



VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS
VUODELTA
2017

HELSINKI 2018

Oikeuskanslerinvirasto
PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.okv.fi

ISSN 0356-3200

Taitto Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Paino Grano Oy, Helsinki 2018



EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Annan perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnalle ja valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2017.

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

Helsingissä 28. päivänä maaliskuuta 2018

Oikeuskansleri **Tuomas Pöysti**

Kansliapäällikkö **Kimmo Hakonen**

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3
1 PUHEENVUOROT	11
<i>Oikeuskansleri Tuomas Pöysti</i>	
Oikeuskansleri vahvistaa ennakkollista säädösvalvontaa	12
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen työnjakoa voidaan kehittää vahvuuksien pohjalta	12
Riippumattomalle oikeudelliselle neuvonnalle on tarve	13
Oikeusvaltiossa korostuu lainvalmistelun laatu ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen	14
Arviointimenettelyillä edistetään säädösten tarkoituksenmukaisuutta ja hyvää tietoperustaa	15
Perustuslainmukaisuutta varmistavat useat menettelyt	16
Oikeuskanslerin säädösvalvonta edistää päätöksenteon sujuvuutta ja luo perusteita luottamukselle	16
Oikeuskansleri valvoo hallitusten esitysten valmistelua ja antamista monin tavoin	17
Ennakkovalvonnassa tarkastetaan, että päätöksenteolle on riittävät edellytykset	20
Asetuksiin kohdistuva ennakkollinen säädösvalvonta perustuu vielä ministeriöiden aloitteellisuuteen	21
Oikeuskanslerilla on useita vahvuuksia säädösehdotusten ennakkovalvonnassa	22
<i>Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen</i>	
Tarkastustoiminnan uudelleenarviointi	24
Tarkastustoiminta vuonna 2018	27

2	YLEISTÄ	29
	Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri	30
	Tehtävät ja toimivaltuudet	31
	Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimen lainmukaisuuden valvonta	31
	Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta	32
	Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	34
	Oikeuskanslerinvirasto	35
	Organisaatio	35
	Henkilöstö	35
	Talous	36
	Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö	37
3	TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VIRKATOIMEN LAINMUKAISUUDEN VALVONTA	39
	<i>Lyhyesti: Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon valvonta</i>	40
	Valvonnan keinot	41
	Esittelylistojen tarkastus	42
	Esittelylistojen tarkastus vuonna 2017	44
	Valtioneuvoston päätöksenteko vuonna 2017	45
	Tasavallan presidentin päätöksenteko vuonna 2017	46
	<i>Lyhyesti: Oikeuskanslerin rooli merkittävässä yhteiskunnallisissa uudistuksissa</i>	47
	Omat aloitteet	48
	Kanteluratkaisut	50
	Lausunnot	54
	Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta	54
	Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa	63

4	PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	65
	Oikeuskanslerin havaintoja perus- ja ihmisoikeustilanteesta	66
	Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta säädösvalmistelussa	66
	Lausuntoja ja esityksiä	71
	Ratkaisuja	77
	Yhdenvertaisuus (6 §)	77
	Liikkumisvapaus (9 §)	79
	Oikeus yksityisyyteen (10 §)	80
	Sananvapaus ja julkisuus (12 §)	81
	Sivistykselliset oikeudet (16 §)	86
	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)	86
	Oikeus perusturvaan ja sosiaaliset oikeudet (19 §)	89
	Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto (21 §)	91
5	VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA	101
	<i>Lyhyesti: Viranomaistoiminnan valvonta</i>	102
	Yleistä	104
	Valtioneuvoston kanslian toimiala	107
	Lausuntoja	107
	Ratkaisuja	107
	Oikeushallinto	109
	Lausuntoja	109
	Ratkaisuja	110
	Ministeriö	110
	Tuomioistuimet	111
	Rangaistustuomioiden tarkastaminen	115
	Syyttäjälaitos	120
	<i>Lyhyesti: Valtakunnansyyttäjän virkarikos</i>	121
	Ulosottolaitos	122
	Julkiset oikeusaputoimistot	122
	Sisäasiainhallinto	123
	Ratkaisuja	123
	Poliisi	123
	Pelastustoimi	128
	Maahanmuuttovirasto	128
	Tarkastukset	131

Puolustushallinto	132
Lausuntoja	132
Valtiovarainhallinto	133
Lausuntoja	133
Ratkaisuja	133
Tulli	133
Aluehallintovirastot	134
Kunnallinen ja muu itsehallinto	135
Opetus- ja kulttuurihallinto	139
Ratkaisuja	139
Ministeriö	139
Opetushallitus	139
Yliopisto	140
Kunnallinen ja muu itsehallinto	141
Maa- ja metsätaloushallinto	142
Ratkaisuja	142
Ministeriö	142
Liikenne- ja viestintähallinto	143
Ratkaisuja	143
Viestintävirasto	143
Työ- ja elinkeinohallinto	144
Ratkaisuja	144
Työ- ja elinkeinotoimistot	144
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	147
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	148
Teknologian kehittämiskeskus Tekes	148
Sosiaali- ja terveyshallinto	150
Ratkaisuja	150
Ministeriö	150
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira	150
Kansaneläkelaitos	151
Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta	153
Kunnallinen ja muu itsehallinto	153
Ympäristöhallinto	158
Ratkaisuja	158
Ministeriö	158
Aluehallintovirastot	158
Kunnallinen ja muu itsehallinto	159

6	ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIIVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA	161
	<i>Lyhyesti: Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta</i>	162
	Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat	163
	Suomen Asianajaliiton valvontajärjestelmä	165
	Oikeuskanslerin rooli asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonnassa	167
	Aloitteita	168
	Ratkaisuja	169
7	TILASTOT	171
	Tehtävät ja toimenpiteet	172
	Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	172
	Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta	174
	Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	180
	Työtilanne	181
8	LIITTEET	183
	Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset	184
	Oikeuskanslerinviraston työjärjestys	185
	Annetut lausunnot	194
	Tarkastus- ja tutustumiskäynnit	199
	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta	200
9	HAKEMISTOT	203
	Viranomaishakemisto	204
	Asiahakemisto	205



1

PUHEENVUOROT

Tuomas Pöysti

OIKEUSKANSLERI VAHVISTAA ENNAKOLLISTA SÄÄDÖSVALVONTAA

Ensimmäisessä kertomuspuheenvuorossani keskityn oikeuskanslerin suorittaman ennakkollisen säädösvalvonnan kehittämiseen. Ennakollinen säädösvalvonta on yksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kehittämiskohteista vuonna 2018, ja se on samalla oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan perustuslakiin perustuvia erikoistumis- ja vahvuusalueita.

Puheenvuoroni jatkaa edeltäjäni Jaakko Jonkan viimevuotisessa kertomuspuheenvuorossaan avaamaa keskustelua oikeuskanslerin roolista lainvalmistelun valvonnassa (oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2016, K 13/2017 vp). Kirjoitukseni vastaa säädösvalvonnan näkökulmasta myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjakoa koskevaan oikeusasiamies Petri Jääskeläisen puheenvuoroon oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2016 (K 8/2017 vp).

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen työnjakoa voidaan kehittää vahvuuksien pohjalta

Ylimpien laillisuusvalvojen työnjaon ja yhteistyön kehittäminen on ajankohtainen asia. Sitä

on eduskunnan perustuslakivaliokunta useissa kannanotoissaan edellyttänyt ja myös kiirehtinyt, viimeksi eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksista vuosilta 2016 antamissaan mietinnöissä PeVM 1/2017 vp ja PeVM 2/2017 vp.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan välillä on historian kuluessa tapahtunut erikoistumista ja sekä oikeudellisesti säänneltyä että tosiasiallista työnjakoa. Se avaa mahdollisuudet kummankin laillisuusvalvojan vahvuuksien pohjalta tapahtuvaan kehittämiseen. Siihen liittyy myös oikeuskanslerin ennakkollisen säädösvalvonnan vahvistaminen.

Työnjaon peruslinjat näkyvät uudehkon ja nähdäkseni ajantasaisen perustuslakimme 108 ja 111 §:ssä. Oikeuskanslerin ensimmäisenä perustuslaissa mainittuna tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerilla on velvollisuus olla läsnä tasavallan presidentin esittelyissä ja valtioneuvoston istunnoissa. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminnan laillisuusvalvonta ja sen toteuttaminen ajantasaisesti ja tehokkaasti on yksi oikeuskanslerin oikeudellisista ja tosiasiallisista vahvuuksista. Siihen kuuluu

myös mahdollisuus ohjaavaan, neuvoa-antavaan ja proaktiiviseen työtapaan, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien ja yleensä oikeuksien toteuttamista. Ennakollinen säädösvalvonta on edelleen vahvistuva osa tätä kokonaisuutta. Sen ja siihen kuuluvan lakiesitysten perustuslainmukaisuuden sekä hyvän lainvalmistelutavan valvonnan vahvistaminen vastaa myös kansainvälistä kehitystä.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopistealueisiin ja vahvuuksiin kuuluu muun muassa laajassa merkityksessä ymmärretyn oikeuslaitoksen ylin laillisuusvalvonta. Tähän tehtäväkokonaisuuteen kuuluu muun muassa asianajajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta sekä rikustuomioiden tarkastaminen, jotka ovat erikseen laissa säädettyjä oikeuskanslerin tehtäviä. Vastaavasti eduskunnan oikeusasiamiehellä on omat painopisteensä ja erikoistumisalueensa.

Riippumattomalle oikeudelliselle neuvonnalle on tarve

Ylin laillisuusvalvonta on historian kuluessa kehittynyt jälkikäteisestä laillisuusvalvonnasta yhä aktiivisempaan ja ajantasaisempaan yksilön oikeuksien edistämiseen. Tämä on ollut lainsäätäjän tarkoituskin.¹ Ennakollinen säädösvalvonta on yksi hyvin merkittävä tehtäväkokonaisuus, jossa oikeuskansleri edistää yksilön oikeuksia sekä valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerille säädetään perustuslain 108 pykälän 2 momentissa tehtäväksi antaa oikeudellisia tietoja ja lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Tämä neuvojan rooli tarkoittaa riippumatonta oikeudellista neu-

vontaa, ja se mahdollistaa ajantasaisen laillisuusvalvonnan ja nykyaikaiseen valvontaan kuuluvan toiminnan ohjauksen. Laillisuusvalvonnallisuus sekä oikeudellinen riippumattomuus ja tasapuolisuus erottavat oikeuskanslerin lausunnot ja konsultaation yleisestä hyvään lainvalmisteluun kuuluvasta kuulemisesta ja lausuntonmenettelystä.

Lainvalmisteluun liittyvä riippumaton oikeudellinen arviointi ja ylimmän hallitusvallan toimintaan liittyvä riippumaton oikeudellinen neuvoonta eivät ole vain suomalainen erityispiirre. Tehtävä on eri Euroopan maissa järjestetty kunkin maan valtiosääntöhistorian ja hallinnon rakenteiden mukaan eri tavoin. Esimerkiksi Ranskassa ylimpänä hallintotuomioistuimenakin toimivan valtioneuvoston (Conseil d'État) muiden kuin tuomiovaltaa käyttävien osastojen lausunnonantotehtävä tulee asiallisesti hyvin lähelle oikeuskanslerin ennakkovalvontatehtävää. Myös Ranskan perustuslakineuvoston (Conseil constitutionnel) konsultatiivinen toiminta sisältää näitä piirteitä, vaikka perustuslakineuvosto on lähempänä Suomessa perustuslakivaliokunnalle kuuluvaa roolia. Se ei siis ole selkeästi pelkkä valtiosääntötuomioistuin.² Hollannissa on pitkälti Ranskaa muistuttava institutionaalinen ratkaisu, jossa valtioneuvostolla (Raad van State) on neuvoonta- ja lausunnonantotehtävä ja lisäksi valtioneuvostossa toimii ylin hallintolainkäyttöelin. Neuvoa-antavat tehtävät on selkeästi ja organisatorisesti eriytetty hallintolainkäyttötehtävistä, ja valtioneuvoston roolia riippumattomana neuvoantajana korostetaan.³ Ruotsissa lainvalmisteluun liittyvä erityinen lausunnonantotehtävä on

¹ Ks. oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen työnjakoa sääntelevän ns. työnjakolain eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (1224/1990) perustelut, HE 72/1990 vp. Yleisperusteluiden luku 1.1. tavoitteet.

² Ks. <http://www.conseil-etat.fr> (sivulla käyty 20.2.2018) ja Ranskan perustuslain 39 artikla sekä 19. maaliskuuta 1999 säädetty organilaki n° 99–209 lausuntonmenettelystä ja mahdollisuudesta pyytää lausuntoja. Säännöksiä uudistettiin Ranskan vuoden 2008 osittaisen perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Perustuslakineuvostosta ks. <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (sivulla käyty 20.2.2018).

³ Ks. Hollannin valtioneuvoston sivut <https://www.raadvans-tate.nl/the-council-of-state.html> (sivulla käyty 20.2.2018).

lakineuvostolla (Lagrådet). Lausunntoimittelyssä lakineuvosto arvioi samankaltaisia asioita kuin Suomen oikeuskansleri ennakkolisessa säädösvalvonnassa.⁴ Ruotsin oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu laatia pyynnöstä selvityksiä hallitukselle ja antaa lausuntoja lainvalmisteluun liittyvässä lausunntoimittelyssä, mutta erityisen korostettua ennakkolisessa säädösvalvonnan roolia ei Ruotsin oikeuskanslerilla ole.⁵

Nämä suppeat esimerkit osoittavat, että riippumattomalle oikeudelliselle neuvonannolle on tarve. Tarve näyttää myös olevan vahvistumassa. Neuvonannolle on haettu eri Euroopan maissa erilaisia organisaatioratkaisuja, ja kunkin maan instituutiot ovat tarpeiden ja oman historiansa tuotteita. Uusiin tarpeisiin on vastattu kehittämällä traditioon pohjautuvia ratkaisuja. Näin on viisasta toimia myös Suomessa.

Oikeusvaltiossa korostuu lainvalmistelun laatu ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen

Oikeusvaltio ei ole nykyään vain muodollista lainmukaisuutta. Nykyisessä oikeusvaltiossa kaikella julkisella vallankäytöllä on kansanvaltainen perusta. Siinä perus- ja ihmisoikeudet muodostavat lainsäädännön ja sen soveltamisen arvoperustan, joka ohjaa lainsäätäjän ja muun julkisen vallan toimintaa. Puhutaan perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisesta oikeusvaltiosta. Yksilöiden ja yhteisöjen laajat osallistumisoikeudet ja vaikuttamismahdollisuudet ulottuvat lainsäätäjään ja ylimpään hallitusvaltaan. Lailla on laaja kansanvaltainen perusta, ja laki valmistellaan

avoimessa, vastuunalaisessa ja osallisuuteen kannustavassa dialogisessa prosessissa. Oikeusvaltioon kuuluu näin vahva sisällöllinen ulottuvuus.

Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin jäsenvaltiossa oikeus ja koko oikeusvaltiokonsepti on syvästi kansainvälinen. Sovelletavan oikeuden sisältö määräytyy kansainvälisten ja kotimaisten normien ja lähteiden vuorovaikutuksesta. Euroopan neuvoston asiantuntijaelimen Venetsian komission tekemässä raportissa vuodelta 2013 ja komission vuonna 2016 hyväksymässä oikeusvaltion tarkistuslistassa kiitetään hyvin tämän päivän oikeusvaltion elementit kuuteen eri kohtaan:

1. Laillisuusperiaate ja lain säätäminen demokraattisessa ja avoimessa sekä päätöksentekijöiden vastuunalaisuuden varmistavassa prosessissa;
2. Oikeusvarmuus;
3. Mielivallan kielto;
4. Oikeus oikeussuojaan riippumattomissa ja puolueettomissa tuomioistuimissa sisältäen valitusmahdollisuuden hallintopäätöksistä;
5. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen; ja
6. Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys lain edessä.⁶

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on määritelty laille ja lainalaisuudelle sekä oikeusvarmuudelle tärkeitä lisäkriterejä, jotka tuovat oikeusvaltioon lisää sisällöllistä ulottuvuutta. Lain tulee olla saatavilla ja saavutettavissa sekä selkeää ja ymmärrettävissä, ja lakiin perustuvien oikeudellisten ratkaisujen tulee olla ennustettavissa ja ennakoitavia.

Oikeusvaltiossa on perinteisesti ollut olennaista se, että julkisen vallan käyttö sidotaan

⁴ Ks. Ruotsin hallitusmuodon 8. luku ja Lag om lagrådet, SFS 2003:33 sekä lakineuvoston kotisivut <http://www.lagradet.se> (sivulla käyty 20.2.2018).

⁵ Ks. Ruotsin oikeuskanslerin tiivis esittely <https://www.jk.se/om-oss/#1328> (sivulla käyty 20.2.2018).

⁶ Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission); Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007, s. 7, [http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e) (sivulla käyty 18.2.2018).

ennustettavaan ja yleiseen lakiin sekä riippumattomien tuomioistuinten kontrolliin. Nyt uudemman kehityksen myötä siinä on lisäksi korostunut ylimmän hallitusvallan sidonnaisuus lakiin ja laajemmin hyvään hallintoon sekä lainsäädännön ja sen valmistelun laadulle asetettavat vaatimukset samoin kuin ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteet.⁷

Arviointimenettelyillä edistetään säädösten tarkoituksenmukaisuutta ja hyvää tietoperustaa

Suomen vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki on systematisoinut ennakkollisen ja jälkikäteen säädösvalvonnan toimijoiden ja menettelyiden roolit sekä sen, mitä ovat valvonnan kohteena olevat säädökset. Säädökset ovat yleisesti sovellettavia oikeusnormeja, jotka annetaan pääsääntöisesti eduskunnan hyväksymänä lakeina tai tasavallan presidentin, valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella perustuslaissa tai laissa olevan valtuutuksen nojalla. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla voidaan valtuuttaa myös muu viranomainen kuin ministeriö antamaan oikeussääntöjä sääntelyn kohteeseen liittyvistä erityisistä syistä. Tällöin valtuuden tulee olla täsmällisesti rajattu. Tarkoituksena on rajata merkittävien yleisten oikeussääntöjen antaminen eduskunnan, sen luottamusta nauttivan valtioneuvoston tai ministerin tai kansanvaltaisesti valitun tasavallan presidentin tehtäväksi. Perustuslain säännös toteuttaa kansanvaltaisuutta ja oikeuden ennakoitavuutta. Perustuslain antama kuva oikeusnormeista ja säädöksistä ei kuitenkaan ole katta-

va, sillä kansainvälisen kehityksen myötä erilaiset yksityisoikeudelliset, sopimusperusteiset sääntelyjärjestelmät ja osin uudenlaiset standardoinnin ja kansainväliset käytännösääntöjen asettamisen muodot ovat saaneet merkittävääkin asemaa eri oikeudenaloilla.

Säädösvalvonnalla tarkoitetaan oikeusjärjestyksessä säädöksinä annettaviin yleisiin oikeusnormeihin kohdistuvaa perustuslainmukaisuuden valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa. Säädösten tarkoituksenmukaisuuden ja hyvän valmisteluprosessin valvontaa puolestaan edustavat arviointimenettelyt, jotka kohdistuvat lainsäädännön toimivuuteen, tietoperustaan ja tavoitteiden saavuttamiseen.⁸ Oikeudellisesti merkityksellisimpiä näistä ovat talouspolitiikan ja suppeammin finanssipolitiikan arvioinnit.⁹ Oikeus ja talous ovat yhteiskunnan kantavia rakenteita, ja niitä on oikeuksien tehokkaan toteuttamisen vuoksi tarve tarkastella yhdessä monialaisesta, perus- ja ihmis-oikeudet sisältävästä näkökulmasta.

⁸ Mikael Hidénin teos Säädösvalvonta Suomessa, osa I, eduskuntalait (Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1974) on systemaattinen yleisesitys säädösvalvonnasta. Hidénin vuoden 1974 analyysiin nähden suurimmat muutokset ovat oikeusvaltion murros sisällölliseksi oikeusvaltioksi ja avautuminen kansainväliselle vuorovaikutukselle sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeusvelvoitteiden merkityksen nousu. Tämä näkyy hyvin, kun katsotaan Hidénin kirjaa suhteessa vuonna 2010 julkaistuun Juha Lavapuron säädösvalvonnan kannalta tärkeään väitöskirjaan perustuslakivalvonnan muutoksesta, ks. Juha Lavapuro: Uusi perustuslakikontrolli (Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2010).

⁹ Kansallisesti niin sanotussa finanssipoliittisessa laissa (869/2012) ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) valtioneuvoston tarkastusvirastolle säädetään finanssipolitiikan riippumattoman valvonnan tehtävä, jota edellytetään Euroopan talous- ja rahaliiton finanssipoliittisessa sopimuksessa ja Euroopan unionin budjettikehysdirektiivissä (2011/85/EU) sekä vakuus- ja kasvusopimukseen liittyvässä muussa unionin lainsäädännössä. Talouspolitiikan keinojen ja tavoitteiden riippumatonta asiantuntija-arviointia harjoittaa virallisena elimenä talouspolitiikan arviointineuvosto. Arviointineuvoston toiminnasta säädetään valtioneuvoston asetuksessa talouspolitiikan arviointineuvostosta (61/2014). Arvioinnin kohteena ovat talous- ja finanssipoliittiset toimet, mutta usein myös lakihankkeita ja lailla säädettäviä reformeja arvioidaan yksityiskohtaisestikin. Euroopan komissio, OECD ja IMF harjoittavat kaikki hallituksen talouspolitiikkaan ja osin myös muuhun yhteiskuntapolitiikkaan ja siten myös lainsäädäntöön kohdistuvaa kansainvälistä arviointia.

⁷ Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Report on the Rule of Law, CDL-AD(2011)003rev. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e) (sivulla käyty 18.2.2018).

Säädösvalvonnan kannalta näistä arviointimenettelyistä on mainittava erityisesti lainsäädännön arviointineuvoston toiminta, joka perustuu hallituksen hallitusohjelmassa antamaan poliittiseen sitoumukseen ja valtioneuvoston asetukseen. Lainsäädännön arviointineuvosto arvioi lainvalmisteluun kuuluvia vaikutusarviointeja, mikä on tuonut vaikutusarviointiin julkisen kritiikin painetta. Arviointineuvosto on asettanut vaikutusarvioinnille varsin systemaattisia ja perusteltuja taloustieteisiin perustuvia vaatimuksia. Oikeuskanslerin valvonnassa seurataan, miten arviointineuvoston suosituksia on huomioitu lainvalmistelussa. Arviointineuvoston työ painottuu kuitenkin lainvalmisteluprosessin loppuvaiheisiin, ja siksikin parannusehdotuksia on hallituksen esityksissä otettu huomioon vain rajallisesti.¹⁰

Perustuslainmukaisuutta varmistavat useat menettelyt

Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkollinen valvonta on Suomessa perustuslain 74 §:n mukaan erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävä. Tuomioistuimilla on perustuslain 106 §:n mukaan viimeinen sana yksittäisen säännöksen soveltamisesta konkreettisesti tilanteessa, mutta yleinen säädösten perustuslainmukaisuuden valvonta ei niille kuulu. Perustuslakivaliokunnan erityistehtävästä huolimatta lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistaminen kuuluu useille toimijoille. Tämä on kehittyneessä perus- ja ihmisoikeuskulttuurissa luontevaa.

Säädösvalvontaan kuuluu tasavallan presidentin mahdollisuus pyytää korkeimmalta

oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausunto hänelle vahvistettavaksi esitellystä laista perustuslain 77 §:n mukaisesti. Oikeuskansleri valvoo tämän lausunnonpyytämisen edellytyksiä valvomalla, että eduskunnan hyväksymät lait tuodaan presidentin vahvistettavaksi riittävän aikaisin. Tasavallan presidentti voi lain vahvistamisen yhteydessä myös antaa lausuman, jolla hän voi esimerkiksi kiinnittää huomiota perusoikeuksien toteutumiseen lain toimeenpanossa. Näin tasavallan presidentti menetteli vuonna 2016 terveydenhuoltolain muutoksen yhteydessä. Lausuma koski erikoissairaanhoidon keskitämisen suhdetta kielellisiin oikeuksiin, ja se kohdistui erityisesti vahvistetun lain mukaisen asetuksenantovaltuuden käyttöön.¹¹

Ennakollisen säädösvalvonnan menettelyitä on perustuslain 118 §:n mukaisesti myös valtioneuvoston esittelijän vastuu esittelystään päätettävistä toimista ja siihen liittyvä velvoite varmistaa, että perustuslain- ja lainmukaisen päätöksenteon edellytykset ovat valtioneuvostossa olemassa. Esittelijä vastaa lainmukaisuudesta ja asian riittävästä selvittämisestä päätöksentekoa varten, ei esityksen tarkoituksenmukaisuudesta. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ministeriön kansliapäällikkö huolehtii lainvalmistelun laadusta ministeriössä.

Oikeuskanslerin säädösvalvonta edistää päätöksenteon sujuvuutta ja luo perusteita luottamukselle

Ennakollinen säädösvalvonta on osa oikeuskanslerin perustuslain 108, 111 ja 112 §:ssä säädet-

¹⁰ Lainsäädännön arviointineuvostosta ks. valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015) ja arviointineuvoston sivusto <http://vnk.fi/arviointineuvosto> (sivulla käyty 19.2.2018).

¹¹ Tasavallan presidentin esittelystä 29.12.2016 tehdyt päätökset, http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/tasavallan-presidentin-esittely-29-12-2016.

tyä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvontaa ja siihen liittyvää lausuntojen ja tietojen antamistehtävää eli riippumattoman oikeudellisen asiantuntijan tehtävää. Oikeuskanslerilla ei ole eikä kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa pidäkään olla valtaa päättää esimerkiksi hallituksen esityksen annettavuudesta eduskunnalle. Lakiesitysten perustuslainmukaisuuden arvioinnin viimeinen sana kuuluu eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta varmentaa valtioneuvoston sisäisen valvonnan toimivuutta ja turvaa valtioneuvoston valmistelun ja päätöksenteon laillisuutta ja oikeudellisten edellytysten noudattamista. Samalla se tukee eduskunnan perustuslakivaliokunnan harjoittamaa valvontaa varmistamalla, että sille on riittävät edellytykset. Lisäksi oikeuskansleri edistää ihmis- ja perusoikeuksien ja muiden oikeuksien sekä yleisesti hyvän hallinnon toteuttamista valmistelun yhteydessä.

Oikeuskanslerin proaktiivinen ja oikea-aikainen laillisuusvalvonta ja siihen liittyvä riippumaton asiantuntijaohjaus edistävät osaltaan valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksenteon sujuvuutta. Samalla ne ylläpitävät luottamusta ylimpien valtioelinten päätöksentekoon. Päätöksenteon sujuvuus ja sitä kohtaan tunnettava luottamus ovat hyvin merkittävää yhteiskunnan sosiaalista pääomaa ja menestyksen edellytyksiä. Luottamuksen ylläpitäminen on Suomessa varsin ajankohtainen ja tärkeä asia, sillä OECD:n teettämien kyselytutkimusten valossa luottamus hallitusvaltaa kohtaan on Suomessa laskenut vuodesta 2007 noin 27 prosenttiyksiköllä.¹²

¹² OECD Governments at a Glance 2017, Government at a Glance 2017 Country Fact Sheet Finland, <http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-finland.pdf>.

Oikeuskansleri valvoo hallitusten esitysten valmistelua ja antamista monin tavoin

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävää koskevat perustuslain säännökset ovat oikeuskanslerin ennakollisen säädösvalvonnan oikeudellinen perusta. Valvonnan tarkemmat muodot perustuvat pitkälti käytäntöön.¹³ Näitä käytäntöjä oikeuskanslerinvirastossa kehitetään nyt aktiivisesti.

Hallituksen esityksiin kohdistuvan ennakkovalvonnan muotoja ovat seuraavat:

(1) Lausunnon antaminen säädösehdotuksen osana ehdotusta koskevaa lausuntokierrosta. Oikeuskansleri voi arvioida lakihankkeita myös varsinaisen lausuntomenettelyn ulkopuolella, jos tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö pyytää perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisesti lausuntoa tai konsulttaatiota. Näitä erillisiä lausuntoja ja konsultaatioita on pyydetty esimerkiksi lakihankkeissa, jotka ovat olleet perustuslain ja varsinkin perusoikeuksien soveltamisen kannalta tai muuten oikeudellisesti hankalia. Lausuntomenettelyssä oikeuskanslerin lausuntojen pyytäminen ja myös niiden antaminen on käytännössä ollut harkinnanvaraista.¹⁴ Oikeuskansleri kehottaa ministeriötä pyytämään lausunnon perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tai oikeusvaltion ja hyvän hallinnon toteuttamisen kannalta merkittävisissä säädöshankkeissa. Samoin lausuntoa kannustetaan pyytämään säädöshankkeissa, jotka ovat merkittäviä lainsäädännön ja lain soveltamisen

¹³ Oikeuskansleri Jaakko Jonkan puheenvuoro oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2016 (K 13/2017 vp) s. 12–23 on kokoava katsaus oikeuskanslerin käytännön valvontamenettelyihin. Ks. myös Jaakko Jonkka: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana, Juhlajulkaisu Mikael Hidén, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2009, s. 99–118.

¹⁴ Tämä todetaan myös oikeuskirjallisuudessa, ks. Ilkka Sara- viita: Perustuslaki, Talentum, Helsinki 2011, s. 930.

johdonmukaisuuden kannalta. Tällaisiin kuuluvat hankkeet, joissa tarvitaan erityistä punnintaa kansainvälisten ja Euroopan unionin velvoitteiden yhteensovittamisesta kansallisen oikeuden kanssa tai punnintaa kansainvälisiin ja unionin normeihin liittyvän kansallisen harkintavallan käyttämisestä.

Oikeuskanslerinviraston toiminnassa pyritään systematisoimaan tällaisten hankkeiden tunnistaminen ja myös lausumaan niistä aikaisempaa systemaattisemmin. Tarkoituksena on lausuntomenettelyssä tuoda esiin järjestelmällisesti kanteluiden käsittelyssä ja muussa laillisuusvalvonnassa kertynyttä tietoa. Lausuntomenettelyssä oikeuskansleri voi kaikista laajimmin nostaa esiin valmisteilla olevaan säädökseen ja hyvään lainvalmisteluun liittyviä kysymyksiä. Oikeuskansleri toimii lausuntomenettelyssäkin riippumattoman oikeudellisen neuvonantajan ja siten laillisuusvalvojan ja yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumisen edistäjän roolissa.

(2) Suullinen ja muu epävirallinen konsultatio valtioneuvostolle ja ministeriöille valmistelun aikana lain oikeasta soveltamisesta. Lain oikea soveltaminen tarkoittaa tässä erityisesti lainsäädännön johdonmukaisuutta ja sovellettavuutta kokonaisuutena sekä oikeudellista punnintaa siitä, miten perustuslaki ja perusoikeudet sekä kansainväliset velvoitteet tulee ottaa huomioon tasapainoisella tavalla. Konsultatio tapahtuu yleensä ministeriön tai ministerin aloitteesta. Oikeuskanslerin läsnäolo hallituksen neuvotteluissa antaa mahdollisuuden ajantasaisesti ja joutuisasti opastaa oikeudellisten näkökohtien huomioon ottamisessa myös asioissa, joissa yhteiskuntapoliittisten vaihtoehtojen puntarointi ja poliittisten linjausten tekeminen ovat kesken. Useimmat hallituksen esitykset valmistellaan nykyisin ministerityöryh-

missä ja poliittisia linjauksia tehdään iltakoulujen sijaan hallituksen strategiaistunnossa, joissa oikeuskansleri ei pääsääntöisesti ole läsnä. Oikeuskanslerin konsultoiva ja opastava rooli edellyttääkin aikaisempaa enemmän valmistellevan ministeriön aloitteellisuutta tai oikeuskanslerinviraston oma-aloitteiseen seurantaan perustuvaa aktiivisuutta.

Neuvominen toimintamuotona ei ole hallituksen asiamiehenä tai avustajana toimimista. Se on oikeudellista neuvontaa, jonka lisäarvo tulee riippumattomuudesta, puolueettomuudesta ja oikeusjärjestyksen kokonaisuutta koskevista asiantuntemuksesta. Oikeuskansleri ei osallistu ministeriöille kuuluvaan operatiiviseen substanssivalmisteluun eikä lainvalmistelun aikana tehtäviin, lainsäädännön sisältöä koskeviin ratkaisuihin. Oikeuskansleri kuitenkin tuo valmistelussa ja hallituksen päätöksenteossa esille näiden ratkaisujen tekemisen ja oikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja. Hän voi kiinnittää huomiota perustuslain tai oikeusjärjestyksen kannalta parempiin ratkaisuvaihtoehtoihin.

(3) Uutena menettelynä on systematisoitu oikeuskanslerin ennakkotarkastus hallituksen esitysluonnoksille. Ennakkotarkastusmenettely vastaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 19/2016 vp esittämään kantaan oikeuskanslerin ennakoivasta otteesta hallituksen esitysten ja niiden valmistelun valvonnassa. Samoin menettely kokeilee mahdollisuuksia toimintamalliin, joka palvelisi valtioneuvoston lainvalmistelua aikaisempaa vahvemmin. Ministeriöt ovat aikaisemminkin lähettäneet ja oikeuskansleri on pyytänyt lähettämään tarkastettavaksi oikeudellisesti hankalia tai laajoja hallituksen esityksen luonnoksia riittävän hyvissä ajoin ennen valtioneuvoston istuntoa. Vuoden 2018 alusta tätä menettelyä on kehitetty edelleen siten, että ministeriöille on aktiivisesti suositeltu ennako-

tarkastuksen pyytämistä hallituksen esityksistä, jotka ovat merkittäviä perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion toteutumisen kannalta tai vaikutuksiltaan tai lainsäädännön kokonaisuuden toimivuuden ja ristiriidattomuuden kannalta. Lisäksi oikeuskanslerinvirasto on ryhtynyt omaaloitteisesti ja aktiivisesti pyytämään tällaisia esityksiä ennakkotarkastukseen hallituksen lainsäädäntösuunnitelman perusteella.

Ennakkotarkastettavat hallituksen esitykset valitaan seuraavien kriteereiden pohjalta:

- (a) ehdotettavien säädösten merkittävyys perus- ja ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon toteuttamisen sekä kansanvaltaisen oikeusvaltion toimivuuden kannalta,
- (b) esityksessä tunnistetut merkittävät perustuslain soveltamiseen ja tulkintaan liittyvät kysymykset,
- (c) esityksen merkittävät yhteiskunnalliset vaikutukset yhdistettynä lainsäädännön kokonaisuuden ristiriidattomuuteen: valintaperusteena ovat tällöin esim. lainsäädännön arviointineuvoston tunnistama erityinen arviointitarve tai oikeuskanslerinviraston oikeusvalvonnassa tunnistamat lainsäädännön soveltamisen teemat; ja
- (d) sivu- tai pykälämäärältään hyvin laajat ehdotukset, joiden tarkastaminen valtioneuvoston esittelylistojen tavanomaisessa aikataulussa on vaikeaa (yli 100 §:ää tai yli 250 sivua sisältävät hallituksen esitykset).

Jatkossa myös lausuntokierroksen perusteella pystytään tunnistamaan esitykset, joissa ennakkotarkastus on perusteltu. Ennakkotarkastus tehdään lainsäädännön arviointineuvoston arviointiin menevissä esityksissä samaan aikaan arviointineuvoston käsittelyn kanssa. Muissa esitysluonnoksissa ennakkotarkastus tehdään varsin pitkällä olevaan esitysluonnoksen versioon mutta siten, että esitykseen pystytään aidosti vielä tekemään

parannuksia. Ennakkotarkastus systemaattisena toimintana on edelleen kokeiluluonteista, ja menettelyä kehitetään siitä saatavien kokemusten ja palautteen mukaan.

Toisin kuin listatarkastus, joka kohdistuu kaikkiin hallituksen esityksiin, ennakkotarkastus ei ole kattavaa. Voimavarasyistä siihen voidaan ottaa vain sen tarkoituksen kannalta merkityksellisimmät esitysluonnokset. Edes kaikkia perustuslakivaliokunnan käsitteelyyn tulevia esityksiä ei voida kattavasti tarkastaa ennakkoon.

(4) Valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastus ja oikeuskanslerin läsnäolo valtioneuvoston yleisistunnossa sekä oikeuskanslerin niissä mahdollisesti esittämät huomautukset perustuslain 112 §:n mukaisesti. Listatarkastus on käytännössä muodollisin oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan muoto. Siinä varmistetaan, että edellytykset perustuslain- ja lainmukaiselle päätöksenteolle ovat olemassa. Listatarkastuksessa tarkistetaan, että esitys antaa eduskunnalle riittävän pohjan tunnistaa perustuslakivaliokunnan arviointia vaativat esitykset ja perustuslakivaliokunnalle riittävän pohjan arvioida esityksen perustuslainmukaisuutta.

