oli palauttanut niin sanottuja moninkertaisia purkuhakemuksia käsittelemättä niitä lainkäyttöjärjestyksessä. Selvityksensä mukaan korkein hallinto-oikeus menetteli näin turvatakseen kohtuulliset käsittelyajat muissa asioissa. Korkeimman hallinto-oikeuden soveltamalle palautuskäytännölle ei löytynyt perustetta lainsäädännöstä. Vaikka menettely ei ilmeisesti ollut vaarantanut asiakkaiden oikeusturvaa, oikeuskansleri piti ongelmallisena, että korkein hallintotuomioistuin oli menettänyt ilman lainsäädännöllistä perustetta. Oikeuskansleri esit-

ti oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko ministeriön hankelistalla olevaa hallintolainkäyttölain uudistusta kiirehtiä (OKV/718/1/2012).

Hallinto-oikeustuomari oli sopinut kaupunginlakimiehen kanssa siitä, että kaupunginlakimiehen valmisteleva ympäristölautakunnan lausunto voidaan lähettää hallinto-oikeuteen jo ennen ympäristölautakunnan kokousta. Hallinto-oikeustuomari oli pyytänyt epävirallisesta lausunnosta sekä vastineen että vastauksen valittajalta ilman, että pyynnöissä oli tuotu esille sitä, ettei lausuntoa ollut vielä hyväksytty ympäristölautakunnan kokouksessa. Lähetekirjeissä todettiin nimenomaisesti, että kyseessä olisi ollut valituksenalaisen päätöksen tehneeltä viranomaiselta pyydetty lausunto. Vaikka hallinto-oikeustuomari pyysi myöhemmin vastauksen myös ympäristölautakunnan hyväksymästä virallisesta lausunnosta, apulaisoikeuskansleri ei pitänyt menettelyä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen mukaisena (OKV/1690/1/2013).

Ratkaisussa OKV/1251/1/2012 syyttäjä oli päättänyt olla suorittamatta esitutkintaa kunnianloukkausta ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä koskevassa asiassa. Asiassa ei ollut aihetta epäillä, että kihlakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä olisivat ylittäneet harkintavaltansa. Kihlakunnansyyttäjä oli kuitenkin päätöksensä perusteluissa viitannut tutkinnanjohtajan esittämiin, osin harhaanjohtaviin, perusteluihin. Tutkinnanjohtajan päätöksen mukaan teon haitallisuutta oli vähentänyt se, että asianosaisilla oli viereillä lapsen tapaamisoikeuteen liittyvä riita. Valtakunnansyyttäjän mukaan tällainen tilanne voi vaikuttaa pikemmin tekijän syyllisyyden kuin teon haitallisuuden arvioimiseen, mutta kyseessä oli tältä osin ollut ”dogmaattinen epätarkkuus”. Apulaisoikeuskansleri muistutti, että asianomistajalla on tutkinnanrajoittamispäätöksen perusteella mahdollisuus harkita toissijaisen syyteoikeuden käyttämistä. Tämän vuoksi asianomistajalle voi

olla merkitystä sillä, onko syyttäjä arvioinut vähäiseksi tekijän syyllisyyden vai teon haitallisuuden. Esitutinnan rajoittamis päätöksen perusteluiden oikeellisuudella on erityinen merkitys silloin, kun syyttäjä ratkaisussaan pelkästään viittaa tutkinnanjohtajan esittämiin perusteluihin.

Vakuutus oikeus oli ratkaisussa OKV/13/50/2012 perustellut sotilasvammalain mukaista korvausta koskevassa asiassa päätöksensä viittaamalla ainoastaan Valtiokonttorin päätöksen perusteluihin. Vakuutus oikeus tote si selvityksessään, että päätöksen perusteleva luvemmin olisi ollut vaikeaa. Kun se kuitenkin oli perustellut oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä, miksi työkyvyttömyysastetta ei ollut asiassa perusteita korottaa, apulaisoikeuskansleri katsoi, että se olisi voinut esittää perustelut myös päätöksessään.

### **Huolellisuusvaatimus hallinnossa**

Seuraavissa ratkaisuissa on kyse siitä, että viranomaisten toiminnan huolellisuusvaatimuksella on siihen liittyvän itseisarvon lisäksi myös tärkeä merkitys asianosaisille itselleen. Virheellä asiakirjassa voi olla merkitystä myös asian käsittelyn kannalta. Se voi jopa johtaa siihen, että hyvän hallinnon toteutumatta jäämisen lisäksi myös muu perusoikeus jää toteutumatta. Esimerkiksi puutteellinen merkintä potilasasiakirjassa voi johtaa myös puutteelliseen hoitoon ja asiakirjan lähettäminen väärälle henkilölle voi johtaa myös yksityisyyden suojan loukkaamiseen.

Ratkaisussa OKV/455/1/2013 kantelijan potilasasiakirjoihin ei ollut merkitty hammaslääkärin arviota muun muassa hammasproteesin pohjajamisen tarpeesta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti terveyskeskuksen huomiota velvollisuuteen merkitä potilasasiakirjoihin potilaan hoidon järjestämisen ja seurannan turvaamiseksi tarpeelliset tiedot.

Ratkaisussa OKV/997/1/2013 kaupungin huostaan ottaman lapsen asiakassuunnitelmaan oli hänen isäkseen kirjattu väärä henkilö. Apulaisoikeuskansleri totesi hallinnon palveluiden asianmukaisuuden ja sosiaalihuollon tehtävien hoidossa vaadittavan huolellisuuden ehdottomasti edellyttävän, että asiakirjoihin asiakkaasta tehtävät merkinnät ovat oikein.

Kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto oli rekisteriotepyyntöön käsittelyn yhteydessä lähettänyt pyynnön tekijälle toisen henkilön toimeentulotukiasiaa koskevan asiakirjan. Kyseessä oli annetun selvityksen mukaan inhimillinen virhe tai tulostuksen aikana tapahtunut tekninen häiriö. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto oli menettelyllään laiminlyönyt sille perustuslaissa ja henkilötiedo laissa asetetun huolellisuusvelvoitteen. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä kaupungin sosiaali- ja terveysviraston tietoon ja kiinnitti samalla huomiota yksityiselämään liittyvien salassa pidettävien tietojen huolelliseen käsittelyyn (OKV/2006/1/2013).

Ratkaisussa OKV/1881/1/2013 kävi ilmi, että virheellisyys voi liittyä myös lainsäädännölliseen epäselvyyteen. Virkamies oli tehnyt sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaisen päätöksen toimeentulotukiasiakasta koskevien tietojen pyytämistä rahalaitoksilta. Päätös pantiin täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Kaupunki oli ainakin yhdelle rahalaitokselle tekemänsä tiedustelun yhteydessä ilmoittanut, että päätös oli lainvoimainen ja että sosiaalihuollosta vastaava toimielin oli määrännyt päätöksen heti täytäntöön pantavaksi. Nämä tiedot eivät pitäneet paikkaansa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota velvollisuuteen varmistua viranomaisen asiakirjoihin sisältyvien tietojen oikeellisuudesta. Sosiaalihuoltolaki ei sisällä säännöstä kunnan viranhaltijapäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.

ta, minkä vuoksi sovellettaviksi tulivat kuntalain säännökset, joiden mukaan päätöksen täytäntöönpano edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Tietojen hankkimista koskeva päätös oli sittemmin hallinto-oikeudessa kumottu. Muutoksenhaku oli näin käynyt hyödyttömäksi. Päätös oli asiakkaan yksityisyyden ja oikeusturvan kannalta merkittävä, eikä asian luonne edellyttänyt kiireellistä täytäntöönpanoa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että edellytykset viranhaltijapäätöksen täytäntöönpanolle eivät täyttyneet. Tässä tapauksessa kysymys päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ei ollut oikeudellisesti selkeä ja lainsäädäntö ei tällä hetkellä ollut asiakkaan oikeusturvan kannalta tyydyttävä. Lainsäädännön puutteellisuus näytti kuitenkin olevan korjaantumassa eduskunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen myötä.

Ratkaisussa OKV/1097/1/2013 oli kyse siitä, voiko viranomaisen oma-alotteisesti korjata omaa, virheelliseksi katsomaansa päätöstä ottaen huomioon kansalaisen oikeuden luottaa viranomaisen antamaan päätökseen. Tapauksessa kaupungilta oli haettu asunnonmuutostöitä vammaispalveluna korvattavaksi. Oikaisuvaatimuksen johdosta perusturvajaosto hyväksyi vaatimuksen osittain. Saatuaan tiedon rakennustarkastajan jo myöntämästä korjausavustuksesta perusturvajaosto kuitenkin käsitteli oikaisuvaatimuksen oma-alotteisesti uudelleen ja päätti pitää voimassa alkuperäisen kielteisen viranhaltijapäätöksen. Perusturvajaoston myönteisen päätöksen ei voitu katsoa perustuneen hallintolaisissa tarkoitettulla tavalla selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen. Virhettä ei myöskään voitu pitää sillä tavoin ilmeisenä kuin laissa tarkoitetaan. Näin ollen perusturvajaostolla ei ole ollut lakiin perustuvaa oikeutta poistaa aikaisempaa päätöstään ilman asianosaisen suostumusta. Jaoston ensin antama päätös ja viranhaltijan päätös oli myös puutteellisesti perusteltu. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti perusturvajaos-

ton huomiota luottamuksensuojaperiaatteen noudattamiseen ja päätösten asianmukaiseen perusteleamiseen.

Rintamaveteraanin kuntoutusta koskevasa ratkaisussa OKV/759/1/2012 rintamaveteraanin haettua laituskuntoutukseen asiasta päättävä kuntoutusyksikön ylilääkäri oli palauttanut hakemuksen todeten, että laitos- ja avokuntoutusta voitiin myöntää vain vuorovuosin ja että veteraanin tulisi hakea avokuntoutusta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että lääkärin menettely ei ollut asianmukainen ja että kuntoutushakemukseen on annettava hallintolain mukainen kirjallinen, perusteltu päätös muutoksenhakuohjeineen.

Ratkaisussa OKV/32/1/2013 oikeuskansleri totesi, että huolellisuusvaatimus koskee myös esimerkiksi valtionhallinnon työryhmyöskentelyä. Poliisin hallinnonrakenteen II vaiheen (ns. Pora II) uudistusta oli vuosina 2008–2010 käsitelty alueellistamisen koordinaatioryhmässä. Koordinaatioryhmän helmikuussa 2010 pidetyn kokouksen pöytäkirjassa todetaan, että ”Koordinaatioryhmä siirsi asian hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän (Halke) käsittelyyn.” Koordinaatioryhmä ei kuitenkaan ollut siirtänyt asiaa ministerityöryhmän käsittelyyn eikä sillä olisi ollut siihen edes toimivaltaa. Kun pöytäkirjasta sai sen käsityksen, että koordinaatioryhmä olisi siirtänyt asian ministerityöryhmän käsiteltäväksi, sitä koskeva kirjaus oli virheellinen ja hyvän hallinnon näkökulmasta kritiikille altis.

## Neuvontavelvollisuus

Viranomaisen antamaa neuvontaa koskevissa ratkaisuissa kävi jälleen ilmi, että viranomaisen antamalla asianmukaisella neuvonnalla on yhä monimutkaistuvassa yhteiskunnassa kansalaisille tärkeä merkitys ja että puutteellisella tai virheellisellä neuvonnalla voi olla asian käsittelyn kannalta vakavia seuraamuksia.

Ratkaisussa kantelija oli saanut Kansaneläkelaitokselta virheellistä neuvontaa, minkä vuoksi hän ei muun muassa ollut luopunut vanhuuseläkkeestään (OKV/1725/1/2012).

Ratkaisussa OKV/249/1/2012 yhdyskuntapalvelussa oli tapahtunut esinevahinko. Yhdyskuntaseuraamustoimisto oli osoittanut vahingosta korvausta hakeneen valittamaan toimiston kielteisestä ratkaisusta hallinto-oikeuteen, vaikka asia on saatettava kanteella käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus ei ollut tutkinut korvauksenhakijan vaatimusta. Virheellisen neuvon antaminen oli vastoin hyvän hallinnon vaatimuksia.

Ratkaisussa OKV/885/1/2012 työ- ja elinkeinotoimisto oli noin vuoden aikana antanut neljä kielteistä työvoimapolitiittista lausuntoa kantelijan asiassa. TE-toimiston olisi tullut informoida kantelijaa siitä, että työttömyysetuutta tuli hakea Kansaneläkelaitokselta.

Ratkaisussa OKV/766/1/2013 ELY-keskuksen yhtiölle antama neuvonta ei ollut täyttänyt hallintolain vaatimuksia johtuen lainsäädännön epäselvyydestä. Oikeuskansleri saattoi näkemyksensä myös työ- ja elinkeinoministeriön tietoon.

Ratkaisussa OKV/1905/1/2013 yksityisen päivähoiton tuottaja oli arvostellut sitä, että päivähoiton johtaja ei ollut käsitellyt yhtiön ilmoitusta. Tällaista ilmoitusta ei kuitenkaan ollut tehty. Kunnan olisi kuitenkin tullut oikaista väärinkäsitys, antaa neuvoja asian jatkokäsittelystä ja kehottaa yhtiötä hallintopäätöksen saamiseksi toimittamaan tarvittavat asiakirjat.

## Velvollisuus vastata yhteydenottoihin

Kantelija oli toimittanut oikeusministeriöön kirjoituksen. Asiasta vastuussa olleen ministeriön virkamiehen antaman selvityksen mukaan kirjoitukseen ei ollut vastattu osin kirjeen sisällöstä johtuen. Kantelija oli kuitenkin esittänyt kirjoituksessaan vaatimuksia oikeusministeriölle ja

jäänyt ilmeisen epätietoiseksi kirjeen käsittelystä. Oikeuskansleri katsoi, että hyvän hallinnon periaatteen näkökulmasta olisi ollut perusteltua vastata kantelijalle (OKV/1626/1/2012).

Kantelija ei ollut saanut hallinto-oikeudelta vastausta valitusasian käsittelyä koskeneeseen tiedusteluun. Hallinto-oikeuden kirjaamon vajaa viikko tiedustelusta lähettämän vastauksen mukaan asiaa ei ollut vielä käsitelty. Vastaus oli kuitenkin lähetetty vasta kantelijan uudistettua tiedustelunsa. Vastauksessa häntä oli myös ohjattu odottamaan asian esittelijän vastausta. Esittelijä oli vastannut tiedusteluun viidentenä työpäivänään tiedustelun saapumisesta ja vasta sen jälkeen, kun kantelija oli kiirehtinyt vastausta. Hyvän hallintotavan mukaiseen viranomaismenettelyyn kuuluu, että asianmukaisiin tiedusteluihin vastataan kohtuullisessa ajassa. Oikeuskansleri totesi, että vastausta toistuvasti tiedustelemaan joutuneelle kantelijalle oli saattanut perustellusti muodostua sellainen mielikuva, että hänen tiedusteluunsa oli hallinto-oikeudessa suhtauduttu jossain määrin välinpitämättömästi (OKV/1753/1/2013).

Ratkaisussa OKV/833/1/2013 oli kyse siitä, että virkamiehen tulee huolehtia hänelle osoitetun viestin jatkokäsittelystä. Kihlakunnanulosottomies oli saanut henkilökohtaiseen sähköpostiinsa velkojan ilmoituksen perintäasian peruuttamisesta. Ulosottomies oli ilmoittanut viestin lähettäjälle, että tämän tuli lähettää viesti viraston yleiseen sähköpostiosoitteeseen, mikäli halusi sen huomioon otettavaksi ulosottoasiassa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että virkamiehen tulee ilman aiheetonta viivytystä huolehtia viranhoitoon liittyvän henkilökohtaiseen sähköpostiosoitteeseen tulleen viestin siirtämisestä sen asianmukaiselle käsitelijälle.

Kantelijan verosopimuksessa tarkoitettua keskinäistä sopimusmenettelyä koskevaan tiedusteluun vastaaminen kesti valtiovarainministeriössä yli kaksi vuotta. Apulaisoikeuskansle-

rin sijainen katsoi, että valtiovarainministeriö oli laiminlyönyt huolehtia tiedusteluun vastaamisesta hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti (OKV/1010/1/2013).

Kunnanjohtaja ei ollut vastannut hänelle lähetettyyn tiedusteluun. Selvityksen mukaan kunta oli vastannut tiedusteluun jo aiemmin lähettämällä pyydettyjä asiakirjoja. Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen oletus siitä, että asiakas on aiemmin saanut vastauksen kysymykseensä, ei vapauta vastaamisvelvollisuudesta. Viranomaisen tulee vaikka lyhyestikin todeta, minkä vuoksi se ei katso tarpeelliseksi enempää selvittää asiaa ja tarvittaessa viitata aiempiin vastauksiin (OKV/172/1/2012).

Tiedusteluun vastaamisesta oli kyse myös useissa muissa ratkaisuisissa: (OKV/63/1/2012, OKV/1313/1/2012, OKV/1777/1/2012, OKV/437/1/2013, OKV/545/1/2013 ja OKV/812/1/2014).

### **Velvollisuus käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä**

Ratkaisussa OKV/1768/1/2012 apteekkilupaa koskeva valitus oli ollut kaksi kertaa käsiteltävänä hallinto-oikeudessa. Jälkimmäisen valituksen käsittelyaika oli ollut 14 kuukautta. Jälkimmäisen valituksen käsittelyaika arvioitaessa oli otettava huomioon, että asiaa oli jo aikaisemmin käsitelty hallinto-oikeudessa ja että valitusperuste oli olennaisesti sama kuin ensimmäisessä valituksessa. Valitusasian käsittely oli viivästynyt niin, että käsittelyaika ei vastannut perustuslain mukaisen joutuisan käsittelyn vaatimuksia.

Ratkaisussa OKV/147/1/2013 apulaisoikeuskansleri totesi ulosottoasian viivymiseen liittyen, että henkilökunnan vaihtuvuudella ei voida perustella asian käsittelyn kohtuutonta viivymistä.

Samoin ratkaisussa OKV/1302/1/2013 on todettu Tullin käsittelemään autoverotusasiaan liit-

tyen, että organisaatiomuutoksella ei voi hyväksyttävästi perustella asian kohtuuttoman pitkää käsittelyaika.

Kantelijan työkyvyttömyyseläkettä koskevan valitusasian käsittelyaika oli yli kaksi vuotta ja kahdeksan kuukautta ja ylitti selvästi vakuutus-oikeuden julkisten eläkeasioiden keskimääräisen käsittelyajan. Asian kokonaiskäsittelyaika ei voinut pitää asian laatu huomioon ottaen kohtuullisena (OKV/837/1/2013).

Valitusasia oli tullut vakuutus-oikeudessa viireille tammikuussa 2013 ja sen käsittely oli kesken kanteluasiaa oikeuskanslerinvirastossa ratkaistessa. Valituksen käsittelyaika ylitti jo tässä vaiheessa selvästi vakuutus-oikeuden keskimääräisen käsittelyajan. Vakuutus-oikeudessa käsiteltävänä olleessa asiassa oli lisäksi kyse muutoksenhausta Kansaneläkelaitoksen vuonna 2007 antamiin päätöksiin. Asian kokonaiskäsittelyaika oli siten poikkeuksellisen pitkä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen ja tuomioistuimen tulee asiaa käsitellessään ottaa huomioon myös asian aikaisempi käsittely ja siihen kulunut aika. Vakuutus-oikeuden olisi asian kokonaiskäsittelyaika huomioon ottaen tullut pyrkiä käsittelemään valitus tavanomaista nopeammin (OKV/731/1/2014).

Valitusasian käsittely vakuutus-oikeudessa oli kestänyt kaksi vuotta, kun vastaavien asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli ollut 13,5 kuukautta. Vakuutus-oikeuden selvityksen mukaan kantelijan toimittamat lisäselvitykset ja niistä aiheutuneet toimenpiteet olivat vaikuttaneet käsittelyaikaan. Asian oltua vireillä vuoden vakuutus-oikeuden kantelijalle lähettämässä kirjeessä oli tuotu esiin, että lisäselvityksen toimittaminen saattaa pidentää käsittelyaika. Apulaisoikeuskansleri totesi, että valitusasian käsittelyaika oli ollut kohtuuttoman pitkä. Lisäksi joissakin kantelijalle osoitetuissa kirjeissä oli todettu ainoastaan, että lisäselvitystä voi toimittaa koko käsittelyajan. Apulaisoikeuskansleri esitti harkittavaksi

asiakkaille lähetettävien ilmoituskirjeiden kehittämistä siten, että niistä ilmeni myös vakuutus-oikeuden velvollisuus kuulla muita tahoja uuden selvityksen johdosta ja tämän mahdollinen vaikutus käsittelyaikaan (OKV/665/1/2013).

Kantelijan rikosvahinkoa koskevan korvausasian käsittely oli kestänyt Valtiokonttorissa 21 kuukautta, kun tavoiteaika oli kuusi kuukautta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Valtiokonttorin menettely ei täyttänyt perustuslain ja hallintolain vaatimuksia asioiden viivytyksettömästä käsittelystä ja hallinnon palveluiden asianmukaisuudesta (OKV/1483/1/2014).

Kantelut olivat olleet aluehallintovirastossa esittelyvalmiina vuoden ja kolme kuukautta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että viivytyksettömän käsittelyn vaatimus on otettava huomioon asian kaikissa käsittelyvaiheissa ja että kantelijoiden käsittely ei vastannut viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta (OKV/1684/1/2013).

Ratkaisussa OKV/1558/1/2012 Suomen metsäkeskus oli tehnyt metsänhoitomaksusta vapautumista koskeneisiin hakemuksiin päätökset puolentoista vuoden kuluttua hakemusten päiväyksistä. Päätösten tekeminen oli viivästynyt aiheuttomasti.

Patenttihakemuksen käsittely oli puolestaan kestänyt Patentti- ja rekisterihallituksessa jopa yli viisi vuotta. Patentti- ja rekisterihallituksen menettely ei täyttänyt vaatimuksia asioiden viivytyksettömästä käsittelystä ja hallinnon palveluiden asianmukaisuudesta (OKV/682/1/2013).

Ratkaisussa OKV/401/1/2014 Potilasvakuutuskeskus oli tehnyt päätöksen yli vuoden ja yhdeksän kuukauden kuluttua potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksesta. Asian käsittelyaika oli ollut kohtuuttoman pitkä, eikä korvausten viivästymiselle ollut esitetty hyväksyttävää syytä.

Ratkaisussa OKV/456/1/2012 työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittely Kansaneläkelaitoksessa oli kestänyt noin vuoden ja kahdeksan

kuukautta. Kyse oli kansainvälisestä työkyvyttömyyseläkeasiasta, joiden osalta pitkä käsittelyaika oli selvityksen mukaan tavanomainen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan asian käsittelyaika oli ollut kohtuuttoman pitkä. Kantelijalle olisi lisäksi tullut lähettää kirje, jossa kerrotaan kansainvälisen eläkeasioiden tavanomaista pidemmistä käsittelyajoista.

Ratkaisussa OKV/1346/1/2013 Kansaneläkelaitos oli tehnyt päätöksen sairauspäivärahasta 67 päivän kuluttua hakemuksen vireille tulosta. Käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä. Käsittelyn viivästymisen vuoksi myös jatkotoimia koskeva ohjaus viivästyi.

Ratkaisussa OKV/7/50/2012 oli kyse siitä, että asian viipyminen vakuutus-oikeudessa oli johtunut osin siitä, että asia oli ollut Valvirassa lausunnolla vuoden ja kymmenen kuukautta.

Ratkaisussa OKV/967/1/2014 päätös toimeentulotuen myöntämisestä oli tehty noin kolmen viikon kuluttua hakemuksen jättämisestä. Toimeentulotukiasian käsittelyssä oli siten laiminlyöty noudattaa toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyjä käsittelyaikoja.

Ratkaisussa OKV/1931/1/2013 toimeentulotuki oli maksettu kunnan tililtä kolme viikkoa päätöksenteon jälkeen. Täytäntöönpano ei ollut tapahtunut viivytyksettä.

Ratkaisussa OKV/155/1/2013 kantelijan sosiaalipalvelujen johtajalle lastensuojeluviranomaisten toiminnasta tekemään muistutukseen oli vastattu kahden vuoden kuluttua ja sen jälkeen kun muistutuksen käsittelyä oli oikeuskanslerinvirastosta tiedusteltu. Muistutusten käsittely sosiaalihuollon toimintayksikössä tulee organisoida siten, että vastaavanlaisia laiminlyöntejä ei pääse tapahtumaan ja että muistutuksiin vastataan asianmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.

Viranhaltijan toimeentulotukipäätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittely perusturvalautakunnassa oli kestänyt lähes kuusi kuu-



kautta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että lähes kuuden kuukauden aikaa ei voitu pitää lain edellyttämänä joutuisana käsittelynä ja että käsittelyajan venymistä ei voitu perustella kunnan esittämällä resurssipulalla. Hyvä hallinto velvoittaa viranomaista mitoittamaan palvelunsa siten, että asiakkaiden oikeusturva ei vaarannu (OKV/704/1/2012).

### Muu hyvä hallinto

Ratkaisussa OKV/550/1/2014 suurlähetystö oli hylännyt turistiviisumin, koska se ei voinut varmistua hakijan tarkoituksesta poistua maasta viisumin voimassaoloajan umpeuduttua. Päätöksessä viitattiin hakijan sosioekonomisen asemaan, laittoman maahanmuuton riskiin, lähtömaan tilanteeseen ja näiden seikkojen nojalla tehtyyn arviointiin. Oikaisuvaatimukseen annetun suurlähetystön päätöksen mukaan asiassa ei ollut esitetty perusteita kielteisen päätöksen muuttamiselle. Oikeuskansleri katsoi, etteivät edellä kerrotut viittaukset ole riittävä perustelu. Viisumiasioissa perustelujen puutteellisuus on erityisen ongelmallista hakijan oikeusturvan kannalta, sillä hakijalla ei ole muutoksenhakumahdollisuutta vaan hän voi ainoastaan tehdä uuden viisumihakemuksen. Oikeuskansleri kiinnitti ulkoasiainministeriön ja suurlähetystön huomiota hallintolain mukaiseen velvollisuuteen perustella oikaisuvaatimukseen annettu päätös.

Ratkaisussa OKV/613/1/2012 oli kyse poikkeuksellisesta tapauksesta Ahvenanmaan vesistöillä. Laivahylystä oli löytynyt samppanjapulloja. Ahvenanmaan maakunnan hallitus päätti tehdä pullojen nostamiseksi pelastusnoston. Se pyysi Museoviraston mielipidettä pelastusnostosta, mutta teki kuitenkin pelastusnoston jo ennen lausunnon saamista. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että maakunnan hallitus oli menetellyt itsehallintolain ja hyvän hallinnon vastaisesti. Pelastusnos-

toon liittyen se oli myös laiminlyönyt noudattaa suorahankintapäätöksissä hyvän hallinnon mukaista huolellisuutta ja käyttää täsmällistä kieltä, kun päätöksistä ei ilmennyt niiden koskeneen nimenomaan suorahankintaa. Maakunnan hallitus oli sittemmin päättänyt myydä osan samppanjapulloista huutokaupalla. Menettely ei ollut selkeästi lainvastainen täsmällisen sääntelyn puuttessa. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi, että maakunnan hallitus menetteli vedenalaisia muinaismuistoja koskevan lainsäädännön ja Euroopalaisen arkeologisen perinnön suojelua koskevan yleissopimuksen tarkoituksen vastaisesti. Maakunnan hallitus ei myöskään ollut huolehtinut riittävästi maakunnan hallintolain ja hyvän hallinnon mukaisesta velvollisuudesta hankkia asian perustelluksi ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset.

Kantelija oli asioinut poliisiasemalla mopokortin hankkimiseen liittyvässä asiassa. Häntä ei palveltu, koska hän ei ollut varannut palveluaikaa sähköisestä ajanvarausjärjestelmästä. Menettely ei ollut asianmukaista ottaen huomioon hyvän hallinnon mukainen palveluperiaate (OKV/733/1/2013).

Kantelija oli lähettänyt verotoimistoon ennakolta tietoja verokorttiaan varten. Tietoja ei ollut tallennettu Verohallinnon sähköiseen järjestelmään. Kantelija ei saanut Verohallinnon valtakunnallisesta puhelinpalvelusta vastausta tiedusteluunsa asiakirjojen saapumisesta vaan häntä kehoitettiin hakemaan verokorttia uudelleen tai asioimaan verotoimistossa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Verohallinnon puhelinpalvelu oli kantelijan tapauksessa ollut hyvän hallinnon vaatimusten vastaista (OKV/2170/1/2013).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei ympäristöneuvoksen virkaa koskeva nimitysmuistio antanut riittäviä mahdollisuuksia sen seikan arvioimiseen, miksi nimitysesitys koski juuri virkaan valittua. Nimitysmuistiosta esitetyt perus-

telut eivät täyttäneet myöskään hallintolain ja hyvän hallinnon vaatimuksia (OKV/1650/1/2012).

Opiskelijan oikeusturvaa koskevassa asiassa ilmeni, että yhteishaussa tehdään vuosittain jopa 500 000 opiskelijavalintapäätöstä. Opiskelijavalintapäätöksen antamisesta ei ollut säädetty. Käytännöksi oli muodostunut, että hakija sai kirjallisen päätöksen valitusosoituksineen vain pyynnöstä. Opiskelijavalintapäätös on hallintopäätös, jonka on oltava kirjallinen ja perusteltu ja siihen tulee liittää muutoksenhakuohjaus. Viranomaisen on oma-aloitteisesti annettava päätös. Hallintolaisia ei voi jättää noudattamatta tarkoituksenmukaisuussyistä. Oikeuskansleri antoi opetus- ja kulttuuriministeriölle ja Opetushallitukselle huomautuksen niiden lakiin perustumattomasta ja opiskelijoiden oikeusturvan kannalta riittämättömästä ohjauksesta ja pyysi opetusalan lainsäädännöstä vastaavaa ministeriötä selvittämään, mihin toimiin se oli asiassa ryhtynyt. Opetushallituksesta 15.8.2014 saadun tiedon mukaan asia on lainsäädännöllisesti korjattu (OKV/59/1/2013).

Ratkaisussa OKV/1/21/2012 ilmeni, että yhtään Tenojoen kalakorvauslain mukaista korvausta ei ollut vielä maksettu, vaikka laki oli ollut voimassa yli 20 vuotta. Valtiontalouden tarkastusvirasto oli toimittanut asiassa tekemänsä päätöksen oikeuskanslerille tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten. Oikeuskansleri totesi, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tämä tulee turvata sekä hallinnollisin että tarvittaessa lainsäädännöllisin toimin. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa hallinnon

toiminnasta ja sen tulee huolehtia siitä, että kalakorvauslain soveltaminen voidaan aloittaa mahdollisimman pian ja että järjestelmän toimivuus taataan myös jatkossa.

Ratkaisussa OKV/931/1/2012 oli kyse Suomen riistakeskuksen myöntämistä metsästyspoikkeusluvista ja niiden täytäntöönpanosta. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä on todettu, että toimivan oikeusjärjestelmän kannalta oli tärkeää ratkaista metsästyslain mukainen poikkeuslupa niin ajoissa, että muutoksenhakumahdollisuus oli todellinen. Suomen riistakeskuksen menettely ei ollut lainvastainen, mutta apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä muutoksenhakujärjestelmän ongelmallisuudesta maa- ja metsätalousministeriön tietoon.

Ratkaisussa OKV/1205/1/2013 työ- ja elinkeinotoimisto oli hankkinut työnhakuvalmennusta yksityiseltä palveluntuottajalta, jonka työntekijät toimivat TE-toimiston tiloissa ja antoivat asiakkaille verkkoasiointin ohjausta. Heillä ei ollut pääsyä asiakasrekisteriin. Kantelijan asiointi TE-toimistossa ei ollut tallentunut asiakasrekisteriin, koska hän oli tietämättään asiointinut verkkoneuvojan kanssa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että työvoimapalveluiden on toteuduttava yhdenvertaisesti ja että asiakkaalla on oikeus saada palvelua, vaikka hänellä ei olisi mahdollisuuksia verkkoasiointiin. Lisäksi työvoimapalveluiden asiakkailla on oikeus oikeusturvaan ja hyvään hallintoon myös silloin, kun työvoimahallinnon tehtäviä hoitavat yksityiset palveluntuottajat.



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.

**Oikeushallinnon** toimialan kanteluista valtaosa kohdistui tuomioistuimien menettelyyn. Yleisiä tuomioistuuksia, hallintotuomioistuuksia ja erityistuomioistuuksia koskevat kantelut ovat kokonaisuutena oikeuskanslerinviraston suurin kanteluasiaryhmä. Niitä ratkaistiin kertomusvuoden aikana 386 ja tuli vireille 376.

Suurin osa sekä ratkaistuista että vireille tulleista tuomioistuinkanteluista koski yleisiä tuomioistuuksia. Useimmat laillisuusvalvonnallisia seuraamuksia sisältäneistä kanteluratkaisuista käsitteivät kuitenkin vakuutus oikeuden tai hallintotuomioistuimen menettelyä.

Aiempien vuosien tavoin vakavimmat seuraamukset annettiin hovioikeuden tai poliisin ilmoituksen perusteella käsiteltäviksi tulleissa tuomarien virkarikosasioissa ja oikeuskanslerinvirastossa suoritetussa rangaistustuomioiden tarkastustoiminnassa tehtyjen havaintojen perusteella. Kertomusvuonna viisi kärjätuomaria sai huomautuksen vastaisen varalle. Oikeuskansleri päätti kahdessa syyteharkinnassaan olleessa asiassa syytteen nostamisesta kärjätuomarin epäilystä lainvastaisesta menettelystä.

Poliisilta tuli oikeuskanslerille ilmoituksia poliisin tutkittavaksi tulleista tuomarin epäilyistä lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskeneis-

ta asioista merkittävästi aiempia vuosia enemmän. Tämä oletettavasti oli ainakin osin seurausta siitä, että oikeuskansleri päivitti Poliisihallitukselle lähettämällään päätöksellä pyynnön ilmoittaa mainitunlaisista asioista oikeuskanslerille. Syyntä ilmoittamispyynnön päivittämiseen oli muun ohella se, että poliisissa oli ilmennyt olevan epä-tietoisuutta niin ilmoittamisvelvollisuudesta kuin kyseisenlaisten asioiden tutkintaan liittyvistä toimivaltakysymyksistä.

**Sisäasiainhallinnon** toimialaa koskeneet kantelut koskivat aikaisempien vuosien tavoin pääosin poliisin toimintaa. Poliisikantelut ovat oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista tuomioistuinkantelujen jälkeen toiseksi suurin kanteluasiaryhmä. Poliisikanteluja tuli kertomusvuonna vireille 349 ja niitä ratkaistiin jonkin verran enemmän, eli 376. Suurin osa niin saapuneista kuin ratkaistuista poliisikanteluista kohdistui poliisin toimintaan esitutkintaviranomaisena. Seuraamuksia aiheutti erityisesti esitutkintojen viipyminen, jonka seurauksena annettiin yhdessä omana aloitteena tutkitussa asiassa muun muassa huomautus neljälle poliisimiehelle. Huomautus annettiin myös kotietsintää koskeneessa kanteluasiassa kahdelle poliisimiehelle. Seuraamuksia aiheuttamattomissa kanteluissa oli yleisimmin kyse asianomistajan tyytymättömyydestä esitutkinnan toimittamatta jättämiseen, esitutkinnan perusteellisuuteen tai sen joutuisuuteen.

Muista sisäasiainhallinnon toimialalle kuuluvista viranomaisista kanneltiin huomattavasti

harvemmin. Ratkaistuista seuraamuksia aiheuttivat myös pelastusviranomaisen menettelyä ja Häätäkeskuslaitoksen menettelyä koskeneet kantelut.

**Valtiovarainhallinnon** toimialaa koskevista kanteluista suurin osa kohdistui aikaisempien vuosien tavoin kunnalliseen itsehallintoon. Toiseksi suurimmaksi ryhmäksi muodostui Verohallinnon toimintaan kohdistetut kantelut. Koko toimialaan liittyen kanteluissa tuotiin toisinaan esiin lainsäädäntöön liittyviä kantelijoiden kokemuksia epäkohtia ja pyydettiin oikeuskansleria puuttumaan siihen, miten eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaansa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Kertomusvuonna seuraamuksia aiheuttaneet valtiovarainhallinnon toimialaan kohdistuneet kanteluasiat koskivat muun muassa ratkaisuiden perustelemiseen, asian käsittelyn joutuisuuteen ja yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten ohella hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita ja menettelysäännöksiä. Hyvää hallintoa koskevista laadullisista vaatimuksista viranomaisten toiminnan huolellisuus ja niiden menettelyn asianmukaisuus nousivat esille eri ratkaisuisissa.

**Opetushallinnon** toimialan kanteluissa nousi esiin kouluja koskevana erityisenä asiaryhmänä muun muassa matkapuhelimien käyttö koulussa. Oikeuskansleri totesi antamassaan ratkaisussa oppilaiden tasavertaisen oikeuden perusopetukseen edellyttävän minimissään, että kaikilla on maksutta käytettävissään laite, joka mahdollistaa opetukseen osallistumisen ja annettujen työtehtävien suorittamisen. Oikeuskansleri antoi ratkaisun myös siitä, ettei koululla ollut lakiin pe-

rustuvaa toimivaltaa rajoittaa oppilaidensa matkapuhelinten käyttöä puhelinten säteilyriskiä koskevalla perusteella.

Kanteluista tehtiin myös koulujen uskonnonharjoittamiseen liittyvistä käytännöistä, huumausainetestauksesta koulussa sekä yhteisvalintaa koskevien opiskelijavalintapäätösten ongelmista. Seuraamuksiin johtaneita kanteluista tehtiin opetus- ja kulttuurihallinnon toimialalla lisäksi Museoviraston toiminnasta arkeologisissa hankkeissa.

**Työ- ja elinkeinohallinnon** toimialaa koskevista kanteluista moni koski työ- ja elinkeinotoimiston menettelyä työvoimapalveluihin liittyvissä asioissa. Oikeuskanslerin toimenpiteisiin johtivat muun muassa kantelut, jotka koskivat työ- ja elinkeinotoimiston palvelun asianmukaisuutta, ohjauksen antamista työttömyysetuuden hakemisessa, työvoimapolitiittisen lausunnon viipymistä sekä menettelyä työtarjousten ja haastattelukutsun lähettämisessä. Muita työ- ja elinkeinohallinnon toimialaa koskevia toimenpiteisiin johtaneita kanteluista olivat muun muassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen virantäyttömenettelyjä koskevat kantelut sekä kantelu, jossa oli kysymys siitä, olivatko elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen virkamiehet neuvoneet ja ohjanneet yhtiötä asianmukaisesti koskien yhtiön mahdollisuutta tuottaa kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuja palveluja.

**Sosiaali- ja terveystieteiden** koskevista vuonna 2014 annetuista toimenpideratkaisuista yksi koski sosiaali- ja terveysministeriötä. Asiaa oli kysymys valtakunnallisesta hoitoilmoitusrekisteristä, johon kerätään arkaluonteisia henkilötietoja henkilötunnuksin muun muassa avohoidon terveyskeskuskäynneistä ja jota ylläpitää Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Hoitoilmoitusrekisteri on henkilörekisteri, jota koskevat yksityiskohtaiset säännökset on annettu asetuksen tasolla. Perustuslaki kuitenkin edel-

lyttää, että henkilörekisteristä tulee säätää lain tasolla tarpeeksi kattavasti ja yksityiskohtaisesti. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on eri lakiehdotuksista antamissaan lausunnoissa linnannut sitä, minkälaisista asioista ainakin on säädettävä lailla. Hoitoilmoitusrekisteriä koskevat säännökset eivät täyttäneet perustuslain asettamia vaatimuksia säädöstyypistä, säännösten kattavuudesta eikä yksityiskohtaisuudesta. Apulaisoikeuskansleri antoi hoitoilmoitusrekisteriä ja muita terveydenhuollon valtakunnallisia henkilörekistereitä koskevasta lainsäädännöstä vastaavalle sosiaali- ja terveysministeriölle huomautuksen, koska perustuslain vastainen tilanne oli jatkunut pitkään ja asiantila oli ollut ministeriön tiedossa. Apulaisoikeuskansleri perusteli toimenpidettään myös sillä, että kysymys oli lainsäädännöstä, jonka perusteella kerätään hyvin arkaluonteisia tietoja erittäin suurilla määrillä. Päätöksen johdosta sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti oikeuskanslerinvirastolle ryhtyvän toimenpiteisiin hoitoilmoitusrekisteriä koskevan lainsäädännön saattamiseksi perustuslain mukaiseksi.

Suurin osa sosiaali- ja terveyshallintoa koskevista kanteluratkaisuista koski kuntia. Kanteluissa arvosteltiin kuntien menettelyä erityisesti toimeentulotuki- ja lastensuojeluasioissa. Usein kanneltiin myös lastenvalvojen menettelystä, vanhusten ja vammaisten tarvitsemien palvelujen saannista sekä terveydenhuollon toiminnasta.

Toimeentulotukea koskevilla kanteluilla arvosteltiin toimeentulotuen myöntämättä jättämistä tai toimeentulotuen määrää. Nämä ovat kuitenkin asioita, joiden ratkaiseminen ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan. Tällöin kantelijoita ohjattiin hakemaan muutosta päätökseen. Sen sijaan seuraamusratkaisussa otettiin kantaa muun muassa toimeentulotukihakemuksen ja oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästymiseen, toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpanoon ja

toimeentulotukihakemuslomakkeen asianmuokaisuuteen.

Lastensuojeluasioista kanneltiin runsaasti. Usein kanteluissa arvosteltiin kiireellistä sijoittamista ja huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista. Mikäli kantelija katsoi, että edellytyksiä kiireelliseen sijoittamiseen tai huostaanottoon ei ollut, häntä ohjattiin muutoksenhakukeinojen käyttämiseen. Samoin yhteydenpidon rajoittamista koskevista päätöksistä kannelleita ohjattiin hakemaan muutosta päätökseen. Yhteydenpitoa koskeviin kanteluihin annetuissa vastauksissa kerrottiin lisäksi oikeudesta saada kirjallinen perusteltu päätös yhteydenpidon rajoituksista, ja asiaan on seuraamusratkaisussa kiinnitetty myös lastensuojeluviranomaisten huomiota. Lastensuojelua koskevilla toimenpideratkaisuissa otettiin kantaa myös asiakastietojen kirjaamiseen, asiakirjapyyntöjen käsittelyyn, yhteistyöhön huostaan otetun lapsen vanhempien ja viranomaisten välillä sekä asiakkaan neuvontaan.

Muissa kuntien sosiaali- ja terveyshallintoa koskevilla toimenpideratkaisuissa korostuivat hyvän hallinnon periaatteet eli yhteydenottoihin vastaaminen ja neuvontavelvollisuus, hakemusten ja muistutuksen käsittely joutuisasti sekä oikeus päätöksen saamiseen ja päätöksen perustelemiseen. Lisäksi asiakirja- ja tietopyyntöjen ja salassa pidettävien tietojen käsittelyyn otettiin kantaa useassa asiassa.

**Ympäristöhallinnon** alalla tutkittiin yhteiskunnallisesti merkittävänä laillisuusvalvontasiana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen menettelyä Talvivaaran kaivosyhtiön toiminnan lainmukaisuuden ja luvamukaisuuden valvonnassa, tähän liittyvässä harkintavallan käyttämisessä sekä hallintopakkeinojen käyttämiseen liittyvät periaatteet ja niiden taustalla olevat arvot ja tavoitteet huomioon otavassa toimenpidevalinnassa. Laillisuusvalvonnan tarkastelun ytimenä olivat viranomai-

sen velvollisuus ryhtyä kokonaisuus huomioon ottaen välttämättömien hallintopakkeiden käyttämiseen tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja rikkoi ympäristönsuojelulain säännöksiä ja ympäristöluvan velvoitteita. Laillisuusvalvonnallisen tarkastelun keskiössä oli valvonta- ja

hallintopakkeiden oikea-aikainen ja oikeasuhtainen käyttäminen tehokkaan ja vaikuttavan valvonnan suorittamisessa ja viranomaiselle kuuluva harkintavalta keinojen valinnassa.

**Muiden ministeriöiden** hallinnonalalla käsitellyjä asioita esitellään toimialakohtaisesti.

## ULKOASIAINHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### EDUSTUSTOT

---

##### **Suurlähetystön menettely turisti- viisumia koskevassa asiassa**

Suurlähetystö oli tehnyt turistiviisumin hylkäämistä koskevan päätöksen sillä perusteella, ettei voitu varmistua hakijan tarkoituksesta poistua Suomesta viisumin voimassaoloajan umpeuduttua. Päätöksen johdosta tehtyyn oikaisuvaatimukseen annettu suurlähetystön päätös ei sisältänyt tosiasiallisesti mitään kannanottoja oikaisuvaatimuksessa esitettyyn, lukuun ottamatta yleisluontoista toteamusta, jonka mukaan oikaisuvaatimuksessa ei ole esitetty seikkoja, joiden perusteella viisumin epäämistä koskevaa päätöstä tulisi muuttaa tai kumota. Päätöksessä on viitattu muun ohella viisumin hakijan sosioekonomisen aseman huomioon ottamiseen, laittoman maahanmuuton riskin arviointiin ja lähtömaan tilanteeseen sekä näiden nojalla tehtyyn arviointiin. Oikeuskansleri katsoi, etteivät tällaiset viittaukset tosiasiallisesti sisällä perusteluita sille, minkä vuoksi ei ole katsottu voitavan varmistua hakijan tarkoituksesta poistua kohdemaasta viisumin voimassaoloajan umpeuduttua. Tämä on ongelmallista hakijan oikeusturvan kannalta erityisesti, koska hakijalla on mahdollisuus ainoastaan uuden viisumihakemuksen tekemiseen tuomioistui-

meen valittamisen sijaan. Oikeuskansleri kiinnitti ulkoasiainministeriön ja suurlähetystön huomiota velvollisuuteen perustella viisumin epäämistä koskevan päätöksen johdosta tehtyyn oikaisuvaatimukseen tehty päätös ulkomaalaislain 191 a §:n 1 momentin ja hallintolain 49 g §:n 1 momentin mukaisesti (OKV/550/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Laura Pyökäri).

##### **Ulkoasiainhallinnon edustustojen ns. paikalta palkattujen asema**

Oikeuskanslerinvirastoon saapui kanteluita, joissa oli kysymys Suomen edustustoissa työskentelevien ns. paikalta palkattujen asemasta. Kantelut eivät johtaneet toimenpiteisiin, mutta ne antoivat kuitenkin viitteitä siitä, että paikalta palkattuja, joilla tarkoitetaan edustustoihin työsuhteessa olevia henkilöitä, koskevat säännökset ja ohjeet eivät mahdollisesti ole riittäviä paikalta palkattujen oikeusturvan näkökulmasta.

Saadun selvityksen perusteella edustustoisissa työskentelee lähetettyyn henkilöstöön kuuluvia virkasuhteessa ulkoasiainministeriöön olevia ja lähetettyyn henkilöstöön kuuluvia työsuhteessa ulkoasiainministeriöön olevia henkilöitä sekä edustustoon työsuhteessa olevia henkilöitä, joiden asemasta nyt on kysymys.

Wienin diplomaattisia ja konsulisuhteita koskevat yleissopimukset (SopS 4/1970 ja 50/1980) turvaavat lähetetyille henkilöstölle erityisaseman



asemamaassa. Sopimusten kansainvälisoikeudellisten periaatteiden pohjalta asemamaan lainsäädännöissä sekä valtioiden välisissä sosiaaliturvaa ja verotusta koskevissa sopimuksissa edustustojen lähetetty henkilöstö on vapautettu myös asemamaan virka- ja työsuhteita, sosiaaliturvaa ja verotusta koskevasta lainsäädännöstä. Lähetetyn henkilöstön palvelussuhteissa voidaan soveltaa yksinomaan Suomen lainsäädäntöä ja sovellettavaksi kulloinkin tulevia suomalaisia valtion virka- ja työehtosopimuksia.

Muu kuin lähetetty henkilöstö on lähtökohtaisesti asemamaan oikeudenkäytön piirissä kuten muutkin asemamaassa asuvat henkilöt. Tämän henkilöstöryhmän palvelussuhdeoikeudellinen asema määräytyy yleisten työoikeudellisten ja muiden siviilioikeudellisten säännösten mukaan. Suomen työsopimuslain mukaan kansainvälisluonteisiin työsopimuksiin sovellettava laki määräytyy Roomassa 19.6.1980 tehdyn sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa laki koskevan yleissopimuksen (jäljempänä Rooman sopimus) mukaisesti. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) No 593/2008 (jäljempänä Rooma I asetus) tulee sovellettavaksi 17.12.2009. Rooman sopimuksen ja Rooma I asetuksen lähtökohtana on sopimuspuolten oikeus sopia sovellettavasta laista, mutta ne velvoittavat työntekijän suojaksi viime kädessä noudattamaan sen valtion pakottavaa lainsäädäntöä, jota lakiviittauksen puuttuessa yleissopimuksen tai asetuksen mukaan työsopimuksen olisi sovellettava.

Paikalta palkattujen oikeusturvan osalta oikeuskansleri katsoi ratkaisusta tarkemmin ilmeväin tavoin, että käytettävissä olevan aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että käytännössä edustustoon työsuhteeseen rekrytoitavan on olemassa olevan ohjeistuksen ja sääntelyn pohjalta vaikea päätellä, onko jokin tuomioistuin toimivaltainen ylipäänsä käsittelemään mahdollista työsuhderiitaa ja jos on, minkä valtion tuomio-

istuin tulee kysymykseen. Vaikka viime kädessä tuomioistuimet itse ratkaisevat sen, ovatko ne toimivaltaisia tutkimaan kanteen, rekrytoitaville olisi kuitenkin syytä selvittää käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin kulloisessakin edustustossa liittyvät kysymykset konkreettisesti jo ennen työsuhteen alkamista siten, että rekrytoitava saa tiedon omaan tilanteeseensa ulkoasiainministeriön/edustuston käsityksen mukaan soveltuvista oikeussuojakeinoista.

Oikeuskansleri totesi myös, että käytännössä olemassa olevan sääntelyn pohjalta työsuhteeseen rekrytoitavan on vaikea selvittää, millaisia työehtoja kulloinkin tullaan soveltamaan.

Oikeuskansleri katsoi, että käytettävissä olevan aineiston perusteella paikalta palkatun henkilöstön ja tässä yhteydessä ylipäänsä edustuston henkilöstön asema ei vaikuta riittävän selkeältä varsinkaan sen suhteen, voivatko he kääntyä Suomen työsuojeluviranomaisen puoleen vai eivät. Voimassa olevan lainsäädännön puitteissa minkään aluehallintoviraston työsuojelualan toimivaltaan kuuluvaksi ei ole osoitettu edustustoja. Saadun selvityksen perusteella oikeudellisesti mahdolliselta ei vaikuta, että työsuojeluviranomaisten valvontatoimivalta ulotettaisiin lainsäädännössä koskemaan myös edustustoja. Eri asia on, missä laajuudessa tällaista valvontaa voitaisiin edustustojen osalta toteuttaa.

Oikeuskansleri totesi edelleen, että paikalta palkattujen asema on käytettävissä olevan aineiston perusteella erittäin niukalti säännelty. Niukka sääntely mahdollistaa käytännössä edustustoille varsin laajan harkintavallan paikalta palkattujen aseman suhteen. Osin sääntelyn vähäisyyttä voidaan perustella sillä, että selvityksen mukaan sovellettavaksi tulee paikallinen pakottava työlainsäädäntö. Toisaalta voidaan selvityksen perusteella todeta, että paikalta palkattujen työsopimuksiin sovellettavan lainsäädännön osalta ilmeisesti jää monin osin sijaa sopimusvapaudelle,

jonka käyttämistä ohjaa käytännössä tällä hetkellä vain ulkoasiainministeriön normi 17/2009.

Oikeuskansleri saattoi ulkoasiainministeriön tietoon esittämänsä ratkaisusta tarkemmin ilmevät kannanotot. Oikeuskansleri esitti ulkoasiainministeriön harkittavaksi, että se selvittää tarkemmin yhteistyössä asianomaisten muiden ministeriöiden (esimerkiksi oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja ter-

veysministeriö) kanssa, onko em. kannanottojen valossa tarpeen tarkentaa ohjeistusta ja mahdollisesti paikalta palkattujen asemaa koskevaa sääntelyä.

Oikeuskansleri pyysi ulkoasiainministeriötä ilmoittamaan 31.8.2015 mennessä toimenpiteistään asiassa (OKV/9/50/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Laura Pyökäri).

## OIKEUSHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

##### **Oikeusministeriön menettely kirjoitukseen vastaamisessa**

Kantelija oli toimittanut oikeusministeriöön kirjoituksensa, jota ministeriö ei kantelijan mukaan ollut lainkaan käsitellyt tai ratkaissut.

