

*Suomi  
Finland*  
**100**

VALTIONEUVOSTON  
OIKEUSKANSLERIN  
KERTOMUS  
VUODELTA  
2016

HELSINKI 2017

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 2017



# EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Annan perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnalle ja valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2016.

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

Helsingissä 31. päivänä maaliskuuta 2017

Oikeuskansleri **Jaakko Jonkka**

Kansliapäällikkö **Petri Martikainen**



# SISÄLLYSLUETTELO

---

Eduskunnalle ja valtioneuvostolle .....	3
<b>1 PUHEENVUOROT .....</b>	<b>11</b>
<i>Oikeuskansleri Jaakko Jonkka</i>	
<b>Oikeuskanslerin rooli lakien perustuslainmukaisuuden ennakollisessa valvonnassa .....</b>	<b>12</b>
Kysymyksenasettelu .....	12
Valtioneuvoston ja eduskunnan informointi laillisuusvalvonnallisista havainnoista .....	13
Eduskunta päättää lain säätämisjärjestyksen ja sisällön .....	16
Yksittäisten lakiesitysten perustuslainmukaisuuden valvonta .....	17
Miksi oikeuskansleri ei ole tehnyt huomautusta valtioneuvoston yleisistunnossa .....	20
Lopuksi .....	21
<i>Apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale</i>	
<b>Työtä tehden tuloksia! .....</b>	<b>24</b>
Kantelujen käsittelyaika kunnossa .....	24
Yhteiskuntakehityksen uudet ongelmat .....	25
Tutkimatta jätettäviä kanteluja liikaa .....	27
<b>2 YLEISTÄ .....</b>	<b>29</b>
<b>Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri .....</b>	<b>30</b>
<b>Tehtävät ja toimivaltuudet .....</b>	<b>31</b>
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta .....	31
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta .....	32
Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta .....	34
<b>Oikeuskanslerinvirasto .....</b>	<b>35</b>
Organisaatio .....	35
Henkilöstö .....	35
Talous .....	36
Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö .....	37

<b>3</b>	<b>TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VIRKATOINTEN LAINMUKAISUUDEN VALVONTA</b> .....	39
	<b>Valvonnan keinot</b> .....	40
	<b>Esittelylistojen tarkastus</b> .....	41
	<b>Esittelylistojen tarkastus vuonna 2016</b> .....	43
	<b>Valtioneuvoston päätöksenteko vuonna 2016</b> .....	44
	<b>Tasavallan presidentin päätöksenteko vuonna 2016</b> .....	45
	<b>Omat aloitteet</b> .....	46
	<b>Kanteluratkaisut</b> .....	49
	<b>Lausunnot</b> .....	53
	Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta .....	53
	Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa .....	66
<b>4</b>	<b>PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA</b> .....	67
	<b>Oikeuskanslerin havaintoja valtioneuvoston valvonnassa</b> .....	68
	<b>Oikeuskanslerin havaintoja muussa laillisuusvalvonnassa</b> .....	71
	Yhdenvertaisuus .....	71
	Oikeus yksityisyyteen .....	72
	Sananvapaus ja julkisuus .....	73
	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin .....	74
	Oikeus perusturvaan .....	75
	Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet .....	76
<b>5</b>	<b>VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA</b> .....	83
	<b>Yleistä</b> .....	84
	<b>Valtioneuvoston kanslian toimiala</b> .....	86
	Lausuntoja .....	86
	Ratkaisuja .....	87
	<b>Ulkoasiainhallinto</b> .....	88
	Ratkaisuja .....	88
	Ministeriö .....	88
	Edustustot .....	88

<b>Oikeushallinto</b> .....	91
Lausuntoja .....	91
Ratkaisuja .....	92
Ministeriö .....	92
Tuomioistuimet .....	92
Rangaistustuomioiden tarkastaminen .....	96
Syyttäjälaitos .....	99
Julkiset oikeusaputoimistot .....	100
Konkurssiasiamies .....	101
Ahvenanmaan itsehallinto .....	101
<b>Sisäasiainhallinto</b> .....	102
Ratkaisuja .....	102
Poliisi .....	102
Maahanmuuttovirasto .....	110
Tarkastukset .....	111
<b>Puolustushallinto</b> .....	113
Lausuntoja .....	113
Tarkastukset .....	116
<b>Valtiovarainhallinto</b> .....	117
Ratkaisuja .....	117
Ministeriö .....	117
Verohallinto .....	117
Maistraatit .....	118
Tulli .....	119
Aluehallintovirastot .....	119
Kunnallinen ja muu itsehallinto .....	121
<b>Opetus- ja kulttuurihallinto</b> .....	130
Ratkaisuja .....	130
Ministeriö .....	130
Museovirasto .....	132
Kunnallinen ja muu itsehallinto .....	132
<b>Maa- ja metsätaloushallinto</b> .....	135
Ratkaisuja .....	135
Ministeriö .....	135
Maanmittauslaitos .....	135

<b>Työ- ja elinkeinohallinto</b> .....	136
Ratkaisuja .....	136
Työvoimapalvelut .....	136
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus .....	138
Energiavirasto .....	139
Patentti- ja rekisterihallitus .....	139
<b>Sosiaali- ja terveyshallinto</b> .....	140
Ratkaisuja .....	140
Ministeriö .....	140
Kansaneläkelaitos .....	142
Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta .....	145
Säteilyturvakeskus .....	146
Kunnallinen ja muu itsehallinto .....	146
<b>Ympäristöhallinto</b> .....	155
Ratkaisuja .....	155
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus .....	155
Kunnallinen ja muu itsehallinto .....	155
<b>6 ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA</b> .....	157
<b>Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat</b> .....	158
<b>Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä</b> .....	160
<b>Oikeuskanslerin rooli asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonnassa</b> .....	162
Ratkaisuja .....	164



<b>7</b>	<b>TILASTOT</b> .....	165
	<b>Tehtävät ja toimenpiteet</b> .....	166
	Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta .....	166
	Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta .....	168
	Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta .....	174
	<b>Työtilanne</b> .....	175
<b>8</b>	<b>LIITTEET</b> .....	177
	<b>Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset</b> .....	178
	<b>Oikeuskanslerinviraston työjärjestys</b> .....	179
	<b>Annetut lausunnot</b> .....	188
	<b>Tarkastus- ja tutustumiskäynnit</b> .....	192
	<b>Oikeuskanslerinviraston henkilökunta</b> .....	193
<b>9</b>	<b>HAKEMISTOT</b> .....	195
	<b>Viranomaishakemisto</b> .....	196
	<b>Asiahakemisto</b> .....	197





1

# PUHEENVUOROT

Jaakko Jonkka

## OIKEUSKANSLERIN ROOLI LAKIEN PERUSTUSLAIN- MUKAISUUDEN ENNAKOLLISESSA VALVONNASSA

---

### Kysymyksenasettelu

Kertomusvuoden lopulla virisi julkisuudessa vilkas keskustelu lainvalmistelun perustuslaillisista ongelmista ja oikeuskanslerin toiminnasta. Kimmokkeena oli lehtihaastattelu, jossa vastasin toimittajan kysymyksiin oikeuskanslerin roolista lainsäädäntöprosessissa sekä lainvalmistelun laatua koskevista havainnoista.<sup>1</sup> Seurauksena oli nopeasti edennyt julkinen kohu, josta ei ylläntöjäkään puuttunut.<sup>2</sup> Yhtäältä keskustelussa moitittiin hallitusta perustuslain syrjäyttämisestä ja vaadittiin jopa hallituksen välitöntä eroa. Toisaalta syytettiin oikeuskansleria politikoinnista tai ainakin tehtäviensä laiminlyönnistä.

Kun jätetään huomiotta kärjistykset ja ylläntönnit, keskustelusta voi pelkistää demokraattisen oikeusvaltion yhden keskeisimmistä kysymyksistä: lakien perustuslainmukaisuuden kontrollin, sen miten se on järjestetty ja miten se käytännössä toimii. Rajoitun tässä ennakkoliseen perustuslakikontrolliin. Tarkastelen sitä ja

siihen kohdistuvaa oikeuskanslerin roolia puheenvuorossani vähän tavallista perusteellisemmin, koska keskustelun perusteella siihen tuntuu olevan tarvetta.

Lakien perustuslaillisuuden ennakkollinen valvonta on meillä uskottu eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (perustuslaki 74 §). Vaikka perustuslakivaliokunta on perustuslain viimekätinen ja auktoritatiivinen tulkitsija, toimijoita on muitakin. Valvontajärjestelmä on hajautettu. Parlamentarismin kannalta tarkastellen lainvalmistelua valvoo ja johtaa valtioneuvosto.<sup>3</sup> Lainvalmistelusta vastaavien ministeriöiden on huolehdittava siitä, että lait valmistellaan perustuslainmukaisiksi. Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaan kansliapäällikön tehtävänä on valvoa lainsäädännön valmistelun laatua ministeriössään. Lisäksi oikeuskanslerilla on laillisuusvalvontatehtävänä mukaisesti rooli lakien perustuslaillisuuden ennakkollisessa valvonnassa (perustuslaki 108 § ja 112 §). Kirjallisuudessa on katsottu, että valvontajärjestelmässä on perustuslakidialogin piirteitä: perustuslakivaliokunta käy lausuntojensa ja mietintöjensä välityksellä valtiosääntöistä vuoro-

<sup>1</sup> Helsingin Sanomat 18.12.2016. Lehti otsikoi haastattelun: Hallituksen painostus jyräsi oikeuskanslerin.

<sup>2</sup> Aamulehti 18.12.2016 (<http://www.aamulehti.fi/kotimaa>): Tässäkö Suomen kaikkien aikojen nopein poliittinen myrsky?

<sup>3</sup> Antero Jyränki – Jaakko Husa: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2012 s. 228.

puhelua muiden toimijoiden kanssa. Perustuslakivaliokunnan tulkinnot sitten ohjaavat koko järjestelmän toimintaa.<sup>4</sup>

Keskityn tässä puheenvuorossa oikeuskanslerin rooliin suhteessa mainittuihin kahteen toimijaan. Kullakin on oma valtiosäännöllinen roolinsa. Mikä tässä asetelmassa on oikeuskanslerin tehtävä? Mitä lisäarvoa oikeuskansleri tuo valvontaan? Oikeuskanslerin on yhdeltä puolelta varotettava, että ei sekaannu lainvalmistelijalle kuuluviin tehtäviin, ja toiselta, ettei astu perustuslakivaliokunnalle kuuluvaan rooliin.

Tietyssä mielessä valtioneuvostoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa on luontevaa jäsentää dialogina. Tarkastelen seuraavassa sitä, miten oikeuskansleri omassa valvontatehtävässään käy ”institutionaalista dialogia” yhtäältä eduskuntaan – lähinnä perustuslakivaliokuntaan – ja toisaalta valtioneuvostoon, käytännössä ministeriöihin päin. Oikeuskanslerin valvonta merkitsee havaintojen tekoa ja tarvittaessa toimintaa niiden johdosta. Havainnot voivat koskea lainvalmisteluprosessiin liittyviä laajempia, systemaattisia ongelmia taikka konkreettisemmin yksittäisten lakiesitysten valmisteluun kohdistuvia puutteita. Toimenpiteet vaihtelevat sen mukaan, millaisesta havainnosta on kyse. Aina perustavoitteena kuitenkin on laillisuusvalvonnallisesti virheiden ennalta ehkäisy.

Selostan aluksi lainvalmistelun systemaattisia ongelmia koskevaa dialogia parilta viime vuodelta. Esittelen tätä vuoropuhelua hieman laajemmin ja yksityiskohtaisemmin, koska sen sisältö on yhä ajankohtainen. Tällä esityksellä on siten paitsi vuoropuhelua kuvaileva myös laillisuusvalvonnallinen tehtävä. Ehkä tällainen selostus on sikäläkin paikallaan, kun alussa mainitussa julkisessa keskustelussa tuotiin esiin tiedon puute näistä asioista.

## Valtioneuvoston ja eduskunnan informointi laillisuusvalvonnallisista havainnoista

Perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Kertomukseen sisältyy myös lainvalmistelun valvontaan liittyviä havaintoja.

Vuodesta 2009 lähtien kertomuksessa on ollut perustuslakivaliokunnan esittämästä toivomuksesta ratkaisijoiden puheenvuorot (PeVM 12/2009 vp: ”– – olisi perustuslakivaliokunnan mielestä jatkossa perusteltua sisällyttää oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin yleisemmät puheenvuorot laillisuusvalvonnassa esille nousseista ongelmista tai muista yleistä merkitystä omaavista lainvalvontakysymyksistä”). Perustuslakivaliokunta on sittemmin mietinnöissään pitänyt näitä puheenvuoroja ”hyödyllisenä ja ansiokkaana lisänä kertomuksessa” (esim. PeVM 2/2014 vp).

Kertomuksessa vuodelta 2014 puheenvuorossani otsikolla ”Demokraattisen oikeusvaltion peruskysymysten äärellä” pohdin lainvalmisteluun liittyviä ongelmakysymyksiä oikeuskanslerinviraston havaintojen ja joukolle ministeriöiden kansliapäälliköitä suuntaamani kyselytutkimuksen perusteella. Keskeinen johtopäätös oli, että poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun yhteensovittamisessa on selvästi parantamisen varaa. Kansliapäälliköiden vastauksista käy ilmi, että on ollut lukuisia hankkeita, joissa hyvän lainvalmistelun periaatteet on sivuutettu poliittisen ohjauksen saneleman aikataulun tai muutoin poliittisten intressien vuoksi.<sup>5</sup> Näinkin vahvaa arvostelua ministeriönsä lainvalmistelusta vastaavan ylim-

<sup>4</sup> Jyränki – Husa 2012 s. 349.

<sup>5</sup> Tällaisten tilanteiden välttäminen oli myös mainitun haastatteluni keskeinen sanoma.

män virkamiehen suusta kuultiin: poliittinen ohjaus on joskus käytännössä sanellut vaihtoehtoja koskevan selvitystyön, vaikutusarvioinnit ja oikeudelliset reunaehdot. – Puheenvuorossa esitän valtioneuvostolle myös ehdotuksia, miten tilannetta voitaisiin korjata.

Vuoden 2014 kertomus luovutettiin alkukesästä 2015 eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Kertomuksen lähetekeskustelussa eduskunnan täysistunnossa 24.6.2015 viittasin esiin tuomii- ni havaintoihin lainvalmisteluun liittyvistä ongelmista.

Perustuslakivaliokunta antoi oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2014 mietintönsä 26.11.2015 (PeVM 8/2015 vp). Mietinnössä valiokunta käy läpi puheenvuorossa esille nostettuja kysymyksiä ja yhtyy oikeuskanslerin huoleen lainvalmistelun laadusta. Valiokunta on myös samaa mieltä keskeisistä tilanteen korjauskeinoista ja ilmoittaa, että se ”yhtyy oikeuskanslerin puheenvuorossa esitettyihin näkemyksiin tarpeesta perehdyttää heti vaalikauden alussa myös hallituksen jäseniä ja heidän avustajiaan hyvän lainvalmistelun periaatteisiin ja oikea-aikaisen poliittisen ohjauksen merkitykseen. Myös ehdotus ministeriöiden kansliapäälliköiden aktiivisemmasta roolista lainvalmistelijoiden tukena on perusteltu.”

Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja esitelti valiokunnan mietinnön eduskunnan täysistunnossa 2.12.2015. Hän nosti esiin samoja lainvalmistelun laatuun liittyviä perustuslaillisia ja muita ongelmia, joita oli käsitelty niin kertomuspuheenvuorossa kuin valiokunnan mietinnössä. Puheenjohtaja muun muassa lausui, että kunnolliseen säädösvalmisteluun kuuluu tuoda esille säädöshankkeen toteuttamisvaihtoehdot sekä niihin liittyvät oikeudelliset epävarmuustekijät, kuten suhde perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön. Hän viittasi siihen, että säädösvalmistelulle annettu aika on vuosien saatossa

lyhentynyt. ”Oikeuskanslerin näkemys siitä, että varsinaista lainvalmisteluprosessia ei aina pidetä lain sisällön kannalta merkittävänä valmisteluvaiheena vaan lähinnä teknisenä toteuttamisena, näyttää perustuslakivaliokunnan mielestä olevan ainakin eräissä tapauksissa oikeansuuntainen.”

Eduskunta lähetti perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisen kannanoton tiedoksi valtioneuvostolle, jonka yleisistunnossa se merkittiin pöytäkirjaan 28.1.2016 (EK 20/2015 vp).

Seuraava institutionaalinen dialogi oikeuskanslerin ja perustuslakivaliokunnan välillä lainvalmistelun laadusta käynnistyi valiokunnan kokouksessa 28.4.2016 käsiteltäessä valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020. Valiokunta oli pyytänyt oikeuskansleria arvioimaan oikeuskanslerin roolia säätämisyjärjestysperusteiden tarkistamisessa sekä sitä, miten selontekoon liittyvissä lainvalmisteluprosesseissa olisi mahdollista huomioida paremmin perustuslailliset näkökohdat.

Selostan perustuslakivaliokunnalle antamassani muistiossa oikeuskanslerin roolia ja tehtäviä lainvalmisteluprosessin valvonnassa. Korostan sitä, että varsinkin vaativissa ja yhteiskunnallisesti merkittävässä lakihankkeissa olisi suotavaa, että ministeriöt olisivat oikeuskanslerin virastoon hyvissä ajoin yhteydessä ennen yleisistuntoa. Kerron myös säädösvalmistelun valvontaan perustuvia oikeuskanslerin viraston havaintoja lainvalmisteluun liittyvistä, lähinnä systemaattisista ongelmista.

Muistiossa muun muassa lausutaan: ”Ministeriöiden olisi huolehdittava, että niissä on riittävästi ammattitaitoista, myös perustuslakikysymyksiä tunnistavaa ja tuntevaa lainvalmistelukapasiteettia. Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään valmisteluvirkamiesten ammatillisesta osaamisesta. Taloudellinen tilanne ja säästötarpeet ovat tuoneet havaintojeni mukaan enenevässä määrässä kiirettä ja poliittiselta taholta tulevaa painetta

virkamiesvalmisteluun. Eräänlaista huippua tässä edustaa se, että fiskaalisilla intresseillä on avoimesti perusteltu jopa rangaistustason nostamistarvetta.”

Muistiossa todetaan edelleen, että virkamiesten liikkumavara näkyy olevan tosiasiallisesti varsin vähäinen: ”Aiheellinen kysymys on, voivatko hallitusohjelman kirjaukset, nopeasti ilman alustavaa juridista valmistelua päätetyt poliittiset linjaukset ja niitä seuraavat kireät lainvalmistelun aikataulut vaikeuttaa perustuslaillisten näkökohtien huomioimista. Viitteitä tällaisesta saattaa olla näkyvissä. Tähän voi viitata esimerkiksi se, että oikeuskanslerinviraston kehotus hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevan jakson täydentämiseksi pyritään torjumaan esityksen nopean eteenpäin viemisen tarpeella. Lausunto-kierrosta on toisinaan haluttu kiireellisyyteen vedoten ajallisesti typistää tai jopa luopua siitä kokonaan. Joskus perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista koskevaa suositustakaan ei haluttaisi kirjata hallituksen esitykseen – olenpa perusteluna tällaiselle kuullut suoraankin, että aikaa ei ole perustuslakivaliokunnan käsittelylle.”

Perustuslakivaliokunta antoi selonteosta lausunnon valtiovarainvaliokunnalle 13.5.2016 (PeVL 19/2016 vp). Lausunnossa on perusteellisesti tarkasteltu lainvalmisteluun liittyviä perustuslaillisia kysymyksiä ja viitattu keskeisiltä osin myös oikeuskanslerin muistiossa esitettyyn. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta on luettavissa varsin selväsanaista viestiä valtioneuvoston suuntaan. Lausuntoa käsiteltiin syyskuussa 2016 valtioneuvoston kansliapäälliköiden kokouksessa.

Tätä kirjoitettaessa viimeisin vaihe liittyy vuoden 2015 oikeuskanslerin kertomukseen. Koskettelin puheenvuorossani jälleen myös lainvalmisteluun liittyviä kysymyksiä. Samoin teki perustuslakivaliokunta kertomuksesta 20.12.2016 antamassaan mietinnössä (PeVM 3/2016 vp). Mietinnössä muun muassa todetaan:

”Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että oikeuskanslerinviraston kehotus hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevan jakson täydentämiseksi on joissain tapauksissa pyritty torjumaan esityksen nopean eteenpäin viemisen tarpeella.” Valiokunta korostaa myös aikaisemmin esittämäänsä, että ”lainvalmisteluprosessissa avainasemassa perustuslaillisten näkökohtien huomioon ottamisessa ovat asianomaiset ministeriöt. Valmisteluvaiheessa tapahtuvien puutteiden ja virheiden korjaaminen prosessin myöhemmissä vaiheissa saattaa olla vaikeaa.”

Mietintöä eduskunnan täysistunnossa 15.2.2017 esitellessään perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja nosti esiin lainvalmistelun laadusta huolehtimisen ja korosti ministeriöiden vastuuta. Keskustelussa hän vielä jatkoi: ”Haluaisin nyt vielä alleviivata – – että oikeuskanslerinviraston työtehtävät ovat aika vaikeasti toteutettavia silloin, jos riittävän aikaisessa valmisteluvaiheessa ei asianomainen valmisteleva virkamies ota yhteyttä oikeuskanslerinvirastoon ja pyydä ohjeita tai kommentteja tai neuvoja. Ja tämän esittäisinkin tällaisena, että kun jatkuvasti puhutaan lainvalmistelun ongelmista, niin tämä toivottavasti nyt tämän julkisuudessaakin olleen keskustelun jälkeen tiedostetaan. Että jos perustuslakivaliokunta on mietinnössään sen todennut, niin ilmeisesti se ei ole ollut riittävän painokas, mutta sitten kun asia nousee julkiseen keskusteluun, niin toivottavasti nämä molemmat havainnot sitten tukevat toisiaan. Ja toinen asia on se, että on erittäin huolestuttavaa, jos oikeuskanslerinvirasto ja oikeuskansleri on huomauttanut perustuslaillisuuden ongelmista ja siitä huolimatta tätä hallituksen esitystä ei ole korjattu. Eli toivottavasti nyt tämän julkisuuteen nousseen keskustelun myötä tällaiseltakin ongelmalta jatkossa vältytään ja otetaan huomioon oikeuskanslerinviraston huomiot riittävän aikaisessa vaiheessa. Ja kuten tuossa esit-

telypuheenvuorossa totesin, niin nimenomaan ministeriöiden valmisteluvaihe on se vaihe, jossa näihin asioihin puututaan.”

Edellä olevasta ilmennee, että lainvalmistelun ongelmista ja korjaustarpeista on käyty dialogia parrasvaloissa eikä kulisseyksissä. Tarkemman kuvan saamiseksi tästä vuoropuhelusta suosittelem myös alkuperäislähteisiin tutustumista.

Siirryn seuraavaksi käsittelemään oikeuskanslerin roolia yksittäisten lakiesitysten perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Aluksi tarkasteltua on tarpeen taustoittaa.

## Eduskunta päättää lain säätämisyjärjestyksen ja sisällön

Lain ennakkolisessa perustuslakikontrollissa viimeisen sanan sanoo perustuslakivaliokunta. Eduskuntakäsittelyä edeltävissä säädösvalmistelun vaiheissa voidaan vain ennakoida perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoa. Rajatapauksissa ennakoiminen ei ole välttämättä helppoa eikä lopputulosta aina pystyttyä varmuudella päättämään – varsinkaan jos tukena ei ole perustuslakivaliokunnan vastaavanlaisia tapauksia koskevaa käytäntöä.

Ennakointia vaikeuttaa muun muassa se, että perustuslain säännökset ovat väljiä ja niiden abstraktiotaso korkea, joten ne jättävät poikkeuksellisen paljon tulkinnanvaraa. Lisäksi ne ovat sisällöllisen ydinalueensa ulkopuolella yleensä arvostuksenvaraisia. Tulkinnanvaraisuudesta kertoo osaltaan sekin, että valiokunnassa kuultavina olevat valtiosääntöoikeuden asiantuntijat voivat olla lakiesityksen perustuslainmukaisuudesta erimielisiä. Oikeudellisten ja poliittisten näkökohtien rajapintakaan ei aina ole yksiselitteinen ja selvä. Syystä onkin sanottu, että perustuslain tulkinnalla ”on usein läheinen yhteys perimmäisiä yhteiskunnallisia arvoja

koskevaan keskusteluun ja politiikan todellisuuteen”<sup>6</sup> ja että perustuslain tulkintaan ”liittyy tärkeää yhteiskunnallista vallankäyttöä”<sup>7</sup>.

Perustuslakivaliokunnan kannan ennakoinnissa on otettava myös huomioon, että valiokunta voi tarkistaa aikaisempaa tulkintalinjaansa – vaikka se ei käytännössä yleistä olekaan. Perustuslaki on oikeusvaltion kivijalka ja siihen on kiteytetty yhteiskunnan arvoperusta. Toisaalta perustuslain säännösten on tarkoitettu voivan johonkin mittaan joustaa yhteiskunnan muutosten mukana. Antero Jyränki puhuu perustuslain ”luovasta tulkinnasta”, jossa on otettava huomioon ”muuttuvan yhteiskunnan kulloisetkin tarpeet”. Hänen mukaansa tulkinnan muutosten kuitenkin pitää tapahtua ”loivasti kaartaen” ennalta arvattavuuden säilyttämiseksi.<sup>8</sup> Perustuslain joustavuuden ja vakauden tasapainottaminen lainsäädäntöprosessissa kuuluu luontaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnalle eikä millegään muulle ennakkolisen perustuslakikontrollin toimijoista.

Koska lain sisältö ratkaistaan vasta eduskunnassa, on mahdollista, että lakiesityksen yksityiskohdat muuttuvat eduskuntakäsittelyn aikana. Siten perustuslain kannalta kriittiset kohdat voivat poistua. Eduskunnalla on myös poikkeuslain säätämisen mahdollisuus käytettävissään, vaikka käytännössä onkin vakiintunut vahva sen välttämisen periaate.<sup>9</sup>

Kaiken kaikkiaan eduskuntakäsittelyä edeltävä säädösten perustuslainmukaisuuden arviointi

<sup>6</sup> Jyränki – Husa 2012 s. 84.

<sup>7</sup> Pauliine Koskelo: Lakien laki, kaikkien laki. Julkaisussa Kenen pitäisi tulkita perustuslakia. Liberan julkaisusarja. Lokakuu 2016 s. 21. – Oikeuden ja politiikan rajapintaa perustuslain tulkinnassa sivutaan myös puheenvuorossani oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2015 s. 12–13.

<sup>8</sup> PeVM 25/1994 vp s. 4 ja PeVM 10/1998 vp s. 11 sekä Jyränki: Valta ja vapaus. Talentum 2003 s. 427.

<sup>9</sup> Mikael Hidén: Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä. Teoksessa Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhla-kirja. Edita 2008 s. 7–8. Hidénin mukaan mainitun periaatteen tiukkuutta saattaisi olla tapauskohtaisesti syytä harkita nykyistä tarkemmin.



ei voi olla luonteeltaan eksaktia, eikä arviointikriteerien yleiseksi teoreettiseksi taustaotukseksi sovellu oppi yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta. Valtioneuvoston on sinänsä legitiimiä lähettää perustuslainmukaisuudeltaan tulkinnanvarainen – sekä tiedostetusti ja asianmukaisesti perustellen jopa aikaisempaa tulkintalinjaa joltakin osin haastavakin – lakiesitys eduskunnan käsiteltäväksi. Siinä otetaan kuitenkin riski siitä, että lakiesitys kohtaa perustuslakivaliokunnassa vaikeuksia. Tässä sanottu ei luonnollisestikaan vesitä ministeriön vastuuta huolehtia lakiesityksen perustuslainmukaisuudesta ja siitä, että se täyttää perusja ihmisoikeuksien vaatimukset. Kirjallisuudessa on pohdittu esittelevän virkamiehen ja ministerin oikeudellisen vastuun mahdollisuutta, mikäli lakiesityksessä olisi syrjäytetty perustuslain säännökset. Käytännössä on tosin vaikea ajatella, että oikeudellinen vastuu voisi aktualisoitua tulkintakysymyksistä.<sup>10</sup> Sen sijaan jonkin asteinen laillisuusvalvonnallinen toimenpide voi tulla kyseeseen, jos lainvalmistelussa olisi menetelty vastoin virkavelvollisuutta.

Tässä mainitut seikat on oikeuskanslerin valvonnassaan otettava huomioon.

## **Yksittäisten lakiesitysten perustuslainmukaisuuden valvonta**

Lainvalmistelijana toiminut sekä perustuslakivaliokunnan jäsenenä ja oikeuskanslerina lakiesitysten perustuslainmukaisuutta arvioinut Paavo Nikula on todennut lainvalmistelusta: ”Lainvalmistelu on kiehtova sekoitus poliittista harkintaa, yhteiskunnallisten arvojen punnintaa, tutkimustiedon hallintaa, ihmisten arkielämän tuntemus-

ta ja oikeusjärjestyksen kokonaisuuden ymmärtämistä sekä kurinalaista kirjoitustyötä.”<sup>11</sup>

Oikeuskanslerin on lakiesityksiä arvioidessaan oltava tarkkana, millä tavalla hän tuohon kiehtovaan toimintaan puuttuu. Perustavanlaatuisista rajausta merkitsee se, että oikeuskanslerin näkökulma on valvonnallinen, ei operatiivinen.

Oikeuskanslerin lainvalmisteluun liittyvä valvonta tapahtuu joko perustuslain 108 §:n 1 momentin perusteella listatarkastuksessa ja ennakkolisessa listatarkastuksessa taikka perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisia lausuntoja annettaessa. Oikeuskansleri ei roolinsa mukaan osallistu lainvalmisteluun, mutta hän ja koko oikeuskanslerinvirasto voi antaa lakiesitysten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa tukea. Roolijaosta kiinni pitäminen on tärkeää muun muassa sen vuoksi, että valvoja ei sekaannu ministeriölle kuuluviin tehtäviin eikä mene oikeudellisen arvioinnin ulkopuolelle. Vahvasti pelkistäen: valvotaan, ettei perustuslain asettamia harkintavallan rajoja ylitetä, mutta jätetään puuttumatta harkintavallan käyttöön, esimerkiksi siihen, miten oikeudellisesti mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja on arvoitettu ja punnittu.<sup>12</sup>

Normaalisti oikeuskansleri saa lakiesitykset tarkastettavaksi pari - kolme päivää ennen valtioneuvoston yleisistuntoa. Kun yleisistunnossa saatetaan olla useita kymmeniä erilaisia asioita, joukossa monia eri oikeudenaloja koskevia laajoja lakiesityksiä, on selvää, että tehtävästä selvittääin vain tarkastajien monipuolisella asiantuntemuksella ja kokemukseen perustuvalla tarkastuksen kohdentamisella. Tästä huolimatta on väistämätöntä, että käsien läpi voi päästä joiltakin osin kriittisiäkin asioita. Ministeriöiden virkamiehille ja eri yhteyksissä ministereillekin on viestitetty, että erityisesti

<sup>10</sup> Tarkemmin tästä Mikael Hidén: Säädosvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1974 s. 90–95 ja 101–107.

<sup>11</sup> Paavo Nikula: Perusoikeudet ja lainsäädäntö. Lakimies 1999 s. 879.

<sup>12</sup> Aiheesta tarkemmin vuoden 2012 oikeuskanslerin kertomuksen puheenvuorossani ”Valvontaa oikeuden ja politiikan rajamaastossa” s. 12–15.

merkittävässä ja oikeudellisesti vaativissa lakihankkeissa ministeriöstä otettaisiin hyvissä ajoin yhteyttä oikeuskanslerinvirastoon ja tarvittaessa lähetettäisiin viimeisteltävänä oleva esitysluonnos arvioitavaksi etukäteen. Varhainen yhteydenotto varmistaa, että mahdollisten puutteiden havaitsemiseen ja korjaamiseen jää riittävästi aikaa. Usein tätä suositusta noudatetaan, koska sen ymmärretään palvelevan lainvalmistelua.

Toisinaan oikeudellisesti kiistanalainenkin lakiesitys saattaa kuitenkin tulla arvioitavaksi vasta listatarkastuksessa. Näin kävi esimerkiksi julkisuudessaakin esillä olleen maahanmuuttajien kotouttamistukea koskevan lakiesityksen (HE 169/2016 vp) kohdalla, vaikka ministerin ja ministeriön virkamiehen kanssa jo vuotta aiemmin oli sovittu varhaisvaiheesta lähtien tapahtuvasta yhteydenpidosta. Tämä esimerkki on poikkeuksellinen myös siinä mielessä, että yleensä oikeuskansleri ei noin aikaisessa vaiheessa – kun lakihanketta vasta suunniteltiin – tarjota oikeudellista arviointiapua. Lähellä nimittäin voisi olla vaara sotkeutua liian lähelle lainvalmistelua. Näen kuitenkin, että menettely olisi sopinut oikeuskanslerin rooliin, kun roolijako oli ministeriön kanssa tehty selväksi. Se, että ministeriö katsoi pärjäävänsä ilman yhteydenpitoa oikeuskanslerinvirastoon, ei ole lainvastaista, mutta perustuslakiarviota koskeva oikeuskanslerinviraston tuoma lisäarvo jäi tällä tavalla hyödyntämättä. Ja vaikeutti asia myös oikeuskanslerin perustuslainmukaista valvontatehtävää. Sittemmin eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausuntonsa (PeVL 55/2016 vp).

Oikeuskanslerinvirasto käy lakiesityksiä koskevat keskustelut yleensä ministeriön lainvalmistelijoiden kanssa. Joko oikeuskansleri tai tavallisimmin oikeuskanslerinviraston virkamies on yhteydessä puhelimitse tai sähköpostitse ministeriön asianomaiseen virkamieheen. Toisinaan isommissa lakihankkeissa keskustelut käydään

oikeuskanslerinvirastossa henkilökohtaisessa tapaamisessa, johon niin oikeuskanslerinvirastosta kuin ministeriöstä osallistuu useita virkamiehiä, joskus kansliapäälliköstä lähtien.

Tällaiset yhteydenpidot ovat normaalia juridista keskustelua, jossa tuodaan esiin erilaisia oikeudellisessa yhteydessä merkityksellisiä näkökohtia. Aidossa juridisessa dialogissa toista osapuolta ei voida pakottaa omaksumaan jokin tietty tulkinta. Joskus esittämämme kriittiset arvot ja tulkinnat tulevat paremmin, joskus huonommin otetuiksi huomioon. Silloin tällöin on aistittavissa, että lainvalmistelijan liikkumavara on vähäinen.

Joskus esittämiemme epäilyjen johdosta ministeriö vetää esityslistan pois ennen yleisistuntoa ja asiassa otetaan aikalaisä tarkempaa selvittelyä varten tai puutteiden korjaamiseksi. Tästä voidaan kertomusvuodelta mainita esimerkkinä kuntalain muuttamista koskenut hallituksen esitys HE 250/2016 vp. Saimme esityksen listatarkastuksen yhteydessä. Alustava silmäily jo osoitti, että siinä on selvittämistä vaativia perustuslaillisia kysymyksiä. Lausuntokierroksella oikeusministeriö ja korkein hallinto-oikeus olivat esittäneet siitä kriittisiä huomioita. Lähetin asianomaiseen ministeriöön sähköpostiviestin, jossa viittasin mainittuihin lausuntoihin sekä eräisiin omiin havaintoihimme: ”Olisi huomista ajatellen ja kiireellinen aikataulu (saimme listan vasta eilen) huomioon ottaen hyvä, jos valaisisit minulle sähköpostitse, miten lausuntojen nämä kohdat ovat vaikuttaneet esitykseen vai onko niitä ylipäänsä noteerattu. Jos saan riittävän ajoissa tämän selvityksen, vältymme siltä, että minun tarvitsee kutsua Sinut istuntoon asiasta kertomaan.” Kiinnitin huomiota muun muassa joidenkin pykälien epätarkkuuteen ja väljyyteen seuraavin saatesanoin: ”Pidän mahdollisena, että viimeistään perustuslakivaliokunta joutuu niitä vaatimaan täsmennettäväksi.” – Sain samana päivänä ministeriöstä ilmoituksen, että esitys oli

vedetty pois ja että ministeriö on valmis jatkaamaan keskustelua kanssamme. Ministeriön virkamies kertoi keskustelewansa huomioistani ja tehtävistä tarkennuksista myös ministerin kanssa. Keskustelu jatkui sähköpostitse ja ainakin joitakin näkökohtiamme otettiin huomioon. Sittemmin perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausuntonsa (PeVL 62/2016 vp).

Lakiesitysten perusteluissa on yleensä jakso, jossa selvitetään esitykseen liittyviä perustuslailisia kysymyksiä. Tässä on vuosien varrella tapahtunut parannusta, mutta edelleenkin laatu ja tarkkuus vaihtelee. Tarkastuksessa kiinnitetään tähän osaan perusteluista erityistä huomiota, ja suhteellisen usein siihen joudutaan pyytämään tarkennusta tai täydentämistä. Edellytyksenä olemme pitäneet, että aikaisempi merkityksellinen perustuslakivaliokunnan käytäntö on noteerattu. Yleensä korjauspyyntömme otetaan ainakin sikäli vakavasti, että jonkinlaista täydennystä perusteluihin kirjoitetaan. Tässä suhteessa harvinaista poikkeusta edustaa tapaus, jossa ministeriön esittelijä hänelle soitettuani kieltäytyi kirjoittamasta tarkennusta perusteluihin. Jouduin kutsumaan hänet valtioneuvoston yleisistuntoon kertomaan perustelunsa (kyseessä oli HE 39/2014 vp). Otimme tapauksen myös laillisuusvalvonnallisesti tutkittavaksi istunnon jälkeen. Ratkaisussa kiinnitimme ministeriön huomiota ”hallituksen lakiesitysten perustuslainmukaisuuden ja säätämisjärjestyksen perustelemista koskevien vaatimusten noudattamiseen” (OKV/7/50/2014).

Jos esitykseen on korjauskehotuksista huolimatta jäänyt perustuslain kannalta kriittisiä kohtia, olemme edellyttäneet, että ne tuodaan perusteluissa avoimesti esiin ja kirjataan suositus asian saattamisesta perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Näin muun muassa pyritään varmistamaan, että niin esittelevä ministeri kuin muutkin valtioneuvoston yleisistuntoon osallistuvat ministerit ovat tietoisia esityksen perustuslainmukaisuuden

tulkinnanvaraisuudesta ja siten tietävät, mitä ovat päättämässä.

Aika ajoin tulee tilanteita, joissa ministeriön esittelijän kanssa joudutaan käymään keskustelua siitä, että säätämisjärjestysperusteluihin tulisi maininta perustuslakivaliokunnan arvioinnin aiheellisuudesta. Pari esimerkkiä, jotka ovat kertomusvuodelta: Toisessa oli kyse rikesakon ja päiväsakon rahamäärän merkittävästä korottamisesta (HE 1/2016 vp). Olin puhelimitse yhteydessä asianomaiseen ministeriöön. Arvostelin keskeisenä perusteluna esitettyä fiskaalista intressiä rangaistuksen korottamiselle, mutta ministeriö piti tiukasti kiinni perusteluistaan. Lisäksi edellytin, että esitys on saatettava perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Toinen tapaus koski määrätyn ikäisille työttömille tietyin edellytyksin myönnettävää eläketukea (HE 226/2016 vp). Näissä molemmissa tapauksissa vedottiin siihen, että esityksellä on kiire ja perustuslakivaliokunnan käsittely pitkästäisi käsittelyaikaa. Vastusteluista huolimatta molemmat lähetettiin perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi (PeVL 9/2016 vp ja PeVL 57/2016 vp).

Selvyyden vuoksi totean, että vaikka tässä esimerkit on otettu pääosin kertomusvuodelta, myös aikaisemmilta vuosilta löytyy esimerkkejä tilanteista, joissa on jouduttu keskustelemaan ministeriöiden kanssa lakiesityksen erilaisista puutteellisuuksista. Yleisistunnon kaikista esittelylistoista (kattaa muutkin kuin lakiesitykset) yllättävän paljon on sellaisia, joita valmisteluvaiheissa on esitetty korjattavaksi. Tosin tässä on huomattavaa viikottaista vaihtelua. Pahimmillaan jonkin yleisistunnon lähes kaikkia listoja on jouduttu korjauttamaan, joskus taas vain muutamaa tai ei yhtäkään. Yleensä vaalikauden loppua kohden ja vuodenvaihteen tienoilla listojen määrä kasvaa, kiire saada valmista painaa päälle ja samassa mitassa myös virheiden lukumäärä lisääntyy. Tavallisesti puutteet ovat vähäisiä muotovirheitä ja korjaukset lähinnä hienosäätöä, pikemmin lain-

valmistelun laadunvalvontaan kuuluvia asioita. Mutta joukossa on myös vakavampia puutteita, virheitä tai sellaisia tulkinnanvaraisuuksia, joihin odotamme tarkennusta tai pyydämme perustelua.<sup>13</sup> Toisinaan minulta tiedusteltuja eri hallitusten antamien lakiesitysten ”perustuslainvastaisuuksia koskevia tilastotietoja” meillä ei ole esittää. Eikä tämäntyyppisillä vertailuilla spekulointi julkisuudessa oikeuskanslerin tehtäviin kuuluisikaan, vaan tehtävänä on käytettävissä olevin keinoin pyrkiä ehkäisemään oikeudellisten ongelmien syntymistä. Yksi keino on kertoa havainnoista, jotta niistä voitaisiin ottaa opiksi.

Oikeuskansleri voi ottaa kantaa lakihankkeiden perustuslaillisiin kysymyksiin myös silloin, jos lakiluonnoksesta pyydetään muiden tahojen ohella lausuntoa oikeuskanslerilta. Tällaisista mainittakoon vuoden ajalta esimerkkeinä seuraavat lausunnot: ulkomaalaislain muuttamista koskeneesta esityksestä (OKV/49/20/2015; annettu 12.1.2016), sote- ja maakuntauudistuksesta (OKV/41/20/2016; annettu 4.11.2016) ja valtion virkamieslain muutoksesta (OKV/58/20/2016; annettu 24.1.2017).

## Miksi oikeuskansleri ei ole tehnyt huomautusta valtioneuvoston yleisistunnossa

Vielä on syytä erikseen pohtia sitä julkisessa keskustelussa esillä ollutta kysymystä, miksi oikeuskansleri ei ole valtioneuvoston yleisistunnossa tehnyt perustuslain 112 §:ssä tarkoitettulla tavalla huomautusta.<sup>14</sup> Tässä lainkohdassa sanotaan: ”Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen

tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyttä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin.”

Oikeuskanslerin lakiesitysten ennakkollinen perustuslainmukaisuuden valvonta tapahtuu edellä kuvatulla tavalla ennen valtioneuvoston yleisistuntoa.<sup>15</sup> Valvonnassa on tarkoitus saada esitykseen liittyvät perustuslainvastaisuutta koskevat perustellut epäilyt poistetuiksi. Ministeriössä tapahtuva valmistelun vaihe on paitsi oikea myös tehokkain tapa käydä tähän tähtäävää juridista keskustelua.<sup>16</sup>

Perustuslain 112 §:n (ja aikaisemmin Hallitusmuodon vastaavan sisältöisen lainkohdan) mukaista laillisuusvalvonnallisesti äärimmäistä toimenpidettä ei tiettävästi ole milloinkaan käytetty lakiesitysten kohdalla. Mikael Hidén on vuonna 1974 julkaistussa säädösvalvontaa perusteellisesti käsittelevässä kirjassa selvittänyt myös tätä kysymystä. Hänen tiedossaan ei ollut tapauksia, joissa huomautukseen ja pöytäkirjamerkintään olisi turvauduttu. Hidénin selvittely kattaa ainakin sodan jälkeistä aikaa varsin tarkasti.<sup>17</sup> Vaikka oikeuskanslerin rooli lainvalmistelun valvonnassa viime vuosisadan alkupuolella vielä haki uomiaan (oikeuskansleri saattoi jopa joissakin tapauksissa osallistua aktiivisesti lain ja perustelujen kirjoittamiseenkin), en ole oikeuskanslerin kertomuksista eikä tutkimus- tai muistelmakirjallisuudesta löytänyt tapauksia, joissa mainittua keinoa olisi käytetty. Samaan tulokseen on päätyntä myös Ilkka Saraviita: ”Säännöstöä – ei vuoden 1919 HM:n

<sup>13</sup> Listatarkastusta koskevia tilastotietoja vuodelta 2016 löytyy jäljempänä sivulta 43.

<sup>14</sup> Keskustelussa oli varsin vahvasti edustettuna ”nyrkkiä pöytään”-linja.

<sup>15</sup> Käytännöstä esimerkiksi HE 175/1999 (yksityiskohtaiset perustelut 2 §:n kohdalla) sekä Nikula 1999 s. 882–883 ja Jonkka: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana. Teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009 s. 101–109.

<sup>16</sup> Asiallisesti samoin perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja eduskunnan täysistunnon puheenvuorossaan 15.2.2017.

<sup>17</sup> Hidén 1974 s. 288–292.

voimassaoloaikana eikä vuoden 2000 perustuslainkaan ensimmäisellä kymmenvuotiskaudella ole käytetty.”<sup>18</sup> Omakohtaisena kokemuksena voin jatkaa, että myöskään 2010-luvulla ei kyseen keinoon ole turvauduttu.

Koska eduskunta päättää sekä lain säätämistä järjestyksen että tarkan sisällön, olisi demokratia-periaatteen vastaista, että oikeuskansleri puuttuisi perustuslain 112 §:n tarkoittamalla järeällä tavalla eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Vaikka oikeuskanslerilla ei olekaan oikeutta estää lakiesityksen lähettämistä eduskuntaan, huomautus yleisistunnossa lakiesityksen perustuslainvastaisuudesta ja siitä merkinnän tekeminen pöytäkirjaan tosiasiallisesti pysäyttäisi lakihankkeen etenemisen. Päätösvalta siitä, millaisia lakeja säädetään, kuuluu eduskunnalle, ei oikeuskanslerille.

Perustuslain 112 §:n mukainen menettely voi tulla kysymykseen vain, kun lainvastaisuus on selvä. Edellä tässä puheenvuorossa mainituista syistä ja varsinkin kun suhteutetaan oikeuskanslerin rooli perustuslakivaliokunnan rooliin perustuslain tulkitsijana, on vaikea kuvitella lakiesityksen kohdalla lainkohdan tarkoittamaa tilannetta. Mieleen tulee lähinnä vain sellainen tilanne, että lakiesityksen keskeinen tavoite ja sisältö olisi kiistattomasti niin perustavalla tavalla ihmis-oikeuksien vastainen, ettei eduskunta voisi esityksen mukaisesti asiasta päättää tai edes korjata sitä asianmukaiseksi.

Sen sijaan hallinnollisten päätösten ja valtioneuvoston asetusten antamisen yhteyteen perustuslain 112 § soveltuu, koska niissä lopullinen päätösvalta on valtioneuvoston yleisistunnolla. Näissäkin tapauksissa huomautusmenettelyn käyttöön on turvauduttava harkitusti (PeVM 9/2005 vp). Myös joissakin menettelyä koskevissa kysymyksissä – tyyppiesimerkkinä esteellisyys – säännöksen soveltaminen olisi paikallaan, jos

oikeuskanslerin lievempi asiaan puuttuminen ei tehoaisi. Kirjallisuudessa ja soveltamiskäytännössä on lisäksi katsottu, että huomautus ja tarvittaessa pöytäkirjamerkintä voisi tulla kyseeseen lakien vahvistamisvaiheessa.<sup>19</sup>

Vaikka oikeuskansleri ei perustuslain 112 §:n tarkoittamaan toimenpiteeseen ryhtyisikään, mikään ei estä häntä ottamasta jotakin oikeudellista kysymystä valvonnallisessa tarkoituksessa yleisistunnossa esille. Menettelyllisissä, esimerkiksi esteellisyyttä koskevissa kysymyksissä tätä tapahtuu eniten. Varsinaisissa asiakysymyksissäkin näin on toisinaan menetelty, tällöin pitää tietysti esittelevän virkamiehen olla paikalla (ns. esitelymenettelyasia). Lakiesityksiäkin käsiteltäessä tämä on sinänsä mahdollista. Näin tiedän toimintunkin. Näen kuitenkin asian niin, että jos lakiesityksen perusteluissa on avoimesti tuotu esiin perustuslailliset tulkinnanvaraisuudet, joiden siten voidaan edellyttää olevan päätöksentekijöiden tiedossa (varsinkin merkittävässä lakihankkeissa), on niiden toistaminen yleisistunnossa informatiomielessä turhaa – ja turhaa myös vaikuttamisen kannalta: jos argumentit eivät ole pureet juridisissa keskusteluissa valmistelun aikana, tuskin ne vaikuttavat enää nopeatempoisessa päätöksentekovaiheessa poliittisemmalla areenalla.

## Lopuksi

Olen tässä puheenvuorossa tarkastellut ennakkolista perustuslakikontrollia oikeuskanslerin lainsäädännöllisen roolin näkökulmasta. Vuoden vaihteen molemmin puolin käydyssä keskustelussa tuotiin esiin erilaisia ajatuksia, miten lakien ennakkolista perustuslainmukaisuuden valvontaa voitaisiin tehostaa. Joukossa oli myös oikeus-

<sup>18</sup> Ilkka Saraviita: Perustuslaki. Talentum 2011 s. 938–939.

<sup>19</sup> Hidén 1974 s. 290–292, Risto Leskinen: Oikeuskanslerin asema ja tehtävät. Oikeus 1976 s. 155 ja Oikeuskanslerin kertomus 1977 s. 26.

kanslerin roolia ja oikeuskanslerinviraston asemaa muuttavia ehdotuksia. Kehiteltiin muun muassa ajatusta, että viranomaistoimintaa koskevien kanteluiden käsittely joko kokonaan tai ainakin osittain siirrettäisiin oikeuskanslerilta pois. Näin arveltiin saatavan voimavaroja ennakolliseen säädöskontrolliin. Sellaistakin visioitiin, että oikeuskanslerinviraston painopistettä tulisi ohjata ”valtioneuvoston käytännön lainvalmistelutyötä tukevan, riippumattoman oikeuspalvelun suuntaan”. – Esitän lopuksi joitakin näkökohtia näistä kysymyksistä.

Oikeuskanslerin laaja ja monipuolinen tehtäväkenttä on laillisuusvalvonnallinen vahvuus. Viranomaisvalvonta ja valtioneuvoston valvonta tukevat toisiaan. Lakiesityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa joudutaan paitsi tulkitsemaan perustuslakia myös kiinnittämään huomiota lakiesityksen sisältöön ja vaikutukseen soveltamistilanteissa. Näin ollen tarkastuksessa ei pärjää pelkällä perustuslakijuridiikalla vaan on tunnettava oikeusjärjestystä laajemmin. Esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuskysymykset liittyvät nimenomaan substanssilakien säännöksiin ja lopulta niiden konkreettiseen vaikutukseen. Perus- ja ihmisoikeuksien todellinen merkitys testataan ihmisten arjessa, ja siksi niitä koskevia säännösehdotuksiakin on suhteutettava elävään elämään.

Kokeneen lainvalmistelijan, entisen korkeimman oikeuden presidentin ja nykyisen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomarin Pauliine Koskelon toteamus sopii myös oikeuskanslerin suorittamaan valvontaan: ”Lakiesitysten arviointi perustuslain kannalta koskee usein monien erilaisten näkökohtien huomioon ottamista. Kysymys voi olla eri perusoikeuksien, niiden sallittujen rajoitusperusteiden tai keskenään vastakkain olevien oikeuksien yhteensovittamisesta. Asioiden vaatima arviointi ja tarkka punninta puolestaan edellyttää hyvää tietämys-

tä paitsi perusoikeuksista myös siitä asiasta tai aihepiiristä, jota lakiesitys koskee.”<sup>20</sup> Perustuslakiasiantuntemuksen ja substanssiasiantuntemuksen yhdistämisen tärkeyteen viittaa myös entinen perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Kimmo Sasi pohtiessaan ratkaisua ongelmaan, että ”perustuslakiasiantuntijat eivät yleensä ole hallituksen esityksen käsittämän asian ja varsinkin siihen pohjautuvan käytännön toiminnan asiantuntijoita”.<sup>21</sup>

Kanteluiden käsittely tuo oikeuskanslerinvirastolle eri oikeuden- ja hallinnonalojen asiantuntemusta ja antaa tuntumaa, miten lait käytännössä toimivat ja millaisia oikeudellisia ongelmia ihmiset niitä sovellettaessa kohtaavat. Tällä tavalla välittömästi saatu näkökulma on arvokasta silloin, kun valtioneuvoston valvonnassa arvioidaan lakiehdotusten vaikutuksia perustuslain kannalta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden alaa, kunnallisasioita tai lainkäyttöä ja sisäistä turvallisuutta koskevan lainsäädännön valmistelun arvioinnissa on hyötyä siitä, että tällaisia kanteluita käsiteltäessä oikeuskanslerinvirastoon kertynyt alaa koskeva asiantuntemus voidaan yhdistää valtioneuvoston valvontaan. Puheenvuoroni alussa jäsensin oikeuskanslerin valvontaa dialogina yhtäältä valtioneuvoston ja toisaalta eduskunnan kanssa. Mukaan on syytä ottaa vielä kolmaskin suunta: kanteluiden kautta välittyvät ihmisten kokemukset ja laajemmin ajatellen lakien soveltamiskäytäntö. Jos tämä yhteys katkaistaisiin, menetettäisiin tuntumaa sille, missä lait tulevat eläviksi.

Ehdotus oikeuskanslerinviraston painopisteen ohjaamiseksi ”käytännön lainvalmistelutyötä tukevan oikeuspalvelun suuntaan” – niin viattomalta kuin se näyttääkin – merkitsisi käy-

<sup>20</sup> Koskelo 2016 s. 31.

<sup>21</sup> Kimmo Sasi: Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan lausuntotyössä. Teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009 s. 160.

## 1 PUHEENVUOROT

tännössä oikeuskanslerin roolin muuttumista ja tehtävänkuvan supistumista olennaisella tavalla. Oikeuskanslerista tulisi valtioneuvoston suunnitteluun operatiivisena oikeudellisena neuvonantajana osallistuva ja päätöksentekoa tukeva virkamies ja valvonnallinen rooli häviäisi ja saman tien myös sen tehosteet. Nykyisellään rooli on selvä; silloinkin kun oikeuskansleri antaa pyynnöstä oikeudellisia tietoja ja lausuntoja perustuslain 108 §:n 2 momentin nojalla, toiminta tapahtuu valvonnallisessa tarkoituksessa.

Oikeuskanslerin valtioneuvostoon kohdistuvassa valvonnassa yhdistyy ulkoisen ja sisäisen valvonnan elementit. Yhtäältä oikeuskansleri on valtioneuvoston päätöksentekoon nähden ulkopuolinen ja siitä riippumaton, mikä antaa valvonalle uskottavuutta. Toisaalta hän voi kuitenkin hyvin läheltä seurata valvontaansa kuuluvaa toi-

mintaa, mikä tuo valvontaan tehokkuutta.<sup>22</sup> Kun oikeuskansleri voi valvonnan keinoin ja lain suomin toimivaltuuksin puuttua havaitsemiinsa ongelmiin lainvalmisteluprosessissa, nämä voidaan nopeasti ja eleettömästi korjata ennen päätöksentekoa. Tosiasia on, että tehokkailla valtuuksilla varustettua valvojaa kuullaan paremmin kuin neuvonantajaa.

Kun jokainen ennakkolliseen lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan osallistuva taho toimii lainsäädännöllisen roolinsa mukaisesti, mitään rakenteellisia, organisatorisia tai järjestelmätason muutoksia tuskin tarvitaan. Kuten edeltävä tarkastelu osoittaa, parantamisen varaa toiminnoissa toki löytyy ja ehkä keskinäistä dialogiakin olisi syytä kehittää. Jatkokeskustelulle on siten sijaa. Tämä on kuitenkin minun osaltani viimeinen puheenvuoro tällä foorumilla.

---

<sup>22</sup> Sisäisestä ja ulkoisesta laillisuusvalvonnasta enemmän Jonkka 2009 s. 117 siinä mainittuine lähteineen.

Risto Hiekkataipale

## TYÖTÄ TEHDEN TULOKSIA!

---

### Kantelujen käsittelyaika kunnossa

Olen ollut mukana valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksen laadinnassa vuodesta 1984. Jokaisena kertomusvuonna huolena on ollut kanteluasioiden kohtuuttoman pitkä tai ainakin tavoitteeksi asetettua pidempi käsittelyaika. Nyt käsillä oleva vuotta 2016 koskeva valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus on noista kertomuksista ensimmäinen, jossa ei ole tarvetta käsitellä jo lähes iäisyysteemaksi noussutta kanteluiden pitkää käsittelyaikaa ja koettaa kehittää sille hyväksyttävissä olevia perusteluita.

Viraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa (TTS) on vakiintuneesti ollut tavoite kanteluasioiden enintään vuoden mittaisesta käsittelyajasta ja siitä, että välitoimittomat kanteluasiat ratkaistaan alle kolmessa kuukaudessa. Tammikuun 2. päivänä 2017 saattoi oikeuskanslerinviraston oikeusvalvontaosaston osastopäällikkö tarkan esittelijäkohtaisen tilastonsa saatteessa ilmoittaa, että ”virastossamme ei ole vireillä yhtään yli vuoden vanhaa kanteluasiaa. Esittelijöillä ei vähäisin poikkeuksin ole käsiteltävänä myöskään yli kolme kuukautta vanhoja välitoimittomia kanteluita”.

Kuinka tähän tavoitetilään on virastossa päästy?

Syitä on monia. Ensinnäkin virastossa on kautta linjan tehty töitä tavalla, josta on TTS:ssa yhteisesti päätetty. Esittelijät ovat valmistelleet heille jaettuja kanteluasioita valmisteluohjeiden mukaisesti hankkimalla asian edellyttämät viranomais selvitykset, varaamalla kantelijalle tilaisuuden vastineen antoon ja muutoinkin ilman toimettomia välivaiheita.

Esittelijän henkilökohtaisen työskentelyn intensiteettiä ja ammattitaitoa on voitu ylläpitää ja jossakin määrin myös edistää viraston palkkausjärjestelmän mukaisella henkilökohtaisen suorituksen arvioinnilla. Sen yksityiskohtaiset menetelmät eivät apulaisoikeuskanslerin tehtäviin kuulu. Kun kanteluasiat ratkaistaan kuitenkin esittelystä, ratkaisija esittää näkemyksensä esittelijöiden henkilökohtaisista suorituksista varsinkin silloin, kun esittelijän työote ja ammatilliset aikaansaannokset ovat antaneet perusteita henkilökohtaisen suoritus pisteiden korottamiseen.

Ulkopuolisten konsulttien aivotyön tuloksena aikaansaatu ja pitkälti toistakymmentä vuotta sellaisenaan sovellettu palkkausjärjestelmä on kuitenkin jo saavuttanut tietynlaisen kyl-



lästymispisteensä. Ainakaan arviointiasteikon yläpäässä sen soveltamisella ei ole enää saavutettavissa yleisesti uskottavina pidettäviä kannustevaikutuksia. Työnsä asiallisesti tehneen ja siinä myös kehittyneen esittelijän kannalta ei ole kannustavaa, että hänen henkilökohtaisen suorituksensa ylärajaksi on käytännössä jäänyt 35 % viran vaativuusluokan mukaisesta lähtöpalkasta. Kokeneen esittelijän henkilökohtaisen suoritusarvioinnin nostaminen nykyisen arviointijärjestelmän vaativuuskriteerejä noudattaen 40 %:iin antaisi kuitenkin aihetta kysyä, kannattaako sellaisen suoritusteholtaan ja ammatilliselta asiantuntemukseltaan poikkeuksellisen kyvyn käyttää osaamisensa kanteluasioiden esittelijävalmisteluun, vai olisiko myös yleiseltä kannalta hyödyllisempää saada sellaiset kyvykkyydet esimerkiksi ministeriöiden vaativimpien asiantuntijatehtävien käyttöön.

Tuloksellisen työnteon ylläpitämiseksi viraston palkkausjärjestelmä kaipaisi sen vuoksi päivittämistä.

Kanteluasioiden käsittelyaikataavoitteeseen pääsemiseen liittyvät syyt eivät ole tässä mitenkään tärkeysjärjestyksessä. Kiitosta ansaitsevan esittelijätyön ohella on kuitenkin syytä erikseen mainita työajan käyttöön liittyvät asiat. Ratkaisutoiminnan merkittäviä tehopisteitä on saatu niinkin yksinkertaisella mutta vaikuttavalla toimenpiteellä kuin, että myös kanteluasioiden ratkaisija on ollut työaikana tiiviisti työpaikalla tekemässä tehtäväkseen määrättyjä työtehtäviä. Kun kaikki kanteluasiat – kverulantit ja asialliset, toimivaltaan kuuluvat ja kuulumattomat, aineistoltaan sekavat ja selkeät, oikeudellisesti selvät ja vaikeat jne. – ratkaistaan esittelystä, ja kun kanteluasioita työjärjestyksen mukaisesti ensisijaisesti ratkaiseville apulaisoikeuskanslerille ja apulaisoikeuskanslerin sijaiselle esitellään vuosittain 1700–1800 kappaletta, aikaa muihin aktiviteetteihin työaikana on varsin vähän.

Viraston hallintoon liittyvät asiat olen jättänyt syrjään, siitäkin syystä, että sellaiset eivät lähinnä viraston TTS-asioita ja johtoryhmätyöskentelyä lukuun ottamatta kuulu apulaisoikeuskanslerin viraston työjärjestyksessä säädettyihin tehtäviin. Myös kantelu- ja muiden asioiden ratkaisutoiminnassa ratkaisijan autonominen ja riippumaton asema on loukkaamaton. Selvää toisaalta on, että laillisuusvalvonnan kysymyksissä vuosia askaroinneen tai omalla erityisallallaan syvällistä asiantuntemusta ja kokemustietoa hankkineen työtoverin keskustelukumppanuus on hyödyllistä ja työnteoko edistävää. Kanteluasian esittelykuntoon saattamisesta vastuussa olevan esittelijän ja ratkaisijan välisessä kanssakäymisessä kysymys on esittelijän tarpeesta saada menettelyllisiä tai sisällöllisiä ideoita tai joskus lisäeväitäkin, jotta hän voi saada asiansa joutuisasti ja hyvin valmisteltuna ratkaistavaksi. Kun ikääntyneitä kanteluasioita on esittelijöillä ollut vähän, keskustelut on voitu käydä yleensä oikea-aikaisesti ja ongelmakohdiltaan rajattuna.