Listatarkastuksessa oikeuskansleri valvoo, ettei esityksessä ole puutteita, jotka edellyttäisivät oikeuskanslerin huomautuksia. Oikeuskansleri ei oikeuskirjallisuuden perusteella ole koskaan merkittänyt hallituksen esityksen osalta laillisuutta koskevaa kannanottoa valtioneuvoston pöytäkirjaan. Kysymyksessä on sinänsä mahdollinen mutta hyvin järeä toimenpide, jonka kynnyksen on perusteltua olla korkea. Vain selvästi perustuslain vastaiset ja puutteelliset hallituksen esitykset, joissa kyse ei ole eduskunnalle vastuunalaisen hallituksen yhteiskuntapoliittisesta harkinnasta ja oikeudesta esittää avoimesti uusia tulkintoja, voivat käytännössä johtaa kannanoton merkitsemiseen valtioneuvoston pöytäkirjaan. Kyse on siten

muodollisesti mahdollisesta mutta käytännössä teoreettisesta menettelystä.¹⁵

Listavalvonnan vahvuuksia ovat kattavuus ja mahdollisuus estää virheitä. Sen heikkoutena on hyvin tiukka aikataulu ja väistämätön painottuminen muodollisiin asioihin ja vähimmäistason ylläpitämiseen.

Ennakkovalvonnassa tarkastetaan, että päätöksen-teolle on riittävät edellytykset

Oikeuskanslerin ennakkovalvonnan yleisenä tavoitteena on edistää hyvää lainvalmistelua ja lainvalmistelutapaa sekä varmistaa, että hallituksen esityksen antamisen oikeudelliset edellytykset täyttyvät. Eduskunnan ja hallituksen päätöksen-teon sujuvuuden kannalta on tärkeää, että esitykset ovat muodollisesti viimeistelyä ja virheettömiä ja että eduskunnalla on päätöksentekoa varten riittävät ja riittävän luotettavat tiedolliset edellytykset. Tähän kuuluu se, että perustuslakia, unionin oikeutta ja kansainvälisiä velvoitteita sovelletaan oikein ja että tulkinnat tuodaan avoimesti ja kootusti esille hallituksen esityksissä. Hallituksen esitysten säätämisyjärjestysperustelut ovat tässä suhteessa tärkeitä, ja niihin kiinnitetään oikeuskanslerin tarkastuksessa erityistä huomiota.

Ennakkotarkastuksessa tarkastetaan, tunnistaanko esityksessä oikein perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta

merkitykselliset kysymykset ja käsitelläänkö niitä riittävästi. Samoin siinä tarkastetaan, selostetaanko esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa merkityksellinen perustuslain tulkintakäytäntö ja tuodaanko niissä avoimesti esille tulkintakysymykset ja mahdolliset kriittiset kysymykset. Arvioinnin kohteena ovat kriittisiin kysymyksiin esitettyjen ratkaisujen riittävä ja asianmukainen perustelemisen sekä yleisesti säädösehdotuksen ja sen perusteluiden oikeudellinen virheettömyys ja johdonmukaisuus.

Perustuslakiin liittyviä kysymyksiä ovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edellytykset. Oikeuskanslerin uudessa käytännössä on suositeltu Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen tulkintakäytännön ja Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintakäytännön huomioimista ja analysointia silloin, kun se on oikeudellisesti merkityksellistä esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta. Ennakkotarkastuksessa huomiota kiinnitetään myös lainvalmisteluprosessin asianmukaisuuteen ja siihen, ovatko osallistumisoikeudet toteutuneet. Lainvalmisteluohjeiden asettamat vaatimukset tulisi täyttyä mahdollisimman hyvin.

Ennakkotarkastuksessa kiinnitetään mahdollisuuksien mukaan huomiota lainsäädännön johdonmukaisuuteen, ristiriidattomuuteen ja toimivuuteen kokonaisuutena. Arvioinnin kohteena ovat tällöin kansallisten säädösten keskinäinen yhteensopivuus sekä sääntelykokonaisuuden ymmärrettävyys ja ennakoitavuus sääntelyn kohteille ja lainsoveltajille. Tarkastelun kohteena on, onko yleis- ja erityislainsäädännön suhde selkeä ja johdonmukainen. Lisäksi kyse on eri oikeudenalojen yleisten oppien (periaatteet, käsitteet, ajattelurakenteet) huomioimisesta. Lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja toimivuuteen kuuluu myös kansainvälisten ja Euroopan unionin velvoitteiden hyvä ja tehokas toimeenpano tavalla, joka säilyttää mahdollisimman hyvin kansallisen oikeus-

¹⁵ Ks. Saraviita 2011. Valtioneuvostolle kuuluvien hallintopäätösten yhteydessä on sen sijaan pohdittu perustuslain 112 §:n tarkoittaman kannanoton pöytäkirjaan merkitytämisen edellytyksiä, ks. Perustuslakivaliokunnan mietintö perustuslain 115 §:n mukaisen muistutuksen oikeuskansleri Paavo Nikulan virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisesta PeVM 9/2005 vp. Mietintö korostaa menettelyn järeää luonnetta. Vallanjakoon liittyvät seikat ja demokraatiaperiaate osaltaan korostavat edelleen menettelyn poikkeuksellisuutta säädösesitysten valvonnassa.

järjestyksen johdonmukaisuuden ja oikeustilan ennakoitavuuden. Ennakkotarkastuksessa pyritään mahdollisuuksien mukaan kiinnittämään huomiota siihen, että unionin ja kansainvälisten normien jättämää kansallista liikkumavaraa käytetään asianmukaisesti.

Oikeuskanslerin ennakkovalvonta ei rajoita hallituksen oikeutta esittää eduskunnalle uudenlaisia ratkaisuja ja hakea uusia tulkintoja perustuslaista. Hallituksella on kuitenkin velvollisuus antaa eduskunnalle luotettavat ja riittävät tiedot esityksen käsittelyä ja arviointia varten. Ennakkovalvonnassa varmistetaan, että perustuslakiin liittyvät tulkinnanvaraisuudet on tuotu avoimesti esille esityksessä ja sen perusteluissa ja että esitys antaa muutenkin asianmukaisen perustan eduskunnan käsittelylle.

Lakiteknisestä virheettömyydestä huolehtiminen kuuluu valmistelevalle ministeriölle ja sitä tarkastaa oikeusministeriön laintarkastus, eikä se siten ole oikeuskanslerin tehtävä. Oikeusministeriöllä on tärkeä rooli muiden ministeriöiden avustamisessa ja oikeudellisessa neuvonnassa, ja oikeusministeriön ja oikeuskanslerin tehtävien välillä olisikin mahdollisuuksia kirkastaa työnjakoa. Työnjako- ja resurssikysymys on tarpeen selvittää ja käytäntöjä kehittää, sillä hyvän lainvalmistelun vahvistaminen edellyttää valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä yhteisesti palvelevien asiantuntijatoimintojen sekä yhteisen oikeudellisen osaamis pohjan vahvistamista ja tehokkaampaa kokoamista.

Asetuksiin kohdistuva ennakkollinen säädösvalvonta perustuu vielä ministeriöiden aloitteellisuuteen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei yleensä suoraan valvo valtioneuvoston asetuksia. Poik-

keuksen muodostavat perusoikeuksien tilapäisiä rajoituksia poikkeusoloissa koskevat valtioneuvoston asetukset, jotka toimitetaan eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 23 §:n mukaisesti.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnalla on siten asetusten osalta oikeudellisesti periaatteessa suurempi merkitys kuin hallituksen esitysten osalta. Tätä kuitenkin olennaisesti lieventää perustuslain 107 §:n säännös, jonka mukaan asetuksen säännöstä ei saa soveltaa, jos se on ristiriidassa perustuslain tai lain kanssa. Säädösten ennustettavuutta ja pysyvyyttä koskevan luottamuksen kannalta ei kuitenkaan ole perusteltua, että asetusten perustuslain- ja lainmukaisuus jäisivät vain yksittäisissä soveltamistilanteissa ratkaistavaksi. Oikeuskanslerin ennakkollista valvontaa tarvitaan näin myös asetusten osalta.

Perustuslakivaliokunta ja oikeuskansleri valvovat asetuksilla annettavien säännösten perustuslainmukaisuutta välillisesti valvomalla sitä, että asetuksenantovaltuudet ovat tarkkarajaisesti ja täsmällisesti muotoiltuja ja että asetuksissa ei ole perustuslain mukaan lailla säädettäväksi kuuluvia asioita. Oikeuskanslerilla tärkein valtioneuvoston asetusten valvonnan keino on listatarkastus.

Oikeuskanslerin omasta aloitteesta tapahtuvaa ennakkotarkastusmenettelyä ei valtioneuvoston asetuksissa käytännössä vielä ole. Sen tarvetta kuitenkin arvioidaan, kun hallituksen esitysluonnosten ennakkotarkastusmenettelystä saadaan kokemuksia. Ministeriöille on lisäksi suositeltu oikeuskanslerin ennakkotarkastusmahdollisuuden hyödyntämistä.

Ministeriöiden asetuksiin ei ministeriöiden lausuntopyyntöjä lukuun ottamatta kohdistu oikeuskanslerin järjestelmällistä ennakkollista valvontaa. Ministeriöiden asetukset ovat kuitenkin oikeuskanslerin jälkikäteisen laillisuusvalvonnan piirissä.

Oikeuskanslerilla on useita vahvuuksia säädösehdotusten ennakkovalvonnassa

Ennakkotarkastuksessa ja sitä edeltävässä lausun-
tomenettelyssä oikeuskanslerin vahvuutena ovat
joutuisuus ja ajantasaisuus, tehokkuus, riippu-
mattomuus ja puolueettomuus, asiantuntemus
oikeuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutta-
misen kokonaisuudesta sekä luottamus ja luotta-
muksellisuus.

Oikeuskansleri toimii valtioneuvoston yh-
teydessä selkeällä perustuslain antamalla man-
daatilla. Laillisuusvalvonta on näin valmistelun
ja päätöksenteon kanssa ajantasaista. Oikeus-
kanslerinviraston valvontatoimet ja konsultaatio
ovat valtioneuvostossa joutuisasti saatavilla, mi-
kä tukee päätöksenteon sujuvuutta. Oikeudelli-
set näkökohdat sekä perus- ja ihmisoikeuksien
toteuttamiseen liittyvät näkökohdat voidaan te-
hokkaasti saattaa suoraan huomioon otetta-
vaksi valmistelussa ja päätöksenteossa. Asema
valtioneuvoston yhteydessä ja osallistuminen
valtioneuvoston istuntoihin ja hallituksen neu-
votteluihin antavat hyvät mahdollisuudet tie-
donsaantiin ja varsinkin merkityksellisen tiedon
seulontaan informaatiotulvasta.

Oikeuskansleri on perustuslain perusteel-
la riippumaton ja puolueeton myös suhteessa
ministeriöihin. Oikeuskansleri voi tuoda sää-
dösehdotusten arviointiin näkökulman, joka on
riippumaton sektoripolitiikan intresseistä ja po-
liittisesta ohjauksesta sekä yhden oikeudenalan
korostamisesta. Tämä tasapuolisuus yhdessä pe-
rus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan
kanssa tekee oikeuskanslerista yleisen oikeuden
toteuttamisen näkökulman esillä pitäjän. Nämä
seikat erottavat oikeuskanslerin ”kruununjuri-
stista” eli valtion asiamiehestä, joka ajaa päämie-
hen kulloistakin etua tämän ohjeiden mukaan.
Oikeuskansleri on oikeuksien ja oikeusvaltion

turvaaja ylimmän hallitusvallan käytössä. Kan-
sainväliset esimerkit myös osoittavat, että riip-
pumaton valvonta ja siihen liittyvä riippumaton
oikeudellinen neuvonanto voidaan luontevalla
tavalla sovittaa yhteen.

Oikeuskanslerinviraston asiantuntemus liit-
tyy oikeuksien punnintaan ja oikeusjärjestyk-
seen kokonaisuutena. Yksittäisen oikeudenalan
sisällöissä kysymyksissä kukin ministeriö
omaa valtioneuvoston parhaan asiantuntemuk-
sen. Oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston
asiantuntemus liittyy enemmän oikeudellisen
sääntelyn yleisiin kysymyksiin ja eri näkökul-
mien oikeudellisesti perusteltuun yhteensovit-
tamiseen. Asiantuntemusta täydentää vahvasti
myös oikeuskanslerin mahdollisuus yhdistää yk-
sittäisten ihmisten huolista ja pulmista kantelui-
den ja muun laillisuusvalvonnan kautta saatava
kuva säädösvalmistelun valvontaan ja rakenteel-
lisiin kysymyksiin. Oikeuskanslerin toiminnassa
ainutlaatuisista onkin koko oikeusjärjestyksen
kattava näkymä, joka ulottuu yksilöiden oikeuk-
sien konkreettisesta toteutumisesta säädösten
perustuslainmukaisuuden valvontaan ja siihen
liittyvään oikeuksien toteutumisen edistämiseen
yleisemmällä tasolla.

Moderni perusoikeusajattelu näkee ihmisen
lähellä mutta katsoo myös kauas ja havainnoi
tämän oikeuksien toteutumiselle mahdollisesti
ongelmia aiheuttavat riskit ja rakenteet. Raken-
teellisten kysymysten havainnointi ja esillä pitä-
minen onkin eräs oikeuskanslerin laillisuusval-
vonnan ja siihen liittyvän opastavan toiminnan
vahvuuksista.

Oikeuskanslerin hyvin laaja tietojensaanti-
oikeus ja osallistuminen valtioneuvoston istun-
toihin ja tasavallan presidentin esittelyihin luo-
vat perustan myös luottamuksellisuudelle. Po-
liittisesti kiistanalaisiakin asioita valmisteltaessa
oikeuskanslerilta on mahdollisuus hakea tasa-
puolista ja riippumatonta oikeudellista arvioin-

tia. Menettelyllä voidaan välttää virheitä ja ajanhukkaa sekä virheellisten ratkaisujen aiheuttamaa luottamuspääoman hupenemista.

Ylintä laillisuusvalvontaa tehdään ajassa yhteiskunnan ja sen jäsenten parhaaksi ja oikeudenmukaisuuden toteuttamiseksi. Ennakkotarkastusmenettely on tällä hetkellä yksi oikeus-

kanslerin laillisuusvalvonnan kehittämiskohteista. Ennakkotarkastuksen toimintamalleja parannetaan ja kriteerejä täsmennetään kokemuksen kertyessä ja palautetta saataessa. Ylimmän laillisuusvalvonnan kehittäminen arvokasta valtiosääntöistä traditiota kunnioittaen on tärkeä tehtävämme.

Mikko Puumalainen

TARKASTUSTOIMINNAN UDELLEENARVIOINTI

Oikeuskanslerin kertomusten puheenvuoroissa on usein käsitelty menneen vuoden tuloksia tai havaintoja taikka pohdittu eri näkökulmista laillisuusvalvonnan luonnetta ja vaikuttavuutta. Kun vuodet eivät ole veljiä keskenään, on näissä tarkasteluissakin ollut vaihtelua. Jotkin teemat tuntuvat toistuvan: lähes joka vuosi, kuten nyt vuodesta 2017 raportoituassakin, on voitu ilmoittaa oikeuskanslerille tehtyjen kanteluiden lisääntymisestä. Viime vuosi oli monien edeltävien kaltainen: 2346 kantelua oli ennätysmäärä. Kanteluja oli 359 enemmän kuin edellisenä vuonna.

Mutta merkittäviä erojakin on. Useana vuotena tilastot ovat nimittäin näyttäneet sitkeästi joi-takin yksittäisiä pitkään vireillä olleita kantelu-asioita, mutta viime vuoden päättyessä tilanne oli oikeuskanslerinvirastossa ilahduttavasti toinen. Kantelujen suuresta määrästä huolimatta vuodenvaihteessa ei ollut vireillä yhtäkään yli vuoden vanhaa kantelua. Ratkaistujen kanteluasioiden keskimääräinen käsittelyaika myös lyheni edellisvuoteen verrattuna ja oli 8,7 viikkoa. Hyvä uutinen on myös se, että kantelujen suuresta määrästä huolimatta niiden käsittely ei ruuhkautunut. Kanteluita nimittäin ratkaistiin hieman saapuneita enemmän eli 2381 kappaletta.

Toinen merkittävä ero aikaisempiin vuosiin oli se, ettei apulaisoikeuskansleri tehnyt viime vuosina juuri tarkastuskäyntejä.¹ Vertailun vuoksi, vuonna 2013 tein apulaisoikeuskanslerina tarkastuksia 25 kohteeseen. Kuinka sitten on tarkoitukseni toimia vuonna 2018? Onko tarkastuksilla saavutettavissa laillisuusvalvonnallisesti merkittäviä tuloksia?

Vastauksen hakeminen avaa samalla pohdinnan laillisuusvalvonnan tavoitteista ja eri keinojen tuloksellisuudesta, niiden välisestä suhteesta ja laillisuusvalvonnan vaikuttavuudesta ylipäätään.

Tiivistetysti laillisuusvalvonnalla voi ajatella olevan kolmenlaisia tavoitteita. Ensiksi se voi olla korjaavaa, jolloin laillisuusvalvojan toimenpide johtaa lain tai hyvän hallinnon vastaisen asian-tilan kohentumiseen. Toiseksi laillisuusvalvonta voi olla ohjaavaa ja ennaltaehkäisevää, jolloin laajempi, kokoava ja asiantunteva aloite lainmukaisesta menettelystä tai hyvästä hallinnosta parantaa vallitsevaa tilannetta. Myös yksittäistapauksessa esitetty laajemmin yleistettävä näkemys voi saada

¹ Tämä oli kertomusvuonna apulaisoikeuskanslerina ja oikeuskanslerina toimineen Risto Hiekkataipaleen vuoden 2016 kertomuspuheenvuorossaan ilmaiseman perusteella hänen tietoinen valintansa.

laajempaa kantavuutta ja näkyvyyttä. Laillisuusvalvojan toimet lisäävät samalla tietoisuutta valvonnan olemassaolosta ja voivat toimia viranomaiskoneistossa eräänlaisena pelotteenakin. Kolmanneksi laillisuusvalvonta voi yleisesti yhteiskunnassa lisätä hallintoa ja oikeusjärjestystä kohtaan tunnettua luottamusta, koska vain uskottavasti valvottu vallankäyttö on aidosti luottamusta herättävää.

Oikeusturvan ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi sekä edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi laillisuusvalvoja käsittelee kanteluita, tarkastaa viranomaisten ja hallinnon yksiköiden toimintaa sekä panee vireille omaaloitteisia selvityksiä ja tutkintoja. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on myös mahdollisuus panna vireille syyte eräissä virkarikosasioissa. Tämän ohella oikeuskansleri valvoo tuomioistuimia tarkastamalla niiden antamia rangaistustuomioita.

Odotus siitä, että laillisuusvalvoja poistaa tai muuttaa laittomaksi koetun tilanteen, on useimmille keskeinen syy tehdä kantelu. Kanteluiden tekeminen on myös laillisuusvalvojaa ja oikeusjärjestystä kohtaan tunnetun luottamuksen mittari. Samalla kanteluiden tekijät toimivat oikeuskanslerin apuna hänen valvontatyössään. Kantelu on myös testi: kansalaiset haluavat turvautua laillisuusvalvojaan, koska luottavat, että asiat korjaantuvat. Näin voi myös tapahtua. Kanteluratkaisuihin tai jo pelkkä laillisuusvalvojan selvityspyyntö voi johtaa siihen, että kansalainen saa asiakirjansa tai että hänen odottamansa hallintopäätös tehdään. Silloin, kun kansalaisen kritiikki kohdistuu vireillä olevan hallintopäätöksen valmisteluun taikka esimerkiksi tuomioistuimen ratkaisuun, odotukset ovat usein epärealistisia: uskotaan esimerkiksi, että laillisuusvalvoja voisi käskeä muita viranomaisia tai muuttaa taikkakumota tuomioistuinten päätöksiä.

Kantelut antavat kuitenkin aina laillisuusvalvojalle tietoa viranomaisten toiminnasta se-

kä hallinnon ja säännösten toimivuudesta ja epäkohdista. On kuitenkin syytä muistaa että varsin sattumanvaraisesti. Yksistään kanteluratkaisut ovat rajallinen laillisuusvalvonnallinen ohjauskeino. Ne ovat sidonnaisia kantelijoiden aktiivisuuteen niiden vireillepanossa, ja oikeudelliset olosuhteet rajautuvat useimmiten yksittäiseen tapaukseen. Toki laillisuusvalvoja ei ole kantelijan näkemyksiin sidottu, vaan hän voi pyrkiä laajentamaan kysymyksenasettelua nostamalla kantelusta yleistettäviä näkökohtia. Työpanoksen keskittäminen kanteluihin ja oman toiminnan vaikuttavuuden sitominen kantelijoiden toimintaan ei kuitenkaan vielä takaa laillisuusvalvonnallisesti merkittävää tulosta.

Tavoitteita ei voi saavuttaa ilman omaaloitteisuutta ja aktiivisuutta, ja tarkastukset ovat siinä keskeinen väylä. Niiden avulla voidaan tavoitella laillisuusvalvonnan laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tarkastukset ovat merkittävä tietolähde, ja niiden avulla voidaan kanteluita paremmin selvittää viranomaiskäytännön valtakunnallista yhtenäisyyttä sekä puuttua lainsäädännön puutteisiin ja systeemiin soveltamiskäytäntövirheisiin. Toisinaan tarkastustoiminnallakin voi olla välittömästi korjaava vaikutus. Käytännöstä on kokemuksia, joissa esimerkiksi virastolta pyydettiin tavan mukaan ennakkollisesti työtilastoja ja yksittäiset tarpeettoman pitkään vireillä olleet asiat oli tarkastuskäynnin koittaessa ratkaistu.

Tarkastuksiin liittyy myös kohteina olevien viranomaisten näkökulma. Anssi Keinänen ja Kalle Määttä ovat tutkineet viranomaisten näkemyksiä tarkastustoiminnan hyödyllisyydestä.² Viranomaisille suunnatussa kyselyssä melkein 87 % vastaajista piti toimintaa tärkeänä. Palautteen saamista omasta toiminnasta pidettiin yhtenä tarkastuksen tärkeimpänä tehtävänä: ”Tarkas-

² Anssi Keinänen – Kalle Määttä: Näkökulmia oikeusasiain instituution vaikuttavuuteen, 2007, s. 139

tukset edesauttavat organisaation avoimuuden ylläpitoa lainkäytön oikeudenmukaisuuden sekä tasapuolisuuden kannalta. Lainsäädännön kehittyessä organisaatio saa viimeisintä tietoa hallinnonalaan liittyvistä asioista. Keskustelujen yhteydessä voidaan perehtyä ja saada ohjausta toimintoihin.” Useissa vastauksissa korostettiin, että viranomaistoiminnan uskottavuus ja luotettavuus edellyttävät ulkopuolisen tahon tarkastuksia.

Tarkastukset eivät ole siis tärkeitä vain laillisuusvalvojan vaan myös valvottavien näkökulmasta. Ne tarjoavat mahdollisuuden ohjauksen ohella vuorovaikutukseen, molemminpuoliseen tiedonvaihtoon ja keskusteluun. Tarkastuksilla on myös ennaltaehkäisevä vaikutus. Toki tärkeää on välttää päällekkäisyyttä viranomaisen oman tarkastustoiminnan kanssa ja pyrkiä toimimaan ylimmän laillisuusvalvonnan peruslähdekohdan mukaisesti, jossa valvotaan myös hallinnon omaa sisäistä valvontaa.

Olennaista on kuitenkin laillisuusvalvojan eri toimien toisiaan täydentävä luonne: ei ole yhtäältä kanteluita sekä toisaalta tarkastuksia ja omia aloitteita, vaan laillisuusvalvonnan kokonaisuus, joiden toisiansa tukevia osia ne ovat. Eri keinojen joustavalla ja monipuolisella yhdistelyllä voidaan viranomaistoiminnan asianmukaisuutta parhaiten arvioida. Samalla voidaan myös käyttää eri näkökulmia: kanteluratkaisu on väistämättä taaksepäin katsova ja siinä arvioidaan jo tapahtunutta menettelyä. Tarkastuksessa voidaan irrottautua tarkastelemaan joustavammin kantelun kohteena olevan menettelyn rakenteita, koko hallinnonalan horisontaalisia kysymyksiä, toimintakulttuuria ja toiminnan taustatekijöitä. Molemmat – eli kantelut ja tarkastukset – voivat pohjustaa laillisuusvalvojan omia aloitteita. Niissä katse voidaan kohdistaa tulevaisuuteen tavoitteena konkreettisesti aikaansaada muutos. Aloite kuitenkin perustuu asiantuntevaan, monipuoliseen ja käytännönläheiseen

arvioon lainsäädännön tai hallinnon uudistusten vaikutuksista muun muassa oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Oikeuskanslerin asemaan liittyy säännöksiin vaikuttamisessa erityinen vahvuus. Oikeuskanslerin valvoessa valtioneuvoston virkatoimien laillisuutta menettelyihin kuuluu perustuslaissa säädetty läsnäolovelvoite valtioneuvoston yleisistunnossa ja osallistuminen hallituksen neuvotteluihin sekä valtioneuvoston esittelylistojen tarkastaminen ja velvollisuus esittää niistä oikeudelliset huomautukset. Sen ohella perustuslaissa on säädetty oikeuskanslerin velvollisuus antaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille pyydettyä tietoa ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan vahvuuksina valtioneuvoston valvonnassa on tehokkuus ja ajantasaisuus sekä mahdollisuus myös ennakoivaan otteeseen. Ennakollista säädösvalvontaa on jo kauan toteutettu tarkastamalla valtioneuvoston ja tasavallan presidentin esittelylistat. Kuten tämän kertomuksen oikeuskanslerin puheenvuorossa on selvitetty, nyt valtioneuvostoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa pyritään vahvistamaan säädösehdotusten, varsinkin hallituksen esitysten, järjestelmällisemmän, ennakkolisemmän ja oma-aloitteisen ennakkotarkastuksen avulla.

Ennakkotarkastusmenettelyllä on myös ulottuvuutensa hallinnon valvontaan ja erityisesti tarkastustoimintaan. Hallinnon ja valtioneuvoston valvonta voivat sen avulla nivoutua lähemmin toisiinsa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa pyritään näkemään kokonaisuutena myös tässä suhteessa. Valtioneuvostovalvonnassa hallituksen esityksistä identifioidut perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion toteutumisen kannalta merkittävät kysymykset voivat suunnata tarkastustoiminnan kohteiden teemojen valintaa, ja toisaalta tarkastustoiminnassa saadut tiedot ja kokemukset

uudistusten toiminnasta hyödyttävät valtioneuvosto- ja valvontavaltuutetuissa.

Kysymykseen laillisuusvalvonnan vaikuttavuudesta, eli kuinka tavoitteet saavutetaan, on vaikea vastata, koska se edellyttäisi mahdollisuutta mitata tuloksia objektiivisesti ja kattavasti. Instituution olemassaolo sellaisenaan, laillisuusvalvojan yksittäisiä asioita koskevat ratkaisut, esitykset ja muut kannanotot, tarkastukset, omat aloitteet, julkaisut ja viestintä nivoutuvat vaikuttavuuden kokonaisuudeksi, josta yksittäisiä seikkoja on vaikea erottaa. Sen vaikutus kokonaisuudessaan on monen muunkin toimijan yhteisvaikutuksen tulos.³

Oikeuskanslerilla viranomaisena on ainutlaatuinen, perustuslain turvaama tehtäväkokonaisuus, vakiintunut asema laillisuusvalvojana ja vahvat toimivaltuudet. Näistä lähtökohdista se voi tarjota lisäarvoa yhteiskunnassa oikeusvaltion ja kansanvallan puolustajana. Laajan mandaattinsa perusteella oikeuskansleri luo jatkuvasti kokonaiskuvaa perus- ja ihmisoikeuksien ja hallinnon tilasta sekä kansalaisista sen asiakkaina ja siirtää tämän tiedon toiminnakseen. Laillisuusvalvonnassaan oikeuskansleri hahmottaa laajempia yhteyksiä ja reagoi ennakoivasti ennen kuin esimerkiksi lainsäädännössä tehdyt virheet ovat siirtyneet kansalaisten ja viranomaisten ongelmiksi. Havaitsemiinsa epäkohtiin oikeuskansleri puuttuu ripeästi ja päämäärätietoisesti. Näin oikeuskansleri vahvistaa perusoikeuksien ja perustuslain asemaa sekä hyvää hallintoa.

Tarkastustoiminta vuonna 2018

Tarkastustoiminta aloitetaan vuonna 2018 uudelleen. Tarkastukset ovat yksi tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin sekä julkista tehtävää

hoitaviin kohdistuvan laillisuusvalvonnan keino. Tarkastusten tavoitteena on saada tietoa muun muassa lain noudattamisesta, hallinnon muutosprosesseista, viranomaisten toimintakulttuurista ja laillisuusvalvojen ratkaisujen merkityksestä. Tarkastukset liitetään myös osaksi laajempaa laillisuusvalvonnan keinovalikoimaa, jossa pyritään monipuolisin, toisiaan täydentävin keinoin käsittelemään laajempia julkisen toiminnan teemoja ja ilmiökokonaisuuksia.

Yhteyttä oikeuskanslerin muuhun toimintaan kuvastaa oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentti, jonka mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Tarkastustoimintaa ohjaavat nämä samat lähtökohdat.

Tarkastuskohteiden suunnitellulla etukäteisvalinnalla pyritään lisäämään tarkastusten vaikuttavuutta ja niiden yhteyksiä muuhun laillisuusvalvontaan. Seuraavat tekijät yhdessä tai yksittäin vaikuttavat kohteiden valintaan:

- Tarkastusten ala: Tarkastuksia voidaan kohdentaa yksittäiseen hallinnon ilmiöön, yhteen hallinnonalaan taikka molempiin yhdessä. Ne voivat olla luonteeltaan horisontaalisia, kuten käsittelyajat yhden hallinnonalan eri yksiköissä, taikka vertikaalisia, jolloin kohteena on saman hallinnonalan paikallisten, alueellisten ja keskusyksiköiden tilanne.
- Tarkastusten ajallinen ulottuvuus: Kohteena voi olla tietty hetkellinen tilanne, jolloin tarkastus on luonteeltaan yksittäinen kontrollinomainen interventio. Lähtökohtaisesti oikeuskansleri ei tee kuitenkaan yllätystarkastuksia. Tarkastettavana voi toisaalta olla jonkin merkittävän ilmiön synty ja sen pitkäaikaisempi kehityksen seuranta.

³ Riitta-Leena Paunio: Esipuhe, s. 5; Keinänen – Määttä, 2007

- Haavoittuvat asiakasryhmät:
Kohteiden valinnassa voidaan ottaa huomioon asiakasryhmien, kuten esimerkiksi hoidon tarpeessa olevien vanhusten, lastensuojelun asiakkaiden taikka paperittomien ulkomaalaisten, haavoittuvuus, koska tämä vaikuttaa myös tarkastettavien viranomaisen erityispiirteisiin taikka niiden toiminnan riskialttiuteen.
- Valtioneuvostovalvonnan näkökulma:
Osana oikeuskanslerin ennakkollista ja rakenteellisiin ilmiöihin pureutuvaa toimintatapaa tarkastuskohteiden valinnassa otetaan huomioon teemoja, jotka on valtioneuvostoasioiden ennakkotarkastuksessa todettu tärkeiksi, ja hyödynnetään siinä tehtyjä havaintoja.
- Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntö:
Kohteiden valinta tai itse tarkastusten valmistelu perustuu aiempaan ratkaisukäytäntöön, kuten lausuntoihin, kanteluratkaisuihin ja omiin aloitteisiin.

Tarkastusten vaikuttavuutta pyritään lisäämään kokoamalla teemoja isommiksi kokonaisuuksiksi seuraamalla edellä kuvattuja valintakriteerejä. Esittelijöiden roolia kasvatetaan apulaisoikeuskanslerin tarkastusten rinnalla lisäämällä pelkästään esittelijöiden tekemiä tarkastuksia. Ne vaiheistetaan ja nivotaan apulaisoikeuskanslerin tekemiin tarkastuksiin. Samalla apulaisoikeuskanslerin tekemissä tarkastuksissa esittelijät valmistelevat tarkastusten kohteina olevia teemoja, tekevät seuranta- ja siivilöivät ongelmia ja apulaisoikeuskansleri käyttää ratkaisijan toimivaltaa. Mahdollisuuksia käyttää videoyhteyksiä tutkitaan toiminnan tehostamiseksi ja ympäristökuormituksen pienentämiseksi. Tarkastusteemalla voi olla vahvoja kansainvälisiä tai eurooppalaisia ulottuvuuksia, jolloin voidaan tutustua myös teemaa koskeviin kansainvälisten kollegaviranomaisten ja tutkimuslaitosten käytäntöihin, havaintoihin ja tietoihin. Jos tarkastus antaa aihetta jatkotoimiin, käsitellään niitä omana aloitteena.

Tarkastuksista ja niiden havainnoista tiedotetaan tarpeen mukaan nykyistä näkyvämmiin oikeuskanslerinviraston eri viestintäkanavissa.



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, kansainvälisiä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita, EU:n asioiden kansallista valmistelua, asianajajien val-

vontaa, 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.

Oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkka jäi eläkkeelle 1.5.2017. Määräaikainen apulaisoikeuskansleri, esittelijäneuvos, osastopäällikkönä, oikeustieteen kandidaatti, varatuomari Risto Hiekkataipale hoiti oikeuskanslerin tehtäviä ensin apulaisoikeuskanslerina ja heinäkuun alusta määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettynä oikeuskanslerina. Määräaikaisena apulaisoikeuskanslerina toimi heinäkuun alusta kansliapäällikkö, oikeustieteen kandidaatti Kimmo Hakonen.

Hakonen hoiti lisäksi alkuvuoden aikana apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä 145 päivää. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi ajalle 1.7.–31.12.2017 määrätty määräaikainen kansliapäällikkö, esittelijäneuvos, osastopäällikkönä, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Petri Martikainen hoiti apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä 40 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 valtiovalta 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 valvontavaltansa 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 tuominut valtion virkamiehen tai kunnallisen viranhaltijan rikoksesta taikka hylännyt virkamiestä tai viranhaltijaa koskevan syytteen, on lähelettävä ratkaisustaan 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 2017 oikeuskanslerinvirastoon saapui 1 hovioikeuden ilmoitus ja 29 poliisin ilmoitusta tuomarien virkarikossasioista. Oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerille kuu-kausittain otoksen tuomioistuinten rangaistus- tuomioita koskevista päätösilmoitusjäljennöksistä.

Oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aiheutta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aiheutta. Oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Oikeuskanslerin tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin tästä syystä tai sen takia, että asia ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeuskansleri voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta. Oikeuskansleri voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on 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 2017 oikeuskansleri siirsi eduskunnan oikeusasiamiehelle 66 kanteluasiaa ja eduskunnan oikeusasiamies oikeuskanslerille 40 kanteluasiaa.

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. Valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää virkarikoksesta syyttäessä syyttäjänä on joko 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 aihe-

ta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn (käsitys lain mukaisesta menettelystä taikka huomion kiinnittäminen hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin). Jos yleinen etu sitä vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikeus saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Tähän liittyen oikeuskansleri voi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. On myös mahdollista, että oikeuskansleri tekee toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen erimielisyyden sopimiseksi tai suosittelee viranomaista hyvittämään aiheutuneen vahingon. Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai 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 tar-

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

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

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

Oikeuskanslerilla on oikeus panna Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa Suomen Asianajaja-

liiton 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, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvontaa koskevat asiat. Oikeusvalvontaosastolla käsitellään oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin. Lisäksi oikeusvalvontaosastolla käsitellään tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä 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 vas-

tata sen toiminnan tuloksellisuudesta. Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä.