Asiasta ministeriössä vastuussa olleen neuvottelevan virkamiehen antaman selvityksen mukaan kantelijan kirjoitukseen ei ollut vastattu sen sisällön ja selvityksessä muutoin esille tuodun perusteella.

Oikeuskansleri totesi, että kantelija oli esittänyt kirjoituksessaan selkeitä vaatimuksia oikeusministeriölle. Ilmeistä oli, että kantelija oli jäänyt epätietoiseksi siitä, mitä hänen kirjoitukselleen oli ministeriössä tapahtunut. Kantelijan kirjoituksen luonteen ja asiallisen sisällön perusteella oikeuskansleri ymmärsi toisaalta sen, että jossain määrin tulkinnanvaraista oli, mitä kantelijan kirjoitukseen olisi ollut tarkoituksenmukaista vastata. Oikeuskanslerin mielestä selvityksessä esitetyistä seikoista ei kuitenkaan suoraan voinut tehdä sitä johtopäätöstä, että kantelijan kirjoitukseen olisi voinut jättää kokonaan vastaamatta.

Asiaa kokonaisuutena arvioiden oikeuskansleri katsoi, että perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon periaatteen näkökulmasta olisi perus-

teltua ollut kirjallisesti vastata kantelijalle – niiltä osin kuin kirjoitukseen olisi ollut mahdollista ja tarkoituksenmukaista vastata – ottamalla huomioon oikeuskanslerin päätöksessä esille tuodut kirjoituksiin vastaamista koskevat yleiset näkökohdat.

Oikeuskansleri saattoi esittämänsä näkemykset hyvän hallinnon vaatimuksista kirjoituksiin vastaamisessa asiaa käsitelleen neuvottelevan virkamiehen tietoon (OKV/1626/1/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

#### TUOMIOISTUIMET

---

##### **Käräjätuomarille syyte virheellisestä menettelystä konkurssiasiaassa**

Poliisi oli tehnyt oikeuskanslerinvirastoon ilmoituksen käräjäoikeuden käräjätuomariin kohdistuksesta tutkintapyyntöstä. Tutkintapyyntö ja sen perusteella toimitettu esitutkinta koski epäiltyä tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista.

Käräjätuomari oli käsitellyt konkurssiasiaa, jossa velallisyhtiö oli ilmoittanut lausumassaan käräjäoikeudelle vastustavansa konkurssihakemusta eikä ollut antanut suostumusta asian käsittelemiseen käräjäoikeuden kansliassa. Käräjätuomari oli kuitenkin käsitellyt ja ratkaissut asian käräjäoikeuden kansliassa määräten yhtiön asetettavaksi konkurssiin ja määräten asianajajan

pesänhoitajaksi. Yhtiö oli valittanut konkurssi-päätöksestä hovioikeuteen, joka oli todennut kärjäoikeuden menetelleen virheellisesti ratkaistessaan asian konkurssilain säännöksen vastaisesti kirjallisessa menettelyssä. Hovioikeus oli kumonnut kärjäoikeuden päätöksen ja palauttanut asian kärjäoikeuden käsiteltäväksi.

Jos velallinen vastustaa konkurssihakemusta, asia käsitellään konkurssilain mukaan istunnossa, jollei velallinen ole suostunut siihen, että asia käsitellään kansliassa. Konkurssilain esitöiden mukaan istuntokäsittelyyn riittää pelkkä vastustaminen eikä velallisen tarvitse esittää sille mitään perustetta. Konkurssilain mukaan konkurssia koskevan asian käsittelyssä noudetaan soveltuvin osin hakemusasioiden käsittelystä annettuja säännöksiä. Konkurssilain esitöissä todetaan kuitenkin, että konkurssilakiin tulisi edelleen eräitä tuomioistuimen menettelyä koskevia erityissäännöksiä, joita noudatettaisiin yleisen lain asemesta. Ne koskevat muun muassa konkurssihakemuksen käsittelyä.

Esitutkinnassa kuultuna kärjätuomari viittasi hakemusasian käsittelyssä noudatettavan oikeudenkäymiskaaren 8 luvun ja soveltuvin osin muualta oikeudenkäymiskaaresta sovellettavaksi tulevien menettelysäännösten sekä konkurssilain menettelysäännösten kokonaistulkintaan. Kärjätuomari kiisti syyllistyneensä asiassa rikokseen tai muutoinkaan oikeudellisesti moitittavaan menettelyyn. Asiassa tuli oikeuskanslerin mukaan kuitenkin soveltaa yksinomaan konkurssilain säännöksiä eikä kärjätuomarin esitutkinnassa esille tuomia oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä istuntokäsittelyn järjestämisestä. Kärjätuomari oli oikeuskanslerin mukaan näin ollen rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa käsittelemällä konkurssihakemusta koskeneen asian kärjäoikeuden kansliassa huolimatta siitä, että velallinen oli vastustanut konkurssiha-

kemusta eikä ollut suostunut asian käsittelemiseen kansliassa.

Kärjätuomarin menettely oli oikeuskanslerin päätöksessä mainitun perusteella ollut omiaan vakavalla tavalla vaarantamaan luottamusta viranomaisen toiminnan asianmukaisuuteen ja näytti myös siltä, että menettely oli varsin huomattavassa määrin loukannut tai vaarantanut yksityistä etua. Asiassa ei muutoinkaan ollut ilmennyt mitään sellaista, jonka vuoksi tekoa olisi voitu pitää sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Oikeuskansleri totesi asiassa näin ollen olevan todennäköisiä syitä sen tueksi, että kärjätuomari oli menettelyllään syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi kärjätuomaria vastaan päätöksensä mukaisesti (OKV/34/31/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Kärjätuomarille syyte laiminlyönneistä pakkokeinoasioissa**

Kärjäoikeus oli kahdessa tapauksessa käsitellyt tutkintavangin vapaaksi päästämistä koskevaa asiaa, jonka käsittelyssä tutkintavanki itse ei ollut läsnä. Kärjäoikeus oli molemmissa tapauksissa määrännyt tutkintavangin päästettäväksi vapaaksi. Kärjäoikeus ei kuitenkaan ollut heti ilmoittanut vapauttamispäätöksistä tutkintavangin säilyttäneelle vankilalle, vaan vasta myöhemmin ulkopuolisen tahon otettua kärjäoikeuteen yhteyttä. Mainitut asiat käsitellyt kärjätuomari ei esitutkinnassa kuultuna kiistänyt kerrottujen tapahtumatietojen oikeellisuutta.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että kyseinen kärjätuomari oli viime kädessä vastuussa mainitusta. Koska kärjätuomari oli molem-

missa tapauksissa laiminlyönyt ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että tutkintavangin säilyttänyt vankila sai tiedon vapauttamispäätöksestä, oli kärjätuomari rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Päätöksessään mainitun perusteella oikeuskansleri arvioi, että kärjätuomarin epäiltyjä laiminlyöntejä oli arvioitava kahtena erillisenä tekona. Asiassa oli vielä arvioitava, ylittivätkö kärjätuomarin epäillyt teot tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevassa tunnusmerkistössä säädetyn vähäisyyskynnyksen.

Olennaista oikeuskanslerin mukaan oli, että henkilökohtainen vapaus on eräs keskeisistä perusoikeuksista ja vapaudenriiston ja siihen liittyvien toimintarajoitusten tulee olla laillisia kaiken aikaa. Kärjätuomari oli käsillä olevat asiat ratkaisseena tuomarina hoitanut vastuullista tuomarin tehtävää, jossa hän oli käyttänyt merkittävää, välittömästi henkilöihin kohdistuvaa julkista valtaa. Oikeuskansleri totesi, että oikeusturvaystävää tuomarilta on tällaisessa tilanteessa vaadittava erityistä huolellisuutta. Kysymys ei ollut pelkästään sellaisista menettelytapakysymyksistä, joilla ei olisi viranhoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavaa merkitystä.

Ensimmäisessä tapauksessa henkilö oli kärjätuomarin laiminlyönnin seurauksena ollut ilman laillista perustetta tutkintavankina yli kaksi kuukautta. Kyseinen henkilö oli tosin samanaikaisesti vankeusvanki, mutta hänen yhteydenpitomahdollisuutensa oli rajoitettu vangitsemispäätöksessä mainituin tavoin. Toisessa tapauksessa henkilö oli kärjätuomarin laiminlyönnin seurauksena ollut ilman laillista perustetta tutkintavankina yli kaksi viikkoa, vaikka hänen vapautensa ei tuona aikana olisi lainkaan saanut olla riistettyinä.

Oikeuskansleri totesi, että kärjätuomarin epäiltyjä tekoja ei voitu pitää tuottamuksellista

virkavelvollisuuden rikkomista koskevan tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisinä.

Kärjätuomaria kuultiin esitutkinnassa rikoksesta epäiltynä myös sen johdosta, että kerrotussa tapauksessa, jossa perusteeton vapaudenmenetyksellä kestänyt yli kaksi viikkoa, kärjätuomari olisi syyllistynyt tuottamukselliseen vapaudenriistoon. Kärjätuomari kiisti syyllistyneensä tähän rikokseen. Kärjätuomarin näkemyksen mukaan kysymyksessä oli ollut teknisessä työssä tapahtunut virhe.

Oikeuskansleri totesi, että kärjätuomari oli huolimattomuudesta aiheuttanut kyseisen vapaudenmenetyksen. Ottaen erityisesti huomioon tämän perusteettoman vapaudenmenetyksen varsin pitkän keston oikeuskanslerin mielestä selvää oli, että kärjätuomarin epäiltyä tekoa ei myöskään voitu pitää tuottamuksellista vapaudenriistoa koskevan säännöksen tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Asiassa oli näin ollen todennäköisiä syitä sen tueksi, että kärjätuomari oli teoillaan syyllistynyt tuottamukselliseen vapaudenriistoon ja kahteen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi kärjätuomaria vastaan.

Kyseistä kärjätuomaria kuultiin esitutkinnassa rikoksesta epäiltynä lisäksi sen johdosta, että toisessa edellä kerrotuista asioista tutkintavanki oli esitutkinnassa asianomistajana kuultuna väittänyt kärjätuomarin kielenkäytön olleen vangitsemisistunnossa epäasiallista häntä kohtaan. Oikeuskanslerin mukaan esitutkinnan perusteella voitiin päätellä, että kärjätuomari oli jotakin asianomistajan ymmärryksen puutteeseen viittaavaa sävyllään arveluttavaa sanamuotoa käyttäen paheksunut istunnossa sitä, että asianomistaja ei kehotuksesta huolimatta ollut hiljaa.

Oikeuskanslerin päätöksessä mainitun perusteella asiassa ei ollut näyttöä siitä, että kärjätuomari

mari olisi menetellyt tahallisesti, joten kunnianloukkausta koskeva tunnusmerkistö ei täytynyt. Oikeuskansleri toi kuitenkin esille, että valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen tulee käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Lainkohta asettaa virka-tehtävissä vaatimuksia myös kielenkäytölle, jonka tulee ilmentää virkamieheltä edellytettyä asiallista käyttäytymistä.

Ottaen huomioon käräjätuomarin menettelyn sekä asiaa koskeneet yleiset näkökohdat, oikeuskansleri katsoi käräjätuomarin menettelleen valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin vastaisesti. Ottaen erityisesti huomioon ne todistajien kertoman mukaiset olosuhteet millaisessa tilanteessa ja asiayhteydessä käräjätuomarin menettelyssä oli kyse, oikeuskansleri katsoi joka tapauksessa, että teko olisi tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäinen. Käräjätuomarin epäilty teko ei näin ollen täyttänyt kyseisen virkarikoksen tai muunkaan virkarikoksen tunnusmerkistöä. Käräjätuomari oli kuitenkin oikeuskanslerin mainitsemilla perusteilla menetellyt valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin vastaisesti. Oikeuskansleri saattoi tämän käsityksensä käräjätuomarin tietoon (OKV/12/31/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Käräjätuomarille huomautus lainvastaisesta rangaistuksesta**

Hovioikeus ilmoitti oikeuskanslerille, että käräjäoikeus oli tuominnut rikosasian vastaajan näpistyksistä vankeusrangaistukseen. Koska näpistyksestä on säädetty rangaistukseksi sakkoa, oli käräjäoikeus näin menetellessään tuominnut vastaajan ankarampaan rangaistukseen kuin mitä vastaajan syyksi luetuista rikoksista oli laissa

säädetty. Menettely oli vastoin perustuslaissa säädettyä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Hovioikeus oli lieventänyt rangaistuksen sakkorangaistukseksi.

Oikeuskansleri antoi käräjätuomarille vastaisen varalle huomautuksen. Katso myös sivu 105 (OKV/38/31/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

### **Korkeimman oikeuden presidentin kansanedustajille lähettämät sähköpostiviestit**

Oikeuskansleri antoi ratkaisunsa kanteluihin, joissa julkisuudessa olleiden tietojen perusteella arvosteltiin korkeimman oikeuden presidentin menettelyä lähettää kansanedustajille sähköpostiviestejä. Kantelijat pitivät menettelyä valtiovallan kolmijako-opin vastaisena.

Korkeimman oikeuden presidentti ilmoitti oikeuskanslerille lähettäneensä toisinaan eduskunnan valiokunnan kuultavana oltuaan valiokunnalle jälkikäteen lisämateriaalia. Lisäksi hänellä kertomansa mukaan on tapana lähettää yleisesti kiinnostavana pitämäänsä oikeudellista aineistoa eri tahoille, myös joillekin kansanedustajille. Presidentti ei muistanut, että hän olisi oma-aloitteisesti toimittanut kansanedustajille lainsäädäntöhankkeita koskevia kannanottoja tai näkemyksiä ilman liityntää valiokuntien kutsusta tapahtuneisiin kuulemisiin.

Valtiollisten tehtävien jaosta on säädetty perustuslain 3 §:ssä. Säännöksen on todettu aset-tavan pidäkkeitä sitä vastaan, että siinä mainitut valtielimet voisivat ottaa käyttääkseen itselleen kuulumatonta toimivaltaa. Epäasiallisena voitaisiin pitää esimerkiksi, jos valtioneuvoston tai eduskunnan taholta yritettäisiin vaikuttaa riippumattoman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäises-sä lainkäyttöasiassa tai jos tuomioistuimen jäsen

pyrkisi toimivaltaansa kuulumattomalla tavalla vaikuttamaan tuomioistuimen lainvoimaisen ratkaisun täytäntöönpanoon.

Tuomioistuimen jäsenen pyrkimys vaikuttaa eduskunnan käsiteltävänä olevaan lainsäädäntöasiaan ei lähtökohtaisesti ole valtiovallan kolmijako-opin kannalta siinä määrin herkkä kysymys kuin vaikkapa edellä mainittu puuttuminen riippumattomille tuomioistuimille kuuluvan tuomiovallan käyttöön. Lainkäyttäjien kokemuksella ja asiantuntemuksella saattaa olla lakia säädettäessä merkitystä, mitä osoittaa jo se, että eduskunnan valiokunnat kutsuvat tuomioistuinten edustajia kuultaviksi käsiteltävinään olevista säädösehdotuksista.

Kolmijako-opin toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta oikeuskansleri piti tärkeänä, että lainsäätäjän, hallintovallan ja tuomioistuinten keskinäinen yhteydenpito on mahdollisimman avointa ja julkista, jolloin se on myös ulkopuolisten kontrolloitavissa ja arvioitavissa. Tähän nähden oikeuskansleri piti myönteisenä korkeimman oikeuden presidentin ilmoittamaa käytäntöä, että hän välittäessään valiokuntakuulemisensa jälkeen valiokunnalle lisäinformaatiota jostakin kysymyksestä on yleensä osoittanut lisätiedon paitsi kysymyksen esiin nostaneelle kansanedustajalle myös valiokunnan puheenjohtajalle, jotta puheenjohtaja voi arvioida mahdollista tarvetta jakaa informaatio tiedoksi koko valiokunnalle. Menettelytapa varmistaa yhteydenpidon avoimuutta ja sitä, että välitetty informaatio on kaikkien valiokunnan jäsenten käytettävissä ja kommentoitavissa.

Korkeimman oikeuden presidentti oli eduskunnan täysistunnossa erästä hallituksen esityksestä käydyn yleiskeskustelun jälkeen lähettänyt sähköpostiviestin erälle täysistunnossa asiasta puheenvuoron esittäneille kansanedustajille. Puheenvuoroissa oli viitattu korkeimman oikeu-

den *ne bis in idem* -kieltoa koskeviin ratkaisuihin ja todettu muun ohella, että kiire lainsäädännön muuttamisen aiheutui erästä korkeimman oikeuden antamasta ratkaisusta.

Yleisesti ottaen saatetaan varsinkin ylimpien virkamiesten kohdistaessa viestinsä vain yksittäisille kansanedustajille yhteydenotto mieltää pyrkimykseksi puuttua heidän toimintaansa etenkin, jos viestintä liittyy johonkin edustajantoimessa esitettyihin puheenvuoroihin tai muihin kannanottoihin. Kerrotunlainen asetelma on lähtökohtaisesti altis spekulatiolle viestinnän motiiveista. Korkeimman oikeuden presidentin viesti ei kuitenkaan sisältänyt keneenkään yksittäiseen kansanedustajaan kohdistuvaa arvostelua eikä myöskään näkemyksiä saati painostusta sen suhteen, miten eduskunnan tulisi kyseisen lakiehdotuksen käsittelyssä toimia.

Korkeimman oikeuden presidentin menettely ei antanut aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin (OKV/883/1/2014 ja OKV/1026/1/2014, ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

### **Ylimpien tuomioistuinten jäsenten nimittämismenettely**

Oikeuskansleri arvioi hänelle tehdyn kantelun perusteella ylimpien tuomioistuinten jäsenten nimittämismenettelyä. Hän pohti asiassa antamastaan päätöksestä tarkemmin ilmenevin tavoin menettelyn kehittämistarpeita ja piti perustelluna oikeusministeriön aikomusta arvioida asiaan liittyvää uudistamistarvetta. Oikeuskansleri lähetti jäljennökset päätöksestään, asiassa hankituista selvityksistä ja kantelijan asiassa laatimista kirjoituksista oikeusministeriölle hyödynnettäväksi uudistamistarpeen arvioinnin yhteydessä (OKV/1350/1/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

## Hovioikeudessa esiintynyt epäasiallinen käytös

Kantelija arvosteli hovioikeuden menettelyä, koska hovioikeudessa laaditun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoselvityksen (erillisselvitys) mukaan hovioikeudessa esiintyi epäasiallista kielenkäyttöä, joka ilmeni rasistisina vitseinä sekä erilaisina vähemmistöjä koskevana alentavana kielenkäyttönä. Kyseisen erillisselvityksen mukaan hovioikeudessa esiintyi myös istuntojen tauoilla avustajia, asianosaisia ja tulkkeja koskevaa halventavaa arvostelua. Lisäksi esiintyi työntekijöiden keskinäisessä kanssakäymisessä sanallista kiusaamista ja nöyryyttämistä sekä varsinkin erilaisiin juhlatilanteisiin liittyen seksuaalista häirintää. Hovioikeus antoi kantelun johdosta selvityksensä.

Käytettävissä olleen aineiston perusteella esille ei tullut, että asiakkaita koskenutta epäasiallista kielenkäyttöä olisi esiintynyt asianosaisten kuullen, vaan se oli tapahtunut niin sanotusti suljettujen ovien takana. Asiassa ei myöskään tullut ilmi, että erillisselvityksestä ilmenevällä menettelyllä olisi ollut vaikutusta hovioikeuden ratkaisutoimintaan. Oikeuskanslerin mukaan selvää sinänsä oli, että kuvatuista käytöistä ei saisi esiintyä. Yleisesti oikeuskansleri totesi, että hovioikeuden sisäisetkin keskustelut voivat julkisuuteen tullessaan olla omiaan horjuttamaan luottamusta oikeudenhoidon tasapuolisuuteen ja yleensäkin asianmukaisuuteen. Viranomaisen luottamusta herättävästä kuvasta huolehtiminen kuitenkin on ensi sijassa viranomaisen itsensä ja ennen muuta sen johdon asia. Erityisesti oikeuskansleri korosti, että työnantajalla on toimimisvelvollisuus puuttua kaikenlaiseen lainvastaiseen tai muutoin erillisselvityksestä ilmenevään kaltaiseen epäasialliseen käyttäytymiseen (myös seksuaalinen häirintä ja vastaava).

Erillisselvitykseen sisältyi luettelo suositeltavista jatkotoimenpiteistä. Hovioikeuden presi-

dentin mukaan näihin toimenpiteisiin oli suurelta osin ryhdytty. Oikeuskanslerilla ei ollut oikeudellisia perusteita arvioida kerrottujen toimenpiteiden olleen riittämättömiä tai muutoinkaan sellaisia, että hänellä olisi ollut aihetta asiaan näiltä osin puuttua. Kokoavasti oikeuskansleri totesi, että toimenpiteiden vaikuttavuuden seuranta on ensi sijassa hovioikeuden johdon asia.

Oikeuskansleri arvioi päätöksessään myös yleisempänä kysymyksenä hovioikeuden toimenpiteitä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Hovioikeudelta pyydettiin tätä arviointia silmällä pitäen selvityksessään kertomaan siitä, mitä toimenpiteitä hovioikeus oli yhdenvertaisuuslain voimaan tulon (1.2.2004) jälkeen tehnyt yhdenvertaisuuden edistämiseksi hovioikeudessa.

Hovioikeuden selvityksen perusteella kyse näytti tältä osin olleen lähinnä yhdenvertaisuuslain mukaisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisesta ja sen yleisestä käsittelemisestä hovioikeudessa. Ottaen huomioon jo perustuslainsäädännön johtuva yhdenvertaisuuden edistämismääräykset ja viranomaisten velvollisuus ylipäättään ottaa kaikessa toiminnassaan huomioon yhdenvertaisen kohtelun vaatimus sekä yhdenvertaisuuslainsäädännön tarkemmin säädetty viranomaisten velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta oikeuskansleri katsoi, että hovioikeuden toimenpiteet yhdenvertaisuuden edistämiseksi eivät olleet olleet riittäviä ennen ongelmien ilmituloa hovioikeuden johdolle. Tätä käsitystä tuki oikeuskanslerin mielestä omalta osaltaan sekin, että epäasiallista käytöstä oli selvityksestä ilmenneessä laajuudessaan päässyt hovioikeudessa tapahtumaan.

Oikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä näkemykset hovioikeuden tietoon.

Asiassa pyydettiin lisäksi oikeusministeriötä antamaan selvityksensä siitä, mitä toimenpiteitä ministeriö oli yhdenvertaisuuslain voimaan tulon jälkeen tehnyt yhdenvertaisuuden edistämiseksi tuomioistuineläytöksessä. Oikeusministeriö tote-



si lähettäneensä kesäkuussa 2009 kaikille hallinnonalan virastoille kirjeen, jossa kehoitettiin hallinnonalan virastoja ja laitoksia laatimaan oma tai toisen viraston kanssa yhteinen yhdenvertaisuussuunnitelma. Oikeusministeriön selvityksestä ei ilmennyt, että ministeriö olisi muutoin kuin mainitusta kirjeestä ilmenevin tavoin pyrkinyt edistämään yhdenvertaisuutta tuomioistuinlaitoksessa.

Päätöksessään lausuttuun nähden ja ottaen erityisesti huomioon oikeusministeriön itse kertomat tehtävänsä, joilla on vaikutusta muun ohella kansalaisten yhdenvertaisuuteen, oikeuskansleri katsoi tarpeelliseksi saattaa myös ministeriön tietoon esittämänsä näkemykset viranomaisien velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta (OKV/1364/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Oikeudenkäynnin julkisuus käräjäoikeudessa**

Kantelija oli tyytymätön käräjäoikeuden menettelyyn katsoen, että oikeudenkäyntiasiakirjat olisi tullut kantelijan lähestymiskieltoasiassa määrätä viran puolesta kokonaisuudessaan salaisiksi, koska ne, tuomio mukaan lukien, sisälsivät kantelijaa koskevia arkaluonteisia terveystietoja sekä salassa pidettäviä tietoja kantelijan yksityiselämästä.

Käräjätuomari kertoi häneltä pyydettyssä selvityksessä, että kantelijan oikeudelle toimittamassa aineistossa oli ollut yksi arkaluonteisia tietoja sisältänyt lääkärintodistus, joka oli sisältänyt henkilön yksityiselämään ja terveydentilaan liittyviä tietoja, ja että se oli merkitty salassa pidettäväksi. Asian käsittelyssä ei ollut esitetty pyyntöä oikeudenkäyntiasiakirjojen salaamiseksi eikä käräjätuomari ollut katsonut käsillä olleen YTJulkL:n 10 §:ssä tarkoitettua erityistä syytä oikeudenkäyntiasiakirjojen salaamiseksi. Käräjätuomari perusteli näkemystään sillä, että kantelija oli nimittäin pyytänyt, että tuomion perusteisiin

kirjataan hänen käräjäoikeudelle toimittamistaan asiakirjoista ilmenneitä kantelijan terveydentilaan liittyviä henkilökohtaisia tietoja, ja sillä, että ratkaisun julkisuus on pääsääntö.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että käräjäoikeus oli menetellyt harkintavaltansa rajoissa eikä se siten ollut menetellyt asiassa lainvastaisesti katsoessaan kantelussa tarkoitettujen oikeudenkäyntiasiakirjojen olevan julkisia.

Apulaisoikeuskansleri pohti ratkaisussaan laillisuusvalvonnan ja riippumattoman tuomioistuimen välistä suhdetta. Hän viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain esitöihin ja totesi näkemyksensä, että kyseisessä tapauksessa tuomiosta ja muista oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenneiden hyvin arkaluonteisten henkilön yksityiselämän ydinalueen piiriin kuuluvien seikkojen salassa pito olisi ollut kantelijan perusoikeutena turvattu yksityiselämän suoja huomioon ottaen perusteltua, vaikei salassa pitoa erikseen ollut pyydetty. Tämä olisi ollut perusteltua ja johdonmukaista, kun julkisista oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmeni samat tiedot kuin salassa pidettäväksi julistetusta lääkärintodistuksesta. Käytettävissä olleen selvityksen perusteella julkisuuskysymyksestä ei ollut oikeudenkäynnissä keskusteltu.

Kyse oli perusoikeuksina turvattujen yksityiselämän suojan ja oikeudenkäynnin julkisuuden välisestä punninnasta siten, että kaikki asiaan vaikuttavat perusoikeudet voidaan ottaa samanlaisesti mahdollisimman hyvin huomioon.

Arkaluonteisten tietojen tultua oikeudenkäynnissä kerran julkiseksi, on julkisuudesta syntyvää vahinkoa jälkikäteen usein vaikea tai mahdoton korjata, vaikka se lainopillisesti olisi perusteltuakin. Tällöin myös muutoksenhakumahdollisuus on lähinnä teoreettinen ja julkisuuspäätöksen arvioinnissa korostuu ensivaiheen päätöksen menettelyllinen oikeellisuus ja perus-

oikeuksien mukaisuus (OKV/541/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

### **Käräjäoikeuden menettely asiakirjojen lähettämisessä**

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle käräjäoikeuden vakavaa huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen asiakirjojen lähettämisessä tapauksessa, jossa asianosaiselle tarkoitettu hakemusasian yhteenveto lausumapyyntöineen ja päätös muutoksenhakuohjeineen oli kirjoitusvirheen johdosta lähetetty väärään sähköpostiosoitteeseen (OKV/992/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### **Kantelun käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

Korkein hallinto-oikeus oli useiden vuosien ajan palauttanut niin sanottuja moninkertaisia purkuhakemuksia käsittelemättä niitä lainkäyttäjärjestyksessä. Selvityksensä mukaan korkein hallinto-oikeus menetteli näin turvatakseen niukoissa resursseissa kohtuulliset käsittelyajat sen käsiteltäviksi kuuluvissa muissa asioissa. Selvityksensä mukaan korkein hallinto-oikeus oli toistuvasti tuonut esiin moninkertaisten purku- ja muiden ylimääräisten muutoksenhakujen käsittelyyn liittyvää lainsäädännön muuttamistarvetta.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Hallintolainkäyttölain mukaan ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat ratkaistaan lainkäyttäjärjestyksessä. Korkeimman hallinto-oikeuden soveltamalle palautuskäytännölle ei löytynyt perustetta hallintolainkäyttölaista tai muistakaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen sovellettavista säännöksistä tai määräyksistä.

Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden soveltaman menettelyn ei ainakaan oikeuskanslerille asiasta tehdyssä kantelussa voitu katsoa vaarantaneen hakijan oikeusturvaa, oikeuskansleri piti laillisuusvalvonnallisesti ongelmallisena, että maan korkein hallintotuomioistuin ilmoittaa joutuneensa vuosien ajan menettelemään tavalla, johon ei löydy selkeää perustaa lainsäädännöstä.

Tämän vuoksi oikeuskansleri esitti kyseisestä lainsäädännöstä vastaavan oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko ministeriön hankelistalla olevaa hallintolainkäyttölain uudistusta kiirehtiä (OKV/718/1/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kauppi).

### **Valitusasian käsittelyn viivästyminen hallinto-oikeudessa**

Apteekkilupaa koskeva valitus oli ollut kaksi kertaa käsiteltävänä hallinto-oikeudessa. Valituksen kokonaiskäsittelyaika oli kaksi vuotta ja kaksi kuukautta. Ensimmäisen valituksen käsittely oli kestänyt päätöksen tekoajankohtaan mennessä 10,5 kuukautta ja jälkimmäisen valituksen käsittely oli kestänyt päätöksen tekoajankohtaan mennessä 14 kuukautta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että toisen valituksen käsittelyaikaa arvioitaessa huomioon oli otettava, että asia oli jo aikaisemmin ollut hallinto-oikeudessa ja että toisen valituksen valitusperuste oli ainakin olennaisilta osin sama kuin ensimmäisessä valituksessa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tällaiset asiat olisi pyrittävä käsittelemään nopeasti, jottei asian kokonaiskäsittelyaika veny kohtuuttoman pitkäksi. Asiaa koskevan toisen valituksen viivästyminen esitettyjä syitä ei voitu pitää hyväksyttävänä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että apteekkilupaa koskevan toisen valitusasian käsittely oli viivästynyt niin, että valitusasian käsittelyaika ei vastannut perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti oikeusturvan takeisiin kuuluvan asian joutuisan käsittelyn

vaatimuksia. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti hallinto-oikeuden ylituomarin vakavaa huomiota ylituomarin velvollisuuksiin hallinto-oikeuden johtamisesta ja tuloksellisuudesta vastaavana tahona. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti asian esittelijän huomiota virkamiehen velvollisuuksista valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa säädettyyn (OKV/1768/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Hallinto-oikeuden menettely tiedusteluun vastaamisessa**

Kantelija ilmoitti kantelussaan, että hän ei ollut saanut vastausta hallinto-oikeudelle lähettämäänsä valitusasiansa käsittelyä koskeneeseen tiedusteluun. Saadun selvityksen mukaan kantelijan valitusasiaa käsitelleen esittelijän poissaolot olivat viivästyttäneet tiedusteluun vastaamista.

Hallinto-oikeuden kirjaamo oli vajaa viikko tiedustelun saapumisesta lähettänyt kantelijalle vastauksen, jossa oli ilmoitettu, että hänen asiaansa ei ollut vielä hallinto-oikeudessa tutkittu. Vastaus oli lähetetty vasta kantelijan uudistettua tiedustelunsa. Vastauksessa häntä oli ohjattu odottamaan asian esittelijän vastausta. Esittelijä oli vastannut tiedusteluun vasta viidentenä tiedustelun saapumisen jälkeisenä työpäivänä ja vasta sen jälkeen, kun kantelija oli kiirehtinyt vastausta.

Hyvän hallintotavan mukaiseen viranomaismenettelyyn kuuluu, että viranomaisen tehtäviin liittyviin asianmukaisiin tiedusteluihin vastataan kohtuullisessa ajassa. Oikeuskansleri viittasi päätöksessään erääseen aiempaan kanteluratkaisuun, jossa oli esitetty kannanotto, että viranhaltijan henkilökohtaiseen sähköpostiosoitteeseen tämän loman aikana lähetettyyn viestiin olisi tullut vastata mahdollisimman pian loman päätyttyä.

Hallinto-oikeuden esittelijän kantelijalle asiassa antaman vastauksen sisällön perusteella oli ilmeistä, että tiedusteluun vastaaminen oli edellyttänyt hyvin vähäistä ajankäyttöä. Selvityksen perusteella ei ollut todettavissa, että esittelijä ei muiden työtehtäviensä estämättä olisi kyennyt vastaamaan tiedusteluun viipymättä poissaolonsa päätyttyä.

Oikeuskansleri totesi, että vastauksen saamista toistuvasti tiedustelemaan joutuneelle kantelijalle oli saattanut muodostua hallinto-oikeuden menettelystä asiassa perustellusti sellainen mielikuva, että hänen tiedusteluunsa oli suhtauduttu jossakin määrin välinpitämättömästi.

Oikeuskansleri saattoi päätöksessään tiedusteluihin vastaamisen joutuisuudesta esittämänsä näkemykset hallinto-oikeuden tietoon (OKV/1753/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

### **Hallinto-oikeustuomarin menettely valittajan kuulemisessa**

Hallinto-oikeustuomari oli sopinut kaupunginlakimiehen kanssa siitä, että kaupunginlakimiehen valmisteleva ympäristölautakunnan lausunto voidaan lähettää hallinto-oikeuteen jo ennen ympäristölautakunnan kokousta. Hallinto-oikeustuomari oli pyytänyt tästä epävirallisesta lausunnosta vastineen ja vastauksen valittajalta ilman, että pyynnöissä oli millään tavoin tuotu esille sitä, ettei lausuntoa ollut vielä hyväksytty ympäristölautakunnan kokouksessa. Lähetekirjeissä todettiin nimenomaisesti, että kyseessä olisi valituksenalaisen päätöksen tehneeltä viranomaiselta pyydetty lausunto.

Vaikka hallinto-oikeustuomari pyysi myöhemmin vastauksen myös ympäristölautakunnan hyväksymästä virallisesta lausunnosta, apulaisoikeuskansleri ei pitänyt hallinto-oikeustuomarin menettelyä asiassa perustuslain 21 §:n

1 momentissa tarkoitettuna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen mukaisena (OKV/1690/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Valitusasioiden käsittelyn viivästymiset vakuutus-oikeudessa**

Kantelijan eläkettä saavan hoitotukea koskevan valitusasian käsittely vakuutus-oikeudessa oli kesännyt kaksi vuotta. Vakuutus-oikeuden selvityksen mukaan käsittelyaikaan olivat vaikuttaneet valittajan toimittamat lisäselvitykset ja siitä aiheutuneet toimenpiteet sekä asiakirjojen toimittaminen kaksi kertaa valittajan tutustuttavaksi. Eläkettä saavan hoitotukiasioiden keskimääräinen käsittelyaika vastaavana aikana oli ollut 13,5 kuukautta. Valitusasian oltua vireillä vuoden valittajalle lähetetyssä kirjeessä oli nimenomaisesti todettu, että lisäselvityksen toimittaminen saattaa pidentää käsittelyaika.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että valitusasian käsittelyaika vakuutus-oikeudessa oli ollut sellaisenaan kohtuuttoman pitkä ja lisäksi lähes kaksi kertaa pidempi kuin vastaavien asioiden keskimääräinen käsittelyaika. Päätöksen mukaan joissakin valittajalle vakuutus-oikeudesta lähetetyissä viesteissä oli todettu ainoastaan, että lisäselvitystä voi toimittaa koko käsittelyn ajan. Apulaisoikeuskansleri esitti harkittavaksi, tulisiko vakuutus-oikeuden kehittää asiakkaille lähetettävien vakiotyyppisten ilmoituskirjeiden sisältöä siten, että lisäselvityksen jättämismahdollisuuden lisäksi niissä mainittaisiin myös vakuutus-oikeuden tehtävästä kuulua muita tahoja uuden selvityksen johdosta sekä tämän mahdollisista vaikutuksista valitusasian käsittelyaikaan. Hän kiinnitti vakuutus-oikeuden huomiota siihen, että vakuutus-oikeuden tulisi toimintaansa kehittäessään ja asioiden käsittely-

aikoja seurattaessaan varmistua siitä, että valitusasioiden käsittely ei kantelijan valitusasian taivoin kohtuuttomasti viivästy (OKV/665/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Toisessa asiassa oli kantelua oikeuskanslerinvirastossa käsiteltäessä ilmennyt, että kantelijan valitus työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan 14.4.2011 antamasta päätöksestä oli kantelua ratkaistaessa 16.5.2013 edelleen ratkaisematta. Valituksen käsittelyaika vakuutus-oikeudessa erotettiin kantelusta tutkittavaksi erillisenä asiana.

Asiassa saaduista selvityksistä ilmeni, että kantelijan työkyvyttömyyseläkettä koskeva valitus oli saapunut vakuutus-oikeuteen 3.6.2011 ja se oli ratkaistu 26.2.2014. Asian käsittelyaika oli siten yli kaksi vuotta ja kahdeksan kuukautta. Käsittelyaika ylitti selvästi vakuutus-oikeuden julkisten eläkeasioiden keskimääräisen käsittelyajan ollen noin kaksinkertainen keskimääräiseen aikaan verrattuna. Vaikka asian käsittelyssä oli ollut vakuutus-oikeuden selvityksessä esitetyllä tavalla erilaisia vaiheita ja välitoimia, asian kokonaiskäsittelyaika ei voitu pitää asian laatu huomioon ottaen kohtuullisena. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vakuutus-oikeuden huomiota asioiden viivytyksettömään käsittelyyn (OKV/837/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Heidi Laurila).

Kolmannessa asiassa kantelijan tekemä eläkkeensaajan asumistukea koskeva valitus oli tullut vakuutus-oikeudessa vireille tammikuussa 2013. Kanteluasiaa oikeuskanslerinvirastossa ratkaistaessa valitusasian käsittely oli vakuutus-oikeudessa edelleen kesken. Valituksen käsittelyaika ylitti jo tässä vaiheessa asian ollessa ratkaisematta selvästi vakuutus-oikeuden keskimääräisen käsittelyajan.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen ja tuomioistuimen tulee asiaa käsitellessään ja sen kiireellisyyttä arvioidessaan ottaa huomioon myös asian aikaisempi käsittely ja siihen kulunut aika. Vakuutusosoikeudessa käsiteltävänä olleessa asiassa oli kyse muutoksenhausta Kansaneläkelaitoksen vuonna 2007 antamiin päätöksiin, ja asian kokonaiskäsittelyaika oli muodostunut poikkeuksellisen pitkäksi. Kyseisenlaisessa tilanteessa vakuutusosoikeuden olisi asian kokonaiskäsittelyaika huomioon ottaen pyrittävä käsittelemään valitus tavanomaista valitusasiaa nopeammassa aikataulussa. Valitusasian käsittelyaika vakuutusosoikeudessa oli muodostunut asian laatu ja aikaisemmat käsittelyvaiheet huomioon ottaen kohtuuttomaksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakuutusosoikeuden huomiota asioiden viivytyksettömään käsittelyyn (OKV/731/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heidi Laurila).

### **Päätöksen perusteleminen vakuutusosoikeudessa**

Vakuutusosoikeus oli perustellut sotilasvammalain mukaista korvausta koskevassa asiassa päätöksensä viittaamalla asian ensiasteena ratkaisseen Valtiokonttorin päätöksen perusteluihin, joissa oli todettu, ettei esitetty terveydentilaa koskeva selvitys osoittanut kantelijan korvatun vamman tai sairauden tilassa tapahtuneen sellaista pahenemista, että se olisi vaikuttanut kantelijan työkyvyttömyysasteeseen. Vakuutusosoikeus totesi selvityksessään, että päätöksen perusteleminen laveammin olisi ollut vaikeaa. Vakuutusosoikeus kuitenkin perusteli selvityksessään, miksi kantelijan esittämän selvityksen perusteella työkyvyttömyysastetta ei ollut perusteita korottaa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli päätös olisi perusteltu esimerkiksi vakuutusosoikeuden selvityksessään esittämällä tiedoilla, olisivat perus-

telut olleet kantelijalle ymmärrettävämmät, informatiivisemmat ja hyödyllisemmät kuin annettua päätöksessä ollut yleinen viittaus kantelijan terveydentilasta esitettyyn selvitykseen. Päätöksen perusteluista olisi tuolloin ilmennyt se, miksi kantelijan esittämä selvitys ei ollut sellainen, että työkyvyttömyysprosenttia olisi sen perusteella voitu muuttaa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kantelijan esittämään uuteen selvitykseen hänen terveydentilastaan olisi voitu ottaa päätöksessä yksilöidysti kantaa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakuutusosoikeuden huomiota perustuslain ja hallintolainkäyttölain asettamiin vaatimuksiin päätösten perustelemissa (OKV/13/50/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Vakuutuslääketieteellisten lausuntojen antaminen**

Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira) oli 3.11.2011 päivätyllä tuomioistuimille ja eräille muille tahoille osoittamallaan kirjeellä ilmoittanut, ettei sillä ole enää tulevaisuudessa mahdollisuutta antaa lausuntoja vakuutuslääketieteellisissä korvauskysymyksissä.

Apulaisoikeuskansleri otti asian omana aloitteenaan tutkittavaksi ja asiassa pyydettiin vakuutusosoikeuden selvitys sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön lausunnot. Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan vakuutuslääketieteellisiä lausuntoja koskeva asia oli edelleen valmisteltavana. Ministeriössä oli selvitetty yliopistosairaaloiden mahdollisuutta antaa lausuntoja. Viideltä yliopistosairaalta on tarkoitus pyytää asiaan kannanottoa. Asia kytkeytyy myös ns. sote-uudistukseen. Mikäli päädyttäisiin tehtävän antamiseen yliopistosairaaloille, asia kirjattaisiin lainsäädäntöön.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tuomioistuimilla on tarvetta vakuutuslääketieteellisen lau-

suntojen saamiseen. Valviran luovuttua lausuntojen antamisesta on tarpeen luoda jokin toimielin tai järjestelmä, jonka tehtäväksi kyseisten lausuntojen antaminen tulisi. Valviran lopetettua lausuntojen antamisen tuomioistuimilla ei ole ollut tällaista mahdollisuutta lausuntojen hankkimiseen. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan järjestelmä tai toimielin, jonka kautta tuomioistuimet voisivat saada tarvitsemiaan vakuutuslääketieteellisiä lausuntoja, tulisi saada aikaan viivytyksettä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lisäksi vakuutus oikeuden huomiota erään poistohakemuksen pitkään käsittelyaikaan, joka osin oli johtunut asian viipymisestä vakuutus oikeudessa. Käsittelyaika oli erittäin pitkä eli noin kolme vuotta ja kymmenen kuukautta, mutta tästä ajasta asia oli ollut Valvirassa lausunnolla vuoden ja kymmenen kuukautta (OKV/7/50/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

## RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN

Rangaistustuomioiden tarkastamista varten Oikeusrekisterikeskus toimittaa sille annetun ohjeen mukaisesti oikeuskanslerinvirastoon osan tuomioistuinten Oikeusrekisterikeskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitus vastaa tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmaa, jonka perusteella on mahdollista havaita yksittäisessä tuomiossa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systeemivirheitä. Satunnaiseen otantaan perustuvassa järjestelmässä ei ole mahdollista havaita kaikkia tuomioistumisista tehtyjä virheitä. Toistuvat ja yleiset virheet, joihin puuttumista varten rangaistustuomioiden tarkastusta harjoitetaan, järjestelmä tuo kuitenkin tehokkaasti esiin.

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

Vuonna 2014 ratkaistiin 24 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Neljä tapauksista johti huomautuksen antamiseen ja 19 käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen.

## Syyte oikeuden vanhentuminen

Kolmessa asiassa annettiin tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle huomautus, kun vastaaja oli tuomittu vanhentuneesta teosta. Ensimmäisessä tapauksista vastaaja oli muitten hänelle syyksi luettujen tekojen ohella tuomittu avunannosta velallisen epärehellisyyteen, jonka syyte oikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Virhe oli tapahtunut useita syytekohtia sisältäneessä oikeudenkäynnissä eikä vastaajalle ollut aiheutunut virheestä haitallisia seuraamuksia, kun korkein oikeus oli puheenjohtajan hakemuksesta purkanut tuomion vanhentuneena tuomitun teon osalta (OKV/4/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Toisessa asiassa vastaaja oli muitten hänelle syyksi luettujen tekojen ohella tuomittu alentuneesti syyntakeisena tehtyyn haitantekoon virkamiehelle, vaikka rikoksen syyte oikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Vastaajaa oli alun perin syytetty ankarammasta tekemuodosta, jonka syyte oikeus ei

ollut ollut vanhentunut, kun syyte annettiin vastaajalle tiedoksi. Vastaajalle ei ollut aiheutunut virheestä haitallisia seuraamuksia, kun korkein oikeus oli apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta purkanut tuomion vanhentuneena tuomitun teon osalta (OKV/62/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Niin ikään kolmannessa tapauksista vastaaja oli muitten hänelle syyksi luettujen tekojen ohella tuomittu alentuneesti syyntakeisena tehtyyn haitantekoon virkamiehelle, vaikka rikoksen syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Oikeudenkäynnissä päähuomio oli keskittynyt kahteen kiistettyyn ankarammin rangaistavaan tekoon. Vastaajalle ei ollut aiheutunut virheestä haitallisia seuraamuksia, kun korkein oikeus oli apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta purkanut tuomion vanhentuneena tuomitun teon osalta (OKV/69/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### **Yhdyskuntapalvelun muuntaminen vankeudeksi**

Puheenjohtajalle annettiin huomautus tuomiossa olleen virheen perusteella tapauksessa, jossa vastaajalle vankeusrangaistuksen sijasta määrätty yhdyskuntapalvelu oli muunnettu takaisin vankeudeksi alun perin käytetyn muuntosuhteen mukaisesti niin, että vastaajalle määrätty vankeusrangaistus alitti yhdyskuntapalvelusta annetun lain 8 §:n 3 momentissa säädetyn vähimmäisajan. Vastaaja oli siten tuomittu rangaistukseen, johon häntä ei olisi tullut tuomita. Virheestä vastuussa oleva puheenjohtaja oli havainnut virheen ja hakenut tuomion purkua korkeimmalta oikeudelta. Korkein oikeus oli sitemmin purkanut käräjäoikeuden virheellisen tuomion, hylännyt syyttäjän vaatimuksen yhdyskuntapalvelun muuntamises-

ta vankeudeksi ja poistanut vastaajalle tuomitun vankeusrangaistuksen (OKV/21/30/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Toisessa asiassa puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelua vankeudeksi muunnettaessa, kun yhdyskuntapalvelu oli muunnettu takaisin vankeudeksi käyttäen eri muuntosuhdetta kuin yhdyskuntapalvelua määrittäessä oli käytetty (OKV/16/30/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### **Vankeusrangaistuksen määrääminen**

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2 c luvun 2 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle määrätyn vankeusrangaistuksen pituus alitti lainkohdassa säädetyn vankeusrangaistuksen vähimmäispituuden (OKV/46/30/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### **Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen**

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2 b luvun 3 §:n soveltamisessa kahdessa eri tapauksessa. Ensimmäisessä asioista vastaajalle määrätty ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika ylitti yhdellä päivällä lainkohdassa säädetyn kolmen vuoden enimmäisajan (OKV/36/30/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen). Toisessa tapauksista vastaajalle oli määrätty rikoslain 2 b luvun 3 §:ssä säädettyä lyhyempi ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika (OKV/54/30/2014; ratkaisijana apu-

laisioikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### Ajokiellon määrääminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen ajokorttilain 66 §:n soveltamisessa kahdessa eri tapauksessa, joissa samalla tuomiolla kahdesta törkeästä rattijuopumuksesta tuomitulle vastaajalle oli ajokorttilain 66 §:n 1 momentin 2 kohdan sekä korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 2006:101 ilmaistun ajokielloasian tulkintakäytännön vastaisesti määrätty alle vuoden pituinen ajokielto (OKV/1/30/2014; ratkaisijana apulaisioikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori sekä OKV/45/30/2014; ratkaisijana apulaisioikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Kolmessa asiassa kiinnitettiin puheenjohtajan huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen ajokorttilain 67 §:n soveltamisessa, kun vastaajalle määrätyn ehdollisen ajokiellon koeaika alitti ajokorttilain 67 §:n 2 momentissa säädetyn vuoden vähimmäisajan (OKV/17/30/2014 ja OKV/48/30/2014; ratkaisijana apulaisioikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori sekä OKV/60/30/2014; ratkaisijana apulaisioikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### Vahingonkorvauksen määrääminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen vahingonkorvausten koronmaksuvelvollisuuden kirjaamisessa tapauksessa, jossa tuomiolauselma puuttui merkintä siitä, mistä alkaen tuomitulle vahingonkorvaukselle oli maksettava viivästyskorkoa (OKV/22/30/2014; ratkaisijana apulaisioikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### Kirjoitusvirhe tai siihen rinnastettava virhe

Yhdeksässä tapauksessa kiinnitettiin 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 oli ollut omiaan vaikuttamaan mahdollisen rangaisituksen täytäntöönpanoon tai antamaan muuten virheellisen kuvan tuomion sisällöstä, eikä tuomioistuin ollut oma-aloitteisesti havainnut ja korjannut virhettä.

Yhdessä tapauksessa tuomiolauselmaan oli merkitty tuomittua lyhyempi vankeusrangaistus (OKV/28/30/2014; ratkaisijana apulaisioikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Neljässä tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli merkitty väärin: Yhdessä tapauksista tuomiolauselmaan oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty tuomittua pidempi ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika (OKV/61/30/2014; ratkaisijana apulaisioikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori) ja kolmessa koeaika oli kirjoitus- tai laskuvirheen johdosta merkitty päättymään tarkoitettua aikaisemmin (OKV/52/30/2012 ja OKV/44/30/2014; ratkaisijana apulaisioikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori sekä OKV/49/30/2014; ratkaisijana apulaisioikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdessä tapauksessa vastaajalle määrätyn ehdollisen ajokiellon koeaika oli merkitty tuomiolauselmaan väärin (OKV/58/30/2014; ratkaisijana apulaisioikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).



Yhdessä tapauksessa tuomiolauselmaan oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty vastaajan syyksi luetuksi teoksi törkeä pahoinpitely tuomitun pahoinpitelyn sijaan (OKV/35/30/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdessä tapauksessa tuomiolauselmaan oli jäänyt merkitsemättä vastaajan korvattavaksi määrättyjen päihdekustannuskulujen määrä (OKV/32/30/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdessä tapauksessa vastaajille määrätty velvollisuus maksaa viivästyskorkoa oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty tuomiolauselmaan alkamaan kaksi kuukautta ennen rikoksen tekoajankohtaa (OKV/14/30/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

## SYYTTÄJÄLAITOS

### **Kihlakunnansyyttäjälle huomautus lainvastaisesta seuraamuskannanotosta**

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan näpistyksestä vankeusrangaistukseen. Käräjäoikeus oli rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vastaisesti tuominnut vastaajan ankarampaan rangaistukseen kuin mitä vastaajan syyksi luetuista rikoksista oli laissa säädetty. Oikeuskansleri piti saadun selvityksen perusteella selvitettyinä, että asiassa syyttäjänä toiminut kihlakunnansyyttäjä oli käräjäoikeuden pääkäsittelyssä vaatinut vastaajan tuomitsemista vankeusrangaistukseen eli esittänyt lakiin perustumattoman seuraamuskannanoton. Syyttäjä ei ollut myöskään valittamalla hakenut käräjäoikeuden virheelliseen ratkaisuun muutosta. Oikeuskansleri totesi syyttäjän velvol-

lisuuksiin kuuluvan hakea muutosta tuomioon, jolla vastaaja on tuomittu muuhun tai ankarampaan rangaistukseen kuin teosta on laissa säädetty. Oikeuskansleri antoi syyttäjälle vastaisen varalle huomautuksen.