### **Yhteiskuntakehityksen uudet ongelmat**

Viraston ulkopuolisen niin sanotun tarkastustoiminnan vähäisyys on ollut puoleltani tietoinen valinta. Taustalla ovat ensinnäkin kokemukseni aikaisempien vuosien tarkastusmatkojen laillisuusvalvonnallisesti merkittävien tulosten niukkuudesta. Pintapuolisillakin viranomaistoinnin tarkastuksilla voitaisiin minkä tahansa poliisitutkinta-asiakirjoja, hallintopäätöksiä tai muita päätöksiä tai toimenpiteitä tekevän viranomaisen asiankäsittelyjärjestelmästä helposti saada tietoja ja tehdä tarkastushavainnoja esimerkiksi viranomaisen vanhimmista ratkaisemattomista asioista. Yhtä selvää olisi, että minkä tahansa tarkastuksen kohteena olevan viranomaisen johto

voisi nykyään asioiden käsittelyn viipymisen perusteluiksi viitata siihen, kuinka monta ”tuloksentekijää” on esimerkiksi kuluneen vuoden aikana ”tuotannollisista ja taloudellisista syistä” irtisanottu. Konkreettisissa huolissaan vaikkapa työvoimaviranomaisen, sosiaaliviranomaisen, lastensuojeluviranomaisen ja tätä kirjoitettaessa ajankohtaisena esimerkkinä mainittavan Kansaneläkelaitoksen menettelystä kantelevalle työttömälle, vammaiselle, uupuneelle yksinhuoltajalle tai perustoimeentulotukipäätöstä odottavalle köyhälle viranomaisen toimettomuutta, viivyttelyä, asiakkaan huonoa kohtelua tai asiallisesti virheellistä tai ainakin puutteellisesti perusteltua päätöstä ei voida laillisuusvalvonnallisesti perustella viranomaisen työvoiman vähennyksillä tai jäljellä olevien hallitsemattoman vaikealla työtaakalla. Syistä, joihin ylimmillä laillisuusvalvojilla ei ole keinoja vaikuttaa, tällainen yhteiskuntakehitys kuitenkin laajenee läpi hallinnon. Laillisuusvalvoja voi kanteluratkaisussaan toki todeta, että viranomaisen henkilöstöön kohdistuneet säästöt eivät saa vaikuttaa asiakkaan oikeuteen saada laissa säädettyjä etuuksia ja hallinnon palveluita viivyttelemättä ja oikein, mutta laillisuusvalvoja ei voi toimenpideratkaisullaan edellyttää viranomaiselta toimia sen tehtäviin nähden riittävän henkilöstön palkkaamiseksi.

Kaikki laillisuusvalvonnassa havaitut puutteet ja virheet eivät toki ole aiheutuneet viranomaisen henkilöstövajauksista. Merkittävintä yksittäinen syy viranomaisten palvelukyvyn heikkenemiseen se kuitenkin nykyisin on. Julkishallinnon taloudellinen tila ja vallitseva yhteiskuntakehitys ovat muuttaneet myös laillisuusvalvonnan painopisteitä ja toimenpidemahdollisuuksia kielteiseen suuntaan siten, että kanteluratkaisussa samoin kuin viranomaistarkastuksillakin puututaan enimmäkseen jo ennestään yleisellä tasolla tiedossa oleviin ja jokseenkin tavanomaisiin yleiseltä kannalta vä-

hemmän merkittäviin asioihin. Esimerkiksi perusoikeusratkaisussa viitataan paljon oikeusturvaa koskevaan perustuslain 20 §:ään, mutta itse ratkaisujen taustalla on useimmiten asiallisesti varsin pieniä hyvän hallinnon puutteita. Samaan aikaan lakiin perustuvien etuuksien ja yhteiskunnallisten sosiaali-, vanhustenhuolto-, lastensuojelu- jne. palvelujen taso ja niistä huolehtivien viranomaisten toimintakyky ovat monin paikoin alentuneet niin, että perustuslain 22 §:ssä säädetyn yhteiskunnan vastuulla olevan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden voidaan katsoa oikeasti vaarantuneen.

Kantelun tekemistä ja kantelun tekijää ei saa väheksyä. Kanteluun on suhtauduttava vakavasti ja kantelijaa arvostaen, kun kantelussa on kysymys kantelijan hallinto- tai oikeudenkäynnin asianosaisena tai hallinnon asiakkaana saamasta huonosta kohtelusta, viivyttelystä tai peräti lainvastaisuudesta päätöksenteossa. Valppaiden ihmisten asiallisesti perusteltuja kanteluita ajankohtaisista yleisemmistä teemoista tai epäkohdistaa tulee myös säännönmukaisesti. Kantelujen ratkaisutoiminnasta noin kymmeneltä vuodelta saamani kokemuksen perusteella minulla on kuitenkin tuntuma, että ajattelemattomasti ja hätäisesti tehdyt kantelukirjoitukset tai kirjoitukset asioista, jotka eivät edes laveasti tulkiten kuulu laillisuusvalvojan tehtäviin, ovat lisääntyneet. Tällais-tenkin kanteluiden joukossa on kuitenkin myös kanteluita, jotka koskevat todellista ja asiakkaan elämän kannalta merkittävää ongelmaa, jota kantelija ei ole kuitenkaan osannut tai jaksanut tuoda esiin oikeudellisesti ymmärrettävässä muodossa. Akuutissa ahdingossa laadittu kantelukirjoitus voi esimerkiksi olla lähinnä ansiosidonnaisen työttömyysetuuden hylänneen työttömyyskassan toimihenkilön haukkumista, mutta tällaisenkin kantelukirjoituksen ”takaa” voi kanteluun asian- tuntevasti perehtyvä esittelijä löytää todellisen työttömyysturva-asioiden oikeusturva- ja lailli-

suusvalvontaongelman tai virheen, joka voidaan kantelun johdosta saada oikaistuksikin.

## Tutkimatta jätettäviä kanteluja liikaa

Hätkähdyttävä havainto on, että noin puolet (1031) kaikista oikeuskanslerille vuonna 2016 tehdyistä kanteluista eivät ole edellyttäneet lainkaan selvittämistoimia (ks. s. 170). Kyseiseen tilastokohtaan sisältyvät kanteluasiat ovat olleet lähinnä sellaisia, joita ei tilaston alakohdista ilmenevistä syistä sisällöllisesti tarkemmin tutkita. Selvittämistoimia edellyttäneistä kanteluista voidaan tähän lisätä kantelut, joissa asia voidaan jo keyven selvittämisen jälkeen päättää niin, että virheellistä menettelyä ei ole todettu.

Tutkimatta jätettyjen kantelukirjoitusten suurimpana asiaryhmänä ovat olleet asiat, jotka ovat rauenneet kantelun peruuttamisen takia tai ”muulla perusteella”. Kun kanteluja peruutetaan varsin harvoin, suurin osa tutkimatta jätettyjen kanteluiden tilaston 8. kohdan kirjoituksista (340 kpl) raukeaa sen vuoksi, että ne ovat niin yksilöimättömiä, sekavia tai epäasiallisia, että kirjoitukset on esiteltävä ratkaistaviksi vastausta antamatta ”ad acta”. Toisen merkittävän ryhmän asiallisesti tutkimatta jätettävistä kantelukirjoituksista muodostavat ao. tilaston 1. ja 2. kohdissa tarkoitettut asiat (ei toimivaltaa, vireillä muualla, valitusaika avoinna), yhteensä 364 asiaa.

Klassisissa hallintolain mukaisesti käsiteltävissä hakemusasioissa menettely on selkeä. Hakija hakee ao. oikeutta, etuutta, lupaa jne. toimivaltaiselta viranomaiselta ja saa hakemukseensa perustellun ratkaisun. Hakemusasian tutkimatta jättäminen on poikkeuksellista. Kantelumenettely ylimmille laillisuusvalvojille on kansalaiskeskeinen ja muotomääräyksistä vapaa. Lisäksi kantelun kohteena voi olla mikä tahansa viran-

omaistoimintaa tai julkisen tehtävän hoitamista koskeva menettely. Sen vuoksi on ymmärrettävää, että vapaamuotoisessa kantelumenettelyssä tutkittavista asioista huomattavasti suurempi osa jätetään asiallisesti tutkimatta varsinkin kun varsin spontaanitkin yksilöimättömät sähköpostiviestit ja mielenilmaukset laillisuusvalvojille kirjataan vireille kanteluina. Silti sellaista kehitystä, että laillisuusvalvontaviranomaisenkaan vireille tulleista asioista noin puolet on sisällöltään sellaisia, että ne jätetään tutkimatta, on pidettävä epätyydyttävänä.

Asialle pitäisi voida tehdä jotain.

Vuoden 2011 kesäkuun alusta voimaan tulleella valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n muutoksella (536/2011) aikaisemman lain mukainen kantelujen tutkintakynnystä ilmaiseva kriteeri korvattiin yksittäistapauksellisen harkintavallan paremmin mahdollistavalla muotoilulla. Tarkoituksena oli lisätä oikeuskanslerin harkintavaltaa päätettäessä toimenpiteistä, joihin kantelun katsotaan antavan aiheita. Kysymys oli aikaisempaa laveammasta mahdollisuudesta arvioida, onko kanteluasia sellainen, että se oli syytä tutkia ns. täysimittaisessa menettelyssä, vai voitiinko se lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen vaarantumatta käsitellä asian edellyttämässä kevyemmässä menettelyssä. Lainmuutoksessa tarkoitettu ratkaisutoiminnan harkintavallan laajennus koskee oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvia kanteluita. Kanteluasioiden valmistelun työtapojen keventämisellä ja kanteluratkaisujen kirjoitustapaa koskevilla muutoksilla lainmuutoksen perusteluissa tarkoitettujen kanteluiden käsittelyaikaa on voitu saada jonkin verran lyhennetyksi ja toisaalta saada lisää aikaa laillisuusvalvonnallisesti merkityksellisempien asioiden valmisteluun.

Lainmuutoksen valmistelun yhteydessä arvioitiin myös mahdollista tarvetta lisätä lakiin säännös laillisuusvalvonnan alan ulkopuolelle

jäävistä asioista, jollaisista tehdyt kantelut jätettäisiin tutkimatta. Käytännössä kysymys olisi melko pitkälle ollut oikeuskanslerinviraston kanteluratkaisutilaston ”Kanteluasiat, jotka eivät edellyttäneet selvittämistoimia” -osassa tarkoitettua kantelutyypeistä. Oli harkittua, että tällaisia laillisuusvalvontatyötä kahlitsevia muo-

dollisia säännöksiä ei otettu lakiin. Kun selvää tarvetta asiallisesti tutkimatta jätettävien kanteluiden määrän karsimiseen kuitenkin on, asiaa voitaisiin koettaa edistää valistuksen keinoin esimerkiksi niin, että edellä kuvatunlainen luettelo asiaa havainnollistavin esimerkein julkaistaisiin oikeuskanslerinviraston internetsivulla.



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, kansainvälistä 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 2016 oikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkka ja apulaisoikeuskanslerina oikeustieteen kandidaatti, varatuomari Risto Hiekkataipale. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty kansliapäällikkö Kimmo Hakonen on hoitanut vuoden 2016 aikana apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä 130 päivää.

## TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET

---

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

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

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

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston, ministerin tai 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 seikan anta-

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

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

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

Perustuslain mukaan valtiovallasta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville koontunut eduskunta. Eduskunnan ylimmän valtioelimen asemasta seuraa, että oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu eduskunnan valtiopäivätoiminnan valvonta tai kansanedustajien toiminnan valvonta edustajantoimessaan. Myös eduskunnan yhteydessä toimivien viras-

tojen 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.

Oikeuskanslerin roolia tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien valvonnassa käsitellään tarkemmin jaksossa 3.

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

Tuomioistuimen, joka on tuominnut valtion virkamiehen tai kunnallisen viranhaltijan rikoksesta taikka hylännyt virkamiestä tai viranhaltijaa koskevan syytteen, on lähetettävä ratkaisutaan jäljennös oikeuskanslerille. Hovioikeuden on toimitettava alioikeuden valvonnassa havaitsemistaan asioista laatimansa kertomus tiedoksi oikeuskanslerille sekä ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa tuomioistuinlaitoksen virkamieheen tai syyttäjään kohdistuvan virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien on ilmoitettava tuomareiden epäiltyjä virkarikoksia koskevista asioista oikeuskanslerinvirastoon. Vuonna 2016 oikeuskanslerinvirastoon saapui yksi hovioikeuden ilmoitus ja 26 poliisin ilmoitusta tuomarien virkarikossasioista. Oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerille kuukausittain otoksen tuomioistuinten rangaistustuomioita koskevista päätösilmoitusjäljennöksistä.

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



teltua 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 2016 oikeuskansleri siirsi eduskunnan oikeusasiamiehelle 65 kanteluasiata ja eduskunnan oikeusasiamies oikeuskanslerille 10 kanteluasiata.

Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys. Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aiheutta 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 aiheutta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnit-

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

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

Viranomaisten lisäksi myös muut julkista tehtävää hoitavat luonnolliset 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 hallintotehtäviä. Perustuslain mukaan julkinen hallintotehtävä 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 vaati-

muksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

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

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

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

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

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

## OIKEUSKANSLERINVIRASTO

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

### Organisaatio

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

Oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Valtioneuvostoasiain osastolla käsitellään valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat, valtioneuvoston valvontaan liittyvät kanteluasiat sekä asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat. Oikeusvalvontaosastolla käsitellään oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin. Lisäksi oikeusvalvontaosastolla käsitellään tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat, rangaistustuomioiden tarkastaminen sekä ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat. Hallintoyksikössä käsitellään viraston sisäistä hallintoa ja taloutta, henkilöstökoulutusta, ja tiedotusta koskevat asiat ja toimitetaan oikeuskanslerin kertomus. Osastopäällikön tehtävänä on johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan

tuloksellisuudesta. Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä.

### Henkilöstö

Vuonna 2016 oikeuskanslerinvirastossa oli 36 vakinaista virkaa, joista kaksi oli täyttämättä. Lisäksi kesäkuukausien aikana oli kaksi opiskelijaa määräaikaisina korkeakouluharjoittelijoina. Viraston henkilöstö jakautui kertomusvuoden lopussa henkilöstöryhmittäin seuraavasti:

- *johto* 3  
(oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, kansliapäällikkö)
- *muut esimiehet* 2  
(2 esittelijäneuvosta, osastopäällikkönä)
- *esittelijät* 19  
(3 esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, 10 vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 2 oikeuskanslerinsihteeriä, 1 esittelijä, 2 notaaria)
- *muut asiantuntijat* 3  
(henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaattikko)
- *virasto- ja toimistopalveluhenkilöstö* 7  
(kirjaaja, osastosihteeri, 3 toimistosihiteeriä, ylivirastomestari, vahtimestari)

Viraston henkilöstö jakautui yksiköittäin seuraavasti:

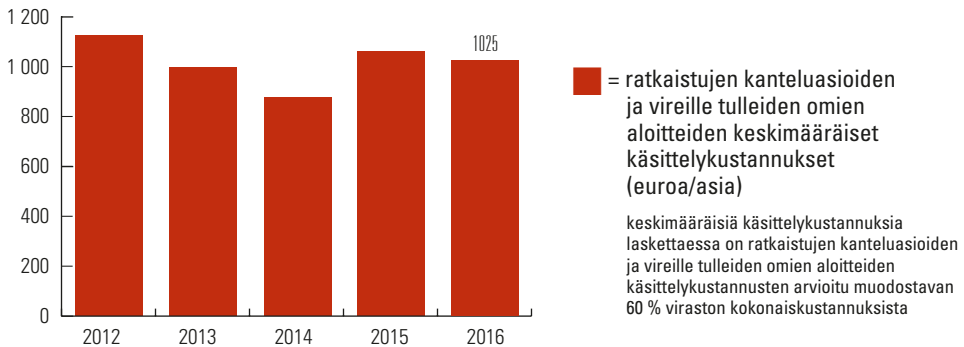
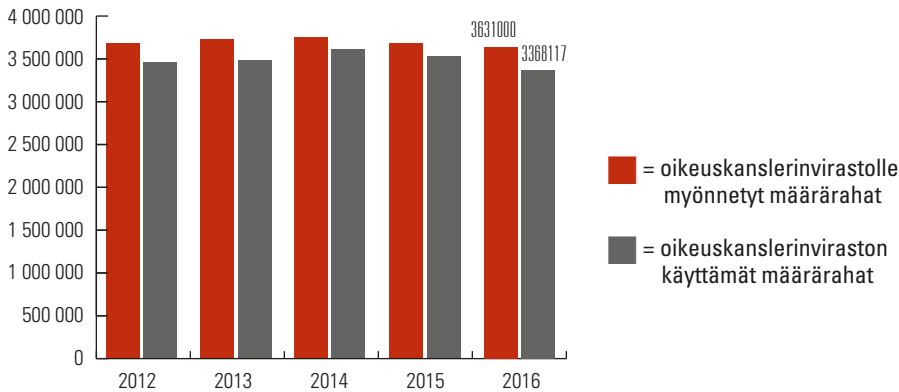
- *johto* 3
- *valtioneuvostoasiain osasto* 5
- *oikeusvalvontaosasto* 16
- *hallintoyksikkö* 10

## Talous

Vuodelle 2016 oikeuskanslerinviraston toimintamenoihin myönnettiin valtion talousarviossa 3 660 000 euron määräraha ja vuoden 2016 toisessa lisätalousarviossa määrärahaan tehtiin

29 000 euron vähennys. Edelliseltä vuodelta siirtyi käytettäväksi 934 342 euroa.

Vuonna 2016 virasto käytti 3 368 117 euroa. Palkkausmenot muodostivat 81,9 % ja muut toimintamenot 18,1 % 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 julkiset esiintymiset tukevat 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 Ihmis-oikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnas-

sa sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeus-yhteyshenkilöiden verkostossa.

Oikeuskanslerinviraston edustaja toimii säännönmukaisesti kouluttajana valtioneuvoston esittelijän kursseilla.

Kansainväliset asiat, kuten vierailut, yhteydenpito kansainvälisiin toimielimiin, osallistuminen verkostoihin ja kansainvälisen kehityksen seuraaminen, ovat osa oikeuskanslerinviraston laillisuusvalvontatehtävän hoitamista. Keskeisiä laillisuusvalvonta-alan kansainvälisiä verkostoja ovat Eurooppalainen oikeusasiamiesten verkosto 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. Päätöksentekoa valvotaan päätöksen valmisteluvaiheessa, päätöksentekotilaisuudessa ja päätöksenteon jälkeen.

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

heen valvonnassa ei useimmiten synny asiakirjoja, joihin sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki).

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

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



## 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 toteutumiseen, asetusten- ja määräystenantovaltuuk-

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

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 määrittämisestä lain vahvistamisen yhteydessä.

Valtioneuvoston asetuksista tarkastetaan perustuslain 80 §:ssä säädetty asetuksen antamisen edellytykset. Asetuksen antamiseen tulee olla laissa säädetty valtuutus, jonka rajoissa asetuksen säännösten tulee pysyä. Asetuksella ei myöskään saa antaa säännöksiä asioista, joista on säädetty 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 perustuslaisissa edellytetyllä tavalla viipymättä sen jälkeen, kun

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

Valtiosopimuksiin liittyvissä päätöksissä valvotaan, että sopimusten hyväksymisestä päätetään perustuslain 93 §:n mukaisesti. Sopimuksen hyväksyminen on esiteltävä valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätettäväksi ennen sopimukseen sitoutumista. Jos sopimus edellyttää eduskunnan hyväksymistä, hyväksyminen on saatava ennen valtioneuvoston tai presidentin päätöstä. Sopimuksen hyväksyminen saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksellä. Valtiosopimuksia 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.

## ESITTELYLISTOJEN TARKASTUS VUONNA 2016

---

Oikeuskanslerinvirastossa tarkastettiin kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat. Esittelylistoista 13 % sisälsi yhden tai useamman virheen, jonka oikeuskanslerinvirasto pyysi korjaamaan. Virheitä 48 % oli selkeästi oikeudellisia eli ne koskivat päätöksenteon toimivaltaa ja muita laillisia edellytyksiä sekä lakitekniikkaa. Lakitekniisiä virheitä oli lähinnä valtioneuvoston asetuksissa, joita ei ollut tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä. Oikeuskanslerinviraston korjauspyyntö johti yhdeksässä tapauksessa siihen, että esittelijä poisti listan esittelystä. Näissä tapauksissa virhettä ei voitu välittömästi korjata tai asia ei kuulunut valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan. Muut kuin oikeudelliset virheet esittelylistoissa olivat luonteeltaan enemmän teknisiä ja liittyivät päätöksenteon oikeaan sisältöön, täsmällisyyteen ja ohjeiden mukaisten yhtenäisten käytäntöjen noudattamiseen.

Edellä mainituista korjauspyynnöistä kymmenen koski hallituksen esityksiä. Kahdessa tapauksessa esitykseen edellytettiin lisättäväksi lausuma perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä ja viidessä tapauksessa esityksen arviota suhteesta perustuslakiin pyydettiin muulla tavoin täydentämään. Korjauspyyntöjen lisäksi esittelijään otettiin yhteyttä 29 hallituksen esityksen tarkastuksessa, koska kuulemisesta annetut tiedot esityksen perusteluissa olivat puutteellisia.

Esittelylistoihin liittyviä oikeudellisia ja menettelykysymyksiä käsiteltiin oikeuskanslerinvirastossa jo ennen varsinaista esittelylistojen tarkastusta. Oikeuskanslerilta pyydetyissä lausunnoissa ja kannanotoissa arvioitiin etukäteen useita merkittäviäkin kysymyksiä ja ministeriöiden virkamiehiä neuvottiin päätöksenteon käytännön kysymyksissä. Noin 4 % esittelylistoista käsiteltiin ainakin osittain oikeuskanslerinvirastossa ennen esittelylistojen jakamista päätöksentekoa varten.

## VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2016

---

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2016 yhteensä 1 587 asiaa (edellisenä vuonna 1 512). Hallitus antoi eduskunnalle 269 (169) hallituksen esitystä ja 77 (22) valtioneuvoston kirjelmää EU-asioista. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 60 (58).

Päätöksenteon valvonnassa havaitut virheet johtivat oikeuskanslerin aloitteesta toimenpiteisiin viidessä eri tapauksessa. Neljässä tapauk-

sessä asian esittely viivästyi asianmukaisesta aikataulusta (OKV/8/50/2015, OKV/11/50/2015, OKV/13/50/2015 ja OKV/4/50/2016, ks. s. 46 eteenpäin) ja yhdessä päätösesitys johti virheelliseen päätökseen (OKV/12/50/2015, ks. s. 48). Yhdessä päätöksessä havaittiin jälkeinpäin kantelun perusteella virheellistä menettelyä (OKV/1168/1/2015, ks. s. 49).

## TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2016

---

Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 487 päätöstä (edellisenä vuonna 461). Tasavallan presidentin esittelyjä oli 26 (23).

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

Tasavallan presidentti teki kaikki päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Vuonna 2016 ei siten ollut perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettuja päätöksentekotilanteita, joissa asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättä siitä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

## OMAT ALOITTEET

---

### **Valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen**

Oikeuskansleri päätti omasta aloitteestaan tutkia valtioneuvostossa noudatetun menettelyn Euroopan komission 27.5.2015 antaman henkilöiden sisäisiä siirtoja koskevan päätösehdotuksen (COM(2015) 286 final) käsittelyssä. Asiassa oli kyse valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoimintaa EU-asioissa koskevien perustuslain 96 ja 97 §:ien soveltamisesta. Perustuslain 96 §:ssä on säädetty valtioneuvostolle oikeudellinen velvoite toimittaa EU:ssa tehty ehdotus viipymättä kirjelmällään (ns. U-kirjelmä) eduskunnalle sen kannan määrittelyä varten. Valtioneuvostolain 12 §:n mukaan kirjelmän antamisesta eduskunnalle päättää valtioneuvoston yleisistunto. Perustuslain 97 §:n mukaisen ns. E-kirjeen antaminen ehdotuksesta ei poista velvollisuutta antaa U-kirjelmä niin pian kuin mahdollista.

Komission päätösehdotuksessa oli kyse perustuslain 96 §:ssä tarkoitettusta ns. U-asiasta. Sisäministeriö oli saattanut kyseisen ehdotuksen aikataulusyistä eduskunnan käsiteltäväksi 5.6.2015 perustuslain 97 §:n mukaisella E-kirjeellä, jossa todettiin, että asiassa tullaan ensi tilassa lähettämään eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukainen U-kirjelmä. Syynä menettelyyn oli, että ehdotus oli esillä EU:n oikeus- ja sisäasiainneuvoston (OSA-neuvoston) kokouksessa 16.6.2015 ja kokousta varten oli tarpeen saada

asiaan alustavia kantoja. Oikeuskansleri piti sisäministeriön menettelyä tältä osin perusteltuna.

Sisäministeriössä valmisteltiin asiasta kesäkuun 2015 aikana perustuslain 96 §:ssä tarkoitettu U-kirjelmä, mutta valtioneuvoston kanslian suosituksesta sitä ei viety valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi, vaan asiasta laadittiin sisäministeriössä eduskunnalle perustuslain 97 §:n mukainen E-jatkokirje, joka käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa. Sisäisiä siirtoja koskevaa asiaa käsiteltiin EU:n epävirallisessa OSA-neuvostossa 9.–10.7.2015 ja 20.7.2015, jolloin asiasta saavutettiin poliittinen sopu. Sisäministeriön valmisteleva U-kirjelmä vietiin valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi vasta 10.9.2015 ja annettiin eduskunnalle samana päivänä. Ylimääräinen OSA-neuvosto hyväksyi sisäisiä siirtoja koskevan päätöksen 14.9.2015 keskusteluitta.

Oikeuskansleri totesi, että sisäisiä siirtoja koskevan ehdotuksen käsittely on ollut saadun selvityksen perusteella EU:n päätöksenteon nopeatahtisuuden sekä asian luonteen ja poliittisen merkityksen vuoksi valtioneuvostossa haastavaa. Oikeuskansleri piti valtioneuvoston päätöksenteon kannalta ongelmallisena sitä, että perustuslain 96 §:ssä tarkoitettu asia on tuotu valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi niin myöhäisessä vaiheessa, että päätöksenteko asiasa on EU-tasolla edennyt vaiheeseen, jossa jäljellä olevana käsittelyvaiheena on ollut enää asian

lopullinen hyväksyminen EU:n OSA-neuvostossa keskusteluita. Oikeuskanslerin mukaan U-kirjelmän saattamisen valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi ei tule olla toimenpide, jolla pyritään vain muodollisesti täyttämään perustuslain vaatimukset ja jälkikäteisesti hyväksyttämään neuvotteluissa jo esitetyt kannat. Valtioneuvoston U-kirjelmä tulee tuoda valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi valtioneuvoston kannanmuodostuksen kannalta riittävän aikaisessa vaiheessa asian käsittelyvaihe EU-tasolla huomioon ottaen. Tämä on oikeuskanslerin mukaan tärkeää myös asian eduskuntakäsittelyn kannalta.

Oikeuskansleri kiinnitti sisäministeriön ja valtioneuvoston kanslian huomiota vastaisen varalle asiassa esittämiinsä näkökohtiin (OKV/8/50/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

### **Valtiosopimuksen voimaansaattamisen viivästyminen**

Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehdyn yleissopimuksen muutokseen sitouduttiin Suomen puolesta, vaikka muutoksen hyväksymistä ei ollut esitelty tasavallan presidentin hyväksyttäväksi. Sopimuksen muutos saatettiin Suomessa voimaan yli vuoden kuluttua sen kansainvälisestä voimaantulosta.

Ympäristöministeriö ei noudattanut asianmukaista huolellisuutta valtiosopimuksen voimaansaattamisen menettelyssä eikä ryhtynyt sopimuksen kansainvälisen voimaantulon jälkeen viipymättä toimenpiteisiin sopimuksen saattamiseksi voimaan kansallisessa lainsäädännössä. Oikeuskansleri kiinnitti ympäristöministeriön huomiota valtiosopimusten voimaansaattamisen edellyttämään tarkkuuteen ja huolellisuuteen sekä toimenpiteiden oikea-aikaisuuteen (OKV/11/50/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

### **Eduskunnan kirjelmän esittelyn viivästyminen**

Sisäministeriöstä esiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnan kirjelmä harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden arvioinnista (EK 58/2014 vp). Kirjelmä oli saapunut ministeriöön yli kahdeksan kuukautta aikaisemmin.

Eduskunnan kirjelmät on käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa. Käsittelyn määräajasta ei ole säännöksiä tai ohjeita. Vakiintuneen käytännön mukaan kirjelmät on kuitenkin esiteltävä yleisistunnossa ilman aiheetonta viivytystä.

Oikeuskansleri katsoi eduskunnan kirjelmän esittelyn viivästyneen kohtuulliseksi katsottavasta määräajasta. Hän kiinnitti sisäministeriön huomiota huolellisuuteen kirjelmien käsittelyssä ja joutuisuuteen niiden esittelyssä (OKV/13/50/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

### **Lain vahvistamisen esittelyn viivästyminen**

Eduskunnan hyväksymän lain vahvistaminen on esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi kolmen kuukauden kuluessa lain saapumisesta valtioneuvostolle. Presidentti voi pyytää korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon ennen päätöstään. Lausunnon pyytäminen ei pidennä lain vahvistamisen määräaika.

Työ- ja elinkeinoministeriölle toimitettujen lakien esittelyn havaittiin viivästyneen niin, että niitä ei enää voitu esitellä etukäteen vahvistetun istuntoaikataulun mukaisesti. Asiaa varten järjestettiin ylimääräinen tasavallan presidentin esittely. Näin menetellen lait vahvistettiin määräajassa, mutta niin myöhään, että presidentillä ei enää ollut tosiasiallista mahdollisuutta harkita lausunnon pyytämistä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti työ- ja elinkeinoministeriön esittelijän vakavaa huomiota lain vahvistamisen esittelyssä vaadittavaan osamiseen ja huolellisuuteen (OKV/4/50/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Maija Salo).

### **Virhe lain voimaantuloajan esittelyssä**

Eduskunta oli hyväksyessään lain päättänyt myös voimaantuloajasta. Kun lain vahvistaminen tuli käsiteltäväksi valtioneuvoston yleisistuntoon ja tasavallan presidentin esittelyyn, asiaa koskevat maa- ja metsätalousministeriön esittelylistat tarkastettiin etukäteen oikeuskanslerinvirastossa. Tarkastuksessa esittelylistat havaittiin asianmukaisiksi, kun niissä ei ollut esitystä lain voimaantuloajasta. Esittelylistoihin kuitenkin lisättiin noin tuntia ennen yleisistuntoa ja presidentin esittelyä päätösesitys, jonka mukaan presidentti määräisi lain voimaantuloajan. Valtioneuvos-

to ja presidentti päättivät asiasta päätösesityksen mukaisesti. Presidentti teki siten päätöksen lain voimaantuloajasta, vaikka eduskunta oli jo käyttänyt lainsäädäntövaltaansa asiassa.

Asiassa saadun selvityksen perusteella esittelylistojen korjaukset oli tehty maa- ja metsätalousministeriön kansliapäällikön pyynnöstä. Oikeuskanslerin toimenpiteitä ei siten voitu kohdistaa pelkästään asian esittelijään.

Oikeuskansleri oli jo aikaisemmin vuonna 2010 antamallaan päätöksellä kiinnittänyt maa- ja metsätalousministeriön huomiota lain voimaantuloajan määrittämisessä noudatettavaan menettelyyn. Koska sama virhe toistui ja koska se johti tasavallan presidentin toimivallan ylittävään päätökseen, oikeuskansleri kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota lain voimaantulon määrittämismenettelyssä vaadittavaan osamiseen ja huolellisuuteen (OKV/12/50/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).



## KANTELURATKAISUT

---

### Esittelymuistion tietojen paikkansapitävyys

Valtioneuvosto oli tehnyt kuntaliitosta koskevan päätöksen 11.6.2015. Asian esittelylistan liitteenä olleessa muistiossa todettiin asiaa koskevien kunnanvaltuustojen päätösten olevan lainvoimaisia. Toisesta kunnanvaltuuston päätöksestä oli kuitenkin valitettu hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asia oli tullut korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireille 9.6.2015. Valtioneuvoston esittelylista oli jaettu saman päivän aamuna. Asian esittelijä ei tästä syystä ollut tietoinen jatkovalituksesta, mistä syystä esittelymuistiossa oli virheellinen tieto. Jatkovalitusaikaa hallinto-oikeuden päätöksestä oli ollut jäljellä 11.6.2015 ja tieto saapuneesta valituksesta olisi ollut saatavissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta jo 9.6.2015.

Perustuslain mukaan esittelijä on vastuussa sekä omasta toiminnastaan esittelijänä että siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty. Esittelijä vastaa myös päätöksen pohjana olevan selvityksen riittävydestä ja tietojen paikkansapitävyydestä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tästä syystä asiassa esittelijänä toimineen virkamiehen huomiota perustuslain mukaiseen esittelijän vastuuseen koskien myös tietojen paikkansapitävyyttä (OKV/1168/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

### Yhteistoiminta-asiamiehen nimittämisen toimivalta

Yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain mukaan yhteistoiminta-asiamiehen nimittää valtioneuvosto. Työ- ja elinkeinoministeriö nimitti avoimeksi tulleen viran väliaikaista hoitamista varten virkamiehen yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen yli seitsemän kuukauden ajaksi. Ministeriö ilmoitti sen jälkeen viran haettavaksi yli seitsemän kuukauden kuluttua siitä, kun viran haltija oli irtisanoutunut.

Oikeuskanslerin ratkaisun mukaan työ- ja elinkeinoministeriö ei ylittänyt toimivaltaansa nimittäessään yhteistoiminta-asiamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen. Toimivaltaa koskevissa säännöksissä on kuitenkin tulkinnanvaraisuutta ja ristiriitaisuutta. Tämän vuoksi oikeuskansleri esitti valtioneuvoston kanslialle ja valtiovarainministeriölle harkittavaksi valtioneuvoston yleisintunnon ja ministeriön toimivallan jakoa koskevien säännösten tarkistamista.

Oikeuskansleri katsoi myös, että ministeriö ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin tavalla, johon olisi oikeudellisia perusteita puuttua. Harkintavallan käytön ulkoisen uskottavuuden kannalta olisi kuitenkin ollut perusteltua ilmoittaa yhteistoiminta-asiamiehen virka haettavaksi viipymättä sen jälkeen, kun viran avoimeksi tulo oli tullut ministeriön tietoon.

Valtioneuvoston kanslia ilmoitti oikeuskanslerin esityksen johdosta, että se ryhtyy valmistelemaan valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön toimivaltaa koskevien säännösten muuttamista asiassa esille tulleen tilanteen selkeyttämiseksi. Valtiovarainministeriö ilmoitti, että sen on tarkoitus käynnistää vuonna 2017 valtion virkamieslain kokonaisuudistus, jonka yhteydessä voidaan selvittää säännösten muutostarvetta. Valtiovarainministeriön mukaan myös ministeriön ohjetta virantäytössä noudatettavista periaatteista päivitetäisiin syksyllä 2016 siten, että päätöksessä tarkoitettussa tilanteessa suositeltaisiin avoimen hakumenettelyn käyttöä (OKV/1184/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

## Ministerien lausumat eduskunnassa

Oikeuskanslerille arvosteltiin ulkomaankauppaja kehitysministeri Lenita Toivakkaa siitä, että hän olisi johtanut eduskuntaa harhaan puheenvuoroissaan, joissa oli kyse perheyhtiön perustamasta holdingyhtiöstä ja Toivakan osallisuudesta kyseisen yhtiön perustamista koskevaan päätöksentekoon, sekä siitä, että hän on syyttänyt toista kansanedustajaa valehtelusta.

Ministerinä toimivan kansanedustajan toiminta kuuluu oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin siltä osin, kun on kysymys kyseisen henkilön toiminnasta ministerin roolissa. Jos ministeri antaa eduskunnalle virheellisiä tietoja, tämä voi tulla arvioitavaksi perustuslain 114 – 116 §:ssä tarkoitettuna ministerivastuunasiana eli kysymyksenä siitä, onko ministeri tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatöimessään selvästi lainvastaisesti. Oikeuskansleri totesi, että ministerin eduskunnassa tapahtuvan toiminnan sekä erityisesti ministerin eduskun-

nalle antamien tietojen riittävyyden ja oikeellisuuden ensisijainen arvioija on kuitenkin eduskunta itse. Eduskunnan täysistuntoa johtavan puhemiehen tehtäviin puolestaan kuuluu ylläpitää istunnossa järjestystä ja muun muassa valvoa asiallisen kielenkäytön vaatimuksen noudattamista istunnossa käytävässä keskustelussa.

Toivakka on puheenvuorossaan eduskunnan täysistunnossa 26.4.2016 todennut muun muassa, että hän ei ole ollut mukana perustamassa kiinteistöyhtiötä ja että hän henkilökohtaisesti ei ole ollut minkäänlaisissa järjestelyissä mukana. Toivakka täsmensi 28.4.2016 käydysässä keskustelussa, että hän on ollut (perhe)yhtiön hallituksen jäsen vuoteen 2008 saakka ja että (holding)yhtiö perustettiin 2007.

Oikeuskansleri totesi, että Toivakan eduskunnassa 26.4.2016 käyttämää puheenvuoroa voidaan pitää väärinkäsityksille alttiina. Epätarkkuus tässä yhteydessä on liittynyt siihen, onko Toivakan asema perheyhtiössä holdingyhtiön perustamisen aikaan tullut eduskunnassa käydyssä keskustelussa riittävän selkeästi esille. Myöhemmässä keskustelussa 28.4.2016 Toivakka on pyrkinyt sanomaansa selventämään. Toivakan menettelyä arvioitaessa on perusteltua antaa merkitystä myös sille, että saadun selvityksen perusteella Toivakka on jo ennen eduskunnassa käytyä keskustelua marraskuussa 2015 kertonut julkisuudessa olleensa holdingyhtiön perustamisen aikaan CM-Toivakka Oy:n hallituksen jäsen. Toivakan selvityksen mukaan holdingyhtiön perustamista koskevaa asiaa ei ole missään vaiheessa käsitelty CM-Toivakka Oy:n hallituksessa vaan yhtiön operatiivinen johto on toiminut täysin oman toimivaltansa puitteissa. Oikeuskansleri totesi, ettei käytettävissä olevan aineiston perusteella ole oikeudellisia perusteita kyseenalaistaa tätä Toivakan lausumaa.

Oikeuskanslerin mukaan käytettävissä olevien tietojen perusteella ei voida osoittaa, että en-

tinen ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Toivakka olisi eduskunnan täysistunnossa 26.4.2016 ja 28.4.2016 käyttämissään puheenvuoroissa tarkoituksellisesti ja harhauttamismielessä antanut eduskunnalle vääriä tietoja asemastaan ja toiminnastaan perheyhtiössä holdingyhtiön perustamisen aikaan (OKV/639/1/2016 ja OKV/641/1/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Toisessa tapauksessa kantelija oli arvostellut perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehulan puheenvuoroja eduskunnan täysistunnossa. Eduskunnassa oli käyty keskustelua ikääntyneiden ihmisten vammaispalveluista. Kantelun mukaan ministeri Rehula oli tuolloin antanut ymmärtää, että tausta vammaispalvelujen saatavuutta koskevan ikärajan asettamisesta olisi peräisin jo viime vaalikauden vammaispalvelulainsäädäntövalmistelusta. Lisäksi Rehula olisi antanut virheellisesti ymmärtää, että vastaava ikäraja kuin valmisteilla olevassa lainsäädännössä sisältyy Ruotsin vastaavaan lainsäädäntöön.

Ministeri Rehula totesi kirjelmässään, että hän oli pyrkinyt puheenvuorollaan eduskunnassa ilmaisemaan, että lain soveltamisalan rajausta nimenomaan ikääntymisen perusteella oli käsitelty laajasti edellisessä työryhmässä ja että lakiesityksessä oli päädytty tietynlaiseen ikääntymiseen liittyvään soveltamisalarajaukseen. Nykyistä vammaislainsäädännön uudistamista valmistellaan normaalin valmistelun mukaisesti, jolloin huomioidaan myös aikaisempi valmistelu ja esitystä muokataan eteenpäin. Ruotsin vammaispalvelulainsäädännön osalta Rehula pahoitelti vastauksensa epätarkkuutta. Hänen tarkoituksensa ei ollut antaa ymmärtää, että ikärajaus vammaispalvelulaisissa olisi kategorinen ja koski kaikki vammaispalveluja kaikissa eri laeissa.

Oikeuskansleri totesi, että ministerin eduskunnassa tapahtuvan toiminnan sekä erityises-

ti eduskunnalle antamien tietojen riittävyden ja oikeellisuuden ensisijainen arvioija on eduskunta itse. Ministeri Rehula oli puheenvuoroissaan eduskunnan kyselytunnilla useaan kertaan viittannut valmisteilla olevaan vammaispalvelulainsäädäntöön ja korostanut työn keskeneräisyyttä. Rehula ei ollut tältä osin antanut eduskunnalle virheellistä informaatiota. Siltä osin kuin Rehula viittasi vastauspuheenvuorossaan Ruotsissa voimassa olevaan vastaavaan lainsäädäntöön, voi ministerin eduskunnalle antamaa lausuntoa pitää jossain määrin puutteellisenä ja epätarkkana. Kyse oli kuitenkin nopeatahtisesta eduskuntakeskustelusta, jossa lausumien epätarkkuutta voi pitää sinänsä ymmärrettävänä. Arvioinnissa oli lisäksi otettava huomioon, että kyse oli vasta valmisteilla olevasta lakiesityksestä. Asiassa ei ollut aihetta epäillä, että ministeri Rehula olisi tarkoituksellisesti antanut eduskunnalle harhaanjohtavia tai epätarkkoja tietoja. Asia ei antanut aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin. (OKV/439/1/2016, ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Kolmannessa tapauksessa oikeuskanslerin virastoon saapui suoraan ja eduskunnan oikeusasiamiehen siirtäminä useita kanteluja, joissa arvosteltiin valtiovarainministeri Alexander Stubbin eduskunnan kyselytunnilla esittämää hallintarekisteriasiaa saatua lausuntopalautetta koskuttava lausumaa.

Oikeuskansleri totesi, että nopeatahtisessa eduskuntakeskustelussa lausumien epätarkkuus on sinänsä ymmärrettävää. Toisaalta tässä tapauksessa oli kyse jo aikaisemmin julkista keskustelua herättäneestä ja siten ennakoitavissa olleesta seikasta, viranomaisten suhtautumisesta hallintarekisterisuunnitelmiin.

Edelleen oikeuskansleri totesi, että eduskunnalle annettavat virheelliset lausuntopalautetta koskevat tiedot ovat ongelmallisia paitsi eduskun-

nan tiedonsaantioikeuden, myös perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien kannalta. Toisaalta tämän tapauksen arvioinnissa oli otettava huomioon se, että kysymys ei ollut jo eduskunnan käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä, vaan vasta esitysluonnoksesta, ja että sitä koskeva lausuntopalaute oli yleisesti saatavilla.

Oikeuskanslerilla ei ollut käytettävissään oleiden tietojen perusteella syytä epäillä, että valtiovarainministeri olisi antanut eduskunnan kyselytunnilla hallintarekisteriasiaa koskevia virheellisiä tietoja tarkoituksellisesti. Kun valtio-

varainministeri oli eduskunnan ministerin nauttiman luottamuksen arviointimenettelyn yhteydessä toisaalta todennut antamiensa tietojen virheellisyyden ja toisaalta korostanut ministerin huolellisuusvelvollisuutta tietojen antamisessa, asia ei antanut enää aihetta oikeuskanslerin enempisiin toimenpiteisiin (OKV/1662/1/2015, OKV/1666/1/2015, OKV/1670/1/2015, OKV/1671/1/2015, OKV/1675/1/2015, OKV/1678/1/2015, OKV/1735-1741/1/2015, OKV/1748/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

## LAUSUNNOT

---

### Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta

#### Ulkomaalaislain muuttaminen (perheenyhdistäminen)

Perheenyhdistämisen edellytyksiä esitettiin tiukennettaviksi siten, että toimeentuloedellytyksen soveltamisalaa laajennetaan koskemaan tilanteita, joissa turvattu toimeentulo ei voimassa olevan lain mukaan ole edellytys perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämiselle, mutta joissa toimeentuloedellytysten soveltamiselle ei kuitenkaan ole kansainvälisistä velvoitteista johtuvaa estettä. Toimeentuloedellytys koskisi aina toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien ulkomaalaisten perheenjäseniä näiden hakiessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella, sekä pakolaisten (turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten) perheenjäseniä silloin, kun perheenyhdistämistä ei ole haettu kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajalle myönnettystä pakolaisasemasta. Kolmen kuukauden määräaika perustui perheenyhdistämisdirektiiviin (2003/86/EY). Toimeentuloedellytykseen oli joi-takin poikkeuksia liittyen mm. lapsen etuun tai poikkeuksellisen painavaan syyhyn.

Ehdotuksen mukaan toimeentulovaatimus laajennettaisiin koskemaan myös Suomen ja muiden Pohjoismaiden kansalaisten perheenyhdistämistilanteita. Poikkeussääntelylle, jonka mukaan Suomen kansalaisen perhe-elämänsuo-

jaa on pidetty muita vahvempana, ei esityksen mukaan nähty enää riittäviä perusteita, ja muutos olisi nähtävä yhdenvertaisuuskysymyksenä, yhteiskunnan kantokykyyn liittyvänä tosiasiana ja maahan saapuvan perheenjäsenen etuna, kun perheen toimeentulon olisi oltava turvattu.

Esityksessä viitattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen perhe-elämän suojaa koskevaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan valtion positiivisten ja negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Kansainväliset velvoitteet eivät estä asettamasta perheenyhdistämisen edellytykseksi tiettyjä vaatimuksia, kunhan edellytykset eivät tosiasiallisesti rajoita oikeutta perheenyhdistämiseen. Oleskeluluvan edellytysten on oltava oikeasuhteisia ja kohtuullisia, jotta oikeutta perheenyhdistämiseen ei tarpeettomasti rajoiteta.

Esityksestä ei ilmennyt, että esimerkiksi ulkomailla (EU:n tai Pohjoismaiden ulkopuolisessa valtiossa) työskennelleiden tai opiskelleiden työskentely- tai opiskeluvaltiossa perhesiteitä solmineiden Suomen tai muun Pohjoismaan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä tilannetta olisi ehdotuksessa otettu jollakin tavoin erikseen huomioon. Mikäli ehdotetut muutokset oli tarkoitettu koskemaan kaikkia tällaisiakin perheitä, voivat säännökset tosiasiallisesti estää kansalaisten palaamisen Suomeen tilapäiseksikin tarkoitettun työskentelyn tai opiskelun päätyttyä ja johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin. Esityksen jatkovalmis-

telussa olisi perusteltua myös tuoda selkeämmin esiin pohdintaa siitä, miten kansalaisten yhdenvertainen kohtelu voidaan turvata esimerkiksi tapauksissa, joissa hakijalla tai hänen puolisoillaan joko jo on tiedossa työpaikka Suomessa tai ei vielä sellaista ole.

Oikeuskansleri piti tärkeänä, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa esityksestä lausunto. Muilta osin oikeuskanslerilla ei ollut esityksestä lausuttavaa (OKV/4/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Anu Rätty).

### **Verojen ja maksujen maksaminen käteisellä**

Valtiovarainministeriö pyysi oikeuskanslerin näkemystä siitä, onko estettä luopua veronkantolain ja veronkannosta annetun valtiovarainministeriön asetuksen mukaisesta mahdollisuudesta verohallinnon, Tullin ja Trafín verojen ja maksujen maksamisesta käteisellä eräisiin Tullin toimipisteisiin ilman maksamisesta aiheutuvia kuluja. Valtiovarainministeriö harkitsi muutosta käteismaksujen vähäisen määrän ja ilman kuluja suoritettavien käteismaksujen vastaanottamisen uudelleen järjestämisestä ja järjestelmän ylläpidosta valtiolle aiheutuvien kulujen vuoksi.

Oikeuskansleri katsoi lausunnossaan ylimpien laillisuusvalvojen aiempien ratkaisujen mukaisesti, että verojen, maksujen ja muiden suoritteiden maksujärjestelmää kehitettäessä on huolehdittava myös niiden maksajien asemasta, joilla ei ole käytettävissään sähköistä asiointia tai jotka eivät kykene sitä käyttämään, sekä siitä, ettei maksaja joudu käyttämään maksutapaa, jossa julkisen vallan kontrollin ulkopuolella olevat palvelumaksut voisivat muodostua kohtuuttoman korkeiksi ja siten pakollisen julkisen maksun suorittamiseen liittyväksi lisävelvoitteeksi. Oikeuskansleri totesi, että perusoikeuksien, ku-

ten hyvän hallinnon palveluperiaatteen sekä kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun, näkökulmasta on huolehdittava, ettei luoda järjestelmää, joka tosiasiaassa estää tai kohtuuttomasti vaikeuttaa joidenkin kansalaisten verojen, maksujen tai muiden suoritteiden maksamista (OKV/47/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Hanna-Mari Pekuri).

Valtiovarainministeriö pyysi myöhemmin lausuntoa luonnoksesta valtiovarainministeriön asetukseksi veronkannosta. Luonnoksen 7 §:n mukaan verot voisi maksaa ilman maksamisesta aiheutuvia kuluja niiden luottolaitosten tai muiden maksuliikennettä hoitavien yhteisöjen maksuja vastaanottaviin toimipisteisiin, joiden kanssa valtio on tehnyt sopimuksen veronkantolakiin perustuvien suoritusten vastaanottamisesta.

Oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa luonnoksesta (OKV/56/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Ulkomaalaislain ym. muuttaminen (muutoksenhaku, oikeusapu)**

Oikeuskansleri kiinnitti oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa huomiota erityisesti ehdotuksiin kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten muutoksenhakuaikojen lyhentämisestä ja oikeusavun saatavuuden rajaamisesta. Esityksen mukaan kansainvälisen suojelun saamista koskevien valitusten muutoksenhakuaikaa lyhennettäisiin siten, että valitus Helsingin hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi näissä asioissa tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikeusapua myönnettäisiin turvapaikkatutkinnassa vain, jos siihen on erityisen painavia syitä.

Oikeuskansleri totesi, että kun otetaan huomioon muutoksenhakuajan lyhentämisen yh-

teisvaikutukset maksuttoman oikeusavun saatuuden rajaamista, avustajien kelpoisuusehtojen kiristämistä ja valituslupaperusteiden supistamista koskevien muutosehdotusten kanssa, hakijan tosiasialliset mahdollisuudet riittävän oikeusturvan saamiseksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelyssä ja siihen liittyvässä muutoksenhakuprosessissa voivat vaarantua. Oikeuskanslerin mielestä ehdotuksen jatkokäsittelyssä olisi syytä nyt tehtyä perusteellisemmin ja monipuolisemmin selvittää valitusajan lyhentämisen oikeudellista hyväksyttävyyttä erityisesti, kun se nyt esitetyssä muodossa näyttää kohdistuvan kaikkiin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin.

Oikeuskanslerin mukaan on olennaista sekä hakijoiden oikeusturvan että viranomaistoiminnan tehokkuuden kannalta, että oikeusavun tarpeen arvioimiseksi varmistetaan asianmukainen menettely, jolla voidaan turvata oikeusavun saaminen sen tarpeessa oleville hakijoille. Oikeuskansleri totesi, että tämän sinänsä tavoitteiltaan oikeasuuntaisen ja siinä mielessä perustellun lainmuutoksen tekeminen kaipaa ainakin lausunnossa kosketetuilta osin vielä sen perusteisiin pureutuvaa jatkotyöstämistä. Erityisesti olisi aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että toiminnan tehostamiseen ja kustannusten hallitsemiseen liittyvät tarpeet pitää suhteuttaa oikeusvaltiossa hyväksyttävällä tavalla yksilön aitoihin oikeussuojatarpeisiin (OKV/49/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Anu Rätty).

### **Työryhmän mietintö eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta**

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin 2014/41/EU kansallista täytän-

töönpanoa valmistelleen työryhmän mietinnöstä. Mietintö sisälsi luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti antamassaan lausunnossa huomiota muun muassa seuraaviin näkökohtiin.

Direktiivi perustuu oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle, jolla korvataan perinteisiin pyyntöihin perustuva sopimusjärjestelmä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä oikeudellisen yhteistyön menettelyissä. Perinteisiin pyyntöihin perustuvan järjestelmän ja eurooppalaisiin määräyksiin perustuvan järjestelmän välinen ero on periaatteellisella tasolla hyvin olennainen.

Direktiivin kansallinen täytäntöönpano ei ole ongelmatonta etenkin pakkokeinojärjestelmämme kannalta. Pakkokeinojen käytön edellytyksistä on pakkokeinojen sisältämän perusoikeuksiin kajoamisen vuoksi katsottu tarpeelliseksi säätää hyvinkin nyansoidusti.

Direktiivi periaatteessa yksinkertaistaa rajat ylittävää todisteiden hankkimista koskevaa sääntelyä, mutta se ei välttämättä välity lainsoveltajille. Esimerkiksi direktiivin kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi ehdotettu sekamuotoinen täytäntöönpanotapa johtaa sääntelyn sellaiseen hajautumiseen direktiivin, sen kansallisen täytäntöönpanolain ja rikosasian käsittelyä koskevan muun Suomen lainsäädännön kesken, joka ei palvele sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Jo tältä kannalta direktiivin kansallisen täytäntöönpanon tapaa voisi vielä harkita.

Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen toi esiin useita muita näkökohtia, jotka eivät puol-  
tanee direktiivin ehdotettua sekamuotoista täytän-

täytäntöpanotapaa. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole tuotu esiin noita näkökohtia eikä arvioitu niiden merkitystä direktiivin kansallisen täytäntöönpanon tapaa koskevan valinnan kannalta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi esittämillään perusteilla, että direktiivi ja sen kansallista täytäntöönpanoa koskeva laki ovat merkittävä lainsäädäntöhanke niin rikosvastuun toteuttamisen kuin perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan ja laajemminkin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Tämä on otettava asianmukaisella tavalla huomioon direktiivin kansallisen täytäntöönpanon tapaa valittaessa. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä perustelluinta olisikin täysimittaisen transformatiolain säätäminen eli direktiivin asiasisältöinen täytäntöönpano.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen toi esiin huolensa siitä, salliiko direktiivi kaikkien Suomen laissa pakkokeinojen käytölle säädettyjen edellytysten huomioon ottamisen päätettäessä eurooppalaisen tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole tarkasteltu eritellysti, miten oikeudellisten päätösten vastavuoraisen tunnustamisen periaate ja direktiivin säännökset rajaavat eurooppalaista tutkintamääräystä tunnustavan ja täytäntöönpanevan Suomen toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuuksia tutkia pakkokeinojen käytölle Suomen laissa säädettyjen eri edellytysten täyttymistä. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole ylipäänsä tuotu esiin, että direktiivin säännökset olisivat näiltä osin tulkinnanvaraisia.

Oikeudellisten päätösten vastavuoraisen tunnustamisen periaatteen ulottaminen pakkokeinolaissa säädettyihin pakkokeinoihin on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana tiettyjen vapautteen kohdistuvien pakkokeinojen osalta eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen kansallisen

täytäntöönpanon yhteydessä. Käsillä olevalla direktiivillä periaate ulotetaan valtaosaan muista pakkokeinolaissa säädettyistä pakkokeinoista. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole otettu kantaa perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuuteen tältä kannalta tai pakkokeinojen käytölle Suomen laissa säädettyjen edellytysten tutkimisen mahdollisen rajoittumisen kannalta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen pohti, velvoittaako direktiivi säätämään uusia kansallisia oikeussuojakeinoja eurooppalaisen tutkintamääräyksen tunnustamisen ja täytäntöönpanon osalta taikka tutkintamääräyksen antamisen osalta. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei tehdä systemaattisesti selkoa niistä pakkokeino- ja toimenpidekohtaisista oikeussuojakeinoista, joihin pakkokeinon tai muun toimenpiteen kohteena oleva yksilö voi turvautua Suomessa tunnustettavaa ja täytäntöönpanettavaa eurooppalaista tutkintamääräystä vastaan, eikä niistä oikeussuojakeinoista, joita voidaan Suomessa käyttää Suomen toimivaltaisen viranomaisen antamaa eurooppalaista tutkintamääräystä tai sen tarkoittamaa pakkokeinoja tai tutkintatoimenpidettä vastaan. Tällainen tarkastelu olisi perusteltua. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että jos tiettyyn pakkokeinoon tai tutkintatoimenpiteeseen on kytketty oikeussuojakeino tutkintamääräyksen täytäntöönpanovaltiossa, mutta ei määräyksen antaneessa valtiossa, asetelma on täytäntöönpanovaltion näkökulmasta ongelmallinen. Suomen ollessa täytäntöönpanovaltiona asetelmaa on arvioitava myös perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan näkökulmasta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettu tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta kieltäytymisen saattaminen Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi edellyttäneen täsmällisempää sääntelyä. Hallituksen esityksen luonnoksesta ei tarvemmin ilmene, mikä on asian käräjäoikeudessa



taphtuvan käsittelyn luonne ja käräjäoikeuden ratkaisun merkitys ja oikeusvaikutukset. Hallituksen esityksen luonnos jättää myös avoimeksi, mikä olisi asianomaisen pakkokeinon ja tutkintatoimenpiteen kohdehenkilön rooli kyseisessä menettelyssä. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että periaatteelliselta kannalta vaikuttaa kestävämmältä, että eurooppalaisen tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta kieltäytymisen perusteettomaksi toteava tuomioistuin olisi se sama, jonka tulisi tutkintamääräyksen täytäntöönpanon myöhemmässä vaiheessa mahdollisesti antaa oikeussuojaa toimenpiteen kohdehenkilölle. Apulaisoikeuskanslerin sijainen pohti, että yksi vaihtoehto voisi olla, että poliisi-, rajavartiolaitos- ja tulliviranomaisten ja syyttäviranomaisten kieltäytyminen saatettaisiin valtakunnansyyttäjän ratkaistavaksi. Tosin lienee syytä harkita, onko eurooppalaisen tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta kieltäytymisiä ylipäänsä tarpeen saattaa Suomessa minkään ylimääräisen tahon ratkaistavaksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen toi esiin näkökohtia direktiivin 19 artiklassa säädetyn luottamuksellisuuden toteutumisesta Suomessa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että hallituksen esityksen luonnoksessa viitattua säännökset, joiden nojalla luottamuksellisuuden on ajateltu toteutuvan, voivat ulottaa salassapidon selvästi asiallisesti laajemmalle ja ajallisesti pidemmälle kuin rikosasioissa tehdyssä yhteistyössä on Suomelta tosiasiallisesti tähän asti edellytetty. Lisäksi on otettava huomioon, että Suomeltakaan tuskin voidaan edellyttää asiallisesti sen laajempaa tai ajallisesti sen pidempikestoisempaa salassapitoa kuin asianomaisessa toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa on rikosasioiden osalta säädetty.

Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen toi esiin näkökohtia todisteiden toimittamisesta väliaikaistoimenpiteitä koskevien valtuuk-

sien nojalla annettujen eurooppalaisten tutkintamääräysten perusteella, Suomeen väliaikaisesti siirretyn henkilön säilössä pitämisestä säätämisestä, eräiden kieltäytymisperusteiden harkinnanvaraiseksi säätämisestä, lainkirjoitustavan johdonmukaisuudesta ja eräiden säädösten keskinäisyyksistä (OKV/26/20/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Juha Sihto).

### **Valtionapuviranomaisesta säätäminen**

Maa- ja metsätalousministeriö pyysi oikeuskanslerinviraston näkemystä siitä, voidaanko valtionavustusta koskevassa valtioneuvoston asetuksessa säätää valtionapuviranomaiseksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset), vaikka tuesta ja tuen myöntämisestä ELY-keskusten toimesta ei ole nimenomaista lainsäädäntöä. Kyseinen valtionavustusta koskeva valtioneuvoston asetus annettaisiin valtionavustuslain 8 §:n ja valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n nojalla. Tarkoituksena olisi myös muuttaa ELY-keskuksista annettua valtioneuvoston asetusta keskittämällä kyseistä valtionavustuksen myöntämistä koskevat tehtävät yhteen ELY-keskukseen.

Valtionavustuslain mukaan valtionapuviranomaisella tarkoitetaan sitä viranomaista, jonka tehtäviin kyseistä valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön perusteella kuuluvat. Valtionavustuslaissa ei säädetä siitä, mikä viranomainen kulloinkin käyttää valtionapuviranomaisen toimivaltaa, vaan hallinto-organisaatiosta ja siihen kuuluvien viranomaisten tehtävistä säädetään yksityiskohtaisesti kutakin viranomaista koskevassa laissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa.

ELY-keskuksia koskevassa laissa säädetään ELY-keskusten toimialasta ja tehtävistä. Lain 3 §:ssä eikä muussakaan erityislainsäädännös-

sä ole ELY-keskuksille yksiselitteisesti annettu kyseiseen valtionavustukseen liittyvää tehtävää toimia valtionapuviranomaisena. Käytännössä kuitenkin valtionavustuslain tarkoittamien valtionavustusten yhteydessä on käytetty hallintolainsäädännöstä ja valtion talousarvion tilijaottelusta koostuvasta kokonaisuudesta muodostuvaa joustavampaa sääntelymallia. Esimerkiksi ELY-keskuksia koskevan valtioneuvoston asetuksen 7 §:ssä on kysytynkaltainen tilanne, jossa Pirkanmaan ELY-keskukselle on keskitetty valtioneuvoston asetuksessa 1300/2010 ja 1063/2012 säädetyt valtionapuviranomaisen tehtävät. Kyseiset asetukset on annettu valtionavustuslain 8 §:n nojalla ja niissä on säädetty valtionavustuksen myöntävästä viranomaisesta. Myös muita vastaavankaltaisia esimerkkejä, joissa valtionavustuslain 8 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa on säädetty valtionapuviranomaisesta, on löydetävissä.

Oikeuskansleri totesi, että vaikka hän pitääkin oikeampana sitä, että viranomaisen tehtävät olisivat selkeästi johdettavissa laista, hän ei nähnyt oikeudellisesti yksiselitteistä estettä myös kyseisessä tapauksessa soveltaa vakiintuneeksi muodostunutta esimerkein kuvattua sääntelykäytäntöä. Lausunnossa todettiin myös, että toimivalta antaa valtioneuvoston asetuksella säännöksiä ELY-keskusten toimialueen laajentamisesta sisältyy ELY-keskuksista annetun lain 5 §:ään (OKV/9/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Hanna-Mari Pekuri).

### **Laki kausityöstä ja yritysten sisällä siirtyvistä johtajista, asiantuntijoista ja palkatuista harjoittelijoista**

Laissa esitettiin säädettäväksi, että päätös kausityöntekijän maasta poistamisesta voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Päätöksen täytän-

töönpanokelpoisuus olisi sama riippumatta siitä, olisiko kyseessä päätös käännättämisestä vai maasta karkottamisesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan olisi perusteltua harkita karkottamisen täytäntöönpanoa koskevan poikkeuksen välttämättömyyttä ja suhteellisuutta. Kun ulkomaalaislain vahvan pääsäännön mukaan luvallisesti maassa oleskelevan tai oleskelleen henkilön karkottamista koskeva päätös saadaan panna täytäntöön vasta kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu, tulisi päätöksen välittömälle täytäntöönpanolle olla esitettävissä painavia perusteluja.

Kausityöntekijän oleskelun perusteen poistumisesta seuraava henkilön maasta karkottamistilanne voi olla varsin lähellä tilapäisen oleskeluluvan perusteen poistumista ja siitä mahdollisesti seuraavaa karkottamista. Tällainen karkotuspäätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää (OKV/28/20/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

### **Lastensuojelulain 92 §:n muuttaminen**

Lastensuojelulain valituslupasääntelyä ehdotettiin laajennettavaksi muutoksenhaussa hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupasääntelyn piiriin tulisivat kaikki asiat, joissa hallinto-oikeuden päätöksestä saa nykyisin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Muutoksenhakuoikeuden rajoittamista perusteltiin esityksessä muun muassa oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentymisellä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi yleisellä tasolla, että valitusoikeuden rajoittaminen ei voine olla ainoa tai edes ensisijainen keino käsittelyviiveiden korjaamiseen.