Henkilöstö

Vuonna 2017 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
(2 esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, 10 vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 2 oikeuskanslerinsihteeriä, 1 esittelijä, 3 notaaria)
- *muut asiantuntijat* 3
(henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaattikko)
- *virasto- ja toimistopalveluhenkilöstö* 7
(kirjaaja, 3 toimistosiheteeriä, ylivirastomestari, virastomestari, vahtimestari)

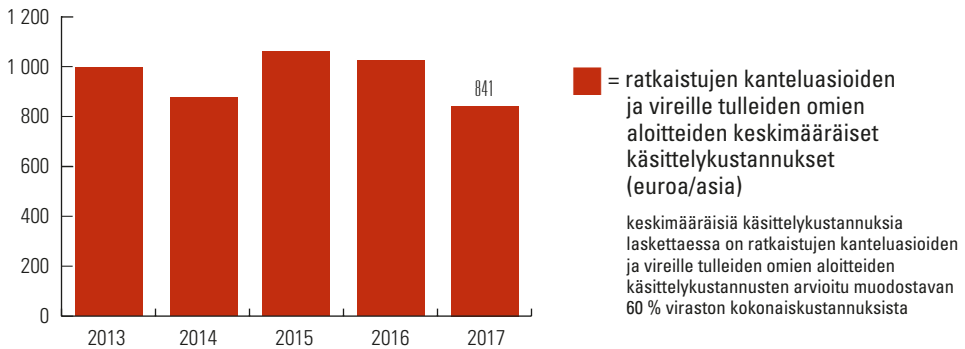
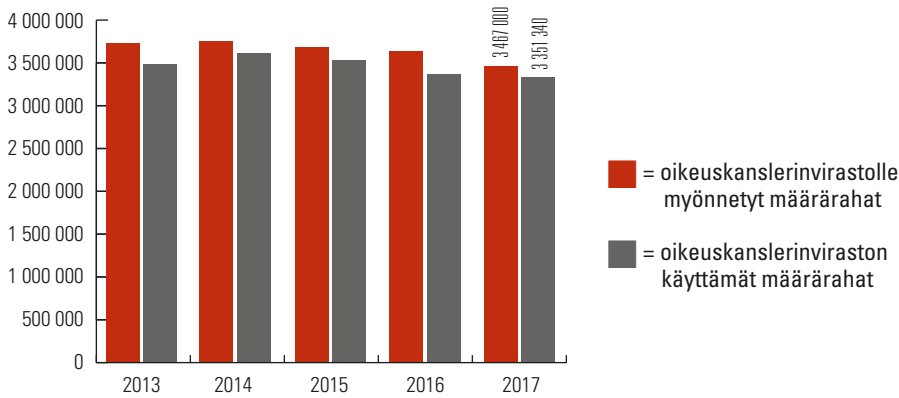
Viraston henkilöstö jakautui yksiköittäin seuraavasti:

- *johto* 3
- *valtioneuvostoasiain osasto* 6
- *oikeusvalvontaosasto* 15
- *hallintoyksikkö* 10

Talous

Vuodelle 2017 oikeuskanslerinviraston toimintamenoihin myönnettiin valtion talousarviossa 3 467 000 euron määräraha. Edelliseltä vuodelta siirtyi käytettäväksi 1 197 224 euroa.

Vuonna 2017 virasto käytti 3 351 340 euroa. Palkkausmenot muodostivat 80,1 % ja muut toimintamenot 19,9 % 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 ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnas-

sa sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteys henkilöiden verkostossa.

Oikeuskanslerinviraston edustaja toimii säännönmukaisesti kouluttajana valtioneuvoston esittelijän kursilla.

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**

VALTIONEUVOSTON JA TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEON VALVONTA

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

VALVONNAN KEINOT

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

Päätöksenteon valmisteluvaiheessa valvontaan kuuluvat ministereille ja ministeriöille annettavat lausunnot ja kannanotot, ministeriöiden virkamiesten neuvonta sekä valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistojen tarkastus. Lisäksi oikeuskansleri tutkii 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. Valmisteluvaiheen valvonnassa ei useimmiten synny asiakirjoja, joihin sovel-

lettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki). Tämän vuoksi oikeuskanslerinvirasto ei yleensä anna valmisteluvaiheen valvonnasta yksittäistapauksia koskevaa tietoa ulkopuolisille.

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 toteu-

tumiseen, asetusten- ja määräystenantovaltuuksiin sekä säätämisyjärjestyksen perusteluihin. Jos kysymys ehdotettavan lain perustuslainmukaisuudesta on perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön valossa uusi tai tulkinnanvarainen, hallituksen esityksessä tulee ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä. Hallituksen esityksiä tarkastettaessa pyritään lisäksi valvomaan, että esitykset täyttävät muutoinkin perustuslain 47 §:ssä säädettyyn, eduskunnan tietojensaanti-oikeuteen 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 asetusten säännösten tulee pysyä. Asetuksella ei myös-

kään saa antaa säännöksiä asioista, joista on säädettävä lailla.

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

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

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

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

ESITTELYLISTOJEN TARKASTUS VUONNA 2017

Oikeuskanslerinvirastossa tarkastettiin kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat. Esittelylistoista 17 % sisälsi yhden tai useamman virheen, jonka oikeuskanslerinvirasto pyysi korjaamaan. Virheitä 73 % 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 10 tapauksessa siihen, että esittelijä poisti listan esittelystä. Näissä tapauksissa virhetä ei voitu välittömästi korjata tai asia ei kuulunut valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan. Muut kuin oikeudelliset virheet esittelylistoissa olivat luonteeltaan enemmän teknisiä ja liittyi-

vät päätöksenteon oikeaan sisältöön, täsmällisyyteen ja ohjeiden mukaisten yhtenäisten käytäntöjen noudattamiseen.

Edellä mainituista korjauspyynnöistä 17 koski hallituksen esityksiä, joista 13 tapauksessa pyydettiin täydentämään arviota esityksen suhteesta perustuslakiin.

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

VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2017

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2017 yhteensä 1 425 asiaa (edellisenä vuonna 1 587). Hallitus antoi eduskunnalle 203 (269) hallituksen esitystä ja 73 (77) valtioneuvoston kirjelmää EU-asioista. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 59 (60).

Päätöksentekoa valvottaessa havaitut virheet johtivat oikeuskanslerin toimenpiteisiin kolmessa eri tapauksessa, joissa asian esittely viivästyi asianmukaisesta aikataulusta (OKV/2/50/2017, OKV/3/50/2017 ja OKV/4/50/2017, ks. s. 48 eteenpäin).

TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2017

Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 416 päätöstä (edellisenä vuonna 487). Tasavallan presidentin esittelyjä oli 25 (26).

Tasavallan presidentti ei pyytänyt ennen päätöksentekoa oikeuskanslerilta perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuja lausuntoja. Päätöksentekoa valvottaessa havaittu virheellinen menettely johti oikeuskanslerin toimenpiteisiin tapauksessa, jossa asiaa ei virkamiehen

poissaolon vuoksi voitu käsitellä presidentin esittelyssä (OKV/7/50/2017, ks. s. 49).

Tasavallan presidentti teki kaikki päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Vuonna 2017 ei siten ollut perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettuja päätöksentekotilanteita, joissa asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättää siitä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

OIKEUSKANSLERIN ROOLI MERKITTÄVISSÄ YHTEISKUNNALLISISSA UUDISTUKSISSA

- Ministeriöt voivat pyytää lausuntokierrosten yhteydessä oikeuskanslerin lausuntoa.
- Oikeuskansleri ei osallistu valmisteluun, mutta hän voi antaa ministeriön pyynnöstä kannanottoja ja neuvontaa laillisuusvalvonnan näkökulmasta.
- Valmistelun loppuvaiheessa oikeuskansleri voi tarkastaa hallituksen esityksen omasta aloitteestaan tai ministeriön pyynnöstä.
- Kaikki hallituksen esitykset tarkastetaan viimeistään silloin, kun ne tulevat käsittelyyn valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnalle antamista varten.

OMAT ALOITTEET

Valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen

Työ- ja elinkeinoministeriö esitteli Euroopan komission antamaa omnibus-asetusehdotusta koskevan valtioneuvoston kirjelmän (U-kirjelmän) 21 viikkoa ehdotuksen antamisen jälkeen. Ministeriö oli lähettänyt ehdotuksesta selvityksen eduskunnalle (E-kirjeen) noin 6 viikkoa ehdotuksen antamisen jälkeen.

Perustuslain mukaan valtioneuvoston tulee lähettää eduskunnan käsiteltäväksi lainsäädäntö- ja muut ehdotukset, joista päätetään EU:ssa mutta jotka muutoin kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Ehdotukset lähetetään ns. U-kirjelmillä. Lisäksi ministeriöt voivat ns. E-kirjeillä lähettää suoraan eduskuntaan tietoja asioiden valmistelusta EU:ssa. Eduskunnan suuri valiokunta on edellyttänyt, että normaalitapauksessa U-kirjelmä tulee toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että omnibus-asetusehdotus olisi tullut toimittaa eduskunnalle viipymättä. Tällaisen asian lähettäminen eduskuntaan ensin E-kirjeellä soveltuu poikkeuksellisen menettelynä vain tilanteeseen, jossa asian käsittely etenee EU:ssa niin nopeasti, ettei U-kirjelmän toimittaminen ole mahdollista ennen asian ratkaisevaa käsittelyä. Omnibus-asetusehdotuksessa ei ollut kyse tällaisesta kiireellisestä tilanteesta. Lisäksi kiiretilanteissakaan

E-kirjeen antaminen ei poista velvollisuutta antaa U-kirjelmä, vaan se tulee toimittaa eduskunnalle niin pian kuin mahdollista.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan asian esittelyn viivästyminen johtui tilapäisestä resurssivajeesta. Omnibus-asetusehdotus oli usean ministeriön toimialaan kuuluva laaja lainsäädäntöaloite, josta eri ministeriöt olivat tehneet useita U-kirjelmiä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ehdotuksen käsittely oli ollut pirstaloitunutta ja siten sekä valtioneuvoston että eduskunnan kannalta epätydyttävää.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti työ- ja elinkeinoministeriön huomiota velvollisuuteen toimittaa asetusehdotus valtioneuvoston kirjelmällä eduskunnalle viivytyksettä (OKV/2/50/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Eduskunnan kirjelmien esittelyn viivästyminen

Eduskunnan kirjelmä Finavian ja valtionyhtiöiden riskienhallinnasta (EK 4/2017 vp) esiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa lähes 6 kuukautta sen jälkeen, kun kirjelmä oli saapunut valtioneuvoston kansliaan. Lisäksi valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltiin eduskunnan kirjelmä kansalaisaloitteen johdosta (EK 7/2017 vp), joka oli saapunut työ- ja elinkeinoministeriöön noin 5 kuukautta aiemmin.

Eduskunnan kirjelmät on käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa. Käsitelyn määräajasta ei ole säännöksiä. Vakiintuneen käytännön mukaan kirjelmät on kuitenkin esiteltävä yleisistunnossa viipymättä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi eduskunnan kirjelmien esittelyn viivästyneen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti valtioneuvoston kanslian sekä työ- ja elinkeinoministeriön huomiota huolellisuuteen ja joutuisuuteen eduskunnan kirjelmien esittelyssä (OKV/4/50/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Johanna Koivisto sekä OKV/3/50/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Poissaolo tasavallan presidentin esittelystä

Ministeriön kansliapäällikön sijaisena toiminut osastopäällikkö oli merkitty läsnä olevaksi virkamieheksi tasavallan presidentin esittelyyn jaetussa esittelylistassa. Osastopäällikkö ei kuitenkaan saapunut esittelyyn, eikä esittelylistaa tämän vuoksi käsitelty. Esittelystä pois jääminen johtui virheistä ministeriön sisäisessä tiedonkulussa. Oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota huolellisuuteen tasavallan presidentin esittelyjen valmistelussa ja esittelijä koskevan tiedonkulun varmistamisessa (OKV/7/50/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Maija Salo).

KANTELURATKAISUT

Finavia Oyj:n omistajaohjaus

Kanteluissa arvosteltiin liikenne- ja viestintäministeri Anne Bernerin ja liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesten menettelyä valtio-omistajan ominaisuudessa asiassa, joka liittyi Finavia Oyj:n tekemien, tappioita aiheuttaneiden johdannaissovimusten selvittelyyn. Ministerin ja virkamiesten epäiltiin syksyllä 2015 painostaneen Finavian hallitusta luopumaan kanteesta tilintarkastusyhteisöä vastaan ja hyväksymään sovintosopimuksen sen kanssa sekä kieltäneen hallitusta nostamasta kanteita yhtiön entistä johtoa vastaan. Lisäksi epäiltiin, että ministeri Bernerillä olisi yhteyksiä tilintarkastusyhteisöön. Ministeriötä arvosteltiin myös siitä, että se ei toimittanut yhtiön hallitukselle kahta asiantuntijalausuntoa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että valtio-omistaja oli puuttunut Finavian operatiiviseen toimintaan, kun se oli Finaviaa informoimatta saattanut alulle Finavian ja tilintarkastusyhteisön välisen riita-asian sovintoneuvottelut. Operatiiviseen toimintaan puuttuminen oli lähtökohtaisesti ristiriidassa valtion omistajaohjausta koskevien periaatteiden kanssa. Valtio-omistajalla olisi ollut toimivalta ns. omistajapäätöksellä päättää, että sovintosopimus tehdään ja että kanteista tilintarkastusyhteisöä vastaan luovutaan, mutta tällaisia omistajapäätöksiä ei tehty.

Kysymys, joka koski kanteiden nostamista yhtiön entistä johtoa vastaan tai korvausvaa-

timuksista luopumista, olisi ollut apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan johdonmukaista ottaa valtio-omistajan päätettäväksi. Valtio-omistaja oli kieltänyt Finavian hallitusta etenemästä kanneasiassa ja siten tosiasiallisesti kyseenalaistanut hallituksen tekemän päätöksen kanteiden nostamisesta. Koska yhtiöllä ei ollut tämän vuoksi edellytyksiä toimia aiemman päätöksensä mukaisesti ja koska valtio-omistajan luottamus yhtiön hallituksen kykyyn käsitellä asia huolellisesti oli heikentynyt, tehtävien- ja vastuunjaon kannalta olisi ollut selkeää, että valtio-omistaja olisi ottanut asian päätettäväkseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi lisäksi, että valtio-omistajan olisi ollut perusteltua toimittaa Finavialle nekin asiantuntijalausunnot, joissa ei puollettu sovintosopimuksen hyväksymistä. Valtio-omistajan olisi tullut pyrkiä varmistamaan, että Finavialla oli käytettävissään kaikki tarvittava informaatio, jota kanne- ja sovintosopimusasian huolellinen arvioiminen vaati. Tämä velvollisuus korostui tilanteessa, jossa valtio-omistaja ei ottanut asiaa itse päätettäväkseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti liikenne- ja viestintäministeri Anne Bernerin ja liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksesta vastaavien virkamiesten huomiota johdonmukaisuuteen Finavian omistajaohjauksessa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi kuitenkin, ettei ministerin ja virkamiesten menettely ollut

lainvastaista. Kanteluissa esitetyille epäilyksille, että ministeri Bernerillä olisi ollut esteellisyyttä aiheuttavia yhteyksiä tilintarkastusyhteisöön, ei löytynyt tukea. Asiassa ei siten ilmennyt seikkoja, jotka olisivat vaarantaneet luottamuksen ministeri Bernerin puolueettomuuteen sovintosopimusta koskevassa asiassa (OKV/934/1/2016 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Kielelliset oikeudet lainvalmistelussa

Kantelija arvosteli tapaa, jolla veneveroa koskevan lakiehdotuksen valmistelussa ruotsinkieliset tahot ja kansalaiset saivat mahdollisuuden käyttää oikeuttaan näkemystensä esittämiseen. Valtiovarainministeriö lähetti 16.12.2016 lakiehdotuksen kuukauden kestäneelle lausuntokierrokselle pelkästään suomenkielisenä. Hallituksen esityksen säädösteksti ja pääasiallinen sisältö -jakso julkaistiin ruotsiksi ja lausuntopyyntö lähetettiin ruotsinkielisille lausunnonantajille 9.1.2017. Ruotsinkielinen käännös koko hallituksen esityksestä julkaistiin verkkosivuilla ja toimitettiin lausunnonantajille 19.1.2017. Ruotsinkielisiä lausunnonantajia oli informoitu asiasta ennen suomenkielisen lausuntokierroksen alkua. Venevero oli tarkoitus ottaa käyttöön 1.5.2017, mutta keväällä 2017 veron valmistelusta luovuttiin.

Oikeuskansleri katsoi, että lainvalmistelun kielikysymyksiin liittyvät säädökset ja ohjeet eivät anna yksiselitteisiä vastauksia siihen, milloin hallituksen esitykset tulee kääntää ruotsiksi kokonaisuudessaan ja onko säädösehdotukset julkaittava ja lausuntokierrokset pidettävä välttämättä ehdottoman yhtäaikaaisesti molemmilla kansalliskielillä. Säädösvalmisteluun kuuluvaa kuulemistä koskevat ohjeet kuitenkin tähtäävät siihen, että eri tahoja kuultaisiin aidosti ja että kuulemisella olisi tosiasiallinen merkitys valmistelussa. Eri sidosryhmien ja laajemmin yleisön mahdollisuudet

osallistua lainvalmisteluun pyritään turvaamaan myös muun muassa kielilain ja Ahvenanmaan itsehallintolain säännöksillä.

Oikeuskansleri totesi, että valtiovarainministeriö ei menetellyt kielilain tai hyvän lainvalmistelun vaatimusten mukaisesti siltä osin kuin kysymys oli ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksista perehtyä säädösehdotukseen. Kielilain vähimmäisvaatimukset olisi parhaiten täyttänyt menettely, jossa säädösehdotuksen teksti ja riittävä tiivistelmä olisi julkaistu yhtäaikaisesti suomenkielisen hallituksen esityksen kanssa 16.12.2016. Valtiovarainministeriön selvityksestä ilmenevä jatkovalmistelun ja veron käyttöönoton kireä aikataulu oli omiaan luomaan vaikutelman siitä, että ruotsinkieliseen aineistoon perehtyneiden lausunnonantajien mahdolliset lausunnot eivät olisi tosiasiasa voineet tulla huomioon otetuiksi. Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle annettiin lausunnon antamiselle lisäaikaa 27.1.2017 saakka, mutta tämä ei ratkaissut kysymystä siitä, miten ruotsinkieliset tahot ja kansalaiset muualla maassa saivat mahdollisuuden esittää näkemyksensä.

Oikeuskansleri kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota velvollisuuteen noudattaa kielilakia ja hyvän lainvalmistelun vaatimuksia. Hän totesi, että perustuslaissa turvatut kielelliset perusoikeudet eivät saa vaarantua poliittisesti asetettujen aikataulutavoitteiden vuoksi. Lainvalmistelun kielikysymyksiin liittyvien säädösten ja ohjeiden tulkinnanvaraisuuden vuoksi oikeuskansleri lähetti päätöksensä myös oikeusministeriölle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten (OKV/178/1/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Ministerien tuomarinvala

Ministerin on ennen tehtävänsä vastaanottamista vannottava tuomarinvala tai annettava tuomarinvakuutus. Ministerin velvollisuudesta sääde-

tään vuonna 1987 annetussa asetuksessa. Vuoden 2017 alussa voimaan tullessa tuomioistuinjaissa ei enää säädetä tuomarinvalasta, vaan ainoastaan tuomarinvakuutuksesta.

Valtioneuvoston yleisistunnoissa 5.5.2017 ja 10.7.2017 uudet ministerit vannoivat aikaisempaan tapaan tuomarinvalan. Asiaa koskevis- sa kanteluissa menettelyä pidettiin virheellisenä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että valan van- nominen ei ollut sillä tavoin lainvastaista, että siihen olisi syytä jälkikäteen puuttua. Asiaa kos- kevat säännökset olivat ristiriitaisia, mutta jat- kossa olisi kuitenkin perustellumpaa antaa tuo- marinvakuutus tuomioistuinlain mukaisesti. Apulaisoikeuskansleri esitti valtioneuvoston kanslialle selvittäväksi yhteistyössä oikeusmi- nisteriön ja valtiovarainministeriön kanssa, miten ministereitä koskevia säännöksiä olisi muutettava selkeämmiksi.

Valtioneuvoston kanslia ilmoitti ryhtyneensä apulaisoikeuskanslerin esityksen johdosta val- mistelemaan säädösmuutosta, jolla korvattaisiin valtioneuvoston jäsenten asetukseen perustuva velvollisuus vannoa virka- ja tuomarinvala tai antaa vastaavat vakuutukset (OKV/1107/1/2017 ja OKV/1152/1/2017; ratkaisijana apulaisoi- keuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Maija Salo).

Pääministerin vienninedistämismatka

Kanteluissa arvosteltiin pääministeriä siitä, et- tä hänen johtamalleen vienninedistämismatkal- le Intiaan oli osallistunut yritys, josta osan omisti pääministerin lähipiiri. Yritys oli tiedottanut mat- kan yhteydessä intialaisen yhtiön kanssa neuvot- telemastaan, biojalostamoa koskevasta investoin- tiosopimuksesta.

Asiasta pyydytyistä selvityksistä ei ilmennyt, että pääministeri olisi vienninedistämismatkalla

suosinut kanteluissa mainittua yritystä. Selvityk- sissä todettiin yhteneväisesti, että pääministeri ei ollut osallistunut yrityksen käymiin, edelleen keskeneräisiin investointineuvotteluihin tai mui- hin keskusteluihin. Pääministeri ei myöskään ol- lut osallistunut vienninedistämismatkan valmis- teluun tai vaikuttanut epäsuorasti siihen, minkä toimialojen yrityksiä tai mitkä yritykset matkalle kutsuttiin. Yritykset päättivät itse osallistumisesta vienninedistämismatkoille ja vastasivat kus- tannuksistaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ministe- reiden on noudatettava puolueettomuutta kai- kissa virkatehtävissään. Kuitenkaan pelkästään se, että pääministerin sukulaisten osin omista- ma yritys oli osallistunut pääministerin johta- malle vienninedistämismatkalle ja että pääminis- teri oli matkan aikana keskustellut muun ohella biopolttoaineiden käytön edistämisestä, ei voinut apulaisoikeuskanslerin mukaan perustellusti vaar- rantaa luottamusta pääministerin toiminnan puo- lueettomuuteen. Suomalaisten yritysten viennin edistäminen kuuluu ministerien virkatehtäviin.

Kanteluissa epäiltiin myös, että pääminis- teri olisi valtion omistajaohjauksesta vastaavana ministerinä myötävaikuttanut siihen, että val- tionyhtiö Fortum Oyj oli syksyllä 2016 sijoit- tanut edellä mainittuun yritykseen, jossa hänen sukulaisiaan oli osakkaina. Apulaisoikeuskans- leri katsoi, että epäilylle ei löytynyt mitään tu- kea (OKV/60/1/2017 ym.; ratkaisijana apulais- oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Pääministerin sähköpostiviestit Yleisradion toimittajalle

Kanteluissa epäiltiin, että pääministeri olisi pyr- kinyt vaikuttamaan virkatoimiaan koskevaan uu- tisointiin. Yleisradio julkaisi artikkelin päämi- nisterin mahdollisesta esteellisyydestä Terrafame

Group Oy:n rahoitusta koskevassa päätöksenteossa. Saman illan ja seuraavan päivän aikana pääministeri lähetti uutisen kirjoittaneelle toimittajalle lähes kaksikymmentä kriittistä sähköpostiviestiä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan ei ollut osoitettavissa, että pääministerin tarkoituksena olisi ollut vaikuttaa Yleisradion menettelyyn. Hän kuitenkin totesi, että palautteenantotapa oli poikkeuksellinen ja että käytetyt ilmaiset olivat osin voimakkaita. Asiassa oli perustellusti voinut syntyä virheellinen mielikuva sähköpostiviestien tarkoituksesta vaikuttaa uutisointiin. Tällainen menettely ei apulaisoikeuskanslerin mukaan ollut sopusoinnussa pääministerin tehtäville asetettujen vaatimusten kanssa, sillä julkisella vallalla on velvollisuus turvata median sananvapaus. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä pääministerin tietoon (OKV/1749/1/2016 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Ministerien eduskuntaryhmän vaihtuminen

Useissa kanteluissa epäiltiin lainvastaiseksi valtioneuvoston toiminnan jatkamista entisessä kokoonpanossa ilman eronpyyntöä sen jälkeen,

kun osa perussuomalaisten eduskuntaryhmään kuuluneista kansanedustajista, mukaan lukien ministerit, muodostivat puolueen johdon vaihduttua oman Uusi Vaihtoehto -nimisen eduskuntaryhmän.

Oikeuskansleri totesi, että perustuslain mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Tasavallan presidentin on perustuslain mukaan myönnettävä ero valtioneuvostolle tai ministerille, jos tämä ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Oikeudellisesti merkityksellistä valtioneuvoston kokoonpanon pysyvyyden kannalta on siis se, nauttiiko valtioneuvosto eduskunnan luottamusta vai ei. Valtioneuvosto oli antanut eduskunnalle perustuslain mukaisen tiedonannon, joka koski valtioneuvoston eräiden jäsenten siirtymistä uuteen eduskuntaryhmään. Eduskunta oli tämän jälkeen äänestettyään päättänyt, että valtioneuvosto nauttii eduskunnan luottamusta.

Oikeuskansleri katsoi, että pääministerin menettelyssä ei voitu missään vaiheessa havaita sellaista, jonka vuoksi oikeuskanslerin olisi pitänyt valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden valvojana ryhtyä toimenpiteisiin (OKV/1283/1/2017 ym.; ratkaisijana oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Laura Pyökäri).

LAUSUNTOJA

Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta

Lausuntopyynnöissä merkittävänä asiaryhmänä oli maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista koskevat hallituksen esitykset. Oikeuskanslerinvirastosta annettiin kaksi lausuntoa sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapautta koskevasta lainsäädännöstä (OKV/11/20/2017 ja OKV/63/20/2017, ks. s. 55) ja kolme lausuntoa maakuntien perustamisen yhteydessä tehtävistä viranomaisten tehtävien järjestelyistä (OKV/16/20/2017, ks. s. 57; OKV/33/20/2017, ks. s. 58; OKV/30/20/2017, ks. s. 60). Lausunnoissa todettiin hallituksen esitysten olleen siinä vaiheessa vielä varsin keskennäisiä. Esitysten arviointi laillisuusvalvonnan näkökulmasta jäi siten tehtäväksi pääasiassa valmistelun myöhemmissä vaiheissa.

Valitusoikeuden avaaminen virkanimityksiin

Oikeuskansleri piti kannatettavana lakiehdotusta, jonka mukaan valtion virkaan ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta valituskiellosta pääsääntöisesti luovuttaisiin. Oikeuskanslerin mukaan valitusmahdollisuus voisi parantaa nimityspäätösten valmistelun laatua sekä vahvistaa luottamusta nimityspäätösten asianmu-

kaisuuteen ja julkisen vallankäytön ulkoista uskottavuutta.

Ehdotuksen mukaan valitusoikeus ei koskisi jatkossakaan valtioneuvoston yleisistunnossa päätettäviä virkanimityksiä, koska oikeuskansleri valvoo etukäteen näiden päätösten laillisuutta. Oikeuskanslerin mukaan ehdotus vaatisi tältä osin tarkempaa pohdintaa ja tarkempia perusteita. Kaikki nimityspäätöksiin liittyvät laillisuus- ja kysymykset eivät välttämättä tule esille ennakkolisessa laillisuusvalvonnassa, eikä jälkikäteen esimerkiksi kantelun perusteella laillisuusvalvonnassa voida muuttaa tai kumota nimityspäätöksiä. Oikeuskansleri katsoi, että ennakkolisessa laillisuusvalvonnan ohella valitusmahdollisuus ja sen myötä mahdollisuus päätösten kumoamiseen jälkikäteen voisi parantaa valmistelun laatua valtioneuvostossa ja lisätä luottamusta valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluviin virkanimityksiin (OKV/58/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

Asiakastietojen sähköinen käsittely sosiaali- ja terveydenhuollossa

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon lakiluonnoksesta, joka koski sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä. Luonnoksen mukaan sosiaalihuollon asiakastiedot tallennettaisiin valtakunnallisesti yhteen rekisteriin samalla tavalla kuin terveydenhuollossa tehdään.

Apulaisoikeuskansleri piti kannatettavana esityksen tavoitetta, jonka mukaan asiakkaan saama palvelu paranisi, kun hoito ja hoiva perustuisivat ajantasaiseen ja kattavaan tietoon. Tietojen saatavuus yli organisaatorajojen olisi keskeistä myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamisen kannalta. Apulaisoikeuskansleri piti kuitenkin tärkeänä, että yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan kiinnitettäisiin valmistelussa erityistä huomiota. Esityksen perusteella luotaisiin erittäin laaja tietojärjestelmä, joka sisältäisi kaikki asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät arkaluontoiset tiedot.

Lakiluonnoksessa ehdotettiin, että asiakkaalta pyydettyvästä tietojen käsittelynsä ns. perussuostumuksesta luovuttaisiin ja että ammattihenkilöillä olisi käyttöoikeus tarvitsemiinsa välttämättömiin tietoihin. Asiakas voisi valvoa tietojensa käyttöä lokijärjestelmän avulla. Palveluntarjoajan olisi kerrottava asiakkaalle tämän tietojen käsittelystä valtakunnallisessa rekisterissä ja asiakkaan oikeudesta kieltää tietojensa luovutus. Apulaisoikeuskanslerin mukaan muutos edellyttäisi asiakkaiden informoinnin huolellista valmistelua, ammattihenkilöiden koulutusta sekä yleistä tiedotusta.

Ehdotuksen mukaan asiakas voisi kieltää itseään koskevien asiakastietojen luovuttamisen rekisterinpitäjältä toiselle mutta ei rekisterinpitäjän sisällä. Rekisterinpitäjä olisi esimerkiksi maakunta, jonka järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa asiakas ei siis voisi kieltää tietojensa luovuttamista. Lakiesityksessä tätä perusteltiin perustuslakivaliokunnan vuonna 2010 antamalla lausunnolla, jonka mukaan potilastietoja voidaan luovuttaa sairaanhoitopiiriin sisällä ilman potilaan erikseen antamaa suostumusta. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi, ettei näitä kahta tilannetta voi täysin verrata keskenään.

Lakiluonnoksessa myös esitettiin, että edunvalvojalla olisi oikeus kieltää päämiehensä tieto-

jen luovuttaminen tietyissä tilanteissa, mutta alaikäisen lapsen huoltajalla vastaavaa oikeutta ei olisi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että viimeksi mainittua säännöstä ei ole lakiesityksessä perusteltu lainkaan.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä olisi syytä harkita ainakin ns. perussuostumuksesta luovuttamisen ja asiakastietojen luovuttamista koskevien säännösten vuoksi (OKV/7/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Valinnanvapaus sosiaali- ja terveydenhuollossa

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapautta koskevaksi lainsäädännöksi.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan luonnoksessa yksilöidyt, vielä avoimiksi jätetyt kohdat vaikuttivat kokonaisuuden kannalta keskeisiltä. Se, että ratkaisuehdotuksia tällaisiin keskeisiin kysymyksiin valmisteltiin vasta lausuntokierroksen aikana, oli hänen mukaansa ongelmallista valmistelun avoimuuden kannalta. Lakiluonnoksesta ei ilmeisesti ollut tarkoitus pyytää uudelleen lausuntoja ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Apulaisoikeuskansleri piti kyseenalaisena, oliko lausunnonantajille annettu riittävästi tietoa kannanottojen muodostamista varten.

Valinnanvapauslainsäädäntö liittyi kiinteästi jo aikaisemmin eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamisesta (HE 15/2017 vp). Näiden kahden asian samanaikainen käsittely eduskunnassa näytti apulaisoikeuskanslerin mukaan jäävän lyhyeksi. Tämä voisi johtaa siihen, että perustuslaissa säädetty eduskunnan tietojensaantioikeus ei toteutuisi riittävällä tavalla.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että valinnanvapauslainsäädännön valtiosääntöoikeudellinen arviointi oli vielä alustava. Hän totesi, että valmiissa hallituksen esityksessä on esitettävä valtiosääntöoikeudellisesti perustellut vastaukset avoimena oleviin kysymyksiin ja johtopäätökset esityksen suhteesta perustuslakiin. Apulaisoikeuskansleri piti myös suotavana, että hallituksen esitys toimitettaisiin oikeuskanslerinvirastoon ennakkollista tarkastusta varten hyvissä ajoin ennen sen esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa (OKV/11/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Maija Salo).

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon uudesta luonnoksesta valinnanvapauslainsäädännökseen. Luonnos oli laadittu sen jälkeen, kun samaa asiaa koskeva hallituksen esitys oli käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Apulaisoikeuskansleri piti perusteltuna, että uudessa esityksessä arvioidaisiin, miten valiokunnan lausunto aiemmasta esityksestä oli otettu huomioon. Hänen mukaansa oli osin epäselvää, vastasiko esitys valiokunnan esittämiä perustuslainmukaisuuden vaatimuksia (OKV/63/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Maija Salo).

Summaaristen riita-asioiden keskittäminen

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon työryhmämietinnöstä, jossa ehdotettiin summaaristen riita-asioiden keskittämistä tiettyihin käräjäoikeuksiin ja sähköisen asioinnin lisäämistä niiden käsittelyssä. Summaarisiksi kutsutaan kirjallisesti käsiteltäviä riidattomia riita-asioita.

Apulaisoikeuskansleri ei nähnyt keskittämisessä ongelmia perus- ja ihmisoikeuksien tai muutoin osapuolten oikeuksien toteutumi-

sen kannalta. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että laissa ei säädettäisi riittävän tarkasti poikkeustilanteista, joissa kantaja voisi saattaa asian vireille muuten kuin sähköisesti. Myös ehdotus sähköisen viestin saapumisaikaa koskevasta muutoksesta vaatisi apulaisoikeuskanslerin mukaan vielä pohtimista.

Apulaisoikeuskansleri näki lisäksi ongelmallisena käytännön, jolla riitaiseksi muuttuneen asian käsittelyä voisi jatkaa summaarisen käsittelyn perusteella valikoituneessa käräjäoikeudessa. Apulaisoikeuskansleri totesi myös, että summaarisia asioita käsittelevien käräjäoikeuksien valinta tulisi perustella (OKV/13/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Sakkomenettelyn laajentaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi lausunnon työryhmän mietinnöstä, jossa ehdotettiin sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista. Soveltamisala ulotettaisiin rikkomusten lisäksi niitä ankarammin rangaistaviin rikoksiin, ja menettelyn edellytyksenä olevaan epäillyn suostumukseen liittyviä vaatimuksia karsittaisiin. Sakkomenettelyssä tietynlaiset rikosasiat käsitellään ja ratkaistaan suppeatutkintaisessa rikosprosessissa tuomioistuimen ulkopuolella ja ratkaisuvälillä on poliisilla, eräillä muilla valvontaviranomaisilla tai syyttäjällä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen lähestyi tuomiovallan ydinaluetta. Vastaisuudessa sakkomenettelyssä käsiteltäisiin rikkomusten lisäksi merkittävä osa rikoksista, ja samalla sakkomenettelyssä määrättäisiin nykyistä kovempia, sakotetun taloudellisen kantokyvyn kannalta tuntuvia sakkorangaistuksia. Mietinnössä arvioidtiin, että sakkomenettelyn laajentaminen siirtäisi vuositason noin 10 000 asiaa tuomioistuimista

sakkomenettelyyn, joten kyseessä ei siksikään olisi vähämerkityksinen muutos. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan on kuitenkin perustuslakivaliokunnan tehtävä arvioida, kajotaanko ehdotuksella tuomiovallan ydinalueeseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen ei nähnyt ainakaan yksiselitteistä perustetta torjua ehdotusta epäillyn suostumuksen edellytysten keventämisestä sakkomenettelyssä, koska muutoksenhakuoikeutta esitettiin samalla laajennettavaksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kuitenkin painotti, että muutoksenhakumahdollisuuden tulee olla tosiasiallinen. Hänen mukaansa ehdotus ei ollut tältä kannalta täysin ongelmaton.

Mietinnössä ehdotettiin myös, että ajokielto-seuraamusten määrääminen keskitettäisiin poliisille. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että tilastojen mukaan tuomioistuimen määräämänä seuraamuksena ajokielto on ollut varsin ankara. Toimivallan keskittämisestä poliisille seuraisi, että poliisi voisi vastaisuudessa määrätä ajokieltoja, jotka olisivat nykyiseen verrattuna kestoiltaan moninkertaisia. Muutos olisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä merkityksellinen, koska ajokiellon vaikutus yksilön elämään on usein hänen saamansa rangaistuksen vaikutuksia suurempi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että asia on muiltakin osin jätettävä perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi (OKV/15/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Juha Sihto).

Alueiden kehittäminen ja kasvu palvelut

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon maakuntien perustamiseen liittyvästä lakiesityksestä, joka koski aluekehittämistä sekä työvoima- ja yrityspalveluja.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että palvelujen kieltä koskevien säännösten sisältö ja tarve tuli-

si selvittää tarkemmin jatkovalmistelussa. Lisäksi tulisi selvittää ehdotuksen suhde perustuslain yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskeviin säännöksiin. Tarkempia perusteluja olisi tarpeen esittää myös ehdotuksille, joiden mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voisi antaa maakunnille tehtäviä. Esityksessä ei apulaisoikeuskanslerin mukaan myöskään ollut riittävästi arvioitu, oliko ehdotettu hallintotehtävien antaminen muille kuin viranomaisille perustuslain mukaan mahdollista (OKV/16/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Maija Salo).