Asiaa sen hovioikeuskäsittelyvaiheessa hoitanut toinen kihlakunnansyyttäjä ei ollut antanut hovioikeudelle sen syyttäjältä vastaajan valituksen johdosta pyytämää vastausta. Oikeuskansleri totesi, että vastauksen antaminen olisi ollut perusteltua ottaen huomioon valituksen kohteena olleen tuomion vastaajan oikeusturvaa vaarantava virheellisyys. Syyttäjän mainittu menettely oli lisäksi vastoin valtakunnansyyttäjän syyttäjille vastauksen antamisesta hovioikeudelle antamaa ohjeistusta. Oikeuskansleri saattoi kihlakunnansyyttäjän tietoon hänen menettelystään päätöksessään esittämänsä näkemykset. Katso myös sivu 94 (OKV/38/31/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

### **Tiedusteluihin vastaaminen Valtakunnansyyttäjänvirastossa**

Kantelija oli tiedustellut Valtakunnansyyttäjänvirastosta, kuka virkamies käsittelee hänen asiaansa ja mikä on asian numero. Kantelija ei ollut saanut vastausta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen ei ollut toteutunut asiassa tältä osin. Koska Valtakunnansyyttäjänvirasto oli jo kiinnittänyt asianomaisten virkamiesten huomiota tarkkuuteen käsitellessään vastaavia tiedusteluja, asia ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan enää edellyttänyt laillisuusvalvojan enempää puutumista asiaan (OKV/437/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

Toisessa asiassa kantelija ei ollut saanut Valtakunnansyyttäjänvirastosta vastausta tiedusteluunsa siitä, minkä nimiset syyttäjät olivat käsitelleet hänen yksilöimiään kolmea asiaa ja missä syyttäjänvirastoissa käsittely oli tapahtunut. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hyvän hallintotavan mukaiseen viranomaismenettelyyn olisi kuulunut, että tiedusteluun olisi vastattu kohtuullisessa ajassa. Vastaus oli tässä tapauksessa jäänyt toimittamatta inhimillisen erehdyksen vuoksi. Erehdys oli korjattu välittömästi, kun se oli huomattu, ja viivästymistä oli pahoiteltu. Koska Valtakunnansyyttäjänvirasto oli jo kiinnittänyt asianomaisen virkamiehen huomiota sähköpostien huolelliseen käsittelyyn, ei apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan tänäkään asia edellyttänyt laillisuusvalvojan enempää puuttumista (OKV/376/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

### **Syyttämättäjättämispäätöksen lähettäminen rikosilmoituksen tekijälle**

Kanteluasiassa oli kyse muun ohella siitä, olisiko syyttämättäjättämispäätöksen tehneen kihlakunnansyyttäjän tullut lähettää päätöksensä tiedoksi kantelijalle sen perusteella, että tämä oli päätöstä koskevassa asiassa rikosilmoituksen tekijä.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä viittasi antamassaan lisälausunnossa valtakunnansyyttäjän syyttämättäjättämispäätöksen laatimisesta ja sisällöstä antamaan yleiseen ohjeeseen VKS:2007:4 toden, että syyttäjän olisi tapauksessa tullut lähettää syyttämättäjättämispäätös rikosilmoituksen tehneelle kantelijalle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei hänellä ollut perusteita arvioida asiaa toisin kuin apulaisvaltakunnansyyttäjä oli tehnyt. Asiassa tosin ilmeni, että valtakunnansyyttäjän ohjeen ta-

pahtuma-aikainen suomenkielinen sanamuoto ei tältä osin ollut täysin yksiselitteinen, tai sanamuoto oli ainakin ollut omiaan aiheuttamaan – kuten käsillä olleessa tapauksessa – väärinymmärryksen siitä, mille rikosilmoituksen tehneelle taholle syyttämättäjättämispäätös oli tullut lähettää. Kanteluasian käsittelyn aikana apulaisvaltakunnansyyttäjä ilmoittikin, että ohjeen sanamuotoa muutettiin niin, että syyttämättäjättämispäätös tuli nimenomaisesti lähettää myös rikosilmoituksen tehneelle henkilölle. Asiassa ilmeni toisaalta muitakin seikkoja, jotka puolsivat näkemystä, että syyttäjän olisi tapauksessa ollut perusteltua lähettää syyttämättäjättämispäätös rikosilmoituksen tehneelle kantelijalle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi syyttämättäjättämispäätöksen tehneen kihlakunnansyyttäjän tietoon esittämänsä näkemykset syyttämättäjättämispäätöksen lähettämisestä rikosilmoituksen tehneelle henkilölle (OKV/1084/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Esitutinnan rajoittamista koskevan päätöksen perusteleva**

Syyttäjä oli tutkinnanjohtajan esityksestä tapahtuma-aikaan voimassa olleen esitutkintalain 4 §:n 3 momentin ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 §:n perusteella päättänyt olla suorittamatta esitutkintaa asianomistajan ilmoittamassa asiassa. Käytettävissä olevan asiakirja-aineiston perusteella apulaisoikeuskanslerilla ei ollut sinänsä aihetta epäillä, että päätöksen tehnyt kihlakunnansyyttäjä ja päätöksen sittemmin muutosharkintaratkaisussaan hyväksynyt apulaisvaltakunnansyyttäjä olisivat ratkaisuja tehdessään ylittäneet harkintavaltansa. Syyttäjä oli kuitenkin päätöksensä perusteluissa viitannut tutkinnanjohtajan esittämiin perusteluihin, jotka olivat osittain harhaanjohtavia.

Kanteluasiassa esiin nostetun tutkinnanrajoittamis päätöksen perustelujen mukaan ”teon haitallisuutta arvioitaessa on haitallisuutta vähentävänä huomioitava se, että asianosaisilla on riidanalainen lapsen tapaamisoikeusprosessi vireillä”. Valtakunnansyyttäjän antaman selvityksen mukaan lapsen huoltajuusriidalla voi olla vaikutusta ja yhteyttä pikemminkin tekijän syyllisyyteen kuin teon haitallisuuteen. Apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä valtakunnansyyttäjä nimitti teon haitallisuuden ja siitä ilmenevän tekijän syyllisyyden keskenään sekoittamisen päätösperusteluissa ”dogmaattiseksi epätarkkuudeksi”, mikä on omiaan antamaan vaikutelman siitä, ettei asialla olisi juurikaan käytännön merkitystä.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan kysymys on kuitenkin periaatteellisemmasta asiasta kuin pelkästään ”dogmaattisesta epätarkkuudesta”. Tutkinnanrajoittamis päätöksen perustelujen perusteella asianomistajalla on mahdollisuus harkita, kannattaako hänen ryhtyä käyttämään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 14 §:ssä säänneltyä toissijaista syyteoikeuttaan. Harkintavaiheessa asianomistajalle voi olla tosiasiallisesti merkityksellistä tietää, ovatko poliisi- ja syyttäjäviranomaiset arvioineet jonkun tapahtuman haitallisuuden, eli vahingollisuuden ja vaarallisuuden, vähäiseksi, vai ovatko ne arvioineet vain tekijän syyllisyyden vähäiseksi, vaikka teko sinänsä on voinut olla merkittävästi haitallinen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan on tärkeätä, että esitutkinnan rajoittamis päätöksessä esitetyt perustelut eivät ole harhaanjohtavia. Tämä on erityisen tärkeätä tilanteessa, jossa syyttäjä ratkaisussaan ainoastaan viittaa tutkinnanjohtajan ilmoittamiin perusteluihin, niitä enemmän tarkentamatta. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa asianomistajalle oli muodostunut käsitys, että paikallissyöttäjän lisäksi myös Valtakunnansyyttäjän-

virasto muutosharkintaratkaisussaan oli hyväksynyt tutkinnanjohtajan osittain harhaanjohtavat päätösperustelut sellaisinaan (OKV/1251/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

### **Kihlakunnansyyttäjän menettely syyteharkinnassa**

Kihlakunnansyyttäjän huomiota kiinnitettiin syyttäjän velvollisuuteen arvioida rikosasiaa siltä kannalta, mitkä kaikki rikosnimikkeet siinä voisivat täytyä tapauksessa, jossa kihlakunnansyyttäjä oli poliisin kavalluksena tutkimassa asiassa tehnyt syyttämättä jättämispäätöksen petoksesta, mutta ei arvioinut syyteharkinnassa olutta asiaa sen osalta olisiko teko voinut täyttää velallisen epärehellisuuden tunnusmerkistön (OKV/51/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### **Virkarikoksen vanhentumisaika**

Kanteluasiassa ilmeni, että syyttäjä oli tehnyt esitutkinnan rajoittamis päätöksen muun muassa siltä osin kuin kyse oli epäilystä tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta. Syyttäjä oli tehnyt päätöksensä sillä perusteella, että syyteoikeus kyseisestä virkarikoksesta olisi vanhentunut kahdessa vuodessa, eli että syyteoikeus olisi ollut vanhentunut syyttäjän tehdessä päätöksensä.

Virkarikosten vanhentumisaika on lain mukaan vähintään viisi vuotta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan oli näin ollen selvää, että syyttäjä oli rajoittamis päätöksessään erehtynyt käsillä olleen virkarikoksen vanhentumisajasta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti syyttäjän huomiota virkarikosten vanhentumisajan viiden vuoden vähimmäispituuteen. Katso myös sivu 116 (OKV/1602/1/2013; ratkaisijana apu-

laisioikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

## ULOSOTTO

### Ulosottotoimenpiteiden viivästyminen

Ulosottotoimenpiteiden viivästyminen lainvoimaisessa tuomiossa määrättyä rahasaatavaa koskevassa täytäntöönpanoasiassa oli johtavan kihlakunnanvoudin kertoman mukaan johtunut osittain ulosottovirastossa tapahtuneesta suuresta kihlakunnanvoutien vaihtumisesta muutaman viime vuoden aikana. Apulaisioikeuskanslerin mukaan henkilöstön vaihtuvuutta ulosottolaitoksessa ei voida pitää sellaisena poikkeuksellisenä seikkana, jolla voidaan hyväksyttävästi puolustella virka-asioiden viivästyksiä. Apulaisioikeuskansleri kiinnitti johtavan kihlakunnanvoudin huomiota velvollisuuteen huolehtia siitä, että ulosottoviraston perintätehtävät hoidetaan ilman aiheetonta viivytyksiä sekä hänen velvollisuuteensa huolehtia siitä, että asiakkaiden ja heidän asiamiestensä asiallisiin yhteydenottoihin vastataan kohtuullisen ajan kuluessa (OKV/147/1/2013; ratkaisijana apulaisioikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

### Ulosoton edellytysten tarkistusvelvollisuus ja ohjausvelvollisuus

Ulosottohakemus oli ulosottovirastossa kirjattu tarkistamatta vireilletulon edellytyksiä. Hakemuksen oli tulkittu koskevan yksityistielaisa tarkoitettua maksua, joka voidaan periä tieosakkaalta siinä järjestyksessä kuin verojen ja muiden julkisoikeudellisten saatavien ulosotosta on säädetty. Hakemus oli johtanut ulosmittaukseen.

Apulaisioikeuskanslerin sijainen arvioi, että ulosottoasian kirjaamisvaiheessa olisi tullut tar-

kistaa, onko saatava yksityistielain 88 §:ssä tai 89 §:ssä tarkoitettu suoraan ulosottokelpoinen saatava. Tämä olisi voitu tarkistaa pyytämällä hakijalta hakemuksen kirjaamisvaiheessa maksuunpanoluettelo tai katselmuspöytäkirja, johon saatava perustuu.

Vireilletuloilmoituksen ja maksukehotuksen saatuaan kantelija oli puhelimitse yhteydessä kihlakunnanulosottomieheen, joka oli neuvonut kantelijaa selvittämään asiaa hakijan kanssa. Apulaisioikeuskanslerin sijainen arvioi, että kihlakunnanulosottomiehen olisi tullut ulosottokaaren 1 luvun 20 §:ssä tarkoitettua avoimuuden vaatimuksen mukaisesti antaa kantelijalle ohjausta ja kertoa perustevalituksen mahdollisuudesta tai vaihtoehtoisesti ohjeistaa kantelijaa tekemään itseoikaisupyynnön ja/tai ulosottovalituksen asiassa.

Kantelijan otettua kirjallisesti yhteyttä ulosottovirastoon oli kihlakunnanvouti selvittänyt asian ja tehnyt itseoikaisupäätöksen. Kantelijalta ulosmittattu summa oli palautettu hänelle.

Apulaisioikeuskanslerin sijainen saattoi käsitteä ulosottoviraston ja kihlakunnanulosottomiehen tietoon (OKV/1766/1/2012; ratkaisijana apulaisioikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Lehvä).

### Sähköpostiviestin käsittely ulosottovirastossa

Kihlakunnanulosottomies oli henkilökohtaiseen sähköpostiinsa vastaanottanut virka-asiaan liittyvän viestin eli velkojan ilmoituksen perintäasian peruuttamisesta. Ulosottomies ei ollut siirtänyt viestiä ulosottoviraston yleiseen sähköpostiosoitteeseen eli viraston kirjaamoon, vaan oli ilmoittanut viestin lähettäjälle, että tämän tuli itse lähettää viesti viraston yleiseen sähköpostiosoitteeseen, mikäli halusi sen huomioon otettavaksi ulosottoasiassa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään muun muassa, että sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain säännöksistä, ulosottokaaren 1 luvun 19 §:ssä säädetystä asianmukaisuuden vaatimuksesta ulosottomenettelyssä ja pohjimmiltaan perustuslain 21 §:n oikeusturvaa takaavasta säännöksestä voidaan katsoa seuraavan, että ulosottomiehen havaittua ulosottihakemuksen peruutusilmoituksen tai muun virkatoimintaan liittyvän viestin saapuneen henkilökohtaiseen sähköpostiosoitteeseensa, tulee hänen ilman aiheutonta viivytystä huolehtia viestin siirtämisestä sille taholle, jolle hän arvioi sen kuuluvan, yleensä viraston kirjaamoon. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti asianomaisen ulosottoviraston, kihlakunnanulosottomiehen ja tämän esimiehen kihlakunnanvoudin huomiota asiaan (OKV/833/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

### **Ulosmittaus ennen maksukehotuksen eräpäivää**

Kihlakunnanulosottomies oli suorittanut ulosmittauksen kantelijan pankkitililtä ennen maksukehotuksen eräpäivää. Ulosottomiehen selvityksen mukaan hän ei epähuomiossa ollut tarkastanut eräpäivää.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kihlakunnanulosottomies oli menetellyt ulosottokaaren 4 luvun 5 ja 6 §:ien vastaisesti, minkä kihlakunnanulosottomieskin omassa selvityksessään myönsi. Koska ulosottovirasto oli jo huomauttanut ulosottomiestä tapahtuneesta, asia ei enää edellyttänyt apulaisoikeuskanslerin enempää puuttumista asiaan (OKV/1577/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

## **RIKOSSEURAAMUSLAITOS**

---

### **Yhdyskuntaseuraamustoimiston antama virheellinen neuvo**

Yhdyskuntaseuraamustoimisto osoitti yhdyskuntapalvelussa sattuneesta esinevahingosta korvausta hakeneen valittamaan toimiston kielteistä ratkaisusta hallinto-oikeudelle, vaikka asia on saatettava kanteella käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus ei tutkinut korvauksenhakijan vaatimusta.

Viranomainen on hallintolain 8 §:n perusteella velvollinen neuvomaan asiakkaitaan. Hyvä hallinto ja asianmukainen viranhoito edellyttävät varmistumista annettujen neuvojen oikeellisuudesta.

Koska virheellisen neuvon antamiseen oli virastossa jo työnjohdollisesti puututtu, toimiston hyvän hallinnon vastainen menettely ei aiheuttanut muita apulaisoikeuskanslerin toimenpiteitä kuin että toimiston huomiota kiinnitettiin velvollisuuteen noudattaa toiminnassaan hyvän hallinnon periaatteita (OKV/249/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

## **KONKURSSIASIAMIES**

---

### **Konkurssiylitarkastajan menettely**

Kantelija arvosteli konkurssiasiamiehen toimiston konkurssiylitarkastajan menettelyä kun tämä oli tehnyt kantelussa mainitussa asiassa tutkintapyyntöä poliisille vastoin konkurssiasiamiehen nimenomaista ohjetta ja tämän tietämättä sekä allekirjoittanut tutkintapyyntöä ilman toimivaltuuksia konkurssiasiamiehen toimiston nimissä.

Konkurssiasiamies totesi lausunnossaan, että hänen mielestään konkurssiylitarkastaja oli ylit-

tänyt asiassa toimivaltansa. Konkurssiasiamiehen mukaan konkurssiylitarkastaja oli esitellyt tutkintapyyntönsä tekemisen hänen ratkaistavakseen, eikä hän ollut sitä hyväksynyt. Konkurssiasiamies korosti, että konkurssiasiamiehen toimisto on päällikkövirasto, jossa konkurssiasiamies ratkaisee asiat esittelystä tai omalla päätöksellään ja että esittelijän ja konkurssiasiamiehen välisessä erimielisyystilanteessa toimitaan konkurssiasiamiehen kannan mukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että konkurssiasiamiehen toimiston työjärjestyksen mukaan konkurssiasiamies ratkaisi konkurssiasiamiehen toimistossa päätettävät asiat, jollei asian ratkaisemista työjärjestyksessä ollut määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi. Työjärjestyksessä ei nimenomaisesti lausuttu kenen ratkaisovaltaan konkurssiasiamiehen toimistossa kuului tietoon tulleiden mahdollisten rikosten johdosta tutkintapyyntönsä tekeminen esitutkintaviranomaiselle. Selvää kuitenkin oli, että vaikka konkurssiylitarkastajalle olikin työjärjestyksessä delegoitu varsin laajaa itsenäistä ratkaisovaltaa, nimenomaista ratkaisovaltaa tehdä konkurssiasiamiehen toimiston nimissä tutkintapyyntö esitutkintaviranomaiselle ei konkurssiylitarkastajan itsenäisesti ratkaistavissa asioissa mainittu. Merkille pantavaa myös oli, että konkurssiylitarkastaja oli ennen tutkintapyyntönsä tekemistä laatinut luonnoksen poliisille tehtävästä tutkintapyyntöstä ja esitellyt sen konkurssiasiamiehelle, joka ei ollut sitä hyväksynyt. Apulaisoikeuskansleri arvioi muun ohella, että hänellä ei kerrotun vuoksi ollut oikeudellisia perusteita arvioida konkurssiylitarkastajan menettelyä toisin kuin konkurssiasiamies oli lausunnoissaan tehnyt katsoessaan, että konkurssiylitarkastaja oli tutkintapyyntönsä tehdessään ylittänyt toimivaltansa.

Päätöksessään kerrotun perusteella ja koska konkurssiasiamies oli kertomansa mukaan jo antanut asiasta vakavat moitteet konkurssiylitar-

kastajalle, apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteeksi saattaa konkurssiylitarkastajan tietoon esittämänsä näkemykset tämän virheellisestä menettelystä (OKV/863/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Markus Löfman).

## AHVENANMAAN ITSEHALLINTO

---

### **Ahvenanmaan maakunnan hallitus toimi moitittavasti samppanjahylkyasiassa**

Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle oli ilmoitettu, että löytyneestä laivahyllystä oli löytynyt samppanjapulloja. Maakunnan hallitus päätti tehdä pullojen nostamiseksi pelastusnoston. Se pyysi Museoviraston mielipidettä pelastusnostosta, mutta teki kuitenkin pelastusnoston jo ennen lausunnon saamista. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että maakunnan hallitus oli ryhtymällä jo ennen Museoviraston lausunnon saamista pelastusnostoon liittyviin toimenpiteisiin menettelyt itsehallintolain ja hyvän hallinnon vastaisesti. Tämän vuoksi hän antoi maakunnan hallitukselle huomautuksen. Pelastusnostoon liittyen Ahvenanmaan maakunnan hallitus oli myös laiminlyönyt noudattaa suorahankintapäätöksissä hyvän hallinnon mukaista huolellisuutta ja käyttää täsmällistä kieltä, kun päätöksistä ei ilmennyt niiden koskeneen nimenomaan suorahankintaa.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus oli sittemmin päättänyt myydä osan samppanjapulloista huutokaupalla. Menettely ei ollut selkeästi lainvastainen täsmällisen sääntelyn puuttuessa. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi, että päätöksessään myydä mainittuja laivahyllystä löydettyjä samppanjapulloja Ahvenanmaan maakunnan hallitus menetteli vedenalaisia muinaismuistoja koskevan lainsäädännön ja Eurooppalaisen ar-

keologisen perinnön suojelua koskevan yleis-sopimuksen (Maltan sopimuksen) tarkoituksen vastaisesti. Ahvenanmaan maakunnan hallitus ei myöskään myyntipäätöksen tehdessään ollut huolehtinut riittävästi maakunnan hallintolain ja hyvän hallinnon mukaisesta velvollisuudesta hankkia asian perustelluksi ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset (OKV/613/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

## Tarkastukset

### **Kymenlaakson käräjäoikeuden Kotkan kanslian tilat**

Apulaisoikeuskansleri tutustui 3.3.2014 Kymenlaakson käräjäoikeuden Kotkan kanslian uusiin toimitiloihin. Tilat todettiin toimiviksi ja käräjäoikeuden arvolle sopiviksi. Apulaisoikeuskansleri oli vuonna 2009 tekemällään tarkastuksellaan (OKV/19/51/2009) silloiseen Kotkan käräjäoikeuteen todennut tuolloin käytössä olleissa tiloissa puutteita (OKV/4/51/2014).

## SISÄASIAINHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### POLIISI

---

##### Kotietsinnän edellytykset

Kantelun tekijä oli ollut tulossa kotiinsa ravintolaillan jälkeen, kun hän oli huomannut pihalla poliisiauton ja asunnon parvekkeella poliisimiehen. Kantelija oli käsketty asuntoon ja hänelle oli kerrottu, että hänen puolisonsa oli rikkonut porraskäytävän ikkunan. Tämän jälkeen poliisimiehet olivat kysyneet, saavatko he katsella ympärilleen. Poliisimiehet löysivät asunnosta kolme haulikon panosta. Kantelija oli kertonut poliisimiehelle harrastaneensa metsästystä vuosia siten ja myöntäneen, että panoksia ei ollut säilytetty asianmukaisesti. Tämän jälkeen poliisimiehet olivat tutkineet asunnon läpikotaisin etsien mahdollisia aseita vaikka kantelija oli heille kertonut, ettei asunnossa ole aseita.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että rappukäytävän tarkastaminen ja myös tilanteen yleinen kartoittaminen kantelijan hallinnoimassa asunnossa oli ollut perusteltavissa poliisilain perusteella, koska porraskäytävän oven ikkunan rikkoneella kantelijan puolisolalla ei ollut henkilöpapereita mukanaan, porraskäytävän oven lasi oli rikottu ja asunnon ovi ko. porraskäytävään oli ollut avoinna yöaikaan tai myöhään illalla. Poliisipartion oli ollut perusteltua ensinnä-

kin varmistua siitä, että kantelijan puoliso hallinnoi kyseistä asuntoa eikä ollut asuntoon ja rikotun ulko-oven ikkunan sisältämään rakennukseen nähden ulkopuolinen. Toiseksi poliisilla on kyseisenkaltaisessa tilanteessa ollut perusteet varmistaa myös, että asunnossa ei ole ollut asiattomia henkilöitä eikä kyseessä ollut tapahtuma-aikaan voimassa olleen poliisilain 16 §:ssä tarkoitettu rikollinen tapahtuma. Poliisipartio oli myös ennen asuntoon menemistään tiedustellut tuloksetta, oliko asunnossa ketään paikalla. Asunnossa oli ollut valot päällä.

Poliisipartion ryhdyttyä tarkemmin tarkastamaan asuntoa mahdollisten aseiden löytämiseksi, oli kyse ollut kotietsinnän toimittamisesta.

Perusvaatimus on, että poliisin pakkokeinoksi laissa säädetty kotietsintä tehdään todetun tai ainakin perustellusti epäillyn rikoksen selvittämiseksi. Poliisi ei voi suorittaa kotietsintää ilman laissa säädettyjä edellytyksiä esimerkiksi sen selvittämiseksi, onko tapahtunut ylipäätään rikos ja onko toimenpiteen kohteena olevaa henkilöä ylipäätään syytä epäillä rikoksesta tai tässä tapauksessa muusta rikoksesta kuin minikä johdosta välitön kiinniotto oli tapahtunut. Luonnollista on, että pakkokeinolaissa säädetyn kotietsinnän samoin kuin muidenkin poliisin lainmukaisten pakkokeinojen käyttämisen edellytykset on arvioitava ja harkittava ennen kuin niihin ryhdytään. Pakkokeinoksi säädetyn kotietsinnän toimeenpanon edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon, että siinä kajotaan perus-



tuslaissa perusoikeutena turvattuun kotirauhan suojaan.

Poliisilla oli alun perin ollut syytä epäillä ai-noastaan kerrostalon porrashuoneen ulko-oven ikkunaan kohdistunutta vahingontekorikosta ja poliisi oli välittömästi paikalle saavuttuaan saanut teosta epäillyn henkilön kiinniotetuksi. Lisäksi poliisilla oli ollut lähinnä poliisilain 16 §:n perusteella oikeus tarkastaa asuinhuoneisto. Poliisilla ei sen sijaan ollut pakkokeinolaissa säädettyjen kotietsintätoimiensa perusteeksi mitään ampuma-aselaissa tai pakkokeinolaissa tarkoitettua rikosepäilyä eivätkä muutkaan ampuma-aselaissa ja pakkokeinolaissa kotietsinnän aloittamiselle ja edelleen toimittamiselle säädetty edellytykset olleet tapauksessa täyttyneet. Kotietsintätoimet oli näin ollen aloitettu ja ne oli toimeenpantu sellaisten asunnossa tehtyjen havaintojen perusteella, joilla ei ollut mitään tekemistä niiden syiden kanssa, joiden perusteella asuntoon oli alun perin katsottu voitavan mennä.

Edellä mainitun perusteella apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kotietsinnän edellytykset eivät olleet täyttyneet. Kotietsinnän toimittaneen ylikonstaapelin menettely oli ollut kritiikille altis myös siksi, että hän ei ollut edes yrittänyt esimerkiksi puhelimitse tavoittaa tahoja, jolla olisi ollut tapahtuma-aikaan voimassa olleen pakkokeinolain 5 luvun 3 §:n pääsäännön perusteella oikeus päättää kotietsinnästä. Kotietsinnästä ei myöskään ollut laadittu pöytäkirjaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi poliisilaitoksen kahdelle poliisimiehelle vastaisen varalle huomautuksen kotietsinnän toimittamisesta asuntoon vaikka kotietsinnälle pakkokeinolaissa säädettyjä vaatimuksia ei ollut käsillä sekä kiinnitti poliisitoimenpiteessä partionjohtajana toimineen ylikonstaapelin huomiota kotietsinnästä päättämisestä annettujen säännösten noudattamiseen tämäntyyppisissä tilanteissa. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti po-

liisitoimenpiteessä partionjohtajana toimineen ylikonstaapelin huomiota pöytäkirjan pitämistä kotietsinnässä annettujen säännösten noudattamiseen (OKV/105/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

### **Rikosasian vanhentuminen esitutkinnassa**

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren poliisilaitokselle 22.5.2013 tekemällä tarkastuskäynnillä kävi ilmi, että eräiden rikosasioiden syyteoikeus oli vanhentunut esitutinnan aikana. Asia erotettiin apulaisoikeuskanslerin omana aloitteena tutkittavaksi. Poliisihallitukselta pyydettiin asiassa selvitys ja lausunto.

Tarkastuksella tehtyjen havaintojen ja Poliisihallituksen toimittaman selvityksen perusteella kuudessa rikosasiassa syyteoikeus tutkittavina olleissa rikoksissa oli ilman hyväksyttävää syytä vanhentunut esitutinnan aikana. Lisäksi kolmessa asiassa asian käsittely oli tosiasiallisesti päättynyt vähäisyysperusteella ja/tai poliisimiehen antamaan suulliseen huomautukseen, mutta asiat näkyivät edelleen avoimina poliisin asianhallintajärjestelmässä.

Kahdessa tutkittavana olleessa asiassa syyteoikeus oli vanhentunut, koska asianosaisia ei etsintäkuulutuksista huolimatta tavoitettu. Myös nämä asiat näkyivät avoimina poliisilaitoksen asianhallintajärjestelmässä. Kolmessatoista asiassa esitutkinta oli tosiasiallisesti päättynyt esimerkiksi rangaistusvaatimuksen tiedoksiantoon tai asian siirtämiseen syyttäjäviranomaiselle, mutta asianhallintajärjestelmässä asiat näkyivät edelleen avoimina.

Kyse oli rikosoikeudellisesti yksinkertaisista asioista, jotka olisivat olleet hoidettavissa joutuisasti. Rikosepäilyt olisi tullut käsitellä ennen

niiden vanhentumista. Syyteoikeuden vanheneminen oli johtunut huolimattomuudesta ja valvonnan laiminlyönneistä.

Yksittäisen rikosasian tutkinnanjohtaja vastaa viimekädessä siitä, että juttu käsitellään riittävän joutuisasti ja etenkin siitä, että tutkittavana olevan rikoksen syyteoikeus ei vanhene esitutkinnan viivästymisen vuoksi. Poliisilaitoksen tulee myös järjestää laillisuusvalvontansa puitteissa tehokas seuranta ja esimiesvalvonta siten, että rikokset eivät poliisin laiminlyöntien vuoksi vanhene.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi poliisilaitoksen neljälle poliisimiehelle vastaisen varalle huomautuksen, koska heidän toimiessaan tutkinnanjohtajina tutkittavina olleiden rikosten syyteoikeus vanheni esitutkinnan aikana. Hän kiinnitti lisäksi poliisilaitoksen huomiota siihen, että poliisilaitoksen tulee järjestää riittävän tehokas koulutus, seuranta ja esimiesvalvonta siten, että esitutkinta toimitetaan riittävän joutuisasti ja esitutkinnan vaiheet kirjataan asianhallintajärjestelmään asianmukaisesti (OKV/10/50/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

## **Esitutkinnan viipyminen eräissä muissa tapauksissa**

Kantelija oli jättänyt poliisiasemalle rikosilmoituksen 9.4.2011. Ilmoituksen perusteella poliisilaitoksella oli kirjattu tutkintailmoitus. Kyseisen tutkintailmoituksen tutkinta oli päätetty 29.4.2012 ja samana päivänä poliisin asianhallintajärjestelmään oli samassa asiassa kirjattu rikosilmoitus rikosnimikkeenä törkeä kavallus.

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).

Kyseisessä tapauksessa varsinaisen esitutkinnan voitiin katsoa poliisilta saadun selvityksen valossa alkaneen poliisin kirjattua asianhallintajärjestelmään rikosilmoituksen 29.4.2012 rikosnimikkeenä törkeä kavallus. Poliisilta kului siten yli vuosi pelkästään sen seikan selvittämiseen, oliko asiassa syytä epäillä rikosta. Tämä oli kyseisessä tapauksessa apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä laillisuusvalvonnallisesti arvioiden, asian laatu ja laajuus huomioon ottaen, pitkä aika eikä esitutkintaa kokonaisuutena arvioiden ollut toimitettu lain tarkoittamalla tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Rikosilmoituksen tultua kirjatuksi ja varsinaisen esitutkinnan käynnistyttyä tutkinta saatiin poliisilaitoksen työtilanne ja muut poliisilaitoksen selvityksestä ilmenevät seikat huomioiden kohtuullisessa ajassa (noin vuosi ja kolme kuukautta) päätökseen ja juttu siirrettyä syyteharkintaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota esitutkinnan viivytyksettömään toimittamiseen (OKV/799/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Poliisilla esitutkinnassa vireillä olevan asian esitutkinnan alkutoimenpiteiksi katsottavia toimenpiteitä ei ollut tehty vaikka asian vireilletulosta oli kulunut yli vuosi ja viisi kuukautta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että esitutkintaa ei ollut suoritettu lain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Esitutkinnan viipyminen oli loukannut asian asianosaisen perustuslailla turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä. Kerrotun perusteella apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi poliisilaitoksen ja asianomaisten poliisimiesten tietoon käsityksensä esitutkinnan viivästymisestä ja esitutkinnan joutuisuuden

tärkeystä. Lisäksi hän kiinnitti poliisilaitoksen vakavaa huomiota esitutkintojen suorittamisen joutuisuuden seurantaan (OKV/1654/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

Epäiltyä törkeää kavallusta ja väärennystä koskeva esitutkinta oli kestänyt noin kolme vuotta ja yhdeksän kuukautta. Tutkintapyyntö poliisille oli tehty kesäkuussa 2009 ja esitutkintapöytäkirjoista ilmeni, että asiassa oli suoritettu asianomistajan edustajan ja toisen rikoksesta epäillyn kuuleminen heinä- ja marraskuussa 2009. Toisen rikoksesta epäillyn ja todistajien kuulemiset sekä muut esitutkintatoimenpiteet oli suoritettu alkuvuodesta 2013 ja esitutkinta oli valmistunut 1.4.2013. Esitutkintapöytäkirjoista tai selvityksistä ei ilmennyt, mitä asiassa oli tapahtunut kyseisellä aikavälillä. Asiassa kuultujen henkilöiden määrä ei ollut erityisen suuri ja vain kahta kuulluista henkilöistä oli kuultu virka-apuna muilla poliisilaitoksilla. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asian esitutkintaa ei asian laatuun ja laajuuteen nähden ollut suoritettu lain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Vaikka viivästyminen ei ollut johtanut syyteoikeuden vanhentumiseen tutkinnan aikana, oli tutkinnan kesto ajallisesti siinä määrin huomattava, että apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota velvollisuuteen suorittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä (OKV/81/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Poliisilaitos oli työmääränsä vedoten kertonut priorisoineensa talousrikosten tutkinnan niin, että kantelijan tarkoittaman asian, jossa vanhentumisvaara ei ollut lähellä, tutkinta oli kestänyt ilman merkittäviä toimenpiteitä selvityksiä annettaessa yli kaksi ja puoli vuotta ja tutkinnan kokonaiskestoksi muodostui yli kolme vuotta. Poliisilaitoksen huomiota kiinnitettiin velvollisuuteen

toimittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä (OKV/928/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### **Esitutinnan viipyminen ja tutkinnan päättäminen**

Kantelija oli maaliskuussa 2011 tehnyt rikosilmoituksen poliisille. Tutkinnanjohtaja teki vasta lokakuussa 2012 tapahtuma-aikaan voimassa olleen esitutkintalain 2 §:n mukaisen päätöksen olla aloittamatta asiassa esitutkintaa. Lain 6 §:n mukainen 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). Sekä Poliisihallitus että apulaisoikeuskansleri katsoivat tutkinnan viivästyneen esitutkintalain vastaisesti kohtuuttomasti.

Lisäksi kävi ilmi, että tutkinnanjohtaja oli joulukuussa 2011 tehnyt asiassa tutkinnan keskeyttämispäätöksen. Esitutkinnan keskeyttämisedellytyksiä ei ollut määritelty päätöksen tekohetkellä voimassa olleessa esitutkintalainsäädännössä. Esitutkintalain muuttamista koskevan lain esitöiden mukaan esitutkinnan keskeyttämisen käsite "on vakiintuneena ammattiterminä tarkoittanut esitutkintaviranomaisen tosiasiallista päätöstä keskeyttää aktiiviset toimenpiteet tutkittavana olevan jutun selvittämiseksi silloin, kun todistusaineisto jutun päättämiseksi on puutteellinen, mutta uutta todistusaineistoa ei ole heti odotettavissa".

Käynnistetyn esitutkinnan päättäminen ei ollut mahdollista tapahtuma-aikaan voimassa olleen esitutkintalain 2 §:n nojalla, vaan siitä säädettiin esitutkintalain 43 §:ssä. Viimeksi mainitun pykälän perusteella aloitettu esitutkinta voitiin

lopettaa saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi muun muassa, jos tutkinnassa oli käynyt selville, ettei rikosta ollut tehty taikka ettei asiassa voitu nostaa ketään vastaan syytettä tai esittää muuta rikokseen perustuvaa julkisoikeudellista vaadetta.

Poliisihallituksen lausunnossaan toteamalla tavalla esitutkinnan keskeyttäminen viittaa jo terminä aikaan, jolloin esitutkinnan aloittamiskynnys on jo ylitetty. Myös tutkinnanjohtajan tekemän tutkinnan keskeyttämiss päätöksen ilmaiset ”jutun tutkinta keskeytetään toistaiseksi” ja ”tutkinta käynnistetään uudelleen, jos...” ovat omiaan luomaan käsityksen, että kyse on ollut jo aloitetun esitutkinnan keskeyttämisestä eikä hänen selvityksessään kertomallaan tavalla päätöksestä lykätä esitutkinnan toimittamisedellytysten harkintaa. Tutkinnanjohtajan päätös tutkinnan keskeyttämisestä ja hänen sen jälkeen tekemänsä päätös olla aloittamatta keskeyttämäänsä tutkintaa muodostivat ristiriitaisen kokonaisuuden.

Apulaisoikeuskansleri saattoi tutkinnanjohtajan tietoon esittämänsä näkökohdat tutkinnan viipymisestä ja tutkinnan päättämisestä (OKV/974/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

### **Esitutkinnan viipyminen ja rikoksen vanhentumisaika**

Kanteluasiassa ilmeni, että asianomistaja oli kolmessa tapauksessa tehnyt rikosilmoituksen poliisille noin 14 kuukautta epäiltyjen rikosten tekoajankohtien jälkeen, eli noin 10 kuukautta ennen kuin syyteoikeus vanhenisi siltä osin kuin kyse oli epäillyistä kunnianloukkauksrikoksista. Kun tutkinnanjohtaja sittemmin esitti syyttäjälle, että esitutkinta lopetettaisiin, oli syyteoikeus näiltä osin ehtinyt vanhentua.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hankitusta selvityksestä ei ilmennyt sellaisia seik-

koja, joiden perusteella mainittu aika (10 kuukautta) – ottaen huomioon asioiden laatu, laajuus ja yksilölliset tekijät sekä asiaan liittyvät ulkoiset tekijät – olisi ollut poliisille riittämätön esitutkinnan loppuunsaattamiseksi tai vaihtoehtoisesti esitutkinnan rajoittamisesityksen tekemiseksi syyttäjälle hyvissä ajoin ennen epäiltyjen kunnianloukkauksrikosten syyteoikeuden vanhentumista.

Käytettävissä ollut aineisto huomioiden apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää poliisilaitoksen huomiota velvollisuuteen toimittaa esitutkinta ilman aiheutonta viivytystä.

Asiassa ilmeni lisäksi, että siltä osin kuin yhdessä mainituista tapauksista oli kyse myös epäillystä tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta, tutkinnanjohtaja oli syyttäjälle tekemässään rajoittamisesityksessä esittänyt esitutkinnan lopetettavaksi sillä perusteella, että kyseinen virkarikos olisi vanhentunut kahdessa vuodessa, eli että rikos olisi jo ollut vanhentunut.

Virkarikosten vanhentumisaika on lain mukaan vähintään viisi vuotta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan oli näin ollen selvää, että tutkinnanjohtaja oli rajoittamisesityksessään erehtynyt käsillä olleen virkarikoksen vanhentumisajasta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota virkarikosten vanhentumisajan viiden vuoden vähimmäispituu-teen. Katso myös sivu 107 (OKV/1602/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Esitutkintapäätöksen perustelevinen**

Tutkinnanjohtaja oli tehnyt kantelijan tekemän rikosilmoituksen perusteella päätöksen olla aloittamatta asiassa esitutkintaa. Esitutkintapäätöksessä oli lainattu kantelijan tekemää rikosilmoitusta ja sen jälkeen todettu, että asiassa ei käynnistetä esitutkintaa, koska tutkintapyynnöstä tai sen liitteis-

tä ei käy selvästi ilmi sellaista seikkaa, jonka perusteella olisi syytä epäillä rikosta.

Esitutkintapäätöksen tulisi tavanomaisesti sisältää tiedot siitä, mihin oikeusohjeeseen tehty ratkaisu perustuu, mitkä ovat ne tapauksen tosiseikat, jotka vaikuttavat asian ratkaisemiseen, miten näitä tosiseikkoja on arvioitu sekä mikä ratkaisun lopputulos on. Päätöksen perustelut lisäävät luottamusta viranomaisen toimintaan ja mahdollistavat ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Niillä on merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä perusteluja kirjoittaessaan ratkaisija 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.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tutkinnanjohtajan asiassa tekemästä päätöksestä ei ilmene, miksi tutkinnanjohtaja on katsonut jutun tosiseikkojen johtavan siihen, ettei asiassa ole tapahtunut rikosta. Päätöksestä käy selvästi ilmi ainoastaan oikeusohje, johon ratkaisu perustuu sekä lopputulos.

Apulaisoikeuskansleri saattoi tutkinnanjohtajan tietoon näkemyksensä esitutkintapäätösten perustelemisesta (OKV/1774/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario oli päättänyt jättää esitutkinnan aloittamatta ilmoitetussa rikosasiassa, joka koski erään kunnan luottamushenkilöiden ja virkamiesten epäiltyä virkarikosta. Tutkinnanjohtaja perusteli päätöstään viittaamalla hallintolaissa olevaan viranomaisen neuvontavelvollisuutta koskevaan lainkohtaan ja ilmoittamalla, että asian tutkiminen kuuluu ylemmille laillisuusvalvojille.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että esitutkintapäätöksessä ei ollut esitutkintalain vaatimusten mukaisesti otettu kantaa siihen keskeiseen kysymykseen, oliko ilmoitetussa asiassa syytä epäillä rikosta. Esitutkintapäätös ei siten ollut asianmukaisesti perusteltu.

Poliisihallitus lausunnossaan ja asianomainen poliisilaitos selvityksessään olivat molemmat todenneet, että esitutkintapäätös oli virheellisesti perusteltu. Poliisilaitos ilmoitti kiinnittäneensä tutkinnanjohtajan huomion hänen lainvastaiseen menettelyynsä ja tuoneensa asian poliisilaitoksen sisäiseen koulutukseen sekä aloittaneensa rikosilmoitusasian käsittelyn uudestaan. Nämä seikat huomioon ottaen apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää rikoskomisarion huomion esitutkintapäätösten lainmukaiseen perustelemiseen (OKV/516/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

## **Esitutkintapäätöksen laatiminen ja perusteleminen**

Kantelija arvosteli poliisin esitutkinnanjohtajan päätöstä jättää esitutkinta suorittamatta epäiltyä törkeätä petosta ym. koskevassa asiassa.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei hänellä kantelun ja saamansa selvityksen perusteella ollut oikeudellisia perusteita todeta tutkinnanjohtajan ylittäneen hänelle kuuluvaa harkintavaltaa päättäessään olla aloittamatta esitutkintaa ilmoitetussa asiassa. Apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin, että esitutkinta oli aloitettu ennen päätöksen tekemistä ja totesi tämän vuoksi, että olisi ollut perustellumpaa tehdä päätös aloitetun esitutkinnan päättämisestä, kuin sen suorittamatta jättämisestä. Apulaisoikeuskanslerin käsitykseni mukaan tutkinnanjohtaja ei ollut myöskään perustellut tutkintapäätöstään oikeudellisesti tyydyttävällä tavalla. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri kiin-

nitti vastaisen varalle tutkinnanjohtajan huomion esitutkintapäätösten asianmukaiseen laatimiseen ja perustelemiseen (OKV/256/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

## **Esitutkintapäätöksen laatiminen ja siitä ilmoittaminen**

Kantelija arvosteli poliisin päätöstä olla tutkimatta hänen tutkintapyyntöään. Kantelija arvosteli myös poliisin menettelyä olla ilmoittamatta hänelle kyseisestä päätöksestä. Poliisi totesi mainitussa päätöksessään, että kantelijan tutkintapyyntöä koskevasta asiasta oli jo ilmoitus ja että ”tapaus käsitellään jo kirjatun ilmoituksen yhteydessä”.

Hankitusta selvityksestä päätellen poliisi oli jo kirjattua ilmoitusta koskevassa asiassa katsonut, että ns. syytä epäillä -kynnys ei ollut ylittynyt siitä menettelystä, josta kantelijan tutkintapyyntöä oli kyse. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kantelijan oikeusturvan kannalta perusteltua olisi siten ollut, että poliisi olisi kantelijan tutkintapyyntönsä johdosta laatinut erillisen päätöksen olla toimittamatta esitutkintaa. Näin kantelija ei olisi voinut jäädä epä tietoiseksi siitä, että hänen tutkintapyyntöään koskeva asia ei johtanut poliisin toimenpiteisiin ja että hän näin ollen olisi voinut käyttää toissijaista syyte oikeuttaan.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä perusteltua olisi kaikkiaan ollut niin tapahtuma-aikaiseen esitutkintalakiin kuin esitutkinnasta ja pakkokeinoista annettuun asetukseen sisältyneiden asianomistajan informointiin liittyvien säännösten nojalla, että poliisi olisi saattanut asianomistajan, eli kantelijan tietoon ratkaisun, että tämän tutkintapyyntö ei johtanut poliisin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämässä esitutkintapäätöstä ja siitä ilmoittamista koskevat näkemykset tutkinnanjohtajan tietoon (OKV/1655/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeus-

kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

## **Virheellinen esitutkintapäätös**

Tutkinnanjohtaja oli esitutkintapäätöksessään perustellut väitetyn todistajan perättömän lausuman oikeudessa tutkimatta jättämisen sillä seikalla, että käräjäoikeuden päätöksestä oli valitettu hovioikeuteen ja asian oikeuskäsittely oli siten keskenräinen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tutkinnanjohtajan päätös oli virheellinen. Esitutkintalain mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun on syytä epäillä, että rikos on tehty. Sillä seikalla, onko käräjäoikeuden päätöksestä valitettu hovioikeuteen, ei ole merkitystä arvioitaessa onko rikosta syytä epäillä. Lähtökohtaisesti ei ole estettä tutkia epäiltyä perätöntä lausumaa tuomioistuimessa, vaikka kyseisen tuomioistuimen ratkaisuun olisi haettu muutosta ylemmältä tuomioistuimelta. Tutkinnanjohtaja ei ollut esitutkintapäätöksessään ottanut kantaa siihen keskeiseen kysymykseen, oliko ilmoitettua rikosta syytä epäillä tapahtuneen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle tutkinnanjohtajan huomiota esitutkintalain noudattamiseen (OKV/1535/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

## **Huolimattomuus esitutkinnassa**

Kantelija oli rikosilmoituksessaan kertonut häneen kohdistuneesta pahoinpitelystä ja väärin tietojen antamisesta hänestä viranomaisille sekä vaatinut tekijälle rangaistusta. Rikosilmoitus oli kuitenkin kirjattu ja esitutkinta toimitettu vain epäillyn pahoinpitelyn osalta. Väärin tietojen antamista viranomaisille ei ollut asianomistajan eikä rikoksesta epäillyn kuulusteluissa käsitelty.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että virkamieslaissa säädetty asianmukaisuus tehtävien hoidossa edellyttää huolellisuutta. Päätöksen mukaan poliisilaitoksella ei ollut menetelty riittävän huolellisesti kantelijan rikosilmoituksen kirjaamisessa ja suoritustussa esitutkinnassa. Kantelijan rikosilmoituksessaan mainitsema väärin tietojen antaminen viranomaisille olisi tullut ottaa tutkinnassa huomioon, vaikkei kantelija olisikaan nostanut sitä oma-aloitteisesti esiin kuulustelunsa yhteydessä. Nyt tämä teko oli jäänyt tutkimatta ja epäilty rikos oli vanhentunut.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen, tutkinnanjohtajana toimineen rikosylikomisarion ja tutkijana toimineen vanhemman konstaapelin huomiota huolellisuuden virkatehtävien hoidossa (OKV/156/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### **Poliisikuulusteluun kutsumisen määräajan asianmukaisuus**

Kantelija oli tehnyt asianomistajana rikosilmoituksen 17.7.2012. Poliisi oli tiistaina 24.7.2012 lähettänyt hänelle postitse kutsun kuulusteluun, jonka ajankohta oli ollut maanantaina 30.7.2012 kello 9.00. Kun kantelija ei ollut saapunut kuulusteluun kutsuun merkittynä ajankohtana, eikä ottanut puhelimitse yhteyttä uuden ajan sopimiseksi, poliisi oli etsintäkuuluttanut hänet.

Apulaisoikeuskansleri totesi ensinnäkin, että poliisikuulusteluun kutsun tehnyt poliisimies olisi voinut poliisikuulusteluun kutsutun asianomistaja-aseman, rikosilmoituksesta ilmenneen rikoksen laadun ja muiden poliisin käytettävissä olleiden tietojen perusteella tehdä poliisin perusvalmiuksiin kuuluvia päätelmiä tutkittavaksi saatetun rikosasian vakavuusasteesta ja kiireel-

lisydestä yleiseltä kannalta samoin kuin rikosasiakohtaiselta kannalta. Niiden perusteella ja lisäksi huomioon ottaen rikosilmoituksen jättöaika loma-aikaan heinäkuussa, ao. poliisimies olisi voinut heti todeta, että asiassa ei ollut ilmennyt mitään sellaista, minkä takia postitse lähetettyyn kutsuun perustunut asianomistajan kuulustelu olisi tullut määrätä suoritettavaksi jo kolmen päivän jälkeen kutsun lähettamisestä. Toiseksi apulaisoikeuskansleri totesi, että saman poliisimiehen myöhemmin poliisin ao. tietojärjestelmään tekemä etsintäkuulutus on ollut tutkittavaksi saatetun rikosasian laadun, vakavuuden ja erityisesti tutkinnan kiireellisyyssasteen sekä poliisikuulusteluun kutsutun asianomistaja-aseman huomioon ottaen tarpeeton. Molemmat toimenpiteet osoittivat poliisilta ammatillisesti huonoa harkintaa.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri viittasi tapahtuma-aikaan voimassa olleen poliisilain 2 §:n 2 momenttiin (nykyään 1 luvun 3 ja 4 §), jonka mukaan poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Lisäksi toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Myös poliisin henkilötösupistusten aiheuttamissa paineissa on pidettävä entistä tärkeämpänä, että poliisin kaikessa toiminnassa pyritään välttämään toimia, joilla ei ole tekemistä tuloksellisen ja vaikuttavan poliisitoiminnan kanssa ja jotka eivät edistä poliisin keskeisimpien päämäärien ja tehtävien toteutumista. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vanhemman konstaapelin huomiota poliisilaisissa tarkoitettujen suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen noudattamisen tärkeyteen omassa virkatoiminnassaan (OKV/1110/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

## Menettely esitutkinnassa

Kantelija arvosteli Keskusrikospoliisin menettelyä katsoen, että hänen esitutkintakuulustelunsa oli suoritettu epäasianmukaisesti, koska hänet oli kuultu rikoksesta epäiltynä puhelimitse, vaikka kyse oli törkeää petosta koskevasta rikosepäilystä, jonka hän kiisti eikä hänelle ollut kerrottu oikeudesta käyttää kuulustelussa todistajaa ja avustajaa. Lisäksi kantelija arvosteli Keskusrikospoliisin menettelyä katsoen sen loukanneen asianomaisten kansalaisten 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 katsoi tapahtuma-aikaan voimassa olleen esitutkintalain asiaa koskeviin säännöksiin viitaten, että epäilty olisi tullut kuulustella esitutkinnassa henkilökohtaisesti.

Asiassa jäi jossain määrin epäselväksi, mitä kantelijalle oli kuulustelun yhteydessä ilmoitettu mahdollisuudesta käyttää avustajaa ja todistajaa. Kuulustelupöytäkirjaan ei ollut tehty asiaa koskevia merkintöjä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti joka tapauksessa tapahtuma-aikaan voimassa olleiden esitutkintalain säännösten valossa oikeusturvasyistä kritiikille alttiina Keskusrikospoliisin selvityksissään kuvaamaa menettelyä, jossa rikoksesta epäillyille olisi tarjottu vaihtoehtoista mahdollisuutta suorittaa kuulustelu Keskusrikospoliisin tiloissa henkilökohtaisesti, jolloin heillä olisi mahdollisuus halutessaan käyttää kuulustelussa avustajaa ja todistajaa. Maallikon voi olla vaikea tai mahdoton täysin ymmärtää avustajan ja todistajan merkitystä esitutkinnassa ja rikosprosessissa yleensä. Lisäksi epäilty voi mahdollisesti kokea tämänkaltaisen menettelyn jonkinasteisena

suostutteluna tai painostuksena jättää avustaja ja todistaja kutsumatta kuulusteluun.

Se Keskusrikospoliisin selvityksissään esiintuoma seikka, että mahdollisuus kutsua avustaja ja todistaja paikalle olisi selkeästi tuotu esiin mikäli kantelijan kuulustelua olisi katsottu tarpeelliseksi jatkaa myöhemmin henkilökohtaisesti, ei ollut ratkaiseva. Oleellista on, että rikoksesta epäillyn oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti heti rikosprosessin hänen osaltaan käynnistyessä. Rikosprosessin alkuvaiheen tapahtumat voivat vaikuttaa prosessin myöhemmissäkin vaiheissa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kyseisessä tapauksessa esitutkinnassa kuultujen henkilöiden henkilötunnusten tulostuminen yleisölle luovutettuihin esitutkinta-asiakirjoihin oli henkilötietolain hyvää tietojenkäsittelytapaa ja henkilötunnuksen käsittelyä koskevien säännösten näkökulmasta ongelmallista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Keskusrikospoliisin huomiota rikoksesta epäillyn kuulustelua koskevien säännösten huolelliseen noudattamiseen. Lisäksi hän kiinnitti Keskusrikospoliisin ja poliisin valtakunnallisista tietojärjestelmistä vastaavan Poliisihallituksen huomiota poliisin rekistereistä tulostettavien esitutkinta-asiakirjojen osalta henkilötietolain asiaa koskeviin säännöksiin (OKV/1462/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

## Menettely tuomaria koskevassa virkarikosasiassa

Keskusrikospoliisissa toiminut tutkinnanjohtaja teki tuomarin (käräjäoikeuden laamannin) tekemäksi epäilyssä virkarikosasiassa esityksen esitutkinnan rajoittamiseksi. Tutkinnanjohtaja toimitti kyseisen rajoittamisesityksen syyttäjänvirastolle, joka lähetti sen edelleen oikeuskansle-



rinvirastoon. Oikeuskansleri ei hyväksynyt rajoittamisesitystä koska tutkinnanjohtajan esittämän säännöksen (tapahtuma-aikaan voimassa olleen esitutkintalain 4 §:n 4 momentin) nojalla esitutkintaa ei voinut rajoittaa jättämällä se kokonaan toimittamatta, vaan tässä rajoittamisessa kyse on aina jo aloitetun esitutkinnan lopettamisesta. Esitutkintaa ei ollut asiassa aloitettu, joten sitä ei olisi ollut mahdollista määrätä lopetettavaksi kyseisen säännöksen nojalla. Oikeuskansleri päätti omasta aloitteestaan selvittää tarkemmin poliisin menettelyn asiassa.