Muutoksenhakuoikeuden supistamista perusteltiin esityksessä myös muilla syillä, muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden resursseilla ja asemalla ja hallintoasioiden kustannusten alentamistarpeella. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan oli suhtauduttava lähtökohtaisesti pidättyvästi oikeussuojakeinojen käyttömahdollisuuksien kaventamiseen sillä perusteella, että näin saadaan aikaan säästöjä. Resurssien ollessa tosiasiallisesti niukat hän piti kuitenkin sinällään kannatettavana, että korkeimman hallinto-oikeuden voimavaroja kohdennetaan ensisijaisesti nimenomaan ylimmän tuomioistuimen kannanottoa edellyttäviin tapauksiin. Ylimmän tuomioistuimen ennakkopäätöstuomioistuinrooli ei tosin ollut apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan identtinen toisaalta yleisessä lainkäytössä ja toisaalta hallintolainkäytössä.

Muutoksenhakuoikeuden rajoittamisen perusteena oli lisäksi käytetty sitä, että hallinto-oikeuksien päätökset ovat muuttuneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa harvoin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi sinänsä yhtyä esityksessä esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan asian käsittely uudelleen täysimittaisessa oikeudenkäynnissä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei yleensä tuo esiin merkittäviä uusia seikkoja asian arvioimiseksi, koska lastensuojeluasioita koskevissa valituksissa on yleensä kyse jo hallinto-oikeudessa esillä olleista ja ratkaistuista tosiseikoista koskevista erimielisyyksistä.

Esityksen mukaan valituslupasääntelyn piiriin tulisivat myös hallinto-oikeuden ensimmäisenä asteena antamat ratkaisut. Hallinto-oikeus tekee ensimmäisenä asteena muun muassa tahdonvastaisen huostaanottopäätöksen ja päätöksen sijaisuudelta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan valitusoikeuden rajoittamiseen tuomioistuimen ensimmäisenä asteena tekemistä päätöksistä tulee suhtautua jo lähtökohtaisesti varauksella. Lisäksi on huomattava, että juuri näitä

lastensuojelutoimenpiteitä koskevilla päätöksillä on suurimmat vaikutukset asianosaisten elämään ja perheyhteyteen (OKV/36/20/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa**

Oikeuskansleri kiinnitti sisäministeriön rajavartiolaitos-osastolle antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että esitetyn lain rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa lainsäätämismäärjestyksen ja perustuslain suhteen arvioinnissa oli kerrottu ehdotetusta lain 3 luvun 29 §:n ilmaisukiellosta, mutta 2 luvun 10 §:n mukaista alemmalla kynnyksellä sovellettavaa ilmaisukieltoa ei ollut mainittu.

Edelleen oikeuskansleri totesi, että eduskunnan apulaisoikeusasiamies oli päätöksessään 18.11.2015 arvioinut esitutkintalain 11 luvun 5 §:n ilmaisukieltoa ja muun ohessa todennut, että kyseinen esitutkintalain ilmaisukielto tulisi voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Esitysluonnoksesta ei ilmennyt, oliko esitysluonnoksessa säädettäväksi ehdotettuja ilmaisukieltoja arvioitu tuon apulaisoikeusasiamiehen päätöksen valossa (OKV/29/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### **Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan asettaminen**

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta asetetaan vuoden 2017 alusta seuraavalle toimikaudelle. Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi oikeuskanslerin näkemystä lautakunnan jäsenen sidonnaisuuksia koskevasta kysymyksestä ennen asian esittelemistä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta on lainkäyttöelin, jonka jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Perustuslain 21 §:n vaatimus jokaisen oikeudesta saada asiansa käsiteltyksi 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 käsiteltäväksi koskee myös työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan toimintaa.

Oikeuskansleri totesi vakuutus-oikeuden 27.3.2014 antamaan ratkaisuun 1047:2012 viitaten, että eläkelaitoksen hallituksessa tai neuvottelukunnassa toimiva työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan jäsen tai varajäsen on esteellinen käsittelemään kyseistä eläkelaitosta koskevia asioita muutoksenhakulautakunnassa, ja katsoi, että tällainen asema eläkelaitoksessa voi herättää epäilyksiä jäsenen objektiivisesta puolueettomuudesta myös muiden eläkelaitosten asioiden käsittelyssä.

Oikeuskanslerin saaman selvityksen mukaan muutoksenhakulautakunnan jäsenen tai varajäsenen toimiminen eläkelaitoksen hallituksessa tai neuvottelukunnassa aiheuttaa nykyisin toistuvasti tilanteita, joissa jäsen tai varajäsen on esteellinen käsittelemään lautakunnassa tietyn eläkelaitoksen asioita. Esteellisyystilanteita ilmenee siinä määrin, että ne vaikeuttavat lautakunnan toimintaa ja aiheuttavat lautakunnassa ylimääräistä työtä. Lautakunta ratkaisee asiat pääsääntöisesti jaostoissa, joissa jokaisessa on jäsenenä jonkin erikoisalan lääkäri ja lähtökohtana on, että käsiteltävät asiat jaetaan jaostoille asiassa vaadittavan lääketieteellisen asiantuntemuksen perusteella. Oikeuskanslerin saaman selvityksen mukaan asioiden valikointuminen muutoksenhakulautakunnan jaostoille määräytyy kuitenkin paljolti jäsenten sidonnaisuuksien perusteella, vaikka sen tulisi määräytyä vain jaoston lääkärjäsenen erikoisalan ja asian-

tuntemuksen perusteella. Tämä aiheuttaa vinoumaa asioiden jakautumisessa ja epäkohtia lääketieteellisen erityisasiantuntemuksen takaamisessa. Lisäksi etukäteisjärjestelyistä huolimatta esiintyy tilanteita, joissa asioiden käsittely lautakunnassa viivästyy esteellisyydestä johtuvien lykkäysten ja asioiden palautusten vuoksi. Nämä seikat muodostavat uhan muutoksenhakijoiden oikeusturvan toteutumiselle.

Oikeuskanslerin mukaan edellä esitetyt näkökohdat puoltavat sitä, että pysyväisluonteisten esteellisyyksien syntyminen tulee pyrkiä ehkäisemään jo ennalta muutoksenhakulautakuntaa asetettaessa. Näin ollen oikeuskansleri piti perusteltuna menettelyä, että henkilöä, joka on sellaisen yhtiön tai laitoksen palveluksessa, hallituksessa tai neuvottelukunnassa, jonka päätöksistä tehtyjä valituksia muutoksenhakulautakunta käsittelee, ei nimitetä lautakuntaan. Riittävän painavia, oikeudellisesti hyväksyttäviä vastasyitä tälle käsitykselle ei ole kannanoton laatimisen yhteydessä tullut esiin (OKV/31/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

## **Sosiaali- ja terveystietojen tietoturallinen hyödyntäminen**

Sosiaali- ja terveystietojen ministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen tietoturallisesta hyödyntämisestä. Esitysluonnoksessa ehdotettiin säädettäväksi laki sosiaali- ja terveystietojen tietoturallisesta hyödyntämisestä ja muutettavaksi lakia Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta, lakia potilaan asemasta ja oikeuksista sekä lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Edelleen esityksellä ehdotettiin kumottavaksi laki terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä ja laki sosiaali- ja terveystietojen tutkimus- ja kehittämiskes-

kuksen tilastotoimesta. Esityksen tavoitteena oli luoda yhdenmukaiset ja yksilön tietosuojan turvaavat edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen sekä muiden hyvinvointiin liittyvien henkilötietojen hyödyntämiselle tilastointiin, tutkimukseen, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan, opetukseen, tietojohdantamiseen, viranomaisohjaukseen ja -valvontaan sekä viranomaisten suunnittelu- ja selvitystehtäviin.

Oikeuskansleri totesi, että luonnos liittyi keskeisesti perusoikeutena turvattuun yksityisyyden suojaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedot ovat arkaluonteisia henkilötietoja, joita käsiteltäessä on oltava erityisen huolellinen rekisteröityjen yksityisyyden suojaamiseksi. Luonnoksessa laiksi sosiaali- ja terveystietojen tietoturvalisistä hyödyntämisestä oli pyritty teknisillä ja muilla turvakeilla varmistumaan siitä, että henkilötietoja käsiteltäessä turvataan rekisteröityjen yksityisyyden suoja. Oikeuskansleri korosti yksityisyyden suojan tärkeyttä erityisesti sen vuoksi, että esitysluonnoksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli laajentaa sosiaali- ja terveystietojen hyödyntämistä muissa kuin niiden ensisijaisessa tarkoituksessa eli potilas- ja asiakassuhteiden hoitamisessa.

Luonnoksen mukaan laissa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain muuttamisesta oli tarkoitus säätää muun muassa laitoksen oikeudesta saada ja käsitellä henkilötietoja sekä veri- ja kudospäätteitä kyseisessä laissa tai muussa laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi. Lakiluonnoksen mukaan kyseisen lain nojalla saatuihin tietoihin ei sovellettaisi julkisuuslain 11 ja 12 §:ssä säädettyä oikeutta saada oman asian käsittelyyn vaikuttava tai itseään koskeva tieto eikä henkilötietolain 26 §:ssä säädettyä tarkastusoikeutta.

Oikeuskansleri totesi, että henkilötietolain 26 §:ssä säädetty tarkastusoikeus on keskeinen rekisteröidyn oikeusturvakeino, joka liittyy pe-

rusoikeutena turvattuun yksityisyyden suojaan. Oikeuskansleri ei ollut luonnoksessa esitetyn perusteella vakuuttunut siitä, oliko tarkastusoikeuden epääminen esitysluonnoksesta ilmenevällä tavalla perusteltua. Hän katsoi, että epäämiselle tulisi ainakin esittää selkeät ja riittävät perusteet.

Oikeuskansleri totesi lisäksi, että julkisuuslain 11 ja 12 § toteuttavat lain tavoitteena olevaa avoimuutta, mutta ne ovat myös osa oikeusturvajärjestelmää. Sen vuoksi hän katsoi, että luonnosta olisi myös kyseisten pykälien soveltamista koskevan rajoituksen osalta syytä vielä arvioida ennen hallituksen esityksen antamista (OKV/39/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen**

Oikeuskansleri antoi lausunnot toisiinsa liittyvistä hallituksen esityksen muotoon laaditusta kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvä lainsäädäntö -työryhmän mietinnöstä, luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä luonnoksesta hallituksen esitykseksi sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi.

Oikeuskansleri viittasi edellä mainittujen hallituksen esitysluonnosten taustalla olevasta kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet -työryhmän mietinnöstä aikanaan antamassaan lausunnossa (OKV/50/20/2014) esittämänsä toteamukseen siitä, että viranomaisten kansainvälistä yhteistyötä koskevan sääntelyn soveltamistilannetta monimutkaistaa se, että samanaikaisesti on huomioitava mahdolliset kansainväliset sopimukset sekä lähettäjävallion ja vastaanottajavallion kansallinen lainsäädän-

tö. Viranomaisten kansainvälisistä tehtävistä ja toimivaltuuksista säädettyä on otettava huomioon myös niiden yhteensopivuus viranomaisen kansallisten tehtävien ja toimivaltuuksien kanssa.

Kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvä lainsäädäntö -työryhmän mietintöön sisältyvässä lakiehdotuksessa säädetään ylimpien valtioiden toimivallasta ja toimivallanjaosta kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä päätettäessä. Suomalaisten viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista ulkomailla sekä ulkomaisten viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista Suomessa säädettäisiin erikseen kutakin viranomaista koskevassa toimialakohtaisessa lainsäädännössä.

Oikeuskansleri totesi kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvä lainsäädäntö -työryhmän mietinnön osalta seuraavaa:

Lakiehdotuksen säännöksissä, joiden perusteella määräytyy ylimpien valtioiden lakiehdotukseen perustuva toimivalta kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä päätettäessä, käytetyt ilmaisut (ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä asia, laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä asia) ovat sinällään varsin väljiä. Hallituksen esitysluonnoksessa kuitenkin selotetaan muun muassa esimerkkejä käyttäen, mitä tarkoitetaan niillä kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevilla mekanismeilla ja välineillä, joita koskevaan päätöksentekoon lakiehdotusta ei sovelleta.

Myöskin lakiehdotuksen säännöksissä, joissa säädetään ylimpien valtioiden toimivallanjaosta kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä lakiehdotuksen nojalla päätettäessä, käytetyt ilmaisut (ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, erityisen vaativa tilanne) ovat varsin väljiä. Ylimpien valtioiden toimivaltasuhteita koskevat säännökset on kuitenkin yleensäkin muotoiltu jous-

viksi, jolloin niiden tulkinnot voivat elää ajassa. Tämä koskee myös perustuslain 93 §:n 1 (ulkopolitiikka) ja 2 (EU-politiikka) momentin keskinäistä suhdetta, jolla on vaikutusta lakiehdotuksenkin taustalla olevaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston (yleisistunnon) väliseen toimivallanjakoon, mukaan lukien päätöksenteko sotilaallisesta voimakeinoavusta.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan sellaiset presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, rinnastuvat luonteeltaan sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin. Nämä presidentin päätökset katsottaisiin näin ollen kuuluviksi perustuslain 58 §:n 6 momentin piiriin, eikä niihin sovelletaisi perustuslain 58 §:n 2 momenttia (asian palautuminen valtioneuvoston valmisteltavaksi ja asiasta sen jälkeen eduskunnan valtioneuvoston selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti päättäminen). Tällainen lopputulos on sinällään sisällöllisesti perusteltu, mutta siihen päätyminen pelkästään tulkinnallista tietä on perustuslain 58 §:n 6 momentin sanamuoto (Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään) huomioon ottaen varsin pitkälle vietyä.

Lakiehdotuksessa säädetään myös kiireellisyysmenettelystä. Oikeuskansleri on sotilaskäskytyöryhmän mietinnöstä aikanaan antamassaan lausunnossa (OKV/41/20/2011) todennut, että presidentin valtioneuvoston ulkopuolella tapahtuva operatiivis-taktisia asioita koskeva päätöksenteko liittyy luontevasti hänen rooliinsa puolustusvoimien ylipäällikkönä ja valtioneuvostossa tapahtuva poliittis-strategisia asioita koskeva päätöksenteko hänen rooliinsa perustuslain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hallitusvallan käyttäjänä, erityisesti perustuslain 93 §:n 1 momentissa tarkoitettuna ulkopoliittikan johtajana. Laki-

ehdotuksessa tarkoitettussa poikkeuksellisen kiireellisessä tilanteessa sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyn kaltainen presidentin sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskeva päätöksentekomenettely (esittelijänä puolustusvoimain komentaja, puolustusministerillä läsnäolovelvollisuus ja pääministerillä läsnäolo-oikeus) vaikuttaa kuitenkin sinänsä perustellulta. Järjestely, jossa presidentin kiireellisessä menettelyssä päättämän avun jatkamisesta tai lopettamisesta päättäisi avun luonteesta riippuen joko valtioneuvoston yleisistunto tai presidentti itse nyt valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, ei olisi tosin täysin johdonmukainen, vaikka päätöksenteon parlamentaarinen vastuukate laajenisikin tällöin kattamaan kaikki valtioneuvoston jäsenet.

Oikeuskansleri totesi luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi osalta seuraavaa:

Asian luonteesta johtuen sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyviltä tehtävä- ja toimivaltuusmäärittelyltä ei edellytettäne aivan yhtä suurta täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta kuin viranomaisten normaaliolojen tehtävien ja toimivaltuuksien sääntelyltä. Toisaalta sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvillä toimivaltuuksilla voidaan puuttua niiden kohdehenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin hyvin merkittäväällä tavalla. Kuten hallituksen esitysluonnossakin todetaan, eduskunnan perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että varautuminen Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen mahdollisesti perustuvan voimakeinoavun antamiseen toiselle valtiolle edellyttää muun ohella lain tasolla annettavia säännöksiä esimerkiksi avunannon edellytyksistä samoin kuin apua antavista joukoista ja niiden oikeudellisesta asemasta sekä eduskunnan vaikutusmahdollisuudet huomioon ottavasta menettelystä päättää avun antamisesta.

On ongelmallista, että puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetuissa säännöksissä ei määriteltäisi avun antamisen tai pyytämisen edellytyksiä, ei edes sitä, mihin tehtäviin puolustusvoimat voisi apua antaa tai vastaanottaa. Aluevalvontalaissa säädettäisiin yhdestä avun vastaanottamistilanteesta ja puolustusvoimista annetun lain joukon ja yksittäisen sotilaan toimivaltaa koskevassa säännöksessä viitattaisiin laissa puolustusvoimille tai sotilasviranomaiselle säädettyihin tehtäviin, mutta muilta osin avun antamis- ja vastaanottamistilanteet jäisivät säännöstasolla täysin avoimiksi. Tämä mahdollistaisi myös sotilasviranomaisten kansallisista tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä siviili- ja sotilasviranomaisten kansallisesta toimivallanjaosta poikkeamisen kansainvälistä apua annettaessa ja vastaanotettaessa.

Ongelmallista on myös se, että puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetut säännökset jättäisivät kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvät johto- ja vastuusuhteet hyvin avoimiksi.

Puolustusvoimista annetussa laissa tarkoitettu apua koskevan päätöksen määräykset, samassa laissa tarkoitettu kansainvälisen avun pyytäjän määrittämä toimivalta ja tehtävälle vahvistetut voimankäytösäännöt sekä aluevalvontalaissa tarkoitettu tehtävää koskeva pyyntö sisältänevät jonkinlaista vastaanottajavaltion ohjausvaltaa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Suomelle apua antavat joukot ja yksittäiset sotilaat voisivat toimia suomalaisen viranomaisen johdossa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan on kuitenkin tilanteita, joissa avun antaja (esimerkiksi YK, EU, Nato) johtaa oman toimintansa avunpyynnön ja tehtävän mukaisesti. Toiminta voisi olla myös yksittäisen valtion johdossa esimerkiksi tilanteessa, jossa tehtävä edellyttäisi osaamista tai välineitä, joita Suomella ei olisi. Johtosuhteista ja muista toiminnan toteuttamistavoista sovittaisiin halli-

tuksen esitysluonnoksen mukaan tapauskohtaisesti avun antajan kanssa.

Silloin kun olisi kyse puolustusvoimista annetussa laissa mainittuihin joukkojen asemaa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin liittyneistä valtioista, apua antavien joukkojen vastuut ja muu oikeudellinen asema olisi mahdollista perustaa noihin sopimuksiin. Muiden valtioiden osalta joukkojen oikeudellisen aseman määrittämiseksi olisi tarpeen solmia erillinen kansainvälinen sopimus. Puolustusvoimista annetussa laissa joukkojen oikeudellisen aseman perustamista edellä tarkoitettuihin puolustusvoimista annetussa laissa mainittuihin sopimuksiin tai määrittämistä edellä tarkoitetuilla erillisillä sopimuksilla ei ole kuitenkaan asetettu edellytykseksi avun antamiselle tai vastaanottamiselle.

Oikeuskansleri totesi luonnoksen hallituksen esitykseksi sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi osalta seuraavaa:

Kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen osalta on määritettävä riittävän selvästi avun antamisen ja vastaanottamisen edellytykset, apua antavien ja vastaanottavien viranomaisen johto- ja vastuusuhteet sekä päätöksentekomenettely apua annettaessa ja pyydettyessä. Sisäministeriön hallinnonalan osalta osaan näistä sääntelytarpeista vastataan Suomeakin sitovissa EU-lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa. Hallituksen esitysluonnoksessa on pyritty vastaamaan näitä kansainvälisiä veloitteita täydentäviin sääntelytarpeisiin asianmukaisesti. On tosin todettava, että EU-lainsäädäntö, kansainväliset sopimukset ja kansallinen lainsäädäntö muodostavat varsin monimutkaisen ja vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden (OKV/5/20/2016, OKV/6/20/2016 ja OKV/8/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

## **Asevelvollisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1443/2007) 8 §:n muuttaminen**

Perustuslain 127 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Asevelvollisuuslain 37 §:n 1 momentin mukaan varusmiespalvelusaika on miehistön tehtäviin koulutettavalla 165 päivää, miehistön erityistaitoa vaativiin tehtäviin koulutettavalla 255 päivää sekä upseereiksi, aliupseereiksi ja miehistön vaativimpiin erityistehtäviin koulutettavalla 347 päivää. Asevelvollisuuslain koulutukseen määrittämistä koskevan 38 §:n 2 momentissa viitataan miehistön erityistaitoa vaativien tehtävien osalta puolustushaara-, koulutushaara- ja erikoiskoulutustehtäviin sekä miehistön vaativimpien erityistehtävien osalta osaan sotilasajoneuvon kuljettajan ja panssarijoukkojen tehtävistä ja merivoimien ja ilmavoimien erityistehtäviin. Säännöksen perusteluissa (HE 37/2007 vp) todetaan, että erityistaitoa vaativia tehtäviä ovat ammattitaitoisista osaamista vaativat puolustushaara-, koulutushaara- ja erikoiskoulutustehtävät ja että vaativimpiin erityistehtäviin kuuluu panssarijoukkojen ja radio-, elektroniikka- ja viestialan tehtäviä, osa sotilasajoneuvon kuljettajien tehtävistä sekä merivoimien ja ilmavoimien erikoispalvelutehtävät ja vastaavat muut teknisesti tai muutoin erittäin vaativat ja vastuulliset tehtävät. Asevelvollisuuslain 38 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston



asetuksella voidaan säätää tarkemmin miehistön erityistaitoa vaativista ja miehistön vaativimmista erityistehtävistä.

Voimassa olevan asevelvollisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 8 §:n 2 momentin mukaan miehistön vaativimpiin erityistehtäviin kuuluu panssarijoukkojen teknisiä tehtäviä, ohjusalan tehtäviä, sotilasajoneuvon kuljettajan tehtäviä sekä muita maa-, meri- ja ilmavoimien erikoispalvelutehtäviä ja vastaavia teknisesti tai muutoin erittäin vaativia ja vastuullisia tehtäviä. Luetteloon ehdotetaan nyt lisättäväksi valmiusyksiköiden tehtäviä koskeva maininta.

Varusmiespalvelusajan pituus on yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin merkittävästi vaikuttava seikka. Tämän vuoksi valmiusyksiköiden tehtävien nimenomainen mainitseminen miehistön vaativimpien erityistehtävien luettelossa on yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavalta sääntelyltä edellytetyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta sinällään perusteltua.

Jos miehistön vaativimpien erityistehtävien määrittelyä muutettaisiin asevelvollisuuslaissa määriteltujen palvelusaikojen keskinäisiä suhteellisia osuuksia olennaisesti muuttavalla tavalla, muutoksen toteuttaminen pelkästään asevelvollisuudesta annettua valtioneuvoston asetusta muuttamalla voisi olla kyseenalaista. Kun asetusluonnoksen perustelumuiston mukaan esitys ei muuttaisi merkittävästi eri palvelusaikojen suhteellisia osuuksia ja miehistön tehtävissä palvelvista valtaosa suoritaisi edelleen palveluksensa 165 vuorokaudessa, oikeuskanslerilla ei ollut tältä osin huomautettavaa (OKV/55/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

### **Sote- ja maakuntauudistus**

Oikeuskansleri antoi lausunnon maakuntauudistusta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestä-

misuudistusta koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta (sote- ja maakuntauudistus). Esityksessä ehdotettiin maakuntahallinnon perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen siirtämistä kunnilta maakuntien vastuulle. Maakunnilla olisi itsehallinto alueellaan.

Esitysluonnoksesta kävi ilmi, että asiakkaan valinnanvapaudesta yksityisten ja julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen välillä oli valmistella erillinen hallituksen esitys. Valinnanvapautta koskevalla lainsäädännöllä näytti olevan olennainen vaikutus eräisiin sote- ja maakuntauudistuksen keskeisiin periaatteisiin, ja uudistuksen sisältö oli tähän liittyviltä osiltaan alustava. Oikeuskansleri piti välttämättömänä, että lausunnonantajille annettaisiin riittävä kokonaiskuva sote- ja maakuntauudistuksesta silloin, kun valinnanvapautta koskevasta lainsäädännöstä pyydetäisiin lausuntoja. Lisäksi kokonaiskuvan tuli olla eduskunnan käytettävissä sen aloittaessa sote- ja maakuntauudistuksen käsittelyn.

Sote- ja maakuntauudistuksessa palvelujen järjestäminen ja tuottaminen oli tarkoitus erottaa toisistaan siten, että maakunnalla olisi järjestämisvastuu ja että palvelut tuottaisi eri viranomainen, maakunnan palvelulaitos. Luonnoksessa maakunnan ja palvelulaitoksen suhde tunnistettiin ongelmalliseksi kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta. Maakunnan organisaatioon kuuluisivat myös maakunnan ja sen palvelulaitoksen tytäryhteisöt sekä yhteisöt, joissa tytäryhteisöt käyttäisivät määräysvaltaa. Maakunnan organisaatio voisi siten muodostua hyvinkin jakautuneeksi ja monitasoiseksi. Oikeuskansleri katsoi, että kansanvaltaisuuden toteutumista oli tarpeen jatkossa arvioida maakunnan koko organisaation näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tuottaisi esitysluonnoksen mukaan maakunta itse tai yhdessä muiden maakuntien kanssa, maakunnan omistama yhteisö tai maakunnan tekemän

sopimuksen perusteella yksityinen palvelujen tuottaja. Perustuslaissa jokaiselle turvattujen sosiaali- ja terveystalvelujen katsotaan yleensä kuuluvan julkisten hallintotehtävien piiriin. Julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa hallinnon ulkopuolisille tahoille vain perustuslaissa säädetyin edellytyksin. Valinnanvapautta koskevan lainsäädännön keskeneräisyyden vuoksi luonnoksessa ei vielä ollut tietoja hallinnon ulkopuolelle siirrettävistä tehtävistä, eikä siirtämisen suhdetta perustuslakiin ollut vielä arvioitu. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirron perustuslainmukaisuus tulisi arvioida jo sote- ja maakuntauudistusta koskevassa hallituksen esityksessä.

Esitysluonnoksen mukaan esityksestä olisi perusteltua pyytää eduskunnassa perustuslakivaliokunnan lausunto. Oikeuskanslerin mukaan tämä lausuma oli tarpeen säilyttää esityksessä, vaikka esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia täydennettäisiin jatkovalmistelussa (OKV/41/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

## **Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa**

### **Oikeuskanslerin lausunnot perustuslakivaliokunnalle**

Oikeuskansleri oli kuultavana eduskunnan perustuslakivaliokunnassa hallituksen esitykseen tartuntatautilaiksi (HE 13/2016 vp) liittyen. Kuulemisen aiheena oli se, että luonnoksen hallituksen esitykseksi oli valmistellut konsultti (OKV/2/21/2016).

Oikeuskansleri oli kuultavana eduskunnan perustuslakivaliokunnassa valtioneuvoston selontekoon julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020 (VNS 3/2016 vp) liittyen. Kuulemisen aiheena oli se, miten selontekoon liittyvissä lainvalmisteluprosesseissa olisi mahdollista huomioida paremmin perustuslailliset näkökohdat, sekä oikeuskanslerin rooli sääntämisyjärjestysperusteluiden tarkastamisessa (OKV/5/21/2016).



4

# PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

## OIKEUSKANSLERIN HAVAINTOJA VALTIONEUVOSTON VALVONNASSA

---

Julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeudet sitovat lainsäätäjää sekä viranomaisia ja muita julkisia hallintotehtäviä hoitavia tahoja, ja niiden tulisi läpäistä kaikki toiminta säädösten valmistelusta niiden soveltamiseen. Mainittujen tahojen tulisi nähdä toimintansa perus- ja ihmisoikeuslittuvuudet, jotta ne voisivat toteuttaa mahdollisimman täysimääräisesti.

Valioneuvoston toiminnan valvonnassa oikeuskansleri kiinnittää huomiota muun muassa siihen, onko hallituksen esityksiä valmisteltaessa arvioitu esitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutukset ja kuinka esitykset toteuttavat kyseisiä oikeuksia. Usein esityksillä on vaikutusta useaan perus- ja ihmisoikeuteen, kuten seuraavistakin kertomusvuonna käsitellyistä asioista ilmenee. Kertomusvuonna oikeuskansleri kiinnitti valtioneuvoston valvonnassa huomiota muun muassa asioiden kiireisiin valmisteluaikeutuuhiin, jotka ainakin joiltakin osin näyttivät vaikuttavan esitysten perustuslainmukaisuuden ja perusoikeusvaikutusten arviointiin.

Kertomusvuonna oikeuskansleri antoi lausunnon (OKV/41/20/2016) luonnoksesta maakuntauudistusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistusta (sote- ja maakuntauudistus) koskevaksi hallituksen esitykseksi. Luonnoksessa ehdotettiin maakuntahallinnon perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen siirtämistä kunnilta maakunnille. Uudistus on laaja, ja siinä on tarkoitus muun muassa organisoida sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja pal-

velujen tuottaminen uudelleen. Uudistus koskee useita perusoikeuksia. Erityisesti kysymys on perusturvasta eli jokaisen oikeudesta riittävään sosiaaliturvaan ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta palveluja tuottaessa. Uudistuksen valmistelussa oli kysymys myös perusoikeutena turvatuista osallistumisoikeuksista.

Säädösvalmistelussa pyritään hankkimaan suunnitellusta säädöksestä ja sen vaikutuksista kattavasti tietoa, jonka pohjalta punnitaan eri vaihtoehtoja ja päätetään säädöksen sisällöstä. Yksi tärkeä keino hankkia valmistelun tueksi erilaisia näkökantoja on lausuntojen pyytäminen sidosryhmiltä. Etenkin laajoja uudistuksia valmisteltaessa on kaikkia perus- ja ihmisoikeuslittuvuuksia yksittäisten tahojen vaikea hahmottaa. Eri lausunnonantajat voivat kiinnittää huomiota omasta näkökulmastaan tärkeisiin asioihin ja tuoda merkityksellisiä eri näkökulmista annettuja arvioita valmistelussa huomioon otettavaksi.

Sote-uudistuksen arvioimisen ja lausunnon antamisen kannalta ongelmalliseksi nousi se, että uudistusta valmisteltiin kahdessa vaiheessa hieman eritahtisesti. Ensimmäinen hallituksen esitysluonnos sisälsi ehdotuksen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä ja toisessa vaiheessa oli tarkoitus antaa esitys palvelujen tuottamisesta (niin sanottu valinnanvapauslainsäädäntö). Siinä vaiheessa, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevasta esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja, ei vie-

lä ollut yksityiskohtaista tietoa palvelujen tuottamista koskevasta osasta. Uudistuksen eri osat tulivat lausuttavaksi eriaikaisesti.

Uudistuksen osien eritahtinen valmistelu teki hankalaksi hahmottaa uudistuksen kokonaisuus ja myös sen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin. Oikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan huomiota uudistusten valmisteluun ja valmisteluaiakatauluihin ja siihen, että perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Oikeuskanslerin huolena valmistelussa oli se, mikä vaikutus valmistelun aikataulujen kireydellä ja eritahtisuudella oli sidosryhmien asianmukaiselle kuulemiselle.

Oikeuskansleri on muussa viranomaisten toiminnan valvonnassa suhtautunut vakavasti puutteisiin asianosaisten kuulemisessa. Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on muun muassa katsottu, että hyvään hallintoon kuuluva asianosaisten aito kuuleminen edellyttää, että asianosaisten on käytettävissään riittävän selkeä tieto siitä, mistä asiasta heidän näkemystään pyydetään. Myös säädöksiä valmisteltaessa tulisi lausunnonantajilla olla käytettävissään riittävän yksityiskohtaiset tiedot arvioitavasta asiasta, jotta he voivat esittää punnitut näkemyksensä jatkovalmistelussa huomioon otettavaksi. Oikeuskansleri korosti maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa kannanotossaan sitä, että myöhemmässä vaiheessa, kun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamista koskeva osa uudistuksesta tulee lausuttavaksi, lausunnonantajille tulisi antaa riittävä kokonaiskuva myös sote- ja maakuntauudistuksesta.

Sote-uudistuksessa on kysymys myös siitä, että sosiaali- ja terveyspalveluja tulevat uudistuksen voimaantultua yhä suuremmassa määrin tuottamaan yksityiset palvelujen tuottajat. Perustuslain 124 §:ssä säädetään edellytyksistä, joilla julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muille

kuin viranomaisille. Säännöksen mukaan tehtäviä yksityisille tahoille annettaessa on muun muassa varmistettava, ettei se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistusta koskeva esitysluonnos ei sisältänyt perustuslain 124 §:n edellyttämää arviointia tehtävien antamisesta yksityisille tahoille, koska uudistuskokonaisuuden yksityiskohdista ei ollut esitysluonnosta valmisteltaessa vielä tietoa. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota tämän arvion puuttumiseen ja katsoi, että kyseinen arviointi olisi tullut olla käytettävissä jo sote- ja maakuntauudistusta koskevan esityksen yhteydessä.

Perustuslain 21 § sisältää keskeiset viranomaistoiminnalle asetettavat vaatimukset, joihin oikeuskansleri kiinnittää huomiota kaikessa valvonnassaan. Yksi erityinen oikeuskanslerin valvonnan kohde on oikeusturvaan ja muutoksenhakuoikeuteen ja niiden toteutumiseen liittyvät kysymykset. Oikeusturvaa koskevat seikat olivat kertomusvuonnakin esillä useassa oikeuskanslerin ministeriöille antamassa kannanotossa.

Oikeuskansleri antoi lausunnon (OKV/12/20/2016) oikeusministeriön laatimasta arviomuistiosta, joka koski tuomioiden perusteluille asetettujen vaatimusten keventämistä yksinkertaisissa rikosasioissa. Muistiossa ehdotettiin, että kirjallisten tuomioiden perusteluja voitaisiin keventää ja yksinkertaistaa siten, että pääpiirteittäin julistettaessa ilmoitetut perustelut myös kirjattaisiin vain pääpiirteisesti julistamisen jälkeen laadittuun kirjalliseen tuomioon silloin, kun asianosaiset ovat tyytyneet käräjäoikeuden ratkaisuun. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan edellä mainitussa tilanteessa tuomioistuimen ei olisi koskaan pakko laatia kirjalliseen tuomioon muita kuin pääpiirteittäiset perustelut. Tämä olisi oikeuskanslerin mielestä jossain määrin ongelmallista etenkin tuomioistuintoiminnan ulkoisen kontrollin kan-

nalta. Lisäksi oikeuskansleri katsoi, että varsinkin lievempiä rikoksia koskeissa asioissa asianosaiset esiintyvät pääkäsittelyssä usein ilman avustajaa, eivätkä he välttämättä täysin kykene hahmottamaan perustelujen pääpiirteittäisyyden merkitystä. Oikeuskansleri totesi, että ehdotuksen toteutussa olisi perusteltua harkita, että tuomioistuimelle asetettaisiin velvollisuus selostaa ehdotettu menettely asianosaisille ja tiedustella heidän suostumustaan sille. Edelleen oikeuskansleri nosti esille sen, että tuomion laativa tuomari ryhtyisi kirjoittamaan tarkempia perusteluja vasta sen jälkeen, kun tuomioon mahdollisesti olisi ilmoitettu tyytymättömyyttä. Oikeuskansleri arveli usein olevan niin, että tyytymättömyyttä ilmoitetaan vasta ilmoittamiselle säädetyn ajan lopussa, jolloin tuomari ryhtyisi laatimaan tarkempia perusteluja vasta noin viikko tuomion julistamisen jälkeen. Oikeuskanslerin mielestä tätä ei voitu pitää tarkoituksenmukaisena välittömyysperiaatteen tai tuomarin työn tuottavuudenkaan kannalta.

Oikeuskansleri otti kantaa oikeusturvan toteutumiseen myös sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa (OKV/39/20/2016), joka koski sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen käsittelyä ja tietoturvallista hyödyntämistä. Apulaisoikeuskansleri oli vuonna 2014 antamassaan päätöksessä (OKV/628/1/2012 ja OKV/639/1/2013) katsonut, etteivät Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämää ja terveydentilatietoja sisältävää hoitoilmoitusrekisteriä koskevat säännökset täyttäneet niitä vaatimuksia, joita perustuslain 10 §:n 1 momentti edellyttää henkilörekisteriä säätelevän säädöksen säädöstyypiltä, säännösten kattavuudelta ja säännösten yksityiskohtaisuudelta. Ministeriön esitysluonnoksen mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain muutoksella oli tarkoitus säätää laitoksen keräämien sosiaali- ja terveydenhuollon alan henkilötietojen käsittelemisestä perustuslain edellyttämällä tavalla. Oikeuskansleri

kiinnitti kannanotossaan huomiota muun ohella sosiaali- ja terveydenhuollon henkilörekistereissä olevien oikeusturvaan. Oikeuskansleri suhtautui epäilevästi siihen, että kerättäviin tietoihin ei sovellettaisi henkilötietolain säännöksiä rekisteröidyn tarkastusoikeudesta, vaikka tarkastusoikeus on keskeinen yksityisyyden suojaan liittyvä rekisteröidyn oikeusturvakeino. Oikeuskansleri korosti, että epäämislle tulisi esittää selkeät ja riittävät perusteet. Esitysluonnoksen mukaan kerättäviin tietoihin ei olisi sovellettu myöskään julkisuuslain säännöksiä henkilön oikeudesta saada oman asian käsittelyyn vaikuttavia tietoja tai itseään koskeva tieto. Oikeuskansleri totesi, että myös nämä säännökset ovat osa oikeusturvajärjestelmää. Oikeuskansleri katsoi, että esitysluonnosta olisi syytä arvioida myös tältä osin ennen hallituksen esityksen antamista.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeuksiin myös asiassa OKV/31/20/2016, joka koski esteellisyystilanteiden ehkäisemistä työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa. Asia tuli esille, kun sosiaali- ja terveysministeriö pyysi oikeuskanslerin näkemystä lautakunnan jäsenten sidonnaisuuksia koskevasta kysymyksestä ennen lautakunnan asettamista koskevan asian esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Käytettävissä olleiden tietojen mukaan sidonnaisuuksiin liittyvät esteellisyystilanteet saattoivat lautakunnassa aiheuttaa asioiden käsittelyaikojen pitkittymistä, minkä lisäksi lautakunnan jäsenten sidonnaisuudet vaikuttivat juttujen jakautumiseen lautakunnan jaostoille, vaikka jaon olisi tullut tapahtua ainoastaan jaoston lääkärijäsenen erikoisalan ja asiantuntemuksen mukaan. Kysymys oli esteellisyysskysymysten ja lautakunnan toiminnan riippumattomuuden lisäksi siis myös siitä, että eläkeasioiden käsittelyssä kyettäisiin turvaamaan asiantuntemus kaikissa tilanteissa ja että muutoksenhakijoiden asiat tulisivat lautakunnassa käsiteltyä yhdenvertaisesti.

## OIKEUSKANSLERIN HAVAINTOJA MUUSSA LAILLISUUSVALVONNASSA

---

Seuraavassa jaksossa on perustuslain 2 luvun pykäläkohtaista ryhmittelyä noudattaen esitelty kertomusvuoden ratkaisuja, joissa on otettu kantaa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviin kysymyksiin. Ratkaisujen yksityiskohtaisemmat selostukset löytyvät kertomuksen hallinnonalakohtaisista jaksoista.

Oikeuskanslerinvirastossa ratkaistuissa kantelu- ja muissa asioissa on lähes aina perimmältään kysymys yhdestä tai useammasta perus- tai ihmisoikeudesta, tai ainakin niillä on liittynyt perus- ja ihmisoikeuksiin. Niissä ratkaisuissa, joissa on kysymys useamman kuin yhden perusoikeuden toteutumisesta, on ratkaisua selostettujen perusoikeutta koskevan perustuslain pykälän yhteydessä, mistä siinä on pääosin kysymys. Ratkaisuun on silloin viitattu muun/muiden perusoikeuksien kohdalla.

Perusoikeuksien ja ihmisoikeussopimusten määräysten tarkemmasta sisällöstä säädetään usein joko yleisissä menettelyä koskevissa säädöksissä, kuten hallintomenettelyä säätelevässä hallintolaissa, tai aineellisessa lainsäädännössä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä. Sen vuoksi tapauksen perus- ja ihmisoikeuskytkentä ei aina ilmene ratkaisusta nimenomaisena perus- ja ihmisoikeussäännöksen mainintana, vaan liittynyt niihin tulee perus- tai ihmisoikeutta toimeenpanevan lainsäädännön soveltamisen kautta. Sen vuoksi ratkaisuissa viitataan perus- tai ihmisoikeussäännöksiin lähinnä silloin, kun niiden suora soveltaminen on ol-

lut asiassa harkittavana tai niiden asettamille vaatimuksille on kyseisessä tilanteessa haluttu antaa erityistä painoarvoa. Perus- ja ihmisoikeussäännökset vaikuttavat kuitenkin arvioinnin taustalla myös silloin, kun niihin ei suoranaisesti viitata.

### Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Ratkaisussa OKV/840/1/2015 oli kysymys muun muassa yhdenvertaisuudesta korvaushakemusten käsittelemisessä. Kun Suomessa asuva henkilö sairastuu äkillisesti ollessaan tilapäisesti toisessa EU-maassa, hänellä on oikeus saada Kansaneläkelaitoksen maksama korvaus lääketieteellisesti välttämättömien hoitojen kuluista. Korvauksen määräämiseksi Kansaneläkelaitos pyytää

henkilön kotikunnan terveyskeskukselta tai sairaanhoitopiiriltä lääketieteellisen arvion siitä, mitä vastaava hoito olisi tullut henkilön kotikunnassa maksamaan. Oikeuskansleri selvitti käsiteltävänä olevan kanteluasian lisäksi korvausprosessin toimivuutta myös yleisemmin. Ilmeni, että epäietoisuus toimintatavoista, resurssien puute ja julkisen terveydenhuollon suoranaisten vastustus vastata Kansaneläkelaitoksen tietopyyntöihin vaikuttivat käsittelyaikaisten pitkeytyneeseen ja terveydenhuollon yksiköiden erilaisiin käytäntöihin tietopyyntöihin vastaamisessa. Joissakin yksiköissä tietopyynnön käsittely kesti jopa 1–2 vuotta. Joissakin yksiköissä tietopyyntöihin vastasivat lääketieteellisen koulutuksen saaneet henkilöt, mutta toisissa yksiköissä muunkin koulutuksen saaneet henkilöt. Oikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä esittämään näkemyksensä siitä, mitkä Kansaneläkelaitoksen tietopyyntöjen käsittelytavat terveydenhuollon yksiköissä täyttävät lain tarkoituksen lääketieteellisen arvion tekemisestä, ja siitä, käsitelläänkö tietopyyntöjä eri terveydenhuollon yksiköissä valtakunnallisesti yhdenvertaisesti. Ministeriö antoi lausuntonsa ja asia on sittemmin otettu oikeuskanslerinvirastossa omana aloitteena tutkittavaksi (OKV/9/50/2016).

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisemassa asiassa OKV/407/1/2015 oli kysymys kunnallisen päivähoiton järjestämisestä ruotsinkielisille lapsille. Kaupunki oli ohjannut ruotsinkieliset lapset yksityiseen päiväkotiin, jonka perimät päivähoitomaksut olivat korkeammat kuin kaupungin päiväkodeissa. Apulaisoikeuskansleri piti yhdenvertaisen kohtelun vastaisena tilannetta, jossa ruotsinkielisten lasten päivähoitomaksut olivat kunnallisen päivähoiton puuttumisen vuoksi muita korkeammat. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota velvollisuuteen järjestää myös ruotsinkielistä päivähoitoa siten, että yhdenvertaisuus päivähoitomaksujen suuruuden osalta toteutuu.

Yhdenvertaisuudesta oli osaltaan kysymys myös ratkaisussa OKV/882/1/2015, OKV/883/1/2015 ja OKV/884/1/2015, joka liittyi vammaispalvelulain mukaiseen ohjaamiseen ja auttamiseen.

## Oikeus yksityisyyteen

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu, ja kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lisäksi lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Yksityiselämän suojaa koskevat ratkaisut koskivat kertomusvuonna enimmäkseen tilanteita, joissa salassa pidettävät tiedot olivat viranomaisen toiminnan johdosta paljastuneet tai olisivat voineet paljastua ulkopuolisille.

Ratkaisussa OKV/740/1/2015 oli kysymys katkaisuhuoltoaseman asiakkaan itsemääräämisoikeudesta, sananvapaudesta sekä yksityisyyden suojasta. Aseman kirjallisissa säännöissä kiellettiin asiakkaiden omien puhelinten hallussapito ja käyttö, mutta saadun selvityksen mukaan omia puhelimia oli silti pyynnöstä mahdollisuus käyttää. Asiakkailla oli lisäksi mahdollisuus käyttää aseman asiakaspuhelinta. Kantelijan mukaan hänelle ei ollut kerrottu mahdollisuudesta käyttää omaa puhelintaan, eikä hän halunnut yksityisyytensä suojaamiseksi käyttää asiakaspuhelinta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että aseman asiakaspuhelimen käyttö saattoi paljastaa päihdehuollon asiakkuuden tahoille, joille asiakas ei sitä halunnut ilmaista. Hän kiinnitti aseman



huomiota muun ohella siihen, että asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi tulee pyrkiä varmistamaan, että asemalle hoitoon tulevat saavat tiedon oikeudestaan käyttää omaa puhelintaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisussa OKV/1148/1/2015 oli kysymys julkisuusperiaatteesta ja yksityisyyden suojasta, jotka olivat tapauksessa jossain määrin vastakkain. Poliisilaitos oli julkaissut poliisin sisäisessä intranetissä rikoskomisarion virantäyttöä koskevan nimitysmuistion edistääkseen nimitysmenettelyjen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Nimitysmuistio sisälsi viran hakijoiden henkilötietoja. Apulaisoikeuskanslerin sijainen suhtautui hyvin varauksellisesti siihen, että nimitysmenettelyihin liittyvän avoimuuden edistäminen olisi edellyttänyt hakijoiden henkilötietoja sisältäneen nimitysmuistion julkaisemista. Kyseisessä tapauksessa julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan välisessä punninnassa argumentit, jotka liittyivät yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen käsittelyn rajoituksiin, olivat hänen mielestään painavampia. Hänen mukaansa oikeudellisesti perustellumpaa olisi ollut esimerkiksi laatia viranhakumenettelystä erillinen tiedote, jossa olisi voitu tiedottaa muun muassa virkaan nimitetystä ja siitä, miten julkisuuslain mukaista tiedonsaantioikeutta viranhakuasiakirjojen kohdalla toteutetaan.

Asiassa OKV/1097/1/2015 oli kysymys siitä, että nimitysmuistiossa oli selostettu virkasuhteen hakijoille tehtyjen soveltuvuusarviointien salassa pidettäviä tuloksia. Arvioinnin tulosten paljastaminen loukkasi hakijoiden yksityiselämän suojaa, minkä vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ministeriön huomiota hakijoita koskevien tietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevien säännösten noudattamiseen.

Ratkaisuissa OKV/96/1/2016 ja OKV/375/1/2016 oli kysymys salassa pidettävien tietojen suojaamisesta tietoja sähköisesti ja postitse lähetettäessä. Ensimmäisessä tapauksessa

kaupungin viranhaltija oli vastatessaan asiakkaan sähköpostiviestiin tullut samalla lähettäneeksi suojaamattomassa sähköpostissa asiakkaan viranhaltijalle lähettämiä salassa pidettäviä tietoja. Menettely ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin sijaisen enempiin toimenpiteisiin, koska kysymys oli inhimillisestä erehdyksestä ja viranhaltija aikoi kiinnittää asiaan jatkossa erityistä huomiota. Jälkimmäisessä tapauksessa sairaalan potilaalle lähettämän kirjeen lähettäjätiedoista ilmeni sairaalan nimen ohella se, että kysymyksessä oli psykiatrian tulosalue. Lähettäjätiedoista ilmennyt hoitosuhteen laatu oli salassa pidettävä tieto, minkä vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti sairaalan huomiota velvollisuuteen huolehtia terveystietojen salassapidosta.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisemassa asiassa OKV/1290/1/2015 kaupunki oli antanut hallinto-oikeudelle lausunnon, jonka liiteasiakirjoista oli käynyt ilmi henkilön sosiaalihuollon asiakkuus, mikä oli salassa pidettävä tieto. Hallinto-oikeus ei ollut pyytänyt kyseistä tietoa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kyseinen tieto ei olisi ollut tarpeen todistelun kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota velvollisuuteen noudattaa asiakirjojen salassapitoa koskevia säännöksiä sekä hyvän hallinnon periaatteita.

### 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. Pykälän mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttä-

mättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuusperiaatteen ja julkisuuden toteutumiseksi on tärkeää, että viranomaisten tietopyyntöjä koskevat ratkaisut voidaan saattaa tarvittaessa muutoksenhakuviranomaisen arvioitaviksi. Kertomusvuonna ratkaistuista kanteluista ilmeni, että kieltäytyessään antamasta tietoa viranomaiset eivät aina anna ohjausta asian jatkokäsittelymahdollisuudesta. Ratkaisujen perusteella vaikuttaa siltä, että erityisesti silloin, kun tiedon pyytäjälle annetaan hänen pyytämänsä tiedot osittain, viranomaiset eivät aina tee päätöstä tai ilmoita tiedon pyytäjälle mahdollisuudesta saada asiassa päätös siltä osin kuin tietoja ei ole annettu.

Ratkaisussa OKV/2177/1/2014 viranomaisen oli antanut kantelijalle hänen pyytämänsä asiakirjan osittain ja salannut osan asiakirjan sisältämistä tiedoista. Julkisuuslain mukaan asiakirjan pyytäjälle on ilmoitettava kieltäytymisen syy silloin, kun asiakirjaa ei anneta, sekä annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kantelijalle kyseisiä tietoja ei ollut annettu. Oikeuskansleri korosti, että edellä mainittu velvollisuus koskee myös tilanteita, joissa asiakirjapyyntö on hylätty vain osittain. Oikeuskansleri kiinnitti viranomaisen huomiota julkisuuslaissa säädettyihin velvoitteisiin. Samanlaisesta tilanteesta oli kysymys myös ratkaisussa OKV/1668/1/2015.

Ratkaisussa OKV/74/1/2016 kantelija ei ollut saanut kunnanhallitukselta pyytämäänsä asiakirjaa vaan vain ilmoituksen, ettei hänen pyytämäänsä asiakirjaa ole laadittu. Kantelijalle ei ollut ilmoitettu mahdollisuudesta saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi, eikä hän ollut saanut asiakirjapyyntöönsä valituskelpoista päätöstä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisuuslain säännökset asiakirjan antamisesta ja antamisesta

kieltäytymisestä soveltuvat myös tilanteisiin, joissa viranomaisella ei ole hallussaan pyydettyä asiakirjaa. Hän kiinnitti kunnanhallituksen huomiota asiakirjapyynnön käsittelyä koskevien julkisuuslain säännösten noudattamiseen. Samanlaista tilannetta käsiteltiin myös apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa OKV/1817/1/2015.

Edellä kohdassa ”Oikeus yksityisyyteen” selostetussa ratkaisussa OKV/740/1/2015, jossa katkaisuhuoltoasema oli käytännöllään saattanut rajoittaa asiakkaiden oikeutta puhelimen käyttöön, oli kysymys myös aseman asiakkaiden sananvapaudesta.

## Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Kertomusvuonna toimenpiteisiin johtaneet kielellisiä oikeuksia koskeneet kanteluasiat koskivat oikeutta saada ruotsinkieliseen kanteluun ruotsinkielinen ratkaisu ja viranomaisen velvollisuutta tiedottaa myös ruotsin kielellä.

Ratkaisussa OKV/1435/1/2015 oli kysymys siitä, että kantelija ei ollut saanut ruotsiksi tekemäänsä kanteluun vastausta ruotsiksi, vaan suo-

meksi. Oikeuskansleri kiinnitti viranomaisen huomiota kielilain noudattamiseen.

Ratkaisussa OKV/1674/1/2015 oli puolestaan kysymys viranomaisen internetsivuilla julkaistusta tiedotteesta, joka oli julkaistu vain suomeksi. Tiedote oli sisällöltään sellainen, että se olisi tullut julkaista myös ruotsiksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kielilaki ei olisi tapauksessa vaatinut täsmälleen samansisältöistä ruotsin- ja suomenkielistä tiedotetta, vaan ruotsiksi olisi voitu laatia lyhennetty versio, jossa olisi annettu tieto henkilöistä, joiden puoleen olisi voinut kääntyä lisätietojen saamiseksi. Apulaisoikeuskansleri antoi viranomaiselle tiedoksi käsityksensä asiassa.

## Oikeus perusturvaan

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Sen on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on myös edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sosiaalivakuutusta koskevissa ratkaisuissa on usein kysymys yleisistä menettelyä koskevista kysymyksistä ja näissä menettelyissä ilmenneistä puutteista, jotka vaikuttavat perusturvaan koskevan oikeuden toteutumiseen. Perusturvaan liittyviä ratkaisuja on edellä mainitun vuoksi selostettu muiden

perusoikeussäännösten ja erityisesti oikeusturvaa koskevan säännöksen kohdalla. Kyseiset ratkaisut koskivat muun muassa asioiden selvittämistä sekä neuvontaa ja ohjaamista.

Ratkaisussa OKV/882/1/2015, OKV/883/1/2015 ja OKV/884/1/2015 oli kysymys vammaispalvelulain mukaisen kunnalle säädetyn ohjaus- ja auttamistehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Asia liittyi kiinteästi myös perusturvaan, koska vammaispalvelulaila osaltaan pannaan toimeen oikeutta sosiaaliturvaan ja sosiaalipalveluihin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että ohjaus- ja auttamistehtävän sisällöstä näytti olevan hyvin erilaisia näkemyksiä ja sitä koskevaa lainkohtaa oli sen soveltamiskäytännössä tulkittu laajasti. Hän totesi, että meneillään olevassa vammaislainsäädännön uudistamisen valmistelussa oli syytä kiinnittää huomiota ohjaus- ja auttamistehtävää koskevien säännösten selkeyteen, tehtävän sisältöön ja tehtävän oikeudelliseen luonteeseen sekä kyseisten seikkojen lainsäädännölle asettamiin vaatimuksiin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että tehtävän selkeämpi määrittely ehkäisisi erilaisia tulkintoja, mikä parantaisi työnantajana toimivien vaikeavammaisten yhdenvertaisuutta toisiinsa nähden. Hän saattoi kannanottonsa sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Asiassa OKV/2/50/2016 oikeuskansleri pyysi oikeusministeriötä harkitsemaan, olisiko sen syytä selvittää toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena toimivan vakuutusosoikeuden käytäntöjä suullisten käsittelyjen järjestämisessä. Vakuutusosoikeuden vuosittain pitämien suullisten käsittelyjen määrä oli sen ratkaisemien asioiden kokonaismäärään nähden hyvin pieni. Oikeusministeriö ilmoitti oikeuskanslerin aloitteen johdosta, että selvitys pyritään toteuttamaan vuoden 2017 aikana.

Neuvonnasta ja ohjaamisesta oli kysymys tapauksessa OKV/1467/1/2015, joka koski ham-

mashoidon järjestämistä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että terveyskeskuksen epäjohton mukainen toiminta ja puutteellinen informaatio olivat aiheuttaneet kantelijalle epätietoisuutta hänen hoitonsa toteuttamistavasta ja -paikasta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että potilasinformaatio on tärkeä osa potilaan kokonaisvaltaisen hoidon toteutumista. Hän kiinnitti terveyskeskuksen vastaavan hammaslääkärin huomiota potilaan tiedonsaantioikeuden toteuttamiseen.

Oikeudesta perusturvaan oli muun ohella kysymys myös ratkaisussa OKV/562/1/2015 (sosiaaliturvaan kuuluminen), OKV/740/1/2015 (katkaisuhoidoaseman käytännöt), OKV/840/1/2015 (sairaanhoidokulujen korvaaminen), OKV/405/1/2016 (sairauspäiväraha-hakemuksen käsittely), OKV/1095/1/2016, OKV/1349/1/2016 ja OKV/1446/1/2016 (käsittelyn viipyminen), OKV/1253/1/2015 (lastensuojeluilmoituksen kirjaaminen) sekä OKV/31/20/2016 (esteellisyyskies ehkäiseminen muutoksenhakulautakunnassa).

## Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lailla turvataan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, kuten käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.

Suuri osa viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien tahojen toiminnan valvon-

nassa ilmenneistä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä koski juuri perustuslain 21 §:ää. Säännöksen tarkoittamien menettelyllisten vaatimusten noudattaminen on välttämätöntä muiden perusoikeuksien, kuten esimerkiksi perusturvaa tai julkisuutta koskevien oikeuksien toteutumiseksi. Viranomaisten toiminnassa ilmeni kertomusvuonna monenlaisia hyvään hallintoon ja asianmukaiseen käsittelyyn liittyviä puutteita. Yhtenä vakavimpana ryhmänä voidaan mainita puutteet päätösten tekemisessä ja perustelemisessa.

## Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta

Oikeus saada asiassa perusteltu päätös on usealla tapaa keskeinen oikeusturvan tae. Ilman kirjallista päätöstä ei ratkaisua voi saattaa muutoksenhakuviranomaisen uudelleen arvioitavaksi. Perustellun kirjallisen päätöksen tekeminen edesauttaa sitä, että päätöksentekijä arvioi asiaa huolellisesti. Selkeät ja kattavat perustelut vakuuttavat asianosaiset päätöksen lainmukaisuudesta ja asian käsittelyn asianmukaisuudesta. Myös ulkopuoliset voivat päätösten kautta saada tietoa viranomaisen ratkaisukäytännöistä ja linjauksista, ja ne mahdollistavat ratkaisutoiminnan ulkoisen valvonnan toteutumisen. Viranomaisen päätökset ovat sen toiminnasta ulospäin näkyvä osa, jolla on vaikutusta siihen, kuinka legitimiiksi viranomaisen toiminta koetaan.

Asiassa OKV/860/1/2015 ja OKV/1557/1/2015 oli kysymys viisumihakemusten käsittelystä suur- lähetyksessä. Lähetytö oli resurssipulaan vedoten palauttanut sille tehdyt viisumihakemukset käsittelemättä niitä ja viitannut siihen, ettei hakemusia voida käsitellä määräaikaan mennessä. Oikeuskansleri totesi, että viisumihakemusten käsittely ja päätösten antaminen niihin on suurlähetystön laakisääteinen tehtävä, jota ei voi laiminlyödä sen

vuoksi, että resurssit eivät ole riittävät. Hakijan oikeusturvaa takaa muutoksenhakumahdollisuus, mitä ei ole käsittelemättä jätettyjen hakemusten osalta. Oikeuskansleri kiinnitti suurlähetystön huomiota velvollisuuteen käsitellä viisumihakemukset säädetyssä määräajassa ja noudattaa käsitelyssä hyvän hallinnon periaatteita.

Asiassa OKV/472/1/2016 ministeriö oli ilmoittanut kehitysyhteistyöhankkeiden valtionavustuksia hakeneille järjestöille, että hakukierros oli keskeytetty eikä valtionavustuksia myönnetä. Oikeuskansleri totesi, että hakijalla on oikeus saada hakemukseensa kirjallinen perusteltu päätös, johon voi hakea muutosta. Viranomaisen tiedonantoa tai kirjettä ei voida pitää päätöksenä. Oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota velvollisuuteen antaa hakemuksiin kirjalliset päätökset.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ratkaisussaan OKV/1308/1/2015 kaupungin huomiota siihen, että sen olisi tullut tehdä kirjallinen ja perusteltu päätös julkisessa haussa olleiden opettajan määräaikaisten virkasuhteiden täyttämisestä, antaa päätös tiedoksi asianosaisille ja liittää päätökseen ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi.

Päätöksen tekeminen oli laiminlyöty myös tapauksissa OKV/2177/1/2014 (asiakirjapyyntö jätetty osittain ratkaisematta), OKV/92/1/2015 (esteellisyysovituksen ratkaiseminen), OKV/637/1/2015 (hankintapäätös) ja OKV/405/1/2016 (sairauspäiväraahakemus jätetty osittain ratkaisematta).

Päätösten perustelemisessa oli kertomusvuonna laadullisia puutteita. Puutteita ilmeni muun muassa hovioikeuden tuomiossa, rakennuslupa-asiansa annettussa päätöksessä, valtionavustuspäätöksissä, esitutkintapäätöksessä ja kanteluun annettussa ratkaisussa.

Oikeuskanslerin ratkaisemassa asiassa OKV/11/31/2015 oli kysymys hovioikeuden

tuomion perustelemisesta. Oikeuskansleri totesi, että tuomioistuinten perustelemisvelvollisuudella on asianosaisten oikeusturvan kannalta keskeinen merkitys. Tuomion perusteluja ei tutkitussa tapauksessa voitu pitää lainvastaisina, mutta oikeuskanslerin mukaan tiettyjä kohtia selkeyttämällä tuomio olisi ollut asianosaisten helpommin ymmärrettävissä, koska siinä esitetyt perustelut olisivat tällöin yksiselitteisemmin kuvanneet sen perusteena olevaa oikeudellista päättelyä. Oikeuskansleri saattoi tuomion perustelemista koskevat näkökohtansa hovioikeuden ratkaisukokoonpanon tietoon.

Asiassa OKV/1148/1/2015 oli kysymys rikoskomisarion viran täyttämisestä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että nimitysmuistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja esimerkiksi hakijoiden samantyyppiset ansiot tulisi selostaa samassa laajuudessa. Hän korosti, että ansiovertailu on suoritettava hakukuulutuksessa ilmenevin perustein ja että vertailun on oltava tasapuolista, yhdenmukaista ja aidosti vertailevaa. Hän kiinnitti poliisilaitoksen huomiota hallintolain päätöksen perustelemiselle asetamiin vaatimuksiin.

Päätöksen perustelemisesta oli kysymys myös ratkaisussa OKV/494/1/2015. Apulaisoikeuskansleri totesi, että rakennusluvan yhteydessä ratkaistavan vähäisen poikkeamisen myöntäminen sisältää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, ja siksi päätöksen perustelemista voidaan yleensä pitää tarpeellisena. Viranomaisen toiminnan objektiivisuuden ja tasapuolisuuden vaatimusten voitiin katsoa edellyttävän, että myös ulkopuolisen on voitava tarkastella päätöksenteon perusteita ja tehdä päätelmiä viranomaisen vallitsevista käytännöistä ja tulkinnoista. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallinnon läpinäkyvyys voi lisätä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavaa luottamusta ja uskottavuutta. Hän kiinnitti kaupungin

rakennusvalvontajohtajan ja rakennuslautakunnan huomiota päätöksen perustelemista koskeviin näkökohtiin.

Ratkaisussa OKV/1548/1/2015 oli kysymys liikuntajärjestöjen valtionavustusten käsittelystä. Oikeuskansleri totesi, että ministeriö ei ollut valvonut avustusten käyttöä hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen riittävästi ja ettei tarkastuksia ollut juurikaan tehty. Avustusten myöntämiskriteereiden selkeydessä ja läpinäkyvyydessä sekä tämän vuoksi myös avustuspäätösten perustelemisessa oli ollut puutteita. Ministeriö oli ryhtynyt toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Oikeuskansleri pyysi ministeriötä toimittamaan vuoden 2017 loppuun mennessä selvityksen siitä, miten vuonna 2016 toteutetut ja vuodelle 2017 suunnitellut valtionavustusjärjestelmän kehittämistoimenpiteet ovat onnistuneet käytännössä.

Päätöksen perustelemisesta oli kysymys myös ratkaisuisissa OKV/1693/1/2015 (esitutkintapäätöksen perusteleminen) ja OKV/1734/1/2015 (kanteluratkaisun perusteleminen).