Oikeudenkäynti hallintoasioissa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin säädettäväksi uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa ei ehdotettu muutoksia virallisperiaatteeseen eli tuomioistuimen velvollisuuteen selvittää asiaa oma-aloitteisesti, jos asian laatu ja oikeusturvan tarve sitä edellyttävät. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti hyvänä myös sitä, että yksityinen asianosainen voisi jatkossakin hoitaa asiansa hallintotuomioistuimessa yleensä itse ilman asianajajaa tai muuta asiamiestä.

Esityksen mukaan viranomaisen määritelmä sisältäisi julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset tahot, eikä muutoksenhausta niiden tekemisiin hallintopäätöksiin tarvitsisi enää säätää erikseen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan julkisen hallintotehtävän käsite ei ole yksiselitteinen, mikä saattaa jatkossakin puoltaa nimenomaisia erityissäännöksiä muutoksenhausta. Tulkintaongelmia voi syntyä myös tapauksissa, joissa valitus kohdistuu julkista hallintotehtävää hoitavan yhteisön sisäiseen päätöksentekoon. Tilanne, jossa

yhtiö- tai yhdistysmuotoiseen toimijaan sovelletaan sille annettujen julkisten hallintotehtävien johdosta yleisiä hallinto-oikeudellisia säädöksiä, on haastava toimijan henkilöstön osaamisvaatimusten ja henkilöstölle asetetun vastuun kannalta.

Päätöksen puhelintiedoksiannosta koskevasta ehdotuksesta apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että tällaisessa tiedoksiannossa on pystyttävä varmistumaan siitä, että vastaanottaja ymmärtää asiakirjan sisällön ja merkityksen. Tämä asettaa tiedoksiannon toimittajalle erityisiä vaatimuksia, joten sääntelyn tulisi olla tarpeeksi ohjaavaa ja yksityiskohtaista, jotta asianosaisen oikeusturva ei vaarannu. Säännös, jonka perusteella tiedoksiantohetken näyttäminen voidaan siirtää asianosaisen vastuulle, ei myöskään saa käytännön soveltamistilanteissa vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kannatti ehdotusta, jonka mukaan jatkossa muutoksen hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta edellyttäisi lähtökohtaisesti valituslupaa. Hän piti perusteltuna myös sitä, että tuomion purkamista koskevissa asioissa muun hakijan kuin viranomaisen tulisi käyttää oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa (OKV/26/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Vammaispalvelulain uudistaminen

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin säädettäväksi uusi laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista. Uusi laki korvasi nykyisen vammaispalvelulain ja kehitysvammalain. Lisäksi ehdotettiin muutoksia sosiaalihuoltolakiin.

Apulaisoikeuskansleri piti lainsäädännön yhtenäistämistä kannatettavana. Uusi laki parantaisi vammaisten henkilöiden välistä yhdenvertaisuutta sekä yhtenäistäisi ja yksinkertaistaisi säännösten soveltamista.

Lain tavoitteena oli selkeyttää rajanvetoa vanhuspalvelulain ja vammaispalvelulain soveltamisessa. Ehdotuksen mukaan vammaispalvelulakia ei sovellettaisi, jos avuntarve johtuisi pääasiassa korkeasta iästä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että soveltamisalan rajaus voi aiheuttaa tulkinta- ja soveltamisongelmia. Iäkkään henkilön oikeusturva ja mahdollisuudet hakea ja saada hänelle kuuluvia palveluja voivat vaarantua, kun hänen oikeutetaan palveluihin arvioidaan eri lakien pohjalta.

Laissa säädettäisiin myös henkilökohtaisen avun toteuttamisesta ja henkilökohtaisen avun työnantajamallista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen on todennut 22.12.2016 antamassaan päätöksessä (OKV/882–884/1/2015), että järjestettävässä henkilökohtaista apua työnantajamallilla kunnalla on velvollisuus ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Ohjaus- ja auttamistehtävän sisällöstä on kuitenkin hyvin erilaisia näkemyksiä, minkä vuoksi velvoite pitäisi määritellä selkeämmin. Apulaisoikeuskansleri arvioi, että ehdotettu vammaispalvelulaki ei sääntelisi maakunnan ohjaus- ja auttamistehtävän sisältöä eikä sen oikeudellista luonnetta riittävällä tarkkuudella. Maakunnan velvoitteita ohjaus- ja auttamistehtävän osalta tulikin tämän vuoksi täsmentää (OKV/35/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Rekrytointi- ja osaamispalvelut

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin säädettäväksi maakuntien perustamiseen liittyvät lait rekrytointi- ja osaamispalveluista sekä työttömyysturvain muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan työttömyysturvan toimeenpanossa luovuttaisiin viranomaisen antamista sitovista työvoimapolitiisista lausunnoista työttömyyskassoille ja Kansan-

eläkelaitokselle (Kela). Jatkossa työttömyyskassat ja Kela päättäisivät työttömän oikeudesta työttömyysetuuteen ja maakunta päättäisi seuraamuksista, jotka aiheutuvat työvoimapolitiisesti arviotuna moitittavasta menettelystä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota viranomaisten ulkopuolisten tahojen tehtäviin työttömyysetuuksien myöntämisessä ja seuraamuksiin johtavissa menettelyissä. Esityksessä ei kuvattu yksityisten rekrytointipalvelujen tuottajien ja työttömyyskassojen harkintavaltaa eikä arvioitu, olisivatko tehtävät julkisia hallintotehtäviä ja sisältäisivätkö ne julkisen vallan käyttöä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ehdotuksia oli täsmennettävä ja myös arvioitava, olivatko ne perustuslain mukaisia (OKV/33/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Maija Salo).

Tiedustelulainsäädäntö

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi neljä lausuntoa tiedustelulainsäädäntöä koskevista työryhmämietinnöistä. Sisäministeriön ja puolustusministeriön työryhmät olivat valmistelleet ehdotukset uudeksi siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöksi, ja oikeusministeriössä ja eduskunnassa oli laadittu ehdotukset tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta ja parlamentaarisesta valvonnasta.

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille ehdotettiin uusia, merkittäviä tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että siviili- ja sotilastiedustelun välinen suhde jäi tietyiltä osin varsin epämääräiseksi, sillä tiedustelutoimet ja -valtuudet olisivat monilta osin lähes samoja. Sisäministeriön ja puolustusministeriön mietinnöissä ei perusteltu kovin laajasti myöskään sitä, että aiemmista kaavailuista poiketen ulkomaan tiedustelutoimivaltuuksien käyttö olisi mahdollista myös kotimaassa. Lisäk-

si mietinnöissä oli varsin vaikeaselkoisesti selostettu erityisesti tietojärjestelmätiedustelun käsitteen ulottuvuus.

Mietinnöistä ei myöskään saanut kovin tarkkaa kuvaa siitä, mihin ja kuinka laajaan aineistoon tiedustelutoimintaan kuuluva ns. tietoliikennetiedustelu voisi kohdistua. Yksityiselämän suojan kannalta keskeistä on muun muassa se, kuinka täsmällisiä ja tarkkarajaisia tietojen seulonnessa käytettävät hakuehdot olisivat. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti tärkeänä mietinnössä korostettua tarkoitusta, että sivullisille henkilöille turvattaisiin mahdollisimman pitkälle luottamuksellisen viestin suojan ydinalue. Hän piti huomion arvoisena sitä, ettei seulontavaiheen hakuehto saisi ehdotuksen mukaan kuvata viestin sisältöä. Toisaalta seulontavaiheen hakuehdoja koskevat rajoitukset voisivat johtaa yleisluontoisempien hakuehtojen käyttöön. Tätä ei voida pitää toivottavana, koska seulotun aineiston jatkokäsittelyssä voitaisiin selvittää viestin sisältö ja muut luottamukselliset tiedot.

Uusilla salassa käytettävillä tiedustelumene- telmillä puututtaisiin yksilön perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Yksilön oikeusturvan toteutuminen ja luottamus tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen tulisikin turvata mahdollisimman tehokkaalla ja uskottavalla valvonnalla. Tiedustelun laillisuusvalvonnasta huolehtisi ehdotuksen mukaan uusi viranomaisen, tiedusteluvaltuutettu, ja lisäksi eduskuntaan perustettaisiin tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten tiedusteluvalvontavaliokunta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi näkemykseen, että eri valvontamuodot täydentäisivät toisiaan ja muodostaisivat tehokkaan valvonnan kokonaisuuden.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että tiedusteluvaltuutetulla olisi tärkeää olla vahvat toimivaltuudet, riippumaton ja itsenäinen asema sekä riittävät resurssit. Hän piti tärkeänä, että

jokaisella olisi laajat mahdollisuudet saattaa tiedustelutoimintaa koskevia seikkoja tiedusteluvaltuutetun arvioitavaksi. Hän piti perusteltuna sitä, että tiedusteluvalvontavaliokunnalla olisi laajat tiedonsaantioikeudet, mutta toisaalta salassapitokysymyksiin olisi hänen mukaansa kiinnitettävä erityistä huomiota. Hän piti niin ikään perusteltuna sitä, että valiokunnalla olisi oikeus ottaa asioita käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan yksinomaan tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama valvonta ei kuitenkaan ole riittävää, vaan myös esimerkiksi tiedustelutoimintaa suorittavien viranomaisten sisäisen laillisuusvalvonnan tulisi olla asianmukaisesti järjestettyä. Siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan sisäinen ja ulkoinen valvonta, joka on niin ennakollista, reaaliaikaista kuin jälkikäteistäkin ja joka sisältää sekä laillisuusvalvonnan että parlamentaarisen valvonnan, muodostaa kokonaisuuden. Tämän kokonaisuuden avulla tiedustelutoiminnan tulisi olla tehokkaasti ja uskottavasti valvottua, jolloin luottamus siihen voisi aidosti säilyä (OKV/27/20/2017, OKV/28/20/2017, OKV/31/20/2017 ja OKV/9/21/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

Valtioneuvoston yleisistunnon toimivalta keskushallinnon ohjaamisessa (valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen)

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon maakuntauudistusta sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoimista koskevista hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotettiin perustettavaksi valtion lupa- ja valvontavirasto, joka olisi valtioneuvoston alainen keskushallinnon virasto. Virastoa ohjaisi kahdeksan minis-

teriötä. Jos ministeriöt eivät pääsisi ohjaukseen kuuluvasta asiasta yksimielisyyteen, asia ratkaisisiin valtioneuvoston yleisistunnon.

Apulaisoikeuskansleri totesi valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisen ratkaisuvallan jaon perustuvan perustuslain säännöksiin. Niiden mukaan yleisistunnon ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Apulaisoikeuskanslerin mukaan valmistelussa oli vielä arvioitava, oliko ministeriöiden välinen erimielisyys perustuslaissa tarkoitettu peruste asian käsittelyyn yleisistunnon. Lisäksi valmistelussa oli selvitettävä ehdotetun menettelyn suhde nykyisiin ratkaisuvallan jakoa koskeviin säännöksiin (OKV/30/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Maija Salo).

Ahvenanmaan itsehallintolaki

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Hän keskittyi launnonsaan niihin säännösehdoituksiin, jotka olisivat uusia verrattuna nykyiseen itsehallintolaikiin, sekä lisäksi menettelyllisiin kysymyksiin ja perustelujen selkeyteen ja johdonmukaisuuteen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota muun muassa säännösehdoituksiin, jotka koskevat Ahvenanmaan hallituksen jäsenten virkasytettä, eduskunnan ja maakuntapäivien lainsäädäntövallan jakoa sekä kansainvälisiä velvoitteita (OKV/42/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Ruokaviraston perustaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon lakiluonnoksesta, jossa ehdotetaan perustettavaksi Ruokavirasto. Ruokavirastoon yhdistettäisiin Elintarviketurvalli-

suusviraston ja Maaseutuviraston tehtävät sekä ne Maanmittauslaitoksen tehtävät, jotka liittyvät tietohallinnon palveluiden tuottamiseen.

Oikeuskansleri piti tärkeänä turvata myös lainsäädännön avulla viraston perustehtävän häiriötön hoito. Muun muassa tietojärjestelmien katkeamaton toimivuus tuli ottaa huomioon tehtävien siirtyessä uuteen virastoon. Oikeuskansleri viittasi tässä lakiesityksen nykytilan arviointia koskevaan osuuteen, jossa todettiin Maaseutuviraston vaikeudet tietojärjestelmien kehittämisessä ja niistä johtuvat viivästykset tukien maksamisessa.

Oikeuskansleri totesi myös, että viraston viranomaistehtävät ja rooli myytävien tilauspalveluiden tuottamisessa tulisi erottaa selkeästi toisistaan. Hän viittasi lakiluonnoksen kohtaan, jonka mukaan virasto voisi tilauksesta tehdä toimialaansa kuuluvia selvityksiä ja tutkimuksia sekä antaa muita asiantuntijapalveluita (OKV/64/20/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Lapsenhuoltolain uudistaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon esityksestä lapsenhuoltolain uudistamiseksi ja totesi lain ajanmukaistamisen olevan tarpeen.

Lailla oli tarkoitus parantaa lapsen oikeutta tulla kuulluksi ja osallistua häntä koskevien asioiden käsittelyyn. Oikeuskansleri piti asianmukaisena sitä, että lapsen mielipiteen selvittämisestä säädettäisiin nykyistä täsmällisemmällä ja laajemmalla säännöksellä. Lasta voitaisiin kuulla henkilökohtaisesti sekä sosiaaliviranomaisen selvityksen yhteydessä että tuomioistuimessa. Tuomioistuimessa lasta voitaisiin kuulla myös siten, että hänen lisäksään läsnä olisi vain yksi tai useampi tuomioistuimen jäsen. Oikeuskansleri totesi, että säännös mahdollistaa lapsen edun huomioon ottamisen kuulemisessa.

Lailla pyrittiin myös oikeudenkäyntien nopeuttamiseen ja tarpeettomien uusintakäsittelyjen karsimiseen. Oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa ilmenee usein tyytymättömyyttä sosiaalilautakunnalta pyydettyjen selvitysten viivymiseen, mikä pidentää oikeudenkäyntien kestoa. Oikeuskansleri kannatti ehdotusta, jonka mukaan tuomioistuimen olisi asetettava määräaika selvityksen laatimiselle ja sen olisi yksilöitävä, mistä kysymyksistä selvitystä erityisesti tarvitaan. Oikeuskanslerin mukaan sosiaaliviranomaisilla tulee lisäksi olla riittävät resurssit selvitysten laatimiseen viivytyksettä.

Toistuvien huoltoriitojen ehkäisemiseksi esityksessä korotettaisiin kynnystä muuttaa lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevaa sopimusta tai tuomioistuimen päätöstä. Ehdotuksen mukaan tuomioistuimen tulisi hylätä sopimuksen tai päätöksen muuttamista koskeva hakemus jo kirjallisessa menettelyssä, jos on selvää, ettei hakemus ylitä muutokynnystä. Oikeuskanslerin mukaan toistuvat huoltoriidat ovat haitallisia lapselle ja rasittavat tuomioistuinjärjestelmää, joten niiden vähentämiseen tähtäävät toimet ovat kannatettavia. Oikeudenkäyntejä vähentäisi myös ehdotus, jonka mukaan sakon uhka tapaamisoikeuden turvaamiseksi olisi mahdollista määrätä jo tapaamisoikeudesta päätettäessä.

Oikeuskansleri kannatti lisäksi ehdotusta, jonka mukaan lapsen huoltoa ja tapaamista koskevat asiat voitaisiin ratkaista entistä laajemmin sosiaalilautakunnan vahvistamalla sopimuksilla tuomioistuinpäätösten sijaan. Hän arvioi, että muutoksen myötä asioiden käsittely saattaisi nopeutua ja tulla joustavammaksi. Hän totesi kuitenkin, että tämä edellyttää lastenvalvojien kouluttamista ja riittäviä resursseja, jotta asianmukaiset palvelut voidaan turvata viivytyksettä.

Lastenvalvojien koulutus ja riittävät resurssit ovat oikeuskanslerin mukaan tärkeitä myös siksi, että lailla mahdollistettaisiin uusia sopimus-

tyyppejä, kuten vuoroasuminen ja tapaamisoikeus lapsen ja hänelle erityisen läheisen henkilön välille. Oikeuskansleri totesi, että säännös lapsen oikeudesta tavata muuta henkilöä kuin vanhempaansa saattaa lisätä oikeudenkäyntejä, jotka ovat lapselle kuormittavia. Vuoroasumiseen liittyen oikeuskansleri piti tärkeänä ehdotusta, jonka mukaan etuuksia ja oikeuksia koskevan erityislainsäädännön muutostarpeet kartoitetaan. Muuten esimerkiksi terveydenhuollossa ja koulu-laiskuljetuksissa voi syntyä ongelmallisia tilanteita (OKV/60/20/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpano

Oikeuskansleri antoi lausunnon EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnöstä ja työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uudeksi tietosuojalainiksi.

Tietosuoja-asetuksen mukaan lapsi tarvitsee huoltajan suostumuksen tai valtuutuksen tietoyhteiskunnan palveluiden käyttöön. Oikeuskansleri totesi, että lapsen oikeuksien takaamiseksi ikäraja suostumuksen vaatimiselle on perusteltua pitää alhaisena.

Tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten sakkojen kohdistamista viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin oikeuskansleri piti tarkoituksellomana. Viranomaistoiminnan lainmukaisuutta valvotaan eri hallinnonaloilla ja viime kädessä ylimpien laillisuusvalvojien toimesta. Viranomaisten toiminta perustuu viranomaisille säädettyihin tehtäviin, ja se rahoitetaan pääsääntöisesti verovaroin. Toiminnan jatkaminen tulisi joka tapauksessa varmistaa myös silloin, jos viranomaiselle olisi määrätty hallinnollinen sakko. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että viranomaiselle tulisi osoittaa vastaava rahoitus toiminnan jatkamisen turvaamiseksi.

Yleisenä havaintona oikeuskansleri totesi, että yleinen tietosuoja-asetus poikkeaa kirjoitustavaltaan kansallisesta lainsäädännöstä ja että se voi olla melko vaikeaselkoinen henkilöille, joilla ei ole kokemusta EU:n sääntelystä. Sääntelyn voimaantulon yhteydessä on varmistettava riittävä tiedotus uuden lainsäädännön sisällöstä (OKV/47/20/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Ulkomaalaislain muuttaminen (maasta karkottaminen)

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon lakiluonnoksesta, jossa ehdotettiin, että tietyt yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät maastakarkottamispäätökset voitaisiin panna täytäntöön nykyistä nopeammin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota erityisesti esityksessä ehdotettuun 30 päivän määräaikaan, jonka kuluessa hallinto-oikeuden tulisi tehdä päätös täytäntöönpanon keskeyttämisestä tai kieltämisestä koskevaan hakemukseen. Esityksestä ei käynyt ilmi, oliko valmistelun yhteydessä selvitetty tällaisten asioiden toteutuneita käsittelyaikoja ja sitä, minkälaiset edellytykset hallintotuomioistuimilla olisi saavuttaa ehdotettu käsittelyaika. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ehdoton määräaika päätöksen tekemiselle saattaa olla joissakin tapauksissa karkotettavan oikeusturvan kannalta ongelmallinen, sillä karkottamista koskeva valitusasia kokonaisuutena saattaa olla hyvinkin monitahoinen, huomioon ottaen muun muassa olosuhteet maassa, johon henkilöä ollaan karkottamassa, sekä karkotettavan siteet tuohon maahan ja Suomeen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallintotuomioistuimella tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus riittävän perusteellisesti ja tarkasti tutkia väitteet kidutuskiekkon vastaisesta uhasta. Näil-

tä osin esitystä oli apulaisoikeuskanslerin näemyksen mukaan perusteltua vielä tarkastella ja täydentää.

Lausuntopalautteen jälkeen esitysluonnosta muutettiin siten, että siitä poistettiin apulaisoikeuskanslerinkin kritisoima ehdotus 30 päivän määräajasta. Sen sijaan ehdotettiin, että yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä karkottamispäätöksiä koskevat valitukset olisi käsiteltävä kiireellisinä sekä hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa (OKV/52/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

Valtioneuvoston toimivalta määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon valtioneuvostosta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Esityksessä ehdotettiin uuden valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden toimivallan jakoa koskevan asetuksenantovaltuuden lisäämistä lakiin. Asetuksenantovaltuus koski muiden kuin ministeriöiden virkamiesten nimittämistä määräaikaiseen virkasuhteeseen silloin, kun vastaavaan virkaan nimittäminen on säädetty valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Ehdotuksen taustalla oli oikeuskanslerin esitys asiaa koskevan sääntelyn selkeyttämisestä (OKV/1184/1/2014). Apulaisoikeuskansleri ehdotti lausunnossaan lakiehdotuksen sanamuotoa tarkennettavaksi siten, että se vastaisi oikeuskanslerin esityksen sisältöä. Eduskunta hyväksyi lain lausunnossa ehdotetussa muodossa ja laki tuli voimaan vuoden 2018 alussa (OKV/46/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Maija Salo).

Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa

Osastopäällikkö Maija Salo oli kuultavana eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnassa hallituksen esityksestä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/4/21/2017) ja eduskunnan perustuslakivaliokunnassa hallituksen esityksestä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (OKV/5/21/2017). Lisäksi hän antoi sosiaali- ja terveystoimikunnan pyytämän kirjallisen asiantuntijalausannon hallituksen esityksistä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi, laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (OKV/7/21/2017).

Osastopäällikkö Maija Salo oli kuultavana eduskunnan perustuslaki- ja hallintovaliokunnissa hallituksen esityksestä laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (valitusoikeus valtion virkoja koskeviin nimityspäätöksiin) (OKV/11/21/2017 ja OKV/14/21/2017).

Apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen oli kuultavana eduskunnan perustuslaki- ja hallintovaliokunnissa hallituksen esityksestä laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa. Hän totesi yleisellä tasolla, että mitä vaativammasta rikostorjunnasta on kysymys, sitä tarkemmin on harkittava tehtävien ja niiden hoitamisessa tarvittavien toimivaltuuksien antamista muille kuin rikostorjunnan yleisviranomaisena toimivalle poliisille. Oikeusturvanäkökulmasta on kysymys tehtävien hoitoon ja toimivaltuuksien käyttöön liittyvistä koulutus- ja osaamisvaatimuksista. Kyse on sekä toimivaltuuksien käytön kohde-

LAUSUNTOJA

henkilön että toimivaltuuksia käyttävän virkamiehen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunnan kuulemisessa nousi esiin kysymys niin kutsutun rynnäkkötarkkailun perustuslakiperustasta. Valiokunta päätyi katsomaan rynnäkkötarkkailun

sisältämän rajoituksen luottamuksellisen viestin suojaan kuuluvan perustuslain 10 §:n 3 momentissa rajoitusperusteena mainitun turvallisuustarkastuksen piiriin (OKV/12/21/2017 ja OKV/13/21/2017).



4

**PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN
VALVONTA**

OIKEUSKANSLERIN HAVAINTOJA PERUS- JA IHMISOIKEUSTILANTEESTA

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta säädösvalmistelussa

Oikeuskanslerin tehtäväksi perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädetty perus- ja ihmisoikeuksien valvonta toteutuu säädösvalmistelun yhteydessä eri tavoin. Oikeuskanslerin tehtävät ennakkollisessa säädösvalvonnassa valtioneuvostossa ja oikeuskanslerin muun laillisuusvalvonnan ja sen antamien tietojen yhdistäminen ennakkolliseen säädösvalvontaan onkin yksi merkittävimmistä oikeuskanslerin keinoista toteuttaa perustuslaissa säädettyä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa ja edistää yksilöiden ja heidän muodostamien yhteisöjen oikeuksia. Seuraavat esimerkit kuvaavat sitä, millä tavoin oikeuskansleri käytännössä vaikuttaa eri tilanteissa tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa siihen, että perus- ja ihmisoikeudet säädösvalmistelussa toteutuvat.

Kysymys voi olla kantelun välityksellä esiin tulevasta ongelmasta, joka koskee vireillä olevassa säädösvalmistelussa havaittua epäkohtaa. Tällaisesta oli kysymys kantelussa, jossa epäiltiin ympäristöministeriön valmistelevan rakennuslainsäädännön esteettömyysnormeihin sellaisia muutoksia, jotka tosiasiansa heikentävät esteettömyyttä (OKV/1246/1/2016, ks. tarkemmin s. 158). Kysymys oli vireillä olevasta asiasta, johon oikeuskansleri ei vakiintuneen käytännön mukaan lähtökohtaisesti puutu kanteluun antamallaan ratkaisulla. Tästä pääsäännöstä on

poikettu sen vuoksi, että lakeja ja valtioneuvoston asetuksia koskevat esitykset tulevat joka tapauksessa oikeuskanslerin ennakkollisen laillisuusvalvonnan piiriin valtioneuvoston esitelylistojen listatarkastuksessa. Näin ollen myös tässä tapauksessa asia on tutkittu yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeuden ja vammaisten oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen velvoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Oikeuskanslerin päätöksessä esitetyt näkökohdat oli jatkovalmistelussa otettu huomioon siten, että asetusluonnosta ennen sen valtioneuvoston yleisistunnossa antamista tarkastettaessa ei havaittu enää sellaisia puutteita, jotka olisivat estäneet asetuksen antamisen.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista säädöksissä edistetään myös ennakkollisen tarkastuksen yhteydessä varsinaista lausuntoa epävirallisemmassa yhteydenpidossa valmistelusta vastaavaan ministeriöön. Esimerkiksi tarkastettaessa hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta (HE 170/2017 vp) havaittiin, että esitysluonnokseen sisältynyt metsänomistajan oikeus vaatia poistettavaksi metsätietorekisteristä tietyt omistamaansa metsää koskevat tiedot olisi julkisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Perustuslaissa pääsäännöksi säädettyä tallennejulkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä ja vain erillisellä – riittävän tarkkarajaisella – lailla. Edellä olevat vaa-

timukset eivät täyttyneet. Lisäksi ehdotus olisi tarkoittanut poikkeamista julkisuuslaissa säädetystä hyvästä tiedonhallintatavasta. Esitystä muutettiin muun muassa oikeuskanslerin esittämien näkemysten johdosta siten, että kielto-oikeus poistettiin esityksestä.

Oikeuskanslerin vaikutusmahdollisuuksista eri tehtäviään hoitaessaan voidaan mainita esimerkkinä vuonna 2016 säädetty eläketukilaki, jota koskeva kantelu käsiteltiin kertomusvuonna. Lain mukaan eläketuki voidaan myöntää Suomessa asuvalle ennen 1 päivä syyskuuta 1956 syntyneelle henkilölle (OKV/1290/1/2017). Kantelussa katsottiin, että laissa ei kohdella kaikkia vuonna 1956 syntyneitä henkilöitä tasapuolisesti ja tasa-arvoisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi ratkaisussaan, että oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu puuttua siihen, miten eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaansa, eikä kantelusta käynyt ilmi muutakaan sellaista, mikä antaisi aihetta toimenpiteisiin. Ratkaisusta ilmeni, että perustuslakivaliokunta oli katsonut lakiehdotusta käsitellessä lausunnostaan tarkemmin ilmenevin tavoin, ettei kysymyksessä oleva kertaluonteinen sääntely muodostanut yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista kokonaisuutta. Asiaa koskevan perustuslain säännöksen kannalta paremmin sopuisuudessa olisi ollut kuitenkin sääntelyratkaisu, joka ei perustuisi näin ehdottomaan ja tarkkaan määräpäivään perustuvaan ikärajasääntelyyn (PeVL 57/2016 vp). Lakia koskevan hallituksen esityksen listatarkastuksessa vuonna 2016 kiinnitettiin sosiaali- ja terveysministeriön huomiota siihen, että ehdotettu ikäraja saattaa olla ongelmallinen yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeuden kannalta ja että hallituksen esityksestä olisi tämän vuoksi syytä hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto (ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2016, s. 19). Nämä näkökohdat otettiin hallituksen esityksen

käsittelyssä huomioon. Kanteluasian ratkaisussa noudatettiin vakiintunutta tulkintaa oikeuskanslerin toimivallan ulottuvuudesta. Sen mukaan oikeuskanslerin toimivalta ei ulotu lainsäätäjän toimintaan. Listatarkastuksessa oli kuitenkin käytettävissä olevin keinoin valvottu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista siinä vaiheessa, kun hallituksen esitystä on valmisteltu.

Perusoikeuksiin liittyviä ongelmakohtia on noussut esiin myös oikeuskanslerin luvan saaneisiin oikeudenkäyntiavustajiin kohdistuvan valvonnan yhteydessä. Muun muassa kanteluasiat, Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevat eräät ratkaisut ja oikeuskanslerin niistä tekemien valitusten johdosta tehdyt Helsingin hovioikeuden päätökset ovat antaneet aihetta aloitteeseen luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muuttamiseksi (OKV/3/50/2016). Oikeuskansleri katsoi aloitteessaan oikeusministeriölle oikeusturvapäätöksien viitaten, että laki on puutteellinen muun muassa luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan kelpoisuutta ja luvan myöntämisen edellytyksiä koskevien säännösten osalta sekä epäselvä oikeudenkäyntiavustajia koskevan valvonnan alan osalta. Lain puutteilla ja säännösten epäselvyydellä on myös merkitystä oikeudellisia palveluja ammatikseen tarjoavien elinkeinovapautta koskevan perusoikeuden näkökulmasta. Selkeä sekä oikein ja tehokkaasti toimiva valvontajärjestelmä on myös merkityksellinen oikeudenkäyntiavustajien asiakkaiden oikeusturvan näkökulmasta. Valvonta näin osaltaan turvaa oikeuden oikeusturvaan toteutumista.

Säädösvalmisteluun liittyvän perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan kannalta merkittäviä ovat luonnollisesti myös oikeuskanslerin lausunnot. Oikeuskanslerin lausuntojen antaminen on yksi ennakollisen säädösvalvonnan ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämisen keino.

Kertomuskaudella annettiin muun muassa oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin sekä yhdenvertaisuutta koskevia lausuntoja sote-uudistuksen valinnanvapauslainsäädännöstä. Maaliskuussa 2017 apulaisoikeuskansleri toteasi lausunnossaan (OKV/11/20/2017) tuolloisesta lakiesitysluonnoksesta sen olevan keskeisiltä kohdilta niin avoin, että lausunnonantajien mahdollisuus muodostaa kantansa riittävien tietojen pohjalta oli kysymyksenalainen. Lausunnon mukaan sekä asiakkaan että sosiaali- ja terveysalan toimijoiden asemaan liittyi epäselvyyksiä ja tulkintaongelmia. Lisäksi aiotun sääntelyn vaikutuksia tuli arvioida kattavammin. Lausunnossa todettiin myös, että lakiehdotuksen perustelussa todetaan, että perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta on punnittava muun muassa sitä, turvataanko järjestelmällä perusoikeudet yhdenvertaisesti koko Suomessa ja millaiset ovat maakunnan mahdollisuudet turvata palvelu viimekätisen vastuun kantajana. Kyseinen punninta oli luonnoksessa keskeneräinen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asiaa voitu lopullisessa hallituksen esityksessä jättää lausunnon kohteena olevassa luonnoksessa esitettyjen keskeneräisten pohdintojen varaan. Valmiissa hallituksen esityksessä tuli esittää valtiosääntöoikeudellisesti perustellut vastaukset avoimena oleviin kysymyksiin ja johtopäätökset esityksen suhteesta perustuslakiin. Hallitus antoi sittemmin lakiesityksen toukokuussa 2017 eduskunnalle (HE 47/2017 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan esityksen sisältävän useita ongelmia ja edellytti, että ”valinnanvapauslakiesityksen muutokset valmistellaan valtioneuvostossa noudattaen hyvän lainvalmistelutavan vaatimuksia ja että hallitus antaa tältä osin täydentävän tai kokonaan uuden hallituksen esityksen” (PeVL 26/2017 vp).

Joulukuussa 2017 apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon uudesta sote-uudistuksen valinnanvapautta koskevasta lakiesitysluonnok-

sesta (OKV/63/20/2017). Siinä kiinnitettiin huomiota muun ohella siihen, ettei uudessa luonnoksessa ollut käsitelty sitä, ovatko ehdotetut säännökset edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisia. Tältä osin kiinnitettiin huomiota mm. siihen, voisiko velvollisuus käyttää asiakasseteliä palvelujen tuottamiseen estää maakunnan oman palvelutuotannon tai rajoittaa sitä tai joissain olosuhteissa johtaa yhtiöittämisvelvollisuuteen, jonka perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan torjunut. Apulaisoikeuskansleri toteasi olevan tarpeen selvittää, merkitseekö maakunnalle säädettävä velvollisuus käyttää asiakasseteliä palveluiden tuottamisessa asiallisesti maakunnan oman palvelutuotannon kieltämistä tai rajoittamista ja merkitseekö se myös yhtiöittämisvelvollisuuden syntymistä. Lausunnossa nostettiin esiin myös kysymys siitä, missä määrin perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset julkisen hallintotehtävän siirtämisestä yksityiselle toteutuvat, jos luonnoksen mukaisen valinnanvapausmallin toteutuessa yksityisille palveluntuottajille siirrettäisiin osa sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluihin sisältyvistä perustuslainsa tarkoitetuista tehtävistä. Lausunnon mukaan perustuslain edellyttämä arvio tehtävien siirtämisestä yksityisten hoidettavaksi valtiosääntöoikeudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta on tehtävä riittävän tapauskohtaisesti.

Käsittelyn viipyminen viranomaisessa

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti sisältää toimeksiannon säätää lailla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista, joihin myös asian viivytyksetön käsittely kuuluu. Hallintolain 23 § sisältääkin vaatimuksen käsittelyn viivytyksettö-

myydestä. Lisäksi hallinnonalakohtaisissa laeissa on määräaikoja koskevaa sääntelyä. Käsittelyn viivytyksettömyys kuuluu myös virkavelvollisuuksiin ja siitä säädetään valtion virkamieslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa. Hallintolaissa ei kuitenkaan ole säädetty asian käsittelylle kiinteää määräaika. Ehdotus määräajan säätämiseksi oli esillä hallintolain valmistelun yhteydessä, mutta tämän ei katsottu soveltuvan hyvin suomalaisen hallinnon erilaisiin tilanteisiin (HE 72/2002 vp, s. 34).

On esitetty, ettei viranomaisten laiminlyöntejä ja passiivisuutta hallintopäätösten teossa ole pidetty Suomessa erityisenä ongelmana (Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Passiivisuustyöryhmän ehdotus. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5, s. 3). Toisaalta laillisuusvalvonnassa yksi toistuvimmin esiintyvistä aiheista ovat juuri käsittelyajat. Esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2008 todetaan, että ”vaikka ratkaisussa sovellettujen perus- ja ihmisoikeuksien kirjo on ollut laaja, on edellisten vuosien tapaan kertomusvuonna ollut jokseenkin runsaasti esillä tapauksia, joissa viranomaismenettely ei ole täyttänyt perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettua vaatimusta asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä” (s. 56). Niin ikään oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2014 on kiinnitetty huomiota siihen, että käsittelyajat venyvät (s. 58).

Voidaan todeta, että erilaiset viivästyksiin liittyvät kantelut muodostavat edelleen merkittävän osan oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista sekä niistä kanteluista, joiden johdosta joudutaan toteamaan viranomaisen laiminlyöneen velvollisuutensa. Kantelu ylimmille laillisuusvalvojille on käytännössä keskeinen oikeussuojakeino viivästystilanteissa. Erityistä merkitystä viivästyksillä voidaan katsoa olevan niissä – suhteellisen usein esiintyvissä – tilan-

teissa joissa viivästyminen liittyy toisen perus- tai ihmisoikeuden toteutumiseen, kuten riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen saamiseen tai viimesijaisen toimeentulon turvaan. Aihepiiriin liittyvien kantelujen määrää selittänee osaltaan se, että viivästystilanteissa oikeussuojaa voi saada lähinnä kantelemalla valvovalle viranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille. Nykyistä täsmällisemmästä yleisestä käsittelyn viivytyksettömyydestä sekä sen laiminlyöntiin liittyvistä uusista oikeussuojakeinoista, kuten viivästysvalituksesta, säätäminen on osoittautunut ongelmalliseksi (ks. esim. HE 50/2013 vp, s. 19). Oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä on kuitenkin säädetty yleisten tuomioistuinten osalta vuonna 2009, ja vuonna 2013 hyvitysjärjestelmä on laajennettu koskemaan myös hallintolainkäyttöä. Odotettavissa lienee, että viivästyksiin liittyvien kanteluiden käsittely pysyy jatkossakin merkittävänä laillisuusvalvonnan osa-alueena.