Tutkinnanjohtaja myönsi selvityksessään, että esitutkintaa käräjäoikeuden laamannin menettelyn osalta ei olisi edes voinut aloittaa syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi ja että rajoittamisesitys näin ollen oli ollut tältä osin aiheeton. Keskusrikospoliisi piti lisäksi todennäköisenä, että asiassa oli sen poikkeuksellisen monitahoisuuden vuoksi epähuomiossa toimitettu rajoittamisesitys kokonaisuudessaan syyttäjänvirastolle, vaikka laamannin koskeva osa olisi tullut toimittaa oikeuskanslerinvirastolle.

Oikeuskanslerilla ei ollut oikeudellisia perusteita arvioida asiaa toisin. Oikeuskanslerin mukaan asiassa ei siis olisi tullut tehdä laamannin menettelyn osalta rajoittamisesitystä vaan tutkinnanjohtajan olisi tullut tehdä päätös olla aloittamatta esitutkintaa, kuten tutkinnanjohtaja sittemmin tekikin oikeuskanslerin päätettyä olla hyväksymättä rajoittamisesitystä. Selvää oikeuskanslerin mukaan myös oli, että kun tutkinnanjohtaja kuitenkin teki rajoittamisesityksen laamannin menettelyn osalta, olisi se tältä osin tullut toimittaa oikeuskanslerinvirastoon, eikä syyttäjänvirastoon. Oikeuskansleri saattoi tutkinnanjohtajan tietoon käsityksensä tämän virheellisestä menettelystä.

Lisäksi ilmeni, että Keskusrikospoliisi ei alun perin ollut ilmoittanut oikeuskanslerinvirastolle mainitussa asiassa tehdystä laamannin tekemäk-

si epäiltyä virkarikosta koskeneesta tutkintapyyntöstä.

Poliisin ylijohto oli vuonna 2000 lähettänyt silloisille poliisin lääninjohtoille tiedoksi ja noudatettavaksi sekä alaisen hallinnon tietoon saatettavaksi apulaisoikeuskanslerin 17.6.1999 sisäasiainministeriölle lähettämän kirjeen. Kirjeessään apulaisoikeuskansleri totesi, että poliisin ilmoitusvelvollisuus tuomareiden tekemiksi epäiltyjen virkarikosasioiden osalta olisi parasta järjestää siten, että oikeuskanslerinvirastoon ilmoitettaisiin aina tällaisesta tutkittavaksi tulleesta asiasta.

Oikeuskansleri kiinnitti päätöksessään Keskusrikospoliisin huomiota velvollisuuteen ilmoittaa oikeuskanslerinvirastolle tutkittavakseen tulleista tuomarin tekemäksi epäillyistä virkarikoksista (OKV/7/50/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Tuomarin virkatoimessa tekemäksi epäillyistä rikoksesta ilmoittaminen**

Apulaisoikeuskansleri oli 17.6.1999 lähettänyt sisäasiainministeriölle edellisessä referaatissa mainitun kirjeen, jossa hän oli pyytänyt ilmoittamaan esitutkintaviranomaisille velvollisuudesta ilmoittaa oikeuskanslerinvirastoon tutkittavaksi tulleista tuomarien tekemäksi epäillyistä virkarikoksista. Koska poliisissa oli ilmennyt epätietoisuutta ilmoitusvelvollisuudesta ja tuomarien lainvastaisista menettelyistä virkatoimessa koskevaan tutkintaa liittyvistä toimintavaltakysymyksistä, oikeuskansleri päivitti pyynnön Poliisihallitukselle lähettämällä päätöksellä.

Oikeuskansleri pyysi muun ohella esitutkintalain 5 luvun 1 §:ään ja perustuslain 110 §:ään viitaten poliisia ilmoittamaan tutkittavakseen tulleesta rikoksesta, jossa on kyse tuomarin epäillystä lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Ilmoitus tehdään toimittamalla oikeuskanslerinvirastoon jäljennös asiassa kirjatus-

ta tutkintailmoituksesta. Poliisi voi harkintansa mukaan toimittaa samalla jäljennökset muista asiaan liittyvistä tuomarin menettelyn arvioimiseksi tarpeellisiksi arvioimistaan asiakirjoista kuten poliisille osoitetusta tutkintapyyntöstä tai asian alustavaksi arvioimiseksi jo hankituista asiakirjoista. Ilmoitus tulee tehdä viivytyksettä asian tultua poliisiin tietoon.

Koska kyseisenlaisiin asioihin liittyvistä toimivaltakysymyksistä oli käytännössä ilmennyt epätietoisuutta, oikeuskansleri totesi asiasta selvyuden vuoksi seuraavan. Vaikka toimivalta syytteen nostamisesta tuomarin tekemäksi epäilystä lainvastaisesta menettelystä virkatoimissa kuuluu ylimmille laillisuusvalvojille, kuuluu esitutkinta ja sen toimittamisedellytysten arviointi kyseisenlaisessa asiassa normaaliin tapaan poliisin tehtäviin ja toimivaltaan. Oikeuskansleri on kyseisenlaisen asian esitutkinnassa syyttäjän asemassa. Poliisi ei voi siirtää tutkittavakseen saatettua asiaa oikeuskanslerille lukuun ottamatta esitutkinnan valmistumisen jälkeen tapahtuvaa asian toimittamista syyttäjälle.

Poliisin ilmoituksen saavuttua oikeuskanslerinvirastoon asia kirjataan vireille ja jaetaan käsiteltäväksi viraston oikeusvalvontaosastolle. Asian valmisteltavakseen saama osaston esittelijä ottaa yhteyttä tutkinnanjohtajaan. Hän saattaa välittää tällöin jo tutkinnanjohtajalle oikeuskanslerin asiasta poliisiin tiedoksi lähettämän materiaalin perusteella muodostaman alustavan käsityksen. Tutkinnanjohtajan tulee kuitenkin aina itsenäisesti harkita, toimitetaanko asiassa esitutkinta vai ei. Poliisi voi luonnollisesti aloittaa esitutkinnan ja suorittaa tutkintatoimia jo ennen oikeuskanslerinviraston yhteydenottoa.

Jos esitutkintaa ei toimiteta, tulee päätös asiasta lähettää tiedoksi oikeuskanslerille. Oikeuskansleri, joka voi laillisuusvalvojana arvioida asiaa muutenkin kuin rikosoikeudellisesti, harkitsee tämän jälkeen, antaako asia mahdollisesti vielä

aihetta hänen toimenpiteisiinsä (OKV/6/50/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

## Tiedusteluun vastaaminen

Kantelija oli tiedustellut sähköpostitse Poliisihallituksen yksittäiseltä virkamieheltä poliisin sähköpostikäytäntöihin liittyviä asioita ja edellyttänyt vastausta lyhyessä määräajassa. Virkamies oli päässyt käsittelemään lomansa aikana saapunutta viestiä vasta sen jälkeen, kun kantelijan edellyttämä määräaika oli ylittynyt huomattavasti.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn kuuluu, että tiedusteluun vastataan kohtuullisessa ajassa. Vastaus oli jäänyt ensi vaiheessa toimittamatta virkamiehen loman vuoksi ja toisessa vaiheessa sen takia, että virkamies oli arvioinut, ettei asia kantelijan oman määräajan ylittymisen jälkeen enää ollut ajankohtainen. Kantelija oli sittemmin saanut vastauksen ja viivästymistä oli pahoiteltu. Ottaen vielä huomioon, että Poliisihallitus on ryhtynyt tarkastelemaan sähköpostikäytäntöjään, asia ei selvityksestä ilmenevissä olosuhteissa edellyttänyt apulaisoikeuskanslerin enempää puuttumista (OKV/545/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

## Menettely asiakirjapyyntöä koskevassa asiassa

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä asiakirjapyyntöään koskevassa asiassa. Poliisilaitos myönsi antaneensa kantelijalle puutteellista informaatiota siitä, mitä osioita kantelijalle annetun asiakirjan tiedoista oli peitetty ja näin ollen jätetty tälle antamatta. Saadun selvityksen perusteella näytti siltä, että kyse oli inhimillisestä erehdyksestä.

Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että kun kantelijalle ei ollut annettu kaikkia tietoja, olisi kantelijan tullut saada asia halutessaan viranomaisen, eli poliisilaitoksen ratkaistavaksi. Poliisilaitos oli tapauksessa lopulta antanut kantelijalle julkisuuslain mukaisen valituskelpoisen päätöksen vasta sen jälkeen, kun kantelija oli kahteen kertaan kannellut asiasta oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri saattoi poliisilaitoksen tietoon esittämänsä näkemykset sen virheellisestä menettelystä ja kiinnitti sen vakavaa huomiota julkisuuslaissa säädettyihin velvollisuuksiin asiakirjapyyntöä käsittelevässä (OKV/1650/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Menettely lupa-asiassa**

Poliisilaitos oli tehnyt ratkaisun kantelijan aselupa-asiassa, mutta oli laiminlyönyt laatia ratkaisusta hallintolain edellyttämän valituskelpoisen kirjallisen päätöksen. Asian tultua ilmi Poliisihallitus kehotti poliisilaitosta laatimaan luparatkaisusta hallintolain vaatimusten täyttävän päätöksen. Poliisilaitos teki uuden asianmukaisen päätöksen. Hallinto-oikeus, johon kantelija valitti kielteisestä luparatkaisusta, palautti asian poliisilaitokselle uudelleen käsiteltäväksi, koska poliisilaitos ei olisi saanut tehdä uutta päätöstä, kun hakija ei ollut jättänyt uutta hakemusta eikä poliisilaitos ollut poistanut edellistä päätöstä. Poliisilaitos teki uuden (kolmannen) päätöksen, joka tällä kertaa oli hakijalle myönteinen. Päätös oli kuitenkin erittäin niukasti perusteltu. Siitä ei ilmennyt millä perusteella luvan myöntämisen edellytykset olivat muuttuneet aiempaan tilanteeseen verrattuna hakijalle edullisemmiksi.

Poliisilaitos oli päätöksentekomenettelysään monin tavoin toiminut vastoin hallintolain säännöksiä. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota hallin-

tolain säännösten noudattamisen merkitykseen tehtäessä ratkaisuja lupahallintoasioissa (OKV/1229/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

### **Palveluperiaatteen soveltaminen lupahallinnossa**

Kantelija oli palvelupisteen avautuessa 15-vuotiaan lapsensa kanssa mennyt poliisilaitoksen sivutoimipisteenä toimivalle poliisiasemalle mopokortin hankkimiseen liittyvässä asiassa. Virkailijat kieltäytyivät kuitenkin palvelemasta kantelijaa, koska tämä ei ollut varannut palveluaikaa sähköisestä ajanvarausjärjestelmästä.

Apulaisoikeuskansleri viittasi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen erään toisen poliisilaitoksen lupahallinnon asiakaspalvelukäytännön arviointia koskevaan ratkaisuun, jonka mukaan hallintolain palveluperiaate ja asian vireille panna koskevat säännökset edellyttävät, että jokaisessa poliisin palvelupisteessä on voitava asioida ja panna asia vireille ilman ajanvarausta ”jonottamalla”. Myös poliisihallituksen ohjeen mukaan, ketään ei saa kieltäytyä palvelemasta, vaikka aikaa ei olisi varattu.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelussa mainittujen poliisilaitoksen sivutoimipisteen virkailijoiden menettelyä ei voida pitää asianmukaisena huomioon ottaen hallinnossa sovellettava ja asiakasmyönteistä asennetta edellyttävä palveluperiaate. Vähimmäisvaatimuksena kantelussa esille tullessa tapauksessa voisi pitää, että asiakkaan mukanaan tuomat asiakirjat olisi otettu vastaan, ja asia olisi kirjattu vireille saatetuksi. Tämän jälkeen olisi tarvittaessa voitu varata kantelijalle palveluaika asian jatkokäsittelyä varten.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota palveluperiaatteen asiakaslähtöiseen ja asiakasmyönteiseen soveltamiseen lu-

pahallinnon palveluita järjestettäessä ja niitä kehitettäessä (OKV/733/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

## **Menettely ajo-oikeutta koskevassa asiassa**

Kantelija oli määrätty toistaiseksi voimassa olevaan ajokieltoon, koska hän ei lääkärinlausunnon mukaan enää täyttänyt ajokorttilain 12 §:ssä säädettyjä ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksiä. Tämän jälkeen kantelija oli kuitenkin toimittanut poliisille uuden lääkärinlausunnon, jonka mukaan ajokorttiluvan terveysvaatimukset täytyivät tietyin edellytyksin. Lausunnon vuoksi poliisilaitos oli määrännyt kantelijan suorittamaan ajokoe hyväksytysti määräaikaan mennessä. Vaikka kantelija ei ollut suorittanut ajokoetta hyväksytysti määräaikaan mennessä, poliisilaitos ei ollut tehnyt uutta päätöstä ajokieltoon määräämisestä, vaan oli pyrkinyt antamaan tiedoksi vanhan aiemmin antamansa ajokieltopäätöksen.

Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, että ajokokeen suorittamista koskeva päätös oli oikeudellisesti korvannut aiemmin annetun ajokieltopäätöksen, jota ei ollut saatu annettua tiedoksi ja joka siten oli jäänyt vaille oikeusvaikutusta. Aiemmin annettua ajokieltopäätöstä ei olisi tullut enää käyttää, vaan antaa asiassa uusi päätös. Uusi päätös olisi ollut tarpeen, sillä ajokieltoon määräämisen peruste oli muuttunut ajokorttilain 64 §:n 2 momentin 1 kohdasta saman momentin 2 kohtaan.

Lisäksi asiassa oli kyse ajo-oikeutta koskevan päätöksen tiedoksiannosta. Poliisilaitos oli lähettänyt kantelijalle kirjeen, jossa häntä pyydettiin noutamaan ajo-oikeutta koskeva päätös poliisilaitoksen palvelutoimistosta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että poliisilaitoksen menettelyä päätöksen tiedoksiannossa ei voitu pitää poliisilain

1 luvun 6 §:n 2 momentin mukaisena tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena tehtävän suorittamisena, kun kirje oli lähetetty yli kaksi kuukautta ajokokeen suorittamista koskevan määräajan päättymisen jälkeen. Ajokieltoa koskevan päätöksen nopea ja tuloksekas tiedoksianto on liikenneturvallisuuden kannalta erityisen tärkeää silloin, kun ajo-oikeuden haltijan ajokyky on terveydellisistä syistä heikentynyt.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että poliisilaitoksen käytettävissä olisi ollut myös muut hallintolain 60 §:n tiedoksiantotavat, kuten päätöksen lähettäminen kantelijalle postitse saantitodistusta vastaan tai jopa sen toimittaminen poliisipartion avulla. Hallintolain esityöt huomioon ottaen kun kysymyksessä oli varsin iäkäs henkilö, joka asui kaukana poliisiasemasta, olisi päätöksen toimittaminen postitse saantitodistusta vastaan ollut päätöksen noutoa tarkoituksenmukaisempi ja joustavampi tiedoksiantotapa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen tarkastajan sekä ajo-oikeusasiaa valmisteluiden virkamiesten huomiota vastaisen varalle hallinto- ja poliisilain säännösten huolelliseen noudattamiseen hallintolupa-asioita ratkaistaessa ja tiedoksiannettaessa (OKV/894/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Hanna Laasonen).

## **Kahden poliisilaitoksen menettely poliisiautojen katsastuksessa**

Kanteluasian yhteydessä todettiin, että kaksi poliisilaitosta oli käyttänyt poliisiautoja katsastamattomina liikenteessä.

Ajoneuvolain 9 §:n 2 momentissa säädetään, että jos ajoneuvoa kuljettaa sen omistajan tai haltijan työntekijä, työnantajan on huolehdittava siitä, että ajoneuvo on liikennekelpoinen, kun se luovutetaan työntekijän kuljetettavaksi, ja että ajoneuvo tarkastetaan ja huolletaan

riittävän usein sen pitämiseksi liikennekelpoises-  
sa kunnossa. Kuljettajan on viipymättä ilmoitetta-  
va työnantajalle ajoneuvon kunnossa havaitsemis-  
taan puutteista, joita hän ei voi itse korjata.

Poliisilaitosten on katsottava olevan ajoneu-  
volain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettujen työnan-  
tajan asemassa niiden antaessa ajoneuvojaan  
poliisimiestensä käytettäväksi virkatehtävien suo-  
rittamista varten. Poliisilaitokset vastaavat siten  
siitä, että niiden ajoneuvokalusto on asianmukai-  
sesti huollettu, rekisteröity ja katsastettu.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan vi-  
ranomaistoiminnan uskottavuuden sekä liikenne-  
turvallisuuden ja poliisimiesten työsuojelun kan-  
nalta on ensiarvoisen tärkeää, että poliisilaitokset  
huolehtivat ajoneuvokalustonsa asianmukaisesta  
liikennekelpoisuudesta ja katsastuksesta. Poliisi-  
ajoneuvoihin saattaa muihin ajoneuvoihin verrat-  
tuna kohdistua keskimääräistä suurempia rasituk-  
sia, muun muassa suurten ajokilometrimäärien ja  
hälytysajojen usein edellyttämien suurten ajoneu-  
peuksien ja ajotavan vuoksi. Tätä taustaa vasten  
ajoneuvojen liikennekelpoisuudesta ja määräai-  
kaiskatsastuksista huolehtiminen saavat korostet-  
un merkityksen.

Asia oli apulaisoikeuskanslerin sijaisen mie-  
lestä huomionarvoinen ja vakava myös poliisi-  
viranomaisten toiminnan lainmukaisuudelle  
asetettävien yleisten vaatimusten kannalta. Ha-  
vaitessaan katsastamattoman ajoneuvon liikene-  
teessä virkatehtäviä suorittava poliisi aina kes-  
keyttää ajon ja määrää laiminlyönnin vakavuuden  
edellyttämän seuraamuksen. Siihen nähden ei  
voida mitenkään hyväksyä, että laissa säädetty-  
jä valvonta- ja turvallisuustehtäviä suorittava vi-  
ranomainen itse menettelee esimerkiksi ajoneu-  
vojen katsastamisesta annettujen lain säännösten  
vastaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti po-  
liisilaitosten vakavaa huomiota siihen, että ni-  
den tulee huolehtia ajoneuvokalustonsa asianmu-

kaisesta katsastuksesta säädettyjen määräaikojen  
puitteissa.

Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen saat-  
toi Poliisihallituksen harkittavaksi, olisiko aihet-  
ta selvittää, onko tässä päätöksessä käsiteltyjen  
tapausten lisäksi esiintynyt vastaavia tapauksia  
muissa poliisilaitoksissa ja olisiko asiaa koskeva  
oheistus ja siihen liittyvä valvonta mahdollisesti  
aihetta päivittää.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen pyysi Po-  
liisihallitusta ilmoittamaan hänelle 31.12.2014  
mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on mah-  
dollisesti antanut aihetta. Vastauskirjeessään  
11.12.2014 Poliisihallitus kertoi selvittäneensä  
ajoneuvokalustonsa katsastustoimenpiteisiin liit-  
tyvät rutiinit valtakunnallisesti ja tarkentaneen-  
sa ohjeistustaan poliisiyksiköille asianmukaisten  
ja yhdenmukaisten toimintatapojen varmistami-  
seksi (OKV/1184/1/2012; ratkaisijana apulais-  
oikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja  
esittelijänä Tom Smeds).

### **Menettely vartijan määräaikaisen virkasuhteen täyttämiseksi**

Kantelija oli hakenut kahta poliisilaitoksessa  
avoinna ollutta vartijan määräaikaista virkaa. Po-  
liisilaitoksesta ilmoitettiin kantelijalle, että hä-  
net oli päätetty nimittää toiseen kyseisistä mää-  
räaikaisista virkasuhteista. Kantelija arvosteli  
erityisesti sitä, että apulaispoliisipäällikkö olikin  
muuttanut mieltään ja sittemmin jättänyt kante-  
lijan nimittämättä.

Poliisilaitoksesta hankitun selvityksen mu-  
kaan kantelijaa ei ollut nimitetty kyseisiin vir-  
kasuhteisiin, koska kyse oli ollut aiempien  
määräaikaisen virkasuhteiden jatkamisesta ja vir-  
kasuhteita hoitaneet henkilöt olivat oikeutettuja  
jatkamaan niiden hoitamista. Apulaisoikeuskans-  
lerin sijaisella ei ollut perusteita todeta apulais-  
poliisipäällikön ylittäneen harkintavaltaansa tai

muutoin menetelleen lainvastaisesti jättäessään kantelijan nimittämättä kumpaankaan kyseisistä virkasuhteista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kuitenkin totesi, että nimittämistä koskevista asiakirjoista ei lainkaan ilmennyt minkä vuoksi kantelijaa ei nimityksiin liittyneessä esittelymuistiossa esitetystä poiketen nimitettykään virkasuhteeseen. Asiakirjojen perusteella täysin avoimeksi jäi näin ollen se, millä perusteilla nimittävä taho, eli apulaispoliisipäällikkö oli poikennut muistiossa esitetystä. Perustelut nimityksille ilmenivät tosiasiallisesti vasta kantelun johdosta annetuista selvityksistä. Apulaispoliisipäällikön menettelyä voitiin apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan pitää kriittikille alttiina. Kun asiassa oli laadittu esittelymuistio, johon muun ohella sisältyi ansiovertailu, ja apulaispoliisipäällikkö poikkesi olennaisesti muistiossa esitetystä, hänen olisi tullut kirjallisesti perustella päätöksensä hallintolain mukaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen toi lisäksi esille, että siltä osin kuin kyse oli yhteydenotoista kantelijaan, nimitysmenettelyssä ei ollut kaikilta osin prosessin aikana menetelty asianmukaisesti. Kantelija oli viimeistään poliisilaitoksen henkilöstösihteeriltä saamansa sähköpostiviestin sisällöstä perustellusti voinut jäädä siihen virheelliseen käsitykseen, että hänet oli tosiasiallisesti valittu määräaikaikaiseen vartijan virkasuhteeseen ja että hän saisi asiasta nimittämiskirjan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen oli samaa mieltä Poliisihallituksen kanssa siitä, että henkilöstösihteerin viestistä seurannut ilmeinen virheellinen käsitys kantelijan valinnasta virkasuhteeseen olisi tullut välittömästi korjata uudella yhteydenotolla kantelijaan asian tilan selvittyä. Tämä olisi hyvän hallinnon näkökulmasta ollut perusteltua erityisesti siitä syystä, että viestissä edellytettiin kantelijalta toimenpiteitä (joihin hän ryhtyikin), jotka sittemmin osoittautuivat tarpeettomiksi, kun kantelijaa ei virkasuhteisiin nimitettykään.

Poliisilaitos oli sittemmin yhdistynyt kahden muun poliisilaitoksen kanssa uudeksi poliisilaitokseksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi poliisilaitoksen virheellisestä menettelystä esittämänsä näkemykset poliisiin tietoon lähettämällä jäljennöksen päätöksestään uuden poliisilaitoksen poliisipäällikölle (OKV/1241/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Menettely virantoimituksesta pidättämistä koskevassa asiassa**

Poliisilaitos oli kantelijan mukaan toiminut lainvastaisesti virantoimituksesta pidättämistä koskevassa virkamiesoikeudellisessa menettelyssä, koska kantelijalle ei ollut varattu mahdollisuutta riittävästi perehtyä virantoimituksesta pidättämisen perusteena olleisiin seikkoihin ennen kuulemistilaisuutta. Kantelija oli tilannut esitutkintapöytäkirjan, joka koski häneen kohdistettuja rikosepäilyjä. Kuulemistilaisuutta ei hänen pyynnöstään huolimatta lykätty siten, että hän olisi ennähtänyt saada esitutkintapöytäkirjan ennen kuulemistilaisuutta. Virantoimituksesta pidättämisen päättymisestä olisi kantelijan mukaan tullut tehdä erillinen päätös. Kantelijan mukaan poliisilaitos oli toiminut lainvastaisesti myös julkaistessaan poliisilaitoksen sisäisessä tietojärjestelmässä virantoimituksesta pidättämistä koskevan tiedotteen, jossa kantelija oli mainittu nimeltä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi perustuslain 21 §:ään ja ihmisoikeustuomioistuimen sekä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön viitaten, että esitutkintapöytäkirja on ollut osa virantoimituksesta pidättämistä koskevaa aineistoa, joka kantelijalla olisi tullut olla käytössään ennen kuulemistilaisuutta. Poliisilaitoksen olisi siten ollut perusteltua järjestää kantelijan virantoimituksesta pidättämistä koskeva kuulemistilaisuus siten, että kantelijalla olisi ollut mahdollisuus tu-

tustua esitutkintapöytäkirjaan ennen kuulemistilaisuutta.

Poliisilaitos oli julkaissut kantelijan virantoimituksesta pidättämisestä poliisilaitoksen sisäisessä tietojärjestelmässä yleisen tiedotteen, jossa rikosepäilyt ja kantelijan nimi oli mainittu. Poliisilaitoksen olisi apulaisoikeuskanslerin mukaan tullut tiedottaa asiasta suppeammalla jakelulla vain sellaisille poliisilaitoksella työskenteleville henkilöille, joilla oli työtehtäviinsä liittyvä välitön tarve tietää kantelijan poissaolo ja mahdollisesti vielä myös poissaolon syy.

Kun asiasta oli kuitenkin julkaistu yleinen tiedote poliisilaitoksen tietojärjestelmässä, niin poliisilaitoksen olisi heti käräjäoikeuden vapauttavan tuomion jälkeen tullut huolehtia myös syytteiden hylkäämistä ja virasta pidättämisen päättämistä koskevan tiedon lisäämisestä tietojärjestelmään.

Poliisilaitoksen olisi ollut perusteltua tehdä virantoimituksesta pidättämisen lopettamisesta päätös oma-aloitteisesti heti käräjäoikeuden hylättyä kantelijaan kohdistetut syytteet, tai viimeistään silloin, kun kantelija oli päätöstä pyytänyt.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen ja apulaispoliisipäällikön huomiota vastaisen varalle edellä mainittuihin seikkoihin virasta pidättämistä koskevassa menettelyssä (OKV/1174/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

### **Poliisihallituksen menettely Veikkaus Oy:n rahapelien valvojana**

Kantelijan mukaan Poliisihallituksen arpajaishallinto oli laiminlyönyt tehtäviään kun se ei ollut Veikkaus Oy:n rahapelien valvojana tiedottanut kuluttajille antamistaan ratkaisusuosituksista Veikkauksen rahapelien voitonmaksua koskevissa riitatilanteissa eikä myöskään saattanut julkisia

ratkaisiasiakirjoja kuluttajien saataville sähköisesti. Lisäksi kantelijan mukaan arpajaishallinnon olisi tullut valvovana viranomaisena velvoittaa Veikkaus Oy maksamaan voitot myös muille ratkaisusuositusten perusteella voittoon oikeutetuille kuin ratkaisusuositusta nimenomaisesti arpajaishallinnolta pyytäneille Veikkauksen asiakkaille.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisen valvan ohjauksessa ja lailla myönnetyn yksinoikeuden turvin toimeenpantavassa veikkaustoiminnassa veikkauksipalveluja ostavien ja yhtiölle tuloja tuottavien asiakkaiden oikeusturvan vaatimukset ovat tällaisessa yleishyödylliseksi katsotussa rahapelitoiminnassa korostuneen korkeat.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kanteluasiassa tarkoitetut Poliisihallituksen arpajaishallinnon tietojärjestelmät eivät olleet täyttäneet julkisuuslain perustavoitteiden mukaisia nykyaikaisen tietohallinnon perusvaatimuksia. Poliisihallituksen arpajaishallinnon menettely ja asiakaspalvelu eivät myöskään olleet täyttäneet julkisuuslain vaatimuksia hyvästä tiedonhallintatavasta eivätkä asianmukaisesti mahdollistaneet pelaajien oikeuksien ja etujen valvomista kyseisellä toimialalla.

Rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvaan kuuluvan, samanlaisessa asemassa olevien pelaajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen kuuluu, että muillakin kuin yksittäisestä voitonmaksua koskevasta erimielisyydestä ratkaisusuosituksen tehneellä pelaajalla on asianmukaiset mahdollisuudet saada riittävän joutuisasti tieto ratkaisusuosituksen sisällöstä. Ratkaisusuosituksia lain perusteella antavalta Poliisihallituksen arpajaishallinnolta voidaan edellyttää, että se asianmukaisella tavalla huolehtii ja valvoo ratkaisusuosituksen kattavaa ja yhdenmukaista noudattamista kaikkiin samanlaisessa asemassa oleviin rahapeliin osallistuneisiin nähden.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle Poliisihallituksen huomiota ratkaisusuosi-

tusmenettelyn oikeudellisesta luonteesta sekä viranomaisen tietopalvelutehtävästä rahapelivonnassa esittämiinsä näkökohtiin ja pyysi Poliisihallitusta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös on antanut aihetta (OKV/1225/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

## PELASTUSTOIMI

### Pelastusviranomaisen velvollisuus palvelu kaksikielisesti

Kaksikielisellä alueella toimiva pelastuslaitos oli lähettänyt ruotsinkieliselle vastaanottajalle kiinteistön omavalvontatarkastukseen liittyvää suomenkielistä asiakirja-aineistoa. Pelastuslaitos perusteli menettelyään lähetyksen suurella määrällä ja sillä seikalla, ettei sen käyttämässä tietokannassa ollut kiinteistön asukkaiden kieliä koskevia tietoja.

Sisäministeriön pelastusosasto katsoi lausunnossaan, että kyseisen pelastuslaitoksen olisi tullut selvittää kumpaa kansalliskieltä kiinteistöjen asukkaat käyttävät tai vaihtoehtoisesti lähettää asiakirja-aineistonsa molemmilla kansalliskielillä.

Apulaisoikeuskansleri yhtyi sisäministeriön pelastusosaston käsitykseen ja kiinnitti pelastuslaitoksen huomion perustuslain ja kielilain säännösten noudattamiseen asiakaspalvelussa toden samalla, ettei hän laillisuusvalvojana voinut ottaa kantaa siihen tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvaan seikkaan, kumpaa sisäministeriön pelastusosaston kielellisten oikeuksien turvaamiseksi vaihtoehtoisesti ehdottamaa menettelyä pelastuslaitos ryhtyy soveltamaan (OKV/1206/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

### Hätäkeskuslaitos ei vastannut sähköpostitiedusteluun

Kantelija oli lähettänyt Hätäkeskuslaitoksen virkasähköpostiin tiedustelun hätäkeskusnauhoitteiden saamisesta. Hätäkeskuslaitoksen selvityksen mukaan kantelijalle ei vastattu, koska kantelijan sähköpostin mukaan tiedusteltavaan asiaan liittyen oli tekeillä tutkintapyyntö poliisille, ja selvityksen mukaan oli jääty odottamaan poliisilta tutkintaan liittyvää tallennepyyntöä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että koska kantelija ei ollut saanut vastausta Hätäkeskuslaitokselle hallintoasiassa lähettämänsä kirjeeseen, asiaa on arvioitava hallintolain säännösten valossa. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaiselle esitettyyn asialliseen tiedusteluun on vastattava ilman aiheetonta viivytystä. Se, millainen vastaus sisällöllisesti täyttää hyvän hallinnon kriteerit, arvioidaan tapauskohtaisesti. Tärkein näkökohta asian arvioimisessa on se, että viranomaiseen yhteyttä ottanut henkilö ei jää epätietoisuuteen siitä, käsitelläänkö hänen asiansa vai ei.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Hätäkeskuslaitoksen olisi hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti tullut vastata kirjallisesti kantelijan kirjallisesti esittämään hätäkeskusnauhoitteen saamista koskevaan pyyntöön, ja kiinnitti Hätäkeskuslaitoksen huomiota hallintolain mukaiseen velvollisuuteen vastata kirjalliseen yhteydenottoon ilman aiheetonta viivytystä (OKV/812/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).



## MAAHANMUUTTOVIRASTO

---

### Ulkomaalaisrekisterin käytön ohjeistus ruotsin kielellä

Apulaisoikeuskansleri tiedusteli Maahanmuuttovirastoon vuonna 2013 tekemällään tutustumis- ja tarkastuskäynnillä kysymystä siitä, onko ulkomaalaisrekisteriä koskeva ohjeistus käännetty myös ruotsin kielelle. Maahanmuuttoviraston selvityksessä todetaan, että ohjeet on vuonna 2009 annettu myös ruotsiksi. Myöhempiä ohjeita ei ole käännetty. Maahanmuuttovirasto tulee selvityksensä mukaan jatkossa kääntämään antamansa ohjeet myös ruotsiksi. Myös aiemmin annetut edelleen käytössä olevat ohjeet käännetään ruotsiksi. Maahanmuuttoviraston selvitys huomioon ottaen apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei asia anna aiheutta enempään toimenpiteisiin (OKV/4/50/2014: ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

## Tarkastukset

### Kaakkois-Suomen poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 3.3.2014 Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen Kotkan poliisiaseaman. Tilaisuudessa keskusteltiin muun ohessa poliisin organisaatiouudistuksesta ja sen vaikutuksista,

turvallisuuspalveluiden saatavuudesta poliisilaitoksen eri osissa, vieraiden kulttuurien ja kielten kohtaamisesta poliisin työssä, sisäisestä laillisuusvalvonnasta, yhteistyöstä eri sidosryhmien kanssa sekä lupahallinnon toiminnasta erityisesti ulkomaalaisasioissa (OKV/2/51/2014 ja OKV/3/51/2014).

### Suojelupoliisi

Oikeuskansleri teki 3.6.2014 tutustumiskäynnin Suojelupoliisiin. Vierailun teemoina olivat ajankohtainen turvallisuustilanne, Suojelupoliisin toiminta turvallisuusuuhkien torjumiseksi sekä niitä koskevien tietojen ja analyysien välittäminen. Käynnillä käsiteltiin myös muun ohella turvallisuusviranomaisten tiedonhankintaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita sekä poliisin tietojärjestelmiin tallennetun tiedustelutiedon käyttämistä turvallisuusselvityksen perusteena (OKV/6/51/2014).

### Rajavartiolaitos

Oikeuskansleri teki 5.8.2014 tutustumiskäynnin Rajavartiolaitoksen esikuntaan. Vierailun teemoina olivat Suomen sisäinen ja ulkoinen turvallisuustilanne sekä Rajavartiolaitoksen turvallisuusuhkiin liittyvät toimet. Käynnillä käsiteltiin myös muun ohella Rajavartiolaitoksen sisäistä laillisuusvalvontaa sekä EU:n rajaturvallisuusviraston (Frontex) toimintaa (OKV/8/51/2014).

## PUOLUSTUSHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

#### **Puolustusvoimain komentajan vuokratuki**

Oikeuskanslerille saapuneessa kantelussa arvoiteltiin puolustusvoimain komentajan vuokratuen suuruutta. Puolustusvoimain komentajan palvelussuhdeasuntojärjestelyjen erityisperusteluiksi esitettyjä turvallisuuteen, valmiuteen ja yhteiskuntasuhteiden hoitoon liittyviä näkökohtia voitaneen pitää sinällään asianmukaisina, puolustusvoimien toiminnallisiin tarpeisiin liittyvinä perusteina palvelussuhdeasunnon vuokraamiselle ja vuokratuen maksamiselle. Puolustusvoimain komentajalle tosiasiallisesti kuuluvien edustus tehtävien vuoksi hänen osaltaan lienee mahdollista katsoa lisäksi olevan puolustusministeriön ohjeessa puolustushallinnon palvelussuhdeasuntojen vuokrauksessa noudatettavista periaatteista tarkoitettuja perusteltuja syitä myöntää vuokratukea myös ohjeen mukaisen palvelussuhdeasunnon enimmäispinta-alan ylimenevälle pinta-alaosudelle, vaikka puolustusvoimien ylimmän johdon yhdistettyjen asumis- ja edustustilojen järjestely onkin lakkautettu ja vaikka puolustusvoimain komentajan asunnolla ei olekaan varsinaista edustustarkoitusta. Edellä mainituilla näkökohdilla ei kuitenkaan voida automaattisesti perustella vuokratuen poikkeuksellista suuruutta.

Poikkeuksellisen suuri vuokratuki voi olla edellä tarkoitettujen puolustusvoimien ylintä johtoa koskevien turvallisuuteen, valmiuteen ja yhteiskuntasuhteiden hoitoon liittyvien näkökohtien kannalta ymmärrettävä silloin, jos mainitut näkökohdat edellyttäisivät niin kalliin palvelussuhdeasunnon vuokraamista, että asukkaahan asunnosta maksama vuokra nousisi ilman poikkeuksellisen suurta vuokratukea asukkaahan kannalta kohtuuttoman korkeaksi. Vastaavasti joidenkin vanhojen vuokrasopimusten jatkamiseen entisiin ehdoin voi olla erityisiä kohtuullisuussyitä. Puolustusministeriön ohjeeseen puolustushallinnon palvelussuhdeasuntojen vuokrauksessa noudatettavista periaatteista ei ole kuitenkaan otettu mainintoja mahdollisuudesta poiketa ohjeen vuokratuen maksimimäärää koskevista säännöksistä tai siirtymäsäännöksistä tällaisista kohtuullisuussyistä. Puolustusvoimien ylintä johtoa koskevien poikkeusten tekeminen erityisperusteluja käyttäen on nimenomaisten poikkeamiseen oikeuttavien mainintojen puuttuessa ohjeesta hyvän hallinnon yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmalista. Jos poikkeamismahdollisuuksia pidetään tarpeellisina, niistä olisi perusteltua ottaa maininnat ohjeeseen ja poikkeamisperusteiden tulisi silloinkin olla yhdenvertaisuuden varmistamiseksi riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritellyt (OKV/285/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

## VALTIOVARAINHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

##### Tiedusteluun vastaaminen

Kantelijan verosopimuksessa tarkoitettua keskinäistä sopimusmenettelyä koskevaan tiedusteluun vastaaminen kesti valtiovarainministeriössä yli kaksi vuotta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että valtiovarainministeriö oli laiminlyönyt huolehtia tiedusteluun vastaamisesta hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä valtiovarainministeriön tietoon ja kiinnitti huomiota viranomaisen neuvonta- ja tiedusteluihin vastausvelvollisuuden sisältöön (OKV/1010/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Elina Halimaa).

##### Menettely poliisin hallinnonrakenteen uudistamisessa

Kantelija arvosteli muun ohella poliisin hallinnonrakenteen II vaiheen (ns. Pora II) uudistusta, jota oli vuosina 2008–2010 käsitelty alueellistamisen koordinaatioryhmässä. Kantelija esitti käsityksensä, että alueellistamisen koordinaatioryhmä olisi päättänyt asian käsittelyn ilman lopullista puolttoa ja siirtänyt asian hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän (Halke) käsittelyyn.

Asiassa ilmeni, että alueellistamisen koordinaatioryhmä oli kokouksessaan maaliskuussa 2009 puoltanut sisäasiainministeriön esitystä, että Poliisihallituksen alueellistaminen toteutettaisiin mallilla, jossa sen osatoimintoja alueellistettaisiin Mikkeliin, Ouluun ja Turkuun ja päätoimipaikka sijoitettaisiin Helsinkiin. Kokouksessaan helmikuussa 2010 koordinaatioryhmä päätti kuitenkin olla puoltamatta sisäasiainministeriön ehdotusta siltä osin kuin kyse oli henkilöstömäärien sijoittumisesta Poliisihallituksessa. Kokouksen pöytäkirjaan kirjattiin muun ohella seuraava päätös: ”Koordinaatioryhmä siirsi asian hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän käsittelyyn.”.

Koordinaatioryhmän ja sisäasiainministeriön selvityksistä ilmeni, että koordinaatioryhmä ei ollut siirtänyt asiaa Halken käsittelyyn, eikä sillä edes ollut tällaista roolia. Koordinaatioryhmä myönsi itsekin, että toimivaltaiset ministeriöt vievät asiat Halken käsittelyyn, eikä koordinaatioryhmällä ollut toimivaltaa ministeriötä siihen velvoittaa. Koordinaatioryhmän mukaan sisäasiainministeriön harkintaan oli jäänyt, ottiko se ja millä tavoin huomioon koordinaatioryhmän lausunnot asiassa liittyen muun ohella asian Halken käsittelyyn siirtämiseen.

Pöytäkirjaan tehdystä kirjauksesta sai sen käsityksen, että koordinaatioryhmä olisi nimienomaisesti itse siirtänyt asian Halken käsiteltäväksi. Oikeuskansleri totesi, että pöytäkirjaan tehty kirjaus ei näin ollen ollut tosiasioita vastaava, joten se oli hyvän hallinnon näkökul-

masta kritiikille altis. Oikeuskansleri saattoi esittämänsä käsityksen alueellistamisen koordinaatioryhmän tietoon (OKV/32/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

## VEROHALLINTO

---

### Virhe ennakonpidätysprosentin laskemisessa

Kantelijan ennakonpidätysprosentti oli verotoimiston virheen vuoksi laskettu väärin. Tämän vuoksi hänelle määrättiin lisävero. Apulaisoikeuskansleri katsoi, etteivät perustuslaissa taattu oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja hallintolain 7 §:n vaatimus siitä, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita, toteutuneet. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti verotoimiston huomiota huolellisuuteen hyvän hallinnon vaatimusten noudattamisessa (OKV/876/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

### Ohjeiden noudattaminen

Paikallinen verotoimisto oli myöntänyt virkamiehelle henkilökohtaisen lisäpalkkion. Verohallinnon sisäisten ohjeiden mukaan tällaisessa tapauksessa asiasta olisi tullut pyytää Verohallinnon hallintoyksikön lausunto ennen päätöksen tekemistä. Lausuntoa ei kuitenkaan ollut pyydetty. Kun asiaan liittyvä Verohallinnon yksikkö oli sittemmin lakkautettu ja henkilökohtaisista lisäpalkkioista oli saadun selvityksen mukaan tarkoitus Verohallinnossa luopua tämän vuoden aikana, katsoi apulaisoikeuskansleri riittäväksi kiinnittää Verohallinnon huomiota hallinnonalan sisäisten ohjeiden noudattamiseen yhtenäisten käytäntöjen turvaamiseksi (OKV/73/1/2012; ratkaisijana apu-

laisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

### Asiakaspalvelu

Kantelija oli kirjallisesti lähettänyt ennakolta tietoja verokorttiaan varten verotoimistoon. Tietoja ei ollut tallennettu Verohallinnon sähköiseen järjestelmään. Kantelija ei saanut Verohallinnon valtakunnallisesta puhelinpalvelusta vastausta muun muassa tiedusteluunsa asiakirjojen saapumisesta vaan häntä kehoitettiin hakemaan verokorttia uudelleen tai asioimaan verotoimistossa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Verohallinnon puhelinpalvelu oli kantelijan tapauksessa ollut jokseenkin joustamatonta ja siten hyvän hallinnon vaatimusten vastaista. Hallinnon palveluperiaate huomioon ottaen palvelujen asianmukaisuuteen kuuluu, että silloin kun asiakas haluaa hoitaa asiaansa puhelimitse ja viranomaisella on tällainen asiointimahdollisuus olemassa, tulisi kyseisen asiointimahdollisuuden olla mahdollisimman toimiva. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä palveluiden asianmukaisuudesta Verohallinnon tietoon (OKV/2170/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elina Halimaa).

## TULLI

---

### Valituksen pitkä käsittelyaika

Tullin autoverotus ei ollut laatinut lausuntoa ajoneuvon haltuunotto päätöksestä tehtyyn valitukseen viivytyksettä, eikä tulliasiamies ollut antanut vastinetta määräajassa. Tullin selvityksen mukaan valituksen käsittelyn pitkä kesto johtui organisaatiomuutoksesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei asiassa ilmennyt sellaisia syitä, joiden perusteella

pitkää käsittelyaikaa voitaisiin pitää hyväksyttävänä, ja kiinnitti Tullin autoverotuksen huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asioiden viivytyksettömästä käsittelystä (OKV/1302/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

### VALTIOKONTTORI

---

#### Rikosvahinkolakiin perustuvan korvausasian käsittelyaika

Kantelijan rikosvahinkoa koskevan korvausasian käsittely kesti Valtiokonttorissa 21 kuukautta. Rikosvahinkoasioiden käsittelyn tavoiteaika on selvityksen mukaan 6 kuukautta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Valtiokonttorin menettely ei täyttänyt perustuslain ja hallintolain vaatimuksia asioiden viivytyksettömästä käsittelystä ja hallinnon palveluiden asianmukaisuudesta. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä Valtiokonttorin tietoon ja kiinnitti samalla huomiota asioiden joutuisaan käsittelyyn (OKV/1483/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elina Halimaa).

### VALTION TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINNON PALVELUKESKUS

---

#### Virkanimitykset

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei palvelupäälliköiden ja sovelluspalvelupäälliköiden virkoja koskevat nimitysmuistiot antaneet riittäviä mahdollisuuksia sen seikan toteamiseen, miksi nimitysesitys koski juuri virkaan valittua. Nimitysmuistioissa esitetyt perustelut eivät täyttäneet myöskään hallintolain 45 §:n perusteluelvoitteen asettamia vaatimuksia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti palvelukeskuksen huomiota hallintolain 45 §:n asetamiin vaatimuksiin nimityspäätöksen perustelemisessa sekä valtiovarainministeriön laatimiin virantäyttömenettelyä koskeviin ohjeisiin nimitysmuistion laadinnassa (OKV/110/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

### ALUEHALLINTOVIRASTOT

---

#### Virantäyttö

Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella oli täytetty tarkastajan virka. Virantäyttöä koskeva nimityskirja ei sisältänyt nimityspäätöksen perusteluita, minkä vuoksi niiden olisi tullut ilmetä virantäyttöä koskevasta nimitysmuistiosta. Nimitysmuistiossa ei kuitenkaan ollut esitetty perustuslain 125 §:n 2 momentin edellyttämää hakijoiden ansioiden vertailua valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetussa ohjeessa edellytetyllä tavalla. Virantäyttöä koskevasta nimitysmuistiosta ei ollut nähtävissä, miksi tehtävään valittu oli katsottu siihen ansioituneimmaksi eivätkä siinä esitetyt perustelut siten täyttäneet hallintolain 45 §:n 1 momentissa säädettyjä päätöksen perusteluille asetettuja vaatimuksia.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tarkastajan virantäyttöä koskevan päätöksen tehneen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen huomioon hakijoiden ansioiden huolelliseen vertailuun nimitysmuistiossa sekä nimityspäätöksen perustelemiseen hallintolain 45 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla (OKV/1099/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei ympäristöneuvoksen virkaa koskeva nimitysmuistio

antanut riittäviä mahdollisuuksia sen seikan toteuttamiseen, miksi nimitysesitys koski juuri virkaan valittua. Nimitysmuistiossa esitetyt perustelut eivät täyttäneet myöskään hallintolain 45 §:n perustelovelvoitteen ja hallintolain hyvän hallinnon perusteita koskevien säännösten asettamia vaatimuksia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti aluehallintoviraston huomiota hallintolain 45 §:n asettamiin vaatimuksiin nimityspäätöksen perustelutarkastuksessa sekä valtiovarainministeriön laatimiin virantäyttömenettelyä koskeviin ohjeisiin nimitysmuistion laadinnassa (OKV/1650/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

## Hallintokantelun käsitteleminen

Kantelija oli tehnyt aluehallintovirastoon kantelun, jossa oli hänen sähköpostiosoitteensa, mutta ei hänen nimeään eikä muita yhteystietoja. Kantelussaan oikeuskanslerille kantelija arvosteli sitä, että aluehallintovirasto oli tiedustellut sähköpostitse hänen nimeään ja yhteystietojaan ja ilmoittanut, ettei se tutki nimettömänä saapuneita selvityspyyntöjä. Aluehallintovirasto totesi selvityksessään, että koska virastolla oli ollut käytössään kantelijan sähköpostiosoite, oli esittelijän pyyntö osoitetietojen ilmoittamisesta päätöksen postitusta varten tarpeeton. Selvityksen mukaan esittelijän ilmoitusta siitä, ettei virasto tutki nimettömänä saapuneita selvityspyyntöjä, oli viraston käsityksen mukaan kuitenkin pidettävä hallintolain 16 §:n mukaisena.

Hallintolain 16 §:n (Asiakirjan sisältö) mukaan viranomaiselle toimitettavassa asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintolain säännöksiä hallintoasian käsittelemisestä ei kaikilta osin sellaisenaan sovelleta hallintokanteluiden käsittelyyn. Sen vuoksi sitä, mitä hallintolain 16 §:ssä on hal-

lintoasian lähettäjän nimestä ja yhteystiedoista säädetty, ei voi katsoa asettavan ehdotonta vaatimusta hallintokantelun tekemiselle ja vireille saattamiselle. Myöskään hallintolain 1.9.2014 voimaan tulleissa säännöksissä hallintokantelusta ei ole asetettu hallintokantelun muotovaatimukseksi kantelijan nimen ja yhteystietojen antamista, vaikka sitä muutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan on pidettävä lähtökohtana.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että harkinta siitä, otetaanko nimetön kantelu käsiteltäväksi, on tehtävä kussakin yksittäisessä tapauksessa erikseen. Sen sijaan hän ei kantelussa tarkoitettuna ajankohtana voimassa olleiden hallintolain säännösten ja lain esitöiden perusteella pitänyt lainmukaisena sitä, että nimettömiä kanteluita kategorisesti ei tutkittaisi. Hallintolain 1.9.2014 voimaan tulleet säännökset hallintokantelusta eivät tätä asiantilaa muuttaneet. Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkemykset hallintolain asianmukaisesta soveltamisesta aluehallintoviraston tietoon (OKV/1607/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## Käsittelyn viipyminen

Kantelija oli alkukeväästä 2012 tehnyt aluehallintovirastolle kaksi kantelua. Tiedusteltuaan myöhemmin asioiden käsittelyaikatauluja kantelijalle oli vastattu, että asiat tullaan ratkaisemaan aikaisintaan keväällä 2014.

Asiassa saadun selvityksen mukaan kantelut olivat olleet esittelyvalmiina vuoden ja kolme kuukautta. Apulaisoikeuskansleri korosti ratkaisussaan, että viivytyksettömän käsittelyn vaatimus on otettava huomioon asian kaikissa käsittelyvaiheissa eikä vain asian kokonaiskäsittelyaikaa arvioitaessa. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen apulaisoikeuskansleri katsoi, että edellä mainittujen kanteluiden käsittelyaika aluehallinto-

virastossa ei ole vastannut perustuslain 21 §:ssä asetettua asioiden käsittelyn viivytyksettömyyden vaatimusta, vaan asioiden käsittelyajat ovat olleet kohtuuttoman pitkiä.

Asiassa ei ollut kuitenkaan näyttöä siitä, että yksittäiset virkamiehet olisivat tahallisesti viivytelleet kanteluasian käsittelyssä. Asian kohtuuttoman pitkä käsittelyaika johtui pääasiassa resurssipulasta.

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan valtiovarainministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin aluehallintoviraston ruuhkautuneiden kanteluasioiden käsittelyongelmien korjaamiseksi ohjaamalla lisäresursseja pahoin ruuhkautuneiden kanteluiden purkuun virastossa. Aluehallintovirastosta saatujen tietojen mukaan tilanne on tällä hetkellä parempi ja asioiden käsittelyajat ovat lyhentyneet selvästi esimerkiksi kantelussa tarkoitettua ajankohdasta.