## Käsittelyn viipyminen

Käsittelyn viipymistä koskevat kantelut ovat vuodesta toiseen olleet yleisiä. Usein viranomaiset vetoavat viipymisen syynä liian pieniin henkilöstövoimavaroihin. Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on kuitenkin selkeästi todettu, ettei viranomainen voi vedota henkilöstön tai muiden resurssien vähäisyyteen perusteena tehtävien hoitamisen laiminlyömiseen tai viivästy miseen. Kertomusvuonna tämä ilmeni esimerkiksi ratkaisusta OKV/860/1/2015 ja OKV/1557/1/2015, jossa oikeuskansleri totesi, että hakemusten käsittely ja päätösten tekeminen niihin oli viranomaisen lakisääteinen tehtävä, jota ei voinut laiminlyödä resurssipulan vuoksi. Mikäli resurssien vähäisyys hyväksyttäisiin viipymisen oikeuttavaksi syyski,

oikeus saada asiansa viivytyksettömästi käsitellyksi menettäisi käytännössä merkityksensä monissa tilanteissa. Ratkaisukäytännössä onkin käsitellyn viipymistä arvioitu ennen kaikkea asianosaisen ja hänen oikeuksiensa ja oikeusturvansa näkökulmasta. Merkitystä on voitu jossain määrin antaa myös asianosaisen omalle toiminnalle. Huomiota on lisäksi kiinnitetty siihen, minkälaisesta asiasta on kysymys ja minkälaisia perusoikeuskysymyksiä sillä on. Muun muassa oikeutta perusturvaan koskevissa asioissa on vähäisemminkin viivytyksen voitu katsoa antavan aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Asiassa OKV/1095/1/2016, OKV/1349/1/2016 ja OKV/1446/1/2016 oli kysymys vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain mukaisista päätöksistä (kuljetuspalvelu ja henkilökohtainen apu), joista tehtyjen valitusten käsittely oli kestänyt hallinto-oikeudessa 19 ja 16,5 kuukautta. Hallinto-oikeus oli vedonnut asiassa resursseihinsa ja muutoksenhakijan omaan menettelyyn. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota valitusasioiden laatuun ja totesi asioihin liittyvät erityispiirteetkin huomioon otettuna käsittelyn viivästyneen aiheettomasti.

Viranomaiset vetoavat viipymisen syynä myös tietojärjestelmiin liittyviin ongelmiin. Tällaisesta tilanteesta oli kysymys palkkatukien maksamisen viivästy misestä käsitelleessä apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa OKV/136/1/2015, jossa viranomainen oli asian käsittelyn viipymisen syynä vedonnut henkilöstöpulaan, organisaatiomuutokseen ja tietojärjestelmien hitauden vuoksi kasvaneeseen työmäärään. Apulaisoikeuskansleri toi esille, että viipymistä koskeviin kanteluihin annetuissa selvityksissä on entistä useammin viitattu tietojärjestelmien puutteisiin ja niiden toiminnan häiriöihin. Hän katsoi, että häiriöitä voidaan digitalisoinnin alkuvaiheessa pitää jossain määrin ymmärrettävinä, mutta pidempiaikaisena, työnte koa ja asioiden käsittelyä hidastavana ilmiönä nii-

tä ei voida hyväksyä. Apulaisoikeuskansleri arvioi tässäkin tilanteessa asiaa kantelijan ja hänen oikeusturvansa kannalta ja totesi, ettei viivästyminen voitu pitää hyväksyttävänä. Palkkatukien maksamisen viivästyisestä oli kyse myös tapauksessa OKV/762/1/2015.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi ratkaisussaan OKV/719/1/2016 ja OKV/811/1/2016, että syyteharkintaa ei ollut tehty ilman aiheetonta viivytystä. Vaikka syyteharkinnan pitkittymisen voitiin tietyiltä osin arvioida olleen ymmärrettävää, apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti erityisesti huomiota siihen, että syyteharkinnan aikana oli ollut varsin pitkiä ajanjaksoja, jolloin käsittely ei edes olisi voinut edetä, koska asiaa ei ollut jaettu kenellekään syyttäjälle syyttäjänvirastossa tai asia oli tosiasiallisesti vain odottanut siirtämistä syyttäjänvirastosta Valtakunnansyyttäjänvirastoon. Apulaisoikeuskanslerin sijainen korosti, ettei resurssipula ole hyväksyttävä peruste asioiden käsittelyn aiheettomalle viipymiselle, vaan viranomaisten ja virkamiesten tehtävänä on joka tapauksessa hoitaa niille kuuluvat lakisääteiset tehtävät. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi syyttäjänviraston ja Valtakunnansyyttäjänviraston tietoon näkemyksensä siitä, että syyteharkintaan liittyvät virkatehtävät on joka vaiheessa suoritettava ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintokantelujen käsittelyjen viipymisestä tehdään kanteluja suhteellisen usein. Tällaisista asioista oli kysymys ratkaisuisissa OKV/799/1/2015 ja OKV/1320/1/2016, jotka koskivat aluehallintovirastojen menettelyä. Ratkaisussa OKV/1444/1/2015 puolestaan oli kysymys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja sen virkamiehen menettelystä. Viipymisestä oli kysymys myös ratkaisuisissa OKV/840/1/2015 (sairaanhoitokulukorvaushakemus), OKV/1296/1/2015 (oikaisuvaatimusten ja hakemusten käsittely), OKV/1315/1/2015 (esitutkinta), OKV/1668/1/2015 (asiakirjapyyntö),

OKV/405/1/2016 (muutoksenhakukirjelmien toimittaminen) ja OKV/472/1/2016 (valtionavustushakemus).

### **Muu hyvä hallinto ja asianmukainen menettely**

Useissa muuta oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeissa ratkaisuisissa oli kysymys huolellisuudesta ja yleisestä asianmukaisuudesta virkatehtävien hoitamisessa. Ratkaisussa OKV/1315/1/2015 ja OKV/1554/1/2015 kantelijan tekemän tutkintapyyntö (tuomarin virkarikosasia) asiakirjat olivat poliisilaitoksella kadonneet, ja myöhemmin tutkija oli merkinnyt asian poliisiasian tietojärjestelmään ratkaistuksi, vaikka tutkinnanjohtaja ei ollut asiasta päättänyt. Poliisilaitos ei ollut myöskään ilmoittanut tutkittavanaan olleesta tuomarin virkarikosepäilystä kyseisissä asioissa syyttäjänä toimivalle oikeuskanslerille. Tutkinnanjohtaja oli antamassaan selvityksessä huolimattomuuttaan antanut virheellisen tiedon asian ratkaisujankohdasta ja poliisilaitos oli lausunnoissaan antanut useita poliisilaitoksen menettelyn laillisuusvalvonnallisen arvioinnin kannalta olennaisesti virheellisiä tietoja. Selvityksen mukaan virheet olivat aiheutuneet lausunnot esitelleen poliisilakimiehen huolimattomuudesta. Oikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen ja poliisilakimiehen vakavaa huomiota huolellisuuteen annettaessa ylimmälle laillisuusvalvojalle sen tarvitsemia tietoja. Lisäksi hän kiinnitti poliisilaitoksen ja tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion huomiota huolellisuuteen asiakirjojen käsittelyssä ja tietojen antamisessa ylimmälle laillisuusvalvojalle sekä velvollisuuteen ilmoittaa oikeuskanslerille tutkittavaksi tulleesta tuomarin epäiltyä lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskevasta asiasta.

Oikeuskanslerin antamassa ratkaisussa OKV/24/30/2015 käräjätuomari oli tuominnut

henkilön rangaistukseen teosta, jonka syyte oikeus oli vanhentunut. Käräjätuomari kertoi virheen tapahtuneen huolimattomuudesta, sillä syytekohta oli koskenut tunnustettuja tekoja. Käräjätuomarin virheestä ei oikeuskanslerin tietojen mukaan ollut aiheutunut vahinkoa rikosasian asianosaisille. Oikeuskansleri katsoi, että vaikka virhe oli omiaan vähentämään luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen ja vaikka virhe oli tapahtunut käräjätuomarin tehtävien ydinalueella eli lainkäyttöraikaisun tekemisessä, virhettä oli pidettävä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä. Oikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen.

Toisessa yleistä tuomioistuinta koskevassa asiassa OKV/32/31/2015 käräjänotaari oli antanut velkomusasiassa yksipuolisen tuomion, vaikka sen antamisen edellytykset eivät täytyneet. Lisäksi käräjänotaari oli hyväksynyt kantajan vaatimuksen siltäkin osin kuin se oli selvästi perusteeton. Oikeuskansleri totesi käräjänotaarin menettelyn kohdistuneen tämän virkavelvollisuuksien ydinalueelle eli lainkäyttöasian ratkaisemiseen. Menettely rikkoi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvaa vastaajan oikeutta tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista tuomioistuimessa ja oli omiaan vaarantamaan luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Vastaaja oli menettelyn seurauksena joutunut hakemaan asiassa takaisin saantia. Oikeuskansleri totesi käräjänotaarin syyllistyneen menettelyllään tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen mutta arvioi kuitenkin syytteen nostamisen sijaan riittäväksi antaa tälle huomautuksen.

Huolellisuudesta ja asianmukaisuudesta virkatoimien hoitamisessa oli kysymys myös ratkaisussa OKV/1/31/2014 (menettelylliset ja muut virheet riita- ja rikosasioiden käsittelyssä), OKV/190/1/2015 ja OKV/335/1/2015 (päätös-

ten tiedoksiantaminen), OKV/538/1/2015 (asiakirjojen käsittely), OKV/1457/1/2015 (hakemuksen käsittely), OKV/1160/1/2016 (tietojen oikeellisuus) ja OKV/1817/1/2015 (virheelliset tiedot pöytäkirjassa).

Hallinto- ja lainkäyttöasioissa niiden riittävä selvittäminen muun muassa asianosaisia kuulemalla on tärkeää ratkaisujen ja toimenpiteiden oikeellisuuden varmistamiseksi. Ei ole riittävä, että kuuleminen toteutetaan vain muodollisesti. Annetuissa ratkaisussa kiinnitettiin huomiota muun muassa kuulemisen laadullisiin vaatimuksiin.

Ratkaisussa OKV/691/1/2015 oli kysymys kantelijan kuulemisesta huomautusta annettaessa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että huomautuksen tulee perustua riittävästi selvitettyihin ja todennettuihin syihin ja että virkamiehelle tulee varata mahdollisuus tulla kuulluksi ja esittää näkemyksensä huomautuksen perusteista ennen asian ratkaisemista. Hän totesi, että kantelijan ja hänen esimiehensä käymän keskustelun voitiin katsoa täyttäneen vaatimuksen kuulemismahdollisuuden järjestämisestä. Oli kuitenkin mahdollista, ettei kantelija ollut kyseisessä tilaisuudessa saanut kuulemisen laadullisten vaatimusten näkökulmasta riittävän yksityiskohtaisia tietoja työnsä puutteista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kuuleminen voi tapahtua aidosti vain, mikäli kuultava tietää riittävän tarkasti, mistä asiasta hänen näkemystään pyydetään. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi näkökohdat kantelijan esimiehen tietoon.

Kuulemisen asianmukaisuudesta oli kysymys myös asiassa OKV/562/1/2015, jossa Kansaneläkelaitos oli antanut kaksi viikkoa vastausaikaa ulkomailla asuvalle kantelijalle lähettämäänsä kuulemiskirjeeseen. Kansaneläkelaitoksen käytännön mukaan henkilö poistetaan Suomen sosiaaliturvan piiristä, mikäli hän ei vastaa selvityspyyntöön. Postin kulkuun ku-



luneen ajan vuoksi kantelijalle oli jäänyt vain 1–2 päivää selvityksen antamiseen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että lyhyehkö vastausaika ei varmistanut tosiasiallisen kuulemisen toteutumista ja siten todellisen tilanteen selvittämistä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota velvollisuuteen selvittää riittävästi päätöstensä perusteena olevat tosiasiat.

Kuulemisesta ja yleensäkin asian selvittämisestä oli kysymys myös asiassa OKV/1335/1/2015. Maistraatti ei ollut riittävästi selvittänyt sitä, kuinka lapsen huolto oli jaettu, minkä vuoksi lapsen isää ei kuultu lapsen nimenmuutosta koskevassa asiassa. Maistraatin olisi tullut tarkistaa huoltoa koskeva asia ja kuulla lapsen isää. Apulaisoikeuskansleri totesi, että maistraatti oli laiminlyönyt asian riittävän ja asianmukaisen selvittämisen.

Ratkaisussa OKV/237/1/2015 oli kysymys siitä, että ministeriö ei ollut tarkistanut viranhakijalta oikeaa vuosilukua, vaikka hakemuksen vuosilukuvirhe oli ollut ilmeinen. Tämän seurauksena hakijan työkokemus oli merkitty nimitysasiakirjaan 11 vuotta todellista lyhyemmäksi. Oikeuskanslerin mukaan ministeriön olisi tullut varata hakijalle tilaisuus virheen oikaisemiseen. Oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen sekä viranhakijoiden oikeusturvan varmistamiseen virkanimitysten valmistelussa.

Asiassa OKV/405/1/2016 Kansaneläkelaitos oli tehnyt päätöksen kantelijan sairauspäiväraha-hakemukseen ilman, että se oli riittävästi selvittänyt kantelijan työkyvyttömyyden alkamisaikaa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota hallintolain säännökseen asian selvittämisestä ja perustuslain säännökseen asian käsittelemisestä asianmukaisesti.

Huolellisuudesta ja asian selvittämisestä oli kysymys apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa OKV/1253/1/2015, joka koski lastensuo-

jeluilmoituksen kirjaamista. Tapauksessa oli ristiriitaista tietoa siitä, mitä kantelijan ja sosiaalityöntekijän välisessä puhelinkeskustelussa oli puhuttu, ja osapuolilla oli erilainen käsitys siitä, oliko kantelija tarkoittanut tehdä lastensuojeluilmoituksen vai ei. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiakkaan yhteydenoton jäädessä tulokinnanvaraiseksi sen oikea tarkoitus on varmistettava asiakkaalta. Hyvää hallintoa määrittelevien palvelu- ja neuvontaperiaatteiden mukaista olisi ollut, että sosiaalityöntekijä olisi varmistanut, oliko kantelija tarkoittanut tehdä lastensuojeluilmoituksen.

Asian selvittämisen asianmukaisuudesta oli kysymys ratkaisussa OKV/817/1/2015, joka koski alle 15-vuotiaiden kiusaamisesta epäiltyjen henkilöiden kuulemista poliisiasemalla. Kuulusteltaville ei ollut ilmoitettu heidän asemaansa esitutkinnassa tai oikeuttaan pyytää avustaja tai kuulustelutodistaja paikalle. Myöskään epäillyn oikeudesta olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen ei ollut ilmoitettu. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että esitutkintalain mukaiset ilmoitusvelvollisuudet ja niihin liittyvät oikeudet kuuluvat kaikille epäillyille riippumatta siitä, epäilläänkö heitä rikoksesta vai rikollisesta teosta. Kuulusteltaville olisi tullut ilmoittaa heidän oikeuksistaan. Huolimatta siitä, että varsinaista kuulustelupöytäkirjaa ei tapauksessa ollut laadittu, rikosilmoituksen ilmoitusosaan kirjattu kuulustelukertomus olisi tullut ainakin lukea ääneen kuulusteltaville, jotta nämä olisivat voineet asianmukaisesti varmistua kirjausten oikeellisuudesta ja tarvittaessa korjata niitä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että asianosaisten esitutkintalain mukainen oikeus tarkistaa kuulustelupöytäkirja ei ollut toteutunut. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi poliisilaitoksen ja vanhemman konstaapelin tietoon näkemyksensä esitutkintalain soveltamisesta alle 15-vuotiaista kuulusteltaessa.

Muun muassa tiedusteluun vastaamisesta oli kysymys ratkaisussa OKV/1457/1/2015, jossa Kansaneläkelaitos ei ollut vastannut asian käsitte-lyä koskevaan tiedusteluun. Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaiselle esitettyyn sen toimialaan ja tehtäviin liittyvään asialliseen ja riittävästi yksilöityyn tiedusteluun on vastattava ilman aiheetonta viivytyä. Hän kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota tiedusteluihin vastaamiseen ja huolellisuuteen virkatehtävien hoidossa.

Toiminnan yleisestä asianmukaisuudesta ja hallinnon luotettavuudesta oli kysymys ratkaisussa OKV/1592/1/2015. Työ- ja elinkeino-toimisto oli ilmoittanut asiakkaalle, että hän saa palkkatuella työpaikan, mutta tieto oli sittemmin osoittautunut virheelliseksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hallinnon toiminnan on oltava luotettavaa ja uskottavaa ja neuvojen ja ohjeiden on oltava selkeitä ja täsmällisiä, jotta hallinnon asiakas voi niiden perusteella suunnitella toimintaansa sekä välttää oikeudenmenetykset. Hän kiinnitti työ- ja elinkeinotoimiston huomiota asianomaisten hallintolain säännösten soveltamiseen.

Ratkaisussa OKV/1348/1/2015 oli kysymys muutoksenhakuviranomaisen päätöksen noudattamisesta. Aluehallintovirasto oli kumonnut rehtorin päätöksen, jolla hän oli hylännyt hake- muksen lapsen siirtämisestä ruotsinkieliseen perusopetukseen. Kaupunki ei hakenut muutosta aluehallintoviraston päätökseen, vaan rehtori teki uuden hylkäävän päätöksen. Aluehallintoviras- to kumosi tämänkin päätöksen ja määräsi lapsen kouluksi ruotsinkielisen peruskoulun. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota velvollisuuteen panna täytäntöön muutok- senhakuviranomaisten lainvoimaiset päätökset.

Ratkaisu OKV/1806/1/2015 ja OKV/1807/1/2015 koski muutoksenhakuoikeu- den turvaamista. Lääkinlausunnosta perittävää

asiakasmaksua koskevaan laskuun ei ollut liitetty oikaisuvaatimusohjetta, vaikka asiakasmaksuun on lain mukaan mahdollista hakea muutosta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikaisuvaati- musohjeet olisi tullut antaa samanaikaisesti pää- töksen kanssa.

Asiassa OKV/147/1/2015 johtajalääkäri oli ni- mittänyt apulaisylilääkärin virkaan henkilön, joka ei täyttänyt viran kielitaitovaatimusta ruotsin kie- len suullisen taidon osalta. Kaupunginhallituksel- la oli mahdollisuus perustellusta syystä myöntää erivapaus tai lievennys vaadittavasta kielitaidos- ta, mutta erivapautta ei ollut esitetty tai myön- netty. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että johtajalääkäri oli ylittänyt viranomaiselle nimitys- asioissa kuuluvan harkintavallan. Oikea menette- ly olisi ollut, että kaupunginhallitus olisi myöntä- nyt erivapauden vaadittavasta kielitaidosta, mikäli virkaan oli perusteltua nimittää henkilö, joka ei täyttänyt kielitaitovaatimusta.

Harkintavallan käytöstä oli kysymys myös asiassa OKV/1430/1/2015, jossa EU:n ulkopuo- lisessa maassa olevalle kantelijalle ei ollut myön- netty viisumia, jotta hän rikosasian vastaajana olisi voinut osallistua hovioikeuden pääkäsitte- lyyn. Vastaajan oikeus osallistua oikeudenkäyn- tiin oli siinä määrin merkittävä, että suurlähe- tystön olisi tullut myöntää hänelle alueellisesti rajoitettu viisumi.

Asiassa OKV/1184/1/2014 ministeriö oli il- moittanut viran haettavaksi yli 7 kuukautta sen jälkeen, kun viran haltija oli irtisanoutunut, ja nimittänyt virkamiehen määräaikaiseen virka- suhteeseen viran väliaikaista hoitamista varten. Oikeuskansleri katsoi, että harkintavallan käytön ulkoisen uskottavuuden kannalta olisi ollut pe- rusteltua ilmoittaa avoimna ollut virka haettavaksi viipymättä viran avoimeksi tulon jälkeen. Oikeus- kansleri saattoi ministeriön tietoon harkintavallan käytöstä esittämänsä näkökohdat.



5

**VIRANOMAISTEN JA  
MUIDEN JULKISTA  
TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN  
LAILLISUUSVALVONTA**

## YLEISTÄ

**Oikeushallinnon** toimialan kanteluista valtaosa kohdistui tuomioistuinten menettelyyn. Yleisiä tuomioistuimia, hallintotuomioistuimia ja erityistuomioistuimia koskevat kantelut ovat yhteenlaskettuna oikeuskanslerinviraston suurin kanteluasiaryhmä. Niitä tuli kertomusvuonna vireille 377 ja ratkaistiin 355. Valtaosa asioista koski yleisten tuomioistuinten toimintaa. Toiseksi suurin kanteluryhmä oikeushallinnon toimialalla oli syyttäjästä tehdyt kantelut, joita tuli vireille 91 ja ratkaistiin 96.

Valtaosa oikeushallinnon toimialan kanteluasioissa annetuista seuraamuksista aiheutui asioiden käsittelyyn viipymisestä. Rangaistustuomioiden tarkastustoiminnassa tehtyjen havaintojen ja hovioikeuksien oikeuskanslerille tekemien ilmoitusten perusteella vireille saatetuissa asioissa annettiin seitsemälle käräjätuomarille ja yhdelle kärjäväkikaalille huomautus virheellisistä lainkäyttöratkaisuista.

Oikeuskansleri teki tuomarien virkarikosasioiden erityisyyttäjänä yhden syyteharkinnan. Seuraamuksena asiassa oli huomautuksen antaminen kärjänotaarille tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

**Sisäasiainhallinnon** toimialaa koskeneet kantelut kohdistuivat aiempien vuosien tavoin pääosin poliisin toimintaan. Poliisikantelut ovat oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista yksi suurimmista kanteluasiaryhmistä. Poliisikanteluja tuli kertomusvuonna vireille 329, mikä on selvästi enemmän kuin edellisenä vuonna (257), ja niitä ratkaistiin 318 (308). Suurin osa niin saapu-

neista kuin ratkaistuista poliisikanteluista kohdistui poliisin toimintaan esitutkintaviranomaisena. Seuraamuksia aiheuttivat erityisesti esitutkintojen viipyminen sekä puutteet esitutkintapäätösten perustelemisessä. Myös muun muassa tiedusteluihin vastaamisen viipyminen sekä tietojen puutteellinen antaminen oikeuskanslerille laillisuusvalvontaa varten aiheuttivat seuraamuksia. Seuraamuksia aiheuttamattomissa kanteluissa oli yleisimmin kyse asianomistajan tyytymättömyydestä esitutkinnan toimittamatta jättämiseen tai sen keskeyttämiseen.

Muista sisäasiainhallinnon toimialalle kuuluvista viranomaisista kanneltiin huomattavasti harvemmin. Ratkaistuista muista kuin poliisikanteluasioista seuraamuksia aiheuttivat lähinnä Maahanmuuttoviraston menettelyä koskeneet kantelut.

Sisäasiainhallinnon toimialaa koskeneita tutustumis- ja tarkastuskäyntejä tehtiin pelastuslaitokseen, hätäkeskukseen ja Hätäkeskuslaitokseen, Rajavartiolaitoksen esikuntaan, poliisilaitoksiin ja etenkin niiden oikeusyksikköihin, Keskusrikospoliisiin sekä sisäministeriön poliisi-osastoon. Tutustumis- ja tarkastuskäynnit eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

**Valtiovarainhallinnon** toimialaa koskevista kanteluista suurin osa kohdistui edellisten vuosien tavoin kunnalliseen itsehallintoon. Useassa kantelussa arvosteltiin kunnallisen viranomaisen menettelyä asiakirjapyyntöä käsitteilyssä. Muut kunnan tai kaupungin menettelyyn kohdistuvat kantelut koskivat muun muassa kaupunginjoh-

tajan ja valtuutetun esteellisyyttä, hallintokantelun viivästyntä käsittelyä, kielitaitovaatimusta virkanimityksessä sekä kunnan menettelyä verkotiedottamisessa ja vahingonkorvausasian käsittelyssä. Yhdessä ratkaisussaan oikeuskansleri antoi kaupungille huomautuksen hallintolain ja hankintalain vastaisesta menettelystä.

Muut valtiovarainhallinnon toimialaan kohdistuneet ja seuraamuksia aiheuttaneet kanteluasiat koskivat muun muassa hyvää hallintoa verotarkastusmenettelyssä, verohallinnon palvelun asianmukaisuutta, virantäyttömenettelyä verotomistossa sekä Tullin menettelyä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Aluehallintovirastoja koskevissa toimenpideratkaisuissa oli kysymys kanteluasioiden käsittelyn viipymisestä sekä siitä, että kanteluratkaisun perustelut olivat puutteelliset.

**Työ- ja elinkeinohallinnon** toimialan kanteluista suuri osa koski työ- ja elinkeinotoimiston menettelyä työvoimapalveluihin liittyvissä asioissa. Seuraamuksia aiheuttaneet kantelut koskivat muun muassa työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen viivästyntä, kirjallisen hallintopäätöksen antamista, rekisteritietojen tarkastuspyynnön käsittelyä sekä asiakirjapyynnön käsittelyn kestoa. Seuraamuksiin johtivat myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen menettely maatilain valvonnassa, Energiaviraston menettely kielilain huomioon ottamisessa internetsivuilla sekä Patenti- ja rekisterihallituksen menettely virkanimityksen perustelemisessa.

**Sosiaali- ja terveyshallintoa** koskevista kanteluratkaisuista suurin osa koski kuntien menettelyä. Eniten kanneltiin toimeentulotuki- ja lastensuojeluasioista, mutta myös vammaispalveluja ja terveydenhuoltoa koskevista asioista tehtiin kanteluja. Muut kuin kuntien menettelyä koskevat kantelut kohdistuivat useimmiten Kansaneläkelaitoksen menettelyyn.

Joissakin toimeentulotukea ja Kansaneläkelaitoksen menettelyä koskevissa kanteluissa oli

kyse oikeudesta etuuden saamiseen tai etuuden määrästä. Näiden asioiden ratkaiseminen ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan, ja tällaisissa tapauksissa kantelijoita on ohjattu hakemaan muutosta etuuspäätökseen säännönmukaista muutoksenhakutietä.

Kanteluihin annetuissa seuraamusratkaisuisa kiinnitettiin usein viranomaisen huomiota hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn. Aikaisempien vuosien tapaan erityisesti asian käsittelyn viipyminen antoi aiheita toimenpiteisiin, samoin kuin muun muassa asianosaisen kuuleminen, ratkaisun perustelemine, asian selvittäminen sekä viranomaisen palvelu- ja neuvontavelvoitteen toteuttaminen. Lukuisia seuraamusratkaisuja annettiin asiakirjapyyntöjen sekä salassa pidettävien tietojen käsittelyssä tapahtuneista viipymisistä ja virheistä.

Useat seuraamusratkaisut koskivat kantelujen ja muistutusten käsittelyä aluehallintovirastoissa sekä kunnissa. Aluehallintovirastojen osalta kyse oli sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien kantelujen käsittelyn viipymisestä, johon oli selvitysten mukaan myötävaikuttanut aluehallintovirastojen resurssipula. Oikeuskansleri on tutkinut aluehallintovirastojen toimintaa omana aloitteena, ja vuonna 2015 annettussa ratkaisussa hän kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön huomiota sen varmistamiseen, että aluehallintovirastot voivat hoitaa niille lailla säädetyt tehtävät asianmukaisesti.

**Ympäristöhallinnon** toimialan seuraamusratkaisut koskivat kertomusvuonna muun muassa hallintokantelun käsittelyn laiminlyömistä, viranomaisen kielenkäytön selkeyttä sekä viranomaisen velvollisuutta kohtuullisessa ajassa vastata sille esitettyihin tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin sekä tehdä asianmukaisesti perusteltu päätös sille esitetyn vaatimuksen tai hakemuksen johdosta.

## VALTIONEUVOSTON KANSLIAN TOIMIALA

---

### Lausuntoja

#### Ehdotus valtionhallinnon viestintäsuositukseksi

Oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa suositusehdotuksen suhteen.

Oikeuskansleri totesi kuitenkin suositusehdotuksen jaksoon ”Avoimuus on toiminnan perusta” liittyen, että toisaalta avoimuuden ja toisaalta yksityisyyden suojan yhteensovittaminen viestinnässä voi olla joskus haasteellista. Yksityisyydensuojanäkökohdat kun voivat rajoittaa sinänsä julkisenkin aineiston julkaisemista. Julkisuuslainsäädännön ja henkilötietolainsäädännön keskinäinen suhde on esimerkiksi julkisen aineiston verkossa julkaisemisen osalta osin tulkinnanvarainen (ks. esimerkiksi nimitysmuiston julkaisemista koskenut apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätös 8.6.2016, OKV/1148/1/2015). Salassapitonäkökohdat taas voivat rajoittaa julkisuudessa esitettyjen virheellistenkin tietojen oikaisemismahdollisuuksia (OKV/47/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

#### Turvallisuusohjeet ja turvallisuuden hallinnan periaatteet

Valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n mukaan oikeuskanslerinvirasto ei ole ministeriöiden ta-

paan osa valtioneuvostoa, vaan oikeuskanslerinvirasto on valtioneuvoston yhteydessä. Tämän vuoksi valtioneuvoston kanslialla ei ole automaattisesti toimivaltaa kohdistaa oikeuskanslerinvirastoon päätös- ja ohjeluonnosten Valtuutussäännös-kohdissa mainittuun valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ään (sen 3 momenttiin) perustuvaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyvien toimintatapojen ohjausta ja yhteensovittamista.

Varsinkin kun oikeuskanslerinvirasto toimii sekä fyysisesti että digitaalisesti valtioneuvoston yhteydessä, on valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 7 kohdassa ja valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 23 kohdassa tarkoitettua valtioneuvoston (ja sen ministeriöiden) yhteistä turvallisuutta toiminnallisesti tarkasteltaessa kuitenkin perusteltua ottaa huomioon myös oikeuskanslerinvirasto.

Edellä sanotun johdosta oikeuskansleri ehdotti, että päätöksen ja ohjeiden Kohderyhmät-kohdissa ei mainita oikeuskanslerinvirastoa, mutta päätösten ja ohjeiden johdanto-osiin otetaan maininta ”Oikeuskanslerinviraston kanssa on sovittu, että tätä päätöstä/ohjetta noudatetaan soveltuvin osin myös oikeuskanslerinvirastossa.”.

Oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa päätös- ja ohjeluonnosten sisällön osalta (OKV/49/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

## Ratkaisuja

### Asiakirjan osittainen salassapito

Valtioneuvoston kanslia oli asiakirjapyyntöä johdosta antanut pyydetyn asiakirjan osittain mustattuna. Kantelija pyysi oikeuskansleria selvittämään, oliko valtioneuvoston kanslia toiminut lakien ja hyvän hallinnon mukaisesti, kun se oli salannut pyydetyn asiakirjan melko laajasti. Kantelijan mukaan valtioneuvoston kanslia oli toimittanut julkisuuteen version, jonka mustattujen kohtien lukeminen oli onnistunut pienellä vaivalla.

Asiassa valtioneuvoston kanslia oli luovuttanut asiakirjan asiakirjapyyntöä mukaisesti siltä osin kuin se oli julkinen, mutta hylännyt asiakirjapyyntöä siltä osin kuin asiakirja sisälsi valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan salassa pidettäviä tietoja. Asiakirjan toimittamisen yhteydessä ei ilmoitettu syytä, miksi asiakirjapyyntö oli osittain hylätty, eikä annettu tietoa siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Asiassa ei ilmennyt, että kantelun kohteena olevan asiakirjapyyntöä osalta olisi sittemmin pyydetty asian siirtämistä viranomaisen ratkaistavaksi eikä että asiassa olisi annettu muutoksenhakukelpoista päätöstä.

Oikeuskansleri totesi, että oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatekijöitä. Oikeus joko saada pyydetty asiakirja tai saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös on ehdoton eikä viranomaisella ole tästä syystä menettelyn suhteen harkintavaltia. Julkisuuslain mukaan asiakirjan pyytäjälle on aina ilmoitettava kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Oikeuskansleri korosti, että velvollisuus koskee myös tilanteita, joissa asiakirjapyyntö on osittain hylätty. Asiakirjan pyytäjällä on siten laissa tur-

vattu oikeus halutessaan saada perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös siitä, miksi pyydettyä asiakirjaa tai sen osaa ei anneta.

Oikeuskansleri totesi, ettei oikeuskansleri ole muutoksenhakuviranomainen eikä hänen tehtävänäään laillisuusvalvojana ole arvioida asiakirjaan ja sen osien salassapitoon liittyviä aineellisoikeudellisia kysymyksiä. Sen jälkeen, kun asiakirjan tai sen osan antamisesta kieltäytymisestä on tehty muutoksenhakukelpoinen päätös, tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu arvioida päätöksen lainmukaisuus.

Oikeuskansleri kiinnitti valtioneuvoston kanslian huomiota julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa säädettyihin velvoitteisiin ilmoittaa asiakirjan pyytäjälle kieltäytymisen syy, antaa asiakirjan pyytäjälle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, ja antaa asiakirjapyyntöön tarvittaessa valituskelpoinen päätös. Lisäksi oikeuskansleri kiinnitti huomiota velvollisuuden huolehtia osana hyvää tiedonhallintatapaa siitä, että viranomaisen palveluksessa olevilla on julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti tarvittavat tiedot kohdassa mainituista asioista, kuten asiakirjan antamisesta ja suojaamisesta noudatettavista menettelyistä (OKV/2177/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Hanna-Mari Pekuri).

### Ruotsinkieliseen kanteluun vastaaminen

Kantelija oli lähettänyt ruotsinkielisen tiedustelun valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston kanslia oli inhimillisen erehdyksen vuoksi vastannut suomeksi. Virheellisesti menetyt virkamies oli pahoitellut erehdystään. Oikeuskansleri kiinnitti valtioneuvoston kanslian kirjaamon huomiota kielilain noudattamiseen (OKV/1435/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

## ULKOASIAINHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

#### Valtionavustushakemuksen käsittelyn viipyminen

Kantelija arvosteli ulkoasiainministeriötä siitä, että ministeriö ei ollut antanut kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeiden valtionavustuksia koskeviin hakemuksiin päätöksiä. Kantelija oli toimittanut ulkoasiainministeriölle hakemuksen valtionavustuksen myöntämiseksi 13.5.2015. Ulkoasiainministeriö oli lähettänyt 16.7.2015 hakijajärjestöille tiedonannon, jonka mukaan kehitysyhteistyömäärärahojen leikkausten vuoksi hanketuen hakukierros 2016 on keskeytetty eikä valtionavustuksia kyseisellä hakukierroksella saapuneille hankehakemuksille tulla myöntämään. Ulkoasiainministeriö ratkaisi kantelijan hakemuksen päätöksellään 2.6.2016 sen jälkeen, kun ministeriöltä oli pyydetty asiasta kantelun johdosta selvitystä. Hakemuksen käsittely kesti yli 12 kuukautta.

Oikeuskansleri totesi, että hakijalla on oikeus saada hakemukseensa kirjallinen perusteltu päätös, johon voi hakea muutosta. Viranomaisen tiedonantoa tai kirjettä ei voida pitää valtionavustuslain 11 §:ssä tarkoitettuna päätöksenä.

Ulkoasiainministeriön mukaan hakemuksen käsittelyn viivästyminen on vaikuttanut muun

muassa hakemuksen vireilletulo ajankohtana, jolloin kehitysyhteistyömäärärahoihin on kohdistunut huomattavia säästövelvoitteita eikä niiden lopullisesta kohdentumisesta kehitysyhteistyön kokonaisuudessa ollut hakemuksen vireille tullessa tietoa. Myös henkilöstöleikkaukset olivat vaikuttaneet viivästyminen.

Oikeuskansleri katsoi, että selvityksessä ei tullut esiin sellaisia syitä, joiden perusteella näin pitkää käsittelyaikaa voitaisiin pitää hyväksyttävänä, ja totesi, että hakemusasiaa ei ole käsitelty perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja hallintolain 23 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Hakemuksen käsittelyaikaa oli pidettävä hakijan kannalta kohtuuttoman pitkänä.

Oikeuskansleri kiinnitti ulkoasiainministeriön huomiota vastaisen varalle viranomaisen velvollisuuteen antaa valtionavustuksia koskeviin hakemuksiin kirjalliset päätökset ja käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä (OKV/472/1/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

#### EDUSTUSTOT

---

#### Viisumihakemusten käsittely

Suomen Bangkokin-suurlähetystö oli suositellut kantelijan yritykselle, että yritys kutsuisi 105 marjanpoimijaa poimintakaudelle 2013. Kante-



lijän yrityksen näkemys poimijoiden tarpeesta oli 210 marjanpoimijaa. Kantelija oli toimittanut 2.5.2013 suosituksen mukaiset 105 marjanpoimijoiden hakemusta edustustoon, jonka jälkeen suurlähetystö oli ilmoittanut, että kantelija voi jättää loput 105 hakemusta 23.5.2013. Suurlähetystö ilmoitti kuitenkin 26.6.2013 kantelijalle resurssipulaan viitaten, ettei ylimääräisiä 105 hakemusta voida käsitellä määräaikaan mennessä. Suurlähetystö palautti kyseiset viisumihakemukset hakijoille, jotta viisuminkäsittelymaksut voitiin palauttaa heille. Kantelijalle viisumihakemusten käsittelemättä jättämistä perusteltiin suurlähetystön resurssipulalla.

Oikeuskansleri totesi, että EU:n viisumisäännösten mukaan toimivaltaisen konsulaatin tehtävänä on tarkastaa sille saapuneet viisumihakemukset ja ottaa ne edellytysten täyttyessä käsiteltäväksi. Viisumihakemusten käsittely ja päätösten antaminen hakemuksiin on suurlähetystön lakisääteinen tehtävä. Viranomaisten ja virkamiesten tehtävänä on hoitaa niille kuuluvat lakisääteiset tehtävät eikä tehtäviä voi laiminlyödä sen vuoksi, että resurssit eivät ole riittävät. Viranomaisen velvollisuuksien toteuttamiseen on oltava riittävät resurssit. Kun marjanpoimijoiden saapuminen Suomeen ja siten myös viisumihakemusten jättäminen ja käsitteleminen tapahtuvat suhteellisen lyhyellä aikavälillä loppukevään ja alkukesän aikana, viisumien käsittelyn ajankohta ja resurssien tarve ovat olleet suurlähetystön ja ulkoasiainministeriön tiedossa.

Viisumisäännöstö sisältää säännökset viisumihakemuksen käsittelystä säädetyssä, pääsääntöisesti 15 vuorokauden, määräajassa. Suurlähetystö oli päättänyt palauttaa viisumihakemukset niitä hakeneille vasta yli kuukauden kuluttua hakemusten jättämisestä. Viisuminhakijan oikeusturvan takeena on kielteistä päätöstä koskeva valitusmahdollisuus, mitä käsittelemättä jätettyjen hakemusten osalta ei ole. Oikeuskans-

leri totesi, että suurlähetystö on toiminut vastoin viisumisäännöstöä jättäessään kokonaan käsittelemättä kantelussa tarkoitettuja viisumihakemukset.

Vaikka lähetystön antamissa suosituksissa ei ole kyse viranomaisen päätöksestä, suositusmäärällä on saadun selvityksen perusteella suuri tosiasiallinen merkitys viisumiharkinnassa ja viisumien käsittelyssä. Yritykset lähtökohtaisesti noudattavat lähetystön suosituksia marjanpoimijoiden määristä. Oikeuskansleri totesi vielä, että hyvään hallintoon kuuluu perustella avoimesti, mitkä seikat ovat johtaneet siihen, että lähetystö suosittaa yritykselle tämän toivomasta määrästä selvästi poikkeavaa viisumien määrää. Perusteluilla on merkitystä paitsi oikeusturvan, myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.

Oikeuskansleri kiinnitti Suomen Bangkokin suurlähetystön huomiota vastaisen varalle velvollisuuteen käsitellä viisumihakemukset säädetyssä määräajassa ja noudattaa käsittelyssä hyvän hallinnon periaatteita. Lisäksi oikeuskansleri kiinnitti suurlähetystön ja ulkoasiainministeriön huomiota lakisääteisten tehtävien hoitamisen riittävään resursointiin (OKV/860/1/2015 ja OKV/1557/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

### **Suurlähetystön menettely viisumiasiassa**

EU:n ulkopuoliseen valtioon käännytetty kantelija arvosteli muun ohella sitä, ettei hän ollut saanut viisumia osallistuakseen hovioikeuden pääkäsittelyyn rikosasiassa, jossa hän oli vastaajana. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kantelijalle tarjottu mahdollisuus osallistua pääkäsittelyyn videoyhteyden välityksellä oleskeluvaltiossa sijaitsevasta Suomen suurlähetystöstä käsin ja hänen tästä kieltäytymisensä ei ollut asianmukainen

peruste viisumin epäämiseksi, koska kansallisen rikosprosessioikeuden mukaan videoyhteyden välityksellä osallistumiseen ei voida rikosasian vastaajaa velvoittaa. Tältä osin merkitystä ei ollut sillä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 6 artikla ei estä vastaajan osallistumista muutoksenhakuasteessa rikosoikeudenkäyntiin videoyhteyden välityksellä. Viisumia ei olisi saanut evätä myöskään sillä perusteella, että kantelija oli rikkonut aiemmin saman rikosasian käräjäoikeuskäsittelyä varten saamansa viisumin ehtoja jäämällä maahan viisumin umpeuduttua.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kielteisiä viisumipäätöksiä puoltaa viisumisäännösten tavoitteena oleva laittoman maahanmuuton ehkäisy. Unionin oikeus ei kuitenkaan näytä asettavan esteitä toisenlaiselle kansallisen lainsäädän-

nön mukaiselle ja kantelijan perusoikeudet paremmin huomioon ottavalle tulkinnalle. Viisumisäännösten alueellisesti rajoitetun viisumin myöntämisedellytyksiä koskevan 25 artiklan nojalla voidaan nimenomaisesti poiketa Schengenin rajasäännösten maahantuloedellytyksistä, joilla muun muassa torjutaan laitonta maahanmuuttoa ja ehkäistään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvia uhkia. Vastaajan oikeus osallistua oikeudenkäyntiin asian olosuhteissa oli siinä määrin merkittävä, että suurlähetystön olisi tullut myöntää hänelle alueellisesti rajoitettu viisumi.

Apulaisoikeuskansleri saattoi ulkoasiainministeriön tietoon viisumin myöntämistä koskevat näkökohdat (OKV/1430/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Laura Pyökäri).

## OIKEUSHALLINTO

---

### Lausuntoja

#### **Arviomuistio tuomioiden perusteluille asetettujen vaatimusten keventämistä yksinkertaisissa rikosasioissa**

Oikeusministeriössä oli laadittu arviomuistio tuomioiden perusteluille asetettujen vaatimusten keventämisestä yksinkertaisissa rikosasioissa. Arviomuistiossa tehdyn ehdotuksen mukaan kirjallisen tuomion perusteluja olisi mahdollista keventää ja yksinkertaistaa siten, että pääpiirteittäin julistettaessa ilmoitetut perustelut myös kirjattaisiin (vain) pääpiirteisesti julistamisen jälkeen laadittuun kirjalliseen rikosasian tuomioon, silloin kun asianosaiset ovat tyytyneet käräjäoikeuden ratkaisuun.

Oikeuskansleri toi arviomuistiota koskevassa lausunnossaan aluksi esille, että oikeusministeriössä oli aiemmin laadittu muistio tuomioiden suullisten perustelujen käyttöönottamisesta yleisissä tuomioistuimissa. Kyseisen aiemmin laaditun muistion mukaan käräjäoikeus olisi voinut pääkäsitelystä jälkeen tietyissä tapauksissa julistaa tuomion suullisesti ilman, että tuomion perusteluja annettaisiin lainkaan kirjallisesti.

Oikeuskansleri totesi olevan selvää, että arviomuistiossa ehdotettu menettely olisi esimerkiksi tuomitsemistoimintaan kohdistuvan ulkoisen kontrollin kannalta viimeksi mainittua menettelyä siinä mielessä parempi vaihtoehto, että kirjalliseen rikosasian tuomioon laadittaisiin aina perustelut vähintäänkin pääpiirteittäin. Toisaalta tuomioistuimen ei arviomuistiossa tehdyn ehdo-

tuksen mukaan olisi koskaan pakko laatia kirjalliseen tuomioon muut kuin pääpiirteittäiset perustelut (siis vaikka asianosainen tai joku muu taho haluaisi myös tarkemmat perustelut), mikäli tuomion perustelut olisi laissa tarkoitettulla tavalla julistettu pääpiirteittäin eikä tuomioon olisi sille asetetussa määräajassa ilmoitettu tyytymättömyyttä. Tämä olisi oikeuskanslerin mielestä etenkin tuomioistuintoimintaan kohdistettavan ulkoisen kontrollin kannalta jossain määrin ongelmallista. Oikeuskansleri viittasi asiaan liittyvien yleisten näkökohtien osalta kerrotun ministeriön aiemman muistion johdosta antamassaan lausunnossa esittämäänsä. Varsinkin lievempiä rikoksia koskevissa asioissa asianosaiset esiintyvät pääkäsiteltyssä usein ilman avustajaa, joten mahdollista myös on, etteivät asianosaiset täysin kykenisi hahmottamaan sen merkitystä, että tuomion perustelut olisi julistettu pääpiirteittäin eikä asianosainen ilmoittaisi tuomioon tyytymättömyyttä. Mikäli ehdotettu menettely tulisi toteutumaan, olisi kin oikeuskanslerin mielestä perusteltua harkita tuomioistuimelle asetettavaa velvollisuutta selostaa ehdotettu menettely asianosaisille samalla kun tuomioistuin tiedustelisi asianosaisten laissa tarkoitettua suostumusta tuomion perustelujen pääpiirteittäiselle julistamiselle.

Ehdotettu menettely tarkoittaisi oikeuskanslerin mukaan lisäksi käytännössä sitä, että aina kun perustelut olisi tarkoitus kirjoittaa kirjalliseen tuomioon ehdotetulla tavalla vain pääpiirteittäin, ryhtyisi tuomion laativa tuomari kirjoittamaan tarkempia perusteluja vasta sen jälkeen

kun tuomioon mahdollisesti olisi ilmoitettu tyytymättömyyttä. Lienee monesti niin, että tyytymättömyyttä ilmoitetaan vasta tyytymättömyyden ilmoittamiselle säädetyin ajan lopussa, jolloin tuomari siis ryhtyisi näissä tilanteissa laatimaan tarkempia tuomion perusteluja aina vasta noin viikko tuomion julistamisen jälkeen. Tätä ei oikeuskanslerin mielestä voida pitää tarkoituksenmukaisena välittömyysperiaatteen tai tuomarin työn tuottavuuden kannalta. Oletettavaa nimittäin on, että tuomion perustelujen laatiminen vaatisi näissä tilanteissa suuremman työmäärän kuin perustelujen laatiminen heti tai esimerkiksi seuraavana päivänä tuomion julistamisen jälkeen, jolloin pääkäsittelyssä esitetty aineisto olisi tuoreena tuomarin muistissa.

Näytti kaiken kaikkiaan myös siltä, että ehdotettu menettely laatia tuomion perustelut tietyissä tapauksissa vain pääpiirteittäin voisi ylipäättään johtaa vain hyvin marginaaliseen käräjäoikeuksissa tehtävän työn tuottavuuden lisääntymiseen (OKV/12/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

## Ratkaisuja

### MINISTERIÖ

---

#### **Viranhakijan ansioiden puutteellinen selvittäminen**

Viran hakija oli ilmoittanut hakemuksessaan yhden työsuhteensa alkamisvuodeksi 1098, kun todellinen vuosi oli 1987. Oikeusministeriössä kirjattiin vastaavaksi vuosiluvuksi nimitysasiakirjoihin vuosi 1998. Vuosilukua ei tarkistettu hakijalta. Tämän seurauksena hakijan työkokemus oli nimitysasiakirjojen mukaan 11 vuotta todellista lyhyempi.

Hakemuksessa ollut virhe oli niin ilmeinen, että oikeusministeriön olisi tullut varata hakijalle tilaisuus virheen oikaisemiseen. Oikeuskansleri kiinnitti oikeusministeriön huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen sekä viranhakijoiden oikeusturvan varmistamiseen virkanimitysten valmistelussa (OKV/237/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

#### **Pyyntö selvittää suullisten käsittelyjen järjestämistä vakuutus-oikeudessa**

Oikeuskansleri pyysi oikeusministeriötä harkitsemaan, olisiko sen syytä selvittää toimeentuloturvaa-asioiden erityistuomioistuimena toimivan vakuutus-oikeuden käytäntöjä suullisten käsittelyjen järjestämisessä. Tilastotietojen mukaan vakuutus-oikeudessa on vuosina 2010–2015 järjestetty 0–3 suullista käsittelyä vuosittain. Ratkaistuja asioita oli esimerkiksi vuonna 2015 yli 6 600, joten suullisten käsittelyjen määrä on ratkaistuihin asioihin nähden erittäin pieni. Oikeuskansleri katsoi, että selvityksen tekeminen asiasta olisi lainkäytön lainmukaisuuden varmistamiseksi ja sitä kohtaan tunnettavan luottamuksen turvaamiseksi perusteltua.

Oikeusministeriö ilmoitti oikeuskanslerin kirjeen johdosta, että kyseinen selvitys aiotaan teettää ja selvitystyö pyritään toteuttamaan vuoden 2017 aikana. Oikeuskansleri pyysi ministeriötä toimittamaan selvityksen hänelle sen valmistuttua (OKV/2/50/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### TUOMIOISTUIMET

---

#### **Käräjänotaarin virheellinen menettely riita-asiassa**

Käräjänotaari oli ratkaissut takaaajan vastuuta koskeneen asian kantajana asiassa olleen pankin hy-

väksi yksipuolisella tuomiolla. Hän oli ilmoittanut ratkaisun perusteeksi sen, että vastaaja ei ollut asetetussa määräajassa antanut häneltä asiassa pyydettyä vastausta.

Vastaajalle asetettu määräaika ei kuitenkaan ollut umpeutunut, sillä käräjäoikeus oli ennen asian ratkaisemista vastaajan pyynnöstä jatkanut määräaika. Lisäksi käräjänotaari oli ratkaissut asian yksipuolisella tuomiolla kantajan hyväksi siltäkin osin kuin kannevaatimukset ylittivät vastaajan rahamääräisesti rajatun takausvastuun.

Asian vastaaja teki käräjänotaarin menettelystä poliisille rikosilmoituksen. Poliisi suoritti asiassa esitutinnan ja siirsi asian oikeuskanslerille syyteharkintaa varten.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan käräjänotaarin rikkoneen virkavelvollisuutensa ratkaistessaan asian yksipuolisella tuomiolla, vaikka kyseisenlaiselle ratkaisulle laissa säädettyjä edellytyksiä ei ollut olemassa, koska vastaajalle vastauksen antamiseksi asetettu määräaika ei ollut kulunut umpeen. Siinäkin tapauksessa, että vastaaja ei olisi vastannut määräajassa, olisi käräjänotaarin tullut lain mukaan hylätä kanne tuomiolla siltä osin kuin se oli selvästi perusteeton.

Oikeuskansleri totesi käräjänotaarin menettelyn kohdistuneen tämän virkavelvollisuuksien ydinalueelle eli lainkäyttöasian ratkaisemiseen. Menettely rikkoi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvaa vastaajan oikeutta tulla kuulluksi ennen asiansa ratkaisemista tuomioistuimessa ja oli omiaan vaarantamaan luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Vastaaja oli menettelyn seurauksena joutunut hakemaan asiassa takaisinsaantia. Käräjänotaarin menettelyä ei oikeuskanslerin arvion mukaan voitu pitää tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä tarkoitettuina tavoin vähäisenä.

Oikeuskansleri totesi käräjänotaarin syyllistyneen menettelyllään tuottamukselliseen virkavel-

vollisuuden rikkomiseen. Oikeuskansleri arvioi kuitenkin syytteen nostamisen sijaan riittäväksi antaa tälle huomautuksen (OKV/32/31/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

### **Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen noudattaminen**

Hovioikeus ilmoitti oikeuskanslerille, että käräjäoikeus oli tuominnut rikosasian vastaajan kunnianloukkauksesta ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Koska kunnianloukkauksesta on säädetty rangaistukseksi sakkoa, oli käräjäoikeus tuominnut vastaajan laissa säädettyä ankarampaan rangaistukseen. Menettely oli vastoin perustuslaissa säädettyä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Tuomiosta oli valitettu hovioikeuteen, joka oli hylännyt syytteen toteennäyttämättömänä.

Oikeuskansleri antoi käräjätuomarille vastaisen varalle huomautuksen (OKV/19/31/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

### **Käräjäviskaalin menettely**

Hovioikeus oli saattanut oikeuskanslerin tietoon käräjäoikeuden tarkastuksessa havaitsemaan menettelyllisiä virheitä ja muita puutteita useissa käräjäviskaalin ratkaisemissa riita- ja rikosasioissa. Oikeuskansleri antoi käräjäviskaalille huomautuksen (OKV/1/31/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### **Julkisuuslain ja henkilötietolain vastainen menettely käräjäoikeudessa**

Asianajotoimisto oli puhelimitse pyytänyt käräjäoikeudelta erään rikosasian julkiset diaaritiedot, jotka sisälsivät yli 200 asianomistajan henkilötie-

toja. Asianajotoimisto oli esittänyt pyyntönsä perusteeksi sen, että se edusti entuudestaan jo useita asianomistajia. Käräjäoikeus oli luovuttanut diaaritiedot asianajotoimistolle pyynnön mukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeudenkäyntiä koskevat perustiedot ovat lähtökohtaisesti oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 4 §:ssä säädettyin tavoin julkisia. Suostuessaan sellaisenaan asianajotoimiston esittämään laajan rikosasian asianomistajien henkilö- ja osoitetietoja koskevaan tietopyyntöön käräjäoikeus oli kuitenkin jättänyt arvioimatta asianomaisen henkilörekisterin henkilötietojen luovuttamiselle henkilörekisterilainsäädännössä säädettyjä rajoitteita. Käräjäoikeus oli tietojen luovuttamiseen sellaisenaan suostuessaan itse asiassa jättänyt henkilötietolain säännökset kokonaan huomioon ottamatta.

Vaikka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun yleislain, oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun erityislain sekä toisaalta yksityiselämän suojan ja muiden yksityisyyden suojaa turvaavien perusoikeuksien toteuttamiseksi säädetyn henkilötietolain tarkoitusta ja soveltamisalaa koskevat kysymykset ovat tietyiltä osin toteutettu oikeudellisesti vaikeaselkoisella tavalla, kyseisen lainsäädännön oikeanlaista soveltamista tämäläisyydessä henkilörekisterilainsäädännön peruskysymyksiä koskevassa asiassa voitiin apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan edellyttää.

Käräjäoikeudesta tapahtuneen tietojen luovuttamisen seurauksena kantelija oli saanut asianajotoimistolta kirjeen, jossa kerrottiin, että käräjäoikeuden tietojen mukaan hänet oli merkitty asianomistajaksi erääseen juttuun eikä hänellä ollut avustajaa. Asianajotoimiston yhteydenoton jälkeen kantelija teki käräjäoikeudelle asiakirjapyyntö, jossa hän pyysi kopiot kaikista niistä asiakirjoista, joiden mukana hänen tietonsa olivat päättyneet asianajotoimistolle. Asia-

kirjapyyntöön vastannut käräjätuomari tarjosi vain osaa pyydetystä aineistosta. Käräjäoikeudessa katsottiin, ”ettei ole soveliasta” toimittaa edes jutun asianomistajalle täydellistä listausta henkilöiden tarkoista osoitetiedoista ja henkilötunnuksia. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei käräjäoikeus ollut menetellyt asiassa julkisuuslain mukaisesti. Menettelyn moitittavuutta kantelijaan nähden korosti se, että asianajotoimiston omia tarkoituksiaan varten tekemään tietopyyntöön oli suostuttu pyynnön mukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjäoikeudelle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä (OKV/441/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

### **Palveluperiaatteen soveltaminen käräjäoikeudessa**

Kantelija arvosteli käräjäoikeutta siitä, että se oli palauttanut hänelle edellisenä päivänä jättämänsä ulosottovalituksen käräjäsihteerin läheteellä, jossa ainoastaan todettiin, ettei asiaa voitu tutkia ulosottovalituksena. Päätöstä asiassa ei ollut tehty eikä läheteessä ollut mitään muutoksenhakuohjausta.

Käräjätuomari kertoi katsoneensa kantelijan kirjelmän liittyneen käräjäoikeuden jo aiemmin ratkaisemaan asiaan ja oli tämän vuoksi pyytänyt käräjäsihteerä palauttamaan kirjelmän laatijalleen.

Käräjäoikeuden aiemmin ratkaisemassa asiassa kantelijan ulosottovalitus oli jätetty tutkimatta muun muassa sillä perusteella, että osapuolet olivat olleet yksimielisiä siitä, ettei valitus kohdistunut ulosottomiehen toimintaan, vaan valittajan työnantajan menettelyyn palkan ulosottopidätyksessä. Uudesta valituskirjelmästä oli kuitenkin pääteltävissä, että kantelija halusi tällä kertaa kohdistaa arvostelua myös ulosottomieheen.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan käräjätuomarin ei kuitenkaan voitu katsoa ylittäneen harkintavaltaansa lainvastaisella tavalla arvioidessaan, että kantelijan uusi kirjelmä liittyi niin kiinteästi käräjäoikeuden aiemmin ratkaisuun asiaan, ettei sitä ollut perusteltua käsitellä uutena asiana. Samalla apulaisoikeuskansleri kuitenkin totesi, että päinvastaiseen kantaan olisi myös ollut mahdollista päätyä käräjätuomarin harkintavallan rajoissa.

Käräjätuomarin selvityksestä oli pääteltävissä, että käräjäoikeudessa oli jäänyt riittävää huomiota vaille ulosottokaaren säännös, jonka mukaan jos valituskirjelmässä on ilmoitus siitä, että ulosottomies on tehnyt virheellisen virkatoimen tai laiminlyönyt toimen suorittamisen, eikä ilmoitusta voida tutkia muutoksenhakemuksena, käräjäoikeuden tulee jättää valitus siltä osin tutkimatta ja osoittaa asianomainen kantelemaan Valtakunnanvoudinvirastolle.

Käräjätuomari ilmoitti apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä, että käräjäoikeuden ulosottoasioita käsittelevällä osastolla on nytemmin kiinnitetty erityistä huomiota ulosottokaaren kanteluopastusta edellyttävään säännökseen.

Apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi laillisuusvalvonnalliseksi toimenpiteeksi kiinnittää käräjätuomarin ja käräjäsihteerin huomiota palveluperiaatteen soveltamiseen lainkäytössä (OKV/1926/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

### **Syyteoikeuden vanhentuminen ennen haasteen tiedoksiantoa**

Käräjäoikeus ei ollut rikosasiassa antanut haastetta tiedoksi vastaajalle ennen toissijaisen rangastusvaatimuksen syyteoikeuden vanhentumista. Asian vireille tullessa aikaa syyteoikeuden vanhentumiseen oli kuitenkin ollut vain reilu kuu-

kausi, mitä oli pidettävä kohtuullisen lyhyenä aikana. Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa otettiin huomioon myös syylliseksi epäillyn edunvalvonnan tarpeesta aiheutuneet viivästykset. Tiedoksiantoasiakirjat olivat jääneet toimittamatta inhimillisen erehdyksen vuoksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota vanhentumisaikojen seuraamiseen ja tiedoksiantojen asianmukaiseen hoitamiseen (OKV/1515/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

### **Hovioikeuden tuomion perustelut**

Poliisille tehdyssä rikosilmoituksessa arvosteltiin hovioikeuden tuomiota ja etenkin sen perusteluja. Poliisi teki päätöksen, ettei asiassa ollut syytä epäillä rikosta, joten esitutkintaa ei toimitettu. Oikeuskanslerilla ei ollut aihetta arvioida asiaa toisin kuin poliisi oli tehnyt. Oikeuskansleri arvioi päätöksessään hovioikeuden menettelyä myös muutoin kuin rikosoikeudellisesti.

Hovioikeuden ratkaisukokoonpano kiisti selvityksessään, että sen antama tuomio olisi ollut riittämättömästi perusteltu. Hovioikeuden presidentti piti antamassaan lausunnossa hovioikeuden tuomion rakennetta ja sen perusteluja lainvaatimukset täyttävänä, mutta esitti joitakin yksityiskohtaisempien perustelujen puolesta puhuvia näkökohtia.

Oikeuskansleri totesi, ettei hovioikeuden tuomion perusteluja voitu tapauksessa kaiken kaikkiaan pitää lainvastaisina eikä oikeuskanslerilla ollut perusteita todeta hovioikeuden ylittäneen asiassa sille riippumattomana tuomioistuimena kuuluvaa harkintavaltaansa. Toisaalta oikeuskansleri yhtyi hovioikeuden presidentin esittämiin näkökohtiin ja tämän toteamaan, että perustelujen ja lopputuloksen välinen kiinteä yhteys antaa asianosaisille mahdollisuuden varmistua lopputuloksen oikeellisuudesta ja kattavamman mahdol-

lisuuden arvioida myös näyttöratkaisun oikeellisuutta. Tuomiosta on käytävä ilmi, millä seikoilla tuomioistuimen käsityksen mukaan on ollut merkitystä asiaa ratkaistaessa sekä millä oikeudellisella perusteella tuomioistuin on tuomiossa todettujen tosiseikkojen perusteella päätenyt tuomiosta ilmenevään lopputulokseen. Tuomioistuimien perusteluvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisten oikeusturvan kannalta. Oikeuskanslerin mielestä presidentin esille tuomia hovioikeuden tuomion tiettyjä kohtia selkeyttämällä olisi tuomio ollut asianosaisten helpommin ymmärrettävissä, koska hovioikeuden tuomiossa esitetyt perustelut olisivat tällöin yksiselitteisemmin kuvanneet tuomion perusteena olevaa oikeudellista päättelyä.

Oikeuskansleri saattoi päätöksessä esitetyt tuomion perustelemista koskevat näkökohdat hovioikeuden ratkaisukokoonpanon tietoon (OKV/11/31/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

## Valitusten käsittelyn viipyminen hallinto-oikeudessa

Kantelijan vammaisille henkilöille tarkoitettujen palvelujen saamista koskevien valitusten käsittely oli hallinto-oikeudessa kestänyt toisessa tapauksessa 19 kuukautta ja toisessa 16,5 kuukautta. Kyseisen asiaryhmän keskimääräinen käsittelyaika oli 10,2 kuukautta.

Perustuslain turvaama asioiden asianmukainen käsittely tarkoittaa muun muassa kohtuullisia käsittelyaikoja.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että asioiden käsittely oli kantelijan tapauksessa kyseisiin valitusasioihin liittyneet erityispiirteet huomioon ottaenkin aiheuttomasti viivästynyt. Hän kiinnitti hallinto-oikeuden toiminnasta vastaavan ylituomarin huomiota velvollisuuteen huolehtia siitä, että hallinto-oikeudelle kuulu-

vat valitusasiat käsitellään ilman aiheetonta viivytystä (OKV/1095/1/2016, OKV/1349/1/2016 ja OKV/1446/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

## RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN

Rangaistustuomioiden tarkastamista varten Oikeusrekisterikeskus toimittaa sille annetun ohjeen mukaisesti oikeuskanslerinvirastoon osan käräjäoikeuksien Oikeusrekisterikeskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitus vastaa tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmaa. Sen perusteella on mahdollista havaita yksittäisessä tuomiossa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systeemivirheitä.

Satunnaiseen otantaan perustuvassa järjestelmässä ei ole mahdollista havaita kaikkia tuomioistuimissa tehtyjä virheitä. Toistuvat ja yleiset virheet, joihin puuttumista varten rangaistustuomioiden tarkastusta 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 lausumien. Mainittujen seuraamusten ohella virhe saattaa jossakin tapauksessa antaa aiheen tuomion purkamista koskevan esityksen tekemiseen korkeimmalle oikeudelle. Vastaajan eduksi purkuesitys tehdään yleensä, kun virheestä katsotaan aiheutuneen vastaajalle haittaa tai vahinkoa.