Useimmiten viivästyminen on johtanut siihen, että viranomaisen huomiota kiinnitetään asianomaisiin viivytyksetöntä käsittelyä edellyttäviin säännöksiin. Kertomusvuonna huomautukseen johti työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa ilmennyt tilanne, jossa kantelijan kolmen työmarkkinatukea koskeneen valituksen käsittely oli kestänyt vajaasta 4 vuodesta ja 3 kuukaudesta 5 vuoteen ja 3 kuukauteen (OKV/1612/1/2016). Kyseisessä ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri katsoi tilanteen johtuneen yksittäisen virkamiehen toimista, mutta myös lautakunnassa oli vakavia puutteita käsittelyn seurannassa. Usein esitetty syy viivästykselle on viranomaisen ruuhkautunut työtilanne tai muu resurssiin liittyvä seikka (esimerkiksi OKV/1112/1/2017, OKV/164/1/2017 sekä OKV/1125/1/2017 ja OKV/1106/2017). Laillisuusvalvojen vakiintunut käytäntö on, ettei tämälntyyppisillä syillä voi oikeuttaa viivästyntää

käsittelyä. Sen sijaan asian monimutkaisuudella tai laajuudella on merkitystä arvioitaessa kohtuullisena pidettävää käsittelyaikaa. Merkittävät tekijät arvioitaessa käsittelyn kohtuullisuutta ovat keskimääräiset käsittelyajat ja niiden ylittyminen (ks. esim. OKV/875/1/2017 ja OKV/2050/1/2017).

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa voidaan näin kiinnittää huomiota myös viranomaisen toimintaan kokonaisuutena sekä viivästysten taustalla oleviin rakenteellisiin seikkoihin kuten johtamisen, resurssien kohdentamisen ja töiden organisoimisen tai tietojärjestelmien ongelma-kohtiin.

Viivästyminen laillisuusvalvonnallinen arviointi on kuitenkin aina tapauskohtaista. Esimerkiksi asiassa OKV/1860/1/2016 oli kysymys yhtäältä siitä, että toimeentulotukiasiakas ei ollut riittävän ripeästi saanut tapaamisaikaa kaupungin sosiaalityöntekijälle, sekä siitä, että asiasta tehtyyn muistutukseen vastaaminen oli viivästynyt. Vaikka toimeentulotukilaissa säädetty määräaika tapaamisen järjestämiselle oli sinänsä ylitetty, samoin kuin muistutukseen vastaamiselle laillisuusvalvontakäytännössä vakiintunut yhden kuukauden enimmäisvastaamisaika, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi tapauksen olosuhteissa, ettei kantelu antanut aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin. Tähän vaikutti muun ohella se, että kantelija oli asianomaiselta kaupungin sosiaaliviranomaiselta saadun selvityksen mukaan

saanut tarvitsemansa palvelut ajallaan ja päässyt tapaamaan johtavaa sosiaalityöntekijää tilanteessa, jossa tapaaminen ei viranomaisen näkemyksen mukaan ollut välttämättä ollut tarpeen asian hoitamiseksi. Viranomainen oli viipymisten osalta viitannut myös täysin poikkeukselliseen tilanteeseen perustoimeentuloasioiden Kelaan siirtymisen rajapinnassa. Toisena esimerkkinä voidaan mainita vakuutusosoikeuden käsittelyaika tilanteessa, joka koski eläkkeensaajan asumistukiasiasa annetun vakuutusosoikeuden päätöksen poistamista (OKV/1110/1/2016). Kyseisen asiaryhmän keskimääräinen käsittelyaika oli 15,6 kuukautta ja kantelussa tarkoitettussa tapauksessa käsittelyaika oli ollut 18 kuukautta. Samassa yhteydessä oli kuitenkin vakuutusosoikeuden käytännön mukaisesti ratkaistu kantelijan kaksi muuta asiaa. Vireillä olleiden asioiden käsittelystä samanaikaisesti seurasi, että päätöksen poistamista koskevan asian käsittely kesti noin 3 kuukautta kyseisen asiaryhmän keskimääräistä käsittelyaikaa kauemmin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi kuitenkin, että poistohakemuksen hylkäävään päätökseen kohdistuvan poistohakemuksen käsittely ei kuitenkaan ole viivästynyt kohtuuttomasti asioiden useat käsittelyvaiheet ja päätökset huomioon ottaen eikä käsiteltyjä asioita kokonaisuutena arvioitaessa ilmennyt sellaisia seikkoja, joihin oikeuskanslerin tulisi laillisuusvalvonnan näkökulmasta puuttua.

LAUSUNTOJA JA ESITYKSIÄ

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma korostui kertomusvuonna useissa oikeuskanslerin lausunnoissa.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (OKV/26/20/2017).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa ei ehdotettu muutoksia virallisperiaatteeseen eli tuomioistuinten velvollisuuteen selvittää asiaa oma-aloitteisesti, jos asian laatu ja oikeusturvan tarve sitä edellyttävät. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti hyvänä myös sitä, että yksityinen asianosainen voi jatkossakin hoitaa asiansa hallintotuomioistuimessa yleensä itse ilman asianajajaa tai muuta asiamiestä.

Esityksen mukaan määritelmä viranomaisesta sisältäisi julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset tahot, eikä muutoksenhausta niiden tekemisiin hallintopäätöksiin tarvitsisi enää säätää erikseen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan julkisen hallintotehtävän käsite ei ole yksiselitteinen, mikä saattaa jatkossakin puoltaa nimenomaisia erityissäännöksiä muutoksenhausta. Tulkintaongelmia voi syntyä myös tapauksissa, joissa valitus kohdistuu julkista hallintotehtävää hoitavan yhteisön sisäiseen päätöksentekoon. Tilanne, jossa yhtiö- tai yhdistysmuotoiseen toimijaan sovelletaan sille annettujen julkis-

ten hallintotehtävien johdosta yleisiä hallinto-oikeudellisia säädöksiä, on toimijan henkilöstön osaamisvaatimusten ja henkilöstölle asetetun vastuun kannalta haastava.

Esitettyyn päätöksen puhelintiedoksiannosta koskevaan säännökseen liittyen apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että puhelintiedoksiannossa on pystyttävä varmistumaan siitä, että vastaanottaja ymmärtää asiakirjan sisällön ja merkityksen. Tämä asettaa tiedoksiannon toimittajalle erityisiä vaatimuksia, joten sääntelyn tulisi olla tarpeeksi ohjaavaa ja yksityiskohtaista, jotta asianosaisen oikeusturva ei vaarannu. Säännös, jonka perusteella tiedoksiannohetken näyttäminen voidaan siirtää asianosaisen vastuulle, ei myöskään saa käytännön soveltamistilanteissa vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kannatti ehdotusta, että jatkossa muutoksen hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta edellyttäisi lähikohtaisesti valituslupaa. Hän piti perusteltuna myös sitä, että tuomion purkamista koskevissa asioissa muun hakijan kuin viranomaisen tulisi käyttää oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa.

Uusi vammaispalvelulaki ja sosiaalihuoltolain muuttaminen

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon lakiluonnoksesta, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista (OKV/35/20/2017). Uusi laki korvaisi nykyisen vammaispalvelulain ja kehitys-

vammalain. Lisäksi ehdotetaan muutoksia sosiaalihuoltolakiin.

Apulaisoikeuskansleri piti lainsäädännön yhtenäistämistä kannatettavana. Uusi laki parantaisi vammaisten henkilöiden välistä yhdenvertaisuutta sekä yhtenäistäisi ja yksinkertaistaisi säännösten soveltamista.

Ehdotetun lain tavoitteena on selkeyttää rajanvetoa vanhuspalvelulain ja vammaispalvelulain soveltamisessa. Ehdotuksen mukaan vammaispalvelulakia ei sovellettaisi, jos avuntarve johtuu pääasiassa korkeasta iästä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että soveltamisalan rajaus voi aiheuttaa tulkinta- ja soveltamisongelmia. Iäkkään henkilön oikeusturva ja mahdollisuudet hakea ja saada hänelle kuuluvia palveluja voivat vaarantua, kun hänen oikeuttaan palveluihin arvioidaan eri lakien pohjalta.

Laissa säädettäisiin myös henkilökohtaisen avun toteuttamisesta ja henkilökohtaisen avun työnantajamallista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen on todennut 22.12.2016 antamassaan päätöksessä (OKV/882–884/1/2015), että henkilökohtaista apua työnantajamallilla järjestettäessä kunnalla on velvollisuus ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Ohjaus- ja auttamistehtävän sisällöstä on kuitenkin hyvin erilaisia näkemyksiä, minkä takia velvoite pitäisi määritellä selkeämmin. Apulaisoikeuskansleri arvioi, että ehdotetun vammaispalvelulain säännös ei säätele maakunnan ohjaus- ja auttamistehtävän sisältöä eikä sen oikeudellista luonnetta riittävällä tarkkuudella. Maakunnan velvoitteita ohjaus- ja auttamistehtävän osalta tulisikin täsmentää.

Lapsenhuoltolain uudistaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon esityksensä lapsenhuoltolain uudistamiseksi ja tote-

si lain ajanmukaistamisen olevan tarpeen (OKV/60/20/2017).

Lailla on tarkoitus parantaa lapsen oikeutta tulla kuulluksi ja osallistua häntä koskevien asioiden käsittelyyn. Oikeuskansleri piti asianmukaisena sitä, että lapsen mielipiteen selvittämisestä säädettäisiin nykyistä täsmällisemmällä ja laajemmalla säännöksellä. Lasta voitaisiin kuulla henkilökohtaisesti sekä sosiaaliviranomaisen selvityksen yhteydessä että tuomioistuimessa. Tuomioistuimessa lasta voitaisiin kuulla myös siten, että hänen lisäksi läsnä olisi vain yksi tai useampi tuomioistuimen jäsen. Oikeuskansleri totesi, että säännös mahdollistaa lapsen edun huomioon ottamisen kuulemisissa.

Lailla pyritään myös oikeudenkäyntien nopeuttamiseen ja tarpeettomien uusintakäsittelyjen karsimiseen. Oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa ilmenee usein tyytymättömyyttä sosiaalilautakunnalta pyydettyjen selvitysten viipymiseen, mikä pidentää oikeudenkäyntien kestoa. Oikeuskansleri kannatti ehdotusta, että tuomioistuimen olisi asetettava määräaika selvityksen laatimiselle ja että sen olisi yksilöitävä, mistä kysymyksistä selvitystä erityisesti tarvitaan. Oikeuskanslerin mukaan sosiaaliviranomaisilla tulee lisäksi olla riittävät resurssit selvitysten laatimiseen viivytyksettä.

Toistuvien huoltoriitojen ehkäisemiseksi kynnystä muuttaa lapsen huoltoa tai tapaamis-oikeutta koskevaa sopimusta tai tuomioistuimen päätöstä korotettaisiin. Ehdotuksen mukaan tuomioistuimen tulisi hylätä sopimuksen tai päätöksen muuttamista koskeva hakemus jo kirjallisessa menettelyssä, jos on selvää, ettei hakemus ylitä muutoskynnystä. Oikeuskanslerin mukaan toistuvat huoltoriidat ovat haitallisia lapselle ja rasittavat tuomioistuinjärjestelmää, joten niiden vähentämiseen tähtäävät toimet ovat kannattavia. Oikeudenkäyntejä vähentäisi myös oikeuskanslerin kannattama ehdotus, että sakon uhka

tapaamisoikeuden turvaamiseksi olisi mahdollista määrätä jo tapaamisoikeudesta päätettäessä.

Oikeuskansleri kannatti lisäksi ehdotusta, että lapsen huoltoa ja tapaamista koskevat asiat voitaisiin ratkaista entistä laajemmin sosiaalilautakunnan vahvistamalla sopimuksilla tuomioistuinpäätösten sijaan. Hän arvioi, että muutoksen myötä asioiden käsittely saattaa nopeutua ja tulla joustavammaksi. Hän totesi kuitenkin, että tämä edellyttää lastenvalvojien kouluttamista ja riittäviä resursseja, jotta asianmukaiset palvelut voidaan turvata viivytyksettä.

Lastenvalvojien koulutus ja riittävät resurssit ovat oikeuskanslerin mukaan tärkeitä myös siksi, että lailla mahdollistettaisiin uusia sopimustyyppisiä, kuten vuoroasuminen ja tapaamisoikeus lapsen ja hänelle erityisen läheisen henkilön välille. Oikeuskansleri totesi, että säännös lapsen oikeudesta tavata muuta henkilöä kuin vanhempaansa saattaa lisätä oikeudenkäyntejä, jotka ovat lapselle kuormittavia. Vuoroasumiseen liittyen oikeuskansleri piti tärkeänä ehdotusta, että etuuskia ja oikeuksia koskevan erityislainsäädännön muutostarpeet kartoitetaan. Muuten esimerkiksi terveydenhuollon ja koululaiskuljetusten suhteen voi ilmetä ongelmia.

Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon muistionluonnoksesta, joka koski rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä (OKV/67/20/2017). Lausuntopyynnöllä pyrittiin kartoittamaan alustavasti hallinnollisia sanktioita koskevan yleissääntelyn ja sääntelyperiaatteiden laatimisen tarvetta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan yleiselle sääntelylle voisi olla tarvetta, koska se voisi selkeyttää ja yhtenäistää menettelyjä seuraamusten määräämisessä. Myös asianosaisten kannalta

voisi olla selkeämpää, jos menettelysäännökset olisivat yhteiset ja niistä säädettäisiin yhdessä säädöksessä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan yleissääntely voisi koskea lähinnä yleistä menettelyä seuraamusten määräämisessä ja siinä huomioon otettavia seikkoja. Hän katsoi, että mahdollista lakia säädettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota seuraamusten kohteena olevien oikeuksiin ja oikeusturvaan. Kaksoisrangaistavuuden kieltä tulisi tarkastella paitsi sisällölliseltä (rikosoikeudellisen ja hallinnollisen sanktion välinen suhde) myös menettelylliseltä (rikosoikeudellisen ja hallinnollisen prosessin välinen ajoituksellinen suhde) kannalta. Lisäksi seuraamusten oikeasuhtaisuutta ja kohtuullistamista arvioitaessa voisi olla tarpeen ottaa huomioon käytetyt välillisen hallintopakon keinot, kuten uhkasakot.

Apulaisoikeuskansleri piti kannatettavana myös lainvalmistelun tueksi tarkoitettujen sääntelyperiaatteiden kirjaamista. Hänen mukaansa seuraamusten sääntely erityislainsäädännössä on jatkossakin tarpeellista seuraamusten moninaisuuden vuoksi, mutta yhteiset sääntelyperiaatteet tekisivät sääntelystä yhtenäisempää. Lisäksi periaatteet voisivat ohjata säädösten valmistelijoita tarkastelemaan ja arvioimaan perusteellisesti seuraamusten säätämisen kannalta olennaisia seikkoja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädäntö

Apulaisoikeuskansleri antoi sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon luonnoksesta sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapautta koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/11/20/2017).

Apulaisoikeuskanslerin mukaan luonnoksessa yksilöidyt vielä avoimina olevat kohdat vaikuttivat kokonaisuuden kannalta keskeisiltä. Se, että ratkaisuehdotuksia tällaisiin keskeisiin kysymyk-

siin valmisteltiin vielä lausuntokierroksen aikana, oli hänen mukaansa ongelmallista valmistelun avoimuuden kannalta. Lakiluonnoksesta ei ilmeisesti ollut tarkoitus pyytää uudelleen lausuntoja ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Apulaisoikeuskansleri piti kyseenalaisena, oliko lausunnonantajille annettu riittävästi tietoa kannanottojen muodostamista varten.

Valinnanvapauslainsäädäntö liittyy kiinteästi jo aikaisemmin eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamisesta (HE 15/2017 vp). Näiden kahden asian samanaikainen käsittely eduskunnassa näytti apulaisoikeuskanslerin mukaan jäävän lyhyeksi. Tämä voi johtaa siihen, että perustuslaissa säädetty eduskunnan tietojensaantioikeus ei toteudu riittävällä tavalla.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että valinnanvapauslainsäädännön valtiosääntöoikeudellinen arviointi oli lausunnolla olevassa luonnoksessa vielä alustava. Hän totesi, että valmiissa hallituksen esityksessä on esitettävä valtiosääntöoikeudellisesti perustellut vastaukset avoimna oleviin kysymyksiin ja johtopäätökset esityksen suhteesta perustuslakiin. Apulaisoikeuskansleri piti myös suotavana, että hallituksen esitys toimitettaisiin oikeuskanslerinvirastoon ennakkollista tarkastusta varten hyvissä ajoin ennen sen esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Uusi ehdotus valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon lakiluonnoksesta, joka koski asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa (OKV/63/20/2017).

Apulaisoikeuskansleri totesi, että luonnoksessa ei ollut käsitelty perustuslakivaliokunnan

lausuntoa, jonka se oli antanut aiemmasta samaa asiaa koskeneesta hallituksen esityksestä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan uudessa esityksessä olisi kuitenkin perusteltua arvioida, miten se vastaa valiokunnan kannanottoja. Hänen mukaansa oli osin epäselvää, vastaako esitys valiokunnan esittämiä perustuslainmukaisuuden vaatimuksia.

Pohjoismaisen saamelaisopimuksen mahdollisen kansallisen voimaansaattamisen edellytykset

Oikeuskansleri antoi oikeusministeriölle lausunnon pohjoismaisen saamelaisopimuksen mahdollisen kansallisen voimaansaattamisen edellytyksistä (OKV/36/20/2017).

Oikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö poikkeaa osin sopimuksessa esitetystä. Sopimuksen kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä on tästä syystä erityisesti syytä arvioida, vastaako voimassa oleva kansallinen sääntely sopimuksessa asetettuja velvoitteita ottaen huomioon, että sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimuksen turvaamat oikeudet ovat vähimmäisoikeuksia eivätkä ne estä valtiota laajentamasta saamelaisten oikeuksia tai ryhtymästä kattavampiin toimiin.

Lisäksi oikeuskansleri totesi, että pohjoismaisessa saamelaisopimuksessa on useassa kohdassa käytetty varsin väljää terminologiaa määriteltäessä sopimuksessa valtiolle asetettuja velvoitteita. Kun sopimuksen tarkoitus on osaltaan taata saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, olisi tulevassa hallituksen esityksessä hyvä mahdollisuuksien mukaan täsmentää sopimuksen merkityssisältöä ja tarkoitusta esimerkein tai muulla sopivalla tavalla. Tämä olisi tärkeää sekä sopimuksen käytännön soveltamisen että laillisuusvalvonnan kannalta.

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon lakiluonnoksesta, jossa ehdotettiin, että tietyt yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät maastakarkottamispäätökset voitaisiin panna täytäntöön nykyistä nopeammin (OKV/52/20/2017).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota erityisesti esityksessä ehdotettuun 30 päivän määräaikaan, jonka kuluessa hallinto-oikeuden tulisi tehdä päätös täytäntöönpanon keskeyttämisestä tai kieltämisestä koskevaan hakemukseen. Esityksestä ei käynyt ilmi, oliko valmistelun yhteydessä selvitetty mainitunlaisten asioiden toteutuneita käsittelyaikoja ja sitä, minkälaiset edellytykset hallintotuomioistuimilla olisi saatavilla ehdotettuun käsittelyaikaan. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ehdoton määräaika päätöksen tekemiselle saattaa olla joissakin tapauksissa karkotettavan oikeusturvan kannalta ongelmallinen, sillä karkottamista koskeva valitusasia kokonaisuutena saattaa olla hyvinkin monitahoinen, huomioon ottaen muun muassa olosuhteet maassa, johon henkilöä ollaan karkottamassa, sekä karkotettavan siteit tuohon maahan ja Suomeen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallintotuomioistuimella tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus riittävän perusteellisesti ja tarkasti tutkia väitteet kidutuskiellon vastaisesta uhasesta. Näiltä osin esitystä oli apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan perusteltua vielä tarkastella ja täydentää.

Lausuntopalautteen jälkeen esitysluonnosta muutettiin siten, että siitä poistettiin apulaisoikeuskanslerinkin arvosteleva ehdotus 30 päivän määräajasta. Sen sijaan ehdotettiin, että yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä karkottamispäätöksiä koskevat valitukset olisi käsiteltävä kiireellisinä sekä hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon maakuntien perustamiseen liittyvästä lakiesityksestä, joka koskee aluekehittämistä sekä työvoima- ja yrityspalveluja (OKV/16/20/2017).

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että palvelujen kieltä koskevien säännösten sisältö ja tarve tulisi selvittää tarkemmin jatkovalmistelussa. Lisäksi tulisi selvittää ehdotuksen suhde perustuslain yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskeviin säännöksiin. Tarkempia perusteluja olisi tarpeen esittää myös ehdotuksille, joiden mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voisi antaa maakunnille tehtäviä. Esityksessä ei apulaisoikeuskanslerin mukaan myöskään ollut riittävästi arvioitu, oliko ehdotettu hallintotehtävien antaminen muille kuin viranomaisille perustuslain mukaan mahdollista.

Valitusoikeuden avaaminen valtion virkanimityksiin

Oikeuskansleri piti kannatettavana ehdotusta, jonka mukaan valtion virkaan ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevasa valituskiellosta pääsääntöisesti luovuttaisiin (OKV/58/20/2016). Oikeuskanslerin mukaan valitusmahdollisuus voisi parantaa nimityspäätösten valmistelun laatua sekä vahvistaa luottamusta nimityspäätösten ja julkisen vallankäytön asianmukaisuuteen.

Työryhmän ehdotuksen mukaan valitusoikeus ei koskisi jatkossakaan valtioneuvoston yleisistunnossa päätettäviä virkanimityksiä, koska oikeuskansleri valvoo etukäteen näiden päätösten laillisuutta. Oikeuskanslerin mukaan ehdotus vaatisi tältä osin tarkempaa pohdintaa ja tarkempia perusteluja. Kaikki nimityspäätöksiin

liittyvät laillisuuskysymykset eivät välttämättä tule esille ennakkolisessa laillisuusvalvonnassa, ja jälkikäteen laillisuusvalvonnassa esimerkiksi kantelun perusteella ei voida muuttaa tai kumota nimityspäätöksiä. Oikeuskansleri katsoi, että ennakkollisen laillisuusvalvonnan ohella valitusmahdollisuus ja sen myötä mahdollisuus päätösten kumoamiseen jälkikäteen voisi parantaa valmistelun laatua valtioneuvostossa ja lisätä luottamusta valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluviin virkanimityksiin.

Aloite luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muuttamiseksi

Oikeuskansleri ehdotti oikeusministeriölle, että lakia luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista muutettaisiin (OKV/3/50/2016).

Oikeuskansleri valvoo luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien, nk. lupalakimiesten, toimintaa. Hän on havainnut puutteita muun muassa säännöksissä, jotka koskevat lupalaki-

miesten kelpoisuutta ja luvan myöntämisen edellytyksiä. Esimerkiksi luvanhakijan ammatillisessa osaamisessa ja työn laadussa ilmenneitä vakavia-kaan puutteita ei voida ottaa huomioon harkittaessa luvan myöntämistä. Oikeuskansleri piti tätä asiakkaiden oikeusturvan ja yleisemminkin oikeudenhoidon kannalta kestäättömänä.

Myös lain soveltamisalan epäselvyys on oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ongelmallinen sekä lupalakimiesten että heidän asiakkaidensa oikeusturvan kannalta. Lupalakimiehet ovat valvonnan piirissä lähinnä oikeudenkäyntiasioissa, kun taas heidän muu ammatillinen toimintansa jää valvonnan ulkopuolelle. Siitä, milloin kyseessä on oikeudenkäyntiin liittyvä tehtävä, on erilaisia tulkintoja.

Oikeuskansleri esitti myös harkittavaksi, että oikeuskanslerilla yleisen edun edistäjänä ja lupalakimiesten toiminnan valvojana olisi oikeus hakea muutosta hovioikeuden ratkaisuun, jos hovioikeus myöntää lupalakimiehen luvan hakijalle, jolle asiantuntijaelimenä toimiva oikeudenkäyntiavustajalautakunta ei ole lupaa myöntänyt.

RATKAISUJA

Seuraavassa jaksossa on perustuslain 2 luvun pykäläkohtaista ryhmittelyä noudattaen esitelty kertomusvuoden ratkaisuja, joissa on otettu kantaa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviin kysymyksiin. Jaksossa esitellyt ratkaisut sisältävät myös sellaisia päätöksiä, joissa ei nimenomaisesti mainita perustuslain asianomaista perusoikeutta koskevaa säännöstä, vaan perusoikeutta toteuttavan lain-säädännön – esimerkiksi hallintolain – säännös.

Yhdenvertaisuus (6 §)

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.

Asiassa OKV/1246/1/2016 oli kysymys rakennuksen esteettömyyttä koskevien säännösten valmiste-

lusta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että valmisteilla olevissa rakennusten esteettömyyssäännöksissä ei ole huomioitu riittävästi perustuslain ja YK:n vammaisia henkilöitä koskevan yleissopimuksen velvoitteita. Hän saattoi arvionsa ympäristöministeriön tietoon, jotta ministeriö ottaisi sen huomioon säännösten jatkovalmistelussa.

Ympäristöministeriö on laatimassa rakennuslainsäädännön esteettömyysnormeihin uusia säännöksiä, jotka kantelun mukaan heikentäisivät esteettömyyttä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että valtioneuvoston asetusluonnoksen pykäläehdotuksissa ja niitä koskevassa perustelumuis-tiossa ei ole riittävästi huomioitu perustuslain ja vammaisyleissopimuksen velvoitteita. Syrjinnän kiellolla, esteettömyydellä ja saavutettavuudella, jotka ovat vammaisyleissopimuksen johtavia periaatteita, toteutetaan perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asetusehdotuksen perusteluista tulisi käydä ilmi, millä perusteella säännösten ei katsota heikentävän esteettömyyden tasoa. Perusteluista tulisi myös ilmetä, miten asetusehdotuksen soveltamisala-säännöksen tarkoittama tarkoituksenmukaisuus-arviointi tapahtuu. Lisäksi tulisi tarkastella sitä, voisiko kyseinen säännös mahdollisesti rajoittaa maankäyttö- ja rakennuslain rakentamisen esteettömyysvaatimuksia koskevan pykälän soveltamisalaa ja tarkoitusta.

Asiassa OKV/377/1/2016 oli kysymys työpaikkailmoituksen sisältämästä ikärajaedellytyksestä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota syrjinnän kieltävien normien noudattamiseen.

Kaupunki oli hakenut museoihinsa määrälliseen työsuhteeseen hankekoordinaattoria, ja työpaikkailmoituksen mukaan valittavalta edellytettiin alle 30 vuoden ikää. Kaupungin mukaan ikäraja perustui opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään erityisavustukseen, joka kohdistui museoalan työllisyyttä edistäviin hankkeisiin ja joka kaupungin mukaan oli suunnattu erityisesti nuorten ja vastavalmistuneiden palkkaamiseen. Ministeriön mukaan ikäryhmäkohtaista rajausta ei ollut. Toisaalta myös kaupunki itse lausui, että työpaikkailmoituksen ikäraja oli ollut erehdys ja että ikäraja oli ollut ohjeellinen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että työpaikkailmoitus oli yhdenvertaisuuslain vastainen. Laissa kielletään syrjintä iän perusteella. Kysymyksessä ei voitu katsoa olleen lakiin perustuva erilaisen kohtelun oikeuttava tilanne, jossa kohtelun olisi oikeuttanut esimerkiksi perusteltu työllisyyspoliittinen tai työmarkkinoita koskeva tavoite.

Asiassa OKV/1673/1/2016 oli kysymys koulun velvollisuudesta tarjota päivittäin oppilaan erityisruokavalion mukainen ateria. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnan huomiota velvollisuuteen järjestää toimintansa siten, että oppilaille voitiin varmuudella tarjota päivittäin hänelle soveltuva ateria. Hän kuitenkin totesi, että kunta oli ryhtynyt ongelmaa korjaaviin toimenpiteisiin.

Kantelun mukaan ruoan valmistamisessa ja toimittamisessa tapahtuneiden sekaannusten vuoksi ruoka-aineallergioista kärsivälle oppilaille ei ainakaan kahteen kertaan ollut tarjolla hänelle sopivaa ruokaa. Oppilas oli sairastunut syötyään

tietämättään ruokaa, joka sisälsi hänelle allergiaoireita aiheuttavia ruoka-aineita.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että erityisruokavaliota noudattavalla oppilaalla on perustuslain takaama yhdenvertainen oikeus saada päivittäin perusopetuslaissa tarkoitettu, taroituksenmukaisesti järjestetty ja täysipainoinen ateria.

Asiassa OKV/376/1/2017 oli kysymys asianajajatutkintoon kuuluvaan ruotsinkieliseen kokeeseen osallistuvan oikeuksista.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan ruotsinkielisten kannalta ei ole yhdenvertaista, että asianajajatutkinnon kirjallisen kokeen tutkintovaatimuksiin kuuluu suomenkielistä kirjallisuutta. Hän pyysi Suomen Asianajajaliiton hallitusta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy tilanteen korjaamiseksi.

Asianajajatutkinnon kirjallisen kokeen voi suorittaa ruotsiksi, mutta tutkintovaatimuksiin kuuluva kirjallisuus on suomeksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kokeeseen valmistautuminen voi olla vaikeaa esimerkiksi sellaisille Ahvenanmaalla asuville ruotsinkielisille henkilöille, jotka ovat suorittaneet oikeustieteellisen tutkinnon muussa Pohjoismaassa ja jotka osaavat suomea vain vähän tai eivät lainkaan. Suomen- ja ruotsinkielisten koemenestyksessä ei ollut saadun selvityksen mukaan eroja, mutta apulaisoikeuskanslerin mukaan on mahdollista, että äidinkieleltään ruotsinkielinen jättää osallistumatta kokeeseen kieleen liittyvien vaikeuksien vuoksi. Välillisesti tämä voi heikentää ruotsinkielisten asianajopalveluiden saatavuutta erityisesti Ahvenanmaalla.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että epäkohta tutkintovaatimuksissa on vaikeasti korjattavissa, koska ajankohtaista ruotsinkielistä kirjallisuutta asianajo-oikeuden alalta ei ole selvityksen mukaan olemassa. Koska kirjallisen kokeen tarkoituksena on mitata osallistujien asianajo-oikeuden

tuntemusta, ei olisi tarkoituksenmukaista vaihtaa tutkintovaatimuksiin kuuluvaa kirjallisuutta sellaiseen kirjallisuuteen, joka ei vastaa kokeen tarkoitusta. Myöskään suomenkielisen kirjallisuuden poistaminen kirjallisuusluettelosta ei olisi tarkoituksenmukaista, sillä se heikentäisi tulevien asianajajien tietotasoja. Lisäksi asianajo-oikeutta ja hyvää asianajajatapaa koskevaa suomenkielistä kirjallisuutta on joka tapauksessa saatavilla, mikä tosiasiallisesti auttaa suomenkielisiä henkilöitä kokeessa testattavan sääntelyn ja hyvän asianajajatavan omaksumisessa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen olisi perusteltua edistää kirjalliseen kokeeseen osallistuvien yhdenvertaisuutta ainakin käännättämällä ruotsin kielelle Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden kommentaarin, jonka Asianajajaliiton hallituksen asettama työryhmä on laatinut.

Liikkumisvapaus (9 §)

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään

lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Asiassa OKV/650/1/2016 oli kysymys poliisin antamasta poistumiskäskystä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei hänellä ole aiheutta puuttua poliisin menettelyyn tilanteessa, jossa ympäristöaktivisteja oli käsketty poistumaan Pyhäjoen Hanhikiven ydinvoimalatyömaa-alueen lähistöllä sijainneista leireistä. Hän kuitenkin saattoi poliisilaitoksen tietoon käsityksensä, jonka mukaan poistumiskäskeytys olisi tullut antaa kokoontumislain perusteella poliisilain sijaan.

Ympäristöaktivistit järjestivät huhtikuussa 2016 ydinvoiman vastaisen toimintaviikon. He oleskelivat työmaa-alueen lähistöllä kahdessa metsäleirissä, jotka olivat yksityisten maanomistajien mailla. Toimintaviikon aikana esiintyi levottomuuksia ja kirjattiin lukuisia rikosilmoituksia, minkä vuoksi poliisi antoi aktivisteille käskyn poistua leireistä.

Poliisin mukaan poistumiskäskeytys annettiin poliisilain 2 luvun 9 §:n nojalla. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi kuitenkin, että toimintaviikkoa olisi tullut arvioida kokoontumislain tarkoittuna yleisenä kokouksena, jonka päättämisestä voi määrätä vain kokoontumislain säädettyillä perusteilla. Poistumiskäskeytys olisi näin ollen tullut arvioida siitä näkökulmasta, oliko poliisilla kokoontumislain 21 §:n nojalla oikeus määrätä yleinen kokous päättämään.

Asiassa OKV/8/50/2016 oli kysymys Maahanmuuttoviraston ylijohtajan menettelystä. Oikeuskansleri kiinnitti Maahanmuuttoviraston ylijohtajan vakavaa huomiota näkökohtiin, jotka liittyivät turvapaikkahakemusten käsittelyyn.

Oikeuskanslerinvirastosta tehtiin marraskuussa 2016 tutustumis- ja tarkastuskäynti Maa-

hanmuuttovirastoon. Henkilökunnan kanssa käydyissä keskusteluissa kävi ilmi, että ylijohhtajan määräyksestä keväällä 2016 ei ollut ollenkaan esitelty hakemuksia, joihin olisi voinut silloisen lainsäädännön mukaan soveltaa humanitaarisen suojelun perustetta.

Määräys liittyi lainmuutokseen, jota koskeva esitys annettiin eduskunnalle helmikuussa 2016 ja joka tuli voimaan toukokuussa 2016. Ulkomaalaislakia muutettiin siten, että oleskelulupaa ei voitu enää myöntää humanitaarisen suojelun perusteella. Ylijohhtajan mukaan hakemusten käsittelyn jäädyttämisellä lainmuutoksen voimaantuloon asti oli tarkoitus taata hakijoiden yhdenvertainen kohtelu.

Oikeuskansleri piti ylijohhtajan menettelyä moitittavana ja Suomen oikeusjärjestykseen soveltumattomana sekä hyvän hallinnon periaatteiden vastaisena. Määräys olla noudattamatta voimassaolevaa lainsäädäntöä oli ristiriidassa hallinnon ennustettavuuden ja täsmällisyyden kanssa ja oli lisäksi ongelmallinen hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta. Määräyksen antamisen ajankohtana ei ollut varmuutta lainmuutoksen eduskuntakäsittelyn aikataulusta eikä välttämättä lopputuloksestakaan. Lisäksi turvapaikanhakijoilla on korostunut oikeusturvan tarve, mikä asettaa viranomaiselle velvollisuuden huolehtia hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Oikeuskanslerin mukaan moitittavuutta arvioitaessa oli kohtuullista ottaa huomioon vaikea tilanne, johon virasto yllättäen joutui ja jossa toimintoja oli nopeasti sopeutettava vallinneisiin oloihin sopiviksi. Tilanteeseen liittyvät seikat eivät kuitenkaan oikeuttaneet menettelyä.

Oikeuskansleri yhtyi viraston ylijohhtajan esittämään näkemykseen, että lainsäädännön siirtymäsäännös oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä tiukennettaessa estäisi vastaavannlaiset ongelmat. Nykyistä käytäntöä, jossa uusia

säännöksiä sovelletaan jo aiemmin vireille tulleisiin hakemuksiin, voidaan pitää sekä periaatteelliselta että käytännön kannalta ongelmallisenä. Oikeuskansleri lähetti päätöksensä tiedoksi sisäministeriöön, jotta näkökanta siirtymäsäännöksistä otettaisiin huomioon ulkomaalaislainsäädännön tulevassa valmistelussa.

Maahanmuuttovirastoon tehdyn tarkastuskäynnin yhteydessä kävi myös ilmi, että virastossa noudatettiin vuonna 2016 usean kuukauden ajan käytäntöä, jonka mukaan Somalian kansalaisille tehdyt myönteiset oleskelulupapäätökset tuli viedä oikeus- ja maatietopalveluyksikön tarkistettaviksi. Viraston mukaan syyinä oli ollut havainto somalialaisten hakemusten poikkeuksellisen korkeista hyväksymisprosentteista ja huoli oleskelulupapäätösten perustelujen laadusta. Oikeuskanslerin mukaan kuvatulainen menettely oli osa työtehtävien järjestelyä ja kuului sinänsä työnantajan työnjohto-oikeuteen. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että menettely oli ongelmallinen yksittäisen hakijan oikeusturvan kannalta, koska se viivytti oleskelulupahakemuksen käsittelyä. Lisäksi oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi koskee kaikkia hakijoita.

Oikeus yksityisyyteen (10 §)

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 tur-

vallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Asiassa OKV/1639/1/2016 apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin vammaispalvelujen huomiota sääntelyyn, joka koskee henkilötunnuksen ja arkaluonteisten tietojen käsittelyä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista yksityisille palveluntuottajille. Lisäksi hän saattoi vammaispalvelujen tietoon näkemyksensä siitä, ettei salassa pidettäviä tietoja tule lähettää suojaamattomalla sähköpostilla.