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri ei ryhtynyt asiassa muihin toimenpiteisiin kanteluiden käsittelyn viipymisen vuoksi kuin että saattoi ratkaisussaan esittämät näkemyksensä aluehallintoviraston tietoon (OKV/1684/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

## KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

### **Hyvän hallinnon vaatimusten täyttäminen**

Kunnan hallintojohtaja oli kokenut kunnanvaltuutetun toiminnan itseensä kohdistuvana työpaikkakiusaamisena ja lähettänyt kunnanhallitukselle asiaa koskevan toimenpidepyynnön. Valtuutettu oli tehnyt useita muun muassa hallintojohtajan toimintaa kritisoineita aloitteita ja käsitellyt asiaa myös sähköpostiviesteissä. Asian johdosta järjestettiin kuulemistilaisuus, jossa asiaa

käsitteli kunnanhallituksen nimeämä työryhmä. Asiaa oli tämän jälkeen käsitelty epävirallisessa kokouksessa, josta laaditun muistion mukaan asiaa oli kyse työpaikkakiusaamisesta. Myös kunnan antamassa selvityksessä viitattiin työnantajan velvollisuuteen toimia työpaikkakiusaamisen estämiseksi ja todettiin asiassa toimitun ”Varhainen puuttuminen” -toimintamallin mukaisesti. Sittemmin kunnanhallitus oli käsitellyt asiaa ja pyytänyt kunnanvaltuutetulta kuntalain mukaista selvitystä, merkinnyt saamansa selvityksen tiedoksi ja pyytänyt kunnan luottamushenkilöitä kiinnittämään huomioita kuntalain mukaiseen arvokkaaseen toimimiseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että käytettävissä olleen selvityksen mukaan kunnanvaltuutetun toiminta oli liittynyt hänen asemaansa luottamushenkilönä. Kunnanvaltuutettu ei ole kunnan virkamiehiin nähden työnantaja-asemassa. Näin ollen kunnanvaltuutetun menettelyä luottamustoimissaan suhteessa kunnan virkamieheen ei voi arvioida työnantaja-työntekijä -suhteesta käsin eikä siten myöskään työpaikkakiusaamisena. Asian käsittelyn lähtökohta oli ollut sen vuoksi virheellinen. Kunnanhallitus ei ollut hankkinut asian käsittelyn kannalta olennaisia ja tarpeellisia tietoja, mitä apulaisoikeuskansleri piti hyvän hallinnon vastaisena.

Kunnanhallitus oli sittemmin menetellyt asiassa kuntalain säännösten mukaisesti. Apulaisoikeuskansleri piti kuitenkin oikeudellisesti ongelmallisena sitä, että kunnanhallitus ei kyseisten toimien yhteydessä ollut yksilöinyt sitä, millä tavoin valtuutetun toiminta oli ollut sen näkemyksen mukaan sillä tavoin moitittavaa, että tiedonanto valtuustolle oli aiheellinen. Asian käsittelystä oli tässä tapauksessa saattanut syntyä sellainen virheellinen kuva, että aloitteiden tekeminen tai virkamiesten arvosteleminen olisi kuntalain tarkoittamaa valtuutetun velvollisuuksien vastaista toimintaa.

Apulaisoikeuskansleri totesi myös, että vapaamuotoisen valmisteluun asettaminen ei sinänsä ollut kuntalain vastaista. Sen sijaan kunnanhallituksen pöytäkirjamerkinnot olivat tältä osin puutteellisia eivätkä täyttäneet kuntalain pöytäkirjaamisvelvollisuutta. Kunnanhallituksen pöytäkirjasta tulee ilmetä päätös työryhmän asettamisesta, työryhmän kokoonpano ja tehtävät sekä muut asian käsittelyn kannalta olennaiset seikat. Asian käsittely ei tältä osin ollut täyttänyt myöskään julkisuuslain vaatimuksia.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnanhallituksen huomiota kuntalain pöytäkirjaamista koskeviin vaatimuksiin, julkisuuslain mukaisen julkisuusperiaatteen noudattamiseen ja hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn (OKV/1149/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

### **Viranomaisen vastausvelvollisuus**

Kunnanjohtaja ei ollut vastannut hänelle lähetettyyn tiedusteluun. Kunta katsoi selvityksessään, että kunta vastasi asiallisesti tuohon tiedusteluun jo aiemmin lähettämällä pyydettyjä asiakirjoja.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen oletus siitä, että asiakas on aiemmin saanut jotakin kautta vastauksen kysymykseensä, ei vapauta vastaamisvelvollisuudesta. Viranomaisen tulee vaikka lyhyestikin todeta, minkä vuoksi se ei katso tarpeelliseksi enempää selvittää asiaa. Tarvittaessa voidaan viitata jo aiemmin annettuihin vastauksiin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan ja kunnanjohtajan huomiota viranomaisen neuvontavelvollisuuden ja tiedusteluihin vastaamisvelvollisuuden sisältöön (OKV/172/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Vastaamisen viivästyminen**

Kantelijat olivat saaneet kaupungille/rakennuslautakunnalle osoittamaansa kirjoitukseen 9.1.2011 vastauksen 16.1.2012. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kirjoitukseen vastaaminen oli viivästynyt. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota hallintolaissa säädettyyn viranomaisen ja viranhaltijan velvollisuuteen vastata toimivaltaansa kuuluvaan asialliseen ja riittävän yksilöityyn tiedusteluun kohtuullisessa ajassa (OKV/1313/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

### **Kunnanjohtajan menettely tiedusteluihin vastaamisessa**

Kantelija oli ottanut yhteyttä puhelimitse kunnanjohtajaan asumistaan koskevassa asiassa. Kunnanjohtaja oli luvannut palata asiaan seuraavana päivänä, mutta näin ei ollut tapahtunut. Kunnanjohtaja ei ollut myöskään vastannut kantelijan lähettämään kirjeeseen. Kirjeessä kantelija vaati ensin asiaan vastausta seitsemän (7) päivän kuluessa, mutta totesi lopuksi kuitenkin, ettei odota kirjeeseen vastausta. Kirje oli myös siltä osin tulokannavarainen, ettei se sisältänyt varsinaista viranomaiselle osoitettua tiedustelua tai kysymystä, vaan ainoastaan kuntaan kohdistetun maksuvaatimuksen. Lisäksi kantelijalle oli jo aiemmin vastattu hänen esittämänsä maksuvaatimukseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu viranomaisen neuvontavelvollisuuteen kuuluvan, että viranomaisen ja viranhaltijan on vastattava toimivaltaansa kuuluvaan asialliseen ja riittävästi yksilöityyn tiedusteluun kohtuullisessa ajassa. Viranomaisella on kuitenkin tapauskohtaista harkinnanvaraa tiedus-



teluun annettavan vastauksen laajuuden ja perusteellisuuden arvioimisessa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kun viranomaiselle eli tässä tapauksessa kunnanjohtajalle osoitetaan asiallinen ja viranomaisen toimivaltaan kuuluva kirjoitus, on hyvän hallinnon kannalta myönteisempää vastata kirjoittajalle esimerkiksi viittaamalla asiassa aiemmin annettuun vastaukseen tai muutoin lyhyesti kuin jättää kokonaan vastaamatta kirjoitukseen. Kantelijan lähettämän kirjeen kaltaisen tulkinnanvaraisen kirjoituksen tulkitseminen kirjoittajan eduksi olisi ollut oikeudellisesti perusteltua.

Edellä mainittu huomioon ottaen apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnanjohtajan huomiota vastaisen varalle hallintolaissa säädettyyn viranomaisen ja viranhaltijan vastaamisvelvollisuuteen (OKV/1802/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Hanna Laasonen).

### **Työllistämistuki ei saa olla syrjivä**

Kaupunki rikkoi apulaisoikeuskanslerin mielestä syrjinnän kieltoa suosimalla oman kaupungin nuoria työllistämistuen myöntämisessä. Työllistämistukea koskevassa päätöksessä oli rajattu työnantajan mahdollisuus saada työllistämistukea työntekijän kotipaikan perusteella. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnanhallituksen huomiota siihen, että yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä henkilöön liittyvän syyn perusteella. Asiassa oli perusteltua aihetta epäillä, että muita hakijoita kuin kyseisen kaupungin asukkaita olisi työllistämistuen ehtojen vuoksi hakutilanteessa kohdeltu epäedullisemmin. Yhdenvertaisuuslain mukainen oletama välittömästä syrjinnästä oli näin ollen syntynyt. Sellainen henkilöön liittyvä syy, joka ei liity työn tai tehtävän suorittamiseen, kuten asuinpaikka, on kielletty valintakriteeri. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnanhalli-

tuksen huomiota myös siihen, että perustuslais- sa viranomaisille on säädetty velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kunnallinen itsehallinto ei anna oikeutta huonontaa yhtäläisesti kaikille taattuja perusoikeuksia tai luo uusia mahdollisuuksia poiketa niistä (OKV/403/1/2012 ja OKV/734/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

### **Työhönoton valintakriteerit**

Kaupunki rikkoi apulaisoikeuskanslerin mielestä syrjinnän kieltoa, kun se ei ollut ottanut huomioon hakijan kesätyöpaikkahakemusta pelkätään sen vuoksi, että hakijan kotipaikka ei ollut kyseinen kaupunki. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnanhallituksen huomiota siihen, että yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslaki koskee myös työhönoton valintakriteereitä. Sellainen henkilöön liittyvä syy, joka ei liity työn tai tehtävän suorittamiseen, kuten asuinpaikka, on kielletty valintakriteeri.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri katsoi, että työpaikkojen hakemista koskevasta yleisölle suunnatusta tiedottamisesta tulee selvästi ilmetä kaikki ne tavat, joilla työpaikkaa voi hakea (OKV/288/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

### **Kuntalaisaloitteen käsittelystä tiedottaminen**

Kaupunginjohtajalle oli luovutettu kuntalaisaloite, jolla oli noin 700 allekirjoittajaa. Aloitteessa ei ollut osoitetietoja tai muita yhteystietoja. Tästä syystä aloitteen tekijälle ei voitu ilmoittaa kuntalaissa säädetyllä tavalla aloitteen johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Apulaisoikeuskanslerin

sijainen kuitenkin katsoi, että kunnan yleisen tiedotusvelvollisuuden kannalta olisi ollut asianmukaista, että kaupunki olisi tiedottanut näin monen kuntalaisen allekirjoittaman kuntalaisaloitteen vireillä olosta ja käsittelystä esimerkiksi paikallislehdissä tai kaupungin verkkosivuilla (OKV/1320/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

### **Kunnan noudatettava julkisuuslakia**

Kantelija oli pyytänyt kaupungilta jäljennöksen kunniamerkkiesityksestä. Hänelle oli kerrottu, ettei kunniamerkkiesityksistä säilytetä jäljennöksiä. Kaupungin oikeuskanslerille antaman selvityksen mukaan kunniamerkkiesityksistä kuitenkin säilytetään jäljennökset. Kantelijan saama tieto ja selvityksessä esitetty olivat näin ollen ristiriidassa keskenään. Selvityksessä ei otettu kantaa siihen, miksi kantelijalle olisi kerrottu, ettei jäljennöksiä ole. Kantelijan mukaan hänelle ei ollut myöskään kerrottu mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain eli julkisuuslain mukaan asiakirjan pyytäjälle on aina ilmoitettava kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen on menettävä näin myös silloin, kun perusteena asiakirjan antamatta jättämiselle on se, että viranomaisella ei asiakirjaa ole. Kun asiakirjan pyytäjälle on ilmoitettu kieltäytymisen syy ja annettu tieto mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi, hän voi harkita kääntyykö hän esimerkiksi toisen viranomaisen puoleen vai haluaako hän saattaa asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, jolle hän pyynnön oli esittänyt.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota velvollisuuteen noudattaa jul-

kisuuslaissa säädettyjä menettelytapoja asiakirjapyyntöön vastaamisessa ja velvollisuuteen huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudatettavista menettelyistä (OKV/812/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

### **Asiakirjapyyntöön käsittely kunnassa**

Kantelija oli pyytänyt kunnalta asiakirjoja. Kunnan virkamies oli kieltäytynyt luovuttamasta niitä julkisuuslain nojalla ja todennut, että kantelija voi saattaa asian valtuuston käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kunta menetteli virheellisesti, kun kantelijalta ei tiedusteltu haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Kantelijalle ei myöskään annettu valituskelpoista päätöstä asiassa.

Kantelija oli pyytänyt myös asiakirjaluetteloa, jota hän ei missään vaiheessa saanut. Huomioon ottaen hallintolain mukainen viranomaisen neuvontavelvollisuus ja julkisuuslain säännökset, kunnan virkamiesten olisi tullut pyrkiä kantelijan kanssa selvittämään ja yksilöimään ne asiakirjat, joista hän halusi tietoa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kunnan tietoon esittämänsä käsityksen kunnan virheellisestä menettelystä julkisuuslain ja hallintolain soveltamisessa (OKV/510/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Asiakirjapyyntöön muoto**

Kantelijan pyytäessä kaupungilta sähköpostitse asiakirjaa hänelle ilmoitettiin, että kaupungin vahvistaman menettelytavan mukaisesti ainakin

asianosaisjulkisia asiakirjoja koskevat asiakirjapyyntöt tulee tehdä tarkoitukseen laadittu lomake täyttämällä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaiselle tehtyyn asiakirjapyyntöön sovelletaan julkisuuslain menettelysäännöksiä. Julkisuuslaissa ei ole säännöksiä siitä, että asiakirjapyyntö tulisi tehdä tietyssä muodossa tai edes kirjallisesti. Asiakirjapyyntö on siten vapaamuotoinen ja sen voi tehdä myös suullisesti. Julkisuuslaissa ei ole myöskään säännöksiä siitä, miten salassa pidettävää asiakirjaa pyydetessä tarvittavat tiedot on annettava. Siten nekin voidaan antaa myös suullisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kaupungilla on harkintavaltaa asiakirjahallintonsa järjestämiseksi hyvän tiedonhallintatavan mukaiseksi. Sellaista menettelyä, että asiakirjapyyntöjä käsiteltäisiin vain silloin, kun ne oli tehty kyseistä lomaketta käyttäen, ei voitu pitää hyvän tiedonhallintatavan mukaisena. Näin edellyttäessään kaupunki asettaisi asiakirjapyyntönsä vireille panemiseksi sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät perustu lakiin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota asiakirjapyyntönsä vapaamuotoisuudesta lausumaansa (OKV/1640/1/2012 ja OKV/1645/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Asiakirjapyyntönsä käsittelyssä noudatettava julkisuuslakia**

Henkilö pyysi kaupungilta tietoa kaupungin hänelle yksityiseltä toimijalta ostamaa palvelua toteuttavan työntekijän nimestä. Tietoa pyytäneelle oli kirjeellä sekä muistutukseen annetussa vastauksessa ilmoitettu, että kaupungilla ei ollut pyydettyä tietoa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisuuslain menettelysäännöksiä on noudatettava asiakirjapyyntönsä käsittelyssä myös silloin, kun viranomaisella ei ole siltä pyydettyä tietoa. Asiakirjapyyntönsä käsittelyssä noudatettavasta menettelystä säädetään lähinnä julkisuuslain 14 ja 16 §:ssä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota velvollisuuteen noudattaa asiakirjapyyntönsä käsittelyssä julkisuuslain menettelysäännöksiä (OKV/2033/1/2013, OKV/121/1/2014, OKV/308/1/2014, OKV/962/1/2014, ja OKV/1124/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijä Outi Kauppila).

### **Yhdenvertaisuuden toteutuminen opettajien palkkauksessa**

Kantelija katsoi, ettei koulutuskuntayhtymä maksa samasta työstä samaa palkkaa, vaikka henkilöillä on sama pätevyys tehtävän hoitamiseen. Lukioaineita opettaville aikoinaan ammattikouluun palkatuille opettajille maksetaan palkka virkaehtosopimuksen ammattikoulun liitteiden mukaan. Lukioiden opettajille maksetaan palkka virkaehtosopimuksen lukioliitteen mukaan. Kantelija piti menettelyä yhdenvertaisuuslain, työehtosopimuslain ja perustuslain vastaisena.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei virka- ja työehtosopimuksen noudattaminen ole sellainen kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa tarkoitettu peruste, joka oikeuttaisi poikkeamaan tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta. Apulaisoikeuskansleri katsoi lisäksi, ettei kantelukirjoituksessa tarkoitettussa tapauksessa erilaisen palkkauksen perusteena voitu riittävän selvästi todeta olevan työn sisällöllisin perustein arvioitu yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan saman virkaehtosopimuksen piiriin kuuluvia, samaa taikka samanarvoista työtä tekeviä virkamiehiä ei voida virkaehtosopimuksen määräyksiin asettaa palkkaetujen suhteen syrjivällä tavalla toisistaan poikkeavaan asemaan. Työnantajan tulee työntekijöiden ja virkamiesten tasapuolisen kohtelun periaatteen mukaan pyrkiä siihen, että tällaiset palkanerot korjaantuvat.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuitenkaan kuulu puuttua kunnallisen virkaehtosopimuslain 3 §:n mukaisten neuvottelu- ja sopimusosapuolien kyseisen lain mukaisesti tekemän virka- tai työehtosopimuksen tulkintaan (OKV/1762/1/2012 ja OKV/1764/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Kunnan taksapäätös**

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisemassa kantelussa oli kysymys kaupunginhallituksen venepaikkataksan tarkistamista koskevasta päätöksestä, jonka mukaan kesäpaikasta peritään kaksinkertainen maksu ulkopaikkakuntalaiselta. Kaupungin taksaa koskevassa päätöksessä ei perusteltu ulkopaikkakuntalaisten kesäpaikkamaksun kaksinkertaisuutta. Kaupunki oli kantelun johdosta antamassaan lausunnossa perustellut kaksinkertaisen maksun perimistä sillä, että ulkopaikkakuntalaiset eivät maksa kunnallisveroa kaupungille. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kunnan asukkaiden ja muiden henkilöiden erisuuruksille venepaikkamaksuille voi olla perustuslaissa tarkoitettu kuntalaisia säädettyyn kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen perustuva ja viime kädessä perustuslaissa vahvistettuun kunnan asukkaiden itsehallintoon palautuva hyväksyttävä peruste. Erilaisen kohtelun hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden tar-

kempi arviointi oli kuitenkin mahdollista vain silloin, kun erilaiselle kohtelulle esitetään päätöksessä perustelut. Perustelutarve korostuu entisestään eduskunnan 16.12.2014 hyväksymän uuden yhdenvertaisuuslain laajenevan soveltamisalan myötä. Yhdenvertaisuuspunninnassa olisi otettava huomioon kunnan asukkaat, kunnan muut jäsenet ja muut henkilöt. Päätöksessä kiinnitettiin kaupungin huomiota näihin taksapäätöksen perusteluja koskeviin näkökohtiin (OKV/878/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

### **Kaupungin myöntämän valtionavustuksen maksaminen**

Kaupunki oli asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annetun lain mukaisena valtionapuviranomaisena myöntänyt kantelijalle energia-avustuksen uusiutuvan energian käyttöönottoon. Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskus oli kuntien ohjauksesta ja valvonnasta vastaavana viranomaisena katsonut, että kaupunki oli myöntänyt avustuksen vastoin asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annettua valtioneuvoston asetusta. Tämän vuoksi kaupunki ei ollut maksanut kantelijalle myöntämäänsä avustusta. Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskuksen energia-avustusten hakemista, myöntämistä ja maksamista koskevan ohjeen mukaan kunnan tuli huomioida, että perittävä avustussumma tai avustuksen maksamatta jättäminen ei synnytä kunnalle oikeutta periä myönnettyä avustusta takaisin avustuksensaajalta tai jättää myönnettyä avustusta maksamatta avustuksensaajalle, mikäli tämä oli toiminut vilpittömästi. Apulaisoikeuskansleri pyysi kaupungilta selvityksen ja oikeudellisen lausunnon menettelystä ja perusteista olla maksamatta kaupungin myöntämää avustusta kantelijalle. Selvityksessään

kaupunki ilmoitti, että kantelijalle maksetaan kysymyksessä oleva avustus. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei hänellä ollut aihetta enempiin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin kaupungin osalta (OKV/107/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

### **Esteellisyys hallintoasiassa**

Kouluviranomaisen hallintopäällikkö oli päättänyt hankkia viranomaisen alaisen koulun virkamiesoikeudellisen asian käsittelyä varten asianajopalveluita asianajotoimistolta, jossa hänen siskonsa oli asianajajana ja osakkaana. Apulaisoikeuskanslerin mukaan hallintopäällikkö oli menetellyt tavalla joka oli omiaan vaarantamaan luottamusta hänen puolueettomuuteensa Ahvenanmaan maakunnan hallintolain 25 §:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Se seikka, että hallintopäällikön sisko ei henkilökohtaisesti käsitellyt asianajotoimistolle annettua asiaa ja että hänen omistuksensa osuus oli vain 10 % ei olennaisesti vaikuttanut asian arviointiin.

Hallintopäällikön olisi Ahvenanmaan maakunnan hallintolain 25 §:n mukaisesti tullut viipymättä ryhtyä toimiin esteettömän henkilön määräämiseksi hänen tilalleen käsittelemään hankinta-asiaa.

Apulaisoikeuskansleri totesi vielä, että vaikka ei voitaisikaan osoittaa, että hallintopäälliköllä olisi ollut tarkoitus muiden asianajotoimistojen kustannuksella suosia hänen siskonsa toimistoa tai että hänen johtamansa viranomainen olisi kärsinyt vahinkoa hänen menettelystään, on tärkeätä hallintoviranomaisten uskottavuuden ylläpitämiseksi, että esteellisyttä hallintoasioissa koskevia säännöksiä sovelletaan sellaisella tavalla, että viranomaistoiminta myös ulospäin näyttää uskottavalta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti hallintopäällikön huomiota Ahvenanmaan maakunnan hallintolain esteellisyttä koskevien määräysten noudattamisen tärkeyteen hallintoasioita käsiteltäessä (OKV/1756/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

### **Esteellisuuden ratkaiseminen**

Kaupungin perusturvalautakunta ei ollut tehnyt lautakuntana päätöstä jäsenensä esteellisyydestä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että koska kysymys esteellisyydestä oli lautakunnan kokouksessa muodostunut erimieliseksi, lautakunnan olisi tullut tehdä asiasta erillinen päätös sekä kirjata päätös ja sen syy kokouksen pöytäkirjaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti perusturvalautakunnan huomiota hallintolain 29 §:n 2 momentin oikeanlaiseen soveltamiseen esteellisyyssasian ratkaisemisessa monijäsenisessä toimielimessä (OKV/1208/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Oikaisuvaatimusohjeen liittäminen työ sopimussuhteisen lomautusilmoitukseen**

Kuntalain mukaan päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi. Hallinto-oikeus oli arvioinut, että aikuisopiston rehtorin työ sopimussuhteiselle antama lomautusilmoitus oli päätös, johon oli tullut voida hakea oikaisua. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei hänellä viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana ollut tehtäviensä ja toimivaltansa puitteissa edellytyksiä arvioida asiaa toisin kuin hallinto-oikeus oli tehnyt. Asetelma kantelun kohteena olleessa toisessa rehtorin lomautusilmoituksessa oli vas-

taava. Hallinto-oikeuden lomautusilmoitukseen ottaman oikeudellisen kannan perusteella myös kantelun kohteena olleeseen työ sopimussuhteeseen lomautusilmoitukseen olisi tullut voida hakea oikaisua, ja näin ollen apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä lomautusilmoitukseen olisi tullut liittää oikaisuvaatimusohjeet. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan myös kunnallisen viranomaisen on lähtökohtaisesti korjattava virheellinen oikaisuvaatimusohje. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hänellä ei ole toimivaltaa määrätä viranomaista täydentämään ratkaisuaan esimerkiksi perusteluilla tai muutoksenhakuohjauksella. Tuomiovaltaa käyttävä hallintotuomioistuin viime kädessä arvioi lomautusilmoituksen osin tulkinnanvaraisen sisällöllisen ja menettelyllisen oikeudellisen luonteen, tämän vaikutuksen esimerkiksi ratkaisun perusteluvelvollisuuteen ja muutoksenhakukelpoisuuteen sekä mahdollisten virheellisyksien vaikutukset. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti koulutus kuntayhtymän huomiota kuntalain ja hallintolain säännösten noudattamiseen. Kantelu ei johtanut muihin toimenpiteisiin (OKV/595/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

### **Julkisuuslain menettelysäännösten noudattaminen**

Kantelija ei tullut valituksi koulun vanhemman lehtorin sijaisuuteen. Valinnan tehneen rehtorin päätöksen saatuaan hän pyysi rehtorilta tämän hakijoista tekemää ansiovertailua sähköisesti. Rehtori vastasi, ettei vertailua toimiteta, vaan hakemusasiakirjoihin voisi tutustua koulun kansliassa. Koulu sijaitsi yli kuudensadan kilometrin päässä kantelijan kotipaikasta. Oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä rehtori kertoi pitäneen-

sä pyyntöä ansiovertailun saamisesta vain ”keskustelun avauksena”.

Asiassa lausunnon antanut kunnanhallitus ilmoitti, että kyseisessä kunnassa ”viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen, jonka hallussa asia on”. Lisäksi kunnanhallitus ilmoitti johtosääntöuudistuksensa yhteydessä esittävänsä asiakirjan antamisesta päättämisen esittämistä muotoon: ”Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitettu kunnallinen toimielin voi siirtää toimialaansa kuuluvan asiakirjan antamista koskevan viranomaisen ratkaisuvallan alaiselleen viranhaltijalle”.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että pyyntö ansiovertailun saamisesta oli asiakirjapyyntö. Asiakirjapyynnön käsittelyssä noudattavasta menettelystä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa eli julkisuuslaissa. Julkisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Pykälän 3 momentissa on säädetty, että mikäli virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Lain 16 §:n 1 momentin mukaan tieto on pääsääntöisesti annettava pyydetyllä tavalla.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että rehtori ei ollut tunnistanut tehtyä pyyntöä asiakirjapyynnöksi eikä siten myöskään menetellyt asiassa julkisuuslain edellyttämällä tavalla.

Julkisuuslaissa säädetään myös viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia ja hy-

vää tiedonhallintatapaa. Lain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi erityisesti huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asioiden julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudatettavista menettelyistä ja tehtävänjaosta. Kunnanhallituksen lausunnossaan esittämä ja muu asiassa saatu selvitys antoi viitteitä siitä, että kunta ei ollut riittävästi huolehtinut hyvän tiedonhallintatavan luomisesta ja toteuttamisesta hallinnossaan eikä siten toiminut

myöskään hallintolain hyvän hallinnon perusteiden edellyttämällä asianmukaisella ja tuloksellisella tavalla.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti rehtorin huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä sekä kunnanhallituksen huomiota velvollisuuteen järjestää hallintonsa siten, että julkisuuslain hyvälle tiedonhallinnalle asettamat edellytykset täyttyvät (OKV/1138/1/2013 ja OKV/1156/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

## OPETUS- JA KULTTUURIHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

#### Valituskelpoisen hallintopäätöksen antaminen

Opiskelija oli jäänyt yhteishaussa valitsematta hakemaansa ammattikoulutukseen.

Opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen voi hakea oikaisua aluehallintovirastosta (avi) ja edelleen hallinto-oikeudesta.

Opiskelijan pyytäessä valitusta varten oppilaitoksesta opiskelijavalintapäätöstä ilmeni, että kirjallista valituskelpoista päätöstä ei ollut tehty. Koska avikaan ei lukuisista pyynnöistään huolimatta saanut oppilaitoksesta päätöstä, opiskelijan valitus jätettiin päätöksen puuttumisen perusteella tutkimatta. Hallinto-oikeus palautti asian aviin kanteluna käsiteltäväksi. Kantelupäätöksessään avi totesi, että oppilaitoksen on annettava kirjallinen päätös. Oppilaitoksen annettua päätöksen avi ja hallinto-oikeus hylkäsivät opiskelijan asiassa uudelleen tekemän valituksen. Tällöin aikaa opiskelijan ensimmäisestä valituksesta oli kulunut noin kaksi ja puoli vuotta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Opetushallitus totesivat selvityksissään, että yhteisvalinnassa Opetushallituksen hakurekisteri tuottaa koulutuksen järjestäjälle opiskelijaksi ottamista koskevan valintaesityksen. Koulutuksen järjestäjä valitsee hakijan ylimmälle hakutoiveelle,

johon hänen valintapisteensä riittävät. Yhteishaussa hakee vuosittain yli 100 000 opiskelijaa, joista useimmat käyttävät kaikki mahdolliset viisi hakutoivetta. Näin ollen yhteishaussa tehdään vuosittain jopa 500 000 opiskelijavalintaa koskevaa päätöstä. Selvitysten mukaan ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tai sen nojalla annetuissa asetuksissa ei säädetä päätöksen antamisesta opiskelijavalintaprosessin yhteydessä. Suuren päätösmäärän vuoksi käytännöksi on muodostunut, että koulutuksen järjestäjä antaa kirjallisen päätöksen oikaisuvaatimusosoitukseen vain hakijan pyynnöstä. Kaikille hakijoille kuitenkin ilmoitetaan kirjallisesti opiskelijavalinnan tuloksesta ja valitsematta jääneille lähetetään ns. jälkiohjauskirje, jossa ohjataan pyytämään päätös oppilaitokselta ja informoidaan mahdollisuudesta hakea oikaisua. Opetushallituksen selvityksen mukaan myös sen koulutuksen järjestäjille lähettämässä ohjeissa on todettu, että opiskelijan tulee erikseen pyytää opiskelijavalintapäätöstä ja että se on pyynnöstä annettava.

Oikeuskansleri totesi, että opiskelijavalintapäätös on hallintopäätös, johon erityislainsäädännön puuttuessa sovelletaan hallintolain (434/2003) menettelysäännöksiä ja hallintolain taustalla olevaa, oikeusturvasta säättävää perustuslain 21 §:ää. Hallintolain 43-47 §:n mukaan päätöksen tulee olla kirjallinen ja perusteltu. Päätökseen tulee liittää muutoksenhakuohjaus. Perustuslain 21 §:ssä on turvattu hyvään hallintoon kuuluva oikeus saada perusteltu päätös ja hakea



muutosta. Perustuslain takaama oikeusturva tarkoittaa, että toimivaltainen viranomais on velvollinen oma-aloitteisesti antamaan päätöksen käsiteltävänä olevaan asiaan. Hallintolaista tai sen esitöistä ei saa tukea tulkinnaalle, jonka mukaan hallinnon asiakkaan tulisi erikseen pyytää asiaansa valituskelpoista päätöstä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeuskansleri totesi, että ministeriön ja Opetushallituksen luoma menettely ei perustunut lakiin. Hallintopäätöksiä koskevien säännösten noudattamisesta ei voida poiketa esitettyjen tarkoituksenmukaisuussyiden perusteella, vaan poikkeamisen tulee niin sanottujen massapäätöstenkin osalta perustua asiasta nimenomaisesti säädettyyn lakiin.

Oikeuskansleri antoi opetus- ja kulttuuriministeriölle ja Opetushallitukselle huomautuksen niiden alaiselleen hallinnolle antamasta, lakiin perustumattomasta ja opiskelijoiden oikeusturvan kannalta riittämättömästä ohjauksesta sekä pyysi opetusalan lainsäädännöstä vastaavaa ministeriötä asettamassaan määräajassa selvittämään, minkälaisiin toimiin se oli ryhtynyt asian tilan korjaamiseksi.

Opetushallituksesta 15.8.2014 puhelimitse saadun tiedon mukaan asia on lainsäädännöllisesti korjattu (OKV/59/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kauppila).

## OPETUSHALLINTO

---

### Uskonnon harjoittaminen kouluissa

Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan, toimivatko julkiset ja julkisesti rahoitetut peruskoulut ja lukiot perustuslain yhdenvertaisuus- ja uskonnon ja omantunnon vapaus -säännösten sekä Eu-

roopan ihmisoikeussopimuksen vastaisesti järjestäessään uskonnon harjoittamista kouluajalla.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että sekä positii-visen että negatiivisen uskonnonvapauden kannalta ja EIT:n oikeuskäytäntö huomioon ottaen kouluissa tehtäviä julkisen vallan neutraalisuuden ja uskonnonvapauden yhteensovittamiseen tähtäviä järjestelyitä perustellumpaa olisi se, että kouluissa ei lainkaan järjestettäisi opettajien tai muun koulun henkilökunnan taikka seurakunnan työntekijän johtamia tilaisuuksia, joissa on tietyn vakauksen mukaista sisältöä. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kouluissa nykyisessä muodossaan järjestettävät uskonnolliset tilaisuudet ovat ongelmallisia julkisen vallan neutraalisuuden sekä yhdenvertaisuuden edistämismuutoksen näkökulmasta. Sellaisia tilaisuuksia, joissa on esimerkiksi yhteisiä hiljentymishetkiä, joissa mikään uskonto tai vakaumus ei nouse opettajien johdolla erikseen esille, apulaisoikeuskansleri ei kuitenkaan pitänyt ongelmallisina.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Opetushallituksen olisi aiheellista perus- ja ihmisoikeuksiin perustuvan uskonnonvapauden turvaamisen näkökulmasta harkita vuonna 2006 laatimansa koulun perinteisten ja uskonnollisten juhlien järjestämistä koskevan tiedotteensa tarkistamista siten, että ratkaisussa esitetyt näkökohdat otetaan huomioon (OKV/230/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

## OPPILAITOS

---

### Julkisuuslain soveltaminen ammattikorkeakoulun opetushenkilöstön rekrytointiasiakirjoihin

Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjinä voivat olla kunnat tai kuntayhtymät taikka yksityiset yhtei-

söt tai säätiöt. Kantelijan mukaan kuntien omistaman osakeyhtiön ylläpitämä yksityinen ammattikorkeakoulu ei antanut tietoa tehtäviin valittavista henkilöistä.

Ammattikorkeakoulun selvityksen mukaan kuntien muodostaman osakeyhtiön ylläpitämän ja siten yksityisen ammattikorkeakoulun rekrytointipäätökset eivät ole julkisia.

Ammattikorkeakoululain 41 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia eli julkisuuslakia sovelletaan ammattikorkeakoulun ja sen ylläpitäjän ammattikorkeakoululain mukaiseen toimintaan. Lain 29 §:n 3 momentin mukaan ammattikorkeakoulu nimitää tai ottaa koulun henkilöstön ylintä johtoa lukuun ottamatta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ammattikorkeakoulujen suorittamassa rekrytoinnissa kyse on ammattikorkeakoululain mukaisesta toiminnasta. Korkeakoulujen opetushenkilöstön tulee täyttää lainsäädännössä asetetut kelpoisuusvaatimukset. Opetustehtäviin tulee valita pätevimät ja ansioituneimmat hakijat. Nimitysesitysten ja -päätösten julkisuus mahdollistaa nimityspäätösten asianmukaisuuden valvonnan, jota tulee voida yhdenmukaisesti suorittaa oppilaitoksen ylläpitäjäjyhteisön oikeudellisesta muodosta riippumatta. Se, että julkisuuslakia tulee ammattikorkeakoululain 41 §:n 2 momentin perusteella soveltaa myös yksityisten ammattikorkeakoulujen kyseisen lain 29 §:n 3 momentin nojalla tehtäviin opetushenkilöstön nimityspäätöksiin, vastaa julkisuuslain perustavoitteiden toteutumista sekä oppilaitosten ylläpitäjäjyhteisöistä riippumatonta yhdenmukaisen menettelyn vaatimusta.

Apulaisoikeuskansleri saattoi ammattikorkeakoululain 29 §:n mukaisia opettajantehtävien täyttöä koskevien asiakirjojen julkisuudesta esittämänsä näkemykset kyseisen ammattikorkeakoulun sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon (OKV/1064/1/2012; ratkaisijana apulais-

oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

## **Tapaamisen peruuntumisesta ilmoittaminen**

Peruskoulun rehtori oli sopinut tapaamisen oppilaan huoltajien kanssa. Tapaamisessa oli tarkoitus käsitellä oppilaan koulukiusaamista ja siihen oli kutsuttu myös kaupungin sivistysosaston johtaja. Tapaaminen oli kuitenkin peruuntunut, mutta siitä ei ollut oppilaan huoltajille ilmoitettu. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintolain mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti rehtorin huomiota siihen, että palveluperiaatteen mukaisesti viranomaisen tulee ilmoittaa asianosaisille sovitun tilaisuuden peruuntumisesta (OKV/990/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

## **Huumausainetestausta koulussa**

Kantelija arvosteli oppilaitoksen menettelyä huumausainetestin tekemisessä yhdeksäsluokkalaistalle oppilaalle. Oppilaalta ei ollut kysytty suostumusta testaukseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että huumausainetestauksessa on kysymys perusoikeutena turvattuun henkilön yksityisyyteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisesta, minkä vuoksi menettelytapojen tulee olla sellaiset, että niillä turvataan perusoikeuksien loukaamattomuus. Ylimpien laillisuusvalvojen aikaisemmissa eräissä oppilaitoksissa tehtyjä huumausainetestejä koskevissa ratkaisuissa oli katsottu, että huumausainetestausta oli mahdollinen ilman lainsäädännöstä vain vapaaehtoisesti, mikä edellyttää testattavan nimenomaista ja aidos-

ti vapaaehtoisesti riittävästi informoituna antamaa suostumusta, jonka merkityksen hän ymmärtää. Apulaisoikeuskansleri totesi yleisellä tasolla, että suostumukseen perusoikeuden rajoittamisen perusteena on suhtauduttava varovaisesti. Vielä varovaisemmin hänen mukaansa tuli suhtautua suostumukseen rajoitusperusteena silloin, kun kysymys on alaikäisestä henkilöstä tai henkilöstä, jolla kehitystasonsa vuoksi, voi olla vaikeuksia ymmärtää suostumuksen merkitystä. Edelleen apulaisoikeuskansleri totesi, että koulu – oppilas relaatiossa on huomioitava myös se, että suostumuksen antaja eli oppilas on väistämättä alisteisessa asemassa kouluun eli perusoikeuden rajoituksen toimeenpanijaan nähden.

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa ei oppilaalta saadun selvityksen perusteella ollut pyydetty suostumusta testin tekemiseen tai selvitetty testin tuloksesta mahdollisesti aiheutuvia seuraamuksia tai kerrottu sen vapaaehtoisuudesta. Hänelle ei ollut myöskään kerrottu, mihin tietoja luovutetaan. Oppilaan huoltaja oli antanut testaukseen suostumuksensa, mutta apulaisoikeuskanslerin mukaan sen ei voitu katsoa syrjäyttävän vaatimusta siitä, että suostumus olisi tullut pyytää nimenomaisesti henkilöltä, jonka perusoikeuksien rajoittamisesta oli kysymys etenkin, kun hänen oli peruskoulun yhdeksäsluokkalaisena täytynyt olettaa riittävästi ja oikein informoituna ymmärtävän asian ja kykenevän arvioimaan suostumuksen merkityksen itsenäisesti. Apulaisoikeuskansleri totesi, että menettely huumausainetestauksen toteuttamisessa ei ollut perustuslaissa säädettyjen yksityiselämän suoja ja henkilökohaltaista koskemattomuutta koskevien säännösten mukaista.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämässä kannanotot koulun rehtorin ja koulun oppilashuoltoryhmän tietoon ja kiinnitti testauksesta päättäneen oppilashuoltoryhmän vakavaa huomiota perustuslain 7 §:n ja 10 §:n säännösten

noudattamiseen. Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi käsityksensä, että perusopetusta antavissa oppilaitoksissa huumausainetestauksen tulisi perustua asianmukaiseen lainsäädäntöön. Sääntelyllä voitaisiin taata yhtäläinen käytäntö eri oppilaitoksissa ja varmistaa oppilaiden oikeusturva sekä suojata heidän perusoikeuksiaan. Apulaisoikeuskansleri saattoi kyseisen käsityksensä tiedoksi Opetushallitukselle ja opetus- ja kulttuuriministeriölle (OKV/197/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Virkasuhteen täyttö**

Koulutuskeskuksessa oli ollut täytettävänä kolme erityisopettajan virkaa, joista yksi täytettiin vakinaisesti, yksi määräaikaisena ja yksi jätettiin täyttämättä. Erityisopettajien virantäyttöä koskevassa nimitysmuistiossa, joka oli myös nimityspäätös, ei ollut esitetty perustuslain 125 §:n 2 momentin edellyttämää hakijoiden ansioiden vertailua valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetussa ohjeessa edellytetyllä tavalla. Virantäyttöä koskevasta nimitysmuistiosta ei ollut nähtävissä, miksi erityisopettajan virkaan ja virkasuhteeseen valitut henkilöt oli katsottu tehtäviin ansioituneimmiksi ja sopivimmiksi. Määräaikaisen virkasuhteen osalta muistiosta ei myöskään ilmennyt opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimusasetuksen 23 §:ssä tarkoitettua erityistä syytä sille, että tehtävään oli nimitetty henkilö, jolla ei ollut erityisopettajan kelpoisuutta. Nimitysmuistion perustelut eivät täyttäneet hallintolain 45 §:n 1 momentissa säädettyjä päätöksen perusteluille asetettuja vaatimuksia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti erityisopettajan viran ja virkasuhteen täyttöä koskevan päätöksen tehneen koulutuskeskuksen johtajan huomiota hakijoiden ansioiden huolelliseen vertailuun nimitysmuistiossa sekä nimityspää-

töksen perustelemiseen hallintolain 45 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti johtajan huomiota virkamiesasetuksen 14 §:n 1 momentissa säädettyyn velvollisuuteen ilmoittaa nimityksestä viivytyksettä virkaa hakeneille (OKV/1100/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Matkapuhelimien käytön rajoittaminen koulupäivän aikana**

Kaupungin peruskoulussa oli järjestyssääntöjen perusteella määrätty oppilaita pitämään matkapuhelimistaan virta suljettuna koulupäivän aikana. Tähän oli päädytty koulussa matkapuhelimilla tapahtuneen kiusaamisen ja niiden käytöstä aiheutuneiden yleisten häiriöiden perusteella sekä siksi, että koulun käsityksen mukaan matkapuhelinten käytöstä aiheutui oppilaille säteilyriski.

Asiasta tehtyyn kanteluun antamassaan päätöksessä oikeuskansleri totesi, että kyseinen tilanne koski aikaa ennen perusopetuslakiin tehtyjä, pääasiallisesti 1.1.2014 voimaan tulleita ja turvallista opiskeluympäristöä sekä kurinpitoa koskevia muutoksia. Asian arviointi oli siten perustettava ennen näitä muutoksia voimassa olleeseen perusopetuslakiin.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Jotta oikeus opetukseen toteutuisi asianmukaisesti, opetukseen osallistuvilla tulee olla työrauha. Koulun perusopetuslain 29 §:n 3 momentissa tarkoitetuilla järjestyssäännöillä pyritään turvaamaan työrauhaa ja perustuslain 7 §:ssä taatua oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Oikeuskansleri totesi, että koulun toimivalta oppilaiden matkapuhelimien käytön rajoittamiseen perustui koulun ja opetuksen järjestäjänä toimivan kaupungin velvollisuuteen taata turvallinen ja häiriötön oppimisympäristö. Koulun

matkapuhelimien käytön rajoittamista koskeva määräys, joka perustui koulun käsitykseen matkapuhelinten säteilyriskeistä, ei liittynyt oppimisympäristön turvallisuuteen tai häiriöttömyyteen. Koululla ei siten ollut lakiin perustuvaa toimivaltaa rajoittaa oppilaidensa matkapuhelinten käyttöä tällä perusteella.

Oikeuskansleri kiinnitti kyseisen koulun koulunjohtajan ja kaupungin sivistyslautakunnan huomiota koulun toimivallasta lausumaansa (OKV/896/1/2013 ja OKV/1425/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Oikeus maksuttomaan ja yhdenvertaiseen perusopetukseen**

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa katsottiin, että peruskoulun oppilaiden omien älypuhelimien opetuskäyttö on ristiriidassa perusopetuksen maksuttomuuden kanssa. Kantelija arvosteli Opetushallitusta siitä, ettei se ole tehnyt linjausta peruskoulujen oppilaiden omien laitteiden käytöstä, vaikka niiden käyttö asettaa lapset eriarvoiseen asemaan laitteiden käyttöominaisuuksien perusteella.

Perusopetuksen järjestämisestä vastaavat kunnat.

Antamassaan selvityksessä Opetushallitus ilmoitti, ettei sillä ole toimivaltaa antaa kuntia velvoittavia määräyksiä opetuksessa käytettävistä työvälineistä. Ilmoituksensa mukaan Opetushallitus ei myöskään ollut antanut valtakunnallista suositusta oppilaiden omien matkapuhelimien ja muiden tieto- ja viestintäteknologisten laitteiden käytöstä opetuksessa. Opetushallituksen mukaan opetuksen järjestäjä voi sallia oppilaiden omien matkapuhelinten käytön opetuksessa sillä edellytyksellä, että ne soveltuvat käytettäväksi opetussuunnitelman mukaisessa opetuksessa ja että koulu tarjoaa omaa laitetta vailla oleville käyttö-

tarkoitukseen soveltuvan laitteen. Selvityksessä todetaan, että vastaavasti oppilaat vakiintuneen käytännön mukaisesti käyttävät omia varusteitaan liikuntatunneilla.

Asiassa on kyse perustuslain 6 ja 16 §:ssä kaikille taatusta oikeudesta maksuttomaan ja yhdenvertaiseen perusopetukseen. Näiden perusoikeuksien mukaisesti myös opetukseen osallistumisessa tarvittavat työvälineet ovat perusopetuslain 31 §:n mukaisesti maksuttomia. Oikeuskansleri totesi, että kunnat eivät itsehallintoasemastaan huolimatta voi harkinnassaan sivuuttaa edellä mainittuja ja muita perusopetusta koskevia lain säännöksiä. Myös Opetushallituksen selvityksessä todettiin, että kuntien tulee oppilaiden omien laitteiden käyttöä harkitessaan punnita asiaa muun muassa oppilaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Oikeuskansleri totesi oppilaiden tasavertaisen oikeuden perusopetukseen edellyttävän minimissään, että kaikilla on maksutta käytettävissään laite, joka mahdollistaa opetukseen osallistumisen ja annettujen työtehtävien suorittamisen. Oppilaiden valtakunnallisesti yhdenvertainen asema on merkityksellinen erityisesti silmällä pitäen tasarvoista mahdollisuutta valmistautua sähköisiin ylioppilaskirjoituksiin ja muuhun peruskoulun jälkeiseen koulutukseen. Lapsiasiavaltuutetulta saadut tiedot antoivat kuitenkin viitteitä siitä, että koulut eivät tosiasiallisesti antaneet opetukseen osallistumisessa tarvittavia laitteita niitä tarvitsevien oppilaiden käyttöön.

Oikeuskansleri lähetti ratkaisunsa tiedoksi perusopetuksen kehittämisestä ja seurannasta

viime kädessä vastaavalle opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä pyysi ministeriötä asettamassaan määräajassa ilmoittamaan onko ja jos on, niin millaisiin toimenpiteisiin ministeriö on katsonut tarpeelliseksi asiassa ryhtyä (OKV/14/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kauppila).

## MUSEOVIIRASTO

---

### Toiminta arkeologisissa hankkeissa

Kantelukirjoituksessa pyydettiin selvittämään Museoviraston joidenkin toimintatapojen ja kilpailuetujen laillisuutta ja niissä mahdollisesti ilmeneviä jääviyskysymyksiä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että Museoviraston rooli sekä julkista valtaa käyttävänä viranomaisena että asianomaisten elinkeinonharjoittajien kanssa kilpailevana yksikkönä saattaa herättää epäilyksiä siitä, onko viraston harjoittama liiketoiminta, yhteiskunnalliset velvoitteet sekä julkiset hallintotehtävät riittävän selkeästi erotettu toisistaan. Eri toimintojen tulisi olla järjestetty siten, että viranomaistoiminnan tosiasiallinen riippumattomuus ja puolueettomuus varmistetaan ja että se myös näyttäytyisi ulkopuolisille sellaisena. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi myös, että Museoviraston avoimuutta ja julkisuusperiaatetta tukevia menetteilyjä tulee edelleen lisätä (OKV/436/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

## MAA- JA METSÄTALOUSHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

#### **Tenojoen kalastussopimus ja kalakorvauslain soveltaminen**

Kantelija pyysi Valtiontalouden tarkastusvirastoa tutkimaan valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta Tenojoen Suomen puoleisen jokiosuuden oikeudenkäytön johdosta. Tarkastusvirasto katsoi päätöksessään, että nykyinen tilanne on sekä kansalaisten oikeusturvan että valtion maksuvelvollisuuden näkökulmasta kohtuuton. Yhtään Tenojoen kalakorvauslain mukaista korvausta ei ole vielä maksettu, vaikka laki on ollut voimassa yli 20 vuotta. Valtiontalouden tarkastusvirasto toimitti asiassa tekemänsä päätöksen oikeuskanslerille tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tämä tulee turvata hallinnollisin keinoin sekä tarvittaessa lainsäädännöllisin toimin. Myös hallintolain 6 § asettaa hallinnolle veloitteen, joka tässä tapauksessa tarkoittaa viranomaisten toimintaan kohdistuvan luottamuksen turvaamista siten, että hallinnossa asioivat voivat luottaa paitsi oikeussuojajärjestelmään myös hallinnon toimivuuteen. Tässä tapauksessa maa- ja metsätalousministeriön tehtävänä on ollut vastata hal-

linnon asianmukaisesta toiminnasta sekä ohjata ja valvoa sitä. Oikeuskansleri katsoi, että maa- ja metsätalousministeriön asiana on saattaa kante- lussa esille tuotu asiointila alaisessaan hallinnossa sellaiseksi, että kalakorvauslain soveltaminen päästään aloittamaan mahdollisimman pikaisesti ja että järjestelmän toimivuus hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti voidaan jatkossa taata (OKV/1/21/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kostama).

#### MAA- JA METSÄTALOUS

---

#### **Päätöksen viipyminen**

Suomen metsäkeskus oli tehnyt metsänhoitomak- susta vapautumista koskeneisiin hakemuksiin päätökset vuoden ja viiden kuukauden kuluttua hakemusten päiväyksistä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että päätösten tekeminen oli vii- västynyt aiheettomasti, ja kiinnitti metsäkeskuk- sen julkiset palvelut -yksikön huomiota hallin- tolaissa säädettyyn velvollisuuteen käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä (OKV/1558/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

#### **ELY-keskuksen on noudatettava asetettua määräaikaa**

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY- keskus) oli asettanut luonnonmukaisesti tuotetu-

tulle maidolle määräaikaisen markkinointikiellon. Päätös asiasta on maa- ja metsätalousministeriön asetuksen mukaan tehtävä 60 päivän kuluessa tuotantotarkastuskertomuksen saapumisesta. Määräaika oli ylittynyt, mikä ELY-keskuksen mukaan oli johtunut siitä, että maataloustuottajan oikeusturva edellyttää asian riittävää selvittämistä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi siihen näkemykseen, että tuottajan oikeusturva edellyttää asian riittävää selvittämistä. Hän kuitenkin katsoi, että määräajan ylittyminen ei tässä tapauksessa ollut johtunut ainakaan pelkästään siitä ja kiinnitti ELY-keskuksen huomiota asetuksen mukaisen määräajan noudattamiseen (OKV/1132/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

## KALA-, RIISTA- JA POROTALOUS

### Toimivan oikeussuojajärjestelmän takaaminen

Kantelussa oli kysymys Suomen riistakeskuksen metsästyslain nojalla antaman poikkeuslupan täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta. Kantelussa viitattiin lainkäyttöelinten ratkaisuihin, joissa oli katsottu, että toimivan oikeussuojajärjestelmän kannalta on tärkeää hakea poikkeuslupaa ja ratkaista hakemus niin ajoissa, ettei rauhoituksesta voida poiketa ennen valitusajan päättymistä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi muun ohessa, että hallinnon toiminnan poikkeuslupahakemusten käsittelemisessä ja ratkaisemisessa ei tule määräytyä hallinnon ulkopuolisen eli hakijan valitseman aikataulun ja toiminnan perusteella. Julkisen vallan on perustuslain 22 § huomioon ottaen turvattava perusoikeuksien eli tässä oikeusturvan toteutuminen. Oikeusturvaan sisältyvä valitusoikeuden täysimääräinen käyttäminen tulee turvata

hallinnollisin keinoin sekä tarvittaessa lainsäädännöllisin toimin. Myös hallintolain 6 § asettaa hallinnolle objektiviteettivaatimuksen ja -taoitteen, joka kysymyksessä olevassa tapauksessa tarkoittaa viranomaisten toimintaan kohdistuvan luottamuksen turvaamista siten, että hallinnossa asioivat ja myös lainmukaista muutoksenhakuoikeutta käyttävät tahot voivat luottaa paitsi oikeussuojajärjestelmän myös hallinnon toimivuuteen.