Vuonna 2016 tarkastettiin 3853 päätöstietoilmoitusta. Tarkastuksen perusteella vireille tulleita asioita ratkaistiin 29. Seitsemän tapauksista johti huomautuksen antamiseen ja 21 käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Purkuesityksiä korkeimmalle oikeudelle tehtiin neljä. Vuon-



den aikana tarkastetaan pääsääntöisesti edellisen vuoden kesäkuusta kuluvan vuoden toukokuulle ajoittuvat päätöstietoilmoitukset.

### **Rangaistuksen tuomitseminen vanhentuneesta teosta**

Käräjätuomarille annettiin kahdessa tapauksessa huomautus, kun vastaaja oli tuomittu rangaistukseen vanhentuneesta teosta.

Ensimmäisessä tapauksessa vastaaja oli muiden hänelle syyksi luettujen tekojen ohella tuomittu kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta. Haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi vasta sen jälkeen, kun syyteoikeus teosta oli jo vanhentunut. Käräjätuomarin mukaan virhe oli tapahtunut huomaamattomuudesta. Syytekohta oli koskenut tunnustettua tekoa. Virheestä ei oikeuskanslerin käytettävissä olevien tietojen mukaan ollut aiheutunut vahinkoa rikosasian asianosaisille (OKV/24/30/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Toisessa tapauksessa oli vastaaja niin ikään tuomittu muiden hänelle syyksi luettujen tekojen ohella kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta ja haaste annettu vastaajalle tiedoksi vasta sen jälkeen, kun syyteoikeus teosta oli jo vanhentunut. Virhe oli tapahtunut huomaamattomuudesta. Syytekohta oli liittynyt suurempaan rikoskokonaisuuteen. Virheestä ei ollut aiheutunut vahinkoa kysymyksessä olevan rikosasian asianosaisille, koska hovioikeus oli hylännyt käräjäoikeuden syyksi lukeman syytekohtaan syyteoikeuden vanhentumisen perusteella. Hovioikeus ei ollut muuttanut käräjäoikeuden tuomitsemaa rangaistusta, sillä syytteen hylkäämisellä ei sen arvion mukaan ollut merkitystä rangaistuksen mittaamisessa (OKV/5/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

### **Vähimmäisrangaistuksen alittaminen**

Käräjätuomarille annettiin huomautus tuomiossa olleen virheen perusteella tapauksessa, jossa vastaajalle oli tuomittu 10 päivän mittainen vankeusrangaistus, vaikka rikoslain 2 c luvun 2 §:n mukaan määräaikaisen vankeusrangaistuksen vähimmäispituus on 14 päivää. Käräjätuomarin mukaan aikaisempia tuomioita huomioon otettaessa oli uusista rikoksista epähuomiossa tuomittu rikoslaissa säädettyä vähimmäisaikaa lyhyempi vankeusrangaistus (OKV/24/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

### **Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika**

Kolmessa asiassa tuomiosta puheenjohtajana vastuussa olevalle käräjätuomarille annettiin huomautus, kun vastaajalle määrätyn ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika alitti rikoslain 2 b luvun 3 §:ssä säädetyn koeajan 1 vuoden vähimmäispituuden.

Yhdessä tapauksessa koeaika oli määrätty päätymään 7 kuukautta ja toisessa 6 kuukautta tuomion antopäivän jälkeen. Tuomitut koeajat alittivat huomattavasti sille säädetyn vähimmäispituuden (OKV/29/30/2016 ja OKV/17/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Kolmannessa tapauksessa käräjäoikeus oli saman päivän aikana antanut kaksi tuomiota, joissa vastaajalle oli määrätty säädettyä lyhyempi koeaika (OKV/25/30/2016 ja OKV/26/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Lisäksi kahdeksassa tapauksessa käräjäoikeuden puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuu-

teen ja tarkkuuteen rikoslain 2 b luvun 3 §:n soveltamisessa, kun vastaajalle oli määrätty siinä säädettyä lyhyempi koeaika (esim. OKV/6/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Markus Löfman).

## Ajokielto

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin kolmessa tapauksessa huolellisuuteen ja tarkkuuteen ajokieltoa koskevien säännösten noudattamisessa.

Ensimmäisessä tapauksessa tuomioissa ei ollut merkintää ajokiellosta, eikä tuomiosta myöskään ilmennyt, että ajokieltokysymystä olisi käsitelty käräjäoikeudessa. Ajokielto oli katsottu väliaikaisen ajokiellon pituuden vuoksi kokonaan kärsityksi, mikä kuitenkin ilmeni vasta hankituista selvityksistä. Tuomioistuimien käsittelee ajokieltokysymyksen viran puolesta, joten syyttäjän ajokieltoa koskevalla vaatimuksella tai vaatimuksesta luopumisella ei ole tässä suhteessa ratkaisevaa merkitystä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi asiassa antamassaan päätöksessä, että jos tuomioistuimien väliaikaisen ajokiellon pituuden vuoksi katsoo ajokiellon kokonaan kärsityksi, tämän tulee selvyden vuoksi ilmetä tuomiosta (OKV/27/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Toisessa tapauksessa kahdesta eri rattijuopumuksesta tuomitulle oli määrätty lainkohdan vastaisesti alle 6 kuukauden mittainen ajokielto (OKV/4/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Kolmannessa tapauksessa käräjäoikeus ei ollut määrännyt ajokieltoa muun ohessa törkeästä rattijuopumuksesta tuomitulle vastaajalle (OKV/7/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

## Ehdollisen vankeuden täytäntöönpano

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin rikoslain 2 b luvun 5 §:n soveltamista koskeviin näkökohtiin kahdessa tapauksessa. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan jos ehdollinen vankeus määrätään kokonaan täytäntöön pantavaksi, määrättävä yhteinen ehdoton vankeusrangaistus ei voi olla aikaisemmin tuomittua ehdollista vankeusrangaistusta lyhyempi.

Ensimmäisessä tapauksessa aikaisempi 5 kuukauden mittainen ehdollinen vankeusrangaistus oli määrätty täytäntöön pantavaksi ja yhteiseksi rangaistukseksi siitä ja koeajalla tehdyistä rikoksista oli määrätty 4 kuukauden 15 päivän pituinen ehdoton vankeusrangaistus (OKV/42/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Toisessa tapauksessa aikaisempi 1 vuoden 3 kuukauden ehdollinen vankeusrangaistus oli määrätty täytäntöön pantavaksi ja yhteiseksi rangaistukseksi siitä ja koeajalla tehdyistä rikoksista oli määrätty 1 vuoden pituinen ehdoton vankeusrangaistus. Hovioikeus oli sittemmin muutoksenhaun johdosta määrännyt vastaajalle yhteisen 1 vuoden 8 kuukauden pituisen ehdottoman vankeusrangaistuksen (OKV/43/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

## Kirjoitusvirhe tai siihen rinnastettava virhe

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa neljässä tapauksessa.

Ensimmäisessä tapauksessa tuomiolauselmaan oli merkitty todellista vapaudenmenetysaikaa lyhyempi vapaudenmenetysaika (OKV/44/30/2015;

ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Toisessa tapauksessa oli oheissakon rahamäärä laskettu väärin vastaajan vahingoksi (OKV/2/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Kolmannessa tapauksessa ehdollisen ajokiellon pituus oli merkitty tuomiolausemaan väärin (OKV/14/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Neljännessä tapauksessa oli täytäntöön pantavaksi määrätty ehdollinen vankeusrangaistus otettu rangaistusta määrättäessä huomioon sitä alentavana (OKV/15/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

## SYYTTÄJÄLAITOS

### Syyttäjän menettely tuomarin virkarikosasiassa

Kihlakunnansyyttäjä oli tutkinnanjohtajan esityksestä lopettanut tuomarin tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskeneen esitutkinnan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että syyttäjän toimivaltuudet esitutkinnassa perustuvat siihen, että syyttäjän tehtävänä on tehdä syyteharkinta ja ajaa syytettä. Kun perustuslain mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan epäilystä lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää eduskunnan oikeusasia mies tai valtioneuvoston oikeuskansleri, ei kihlakunnansyyttäjä ollut ollut toimivaltainen päättämään kyseisen esitutkinnan lopettamisesta. Kihlakunnansyyttäjä ei myöskään vastoin valtakunnansyyttäjän syyttäjille antamaa ohjetta ollut ilmoittanut käsiteltäväkseen tulleesta tuomarin virkarikosasiasta oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kihlakunnansyyttäjän huomiota siihen, että kihlakunnansyyttäjä ei ollut tuomarin tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskeneessa asiassa esitutkintalaissa tarkoitettu syyttäjä eikä siten toimivaltainen päättämään kyseisenlaisia asioita koskevan esitutkinnan lopettamisesta, sekä valtakunnansyyttäjän syyttäjille antamaan toimintaohjeeseen ilmoittaa kyseisenlaisesta käsiteltäväkseen saapuneesta asiasta oikeuskanslerille (OKV/459/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Martikainen). Ks. myös s. 107.

### Käsittelyn viivästyminen syyttäjänvirastossa

Kantelija oli pyytänyt syyttäjänvirastolta esitutkinnan jatkamista asiassa, jossa tutkinnanjohtaja oli päättänyt lopettaa esitutkinnan. Kantelija sai ratkaisun asiaan vasta kymmenen kuukauden kuluttua, jolloin toinen epäillyistä rikoksista oli jo vanhentunut käsittelyn aikana.

Syyttäjänvirastossa oli ollut käsiteltävänä samanaikaisesti lukuisia erilaisia kantelijan asioita. Kantelijan kirjoitus oli yhdistetty hänen muihin asioihinsa, joissa lisäksi syyttäjät olivat usein vaihtuneet. Koska poliisi oli tehnyt tutkinnan lopettamispäätöksen sillä perusteella, että asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta, päätöstä ei ollut lähetetty syyttäjälle. Jotta kantelun tekijän itsensä syyttäjänvirastoon lähettämällä kirjoituksella olisi voinut olla jokin asiallinen merkitys, kihlakunnansyyttäjän olisi tullut käsitellä asia ja muodostaa käsityksensä siitä ennen syyteoikeyden vanhentumista.

Huomioon ottaen, että johtava kihlakunnansyyttäjä oli kertonut, että syyttäjänvirastossa ryhdytään ilmi tulleen tapahtuman vuoksi selvittämään järjestelmällisesti vireillä olevat asiat syyttäjittäin ja uudistetaan diaarin hakuomina-

suudet, apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi laillisuusvalvonnalliseksi toimenpiteeksi kiinnittää syyttäjänviraston huomiota viraston lakiin perustuvaan velvollisuuteen hoitaa virkatehtävät ilman aiheetonta viivytystä (OKV/836/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

## Syyteharkinnan viipyminen

Oikeuskanslerille saapui kaksi kantelua, joissa katsottiin, että syyteharkintaa ei ollut tehty ilman aiheetonta viivytystä. Hankitusta selvityksestä ilmeni, että syyteharkinta oli kestänyt pitkälti yli kaksi vuotta ja että sitä ei ollut vielä saatettu loppuun. Lisäksi ilmeni, että asia oli syyttäjänvirastossa jouduttu kahteen kertaan siirtämään syyttäjältä toiselle. Syyttäjä oli myös kaksi kertaa pyytänyt poliisia toimittamaan asiassa lisätutkinnan. Syyteharkinnan kestänyt hieman yli kaksi vuotta oli asian käsittely lopulta siirretty syyttäjänvirastosta Valtakunnansyyttäjänvirastoon.

Valtakunnansyyttäjä myönsi lausunnossaan, että syyteharkinta oli kestänyt epätavallisen pitkään, ja selosti siihen johtaneita syitä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi valtakunnan-syyttäjän näkemykseen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan oli olemassa seikkoja, jotka viittasivat siihen, että syyteharkintaa ei olisi tehty ilman aiheetonta viivytystä. Hankitun selvityksen perusteella voitiin toisaalta arvioida, että syyteharkinnan pitkittyminen oli tietyiltä osin ollut ymmärrettävää. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tässä yhteydessä kuitenkin erityisesti huomiota siihen, että syyteharkinnan aikana oli varsin pitkiä ajanjaksoja, jolloin käsittely ei edes olisi voinut edetä, koska asiaa ei ollut jaettu kenellekään syyttäjälle syyttäjänvirastossa tai asia oli tosiasiallisesti vain odottanut siirtämistä syyttäjänvirastosta Valtakunnansyyttäjänvirastoon.

Hän korosti, että viranomaisten resurssipulaa ei ole laillisuusvalvonnassa katsottu hyväksyttäväksi perusteeksi asioiden käsittelyn viipymiselle. Viranomaisten ja virkamiesten tehtävänä on joka tapauksessa hoitaa niille kuuluvat lakisääteiset tehtävät.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi syyttäjänviraston ja Valtakunnansyyttäjänviraston tietoon päätöksessään esittämänsä näkemykset siitä, että syyteharkintaan liittyvät virkatehtävät on joka vaiheessa suoritettava ilman aiheetonta viivytystä (OKV/719/1/2016 ja OKV/811/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

## JULKISET OIKEUSAPUTOIMISTOT

### Yleisen edunvalvojan menettely

Kantelija arvosteli taloudellisia asioitaan hoitamaan määrätyn oikeusaputoimiston yleisen edunvalvojan menettelyä. Kantelijan asumisoikeusasunto oli ulosmitattu. Edunvalvoja oli tehnyt ulosmittauksesta valituksen käräjäoikeuteen päämiehensä pyynnöstä. Valitus oli tehty siitä syystä, että se lykkäisi asunnon myymistä ja häätöä. Käräjäoikeuden päätöksestä oli valitettu hovioikeuteen, mutta edunvalvoja oli tehnyt valituksen inhimillisen erehdyksen vuoksi liian myöhään. Edunvalvojan selvityksen mukaan kantelijalle oli myöhemmin myönnetty yksityishenkilön velkajärjestely, jonka myötä hän säilyttäisi asuntonsa. Edunvalvojan mukaan kantelijalle ei ollut aiheutunut vahinkoa edunvalvojan toiminnan johdosta. Edunvalvoja oli myöntänyt virheensä päämiehelleen ja pahoitellut asiaa. Hän oli myös ilmoittanut, että mikäli päämies haluaa vaihtaa edunvalvojaa, voi hän tehdä hakemuksen edunvalvojan vaihtamiseksi tai edunvalvonnasta vapautumiseksi.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohd- ja valvontamääräyksiä. Asianmukaisuus edellyttää huolellisuutta virkatehtävien hoitamisessa. Holhoustoimesta annetun lain 37 §:n mukaan edunvalvojan on hoidettava päämiehensä omaisuutta sillä tavoin, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen hyödyksi ja tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpeitaan. Tässä tehtävässään edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehen oikeuksista ja edistää hänen parastaan.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään oikeusaputoimiston yleisen edunvalvojan huomiota huolellisuuteen virkatehtävien hoidossa (OKV/1420/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### KONKURSSIASIAMIES

---

#### **Käsittelyn viipyminen ja esteellisyysväitteen ratkaiseminen**

Kanteluasian käsittely konkurssiasiamiehen toimistossa oli kestänyt lähes kolme vuotta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kyseisen varsin monia oikeudellisesti merkittäviä kysymyksiä sisältävän ja asiallisesti moniulotteisen kanteluasian käsittelyssä ei missään yksittäisessä vaiheessa ollut tahallisesti viivytyksiä. Hän totesi kuitenkin päätöksessään, että asian kokonaiskäsittelyaika oli muodostunut varsin pitkäksi ja sitä voitiin pitää kohtuuttomana sekä nimenomaan kantelun kohteena olleen konkurssipesän pesänselvittäjän työn kannalta arvostelulle alttiina.

Kantelija oli erääseen toiseen kanteluasiaan konkurssiasiamiehen toimistoon antamassaan selvityksessä esittänyt väitteen asian esittelijänä toimineen konkurssiasiamiehen toimiston ylitarkastajan esteellisyydestä. Konkurssiasiamiehen toimistosta saaduista selvityksistä ilmeni, että esteellisyysväitteeseen ei ollut annettu hallintolain mukaista ratkaisua. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että esteellisyyksikysymyksen ratkaisematta jättämistä ei voida pitää hallintolain tarkoitamana ja hyvän hallinnon mukaisena menettelynä. Esteellisyysväitteeseen olisi tullut antaa ratkaisu viipymättä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä esteellisyysväitteen ratkaisemisesta ja kanteluasian käsittelyn kestosta konkurssiasiamiehen tietoon (OKV/338/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

### AHVENANMAAN ITSEHALLINTO

---

#### **Hallintoasioiden viivytyksetön käsitteleminen**

Kantelun mukaan maakunnan hallinnossa ei ollut käsitelty vireille tulleita oikaisuvaatimuksia tunnettujen kiinteiden muinaisjäännösten rekisteriin merkitsemisestä eikä hakemuksia kiinteään muinaisjäännökseen kajoamisesta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti maakunnan hallituksen huomiota siihen, että oikaisuvaatimukset ja hakemukset tulee käsitellä lainmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä (OKV/1296/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

## SISÄASIAINHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### POLIISI

---

##### Esitutinnan viipyminen

Kantelija arvosteli poliisilaitosta hallinnan loukkausta koskevan tutkintailmoituksen käsittelyn viivyttämisestä niin, että rikoksen syyte oikeus ehti vanhentua esitutkinnassa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi laiminlyönnin tapahtuneen, mutta otti sitä arvioidessaan lieventävinä seikkoina huomioon asiakirjoista ilmenevät tapahtumaolosuhteet. Hän katsoi riittäväksi laillisuusvalvonnalliseksi toimenpiteeksi kiinnittää poliisilaitoksen huomion esitutkinnan joutuisuudesta ja sen merkityksestä päätöksessään lausumiinsa käsityksiin. Poliisihallinnon esimiestahojen tulee valvoa ja ohjata alaisensa henkilöstön työskentelyä niin, ettei kansalaisten oikeusturva vaarannu, muun muassa huolehtimalla siitä, että rikosasioiden tutkinnanjohtajuus tarvittaessa siirretään toiselle henkilölle (OKV/1257/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

Kolme samaan asiakokonaisuuteen kuulunutta esitutkintaa olivat olleet suhteellisen pitkään vireillä poliisilaitoksella. Aluksi S-asiaksi rekiste-

röity ja sittemmin R-asiaksi muutettu esitutkinta oli päättynyt oltuaan vireillä 2 vuotta ja 4 kuukautta. Kahdessa muussa asiassa esitutkinta oli keskeytetty tai päättynyt oltuaan vireillä 1 vuoden ja 5 kuukautta sekä 1 vuoden ja 4 kuukautta.

Selvityksen mukaan esitutkinnat olisi voitu päättää jo noin vuotta aikaisemmin kuin mitä tapahtui, mutta päättäminen oli viipynyt muun muassa eräiden muiden vanhentumisvaarassa olevien esitutkintojen priorisoimisen vuoksi. Eräässä asiassa tutkinnanjohtajuutta ei ollut heti tutkinnanjohtajan jäätyä virkavapaalle siirretty toiselle tutkinnanjohtajalle.

Poliisihallitus katsoi lausunnossaan, että poliisilaitos oli kuitenkin toiminut kohtuullisen aktiivisesti, huomioon ottaen, ettei esitutkinnalle voida asettaa yleistä enimmäiskesto-aikaa, se sikä ettei rikoksia ollut vanhentunut esitutkinnan aikana ja henkilöpoistumien tuomat haasteet. Poliisihallituksen mukaan esitutkintoja olisi kii- retilanteesta huolimatta voitu saattaa päätökseen nopeammalla aikataululla.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi Poliisihallituksen arvioon ja kiinnitti poliisilaitoksen huomiota velvollisuuteen suorittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä (OKV/658/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

Kantelija kertoi poliisilaitoksen hukanneen hänen puoli vuotta aikaisemmin tekemänsä tutkin-

tailmoituksen. Hankittu selvitys osoitti kuitenkin, että ilmoitus oli asianmukaisesti rekisteröity poliisin tietojärjestelmään, joskin vasta muutama päivä ilmoituksen jättämisen jälkeen. Apulaisoikeuskanslerin sijaiselle antamassaan selvityksessä poliisilaitos ilmoitti, että ”asian tutkinta oli yhä kesken”. Hankitut lisäselvitykset osoittivat kuitenkin, ettei tutkinnanjohtaja ollut tuolloin vielä päättänyt, aloitetaanko esitutkinta. Vasta noin kolme kuukautta poliisilaitoksen antaman selvityksen jälkeen tutkinnanjohtaja teki tutkinnan päätöksen, jonka mukaan tutkintakynnys ei ollut ylittynyt eikä esitutkintaa suoriteta. Tutkintailmoituksen tekemisestä tutkinnanjohtajan päätökseen oli kulunut vuosi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, muun muassa tutkinnanjohtajan oman lausuman perusteella, ettei tutkinnan päätöstä ollut tehty lain edellyttämällä tavalla ilman aiheutonta viivytystä. Huomioon ottaen asiassa esille tulleet asianhaarat, muun muassa se seikka, että asianomistajalle oli jäänyt vielä riittävästi aikaa toissijaisen syyteoikeutensa käyttämiseen, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi riittäväksi laillisuusvalvonnalliseksi toimenpiteeksi kiinnittää tutkinnanjohtajan huomiota velvollisuuteen suorittaa esitutkinta tai tehdä päätös esitutkinnan suorittamatta jättämisestä ilman aiheutonta viivytystä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti myös poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen annettaessa laillisuusvalvojille tietoja ja selvityksiä (OKV/1537/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

Oikeuskanslerinvirastoon oli viime vuosien aikana saapunut useita erään poliisilaitoksen esitutkintojen viipymistä koskevia kanteluita. Esitutkinnan kesto poliisilaitoksella otettiin sen vuoksi

oikeuskanslerinvirastossa omasta aloitteesta laajemminkin selvitettäväksi.

Poliisilaitoksen pitkien tutkinta-aikojen ja asiasta laillisuusvalvontaviranomaisilta saatujen huomautusten johdosta poliisilaitoksella oli käynnistetty projekti pitkään tutkinnassa olleiden rikosasioiden tutkimiseksi. Poliisipäällikkö oli määrännyt ajalle 1.9.2015 – 31.1.2016 projektin, jossa kullekin kolmelle rikostorjuntasektorille oli palkattu kaksi tutkijaa, joiden tehtävänä oli erillisen suunnitelman mukaisesti tutkia juttuja, joiden tutkinta-aika oli jostain syystä venynyt. Projekti jatkui edelleen yhden rikostorjuntasektorin osalta.

Projektin ja muiden toimenpiteiden myötä rikostutkinnan keston hallinta oli merkittävästi paremmassa kunnossa kuin aiemmin. Poliisilaitoksen johto oli ottanut tämän asian yhdeksi pääpriorisoineistaan ja kertoi tulevansa sitä seuraamaan ja tarvittaessa asian vaatimilla toimenpiteillä ohjaamaan.

Poliisilaitos oli ryhtynyt toimenpiteisiin rikostutkinnan keston seuraamiseksi ja ohjaamiseksi. Vuonna 2015 aloitettu projekti pitkään tutkinnassa olleiden rikosjuttujen tutkimiseksi oli tuottanut sen tuloksen, johon sillä oli pyritty.

Asia ei antanut sen vuoksi aihetta muihin apulaisoikeuskanslerin sijaisen toimenpiteisiin kuin että poliisilaitosta pyydettiin toimittamaan oikeuskanslerinvirastoon vielä 31.12.2016 raportti tuolloin yli vuoden vireillä olleiden rikosasioiden tutkinnan tilanteesta.

Poliisilaitos toimitti 10.1.2017 raportin, jonka mukaan kokonaistilanne oli jatkanut parantumistaan (OKV/5/50/2014 ja OKV/9/50/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Esitutkinnan viipymisestä oli kyse myös jäljempänä selostetussa asiassa OKV/1315/1/2015 ja OKV/1544/1/2015.

## Tietojen antaminen oikeuskanslerille laillisuusvalvontaa varten

Kantelija oli tehnyt poliisille tutkintapyynnön tuomarien tekemäksi epäilemistään virkarikoksesta. Asian asiakirjat olivat poliisilaitoksella kadonneet, minkä jälkeen asian tutkija oli merkinnyt asian poliisiasiain tietojärjestelmään ratkaistuksi, vaikka tutkinnanjohtaja ei ollut asiasta päättänyt. Tutkinnanjohtaja oli tehnyt asiassa esitutkinnan toimittamista koskevan harkinnan vasta lähes kolme vuotta tutkintapyynnön saapumisen jälkeen asianomistajan ilmoittettua poliisilaitokselle lähettämässään tiedustelussa odottavansa edelleen ratkaisua asiassa. Poliisilaitos ei vastannut kantelijan mainittuun tiedusteluun muutoin kuin lähettämällä hänelle neljä kuukautta tiedustelun saapumisen jälkeen asiassa tehdyn esitutkintapäätöksen. Poliisilaitos oli laiminlyönyt ilmoittaa tuomarien virkarikosasioissa syyttäjänä toimivalle oikeuskanslerille mainitusta tutkittavanaan olleesta tuomarin epäiltyä lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskeneesta asiasta.

Tutkinnanjohtaja oli menettelystään antamassaan selvityksessä antanut huolimattomuuttaan virheellisen tiedon asian ratkaisujankohdasta, minkä perusteella poliisilaitos ja Poliisihallitus olivat asiassa antamissaan lausunnoissa arvioineet esitutkinnan toimitetun asiassa ilman aiheutonta viivytystä. Lisäksi poliisilaitos oli kysymyksessä olevissa kanteluasioissa antamissaan lausunnoissa antanut useita poliisilaitoksen menettelyn laillisuusvalvonnallisen arvioinnin kannalta olennaisesti virheellisiä tietoja. Saadun selvityksen mukaan virheet olivat aiheutuneet lausunnot esitelleen poliisilakimiehen huolimattomuudesta.

Oikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen ja mainitun poliisilakimiehen vakavaa huomiota huolellisuuteen annettaessa ylimmälle laillisuusvalvojalle sen laillisuusvalvontaa varten tar-

vitsemia tietoja. Hän saattoi poliisilaitoksen menettelystä mainitulta osin esittämänsä arvion virheelliset lausunnot poliisilakimiehen esittelystä antaneen poliisilaitoksen apulaispäällikön tietoon. Oikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota lisäksi huolellisuuteen asiakirjojen käsittelyssä ja hyvään hallintoon kuuluvaan velvollisuuteen kohtuullisessa ajassa vastata käsiteltävänä olevaa asiaa koskeviin asiallisiin tiedusteluihin.

Asian tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion huomiota oikeuskansleri kiinnitti velvollisuuteen toimittaa esitutkinta ilman aiheutonta viivytystä, huolellisuuteen annettaessa ylimmälle laillisuusvalvojalle sen laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemia tietoja ja velvollisuuteen ilmoittaa oikeuskanslerille tutkittavaksi tulleesta tuomarin epäiltyä lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskevasta asiasta. Hän kiinnitti asian tutkijana toimineen poliisimiehen huomiota huolellisuuteen tietojärjestelmäkirjauksia tehtäessä (OKV/1315/1/2015 ja OKV/1544/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

## Esitutkintapäätöksen puutteellisuus

Kantelijan tiedoksi saamassa esitutkintapäätöksessä oli sen sisältämää ratkaisua kuvattu vain toteamuksilla ”Toimenpide suoritettu” ja ”Tieto välitetty asiaa hoitaville”. Päätöksellä ratkaistua asiaa oli kuvattu päivämäärä- ja paikkakuntatietojen ohella maininnalla ”Muu tutkinta”. Kantelija arvosteli kantelussaan sitä, että päätöksestä ei käynyt ilmi, mitä asia koski, ja ettei hänelle päätöksen mukana ollut toimitettu muutakaan asiakirjaa, josta asia olisi selvinnyt.

Poliisilta saadun selvityksen mukaan asiassa oli ollut kyse siitä, että kantelija oli lähettänyt poliisille täydennyksen aiempaan tutkintapyyntöönsä. Täydennyksen käsittely oli päätetty poliisilaitoksella siirtämällä se alkuperäisen tut-



kintapyynnön käsiteltäväkseen saaneelle toiselle poliisilaitokselle.

Esitutkintalain mukaan esitutkintapäätöksessä tulee ilmetä muun ohella asia ja päätöksen sisältö. Päätös oli siten puutteellinen. Pelkästään kyseisen päätöksen tiedoksi saanut kantelija ei ollut siitä saanut tietoonsa, mistä asiasta päätöksessä oli ollut kyse, eikä asian ratkaisua. Poliisin asiassa tekemän ratkaisun luonne huomioon ottaen ei sen kirjallisen muodon puutteellisuus ilmeisesti kuitenkaan ollut vaarantanut kantelijan oikeusturvaa. Asia ei näin ollen antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että oikeuskansleri saattoi päätöksen tehneen rikoskomisarion tietoon käsityksensä päätöksen puutteellisuudesta ja epäinformatiivisuudesta (OKV/3/1/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

### **Esitutkintapäätöksen perustelevminen**

Tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario oli perustellut päätöstään jättää esitutkinta toimittamatta sillä, että ”mielipiteen ilmaiseminen, vaikka rasistinenkin, ei täytä rangaistavaksi säädetyn teon (kiihottaminen kansanryhmää vastaan) tunnusmerkistöä” ja että asiassa ei siten ole syytä epäillä rikosta. Kantelija, joka oli tehnyt poliisille rikosilmoituksen tietyistä Facebook-kirjoituksista, arvosteli päätöstä ja sen perustelua.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tunnusmerkistön täyttymättä jääminen ei ollut ollut asiassa sillä tavoin riidaton, että tutkinnanjohtaja olisi voinut tuon oikeudellisen arvioinnin alaan kuuluvan kysymyksen perusteella päätyä siihen, että syytä epäillä rikosta ei ollut. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että eräällä kirpputorilla asioineista tai asioimaan pyrkinneistä turvapaikanhakijoista Facebook-kirjoituksessa käytetyt ilmaisut ”ihmisjäte” ja ”elukat” olivat jo kansanryhmää vastaan kiihottamista koskevan rikostunnusmerkistön

esitöidenkin mukaan tyypillistä rangaistavaa menettelyä.

Poliisilaitos oli sittemmin määrännyt asiaa toimitettavaksi esitutkinnan. Kun esitutkinnan edellytysten olemassaolo oli siten arvioitu uudelleen, apulaisoikeuskanslerilla ei ollut aihetta enemmälti lausua tutkinnanjohtajan päätöksen lopputuloksesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tutkinnanjohtajan päätöksen perustelu oli kuitenkin jo sinänsä ongelmallinen. Perustelun mukaan sananvapausnäkökohtien huomioon ottamisen jälkeen kansanryhmää vastaan kiihottamista koskevalle rikostunnusmerkistölle ei asiallisesti ottaen jäisi soveltamisalaa. Oli jo lähtökohtaisesti ongelmallista, että esitöiden ja oikeuskäytännön nojalla rikostunnusmerkistön soveltamisen ydinalueelle sijoittuvien ilmaisujen arvioinnissa tutkinnanjohtaja oli päätenyt siihen, että tunnusmerkistö ei täytynyt. Ongelmallisuutta korosti se, että kysymys oli ollut rikosprosessin jo alkuunsa päättävästä päätöksestä, mistä seuraa, että asia ei tule enää syyttäjän saati tuomioistuimen arvioitavaksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että päätöksen perusteluilla on useita eri tehtäviä. Tutkinnanjohtajan päätöksen perustelut eivät sen enempää suppeutensa kuin sisältönsäkään puolesta olleet täyttäneet perustelujen tehtäviä.

Apulaisoikeuskansleri piti riittävänä toimenpiteenään saattaa tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion tietoon ratkaisussaan esitutkintapäätöksen perustelevmisesta esittämänsä näkemykset (OKV/1353/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Juha Sihto).

### **Esitutkintapäätöksen perustelevminen ja tiedusteluun vastaaminen**

Poliisin tutkinnanjohtaja oli päättänyt olla toimitamatta esitutkintaa epäiltyä tuomarien virkarikos-

ta koskeneessa asiassa. Hän oli perustellut päätöstään viittaamalla hänelle oikeuskanslerinvirastosta poliisiin ja syyttäjän esitutkintayhteistyönä välitettyyn oikeuskanslerin arvioon ja toteamalla, ettei asiassa ilmennyt ”sellaisia rikosoikeudellisia elementtejä tai tosiasioita, joiden nojalla asia etenisi rikosprosessissa”. Asiassa tutkintapyyntöön tehnyt kantelija arvosteli kantelussaan päätöksen puutteellista perustelemista ja sitä, että tutkinnanjohtaja ei ollut vastannut kantelijan hänelle tekemään tiedusteluun esitutkintapäätöksen perusteista.

Syytteen nostamisesta epäilyistä tuomarin lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää perustuslain mukaan oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Mainitunlaisten asioiden esitutkinnasta ja sen johtamisesta ei ole säädetty tavanomaisesta poikkeavasti. Tutkinnanjohtajan tulee kyseisissä asioissa normaaliin tapaan itsenäisesti harkita, toimitetaanko esitutkintaa vai ei. Tutkinnanjohtaja ei oikeuskanslerin arvion mukaan ollut asiassa perustellut päätöstään esitutkintalaissa edellytetyin tavoin.

Oikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajana asiassa toimineen rikoskomisarion huomiota esitutkintapäätösten asianmukaiseen perustelemiseen ja hyvään hallintoon kuuluvaan velvollisuuteen vastata virkatehtäviin liittyviin asiallisiin tiedusteluihin (OKV/1693/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

## Tiedusteluun vastaamisen viipyminen

Kantelija oli sähköpostitse tiedustellut poliisilaitokselta kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden maastapoistamiskäytäntöön liittyviä seikkoja. Kantelija sai kirjoitukseensa ja kahteen muistutuskirjoitukseensa vastaanotetuittaukset, muttei mitään vastausta varsinaisiin kysymyksiinsä. Vastauksen hän sai vasta noin 2,5 kuukauden kuluttua, hänen ehdittyä jo kan-

nella asiasta oikeuskanslerille. Poliisilaitoksen selvityksen mukaan kantelijan tiedustelukirjoitus oli ensin kiertänyt poliisilaitoksessa noin kuukauden ajan, jonka jälkeen se oli toimitettu maastapoistamisasioista vastaavalle komisariolle. Tämä oli luettuaan kysymykset kuitenkin kertomansa mukaan unohtanut asiaan vastaamisen muiden kiireellisimpien tehtävien vuoksi. Lopulta toinen komisario lähetti kantelijalle vastauskirjeen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen huomiota viranomaisen velvollisuuteen vastata myös viranomaisen toimintaa koskevaan yleisluonteiseen tiedusteluun kohtuullisessa ajassa. Hän katsoi, että kantelussa tarkoitettuun tiedusteluun ei ollut vastattu kohtuullisessa ajassa (OKV/1307/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

## Menettely asiakirjapyyntöä koskevassa asiassa

Kantelijan mukaan poliisilaitos ei ollut vastannut hänen asiakirjapyyntöön. Selvityksessään poliisi myönsi asiakirjapyyntöön jääneen hoitamatta poliisin kantelijalle lähettämää täydennyspyyntöä lukuun ottamatta. Poliisilaitos oli vastannut asiakirjapyyntöön vasta yli kahden kuukauden kuluttua, eli vasta sen jälkeen kun apulaisoikeuskansleri oli lähettänyt kantelun johdosta poliisille selvitys- ja lausuntopyyntö. Asiakirjapyyntöä käsitelleen rikosylikomisarion mukaan syy käsittelyn viivästymiselle oli asian hoitamisen unohtuminen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että poliisilaitos ei ollut käsitellyt asiakirjapyyntöä hyvän hallinnon ja julkisuuslain edellyttämällä tavalla. Poliisilaitos toi selvityksessään toisaalta esille, että kantelija oli pyytänyt saada asiakirjapyyntönsä yksilöimänsä asiakirjat nimenomaisesti vain, mikäli hän saisi ne maksutta. Asiakirjoja ei

poliisilaitoksen selvityksestä ilmenevin tavoin sinänsä olisi voitu toimittaa kantelijalle maksutta. Poliisiin olisi apulaisoikeuskanslerin mukaan kuitenkin tullut viipymättä selvittää, olivatko kantelijan pyytämät asiakirjat tälle maksuttomia. Vaikka kantelija halusikin asiakirjat vain niiden ollessa hänelle maksuttomia, tästä maksuttomuuden edellytysten täyttymättömyydestä olisi myös tullut kantelijalle viipymättä ilmoittaa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asiakirjapyyntöä käsitelleen rikosylikomisarion huomiota asiakirjapyynnön käsittelemisestä lausumaansa (OKV/1696/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Menettely alle 15-vuotiasta kuultaessa**

Poliisilaitokselle oli ilmoitettu kolmen alle 15-vuotiaan tekemäksi epäilystä kunnianloukkausrikoksesta. Epäilty teko oli liittynyt yläkoululuokassa tapahtuvaan kiusaamiseen. Alaikäisiä huoltajineen oli kuultu poliisiasemalla asian johdosta.

Poliisiin menettelyä arvosteltiin muun muassa siltä osin, ettei alle 15-vuotiaille kuulusteltaville ollut ilmoitettu heidän asemaansa esitutkinna. Esitutkintalain mukaan kun henkilöön kohdistetaan esitutkintatoimenpiteitä, hänelle on mahdollisimman nopeasti ilmoitettava hänen asemansa esitutkinna.

Kuulusteltaville ei ollut myöskään ilmoitettu heidän oikeudestaan pyytää avustaja tai todistaja paikalle, eikä epäillyn oikeudesta olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen. Asiassa selvityksen antanut poliisimies ei ollut ilmoittanut kuulusteltaville esitutkintalain velvoittamia seikkoja, koska tapauksessa ei ollut hänen mukaansa kyse rikoksen tutkinnasta, vaan rikollisen teon tutkinnasta. Esitutkintalain mukaiset ilmoitusvelvollisuudet ja niihin liittyvät oikeu-

det kuuluvat kuitenkin kaikille epäillyille riippumatta siitä, epäilläkö heitä rikoksesta vai rikollisesta teosta. Kuulusteltaville olisi näin ollen tullut ilmoittaa heidän edellä mainituista oikeuksistaan.

Poliisia arvosteltiin lisäksi siitä, että kuulustelupöytäkirjaa ei annettu kuulusteltavien tarkastettavaksi. Tarkastaminen voidaan toimittaa kuulustelukertomuksen ja kuulustelupöytäkirjan tietojen ääneen lukemisella kuulusteltavalle, jos se on asian laatu ja laajuus huomioon ottaen asianmukaista.

Kuulustelupöytäkirjaa ei tapauksessa ollut laadittu, koska oli katsottu, että kyse oli ainoastaan kuulemisesta, ei kuulustelusta. Asianosaisten kertomukset oli kirjattu rikosilmoituksen ilmoitusosaan, josta niitä ei voitu tutkinnallisista syistä antaa kuulusteltaville tai heidän huoltajilleen tarkastettavaksi.

Huolimatta siitä, että varsinaista kuulustelupöytäkirjaa ei tapauksessa ollut laadittu, ilmoitusosaan kirjattu kuulustelukertomus olisi esitutkintalaissa säädetyllä tavalla ainakin tullut lukea ääneen kuulusteltaville, jotta nämä olisivat voineet asianmukaisesti varmistua kirjausten oikeellisuudesta ja tarvittaessa korjata niitä. Asianosaisten esitutkintalain mukainen oikeus kuulustelupöytäkirjan tarkastamiseen ei ollut nyt kyseessä olevassa tapauksessa toteutunut (OKV/817/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

### **Menettely tuomarin virkarikosasiassa**

Poliisilaitos ei ollut ilmoittanut tutkittavanaan olleesta tuomarin virkarikosasiasta oikeuskanslerille, vaikka oikeuskansleri tuomarien virkarikosasioiden erityisyystään oli pyytänyt poliisia mainittuaisista tutkittavaksi tulevista asioista ilmoittamaan. Poliisi oli tehnyt asiassa esityksen esitutkinnan

lopettamisesta kihlakunnansyyttäjälle, joka ei ollut ollut toimivaltainen asiasta päättämään.

Poliisi oli perustellut esitystään toteamalla, että asianomistajan tutkintapyyntö ja sen liitteiden perusteella ei ollut tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella olisi ollut syytä epäillä kenenkään syyllistyneen asiassa rikokseen. Saadun selvityksen mukaan esitutkintaa asiassa ei ollut aloitettu eikä mitään esitutkintatoimia suoritettu, joten poliisin esitys esitutkinnan lopettamisesta ei perustunut asiassa jo suoritettuihin esitutkintatoimenpiteisiin vaan samaan aineistoon, jolla esitutkinnan toimittamisedellytyksiä oli arvioitu. Poliisi ei olisi asiassa voinut esittää syyttäjälle esitutkinnan lopettamista, vaan tutkinnanjohtajan olisi tullut itse päättää esitutkinnan toimittamatta jättämisestä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen huomiota siihen, että tapauksessa syyttäjälle tehdyn esitutkinnan lopettamista koskeneen esityksen perusteena ollut säännös ei mahdollista rajoittamisesityksen tekemistä syyttäjälle ennen esitutkinnan aloittamista eikä siten tutkinnanjohtajalle kuuluvan esitutkinnan toimittamista koskevan harkinnan siirtämistä syyttäjän tehtäväksi. Hän kiinnitti lisäksi poliisilaitoksen huomiota tuomarin lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskevien asioiden syyteharkintavaltaa koskevaan sääntelyyn ja velvollisuuteen ilmoittaa tutkittavaksi tulleista tuomarin tekemäksi epäillyistä virkarikoksista oikeuskanslerille (OKV/459/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Martikainen). Ks. myös s. 99.

### **Suppean henkilöturvallisuus- selvityksen virheellisyys**

Poliisilaitoksen osastosihteeri oli vankilan vartijan määräaikaista virkasuhdetta hakenutta henkilöä koskeneeseen suppeaan turvallisuussel-

vitykseen kirjannut, että henkilö oli tuomittu kahdesta varkaudesta 20 päiväsakkoon. Tosi-asiassa henkilö oli tuomittu mainittuun sakkorangaistukseen syyttäjän laatiman vaihtoeh- toisen syytteen mukaisesti tuottamuksellisesta kätkemisrikoksesta. Osastosihteeri oli myös lain- minlyönyt merkitä, ettei tuomio ollut vielä lain- voimainen. Osastosihteeri oli selvitystä tehdes- sään käyttänyt poliisin Patja-tietojärjestelmää ja puhelimitse hankkinut lisätietoja käräjäoikeu- delta. Hänen kertomansa mukaan käräjäoikeu- desta ei ollut kerrottu hänelle, että henkilö oli tuomittu vaihtoehdoisen syytteen mukaan eikä sitä, ettei tuomio ollut vielä lainvoimainen.

Kanteluratkaisussaan apulaisoikeuskansleri totesi, että kun lakiin perustuvan turvallisuus- menettelyn tarkoituksena on suojata keskeisiä yhteiskunnan etuja varmistamalla turvallisuus- selvityksen kohteena olevien henkilöiden luotet- tavuus, lähtökohtana on oltava, että myös kaikki turvallisuusselvityksen laadinnassa käytettävät tiedot ovat kiistattoman oikeansisältöisiä ja et- tä selvitystä varten hankittavien tietojen hankin- tamenettelyt takaavat tietojen luotettavuuden ja oikean sisällön. Turvallisuusselvityksellä voi olla sen kohteena olevan henkilön tulevaisuu- delle jopa ratkaiseva merkitys. Virkavastuulla tapahtuvan perusmuotoisenkin ja suppean tur- vallisuusselvityksen laadinnassa on noudatetta- va korostunutta huolellisuutta. On myös voitava edellyttää, että turvallisuusselvitysasioita hoita- villa on riittävä koulutus ja täsmällinen työhön- opastus tehtäviinsä.

Kantelun jälkeen turvallisuusselvitysten laa- timismenettelyä oli poliisilaitoksessa muutettu ja parannettu siten, että tiedot hankitaan aina kirjal- lisesti ja selvitykset, joissa ilmoitetaan ns. merki- tyksellisiä tietoja, antaa aina päällystöön kuuluva poliisimies. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti po- liisilaitoksen henkilöturvallisuusselvitysasioista vastaavien virkamiesten huomiota sellaisten toi-

mien välttämättömyyteen, joilla turvallisuusselvityksen kohteen oikeusturvan takaava lainmukainen menettely kaikissa tapauksissa toteutuu (OKV/866/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

### **Menettely rikoskomisarion viran täyttämässä**

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä rikoskomisarion viran vakinaista täyttämistä koskevassa asiassa. Kantelijan mielestä kyseistä virkanimitystä koskevassa nimitysmuistiossa ei ollut tasavertaisesti vertailtu hakijoita ja nimitysmuistio oli muutoinkin laadittu useilta osin puutteellisesti ja virheellisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä nimitysmuistiota voitiin pitää jossain määrin puutteellisena ja suppeana. Muistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen, joten esimerkiksi hakijoiden samantyyppiset ansiot tulisi selostaa samassa laajuudessa. Joitakin kantelijan ansioita oli muistiossa selostettu kantelussa esitetyin tavoin puutteellisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen korosti lisäksi, että ansiovertailu on suoritettava hakukuulutuksessa ilmenevin perustein ja vertailun on oltava tasapuolista, yhdenmukaista ja aidosti vertailevaa. Esimerkiksi sitä kokemusta, jolle oli annettu nimitysharkinnassa erityistä painoarvoa virkaan nimitetyn henkilön eduksi, olisi tullut laajemmin käsitellä myös kantelijan osalta.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan nimitysmuistio ei kerrotun perusteella täyttänyt kaikilta osin hallintolaissa päätöksen perustelemiselle asetettuja vaatimuksia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen huomiota hallintolain asettamiin vaatimuksiin päätöksen perustelemisessä sekä valtiovarain-

ministeriön ohjeeseen nimitysmuistion laadinnassa.

Kantelija arvosteli lisäksi poliisilaitoksen menettelyä julkaista mainittua virkanimitystä koskeva nimitysmuistio poliisin sisäisessä intranetissä, jolla oli tuhansia käyttäjiä. Kantelija totesi tämän olevan eri käytäntö kuin muissa poliisilaitoksissa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi näkemyksensä, että käsillä olleen nimitysmuistion ja siihen sisältyvän hakijoiden ansioita koskevan yhteenvedon henkilörekisteriluonne jäi vähintäänkin tulkinnanvaraiseksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen tulkitsi tilanteen niin, että vaikka nimitysmuistio ei tapauksessa olisi muodostanut henkilörekisteriä, olisi henkilötietolaki joka tapauksessa tullut sovellettavaksi, koska nimitysmuistion tällaisessa julkaisemisessa oli kyse henkilötietolaisista tarkoitettuun henkilötietojen automaattisesta käsittelystä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi näin ollen nimitysmuistion julkaisemista poliisin sisäisessä intranetissä ennen kaikkea henkilötietolain säännösten näkökulmasta. Hänen näkemyksensä mukaan perusoikeuksiin kuuluvien julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan välisessä punninnassa hänen päätöksessään esittämänsä yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen käsittelyn rajoituksiin liittyneet argumentit olivat painavampia.

Sen sijaan, että poliisilaitos olisi tässä tapauksessa julkaissut nimitysmuistion kokonaisuudessaan poliisin sisäisessä intranetissä, apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä oikeudellisesti perustellumpaa olisi ollut esimerkiksi laatia viranhakumenettelystä tietosuojavaltuutetun suosituksen mukainen erillinen tiedote, jossa olisi voitu tiedottaa mm. virkaan nimitystä ja siitä, miten julkisuuslain mukaista tiedonsaantioikeutta viranhakuasiakirjojen osalta oli toteutettu. Varsinkin yhteiskunnallisesti

merkittävien tehtävien osalta myös tehtäviin hakeneiden nimien julkaiseminen saattaa apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä olla perusteltua. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti myös tietosuojavaltuutetun tavoin perusteltuna, että Poliisihallitus ohjeistaisi esimerkiksi poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirjassa viranhakuasiakirjojen ja nimitysmuistioiden julkaisemisikäytännön yhtenäistämistä valtakunnallisesti poliisiorganisaatiossa (OKV/1148/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

## MAAHANMUUTTOVIRASTO

### Käsittelyaika-arvion antaminen

Kantelija oli tiedustellut hakemuksensa käsittelyn etenemistä Maahanmuuttovirastosta. Hänelle oli vastattu, ettei arviota käsittelyajasta ole mahdollista antaa, koska asian selvittelyssä on mukana poliisi. Maahanmuuttoviraston mukaan mahdollinen käsittelyaika-arvio olisi ollut niin epävarma, ettei sen antamista pidetty tarkoituksenmukaisena.

Apulaisoikeuskansleri totesi hallintolain käsittelyaika-arvion antamista koskevan säännöksen lähtökohtana olevan, että arvio tulisi aina pyydettyä antaa. Käsittelyaika-arviolta ei voida edellyttää ehdotonta paikkansa pitävyyttä. Arviota ei voi jättää antamatta pelkästään sillä perusteella, että käsittelyajan arvioiminen on hankalaa tai arvio olisi epävarma. Viranomaisen tulee pyydettyä antaa uusi käsittelyaika-arvio. Samalla asianosaiselle tulisi ilmoittaa syy käsittelyn viivästymiseen. Mikäli asian käsittelyn kesto riippuu toisen viranomaisen vastuulle kuuluvista seikoista, voi tämän painottaminen asiakkaalle olla perusteltua.

Ilmoituksensa mukaan Maahanmuuttovirasto on tapauksen johdosta kiinnittänyt huomiota

siihen, miten virastossa voitaisiin poikkeuksellisissa tilanteissa neuvoa asiakkaita käsittelyajan suhteen. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteeksi saattaa päätöksessä esittämänsä näkemykset käsittelyaika-arvion antamisesta Maahanmuuttoviraston tietoon (OKV/138/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

### Vastaanottokeskustoimintaa koskevien hankintojen kilpailuttaminen

Alkusyksystä 2015 vuoden 2016 alkuun Maahanmuuttovirasto teki sopimuksen 182 uuden vastaanottokeskuksen perustamisesta ja vastaanoton järjestämisestä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden määrän lisääntyneenä nopeasti ja ennalta-arvaamattomasti yli kymmenkertaisesti aikaisempaan nähden. Sopimuksia tehtiin muun muassa Suomen Punaisen Ristin piirien ja eräiden yksityisten yhteisöjen kanssa. Sisäministeriön sisäisen tarkastuksen havaintojen mukaan sopimuksia tehtiin kiireellä, puutteellisilla resursseilla ja osin valtiolle epäedullisin sopimusehdoin. Osa sopimuksista oli tehty Maahanmuuttoviraston työjärjestyksen vastaisesti ilman esittelyä. Selvityksestä ilmenee, että vastaanottokeskusten perustamista ja toiminnassa olevien vastaanottokeskusten lisäpaikkojen käyttöönottoa ei ole kilpailutettu. Vastaanottolain velvoitteiden täyttämiseksi jouduttiin hyväksymään saadut tarjoukset. Maahanmuuttovirasto on kilpailuttanut muun muassa vastaanottopalveluihin kuuluvat terveystalot valtakunnallisesti, ja myös Suomen Punainen Risti on kilpailuttanut joitakin palveluhankintoja erikseen. Asiassa on vedottu äärimmäisen kiireen tilanteeseen perusteena poiketa kilpailuttamista koskevista säännöksistä. Maahanmuuttovirastossa on ryhdytty valmistelemaan muun muassa vastaanottokeskusten

vartiointipalveluiden keskitettyä kilpailuttamista sekä viraston käännös- ja tulkkauspalveluiden kilpailuttamista. Lisäksi valmisteilla on ollut Maahanmuuttoviraston oma hankintaohje, joka on hyväksytty syyskuussa 2016.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vastaanottokeskusten perustamista ei sinänsä ole vapautettu hankintalain kilpailuttamisvelvoitteesta. Valtio korvaa vastaanottolain perusteella vastaanottotoiminnasta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti. Näin ollen myös muu kuin julkisoikeudellinen yhteisö on velvollinen noudattamaan hankinnoissaan julkisia hankintoja koskevia säännöksiä, mikäli lain soveltamis-edellytykset muuten täyttyvät. Laajamittaiseen turvapaikanhakijoiden maahantuloon viranomaiset eivät olleet voineet alun perin varautua. Maahanmuuttoaallon lievennyttyä ja vastaanottokeskustoiminnan jossain määrin jo vakiinnuttua vastaanottokeskusten perustamisiin ja varsinkin vastaanottokeskustoiminnan hankintojen prosesseihin, sopimuskäytäntöihin sekä toiminnan ja taloudenpidon valvontaan on liittynyt toimivaltaisten viranomaisten välittömiä toimenpiteitä edellyttäviä puutteita. Sisäministeriön hallinnonalan sisäisen tarkastuksen tulee niitä vastaanottokeskusten toiminnan ja taloudenpidon tarkastustoiminnassaan edelleen selvittää sekä Maahanmuuttoviraston ja tarvittaessa ministeriön asianmukaisesti ohjeistaa.

Julkisia hankintoja koskevien säännösten noudattamisen oikeellisuuden voivat valitusasioina tutkia markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus. Valtion varojen talousarvion mukaista ja tarkoituksenmukaista käyttämistä puolestaan valvoo Valtiontalouden tarkastusvirasto. Kun asiassa on tuolta osin olennaisesti kysymys kyseisen erityisviranomaisen toimialaan kuuluvista asioista, maahanmuuttajien vastaanottokeskustoiminnan kustannuksiin liittyvä tarkastustoiminta on tarkoituksenmukaista suorittaa katta-

vasti yhdessä viranomaisessa. Tarkastusviraston aloitettua vastaanottotoiminnan kustannusten tarkastuksen apulaisoikeuskansleri katsoi tarpeelliseksi jäädä seuraamaan tilannetta ja pyysi tässä tarkoituksessa Valtiontalouden tarkastusvirastoa toimittamaan tarkastuskertomuksensa sen valmistuttua (OKV/1200/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

### Tarkastukset

#### Rajavartiolaitos

Oikeuskansleri teki 18.1.2016 tutustumiskäynnin Rajavartiolaitoksen esikuntaan. Tutustumiskäynnin pääteemana oli ajankohtainen rajaturvallisuustilanne ja siihen liittyvät oikeudelliset kysymykset (OKV/1/51/2016).

#### Sisäministeriön poliisiosasto

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskanslerin sijainen tekivät 17.2.2016 tutustumiskäynnin sisäministeriön poliisiosastoon. Tutustumiskäynnin teemana oli siviilitiedustelulainsäädännön valmistelu (OKV/2/51/2016).

Lisäksi oikeuskansleri oli 8.11.2016 kuultavana siviilitiedustelulainsäädäntöä valmistelleessa työryhmässä.

#### Itä-Uudenmaan poliisilaitos

Oikeuskansleri tutustui 5.7.2016 Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella muun ohella turvapaikkakeskusten poliisille aiheuttamiin työtehtäviin sekä poliisilaitoksen alueella sijaitsevien erityiskohteiden (mm. Helsinki-Vantaan lentokenttä) turvallisuusjärjestelyihin. Hän tutustui lisäksi

20. - 21.8.2016 poliisilaitoksen kenttätoimintaan (OKV/4/51/2016 ja OKV/6/51/2016).

### **Keskusrikospoliisi**

Oikeuskansleri teki 16.8.2016 tutustumiskäynnin Keskusrikospoliisiin. Vierailulla käsiteltiin muun ohella ajankohtaista turvallisuustilannetta, Keskusrikospoliisin maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä, sota- ja terrorismirikosten tutkintaa sekä erilaista tiedustelutoimintaa (OKV/5/51/2016).

### **Keski-Uudenmaan pelastuslaitos**

Oikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin Keski-Uudenmaan pelastuslaitokselle 1.11.2016. Aiheina olivat muun muassa maakunta- ja pelastustoimen uudistusten vaikutukset pelastuslaitoksen toimintaan sekä uudistuksiin varautuminen (OKV/11/51/2016).

### **Hätäkeskuslaitos ja Keravan hätäkeskus**

Oikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin Hätäkeskuslaitokseen ja Keravan hätäkes-

kukseen 1.11.2016. Käynnin aiheena oli muun muassa Hätäkeskuslaitoksen rakenneuudistuksen toteutuminen ja sen vaikutukset toimintaan (OKV/12/51/2016).

### **Poliisilaitosten oikeusyksiköt**

Poliisilaitosten oikeusyksikköihin tehtiin tutustumis- ja tarkastuskäynnit seuraavasti: Hämeen poliisilaitos 28.9.2016 (OKV/7/51/2016), Kaakkois-Suomen poliisilaitos 28.9.2016 (OKV/8/51/2016), Lounais-Suomen poliisilaitos 27.10.2016 (OKV/9/51/2016), Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 27.10.2016 (OKV/10/51/2016) ja Sisä-Suomen poliisilaitos 23.11.2016 (OKV/13/51/2016).

Tutustumis- ja tarkastuskäyntien pääteemana oli yleisesti selvittää nykyisten poliisilaitosten sisäistä laillisuusvalvontaa ja siihen liittyvää poliisilaitosten oikeusyksiköiden toimintaa. Käynneillä keskusteltiin tarkemmin muun ohella oikeusyksiköiden tekemistä tarkastuksista, kanteluasioiden käsittelystä sekä poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan ja poliisirikosasioiden käsittelyn väliseen rajapintaan liittyvistä kysymyksistä.



## PUOLUSTUSHALLINTO

---

### Lausuntoja

#### **Varusmiesten käyttäminen joustavan valmiuden kohottamisen sekä sodan ajan tehtäviin varusmiespalveluksen aikana**

Puolustusministeri pyysi oikeuskanslerin näkemystä siitä, onko lainsäädännössä tapahtunut sellaisia muutoksia viimeisten vuosikymmenten aikana, jotka estävät varusmiesten käytön joustavan valmiuden kohottamisen ja sodan ajan tehtäviin. Varusmiesten ja muiden palveluksessa olevien asevelvollisten käyttämiselle erilaiseen perustuslain 127 §:ssä säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvaan palvelukseen ei ole asetettu lähtökohtaisia oikeudellisia rajoitteita. Oikeuskansleri totesi lausunnossaan vertailun vuoksi, että palveluksessa olevien asevelvollisten määräämistä maanpuolustusvelvollisuuteen perustumattomaan palvelukseen puolustusvoimien ulkopuoliseen tehtävään (virka-aputehtävä ja pelastustehtävä) on sen sijaan rajoitettu asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentissa. Asevelvolliset eivät saa osallistua pelastustehtävässä tai virka-apua annettaessa vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin, eikä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Valmiuden kohottamiseen liittyy sodan ajan varalta tarvittavien joukkokokonaisuuksien perustaminen, kyseisten joukkokokonaisuuksien

harjoittaminen ja kyseisten joukkokokonaisuuksien lähettäminen puolustusvoimista annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua maanpuolustustehtävään liittyvää voimankäyttöä edellyttäviin taisteluihin.

Valmiuden kohottamista varten perustettaviin kokoonpanoihin viitataan puolustusvoimista annetun lain 29 §:n 4 momentissa. Vastaavasti rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:ssä säädetään rajajoukoista, jotka voidaan valtakunnan puolustusta tehostettaessa liittää puolustusvoimiin. Rajajoukot koostuvat rajavartiolaitoksen virkamiehistä ja rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuslain nojalla palvelemaan määrätystä tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavista henkilöistä.

Reserviläisten käyttämisestä valmiutta kohotettaessa säädetään asevelvollisuuslain kertausharjoitusta, ylimääräistä palvelusta ja liikemääränsäntönsä. Asevelvollisuuslain 32 §:n 1 momentin mukaan kertausharjoitukseen voidaan määrätä reserviin kuuluva asevelvollinen. Asevelvollisuuslain 48 §:n 4 kohdan mukaan reservin kertausharjoitusten yhtenä tarkoituksena on mahdollistaa sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Asevelvollisuuslain 83 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti voi poikkeusoloissa päättää, että puolustusvoimat voi määrätä reserviin kuuluvia asevelvollisia ylimääräiseen palvelukseen. Asevelvollisuuslain 82 §:n

mukaan ylimääräisen palveluksen tarkoituksena on kohottaa ja ylläpitää puolustusvalmiutta. Perustuslain 129 §:n mukaan tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta. Jollei eduskunta ole tällöin kokoontuneena, se on kutsuttava heti koolle. Eduskunnan on tällaisessa tilanteessa oltava koolla, jotta se voi tarpeen mukaan päättää lisätalousarviosta ja osallistua mahdolliseen perustuslain 93 §:n 1 momentissa tarkoitettuun sotaan ja rauhaa koskevaan (ulkopoliittiseen) päätöksentekoon (HE 1/1998 vp). Asevelvollisuuslain 86 §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimien liikekannallepano voi olla osittainen tai yleinen. Osittaisen liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen voidaan määrätä reserviin kuuluva asevelvollinen. Yleisen liikekannallepanon aikana myös varareservi tai osa siitä voidaan määrätä palvelukseen, 50 vuotta täyttäneet ainoastaan eduskunnan suostumuksella. Edellä mainituilla asevelvollisuuslain säännöksillä on luotu toimivalta reserviläisten palvelukseen määräämiseen. Tällaista toimivaltaa ei tarvita jo valmiiksi palveluksessa olevien varusmiesten osalta.

Asevelvollisuuslain varusmiespalveluksen tarkoitusta koskevan 36 §:n 1 momentin mukaan varusmiespalveluksen aikana asevelvolliset koulutetaan ja harjaannutetaan sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin ja siten osaltaan luodaan edellytykset sodan ajan varalta tarvittavien joukkokokonaisuuksien tuottamiselle. Asevelvollisuuslain kertausharjoituksen tarkoitusta koskevan 48 §:n mukaan reservin kertausharjoituksilla pidetään yllä varusmiespalveluksen aikana saatuja sotilaallisia tietoja ja taitoja sekä koulutetaan vaativampiin tehtäviin, perehdytetään asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin, harjoitetaan joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa ja mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen.

Asevelvollisuuslain ylimääräisen palveluksen tarkoitusta koskevan 82 §:n mukaan ylimääräisen palveluksen tarkoituksena on kohottaa ja ylläpitää puolustusvalmiutta ja harjoittaa joukkokokonaisuuksia niille suunnitellussa kokoonpanossa niin, että joukko voidaan tarvittaessa määrätä liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen.

Varusmiespalveluksen, kertausharjoituksen ja ylimääräisen palveluksen tarkoitusta koskevat säännökset lisättiin nykyistä vuoden 2007 asevelvollisuuslakia edeltäneeseen vuoden 1950 asevelvollisuuslakiin vuonna 1998. Varusmiespalveluksen tarkoitusta koskeva säännös (3 a § 1 momentti) oli samansisältöinen kuin nykyisen asevelvollisuuslain varusmiespalveluksen tarkoitusta koskeva säännös. Sekä kertausharjoitusten että ylimääräisen palveluksen tarkoituksena säädettiin (7 a §) olevan mahdollistaa varusmiespalveluksen aikana saatujen sotilaallisten tietojen ja taitojen ylläpitäminen ja niissä harjaantuminen sekä kouluttautuminen vaativampiin tehtäviin, perehdyttää asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin sekä mahdollistaa joukkokokonaisuuksien harjoitukset niille suunnitelluissa kokoonpanoissa.