Kantelija ei ollut halunnut ottaa vastaan kaupungin vammaispalvelujen hänelle tarjoamaa palvelua, jonka olisi toteuttanut yksityinen palveluntuottaja. Vammaispalvelut oli kuitenkin ilman kantelijan suostumusta toimittanut palveluntuottajalle tiedoksi kaksi kantelijaa koskevaa päätöstä, jotka sisälsivät tiedon tämän sosiaalihuollon asiakkuudesta ja vammaisuudesta sekä henkilötunnuksen. Asiakkuutta ja vammaisuutta koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Asiassa ei ilmennyt, oliko kaupunki yksilöidysti tiedustellut kantelijan suostumusta tietojen antamiseen, tai oliko kantelija tehnyt vammaispalvelua koskevan hakemuksensa valmiille hakemus pohjalte, jossa oli varsin yksilöimätön valtuutus salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen. Palvelun hankkiminen palveluntuottajalta oli riippuvainen kantelijan suostumuksesta, eikä kaupungin ja palveluntuottajan välillä siten vielä ollut eikä ollut syntymässäkään kantelijaa koskevaa toimelsiantosuhdetta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli kaupungilla oli tiedossa kantelijan kielteinen suhtautuminen tarjottuun palveluun, ei kantelijaa koskevia päätöksiä olisi tullut toimittaa palveluntuottajalle. Lisäksi hän totesi, että henkilötunnus ei ole salassa pidettävä tieto mutta rekisterinpitäjän ei tule tarpeettomasti merkitä sitä asiakirjoihin eikä luovuttaa sivullisille.

Sananvapaus ja julkisuus (12 §)

Sananvapaus

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

Asiassa OKV/759/1/2016 oli kysymys poliisimiehen kirjoituksesta sosiaalisessa mediassa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti rikosylikonstaapelin huomiota seikkoihin, jotka asettavat rajoja poliisin vapaa-ajalla tapahtuvalle viestinnälle sosiaalisessa mediassa.

Kantelijan mukaan rikosylikonstaapelin henkilökohtaiselta Facebook-tililtään julkaiseva kirjoitus oli turvapaikanhakijoita perusteettomasti syyllistävä. Tilin profilitiedoissa oli kerrottu rikosylikonstaapelin käyneen poliisikoulun, ja lisäksi hänet ja hänen ammattinsa tunnettiin yleisesti paikkakunnalla. Paikkakuntalaiset saattoivat olettaa kirjoituksen olleen poliisilaitoksen epävirallinen tiedote.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi ratkaisussaan poliisin sananvapauden rajoja ja katsoi, että kyseisessä tapauksessa rikosylikonstaapelin ei voitu katsoa toimineen selkeästi virkamiehenä tai yksityishenkilönä, vaan hänen asemansa asettui näiden välimaastoon. Kirjoituksesta ilmenneen tiedon vastaanottokeskuksen pihalta löytyneistä polkupyöristä rikosylikonstaapeli oli saanut virkatoimessaan. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan tiedon

jakaminen yksityiseltä Facebook-tililtä oli ongelmallista. Rikosylikonstaapelin olisi tullut pohtia yhdessä esimiestensä kanssa mahdollista tarvetta ja tarkoituksenmukaisinta tapaa tiedottaa asiaa virallisteitse.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että laissa säädetyn käyttäytymisvelvoitteen mukaisesti poliisimiesten on myös yksityiselämässään huomioitava julkiselle vallalle asetettu velvoite pyrkiä ehkäisemään ihmisryhmiä leimaavien asenteiden leviämistä. Rikosylikonstaapelin kirjoituksen vuoksi turvapaikanhakijat ryhmänä olivat olleet vaarassa joutua huhupuheiden kohteeksi.

Asioissa OKV/1749/1/2016 ym. oli kysymys pääministeri Sipilän sähköpostiviesteistä Yleisradion toimittajalle. Apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisen vallan edustajan tulee välttää sellaisia toimia, jotka voitaisiin tulkita yritykseksi ohjata, estää tai rajoittaa julkisen vallan käyttöä koskevaa tiedonvälitystä. Hän saattoi käsityksensä pääministerin tietoon.

Kanteluissa oli epäilty, että pääministeri olisi pyrkinyt vaikuttamaan virkatoimiaan koskevaan uutisointiin. Yleisradio oli julkaissut marraskuussa 2016 artikkelin pääministerin mahdollisesta esteellisyydestä Terrafame Group Oy:n rahoitusta koskevassa päätöksenteossa. Saman illan ja seuraavan päivän aikana pääministeri lähetti uutisen kirjoittaneelle toimittajalle lähes kaksikymmentä kriittistä sähköpostiviestiä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan ei ollut osoitettavissa, että pääministerin tarkoituksena olisi ollut vaikuttaa Yleisradion menettelyyn. Hän kuitenkin totesi, että palautteenantotapa oli poikkeuksellinen ja että käytetyt ilmaisut olivat osin voimakkaita. Asiassa oli perustellusti voinut syntyä virheellinen mielikuva sähköpostiviestien tarkoituksesta vaikuttaa uutisointiin. Tällainen menettely ei apulaisoikeuskanslerin mukaan ollut sopusoinnussa pääministerin teh-

täville asetettujen vaatimusten kanssa, sillä julkisella vallalla on velvollisuus turvata median sananvapaus.

Asiassa OKV/2111/1/2017 oli kysymys turvapaikkapuhuttelun nauhoittamisesta. Apulaisoikeuskansleri saattoi sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston tietoon näkemyksensä, että turvapaikkapuhuttelun tallentaminen nauhalle kuuluu hakijan sananvapauteen eikä sitä voida tällä hetkellä voimassa olevan lain nojalla kieltää. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan maaliskuun 2018 loppuun mennessä, ovatko ministeriö ja virasto arvioineet uudelleen turvapaikkapuhutteluiden tallentamiskäytäntöjä.

Maahanmuuttovirasto oli ilmoittanut kantelijalle, joka aikoi ryhtyä toimimaan turvapaikanhakijoiden avustajana, ettei turvapaikkapuhuttelun tallentaminen äänen tai kuvan muodossa ole sallittua. Maahanmuuttovirasto huolehtii itse puhuttelun tallentamisesta, ja hakija tai hänen avustajansa voi pyytää tallenteen itselleen. Sisäministeriö tuki lausunnossaan Maahanmuuttoviraston kantaa, ettei videotallentaminen ole perusteltua. Ministeriö katsoi muun ohessa, että videotallennus voi häiritä puhuttelua ja lisätä työvaiheita ja että huomioon tulisi ottaa myös se, miten tallennetta käytettäisiin.

Apulaisoikeuskansleri oli eri mieltä Maahanmuuttoviraston tulkinnasta, jonka mukaan oikeus tallentaa turvapaikkapuhuttelua kuului vain Maahanmuuttovirastolle. Kansainvälistä suojelua koskevassa menettelydirektiivissä ja ulkomaalaislaissa säädetään viranomaisen mahdollisuudesta tallentaa puhuttelua. Säännöksissä ei kuitenkaan kielletä hakijaa itse tallentamasta puhuttelua. Yleisen tulkintasäännön mukaisesti poikkeusta perusoikeudesta tulee tulkita supistavasti. Viranomainen ei voi yleisesti kieltää hakijaa tallentamasta puhuttelua, jossa tämä itse on läsnä asianosaisena, sillä tallentamiskielto

loukkaisi hakijan sananvapauden suojaa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että sananvapauden ja muiden perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin ja olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja että rajoitusterusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.

Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että pelkästään turvapaikkapuhuttelun tallentaminen ei merkitse yksittäisen viranhaltijan yksityisyydensuojan loukkaamista. Puhuttelun tallennus kohdistuu puhuttelutilaisuuden olosuhteisiin yleisesti eikä erityisesti viranhaltijan henkilöön, millä on merkitystä arvioinnissa. On oikeudellisesti eri asia, mikäli tallenne luovutetaan ulkopuoliselle luvottomasti. Tällöin hakija tai avustaja voi syyllistyä jopa rikokseen. Tämä arvioidaan kuitenkin jälkikäteen.

Julkisuus

Asiassa OKV/68/1/2016 apulaisoikeuskansleri kiinnitti asiakirjapyyntöä käsitelleiden tahojen huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain menettelysääntöksiä ja antaa asiakirjan pyytäjälle valituskelpoinen päätös. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että valituskelpoinen päätös on tehtävä myös silloin, kun viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa tai pyydetty asiakirja ei viranomaisen mielestä ole julkisuuslain tarkoittama asiakirja.

Kantelija oli pyytänyt useaan kertaan kaupungin viranhaltijoilta ja perusturvalautakunnalta asiakirjoja. Hän ei ollut saanut niitä, koska kaupungin näkemyksen mukaan kyseessä olevat konsultaatiokysymykset ja -vastaukset olivat muistiinpanoja eikä niitä siten voitu pitää viranomaisen asiakirjoina. Lisäksi kyseiset muistiinpanot oli hävitetty. Kantelijalle ei ollut annettu asiakirjapyyntöön valituskelpoista päätöstä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asiakirjapyyntöä käsittelemisestä annettuja sääntöjä on noudatettava riippumatta siitä, mikä käsitys viranomaisella on pyydetyn asiakirjan luonteesta. Menettelysääntösten tarkoituksena on mahdollistaa se, että kysymys asiakirjan luonteesta voidaan saattaa hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämän vuoksi viranomaisen on asiakirjan luovutuksesta kieltäytyessään tehtävä asiassa valituskelpoinen päätös.

Asiassa OKV/699/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti hallinto-oikeuden huomiota julkisuuslain sääntöksiin asiakirjapyyntöä viivytyksettömästi käsittelemisestä.

Hallinto-oikeus oli vastannut asiakirjapyyntöön yli 2 viikon kuluttua pyynnön esittämisestä. Hallinto-oikeus ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen pyytämässä selvityksessä esittänyt julkisuuslain mukaista perustetta asiakirjapyyntöä käsittelemisen viivästykselle.

Asiassa OKV/945/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ely-keskus) sekä ely-keskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) huomiota velvollisuuteen vastata tietopyyntöihin viivytyksettä.

Kantelija ei ollut saanut ely-keskukselta pyytämäänsä tietoja julkisuuslaissa säädettyssä määräajassa eli 2 viikossa vaan vasta yli 3 kuukauden kuluttua ensimmäisen tietopyynnön esittämisestä. Tietopyynnön käsittelemistä koskeviin tiedusteluihin ei ollut vastattu ollenkaan. Selvityksen mukaan käsittelyn viivästyminen oli vaikuttanut se, ettei tietopyyntöä ollut tunnistettu julkisuuslain mukaiseksi tietopyynnöksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan tietopyynnön käsittelemisestä ei ollut menetelty julkisuuslain ja hallintolain mukaisella tavalla. Hän totesi, että viranomaisen vastuulla on huoleh-

tia siitä, että sen palveluksessa olevat henkilöt ovat vähintään perustasoisesti tietoisia siitä, miten heidän tulee menetellä tietopyyntöjen käsittelyssä ja tiedusteluihin vastaamisessa.

Asioissa OKV/1281/1/2016 ja OKV/1402/1/2016 apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin tietoon näkemyksensä, jonka mukaan asiakirjapyyntöä koskevia julkisuuslain menettelysäännöksiä on noudatettava myös silloin, kun viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa.

Ensimmäisessä tapauksessa kantelija ei ollut saanut pyytämäänsä kaupunginhallituksen kokouksessa esitettyä selvitystä, koska kaupungin mukaan selvitys oli annettu suullisesti. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijalle oli ilmoitettu syy, miksi pyydettyä asiakirjaa ei voida luovuttaa, mutta hänelle olisi lisäksi tullut antaa tietoa siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Häneltä olisi tullut myös tiedustella, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Toisessa tapauksessa kantelija ei ollut saanut työsähköposteistaan koostuvaa tallennetta, joka olisi laadittu hänen irtisanomisensa jälkeen. Kantelija oli pyytänyt saada asiassa valituskelpoisen päätöksen, jos hänelle ei anneta tallennetta. Kantelijalle oli vastattu, ettei tallenne ole kaupungin hallussa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelijalle olisi tullut antaa asiassa perusteltu, valituskelpoisen päätös.

Asiassa OKV/1703/1/2016 apulaisoikeuskansleri kiinnitti Poliisihallituksen huomiota julkisuuslain säännöksiin ja huolellisuuteen asiakirjapyyntöjen käsittelemisessä.

Asiakirjapyyntöjen käsittely oli kestänyt Poliisihallituksessa 3 kuukautta. Asiakirjapyyntöjen virheellinen kirjaaminen ja lähettäminen poliisilaitokselle sekä asian palautuminen Poliisihallituksen käsittelyyn oli pidentänyt jo muutoinkin

kohtuuttoman pitkää vastaamisaikaa. Viivästykset asian käsittelyssä olivat johtuneet Poliisihallituksen kirjaamon kyseisenä ajankohtana pahoin ruuhkautuneesta työtilanteesta. Poliisihallitus oli ryhtynyt toimiin tilanteen korjaamiseksi.

Asiassa OKV/164/1/2017 apulaisoikeuskansleri kiinnitti oikeusministeriön vakavaa huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslakia. Hän totesi, että oikeuskansleri oli kiinnittänyt oikeusministeriön huomiota samaan asiaan jo vuonna 2015, kun sama kantelija oli edellisen kerran kannellut samasta asiakokonaisuudesta.

Kantelija oli esittänyt oikeusministeriölle tiettyyn asiakokonaisuuteen liittyviä kysymyksiä ja pyytänyt siihen liittyviä asiakirjoja vuosilta 2002–2015. Ministeriö vastasi viestiin yli 2 kuukauden kuluttua ja toimitti asiaan liittyvän esittelymuistion vuodelta 2015. Apulaisoikeuskanslerin mukaan käytettävissä olevien selvitysten perusteella vaikutti siltä, että ministeriöllä oli kyseiseen aihepiiriin liittyviä asiakirjoja, jotka eivät ministeriön käsityksen mukaan kuitenkaan olleet julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen julkisia asiakirjoja.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei ministeriö ollut noudattanut julkisuuslaissa säädettyä määräaikaa, jonka mukaan asiakirjapyyntöön olisi tullut vastata viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön saapumisesta. Ministeriö ei myöskään ollut julkisuuslain mukaisesti ilmoittanut kantelijalle asiakirjojen antamisesta kieltäytymisen syytä tai tietoa siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kysymys siitä, oliko oikeusministeriön käsitys aihepiiriin liittyvien asiakirjojen luonteesta oikea, oli voitava saattaa viime kädessä tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Asiassa OKV/376/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti yliopiston huomiota asiakirja-

pyynnön käsittelyä koskevien julkisuuslain säännösten noudattamiseen.

Yliopiston työntekijä oli asiakirjapyyntöä käsittelyn yhteydessä arvioinut, että hän ei voinut luovuttaa kaikkia kantelijan pyytämiä tietoja julkisuuslain salassapitoa koskevien säännösten vuoksi. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan tässä tilanteessa kysyjälle olisi pitänyt ilmoittaa, että tietopyyntöä koskeva asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, ja häneltä olisi pitänyt tiedustella, haluaako hän siirtää asian viranomaisen ratkaistavaksi.

Asiassa OKV/1127/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti yliopiston huomiota tietopyynnön käsittelyä koskevien julkisuuslain säännösten noudattamiseen.

Yliopiston työntekijä oli arvioinut, ettei hän voinut luovuttaa kantelijan puhelimitse pyytämiä tietoja. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kantelijalle olisi tullut ilmoittaa kieltäytymisen syy ja informoida siitä, että tietopyyntöä koskeva asia voidaan saattaa asianomaisen viranomaisen ratkaistavaksi.

Asiassa OKV/727/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnanhallituksen huomiota velvollisuuteen tiedottaa päätöksistä mutta samalla turvata yksittäisen viranhaltijan yksityisyyden suoja.

Kunnan verkkosivuilla oli julkaistu kunnanhallituksen esityslistoja, pöytäkirjoja ja niiden liitteitä, joista kävi ilmi YT-neuvottelujen seurauksena irtisanotun kunnan työntekijän nimi ja virka-asema sekä varsin yksityiskohtaisia tietoja tämän viranhoitoon ja irtisanomiseen liittyvistä seikoista. Kunta perusteli avointa verkkotiedottamistaan YT-neuvottelujen ja niiden perusteella tehtävien päätösten merkittävyydellä palvelujen järjestämisen kannalta ja katsoi käyttäneensä sille kuuluvaa harkintavaltaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kunnan tulee tiedottaa yleisöä kiinnostavasta ja tärkeästä asiasta riittävästi, tehokkaasti ja avoimesti, mutta sen tulee samalla turvata yksittäisen viranhaltijan yksityisyyden suoja. Vaikka kunnalla on tiedotusasioissa harkintavaltaa, sen olisi perusteltua painottaa punnintatilanteessa yksityisyyden suoja. Tässä tapauksessa tehokas tiedottaminen ei olisi edellyttänyt irtisanotavan henkilön nimen ja asian liiteasiakirjojen julkaisemista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi myös, että henkilötietoja sisältävät asiakirjat tulisi poistaa verkosta tehokkaan tiedottamisen edellyttämän ajan kuluttua. Tällainen aika ei voi yleensä olla ainakaan yli vuoden mittainen.

Kantelussa oli lisäksi tuotu esiin, että kunnanhallituksen toisen kokouksen pöytäkirjan asiakohtaa, jossa oli päätetty kunnan erään johtajan osa-aikaeläkkeestä, ei ollut julkaistu verkossa edes otsikkotasolla ja anonymisti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että verkossa julkaistavassa esityslistassa tai pöytäkirjassa tulee kuvata asiasisältöä siten, että yleisöllä on mahdollisuus otsikon perusteella pyytää asiasta lisätietoa. Riittävänä menettelynä ei voida pitää sitä, että otsikossa todetaan asian olevan ”salainen” tai että otsikossa mainitaan yksinomaan salassapidon perusteena oleva lainkohta. Tässä tapauksessa verkkosivuilla julkaistusta pöytäkirjasta puuttui kyseinen asiakohta kokonaan.

Asiassa OKV/1864/1/2017 apulaisoikeuskansleri kiinnitti terveysaseman huomiota julkisuuslain säännöksiin asiakirjapyyntöä käsittelemisestä ja henkilötietolain säännöksiin tarkastusoikeuden toteuttamisesta.

Kantelija ei ollut saanut kaikkia itseään koskevia tietoja, joita hän oli pyytänyt terveysasemalta. Asia oli terveysasemalla käsitelty henkilötietolain mukaisena henkilötietojen tarkastuspyyntönä. Apulaisoikeuskanslerin näke-

myksen mukaan pyyntö oli ennemminkin ollut julkisuuslain mukainen asiakirjapyyntö, mutta sen saattoi tulkita myös tarkastuspyynnöksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli terveysasemalla oli epäselvyyttä pyynnön luonteesta, olisi asiaa hallinnon palveluperiaatteen ja viranomaisen neuvontavelvoitteen perusteella tullut tiedustella kantelijalta.

Kantelijalle ei ollut annettu julkisuuslain mukaista ohjausta mahdollisuudesta saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös. Hän ei myöskään ollut saanut henkilötietolain mukaista todistusta tarkastuspyynnön epäämistä sekä ohjausta mahdollisuudesta saattaa asia tietosuojaaluetuetun käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan mainittuja julkisuuslain ja henkilötietolain mukaisia menettelyjä on tärkeää noudattaa, koska niissä on kysymys tiedon pyytäjän ja tarkastusoikeuden käyttäjän oikeusturvasta. Terveysaseman menettely ei ollut ollut lainmukaista. Apulaisoikeuskansleri toimitti kantelijan kantelukirjoituksen, jossa hän oli uudistanut tietopyyntönsä, terveysasemalle pyynnön käsittelemiseksi uudelleen.

Sivistykselliset oikeudet (16 §)

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

Asiassa OKV/6/50/2016 oli kysymys ulkomailla sijaitseville kouluille maksettavista valtionosuuksista. Apulaisoikeuskansleri tutki omasta aloit-

teestaan ulkomailla sijaitseville kouluille maksettujen valtionosuuksien perusteita ja valvontaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämien koulutuksen järjestämislupien mukaan opetusta voidaan järjestää Suomen kansalaisille, jotka asuvat ulkomailla tilapäisesti. Opetuksen järjestämistä varten ulkomailla toimivat suomalaiset koulut saavat rahoitusta valtionosuuksina. Asumisen tilapäisyyden määrittelyn osalta korkein hallinto-oikeus on todennut, että valtionosuuksien maksaminen voidaan kytkeä kotikuntalain ulkomailla asumisen tilapäisyyttä koskeviin säännöksiin.

Apulaisoikeuskansleri totesi kuitenkin, että kotikuntalain asumisen tilapäisyyttä koskevat määrittelyt eivät välttämättä aina huomioi erityislainsäädäntöjen tavoitteita. Tämä voi koskea esimerkiksi lasten ja nuorten koulutukselle perusopetuslaissa ja lukiolaissa asetettujen tavoitteiden saavuttamista tilanteessa, jossa ulkomailla asuminen kestää yli vuoden mutta on kuitenkin luonteeltaan ei-pysyvää. Toisaalta asumisen luonteen säännönmukainen tapauskohtainen arviointi olisi apulaisoikeuskanslerin mukaan hallinnollisesti raskas menettely.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkökohdat opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon, jotta ne otettaisiin huomioon lainsäädännön mahdollisessa kehittämisessä.

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)

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

manlaisten perusteiden mukaan. Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädettään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Asiassa OKV/12/21/2016 apulaisoikeuskansleri kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota saamelaiskäräjälaissa asetettuihin velvoitteisiin asianmukaisista neuvotteluista sekä hallintolain säännöksiin hyvästä hallinnosta.

Maa- ja metsätalousministeriö oli varannut saamelaiskäräjille mahdollisuuden saamelaiskäräjälain mukaisille neuvotteluille Tenojoen kalastussopimuksesta syyskuussa 2016. Neuvottelut pidettiin lokakuussa sen jälkeen kun kalastussopimus Suomen ja Norjan välillä oli jo alikirjoitettu.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että maa- ja metsätalousministeriö oli tietyiltä osin laiminlyönyt neuvotteluelvoitteen noudattamisen. Neuvottelut sopimuksesta ja sen sisällöstä saamelaiskäräjien kanssa olisi tullut pitää ennen Suomen ja Norjan välisten neuvottelujen päättymistä, jotta saamelaiskäräjille lailla taattu vaikuttamismahdollisuus olisi ollut aito. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asian käsittely ollut myöskään hyvän hallinnon näkökulmasta asianmukaista.

Asiassa OKV/124/1/2017 oli kysymys kielilain noudattamisesta Twitterissä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti oikeusministeriön huomiota velvollisuuteen vastata sille esitettyihin kysymyksiin lähtökohtaisesti sillä kielellä, jolla ne on esitetty.

Henkilö oli lähettänyt Twitterissä oikeusministeriölle ruotsinkielisen kysymyksen, mutta ministeriö oli vastannut kysymykseen suomek-

si. Ministeriön selvityksen mukaan kyse oli ollut inhimillisestä erehdyksestä ja kysymyksen esittäjälle oli pian vastattu myös ruotsiksi.

Kielilain mukaan kaksikielisellä viranomaisella on velvollisuus käyttää kansalaisille suunnatussa informaatiossa suomea ja ruotsia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että tämä velvollisuus koskee kaikkia kommunikaatio- tapoja, myös viranomaisen Twitter-tiliä.

Asiassa OKV/1201/1/2016 oli kysymys ruotsinkielisestä pelastuspäällystökoulutuksesta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen muistutti Poliisiammattikorkeakoulua ja sisäministeriötä ottamaan koulutuskysyntään vastaessa huomioon perustuslain säännöksen, jonka mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Kantelija oli tyytymätön siihen, ettei hän voinut kouluttautua ruotsiksi pelastuspäällystötehtäviin Savonia-ammattikorkeakoulussa, joka järjesti koulutusta yhteistyössä Pelastusopiston kanssa. Pääsykokeissa ei myöskään saanut kirjoittaa ruotsiksi eikä käyttää suomi–ruotsi-sanakirjaa.

Savonia-ammattikorkeakoulu on opetuslupansa mukaan yksikielisesti suomenkielinen, eikä sen apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan voitu osoittaa toimineen vastoin lakia. Hän kuitenkin totesi, että sanakirjan käyttökielto pääsykokeissa vaikutti perusteettomalta.

Kantelun ollessa vireillä lainsäädäntö muuttui siten, että vastuu pelastuspäällystön kouluttamisesta siirtyi Pelastusopistolta Poliisiammattikorkeakoululle. Tämä katsoi selvityksessään, että ruotsinkielistä pelastuspäällystööpetusta tulisi järjestää, mutta totesi samalla, että sisäministeriö päättää pelastusalan koulutusmäärärahoista.

Asiassa OKV/1327/1/2016 oli kysymys kielellisistä oikeuksista kansallisen terveysarkiston Kan-

tan käyttämisessä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota esittämiinsä potilasasiakirjojen kieltä koskeviin näkökohtiin.

Kantelija katsoi, että oikeus saada potilasasiakirjat potilaan omalla kielellä ei toteudu Kanta-palvelussa, sillä sähköisessä arkistossa olevia suomenkielisiä potilasasiakirjoja käännetään vain harvoin ruotsiksi. Potilasasiakirjat tallennetaan arkistoon sillä kielellä, jolla ne on terveydenhuollon yksikössä laadittu.

Kielilain mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee palvella asiakkaitaan suomeksi ja ruotsiksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että palvelun laatu ei saa huonontua asiakkaan käyttämän kielen takia. Hänen mukaansa hallintolaissa tarkoitettu asianmukainen palvelu tarkoittaa muun muassa sitä, että ruotsinkieliset asiakkaat voivat huolehtia asioistaan äidinkielellään. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan jokaisella on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan potilaan oikeudet on turvattava asianmukaisella tulkkaamisella ja kääntämisellä. Hän ei kuitenkaan pitänyt riittävien terveyspalvelujen turvaamisen näkökulmasta perusteltuna, että terveydenhuollon käytettävissä olevia voimavaroja kohdennettaisiin kaikkien potilasasiakirjojen säännönmukaiseen kääntämiseen potilaan kielelle.

Asiassa OKV/178/1/2017 oli kysymys kielellisten oikeuksien toteutumisesta lainvalmistelussa. Oikeuskansleri kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota velvollisuuteen noudattaa kielilakia ja hyvän lainvalmistelun vaatimuksia. Hän totesi, että perustuslaissa turvatut kielelliset perusoikeudet eivät saa vaarantua poliittisesti asetettujen aikataulutavoitteiden vuoksi.

Valtiovarainministeriö oli 16.12.2016 lähettänyt veneveroa koskevan lakiehdotuksen kuukauden kestäneelle lausuntokierrokselle pelkästään suomenkielisenä. Hallituksen esityksen säädösteksti ja pääasiallinen sisältö -jakso julkaistiin ruotsiksi ja lausuntopyyntö lähetettiin ruotsinkielisille lausunnonantajille 9.1.2017. Ruotsinkielinen käännös koko hallituksen esityksestä julkaistiin verkkosivuilla ja toimitettiin lausunnonantajille 19.1.2017. Ruotsinkielisiä lausunnonantajia oli informoitu asiasta ennen suomenkielisen lausuntokierroksen alkua. Venevero oli tarkoitus ottaa käyttöön 1.5.2017, mutta keväällä 2017 veron valmistelusta luovuttiin.

Oikeuskansleri katsoi, että lainvalmistelun kielikysymyksiin liittyvät säädökset ja ohjeet eivät anna yksiselitteisiä vastauksia siihen, milloin hallituksen esitykset tulee kääntää ruotsiksi kokonaisuudessaan ja onko säädösehdotukset julkaistava ja lausuntokierrokset pidettävä välttämättä ehdottoman yhtäaikaaisesti molemmilla kansalliskielillä. Säädösvalmisteluun kuuluvaa kuulemista koskevat ohjeet kuitenkin tähtäävät siihen, että eri tahoja kuultaisiin aidosti ja että kuulemisella olisi tosiasiallinen merkitys valmistelussa. Eri sidosryhmien ja laajemmin yleisön mahdollisuudet osallistua lainvalmisteluun pyritään turvaamaan myös muun muassa kielilain ja Ahvenanmaan itsehallintolain säännöksillä.

Oikeuskansleri totesi, että valtiovarainministeriö ei ollut menetellyt kielilain tai hyvän lainvalmistelun vaatimusten mukaisesti siltä osin kuin kysymys oli ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksista perehtyä säädösehdotukseen. Kielilain vähimmäisvaatimukset olisi parhaiten tähtänyt menettely, jossa säädösehdotuksen teksti ja riittävä tiivistelmä olisi julkaistu yhtäaikaaisesti suomenkielisen hallituksen esityksen kanssa 16.12.2016. Valtiovarainministeriön selvityksestä ilmenevä jatkovalmistelun ja veron käyttöönoton kireä aikataulu on omiaan luomaan vai-

kutelman siitä, että ruotsinkieliseen aineistoon perehtyneiden lausunnonantajien mahdolliset lausunnot eivät olisi voineet tosiasiaa tulla huomioon otetuiksi. Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle oli annettu lausunnon antamiselle lisääaikaa 27.1.2017 saakka, mutta tämä ei ratkaissut kysymystä siitä, miten ruotsinkieliset tahot ja kansalaiset muualla maassa saavat mahdollisuuden esittää näkemyksensä.

Lainvalmistelun kielikysymyksiin liittyvien säädösten ja ohjeiden tulkinnanvaraisuuden vuoksi oikeuskansleri lähetti päätöksensä myös oikeusministeriöön tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiassa OKV/210/1/2017 oli kysymys lastensuojelupalvelujen saamisesta ruotsin kielellä. Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tietoon näkemyksensä, että lastensuojelun asiakkailta on oikeus saada palvelunsa omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi.

Kaupungilla oli vaikeuksia järjestää kiireellisissä tilanteissa lastensuojelun ympärivuorokautisia palveluja ruotsin kielellä. Muilta osin palvelut pystyttiin järjestämään ruotsiksi. Kaupunki vetosi vaikeuteen rekrytoida ruotsin kieltä osavia työntekijöitä ja ruotsinkielisten asiakkaiden vähäiseen määrään.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan oman kielen, suomen tai ruotsin, käyttäminen on subjektiivinen oikeus, jonka toteutuminen viranomaisen on turvattava. Viranomaisen on sen vuoksi järjestettävä toimintansa siten, että kielelliset oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti jokaisessa tilanteessa.

Oikeus perusturvaan ja sosiaaliset oikeudet (19 §)

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edel-

lyttämää 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 terveystalvet 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.

Asiassa OKV/1016/1/2017 oli kysymys perustoimeentuloasiaa koskevan oikaisuvaatimuksen viemisestä muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan perusturvalautakunnan esittelijän huomiota siihen, ettei tällä ollut toimivaltaa oman tarkoituksenmukaisuusharkintansa perusteella jättää viemättä lautakunnan käsiteltäväksi sille kuuluvaa vaatimusta.

Esittelijä ei ollut vienyt kantelijan viranhaltijan toimeentulotukipäätöksestä tekemää oikaisuvaatimusta lautakunnan käsiteltäväksi, koska hän katsoi lautakunnan jo käsitelleen vaatimuksessa esitettyjä seikkoja aikaisemman oikaisuvaatimuksen perusteella. Kantelussa oli kyse ajasta ennen perustoimeentulotuen siirtymistä Kelan ratkaistavaksi.

Asiassa OKV/875/1/2017 apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan sosiaalitoimen huomiota velvollisuuteen käsitellä vammaispalveluun liittyvät asiat ja muistutukset viivytyksettä sekä velvollisuuteen laatia ja tarkistaa palvelusuunnitelmat sekä lähettää ne asiakkaille lain edellyttämällä tavalla.

Vaikeavammaisen henkilön henkilökohtais-ta apua koskevan asian käsittely sosiaalitoimessa oli kestänyt 3 kuukautta ja 20 päivää. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei viranhaltijapäätöstä

ollut tehty lain mukaisessa määräajassa eli kolmessa kuukaudessa. Kantelija oli tehnyt sosiaalitoimelle päätöksen viipymisestä muistutuksen, jonka käsittely kesti noin 6 viikkoa. Lain mukaan muistutus on käsiteltävä kohtuullisessa ajassa, mikä Sosiaali- ja terveystieteiden valvontaviraston (Valvira) ohjeen mukaan tarkoittaa 1–4 viikkoa. Ylimpien laillisuusvalvojen valvontakäytännössä kohtuullisena aikana on pidetty noin kuukautta, ellei asia ole erittäin ongelmallinen. Mainitun ohjeistuksen ja valvontakäytännön valossa sosiaalitoimi ei käsitellyt muistutusta kohtuullisessa ajassa.

Henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä palvelusuunnitelma on keskeisen tärkeä asiakirja. Kantelijan palvelusuunnitelmaa oli tarkistettu, mutta sosiaalitoimessa ei ollut varmuutta, oliko tarkistettu palvelusuunnitelma lähetetty kantelijalle hyväksyttäväksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikeavammaisen henkilön oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että hänen palvelusuunnitelmansa on asianmukaisesti laadittu ja ajantasainen. Sosiaalitoimen menettely asian yhteydessä ei kaikilta osin täyttänyt lain vaatimuksia.

Asiassa OKV/56/1/2016 apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota käsittelemiensä asioiden riittävään selvittämiseen sekä huolellisuuden virkatehtävien hoitamisessa.

Kantelija arvosteli hänestä annettuja työvoimapolitiittisia lausuntoja. Kertomansa mukaan hän ei voinut ottaa vastaan hänelle osoitettuja kuntouttavan työtoiminnan paikkoja terveydentilansa vuoksi, mutta silti hänen työmarkkinatukensa oli katkaistu.

Kantelija oli TE-toimistolle antamassaan selvityksessä viitannut terveydentilaansa ja lääkärin ohjeisiin sekä todennut toimittaneensa lääkärinlausunnon. Lääkärinlausunto toimitettiin TE-toimistoon kuitenkin vasta ½ vuotta myöhemmin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan asiaa ei ollut selvitetty riittävästi ennen työvoimapolitiittisen lausunnon antamista. Hallintolain mukaan asia tulee selvittää riittävästi ja asianmukaisesti hankkimalla tarpeelliset tiedot ja selvitykset. TE-toimiston olisi tullut ennen asian ratkaisemista pyytää kantelijaa täydentämään selvitystään toimittamalla mainitsemansa lääkärintodistus.

Kantelijalle myöhemmin annetussa toisessa työvoimapolitiittisessä lausunnossa oli ollut vuosisilukuvirhe, jonka takia kantelija piti lausuntoa sekavana. Apulaisoikeuskansleri totesi, että lausunnon laatimisessa ei ollut toimittu riittävän huolellisesti.

Asiassa OKV/401/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota velvollisuuden käyttää selkeää ja täsmällistä kieltä. Selkeysvaatimus on korostunut sosiaalihuollossa, jossa asiakkaiden voimavarat saattavat haastavissa elämäntilanteissa olla rajalliset.

Sosiaalityöntekijä oli kirjannut lastensuojelun asiakassuunnitelmiin perheen välttämättömäksi tukitarpeeksi muun muassa ”maksutoman päivähoidon”. Lasten äiti oli kirjausten perusteella ollut siinä käsityksessä, että kaikki lasten päivähoitomaksut maksetaan hänen sairaslomansa aikana. Hän ei ollut hakenut muutosta asiassa myöhemmin tehtyihin päätöksiin, joiden mukaan päivähoitomaksut maksetaan vain tiettyiltä kuukausilta.

Hyvä hallinto edellyttää viranomaisen kielenkäytöltä sellaista ilmaisutapaa, jonka perusteella asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kirjausten ilmaisutapa on voinut johtaa käsitykseen, että asia on ratkaistu. Kirjauksissa ei ilmaistu sitä, että kyseessä olivat vasta sosiaalityöntekijän näkemykset, joiden perusteella asiassa tehtäisiin myöhemmin valituskelpoinen

päätös. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kirjausten olisi tullut olla täsmällisempiä.

Asiassa OKV/366/1/2016 oli kysymys lastensuojeluviranomaisen menettely lastensuojeluilmoitusten vastaanottamisessa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi yleisellä tasolla, että lastensuojeluilmoitusten kirjaaminen ja lasta koskevien asiakasasiakirjojen huolellinen laatiminen on ratkaisevan tärkeää hyvän hallinnon periaatteiden ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan kannalta. Hän saattoi lausumansa kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden tietoon.