Apulaisoikeuskansleri lausui, että hallinnon tulee kaikessa lainmukaisessa toiminnassaan olla tasapuolinen ja neutraali, sekä perustaa toimintansa lainsäädäntöön, oikeudelliseen argumentaatioon ja tosiasioihin. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri piti ongelmallisena maa- ja metsätalousministeriön lausunnosta ilmennyttä käsitystä eri tahojen – tässä tapauksessa poikkeuslupan hakijoiden ja mahdollisten lupapäätöksistä valittavien – intressien välisestä arvojärjestyksestä. Poikkeuslupapäätösten täytäntöönpanosta ja muutoksenhakujärjestelmästä on säädetty laissa, joka määrittelee eri intressitahojen aseman muutoksenhakujärjestelmässä. Riippumaton lainkäyttöelin ratkaisee tapauskohtaisesti lupapäätöksen ja sen täytäntöönpanon laillisuuden ja hallinnon tulee omalta osaltaan turvata aito mahdollisuus tähän oikeudelliseen punnintaan.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin ja riistahallintolain 1 §:n 3 momentin perusteella maa- ja metsätalousministeriö vastaa riistakeskuksen hallinnon asianmukaisesta toiminnasta sekä ohjaa ja valvoo sitä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että on hallinnon ja viime kädessä maa- ja metsätalousministeriön asia saattaa kantelussa esille tuotu poikkeuslupien täytäntöönpanoon liittyvä asian-tila alaisessaan hallinnossa sellaiseksi, että oikeussuojajärjestelmän toimivuus voidaan jatkossa taata (OKV/931/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

## LIIKENNE- JA VIESTINTÄHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### LIIKENNEVIRASTO

---

#### Väylähankkeiden määrärahat ja valtuudet

##### Asian vireilletulo

Valtiontalouden tarkastusvirasto mainitsi varainhoitovuotta 2009 koskevassa kertomuksessaan määrärahan ylittymisen neljällä momentilla. Eduskunnan tarkastusvaliokunta totesi kertomuksesta antamassaan mietinnössä, että vaikka määrärahan ylittämistapauksia on ilmennyt tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa harvoin, valiokunta piti tilannetta huolestuttavana ja virheitä vakavina. Eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta talousarvion ja sitä koskevia säädöksiä noudatetaan nykyistä tarkemmin.

Oikeuskansleri päätti 11.1.2011 ottaa edellä tarkoitetut neljä vuoden 2009 talousarvion määrärahan ylittämistä omasta aloitteestaan käsiteltäviksi. Yksi määrärahan ylittämistä koski liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan, tarkemmin väylähankkeita.

Oikeuskansleri antoi 1.8.2011 päätöksensä kolmeen edellä tarkoitettuista omasta aloitteesta käsiteltäviksi ottamistaan neljästä asiasta, mutta

jatko liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan koskevan asian käsittelemistä, koska Valtiontalouden tarkastusvirasto oli tehnyt myös varainhoitovuotta 2010 koskevassa kertomuksessaan väylähankkeiden määrärahoja ja valtuuksia koskevia huomioita.

Valtiontalouden tarkastusvirasto teki myös varainhoitovuosien 2011 ja 2012 koskevissa kertomuksissaan väylähankkeiden määrärahoja ja valtuuksia koskevia huomioita.

Sittemmin nousi esiin myös kysymys valtioneuvoston liikennepoliittisen selonteon 2012 ja valtionalouden kehysten vuosille 2013–2016 valmistelusta liikennehankkeiden osalta. Liikenne- ja viestintäministeriön 20.11.2012 julkaiseman tiedotteen mukaan oli käynyt ilmi, että päätökset valtioneuvoston liikennepoliittisen selonteon hankkeista tehtiin puutteellisten tietojen pohjalta.

##### Talousarvion noudattaminen

Väylähankkeiden rahoitus määrärahoineen ja valtuuksineen näyttää muodostavan sekä ulkopuoliselle tarkastelijalle että alan toimijoille itselleen varsin vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden. Oikeuskanslerin pyytämässä selvityksissä oli tuotu esiin hankekohtaisten valtuuksien mitoitukseen, voimassaoloaikaan, uusimismenettelyyn ja seurantaan liittyviä ongelmia. Selvityksistä kävi myös ilmi erilaisia näkemyksiä siitä,



millä keinoilla ja kenen toimesta nuo ongelmat olisivat ratkaistavissa. Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan liikennehallinto oli ehdottanut eri yhteyksissä valtiovarainhallinnolle väylähankkeiden budjetoinnin kehittämistä. Oli muun muassa ehdotettu, että hankkeelle myönnetty sopimusvaltuus olisi voimassa koko rakentamisen ajan ilman uudistamistoimenpiteitä. Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan valtiovarainhallinto oli pitänyt liikennehallinnon ehdotuksia perustuslain vastaisina sekä valtuuksien uusimismenettelystä aiheutuva hallinnollista haittaa suhteellisen vähäisenä ja liikennehallinnon omin toimenpitein korjattavissa olevana.

Myönnetyn määrärahan tai valtuuden puitteissa pysyminen menopäätöksiä tehtäessä ja sen valvonta ovat virkavelvollisuuksia. Virkavelvollisuuksien rikkominen voi johtaa virkamiesoikeudelliseen ja jopa virkarikosoikeudelliseen vastuuseen. Määrärahan tai valtuuden ylittämisen moitittavuus voi olla vähäisempää lähinnä tilanteissa, joissa lakisääteiseen tai muutoin välttämättömään menoon ei ole kyetty varautumaan huolellisesta ennakkoinnista huolimatta ja joissa kyseinen meno on niin kiireellinen, että talousarvion muutosta ei ehditä hyväksyttää ennen menopäätöksen tekemistä.

Oikeuskansleri kiinnitti Liikenneviraston ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialallaan vastaavan liikenne- ja viestintäministeriön vakavaa huomiota talousarvion tarkkaan noudattamiseen. Oikeuskansleri piti erityisen huolestuttavana väylähankkeiden määrärahoihin ja valtuuksiin liittyvien talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisten menettelyjen toistuvuutta. Ottaen huomioon väylähankkeiden budjetoinnin haasteellisuuden ja sen, että Liikennevirastossa on ryhdytty kehittämistöimiin ja että eduskunnan tarkastusvaliokunta on ilmoittanut seuraavansa tilanteen kehittymistä, asia ei

antanut tältä osin kuitenkaan aihetta oikeuskanslerin muihin toimenpiteisiin.

### Valtuuksien budjetointi

Samoin kuin valtion talousarvioon otetun määrärahan laji (kiinteä määräraha, arviomääräraha tai siirtomääräraha), arviomäärärahan sallitut ylittämisperusteet ja siirtomäärärahan sallittu siirtämisaika sekä määrärahojen ja niiden osien erittelytarkkuus myös valtuusmenettelyn käyttömahdollisuus ja sen rajat vaikuttavat eduskunnan budjettivallan tosiasialliseen sisältöön.

Jos ja kun väylänrakennushankkeiden yhteydessä on tarpeen sitoutua menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin, sitoutumisen on tapahduttava valtuusmenettelyä käyttäen. Yleissäännöksen mukainen valtuusmenettely on budjetin vuotuisuusperiaatteeseen sidottu. Jos väylänrakennushankkeisiin haluttaisiin samantapainen laajuus- ja kustannusarvioihin perustuva ja siirtomäärärahan käyttöaikaan ulottuva menettely kuin talonrakennushankkeissa, tämä olisi ilmeisesti toteutettava perustuslain muuttamisella tai perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tehtävällä rajatulla poikkeuksella perustuslakiin. Väylänrakennushankkeisiin saattaa sinällään liittyä samankaltaisia piirteitä, joilla talonrakennushankkeita koskevaa erityissäännöstä aikanaan perusteltiin. Väylänrakennushankkeiden huomattavan suuren euromäärän johdosta näiden hankkeiden budjetointimenettelyllä on tosin talonrakennushankkeiden budjetointimenettelyä suurempi merkitys eduskunnan budjettivallankäytön näkökulmasta.

Kysymys eduskunnan budjettivallasta seuraavista vaatimuksista valtion talousarvion määrällisen ja ajallisen sitovuuden suhteen tulee arvioitavaksi viime kädessä eduskunnan itsensä toimesta mahdollisten lainsäädännön muutosehdotusten käsittelyn yhteydessä.

### Valtioneuvoston liikennepoliittisen selonteon ja valtiontalouden kehysten valmistelu

Oikeuskanslerin pyytämistä selvityksistä kävi ilmi, että valtioneuvoston liikennepoliittiseen selonteon muusta valmistelusta poiketen väylähankeluettelo valmisteltiin yksinomaan Liikennevirastossa viraston pääjohtajan ohjauksessa ja vietiin siltä suoraan liikenne- ja viestintäpoliittiseen ministeriryöryhmään käsittelemättä sitä liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesvalmistelussa. Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan seurauksena liikennepoliittisen selonteon hankelistan tällaisesta ministeriön näkemyksen mukaan epäasianmukaisesta valmistelusta oli ollut, että hallitus oli tehnyt vaalikauden liikennettä koskevat politiikkapäätöksensä keväällä 2012 epäselvien tietojen perusteella. Vastoin käsitystään hallituksella ei ole mahdollisuutta kaikin osin toteuttaa keväällä 2012 eduskunnalle liikennepoliittisessa selonteossa esittämiään liikenneväylien kehittämishankkeita kehysten puitteissa. Erityisesti vaalikaudella 2012–2015 aloitettaviksi tarkoitettujen liikennehankkeiden osalta ei voidakaan edetä hallituksen linjausten mukaisesti. Käytännössä tilanne johtaa siihen, että kaikkien selonteon hankkeiden aloittamista varten tulisi kehyskaudella myöntää kehyspäätöstä enemmän varoja (vähintään 50 miljoonaa euroa ja tehokkaimmasta toteutusmallista 150 miljoonaa euroa), hankkeet tulee jaksottaa uudelleen tai kaikkia hankkeita ei voida toteuttaa selonteossa linjatulla tavalla. Tämä vaikutti liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan myös seuraavalla hallituskaudella toteutettaviin hankkeisiin.

Väylähankkeiden kaltaisten pitkäaikaisten rakennushankkeiden osoittautuminen alibudjetoiduiksi on ongelmallista sekä poliittisluontoisten valtiontalouden kehysten että erityisesti oikeu-

dellisesti sitovien valtion talousarvioiden osalta. Jo käynnistettyjen hankkeiden keskeyttäminen ei ole yleensä tarkoituksenmukaista, vaikka ne osoittautuivatkin alibudjetoiduiksi. Näin ollen alibudjetoinnista voi aiheutua tosiasiallisia rajoituksia valtioneuvoston talousarvioesitystä ja eduskunnan talousarviota koskevalle päätöksenteolle.

Valtioneuvoston päätöksenteossa tarvittavien perustietojen tuottamisesta vastaavan asiantuntijaviraston ohella myös valtioneuvoston päätösten valmistelusta vastaavan ministeriön virkamiehillä tulee olla riittävät mahdollisuudet arvioida päätöksenteossa käytettävien perustietojen oikeellisuutta. Tämä olisi otettava huomioon myös ministeriöiden ja asiantuntijavirastojen välistä ja ministeriöiden ja asiantuntijavirastojen sisäistä tehtävien- ja toimivallanjakoa koskevia järjestelyjä sekä ministeriöiden ja asiantuntijavirastojen johtamisjärjestelmiä kehitettäessä.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan hänen esittämänsä näkökohdat ministeriöiden ja asiantuntijavirastojen välisestä ja ministeriöiden ja asiantuntijavirastojen sisäisestä tehtävien- ja toimivallanjoista sekä ministeriöiden ja asiantuntijavirastojen johtamisjärjestelmistä tulisi ottaa huomioon myös vireillä olevan keskushallinnon uudistushankkeen ja siihen sisältyvän keskushallinnon virastorakennehankkeen yhteydessä (OKV/4/50/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

## LIIKENTEEN TURVALLISUUSVIRASTO

### Virheellisten tietojen luovuttaminen

Liikenteen turvallisuusvirasto oli antanut virheellistä tietoa ajoneuvon omistajuussuhteesta tietulliperintäasioita hoitavalle yritykselle tietullimaksun perimistä varten. Liikenteen turvallisuusvirasto

oli toimittanut tiedot ajoneuvon omistajasta ajoneuvoliikennerekisteristä ohjelmallisesti poimimalla. Tietojen keräämisen mahdollistavassa ohjelmassa oli ollut tekninen ongelma.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi ratkaisussaan, että kaikessa viranomaistoiminnassa on itsestään selvänä lähtökohtana pidettävä, että viranomaisen laatimien asiakirjojen ja ylläpitämien tiedostojen on oltava oikeita, virheettömiä ja ajantasaisia. Myös viranomaisten ylläpitämien tietojärjestelmien on oltava sellaisia, että niistä on tulostettavissa oikeaa tietoa ja tietojen keräämiseen tarkoitettun atk-ohjelman tulee käsitellä järjestelmän sisältämiä tietoja siten, että tietojen keräämisen tuloksena syntyneet tiedot ovat oikeita. Siten merkitystä ei ole sillä, onko kyse tietojärjestelmään tallennetun tiedon virheellisyydestä vai siitä, että itse järjestelmässä tai ohjelmassa on sellainen virhe, joka tuottaa vääriä tietoja.

Edellä mainittu huomioon ottaen ja koska väärän omistajatiedon vuoksi kantelijaan kohdistettiin aiheettomia perintätoimia ja asian selvittämisestä aiheutui hänelle vaivaa ja ajanhukkaa, apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Liikenteen turvallisuusviraston huomiota tietojärjestelmien ja atk-ohjelmistojen virheettömyyteen sekä niiden tuottamien tietojen oikeellisuuteen (OKV/1242/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Hanna Tuohilampi).

### **Viranomaisen epäselvä tiedote ja virheellinen valitusosoitus**

Liikenteen turvallisuusvirasto oli antanut 25.3.2013 päivätyn tiedotteen ajoneuvoveron suoraveloituksen päättymisestä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että koska tiedote oli epäselvä, oli verovelvolliselle varsin perustellusti voinut tulla sellainen käsitys, että e-laskusopimuksen tekeminen päivää ennen suo-

raveloituksen eräpäivää ei vaikuta ilmoitetun suoraveloituksen tapahtumiseen. Verovelvollinen oli vaatinut Liikenteen turvallisuusvirastolta maksun viivästymisen johdosta maksuunpannun viivekoron 3 730 euroa palauttamista sekä asian selvittämisestä aiheutuneen vahingon korvaamista. Liikenteen turvallisuusvirasto oli liittänyt päätökseensä virheellisen valitusosoituksen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viranomaiselta edellytetään kaikessa toiminnassaan huolellisuutta ja viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Muutoksenhakuohjauksen oikeellisuuteen päätöksissä on syytä kiinnittää erityistä huomiota, koska kysymys on asianosaisen oikeusturvasta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi näkemyksensä hyvän kielenkäytön vaatimuksesta sekä valitusosoitusten huolellisesta antamisesta Liikenteen turvallisuusviraston tietoon (OKV/2071/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Elina Halimaa).

## **YLEISRADIO**

---

### **Kansanvaltaisuus, sananvapaus ja osallistumisoikeudet**

Yleisradio Oy oli kantelijan näkemyksen mukaan 15.9.2014 toimeenpannut internetissä mustamaalauskampanjan, jonka myötä Yle asetti eriarvoiseen asemaan kansalaisia mielipiteen ja/tai vakaumuksen perusteella. Yle Uutiset keräsi artikkeleita varten internetissä yleisöltä tietoja ”verkossa häiriköivistä Venäjä-trolleista”. Perustulaisissa turvatut kansanvaltaisuus, sananvapaus ja osallistumisoikeudet huomioon ottaen apulaisoikeuskanslerin sijaisella ei ollut aihetta epäillä, että Yleisradio Oy:ssä olisi toimittu ohjelmatoiminnalle asetettujen velvoitteiden vastaisesti tai että yhtiön hallintoneuvosto olisi toiminut vas-

toin säädettyjä velvoitteitaan. Muilta osin yhtiön toiminnan valvominen ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan ja tehtäviin laillisuusvalvojana

(OKV/1577/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Elina Halimaa).

## TYÖ- JA ELINKEINOHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

#### Siviilipalveluslain tulkintakäytäntö

Siviilipalveluslain mukaan siviilipalveluspaikka vastaa kustannuksista, jotka aiheutuvat siviilipalvelusvelvollisen päivittäisistä työmatkoista siviilipalveluspaikan osoittaman majoituspaikan ja siviilipalveluspaikan välillä. Siviilipalvelusvelvollisen matkakorvauksista ja maksuttomien lomamatkojen lukumääristä annetun työministeriön asetuksen mukaan työmatkoista aiheutuvat matkakustannukset korvataan edullisimman julkisen kulkuneuvon käyttämisestä aiheutuvien kustannusten mukaisesti.

Tilanteessa, jossa siviilipalvelusvelvollisen majoituspaikan ja siviilipalveluspaikan välisellä reitillä ei ole lainkaan tarjolla julkisen liikenteen palveluja, tulisi edellä mainittuja säännöksiä tulkita Siviilipalveluskeskuksen mukaan siten, että siviilipalvelusvelvolliselle maksetaan korvauksen mukaan, paljonko matkalippu kyseisen pituiselle matkalle maksaisi julkisella kulkuvälineellä. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan sanamuodon mukaista tulkintaa voidaan pitää perusteltuna korvausta koskevien säännösten puuttuessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi ratkaisussaan, että siviilipalveluslakia ei sen tarkoitus-

huomioon ottaen voida tulkita siten, että majoituspaikan sijaitessa julkisen liikenteen ulkopuolella vastuu osasta matkakustannuksia siirtyisi siviilipalvelusvelvolliselle. Säännöksiä olisi perusteltua tulkita niin, että oman auton käyttöä aiheuttavat kustannukset korvattaisiin silloin, kun siviilipalveluspaikan hyväksymä siviilipalvelusvelvollisen majoituspaikka sijaitsee julkisen liikenteen ulkopuolella tai kun matka-aika muodostuu julkista liikennettä käytettäessä kohtuuttoman pitkäksi aikataulujen sopimattomuudesta johtuen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti työ- ja elinkeinoministeriön ja Siviilipalveluskeskuksen huomiota säännösten tulkinnasta esittämäänsä ja pyysi työ- ja elinkeinoministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on päättökseen johdosta ryhtynyt. Ministeriö ilmoitti 12.2.2015 muuttaneensa siviilipalvelusvelvollisen matkoista annettua ohjetta ratkaisun johdosta (OKV/216/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Hanna Laasonen).

#### TYÖVOIMAPALVELUT

---

#### Ohjauksen antaminen

Kantelija arvosteli sitä, ettei häntä ollut työ- ja elinkeinotoimistossa (TE-toimisto) ohjattu hakemaan työttömyysetuutta Kansaneläkelaitokselta.

TE-toimisto oli noin vuoden aikana antanut neljä kielteistä työvoimapoliittista lausuntoa kantelijan asiassa ilman, että kantelija oli hakenut etuutta Kelalta ja saanut asiassaan valituskelpoista päätöstä. Saadun selvityksen perusteella vaikutti siltä, että kantelija oli erehtynyt luulemaan TE-toimiston antamia työvoimapoliittisia lausuntoja ratkaisuiksi hänen työttömyysetuusiassaan. Apulaisoikeuskansleri totesi, että TE-toimiston ja Kelan menettely työttömyysetuuden hakemisessa ja käsittelemisessä olivat kiinteästi sidoksissa toisiinsa. Sen vuoksi hän katsoi, että TE-toimistolla oli ilmi käyneessä tilanteessa, jossa työttömyysetuusasian käsittely oli pysähtynyt toistuvien työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen, ollut velvollisuus pyrkiä huolehtimaan siitä, että kantelijalla oli tieto siitä, että työttömyysetuutta tuli hakea Kelalta. Asiassa oli kuitenkin mahdotonta jälkikäteen varmasti selvittää, minkälaista ohjausta kantelija oli TE-toimistosta saanut. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yleisesti TE-toimiston huomiota hallintolain 7 ja 8 §:n soveltamiseen työttömyysetuuden hakijoiden ohjauksessa (OKV/885/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## Työtarjousten lähettäminen

Kantelija arvosteli oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa TE-toimiston menettelyä työtarjousten lähettämisessä. Kirjoituksen mukaan työtarjous oli saatettu lähettää kantelijalle tiedoksi niin lyhyellä hakuajalla, että aika oli ehtinyt mennä umpeen ennen kuin työtarjous oli edes saapunut kantelijalle.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä TE-toimiston tulisi ilmoittaessaan tällaisesta paikasta olla yhteydessä työhakijaan henkilökohtaisesti esimerkiksi puhelimitse. Tällä varmistettaisiin työnhakijan tosiasiallinen mahdollisuus hakea työpaikkaa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämässä näkökohdat työtarjousten toimittamisesta liian lyhyellä hakuajalla TE-toimiston tietoon (OKV/1471/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

## Haastattelukutsun lähettäminen

Kantelijalle oli lähetetty kutsu TE-toimiston koulutushaastatteluun vain muutamia päiviä ennen haastattelua. Kantelija ei ollut saanut kutsua ajoissa ja menetti sen takia mahdollisuuden päästä koulutukseen.

Hallintolain 54 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian käsittelyn kulussa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta. Lain 59 §:n mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Kyseisessä tapauksessa seitsemän päivän varaamista postin kulkuun voitiin pitää lähtökohtana, koska opiskelijavalinnoista tehtävä ratkaisu on hallintopäätös.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kyseisessä tapauksessa kutsun lähettämisäika oli ollut lyhyt. TE-toimiston olisi tullut ottaa kantelijaan yhteyttä vielä esimerkiksi puhelimitse. TE-toimistolla on ollut tiedossa hakijan puhelinnumero ja sähköpostiosoite sekä se, että asiakkaalla on poste restante -osoite.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkökohdat haastattelukutsujen toimittamisesta liian lyhyellä tiedoksiantoajalla TE-toimiston tietoon (OKV/1494/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

## Asianmukainen virkatehtävien hoitaminen

Kantelija oli työvoimapolitiittisessa koulutuksessa ollessaan jättänyt ottamatta yhteyttä työnantajaan hänelle tehdyn työtarjoituksen johdosta. Kantelija oli myös ilmoittanut TE-toimistoon, että kyseinen työ ei enää hänelle sovellu. Kantelijan työttömyyspäivärahan maksatus oli katkaistu ja hänelle oli lähetetty selvityspyyntö. Lähes kahden kuukauden kuluttua kantelijalle oli annettu työvoimapolitiittinen lausunto, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ollut estettä.

Saadun selvityksen mukaan kantelijan työttömyysturvan maksatuksen katkaiselta virkailijalta oli epähuomiossa jäänyt huomaamatta työ- ja elinkeinoministeriön kirjallinen ohje. Työ- ja elinkeinoministeriön kirjallisessa ohjeessa työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta ja siihen hakeutuville ja osallistuville maksettavista etuuksista todetaan: ”Toisin kuin useimmissa muissa työllistymistä edistävissä palveluissa, työvoimakoulutuksen aikana ei sovelleta työttömyysturvalain 2 ja 8 lukua. Tämän vuoksi esimerkiksi työvoimakoulutuksen aikana tapahtuvasta työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä ei tehdä selvityspyyntöä eikä seuraa työttömyysetuuden menettämistä koulutuksen ajalta. Koulutuksen aikaista moitittavaa menettelyä ei tutkita myöskään koulutuksen päättymisen jälkeen.” Säädösten monimutkaisuudesta johtuen oli tapahtunut inhimillinen erehdys kantelijan kohdalla asioiden käsittelyssä.

Valtion virkamieslain mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohtaja- ja valvontamääräyksiä. Kantelijan ansiopäivärahan maksatuksen katkaissut virkailija ei ollut noudattanut työ- ja elinkeinoministeriön antamaa kirjallista ohjetta. Asia oli kantelijan antaman selvityksen jälkeen oikaistu, mutta virheelli-

nen ansiopäivärahan maksatuksen katkaisupäätös oli viivästyttänyt kantelijan ansiopäivärahojen eli perustoimeentuloturvan saantia lähes kaksi kuukautta. Asianmukainen tehtävien hoito edellyttää huolellisuutta. Kantelijan ansiopäivärahan maksatuksen katkaisemista koskevassa asiassa ei ollut TE-toimistossa menetelty asianmukaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota huolellisuuteen virkatehtävien hoitamisessa (OKV/1186/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

## Palvelun asianmukaisuus

Kantelussa arvosteltiin muun muassa sitä, ettei kantelija ollut saanut puhelimitse yhteyttä työ- ja elinkeinotoimistoon. TE-toimisto totesi selvityksessään, että puhelinpalvelun järjestämisessä oli ollut ongelmia eikä toiminta kaikilta osin täyttänyt hyvän palvelun vaatimuksia. Apulaisoikeuskansleri totesi, että palvelun asianmukaisuutta koskevan hallintolain 7 §:n mukaan oleellista säännöksen perusteella voidaan hallinnon asiakkaan kannalta katsoa olevan, että palvelua on saatavilla ja että se on asianmukaista. Asiakkaan näkökulmasta on tärkeää, että hän saa tietoa asiansa käsittelystä, mikä edellyttää jollakin tavalla yhteyden saamista viranomaiseen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tietyissä tilanteissa asian hoitaminen voi edellyttää yhteyden saamista puhelimitse, minkä lisäksi joillekin asiakkaille esimerkiksi sähköiset asiointikanavat eivät ole käytettävissä. Apulaisoikeuskansleri katsoi hallinnon palvelupeiraate huomioiden palvelujen asianmukaisuuteen kuuluvan, että silloin kun asiakas haluaa hoitaa asiaansa puhelimitse ja viranomaisella on tällainen asiointimahdollisuus olemassa, tulisi kyseisen asiointimahdollisuuden olla mahdollisimman toimiva niin, että asiakas saa ilman kohtuutonta vaivaa tai odottamista yhteyden viranomaiseen.

Apulaisoikeuskansleri saattoi TE-toimiston tietoon näkemyksensä hallinnon palvelujen asianmukaisesta järjestämisestä (OKV/1124/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Työvoimapoliittisen lausunnon viipyminen**

Kahdessa kantelussa otettiin kantaa työvoimapoliittisen lausunnon viipymiseen. TE-toimistot olivat ylittäneet työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta annetut määräajat. Toisen TE-toimiston mukaan lausunnon antamisen viivästyminen oli johtunut työvoimahallinnon organisaatiomuutoksesta ja toimistolle annetuista uusista tehtävistä. Lausuntojen käsittelyajat oli saatu merkittävästi lyhenemään ja vastaamaan asetuksessa säädettyä. Toisen TE-toimiston selvityksen mukaan lausunnon antaminen oli viivästynyt, koska työttömyysturvayksikön lisääntyneen työmäärän takia käsittelyajat olivat pidentyneet. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimistojen huomiota vastaisen varalle säädetyn määräajan noudattamiseen työvoimapoliittisia lausuntoja annettaessa (OKV/2178/1/2013; ratkaisija apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Ruuskanen ja OKV/2165/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

### **Asianmukainen asiakaspalvelu**

TE-toimisto oli julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 5 §:n 1 momentin perusteella hankkinut työvoimapalveluihinsa kuuluvaa työnhakuvalmennusta yksityiseltä palveluntuottajalta. Yksityisen palveluntuottajan työntekijät toimivat TE-toimiston tiloissa ja heidän tarjoamansa palvelun sisältö-

nä oli antaa toimiston asiakkaille verkkoasiointin ohjausta. Verkkoneuvojilla ei ollut oikeutta TE-hallinnon asiakasrekisterissä olevien henkilöiden tietoihin.

Kantelijalle oli aiheutunut työttömyysetuuden menetystä (peruspäivärahan lykkääntyminen) sen vuoksi, että hänen käyntinsä TE-toimistossa ei ollut tallentunut TE-hallinnon asiakasrekisteriin, koska hän oli tietämättään asioinut verkkoneuvojan kanssa.

Lausunnossaan työ- ja elinkeinoministeriö katsoi, että TE-toimistot ovat hankkineet työnhakuvalmennuksena ulkopuoliselta palveluntuottajalta palvelua, joka ei sisällöltään ole kaikilta osin vastannut työnhakuvalmennuksen laissa ja ministeriön antamassa ohjeessa määriteltyä sisältöä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelun tarkoitettujen tapahtumien aikaan ei ollut olemassa ministeriön ohjetta työnhakuvalmennuksen sisällöstä. Sittemmin annetussa ja sen kumonnessa myöhemmässäkään ohjeessa ei ollut määritelty työnhakuvalmennuksen sisältöä yksiselitteisellä tavalla.

Työvoimapalveluiden on toteuduttava perustuslain 6 §:n ilmaiseman yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti. Ensinnäkin asiakkaalla on oikeus asianmukaiseen asiakaspalveluun, vaikka hänellä itsellään ei olisi mahdollisuuksia ns. sähköiseen asiointiin, asioimalla TE-toimiston palvelupisteessä. Työvoimapalveluiden asiakkailta on oikeus perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan ja hyvään hallintoon myös silloin, kun työvoimahallinnon tehtäviä hoitavat viranomaiskoneiston ulkopuoliset palveluntuottajat. Saadun selvityksen mukaan palveluntuottajilta hankittavien palvelujen laajuudesta, sisällöstä sekä niiden toteutumisen ja laadun valvonnasta ei ollut selvyyttä, kuten ei myöskään työnjaosta TE-toimiston henkilökunnan ja palveluntuottajan henkilökunnan välillä.

TE-toimisto ilmoitti apulaisoikeuskanslerille korjaavansa itseoikaisuna epäonnistuneesta pal-



veluprosessistaan kantelijalle aiheutuneen työttömyysedun menetyksen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimistojen asianmukaisesta toiminnasta viime kädessä vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön huomiota ministeriön tehtäviin kuuluvaan velvollisuuteen antaa TE-toimistoille riittävän yksityiskohtaiset ja selkeät ohjeet julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain yhdenmukaisen soveltamisen ja asianmukaisen asiakaspalvelun turvaamiseksi (OKV/1205/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

## ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS (ELY-KESKUS)

### Virkanimityksen perustelevinen

Kantelija arvosteli ELY-keskuksen menettelyä hydrogeologin virantäytössä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että nimitysmuistio oli hallintolain 45 §:n perusteluvelvoite sekä valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista antama ohje huomioon ottaen puutteellinen. Vain haastatteluun kutsuttujen hakijoiden välillä oli tehty ansiovertailu, eikä niillä, joita ei kutsuttu haastatteluun, ollut näin ollen mahdollisuutta tutustua valintapäätöksen perusteluihin omalta osaltaan (OKV/418/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

ELY-keskuksen tekemässä työ- ja elinkeinotoimiston johtajan virantäyttöä koskevassa nimitysmuistiossa ei ollut vertailtu hakijoiden ansioita keskenään eikä siitä ilmennyt, miksi tietyt hakijat valittiin haastatteluun. Muistiossa ei myöskään ollut vertailtu haastateltuja hakijoita keskenään eikä siitä ilmennyt, minkä vuoksi kaksi

hakijoista oli katsottu hakijoista ansioituneimmiksi. Kyseisten hakijoiden ansioita ei ollut myöskään vertailtu keskenään. Ansioiden vertailun puuttumisen vuoksi muistiosta ei ilmennyt, minkä vuoksi virkaan nimitetty oli katsottu siihen ansioituneimmaksi eikä muistiosta siten ilmennyt nimityspäätöksen perustelut. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti nimityspäätöksen tehneen ELY-keskuksen ylijohdajan huomiota hallintolain 45 §:n säännökseen hallintopäätöksen perusteleminen (OKV/1512/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei ELY-keskuksen viransijaisuuksien täyttöä koskevissa nimitysmuistioissa tehnyt perustuslain 125 §:n edellyttämää hakijoiden ansioiden vertailua valtiovarainministeriön ohjeen mukaisella tavalla. Päätöksistä ei ollut riittävän selvästi nähtävillä, miksi tehtävään valitut oli katsottu niihin ansioituneimmiksi. Nimityspäätökset eivät siten täyttäneet niille hallintolaissa säädettyjä päätöksen perusteluille asetettuja vaatimuksia. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ELY-keskuksen huomiota hakijoiden ansioiden kirjaamiseen nimitysmuistioon, ansioiden huolelliseen vertailuun sekä nimityspäätöksen perusteleminen hallintolain edellyttämällä tavalla (OKV/724/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

### Asiakirjojen antaminen ja siitä perittävä maksu

Kantelijayhtiö arvosteli sitä, että ELY-keskus oli kieltäytynyt antamasta kantelijalle sen pyytämää asiakirjoja samoin kuin sitä, että asiakirjojen valmisteleminen nähtäväksi olisi veloitettu tuntiveloitus, jonka suuruutta ei ollut kantelijalle kerrottu.

ELY-keskus ei ollut selvityksensä mukaan kieltäytynyt antamasta kantelijalle tämän pyytämiä tietoja, vaan pyydettyt asiakirjat olisivat olleet nähtävissä keskuksessa. Asiakirjoja ei ollut kopioitu kantelijalle, koska niiden kopioiminen ja muu siihen liittyvä työ, olisi keskuksen mukaan kohtuuttomasti vaikeuttanut muuta virkatoimintaa. Tuntiveloituksen osalta ELY-keskus totesi, ettei kysymyksessä ollut tavanomainen asiakirjapyyntö, minkä vuoksi keskuksessa oli keskusteltu aiheutuvista kopiointi- ja muista kustannuksista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viranomaisella on harkintavaltaa sen arvioimisessa, milloin asiakirjojen antaminen pyydettyllä tavalla aiheuttaa kohtuutonta haittaa viranomaisen virkatoiminnalle. Aiheutuvaa haittaa on kuitenkin arvioitava julkisuuslaista ilmenevä suhteellisuusperiaate ja lain tarkoitus huomioon ottaen niin, ettei tiedon saantia vaikeuteta perusteettomasti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi käytettävissä olevien tietojen perusteella, että julkisuuslain perusoikeusmyönteistä ja lain tarkoitusta korostavaa tulkintaa olisi paremmin vastannut se, että ELY-keskus olisi toimittanut kantelijan pyytämät asiakirjat kantelijan pyytämällä tavalla.

Kantelija ei ollut käynyt tutustumassa asiakirjoihin ELY-keskuksessa, minkä vuoksi tiedossa ei ollut, olisiko keskus veloittanut kantelijalta etukäteen ilmoittamansa maksun asiakirjojen nähtäväksi valmisteleminen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi käytettävissä olevien tietojen perusteella, että ELY-keskuksen menettely ei kuitenkaan siltä osin, kuin se oli ilmoittanut perivänsä maksun asiakirjojen katseltavaksi valmistelimestä, ollut perustunut julkisuuslakiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ELY-keskuksen huomiota asiakirjojen antamistapoja ja asiakirjan antamisesta perittäviä maksuja koskevien julkisuuslain säännösten huolelliseen soveltamiseen (OKV/689/1/2012; ratkaisijana apu-

laisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## Neuvonta

Kantelijayhtiö arvosteli kantelussaan työ- ja elinkeinoministeriön ja ELY-keskuksen virkamiesten menettelyä asiansa käsittelyssä. Asiassa oli kysymys siitä, olivatko kyseiset virkamiehet neuvooneet ja ohjanneet yhtiötä lainmukaisesti ja asianmukaisesti yhtiön mahdollisuudesta tuottaa kotoutumisen edistämisestä annetun lain (kotoutuslaki) 27 §:ssä tarkoitettuja palveluja ilman huoltajaa maassa oleville lapsille ja nuorille, joille on myönnetty oleskelupa heidän haettua Suomessa alaikäisenä kansanvälistä suojelua tai jotka on otettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä.

Yhtiön toimintaa kotoutuslain 27 §:ssä tarkoitettujen perheryhmäkotipalvelujen tuottajana oli käsitelty useissa yhtiön ja viranomaisen välisissä neuvotteluissa ja yhteydenotoissa ja saadun selvityksen mukaan ELY-keskuksen kanta yhtiön mahdollisuuteen tuottaa perheryhmäkotipalveluja näytti muuttuneen asian käsittelyn edetessä. Oikeuskansleri totesi, että kotoutuslain säännökset olivat lain 27 §:ssä tarkoitettujen palvelujen tuottamisesta joiltakin osin tulkinnanvaraiset ja epäselvät sekä ristiriidassa lakia koskevan hallituksen esityksen kanssa, mikä oli aiheuttanut epäselvyyttä lain sisällöstä ja vaikeuttanut neuvonnan antamista asiassa. Oikeuskansleri totesi, että hallinnon toiminnan on oltava luotettavaa ja uskottavaa. Viranomaisen antamien neuvojen ja ohjeiden on oltava selkeitä ja täsmällisiä, jotta hallinnon asiakas voi niiden perusteella suunnitella toimintaansa, toteuttaa oikeuksiaan sekä välttää oikeudenmenetykset. Säännösten epäselvyys tai tulkinnanvaraisuus ei saa koitua hallinnon asiakkaan vahingoksi. Oi-

keuskansleri totesi, että ELY-keskuksen yhtiölle antama neuvonta ei ole ollut selkeää ja täsmällistä eikä se siten ole täyttänyt hallintolain 8 §:n neuvonnalle asettamia vaatimuksia.

Oikeuskansleri saattoi työ- ja elinkeinoministeriön tietoon päätöksessään yhtiön asian hoitamisesta esittämänsä havainnot ja näkemykset sen harkitsemista varten, tulisiko kotoutumislain säännöksiä lain 27 §:ssä tarkoitettujen lasten ja nuorten hoivaa, huolenpitoa ja kasvatusta koskevien palvelujen tuottamisesta erityisesti yksityisten tuottamien palvelujen osalta tarkentaa ja ovatko asiaa koskevat ohjeet riittävät.

Lisäksi oikeuskansleri saattoi työ- ja elinkeinoministeriössä päätöksentekohetkellä toimineen ELY-keskuksen virkamiehen tietoon muun muassa esittämänsä kannanotot hallintolain 8 §:n 1 momentissa säädetyn neuvonnan antamisesta, vaikka kyseisessä tapauksessa neuvonnan ja ohjauksen antamiseen oli vaikuttanut lainsäädännön tulkinnanvaraisuus ja epäselvyys

(OKV/766/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## **PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS**

---

### **Patenttihakemusasian käsittelyn viipyminen**

Kantelijan patenttihakemuksen käsittely kesti Patentti- ja rekisterihallituksessa yli viisi vuotta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Patentti- ja rekisterihallituksen menettely ei täyttänyt perustus- ja hallintolain vaatimuksia asioiden viivytyksettömästä käsittelystä ja hallinnon palveluiden asianmukaisuudesta. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä Patentti- ja rekisterihallituksen tietoon ja kiinnitti samalla huomiota asioiden joutuisaan käsittelyyn (OKV/682/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elina Halimaa).

## SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

##### Henkilörekisterin lainmukaisuus

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos pitää yllä valtakunnallista hoitoilmoitusrekisteriä, johon kerätään arkaluonteisia henkilötietoja muun muassa avohoidon terveyskeskuskäynneistä. Asiassa oli kysymys muun muassa siitä, onko kyseiselle rekisterille ja siihen kerättäville tiedoille olemassa oikea lainsäädännöllinen perusta ja oliko henkilötunnuksen käyttö sallittua.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin ja sitä ennen voimassa olleen hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan tämän perusteella määritellyt, miltä osin ainakin henkilörekistereistä on lailla säädettävä.

Lain mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella voi ylipäänsä olla valtakunnallisia henkilörekistereitä, jollainen hoitoilmoitusrekisteri on. Tätä rekisteriä koskevat yksityiskohtaiset säännökset ovat kuitenkin vain asetuksessa – lain säännöksiä niistä ei ole.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että hoitoilmoitusrekisteriä koskevat säännökset eivät täytä perustuslain 10 §:n 1 momentin vaatimuksia henkilörekisterille asetetusta säädöstyypistä, säännösten kattavuudesta eikä yksityiskohtaisuudesta. Rekisteriä koskeva lainsäädäntö oli siten perustuslain asettamien vaatimusten vastainen ja tilanne oli ollut olemassa perusoikeusuudistuksen voimaantulosta 1.8.1995 lähtien. Hoitoilmoitusrekisteriä ja muita terveydenhuollon valtakunnallisia henkilörekistereitä koskevasta lainsäädännöstä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö, joka oli selvityksensä perusteella ollut perusoikeusuudistuksen voimaan tuloa lähtien tietoinen perustuslain vastaisesta tilanteesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ministeriöllä oli ollut runsaasti aikaa korjata säädöstilanne perustuslain mukaiseksi vielä senkin jälkeen, kun eduskunnan perustuslakivaliokunta oli kannanotoillaan täsmentänyt perustuslain asettamia vaatimuksia. Näin ei kuitenkaan ollut tehty. Perustuslain vastainen tilanne oli jatkunut pitkään ja että se oli ollut ministeriön tiedossa samoin kuin se, että kysymys on lainsäädännöstä, jonka perusteella kerätään hyvin arkaluonteisia tietoja erittäin suurina määriä.

Apulaisoikeuskansleri antoi sosiaali- ja terveysministeriölle huomautuksen laiminlyönnin vuoksi ja pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin ministeriö

ryhtyy asiantilan korjaamiseksi (OKV/628/1/2012 ja OKV/639/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## POTILASVAKUUTUSKESKUS

---

### Korvausasian käsittelyaika

Potilasvakuutuskeskus oli tehnyt päätöksen kantelijalle potilasvahingon johdosta maksettavasta ansionmenetykskorvauksesta yli vuoden ja yhdeksän kuukauden kuluttua siitä kun potilasvahinkolautakunta oli antanut asiaa koskevan ratkaisusuosituksen. Potilasvakuutuskeskuksen selvityksen mukaan viive asian käsittelyssä oli johtunut asian käsittelijän ruuhkautuneesta työtilanteesta. Asian ratkaisemiseen kulunut aika oli ylittänyt selvästi eläkeasioiden keskimääräisen käsittelyajan keskuksessa. Asian laatu ja sen merkitys kantelijalle huomioon ottaen korvausasian käsittelyaika oli ollut kohtuuttoman pitkä, eikä korvausten viivästykselle ollut esitetty hyväksyttävää syytä. Potilasvakuutuskeskus oli jo ryhtynyt aktiivisiin toimenpiteisiin viivästysten välttämiseksi jatkossa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Potilasvakuutuskeskuksen huomiota korvausasioiden viivytyksettömään käsittelyyn (OKV/401/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heidi Laurila).

Kantelija oli hakenut Potilasvakuutuskeskukselta potilasvahingon johdosta korvausta muun ohella ansionmenetyksestä. Ansionmenetyksasian käsittely oli keskuksessa sen vireille tulosta kestänyt yhdeksän kuukautta, joista vajaan viisi kuukautta oli kulunut sen siirryttyä eläkeryhmän käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hänellä ei ollut perusteita katsoa, että kor-

vausasian käsittelyssä kokonaisuudessaan olisi viivytelty aiheettomasti. Ansionmenetyksestä koskevan asian käsittely oli kuitenkin kestänyt pidempään kuin muiden korvausvaatimusten käsittely, koska korvaushakemus oli ensin käsitelty muiden vaatimusten osalta, minkä jälkeen se oli siirtynyt ansionmenetyksen osalta eläkeryhmän käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan ansionmenetykskorvausta koskevan vaatimuksen käsittelyajan voitiin asian laatu huomioiden kokonaisuudessaan katsoa olleen liian pitkä. Mikäli eri korvauksia koskevat vaatimukset olisi selvitetty yhtäaikaaisesti, olisi käsittelyaika ansionmenetyksestä koskevan vaatimuksen osalta ollut todennäköisesti lyhyempi.

Potilasvakuutuskeskus oli ryhtynyt toimenpiteisiin ansionmenetyksestä koskevien korvausasioiden käsittelyaikojen lyhentämiseksi käsitteilyprosessia muuttamalla. Muutoksella pyrittiin vaikuttamaan nimenomaisesti siihen kohtaan käsittelyprosessia, joka oli aiheuttanut kantelijan korvausasian pitkittymisen. Sen vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen ei katsonut olevan syytä ryhtyä muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi päätöksessään kantelijan ansionmenetyksestä koskevan korvausasian käsittelyajasta esittämänsä huomiot keskuksen tietoon (OKV/1409/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## KANSANELÄKELAITOS (KELA)

---

### Asioiden viipyminen

Sairauspäivärahaikauden aikana Norjaan muuttaneen kantelijan työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittely Kelassa oli kestänyt noin vuoden ja kahdeksan kuukautta. Kelan selvityksen mukaan kansainvälisten työkyvyttömyyseläkehakemusten

käsittelyajat ovat pitkiä eikä noin kahden vuoden käsittelyaika ole poikkeuksellinen. Suurin osa viivästymisestä kantelijan asiassa oli johtunut tietojen odottamisesta Norjasta ja suomalaisen työeläkelaitoksen päätöksen odottamisesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittelyaika oli ollut erittäin pitkä. Arvioitaessa asiaa kantelijan kannalta siinä ei ollut tullut esille syitä, joiden perusteella kohtuuttoman pitkää käsittelyaika voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Kantelijalle oli lisäksi jäänyt lähettämättä Kelan ulkomaan yksiköstä hakijalle yleensä lähetettävä kirje, jossa kerrotaan kansainvälisten eläkeasioiden kansallisia eläkeasioita huomattavasti pidemmistä käsittelyajoista.

Apulaisoikeuskansleri pyysi Kelaä ilmoittamaan 6.6.2014 mennessä toimenpiteistä, joita on toteutettu tai joita on suunnitteilla kansainvälisten eläkeasioiden käsittelyn nopeuttamiseksi. Kelan ilmoituksen mukaan työkyvyttömyyseläkkeitä koskeva käsittelyprosessi on muuttunut Kelan työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksen ja Kelan kansainvälisten asioiden keskuksen perustamisen myötä. Kumpikin keskus panostaa muun muassa uusien ratkaisijoiden ja asiantuntijalääkäreiden kouluttamiseen kansainvälisten asioiden käsittelyyn. Näillä rekrytoinneilla, lisäkoulutuksella ja prosessiin tehdyillä muutoksilla odotetaan olevan myönteisiä vaikutuksia ulkomailla asuvien hakijoiden eläkehakemusten käsittelyn nopeuteen (OKV/456/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelija katsoi sairauspäiväraahakemuksensa käsittelyn Kelassa viivästyneen. Hän katsoi menettäneensä päätöksen viipymisen vuoksi ansiosidonnaisen päivärahan lähes kahden kuukauden ajalta.

Kelan selvityksen mukaan sairauspäiväraahakemuksen läpimenoaikataavoite vuonna 2013

oli 21 päivää. Kela teki päätöksen kantelijalle maksettavasta sairauspäivärahasta 67 päivän kuluttua hakemuksen vireilletulosta. Asian ratkaisemiseen kulunut aika ylitti selvästi ja moninkertaisesti käsittelyaikataavoitteen, eikä kokonaiskäsittelyaika voitua asian laatu ja sen merkitys huomioon ottaen pitää kohtuullisena. Käsittelyn viivästymisen vuoksi myös päätökseen sisältynyt jatkoitoimenpiteitä koskeva ohjaus viivästyi, mikä vaikutti osaltaan työnhakijaksi ilmoittautumisen ajankohtaan ja sitä kautta ansiopäivärahan saamatta jäämiseen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota sairauspäiväraahakemusten viivykseltömään käsittelyyn.

Koska kantelija oli useamman kerran eri vaiheessa saanut neuvontaa tilanteeseensa ja työnhakijaksi ilmoittautumiseen liittyen, Kela ei menetellyt lainvastaisesti antamansa neuvonnan osalta. Apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin, että kantelijalle annettu neuvonta olisi asian monitahoisuuden vuoksi ollut mahdollista toteuttaa paremmin esimerkiksi Kelan selvityksessään esittämällä tavalla ohjaamalla asia jo aikaisemmassa vaiheessa kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun (OKV/1346/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heidi Laurila).

## Neuvonta

Kantelija oli saanut Kelalta virheellistä neuvontaa, minkä vuoksi hän ei ollut luopunut vanhuuseläkkeestään ja hänen työkyvyttömyyseläkkeensä oli lain nojalla muuttunut vanhuuseläkkeeksi hänen täytettyään 65 vuotta. Samalla maksuun oli kuitenkin jäänyt kantelijan saama vammaistuki, jota ei ollut Kelan ohjeistuksen mukaisesti laitettu seurantaan. Vammaistuen lakkauttamistarve oli havaittu vasta vuotta myöhemmin tarkistusjaon yhteydessä ja liikaa maksetusta tuesta oli peritty takaisin 1/3.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintolain 8 §:n 1 momentin mukainen neuvontavelvoite sisältää sen, että viranomaisen antamien neuvojen ja ohjeiden tulee olla sisällöltään oikeita, jotta asiakkaalle ei niiden perusteella toimiessaan aiheudu vahinkoa tai oikeudenloukkauksia. Hallinnon asiakkaan on voitava luottaa saamiensa neuvojen ja ohjeiden oikeellisuuteen. Viranomaisen tulee sen vuoksi neuvontaa ja ohjausta antaessaan toimia huolellisesti ja pyrkiä kaikkiin keinoin varmistamaan, että sen palveluksessa olevilla neuvontaa antavilla henkilöillä on oikeat tiedot viranomaisen toimivaltaan kuuluvista asioista. Edelleen apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen on pyrittävä organisoimaan ja järjestämään toimivaltaansa kuuluvien tehtävien hoitaminen siten, että se kykenee asianmukaisesti ja huolellisesti hoitamaan tehtävänsä ja kaikkiin käytettävissään olevin keinoin estämään virheiden syntymisen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota tietojen oikeellisuuden tärkeyteen neuvontaa annettaessa. Lisäksi hän saattoi Kelan tietoon näkemyksensä tehtävien organisoimisesta siten, että viranomaisen kykenee hoitamaan tehtävänsä asianmukaisesti ja huolellisesti sekä estämään virheiden syntymisen (OKV/1725/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### Asian selvittäminen

Henkilö oli saanut ulosotosta tilityksiä hänelle tuomituista korvauksista. Hän pyysi muun muassa näiden tulojen vuoksi Kelaa tarkistamaan, olisiko kyseisillä tuloilla vaikutusta hänen saamansa eläkkeensaajan asumistuen määrään.

Asiaa käsitellyt Kelan virkailija tulkitisi epähuomiossa kyseiset tilitykset henkilöllä oleviksi ulosottovelkoiksi ja perusteli antamansa päätöksen tämän käsityksensä mukaisesti. Päätöksen lop-

putulos sinänsä oli oikea eli asumistuen määrä ei muuttunut.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi riittävän selvittämisen tarkoittavan myös riittävää perehtymistä asiaan esitettyihin tosiseikkoihin. Selvityksen riittävyys ja sen oikea tulkitseminen ovat olennaisia edellytyksiä asian oikealle ratkaisemiselle ja perustelemiselle.

Virheellisesti perusteltu päätös oli sittemmin korvattu uudella päätöksellä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti virheellisesti perustellun päätöksen tehneen virkailijan huomiota käsiteltävänä olevien asioiden riittävään ja huolelliseen selvittämiseen (OKV/2059/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

## SÄTEILYTURVAKESKUS

---

### Viranomaisen vastausvelvollisuus

Kantelija oli tiedustellut Säteilyturvakeskukselta sähköpostitse Talvivaaran kaivosyhtiön kipsisakka-altaan vuodon jälkeen muun muassa sitä, voiko hänen omistamallaan kiinteistöllä oleskella ja miten vettä voi käyttää. Hän ei saanut tiedusteluunsa vastausta.

Oikeuskansleri totesi, että Säteilyturvakeskus ei ole noudattanut hyvän hallinnon vaatimuksia jättäessään vastaamatta kantelijan sähköpostitiedusteluun. Oikeuskansleri saattoi Säteilyturvakeskuksen tietoon sen, mitä hän ratkaisussaan esitti tiedusteluihin vastaamisesta ja viranomaisen neuvontavelvollisuudesta (OKV/1777/1/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kostama).

## KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

### **Toimeentulotukiasioden viipyminen**

Kantelija oli hakenut toimeentulotukea kaupungin sosiaalitoimeen 22.4.2014 jättämälläan hakemuksella. Päätös toimeentulotuen myöntämisestä oli tehty 12.5.2014. Päätöstä ei ollut näin tehty viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta ja toimeentulotukiasian käsittelyssä oli siten laiminlyöty noudattaa toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyjä käsittelyaikoja. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin perusturvalautakunnan huomiota toimeentulotukihakemusten viivytyksettömään käsittelyyn ja toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyihin käsittelyaikoihin (OKV/967/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heidi Laurila).

Kantelijaa oli pyydetty täydentämään toimeentulotukihakemustaan 4.9.2014 mennessä. Täydennystä ei toimitettu. Päätös toimeentulotuen myöntämisestä tehtiin 19.9.2014.

Jos hakemus on puutteellinen, asiakkaalle on toimeentulotuesta annetun lain 14a §:n 3 momentin mukaan viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. Päätös toimeentulotuesta on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun täydennetty hakemus on saapunut. Jos asiakas ei ole määräajassa täydentänyt hakemustaan tai esittänyt hyväksyttävää syytä täydennyksen viivästymiselle, päätös tehdään käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä määräajan päättymisestä.

Kun kantelija ei ollut määräajassa täydentänyt hakemustaan, toimeentulotukea koskeva pää-

tös olisi tullut tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä 4.9.2014 tapahtuneesta määräajan päättymisestä. Päätös oli tehty vasta 19.9.2014, joten hakemusta käsiteltäessä oli laiminlyöty noudattaa toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyjä enimmäisaikoja. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveystoimiston huomiota toimeentulotukihakemusten viivytyksettömään käsittelyyn ja toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyihin käsittelyaikoihin (OKV/1549/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heidi Laurila).

Kantelijalle maksettavaksi määrätty toimeentulotuki oli maksettu kunnan tililtä kolme viikkoa päätöksenteon jälkeen.