Varusmiespalveluksen, kertausharjoituksen ja ylimääräisen palveluksen tarkoitusta koskevien vuoden 1950 asevelvollisuuslakiin vuonna 1998 lisättyjen säännösten ja niiden perustelujen (HE 184/1997 vp) sekä nykyisen asevelvollisuuslain säännösten perusteella kaikkiin näihin palveluksiin liittyy koulutuksellinen ja harjoituksellinen elementti sekä sodan ajan varalta tarvittavien joukkokokonaisuuksien tuottamiseksi. Kun varusmiehet ovat jo valmiiksi palveluksessa, varusmiespalveluksen tarkoitusta koskevaan säännökseen ei ole ollut tarpeen ottaa sellaista valmiuden kohottamiseksi koskevaa mainintaa, joka on sisällytetty nykyisen asevelvollisuuslain kertausharjoituksen tarkoitusta ja ylimääräisen

palveluksen tarkoitusta koskeviin säännöksiin. Näin ollen ei näytä olevan oikeudellisia esteitä valmiuden kohottamiseen liittyvään varusmiesten sodan ajan varalta tarvittaviin joukkokokonaisuuksiin sijoittamiselle ja niiden osana toimimiseen harjaannuttamiselle.

Kertausharjoituksia valmiuden kohottamisen tarkoituksessa voidaan järjestää jo normaalioloissa. Ylimääräiseen palvelukseen voidaan määrätä normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa. Normaaliolojen vakava häiriötilanne on olemassa, jos puolustusvoimilla olevan tiedustelutiedon perusteella voidaan todeta, että jännittyneen yhteiskunnallisen tilanteen edetessä Suomeen voisi kohdistua huomattavaa aseellista uhkaa (HE 37/2007 vp).

Liikekannallepanon käyttöedellytyksistä ei ole säädetty nimenomaisesti. Käytännössä liikekannallepano ja sodan ajan varalta tarvittavien joukkokokonaisuuksien lähettäminen taisteluihin tulee kysymykseen perustuslain 23 §:ssä ja 128 §:n 1 momentissa, puolustustilalain 1 §:ssä ja valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa, lähinnä valmiuslain 3 §:n 1 tai 2 kohdissa tarkoitetuissa tilanteissa eli kun Suomeen kohdistuu aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys taikka huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka. Kun Suomeen kohdistuu aseellinen hyökkäys tai sitä vastaava ulkoinen uhka, puolustusvoimat voi käyttää sotilaallisia voimakeinoja puolustusvoimista annetun lain maanpuolustustehtävään liittyvää voimankäyttöä koskevan 4 §:n perusteella.

Asevelvollisuuslain 86 §:n 1 momentissa säädetään reserviin kuuluvan asevelvollisen ja varareserviin kuuluvan (varusmiespalvelusta suorittamattomankin) asevelvollisen määräämisestä liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen. Kuten edellä on todettu, säännöksellä on luotu toimivalta reserviläisten palvelukseen määräämi-

seen. Säännös ei sinällään estä jo valmiiksi palveluksessa olevien varusmiesten (tai ammattisotilaiden) kuulumista liikekannallepanon piiriin.

Oikeuskansleri totesi vertailun vuoksi, että vuoden 1950 asevelvollisuuslaissa oli säännös (11 §), jonka mukaan puolustusvoimien tai niiden osan ollessa liikekannalla asevelvolliset jäivät palvelukseen niin pitkäksi ajaksi kuin tarve vaati. Niin ikään voitiin muulloinkin, milloin erityiset olosuhteet vaativat (sama edellytys oli vuoden 1950 asevelvollisuuslain 7 §:n 2 momentissa asetettu reserviin kuuluvien asevelvollisten ylimääräiseen palvelukseen kutsumiselle), palveluksessa olevien asevelvollisten kotiin laskeminen siirtää toistaiseksi ja pitää heitä palveluksessa säännöllistä palvelusaikaa pitemmän ajan. Nykyinen asevelvollisuuslaki ei mahdollista lain 37 §:ssä säädettyjen varusmiespalvelusaikojen tai 50 §:ssä säädettyjen kertausharjoitusten yhteenlaskettujen enimmäisaikojen ylittämistä. Jos normaaliolojen vakava häiriötilanne tai poikkeusolot jatkuvat varusmiespalvelusajan tai kertausharjoitusten yhteenlasketun enimmäisajan täytyttyä, on varusmies tai kertausharjoituksessa oleva reserviläinen määrättävä tarvittaessa ylimääräiseen palvelukseen tai liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen.

Puolustusvoimat (myös sen sodan ajan varalta tarvittava joukkokokonaisuus) voi käyttää voimakeinoja jo ennen poikkeusolo- ja liikekannallepanovaihetta puolustusvoimista annetun lain vartio- tai päivystystehtävää suorittavan sotilaan voimankäyttöä koskevan 23 §:n 1 momentin taikka aluevalvontalain aluevalvontaviranomaisen alueloukkauksen tai vihamielisen toiminnan torjumiseksi tapahtuvaa voimankäyttöä koskevien 31–34 a §:n perusteella.

Varusmiesten ja muiden palveluksessa olevien asevelvollisten käytettävyyteen valmiutta kohotettaessa vaikuttaa myös kysymys sallituista voimankäyttöön osallistujista. Edellä mainituissa

vartio- tai päivystystehtävää suorittavan sotilaan voimankäyttöä koskevassa säännöksessä tai aluevalvontaviranomaisen voimankäyttöä koskevissa säännöksissä taikka maanpuolustustehtävään liittyvää voimankäyttöä koskevassa puolustusvoimista annetun lain 4 §:ssä ei ole eroteltu voimankäyttöön osallistujien osalta ammattisotilaita, palveluksessa olevia reserviläisiä ja varusmiehiä. Oikeuskansleri totesi vertailun vuoksi, että tilanteessa, jossa puolustusvoimat antaa poliisille virka-apua terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, voimakeinoja saa käyttää vain puolustusvoimien ammattisotilas (laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 4 § 5 momentti). Vastaavasti rajavartiolaitoksen antaessa poliisille sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi voimakeinoja saa käyttää vain rajavartiolaitoksen ammattisotilas (rajavartiolaki 77 a § 5 momentti).

Käytettäessä varusmiehiä ja muita palveluksessa olevia asevelvollisia valmiutta kohotettaessa on otettava huomioon näiden tiedolliset ja taidolliset valmiudet erilaisten tehtävien hoitamiseen. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, kuinka pitkälle varusmies on ehtinyt päästä koulutuksessaan tai kuinka pitkä aika on

ehtinyt kuluu reserviläisen saamasta koulutuksesta. Oikeuskansleri totesi vertailun vuoksi, että kun puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille, puolustusvoimat vastaa virka-apuosaston henkilöstöön kuuluvien ammattitaidosta ja perehdyttämisestä siten, että henkilöstö tuntee käyttämänsä kaluston ja välineistön sekä niitä koskevat turvallisuusohjeet (laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 5 a § 3 momentti).

Oikeuskansleri yhtyi esittelijän laatimassa muistiossa esitettyyn varusmiesten aseman oikeudelliseen arviointiin (OKV/50/20/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

## Tarkastukset

### Puolustusministeriö

Oikeuskansleri teki 6.4.2016 tutustumiskäynnin puolustusministeriöön. Tutustumiskäynnin teemana oli sotilastiedustelulainsäädännön valmistelu (OKV/3/51/2016).

Lisäksi oikeuskansleri oli 18.11.2016 kuultavana sotilastiedustelulainsäädäntöä valmistelleessa työryhmässä.

## VALTIOVARAINHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

#### Salassa pidettävien tietojen paljastaminen nimitysmuistiossa

Valtiovarainministeriön erityisasiantuntijan määrääkseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevassa muistiossa selostettiin virkasuhteen hakijoille tehtyjen soveltuvuusarviointien tuloksia. Virkanimityksen perustelut sisältävä muistio on lähtökohtaisesti julkinen asiakirja, mutta soveltuvuusarviointien tulokset ovat salassa pidettäviä tietoja. Soveltuvuusarvioinnin tulosten paljastaminen loukkasi näin ollen hakijoiden yksityiselämän suojaa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota hakijoita koskevien tietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevien säännösten noudattamiseen virkanimitysten valmistelussa (OKV/1097/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Maija Salo).

#### Esteellisyyden syyn kirjaaminen pöytäkirjaan

Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan kaikista kokouspöytäkirjoista ei ilmenyt sitä, millä perusteella jäsenet olivat esteellisiä poissa kokouksesta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että esteellisyyden syyn merkitseminen pöytäkir-

jaan on hallintolain ja sitä koskevien hallituksen esityksen perustelujen näkökulmasta aiheellista, ja kiinnitti lautakunnan huomiota esteellisyyden syyn kirjaamiseen (OKV/1691/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

#### VEROHALLINTO

---

#### Hyvä hallinto verotarkastusmenettelyssä

Verohallinnon konserniverokeskus suoritti yhtiössä siirtohinnoittelua koskevan verotarkastuksen vuoden 2013 aikana. Yhtiö pyysi tutkimaan, onko Verohallinto toiminut lainvastaisesti ja rikkonut hallinnon oikeusperiaatteita yhtiötä koskeneen verotarkastuksen aikana. Yhtiö katsoi, että verotarkastuksessa oli useita piirteitä, jotka merkitsivät poikkeamista hyvän hallinnon periaatteista ja jotka loukkasivat yhtiön perusteltuja oikeusturvaodotuksia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi muun muassa, että yhtiön esittämään esteellisyysväitteeseen ei ollut annettu ratkaisua hallintolaissa edellytetyllä tavalla. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi myös, että yhtiölle vastineen antamista varten annettu 3 viikon määräaika oli asian laatuun nähden verrattain lyhyt, vaikka Verohallinnon menettelyä ei tältä osin voitukaan pitää lain tai hyvän verotarkastustavan vastaise-

na. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsitöksensä näistä seikoista sekä asian selvittämisen velvollisuudesta, neuvonnasta ja ohjauksesta sekä loppukeskustelun pitämisestä Verohallinnon tietoon (OKV/92/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Palvelun asianmukaisuus**

Kantelijan ilmoitus palautettavasta arvonlisäverosta siirrettiin virheellisesti kantelijan energiaveron palautushakemuksen kanssa verotoimistoon, joka havaitsi ilmoituksen vasta energiaveron palautushakemuksen käsittelyn yhteydessä. Virheellisestä käsittelystä johtuen tietojen tallentaminen tietojärjestelmään viivästyi. Kantelija ei saanut neuvontaa asiassa puhelimitse eikä verotoimistossa käymällä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Verohallinnon huomiota hyvää hallintoa koskevien säännösten noudattamiseen (OKV/538/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Viranhakuilmoituksen sisältö ja virantäyttömenettely**

Kantelija oli hakenut verotoimistossa avoinna ollutta veroasiantuntijan virkaa, jota koskeneen hakuilmoituksen mukaan hakijalta odotettiin lisävalmiutena muun ohessa soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa. Virkaan oli valittu yomerkonomi.

Kanteluasian tutkinnassa ei ollut ilmennyt, että viran täyttämistä koskevassa päätöksenteossa olisi käytetty väärin harkintavaltaa. Menettelyn osalta apulaisoikeuskansleri piti kuitenkin virheellisenä sitä, että virantäyttömuistiossa ei ollut lainkaan perusteltu, miksi hakuilmoituksessa lisävalmiutena mainittua korkeakou-

lututkintoa ei ollut otettu haastateltavien valinnassa ja varsinaisessa virkavalinnassa ansiona huomioon. Hakijoiden välisessä ansiovertailussa ja hakijakohtaisessa pätevyysarvioinnissa tulee pystyä avoimesti ja objektiivisesti perustelemaan, millä tavoin hakuilmoituksessa mainitut lisävalmiudet, kuten tässä tapauksessa soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, on otettu hakijoiden ansiona huomioon.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi, että koska hakuilmoituksessa mainittua ylempää korkeakoulututkintoa ei ollut virkaan kuuluvien tehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta katsottuakaan hakijoille ansioksi luettavaksi lisävalmiudeksi, hakuilmoituksen muotoiluun olisi pitänyt kiinnittää enemmän huomiota (OKV/1269/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

## **MAISTRAATIT**

---

### **Lapsen isän kuuleminen nimenmuutosasiassa**

Alaikäinen 14-vuotias lapsi ja hänen äitinsä olivat allekirjoittaneet maistraatille toimittamansa nimenmuutoshakemuksen. Väestötietojärjestelmän mukaan lapsen äiti oli lapsen ainoa huoltaja, mutta järjestelmässä oli merkintä, jonka mukaan huolto oli jaettu. Järjestelmästä ei ilmennyt käräjäoikeuden tekemän päätöksen sisältö. Käräjäoikeuden päätöksen mukaan lapsen huolto oli uskottu yksin hänen äidilleen kuitenkin siten, että äidillä ei ollut oikeutta yksin muuttaa lapsen nimeä eikä uskontoa. Maistraatti muutti lapsen nimen kuulematta lapsen isää.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että maistraatti oli laiminlyönyt hallintolain säännösten edellyttämän asian riittävän ja asianmukaisen selvittämisen. Maistraatin olisi tullut tarkistaa se, mi-

ten lapsen huolto oli jaettu, ja kuulla lapsen isää asiassa (OKV/1335/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Kanteluratkaisun perustelevinen**

Maistraatti oli perustellut edunvalvojan menettelyä koskevaan kanteluun antamansa päätöksen hyvin niukasti viittaamalla edunvalvojan asiassa antamaan selvitykseen, jota ei ollut liitetty päätökseen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että maistraatin päätöksen perusteluista eivät ilmenneet ne seikat, joihin maistraatin arvio edunvalvojan toiminnasta perustui, eivätkä maistraatin perustelut toteutetulla tavalla täysin täyttäneet hallintolain vaatimusta päätöksen perustelemisesta, minkä näkemyksen apulaisoikeuskansleri saattoi maistraatin tietoon (OKV/524/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## **TULLI**

---

### **Menettely oikaisuvaatimuksen käsittelyä koskevassa asiassa**

Tulli ei ollut ilmoittanut oikaisuvaatimuksen tekijälle, että se ei tietoturvasuussyistä ota vastaan CD-levyllä toimitettua aineistoa. Oikaisuvaatimuksen tekijää ei myöskään ollut kehoitettu täydentämään oikaisuvaatimustaan toimittamalla aineiston Tullin hyväksymässä muodossa. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen antamisajankohdalla Tullin internet-sivuja oli päivitetty siten, että sivustolla ilmoitetaan, että Tulli ei ota vastaan oikaisuvaatimuksen liitteinä muistitikkuja, CD-levyjä tai muita tallennusvälineitä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Tullin huomiota vastaisen varalle hallintolain säännöksiin

hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä ja asiakirjan täydentämisestä (OKV/118/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Reetta Kannisto).

## **ALUEHALLINTOVIKASTOT**

---

### **Kantelun pitkä käsittelyaika**

Kaupungin terveydenhuollon menettelyä koskevan kantelun käsittely aluehallintovirastossa oli kestänyt lähes 2 vuotta. Selvitystä kaupungilta oli pyydetty vasta vuoden kuluttua kantelun vireille tulosta, eikä selvitystä ollut tullut määräaikaan mennessä. Selvitystä oli kiirehditty usean kuukauden kuluttua. Kaupunki ei ollut ilmoituksensa mukaan saanut ensimmäistä selvityspyynnöä.

Aluehallintoviraston mukaan kantelun käsittelyssä tapahtuneiden viivästysten syyt olivat jääneet epäselviksi. Asiaan oli suurelta osin vaikuttanut myös se, että syksyn 2013 ja vuoden 2014 aikana terveydenhuollon kanteluiden käsittely aluehallintovirastossa oli pahoin ruuhkautunut riittämättömien henkilöstöresurssien vuoksi, eivätkä kanteluiden keskimääräiset käsittelyajat olleet tavoitteiden mukaisia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelun käsittelyaika, lähes 2 vuotta, oli ollut kohtuuttoman pitkä arvioitaessa sitä sellaisenaan. Selvityksen perusteella pitkään käsittelyaikaan oli vaikuttanut kantelun käsittelyn pysähtymisen vireille tulon jälkeen vuodeksi sekä myöhemmin ensimmäisen selvityspyynnön katoaminen ja selvityksen kiirehtiminen vasta usean kuukauden kuluttua. Kanteluiden käsittelyprosessissa tulisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan varmistaa, että tällaista kantelun käsittelyn pysähtymistä ei voi tapahtua. Aluehallintoviraston esittämällä henkilöstöpuullalla ei voida perustella pitkää käsittelyaika. Viranomaista velvoittava hyvä hallinto

edellyttää viranomaisen mitoittavan palvelunsa siten, että asiakkaiden oikeusturva ei vaarannu. Arvioitaessa asiaa kantelijan kannalta ei ollut ilmennyt sellaisia syitä, joiden perusteella kantelun pitkä käsittelyaika voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti aluehallintoviraston huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asioiden viivytyksettömästä käsittelystä (OKV/799/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Lääkäriaseman menettelyä koskevan kantelun käsittely aluehallintovirastossa oli kestänyt yli kaksi vuotta. Aluehallintoviraston selvityksen mukaan käsittelyajan pituuteen oli vaikuttanut sekä kanteluasioiden käsittelyn ruuhkautuminen että asian esittelijänä olleen ylitarkastajan menettely.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelun käsittelyaika ei voitu pitää kantelijan kannalta hyväksyttävänä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti aluehallintoviraston huomiota viranomaisen velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä (OKV/1320/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Reetta Kannisto).

### **Kanteluratkaisun puutteelliset perustelut**

Kantelija oli kannellut aluehallintovirastoon siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä ei ollut vastannut hänen sähköpostitse esittämäänsä tiedusteluun. Aluehallintovirasto ei ratkaisunsa mukaan pitänyt tarpeellisena ryhtyä asiassa enempiin toimenpiteisiin. Aluehallintovirasto ei pitänyt tarkoituksenmukaisena selvittää, missä ajassa kantelijan yksittäisiin yhteydenottoihin oli vastattu. Kuntayhtymälle oli jo aluehallintoviras-

ton aiemmissä päätöksissä annettu yleistä ohjausta yhteydenottoihin vastaamisesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen mukaan kantelumenettelyn tarkoituksena on, että viranomaisen tai virkamiehen menettelyyn tyytymätön voi saattaa asian valvovan viranomaisen tutkittavaksi epäillessään menettelyssä virheellisyyttä tai lainvastaisuutta. Kysymys on viranomaistoiminnan valvonnasta ja hallinnon oikeussuojajärjestelmästä. Kanteluratkaisusta kantelija saa tietoa asiansa käsittelystä ja valvovan viranomaisen arvion menettelyn lainmukaisuudesta. Ratkaisun perustelut vaikuttavat siihen, miten luotettavaksi kantelija kokee sekä valvovan että valvottavan viranomaisen toiminnan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että vaikka aluehallintoviraston ratkaisun perusteluissa on viitattu viraston samasta asiasta aiemmin antamiin ratkaisuihin, niukat perustelut ovat olleet omiaan aiheuttamaan kantelijassa epätietoisuutta aluehallintoviraston kannasta ja toiminnasta asiassa. Ratkaisun tarkempi perusteleva olisi voinut vähentää tarvetta päätöksen jälkeiseen kirjeenvaihtoon ja myös jatkokanteluun. Tarkempi perusteleva olisi voinut tapahtua toteamalla kuntayhtymälle tiedoksi lähetetyssä ratkaisussa nimenomaisesti, että viranomaisille lähetettyihin asiallisiin tiedusteluihin ja yhteydenottoihin on vastattava ilman aiheetonta viivytystä, sekä selostamalla yksityiskohtaisemmin kuntayhtymälle aiemmissä päätöksissä annettua yleistä ohjausta yhteydenottoihin vastaamisesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi aluehallintoviraston tietoon näkemyksensä, jonka mukaan kantelussa tarkoitettun aluehallintoviraston ratkaisun niukat perustelut eivät olleet täysin täyttäneet hallintolain vaatimusta päätöksen perustelemisesta (OKV/1734/1/2015; ratkai-



sijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

## KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

### **Hankintalain noudattamisen laiminlyönti**

Kaupunki oli päättänyt hankkia koulurakennusta koskevan sisäilmatutkimuksen/kuntokartoituksen sen jälkeen, kun rakennuksessa oli jo vuosien ajan havaittu sisäilmaongelmia. Oikeuskansleri oli 7.5.2015 antanut kaupungille huomautuksen viivyttelystä asian hoitamisessa (OKV/1588/1/2013). Koulurakennusta koskeva hankintamenettely otettiin tuolloin erillisenä asiana tutkittavaksi.

Kaupungin antaman selvityksen mukaan työn suorittaja valittiin tarjouksen jättäneistä puitesopimusjärjestelyn perusteella. Selvityksen perusteella jäi kuitenkin epäselväksi, oliko kyseessä ollut varsinainen puitesopimusmenettely. Asiaa koskevan viranhaltijapäätöksen mukaan kysymyksessä olivat tuolloin joka tapauksessa olleet alle 30.000 euron suuruiset kaupungissa toteutettavat sisäilmahankkeet.

Sen sijaan riidatonta oli, että lopullisesta hankinnasta ei ollut tehty kirjallista päätöstä eikä kyseessä olevasta hankkeesta ollut pyydetty erillistä, hankkeen kokonaishintaa sisältävää tarjousta. Hankintapäätös oli selvityksen mukaan tehty kiireellisenä, mutta selvityksen mukaan jäi epäselväksi, milloin täsmällisesti ja minkä menettelyn tuloksena hankinnasta oli sovittu. Myöskään suorahankintaa ei ollut näin ollen perusteltu. Asiasta oli tehty jälkikäteen päätös, jossa todettiin hankkeen tulleen suoritetuksi ja hyväksyttiin asiasta esitetty noin 450.000 euron lasku.

Kaupunginhallitus oli 4.5.2015 antanut hankintayksiköilleen täsmentävät toimintaohjeet

hankintalain mukaisen menettelyn noudattamisesta jatkossa. Oikeuskansleri otti tämän arvioimaan huomioon, mutta katsoi, että Tilakeskus oli edellä kerrotulla tavalla menetellessään rikkonut sekä hankintalakia että hallintolakia ja antoi tästä syystä sille huomautuksen (OKV/637/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

### **Rakennusvalvonta-asian käsitteleminen**

Ainakin osin kunnan rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvan värikuula-pelipuistoa koskevan valvonta-asian käsitteleminen oli aiheettomasti viivästynyt kunnassa. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todettiin, että viivästymisen taustalla on ollut epätietoisuutta siitä, mille kunnalliselle viranomaiselle pelipuiston toiminnan luvanvaraisuutta koskeva asia on varsinaisesti kuulunut. Kantelun vireilläolo oikeuskanslerinvirastossa ei ole oikeudellisesti hyväksyttävä peruste asian käsittelyn viivästymiseen kunnan viranomaisessa.

Kun kantelukirjoituksessa tarkoitettua valvontamenettelyä koskevaa asiaa ei ole viranomaispäätöksellä ratkaistu, se tulee käsitellä ja tehdä siinä valituskelpoinen päätös. Kunnallisten viranomaisten välisten toimivaltakysymysten ohella oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu ratkaista kantelussa kuvatun toiminnan mahdollisia lupatarpeita, vaan asiaratkaisun tekeminen kuuluu asianomaiselle kunnan viranomaiselle. Hallintotuomioistuimien viidessä kädessä ratkaisee paitsi pääasian myös sen, kenellä on asiassa valitusoikeus.

Koska viivästys ei ollut vähäinen ja kunnan viranomaisten toimettomuutta kunnan viranomaisten välisissä mahdollisissa toimivaltakysymyksissä ja edelleen itse asian selvittämisessä voitiin pitää jo jonkinasteisena välinpitämättö-

myytenä, apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan vakavaa huomiota kunnalliselta viranomaiselta edellytettävän hallintotoiminnan asianmukaisuuteen. Kunnan asianomaisen viranomaisen tuli ilmoittaa apulaisoikeuskanslerille 30.6.2016 mennessä toimivaltaisen viranomaisen päätöksestä asiassa.

Kunnan rakennus- ja ympäristölautakunta kertoi 27.6.2016 oikeuskanslerinvirastoon saapuneella ilmoituksella tehneensä asiaan liittyvän valituskelpoisen päätöksen (OKV/398/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

### **Kaupunginjohtajan ja -valtuutetun esteellisyys**

Kaupunginjohtaja toimi esittelijänä kaupunginhallituksen kokouksessa, jossa käsiteltiin ilmoitusasiana kaupungin ja irtisanotun entisen työntekijän välistä työsuhderiita-asiaa koskevaa käräjäoikeuden päätöstä. Asiakohdassa päätettiin, että mikäli kaupungin vastapuoli valittaa tuomiosta hovioikeuteen, valittaa kaupunki käräjäoikeuden tuomiosta sen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevilta osin. Mikäli kaupungin vastapuoli jättäisi valituksen tekemättä, jäisi asia myös kaupungin osalta käräjäoikeuden tuomion varaan. Kantelussa epäiltiin kaupunginjohtajan olleen esteellinen toimimaan esittelijänä, kun irtisanomisen taustalla olivat työhön liittyvät erimielisyydet ja ristiriidat nimenomaan kaupunginjohtajan ja irtisanotun työntekijän välillä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asioiden puolueettoman käsittelyn sekä viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi toimielinten kokoonpanojen tulee olla ulkopuolisen objektiivisen arvion mukaisesti esteettämiä. Asioiden puolueeton viranomaiskäsitely on yksi keskeisistä oikeusturvan takeista. Viranhaltijan on syytä pidättäytyä osal-

listumasta päätöksentekoon asioissa, joihin hänellä on ulkopuolisen havaittavissa oleva selkeä intressi. Ilmoitusasian tiedoksi merkitsemisen käsittelemistä toimielimen kokouksessa ei apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan voida pitää sellaisena puhtaasti teknisenä toimenä, johon esteellisyys ei voisi vaikuttaa. Tässä tapauksessa asiakohdassa kirjattiin päätös siitä, miten kaupunki tulee menettelemään mahdollisen muutoksenhaun tilanteessa, eikä kohdan käsittely siten näyttänyt olleen ainoastaan muodollinen tiedoksi merkitseminen. Esittelijällä on ollut mahdollisuus vaikuttaa päätöksen sisältöön. Ulkopuolinen henkilö on siten voinut perustellusti kyseenalaistaa esittelijän puolueettomuuden asiassa.

Kantelija katsoi lisäksi kaupunginvaltuutetun olleen sukulaisuuden perusteella esteellinen valtuuston kokouksen käsitellessä kaupunginhallituksen esitystä lisämäärärahan anomisesta talousarviovuodelle 2013, kun lisämäärärahan tarve johtui mm. siitä, että asianajotoimiston palveluja oli käytetty arvioitua enemmän. Kaupungin arvioitua suuremmat kustannukset asiantuntijapalveluiden ostoista aiheutuivat asianajajan, joka oli kyseisen valtuutetun isä, palkkiolaskuista ja niiden maksatustarpeesta. Kantelun mukaan valtuutetun isä oli kaupungin käyttämän osakeyhtiömuotoisen asianajotoimiston ainoa omistaja ja hallituksen jäsen. Apulaisoikeuskansleri totesi yleisesti, että edellä kuvattu asetelma sisälsi arvostelulle alttiita elementtejä, vaikka päätöksenteossa ei ollut kyse suoranaisesti valtuutetun isän asianajotoimistoa koskevasta asiasta. Yleisenä lähtökohtana on pidettävä päätöksenteosta pidättäytymistä, mikäli kysymys mahdollisesta esteellisyydestä on tulkinnanvarainen tai epäselvä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esteellisyyttä koskevat yleiset huomionsa kaupunginhallituksen tietoon (OKV/177/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

## Julkisuuslain mukaisen määräajan noudattaminen

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan siinäkin tapauksessa, että asiakirjapyyntöä käsittelevä tavanomaista suuremman työmäärän, julkisuuslain mukaan asia on kuitenkin ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava tuossakin tilanteessa viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjapyyntöä.

Kun kantelija oli saanut kaupunginlakimieheltä pyydetyksi asiakirjaksi oletetun asiakirjan vasta noin 6,5 viikon kuluttua asiakirjapyyntöä esittämisestä, kantelun kohteena olleen asiakirjapyyntöä käsittelevä oli viipynyt kaupungilla yli julkisuuslaissa säädetyn määräajan ja julkisuuslakiin perustuva velvoite oli tältä osin laiminlyöty. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin ja kaupunginlakimiehen huomiota julkisuuslaissa säädettyjen määräaikaisten noudattamiseen jatkossa (OKV/243/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

## Menettely verkkotiedottamisessa

Kunnan verkkosivuilla julkaistuissa, kantelukirjoituksessa yksilöidyissä toimielinten kokouspöytäkirjoissa vuosilta 2013 ja 2014 ei ollut millään tavoin yksilöityä salassa pidettäviä käsiteltyjen asiakohtien asiasisältöä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka kunnan toimielimen esityslistaa tai kokouspöytäkirjaa ei yksittäisen asian osalta julkaistaisi verkossa, kysymyksessä olevan asian otsikossa tulee kuitenkin kuvata asiasisältöä siten, että yleisöllä on otsikon perusteella mahdollisuus halutessaan pyytää asiasta lisätietoa. Riittävänä ei apulaisoikeuskanslerin mukaan voida pitää, että otsikossa todetaan asian olevan ”salainen” tai että otsikossa mainitaan yksinomaan salassapidon pe-

rusteena oleva lainkohta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kunnan verkkoviestintä olisi myös kantelukirjoituksessa tarkoitettujen asiakohtien osalta ollut mahdollista toteuttaa siten, että kunnan velvollisuudet viestinnässä ja tiedonsaantioikeuksien edistämiseksi toteutetaan vaarantamatta yksityisyyden suoja.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota vastaisen varalle sen velvollisuuteen huolehtia siitä, että toimielinten käsittelevien asioiden valmistelusta annetaan yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa ja toisaalta siitä, että verkkoviestinnässä yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelevässä toteutuu (OKV/705/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Reetta Kannisto).

## Salassa pidettävien tietojen lähettäminen suojaamattomassa sähköpostissa

Kaupungin viranhaltija vastasi asiakkaan sähköpostiviestiin poistamatta viestiketjussa olevia asiakkaan itse lähettämiä salassa pidettäviä tietoja.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että tavallisessa suojaamattomassa internetsähköpostissa tiedot eivät ole sivullisilta suojattuja. Viranomaisella ei voi sisällyttää salaamattomaan viestiinsä salassa pidettäviä tietoja siinäkään tapauksessa, että asiakas olisi itse lähettänyt ne viranomaiselle avoimessa tietoverkossa.

Koska salassa pidettävien tietojen poistamista jättäminen oli viranhaltijan selvityksen mukaan johtunut inhimillisestä erehdyksestä ja hän tulisi ilmoittamansa mukaan jatkossa kiinnittämään asiaan erityistä huomiota, asiassa ei ollut aihetta enempään laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin (OKV/96/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

## Asiakirjapyyntöön käsittely

Kantelija ei ollut saanut kunnanhallitukselta pyytämäänsä asiakirjaa. Kunnanhallitus oli ilmoittanut kantelijalle, ettei asiakirjaa ole laadittu. Apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisuuslain säännökset asiakirjan antamisesta ja antamisesta kieltäytymisestä soveltuvat myös tilanteisiin, joissa viranomaisella ei ole hallussaan pyydettyä asiakirjaa. Kun kantelijalle oli ilmoitettu, ettei hänelle luovuteta asiakirjaa, hänelle ei ollut ilmoitettu mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi, eikä hän ollut saanut asiakirjapyyntöönsä valituskelpoista päätöstä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnanhallituksen huomiota asiakirjapyyntöön käsittelyä koskevien julkisuuslain säännösten noudattamiseen (OKV/74/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

## Vahingonkorvausasian viivytyksen käsittely

Kaupungin käsiteltäväksi siirretty korvausvaatimus olisi tullut kirjata oikea-aikaisesti ja asian käsittelyä olisi tullut asianmukaisesti seurata kaupungin asianomaisessa virastossa. Näin ei ollut tehty.

Toiseksi kaupungin olisi tullut selvittää, käsittellä ja ratkaista vahingonkorvausvaatimusta koskeva asia ilman aiheutonta viivytystä. Vahingonkorvausvaatimus oli ratkaistu vasta yli 2 vuoden kuluttua asian saapumisesta kaupungille. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan vahingonkorvausvaatimusta ei ollut käsitelty kaupungissa laissa edellytetyllä tavalla ilman aiheutonta viivytystä.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti yleisellä tasolla kaupungin huomiota siihen, että asiallisiin yhteydenottoihin tulee vastata

(OKV/1494/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

## Omakotitonttien myyntihintojen muutoksista tiedottaminen

Kantelijat ovat arvostelleet kunnan tiedotusmenettelyä omakotitonttien myyntihinnoittelun muuttamiseen liittyen. Kantelukirjoitusten mukaan tonttien vuokralaisille tai muillekaan kuntalaisille ei riittävällä tavalla ollut tiedotettu siitä, milloin ostotarjous oli viimeistään tullut tehdä, jotta tontin saattoi lunastaa vuodelle 2015 vahvistetulla hinnalla. Kunta oli ilmoittanut omakotitonttien myyntihintojen muutoksista verkkosivuillaan 10 päivää ennen kuin ostotarjous oli viimeistään tullut tehdä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka tiedottamisen laajuus ja tavat ovat kunnan harkinnassa, tiedottaminen on järjestettävä siten, että kuntalaisilla on tosiasiallinen mahdollisuus saada tietoa vireillä olevista asioista, tehdyistä päätöksistä ja niiden vaikutuksista. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tonttien vuokralaisille tai muillekaan kuntalaisille ei tosiasiallisesti ollut tarjottu riittävää aikaa ja mahdollisuutta harkita ostotarjouksen tekemistä ennen uuden vyöhykehinnaston voimaantuloa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota vastaisen varalle sen velvollisuuteen huolehtia riittävästä ja oikea-aikaisesta tiedottamisesta (OKV/4/1/2016 ja OKV/558/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Reetta Kannisto).

## Asiakirjapyyntöön käsittelyn viipyminen

Kantelija oli tehnyt kunnan sosiaalitoimelle asiakirjapyyntöön, jonka johdosta viranhaltija oli

lähettänyt hänelle pyynnön yksilöidä asiakirjapyyntö. Kantelija oli vastannut pyyntöön pyytämällä tapaamista. Viranhaltija oli sen jälkeen lähettänyt uuden yksilöintipyynnön kantelijalle noin 1,5 kuukauden kuluttua. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että julkisuuslain lähtökohtana on asiakirjapyyntöjen käsittely viivytyksettä. Myös hallintolain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan viranhaltijan on käsiteltävä hänelle kuuluvat tehtävät viivytyksettä. Lisäksi julkisuuslaissa on viranomaiselle asetettu velvollisuus avustaa asiakirjan pyytäjää yksilöimään hänen pyytämänsä asiakirja ja hallintolain mukaan viranomaisen on tarpeen mukaan neuvottava asiakkaita asioidensa hoitamisessa ja muun muassa vastattava sille osoitettuihin asianmukaisiin tiedusteluihin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että edellä mainittujen säännösten perusteella viranomaisen on tiedusteltava asiakirjapyynnön tekijältä tarkempia tietoja, mikäli asiakirjapyyntö on liian yksilöimätön, ja yksilöintiä koskeva pyyntö on tehtävä ilman viivytystä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että ensimmäinen asiakirjapyynnön yksilöintiä koskeva kirje on lähetetty kantelijalle viivytyksettä, mutta kantelijan siihen vastauksena lähettämään sähköpostiin vastaaminen oli viivästynyt. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kyseiseen kantelijan lähettämään sähköpostikirjoitukseen olisi tullut reagoida nopeammin ja hän kiinnitti viranhaltijan huomiota asiakirjapyynnön viivytyksettömään käsittelyyn (OKV/930/1/2015 ja 932/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä oli vastannut kantelijan ensimmäiseen asiakirjapyyntöön siten, että hän oli saanut osan pyytämistään tiedoista. Kantelija ei kuitenkaan ollut saanut kaikkia pyytämäänsä tietoja. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan asiakirjapyyntöön olisi tullut

vastata kaikilta osin ja asiassa olisi tullut menetellä julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla eli ilmoittaa kantelijalle kieltäytymisen syy ja kertoa mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi, mikäli kaikkia kantelijan pyytämiä asiakirjoja ei voitu hänelle antaa.

Kantelijan myöhempään asiakirjapyyntöön kuntayhtymän viranhaltija oli vastannut 3 kuukauden kuluttua pyynnöstä toimittamalla kantelijalle hänen pyytämänsä asiakirjat. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asiakirjapyynnön käsittely oli tältä osin viivästynyt julkisuuslain 14 §:n 4 momentin vastaisesti.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän huomiota julkisuuslain 14 §:n säännöksiin asiakirjapyynnön käsittelemisestä (OKV/1668/1/2015; ratkaisijana Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Menettely asiakirjapyynnön käsittelyssä**

Henkilö oli kaupungin hyvinvointilautakunnalle tekemissään oikaisuvaatimuksissa pyytänyt kahden kertaan samaa asiakirjaa. Koska oikaisuvaatimuksiin sisältyneitä pyyntöjä ei kaupungin hallinnossa tunnustettu asiakirjapyynnöiksi, niihin ei vastattu ennen kuin apulaisoikeuskansleri teki asiassa selvityspyynnön. Hakijan ensimmäisestä asiakirjapyynnöstä oli tällöin kulunut noin 9 kuukautta. Hakijalle tällöin annettu päätös oli sanamuodoiltaan niin ristiriitainen, ettei siitä ilmennyt, oliko se viranomaisen vai viranhaltijan päätös.

Kaupungin selvityksen mukaan asiakirjapyynnön eteenpäin toimittamatta jääminen johtui siitä, että sitä ei ollut tunnustettu kaupungin kirjaamossa. Asiakirjapyyntöjen käsittely ei kullunut oikaisuvaatimuksia käsittelevälle jaostolle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiakirjapyynnöt tulee käsitellä julkisuuslain mukaisissa

määräajoissa ja niihin tulee antaa valituskelpoinen päätös. Tämä edellyttää tehtyjen asiakirjapyyntöjen tunnistamista. Asiakirjojen huolellisella läpikäymisellä pyynnöt olisi voitu ja pitänytkin tunnistaa sekä kirjaamossa että oikaisuvaatimuksia käsittelevässä hallinnossa. Annetun päätöksen ristiriitaiset sanamuodot antoivat viitteitä siitä, ettei päätöksen tekijällä ollut selvää käsitystä siitä, mitä päätöstä ja missä ominaisuudessa hän oli tekemässä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin hyvinvointipalvelut -toimialan huomiota asiakkaiden tietopyyntöasioissa noudatettavien julkisuuslain menettelysäännösten oikeanlaiseen ja täsmälliseen soveltamiseen (OKV/1610/1/2015 ja OKV/635/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

## Hallintokantelun viivästynyt käsittely

Kunta oli käsitellyt sille tehdyn hallintokantelun lähes vuoden kuluttua sen vireille tulosta. Pitkähkölle käsittelyajalle ei ollut ilmoitettu syytä.

Vaikka hallintokantelun käsittelylle ei laissa ole säädetty varsinaista määräaikaakaan, siinä on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita, jotka asettavat viranomaiselle yleisvelvoitteen asioiden joutuisasta käsittelystä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnan huomiota asioiden käsittelyyn ilman aiheutonta viivytystä (OKV/475/1/2015 ja OKV/725/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

## Kielitaitovaatimus virkanimityksessä

Kantelussa arvosteltiin johtajalääkärin tekemää apulaisylilääkärin virkanimitystä. Kaupungin hallintosäännön ja kielitaitosäännön perusteella an-

netussa virastopäällikön päätöksessä kelpoisuusehdoista sosiaali- ja terveystieteiden kielitaitovaatimuksista. Päätöksen mukaan apulaisylilääkärin kielitaitovaatimuksena oli suomen kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä ruotsin kielen tyydyttävä suullinen taito. Johtajalääkäri oli nimittänyt apulaisylilääkärin virkaan erikoislääkärin, jolla ei ollut tyydyttävää ruotsin kielen suullista taitoa. Saadun selvityksen mukaan apulaisylilääkärin valintaa tehtäessä kokonaisarvioinnissa olivat painottuneet niin vahvasti muut perusteet kuin muodollisesti tyydyttävä ruotsin kielen taito, että valinta oli katsottu perustelluksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että viran kielitaitovaatimukseksi oli edellä mainitussa virastopäällikön päätöksessä asetettu ruotsin kielen tyydyttävä suullinen taito ja kielitaitovaatimus oli esitetty myös viranhakuilmoituksessa. Kaupungin kielitaitosäännön ja sitä täydentävien ohjeiden mukaan kaupunginhallitus voi perustellusta syystä tehtävään ottavan esityksestä myöntää erivapauden tai lievennyksen kyseisen säännön perusteella vaadittavasta kielitaidosta. Erivapautta ei ollut esitetty tai myönnetty. Nimittävällä viranomaisella on virkaan nimitettävän sopivuuden suhteen harkintavaltaa, johon oikeuskanslerin laillisuusvalvojana ei tule puuttua, ellei harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin. Viranomaisella on oikeus harkita itse, mitä hakijoiden ominaisuuksia virantäytössä painotetaan. Näiden perusteiden tulee kuitenkin olla jälkikäteen objektiivisesti arvioituina hyväksyttävissä. Laillisuusvalvonnan toimivallassa on ottaa kantaa vain siihen, onko nimityspäätös tehty viranomaiselle nimitysasioissa kuuluvan harkintavallan puitteissa ja onko harkintavaltaa käytetty oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen mukaan asiaan sovellettavien määräysten perus-

teella oikea menettely olisi ollut kaupunginhalituksen myöntämä erivapaus vaadittavasta kielitaidosta, mikäli apulaisylilääkärin virkaan oli kokonaisarvioinnin perusteella perusteltua nimittää henkilö, jolla ei ollut kielitaitovaatimukseksi asetettua tyydyttävää ruotsin kielen suullista taitoa. Johtajalääkäri oli kuitenkin ilman erivapauden myöntämistä nimittänyt apulaisylilääkärin virkaan erikoislääkärin, joka ei täyttänyt kielitaitovaatimusta koskevaa kelpoisuusehtoa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että johtajalääkäri oli näin ylittänyt viranomaiselle nimitysasioissa kuuluvan harkintavallan, ja kiinnitti johtajalääkärin huomiota viranomaiselle nimitysasioissa kuuluvan harkintavallan käyttöön oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla (OKV/147/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### **Etusijajärjestyksen noudattaminen puitejärjestelyssä**

Kaupungin rakentamispalvelu oli kilpailuttanut työmaan johtopalvelut ja solminut puitesopimukset viiden tarjouskilpailussa parhaiten sijoittuneen yrityksen kanssa. Puitesopimusten mukaan työtilaukset tehdään sopimuskauden aikana pääsääntöisesti kilpailutuksessa määräytyvän etusijajärjestyksen mukaisesti nimikekohtaisesti yksikköhinnoiltaan parhaan tarjouksen antaneelta. Mikäli parhaan tarjouksen tehneen yrityksen kapasiteetti tai urakoitsijan suorituskyky ei riitä, käytetään sopimusten mukaan seuraavaksi edullisinta jne. Kaupunki oli kuitenkin tehnyt useita palveluhankintoja tarjouskilpailussa kantelijaa huonommin sijoittuneelta yritykseltä selvittämättä tarkemmin, olisivatko paremmin sijoittuneiden yritysten kapasiteetti tai urakoitsijan suorituskyky riittäneet.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi puitesopimusten olevan sanamuodoltaan varsin väljiä,

eikä niissä ollut täsmällisempiä etukäteen tehtyjä määritelmiä yrityksen kapasiteetin tai urakoitsijan suorituskyvyn riittävydestä ja siitä, min-kälaisessa menettelyssä nämä seikat kulloinkin selvitetään. Vaikka etusijajärjestys sinänsä olisi määritelty selkeästi, voivat epätasälliset ilmaiset sopimuksissa ja laaja tapauskohtainen harkintavalta tilausten suhteen olla omiaan herättämään epäilyksiä viranomaisen toiminnan epätasapuolisuudesta ja joitakin puitesopimustoimittajia suosivasta tai syrjivästä kohtelusta. Hankintayksikön tulee toiminnassaan noudattaa hankintalain keskeisiä periaatteita sekä yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, jotka määrittävät hankintayksikön harkintavallan rajoja. Menettelyn avoimuus, tasa-puolisuus ja ennakoitavuus paitsi luovat edellytyksiä tehokkaalle, lain- ja oikeudenmukaiselle hankinnalle, myös edistävät viranomaisen toiminnan yleistä luotettavuutta ja voivat hälventää epäilyksiä mielivaltaisesta päätöksenteosta. Päätöksessä esitetyt näkökohdat saatiin kaupungin asianomaisen lautakunnan tietoon (OKV/1022/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

### **Vahingonkorvausvaatimukseen ja tiedusteluihin vastaaminen**

Kaupungille oli tammikuussa 2015 osoitettu vahingonkorvausvaatimus ja muun muassa sitä koskevia muistutuksia ja tiedusteluja kesäkuussa ja syyskuussa 2015. Maaliskuussa ja toukokuussa 2015 kantelijalle oli vastattu, että asian käsittely on vielä kesken vakuutusyhtiössä, mutta tämän jälkeen kantelijan tiedusteluihin ei ollut vastattu mitään. Saadun selvityksen mukaan korvausvaatimusasian käsittely oli edelleen kesken vielä marraskuussa 2016 eli lähes 2 vuoden kuluttua asian vireille tulosta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeus asian viivytyksettömään ja asianmukaiseen käsittelyyn

turvataan perustuslaissa. Hyvään hallintoon kuuluu, että viranomainen myös ilman aiheetonta viivytystä vastaa toimivaltaansa kuuluviin asiallisiin ja riittävän yksilöityihin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä ja käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin vastaamisesta säädetään erikseen hallintolaissa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kaupunki ei ollut käsitellyt kantelijan korvausvaatimusta kohtuullisessa ajassa eikä vastannut tämän tiedusteluihin hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti. Kaupungin huomiota kiinnitettiin viranomaisen palveluperiaatetta, neuvontavelvollisuutta ja asian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeviin säännöksiin ja kehoitettiin huolehtimaan siitä, että ratkaisu kantelijan korvausvaatimukseen annetaan mahdollisimman pian.

Kaupunki toimitti oikeuskanslerinvirastoon vakuutusyhtiön päätöksen, joka on päivätty pian apulaisoikeuskanslerin ratkaisun jälkeen. Kaupungin päätös kantelijan vahingonkorvausvaatimukseen on tehty tammikuussa 2017 hieman yli 2 vuoden kuluttua korvausvaatimuksen esittämisestä (OKV/1769/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

### **Päätöksen antaminen asiakirjapyyntöön**

Kantelijat olivat pyytäneet saada tiedon kaivutyöhön liittyvästä niin sanotusta välikatselmuksesta laaditusta pöytäkirjasta. Tilaisuudesta ei kuitenkaan ollut laadittu pöytäkirjaa, eikä kaupunki voinut suostua pyyntöön. Kaupunki oli vastannut asiakirjapyyntöön ilmoittamalla, ettei välikatselmuksesta ole yleensä tehty pöytäkirjaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätöksen muutosta ovat hyvän hallinnon keskei-

siä oikeusturvatakeita. Tietopyyntöä koskevia julkisuuslain menettelysäännöksiä on noudatettava myös silloin, kun viranomaisella ei ole pyydettyä tietoa. Kantelijoille olisi tullut ilmoittaa selkeästi asiakirjan antamisesta kieltäytymisen syy ja antaa heille tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Heiltä olisi tullut myös tiedustella, haluavatko he asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Kantelijoilla olisi siten tullut olla mahdollisuus saada halutessaan perusteltu, valituskelpoinen päätös asiakirjapyyntönsä. Kaupungin asianomaisen toimialan ja kaupunginhallituksen huomiota kiinnitettiin asiakirjapyyntöä käsitteleviin säännöksiin (OKV/301/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

### **Määräaikaisia virkasuhteita koskevan päätöksen tekeminen**

Hallintolain mukaisesti kaupungin olisi tullut tehdä kirjallinen ja perusteltu päätös koskien julkisessa haussa olleita opettajan määräaikaisia virkasuhteita. Päätökseen olisi myös tullut liittää ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi.

Perustellut hallintopäätökset oikaisuvaatimusosoituksineen olisi tullut antaa tiedoksi asianosaisille kuntalaisia säädetyllä tavalla. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäville (vanha kuntalaki 365/1995).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi lisäksi, että tapaukseen sovellettavasta lainsäädännöstä ei saanut tukea sille menettelylle, että hakijan tulisi itse toimia aktiivisesti saadakseen kirjallisen päätöksen oikaisuvaatimusosoituksineen (OKV/1308/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).



### **Menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa**

Tilakeskus ei ollut vastannut kantelijan kirjallisesti esittämään asiakirjapyyntöön eikä asiakirjoja ollut toimitettu kantelijalle.

Tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta säädetään julkisuuslaissa. Julkisuuslain mukaan asiakirjapyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 2 viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin si-

sältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Tilakeskuksen huomiota asiakirjapyyntöjen käsittelyä koskeviin julkisuuslain säännöksiin (OKV/893/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

## OPETUS- JA KULTTUURIHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

#### Suhtautuminen epäilyyn avustuksen väärinkäytöstä

Opetus- ja kulttuuriministeriö oli myöntänyt urheilustadionin kulkuporttien asentamiseen liikuntapaikka-avustuksen. Kulkuportit asenta- neen yhtiön mentyä konkurssiin oli syntynyt epäily avustuksen väärinkäytöstä. Hankkeeseen oli mahdollista saada valtion tukea puolet, mutta epäilyn mukaan ministeriötä oli erehdytty mak- samaan kyseinen hanke kokonaisuudessaan. Yhtiön konkurssipesän pesänhoitaja oli ollut asiasta useaan otteeseen yhteydessä opetus- ja kulttuu- riministeriöön ja kertonut havainnoistaan sekä tehnyt rikosilmoituksen muun muassa epäillys- tä avustuspetoksesta. Avustuspetoksen osalta rikosilmoituksen tekemiseen johtanut epäily oli perustunut erityisesti siihen, että stadionia ylläpi- tävän kiinteistöosakeyhtiön ja kulkuportit asenta- neen yhtiön välillä oli tehty kaksi samana päivänä päivätyä sopimusta, joista vain toinen oli esitet- ty ministeriölle. Ministeriölle esitetyssä sopimuk- sessa, johon myönnetty avustus oli perustunut, kauppahinta oli ollut kaksi kertaa suurempi kuin toisessa sopimuksessa.

Sekä yhtiön konkurssipesän pesänhoitaja et- tä poliisi olivat myös rikosilmoituksen tekemi-

sen jälkeen olleet asiasta useaan otteeseen yhtey- dessä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Asiasta oli järjestetty myös tapaaminen poliisin ja mi- nisteriön edustajien kesken. Asiaa käsitteli tuos- sa vaiheessa nuoris- ja liikuntapolitiikan osas- to, jonka ylitarkastaja oli kuitenkin ilmoittanut poliisille, ettei tutkintaa avustuspetoksen osal- ta ollut tarpeen jatkaa. Tämä arvio oli selvityk- sen mukaan perustunut siihen, että paikallisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen mu- kaan kulkuportit oli asennettu paikalleen. Sit- temmin noin puolen vuoden kuluttua kyseinen ylitarkastaja oli kuitenkin siirtänyt asian käsitel- täväksi ministeriön sisäisen tarkastuksen yksik- köön. Sisäisen tarkastuksen yksikkö katsoi sit- temmin, että asiassa tulee ryhtyä toimenpiteisiin asian selvittämiseksi mahdollisen törkeän avus- tuspetoksen osalta. Ministeriöstä saadun tiedon mukaan asiassa esitetty vahingonkorvausvaati- mus oli runsaat 70.000 euroa korkovaatimuk- sineen. Asian käsittely kuitenkin viivästyi siten, että asianomistajan kertomus poliisille annettiin vasta runsaan 2 vuoden kuluttua siitä, kun mi- nisteriö sai rikosepäilystä tiedon.

Oikeuskansleri katsoi, että valtionavustusten asianmukainen valvonta edellyttää, että ministe- riö ryhtyy välittömästi asianmukaisiin toimiin tapauksessa, jossa ministeriön oman tarkastus- toiminnan yhteydessä on syntynyt rikosepäily tai epäily on muutoin tullut ministeriön tietoon. Asian käsittely ministeriössä oli tässä tapauk- sessa viivästynyt huomattavasti. Oikeuskansleri

katsoi myös, että opetus- ja kulttuuriministeriön menettelytapaohjeet tällaisia tilanteita varten ovat puutteelliset.

Oikeuskansleri saattoi opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon näkökohdat valtion avustusten valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hän pyysi ministeriötä kertomaan vuoden loppuun mennessä, mihin toimiin se on ryhtynyt päätöksessään esitettyjen näkökohtien vuoksi ja lähetti päätöksensä tiedoksi myös Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Lisäksi hän kiinnitti nuorisolaikun liikuntapolitiikan osaston yksikön johtajan ja ylitarkastajan sekä sisäisen tarkastuksen yksikön ylitarkastajan huomiota hyvän hallinnon ja virkamieslain edellyttämään asian viipymättömään käsittelyyn sekä huolellisuuteen ja tarkkuuteen virkatehtävien hoidossa. Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi selvityksensä 16.12.2016 (OKV/1772/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

### **Liikuntajärjestöjen valtionavustuskäsittelyn puutteet**

Kantelija arvosteli opetus- ja kulttuuriministeriön menettelyä valtakunnallisten ja alueellisten liikuntajärjestöjen valtionavustuskäsittelyssä. Kantelija katsoi, ettei avustusjärjestelmä täytä hyvän hallinnon vaatimuksia, eikä avustusten jakamisessa noudateta hallintolain, valtionavustuslain ja liikuntalain mukaisia periaatteita.

Oikeuskansleri totesi, ettei opetus- ja kulttuuriministeriö ole valvonut avustusten käyttöä hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen riittävästi eikä tarkastuksia ole juurikaan tehty. Avustusten myöntökriteereiden selkeydessä ja läpinäkyvyydessä sekä tämän vuoksi myös avustuspäätösten perustelemissa on ollut puutteita.

Valtionavustusten valvonnan laadun kehittämiseen on kuitenkin opetus- ja kulttuuriministeriössä kiinnitetty huomiota monin tavoin. Mi-

nisteriö on myös uudistanut taloustarkastuksen toimintakäytännöt sekä aloittanut seurantajärjestelmän uudistamisen. Ministeriössä laaditaan vuosittain tarkastussuunnitelma, johon sisältyy myös paikanpäällä tehtäviä tarkastuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeri asetti 1.11.2016 työryhmän, jonka tehtävänä on selkeyttää valtion roolia ja ohjauskeinoja suomalaisen liikunta- ja urheilukulttuurin edistämiseksi. Oikeuskansleri katsoi, että tämän työryhmän työssä on mahdollisuus ottaa käsiteltäväksi seikkoja, jotka vaativat vielä hallinnon laadun kannalta toimenpiteitä avustusjärjestelmien kehittämisessä.

Oikeuskansleri katsoi, että vaikka valtakunnallisten ja alueellisten liikuntajärjestöjen valtionavustuskäsittelyssä on ollut puutteita, vaikuttavat opetus- ja kulttuuriministeriön jo tekemät toimenpiteet ja ministeriön suunnitelmissa olevat kehittämistoimet hyvän hallinnon vaatimusten kannalta oikeansuuntaisilta.

Oikeuskansleri pyysi opetus- ja kulttuuriministeriötä toimittamaan vuoden 2017 loppuun mennessä selvityksen siitä, miten vuonna 2016 toteutetut ja vuodelle 2017 suunnitellut valtionavustusjärjestelmän kehittämistoimenpiteet ovat onnistuneet käytännössä (OKV/1548/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Valmistavan opetuksen laatu**

Oikeuskansleri otti keväällä 2015 omasta aloitteestaan selvittäväksi, miten maahanmuuttajalasten ja -nuorten oikeus perusopetukseen toteutuu. Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi oikeuskanslerin pyynnöstä asiasta lausuntonsa kesäkuussa 2015. Oikeuskansleri antoi asiasta päätöksensä joulukuussa 2015 ja pyysi opetus- ja kulttuuriministeriötä kertomaan kesäkuun 2016 loppuun mennessä, mihin toimiin se aikoo ryhtyä oikeuskanslerin päätöksessään esit-

tämien näkökohtien vuoksi (katso Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2015, s. 146–147).

Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi lausuntonsa 22.6.2016. Ministeriön lausunnossa todetaan, että tällä hetkellä opetusjärjestelmä ei vastaa kaikilta osin maahanmuuttajien tarpeisiin. Lausunnon mukaan ministeriö oli syksyllä 2015 käynnistänyt kartoituksen turvapaikanhakijoiden koulutus- ja työkokemusprofiilista. Samalla arvioitiin turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien määrän kasvun vaikutuksia opettajatarpeisiin.

Ministeriö oli asettanut 5.11.2015 myös ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ja sovittaa yhteen turvapaikanhakijatilanteesta ja kasvavasta maahanmuutosta aiheutuvat ministeriön hallinnonalan toimenpiteet. Ohjausryhmän toimenpidepaperissa pyritään muun muassa selvittämään oikeuskanslerin päätöksen mukaisesti perusopetuksen valmistavan opetuksen opettajien kelpoisuuden määrittelyn tarve, opettajien lisäkoulutuksen tarve ja se, tulisiko perusopetuslakiin sisällyttää velvollisuus järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta. Lisäksi selvitetään, miten maahanmuuttajalasten ja -nuorten oppilashuoltoa ja muita opetuksen tukitoimia voidaan tehostaa. Hallituksen kotouttamista koskevan toimintasuunnitelman mukaan perusopetuksen valmistavan opetuksen rahoituksen uudistamisen yhteydessä arvioidaan tarve säätää valmistavan opetuksen järjestämisestä velvoite. Tämä arviointi on ministeriön lausunnon mukaan kesken.

Ministeriö on lisäksi asettanut opettajakoulutusfoorumien uudistamaan opettajien perus- ja täydennyskoulutusta. Tämän perusteella laaditaan kehittämisohjelma elokuun 2016 loppuun mennessä (OKV/2/50/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

## MUSEOVIRASTO

---

### Viranomaisen kielenkäytön selkeys

Kantelija oli hakenut viranomaisen ja yksityisoikeudellisen yhdistyksen yhteistyöhankkeeseen liittyvää työpaikkaa, mutta ei ollut tullut valituksi. Hän oli pyytänyt yhdistyksen työntekijältä haastateltujen henkilöiden työpaikkahakemuksia ja viitannut julkisuuslakiin, mutta hänelle oli todettu, että mainittu laki koskee viranomaisia. Yksityisoikeudellisen yhdistyksen menettelyä ei toimivallan puuttuessa tutkittu. Yhteistyöhankkeeseen liittyen viranomainen oli tarjonnut yhdistyksen työntekijälle infrastruktuurin, jossa yhdistyksen työntekijä käytti viranomaisen sähköpostiosoitetta ja muita viranomaisen yhteystietoja. Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli viranomaisen tiloissa työskentelee muitakin tahoja, jotka käyttävät samaa infrastruktuuria ja yhteystietoja kuin viranomainen, tulisi viranomaisen pyrkiä selkeyttämään heidän asemansa yleisöön nähden. Muutoinkin on tärkeää, että mm. kantelussa kysymyksessä olevan kaltaisten yhteistyöprojektienkaan yhteydessä yleisölle ei syntyisi sellaista kuvaa, että yksityisoikeudellisen yhdistyksen työntekijät olisivat viranomaisen työntekijöitä ja että heitä koskisivat samat säännökset kuin viranomaisista (OKV/1722/1/2014; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

## KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

---

### Velvollisuus järjestää kunnallista ruotsinkielistä varhaiskasvatusta

Kaupunki ei ollut järjestänyt äidinkieleltään ruotsinkielisille lapsille lainkaan varhaiskasvatustilain mukaista kunnallista päivähoitoa, vaan

kaikki ruotsinkieliset lapset ohjattiin yksityiseen päiväkotiin, joka ei toiminut ostopalvelupäiväkotina. Kaupungin mukaan tämä perustui lasten vanhempien kanssa tehtyyn sopimukseen siitä, että kaikki valitsivat yksityisen hoidon tuen. Kunnalliselle ruotsinkieliselle päivähoidolle ei siten kaupungin mukaan ollut tarvetta. Järjestelyn vuoksi kaikkien ruotsinkielisessä päivähoidossa olleiden lasten päivähoitomaksut olivat ennen kaupungin päättämää erillistä ns. kielilisiä muita korkeammat.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei kaupunki ollut antanut ruotsinkielisten lasten vanhemmille sellaista hyvän hallinnon edellyttämää tietoa heidän oikeudestaan saada kunnallista ruotsinkielistä päivähoitoa, joka olisi mahdollistanut aidon valinnan kunnallisen ja yksityisen hoidon välillä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota kunnan velvollisuuteen järjestää myös ruotsinkielistä päivähoitoa siten, että kaikki lapsen päivähoitomaksusta vastuussa olevat vanhemmat ovat päivähoitomaksun suuruuden osalta yhdenvertaisessa asemassa toisiinsa nähden. Ennen kantelun tekemistä vallinnutta tilannetta, jossa päivähoitomaksut olivat ruotsinkielisen kunnallisen päivähoidon puuttumisen vuoksi muita korkeammat, oli pidettävä perustuslain 6 §:ssä kaikille perusoikeutena turvattu yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastaisena (OKV/407/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Muutoksenhakuviranomaisen päätöksen noudattaminen**

Peruskoulun ruotsinkielisessä kielikylpyopetuksessa olevan suomenkielisen lapsen vanhemmat pyysivät kaupungilta lapsen siirtämistä ruotsinkieliseen perusopetukseen. Hakemus hylättiin, koska hakemuksessa ei esitetty riittävää näyttöä

lapsen kielellisestä selviytymisestä ruotsinkielisessä opetuksessa.

Vanhempien valituksesta aluehallintovirasto kumosi kaupungin päätösvaltaa delegoinnin perusteella käyttäneen rehtorin päätöksen lainvastaisena ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksessään aluehallintovirasto mm. katsoi, että lapsella oli tarvittavat valmiudet opiskeluun ruotsinkielisessä perusopetuksessa.

Vaikka aluehallintoviraston ratkaisua pidettiin kaupungin opetushallinnossa virheellisenä, kaupunki ei käyttänyt oikeuttaan hakea siihen muutosta hallinto-oikeudelta. Oltuaan yhteydessä aluehallintovirastoon rehtori teki asiassa uuden hylkäävän päätöksen. Vanhempien valituksesta aluehallintovirasto kumosi tämänkin päätöksen ja määräsi lapsen kouluksi ruotsinkielisen peruskoulun.

Vanhempien kanteluun antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi perustuslain takaaman oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen edellyttävän, että viranomainen viivyttämättä panee muutoksenhakuasteen antaman lainvoimaisen päätöksen täytäntöön. Kun kaupunki ei käyttänyt muutoksenhakumahdollisuuttaan ja aluehallintovirasto oli palautuspäätöksessään sisällöllisesti ratkaissut asian, ei kaupungilla ja sen päätösvaltaa käyttäneellä rehtorilla ollut harkintavaltaa menetellä aluehallintoviraston päätöksestä poikkeavalla tavalla, vaan asiassa oli toimittava aluehallintoviraston päätöksen mukaisesti. Asian päättänyt rehtori ja kaupunki katsoivat, että asiassa oli toimittu kaupungin sisäisten sääntöjen ja ohjeiden velvoittamana. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan näillä ei voitu sivuuttaa velvollisuutta lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoon.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota velvollisuuteen panna täytäntöön muutoksenhakuasteiden lainvoimaiset päätökset (OKV/1348/1/2015; ratkaisijana apu-

laisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Sijaishuollossa olevan lapsen perusopetuksen järjestäminen**

Kantelija oli arvostellut lapsensa perusopetuksen järjestämistä lapsen ollessa sijoitettuna toisessa kunnassa lasten ja nuorten hoitokodissa. Kantelikirjoituksen mukaan lapsi on sijoitettuna ollessaan opiskellut hoitokodin yhteydessä toimivassa kotikoulussa, eikä kantelijaa lapsensa huoltajana ollut kuultu päätettäessä tällaiseen opetusjärjestelyyn siirtymisestä. Kantelija oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan lapsensa perusopetuksen lainmukaisuuden.