Kantelija kertoi tehneensä lapsistaan puhelimitse kaksi lastensuojeluilmoitusta mutta saaneensa myöhemmin tietää, että ilmoituksia ei ollut kirjattu. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan saatujen selvitysten perusteella ei ollut mahdollista arvioida, olivatko lastensuojelun työntekijät laiminlyöneet ilmoitusten kirjaukset. Oli mahdollista, että puhelinkeskustelujen osapuolet eivät olleet ymmärtäneet toisiaan tai että he olivat ymmärtäneet väärin toisen osapuolen keskustelussa ilmaiseman tarkoituksen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi ratkaisussaan aikaisempaan samanlaista asiaa koskeneeseen kanteluratkaisuun (OKV/1253/1/2015). Sen mukaan asiakkaan yhteydenoton jäädessä tulkinnanvaraiseksi sen oikea tarkoitus on varmistettava asiakkaalta ja hänelle on tämän jälkeen ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin yhteydenoton johdosta ryhdytään.

Asiassa OKV/681/1/2017 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota velvollisuuteen tiedottaa asioista ja neuvoa asiakkaita asianmukaisesti ja riittävän kattavasti. Hän myös saattoi Kelan tietoon vuokravakuuden suorittamistapoja koskevat näkemyksensä.

Toimeentulotuesta antamiensa ohjeiden ja verkkosivujensa mukaan Kela myöntää vuokra-

vakuuden ainoastaan maksusitoumuksena. Selvityksessään Kela kertoi, että se voi poikkeustilanteissa myöntää vuokravakuuden myös rahana, mutta tästä mahdollisuudesta kerrotaan asiakkaalle vain henkilökohtaisessa asiakaspalvelutilanteessa. Keskustelupalstoilla ja muussa tiedottamisessa tästä mahdollisuudesta ei ole kerrottu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viranomaisen tiedottamisen ja neuvonnan tulee olla sisällöllisesti oikeaa ja riittävän kattavaa. Lisäksi hän huomautti, että vuokravakuuden myöntäminen maksusitoumuksena paljastaa toimeentulotuen asiakkuuden, joka on salassa pidettävä tieto. Kelan vuokravakuuden myöntämisestä antama informaatio ja suppea käytäntö vuokravakuuden maksamisesta rahana ovat saattaneet perusteettomasti rajata toimeentulotuen hakemista ja asiakkaiden oikeuksia.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto (21 §)

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

Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta

Asiassa OKV/196/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kansaneläkelaitoksen (Kela) huomiota velvollisuuteen antaa valituskelpoinen

päätös hammaslääkärin suorakorvaussopimukseen liittyvään tilityshakemukseen.

Oikeuskanslerille kannelleella hammaslääkärillä oli ollut määräaikainen suorakorvaussopimus Kelan kanssa. Hän oli toimittanut suorakorvaustilityshakemuksen Kelaan, eli asia oli tullut vireille. Kela oli palauttanut hakemuksen ja ilmoittanut, ettei hoitoa voitu korvata, koska suorakorvaussopimus ei ollut voimassa. Se ei antanut valituskelpoista päätöstä ennen kuin hammaslääkäri erikseen pyysi sitä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että jos palveluntuottaja perii asiakkaaltaan tämän suostumuksella sairausvakuutuskorvauksen määrällä vähennetyn hinnan, oikeus Kelan myöntämään korvaukseen siirtyy palveluntuottajalle. Sairausvakuutuskorvauksen epäamisestä tulee tehdä valituskelpoinen päätös.

Asiassa OKV/329/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) huomiota velvollisuuteen perustella päätös hallintolain edellyttämällä tavalla.

Kantelija oli tehnyt TE-toimistolle hakemuksen, jossa hän pyysi päästä TE-toimiston kustannuksella koulutukseen uusimaan lentolupakirjaansa liittyvä tietyn konetyypin tyyppikelpuus, joka oli vanhentunut. Hän oli saanut kuukauden kuluttua sähköpostitse vastauksen, jonka mukaan yksittäisiä kursseja ei makseta.

Hallintolain mukaan viranomaiselle tehtyyn hakemukseen on annettava kirjallinen, perusteltu päätös. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainittava sovelletut säännökset.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hakijan tulee saada tietoonsa erityisesti kielteisen päätöksen perusteet. Vaikka päätökseen ei voisi hakea muutosta, hakijalla on mahdollisuus pyytää asian uudelleen käsittelyä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kantelijan sähköpos-

titse saama lyhyt vastaus ei täyttänyt hallintolain vaatimuksia.

Asiassa OKV/537/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota velvollisuuteen antaa perusteltu päätös.

Kantelija oli toimittanut TE-toimistoon työkokeilusopimuksen oma-aloitteisesti hankkimastaan työkokeilupaikasta. Hänelle oli tekstiviestillä ilmoitettu, että TE-toimisto ei voi hyväksyä sopimusta, ja hänen kanssaan oli myöhemmin keskusteltu useita kertoja puhelimitse.

Työkokeilua koskevaan päätökseen ei voi hakea muutosta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan hakijan tulee kuitenkin saada tietoonsa erityisesti kielteisen päätöksen perusteet hallintolain edellyttämällä tavalla. Vaikka päätökseen ei voisi hakea muutosta, hakijalla on mahdollisuus pyytää asian uudelleen käsittelyä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kantelijalle olisi tullut antaa perusteltu kirjallinen päätös työkokeilusopimuksen hyväksymättä jättämisestä.

Käsittelyn viipyminen

Asiassa OKV/1612/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle huomautuksen valitusten käsittelyn viipymisestä.

Kantelijan kolmen työmarkkinatukea koskeneen valituksen käsittely työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa oli kestänyt vajaasta 4 vuodesta 3 kuukaudesta runsaaseen 5 vuoteen 3 kuukauteen. Lisäksi valitusasioiden asiakirjoja oli käsitelty huolimattomasti, sillä ne olivat olleet kadoksissa peräti kahteen otteeseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että valitusten käsittely oli kestänyt kohtuuttoman kauan. Lautakunnan mukaan viivytykset olivat seurausta yksittäisen virkamiehen laiminlyönneistä, mutta apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä

tapahnutun osoitti vakavia puutteita myös vireillä olevien asioiden käsittelyn seurannassa.

Asiassa OKV/420/1/2017 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijan hakemuksen käsittely Kelassa oli kestänyt noin 6 kuukautta, vaikka kyseisen asiaryhmän keskimääräinen käsittelyaika oli noin 2 ½ kuukautta. Kuudesta kuukaudesta noin 3 kuukautta oli aikaa, jona asiassa ei tehty toimenpiteitä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että asian käsittely oli aiheettomasti viivästynyt.

Asiassa OKV/925/1/2017 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan vakavaa huomiota velvollisuuteen käsitellä asiat viivytyksettä.

Kantelijan työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittely Kelassa oli kestänyt 21 viikkoa ja 2 päivää, vaikka tavoiteaika on 7–10 viikkoa. Kantelija oli kaksi kertaa kiirehtinyt asian käsittelyä. Lisäksi hänen eläkkeensaajan asumistukea koskevan hakemuksensa käsittely oli kestänyt 23 viikkoa ja 2 päivää, kun tavoiteaika on 4 viikkoa.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan tavoiteaikojen näin huomattava ylittyminen ei ole hyväksyttävää, sillä kysymys on hakijan perustoimeentuloa turvaavista etuuksista. Jotta hakijan oikeus lakisääteisiin etuuksiin toteutuisi asianmukaisesti, hänen samanaikaisesti vireillä olevien hakemustensa käsittely yhdessä voi olla perusteltua. Samalla on kuitenkin huolehdittava asioiden viivytyksettömästä käsittelystä, jotta perustoimeentuloa turvaaviin etuuksiin ei tule tarpeettomia katkoksia.

Asiassa OKV/1252/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti hallintotuomioistuimen huomiota valitusasioiden käsittelyaikaan ja asianosaisen oikeuteen saada arvio asian käsittelyajasta.

Kantelijan valituksen käsittely hallinto-oikeudessa oli kestänyt 20 ½ kuukautta. Käsittelyaika oli huomattavasti pidempi kuin muissa vastaavissa asioissa, eikä kantelija ollut myöskään saanut arviota asian käsittelyajasta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että asian käsittely oli viivästynyt aiheettomasti.

Asiassa OKV/810/1/2017 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion huomiota velvollisuuteen toimittaa esitutkinta ja sen aloittamista edeltävät toimenpiteet ilman aiheetonta viivytystä. Tutkinnanjohtaja oli tehnyt päätöksen esitutkinnan toimittamatta jättämisestä vasta 9 kuukautta sen jälkeen, kun päätöksen tekemiseen tarvittavat seikat oli selvitetty.

Asiassa OKV/875/1/2017 apulaisoikeuskansleri kiinnitti hallinto-oikeuden huomiota velvollisuuteen käsitellä valitusasiat ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijan tekemän vammaispalvelua koskevan valituksen käsittelyaika hallinto-oikeudessa oli ollut hieman yli 17 kuukautta, kun kyseisen asiaryhmän keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2016 oli alle 9 kuukautta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asian käsittely oli viivästynyt aiheettomasti.

Asioissa OKV/1004/1/2017, OKV/1125/1/2017 ja OKV/1106/1/2017 apulaisoikeuskansleri kiinnitti kahden aluehallintoviraston huomiota velvollisuuteen käsitellä kanteluasiat ilman aiheetonta viivytystä.

Ensimmäisessä tapauksessa kaupungin lastensuojelun toimintaa koskevan kantelun käsittely oli kestänyt aluehallintovirastossa noin 10 ½ kuukautta. Toisessa tapauksessa kaupungin vammaispalveluyksikön toiminnasta tehtyjen kantelujen käsittely oli kestänyt yli 18 kuukautta.

Aluehallintoviraston tavoiteaika kanteluiden käsittelylle on 8 kuukautta. Tapauksissa ei ilmennyt, että kysymys olisi ollut erityisen laajoista tai monimutkaisista asioista. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelujen käsittely oli viivästynyt aiheettomasti.

Aluehallintovirastot vetosivat tehtäviensä ja voimavarojensa väliseen epäsuhtaan viipymisiä selittävänä tekijänä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan viipymisiä ei kuitenkaan voi perustella sillä, että virastojen voimavarat ovat liian vähäiset tehtäviin nähden.

Yhdessä kantelussa ilmeni myös, että joihinkin kantelijan yhteydenottoihin ei ilmeisesti ollut vastattu. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti kyseisen aluehallintoviraston huomiota velvollisuuteen noudattaa hallintolain neuvontaa koskevaa säännöstä.

Asiassa OKV/1567/1/2017 apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakuutus oikeuden huomiota velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä. Kantelijan valitusasian käsittely vakuutus oikeudessa oli kestänyt noin 18 kuukautta, kun asiar ryhmän keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2016 oli vajaat 15 kuukautta ja tammi-kesäkuussa 2017 noin 14 kuukautta.

Asiassa OKV/1112/1/2017 apulaisoikeuskansleri kiinnitti Valviran huomiota velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä. Hän saattoi näkemyksensä myös virastoa ohjaavan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tietoon.

Kantelun käsittely Valvirassa oli kestänyt noin 2 ½ vuotta. Valvira vetosi muun muassa viraston organisaatiossa ja henkilöstössä tapahtuneisiin muutoksiin sekä eräisiin lainsäädäntöhankkeisiin liittyneisiin, aikaa vieniisiin valmistelu- ja toimeenpanotehtäviin.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kukaan yksittäinen henkilö ei ollut viivytellyt kanteluasian

käsittelyssä. Hän totesi, että viranomaisen ei voida vedota resursseihin tai organisaatiomuutokseen lakisääteisten tehtävien hoidon viipymisen syyinä, vaikka selvää onkin, että esimerkiksi organisaatiomuutos vaikuttaa työskentelyyn aina jollakin tavalla. Viranomaisen on pyrittävä tunnistamaan organisaatio- ja henkilöstömuutosten vaikutukset niin, että se kykenee suoriutumaan lakisääteisistä tehtävistään muutostilanteissakin. Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että tulos- ja muusta ohjauksesta vastaavan tahon on osalltamaan huolehdittava siitä, että viranomaisella on tarvittavat resurssit tehtäviensä asianmukaiseen hoitamiseen.

Apulaisoikeuskansleri ei voinut katsoa kantelun käsittelyn viipymisen olleen aiheellista yksittäisen hallinnon asiakkaan ja viranomaisen velvoitteiden näkökulmasta, vaikka käsittelyn ajankohtaan oli osunut tekijöitä, jotka sinällään ymmärrettävästi olivat voineet vaikuttaa käsittelyaikaan.

Asiassa OKV/1077/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Poliisihallituksen huomiota velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelija oli lähettänyt Poliisihallitukselle poliisilaitoksen menettelyä koskeneen hallintokantelun. Poliisihallituksen kirjaamossa kantelukirjoitukseen oli sen saapumispäivänä merkitty saapumisleima, mutta asia oli kirjattu vasta lähes vuosi myöhemmin, kun oikeuskanslerin virastosta oli tiedusteltu asian käsittelyvaihetta.

Kirjaamisen viipymisen syy jäi jossain määrin avoimeksi. Poliisihallitus kertoi selvityksessään muun muassa saapuneen postin määrän kasvaneen merkittävästi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, etteivät Poliisihallituksen esittämät seikat olleet oikeudellisesti hyväksyttävä syy kirjamisviiveelle ja sen myötä kantelun käsittelyn viivästymiselle.

Asiassa OKV/1887/1/2017 Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin hyvinvointitoimialan huomiota viranomaisen velvollisuuteen hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Kantelijan lähettämän henkilötietolain mukaisen rekisteritietojen tarkastuspyynnön käsittely kaupungin hyvinvointitoimialalla oli kestänyt yli 1 ½ kuukautta. Viipyminen johtui virheestä tarkastuspyynnön käsiteltäväksi toimittamisessa kaupungin hallinnossa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että henkilötietolain mukaan rekisterinpitäjän on ilman aiheutonta viivytystä varattava rekisteröidylle tilaisuus tutustua häntä koskeviin tietoihin. Viranomaisen on pyrittävä järjestämään asioiden käsittely siten, että hallinnossa asioiva saa palveluja asianmukaisesti, ja viranhaltijoilla on velvollisuus hoitaa heille kuuluvat lakisääteiset tehtävät asianmukaisesti. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kantelijan tarkastuspyynnön käsittely ei ollut ollut asianmukaista eikä se ollut tapahtunut ilman aiheutonta viivytystä.

Asiassa OKV/2050/1/2017 apulaisoikeuskansleri saattoi aluehallintoviraston tietoon perustuslaissa ja hallintolaissa säädetyn velvollisuuden käsitellä asiat ilman aiheutonta viivytystä.

Kantelijan vammaispalvelujen tarpeen selvittämiseen ja järjestämiseen liittyvien kanteluiden käsittely aluehallintovirastossa oli kestänyt lyhimillään noin 12 kuukautta ja pisimmillään noin 14 kuukautta. Keskimääräinen käsittelyaika virastossa oli 8,4 kuukautta, ja sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluille viraston tulossopimuksessa määritetty käsittelyaika oli 8 kuukautta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kanteluiden käsittelyn voitiin arvioida vaatineen tavanomaisista suuremman työmäärän, koska kantelija oli toimittanut kanteluihinsa paljon lisäkirjoituksia ja -selvityksiä ja koska kantelut olivat sisältäneet erilaisia selvittämistä vaativia kysymyksiä.

Apulaisoikeuskansleri ei kuitenkaan voinut katsoa käsittelyn viipymisen olleen selvästi aiheellista, kun hän arvioi asiaa yksittäisen hallinnon asiakkaan oikeuksien ja toisaalta viranomaisen lakisääteisten velvoitteiden näkökulmasta. Kanteluissa oli kysymys kantelijan oikeuksien turvaamisesta ja niiden käytännön toteutumisesta hänen palvelujensa järjestämisessä.

Muita ratkaisuja

Asiassa OKV/5/50/2016 oikeuskansleri antoi kärjätuomarille huomautuksen rikosasian vastaajan asianmukaisen kuulemisen laiminlyönnistä. Lisäksi hän kiinnitti kärjätuomarin huomiota huolellisuuden tuomion kirjoittamisessa ja saattoi tämän tietoon päätöksessään tuomion perustelemisesta esittämänsä näkemykset.

Kärjääioikeus oli tuominut pääkäsittelystä poissa olleen vastaajan muun muassa törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, vaikka hänet oli haastettu vastaamaan syytteeseen liikenneturvallisuuden vaarantamisesta. Vastaaja oli tuomittu ehdolliseen vankeusrangaistukseen, vaikka syyttäjä oli esittänyt hänelle sakkorangastusta. Lisäksi vastaaja oli määrätty ajokieltoon, jota koskevaa vaatimusta ei ollut hänelle tiedoksi annettu haastehakemuksessa. Vastaajalle ei ollut varattu tilaisuutta esittää käsitystään tekonsa syyttäjän rangaistusvaatimusta ankarammasta arvioinnista ja mainituista seuraamuksista.

Oikeuskansleri totesi, että kuulemisperiaate kuuluu rikosprosessin keskeisiin menettelyperiaatteisiin. Tuomioistuimen on kerrottava vastaajalle, miten hänen menettelyään saatetaan arvioida syyttäjän esittämästä rikosnimikkeestä poikkeavalla tavalla, jotta hänellä olisi mahdollisuus esittää oma käsityksensä. Tätä edellyttävät myös ihmisoikeussopimuksissa määritellyt rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeudet. Tuomioistuimen omasta aloitteesta määräämien seuraamus-

ten esiin ottaminen ennen asian ratkaisemista kuuluu lisäksi tuomioistuimen prosessinjohtovelvollisuuteen.

Oikeuskanslerin mukaan vastaajan kuulemisen laiminlyönti lisäsi tuomion perustelujen merkitystä. Syyttäjän vaatimuksia oli tuomiossa selostettu virheellisesti. Tuomion perusteluissa ei ollut tuotu avoimesti esiin sitä, että vastaajan menettelyä oli arvioitu syyttäjän rangaistusvaatimuksesta poikkeavasti. Tuomiossa ei ollut myöskään perusteltu vastaajalle tuomittua rangaistusta, vaikka se oli olennaisesti poikennut hänelle tiedoksi annetusta syyttäjän näkemyksestä.

Asiassa OKV/415/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota käsiteltävinä olevien asioiden selvittämiseen ja huolellisuuteen virkatehtävien hoitamisessa.

Kantelija oli ilmoittanut TE-toimistolle kahdesti, ettei hänellä ollut ajolupaa, jota hänelle tarjotussa kuorma-autonkuljettajan työpaikassa vaadittiin. Tästä huolimatta TE-toimistossa oli katsottu, että hänellä ei ollut pätevää syytä olla hakematta tarjottua työtä eikä siksi oikeutta työttömyysetuuteen.

Hallintolain mukaan viranomaisen tulee selvittää asia riittävästi ja asianmukaisesti hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan TE-toimistossa ei ollut perehdytty kantelijan antamaan selvitykseen riittävästi eikä toimittu riittävän huolellisesti. Työtarjousta ei ollut peruutettu kantelijan ilmoitusten johdosta, kuten vastaavissa tilanteissa meneteltiin. Työttömyysetuuden saamisen estänyt työvoimapolitiininen lausunto oli korjattu vasta kantelun johdosta.

Asiassa OKV/700/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan sekä vakuutusyhtiön huo-

miota velvollisuuteen noudattaa hyvän hallinnon periaatteita.

Kaupunki oli maksanut vammaisen henkilön avustajalleen ottaman lakisääteisen tapaturmavakuutuksen vakuutusmaksut. Henkilön muutettua toiseen kuntaan kaupunki irtisanoi vakuutuksen ilmoittamatta asiasta vakuutuksenottajalle. Vakuutusyhtiö hyväksyi irtisanomisen ja lakkautti vakuutuksen vakuutuksenottajaa kuulematta, koska oli kertomansa mukaan siinä käsityksessään, että kaupunki toimi vakuutuksenottajalta saamansa valtuutuksen perusteella.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, kuten kyseinen kaupunkikin selvityksessään, että kaupunki ei olisi vakuutuksenottajaa kuulematta saanut pyytää vakuutusta lakkautettavaksi. Kaupungin olisi vakuutuksen irtisanomisen asemesta tullut informoida vakuutuksenottajaa kaupungin maksuvelvollisuuden päättymisestä ja ohjata hänet selvittämään uuden asuinkuntansa maksukäytännöt. Koska vakuutuksen voi irtisanoa vain vakuutuksen ottanut taho, vakuutusyhtiö ei olisi saanut suostua kaupungin pyyntöön varmistamatta kaupungin oikeutta irtisanoa vakuutus.

Asiassa OKV/132/1/2017 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota hyvän hallinnon mukaiseen velvollisuuteen selvittää asia asianmukaisesti ja riittävästi ennen ratkaisun tekemistä.

Henkilön toimeentulotukihakemus oli hylätty vähäisen tuloylijäämän perusteella. Hänen esittämiinsä lääkeresepteihin ei ollut myönnetty maksusitoumusta eikä kohtuullisia taloussähkökuluja ollut hyväksytty kokonaisuudessaan menoksi. Henkilön otettua Kelaan yhteyttä maksusitoumus myönnettiin kaikkiin lääkkeisiin ja sähkömenot hyväksyttiin kokonaisuudessaan menoksi. Kela pahoitteli selvityksessään, ettei asiaa ollut heti riittävästi selvitetty.

Asiassa OKV/785/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston työttömyysturva-asiantuntijan huomiota velvollisuuteen selvittää käsittelemänsä asiat riittävästi ja perustella työvoimapolitiittiset lausunnot hallintolain edellyttämällä tavalla.

Kantelija oli saanut työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan hän oli eronnut työstä ilman pätevää syytä, vaikka hän oli selvityksessään kertonut, että hänen työsuhteensa oli purettu koeaikana. Työttömyysturva-asiantuntija ei ollut pyytänyt työnantajalta lisäselvitystä asiasta. Kantelija oli osoittanut lisäselvityksessään, että työsuhteen purkamisen laillisuus oli riitautettu, mutta työttömyysturva-asiantuntijan mukaan työvoimapolitiittista lausuntoa ei ollut aihetta muuttaa. Myöhemmin työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta oli katsonut, että työnantaja oli purkanut työsuhteen ja että kantelija ei ollut vaikuttanut siihen omalla menettelyllään, mutta vielä tämän päätöksen jälkeenkin kantelija oli saanut virheellisen työvoimapolitiittisen lausunnon.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelijan asiaa ei ollut selvitetty asianmukaisesti ennen työvoimapolitiittisten lausuntojen antamista ja että saatuihin selvityksiin ei ollut perehdytty riittävästi. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen piti ensimmäisen työvoimapolitiittisen lausunnon perusteluja epäselvinä, sillä siitä ei käynyt ilmi, miksi kantelijan oli katsottu päättäneen työsuhteensa ilman pätevää syytä.

Asiassa OKV/430/1/2017 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota velvollisuuden toteuttaa hyvän hallinnon edellyttämää asianmukaista neuvontaa.

Kantelija oli saanut kaupungin toimeentulotuen neuvontapuhelimesta virheellistä tietoa siitä, voitiinko hänen täydentävää tai ehkäise-

vää toimeentulotukea koskevaa hakemustaan käsitellä kaupungin toimesta, vaikka Kela ei ollut myöntänyt hänelle perustoimeentulotukea. Myös kaupungin verkkosivuilla samasta asiasta ollut ohjaus oli ollut sisällöltään epäselvä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kaupunki ei ollut järjestänyt neuvontaa asianmukaisella tavalla. Viranomaisen velvollisuus antaa sisällöllisesti oikeaa tietoa on korostunutta niissä toiminnoissa, joiden ensisijaisena tarkoituksena on asiakkaan neuvonta ja ohjaus.

Asiassa OKV/939/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kehotti Opetushallitusta huolehtimaan kauneudenhoitoalan tutkintotoimikunnan ohjeistuksesta siten, että toimikunta noudattaa sille laissa asetettuja velvoitteita. Selvityksen mukaan tutkintotoimikunta ei ollut kaikilta osin noudattanut esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

Asiassa OKV/24/31/2017 apulaisoikeuskansleri antoi kärjätuomarille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä rangaistukseen tuomitsemisesta. Lisäksi hän kiinnitti kärjätuomarin huomiota velvollisuuteen perustella tuomio asianmukaisesti.

Kärjäoikeus oli tuominnut rikosasian vastaajan vankeusrangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneista teoista. Hovioikeus oli muuttanut tuomiota hylkäämällä vanhentuneet syytekohtat ja lisäksi ottamalla rangaistusta alentavana seikkana huomioon kaksi aiempaa tuomiota, joita kärjäoikeus ei ollut huomioinut. Kärjäoikeuden tuomiosta ei käynyt ilmi, miksi se ei ollut ottanut huomioon mainittuja tuomioita.

Apulaisoikeuskansleri totesi kärjätuomarin menelleen lainvastaisesti tuomitessaan vastaajan vanhentuneista teoista. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tuomiossa olisi lisäksi pitänyt perustella, miksi vastaajan aiempia ehdottomia vankeusrangaistuksia ei ollut otettu huomioon

uutta rangaistusta alentavana seikkana. Seuraamusratkaisun avoin ja seikkaperäinen perusteleva edistää ratkaisun ulkoisen kontrolloitavuuden ohella tuomarin itsekontrollin toteutumista ja on siten omiaan lisäämään lainkäytön oikeusvarmuutta.

Asiassa OKV/1220/1/2016 oli kysymys yliopiston menettelystä valintakokeen erityisjärjestelyistä päätettäessä. Kantelija oli osallistunut yliopiston valintakokeisiin vuosina 2015 ja 2016. Hän oli hakenut erityisjärjestelyitä molempiin koetilaisuuksiin ja liittännyt kumpaankin hakemukseen saman lääkärintodistuksen. Vuonna 2015 kantelijalle myönnettiin oikeus tietokoneen käyttöön sekä puoli tuntia lisäaikaa kokeen suorittamiseen. Vuonna 2016 samoin perustein esitetty erityisjärjestelyhakemus hylättiin. Perusteluina esitettiin hakijoiden yhdenvertainen kohtelu, ja ratkaisun todettiin olevan yhdenmukainen erityisjärjestelyitä vastaavien perusteiden kanssa.

Yliopistolta saadun selvityksen mukaan erityisjärjestelyt on vuonna 2016 myönnetty vain hakijoille, joiden toimittamista lausunnoista ja lääkärintodistuksista kävi yksilöidysti ilmi, miksi hakija tarvitsi lisäaikaa tai erillisen koetilan. Kantelija ei ollut tietoinen vaatimuksesta, jonka mukaan lääkärintodistuksessa olisi tullut yksilöidysti ilmoittaa, miten hakija hyötyisi erityisjärjestelyistä. Kantelijaa ei ollut pyydetty täydentämään hakemustaan. Vuoden 2016 hylkäävän ratkaisun perustelut ovat olleet erilaiset itse ilmoituksessa, kantelijan opintopäälliköltä myöhemmin saamassa viestissä sekä yliopiston oikeuskanslerille lähettämässä selvityksessä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yliopiston huomiota erityisjärjestelyjä koskevan ohjeistuksen selkeyteen, erityisjärjestelyratkaisujen perustelevuuteen sekä siihen, että yliopiston olisi ollut asianmukaista pyytää hakijaa täydentämään

hakemustaan vuonna 2016. Lisäksi apulaisoikeuskansleri katsoi, että hakijan oikeusturvan kannalta olisi aiheellista kertoa erityisjärjestelyjä koskevassa ilmoituksessa se, missä vaiheessa erityisjärjestelyjä koskevaan ratkaisuun voi hakea muutosta.

Asiassa OKV/1008/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Valviran huomiota velvollisuuteen vastata hallintokantelun tekijän asian käsittelyä koskeviin asiallisiin tiedusteluihin ja ilmoittaa tälle, jos kantelun johdosta ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin.

Valvira oli siirtänyt kantelijan tekemän hallintokantelun kaupungin käsiteltäväksi muistutuksena. Kaupungin muistutusvastauksen saavuttua Valvirassa oli arvioitu, ettei vastauksesta ilmennyt sen toimenpiteitä edellyttäviä seikkoja. Kantelija oli tämän jälkeen pyytänyt Valviralta, että se pyytäisi kaupunkia täydentämään muistutusvastauksensa. Kantelija ei saanut viestiinsä eikä myöhemmään käsittelyvaihetta koskevaan tiedusteluunsa vastausta ennen kuin apulaisoikeuskanslerin sijainen lähetti Valviralle selvityspyynnön aiheesta. Sen jälkeen Valvira ilmoitti kantelijalle, ettei viesti antanut aihetta toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kantelijan Valviralle esittämää pyyntöä oli perusteltua pitää uutena hallintokanteluna. Jos kantelun johdosta ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin, tulee siitä hallintolain mukaan ilmoittaa kantelun tekijälle. Lisäksi hallintokantelua käsittelevän valvontaviranomaisen velvollisuuksiin kuuluu vastata kantelun käsittelyn vaihetta ja aikataulua koskeviin tiedusteluihin.

Asiassa OKV/1408/1/2016 apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin sosiaali- ja perhepalvelujen huomiota velvollisuuteen tehdä lastensuojelutarpeen selvitys ja asiakassuunnitelma

sekä kirjata asiat lastensuojelulain edellyttämällä tavalla.

Kantelijan tyttären lastensuojeluasiakkuus oli alkanut alkuvuodesta 2013. Lastensuojelutarpeen selvitystä ei ollut lainkaan tehty, eikä lapselle ollut laadittu asiakassuunnitelmaa lain vaatimalla tavalla. Lastensuojelun asiakasasiakirjoissa oli merkintöjä vasta kevästä 2015 alkaen, vaikka asiakkuus ja avohuollon tukitoimena annettu perhetyö olivat alkaneet huomattavasti aikaisemmin.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan asiakasasiakirjat olivat puutteelliset ja niiden laatiminen oli laiminlyöty pitkältä ajalta lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen. Hän totesi, että lasta koskevien asiakasasiakirjojen huolellinen laatiminen on ratkaisevan tärkeää hyvän hallinnon periaatteiden ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Asiassa OKV/1156/1/2017 apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota velvollisuuteen arvioida työnhakijan palvelutarve yhdessä tämän kanssa sekä velvollisuuteen noudattaa hyvän hallinnon periaatteita.

TE-toimisto oli tehnyt yksipuolisesti palvelutarpeen arvioinnin ja siirtänyt sen perusteella kantelijan osaamisen kehittämisen palvelulinjalta tuetun työllistämisen palvelulinjalle. TE-toimisto kertoi asiasta kantelijalle vasta ratkaisun jälkeen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että lain mukaan TE-toimiston ja asiakkaan tulee arvioida palvelutarve yhdessä. Lisäksi TE-toimiston menettely oli hänen mukaansa ristiriidassa palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta koskevan hallintolain säännöksen kanssa.

Asiassa OKV/324/1/2017 apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tiedusteluihin vastaamisessa.

Poliisilaitos oli vastannut kantelijan tiedusteluun vasta sen jälkeen, kun apulaisoikeuskansleri oli pyytänyt asiassa selvitystä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tiedustelu oli ollut sisällöltään lyhyt ja yksilöity ja siitä oli ilmennyt, ketä se koski. Tiedusteluun olisi tullut vastata nopeammin.

Asiassa OKV/650/1/2017 apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion huomiota velvollisuuteen vastata tiedusteluihin viivytyksettä. Kantelijan tiedusteluun oli vastattu vasta puoli vuotta tiedustelun esittämisen jälkeen hänen tehtyä asiasta kantelun. Apulaisoikeuskanslerin mukaan hyvän hallinnon periaatteiden mukainen kohtuullinen vastausaika oli ylittynyt. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan hän otti kuitenkin huomioon, että kyseessä oli tutkinnanjohtajan inhimillinen erehdys, jonka havaittuaan tämä oli ryhtynyt toimiin virheen korjaamiseksi ja ilmoittanut kantelijalle vastauksen viivästyksen syyt.

Asiassa OKV/1853/1/2017 apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluehallintoviraston huomiota velvollisuuteen vastata yhteydenottoypyntöihin kohtuullisessa ajassa.

Kantelija oli yrittänyt tavoittaa kanteluasiansa käsittelijää aluehallintovirastossa ja jättänyt tälle yhteydenottoypyntöjä. Viive yhteydenottoihin vastaamisessa oli pisimmillään ollut useita kuukausia.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisella on velvollisuus antaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja että yhteydenottoihin tulee vastata kohtuullisessa ajassa. Kantelijan tapauksessa aluehallintoviraston menettely ei ollut hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen mukaista eikä se täyttänyt samassa laissa säädetyn neuvonta- ja vastaamisvelvoitteen toteuttamiselle asetettuja ajallisia vaatimuksia.



5

**VIRANOMAISTEN JA
MUIDEN JULKISTA
TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN
LAILLISUUSVALVONTA**

VIRANOMAISTOIMINNAN VALVONTA

Lähtökohtia

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

Valvontatoimien kokonaisuus

- kantelut
- tarkastukset
- omat aloitteet
- rangaistustuomioiden tarkastaminen
- virkarikosasiat (erityisesti tuomarien)

Kantelun käsittely

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

Tarkastukset

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

Omat aloitteet

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

Seuraamukset

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

YLEISTÄ

Oikeushallinnon toimialan laillisuusvalvonta painottui aiempien vuosien tavoin tuomioistuinten valvontaan. Niiden menettelystä tehtyjä kanteluita tuli kertomusvuonna vireille 362 (377 vuonna 2016) ja ratkaistiin 356 (355 vuonna 2016). Asioissa annetut seuraamukset aiheutuivat pääosin asioiden käsittelyn viipymisestä ja virheellisestä menettelystä asiakirjapyyntöjen ja tiedustelujen käsittelyssä.

Rangaistustuomioiden tarkastustoiminnassa tehtyjen havaintojen ja hovioikeuksien oikeuskanslerille tekemien ilmoitusten perusteella vireille saatetuissa asioissa annettiin huomautus 19 käräjatuomarille. Syytteitä tuomareita vastaan ei kertomusvuonna nostettu.

Muista oikeushallinnon toimialan laillisuusvalvonta-asioista huomattavin oli virkarikosasia, jossa apulaisoikeuskansleri vaati korkeimmasa oikeudessa valtakunnansyyttäjälle rangaistusta virkavelvollisuuden rikkomisesta, koska valtakunnansyyttäjä oli esteellisenä osallistunut koulutushankinta-asioiden käsittelyyn. Korkein oikeus tuomitsi valtakunnansyyttäjän sakkorangaistukseen.

Sisäasiainhallinnon toimialaa koskeneet kantelut kohdistuivat aiempien vuosien tavoin pääosin poliisin toimintaan. Poliisikantelut olivat kertomusvuonna oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista toiseksi suurin kanteluasiaryhmä. Poliisikanteluja tuli kertomusvuonna vireille 384 ja

niitä ratkaistiin 382. Kahtena edellisvuonna niitä saapui 329 (v. 2016) ja 257 (v. 2015), joten niiden määrä on edelleen selvästi kasvanut. Suurin osa niin saapuneista kuin ratkaistuista poliisikanteluista kohdistui poliisin toimintaan esitutkintaviranomaisena. Seuraamuksia aiheuttivat erityisesti puutteet asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin vastaamisessa sekä esitutkintapäätösten perustelemisessa. Myös muun muassa esitutkinnan ja hallintokantelun käsittelyn viipyminen sekä poliisimiehen kirjoitus sosiaalisessa mediassa 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 kaksi kanteluasiaa ja yksi omana aloitteena tutkittu asia.

Valtiovarainhallintoa koskevista kanteluratkaisuista suuri osa koski kunnallista itsehallintoa. Toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja annettiin yksityisyyden suojasta kunnan verkkotiedottamisessa, kaupunginhallituksen esityslis-tojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa, julkisuuslain menettelysäännösten noudattamisesta

asiakirjapyyntöjen käsittelyssä sekä pysäköinti-
virhemaksua koskevien päätösten allekirjoitta-
misesta. Aluehallintovirastoja koskevista seura-
muksiin johtaneista kanteluista suuri osa koski
edellisvuoden tapaan kanteluasioiden käsittelyn
viipymistä.

Työ- ja elinkeinohallinnon toimialalla toi-
menpiteisiin johtaneista ratkaisuista suurin osa
koski työ- ja elinkeinotoimistojen menettelyä
työvoimapalveluihin liittyvissä asioissa. Ratkai-
suja annettiin muun muassa työ- ja elinkeino-
toimiston menettelystä asian käsittelyssä ja sel-
vittämisessä, työvoimapolitiittisen lausunnon
antamisessa, päätöksen ja lausunnon peruste-
lemisessä sekä puutteellisen päätöksen korjaa-
misessa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-
kusten menettelyä koskevista ratkaisuisa kiin-
nitettiin huomiota muun muassa selvityspyyn-
töön vastaamiseen sekä julkisuus- ja hallintolain
mukaiseen menettelyyn.