Toimeentulotuesta annetun lain mukaan päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että täytäntöönpanon ei voitu katsoa tapahtuneen laissa tarkoitettulla tavalla viivytyksettä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnan perusturvaosaston huomiota toimeentulotukipäätösten viivytyksettömään täytäntöönpanoon (OKV/1931/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heidi Laurila).

Viranhaltijan toimeentulotukipäätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittely perusturvalautakunnassa oli kestänyt lähes kuusi kuukautta. Kunnan mukaan viivästys johtui kyseisenä aikana olleesta henkilöstöressurssipulasta. Kunta ilmoitti jatkossa kiinnittävänsä erityistä huomiota oikaisuvaatimusten nopeampaan käsittelyyn.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus hyvään hallintoon ja asiansa käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä. Hyvää hallintoa määrittävän hallintolain 23 § ja hyvän hallinnon



perusteet edellyttävät asioiden viivytyksetöntä käsittelyä. Laissa ei ole säädetty oikaisuvaatimukselle varsinaista käsittelyaikaa, mutta sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:n mukaan lautakunnan on käsiteltävä oikaisuvaatimus kiireellisenä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että lähes kuuden kuukauden aikaa ei voitu pitää edellä mainittujen lainkohtien edellyttämänä joutuisana käsittelynä. Joutuisan käsittelyn vaatimus korostuu toimeentulotuessa, joka on viimekätisin toimeentulon muoto. Oikaisuvaatimuksen pitkä käsittelyaika vaarantaa oikeusturvaa viivästyttäessään valitusoikeuden käyttämistä hallinto-oikeudessa. Käsittelyajan venymistä ei voitu perustella kunnan esittämällä resurssipulalla. Hyvä hallinto velvoittaa viranomaista mitoittamaan palvelunsa siten, että asiakkaiden oikeusturva ei vaarannu.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota velvollisuuteen noudattaa joutuisuutta oikaisuvaatimusten käsittelyssä sekä lähetti päätöksensä tiedoksi kunnan menettelyä ensisijaisesti valvovalle aluehallintovirastolle (OKV/704/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Toimeentulotukihakemuskirjeen asianmukaisuus**

Kaupungin perusturvakeskuksen toimeentulotukihakemuskirjeeseen sisältyi teksti: ”Antamani tiedot saadaan tarkistaa ja olosuhteitani seurata kotikäynnillä”. Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli kyse ei ole sosiaalihuoltolain 41 §:ssä säädetystä tilanteesta, kotikäynnin suorittaminen toimeentulotukihakemuksen johdosta edellyttää asianomaisen henkilön suostumusta. Jotta kysymys olisi aidosta ja pätevästä suostumuksesta, sen on oltava vapaaehtoinen ja annettu olosuhteissa, joissa suostumuksen antaja on selvil-

lä siitä, että hän voi halutessaan olla antamatta suostumusta tai perua sen myöhemmin. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kyseisestä lomakkeesta ei käynyt ilmi, että suostumuksen antaminen oli vapaaehtoista ja että asiakkaalla oli myös mahdollisuus olla antamatta suostumustaan olosuhteidensa seuraamiseen kotikäynnillä. Suostumuksen vapaaehtoisuuden arvioinnissa oli otettava huomioon myös se, että toimeentulotuki on viimesijainen taloudellisen tuen muoto, eikä hakijalla hakemustilanteessa ole välttämättä tosiasiallista mahdollisuutta syvällisesti arvioida ja kyseenalaistaa lomakkeen tekstiä. Apulaisoikeuskansleri ei pitänyt kyseisen lomakkeen sisältöä asianmukaisena eikä hyvän hallinnon mukaisena. Perusturvakeskuksen huomiota kiinnitettiin toimeentulotukikirjeiden asianmukaiseen sisältöön.

Toimeentulotuen hakija oli lähettänyt kaupungin perusturvakeskukselle sähköpostiviestin, johon sisältyi hänen terveydentilaansa koskevia tietoja. Perusturvakeskuksen kirjaamo oli lähettänyt hakijalle sähköisestä asiointista viranomaistoiminnasta annetun lain edellyttämän ilmoituksen viestin vastaanottamisesta sähköpostitse siten, että hakijan lähettämä viesti oli sisällytynyt vastaanottoilmoitukseen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa tiedot eivät ole suojattuja sivullisilta, minkä vuoksi salassa pidettäviä tietoja sisältäviä viestejä ei voida siinä lähettää. Kaupungin menettely oli tältä osin lainvastainen. Perusturvakeskus oli kantelun vireille tulon jälkeen arvioinut uudelleen menettelyään sähköpostin vastaanottokuitausviestin lähettämisessä ja muuttanut toimintatapojaan. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri ei katsonut enää olevan tarpeellista ryhtyä laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin tältä osin (OKV/2049/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heidi Laurila).

## Rahalaitoskyselyn täytäntöönpano

Kaupungin viranhaltija teki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 20 §:n 2 momentin nojalla päätöksen toimeentulotukiasiakasta koskevien tietojen pyytämistä rahalaitoksilta. Päätös pantiin täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Kaupunki oli ainakin yhdelle rahalaitokselle tekemänsä tiedustelun yhteydessä ilmoittanut, että rahalaitostiedustelua koskeva päätös oli lainvoimainen ja että sosiaalihuollosta vastaava monijäseninen toimielin oli määrännyt päätöksen heti täytäntöön pantavaksi. Nämä tiedot eivät ole pitäneet paikkaansa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota velvollisuuteen varmistua viranomaisen asiakirjoihin sisältyvien tietojen oikeellisuudesta.

Sosiaalihuoltolaki ei sisällä säännöstä kunnan viranhaltijapäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta, minkä vuoksi sovellettaviksi tulivat kuntalain säännökset. Päätöksen täytäntöönpano kuntalain 98 §:n perusteella edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Kaupungin sosiaalitoimi oli päätöksen täytäntöönpanon perusteella saanut pyytämänsä tiedot, jotka olivat sen käytössä, vaikka tietojen hankkimista koskeva päätös oli sittemmin hallinto-oikeudessa kumottu. Muutoksenhaku oli näin käynyt hyödyttömäksi. Päätös oli asiakkaan yksityisyyden ja oikeusturvan kannalta merkittävä, eikä asian luonne edellyttänyt kiireellistä täytäntöönpanoa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että edellytykset viranhaltijapäätöksen täytäntöönpanolle eivät täyttyneet. Hän totesi, että tässä tapauksessa kysymys päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ei ollut oikeudellisesti selkeä ja että lainsäädäntö ei tällä hetkellä ollut asiakkaan oikeusturvan kannalta tyydyttävä. Lainsäädännön puutteellisuus näytti kuitenkin olevan korjaantumassa edus-

kunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen myötä. Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemysensä rahalaitoksille lähetettävää pyyntöä koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta kaupungin tietoon.

Apulaisoikeuskansleri katsoi lisäksi, että kaupungin olisi aiheellista harkita väärinkäytösepäilyjä koskevan toimintaohjeensa tarkistamista (OKV/1881/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heidi Laurila).

## Salassa pidettävien tietojen lähettäminen sähköpostissa

Toimeentulotuen asiakas oli itse lähettänyt kaupungin kirjaamoon ja lisäksi ainakin seitsemän muun kyseisen kaupungin virkamiehen, muun muassa kaupunginjohtajan, sähköpostiosoitteeseen sähköpostiviestin, johon sisältyi hänen perheenjäsenensä salassa pidettäviä terveystietoja. Kaupungin kirjaamo oli lähettänyt viestin lähettäjälle sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain edellyttämän ilmoituksen viestin vastaanottamisesta siten, että asiakkaan lähettämä viesti oli sisällynyt vastaanottoilmoitukseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tavallisessa suojaamattomassa internet-sähköpostissa tiedot eivät ole sivullisilta suojattuja, minkä vuoksi viranomainen ei voi salassa pidettäviä tietoja sisältäviä viestejä siinä lähettää. Kaupunki oli siten menettänyt lainvastaisesti.

Koska kaupunki ilmoitti asian tultua kante-luasian käsittelyn aikana ilmi, välittömästi muutaneensa toimintatapojaan, asiassa ei ollut enää tarpeen ryhtyä enempiin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin (OKV/1131/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

## Muistutukseen vastaaminen

Kantelijan sosiaalipalvelujen johtajalle lastensuojeluviranomaisten toiminnasta tekemään muistutukseen oli vastattu kahden vuoden kuluttua ja sen jälkeen kun muistutuksen käsittelyä oli oikeuskanslerinvirastosta tiedusteltu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että laillisuusvalvojien käytännössä kohtuullisena aikana muistutukseen vastaamiseen on pidetty noin kuukautta tai 1–2 kuukautta, jos asia on ollut erittäin ongelmallinen ja vaatinut selvitystyötä. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) antaman Muistutusmenettelyn käyttö sosiaalipalveluissa -ohjauskirjeen mukaan kohtuullinen aika muistutukseen vastaamiseen on 1–4 viikkoa. Kantelijan muistutuksen käsittelyaika ei päätöksen mukaan voida pitää kohtuullisena. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi vs. sosiaalipalvelujen johtajan menetelleen lainvastaisesti siinä, että hän ei ollut vastannut kantelijan muistutukseen kohtuullisessa ajassa.

Valviran ohjauskirjeen mukaan sosiaalihuollon toimintayksikössä pitää sopia menettelytapoista muistutusten asianmukaiseksi käsittelemiseksi. Toimintayksikön toiminnasta vastaava johtaja vastaa siitä, että muistutukset käsitellään huolellisesti, objektiivisesti ja asianmukaisesti.

Kantelijan asiassa viivästyminen oli selvitysten mukaan johtunut siitä, että muistutukseen oli jäänyt epähuomiossa ja henkilövaihdosten vuoksi vastaamatta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen mukaan muistutusten käsittely sosiaalihuollon toimintayksikössä tulee organisoida siten, että vastaavanlaisia laiminlyöntejä ei pääse tapahtumaan ja että muistutuksiin vastataan asianmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta vs. so-

siaalipalvelujen johtajan tietoon ja kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveystalouden huomiota asiakkaan muistutuksen asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn (OKV/155/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

## Lastensuojeluasian käsittely

Kantelija arvosteli sitä, että hänen ja hänen sisarustensa sosiaalityöntekijöille lastensuojeluselviytyksen yhteydessä kertomat asiat oli kerrottu heidän isälleen, vaikka sisaruksille oli luvattu, ettei asioita kerrota eteenpäin. Selvityksestä ei ilmennyt, että kantelijalle ja hänen sisaruksilleen olisi kerrottu mahdollisuudesta sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla tietyin edellytyksin kieltää itseään koskevien tietojen kertominen isälleen. Kantelija oli lastensuojeluselvitystä tehtäessä 17-vuotias, joten erityisesti hänen kohdallaan mahdollisuudesta informoiminen olisi ollut tarpeellista. Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin sosiaali- ja terveystalouden lastensuojelun tietoon käsityksensä, jonka mukaan sisarusten informoiminen asiasta olisi kyseisessä tapauksessa ollut asianmukaista.

Kantelija oli pyytänyt lastensuojelun johtajalta lastensuojeluilmoituksen tekijöitä koskevat tiedot. Johtaja oli kieltäytynyt antamasta tietoa, mutta ei ollut ilmoittanut kantelijalle tämän oikeudesta saattaa asia julkisuuslain mukaisesti viranomaisen ratkaistavaksi. Kieltäytyessään antamasta tietoja johtajan olisi tullut ilmoittaa kantelijalle kyseisestä oikeudesta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lastensuojelun johtajan huomiota julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa säädettyyn (OKV/1148/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Kantelija oli tehnyt kaupungin perusturvakeskukselle asiakirjapyyntö, joka koski muun muassa lastensuojelun asiakaskertomuksia. Käytettävissä olleesta selvityksestä ei ilmennyt tarkkaa ajankohtaa pyynnön tekemiselle, mutta selvityksen perusteella asiakirjojen lähettämiseen kantelijalle oli mennyt vähimmilläänkin yli kolme kuukautta. Asiassa ei ilmennyt lainmukaisista syytä asiakirjojen antamisen viipymiselle. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiakirjapyyntöä käsittelevä ja asiakirjojen antaminen oli viipynyt lainvastaisesti.

Asiassa saadun selvityksen perusteella kantelijaa ja hänen puolisoaan ei ollut pyydetty mukaan heidän lastaan koskevan asiakassuunnitelman laatimiseen eikä vanhempia ollut otettu mukaan heidän lapsensa asioiden käsittelyyn asianmukaisessa määrin, vaikka lastensuojelulain mukaan asiakassuunnitelma on lähtökohdaisesti laadittava yhdessä muun muassa lapsen vanhemman kanssa ja lastensuojelulaki edellyttää yhteistyötä vanhempien ja viranomaisten välillä, minkä lisäksi lain mukaan vanhempien tulisi voida tarvittaessa osallistua lastensuojelun järjestämisestä koskeviin neuvotteluihin. Lisäksi asiakassuunnitelma sisälsi tietoja, jotka eivät olleet lastensuojelun suunnittelun, toteuttamisen tai seurannan kannalta tarpeellisia eikä niitä apulaisoikeuskanslerin mukaan olisi tullut kirjata asiakaskertomukseen.

Kantelija oli tehnyt sosiaalityöntekijälle hakemuksen, joka koski huostaanotetun lapsen tapaamisten lisäämistä. Hakemus oli vähäisiltä osin hyväksytty, mutta asiassa ei ollut otettu kantaa kaikkiin vaatimuksiin eikä annettu kirjallista perusteltua päätöstä muutoksenhakuohjauksineen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että menettely oli vakavasti vaarantanut kantelijan oikeusturvan.

Apulaisoikeuskansleri saattoi perusturvakeskuksen tietoon asiassa esittämänsä havainnot ja näkemykset ja kiinnitti perusturvakeskuksen

huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n säännöksiin asiakirjan antamisesta päättämisestä ja asiakirjan antamisesta, lastensuojelulain 30, 31, 33, 45, 52, 54, 62 ja 63 §:n lainmukaiseen soveltamiseen, henkilötietolain 9 §:n säännökseen henkilötietojen tarpeellisuusvaatimuksesta ja hallintolain 43–45 §:iin kirjallisesta hallintopäätöksestä ja sen perustelemisesta (OKV/1397/1/2012 ja OKV/1398/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Asiakastietojen huolellinen kirjaaminen**

Kaupungin huostaan ottaman lapsen asiakassuunnitelmaan oli hänen isäksensä kirjattu väärä henkilö. Virhe havaittiin vasta oikeuskanslerin pyydettyä tätä koskevan kantelun johdosta selvitystä kaupungilta.

Lastensuojelu on osa kunnille kuuluvaa sosiaalihuoltoa. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta hyvää sosiaalihuoltoa. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on noudatettava hallintolain hyvän hallinnon perusteita joilla toteutetaan hallintolain taustalla olevan perustuslain 21 §:n taakamaa oikeusturvaa. Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi hallinnon palveluiden asianmukaisuuden ja sosiaalihuollon tehtävien hoidossa vaadittavan huolellisuuden ehdottomasti edellyttävän, että asiakirjoihin asiakkaasta tehtävät merkinnät ovat oikein.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota huolellisuusveloitteesta ja hallinnon asiakasta koskevien kirjausten oikeellisuudesta

lausumaansa (OKV/997/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

### Lastenvalvojen menettely

Kantelija arvosteli perheasioiden yksikön kahden lastenvalvojan menettelyä epäammattimaiseksi ja puolueelliseksi. Lisäksi kantelijalle ei ollut toimitettu hänen pyytämäänsä asiakirjoja.

Selvitysten mukaan tavanomaisesta toimintamallista poiketen kantelijan tapauksessa toinen vanhemmista oli käynyt ensin lastenvalvojan luona yksin. Tällöin olisi ollut perusteltua, että myös kantelijalle olisi ollut oma henkilökohtainen aikavaraus. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja puolueettomasti.

Kantelija oli kokenut lastenvalvojen käyttäytymisen ja kielenkäytön eräiltä osin loukkaavaksi. Toinen lastenvalvojista oli selvityksessään todennut kenties loukanneensa kantelijaa ja pyytäneensä tältä anteeksi.

Kantelija oli pyytänyt toisen vanhemman lastenvalvojille lähettämiä sähköpostiviestejä itselleen. Toinen lastenvalvoja oli luvannut selvittää asiaa ja lähettää viestit kantelijalle. Kantelija ei kuitenkaan ollut saanut viestejä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että asiakirjapyyntö tulee käsitellä ja niihin vastata julkisuuslaissa säädettyllä tavalla määräajassa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti lastenvalvojen huomiota asiakkaiden tasapuolisen ja puolueettoman kohtelun sekä asianmukaisen käyttäytymisen ja kielenkäytön vaatimukseen. Lisäksi hän kiinnitti toisen lastenvalvojan huomiota julkisuuslain menettelysäännösten noudattamiseen (OKV/238/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### Vammaispalveluasioiden käsittely

Kantelija arvosteli kaupungin vanhus- ja vammaispalvelun menettelyä henkilökohtaisen avustajan saamista koskevassa asiassa. Kantelijan hakemus vammaispalvelulain mukaisesta henkilökohtaisesta avusta oli tullut vireille keväällä 2012. Kotikäynti palvelutarpeen arvioimiseksi oli tehty 13.11.2012 ja palvelusuunnitelma oli laadittu samana päivänä. Päätös henkilökohtaisen avun hakemuksesta oli tehty 18.12.2012.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että palvelutarpeen arviointia ei ollut aloitettu vammaispalvelulain 3 a §:n 1 momentin mukaisesti viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Edelleen palvelusuunnitelmaa ei ollut laadittu vammaispalvelulain 3 a §:n 2 momentin mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä eikä päätöstä asiasta ollut annettu kolmen kuukauden kuluessa asian vireilletulosta vammaispalvelulain 3 a §:n 3 momentin mukaisesti. Todetun viivyttelyn syistä ei ole asiakirjoista saatavissa selvitystä. Kun kotikäynti palvelutarpeen arvioimiseksi sekä palvelusuunnitelma oli tehty 13.11.2012 ja pyydetty selvitys apulaisoikeuskanslerille oli annettu 17.10.2012, voidaan pitää mahdollisena, että ilman oikeuskanslerille tehtyä kantelua em. lain mukaiset toimenpiteet olisivat viivästyneet vielä enemmän.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveysosaston huomiota vammaispalvelulain säännösten noudattamiseen henkilökohtaista apua koskevan hakemuksen laissa säädetyn joutuisan käsittelyn osalta (OKV/834/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelija arvosteli vammaispalvelulain mukaisten hakemusten käsittelyn viipymistä ja vammaispalvelulain mukaisissa asioissa annettuja päätöksiä.

Ilmeni, että vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista avustajaa koskevan päätöksen perusteluissa oli lakiin perustumaton kannanotto henkilökohtaisen avustajan henkilöstä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuntayhtymän huomiota vammaispalvelulain 8 d §:n 4 momentin ja hallintolain 45 §:n soveltamiseen. Edelleen ilmeni, että asunnon muutostöitä koskevien hakemusten käsittely oli ylittänyt vammaispalvelulaissa säädetyn käsittelyajan. Vaikka asiassa jäi jossain määrin epäselväksi, minkä vuoksi hakemusten käsittely oli ylittänyt vammaispalvelulain 3 a §:n 3 momentissa säädetyn määräajan, saattoi apulaisoikeuskansleri kuntayhtymän tietoon näkemyksensä kyseisen säännöksen noudattamisen tärkeydestä (OKV/1130/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Kantelijan omainen haki kaupungilta vammaispalveluna korvattavaksi asunnonmuutostöitä. Kaupungin viranhaltijan päätöksellä kustannuksia ei myönnetty korvattavaksi vammaispalvelulain perusteella. Oikaisuvaatimuksen johdosta perusturvajaosto hyväksyi vaatimuksen osittain. Rakennustarkastajan yhteydenoton myötä vammaispalvelulle tuli tieto, että rakennustarkastaja oli myöntänyt henkilölle korjausavustusta asunnonmuutokseen. Tämä oli ilmoittanut rakennustarkastajalle, ettei ottaisi avustusta vastaan, koska muutostyö maksettaisiin hänelle vammaispalvelusta. Korjausavustuksesta tiedon saatuaan perusturvajaosto käsitteli oikaisuvaatimuksen omaloitteisesti uudelleen ja päätti korjata aiemman päätöksensä ja pitää voimassa alkuperäisen kielteisen viranhaltijapäätöksen. Jaoston päätöksessä todettiin rakennustarkastajalta saadun sellaista uutta tietoa, jota hakijan olisi tullut antaa vammaispalvelulle jo hakemusta tehdessään. Päätöksessä todettiin hallintolain 50 §:n asiavirheen korjaamista koskeva säännös sekä se, että asian-

osaisen suostumusta virheen korjaamiseen ei tarvita, kun virhe on ilmeinen.

Perusturvajaoston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan myönteiseen päätökseen ei ollut kirjattu perusteluja tai sovellettua lainkohtaa, eikä asianosainen ole päätöksen perusteella voinut päätellä, onko ratkaisu perustunut vammaispalvelulain säännöksiin vai muihin perusteisiin. Myös viranhaltijapäätöksen perustelut olivat puutteelliset, koska niissä ei otettu kantaa kaikkiin hakemuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että mainittuja päätöksiä ei ollut perusteltu hallintolaissa edellytetyllä tavalla.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä ns. luottamuksen suoja merkitsee, että henkilöllä tulee perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisen toimintaan. Viranomaisella on mahdollisuus muuttaa päätöstään, jos siihen on laissa annettu mahdollisuus. Asiavirheen korjaamista koskevan hallintolain 50 §:n mukaan viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen muun muassa, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen. Asianosaisen suostumusta korjaamiseen ei tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

Apulaisoikeuskansleri ei pitänyt selvänä, että perusturvajaoston myönteisen päätöksen voitaisiin katsoa perustuneen hallintolain 50 §:ssä tarkoitettulla tavalla selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen. Hän katsoi, ettei päätöksessä ollut virhettä voitu pitää sillä tavoin ilmeisenä kuin pykälässä tarkoitetaan, eikä päätöstä ole ollut mahdollista korjata asianosaisen vahingoksi ilman hänen suostumustaan. Näin ollen perusturvajaostolla ei ole ollut lakiin perustuvaa oikeutta poistaa aikaisempaa päätöstään ilman asianosaisen suostumusta. Jaosto oli menetellyt vastoin hallintolain 50 §:n asiavirheen korjaamista kos-

kevia säännöksiä sekä luottamuksensuojaperiaatteen vastaisesti. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti perusturvajaoston huomiota päätösten asianmukaiseen perustelemiseen sekä luottamuksensuojaperiaatteen noudattamiseen (OKV/1097/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heidi Laurila).

### **Asiakkaan yhteydenottoihin vastaaminen**

Kantelija oli lähettänyt sosiaalityöntekijälle sähköposteja, jotka eivät sisältäneet toimenpidepyyntöjä ja olivat osin tiedoksi lähetettyjä. Viesteihin ei ollut vastattu. Viesteissä pohdittiin sitä, miksi kantelijan ja hänen lastensa väliset tapaamiset eivät toteutuneet ja keinoja tapaamisten toteuttamiseksi. Sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan hänellä ei ollut toimivaltaa tapaamisten toteuttamiseen ja asia oli käräjäoikeudessa vireillä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään hyvään hallintoon kuuluvan, että asiakkaiden yhteydenottoihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Sosiaalityöntekijän huomiota kiinnitettiin asiakkaiden yhteydenottoihin vastaamiseen (OKV/63/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### **Viranomaisen neuvontavelvollisuus**

Yhtiö arvosteli kantelussaan kunnan päivähoiton johtajan toimintaa yksityisen päivähoiton tuottajan ilmoituksen käsittelyssä. Yhtiö katsoi, että kunta ei ollut käsitellyt yhtiön tekemää ilmoitusta ja että kunta ei ollut tehnyt päätöstä yksityisen hoidon tuen maksamisen lakkauttamisesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, ettei selvityksen perusteella voitu todeta, että kunnan menettely olisi ollut lainvastaista tai virheellistä, kun yhtiön ei tulkittu tehneen kun-

nalle yksityistä päivähoitoa koskevaa ilmoitusta. Kunnan olisi kuitenkin tullut saatuaan tietoonsa yhtiön ilmoituksen tekemistä koskevan virheellisen käsityksen oikaista väärinkäsitys, antaa neuvoja asian jatkokäsittelystä ja kehottaa yhtiötä hallintopäätöksen saamiseksi toimittamaan tarvittava ilmoitus ja mahdollinen muu selvitys. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti päivähoiton johtajan huomiota hallintolain 8 §:n mukaiseen neuvontavelvollisuuteen (OKV/1905/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heidi Laurila).

### **Vanhainkodin menettely edunvalvojan määräämisessä**

Vanhainkodissa oli pidetty hoidettavana olevan henkilön toiveesta hoitopalaveri, jossa oli keskusteltu edunvalvontaprosessin käynnistämisestä. Palaverin seurauksena yksikön sairaanhoitajan sijaisena toiminut sairaanhoidon opiskelija oli tulostanut internetistä edunvalvontaa koskevan hakemuslomakkeen ja pyytänyt siihen hoidettavana olevan henkilön allekirjoituksen. Hakemuslomake oli ollut nimeä ja allekirjoitusta lukuun ottamatta tyhjä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että ottaessaan allekirjoituksen tyhjään lomakkeeseen vanhainkodin hoitohenkilökunta oli toiminut vastoin hyvän hallinnon periaatteita. Viranomaisten toiminnan tulee olla mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää ja siten allekirjoituksia ei tule pyytää tyhjiin lomakkeisiin edes hyvässä tarkoituksessa. Kantelun mukaan edes vanhainkodin hoidoksin aviomies ei tiennyt vaimonsa allekirjoittamasta edunvalvonta-asiakirjasta mitään. Asiassa ei ollut kuitenkaan näyttöä siitä, että kantelussa mainitut henkilöt olisivat menettelleet asiassa tahallisesti. Tuotuaan esille näkemyksensä myös edunvalvonnasta sekä itsemääräämisoikeudesta, apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että asiassa ei ole tullut

esille sellaista hoitohenkilökunnan menettelyä, jossa hoidettavan henkilön itsemääräämisoikeutta olisi rajoitettu tarpeettomasti. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä hyvästä hallinnosta kaupungin tietoon (OKV/1233/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elina Halimaa).

### **Perusturvalautakunnan johtosäännön asianmukaisuus**

Kansanterveyslain 15 §:n 1 momentin mukaan terveydenhuoltolain 13-22 ja 24-29 §:ssä tarkoitettuja toimintoja varten tulee kunnalla olla terveyskeskus. Kaupunginvaltuuston vahvistamassa perusturvalautakunnan johtosäännössä terveydenhuoltolain 25 §:ssä mainittu kotisairaanhoido ei kuulunut terveyskeskuksen, vaan muun palvelukeskuksen vastuulle. Hallintotuomioistuimet olivat päätöksissään pitäneet kaupunginvaltuuston aiemmin vahvistamia perusturvalautakunnan johtosääntöjä lainvastaisina siltä osin kuin kansanterveyslain mukaan terveyskeskuksen tehtäviin kuuluvia toimintoja oli määrätty muiden palvelukeskusten kuin terveyskeskuksen tehtäviin. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei hänellä ollut syytä arvioida asiaa toisin kuin hallintotuomioistuimet olivat aiemmin tehneet ja että kaupunginvaltuuston vahvistama perusturvalautakunnan johtosääntö oli kansanterveyslain vastainen siltä osin kuin siinä oli määrätty, että kotisairaanhoido kuului muun palvelukeskuksen kuin terveyskeskuksen toimintoihin. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että kansanterveyslaki edellyttää kotisairaanhoidon kuuluvan kunnan terveyskeskuksen toimintoihin (OKV/1048/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heidi Laurila).

### **Huolellisuus salaisten asiakirjojen käsittelyssä**

Kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto oli rekisteriotepyyntöä käsittelyn yhteydessä lähettänyt pyynnön tekijälle toisen henkilön toimeentulotukiasiaa koskevan asiakirjan. Kyseessä oli annetun selvityksen mukaan inhimillinen virhe tai tulostuksen aikana tapahtunut tekninen häiriö. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto oli menettelyllään laiminlyönyt sille perustuslaissa ja henkilötietolaissa asetetun huolellisuusvelvoitteen. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä kaupungin sosiaali- ja terveysviraston tietoon ja kiinnitti samalla huomiota yksityiselämään liittyvien salassa pidettävien tietojen huolelliseen käsittelyyn (OKV/2006/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Elina Halimaa).

### **Maksupäätöksen perustelevminen**

Kuntayhtymän sosiaali- ja terveystoimi oli tehnyt palvelu- ja maksupäätöksen kotihoidosta. Päätöksessä ei ollut yksilöity sitä, kuinka maksu oli määrätynyt eikä kysymyksessä ollut ns. tasamaksu. Apulaisoikeuskanslerin sijainen toteasi, että maksupäätös on asianosaista velvoittava hallintopäätös, joka on perusteltava hallintolain mukaisesti. Hänen mukaansa perustelujen tulee olla sellaiset, että etuuden tai palvelun saajalla on niiden perusteella riittävät mahdollisuudet tarkastaa, onko maksu perusteiltaan ja määrältään oikea. Perustelujen avulla asianosainen voi myös harkita muutoksenhaun tarpeen. Maksupäätöksestä ei perustelujen lisäksi ilmennyt myöskään sovelletut säännökset eikä siinä ollut mainittu yhteyshenkilöä, jolta asiasta olisi tarvittaessa saanut lisätietoja. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kuntayhtymän huomiota hal-



lintolain 44 ja 45 §:n säännöksiin hallintopäätöksen sisällöstä ja päätöksen perustelemisesta (OKV/1218/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Apulaisoikeuskanslerin pyytämän selvityksen toimittaminen**

Apulaisoikeuskanslerin kantelun johdosta kaupungin sosiaali- ja terveysvirastolta pyytämää selvitystä ei toimitettu annetussa määräajassa. Oikeuskanslerinvirastosta oltiin useaan kertaan yhteydessä sosiaali- ja terveysvirastoon ja tiedusteltiin selvitystä, mutta selvitystä ei toimitettu ennen kuin sosiaali- ja terveysvirastolle lähetetyn lisäselvityspyynnön jälkeen. Selvityksen toimitaminen myöhästyi alkuperäisestä määräajasta noin vuoden. Sosiaali- ja terveysviraston mukaan selvitys oli jäänyt toimittamatta inhimillisestä virheestä johtuen, ja virasto oli kehittänyt asianhallintajärjestelmäänsä, jotta vastaava tilanne ei pääsisi toistumaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:ssä säädetään viranhaltijan yleisistä velvollisuuksista. Pykälän mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä. Asianmukaisuus edellyttää huolellisuutta työtehtävien hoitamisessa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveysviraston huomiota oikeuskanslerin oikeuteen saada viranomaisilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot sekä huolellisuuteen sille kuuluvien tehtävien hoita-

misessa (OKV/514/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### **Hoitoon pääsyn toteutuminen**

Kantelussa oli kysymys lasten psykiatrisen hoidon saatavuudesta sairaanhoitopiirissä. Asiassa ilmeni, että sairaanhoitopiiriin lastenpsykiatrian erikoisalalla hoitoa yli laissa säädetyn enimmäisajan odottaneita oli tarkasteluajankohtana noin 36 prosenttia kaikista hoitoa odottaneista. Heistä kahdeksan odotti psykoterapiaan ja kaksi osastohoitoon pääsyä. Lisäksi lastenpsykiatrian osastoilla oli ajoittain ylipaikkatilanne. Selvityksen perusteella laissa säädetyn enimmäisodotusajan ylittyminen psykoterapiassa johtui psykoterapeuttien vähäisyydestä ja alueen pitkistä välimatkoista. Sairaanhoitopiiri ei kyseisessä tilanteessa ollut voinut järjestää tarvittavia palveluita esimerkiksi hankkimalla niitä muilta palvelun tuottajilta. Koska kuitenkin lastenpsykiatrian vastuualueella 10 potilaan hoitoon pääsy oli viivästynyt yli laissa säädetyn enimmäisajan eikä heidän kohdallaan ollut selvitetty, että hoidon järjestämiselle säädetystä enimmäisajasta olisi ollut perusteltua poiketa lääketieteellisistä, hoidollisista tai muista vastaavista syistä, ei heidän kohdallaan potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:ssä säädetty oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ollut toteutunut. Apulaisoikeuskansleri saattoi sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän lastenpsykiatrian vastuualueen tietoon käsityksensä terveydenhuoltolain 53 §:ssä säädettyjen määräaikojen noudattamisen tärkeydestä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:ssä säädetyn laadultaan hyvän hoidon toteuttamisessa (OKV/944/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## Potilastietojen luovuttaminen

Kantelija pyysi tutkimaan, oliko häntä koskevia potilastietoja luovutettu lainvastaisesti sairaanhoitopiiristä toisen sairaanhoitopiiriin sairaalaan. Asiassa ilmeni, että sairaanhoitopiiriin ylilääkäri A oli neuvotellut toisen sairaanhoitopiiriin ylilääkäri B:n kanssa kantelijan hoidon siirtämisestä jälkimmäisen sairaanhoitopiiriin sairaalaan. Asiasta sopimisen jälkeen ylilääkäri A oli ylilääkäri B:lle toimittamassaan sähköpostiviestissä ilmaissut kantelijan nimitiedon ja kantelijan terveydentilätiedon yleisluontoisesti. Kyseinen tieto oli kantelijan terveydentilaa koskeva hänen potilasasiakirjoistaan ilmenevä tieto, jonka antaminen oli liittynyt kantelijan tutkimukseen ja hoidon järjestämiseen. Kyseisen tiedon antamiseen olisi potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan tullut olla kantelijan suostumus, jota ei käytettävissä olleen selvityksen mukaan ollut. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ylilääkäri A:n huomiota velvollisuuteen huolehtia siitä, että potilastietoja toisen sairaanhoitopiiriin sairaalaan lähetettäessä noudatetaan tarkoin potilaslain 13 §:n säännöksiä.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri saattoi kuntayhtymän yhtymähallinnon hallintoylilääkärin sekä hallintopäällikön ja hallintolakimiehen tietoon päätöksessä sairaalahallinnon virkamiesten asemasta ja tehtävistä asiakkaaseen nähden lausumansa (OKV/1720/1/2013 ja OKV/1919/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## Asiakirjapyyntöön käsitteleminen

Kantelijan omaiset olivat pyytäneet terveyskeskuksen ylilääkäriltä kantelijaa koskevaa hoitosuunnitelmaa. Ylilääkäri oli luvannut toimittaa asiakirjapyyntöön eteenpäin, mutta asiakirjapyyntöä ei ollut sen vastaanottamisen jälkeen kä-

sitelty. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi terveyskeskuksen tietoon käsityksensä, jonka mukaan asiakirjapyyntöön käsittely ei täyttänyt julkisuuslain 4 luvussa asetettuja vaatimuksia, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 luvussa viranhaltijalle asetettuja tehtävien hoitamista koskevia vaatimuksia eikä käsittelyssä ollut noudatettu hallintolain 8 §:n 1 momentissa säädettyä neuvontavelvoitetta.

Kantelijaa koskeviin potilasasiakirjoihin ei ollut tehty merkintöjä terveyskeskuksen hammaslääkärin kantelijan hammasproteesin sopivuudesta ja sen pohjauksen tarpeellisuudesta tekemästä arviosta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti terveyskeskuksen huomiota potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 12 §:ssä säädettyyn terveydenhuollon ammattihenkilön velvollisuuteen merkitä potilasasiakirjoihin potilaan hoidon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan turvaamiseksi tarpeelliset tiedot (OKV/455/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## Tietopyyntöön vastaaminen

Kaupungin terveyskeskus oli kutsunut kantelijan vastaanotolle sen johdosta, että terveyskeskukseen oli oltu yhteydessä kantelijan käytöksen vuoksi. Kantelijan tiedustellessa terveyskeskuksesta sinne yhteydessä ollutta tahoa hänelle ilmoitettiin, että vaitiolovelvollisuus esti tiedon antamisen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi kantelijan esittäneen selvän kysymyksen, joka liittyi hänelle tarjottuun hoitoon. Pyydetty tieto sisältyi viranomaisen asiakirjoihin ja oli tallennettuna kantelijaa koskeviin potilasasiakirjoihin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että pyyntö olisi tullut tulkita ensisijaisesti julkisuuslain mukaiseksi tietopyynnöksi. Kantelijalle ei ilmoitettu

tarkemmin tiedon antamatta jättämisen syytä ja sen oikeudellista perustetta. Häntä ei myöskään informoitu siitä, että asia voitiin saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja että asiasta oli mahdollista saada valituskelpoinen päätös. Tietopyyntöä käsiteltäessä ei näin ollen menetelty julkisuuslaisissa säädettyjen menettelytapojen mukaisesti. Menettely ei myöskään vastannut henkilötietolaissa säädettyä rekisteröidyn tarkastusoikeuden epäamiselle säädettyä menettelytapaa eikä kaupungin antamaa ohjeistusta. Terveyspalveluita tuottavan liikelaitoksen huomiota kiinnitettiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyjen menettelysäännösten noudattamiseen (OKV/1234/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Heidi Laurila).

### **Kuntoutushakemukseen annettava päätös**

Rintamaveteraanin haettua laitospääntöä kuntoutukseen asiasta kaupungin terveyslautakunnan valtuuttamana päättävä kuntoutusyksikön ylilääkäri oli kirjeellään palauttanut hakemuksen todeten, että Valtiokonttorin ohjeiden mukaan laitos- ja avokuntoutusta voitiin myöntää vuorovuosin. Kirjeessä veteraania oli ohjattu hakemaan avokuntoutusta.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun selvityksen mukaan lääkärin kuntoutuksesta tekemä päätös on hakemuksen vireilläolon päättävä hoitopäätös.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hoitopäätös on hallinnollinen ratkaisu, johon on sovellettava kunnallisiin viranomaisiin sovellettavassa hallintolaissa (434/2003) säädettyä menettelyä. Hallintolain 43, 44 ja 45 §:n mukaan viranomaiselle tehtyyn hakemukseen on annettava kirjall-

linen, perusteltu päätös. Lain 46 ja 47 §:n mukaan päätökseen on liitettävä valitusosoitus tai oikaisuvaatimusohjeet. Rintamaveteraanien kuntoutuksesta annetun lain (1184/88) 13 § 2 momentin mukaan kuntoutuksen saamisesta päättävän viranhaltijan on saatettava tekemänsä päätös asianomaisen toimielimen ratkaistavaksi, mikäli päätökseen tyytymätön sitä 14 päivän kuluessa tiedon saatuaan vaatii.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kuntoutusyksikön ylilääkäri ei ollut menetellyt häntä velvoittavien lakien mukaisesti kun ei ollut antanut laitoskuntoutushakemukseen kirjallista perusteltua päätöstä oikaisuvaatimusohjeeseen (OKV/759/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Ajan varaaminen terveyskeskuksesta**

Kantelija arvosteli sitä, ettei hän ollut saanut varattua aikaa terveyskeskuksesta ajokorttiviranomaiselle toimitettavan terveydentilaa koskevan todistuksen saamiseksi. Kantelijalle oli terveyskeskuksesta kerrottu, että ajanvaraus voidaan ottaa vastaan, mutta lääkärin vastaanotolle pääseminen kestää jopa puoli vuotta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että potilaalle tulisi kantelussa esitetyn kaltaisissakin tilanteissa, joissa ei ole kysymys varsinaisesta hoitoon pääsystä, ilmoittaa vastaanottoaika. Hän yhtyi aluehallintoviraston asiassa esittämään näkemykseen, että aika tulisi ilmoittaa vähintään kuukauden tarkkuudella silloinkin, kun täsmällistä aikaa ei voida heti antaa. Edelleen apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että terveyskeskuksen olisi tullut tehdä merkinnät kantelijan ajanvarausasiassa hänen potilasasiakirjojihinsa. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että voidaan edellyttää, että

terveydentilaa koskeva todistus on mahdollista saada kohtuullisessa ajassa asia ja potilaan tarpeet huomioiden. Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa kohtuullisuusarvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon, että todistus tuli toimittaa määräajassa toiselle viranomaiselle. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi terveyskeskuksen tietoon hallintolain 7 §:n soveltamisesta sekä vastaanottoajan ilmoittamisesta ja potilasasiakirjamerkinnöistä esittämänsä kannanotot (OKV/1450/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Valokuvaaminen terveyskeskuksessa**

Kantelija oli halunnut ottaa kuvan terveyskeskuksen vastaanotossa ajanvarausta hoitavasta henkilöstä. Henkilö oli sanonut, että häntä ei saa kuvata, ja paikalle tullut toinen hoitaja oli todennut, että terveyskeskuksen vastaanotossa ei saa kuvata.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että terveyskeskuksen yleiset vastaanottotilat ovat luonteensa mukaisesti tiloja, joihin yleisöllä on pääsy. Näin ollen rikoslain 24 luvun 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetty valokuvaamisen rajoitus ei koskisi terveyskeskuksen yleisiä

vastaanottotiloja. Lisäksi asiassa ei ollut käynyt ilmi, että kantelija olisi yrittänyt kuvata terveyskeskuksessa asioivia potilaita, vaan hän oli halunnut kuvata omaa asiakaspalvelutilannettaan.

Päätöksen mukaan oikeus valokuvata terveyskeskuksen yleisissä vastaanottotiloissa ei ole perustuslain 12 §:n turvaaman sananvapauden olennaisen sisällön mukaista ydinaluetta, jonka piirissä se saisi perusoikeuksien ristiriitatilanteessa etusijan muihin perusoikeuksiin nähden. Sen sijaan yksityisyyden suojan tarve terveyden- ja sairaanhoidossa on korostuneen suuri. Mikäli paikalla olisi ollut potilaita, potilaan yksityisyyden suojaa koskevat säännökset ja periaatteet olisivat edellyttäneet terveyskeskuksen henkilökunnalta toimia yksityisyyden suojaamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että terveyskeskuksen henkilökunnan ei olisi tullut kantelussa selostetulla tavalla kieltää kantelijaa valokuvata omaa asiakaspalvelutilannettaan. Kuitenkin valokuvaamisessa terveyskeskuksen yleisissä vastaanottotiloissa tulee ottaa huomioon edellä esitetyt yksityisyyden suojan vaatimukset (OKV/337/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

## Tarkastukset

### Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta

Apulaisoikeuskansleri tarkasti työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan 27.2.2014. Tarkastuskäynnillä käsiteltiin lautakunnan tehtäviä, organisaatiota ja ratkaisutoimintaa jaostoissa sekä jäsenten sidonnaisuuksiin liittyviä asioita. Tarkastuskäynnin aikana keskusteltiin myös lautakunnan asiamääristä ja käsittelyajoista sekä päätösten perustelujen kehittamisestä. Lisäksi keskustelun aiheena olivat suuressa osassa käsiteltäviä asioita esille tulevat työkyvyn arviointi ja lääketieteellinen arviointi (OKV/1/51/2014).

### Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä

Apulaisoikeuskansleri teki 4.3.2014 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymään. Käynnillä käsiteltiin muun muassa kiireettömään hoitoon pääsyä ja hoidon laadun sekä potilasturvallisuuden valvontaa (OKV/5/51/2014).

### Kymenlaakson psykiatrinen sairaala

Apulaisoikeuskansleri teki 4.3.2014 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Kymenlaakson psykiatriseen sairaalaan. Käynnillä käsiteltiin muun muassa hoidon laatua, potilasturvallisuutta ja kiireettömään hoitoon pääsyä (OKV/7/51/2014).

## YMPÄRISTÖHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

##### **Valtionavustuspäätöksen muutoksenhakuohjaus**

Ministeriö oli ensin hallintopäätöksellä hylännyt yhdistyksen valtionavustuslain mukaisen yleisavustushakemuksen. Ministeriö oli yhdistyksen oikaisuvaatimukseen antamassaan päätöksessä kumonnut aiemman päätöksensä ja myöntänyt yhdistykselle valtionavustusta erityisavustuksena. Viimeksi mainitun päätöksen muutoksenhakuohjeen mukaan siihen ei saanut hakea muutosta valittamalla vaan päätökseen sai hakea oikaisua ympäristöministeriöltä. Apulaisoikeuskanslerin käsitys oli, että ministeriön oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään päätökseen olisi oikaisuvaatimusosoituksen sijaan tullut liittää valitusosoitus (OKV/1113/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

#### ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS (ELY-KESKUS)

---

##### **Talvivaaran kaivosyhtiön toiminta**

Kantelukirjoituksissa arvosteltiin ELY-keskuksen menettelyä Talvivaaran toiminnan valvonnassa ja

asiasta tiedottamisessa. Kaivostoiminnan harjoittamisessa oli kirjoitusten mukaan toistuvasti ilmennyt häiriöitä, lupaehtojen vastaisia päästöjä ja kielteisiä ympäristövaikutuksia. ELY-keskuksen käyttämät valvontatoimenpiteet olivat kirjoitusten mukaan olleet riittämättömät, eikä veden varastoimiselle kipsisakka-altaaseen ollut haettu lupaa. Kirjoituksissa esitettiin epäily myös siitä, että ELY-keskuksen ylijohtaja olisi sekä laiminlyönyt tehtäviään että ollut esteellinen osallistumaan valvontaan.

Oikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, ettei ELY-keskuksen ylijohtajan aiemman työskentelyn Geologian tutkimuskeskuksessa voida katsoa aiheuttavan hänelle hallintolaissa tarkoitettulla tavalla sellaista ennakkokäsitystä tai etukäteiskantaa tai muutakaan perustetta, jonka vuoksi luottamuksen hänen puolueettomuuteensa voitaisiin katsoa vaarantuneen hänen nykyisissä tehtävissään ELY-keskuksessa.

Oikeuskanslerin mukaan ELY-keskuksen esittämä arvio siitä, ettei hallintopakkeinojen käyttämiseen ollut tarvetta tai edellytyksiä, oli arvostelulle altis, kun otettiin huomioon ympäristönsuojelulain valvontamenettelyyn liittyvät periaatteet ja niiden taustalla olevat arvot ja tavoitteet, asiassa saatu selvitys ja päätöksessä tarkemmin esitetyt näkemykset valvonta- ja hallintopakkeinojen käytöstä. ELY-keskuksen näkemystä siitä, että toiminnanharjoittajan velvoittaminen ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuihin korjaaviin toimenpiteisiin ei ollut ollut välttämätöntä, ei voitu oikeuskanslerin mukaan pitää

käytettävissä olevan aineiston valossa oikeudellisesti perusteltuna.

Oikeuskansleri totesi, että mikäli toiminnanharjoittaja rikkoo ympäristönsuojelulain säännöksiä tai ympäristöluvassa asetettuja velvoitteita, on valvontaviranomaisella velvollisuus käyttää toimivaltaansa tilanteen korjaamiseksi ja haitan poistamiseksi. Oikeuskansleri katsoi, ettei ELY-keskus ollut noudattanut Talvivaaran valvontamenettelyssä hyvän hallinnon vaatimuksia, koska se ei ollut käyttänyt sille annettua toimivaltaa riittävän ajoissa ja tehokkaasti.

Oikeuskansleri yhtyi onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaselostuksessa esitettyyn näemykseen siitä, ettei viranomaisten yhteistoimintaa Talvivaaran valvonnassa voitu pitää riittävänä ottaen huomioon hankkeen laajuus ja monimutkaisuus. Oikeuskansleri katsoi, että ympäristöministeriön olisi aiheellista tarkistaa valvontamenettelyohjeistusta siten, että ohje sisältäisi esimerkiksi selkeät suositukset, joiden kuluessa valvojan tulisi ryhtyä käyttämään pakkokeinoja neuvonnan, neuvotteluiden ja kehotusten sijaan. Valvontaa suorittaville viranomaisille tulisi järjestää riittävästi koulutusta valvonnasta ja pakkokeinomenettelystä siten, että valtakunnalliset toimintatavat ympäristölainsäädännön valvonnassa olisivat yhtenäiset (OKV/307/1/2012, OKV/1572/1/2012 ja OKV/198/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kostama).

### **ELY-keskuksen lausunnossa on otettava kantaa pohjavesivaikutuksiin**

Kantelija arvosteli kunnan alueella toteutettua vedenottamohanketta. Kantelun mukaan hankkeen toteuttamisessa ei ollut otettu huomioon ympäristönsuojelun vaatimuksia. Erityisesti kantelija toi esiin huolensa hankkeen mahdollisista vaikutuksista pohjavesialueeseen. Alueelle oli rakennustöi-

den yhteydessä muun muassa jätetty avoimia kaivantoja, jotka vaaransivat liikenneturvallisuutta.

Asiassa saadun selvityksen mukaan vedenottamon toiminta-alue oli hyväksytty kunnanvaltuuston päätöksellä. Alueen suunnittelun ja toteutuksen yhteydessä kunta oli ollut yhteydessä ELY-keskukseen. ELY-keskus oli myös antanut kunnalle lausunnon ehdotetusta vedenottamon toiminta-alueesta. Lausunnossa ei kuitenkaan ollut käsitelty pohjavesialuetta ja sen mahdollista vaikutusta rakennustöiden suorittamistapaan. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ELY-keskuksen huomiota sen ympäristönsuojelulain mukaiseen velvollisuuteen käyttää ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa ja hankittuaan asian arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ottaa kantaa vesi- ja viemäröintihankkeen mahdolliseen vaikutukseen pohjavesialueeseen sen antaessa lausuntoa ehdotetusta vedenjakelu- ja viemäröintialueesta.

Rakennustöiden osalta selvityksissä myönnettiin, että niihin oli liittynyt puutteita sekä maastoon jääneiden kaivantojen että muutoin liikennejärjestelyjen osalta. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan teknisen lautakunnan huomiota sen velvollisuuteen valvoa kunnan katujen ja teiden teknistä turvallisuutta myös vesi- ja viemäröiden yhteydessä ja velvollisuuteen liikenneturvallisuuden vaarannuttua ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin (OKV/779/1/2013; ratkaisijana Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

## **KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO**

### **Maisematyöluopien käsitteleminen ja sähköpostiin vastaaminen**

Perustuslain 2 §:n 3 momentin perusteella kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kaupungin huomiota maan-

käyttö- ja rakennuslain 128 §:ssä säädetyn maisematyöluvan hakemisen tarpeeseen oli kiinnitetty apulaisoikeuskanslerin sijaisen toimenpiteellä jo 30.8.2011. Kaupunki oli nyt käsiteltävänä olevaan kanteluun antamassaan selvityksessä 11.9.2013 ilmoittanut ryhtyneensä toimenpiteisiin maisematyöluvien valmisteluun ja käsittelyyn liittyvän menettelyn saattamiseksi lain- ja asianmukaiseen tilaan ilmeisestikin vasta vuonna 2013. Vaikka kaupunki oli ilmeisestikin nyt ryhtynyt toimenpiteisiin asiassa, oli näissä oloissa perustuslain lakisidonnaisuuden periaatteen ja oikeuskanslerin toteuttaman laillisuusvalvonnan kannalta tarpeen kiinnittää uudelleen kaupungin huomiota maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:n noudattamiseen jatkossa.

Päätöksessä kiinnitettiin myös vastaisen varalle kaupungin huomiota hallintolain 8 §:n 1 momentin ja sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetun lain 12 §:n 1 momentin noudattamiseen sähköpostitse tulleisiin tiedusteluihin vastaamisessa.

Kantelu ei ole johtanut muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin (OKV/650/1/2013; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

### **Varoituksen antaminen rakennustyön vastaavalle työnjohtajalle**

Kaupungin johtavan rakennustarkastajan rakennustyön vastaavalle työnjohtajalle antamassa kirjalliseksi varoitukseksi (skriftlig varning) otsikoidussa asiakirjassa 14.9.2012 oli esitetty

rajoituksia vastaavalle työnjohtajalle sekä arvioitu hänen kelpoisuuttaan jatkossa toimia tietynlaisten rakennustöiden vastaavana työnjohtajana asianomaisessa kaupungissa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tilanteessa, jossa vastaavan työnjohtajan oli katsottu toimineen vastoin tehtävänsä ja velvollisuuttaan, olisi lainmukaisena menettelytapana ollut vastaavana työnjohtajana toimineen hyväksynnän peruuttaminen. Tarkoituksena varoituksen antamisessa oli johtavan rakennustarkastajan antaman selvityksen mukaan ollut lievemmän vaihtoehdon käyttäminen tilanteessa, jossa rakennuskohde oli ollut jo varsin pitkälle valmiiksi rakennettu. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä katsottiin, että johtavan rakennustarkastajan toimenpiteen tarkoitus oli ollut suhteellisuusperiaatteen hengen mukainen. Päätöksessä todettiin, että yleisesti kuitenkin viranomaisen toimien, joiden seurauksena henkilöiden oikeuksia rajoitetaan, tulee perustua lain nimenomaiseen säännökseen, ja rajoitusta koskevaan päätöksentekoon lisäksi liittyy muutoksenhaku-oikeus. Rakennustyön vastaavalle työnjohtajalle annettu varoitus oli mielletävä lähinnä muistutukseksi rakennuslainsäädännön noudattamisesta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kirjallisen varoituksen antamisen oikeudellinen merkitys oli täsmentymätön ja sille ei ollut esitetty säädosperustaa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti johtavan rakennustarkastajan huomiota lakisidonnaisuuden periaatteen noudattamiseen jatkossa (OKV/810/1/2013; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).