Hoitokodilla, joka on yksityinen palveluntuottaja, ei ollut lupaa perusopetuslaissa tarkoitettua opetuksen järjestämiseen. Hoitokodin koulun ei ole selvitetty tosiasiallisesti toimineen kunnan opetustoimen alaisuudessa ja valvonnassa. Sijoituskunta ei näin ollen ollut järjestänyt alueellaan asuneelle lapselle perusopetuslaissa edellytetyn mukaista perusopetusta.

Sijoituskunnan opetustoimen ei ollut selvitetty tehneen perusopetuslaissa edellytettyä valituskelpoista päätöstä erityiseen opetusjärjestelyyn

siirtymisestä. Kantelijaa lapsensa huoltajana ei siten myöskään ollut kuultu asiassa. Sijoituskunnan menettelyn moitittavuuden arviointiin vaikutti kuitenkin se seikka, että sijoittajakunnan sosiaali- tai opetusviranomaisten ei ollut selvitetty ilmoittaneen lapsesta sijoituskunnalle ennen kuin lapsi oli käynyt hoitokodin kotikoulua useita kuukausia.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä perusopetuksen järjestämisestä, viranomaisten välisestä tiedonkulusta ja erityisistä opetusjärjestelyistä päättämistä sijoittaja- ja sijoituskuntien tietoon vastaisessa toiminnassa huomioon otettavaksi.

Apulaisoikeuskansleri edellytti sijoituskunnan asianomaisen viranomaisen ilmoittavan hänelle 30.11.2016 mennessä mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt hoitokodin oppilaiden perusopetuksen järjestämiseksi perusopetuslaissa edellytetyllä tavalla. Sijoituskunta on oikeuskanslerin viirastoon 15.11.2016 toimittamassaan selvityksessä ilmoittanut toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt päätöksen johdosta. Asia ei anna aiheutta enempään laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin (OKV/1154/1/2015 ja OKV/1213/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Reetta Kannisto).

## MAA- JA METSÄTALOUSSHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

#### **Puutteellinen valitusosoitus sähköisen asioinnin osalta**

Maa- ja metsätalousministeriön tekemän päätöksen liitteenä ollut valitusosoitus oli osittain virheellinen, koska siinä ei ollut hallintolainkäytöläin ja sähköisestä asioinnista annetun lain mukaista mainintaa siitä, että valitus voidaan toimittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle myös sähköisesti, eikä siihen sisältynyt korkeimman hallinto-oikeuden sähköisessä asioinnissa käytettävää yhteystietoa.

Oikeuskansleri korosti, että pelkän sähköpostiosoitteen mainitsemista ei ole pidettävä riittävänä, jos samalla valitusosoituksessa ei tuoda esiin, että valitus voidaan toimittaa perille sähköisesti. Valitusosoituksesta tulee ilmetä kaikki ne menettelytavat, joita käyttäen valitus voidaan toimittaa perille, mikä osaltaan tukee perustuslaissa mainittuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon edellytyksiä.

Koska kantelun kohteena olevasta päätöksestä oli valitettu eikä valitusosoituksen virheellisyys näyttänyt johtaneen oikeudenmenetyksiin, oikeuskansleri katsoi riittäväksi kiinnittää ministeriön huomiota valitusosoituk-

sen sisältöä koskevien säännösten noudattamiseen (OKV/777/1/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Hanna-Mari Pekuri).

#### MAANMITTAUSLAITOS

---

#### **Asiakkaan tiedusteluun vastaaminen**

Toimitusinsinööri oli vastannut kantelijoiden ensimmäiseen tiedusteluun, mutta ei tämän jälkeen tehtyyn lisätiedusteluun. Toimitusinsinöörin olisi kuitenkin tullut vastata asiakkaiden lisäkysymyksiin tai tarvittaessa siirtää asia toisen työntekijän käsiteltäväksi. Mikäli vastaaminen ei toimitusinsinöörin käsityksen mukaan kaikilta osin kuulunut Maanmittauslaitoksen toimivaltaan ja tehtäviin, hänen olisi tullut kehottaa kantelijoita kääntymään toimivaltaisen viranomaisen puoleen. Vastaamatta jättämisestä ei voida pitää hyvän hallinnon mukaisena menettelyä, kun asiakkaat ovat selvästi jääneet odottamaan vastausta. Toimitusinsinöörin huomiota kiinnitettiin hallintolaissa säädettyyn viranomaisen neuvontavelvollisuuteen. Maanmittauslaitos toimitti myöhemmin tiedon siitä, miten kantelijoiden tiedusteluun oli apulaisoikeuskanslerin päätöksen jälkeen reagoitu (OKV/1262/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

## TYÖ- JA ELINKEINOHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### TYÖVOIMAPALVELUT

---

##### Työvoimapoliittisen lausunnon antaminen

Työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) oli ylittänyt noin viikolla säädetyn 30 päivän määräajan työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa. Viivästys oli johtunut asioiden tilapäisestä ruuhkautumisesta kysymyksessä olevassa TE-toimistossa. Selvityksen antamisajankohtana lausuntojen käsittelyajat oli kuitenkin saatu merkittävästi lyhenemään ja vastaamaan asetuksessa säädettyä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että määräajan noudattaminen on tärkeää, sillä asian viivytyksettömällä käsittelyllä on merkitystä hakijan perustoimeentulon kannalta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota vastaisen varalle säädetyn määräajan noudattamiseen työvoimapoliittisia lausuntoja annettaessa (OKV/998/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Reetta Kannisto).

TE-toimistoon ilmoittautuneelta kantelijalta oli pyydetty lisäselvitystä opiskeluoikeudestaan. Kantelija oli toimittanut pyydyt selvitykset, mutta hänelle oli yli kuukauden kuluttua lähetetty uusi lisäselvityspyyntö ja pyydetty jo toimi-

tettua asiakirjaa. Kantelijan toimitettua asiakirjan työvoimapoliittinen lausunto oli annettu seuraavana päivänä. TE-toimiston selvityksen mukaan kantelijan työvoimapoliittista lausuntoa koskeva asia oli ollut valmis ratkaistavaksi kantelijan toimitettua ensimmäisen kerran lisäselvityksensä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota lausunnon käsittelyaikaa koskeviin vaatimuksiin sekä asian käsittelijän huomiota huolellisuuteen virkatehtävien hoitamisessa (OKV/1284/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

##### Kirjallisen hallintopäätöksen antaminen ja rekisteritietojen tarkastuspyynnön käsittely

Kantelija ei ollut saanut TE-toimiston asiakirjaa ”Tiedoksi työnhakijalle”, jolla työnhakijalle ilmoitetaan työnhakijan työllistämiseksi myönnetystä palkkatuesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) lausunnon mukaan ei ollut syytä ilmoittaa asiasta kirjallisesti, jos palkkatukea koskevat tiedot tuensaajasta, työtehtävästä ja palkkatukijaksosta oli annettu kantelijalle työllistymissuunnitelmaa puhelimessa laadittaessa.

Hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisuuden vuoksi. Pykälän 3 momentin mukaan



suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Apulaisoikeuskansleri totesi käsityksensä, että hallintolain edellä mainitun säännöksen perusteella TE-toimiston olisi tullut toimittaa kantelijalle tiedoksi häntä koskeva palkkatukipäätös, vaikka palkkatukea koskevat tiedot olisi annettu kantelijalle puhelimitse.

Kantelija oli toimittanut TE-toimiston toimipisteeseen rekisteritietojen tarkastuspyyntö -lomakkeen, jonka virkailija oli luvannut toimittaa edelleen TE-toimiston kirjaamoon. Kantelija oli saanut tiedot noin 5 viikon kuluttua tiedusteltuaan niitä uudelleen. ELY-keskuksen mukaan vastaaminen kantelijan rekisteritietojen tarkastuspyyntöön oli viivästynyt, koska pyynnön vastaanottanut virkailija ei ollut toimittanut pyyntöä henkilölle, jolla oli oikeudet tietojen antamiseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan rekisteritietojen tarkastuspyyntöä ei ollut käsitelty henkilötietolain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri piti oikeana ELY-keskuksen käsitystä siitä, että TE-toimiston tulisi opastaa virkailijoille oikea menettely rekisteritietojen tarkastuspyyntöjen käsittelyssä, jos ohjeistusta ei ollut jo annettu (OKV/137/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### **Asiakirjapyynnön käsittelyn kesto**

Kantelijan asiakirjapyyntöön vastaaminen oli kestänyt TE-toimistossa yli 2 kuukautta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei TE-toimiston voitu katsoa järjestäneen asiakirjahallintoaan julkisuuslain ja hallintolain säännösten edellyttämällä tavalla ja kiinnitti TE-toimiston huomiota julkisuuslain menettelysäännösten noudattamiseen (OKV/1007/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeus-

kanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Virheellisen tiedon antaminen**

TE-toimisto ilmoitti asiakkaalle puhelimitse, että hän saa palkkatuella työpaikan päiväkodista. Tämä tieto osoittautui myöhemmin virheelliseksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hallinnon toiminnan on oltava luotettavaa ja uskotavaa, ja neuvojen ja ohjeiden on oltava selkeitä ja täsmällisiä, jotta hallinnon asiakas voi niiden perusteella suunnitella toimintaansa sekä välttää oikeudenmenetykset. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota hallintolain säännösten noudattamiseen (OKV/1592/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Työtarjouskirjeeseen vastaamiselle asetetun määräajan lyhyys**

Kantelija on ilmoittanut saaneensa TE-toimistolta postitse työtarjouskirjeen, jossa tarkoitettua työpaikkaa oli haettava viimeistään 4 päivän kuluttua kirjeen päiväyksestä ja 2 päivän kuluttua sen saapumispäivästä lukien. Kantelija piti vastausaikaa riittämättömänä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi asiassa lausunnon antaneen ELY-keskuksen tavoin, että työtarjoukseen vastaamiselle asetettua määräaikaa oli pidettävä riittämättömänä. TE-toimiston tulee nyt kysymyksessä olevan kaltaisesta työpaikasta ilmoittaessaan olla henkilökohtaisesti yhteydessä työnhakijaan esimerkiksi puhelimitse, jotta työnhakijalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus hakea työpaikkaa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi TE-toimiston tietoon näkemyksensä työtarjouksiin vastaamiselle varatun määräajan riittävästä pituudesta (OKV/571/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeus-

kansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Reeta Kannisto).

## ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

---

### **Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen virheellinen menettely**

ELY-keskuksessa oli pöytäkirjaan merkitty virheellistä tietoa kantelijan tilasta ja annettu virheellistä tietoa valokuvien ottamisesta valvontakäynnillä. Kantelija oli pyytänyt saada kyseiset valokuvat, mutta ELY-keskuksesta oli ilmoitettu, ettei niitä ole. Kantelijalle ei ollut annettu valituskelpoista päätöstä asiakirjapyyntöön. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ELY-keskuksen huomiota hallintolain ja valtion virkamieslain säännöksiin asian asianmukaisesta ja huolellisesta käsittelystä sekä julkisuuslain säännöksiin asiakirjapyyntöön käsittelystä (OKV/1817/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Palkkatukien maksamisen viivästyminen**

Apulaisoikeuskansleri arvosteli kahdessa ratkaisussaan ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskusta (KEHA-keskus) viivytyksistä palkkatukien maksamisessa.

Ensimmäisessä asiassa viivytyksistä oli kannellut työttömien yhdistyksen puheenjohtaja. KEHA-keskuksen antaman selvityksen mukaan sen toiminnan käynnistyessä vuoden 2015 alussa maksatushakemusten käsittelyaika oli ollut pahimmillaan jopa 13 viikkoa. Pitkään käsittelyaikaan oli selvityksen mukaan vaikuttanut henkilöstöpula ja organisaatiomuutos. Lisäksi selvi-

tyksessä viitattiin siihen, että tietojärjestelmien hitauden vuoksi työmäärät olivat lisääntyneet.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että pitkää käsittelyaikaa ei voida perustella henkilöstöpulalla. Viranomaista velvoittava hyvän hallinnon vaatimus edellyttää viranomaisen mitoittavan palvelunsa siten, että asiakkaiden oikeusturva ei vaarannu. Apulaisoikeuskansleri mainitsi ratkaisussaan, että muihinkin viranomaispalvelujen hitautta ja päätösten viivymistä koskeviin kanteluasioihin annetuissa viranomaisselvityksissä oli entistä useammin viitattu viranomaisten käytössä olevien tietojärjestelmien puutteisiin tai toiminnan häiriöihin. Sellaisia voidaan apulaisoikeuskanslerin mukaan pitää tehtävien ja toimintojen digitalisoinnin alkuvaiheessa jossakin määrin ymmärrettävinä, mutta pidempiaikaisena, asianomaisten työntekijöiden työtä toistuvasti haittaavana ja asiakkaiden asioiden käsittelyä hidastavana ilmiönä asiantilaa ei voida hyväksyä. Kun myös hallinnon asiakkaiden odotetaan tai jossain määrin jopa edellytetään siirtyvän asioimaan yhä yleisemmin digitaalisesti, tilanne on kohtuuton ja nurinkurinen, jos viranomaisten tietojärjestelmien puutteellisuudet toistuvasti haittaavat ja viivästyttävät hallinnon asiakkaan asiointia ja asianomaisten viranomaisen omaakin työskentelyä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että arvioitaessa asiaa kantelijan kannalta ei ollut ilmennyt sellaisia syitä, joiden perusteella palkkatukihakemusten pitkää käsittelyaikaa voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti KEHA-keskuksen huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asioiden viivytyksettömyksestä käsittelystä (OKV/136/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Toisen kantelun mukaan yritysten palkkatuen maksatuspäätösten jopa 4–5 kuukauden käsittelyaika aiheutti hankaluuksia varsinkin pienyrity-

täjille. Apulaisoikeuskansleri oli edellä selostetussa ratkaisussaan kehottanut KEHA-keskusta toimittamaan hänelle maksatusalueittaisen selkeän yhteenvetotilaston palkkatukiasioiden käsittelyajoista. KEHA-keskuksen maaliskuussa 2016 toimittamien tietojen mukaan maksatushakemusten käsittely oli normalisoitunut jo vuoden 2015 kesällä. Selvityksen antamisen aikaan käytännössä kaikkien TE-palveluiden maksatusten käsittelyaika oli alle kalenteriviikon ja verkkohakemusten käsittelyaika keskimäärin 1,51 vuorokautta.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan käsittelyajan olleen kohtuuttoman pitkä myös kyseisessä kantelussa tarkoitettujen yritysten palkkatuen maksatushakemusten osalta mutta tilanteen KEHA-keskukselta mainituin tavoin saamiensa tietojen perusteella sittemmin normalisoituneen (OKV/762/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### ENERGIIVIRASTO

---

#### **Kielilain huomioon ottaminen viestinnässä viranomaisen internetsivuilla**

Tapauksessa oli kysymys viranomaisen internetsivuilla julkaistusta tiedotteesta. Tiedotteen informaatioarvo oli apulaisoikeuskanslerin mukaan ollut sellainen, että se olisi tullut julkaista viranomaisen internetsivuilla suomen lisäksi toisella kansalliskielellä. Viranomaisen oli itsekin katsonut tiedontarpeen olleen molemmilla kansalliskielillä ilmeinen. Ruotsinkielistä tiedotetta ei kuitenkaan julkaistu ilmeisesti siitä syystä, että henkilöstöresurssit suunnattiin toiseen tarkoitukseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että oli ollut olemassa hyviä perusteita katsoa, että tarve tiedot-

teen nopealle julkaisemiselle oli ollut olemassa. Ei ollut kuitenkaan perusteltua, että edes lyhyttä ruotsinkielistä versiota ei ollut julkaistu samassa yhteydessä suomenkielisen tiedotteen kanssa. Ruotsinkielisen väestönsosan tiedontarpeesta asiassa ei ollut siten tarpeellisissa määrin huolehdittu sillä tavoin kuin kielilaisissa säädetään.

Apulaisoikeuskanslerin tulkinnan mukaan kielilaki ei olisi tässä tapauksessa vaatinut sitä, että ruotsinkielinen tiedote olisi tullut julkaista täsmälleen samansisältöisenä kuin suomenkielinen. Olisi voitu laatia lyhennetty versio, jossa olisi annettu tieto henkilöistä, joiden puoleen olisi voinut kääntyä lisätietoa saadakseen. Hän antoi viranomaiselle tiedoksi käsityksensä asiassa (OKV/1674/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

### PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS

---

#### **Virkanimityksen puutteellinen perustelevuus**

Nimitysmuistiosta ei ilmennyt, millä perusteella viisi kelpoisuusvaatimukset täyttävää ja haastatteluun kutsuttua viranhakijaa oli valikoitunut muista kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista niin sanotuiksi kärkihakijoiksi. Vain haastatteluun kutsuttujen hakijoiden välillä oli tehty ansiovertailu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Patentti- ja rekisterihallituksen huomiota viranhakijoiden ansioiden kirjaamiseen nimitysmuistioon sekä nimityspäätöksen perustelevuuteen (OKV/1547/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

## SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

#### Säädöstaso

Kantelija arvosteli kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen säännöstä, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi myöntää hakemuksesta luvan perusterveydenhuollon ympärivuorokautisen erillispäivystyksen järjestämiseen. Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan, voidaanko kyseisellä asetuksella säätää mainittu toiminta luvanvaraiseksi, kun terveydenhuoltolaissa ympärivuorokautisen päivystyksen järjestäminen on säädetty kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tehtäväksi.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetuksia voidaan antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla.

Kunnan terveydenhuollon järjestämisvastuusta säädetään kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa. Terveydenhuoltolaissa

säädetään kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän velvollisuudesta järjestää ympärivuorokautinen päivystys sekä yhteistoimintavelvollisuudesta. Päivystyspisteistä ja niiden työnjaosta on lain mukaan sovittava terveydenhuollon järjestämissuunnitelmassa ja erikoissairaanhoidon osalta erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksessa.

Oikeuskansleri katsoi, että päivystysasetuksessa, toisin kuin laissa, on asetettu lähtökohdaksi kiello järjestää ympärivuorokautista päivystystä pelkästään kunnan perusterveydenhuollon erillispäivystyksenä asettamalla tällainen toiminta luvanvaraiseksi. Terveydenhuoltolain sanamuodosta luvanvaraisuus ei ole ennakoitavissa eikä laissa ole perussäännöksiä esimerkiksi luvasta, luvan myöntämisen edellytyksistä, luvan peruuttamisesta tai ministeriön toimivalta hallintopäätösten antamiseen. Oikeuskansleri totesi näyttävän siltä, että luvanvaraisuudella tosiasiaa pidätetään sosiaali- ja terveysministeriölle kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuun ja sopimusvapauden piiriin kuuluvaa ratkaisovaltaa, mikä on perustuslain 121 §:n kannalta ongelmallista. Oikeuskansleri viittasi terveydenhuoltolain eduskuntakäsittelyssä terveydenhuollon järjestämissopimuksen oikeusvaikutuksista todettuun ja totesi, ettei luvanvaraisuudessa ole kyse siitä, että kunnan olisi osoitettu järjestävän ympärivuorokautisen erillispäivystyksen joltain osin puutteellisesti.

Oikeuskansleri totesi, että valtiolle sinänsä kuuluu vastuu terveystalouden ohjauksesta ja yleisistä toimintaedellytyksistä, ja tässä ohjauksessa lainsäädäntö on yksi ohjauksen väline. Ohjauksen on kuitenkin tapahduttava perustuslain ja muiden säännösten ja ohjeiden puitteissa. Oikeuskansleri totesi, että perustuslakivaliokunnan käytännössä valtioneuvoston määräämisen näkökulmasta merkityksellinen seikka, eikä terveydenhuoltolaissa ole säädetty valtioneuvoston tai ministeriön mahdollisuudesta puuttua kuntien tai kuntayhtymien ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämistä vastuusta päättämiseen muutoin kuin mahdollisuudella tietyissä lain määrittämässä tilanteissa määrätä erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksen sisällöstä.

Oikeuskansleri piti luvanvaraisuudesta säätämistä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella ongelmallisena perustuslain 80 §:n 1 momentin ja 121 §:n kannalta. Hän katsoi, ettei päivystysasetusta säädettäessä ollut kyseiseltä osin riittävän tarkasti selvitetty ja arvioitu, voidaanko luvanvaraisuudesta säätää sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla. Oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota noudattaa säädösvalmistelussa, mitä perustuslaissa, perustuslakivaliokunnan käytännössä sekä säädösten valmistelua koskevassa oppaassa säädöstasosta ja asetuksenantovaltuuksista todetaan. Oikeuskansleri pyysi harkittavaksi, onko päätöksestä esitettyjen näkökohtien perusteella päivystysasetuksen kyseistä säännöstä syytä muuttaa, sekä ilmoittamaan 30.6.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin ministeriö on ryhtynyt päätöksen johdosta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti aloittaneensa päivystystä koskevien säädösten uudistamisen osana alueellisen erikoissairaanhoidon uudelleenjärjestelyä. Tavoitteena oli antaa asiaa koskevat lakiesitykset eduskunnalle syksyn 2016

aikana. Päivystystä koskevat uudet asetuksen ta- soiset säännökset oli tarkoitus antaa lakien tul- tua hyväksytyiksi. Ministeriön mukaan säädös- valmistelussa huomioitaisiin oikeuskanslerin havaitsemat puutteet aikaisemmassa asetuksessa (OKV/1648/1/2014; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Hanna-Mari Pekuri).

### **Ohjaus- ja auttamistehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle**

Kantelussa oli kysymys muun ohella siitä, onko vammaisuuden perusteella järjestettävistä palve- luista ja tukitoimista annetun lain (vammapalve- lulaki) mukainen kunnalle säädetty ohjaus- ja aut- tamistehtävä julkinen hallintotehtävä ja voidaanko tehtävä antaa yksityisen tahon hoidettavaksi.

Kunnalla on vammaispalvelulain mukaan velvollisuus ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä henkilökohtaisen avustajan palkkauk- seen liittyvissä asioissa silloin, kun henkilökoh- tainen apu järjestetään siten, että vaikeavam- mainen henkilö toimii avustajansa työnantajana. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että oh- jaus- ja auttamistehtävän sisällöstä näyttää ole- van hyvin erilaisia näkemyksiä ja lainkohtaa on sen soveltamiskäytännössä tulkittu laajas- ti. Tilanne on omiaan aiheuttamaan erilaisia tul- kintoja ohjaus- ja auttamistehtävän sisällöstä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että vel- voitteella on olemassa yleisempää neuvontaa kä- sittävä ydin, minkä lisäksi tehtävä laajenee ja/ tai syvenee sen mukaan, minkälaista ohjausta ja apua vaikeavammaisen henkilön arvioidaan tar- vitsevan. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näke- myksen mukaan ohjaus- ja auttamistehtävä sisäl- tää sekä julkisia hallintotehtäviä että muunlaisia tehtäviä. Hän totesi, että meneillään olevassa vammaislainsäädännön uudistamisen valmiste- lussa on syytä kiinnittää huomiota ohjaus- ja aut-

tamistehtävää koskevien säännösten selkeyteen, tehtävän sisältöön ja sen oikeudelliseen luonteeseen ja kyseisten seikkojen lainsäädännölle asetamiin vaatimuksiin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että tehtävän selkeämpi määrittely ehkäisisi erilaisia tulkintoja, mikä parantaisi työnantajana toimivien vaikeavammaisten yhdenvertaisuutta toisiinsa nähden.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että ennen perustuslain voimaantuloa annetut säännökset antoivat kunnalle yleisluonteisen ja väljän valtuutuksen päättää sen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankkimisesta esimerkiksi yksityisiltä toimijoilta. Edellä mainittuun ohjaukseen ja auttamiseen liittyvien palvelujen tuottamistehävien antamisen muulle kuin viranomaiselle ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan voitu katsoa olleen kyseisenä ajankohtana sovelletun sääntelyn vastaista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kuitenkin katsoi, että kyseinen sääntely ei täytä täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan voimassa olevan perustuslain kuten ei myöskään nykyisen kuntalain sellaiselle sääntelylle asettamia vaatimuksia, jolla julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi edellä mainitut kannanotonsa sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (OKV/882/1/2015, OKV/883/1/2015 ja OKV/884/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## KANSANELÄKELAITOS

### Asian riittävä selvittäminen

Henkilön muuttaessa ulkomaille Kansaneläkelaitoksen (Kela) tulee ratkaista, onko henkilöön edelleen sovellettava Suomen sosiaalilainsäädän-

tä vai onko hänet poistettava Suomen sosiaaliturvasta. Kelan on perustettava päätöksensä tosi-seikkoihin, joiden selvittäminen on sen vastuulla.

Asian selvittämiseksi Kela lähettää ulkomaille muuttaneelle henkilölle kertaalleen selvityspyynnön, johon tulee vastata noin 2 viikon kuluessa. Mikäli vastausta ei anneta, Kela poistaa henkilön Suomen sosiaaliturvasta.

Kantelijan selvityksen mukaan Kelan kirje oli viipynyt postissa niin, että postin kulku huomioon ottaen hänelle jäi vain 1–2 päivää selvityksen antamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että viranomaisen menettelyn tulee mahdollistaa tosiasiallisen kuulemisen toteutuminen. Postin kuluissa ulkomaille on sekä ajallisia että sen perille menoa koskevia epävarmuustekijöitä. Lyhyehkö vastausaika ei varmistanut tosiasiallisen kuulemisen toteutumista ja siten todellisen tilanteen selvittämistä. Kelan selvittämiselvöllisyyttä korosti vastaamattomuudelle asetettu raskas seuraamus eli Suomen sosiaaliturvasta poistaminen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota velvollisuuteen selvittää riittävästi päätöksensä perusteena olevat tosiasiat (OKV/562/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Kela oli tehnyt päätöksen kantelijan sairauspäiväraahakemuksesta ilman, että Kela oli riittävästi selvittänyt kantelijan työkyvyttömyyden alkamisaikaa. Lisäksi Kela ei päätöksessään ottanut kantaa kantelijan koko vaatimukseen, vaan ratkaisi sen vain osittain. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota hallintolain 31 §:n säännökseen asian selvittämisestä ja perustuslain 21 §:n 1 momentin säännökseen asian käsittelemisestä asianmukaisesti sekä hallintolain 44 ja 45 §:n säännöksiin hallintopäätöksen sisällöstä ja perustelemisesta.

Lisäksi kantelijan toimittamien muutoksenhakukirjelmien toimittaminen muutoksenhakuelimille oli viipynyt, minkä vuoksi apulaisoikeuskansleri saattoi Kelan tietoon käsityksensä viipymisestä (OKV/405/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Ulkomailla syntyneiden sairauskulujen korvaaminen**

Mikäli Suomessa asuva henkilö sairastuu äkillisesti ollessaan tilapäisesti toisessa EU-maassa, hänellä on oikeus saada Kelan maksama korvaus niistä kuluista, jotka ovat olleet sairauden hoitamiseksi kyseisessä maassa lääketieteellisesti välttämättömiä. Korvauksen määräämiseksi Kela pyytää henkilön kotikunnan terveyskeskukselta tai sairaanhoitopiiriltä lääketieteellisen arvion siitä, mitä vastaava hoito olisi tullut henkilön kotikunnassa maksamaan. Asiassa sovelletaan rajat ylittävästä terveydenhuollosta annettua lakia (rajalaki).

Hakemuksensa käsittelyajasta kannelleen henkilön asian käsittely oli kestänyt noin 8 kuukautta. Selvityksen mukaan asia viipyi Kelassa ja sairaanhoitopiirissä kummassakin noin 4 kuukautta.

Korvausprosessin toimivuutta laajemminkin selvitetessä ilmeni, että korvaushakemusten käsittely oli ainakin lain voimaantulovaiheessa Kelassa pahasti ruuhkautunut. Saadun selvityksen perusteella vaikutti siltä, että lain toimeenpanon vaatimaa työmäärän lisäystä ja viranomaisyhteistyön tarvetta erityisesti Kelan tietopyyntöprosessin parhaiden käytäntöjen kehittämisessä ei osattu ennakolta oikein arvioida. Epätietoisuus toimintatavoista, resurssien puute ja julkisen terveydenhuollon suoranaisten vastustus tietopyyntöihin vastaamisessa johtivat käsittelyaikojen venymiseen ja osaltaan myös julkisen terveydenhuollon erilaisiin käy-

täntöihin tietopyyntöihin vastaamisessa. Kelan oikeuskanslerille toimittaman selvityksen mukaan eräissä terveyskeskuksissa ja sairaanhoitopiireissä on edelleen tapauksia, joissa Kelan tietopyynnön käsittely on kestänyt 1–2 vuotta. Joissakin terveydenhuollon yksiköissä kaikkiin tietopyyntöihin vastaa lääkäri, toisissa taas valtaosaan muun kuin lääketieteellisen koulutuksen saanut henkilö.

Nämä rajalain toimeenpanon yleiset ongelmat tulivat esiin myös kantelijan tapauksessa. Viive Kelassa aiheutui siitä, että Kela keskeytti määräajaksi kokonaan hakemusten käsittelyn tietopyyntöprosessia kehittääkseen. Sairaanhoitopiiri puolestaan siirsi resurssipulan vuoksi tietopyyntöön vastaamisen hallinnollisesti hyljaisempaan kesän loma-aikaan. Hyvän hallinnon edellyttämä asian asianmukainen käsittely tarkoittaa muun muassa kohtuullisia käsittelyaikoja ja hallinnon palvelu- ja toimintakykyistä rakennetta. Oikeuskansleri kiinnitti Kelan ja sairaanhoitopiirin huomiota palvelurakenteensa järjestämiseen siten, että palvelut pystytään turvaamaan myös poikkeusoloissa.

Kyseisestä hallinnonalasta vastaavaa sosiaali- ja terveysministeriötä oikeuskansleri pyysi esittämään 30.9.2016 mennessä näkemyksensä muun muassa siitä, mitkä Kelan tietopyyntöjen käsittelytavat terveydenhuollon yksiköissä täyttävät rajalain tarkoituksen lääketieteellisen arvion tekemisestä äkillisten sairauskulujen korvaamisessa, ja siitä, käsitelläänkö tietopyyntöjä eri terveydenhuollon yksiköissä valtakunnallisesti yhdenvertaisesti. Koska kyse on henkilön oikeudesta maksamiensa kulujen korvaamiseen, oikeuskansleri pyysi ministeriötä erityisesti ottamaan kantaa toteutuneiden käsittelyaikojen kohtuullisuuteen sekä selvittämään, miten käsittelyaikojen seuranta ja niiden kohtuullisuuden arviointi on järjestetty. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi asiasta lausuntonsa 21.10.2016

(OKV/840/1/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kauppila).

### Asiakirjapyyntöön vastaaminen

Kela ei ollut lainkaan vastannut kantelijan puhe-limitse tekemiin kahteen asiakirjapyyntöön. Apulaisoikeuskansleri katsoi kantelijan asianosaisasema ja asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset huomioon ottaen, että asiassa ei tältä osin ollut menetely lainmukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaiseen menettelyyn asiakirjan antamisesta päätettäessä (OKV/1421/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Reetta Kannisto).

### Tiedusteluihin vastaaminen ja huolellisuus

Kantelija oli toiminut hammaslääkärinä yrityksessä, jonka toiminnan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira oli keskeyttänyt. Kantelija oli kuitenkin jatkanut yrityksen lomakkeiden ja laskutusosoitteen käyttämistä, joten hänen suorakorvausmenettelyyn liittyvä tilityshakemuksensa oli Kelan terveysosaston antaman ohjeistuksen mukaisesti hylätty, koska yrityksellä ei enää ollut lupaa terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen (sairausvakuutuslaki 3 luku 3 §). Tilitystä ratkaistaessa oli kuitenkin kolmeen päätökseen jäänyt virheellisesti sairausvakuutuslain 3 luvun 2 §:ään viittaava perustelu, jonka mukaan hammaslääkäripalkkiota ei korvata, koska hammaslääkärillä ei ole ollut oikeutta harjoittaa ammattia laillistettuna hammaslääkärinä Suomessa hoidon antamisen ajankohtana. Kantelijan valituksen jälkeen päätökset oli oikaistu ja oikaistut päätökset oli toimitettu potilaille ja kantelijalle.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan päätöksissä ollut virhe oli ollut omiaan aiheuttamaan haittaa kantelijan ammatinharjoittamiselle, vaikkakin se oli pian kantelijan valituksen jälkeen oikaistu. Apulaisoikeuskansleri totesi käsityksensä, että Kelassa ei ollut toimittu riittävän huolellisesti käsiteltäessä kantelijan tilityshakemusta.

Kantelija oli toimittanut Kelalle kolme julkisuuslain mukaista tietopyyntöä asiaan liittyen. Kantelijan asiakirjapyyntöihin oli annettu yhteinen valituskelpoinen päätös, mutta päätös oli annettu yli kuukauden kuluttua ensimmäisen asiakirjapyyntöön saapumisesta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiaa ei ollut tältä osin käsitelty julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyssä määräajassa.

Kantelijan asiamiehen tiedusteluun ensimmäisen tietopyynnön käsittelytilanteesta ei ollut vastattu. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaiselle esitettyyn sen toimialaan ja tehtäviin liittyvään asialliseen ja riittävästi yksilöityyn tiedusteluun on vastattava ilman aiheetonta viivytystä. Kantelijan asiamies oli esittänyt sisällöltään yksilöidyn ja selkeän tiedustelun. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallintolain 23 §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti Kelan olisi tullut vastata tiedusteluun.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota julkisuuslain säännösten mukaiseen menettelyyn, tiedusteluihin vastaamiseen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja huolellisuuteen virkatehtävien hoidossa (1457/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### Sairauspäiväraahakemuksen käsittelyn viivästyminen

Kantelijan sairauspäiväraahakemuksen käsittely Kelassa oli kestänyt 34 päivää. Hän oli kolmeen



kertaan kiirehtinyt hakemuksensa käsittelyä. Kelan selvityksen mukaan sairauspäiväraahakemusten käsittelyssä oli ollut keskimääräistä suurempi ruuhka kyseessä olevana ajankohtana ja käsittelyaika oli ollut tavanomaista pidempi. Vakuutuspiiri pyrki selvityksensä mukaan jatkossa kiinnittämään entistä enemmän huomiota työnojen sisältöön ja työjärjestelyihin sekä pitkään viiptyneiden hakemusten käsittelyyn. Kantelijan asiassa sairauspäiväraahakemusten käsittelylle asetettu 21 päivän tavoiteaika on ylittynyt.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaista velvoittava hyvä hallinto edellyttää viranomaisen mitoittavan palvelunsa siten, että asiakkaiden oikeusturva ei vaarannu, eikä ruuhkautumisella voida perustella kantelijan sairauspäiväraahakemuksen pitkää käsittelyaika.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että arvioitaessa asiaa kantelijan kannalta ei ollut ilmennyt sellaisia syitä, joiden perusteella kantelijan sairauspäiväraahakemuksen pitkää käsittelyaika voitaisiin pitää hyväksyttävänä erityisesti ottaen huomioon perustoimeentuloa turvaavan sairauspäivärahaetuuden kiireellinen luonne. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asioiden viivytyksettömästä käsittelystä (OKV/421/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### **Oikeus saada palvelua omalla äidinkielellä**

Kela myönsi, ettei henkilöä pystytty Kelan toimistossa palvelemaan ruotsin kielellä siten, että hän

olisi voinut hoitaa asiansa äidinkielellään. Kela ilmoitti pyrkivänsä lisäämään kyseisen toimiston ruotsinkielentaitoista henkilökuntaa ja käyvänsä läpi ohjeistustaan ruotsinkielisen palvelun järjestämisestä.

Kaikilla on oikeus käyttää viranomaisissa asioidessaan omaa äidinkieltään, joko suomea tai ruotsia, ja saada asiansa toimitetuksi tällä kielellä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota velvollisuuteen järjestää toimintansa siten, että ruotsinkielisiä asiakkaita voidaan palvella heidän äidinkielellään (OKV/1096/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

## **TYÖTTÖMYYSTURVAN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA**

---

### **Kuuleminen huomautusta annettaessa**

Kantelija oli saanut esimieheltään huomautuksen työnsä laadussa olevien puutteiden vuoksi. Kantelijan mukaan hänen oikeusturvaansa oli loukattu, koska hänelle ei ollut selvitetty riittävästi huomautuksen perusteita, häntä ei ollut kuultu asiassa eikä annettu mahdollisuutta korjata työnsä laatua ennen huomautuksen antamista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että huomautuksen tulee perustua riittävästi selvitettyihin todennettuihin syihin ja virkamiehelle tulee hallintolain mukaisesti varata mahdollisuus tulla kuulluksi ja esittää näkemyksensä huomautuksen perusteista ennen asian ratkaisemista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelijan ja hänen esimiehensä asiassa käymän keskustelun voitiin katsoa täyttäneen vaatimuksen kuulemismahdollisuuden järjestämisestä. Käytettävissä olevien tietojen perusteella oli kuitenkin mahdollista, ettei kantelija ol-

lut kyseisessä tilaisuudessa saanut kuulemisen laadullisten vaatimusten näkökulmasta riittävän yksityiskohtaisia tietoja työnsä puutteista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hallintolain mukainen kuuleminen voi tapahtua aidosti vain, mikäli kuultava tietää riittävän tarkasti, mistä asiasta hänen näkemystään pyydetään. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kantelijan esimiehen tietoon edellä mainitut kuulemisista koskevat näkökohdat (OKV/691/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## SÄTEILYTURVAKESKUS

---

### Palvelutuotannon eriyttäminen viranomaistoiminnasta

Säteilyturvakeskuksen tehtäviin kuuluu paitsi muun muassa säteilytilanteen valvominen, säteilyturvallisuutta edistävän tutkimus- ja kehittämistyön tekeminen ja säteilyasioista tiedottaminen, myös toimialaansa soveltuvien asiantuntijapalveluiden tuottaminen. Kantelussa arvosteltiin radonmittauspalveluiden markkinointia osana radonia koskevaa tiedottamista ja yleisesti asetelmaa, jossa säteilytasoja valvova viranomaisen tuottaa itse maksullisia mittauspalveluita ja toimii siten samoilla markkinoilla yksityisten yritysten kanssa.

Säteilyturvakeskuksen radonmittaustoiminta palvelee viranomaisen tiedonkeruuta muun muassa asuinrakennuksissa käytetyistä rakenneratkaisuista ja radonin torjuntamenetelmistä, minkä vuoksi mittauspalveluiden tuottamista voidaan pitää kiinteämpänä osana viranomais-toimintaa kuin jos palvelutuotanto perustuisi puhtaasti liiketaloudellisiin intresseihin ja olisi selvästi erotettavissa viranomaistoiminnasta. Huomiota tuli kiinnittää siihenkin, että Säteily-

turvakeskus ei ole asuinhuoneistojen huoneilman radonpitoisuuksia valvova viranomaisen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan viranomais-toiminnan tosiasiallinen riippumattomuus ja puolueettomuus tulisi varmistaa ja järjestää toiminta sillä tavoin, että se näyttäytyisi tasapuolisena, riippumattomana ja puolueettomana myös ulkopuolisille. Viranomaisen liiketaloudellinen toiminta tulisi pyrkiä eriyttämään organisaatiossa riittävän etäälle julkisista hallintotehtävistä, jotta viranomaisen roolit eivät sekoittuisi keskenään. Päätöksessä esitetyt näkökohdat saatettiin Säteilyturvakeskuksen sekä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja huomioon otettavaksi lainsäädännön ja Säteilyturvakeskuksen organisaation kehittämistyössä (OKV/519/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

## KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

---

### Lastensuojelun menettely avohuollon tukitoimen järjestämisessä

Kantelijan lapsi oli avohuollon tukitoimena sijoitettu perhekeskukseen kantelijaa kuulematta, eikä kantelijalle ollut lähetetty päätöstä avohuollon tukitoimesta. Kantelija oli lapsen huoltaja.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kuulemisen sivuuttamisen tulee olla perusteltua ja siihen on oltava painavat laista ilmenevät syyt ja perusteet. Kuulemisen olennaisena sisältönä on se, että asianosaiselle varataan tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä kaikista sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaisen kuuleminen ei ole pelkkä muodollisuus, vaan kuultavalle on varattava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Kuulemisen on oltava sekä laadultaan että laajuus-

deltaan riittävän tehokasta. Saadun selvityksen perusteella lastensuojelulain ja hallintolain säännöksissä säädettyjä syitä ja perusteita kantelijan kuulematta jättämiselle ei ollut. Kantelijalle ei ollut hallintolain mukaisesti lähetetty päätöstä hänen lapsensa sijoittamisesta avoahuollon tukitoimena. Erityisesti silloin, kun asianosainen on jätetty kuulematta, hänelle tulee antaa tiedoksi asiassa tehty päätös muutoksenhakuosituksin. Lastensuojelulain 89 §:n 2 momentin mukaisesti kantelijalla oli ollut asiassa valitusoikeus.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin lastensuojeluviranomaisten huomiota lastensuojelulain ja hallintolain asianosaisen kuulemista ja päätösten tiedoksi antamista koskevien säännösten noudattamiseen (OKV/61/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### **Sosiaalipäivystyksen menettely lastensuojeluilmoituksen kirjaamisessa**

Kantelija oli soittanut kaupungin sosiaalipäivystykseen tyttärensä asiassa ja halunnut tehdä lastensuojeluilmoituksen. Myöhemmin oli ilmennyt, että lastensuojeluilmoitusta ei ollut kirjattu. Saadussa selvityksessä ja toisaalta kantelussa ja kantelijan omassa vastineessakin kerrottiin kantelijan sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijän kanssa käymästä puhelinkeskustelusta ristiriitaisesti. Kantelija on painottanut ilmaisseensa haluavansa tehdä asiassa lastensuojeluilmoituksen. Selvitysten mukaan taas kantelija ei ollut puhelinkeskustelussa ilmaissut tekevänsä asiasta lastensuojeluilmoitusta ja sosiaalityöntekijän oman arvion mukaan puhelinkeskustelun perusteella ei ollut syntynyt perusteita lastensuojeluilmoituksen kirjaamiseen. Asiasta ei ollut saatavissa lisäselvitystä, eikä asiaa ollut käydyin puhelinkeskustelun osalta näin ollen mahdollista varmuudella arvioida.

Apulaisoikeuskansleri totesi asiassa käytävissä olleen selvityksen perusteella, että kaikkea viranomaistoimintaa säätelevän hallintolain hyvää hallintoa määrittelevien 7 ja 8 §:n mukaisten palvelu- ja neuvontaperiaatteiden mukaista olisi kuitenkin ollut, että kantelijan kanssa puhelinkeskustelun käynyt sosiaalityöntekijä olisi varmistanut, oliko kantelija tarkoittanut tehdä lastensuojeluilmoituksen. Hallintolain mukaisten hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti asiakkaan yhteydenoton jäädessä tulkinvaraiseksi sen oikea tarkoitus on varmistettava asiakkaalta ja hänelle on tämän jälkeen ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin yhteydenoton johdosta on ryhdytty. Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden sosiaalipäivystyksen tietoon lastensuojeluilmoitusten vastaanottamisesta ja kirjaamisesta lausumansa (OKV/1253/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### **Salassa pidettävien tietojen oikeudeton luovutus**

Kaupunki oli antanut henkilölle esiintymiskielon. Asiaa valituksena hallinto-oikeudessa käsiteltäessä kaupunki esitti asiakirjoja, joista kaupungin mukaan ilmeni annettua esiintymiskieltoa tukevia seikkoja. Näiden ohella asiakirjoista ilmeni kyseiseen prosessiin liittymättömästä henkilöstä salassa pidettäviä tietoja.

Tämän sivullisen henkilön kanteluun antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että sosiaalihuollon viranomaisen voi luovuttaa tuomioistuimelle salassapidettäviä tietoja vain laissa erikseen säädellyissä tilanteissa, jollaisesta ei ollut nyt kyse.

Hyvän hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on mitoitettava toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Kyseisillä, sivullista

henkilöä koskeneilla tiedoilla ei ollut merkitystä esiintymiskiellon perusteita arvioitaessa ja ne olisi asiakirjoissa voitu vaikeuksitta peittää.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota velvollisuuteen noudattaa asiakirjojen salassapitoa koskevia lain säännöksiä sekä hyvän hallinnon periaatteita (OKV/1290/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Terveystietojen salassapitovelvollisuus**

Sairaalan kantelijalle lähettämän kirjeen lähettäjätietoihin oli sairaalan nimen ohella merkitty psykiatrian tulosalue. Hoitosuhteen laatu on henkilön terveystietona salassa pidettävä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti sairaalan huomiota velvollisuuteen huolehtia terveystietojen salassapidosta (OKV/375/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Hallintopäätösten tiedoksiantaminen**

Kaupungin sosiaalitoimen viranhaltijan 12.9.2014 tekemään päätökseen liitetyn erillisen tiedoksiantotodistuksen mukaan päätös oli postitettu samana päivänä. Koska tiedoksiantotodistuksen tulostuspäivä oli 18.9.2014, kantelija kysyi kantelessaan oikeuskanslerille, kuinka päätös on voitu lähettää ennen tiedoksiantotodistuksen tulostusta. Toisesta samana päivänä tehdystä päätöksestä asiakas ei saanut minkäänlaista tiedoksianto/postitusmerkintää.

Kaupungin selvityksen mukaan kyseiset päätökset oli tosiasiallisesti postitettu vasta 19.9.2014. Kaupungin asiakastietojärjestelmään kirjattujen päätösten tiedoksiantotietojen ja to-

siasiallisten postituspäivämäärien välillä oli kan- teluasiakirjoista tarkemmin ilmeneviä ristiriitai- suuksia.

Samana kaupungin sosiaalitoimen toista asia- kasta koskevan 2.2.2015 tehdyn, mutta 10.2.2015 allekirjoitetun päätöksen postituspäiväksi oli tie- doksiantotodistukseen merkitty 3.2.2015. Oikea postituspäivä oli kuitenkin 11.2.2015. Kun pää- töksen tiedoksiannon ja allekirjoittamisen päivä- määrien ristiriitaisuus huomattiin, asiassa tehtiin uusi päätös.

Viranhaltijan päätös voidaan sosiaalihuolto- lain mukaan saattaa lautakunnan käsiteltäväksi 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Tiedoksisaannin katsotaan, jollei muuta näyte- tä, tapahtuneen seitsemäntenä päivänä siitä, kun päätös on annettu postin kuljetettavaksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että koska 7 päi- vän laskennallinen tiedoksisaantiaika lasketaan postituspäivästä ja 14 päivän muutoksenhakuai- ka puolestaan tiedoksisaantipäivästä, viranomai- sen asiakastietojärjestelmään merkitty oikea tieto postituspäivästä on olennainen edellytys perus- tuslain 21 §:ssä taatun muutoksenhakuoikeu- den toteutumiseksi. Päätökset on myös postitet- tava järjestelmään merkittynä postituspäivänä tai viipymättä sen jälkeen siten, että päätöksen vas- taanottaja saa postin kulku huomioon ottaen pää- töksestä tiedon viimeistään seitsemäntenä päivänä sen postittamisesta. Asiakkaalla on oikeus luottaa hänelle ilmoitettuun postitusajankohtaan. Kante- lija oli siten hänelle annettujen erheellisten tieto- jen johdosta voinut erehtyä käytettävissään olevas- ta oikaisuvaatimusajasta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupun- gin huomiota velvollisuuteen turvata hallinnon asiakkaiden muutoksenhakuoikeuden toteutu- minen (OKV/190/1/2015 ja OKV/335/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkai- taipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

## **Muistutuksen tekeminen sähköisesti**

Terveyskeskuksen johtajaylilääkäri oli ohjeistanut henkilöä tekemään potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa tarkoitetun muistutuksen terveyskeskuksen lomakkeella, joka tuli allekirjoittaa. Ylilääkäri oli lisäksi todennut, ettei sähköpostitse tehty muistutus ole kirjallista menettelyä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan muistutuksen voi tehdä vapaamuotoisesti, eikä sen käsittelemisen edellytykseksi siten voi asettaa vaatimusta tietyn lomakkeen käyttämisestä tai muistutuksen allekirjoittamisesta. Edelleen hän totesi, että sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaan sähköisesti, esimerkiksi sähköpostilla, lähetetty asiakirja täyttää vaatimuksen kirjallisesta muodosta. Apulaisoikeuskansleri saattoi mainitun muistutuksen muotovaatimuksista ja vireillepanosta lausumansa seikat johtajaylilääkäriin tietoon (OKV/1377/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## **Toimeentulotukihakemuksen käsittely ja tietojen antaminen laillisuusvalvojalle**

Kaupungin perusturvakeskus oli välittänyt kantelijan toimeentulotukihakemuksen virkavapaalla olleen viranhaltijansa sähköpostiin. Hakemus oli kerrotun vuoksi otettu käsiteltäväksi vasta pari päivää myöhemmin viranhaltijan virkavapauden päätyttyä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kaupungin tietoon näkemyksensä, että toimeentulotukihakemusten jakaminen niiden käsittelijöille tulee järjestää siten, että kiireellisissä tapauksissa asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu asian käsittelijän poissaolon seurauksena.

Perusturvakeskuksen asiassa toimittaman selvityksen mukaan viivästys asiassa oli aiheutunut kaupungin kirjaamon menettelystä. Asiaa selvitettyä ilmeni, että kyseinen asia ei ollut kuitenkaan edes ollut kaupungin kirjaamon käsiteltävänä, eivätkä perusturvakeskuksen sähköpostiosoitteeseen lähetetyt viestit vastoin sen selvityksessään ilmoittamaa ohjautuneet kirjaamon sähköpostiin. Asiassa annetusta selvityksestä ei myöskään käynyt ilmi sen toimittamassa selvityksessä mainitun käsittelyviiveen ajallinen kesto, vaikka selvitystä asiassa oli pyydetty nimenomaisesti kantelijan arvostelemasta toimeentulotukihakemuksen vastaanottamisen viivästyttämisestä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota huolellisuuden annettaessa ylimmälle laillisuusvalvojalle sen laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemia tietoja. Hän totesi ratkaisussaan, että lähtökohtana on voitava pitää sitä, että laillisuusvalvoja voi luottaa valvottavan antamien tietojen paikkansapitävyyteen tarvitsematta ryhtyä selvittämään niiden paikkansapitävyyttä (OKV/1744/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Martikainen).

## **Toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästyminen**

Kantelijan sähköinen toimeentulotukihakemus oli saapunut lauantaina 26.3.2016 kaupungin sosiaali- ja terveysviraston asiakastietojärjestelmään tietyn kaupunginosan palvelupisteen sähköisten hakemusten jonoon. Hakemusten tallentaja oli siirtänyt hakemuksen 26.3.2016 jälkeisenä ensimmäisenä arkipäivänä eli tiistaina 29.3.2016 etuuskäsittelyn työhönsä. Hakemuksen käsittelyn viivästyttänyt kantelija oli soittanut toimeentulotuen neuvontanumeroon. Puheluun vastannut henkilö ei ollut pystynyt antamaan arviota siitä, milloin hakemus käsiteltäisiin. Päätöksen

toimeentulotukihakemukseen oli 8.4.2016 tehnyt sosiaalityöntekijä toisen kaupunginosan palvelupisteessä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan toimeentulotukihakemuksen johdosta ei ollut tehty päätöstä laissa säädetystä seitsemässä arkipäivässä hakemuksen saapumisesta. Toimeentulotukihakemuksen viivytyksetön käsittely on olennaisen tärkeää jo sen vuoksi, että toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellisen tuen muoto, jonka avulla turvataan henkilön ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Vaikka laissa säädettyä käsittelyaikaa ei selvityksen mukaan ollut ylitetty kuin yhdellä arkipäivällä, oli viivästyksen käytännön merkitystä kantelijan kannalta arvioitaessa otettava huomioon, että hakemuksen laissa säädetyn käsittelyajan alkamista oli lykännyt myös yksi pääsiäisen arkipyhä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveysviraston huomiota toimeentulotukihakemusten viivytyksettömään käsittelyyn ja käsittelyyn varattujen henkilöstöresurssien riittävyteen myös juhlapyhien jälkeisenä aikana, jolloin viraston henkilöstöä yleisesti lomailee. Lisäksi apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin sosiaali- ja terveysviraston tietoon käsityksensä, että siinäkin tapauksessa, että toimeentulotukihakemusta ei ollut pystytty käsittelemään laissa säädetystä ajassa, asiakkaalle oli hänen tiedustellessaan pystyttävä hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaisesti esittämään arvio päätöksen antamisajankohdasta. Toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästyttä yllä laissa säädetyn ajan niin päätöksen lopputuloksen kuin sen antamisajankohdankin merkitys asiakkaan jokapäiväisen elämän kannalta kasvaa (OKV/539/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Juha Sihto).

Kunta ei ollut käsitellyt asiakkaan täydentävää toimeentulotukea koskevaa hakemusta säädetystä määräajassa. Viivästyminen oli selvitetty johdanneen siitä, että asiaa käsitellyt sosiaalityöntekijä oli erehdyksessä luokitellut hakemuksen ennen aikaisesti tehdyksi perustoimeentulotukihakemukseksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota toimeentulotukihakemusten viivytyksettömään käsittelyyn ja toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyjen käsittelyaikojen noudattamiseen (OKV/1198/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Reetta Kannisto).

### **Hakemuksen osittaisesta hylkäämisestä lausuminen toimeentulotukipäätöksessä**

Kantelija oli sähköpostihakemuksellaan 19.9.2015 hakenut kaupungin perusturvatoimelta toimeentulotukea loka-, marras- ja joulukuulle 2015. Kantelijalle oli 29.9.2015 myönnetty toimeentulotukea lokakuulle 2015. Kantelija arvosteli kaupungin perusturvatoimea siitä, että toimeentulotukea ei ollut myönnetty lokakuuta pidemmälle ajalle ja että perusturvatoimi oli edellyttänyt hänen toimittavan vastaisuudessa kuukausittaiset toimeentulotukihakemukset.

Vaikka etuuskäsittelijän päätöksen lopputuloksesta ei ollut sinänsä jäänyt epäselvyyttä, apulaisoikeuskansleri totesi käsityksensä, että ottaen huomioon perustuslain, hallintolain ja toimeentulotuesta annetun lain vaatimukset perustellun päätöksen antamisesta etuuskäsittelijän päätöksessä olisi tullut nimenomaisesti lausua kantelijan 19.9.2015 tekemän hakemuksen hylkäämisestä marras- ja joulukuun 2015 toimeentulotuen osalta sekä nimenomaisesti perustella tuo hylkääminen. Näin meneteltäessä kantelijalle olisi turvattu mahdollisuus hakea etuuskäsit-

telijän päätökseen muutosta myös kiistanalaisen toimeentulotuen määräytymisajan osalta ja saada siten halutessaan viime kädessä hallintotuomioistuimen kannanotto määräytymisaikaan.

Kantelija oli sähköpostihakemuksellaan 19.12.2015 hakenut perusturvatoimelta sekä toimeentulotukea tammikuulle 2016 että lisäystä joulukuun 2015 toimeentulotukeen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että toimeentulotuesta 15.1.2016 tehdyllä etuus käsittelijän päätöksellä oli siihen tehdyn nimenomaisen kirjauksen mukaan myönnetty kantelijalle toimeentulotukea ajalle 1.1.–31.1.2016. Päätöksellä oli siten ratkaistu kantelijan hakemus tammikuun 2016 toimeentulotuen osalta. Päätöksen perusteena olevassa samaa ajanjaksoa koskevassa toimeentulotukilaskelmassa oli kuitenkin otettu huomioon ainakin tiettyjä kuluja joulukuulta 2015. Tällaisenaan päätös jätti jossain määrin epäselväksi joulukuun 2015 toimeentulotukea koskevan kantelijan lisähakemuksen kohtalon. Tosin päätöksen kirjatuisista hakemustiedoista ja esimerkiksi tiettyjen kulujen huomioon ottamisesta oli pääteltävissä, että päätöksellä oli ollut tarkoitus ratkaista myös joulukuun 2015 toimeentulotukea koskeva kantelijan lisähakemus. Apulaisoikeuskansleri totesikin tämän toimeentulotukipäätöksen osalta käsityksensä, että päätöksessä olisi tullut nimenomaisesti lausua joulukuun 2015 toimeentulotukea koskevan kantelijan lisähakemuksen ainakin osittaisesta hylkäämisestä sekä myös nimenomaisesti perustella tuo hylkääminen.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin perusturvatoimen tietoon näkemyksensä siitä, että toimeentulotukipäätöksiin on sisällytettävä hakemusten osittaista hylkäämistä koskevat nimenomaiset lausumat ja perustelut (OKV/1379/1/2015, OKV/14/1/2016 ja OKV/72/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Juha Sihto).

## **Viranomaisen antamien tietojen oikeellisuus**

Kunnan sosiaalitoimi voi tehdä toimeentulotuen asiakkaan pankissa olevista varoista tiedustelun pankille, mikäli on perusteltua syytä epäillä asiakkaan antamien tietojen luotettavuutta. Rahalaitostiedustelusta tehty päätös voidaan panna täytäntöön, vaikka päätökseen voitaisiin hakea muutosta eikä se siten olisi lainvoimainen.

Viranhaltija oli päättänyt suorittaa rahalaitostiedustelun, mutta oli ennen päätöksen täytäntöönpanoa varannut asiakkaalle tilaisuuden esittää selvitystä taloudellisesta tilanteestaan. Koska riittävää selvitystä ei esitetty, viranhaltija päätti panna päätöksensä täytäntöön, vaikka henkilö oli hakenut päätökseen määräajassa muutosta. Viranhaltija oli pankille lähettämässään tiedustelumakkeeseen merkinnyt päätöksensä olevan lainvoimainen, koska oli siinä käsityksessä, että asiakkaalle annetun selvitysmääräajan umpeen kuluminen oli aiheuttanut päätöksen lainvoimaiseksi tulon.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksen olevan lainvoimainen silloin, kun siihen ei enää voida hakea muutosta säännönmukaisiin muutoksenhakekeinoin. Koska päätökseen oli haettu muutosta, se ei ollut lainvoimainen. Rahalaitostiedustelun merkintä lainvoimaisuudesta oli siten virheellinen. Viranomaisen antamien tietojen tulee olla oikeita ja paikkansa pitäviä.

Koska väärin tietojen antaminen pankille ei ilmeisestikään ollut tarkoituksellista, apulaisoikeuskanslerin sijainen tyytyi kiinnittämään viranhaltijan huomiota velvollisuuteen huolehtia laatimiinsa asiakirjoihin sisältyvien tietojen oikeellisuudesta (OKV/1160/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

## Lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpano

Vammaispalvelulain tarkoittaman henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää, että vaikeavammaisen henkilö kykenee määrittelemään tarvitsemansa avun sisällön ja toteutustavan.

Kuntayhtymä oli katsonut, ettei siltä henkilökohtaista apua hakenut henkilö tähän kykene. Henkilön valitukseen antamassaan ratkaisussa hallinto-oikeus katsoi, että henkilöllä oli lain tarkoittamat edellytykset. Tämän mukaisesti hallinto-oikeus kumosi kuntayhtymän päätöksen ja palautti asian kuntayhtymälle henkilökohtaisen avun myöntämiseksi. Hallinto-oikeuden päätöksen tultua lainvoimaiseksi kuntayhtymä päätti asiaa uudelleen käsitellessään hankkia henkilön edellytyksistä lääkärin arvion. Päätöksen mukaan tämä tehtiin hallinto-oikeuden päätöksen toimeenpanemiseksi ja asia otettaisiin uudelleen käsiteltäväksi lääkärin lausunnon valmistuttua.

Vaikeavammaisen henkilön isä kanteli oikeuskanslerille katsoen, että lääkärintodistus hankittiin vain hallinto-oikeuden velvoittavan päätöksen kyseenalaistamiseksi. Kantelija kysyi, onko kuntayhtymä ollut velvollinen panemaan hallinto-oikeuden lainvoimaisen päätöksen täytäntöön.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään perustuslain takaaman oikeusturvan edellyttävän, että alempi viranomainen panee omaa päätöstään muuttaneen muutoksenhakuasteen päätöksen viivyttämättä täytäntöön. Tätä edellyttää myös hallinnon palveluiden asianmukaisuus ja vaatimus asioiden viivytyksettömästä käsittelystä. Koska hallinto-oikeuden palautuspäätös sisälsi asiaratkaisun henkilökohtaisen avun myöntämisestä, kuntayhtymällä ei sinänsä ollut enää toimivaltaa ryhtyä selvittämään avun myöntämisen perusteita muun muassa lääkärintodistuksen hankkimalla. Koska kuntayhtymän

päätöksen sanamuotojen perusteella kuitenkin jäi jossain määrin epäselväksi, missä tarkoituksessa kunta ryhtyi lääkärin arviota hankkimaan, apulaisoikeuskansleri tyytyi kiinnittämään kunnan huomiota velvollisuuteen panna hallinto-oikeuden lainvoimaiset ratkaisut viivyttämättä täytäntöön (OKV/572/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

## Puhelimen käyttö katkaisuhuotoasemalla

Katkaisuhuotoaseman sääntöjen mukaan asiakkaiden omien kännyköiden hallussapito ja käyttö katkaisuhoidon aikana oli kielletty. Saadun selvityksen mukaan asiakkaille oli mainitusta säännöstä huolimatta mahdollisuus aseman asiakaspuhelimien lisäksi käyttää pyynnöstään myös omia puhelimiaan siitä huolimatta, että niitä säilytettiin aseman kansliassa lukollisissa kaapissa. Selvityksen mukaan oman puhelimen käyttöoikeudesta kerrottiin asiakkaille heidän tullessaan asemalle. Kantelija arvosteli sitä, ettei hänelle ollut kerrottu kyseisestä oikeudesta. Koska kantelija ei ollut yksityisyytensä suojaamisen vuoksi halunnut käyttää asiakaspuhelimia, hän katsoi sananvapauttaan rajoitetun.