6

**ASIANAJAJIEN, JULKISTEN  
OIKEUSAVUSTAJIEN JA  
LUVAN SAANEIDEN  
OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN  
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 merkittyjä 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) se-

kä 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 suorittuaan 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 noudat-

## 6 ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA

taa hyvää asianajajatapaa. Julkisiin oikeusavustajiin sovelletaan lisäksi valtion virkamieslain säännöksiä virkamiehen yleisistä velvollisuuksista.

Vuoden 2013 alusta lukien luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ovat toimineet valtion viranomaisen (oikeudenkäyntiavustajalautakunnan) myöntämän luvan nojalla. Lupa myönnetään henkilölle, joka on suorittanut oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon, 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 asianajajatut-

kinnon, suorittanut tuomioistuinharjoittelun, 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 uskottu 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 tehtävissä. 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 yhteydessä toimivan valvontalautakunnan käsiteltäväksi. Suomen Asianajajaliiton hallitus on siirtänyt esimerkiksi asianajajista annetun lain mukaisten asianajajien toimistojen tarkastusten yhteydessä tietoonsa tulleita asioita valvontamenettelyyn.

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

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan on peruutettava lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen, jos luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä. Luvan saaneille oikeudenkäyntiavustajille määrättäviä kurinpidollisia seuraamuksia ovat luvan peruuttaminen, 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. Valvonta-asia tulee vireille luvan saaneeseen oikeudenkäyntiavustajaan kohdistuvalla kirjallisella kantelulla, oikeuskanslerin ilmoituksella (oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja laiminlyö velvollisuutensa) tai tuomioistuimen ilmoituksella (luvan saanut 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 palkkioriiita-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 syytteenstä, tuomiosta ja syyttämättäjättämispäätöksestä, jos epäilty rikos saattaa vaikuttaa hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentaa asianajajakunnan arvoa. Vuonna 2014 oikeuskanslerille tehtiin

kaksi 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 kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä. Oikeuskansleri on vuonna 2014 hakenut korkeimmalta oikeudelta valituslupaa pesänselvittäjäksi ja -jakajaksi määrätyn asianajajan esteellisyyttä koskevassa valvonta-asia.

Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa määrätä asianajajille kurinpidollisia seuraamuksia. Jos asianajajan menettelystä kannellaan suoraan oikeuskanslerille, oikeuskansleri siirtää tällaisen kantelun yleensä Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivalle valvontalautakunnalle valvontamenettelyä varten. Vuonna 2014 valvontalautakunnalle siirrettiin 18 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 kantelussa 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-toasiasia 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. Palkkiorii-ta-asioissa oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa.

Jos oikeuskanslerille kannellaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen menettelystä jäsenyyttä koskevassa asiassa taikka valvontalautakunnan menettelystä valvonta-asias-  
sassa tai palkkiorii-ta-asias-  
sassa, 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 jäsen väitetään olleen esteellinen.

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on vastaavalla tavalla kuin asianajajien osalta oikeus panna ilmoituksellaan vireille luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskeva valvonta-asia. Valvontalautakunta käsittelee ja ratkaisee luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskevan valvonta-asian. Luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen kuuluvat

kuitenkin oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle, jolle valvontalautakunta voi tehdä asiasta esityksen. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta voi myös antaa varoituksen tai palauttaa valvonta-asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Oikeuskansleri on vuonna 2014 osallistunut kahteen pääkäsittelyyn Helsingin hovioikeudessa asioissa, jotka koskivat oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan luvan myöntämistä. Asioissa oli kyse siitä, oliko luvanhakija ilmeisen sopimaton toimimaan oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana. Oikeuskansleri on kertomusvuonna hakenut valittamalla muutosta Helsingin hovioikeudessa kolmeen valvontalautakunnan päätökseen, joissa oli kyse valvontalautakunnan toimivallasta tutkia luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan menettelyä.

### **Valitukset luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevissa valvonta-asioissa**

1.1.2013 voimaan tulleen luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (ns. oikeudenkäyntiavustajalain) 8 §:n 1 momentin mukaan luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävät. Näissä ja 8 §:ssä mainituissa muissa tehtävissään hän on Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan ja oikeuskanslerin valvonnan alainen. Valvontalautakunta on kahdessa käsiteltävänään olleessa valvonta-asias-  
sassa tulkin-  
nut oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävän käsitettä laveasti. Käsitteen tulkinnanvaraisuuden vuoksi oikeuskansleri haki valittamalla muutosta Helsingin hovioikeudessa valvontalautakunnan ratkaisuihin.

Ensimmäisessä valvonta-asias-  
sassa koskevassa ratkaisussaan valvontalautakunta oli 27.3.2014 määrännyt luvan saaneelle oikeudenkäynti-

avustajalle huomautuksen, koska hän oli oikeudenkäyntiavustajalain 8 §:ssä säädettyjen velvollisuuksien vastaisesti jättänyt palauttamatta viivytyksettä valvonta-asiassa kantelun tehneen päämiehensä asiakirjat toimeksiannon päätyttyä. Valvontalautakunnan mukaan toimeksiannon sisältönä oli esitutkinnan käynnistämisen perusteiden arviointi sekä työsuhtesaatavien selvittäminen, missä tarkoituksessa oikeudenkäyntiavustaja oli lähettänyt selvityspyynnön päämiehensä työnantajalle. Valvontalautakunta katsoi toimeksiannossa olleen kysymys sellaisista asioista, jotka voidaan saattaa vireille tuomioistuimeen. Valvontalautakunnan mukaan kysymys oli oikeudenkäyntiavustajalain 8 §:n 1 momentissa tarkoitusta oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tehtävästä, jota hoitaessaan oikeudenkäyntiavustaja oli velvollinen noudattamaan 8 §:ssä tarkoitettuja velvollisuuksia sekä kyseisessä tehtävässään valvontalautakunnan valvonnan alainen.

Oikeuskansleri katsoi valituksessaan Helsingin hovioikeudelle 9.5.2014 kysymyksenalaista olevan, voidaanko rikosilmoituksen tekemisestä kieltäytymistä tai esitutkinnan käynnistämisen perusteiden arviointia pitää oikeudenkäyntiavustajalain esitöissä esimerkkinä oikeudenkäyntiä valmistelevista toimista mainittuna asianosaisen avustamisena esitutkinnassa. Vaikka oikeudenkäyntiavustajalain esitöissä on todettu, että oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tehtävät on ymmärrettävä laajasti, esitöiden valossa valvontalautakunnan tulkinta on tältä osin liiallisesti edellä mainittujen tehtävien alaa laajentava, ottaen erityisesti huomioon, ettei rikosilmoituksen tekeminenkään välttämättä johda esitutkintaan, jossa avustaminen on esitöissä nimenomaisesti mainittu oikeudenkäyntiä valmistelevana toimena.

Tätä tulkintaa tukee myös se, että esitöissä neuvonantoa on pidetty oikeudenkäyntiin liittymättömänä oikeudellisena palveluna, joka ei kuulu oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avusta-

jan tehtäviin. Valvonta-lautakunnan ratkaisusta ilmenee oikeudenkäyntiavustajan ilmoittaneen kantelijalle, ettei hän käytettävissä olevan aineiston perusteella katso asiassa olevan perusteita esitutkintapyynnön tekemiseen ja että kysymys on oikeudenkäyntiavustajan mielestä ollut siviili- tai työoikeudellisesta asiasta. Tämänkaltaista toimintaa voidaan pitää pikemminkin oikeudenkäyntiavustajan tai -asiamiehen tehtäviin kuulumattomana neuvonantona. Tämän vuoksi valvontalautakunnan olisi tullut jättää tutkimatta sen toimivaltaan kuulumattomana kantelijan moite, jonka mukaan oikeudenkäyntiavustaja viivyteli poliisitutkinnan vireille saattamisessa.

Siltä osin kuin oikeudenkäyntiavustajan toimeksiannossa oli kysymys työsuhtesaatavien selvittämisestä, oikeuskansleri katsoi epäselväksi asian olosuhteissa jääneen, oliko toimeksiannossa ollut kysymys sellaisesta konkreettisesta riita-asiasta, jota tosiasiallisesti voitaisiin tuomioistuimessa käsitellä, eikä käytettävissä olleesta aineistosta siten ilmene, että oikeudenkäyntiavustajan toimeksiannossa olisivat olleet kysymyksessä oikeudenkäyntiä valmistelevat toimet tältä osin.

Epäselvää oli myös, onko toimeksiannossa myös tältä osin ollut kysymys asian alustavasta kartoittamisesta ja ennemminkin neuvonannosta, joka ei kuulu oikeudenkäyntiavustajalain hallituksen esityksen mukaan lain 8 §:ssä tarkoitettuihin oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tehtäviin. Näin ollen asiassa on jäänyt näyttämättä, että oikeudenkäyntiavustajan toimeksiannossa olisi ollut kysymys edellä mainituista tehtävistä. Valvontalautakunnan ei olisi tullut määrätä luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle kurinpidollista seuraamusta. Tämän vuoksi oikeudenkäyntiavustajalle määrätty huomautus tuli poistaa.

Toisessa valvonta-asiaa koskevassa ratkaisussa valvontalautakunta oli 14.10.2013 päättänyt ottaa tutkittavakseen valvonta-asiana kantelun, joka koski luvan saaneen oikeudenkäyntiavus-



tajan menettelyä maatalousyhtymän yhteisomistussuhteen purkua koskevassa asiassa yhden omistajan asiamiehenä. Käräjäoikeus oli määrännyt erään asianajajan uskotuksi mieheksi toimittamaan yhteisomistussuhteen purkaminen. Valvontalautakunnan mukaan oikeudenkäyntiavustajan toimeksiannossa kysymys oli oikeudenkäyntiavustajalain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettusta tehtävästä, jossa oikeudenkäyntiavustaja oli valvontalautakunnan valvonnan alainen. Valvontalautakunta päätti 11.4.2014 antamassaan ratkaisussa, ettei oikeudenkäyntiavustaja ollut menetellyt oikeudenkäyntiavustajalaissa säädettyjen velvollisuuksiensa vastaisesti.

Oikeuskansleri totesi valituksessaan Helsingin hovioikeudelle 15.5.2014, että oikeudenkäyntiavustajalain 8 §:n 5 momentin sanamuodon sekä lakia koskevan hallituksen esityksen perusteella tuomioistuimen määräyksenvaraiset tehtävät ovat muita kuin oikeudenkäyntiavustajan tai -asiamiehen tehtäviä. Oikeudenkäyntiavustajalain 8 §:n 1 momentissa luetellut velvollisuudet on 5 momentin säännöksellä nimenomaisesti ulotettu koskemaan luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa silloin, kun hän toimii määräyksenvaraisissa tehtävissä. Valvontalautakunnan tulkinnan mukaan oikeudenkäyntiavustaja ainakin nyt esillä olevan asian olosuhteissa hoitaa oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävää toimiessaan myös muussa roolissa, kuten asianosaisten avustajana, sellaisessa menettelyssä, jossa toinen henkilö toimii tuomioistuimen määräyksenvaraisessa tehtävässä.

Lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettujen velvollisuuksien noudattamisen ulottaminen tuomioistuimen määräyksenvaraisten tehtävien hoitamiseen on katsottu tarpeelliseksi, koska nämä tehtävät eivät ole oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tehtäviä. Kysymyksenalaista tähän nähden oli, voitiinko määräyksenvaraisiin tehtäviin liittyvät menettelyt rinnastaa oikeudenkäyn-

teihin ja niihin liittyvät oikeudenkäyntiavustajien toimeksiannot edellä lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin.

Oikeuskansleri katsoi, ettei luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan ollut kysymys oikeudenkäyntiavustajalain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tehtävästä ja valvontalautakunnan olisi tullut jättää oikeudenkäyntiavustajan menettelyä koskeva kantelu toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta.

Oikeuskansleri katsoi molemmissa valituksissaan valvontalautakunnan tulkinneen oikeudenkäyntiavustajalaissa tarkoitettua oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tehtävän käsitettä liian laajentavasti ottaen huomioon, että valvontamenettelystä voi seurata oikeudenkäyntiavustajalle seuraamus, joka voi viime kädessä olla oikeudenkäyntiavustajana toimimiseen tarvittavan luvan menettäminen. Oikeuskansleri totesi valvontalautakunnan tavoin, ettei oikeudenkäyntiavustajalaissa yksiselitteisesti määritellä, milloin oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tehtävä alkaa tai päättyy. Kysymys jää varsin avoimeksi myös lain esitöiden valossa, mikä ei yhtäältä luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien oikeusturvan ja toisaalta heidän päämiestensä ja muiden mahdollisten kantelijoiden kannalta ole ongelmatonta.

Helsingin hovioikeus kumosi 2.10.2014 antamallaan päätöksillä (dnrot H 14/1474 ja H 14/1473) valvontalautakunnan ratkaisut ja jätti valvonta-asioissa tarkoitettut kantelut tutkimatta. Ensin mainitussa tapauksessa oikeudenkäyntiavustajalle määrätty huomautus poistettiin (OKV/19/41/2014 ja OKV/21/41/2014: ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Myös kolmannessa valituksessaan Helsingin hovioikeudelle oikeuskansleri katsoi, että valvontalautakunnan olisi tullut jättää oikeudenkäynti-

avustajan menettelyä koskeva kantelu tutkimatta. Oikeuskanslerin mukaan asiakirja-aineistoon ei sisälly sellaista, joka osoittaisi, että luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan toimeksiantoon olisi kuulunut kanteen nostamisen mahdollisuuksien harkintaa ja että hän olisi toiminut oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tehtävässä. Asia on vireillä hovioikeudessa (OKV/36/41/2014: ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Laura Pyökäri).

### **Suomen Asianajajaliiton tutkintolautakunnan menettely**

Kantelija arvosteli sitä, että hänen suorittamansa asianajajatutkinnon kirjallinen koe hylättiin kantelusta tarkemmin ilmenevin perustein. Kantelijan mukaan hänen oikaisuvaatimuksensa Suomen Asianajajaliiton tutkintolautakunnalle olisi erältä hylätyksi tulleilta osin tullut hyväksyä. Kantelija arvosteli myös sitä, ettei saanut kokeen tuloksista kirjallista päätöstä sekä sitä, ettei hänen oikaisuvaatimukseensa ollut annettu päätöstä.

Oikeuskansleri katsoi viitaten muun ohella eduskunnan lakivaliokunnan mietintöön (LaVM 5/2004), jonka mukaan asianajajayhdistyksen eli Asianajajaliiton hallituksen päätösvalan käyttöä yhdistyksen jäsenyydestä voidaan yhdistyksen toiminnan kokonaisuus huomioon ottaen pitää perustuslain 124 §:ssä säädettyinä hallintotehtävänä, että asianajajatutkinnon toimittamisesta asianajajista annetun lain nojalla annettavan oikeusministeriön päätöksellä vahvistetun tutkintojärjestyksen perusteella vastaava tutkintolautakunta hoitaa perustuslain 108 §:n 1 momentissa tarkoitettua julkista tehtävää ja sen valvonta kuuluu näin ollen oikeuskanslerin toimivaltaan.

Oikeuskansleri totesi ratkaisusta tarkemmin ilmenevin tavoin voimassa olevan lainsäädännön puitteissa epäselväksi jäävän, missä määrin tutkintolautakunnan tehtäviin kuuluvan jäsenyyden edellytyksenä olevan asianajajatutkinnon tai siihen liittyvän oikaisuvaatimuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä päättämisen on katsottava olevan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja hallinto-tehtäviä ja missä määrin ne sisältävät julkisen vallan käyttöä.

Asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä, että tutkintolautakunta olisi toiminut kantelussa tarkoitettuna tapahtuma-aikana voimassa olleiden säännösten vastaisesti päättäessään kantelijan koesuorituksen ja oikaisuvaatimuksen hylkäämisestä ilman muutoksenhakukelpoista päätöstä.

Tutkintolautakunta oli selvityksessään todennut, että asianajajatutkinnon kasvanut merkitys huomioon ottaen tulisi selvittää, tulisiko tutkintolautakunnan oikaisuvaatimuksesta antaman päätöksen osalta olla laissa säädetty valitusoikeus. Myös Suomen Asianajajaliiton hallitus on lausunnossaan todennut kiinnittäneensä huomiota siihen, ettei asianajajalakiin tai muuhun lakiin sisälly säännöksiä, jotka koskisivat valittamista tutkintolautakunnan päätöksestä.

Oikeuskansleri yhtyi siihen, mitä tutkintolautakunta selvityksessään oli päätöksinsä liittyvän valitusoikeuden puuttumisesta esittänyt. Asia ei antanut aihetta muuhun kuin että oikeuskansleri saattoi esittämänsä näkökohdat lainsäädännön epäselvyydestä ja valitusoikeuden puuttumisesta tutkintolautakunnan päätösten osalta Suomen Asianajajaliiton hallitukselle ja tutkintolautakunnalle tiedoksi sekä oikeusministeriölle mahdollisia toimenpiteitä varten (OKV/1104/1/2013; 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 .....	60
2) Esittely tasavallan presidentille .....	31

##### Käsitellyt asiat

1) Valtioneuvoston yleisistunto .....	1 677
2) Esittely tasavallan presidentille .....	450

##### Tarkastetut pöytäkirjat

1) Valtioneuvoston yleisistunto .....	49
2) Esittely tasavallan presidentille .....	22

#### LAUSUNTO- JA KANNANOTTOPYYNNÖT

---

##### Vireille tulleet

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt .....	53
2) muut viranomaiset .....	15
Yhteensä .....	68

##### Ratkaistut

1) kirjallinen lausunto .....	57
2) käsitys tai ohje .....	1
3) muu kannanotto .....	2
4) muu toimenpide .....	3
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen..	11
6) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie .....	1
Yhteensä .....	75

## Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

### KANTELUT

Vireille tulleet kantelut ..... 2 215

#### Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö .....	330
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia .....	91
3) yleinen tuomioistuin, muu asia .....	200
4) hallintotuomioistuin .....	62
5) erityistuomioistuin .....	23
6) syyttäjäviranomainen .....	86
7) poliisiviranomainen .....	349
8) ulosottoviranomainen .....	78
9) vankeinhoitoviranomainen .....	9
10) muu oikeushallintoviranomainen .....	48
11) ulkoasiainhallintoviranomainen .....	3
12) aluehallintoviranomainen ja sisäasiainhallintoviranomainen .....	53
13) puolustushallintoviranomainen .....	6
14) veroviranomainen .....	41
15) muu valtiovarainviranomainen .....	27
16) opetusviranomainen .....	60
17) maa- ja metsätalousviranomainen .....	25
18) liikenne- ja viestintäviranomainen .....	30
19) elinkeinoviranomainen .....	21
20) sosiaalihuolto .....	144
21) sosiaalivakuutus .....	72
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia .....	10
23) terveydenhuolto .....	119
24) työviranomainen .....	36
25) ympäristöviranomainen .....	28
26) kunnallisviranomainen .....	139
27) kirkollisviranomainen .....	9
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava .....	108
29) asianajaja, julkinen oikeusavustaja ja lupalakimies .....	147
30) yksityisoikeudellinen asia .....	68
31) muu asia .....	168

Yhteensä (yksi kantelu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) ... 2 590

**Ratkaistut kantelut** ..... 2 443

**Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä**

1) valtioneuvosto tai ministeriö	392
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	98
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	206
4) hallintotuomioistuin	59
5) erityistuomioistuin	23
6) syyttäjäviranomainen	86
7) poliisiviranomainen	376
8) ulosottoviranomainen	71
9) vankeinhoitoviranomainen	11
10) muu oikeushallintoviranomainen	48
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	6
12) aluehallintoviranomainen ja sisäasiainhallintoviranomainen	58
13) puolustushallintoviranomainen	6
14) veroviranomainen	47
15) muu valtiovarainviranomainen	38
16) opetusviranomainen	87
17) maa- ja metsätalousviranomainen	22
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	30
19) elinkeinoviranomainen	26
20) sosiaalihuolto	174
21) sosiaalivakuutus	66
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	11
23) terveydenhuolto	129
24) työviranomainen	44
25) ympäristöviranomainen	46
26) kunnallisviranomainen	155
27) kirkollisviranomainen	5
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	124
29) asianajaja, julkinen oikeusavustaja ja lupalakimies	160
30) yksityisoikeudellinen asia	72
31) muu asia	164

Yhteensä (yksi ratkaisu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) ... 2 840

**Selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat**

1) huomautus .....	5
2) käsitys tai ohje .....	156
3) muu kannanotto .....	15
4) muu toimenpide .....	8
5) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana .....	5
6) virheellistä menettelyä ei todettu kanteluasiassa .....	1 005
 Yhteensä .....	 1 194

**Kanteluasiat, jotka eivät edellyttäneet selvittämistoimia, koska**

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan .....	210
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie .....	241
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle .....	53
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle .....	10
5) siirrettiin Suomen Asianajaliittoon .....	18
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle .....	21
7) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia .....	168
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella .....	579
9) koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa .....	87
 Yhteensä .....	 1 387

OMAT ALOITTEET JA TARKASTUKSET

---

Vireille tulleet omat aloitteet .....	12
Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit .....	8
Yhteensä .....	20

**Ratkaistut**

1) huomautus .....	1
2) käsitys tai ohje .....	9
3) muu toimenpide .....	2
4) muu kannanotto .....	1
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen .....	1
6) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti .....	7
Yhteensä .....	21



## RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN JA TUOMARIEN VIRKARIKOSASIAT

---

### Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Tarkastetut tuomiot .....	3 286
Tuomioiden tarkastuksen perusteella vireille pannut asiat .....	66

### Tuomarien virkarikosasiat

Ilmoitukset oikeuskanslerille	
1) hovioikeus .....	1
2) poliisi .....	47
3) syyttäjänvirasto .....	1
Yhteensä .....	49

### Ratkaistut

1) syyte .....	2
2) huomautus .....	5
3) käsitys tai ohje .....	22
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen .....	36
5) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan .....	1
Yhteensä .....	66

## Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

### Vireille tulleet

1) valvonta- ja palkkiorita-asiat .....	588
2) asianajajien muu valvonta (mm. Helsingin hovioikeuden lausumapyynnot ja syyttäjien ilmoitukset) .....	58
Yhteensä .....	646

### Ratkaistut

1) kirjallinen lausunto .....	26
2) muu toimenpide .....	2
3) muu kannanotto .....	1
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen .....	661
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon .....	1
Yhteensä .....	691

## TYÖTILANNE

---

### **Vuonna 2014 vireille tulleet asiat**

kanteluasiat .....	2 215
muut laillisuusvalvonta-asiat .....	789
hallinnolliset asiat .....	69
 Yhteensä .....	 3 073

**Vuonna 2014 ratkaistut asiat** ..... 3 319

### **Vuoden 2014 alussa vireillä olleet asiat**

vuonna 2011 tulleita asioita .....	4
vuonna 2012 tulleita asioita .....	189
vuonna 2013 tulleita asioita .....	863
 Yhteensä .....	 1 056

### **Vuoden 2014 lopussa vireillä olleet asiat**

vuonna 2012 tulleita asioita .....	5
vuonna 2013 tulleita asioita .....	190
vuonna 2014 tulleita asioita .....	683
 Yhteensä .....	 878

OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA  
KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA KOSKEVAT  
SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

---

Oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään perustuslain 27 §:n 3 momentissa, 48 §:n 2 momentissa, 69 §:ssä, 108 §:ssä, 110-113 §:ssä, 115 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 117 §:ssä, eduskunnan työjärjestyksen 2 §:ssä, valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 1 §:ssä ja 10 §:ssä, valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n 2 momentissa, valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa, asianajajista annetun lain 6 §:n 3 momentissa, 7 c §:n 1 momentissa ja 10 §:ssä sekä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 9 §:ssä, 10 §:ssä, 14 §:n 1 momentissa, 25 §:ssä ja 28 §:n 4 momentissa.

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, kuuluani 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) tuomioistuineläytöksen 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**

Oikeuskanslerinvirastoa ja sen toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvoo-antavana elimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana oikeuskansleri ja varapuheenjohtajana apulaisoikeuskansleri sekä jäsenenä kansliapäällikkö, osastopäälliköt, tiedottaja ja henkilöstökokouksen vuodeksi kerrallaan nimeämät kaksi henkilöstön edustajaa. Johtoryhmän sihteerinä toimii henkilöstösihteerini.

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 valtionneuvoston 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 pääätä, 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

Työ- ja virkaehtosopimusten sitovuuspiirin rajoittamiseen liittyviä oikeudellisia ongelmia koskeva selvitys (OKV/32/20/2013)

Suomen ihmisoikeustilanteen tarkastelu yleismaailmallisen määräaikaistarkastelun (UPR) työryhmässä; väliraportti suositusten täytäntöönpanon seurannasta vuonna 2014 (OKV/41/20/2013)

Euroopan neuvoston lääkeväärännystä ja vastaavia kansanterveyttä vaarantavia rikoksia koskevan yleissopimuksen kansallista voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö (OKV/43/20/2013)

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain tarkistaminen (OKV/44/20/2013)

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 14 ja 31 §:n sekä ulkomaalaislain muuttamisesta (OKV/45/20/2013)

Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta -raportti (OKV/46/20/2013)

Luonnos hallituksen esitykseksi eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi (OKV/47/20/2013)

Kunnille suunniteltujen kuulemismääräaikojen kohtuullisuus (OKV/1/20/2014)

Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen valinnainen pöytäkirja (OKV/2/20/2014)

Ministeriöiden yleiset turvallisuuslinjaukset (OKV/3/20/2014)

Hallituksen esitys laiksi valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta (OKV/4/20/2014)

Käsittely- ja oikeusastejärjestyksen muuttaminen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä perheoikeutta koskeissa asioissa (OKV/5/20/2014)

## LIITE 2

Hallituksen esitys laeiksi passilain muuttamisesta ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimista annetun lain muuttamisesta (OKV/7/20/2014)

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta (OKV/8/20/2014)

Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkintalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (OKV/9/20/2014)

Hallituksen esitysluonnos Suomen ja Uuden-Seelannin välisen työolomajärjestelmää koskevan järjestelyn muuttamisesta (OKV/10/20/2014)

Hovioikeuden jatkokäsittelyluvan laajentamista valmistelleen työryhmän mietintö sekä oikeusministeriön muistio tuomioiden suullisten perustelujen käyttöönottamisesta yleisissä tuomioistuimissa (OKV/11/20/2014)

Hallituksen esitysluonnos vakuutuslain muuttamisesta (OKV/12/20/2014)

YK:n lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta tehty valinnainen pöytäkirja (OKV/13/20/2014)

ILO:lle vuonna 2014 annettavat raportit ratifioitujen yleissopimusten soveltamisesta (OKV/14/20/2014)

Metsähallituksen toiminta kumotun lain nojalla (OKV/15/20/2014)

Järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan käsitteistön yhtenäistämistä pohtineen työryhmän mietintö (OKV/16/20/2014)

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan neuvoston viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi yleissopimuksen lainsäädännönalaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (OKV/17/20/2014)

Hallituksen esitykset laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (OKV/18/20/2014)

Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen (OKV/19/20/2014)

Tuomioistuinlakityöryhmän mietintö ”Uusi tuomioistuinlaki” (OKV/20/20/2014)

Luonnos hallituksen esitykseksi hallintolainkäyttölain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (OKV/21/20/2014)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (ulkomaalaisvalvonta) (OKV/22/20/2014)

Konsulipalvelulain muuttaminen (OKV/23/20/2014)

Sosiaalihuoltolaki ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjat (OKV/24/20/2014)

Tietojärjestelmiin kohdistuvia hyökkäyksiä koskevan EU:n direktiivin (2013/40/EU) kansalliset täytäntöönpanotoimet (ns. tietoverkkorikosdirektiivi) (OKV/25/20/2014)

Oppivelvollisuuslainsäädännön nostamista koskeva hallituksen esitys (OKV/26/20/2014)

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (OKV/27/20/2014)

Oikeus ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen; esimerkkejä suomalaisista hyvistä käytännöistä (OKV/28/20/2014)

Hallituksen esitys muiden uskontojen kuin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen uskonnon opetusperusteiden tiukennuksesta perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa (OKV/29/20/2014)

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (OKV/30/20/2014)

Hallituksen esitys laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämisestä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista (OKV/31/20/2014)

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän päätöksen täytäntöönpano (OKV/32/20/2014)

Luonnos Suomen neljänneksi määräaikaisraportiksi kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta (OKV/33/20/2014)

Tietoturvallisuuden arviointiohje (OKV/34/20/2014)

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (OKV/35/20/2014)



## LIITE 2

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta (OKV/36/20/2014)

Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus (OKV/37/20/2014)

Kansainvälisen työkonferenssin pakollista työtä koskevaan vuoden 1930 yleissopimukseen nro 29 liittyvä pöytäkirja sekä pakollisesta työstä vuonna 2014 annettu suositus (OKV/38/20/2014)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkoasiainhallintolain muuttamisesta (OKV/40/20/2014)

Hallituksen esitys eduskunnalle poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 13 luvun muuttamisesta (OKV/41/20/2014)

Luonnos laiksi rikosuhrimaksusta (OKV/42/20/2014)

YK/DPKO/DFS ohjeistus kapasiteetin rakennukseen ja kehitykseen liittyen (OKV/43/20/2014)

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi eurooppalaista suojelumääräystä koskevan direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta sekä yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen soveltamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi (OKV/44/20/2014)

Valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttaminen (OKV/46/20/2014)

Valmiuslain käyttöönotto-ohje (OKV/47/20/2014)

Maa- ja metsätalousministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttaminen (OKV/48/20/2014)

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain, puolustusvoimista annetun lain ja voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Libanonissa (UNIFIL) Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain nimikkeen muuttamisesta (OKV/49/20/2014)

Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet -työryhmän mietintö (OKV/50/20/2014)

Valtioneuvoston ohjesäännön, oikeusministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n ja sisäministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttaminen (OKV/51/20/2014)

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi tuulivoimaloiden melutason ohjearvoista (OKV/52/20/2014)

Valtioneuvoston hanketiedon esiselvitys -hankkeen raporttiluonnos (OKV/53/20/2014)

## LIITE 3

### **Suoritettut tarkastus- ja tutustumiskäynnit**

- 27.2.2014 Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta (OKV/1/51/2014)
- 3.3.2014 Kaakkois-Suomen poliisilaitos (OKV/2/51/2014 ja OKV/3/51/2014)
- 3.3.2014 Kymenlaakson käräjäoikeuden Kotkan kanslian toimitilat (OKV/4/51/2014)
- 4.3.2014 Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä (OKV/5/51/2014)
- 4.3.2014 Kymenlaakson psykiatrinen sairaala (OKV/7/51/2014)
- 3.6.2014 Suojelupoliisi (OKV/6/51/2014)
- 5.8.2014 Rajavartiolaitos (OKV/8/51/2014)

OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA 31.12.2014

---

**Valtioneuvostoasiain osasto**

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Salo, Maija</i> , varatuomari
Neuvotteleva virkamies	<i>Koivisto, Johanna</i> , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Pyökäri, Laura</i> , oikeustieteen kandidaatti (vv.) <i>Ruuskanen, Minna</i> , oikeustieteen tohtori, varatuomari
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 (vv.) <i>Laurila, Heidi</i> , varatuomari <i>Lehvä, Outi</i> , varatuomari <i>Liesivuori, Pekka</i> , varatuomari <i>Pulkkinen, Minna</i> , varatuomari <i>Rouhiainen, Petri</i> , varatuomari <i>Räty, Anu</i> , varatuomari (vv.) <i>Smeds, Tom</i> , varatuomari <i>Tolmunen, Irma</i> , varatuomari

Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Halimaa, Elina</i> , varatuomari <i>Tulkki-Ansinn, Pia</i> , varatuomari <i>Välinen, Henna-Riikka</i> , varatuomari
Esittelijä	<i>Laasonen, Hanna</i> , oikeustieteen maisteri
Notaari	<i>Tuomikko, Helena</i> , varanotaari

### **Hallintoyksikkö**

Kansliapäällikkö	<i>Hakonen, Kimmo</i> , oikeustieteen kandidaatti
Henkilöstösihteeri	<i>Näveri, Anu</i> , tradenomi
Tiedottaja	<i>Kukkanen, Krista</i> , filosofian maisteri
Informaatikko	<i>Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa</i> , filosofian kandidaatti
ATK-suunnittelija	<i>Petrell, Sten</i> , merkonomi
Kirjaaja	<i>Snabb, Tuula</i>
Toimistosihteerit	<i>Hanweg, Riitta</i> <i>Nyberg, Ira</i> <i>Savela, Sari</i>
Ylivirastomestari	<i>Utriainen, Saku</i>
Virastomestari	<i>Elf, Tomi</i> (vv.)
Virastomestari	<i>Grönholm, Mika</i>
Vahtimestari	<i>Hietala, Markus</i>



# ASIAHAKEMISTO

---

## A

### Ahvenanmaa

- maakunnan hallituksen menettely  
samppanjahylkyasiassa \_\_\_\_\_ 110

### Ajokielto

- poliisin menettely \_\_\_\_\_ 124

### Aluehallintovirasto

- käsittelyn viipyminen \_\_\_\_\_ 134

### Asevelvollisuus

- siviilipalveluslain tulkintakäytäntö \_\_\_\_\_ 157

### Asiakaspalvelu

- asianmukainen asiakaspalvelu \_\_\_\_\_ 160

### Asiakirjapyyntö

- julkisuuslain noudattaminen \_\_\_\_\_ 139  
käsittely \_\_\_\_\_ 138, 161, 173, 178  
muoto \_\_\_\_\_ 138  
poliisin menettely \_\_\_\_\_ 122

### Asianajaja

- oikeuskanslerin rooli valvojana \_\_\_\_\_ 190  
valvontajärjestelmä \_\_\_\_\_ 188

### Asianajajaliitto

- tutkintolautakunnan menettely \_\_\_\_\_ 194

## E

### Edunvalvonta

- vanhainkodin menettely \_\_\_\_\_ 175

### Eduskunnan kirjelmä

- esittelyn viivästyminen \_\_\_\_\_ 49

### Eduskunnan oikeusasiamies

- tehtävien jako \_\_\_\_\_ 27

### Edustusto

- menettely turistiviisumia koskevassa  
asiassa \_\_\_\_\_ 88

### ELY-keskus

- lausunnossa esitettävät kannanotot \_\_\_\_\_ 183

### Erityistuomioistuin

- päätöksen perusteleva \_\_\_\_\_ 101

### Esittely

- eduskunnan vastauksen esittelemisessä  
tapahtunut virhe \_\_\_\_\_ 48  
valtioneuvoston ja tasavallan presidentin  
esittelyssä tapahtunut virhe \_\_\_\_\_ 48

### Esittelylista

- tarkastaminen \_\_\_\_\_ 37

### Esitutkinta

- huolimattomuus \_\_\_\_\_ 118  
ilmoitus tuomarin tekemäksi epäilystä  
virkarikoksesta \_\_\_\_\_ 121  
poliisin menettely \_\_\_\_\_ 120  
päätöksen perusteleva\_\_106, 116, 117, 118  
rikosasian vanhentuminen \_\_\_\_\_ 113  
tuomaria koskevassa virkarikosasiassa \_\_ 120  
viipyminen \_\_\_\_\_ 114, 115

### Esteellisyys

- hallintoasiassa \_\_\_\_\_ 141  
kuntajakoselvittäjän \_\_\_\_\_ 51  
perusturvalautakunnan jäsenen \_\_\_\_\_ 141

## H

### Hakemus

- lomakkeen asianmukaisuus \_\_\_\_\_ 169

### Hallinto

- toiminta poikkeuslupahakemusten  
käsittelyssä \_\_\_\_\_ 151

<b>Hallintokantelu</b>		
käsittely _____	134	
<b>Hallintolainkäyttö</b>		
kantelun käsittely korkeimmassa		
hallinto-oikeudessa _____	98	
<b>Hallintolaki</b>		
hallintokantelun käsittely _____	134	
kaupungin myöntämän valtion-		
avustuksen maksaminen _____	140	
neuvontavelvollisuus _____	166	
oikaisuvaatimusohjeen liittäminen _____	141	
palvelun asianmukaisuus _____	159	
soveltaminen _____	180	
<b>Hallintomenettely</b>		
neuvonnan antaminen _____	162	
<b>Hallinto-oikeus</b>		
menettely _____	99	
valitusasian käsittelyaika _____	98	
<b>Hallintopakko</b>		
kaivosyhtiön valvonnassa _____	182	
<b>Hallintopäätös</b>		
kuntoutushakemukseen _____	179	
valituskelpoinen hallintopäätös _____	144	
<b>Henkilörekisteri</b>		
lainmukaisuus _____	164	
<b>Hoito</b>		
hoitoon pääsyn toteutuminen _____	177	
<b>Hovioikeus</b>		
hovioikeudessa esiintynyt epäsiällinen		
käytös _____	96	
<b>Huolellisuus</b>		
ennakkopidätysprosentin laskemisessa _____	132	
salaisten asiakirjojen käsittelyssä _____	176	
selvityksen toimittamisessa _____	177	
virkatehtävien hoidossa _____	159	
<b>Huumausaine</b>		
testaus koulussa _____	146	
<b>Hyvä hallinto</b>		
asiakastietojen huolellinen kirjaaminen _____	172	
asian riittävä selvittäminen _____	167	
asianmukainen asiakaspalvelu _____	132, 160	
julkisuuslain menettelysäännösten		
noudattaminen _____	142	
kielenkäyttö _____	155	
kunnan menettely _____	136	
käsittely _____	133, 135, 163, 169, 171	
luottamus viranomaisen toimintaan _____	150, 173	
menettely lupa-asiassa _____	123	
neuvontavelvollisuus _____	109, 175, 178	
nimitysmenettelyssä _____	126	
palveluperiaate _____	123	
poliisin hallintorakenteen uudistaminen _____	131	
tapaamisen peruuntumisesta ilmoitettava _____	146	
TE-toimiston menettely _____	158	
tiedusteluun vastaaminen _____	105, 122, 136	
vastaaminen _____	91, 128, 175, 184	
vastausvelvollisuus _____	131, 167	
velvollisuus palvella kaksikielisesti _____	128	
virheellisten tietojen luovuttaminen _____	155	
<b>I</b>		
<b>Ilmoitusvelvollisuus</b>		
tuomarien tekemäksi epäillystä		
virkarikoksesta _____	121	
<b>J</b>		
<b>Julkisuus</b>		
Museoviraston toiminta arkeologisissa		
hankkeissa _____	149	
<b>Julkisuuslaki</b>		
lastensuojeluasiala _____	172	
lastensuojeluselvityksestä kertominen _____	171	
noudattaminen _____	138, 139, 142, 178	
soveltaminen rekrytointiasiakirjoihin _____	146	
<b>K</b>		
<b>Kaivos</b>		
Talvivaaran kaivosyhtiön valvonta _____	182	
<b>Kalastus</b>		
Tenojoen kalastussopimus ja		
kalakorvauslain soveltaminen _____	150	
<b>Kielilaki</b>		
kannanotto kuntien kielellisestä asemasta		
annetun asetuksen muuttamisesta _____	44	



<b>Konkurssi</b>	
konkurssiylitarkastajan menettely _____	109
<b>Korkein hallinto-oikeus</b>	
kantelun käsittely _____	98
ylimpien tuomioistuinten jäsenten nimittämismenettely _____	95
<b>Korkein oikeus</b>	
korkeimman oikeuden presidentin kansan- edustajille lähettämät sähköpostiviestit _	94
ylimpien tuomioistuinten jäsenten nimittämismenettely _____	95
<b>Kotietsintä</b>	
poliisin toiminta _____	112
<b>Kunnallishallinto</b>	
esteellisyyden ratkaiseminen _____	141
julkisuuslain noudattaminen _____	138
kuntalaisaloitteen käsittelystä tiedottaminen _____	137
<b>Kunta</b>	
asiakirjapyyntöä käsittely _____	138
kannanotto kuntien kielellisestä asemasta annetun asetuksen muuttamisesta _____	44
taksapäätös _____	140
<b>Kuntajako</b>	
erityinen kuntajakoselvitys _____	51, 52
<b>Kuntoutus</b>	
kuntoutushakemukseen annettava päätös _____	179
<b>Kuuleminen</b>	
kuulemistilaisuuden järjestäminen _____	126
<b>Kuulustelu</b>	
kuulusteluun kutsumisen määräajan asianmukaisuus _____	119
<b>Käräjäoikeus</b>	
käräjätuomarille huomautus lainvastaisesta rangaistuksesta _____	94
oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus _____	97
tuomarin epäilty virkarikos _____	91
<b>Käsittelyaika</b>	
Kansaneläkelaitoksessa _____	166
korvausasian _____	133
oikaisuvaatimuksen _____	169
Potilasvakuutuskeskuksessa _____	165
toimeentulotukihakemuksen _____	168
<b>L</b>	
<b>Laillisuusperiaate</b>	
noudattaminen _____	184
<b>Laillisuusvalvonta</b>	
apulaisoikeuskanslerin pyytämän selvityksen toimittaminen _____	177
<b>Laki</b>	
lainvalmistelun laatu _____	15
Metsähallituksen toiminta kumotun lain nojalla _____	46
<b>Lastensuojelu</b>	
lastensuojeluasian käsittely _____	171
<b>Lausunto</b>	
hallintolainkäyttölain todistelu- säännöksistä _____	43
jatkokäsittelyluvan laajentaminen ja suul- listen perustelujen käyttöönotto _____	41
oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä _	43
poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan oikeusperusta raportista _____	44
sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista _____	46
vakuutuslain muuttamisesta _____	42
yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta _____	45
<b>Lautakunta</b>	
perusturvalautakunnan johtosäännön asianmukaisuus _____	176
<b>Lupa</b>	
maisematyöluvien käsitteleminen _____	184
<b>Luvan saanut oikeudenkäyntiavusta</b>	
valitukset luvan saaneita oikeudenkäynti- avustajia koskevissa valvonta-asioissa _____	191
<b>M</b>	
<b>Ministeri</b>	
menettely ydinenergiasopimuksen allekirjoittamisessa _____	54
<b>Ministeriö</b>	
kirjoitukseen vastaaminen _____	91
menettely valtiosopimuksen voimaan- saattamisessa _____	49
vakuutuslääketieteellisten lausuntojen antaminen _____	101

**Muutoksenhaku**

valtionavustuspäätöksen muutoksen-  
hakuohjaus \_\_\_\_\_ 182

**Määräaika**

hoitoon pääsyn toteutuminen \_\_\_\_\_ 177  
noudattaminen \_\_\_\_\_ 151

**Määräraha**

säästöt oikeuslaitoksessa \_\_\_\_\_ 12  
väylähankkeiden \_\_\_\_\_ 152

**N**

**Neuvonta**

ohjeiden riittävyys \_\_\_\_\_ 162

**Nimitys**

määräaikaisen virkasuhteen täyttäminen \_ 125

**Nimitysmuistio**

ansiovertailu \_\_\_\_\_ 161  
nimityspäätöksen perustelut \_\_\_\_\_ 133

**O**

**Ohje**

ohjeistuksen tarkastaminen \_\_\_\_\_ 170  
noudattaminen \_\_\_\_\_ 132

**Oikeudenmukainen oikeudenkäynti**

hallinto-oikeuden menettely \_\_\_\_\_ 99

**Oikeusavustaja**

julkinen oikeusavustaja \_\_\_\_\_ 188

**Oikeuskansleri**

asianajajien valvonta \_\_\_\_\_ 28  
perus- ja ihmisoikeuksien valvonta \_\_\_\_\_ 58  
puheenvuoro \_\_\_\_\_ 12  
tehtävät \_\_\_\_\_ 24  
valtioneuvoston valvonta \_\_\_\_\_ 25  
viranomaisten valvonta \_\_\_\_\_ 26

**Oikeuskanslerin toimivalta**

Suomen Asianajaliiton tutkinto-  
lautakunnan menettelyssä \_\_\_\_\_ 194

**Omistajaohjaus**

rikosilmoituksen tekemistä tai tekemättä  
jättämistä koskeva omistajaohjaus \_\_\_\_\_ 50

**Oppilaitos**

huuhausainetestausta \_\_\_\_\_ 146  
matkapuhelimien käytön rajoittaminen  
koulupäivän aikana \_\_\_\_\_ 148  
uskonnon harjoittaminen kouluissa \_\_\_\_\_ 145

**P**

**Perus- ja ihmisoikeudet**

huuhausainetestausta koulussa \_\_\_\_\_ 147  
matkapuhelimien käytön rajoittaminen  
koulupäivän aikana \_\_\_\_\_ 148  
sananvapaus \_\_\_\_\_ 155  
valvonta \_\_\_\_\_ 58

**perusopetus**

oikeus maksuttomaan ja yhdenvertaiseen  
perusopetukseen \_\_\_\_\_ 148

**Perustelemine**

maksupäätöksen \_\_\_\_\_ 176  
päätöksen \_\_\_\_\_ 101, 174

**Perustuslaki**

henkilörekisterin lainmukaisuus \_\_\_\_\_ 164

**Poliisi**

ajo-oikeutta koskeva asia \_\_\_\_\_ 124  
asiakirjapyyntö \_\_\_\_\_ 122  
esitutinnan viipyminen \_\_\_\_\_ 114, 115  
esitutinnasta ilmoittaminen \_\_\_\_\_ 118  
esitutkintapäätöksen perustelemine \_ 117, 118  
hallintorakenteen uudistaminen \_\_\_\_\_ 131  
huolimattomuus esitutkinnassa \_\_\_\_\_ 118  
kotietsinnän edellytykset \_\_\_\_\_ 112  
menettely esitutkinnassa \_\_\_\_\_ 116, 120  
menettely lupa-asiassa \_\_\_\_\_ 123  
menettely tuomaria koskevassa virka-  
rikosasiassa \_\_\_\_\_ 121  
menettely Veikkaus Oy:n rahapelien  
valvojana \_\_\_\_\_ 127  
määräaikaisen virkasuhteen täyttäminen \_ 125  
palveluperiaateen soveltaminen lupa-  
hallinnossa \_\_\_\_\_ 123  
poliisiautojen katsastus \_\_\_\_\_ 124  
rikosasian vanhentuminen esitutkinnassa \_ 113  
tiedusteluun vastaaminen \_\_\_\_\_ 122  
virantoimituksesta pidättämisessä \_\_\_\_\_ 126

<b>Puolustusvoimat</b>	
puolustusvoimain komentajan vuokratuki _	130
<b>Päätöksenteko</b>	
Naton kanssa isäntämaatuesta tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan käsittely _	53
<b>Päätös</b>	
syyttämättäjättämispäätöksen lähettäminen _____	106
<b>R</b>	
<b>Rakennusvalvonta</b>	
varoituksen antaminen rakennustyön vastaavalle työnohtajalle _____	184
<b>Rangaistus</b>	
rangaistustuomioiden tarkastus _____	102
<b>Rekisteri</b>	
ulkomaalaisrekisterin käytön ohjeistus ruotsiksi _____	129
<b>S</b>	
<b>Sairausvakuutus</b>	
hakemuksen käsittelyaika _____	166
<b>Salassapitovelvollisuus</b>	
potilastietojen luovuttaminen _____	178
<b>Selonteko</b>	
väylähankkeiden määrärahoista _____	152
<b>Sosiaalihuolto</b>	
salaisten asiakirjojen käsittely _____	176
yhteydenottoihin vastaaminen _____	175
<b>Sosiaalivakuutus</b>	
eläkehakemuksen käsittely _____	166
vakuutuslääketieteellisten lausuntojen antaminen _____	101
<b>Syyte</b>	
käräjätuomarin epäily virkarikos ____	91, 92
<b>Syyteharkinta</b>	
kihlakunnansyyttäjän menettely _____	107
<b>Syyttäjä</b>	
huomautus lainvastaisesta seuraamus-	
kannanotosta _____	105
päätöksen perusteleminen _____	106
syyttämättäjättämispäätöksen lähettäminen _____	106
virkarikoksen vanhentumisaika _____	107
<b>Sähköposti</b>	
asiakirjojen lähettäminen _____	98
korkeimman oikeuden presidentin kansanedustajille lähettämät sähköpostiviestit _	94
salassa pidettävien tietojen lähettäminen _	170
<b>T</b>	
<b>Talousarvio</b>	
oikeuskanslerinviraston _____	33
<b>Tarkastus</b>	
Kaakkois-Suomen poliisilaitos _____	129
Kymenlaakson käräjäoikeuden Kotkan kanslian tilat _____	111
Kymenlaakson psykiatrinen sairaala ____	181
Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä _____	181
Rajavartiolaitos _____	129
Suojelupoliisi _____	129
työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta _____	181
<b>Terveydenhuolto</b>	
ajan varaaminen terveystieteidenkeskuksesta ____	179
potilastietojen luovuttaminen _____	178
valokuvaaminen terveystieteidenkeskuksessa ____	180
<b>TE-toimisto</b>	
ohjauksen antaminen _____	157
<b>Toimeentuloturva</b>	
hakemuslomakkeen asianmukaisuus ____	169
tietojen oikeellisuus _____	170
toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpano _____	168
<b>Tuomari</b>	
syyteharkinta käräjätuomarin menettelystä _____	93
ylimpien tuomioistuinten jäsenten nimittämismenettely _____	95
<b>Tuomio</b>	
kirjoitusvirhe _____	104
<b>Työsuojelu</b>	
ulkoasiainhallinnon edustustojen ns. paikalta palkattujen asema _____	88
<b>Työttömyysturva</b>	
huolellisuus työttömyysturvan maksatuksessa _____	159

**U**

**Ulkoasianhallinto**

edustustojen ns. paikalta palkattujen  
asema \_\_\_\_\_ 88

**Ulosotto**

edellytysten tarkistus \_\_\_\_\_ 108  
ennen maksukehotuksen eräpäivää \_\_\_\_\_ 109  
sähköpostiviestin käsittely ulosotto-  
virastossa \_\_\_\_\_ 108  
viivästyminen \_\_\_\_\_ 108

**Uskonnonvapaus**

uskonnon harjoittaminen kouluissa \_\_\_\_\_ 145

**V**

**Vakuutus oikeus**

käsittelyaika \_\_\_\_\_ 100

**Valitusosoitus**

virheellinen valitusosoitus \_\_\_\_\_ 155

**Valtakunnansyyttäjä**

tiedusteluun vastaaminen \_\_\_\_\_ 105

**Valtioneuvosto**

valvonta \_\_\_\_\_ 36  
valvonta EU-asioissa \_\_\_\_\_ 38

**Valtiosopimus**

menettely voimaansaattamisessa \_\_\_\_\_ 49

**Vammaispalvelu**

hakemuksen joutuisa käsittely \_\_\_\_\_ 173  
päätösten viipyminen \_\_\_\_\_ 174

**Vastaus**

viipyminen \_\_\_\_\_ 99  
viranomaisen vastausvelvollisuus \_\_\_\_\_ 136

**Viipyminen**

asiakirjapyyntöön käsittely \_\_\_\_\_ 172  
eläkehakemuksen käsittely \_\_\_\_\_ 166  
hakemuksen käsittely \_\_\_\_\_ 173  
käsittely vakuutus oikeudessa \_\_\_\_\_ 100  
käsittelyaika \_\_\_\_\_ 132  
käsittelyaika Potilasvakuutuskeskuksessa \_ 165  
patentti hakemus asian käsittely \_\_\_\_\_ 163  
päätöksen \_\_\_\_\_ 150  
toimeentulotukihakemuksen käsittely \_\_\_\_ 168  
toimeentulotukipäätöksen  
täytäntöönpano \_\_\_\_\_ 168  
valitus asian \_\_\_\_\_ 98  
vammaispalvelulain mukaisten  
päätösten \_\_\_\_\_ 174  
vastauksen \_\_\_\_\_ 99, 136

**Virkanimitys**

perustelevminen \_\_\_\_\_ 134, 147, 161

**Virkavastuu**

poliisiautojen katsastus \_\_\_\_\_ 125

**Y**

**Ydinenergia**

periaate päätös ydinlaitoksen yhteis-  
kunnan kokonaisedun mukaisuudesta \_\_ 56

**Yhdenvertaisuus**

kunnan perimissä maksuissa \_\_\_\_\_ 140  
oikeus maksuttomaan ja yhden-  
vertaiseen perusopetukseen \_\_\_\_\_ 148  
opettajien palkkauksessa \_\_\_\_\_ 139  
työhönotossa \_\_\_\_\_ 137  
työllistämistuen rajaamisessa \_\_\_\_\_ 137  
yhdenvertaisuussuunnitelman  
käsitleminen hovioikeudessa \_\_\_\_\_ 96





PL 20

00023 VALTIONEUVOSTO

[www.okv.fi](http://www.okv.fi)

ISSN 0356-3200