Asiassa oli kysymys katkaisuhuotoaseman asiakkaan itsemääräämisoikeudesta, sananvapaudesta sekä yksityisyyden suojasta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että aseman käytäntö, jonka mukaan asiakkaat antavat puhelimensa säilytettäväksi lukolliseen kaappiin ei sinänsä ole ristiriidassa asiakkaiden oikeuksien kanssa edellyttäen, että puhelimen luovuttaminen perustuu vapaaehtoisuuteen ja että asiakkaille siitä huolimatta on tosiasiallisesti mahdollisuus puhelimen käyttöön. Katkaisuhuotoaseman asiakaspuhelimien käyttö saattaa paljastaa päihdehuollon asiakkuuden tahoille, joille



asiakas ei sitä halua ilmaista, minkä vuoksi yksityisyyden suojaaminen saattaa muodostaa ainakin joidenkin asiakkaiden kohdalla esteen asiakspuhelimen käyttämiselle. Mikäli asiakkaalle ei kerrota, että hänellä on aseman säännöissä olevasta ehdottomasta kiellosta huolimatta mahdollisuus käyttää myös omaa puhelintaan, voivat hänen oikeutensa tulla käytännössä rajoitetuiksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti aseman huomiota siihen, että aseman on asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi syytä varmistaa, että heille kerrotaan heidän oikeudestaan käyttää omaa puhelintaan. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti huomiota siihen, että aseman säännöt oli syytä tarkistaa vastaamaan aseman käytäntöä epäselvyyksien ja väärinkäsitysten välttämiseksi. Samalla hän kiinnitti aseman huomiota siihen, että myös aseman säännöissä oleva seurustelusuheteita koskeva ehdoton kieltä oli syytä tarkistaa vastaamaan aseman käytäntöä (OKV/740/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Hoitoon pääsyn ajankohdasta ilmoittaminen**

Kantelija oli yrittänyt saada terveyskeskuksesta varattua lääkäriaikaa, mutta hänelle ei ollut annettu aikaa, koska ajat olivat kuukaudeksi eteenpäin täynnä. Häntä oli pyydetty soittamaan uudelleen, jolloin hänelle oli annettu vastaanottoaika.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei toimintaa, jossa asiakkaalle ilmoitetaan, että vastaanottoaikoja on vain kuukaudeksi eteenpäin ja kaikki ajat ovat täynnä, voida pitää asianmukaisena. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan potilaille on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti terveyskeskuksen huomiota potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain säännösten huomioon

ottamiseen (OKV/200/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Puutteellinen neuvonta hammashoidon järjestämisessä**

Kunta oli ulkoistanut suun terveydenhuollon palvelut kokonaan yksityiselle terveydenhuoltoyritykselle. Kantelijalla oli todettu proteettisen hammashoidon tarve, joka oli luonteeltaan niin vaativaa, että tarvitsi erikoishammaslääkärihoitoa. Kunnan terveyskeskuksen suun terveydenhuollosta oli yhteisymmärryksessä kantelijan kanssa annettu hänelle mukaan saate, jotta hän omakustanteisena hankkisi hoitosuunnitelman lähimmältä protetiikkaan erikoistuneelta hammaslääkäriltä toisesta yksityisestä terveydenhuoltoyrityksestä. Hoitosuunnitelman laatimisen jälkeen oli kuitenkin päätetty hoitaa potilas terveyskeskuslähteisesti ohjaamalla hänet kunnan suun terveydenhuoltoon hoitavan terveydenhuoltoyrityksen toimipisteeseen. Kantelija arvosteli tätä ratkaisua. Kysymys siitä, miksi terveyskeskus ei ollut ensisijaisesti lähettänyt potilasta jo hoitosuunnitelman tekovaiheessa tähän toimipisteeseen, jäi aluehallintoviraston lausunnon ja saatujen selvitysten perusteella epäselväksi. Aluehallintovirasto katsoi lausunnossaan, että potilaille annettava informaatio hoidon kokonaistoteutuksesta oli jäänyt oleellisilta osin puutteelliseksi ja että terveyskeskus oli protetiikkahoidon tarpeellisuuden arviointivaiheessa menetellyt epäjohtomukaisella tavalla. Hoitosuunnitelma ja sen laatiminen on kuitenkin kiinteä osa kokonaisuhoitoa.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että terveyskeskuksen epäjohtomukainen toiminta ja puutteellinen informaatio olivat aiheuttaneet kantelijalle epätietoisuutta hänen erikoishammaslääkäritasaisen hoitonsa toteuttamisesta ja -paikasta. Apulaisoikeuskansleri

katsoi, kuten aluehallintovirastokin, että potilasinformaatio on tärkeä osa potilaan kokonaisvaltaisen hoidon toteutumista. Näin ollen puutteellisesti toteutunut potilasinformaatio hoidon ja hoitosuunnitelman toteutuksesta vahvistivat potilaan epätietoisuutta valinnanvapauden laajuudesta ja edelleen vaikeuttivat kokonaisvaltaisen hoitoketjun toteutumista.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti terveystieteiden vastaavan hammaslääkärin huomiota potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaiseen potilaan tiedonsaantioikeuden toteuttamiseen (OKV/1467/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### **Oikaisuvaatimusohjeiden liittäminen asiakasmaksua koskevaan laskuun**

Kantelija arvosteli kaupungin hyvinvointitoimialan käytäntöä periä maksu B-lausunnosta, jota tarvittiin lääkehoidon erityiskorvattavuuden hakemiseksi Kelalta.

Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että saadun selvityksen perusteella kysymys B-lausunnon maksullisuudesta oli ollut tulkinnanvarainen. Kaupungin hyvinvointitoimialan laskutuskäytännön mukaan Kelaa varten kirjoitettavat lääkärintulokset olivat maksullisia. Asiakasmaksuun on asiakasmaksulain mukaisesti mahdollista hakea muutosta, ja oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen asia voidaan saattaa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että lääkärin potilaalleen määräämän lääkehoidon erityiskorvattavuuden hakemiseksi tarvittavan lääkärinlausunnon maksullisuutta/maksuttomuutta koskeva kysymys on sellainen terveydenhuollon asiakasmaksuja koskeva sisällöllinen kysymys,

jota oikeuskansleri ei voi ratkaista. Kaupungin asianomaisten virkamiesten virkatoimintaa koskevalta laillisuusvalvonnalliselta kannalta apulaisoikeuskansleri viittasi siihen, mitä muun muassa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tiedotteessa 21.10.2015 sekä nytemmin sosiaali- ja terveysministeriön Kuntainfo -ohjeessa (4/2016) 22.9.2016 oli todettu. Yleiseltä kannalta apulaisoikeuskansleri piti varsin epätydyttävänä, että terveydenhuollossa näinkään yleisestä ja merkittävää asiakasryhmää koskevasta ja käytännön kannalta merkityksellisestä asiasta ei ole ollut valtakunnallisesti yhtenäisesti sovellettavia, hallintotoimintaa helpottavia ja samalla asiakkaiden oikeusturvaa kohentavia ohjeita. Saadun selvityksen perusteella asiassa ei tältä osin kuitenkaan ilmennyt kaupungin hyvinvointitoimialan lainvastaista tai velvollisuuksien vastaista menettelyä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelussa tarkoitettuun asiakasmaksua koskevaan laskuun ei ollut liitetty oikaisuvaatimusohjeita. Kaupungin hyvinvointitoimialan selvityksen mukaan oikaisuvaatimusohjeiden antamista koskeva asia selvitettäisiin ja kantelijalle lähetettäisiin tieto muutoksenhaun mahdollisuudesta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintolain 46 §:n mukaisesti oikaisuvaatimusohjeet olisi tullut antaa samanaikaisesti päätöksen kanssa ja että asiassa oli tältä osin toimittu virheellisesti. Oikaisuvaatimuksen määräaika oli alkanut siitä, kun laskua koskeva oikaisuvaatimusohje on annettu maksuvelvolliselle todisteellisesti tiedoksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin hyvinvointitoimialan huomiota oikaisuvaatimusohjeiden antamiseen hallintolain 46 §:n mukaisesti (OKV/1806/1/2015 ja OKV/1807/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

## YMPÄRISTÖHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

---

##### Hallintokantelun käsittelyn laiminlyönti

Hallintokantelu oli ollut vireillä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa (ELY-keskuksessa) yli kolme vuotta. Kantelu oli asianhallintaan kirjaamisen jälkeen jaettu virkamiehelle, jonka haluttuun asiakirjat olivat jääneet. Ratkaisun mukaan viranomaisessa vireillä olevien asioiden asianhallinnan ja tähän liittyen myös vireillä olevien asioiden käsittelyn seurannan tulee olla järjestetty siten, ettei vastaavankaltainen viivästyminen olisi mahdollista (OKV/1444/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

##### Kielenkäytön selkeys

ELY-keskus oli ojitusilmoitusten johdosta antamissaan lausunnoissa antanut ohjeita, joiden tarkoituksena oli parantaa ympäristön tilaa ja joita kantelija kutsui ”ehdoiksi”. Ohjeilla ei kuitenkaan ollut oikeudellista sitovuutta, vaan ne olivat suositusluonteisia. Näiden ohjeiden noudattamatta jättämisestä ei myöskään suoraan voinut seurata velvollisuutta hakea ojitushankkeelle lupaa.

Hallinnon palveluperiaatteen ja hyvän kielenkäytön vaatimuksen mukaista olisi laatia lausunto siten, että siitä vielä selkeämmin kävisi ilmi tarkentavien ohjeiden suositusluonteisuus ja lausunnon oikeudellinen perusta sekä myös se, että oli mahdollista, että ehtojen noudattamatta jättäminen saattoi johtaa hankkeen luvanvaraisuuteen. Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä hyvästä hallinnosta ELY-keskuksen tietoon (OKV/1143/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

#### KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

---

##### Vähäistä poikkeamista koskevan rakennuslupapäätöksen perusteleva

Asunto-osakeyhtiölle oli kaupungin rakennusvalvontajohtajan viranhaltijapäätöksellä myönnetty rakennuslupa hissien rakentamiseksi. Rakennuslupaan sisältyi poikkeus porrashuoneen uloskäytävän leveyttä koskevasta Suomen rakentamismääräyskokoelman paloturvallisuutta koskevasta ohjeesta. Poikkeamisen perusteet eivät käyneet ilmi päätöksestä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintopäätöksen perusteleva on eräs viranomaiselle kuuluvista hyvän hallinnon keskeisimmistä vaatimuksista. Perustelujen esittämättä jättäminen

on mahdollista vain laissa säädetyissä poikkeustapauksissa. Myös rakennuslupaa koskevat päätökset on pääsääntöisesti aina perusteltava ilmoittamalla, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainitsemalla sovelletut säännökset. Luvan myöntäminen vaikuttaa myös muiden kuin luvansaajan oikeuksiin ja intresseihin, ja myös muilla tahoilla kuin luvansaajalla itsellään on usein muutoksenhakuoikeus asiassa.

Rakennusluvan yhteydessä ratkaistavan vähaisen poikkeamisen myöntäminen sisältää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jolloin päätöksen perustelemista ei yleensä voida pitää tarpeettomana. Tarkoituksenmukaisuusharkintaa rajaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, joiden vastainen menettely saattaa olla harkintavallan väärinkäyttöä. Viranomaisen toiminnan objektiivisuuden ja tasapuolisuuden vaatimusten voidaan katsoa edellyttävän, että myös ulkopuolisen on voitava tarkastella päätöksenteon perusteita ja tehdä päätelmiä viranomaisen vallitsevista käytännöistä ja tulkinnoista. Hallinnon läpinäkyvyys voi myös lisätä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavaa luottamusta ja uskottavuutta.

Kaupungin rakennusvalvontajohtajan ja rakennuslautakunnan huomiota kiinnitettiin päätöksen perustelemista koskeviin näkökohtiin

(OKV/494/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

### **Kulkuyhteysrasitteen paikan määrittäminen tonttijaossa**

Kaupungingeodeetti oli tonttijaon muutosta koskevassa viranhaltijapäätöksessään osoittanut ajoyhteyden eri paikkaan kuin kiinteistökauppojen osapuolet olivat kauppakirjoissaan sopineet. Kiinteistönmuodostamistoimituksessa kulkuyhteysrasite oli kuitenkin perustettu kauppasopimuksissa määriteltyyn paikkaan. Sekä tonttijaon muutosta koskeva asia että lohkomista koskeva asia oli ratkaistu lainvoimaisesti asianomaisissa tuomioistuimissa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei rasitteen paikkaa koskevalla ratkaisulla tonttijaossa ollut itsenäistä oikeudellista merkitystä tai sitovia oikeusvaikutuksia myöhempään kiinteistönmuodostamiseen. Muun muassa näistä syistä hänellä ei ollut perusteita katsoa, että kaupungingeodeetti, hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus olisivat käyttäneet harkintavaltaansa lainvastaisesti (OKV/323/1/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).



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 asianajamonopolia eli asianosaisen velvollisuutta valita avustajakseen asianajaja. Vuoden 2013 alusta voimaan tulleiden säännösten mukaan asianosaisen on kuitenkin käytettävä oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa. Riita- ja rikosasioita sekä lastensuojeluasioita tuomioistuimissa käsiteltäessä oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia pääsääntöisesti vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Vastaavasti vain heidät voidaan määrätä puolustajaksi ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajaksi rikosasioissa ja vain he voivat antaa oikeusapua.

Asianajajat ovat asianajajaluetteloon merkityjä julkisoikeudellisen yleisen asianajajayhdistyksen (Suomen Asianajajaliiton) jäseniä. Asianajajaksi voidaan hyväksyä oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, joka on rehelliseksi tunnettu sekä muilta ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajajan tointa. Lisäksi asianajajaksi hyväksyttävän on pitänyt suorittaa asianajotoiminnan säännöksiä ja hyvän asianajajatavan vaatimuksia koskeva tutkinto (asianajajatutkinto) ja saavuttaa asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittava taito sekä sellainen käytännöllinen kokemus kuin

Suomen Asianajajaliiton säännöissä määrätään. Asianajajaksi hyväksyttävä ei myöskään saa olla konkurssissa ja hänen toimintakelpoisuutensa ei saa olla 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 oikeusapu- ja edunvalvontapiirien oikeusaputoimistojen virkamiehiä. Julkisen oikeusavustajan kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus oi-

## 6 ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA

keudenkäyntiavustajan työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta. Julkisen oikeusavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikissa toimeksiantoissa noudattaa hyvää asianajajatapaa. Julkisiin oikeusavustajiin sovelletaan lisäksi valtion virkamieslain säännöksiä virkamiehen yleisistä velvollisuuksista.

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

toimikelpoisuutta ei ole rajoitettu. Riittävä perehtyneisyys on henkilöllä, joka on suorittanut asianajajatutkinnon tai 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 uskotut tehtävät. Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien velvollisuuksista säädetään tarkemmin luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa. Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan kuluttajan kannalta sopimattomaan tai hyvän tavan vastaiseen menettelyyn sovelletaan lisäksi kuluttajansuojalakia.

## SUOMEN ASIANAJAJALIITON VALVONTAJÄRJESTELMÄ

---

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

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

ammattitaidon tai muun kyvykkyyden puuttumisen vuoksi.

Valvontalautakunta voi määrätä asianajajalle kurinpidollisen seuraamuksen, joita ovat Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä erottaminen, vähintään 500 ja enintään 15 000 euron seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Valvonta-asia tulee vireille asianajajaan kohdistuvalla kirjallisella kantelulla, oikeuskanslerin ilmoituksella (oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja 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 asianajajien toimistojen tarkastusten yhteydessä tietoonsa tulleet asioita valvontamenettelyyn.

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



## 6 ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan on peruutettava lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen, jos luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä. Luvan saaneille oikeudenkäyntiavustajille määrättäviä kurinpidollisia seuraamuksia ovat luvan peruuttaminen, vähintään 500 ja enintään 15 000 euron seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen kuuluu oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta tekee oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle esityksen luvan peruuttamisesta tai seuraamusmaksun määräämisestä. Varoituksen ja huomautuksen määräämisestä päättäminen kuuluu valvontalautakunnalle. Valvonta-asia tulee vireille luvan saaneeseen oikeudenkäyntiavustajaan kohdistuvalla kirjallisella kantelulla, oikeuskanslerin ilmoituksella (oikeuskanslerilla on oikeus panna

vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja laiminlyö velvollisuutensa) tai tuomioistuimen ilmoituksella (luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja osoittautuu epärehelliseksi, ymmärtämättömäksi tai taittamattomaksi 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 syytteestä, tuomiosta ja syyttämättäjättämispäätöksestä, jos epäilty rikos saattaa vaikuttaa hänen kelpoisuutensa asianajajana tai alentaa asianajajakunnan arvoa. Vuonna 2016 oikeuskanslerille tehtiin 3 tällaista ilmoitusta. Oikeuskanslerilla on oikeus

valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen liiton jäsenyyttä koskevissa asioissa ja valvontalautakunnan valvonta-asioissa tekemistä päätöksistä Helsingin hovioikeuteen ja hovioikeuden päätöksistä korkeimpaan oikeuteen, jos valituslupa myönnetään. Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

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 2016 valvontalautakunnalle siirrettiin 12 kantelua. Kantelua ei kuitenkaan siirretä, jos kantelu on ilmeisen aiheeton tai jos on selvää, että valvontalautakunta jättäisi kantelun tutkimatta. Valvontalautakunta ei ota tutkittavaksi aikaisemmin ratkaistua asiaa koskevaa kantelua, ellei kantelussa ole esitetty asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä. Korkein oikeus on katsonut (KKO 1997:158), että vaikka lautakunnan päätöksellä ei ole sellaista oikeusvoimavaikutusta kuin tuomioistuimen ratkaisulla, Asianajajaliitossa ratkaistua kurinpitotoimia ei voi menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä uusia, ratkaisun

kannalta merkityksellisiä seikkoja. Jos tapahtumista, joista kantelussa on kysymys, on kulunut enemmän kuin viisi vuotta, se voidaan jättää valvontalautakunnassa tutkimatta. Asianajajaa koskeva kantelu voi johtaa myös siihen, että oikeuskansleri vaatii Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevassa asiassa. Palkkiorita-asioissa oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa.

Jos oikeuskanslerille kannellaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen menettelystä jäsenyyttä koskevassa asiassa taikka valvontalautakunnan menettelystä valvonta-asiasa tai palkkiorita-asiasa, kantelu liittyy julkista tehtävää hoitavien lailisuusvalvontaan. Asianajajista annetun lain mukaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenet toimivat ratkaistessaan liiton 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 tutkimatta, tai siitä, että valvontalautakunnan jäsenen väitetään olleen esteellinen.

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

Vuonna 2016 oikeuskansleri valitti yhdessä tapauksessa Helsingin hovioikeuteen oikeuden-

käyntiavustajalautakunnan päätöksestä antaa luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle valvontalautakunnan esittämän luvan peruuttamisen sijasta varoitus. Oikeuskansleri on antanut Helsingin hovioikeudelle lausumia muun muassa luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuutta koskevissa asioissa.

Oikeuskansleri antoi vuonna 2016 myös korkeimmalle oikeudelle lausuman (OKV/16/41/2016) luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan kelpoisuutta koskevassa asiassa, jossa korkein oikeus oli myöntänyt oikeuskanslerille valitusluvan. Lausumassaan oikeuskansleri katsoi, että oikeuskanslerilla tulisi olla yleisen edun edistäjänä ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ammatillisen toiminnan valvojana oikeus hakea muutosta hovioikeuden ratkaisuun myöntää lupa hakijalle, jonka oikeudenkäyntiavustajalautakunta ei ole katsonut täyttävän luvan myöntämisen edellytyksiä. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan yleinen etu ja asiakkaiden oikeusturvan toteutuminen edellyttävät, että hakijan kelpoisuutta toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä voidaan tarvittaessa arvioida muutoksenhaun kautta tuomioistuimessa. Korkein oikeus katsoi 16.12.2016 antamassaan päätöksessä (KKO 2016:89), ettei oikeuskanslerilla ole tällaisessa tilanteessa muutoksenhakuoikeutta, ja totesi lisäksi, että laissa säädetty muutoksenhakujärjestelmä voidaan arvioida tältä osin puutteelliseksi. Näin ollen Helsingin hovioikeuden ratkaisu (13.11.2014/2159), jonka mukaan oikeudenkäyntiavustajan lupaa ei voida evätä luvanhakijan ammatillisessa osaamisessa osoitettujen puutteiden perusteella, jäi lainvoimaiseksi. Oikeuskansleri päätti tehdä oikeusministeriölle ehdotuksen luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muuttamiseksi muun muassa luvanhakijan kelpoisuutta ja oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeutta koskevilta osin (OKV/3/50/2016).

## Ratkaisuja

### Viive valvontalautakunnassa

Valvontalautakunta oli antanut 5.11.2015 ratkaisun asianajajaa koskevassa valvonta-asiassa. Ratkaisun mukaan käräjäoikeus oli vuonna 2006 toimittanut valvontalautakunnalle käräjäoikeuden tuomion, jolla asianajaja oli tuomittu törkeästä veropetoksesta ja kirjanpitorikoksesta. Tuomio ei ollut lainvoimainen. Hovioikeus oli sittemmin hylännyt syytteet. Vuonna 2015 annetussa ratkaisussa asianajajalle ei määrätty kurinpidollisia seuraamuksia. Asian käsittely valvontalautakunnassa oli kestänyt noin 9 vuotta.

Valvontalautakunnan selvityksen mukaan ratkaisun antaminen oli viivästynyt inhimillisen erehdyksen vuoksi. Kun valvontalautakunta oli ilmoittanut kiinnittävänsä jatkossa huomiota valvonta-asioiden seurantaan erityisesti niissä valvonta-asioissa, jotka jäävät odottamaan tuomion tuloa lainvoimaiseksi tai muun viranomaisen ratkaisua, oikeuskansleri katsoi riittäväksi kiinnittää valvontalautakunnan vakavaa huomiota asioiden viivytyksettömään käsittelyyn (OKV/62/41/2015; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).



7

# TILASTOT

## TEHTÄVÄT JA TOIMENPITEET

---

### Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

#### VALTIONEUVOSTON YLEISISTUNNOT JA ESITTELYT TASAVALLAN PRESIDENTILLE

---

##### Istunnot

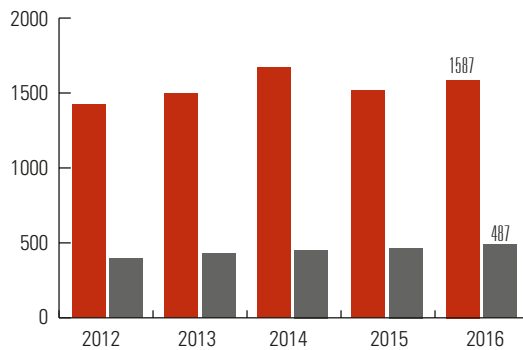
Valtioneuvoston yleisistunto .....	60
Esittely tasavallan presidentille .....	26

##### Käsitellyt asiat

Valtioneuvoston yleisistunto .....	1 587
Esittely tasavallan presidentille .....	487

##### Tarkastetut pöytäkirjat

Valtioneuvoston yleisistunto .....	68
Esittely tasavallan presidentille .....	28



■ = valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellyt asiat

■ = tasavallan presidentin valtioneuvostossa tekemät päätökset

## LAUSUNTO- JA KANNANOTTOPYYNNÖT

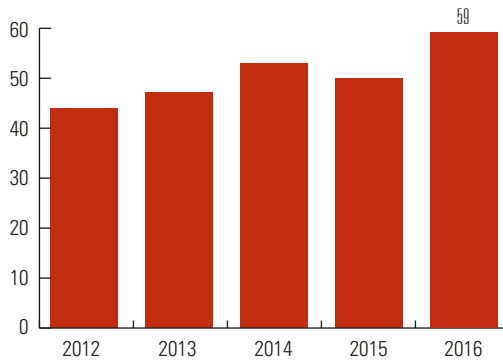
**Vireille tulleet**

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt .....	59
Muut viranomaiset .....	15
Yhteensä .....	74

**Ratkaistut**

## Aiheutuneet toimenpiteet

1) kirjallinen lausunto .....	59
2) esitys .....	1
Ei aihetta toimenpiteeseen .....	10
Yhteensä .....	70



■ = tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriöiden lausunto- ja kannanottopyynnöt

(ei sisällä perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tieto- ja lausuntopyyntöjä)

## Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

### KANTELUT

---

Vireille tulleet kantelut ..... 1 987

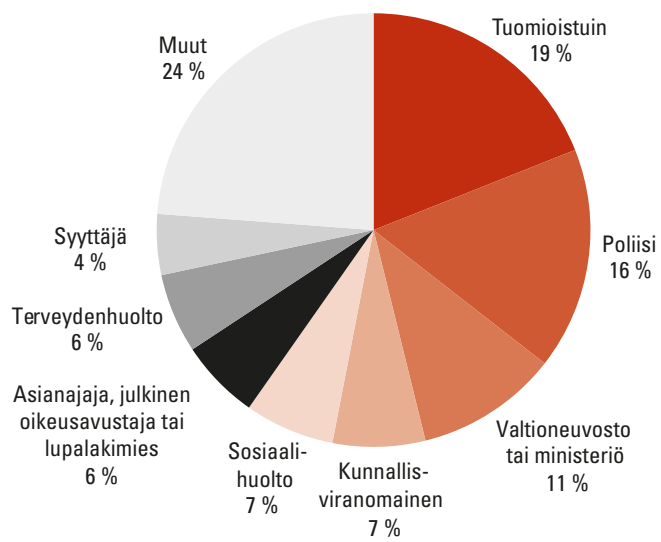
#### Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö .....	211
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia .....	105
3) yleinen tuomioistuin, muu asia .....	191
4) hallintotuomioistuin .....	59
5) erityistuomioistuin .....	22
6) syyttäjäviranomainen .....	91
7) poliisiviranomainen .....	329
8) ulosottoviranomainen .....	60
9) vankeinhoitoviranomainen .....	6
10) muu oikeushallintoviranomainen .....	43
11) ulkoasiainhallintoviranomainen .....	3
12) aluehallintoviranomainen ja sisäasiainhallintoviranomainen .....	85
13) puolustushallintoviranomainen .....	3
14) veroviranomainen .....	32
15) muu valtiovainviranomainen .....	35
16) opetusviranomainen .....	51
17) maa- ja metsätalousviranomainen .....	14
18) liikenne- ja viestintäviranomainen .....	18
19) elinkeinoviranomainen .....	22
20) sosiaalihuolto .....	133
21) sosiaalivakuutus .....	54
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia .....	6
23) terveydenhuolto .....	118
24) työviranomainen .....	32
25) ympäristöviranomainen .....	15
26) kunnallisviranomainen .....	137
27) kirkollisviranomainen .....	1
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava .....	89
29) asianajaja, julkinen oikeusavustaja ja lupalakimies .....	119
30) yksityisoikeudellinen asia .....	56
31) muu asia .....	149

Yhteensä (yksi kantelu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) .. 2 289



## Vireille tulleet kantelut, suurimmat kohderyhmät



Ratkaistut kantelut ..... 1 963

**Selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat**

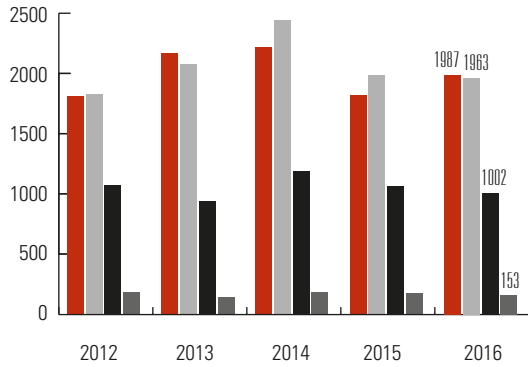
**Aiheutuneet toimenpiteet**

1) syyte .....	-
2) huomautus .....	2
3) käsitys tai ohje .....	122
4) esitys .....	1
5) muu kannanotto .....	21
6) muu toimenpide .....	4
7) korjaus käsittelyn aikana .....	3
Virheellistä menettelyä ei todettu .....	849
 Yhteensä .....	 1 002

**Kanteluasiat, jotka eivät edellyttäneet selvittämistoimia**

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan .....	147
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai oli muutoksenhakumahdollisuus .....	217
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle .....	65
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle .....	9
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon .....	12
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle .....	13
7) oli niin epäselvä, ettei voitu tutkia .....	176
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella .....	340
9) koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa .....	52
 Yhteensä .....	 1 031

Yksi kantelu voi aiheuttaa useampia toimenpiteitä.

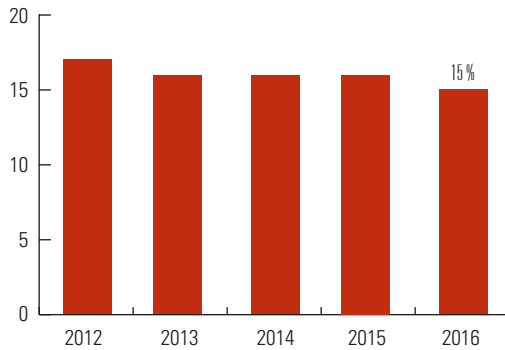


■ = saapuneet kantelut

■ = ratkaistut kanteluasiat

■ = selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat

■ = kanteluasioissa tehdyt seuraamusratkaisut



■ = seuraamusratkaisujen osuus kaikista selvittämistoimia edellyttäneistä kanteluasioista (%)

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

## RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN JA TUOMARIEN VIRKARIKOSASIAT

---

### Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Tarkastettavaksi saapuneet tuomiot .....	4 170
Tarkastetut tuomiot .....	3 853
Tarkastuksen perusteella vireille pannut asiat .....	36

#### Ratkaistut

##### Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus .....	7
2) käsitys tai ohje .....	21
Ei aihetta toimenpiteeseen .....	1
Yhteensä .....	29

### Tuomarien virkarikosasiat

#### Ilmoitukset oikeuskanslerille

1) hovioikeus .....	1
2) poliisi .....	26
Yhteensä .....	27

#### Ratkaistut

##### Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus .....	3
2) käsitys tai ohje .....	1
Ei aihetta toimenpiteeseen .....	47
Yhteensä .....	51

## OMAT ALOITTEET JA TARKASTUKSET

---

Vireille tulleet omat aloitteet ..... 9

### Ratkaistut omat aloitteet

Aiheutuneet toimenpiteet

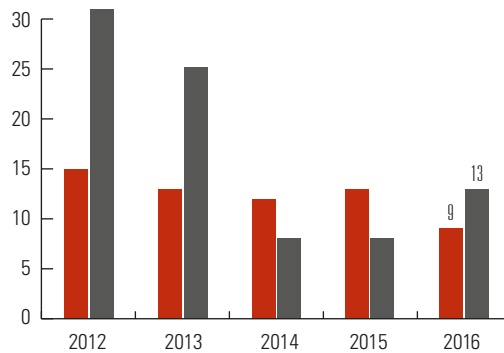
1) käsitys tai ohje ..... 5

2) muu toimenpide ..... 3

Ei aihetta toimenpiteeseen ..... 2

Yhteensä ..... 10

Tarkastus- ja tutustumiskäynnit ..... 13



■ = vireille tulleet omat aloitteet

■ = tarkastus- ja tutustumiskäynnit

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

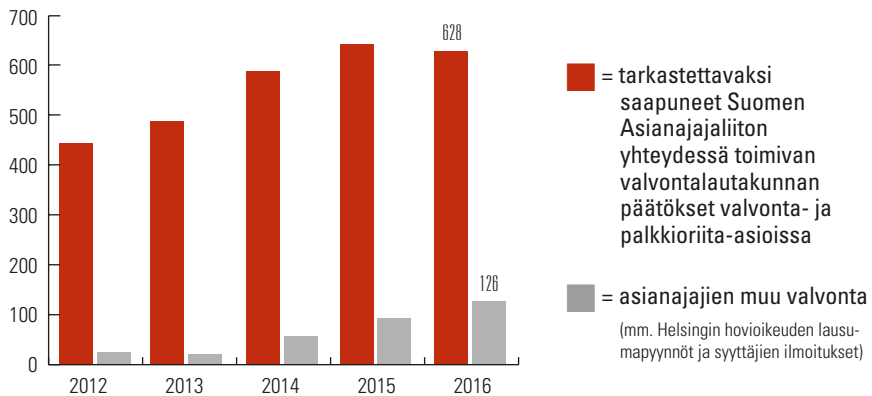
### Vireille tulleet

Valvonta- ja palkkioriiita-asiat .....	628
Asianajajien muu valvonta (mm. Helsingin hovioikeuden lausumapyynnöt ja syyttäjien ilmoitukset) .....	126
Yhteensä .....	754

### Ratkaistut

#### Aiheutuneet toimenpiteet

1) kirjallinen lausunto .....	38
2) käsitys tai ohje .....	1
3) muu toimenpide .....	1
4) siirto Suomen Asianajajaliittoon .....	2
Ei aihetta toimenpiteeseen .....	606
Yhteensä .....	648



## TYÖTILANNE

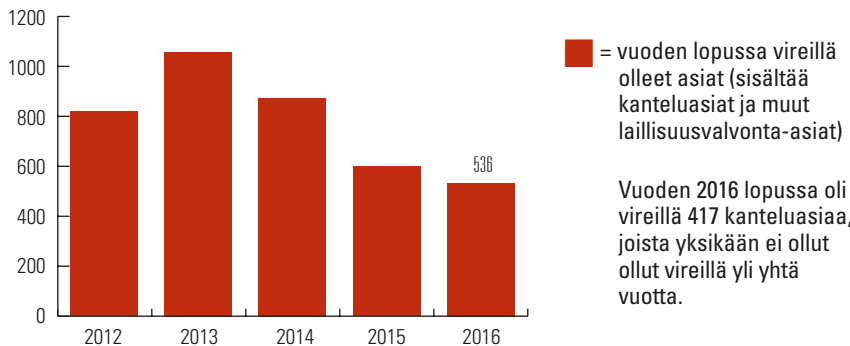
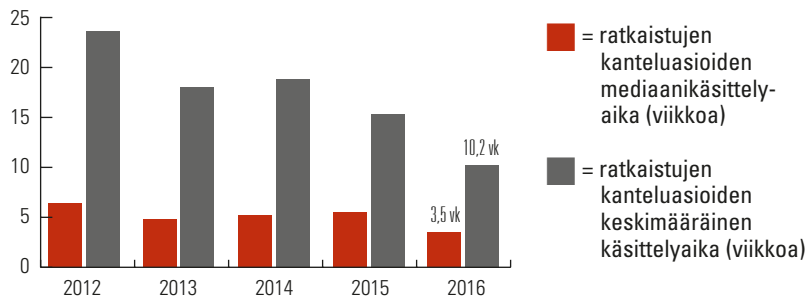
### Vuonna 2016 vireille tulleet asiat

Kanteluasiat .....	1 987
Muut laillisuusvalvonta-asiat .....	812
Yhteensä .....	2 799

Vuonna 2016 ratkaistut asiat ..... 2 865

### Vuoden 2016 lopussa vireillä olleet asiat

Vuonna 2015 tulleita asioita .....	5
Vuonna 2016 tulleita asioita .....	531
Yhteensä .....	536









8

# LIITTEET

## OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

---

Oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään:

- perustuslain 27 §:n 3 momentissa, 48 §:n 2 momentissa, 69 §:ssä, 108 §:ssä, 110–113 §:ssä, 115 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 117 §:ssä,
- eduskunnan työjärjestyksen 2 §:ssä,
- valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 1 §:ssä ja 10 §:ssä,
- valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n 2 momentissa,
- valtioneuvoston oikeuskanslerista annetuissa laissa,
- oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa,
- valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa,
- asianajajista annetun lain 6 §:n 3 momentissa, 7 c §:n 1 momentissa ja 10 §:ssä, sekä
- luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 9 §:ssä, 10 §:ssä, 14 §:n 1 momentissa, 25 §:ssä ja 28 §:n 4 momentissa.

Oikeuskansleri on vahvistanut oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n nojalla.

## OIKEUSKANSLERINVIRASTON TYÖJÄRJESTYS

---

### **Annettu Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2007**

---

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (253/2000) 3 §:n nojalla vahvistan, kuultuani tämän työjärjestyksen 2 §:n osalta apulaisoikeuskansleria, seuraavan oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen:

#### **Yleistä**

##### **1 §**

##### ***Soveltamisala***

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerinviraston osastojen ja yksikköjen sekä henkilöstön tehtävistä ja työnjaosta ovat sen ohessa, mitä perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (253/2000) on säädetty, voimassa tämän työjärjestyksen määräykset.

##### **2 §**

##### ***Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välinen työnjako***

Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat

- 1) eduskuntaa,
- 2) tasavallan presidenttiä,
- 3) valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä,
- 4) ylimpiä virkamiehiä,
- 5) oikeuskanslerinvirastoa,
- 6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,
- 7) Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua,
- 8) asianajajien valvontaa,
- 9) oikeuskanslerin lausuntoja ja
- 10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat

- 1) oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja sikäli kuin ne eivät kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
- 2) tuomioistuinelaitoksen virkamiehiä koskevia virkasyyteasioita,
- 3) tuomittuja rangaistuksia ja niistä aiheutuvia toimenpiteitä,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua ja
- 5) muita sellaisia kysymyksiä, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Oikeuskansleri voi jonkin asian tai asiaryhmän käsittelemisestä määrätä toisinkin kuin mitä edellä on määrätty. Jos on epäselvää, kenen ratkaistavaksi jokin asia kuuluu, siitä päättää oikeuskansleri.

### 3 §

#### **Johtoryhmä**

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 henkilöstösihteerin.

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 virkasytasiat,
- 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 arkistotoiminoista 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 päätä, esittelystä heidän ratkaistavikseen kuuluvat asiat.

Kansliapäällikkö ratkaisee päätettävikseen kuuluvat asiat ilman esittelyä.

Esittelijä hankkii tietoja ja selvityksiä vireillä olevissa asioissa, jollei asian laadusta johdu, että ratkaisijan on siitä päätettävä.

Esittelystä ratkaistavissa asioissa toimituskirjan varmentaa esittelijä.

Esittelijän kirjeen allekirjoittaa esittelijä yksin. Milloin esittelijän kirje on oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta laadittu toimituskirja, tämän tulee käydä kirjeestä ilmi.

### 23 §

#### *Ratkaisuvalta oikeuskanslerinvirastoa koskevissa asioissa*

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastoa koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta ei toisin säädetä oikeuskanslerinvirastosta annetussa asetuksessa (253/2000) tai määrätä jäljempänä tässä pykälässä.

Asiakirjojen julkisuutta koskevat asiat ratkaisee se, jonka ratkaistavaa asiaa pyyntö koskee. Muussa tapauksessa ja arkistossa olevien asiakirjojen osalta siitä päättää kansliapäällikkö.

Kansliapäällikkö ratkaisee jäljempänä mainituin poikkeuksin ne asiat, jotka koskevat oikeuskanslerinviraston toimintaa varten käytettävissä olevien määrärahojen käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta, henkilöstökoulutusta sekä asiakirjojen kirjaamista ja arkistointia.

Osastopäällikkö ratkaisee oikeuskanslerin vahvistamassa oikeuskanslerinviraston sisäisessä määrärahojen jakopäätöksessä osaston käyttöön osoitettujen määrärahojen osalta niiden käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta sekä osaston henkilöstökoulutusta koskevat asiat.

## **Erinäisiä määräyksiä**

### **24 §**

#### ***Saapuneet asiat***

Kirjaajan on kirjatessaan virastoon saapuneet asiakirjat tehtävä niihin ja diaariin merkintä siitä, minkä osaston tai yksikön käsiteltäväksi asia kuuluu.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tutustuttua saapuneisiin asiakirjoihin kansliapäällikkö tarkistaa asioiden jaon.

Osastopäällikkö, jolle hänen osastolleen tulevat asiakirjat toimitetaan, jakaa asiat osastonsa virkamiesten kesken.

Jos ilmenee epäselvyyttä, mille osastolle tai yksikölle asia kuuluu, kansliapäällikkö määrää, missä se on käsiteltävä.

### **25 §**

#### ***Päätösluettelo***

Virastossa ratkaistavista asioista, joista ei laadita toimituskirjaa, pidetään päätösluetteloa.

Päätösluettelosta tulee käydä ilmi, mitä päätös koskee, päätöksen päiväys ja numero sekä asian ratkaisija, esittelijä ja niiden nimet, joille päätösluettelosta on annettu jäljennös.

### **25 a § (lisätty 19.9.2016, voimaan 1.10.2016)**

#### ***Virkavapaudet***

Harkinnanvaraisen virkavapauden myöntämisestä säädetään oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:ssä.

Muuta virkavapautta koskevan asian ratkaisee ilman esittelyä kansliapäällikön osalta oikeuskansleri, osastopäällikön osalta kansliapäällikkö, osaston virkamiehen osalta osastopäällikkö ja hallintoyksikön virkamiehen osalta kansliapäällikkö.

### **26 § (muutettu 19.9.2016, voimaan 1.10.2016)**

#### ***Vuosilomat***

Oikeuskansleri päättää itse vuosilomastaan. Vuosiloman myöntää apulaisoikeuskanslerille ja kansliapäällikölle oikeuskansleri, osastopäällikölle kansliapäällikkö, osaston virkamiehelle osastopäällikkö ja hallintoyksikön virkamiehelle kansliapäällikkö.

27 § (muutettu 19.9.2016, voimaan 1.10.2016)

***Virkamatkat***

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri päättävät itse matkustamisestaan.

Matkamääräyksen antaa kansliapäällikölle oikeuskansleri ja muulle virkamiehelle 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.

## ANNETUT LAUSUNNOT

---

Verohallinnon, Tullin ja TraFin verojen ja maksujen käteismaksusta luopuminen  
(OKV/47/20/2015)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (tehtäväsiirrot)  
(OKV/48/20/2015)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (ulkomaalaisasioiden tuomioistuinkäsittely ja oikeusapu) (OKV/49/20/2015)

Varusmiesten käyttäminen joustavan valmiuden kohottamisen sekä sodan ajan tehtäviin  
(OKV/50/20/2015)

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi turvatoimista valtioneuvostossa (OKV/1/20/2016)

Arviomuistio oikeusprosessien keventämisestä (OKV/2/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain (OKV/3/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (perheenyhdistäminen)  
(OKV/4/20/2016)

Työryhmän mietintö kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvästä  
lainsäädännöstä (laki päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä)  
(OKV/5/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (kansain-  
välisen avun antaminen ja vastaanottaminen) (OKV/6/20/2016)

Luonnos työ- ja elinkeinoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta  
(OKV/7/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun anta-  
mista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi (OKV/8/20/2016)

## 8 LIITTEET

Valmisteilla oleva valtionavustusta koskeva valtioneuvoston asetus (OKV/9/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion virkamieslain muuttamisesta (OKV/10/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain muuttamisesta (matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten) (OKV/11/20/2016)

Arviomuistio tuomioiden perusteluille asetettujen vaatimusten keventämisestä yksinkertaisissa rikosasioissa (OKV/12/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi uudesta virastosta, johon Opetushallitus ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO yhdistetään (OKV/14/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi Maahanmuuttovirastosta annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta (OKV/15/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/16/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (turvapaikkamenettelyyn liittyvät turvaamistoimet) (OKV/17/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi esitutkintalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (avustajadirektiivin täytäntöönpano) (OKV/18/20/2016)

Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2016 (OKV/19/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (puolustusvoimien turvaamistehtävät) (OKV/20/20/2016)

Työ- ja elinkeinoministeriön valmisteleva suostumus Tekes-lainojen etuoikeusaseman muuttamisesta (OKV/21/20/2016)

Arviomuistio yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistämisestä (OKV/23/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi lahjontaa koskevaan yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja rikoslain muuttamisesta (vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi) (OKV/24/20/2016)

Työryhmän mietintö eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta (OKV/26/20/2016)

Luonnos valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (valtioneuvoston kanslian tehtävät) (OKV/27/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi kausityöstä ja yritysten sisällä siirtyvistä johtajista, asiantuntijoista ja palkatuista harjoittelijoista (OKV/28/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (OKV/29/20/2016)

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan asettaminen (jäsenten sidonnaisuudet) (OKV/31/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi ampuma-aselain ja rikoslain muuttamisesta (OKV/33/20/2016)

Luonnos poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (voimankäyttövälineet) (OKV/35/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi lastensuojelulain muuttamisesta (valituslupasääntely) (OKV/36/20/2016)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomareiden valintamenettely (OKV/37/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveystietojen tietoturvalisistä hyödyntämisestä (OKV/39/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta (OKV/40/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi maakuntaudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi (OKV/41/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi valtion matkavahingonkorvauksesta (OKV/42/20/2016)

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskeneen lainsäädäntömuutoksen vaikutukset sekä ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja tunnistamisessa ilmenevät mahdolliset puutteet (OKV/43/20/2016)

## 8 LIITTEET

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi Tullin rikostorjunnan salaisista pakkokeinoista ja salaisista tiedonhankintakeinoista (OKV/45/20/2016)

Kausityöntekijädirektiivin täytäntöönpano (OKV/46/20/2016)

Ehdotus uudistetuksi valtionhallinnon viestintäsuositukseksi (OKV/47/20/2016)

Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi (OKV/48/20/2016)

Valtioneuvoston turvallisuusohjeet ja turvallisuuden hallinnan periaatteet (OKV/49/20/2016)

Ahvenanmaan poliisitoimen sisäinen laillisuusvalvonta (OKV/50/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta sekä luonnos tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmän asettamispäätökseksi (OKV/51/20/2016)

Luonnos hallituksen esitykseksi poliisilain muuttamisesta (turvallisuustarkastukset) (OKV/52/20/2016)

Työryhmän mietintö ”Luottamuksellisen viestin salaisuus” (OKV/53/20/2016)

Luonnos valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta (päätösten allekirjoittaminen) (OKV/54/20/2016)

Luonnos asevelvollisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (miehistön erityistehtävät) (OKV/55/20/2016)

Luonnos valtiovarainministeriön asetukseksi veronkannosta (OKV/56/20/2016)

## TARKASTUS- JA TUTUSTUMISKÄYNNIT

---

18.1.2016	Rajavartiolaitoksen esikunta (OKV/1/51/2016)
17.2.2016	Sisäministeriön poliisiosasto (OKV/2/51/2016)
6.4.2016	Puolustusministeriö (OKV/3/51/2016)
5.7.2016	Itä-Uudenmaan poliisilaitos (OKV/4/51/2016)
16.8.2016	Keskusrikospoliisi (OKV/5/51/2016)
20.–21.8.2016	Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen kenttätoiminta (OKV/6/51/2016)
28.9.2016	Hämeen poliisilaitoksen oikeusyksikkö (OKV/7/51/2016)
28.9.2016	Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen oikeusyksikkö (OKV/8/51/2016)
27.10.2016	Lounais-Suomen poliisilaitoksen oikeusyksikkö (OKV/9/51/2016)
27.10.2016	Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksikkö (OKV/10/51/2016)
1.11.2016	Keski-Uudenmaan pelastuslaitos (OKV/11/51/2016)
1.11.2016	Hätäkeskuslaitos ja Keravan hätäkeskus (OKV/12/51/2016)
23.11.2016	Sisä-Suomen poliisilaitoksen oikeusyksikkö (OKV/13/51/2016)



## OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA 31.12.2016

---

### Valtioneuvostoasiain osasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Salo, Maija</i> , varatuomari
Neuvotteleva virkamies	<i>Koivisto, Johanna</i> , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Pyökäri, Laura</i> , oikeustieteen kandidaatti <i>Ruuskanen, Minna</i> , oikeustieteen tohtori, varatuomari
Notaarit	<i>Ahotupa, Eeva</i> , varanotaari <i>Rouhiainen, Minna</i> , oikeustieteen maisteri (vv.)

### Oikeusvalvontaosasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Martikainen, Petri</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijäneuvokset	<i>Kostama, Outi</i> , varatuomari <i>Löfman, Markus</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari <i>Mustonen, Marjo</i> , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Kauppila, Outi</i> , varatuomari <i>Lehvä, Outi</i> , varatuomari <i>Liesivuori, Pekka</i> , varatuomari <i>Pulkkinen, Minna</i> , varatuomari <i>Rouhiainen, Petri</i> , varatuomari (vv.) <i>Räty, Anu</i> , varatuomari <i>Smeds, Tom</i> , varatuomari <i>Tolmunen, Irma</i> , varatuomari <i>Välinen, Henna-Riikka</i> , varatuomari

Oikeuskanslerinsihteerit	<i>Kannisto, Reetta</i> , varatuomari <i>Sihto, Juha</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijät	<i>Korhonen, Sami</i> , varatuomari <i>Tulkki-Ansinn, Pia</i> , varatuomari (vv.)
Notaari	<i>Tuomikko, Helena</i> , varanotaari

### **Hallintoyksikkö**

Kansliapäällikkö	<i>Hakonen, Kimmo</i> , oikeustieteen kandidaatti
Henkilöstösihteeri	<i>Näveri, Anu</i> , tradenomi
Tiedottaja	<i>Kuisma, Minna</i> , valtiotieteiden maisteri <i>Kukkanen, Krista</i> , filosofian maisteri (vv.)
Informaatikko	<i>Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa</i> , filosofian kandidaatti
Kirjaaja	<i>Snabb, Tuula</i>
Osastosihteeri	<i>Jernmark, Tia</i> , merkonomi
Toimistosihteerit	<i>Hanweg, Riitta</i> <i>Nyberg, Ira</i> <i>Savela, Sari</i>
Ylivirastomestari	<i>Utriainen, Saku</i>
Virastomestari	<i>Elf, Tomi</i> (vv.)
Vahtimestari	<i>Hietala, Markus</i>



9

# HAKEMISTOT

## VIRANOMAISHAKEMISTO

---

Ahvenanmaan maakuntahallinto _____	101	Pelastuslaitos _____	112
Aluehallintovirasto _____	119–120	Poliisi _____	102, 104–109, 111–112
ELY-keskus _____	138, 155	Puolustusministeriö _____	116
Energiavirasto _____	139	Rajavartiolaitos _____	111
Hallinto-oikeus _____	96	Sisäministeriö _____	46–47, 111
Hovioikeus _____	95	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö _____	140–141
Hätäkeskuslaitos _____	112	Suurlähetystö _____	88–89
Kansaneläkelaitos _____	142–145	Syyttäjä _____	99–100
KEHA-keskus _____	138	Säteilyturvakeskus _____	146
Konkurssiasiamies _____	101	TE-toimisto _____	136–137
Kunta _____	121–129, 132–134, 146–156	Tulli _____	119
Käräjäoikeus _____	92–95, 97–98	Työ- ja elinkeinoministeriö _____	47, 49
Maahanmuuttovirasto _____	110	Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta _____	145
Maa- ja metsätalousministeriö _____	48, 135	Ulkoasiainministeriö _____	88
Maanmittauslaitos _____	135	Vakuutuslaitos _____	92
Maistraatti _____	118–119	Valtioneuvoston kanslia _____	46, 87
Museovirasto _____	132	Valtiovarainministeriö _____	49, 117
Oikeusapu _____	100	Verohallinto _____	117–118
Oikeusministeriö _____	92	Ympäristöministeriö _____	47
Opetus- ja kulttuuriministeriö _____	130–131		
Patentti- ja rekisterihallitus _____	139		

## ASIAHAKEMISTO

---

### A

#### Asiakirjapyyntö

- rikosasian diaaritietojen luovuttaminen \_\_\_ 93
- valituskelpoinen päätös \_\_\_ 87, 124, 128, 138
- vastaaminen \_\_\_\_\_ 129, 144
- viipyminen \_\_\_\_\_ 106, 123–125, 137

#### Asianajaja

- viive Asianajajaliiton
- valvontalautakunnassa \_\_\_\_\_ 164

### E

#### Esittely

- eduskunnan kirjelmän esittelyn
- viivästyminen \_\_\_\_\_ 47
- esittelymuistion tietojen paikkansapitävyys\_ 49
- lain vahvistamisen esittelyn viivästyminen\_ 47
- valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen\_ 46
- valtiosopimuksen voimaansaattamisen
- viivästyminen \_\_\_\_\_ 47
- virhe lain voimaantuloajan esittelyssä \_\_\_ 48

#### Esitutkinta

- esitys esitutkinnan lopettamisesta \_\_\_\_\_ 107
- kuulustelu \_\_\_\_\_ 107
- päätöksen perusteleva \_\_\_\_\_ 104–105
- viipyminen \_\_\_\_\_ 102, 104

#### Esteellisyys

- esteellisyysväitteen ratkaiseminen \_\_\_\_\_ 101
- kaupunginjohtajan ja -valtuutetun
- esteellisyys \_\_\_\_\_ 122
- syn kirjaaminen pöytäkirjaan \_\_\_\_\_ 117

### H

#### Hankinta

- etusijajärjestyksen noudattamatta
- jättäminen \_\_\_\_\_ 127
- sisäilmatutkimus \_\_\_\_\_ 121
- vastaanottokeskustoiminta \_\_\_\_\_ 110

#### Huomautus

- ehdollisen vankeuden koeaika \_\_\_\_\_ 97
- hankintalain ja hallintolain rikkominen \_\_\_ 121
- laissa säädettyä ankarampi rangaistus \_\_\_\_\_ 93
- rangaistus vanhentuneesta teosta \_\_\_\_\_ 97
- riita-asian virheellinen ratkaiseminen \_\_\_\_\_ 92
- rikosasian diaaritietojen luovuttaminen \_\_\_ 93
- virheet ja puutteet tuomioissa \_\_\_\_\_ 93
- vähimmäisrangaistuksen alittaminen \_\_\_\_\_ 97

#### Hyvä hallinto

- aseman selkeys yhteistyöprojekteissa \_\_\_\_\_ 132
- asian riittävä selvittäminen \_\_\_\_\_ 142
- huolellisuus \_\_\_\_\_ 100, 108, 138
- kirjallisen päätöksen antaminen \_\_\_\_\_ 136
- käsittelyaika-arvion antaminen \_\_\_\_\_ 110, 149
- neuvonta \_\_\_\_\_ 119, 147
- objektiviteettiperiaate \_\_\_\_\_ 146
- oikean tiedon antaminen \_\_\_\_\_ 137, 151
- selkeä kielenkäyttö \_\_\_\_\_ 155
- tiedusteluun vastaaminen\_ 105–106, 135, 144
- Ks. myös Kuuleminen, Neuvonta,*
- Perusteleva, Viipyminen*

**K**

**Kielelliset oikeudet** \_\_\_\_\_ 87, 132, 139, 145  
**Kuuleminen**  
 huomautuksen antaminen \_\_\_\_\_ 145  
 lapsen sijoittaminen perhekeskukseen \_\_\_\_ 146  
 nimenmuutosasia \_\_\_\_\_ 118  
 sijaishuollossa olevan lapsen perusopetus \_ 134

**L**

**Laillisuusvalvonta**  
 ilmoitusvelvollisuus tuomarin  
 virkarikosasiassa \_\_\_\_\_ 107  
 tietojen antaminen oikeuskanslerille \_ 104, 149  
**Lainvalmistelu**  
 säädöstaso \_\_\_\_\_ 140  
 sääntelyn selkeys \_\_\_\_\_ 141  
*Ks. myös Esittely*

**Lausunto**

*listaus kaikista* \_\_\_\_\_ 188  
 asevelvollisuudesta annetun asetuksen  
 muuttaminen \_\_\_\_\_ 64  
 ehdotus valtionhallinnon  
 viestintäsuositukseksi \_\_\_\_\_ 86  
 eurooppalainen tutkintamääräys \_\_\_\_\_ 55  
 kansainvälinen apu \_\_\_\_\_ 61  
 laki kausityöstä \_\_\_\_\_ 58  
 laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa \_ 59  
 lastensuojelulain muuttaminen \_\_\_\_\_ 58  
 sosiaali- ja terveystietojen tietoturvallinen  
 hyödyntäminen \_\_\_\_\_ 60  
 sote- ja maakuntauudistus \_\_\_\_\_ 65  
 tuomioiden perusteleva \_\_\_\_\_ 91  
 turvallisuusohjeet ja turvallisuuden  
 hallinnan periaatteet \_\_\_\_\_ 86  
 työeläkeasioiden muutoksenhaku-  
 lautakunnan asettaminen \_\_\_\_\_ 59  
 ulkomaalaislain muuttaminen  
 (muutoksenhaku, oikeusapu) \_\_\_\_\_ 54  
 ulkomaalaislain muuttaminen  
 (perheen yhdistäminen) \_\_\_\_\_ 53  
 valtionapuviranomaisesta säätäminen \_\_\_\_ 57  
 varusmiesten käyttäminen joustavan  
 valmiuden kohottamisen ja sodan ajan  
 tehtäviin \_\_\_\_\_ 113  
 verojen ja maksujen maksaminen käteisellä \_ 54

**M**

**Maahanmuuttaja**  
 hakemuksen käsittelyaika-arvio \_\_\_\_\_ 110  
 lausunto ulkomaalaislain  
 muuttamisesta \_\_\_\_\_ 53–54  
 valmistavan opetuksen laatu \_\_\_\_\_ 131  
**Ministerien lausumat eduskunnassa** \_\_\_\_ 50  
**Muutoksenhaku**  
 hallintopäätösten tiedoksiantaminen \_\_\_\_ 148  
 lausunto lastensuojelulain muuttamisesta \_ 58  
 lausunto työeläkeasioiden muutoksen-  
 hakulautakunnan asettamisesta \_\_\_\_\_ 59  
 lausunto ulkomaalaislain muuttamisesta \_\_ 54  
 neuvonta \_\_\_\_\_ 94  
 oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeus  
 lupalakimiesasiassa \_\_\_\_\_ 163  
 valitusosoitus \_\_\_\_\_ 135, 154

**N**

**Neuvonta**  
 käsittelyaika-arvion antaminen \_\_\_\_\_ 110, 149  
 oikean tiedon antaminen \_\_\_\_\_ 137  
 palveluperiaate käräjäoikeudessa \_\_\_\_\_ 94  
 palveluperiaate sosiaalipäivystyksessä \_\_\_\_ 147  
 potilaan tiedonsaantioikeus \_\_\_\_\_ 153  
 tiedusteluun  
 vastaaminen \_\_\_\_\_ 105–106, 127, 135, 144  
 täydentämiskehoitus \_\_\_\_\_ 119  
 vammaispalvelulain mukainen  
 ohjaus- ja auttamistehtävä \_\_\_\_\_ 141

**P**

**Perusopetus**  
 maahanmuuttajalapsen \_\_\_\_\_ 131  
 sijaishuollossa oleva lapsi \_\_\_\_\_ 134  
**Perusteleva**  
 esitutkintapäätös \_\_\_\_\_ 104–105  
 hakemuksen osittainen hylkääminen \_\_\_\_ 150  
 kanteluratkaisu \_\_\_\_\_ 119–120  
 lausunto tuomioiden perustelevisesta \_\_\_\_ 91  
 rakennuslupapäätös \_\_\_\_\_ 155  
 tuomio \_\_\_\_\_ 95  
 virkanimitys \_\_\_\_\_ 109, 118, 139

**Puolustusvoimat**

lausunto asevelvollisuudesta annetun	
asetuksen muuttamisesta _____	64
lausunto kansainvälisestä avusta _____	61
lausunto varusmiesten käyttämisestä	
joustavan valmiuden kohottamisen ja	
sodan ajan tehtäviin _____	113

**R****Rakennusvalvonta**

asian käsittelyn viipyminen _____	121
rakennuslupapäätöksen perusteleva _____	155

**S****Sosiaalihuolto**

puhelimien käyttö katkaisuhuoltoasemalla _____	152
sijaishuollossa olevan lapsen perusopetus _____	134
toimeentulotukihakemuksen käsittely _____	149
toimeentulotukihakemuksen osittaisesta	
hylkäämisestä lausuminen _____	150
vammaispalvelut _____	141

**Sähköinen asiointi**

muistutuksen tekeminen sähköisesti _____	149
valitusosoitus _____	135

**T****Tarkastus**

<i>listaus kaikista</i> _____	192
hätäkeskus _____	112
Keskusrikospoliisi _____	112
pelastuslaitos _____	112
poliisilaitos _____	111–112
puolustusministeriö _____	116
Rajavartiolaitos _____	111
sisäministeriö _____	111

**Terveydenhuolto**

hoitoon pääsyn ajankohta _____	153
lääkärintodistuksen maksullisuus _____	154
neuvonta hammashoidon järjestämisessä _____	153
päivystysasetus _____	140
ulkomailla syntyneet sairauskulut _____	143

**Tietosuoja**

lausunto ehdotuksesta valtionhallinnon	
viestintäsuositukseksi _____	86
lausunto sosiaali- ja terveystietojen	
tietoturvallisesta hyödyntämisestä _____	60
nimitysmuistion julkaiseminen _____	109
rikosasian diaaritietojen luovuttaminen _____	93
salassa pidettävien asioiden yksilöiminen _____	123
salassa pidettävien tietojen luovuttaminen	
tuomioistuimelle _____	147
salassa pidettävät tiedot nimitysmuistiossa _____	117
salassa pidettävät tiedot suojaamattomassa	
sähköpostissa _____	123
terveystietojen salassapito _____	148

**Toimivalta**

lainvoimaisen päätöksen	
täytäntöönpano _____	133, 152
menettely tuomarin virkarikosasiassa _____	99
virkanimitys _____	49

**Tuomio**

ajokielto _____	98
ehdollisen vankeuden koeaika _____	97
ehdollisen vankeusrangaistuksen	
täytäntöönpano _____	98
kirjoitusvirhe _____	98
laissa säädettyä ankarampi rangaistus _____	93
lausunto tuomioiden perustelemisesta _____	91
perusteleva _____	95
rangaistus vanhentuneesta teosta _____	97
riita-asian virheellinen ratkaiseminen _____	92
virheet ja puutteet tuomioissa _____	93
vähimmäisrangaistuksen alittaminen _____	97

**V****Valtionavustus**

käsittelyn viipyminen _____	88
lausunto valtionapuviranomaisesta	
säättämisestä _____	57
valvonta _____	130–131

**Valtioneuvosto**

*Ks. Esittely*

<b>Varhaiskasvatus</b> _____	132
------------------------------	-----

**Verotus**

hyvä hallinto verotarkastusmenettelyssä \_\_ 117  
 lausunto verojen ja maksujen  
 maksamisesta käteisellä \_\_\_\_\_ 54  
 palvelun asianmukaisuus \_\_\_\_\_ 118

**Viestintä**

kielilain noudattaminen  
 verkkoviestinnässä \_\_\_\_\_ 139  
 lausunto ehdotuksesta valtionhallinnon  
 viestintäsuositukseksi \_\_\_\_\_ 86  
 omakotitonttien myyntihintojen muutos \_\_ 124  
 salassa pidettävien asioiden yksilöiminen \_ 123

**Viipyminen**

asiakirjapyyntö \_\_\_\_\_ 106, 123–125, 137  
 asian käsittely \_\_\_\_\_ 99, 101, 130, 155  
 eduskunnan kirjelmän esittely \_\_\_\_\_ 47  
 esitutkinta \_\_\_\_\_ 102, 104  
 haasteen tiedoksianto \_\_\_\_\_ 95  
 kantelun käsittely \_\_\_\_\_ 119, 126  
 korvaushakemuksen käsittely \_\_\_\_\_ 143  
 lain vahvistamisen esittely \_\_\_\_\_ 47  
 palkkatukien maksaminen \_\_\_\_\_ 138  
 rakennusvalvonta-asian käsittely \_\_\_\_\_ 121  
 rekisteritietojen tarkastuspyynnön käsittely\_ 136

sairauspäiväraahakemuksen käsittely \_\_\_\_ 144  
 syyteharkinta \_\_\_\_\_ 100  
 tiedusteluun vastaaminen \_\_\_\_\_ 106, 127  
 toimeentulotukihakemuksen käsittely \_\_\_\_ 149  
 työvoimapoliittisen lausunnon antaminen \_ 136  
 vahingonkorvausasian käsittely \_\_\_\_ 124, 127  
 valitusten käsittely tuomioistuimessa \_\_\_\_ 96  
 valtionavustushakemuksen käsittely \_\_\_\_ 88  
 valtioneuvoston kirjelmä \_\_\_\_\_ 46  
 valtiosopimuksen voimaansaattaminen \_\_ 47  
 viisumihakemusten käsittely \_\_\_\_\_ 88  
 viive Asianajajaliiton valvontalauta-  
 kunnassa \_\_\_\_\_ 164

**Viisumi** \_\_\_\_\_ 88–89

**Virkanimitys**

harkintavalta \_\_\_\_\_ 126  
 henkilöturvallisuusselvityksen virheellisyys\_ 108  
 puutteellinen nimitysmuistio \_\_\_\_\_ 109, 139  
 salassa pidettävät tiedot nimitysmuistiossa\_ 117  
 toimivalta \_\_\_\_\_ 49  
 valituskelpoinen päätös \_\_\_\_\_ 128  
 viranhakijan ansioiden puutteellinen  
 selvittäminen \_\_\_\_\_ 92  
 viranhakuilmoituksen sisältö \_\_\_\_\_ 118







OIKEUSKANSLERINVIRASTO

PL 20

00023 VALTIONEUVOSTO

[www.okv.fi](http://www.okv.fi)

ISSN 0356-3200