Sosiaali- ja terveyshallinnon alaan kuulu-
vat kanteluratkaisut koskivat hyvin moninai-
sia asioita. Suuri osa ratkaistuista asioista koski
kuntien menettelyä ja niin myös seuraamusrat-
kaisut kohdistuvat suurimmaksi osaksi kuntiin.
Kuntiin kohdistuvissa kanteluissa oli usein ky-
symys menettelystä toimeentulotuki- ja lasten-
suojeleasioiden käsittelyssä, mutta myös muun
muassa sosiaali- ja terveydenhuollon tietoihin
kohdistuvien tietopyyntöjen käsittelyssä.

Lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveydenhuol-
lon hallinnonalan seuraamusratkaisuisa on aina
kysymys sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkai-
den perusoikeuksien toteutumisesta. Oikeuk-
sien toteutumiseen vaikuttaa se, kuinka hyvin
viranomaiset noudattavat erityislainsäädännös-
sä säädettyjä samoin kuin yleisiä hallinnon me-
nettelysäännöksiä asioita käsitellessään. Useissa
kertomusvuonna annetuissa seuraamusratkai-
suissa oli kysymys perustuslaissa turvatusta hy-
västä hallinnosta ja asioiden asianmukaisesta kä-

sittelystä. Nämä ratkaisut koskivat muun muassa
selkeän kielen käyttöä, neuvontaa, ohjausta,
asian selvittämistä tai yleisesti hyvän hallinnon
periaatteiden noudattamista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden
oikeuksien toteutumisen kannalta keskeinen
oikeus on saada asiansa käsitellyksi viivytykset-
tömästi sekä oikeus saada asiassa päätös samoin
kuin oikeus saattaa päätös muutoksenhakuviran-
omaisen arvioitavaksi. Kertomusvuonna annettiin
useita ratkaisuja, joissa oli kysymys hakemusten
käsittelyn viipymisestä, mutta myös esimerkik-
si viranomaisen menettelystä tehtyjen kantelu-
jen käsittelyn viipymisestä. Eräässä tapauksessa
perustoimeentuloa turvaavia etuuksia koskevien
hakemusten käsittely oli viivästynyt siinä määrin,
että ratkaisussa kiinnitettiin viranomaisen vakavaa
huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin
viivytyksettömästä käsittelystä. Työmarkkinatu-
kea koskevassa muutoksenhakuasiassa annettiin
puolestaan muutoksenhakuelimelle huomautus
valitusten käsittelyn kohtuuttomasta viipymises-
tä. Myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien
muistutusten käsittelyssä oli tapahtunut viiveitä.
Edelleen päätösten antamisessa havaittiin puut-
teita ja eräässä ratkaisussa oli kysymys kantelijan
oikeudesta saada oikaisuvaatimuksensa käsitel-
lyksi kunnan perusturvalautakunnassa.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa laaditaan
erilaisia suunnitelmia, joiden tarkoituksena on
osaltaan varmistaa, että potilaiden ja asiakkai-
den oikeudet toteutuvat ja että he saavat heille
kuuluvat palvelut. Myös potilas- ja asiakasasia-
kirjoihin tehtävät kirjaukset ovat potilaiden ja
asiakkaiden asioiden asianmukaisen käsittelyn
ja heidän oikeuksiensa toteutumisen kannalta
tärkeitä. Kertomusvuonna annetuissa toimenpi-
deratkaisuisa ilmeni puutteita asiakas- ja palve-
lusunnitelmien laatimisessa lastensuojelussa ja
vammaispalveluissa. Myös lastensuojeluselvitys-
ten tekemisessä sekä lastensuojeluilmoitusten ja

muiden lastensuojeluun liittyvien yhteydenottojen kirjaamisessa oli puutteita ja laiminlyöntejä.

Ympäristöhallintoa koskevat seuraamusratkaisut koskivat tänäkin kertomusvuonna mm. kunnan viranomaisen velvollisuutta vastata tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin. Lisäksi annettiin kaksi seuraamusratkaisua, joissa oli

kysymys tiedon antamisesta hankkeen vireillään olosta ja asiassa annetusta ratkaisusta. Näissä kahdessa ratkaisussa ei voitu katsoa viranomaisen menetelleen lainvastaisesti, mutta esitettiin näkökohtia, jotka puolsivat tiedon antamista hankealueiden naapurikiinteistöjen omistajille lain sanamuotoa hieman laajemmin.

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN TOIMIALA

Lausuntoja

Hallituksen esitysten luonnosten julkisuus

Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva lainsäädännön arviointineuvosto pyysi oikeuskanslerin kannanottoa siihen, pitäisikö neuvoston julkistaa tai pyydettyessä antaa ministeriön laatima hallituksen esityksen luonnos, jonka vaikutusten arvioinnista neuvosto on antanut lausuntonsa.

Oikeuskanslerin lausunnon mukaan lainsäädännön arviointineuvosto on toimivaltainen itse ratkaisemaan sille toimitettujen hallituksen esitysten luonnosten julkisuutta ja antamista koskevat asiat. Luonnokset ovat lähtökohtaisesti julkisia asiakirjoja, jotka neuvoston on annettava niitä pyytävälle. Poikkeukset tästä pääsäännöstä ovat lainsäädännön mukaan mahdollisia, mutta eivät käytännössä todennäköisiä. Neuvoston on harkitessaan luonnosten julkaisemista otettava huomioon omat tehtävänsä ja hallituksen esitystä valmistelevan ministeriön vastuu valmistelua koskevasta tiedottamisesta (OKV/59/20/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Maija Salo).

Ratkaisuja

Kansanedustajien kirjallisiin kysymyksiin vastaaminen

Oikeuskanslerin mukaan ministeriöissä on syytä tarkastella kansanedustajien kirjallisiin kysymyksiin annettaviin vastauksiin liittyviä käytäntöjä, jotta vastaukset pystyttäisiin antamaan määräajassa. Oikeuskansleri otti asian omasta aloitteestaan selvitettäväksi sen jälkeen, kun oli käynyt ilmi, että useissa tapauksissa vastausten antaminen oli viivästynyt jopa huomattavasti. Selvityksen mukaan viime vuosina merkittävä osa vastauksista on viivästynyt, eikä kyse siten ole yksittäistapauksista.

Kansanedustajat voivat esittää valtioneuvoston jäsenille kysymyksiä näiden toimialaan kuuluvista asioista. Vastaus tulee antaa 21 päivän kuluessa siitä, kun kysymys on toimitettu valtioneuvostolle. Valtioneuvoston kanslia ohjaa kysymykset ministeriöihin vastausten valmistelua varten, ja ministeriöt toimittavat vastauksensa suoraan eduskunnalle. Valtioneuvoston kanslia ei ole aktiivisesti seurannut määräajan noudattamista.

Oikeuskansleri totesi, että eduskunnalla on oikeus saada tarvitsemiaan tietoja hallituksen ja sen alaisten viranomaisten toiminnasta. Kansanedustajien kirjalliset kysymykset ovat osa tätä tiedonsaantioikeutta. Sitä kautta toteutuu myös edus-

kunnalle kuuluva tehtävä valvoa valtioneuvoston toimien lainmukaisuutta. Kyse on demokratian toteutumisen kannalta merkittävästä instrumentista.

Oikeuskansleri piti tilannetta erittäin huolestuttavana. Hän pyysi valtioneuvoston kansliaa tarkastelemaan, millä tavoin se voisi vaikuttaa määräajan noudattamiseen, ja ilmoittamaan 1.8.2017 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asian johdosta ryhtynyt.

Valtioneuvoston kanslia ilmoitti tehostaneensa määräaikojen noudattamisen seurantaa

ja tarkentaneensa ohjeistusta kirjallisiin kysymyksiin vastaamisesta. Saapuneiden kirjallisten kysymysten luettelon tietoja on täydennetty siten, että luetteloon merkitään myös ajankohhta, jolloin vastaus on saapunut eduskuntaan. Lisäksi asianhallinnan kehittämishankkeen yhteydessä tullaan huomioimaan mahdollisuuksien mukaan kirjallisten kysymysten vastaamiseen liittyvät seurantarpeet (OKV/7/50/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

OIKEUSHALLINTO

Lausuntoja

Toimikunnan mietintö tuomioistuinviraston perustamisesta

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi oikeusministeriölle lausunnon toimikunnan mietinnöstä tuomioistuinviraston perustamisesta. Hän kannatti kyseisen viraston perustamista.

Mietinnössä ehdotettiin, että tuomioistuinviraston ylintä päätösvaltaa käyttäisi tuomariemmistöinen johtokunta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että johtokunnan tuomarijäsenten asema voi muodostua esteellisyysnäkökohtien kannalta ongelmalliseksi, jos tuomioistuinviraston johtokunnan tehtäviin kuuluu päättää voimavarojen eli määrärahojen ja virkojen jakamisesta tuomioistuimille. Hän mainitsi lausunnossaan lisäksi, että toimikunnan ehdotuksen perusteella jäi epäselväksi, missä menettelyssä ehdokkaat johtokunnan hovioikeuksien, käräjäoikeuksien, hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuimien tuomarijäseniksi nimitään varsinkin tilanteessa, jossa niiden päällikötuomarit eivät saavuta ehdokasasettelusta yhteisymmärrystä (OKV/29/20/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen

Apulaisoikeuskansleri antoi oikeusministeriölle lausunnon muistiolounnoksesta, joka koski rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä. Lausuntopyyntöä pyrittiin kartoittamaan alustavasti hallinnollisia sanktioita koskevan yleissääntelyn ja sääntelyperiaatteiden laatimisen tarvetta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan yleiselle sääntelylle voisi olla tarvetta, koska se voisi selkeyttää ja yhtenäistää menettelyjä seuraamusten määräämisessä. Myös asianosaisten kannalta voisi olla selkeämpää, jos menettelysäännökset olisivat yhteiset ja niistä säädetäisiin yhdessä säädöksessä. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan yleissääntely voisi koskea lähinnä yleistä menettelyä seuraamusten määräämisessä ja siinä huomioon otettavia seikkoja. Hän totesi, että mahdollista lainsäädäntöä annettaessa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota seuraamusten kohteena olevien oikeuksia ja oikeusturvaa koskeviin kysymyksiin. Kaksoisrangaistavuuden kieltoa tulisi tarkastella paitsi sisällölliseltä (rikosoikeudellisen ja hallinnollisen sanktion välinen suhde) myös menettelylliseltä (rikosoikeudellisen ja hallinnol-

lisen prosessin välinen ajoituksellinen suhde) kannalta. Seuraamusten oikeasuhtaisuutta ja koh- tuullistamista arvioitaessa voisi olla tarpeen ottaa huomioon myös käytetyt välillisen hallintopakon keinot (uhkasakot) silloin, kun on kysymys lai- minlyönnin hallinnollisesta sanktioinnista.

Apulaisoikeuskansleri piti kannatettavana lainvalmistelun tueksi tarkoitettujen rangaistus- luonteisten hallinnollisten seuraamusten säänte- lyperiaatteiden kirjaamista. Niillä voitaisiin hänen mukaansa vaikuttaa siihen, että seuraamusten sääntely niiden moninaisuuden vuoksi edelleen- kin tarpeellisessa erityislainsäädännössä tulisi jat- kossa olemaan yhtenäisempää, minkä lisäksi peri- aatteet voisivat ohjata säädösten valmistelijoita tarkastelemaan ja arvioimaan perusteellisesti niitä seikkoja, joihin seuraamuksista säädettäessä tulisi kiinnittää huomioita (OKV/67/20/2017; ratkaisi- jana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Pohjoismaisen saamelaissopimuksen mahdollisen kansallisen voimaansaattamisen edellytykset

Oikeuskansleri antoi oikeusministeriölle lau- sunnon pohjoismaisen saamelaissopimuksen mahdollisen kansallisen voimaansaattamisen edellytyksistä.

Oikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan hu- omiota siihen, että voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö poikkeaa osin sopimuksessa esi- tetyistä. Sopimuksen kansallisen voimaansa- atamisen yhteydessä on tästä syystä erityisesti syytä arvioida, vastaako voimassa oleva kansalli- nen sääntely sopimuksessa asetettuja velvoittei- ta ottaen huomioon, että sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimuksen turvaamat oikeudet ovat vähimmäisoikeuksia eivätkä ne estä valtiota laa- jentamasta saamelaisten oikeuksia tai ryhtymästä kattavampiin toimiin.

Lisäksi oikeuskansleri totesi, että pohjoismai- sessa saamelaissopimuksessa on useassa kohdas- sa käytetty varsin väljää terminologiaa määriteltä- essä sopimuksessa valtiolle asetettuja velvoitteita. Kun sopimuksen tarkoitus on osaltaan taata saa- melaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumi- nen, olisi tulevassa hallituksen esityksessä hyvä mahdollisuuksien mukaan täsmentää sopimuk- sen merkityssisältöä ja tarkoitusta esimerkein tai muulla sopivalla tavalla. Tämä olisi tärkeää sekä sopimuksen käytännön soveltamisen että laillisuusvalvonnan kannalta (OKV/36/20/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Ratkaisu

MINISTERIÖ

Kielilain noudattaminen sosiaalisessa mediassa

Oikeusministeriö oli vastannut suomeksi sille Twitterissä esitettyyn ruotsinkieliseen kysymyk- seen. Ministeriön selvityksen mukaan kyse oli ol- lut inhimillisestä erehdyksestä ja kysyjälle oli pian vastattu myös ruotsiksi.

Kielilain mukaan kaksikielisellä viranomai- sella on velvollisuus käyttää kansalaisille suun- natussa informaatiossa suomea ja ruotsia. Apu- laisoikeuskanslerin sijainen totesi, että tämä velvollisuus koskee kaikkia kommunikaatiota- poja, myös viranomaisen Twitter-tiliä. Hän kiin- nitti oikeusministeriön huomiota velvollisuuteen vastata myös sosiaalisissa medioissa esitettyi- hin kysymyksiin sillä kielellä, jolle ne on esitet- ty (OKV/124/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeus- kanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Tiedusteluun ja asiakirjapyyntöön vastaaminen

Kantelija oli esittänyt oikeusministeriölle tiettyyn asiakokonaisuuteen liittyviä kysymyksiä ja pyytänyt siihen liittyviä asiakirjoja vuosilta 2002–2015. Ministeriö oli vastannut kantelijan tiedusteluun yli 2 kuukauden kuluttua ja toimittanut hänelle asiaan liittyneen esittelymateriaalin vuodelta 2015.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan asiakirjapyyntöön olisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukaan tullut asian olosuhteissa vastata viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön saapumisesta. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella vaikutti lisäksi siltä, että ministeriöllä oli kyseiseen aihepiiriin liittyviä muitakin asiakirjoja, jotka eivät kuitenkaan sen käsityksen mukaan olleet julkisuuslaisia tarkoitettuja asiakirjoja. Kysymys siitä, oliko oikeusministeriön käsitys asiakirjojen luonteesta oikea, oli voitava saattaa viime kädessä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Käytettävissä olleesta aineistosta ei ilmennyt, että ministeriö olisi mainitussa pykälässä säädetyin tavoin ilmoittanut kantelijalle asiakirjojen antamisesta kieltäytymisen syytä tai tietoa siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Ylimpien laillisuusvalvojien käytännön mukaan pykälässä säädetty menettely ja oikeus saada asiakirjapyyntöön muutoksenhakukelpoinen päätös koskee myös tilanteita, joissa viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa. Näin on ainakin silloin, kun pyydetyn asiakirjan olemassaoloa ei voida pitää poissuljettuna.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti oikeusministeriön vakavaa huomiota julkisuuslain 14 §:n mukaisten määräajan ja menettelyjen noudattamiseen. Hän totesi, että oikeuskansleri oli kiinnittänyt oikeusministeriön huomiota asiaan jo vuonna 2015 kantelijan kanneltua samasta asiakokonaisuudesta (OKV/164/1/2017; ratkaisijana

apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Laura Pyökäri).

TUOMIOISTUIMET

Rikosasian vastaajan kuuleminen ym.

Käräjäoikeus oli tuominnut pääkäsittelystä poissa olleen vastaajan törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ja vammantuottamuksesta sekä määrännyt hänet ajokieltoon, vaikka vastaaja oli haastettu vastaamaan liikenneturvallisuuden vaarantamista ja vammantuottamusta koskeneeseen rangaistusvaatimukseen. Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan ehdolliseen vankeusrangaistukseen, vaikka syyttäjällä oli vastaajalle tiedoksi annettu haastehakemuksessa esittänyt seuraamuskannottonaan sakkorangaistusta. Hovioikeus oli syyttäjän valituksesta muuttanut käräjäoikeuden tuomioita syyksilukemisen ja seuraamusten osalta.

Oikeuskansleri otti käräjäoikeuden puheenjohtajana toimineen käräjätuomarin menettelyn tutkittavaksi omasta aloitteestaan. Hän totesi ratkaisussaan rikosprosessin keskeisiin menettelyperiaatteisiin kuuluvan kuulemisperiaatteen edellyttävän, että asian asianosaiselle tulee tarvittaessa varata tilaisuus lausua vastapuolen vaatimusten ja niiden perusteiden ohella myös tuomioistuimen viran puolesta harjoittamasta lainsoveltamisesta, jotta tuomioistuimen asiansa antama ratkaisu ei tule vastaajalle yllätyksenä. Tuomioistuimen on saatettava vastaajan tietoon, miten hänen menettelynsä saattaa tulla syyttäjän esittämästä rikosnimikkeestä poiketen arvioitavaksi, jotta vastaaja voi esittää asiasta oman käsityksensä. Kerrotun voidaan katsoa sisältyvän ihmisoikeussopimuksissa määriteltyjen rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeuksien ohella tuomioistuimelle laissa säädettyyn prosessinjohtovelvollisuuteen, johon kuuluu myös tuomioistuimen

omasta aloitteesta määräämien seuraamusten esiin ottaminen ennen asian ratkaisemista.

Käräjäoikeuden asiassa antaman tuomion perusteluissa ei ollut avoimesti tuotu esiin sitä, että vastaajan menettelyä oli oikeudellisesti arvioitu syyttäjän rangaistusvaatimuksesta poikkeavasti. Syyttäjän vaatimuksia oli selostettu tuomiossa virheellisesti rikosnimikkeen ja rangaistusvaatimuksen perusteeksi esitetyn lainkohdan osalta. Lisäksi tuomiossa oli virheellisesti kerrottu syyttäjän esittäneen asiassa ajokieltovaatimuksen. Tuomiossa ei ollut perusteltu vastaajalle tuomittua rangaistusta, vaikka se oli olennaisesti poikennut hänelle tiedoksi annetusta syyttäjän seuraamus kannanotosta. Oikeuskansleri totesi päätöksessään asiasta muun ohella, että vastaajan asianmukaisen kuulemisen laiminlyönti lähtökohtaisesti lisäsi tuomion perustelemisen merkitystä, ja mainitsi perustelemisen merkityksestä tuomarín itsekontrollin kannalta.

Oikeuskansleri antoi puheenjohtajana asiassa toimineelle käräjätuomarille huomautuksen kuulemisvelvollisuuden laiminlyönnistä. Hän kiinnitti lisäksi käräjätuomarín huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa ja saattoi käräjätuomarín tietoon päätöksessään tuomion perustelemisesta esittämänsä näkemykset (OKV/5/50/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

Syyteoikeuden vanhentuminen ja rangaistusseuraamuksen perusteleminen

Hovioikeus ilmoitti oikeuskanslerille, että käräjäoikeus oli tuominnut rikosasian vastaajan vankeusrangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneista teoista. Hovioikeus oli syyttäjän valituksesta muuttanut käräjäoikeuden ratkaisua. Se oli paitsi hylännyt vanhentuneet syytekohdat ottanut rangaistusta alentavana huomioon käräjä-

oikeuden huomioon ottaman aiemman tuomion sijasta kaksi muuta aiempaa tuomiota. Käräjäoikeuden tuomiosta ei käynyt ilmi, miksi se ei ollut ottanut rangaistusta alentavana huomioon mainittuja tuomioita eikä vastaajan rikosrekisterin osatteen ilmenneitä muita syyksi luettujen rikosten tekemisen jälkeen vastaajalle tuomittuja ehdottomia vankeusrangaistuksia.

Apulaisoikeuskansleri totesi käräjäoikeuden puheenjohtajana asiassa toimineen käräjätuomarín menetelleen lainvastaisesti tuomitsaan vastaajan rangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneista teoista. Käräjätuomari oli lisäksi laiminlyönyt perustella tuomiossa ratkaisuaan olla ottamatta rikoslaissa säädetyn tavoin huomioon vastaajalle tuomittavaa ehdotonta vankeusrangaistusta alentavana seikkana mainittuja vastaajalle aikaisemmin tuomittuja ehdottomia vankeusrangaistuksia. Apulaisoikeuskanslerin mukaan seuraamusratkaisun avoin ja seikkaperäinen perusteleminen edistää ratkaisun ulkoisen kontrolloitavuuden ohella tuomarín itsekontrollin toteutumista ja on siten omiaan lisäämään lainkäytön oikeusvarmuutta.

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä rangaistukseen tuomitsemisessa. Hän kiinnitti lisäksi käräjätuomarín huomiota seuraamusratkaisun asianmukaiseen perusteleseen (OKV/24/31/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Oikeudenkäyntikuluvaatimuksen ratkaisematta jättäminen

Kantelijat arvostelivat käräjäoikeuden menettelyä jättää riita-asiassa väliintulohakemukseen liittynyt oikeudenkäyntikuluvaatimus ratkaisematta.

Hylätessään väliintulohakemuksen käräjäoikeus oli todennut, että oikeudenkäyntikulu-

vaatimukset ratkaistaisiin pääasian yhteydessä tai mikäli väliintulohakemuksen tekijä nostaisi erillisen kanteen yhtiötä vastaan, tämän asian yhteydessä. Käräjäoikeus ei kuitenkaan missään vaiheessa kyseistä varsin monitahoista asiakokonaisuutta ratkaissut kantelijoiden mainitsemaa oikeudenkäyntikuluvaatimusta.

Asiakokonaisuudesta vastuussa ollut puheenjohtaja myönsi olleensa vastuussa siitä, että oikeudenkäyntikuluvaatimusta ei ratkaistu. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kyse näytti olleen puheenjohtajan epähuomiossa tekemästä virheestä. Puheenjohtajan menettely oli apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan ollut jossain määrin ymmärrettävää, koska tapauksessa oli ollut kyse aineistoltaan varsin laajasta ja monitahoisesta ja puheenjohtajan kannalta haastavasta asiakokonaisuudesta, jossa osapuolet olivat prosessin eri vaiheissa esittäneet lukuisia vaatimuksia ja käräjäoikeus oli tehnyt lukuisia prosessiin liittyneitä ratkaisuja.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä puheenjohtajan menettelyn virheellisyydestä tämän tietoon (OKV/1381/1/2016 ja OKV/1627/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

Asiakirjapyyntöihin vastaaminen käräjäoikeuksissa

Rikosasiassa asianomistajana ollut kantelija oli pyytänyt käräjäoikeudelta kahteen kertaan diaaritietoja ja päiväkirjalehteä asiassa, jossa hän itse oli asianosaisena. Hän oli saanut pyytämänsä asiakirjan ensimmäisen pyyntönsä jälkeen. Jälkimmäisen asiakirjapyyntönsä jälkeen kantelijan ja käräjäoikeuden välillä oli ollut kirjeenvaihtoa, mutta pyydettyä asiakirjaa ei ollut toimitettu uudestaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä olisi ollut perusteltua ilmoittaa kantelijalle, että

päiväkirjaan ei ollut tullut uusia merkintöjä hänen aikaisemman tieto- ja asiakirjapyyntönsä jälkeen, ja tiedustella, halusiko hän siitä huolimatta samat tiedot uudelleen. Hän kiinnitti käräjäoikeuden huomiota asiasta päätöksessään esittämiinsä näkökohtiin (OKV/128/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Helena Tuomikko).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti käräjäoikeuden huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen asiakirjapyyntöihin vastaamisessa tapauksessa, jossa asianosaisen pyytämä istunnon pöytäkirja oli jäänyt toimittamatta (OKV/90/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Kantelija oli pyytänyt erään rikosasian tuomioita sekä erään toisen rikosasian haastehakemusta. Käräjäoikeuden selvityksen mukaan kantelijan tuomion julistamispäivänä pyytämä tuomio oli valmistunut ja siten tullut julkiseksi lähes 2 kuukautta sen julistamisen jälkeen, mikä oli johtunut käräjatuomarin muista töistä. Tuomio oli lähetetty sekä asianosaisille että kantelijalle sen valmistumispäivää seuraavana päivänä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan käräjäoikeudella oli ollut asiassa perusteltu syy poiketa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaisesta tuomion pääsääntöisestä kirjalliseen muotoon saattamisen ajankohdasta. Käräjäoikeuden olisi kuitenkin ollut perusteltua tiedottaa kantelijalle siitä, ettei tuomio ollut hänen saatavissaan vielä sen julistamispäivänä.

Kantelija ei ollut saanut pyytämäänsä haastehakemusta ennen apulaisoikeuskanslerin käräjäoikeudelle lähettämää selvityspyyntöä. Kantelijan asiakirjapyyntö oli kadonnut käräjäoikeudessa todennäköisesti inhimillisen erehdyksen takia.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjäoikeuden huomiota huolellisuuteen asiakirja-

pyyntöjä käsiteltäessä (OKV/1382/1/2016 ja OKV/1464/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Käräjäoikeuden toimivalta kansainvälisluonteisessa lapsiasiassa

Käräjätuomari oli ratkaissut kansainvälisluonteisen lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeneen asian, vaikka käräjäoikeus ei ollut asiassa toimivaltainen ja sen olisi tullut omasta aloitteestaan jättää asia tutkittavaksi ottamatta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen käräjäoikeuden toimivallan omaaloitteisessa tutkimisessa kansainvälisluonteisissa asioissa (OKV/1597/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Valitusten käsittelyn viipyminen hallinto-oikeuksissa

Kantelijan valituksen käsittely hallinto-oikeudessa oli kestänyt 20 ½ kuukautta. Käsittelyaika oli huomattavasti pidempi kuin muissa vastaavissa asioissa, eikä kantelija ollut myöskään saanut arviota asian käsittelyajasta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että asian käsittely oli viivästynyt aiheettomasti, ja kiinnitti hallinto-oikeuden huomiota valitusasioiden käsittelyaikaan ja oikeuteen saada arvio asian käsittelyajasta (OKV/1252/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Kantelijan vammaispalvelua koskeneen valituksen käsittelyyn hallinto-oikeudessa oli kulu- nut hieman yli 17 kuukautta, kun kyseisen asiarhman keskimääräinen käsittelyaika kyseisessä

hallinto-oikeudessa oli vuonna 2016 ollut alle 9 kuukautta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asian käsittely oli viivästynyt aiheettomasti. Hän kiinnitti hallinto-oikeuden huomiota velvollisuuteen käsitellä hallinto-oikeudelle kuuluvat valitusasiat ilman aiheetonta viivytystä (OKV/875/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Eila Mustonen). (Ks. myös s. 156.)

Asiakirjapyyntöön vastaaminen hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeus oli vastannut asiakirjapyyntöön yli 2 viikon kuluttua pyynnön esittämisestä. Hallinto-oikeus ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen pyytämässä selvityksessä esittänyt julkisuuslain mukaista perustetta asiakirjapyyntöön käsittelyn viivästymiselle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti hallinto-oikeuden huomiota julkisuuslain säännöksiin asiakirjapyyntöön viivytyksettömästä käsittelystä (OKV/699/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Asiakirjapyyntöön vastaaminen työtuomioistuimessa

Kantelija oli pyytänyt työtuomioistuimen tuomarin nimikirjanotetta Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeilta, jonka tehtäväksi oikeusministeriö oli siirtänyt nimikirjatietojen ylläpidon. Palkeet oli palvelusopimuksen mukaisesti pyytänyt työtuomioistuimelta lupaa nimikirjanotteen antamiseen. Kun työtuomioistuin ei ollut antanut lupaa, Palkeet oli ilmoittanut asiasta kantelijalle ja ohjannut tämän olemaan yhteydessä suoraan työtuomioistuimeen. Työtuomioistuin oli kieltäytynyt anta-

masta päätöstä nimikirjanotteen antamisesta ja kertonut asian kuuluvan Palkeille. Kantelija oli sittemmin saanut päätöksen työtuomioistuimelta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan työtuomioistuimi oli menetellyt virheellisesti antaessaan kantelijalle vääriä ohjeita ja kieltäytyessään antamasta asiakirjapyyntöön päätöstä. Virheellisestä menettelystä oli seurannut, että kantelija ei ollut saanut päätöstä asiakirjapyyntönsä julkisuuslaissa säädettyssä määräajassa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti työtuomioistuimen huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslakia. Hän saattoi lisäksi Palkeitten ja oikeusministeriön tietoon käsityksensä siitä, että siirrettäessä viranomaisen tehtäviä toisen hoidettavaksi on huolehdittava siitä, että viranomaisen asiakkaiden oikeudet eivät vaarannu puutteellisesti määriteltyjen käytäntöjen tai toimintavastuuta koskevien epäselvyyksien vuoksi (OKV/97/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Valituksen käsittelyn viipyminen vakuutus oikeudessa

Kantelijan työkyvyttömyyseläkkeen jatkumista kuntoutustukena koskeneen valitusasian käsittely vakuutus oikeudessa oli kestänyt noin 18 kuukautta, kun työeläkeasioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2016 oli vajaat 15 kuukautta ja tammi–kesäkuussa 2017 noin 14 kuukautta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakuutus oikeuden huomiota asioiden viivytyksettömästä käsittelystä perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyyn (OKV/1567/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Eila Mustonen).

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 yksittäisissä tuomioissa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systeemivirheitä.

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

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

Vuonna 2017 tarkastettiin 4065 päätöstietoilmoitusta. Tarkastuksen perusteella vireille tulleet asioita ratkaistiin 50. Tapauksista 17 johti huomautuksen antamiseen ja 28 käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Purkuesityksiä korkeimmalle oikeudelle tehtiin 6. Vuoden aikana tarkastetaan pääsääntöisesti edellisen vuoden kesäkuusta kuluvan vuoden toukokuulle ajoittuvat päätöstietoilmoitukset.

Uutena virhetyyppinä tarkastetuissa tuomioissa havaittiin laiminlyöntejä rikosuhrimaksumääräämisessä, jota koskeva laki oli tullut

voimaan joulukuun 2016 alussa. Asiasta aiheutui 15 toimenpidettä.

Käräjätuomarin ja kihlakunnan-syyttäjän virheellinen menettely rikosasiassa

Käräjätuomari oli tuominnut syyttäjän vaatimuksesta vastaajan vankeusrangaistukseen kuluneuvon kuljettamisesta oikeudetta ja törkeästi rattijuopumuksesta sekä määrännyt aiemman ehdollisen vankeusrangaistuksen täytäntöönpantavaksi. Aikaisemmin tuomittu ehdollinen vankeusrangaistus oli kuitenkin määrätty täytäntöönpantavaksi sellaisen rikoksen johdosta, joka oli tehty ennen ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan alkamista. Teoista määrättiin yhteinen 3 kuukauden mittainen vankeusrangaistus, joka muunnettiin 90 tunniksi yhdyskuntapalvelua. Rikosseuraamuslaitoksesta saadun yhdyskuntapalvelun toimeenpanokirjan mukaan vastaaja oli suorittanut kokonaisuudessaan 90 tuntia yhdyskuntapalvelua.

Korkein oikeus purki oikeuskanslerin hakemuksesta käräjäoikeuden tuomion siltä osin kuin siinä oli määrätty ehdollinen vankeusrangaistus täytäntöönpantavaksi sekä määrätty siitä ja syyksi luetuista rikoksista yhteinen vankeusrangaistus ja palautti asian rangaistuksen määräämistä varten käräjäoikeuteen. Korkein oikeus perusteli tuomion purkamisen sillä, että tuomio ehdollisen vankeusrangaistuksen täytäntöönpantavaksi määräämistä koskevilta osin perustui ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Käräjäoikeus tuomitsi sittemmin vastaajan kuluneuvon kuljettamisesta oikeudetta ja törkeästi rattijuopumuksesta yhteiseen 70 päivän vankeusrangaistukseen, jonka sijasta määrättiin yhdyskuntapalvelua 70 tuntia. Vastaajan jo suorittama 90 tunnin yhdyskuntapalvelu katsottiin käräjä-

oikeuden toimesta tuomitun rangaistuksen täydeksi suorittamiseksi. Tosiasiallisesti vastaajalle oli näin ollen täytäntöönpantu 20 tuntia aiheutonta yhdyskuntapalvelua.

Apulaisoikeuskanslerin pyynnöstä Keskusrikospoliisi suoritti kihlakunnansyyttäjän ja käräjätuomarin menettelyn osalta esitutkinnan ja siirsi asian apulaisoikeuskanslerille syyteharkintaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan sekä kihlakunnansyyttäjän että käräjätuomarin rikkoneen virkavelvollisuutensa kihlakunnansyyttäjä vaatimalla ja käräjätuomari määräämällä ehdollisen vankeusrangaistuksen pantavaksi täytäntöön, vaikka sille ei ollut rikoslain mukaisia perusteita.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että sekä käräjätuomarin että kihlakunnansyyttäjän menettely kohdistui heidän virkavelvollisuuksiensa ydinalueille, eli käräjätuomarin kohdalla lainkäyttöasian ratkaisemiseen ja kihlakunnansyyttäjän kohdalla ehdollisen vankeusrangaistuksen täytäntöönpantavaksi vaatimiseen. Lisäksi menettelyjen todettiin rikkoneen vastaajan perustuslain mukaista oikeutta saada asia käsitellyksi asianmukaisesti ja menettelyt olivat omiaan vaarantamaan luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen.

Kihlakunnansyyttäjän ja käräjätuomarin menettelyä arvioidessaan apulaisoikeuskansleri otti huomioon, että syyttäjän virheellinen menettely oli ollut omiaan edesauttamaan virheellisen ratkaisun syntymistä. Syyttäjän menettely ei kuitenkaan poistanut käräjätuomarin vastuuta varmistua siitä, että syyttäjän esittämä vaatimus oli lainmukainen. Käräjätuomari vastasi antamansa tuomion lainmukaisuudesta.

Käräjätuomarin menettelyä ei apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan voida pitää tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä tarkoitettulla tavalla kokonaisuutena

arvioiden vähäisenä, kun taas kihlakunnansyyttäjän tekoa voitiin olosuhteet huomioon ottaen pitää tunnusmerkistössä tarkoitettulla tavalla vähäisenä.

Apulaisoikeuskansleri totesi näin ollen, että kihlakunnansyyttäjä ei ollut syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Apulaisoikeuskansleri antoi kuitenkin kihlakunnansyyttäjälle huomautuksen tämän lainvastaisesta menettelystä.

Apulaisoikeuskansleri totesi sen sijaan kärjätuomarin syyllistyneen menettelyllään tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Apulaisoikeuskansleri arvioi kuitenkin syytteen nostamisen sijaan riittäväksi antaa tälle huomautuksen (OKV/17/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Rangaistuksen tuomitseminen vanhentuneesta teosta

Seitsemässä tapauksessa annettiin kärjätuomarille huomautus siitä syystä, että vastaaja oli tuomittu rangaistukseen vanhentuneesta teosta tai useista vanhentuneista teoista.

Ensimmäisessä tapauksessa vastaaja oli tuomittu kahdella eri tuomiolla vanhentuneista lievistä maksuvälinepetoksesta, kahdesta vahingonteosta ja kotirauhan rikkomisesta. Kärjätuomarin mukaan virheet olivat aiheutuneet haastamisessa olleista vaikeuksista sekä työkiireistä ja -paineista. Korkein oikeus purki oikeuskanslerin hakemuksesta kärjäoikeuden tuomiot vanhentuneiden syytekohtien osalta ja palautti asiat kärjäoikeuteen yhteisten rangaistusten uudelleen määräämistä varten. Kärjätuomarin virheistä ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen käytettävissä olleiden tietojen mukaan ollut aiheutunut vahinkoa kysymyksessä olevissa ri-

kosasioissa tuomitulle (OKV/25/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Toisessa tapauksessa vastaaja oli tuomittu muiden hänelle syyksi luettujen tekojen ohella kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut. Korkein oikeus purki oikeuskanslerin hakemuksesta tuomion ja hylkäsi syytteen vanhentuneen syytekohtan osalta. Se palautti jutun kärjäoikeuteen yhteisen rangaistuksen uudelleen määräämistä varten. Kärjätuomarin tekemällä virheellä ei ollut ollut vastaajan kannalta haitallisia täytäntöönpanoseurauksia (OKV/35/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Kolmannessa tapauksessa vastaaja oli tuomittu muiden hänelle syyksi luettujen tekojen ohella syyteoikeudeltaan vanhentuneesta liikenneturvallisuuden vaarantamisesta. Korkein oikeus purki oikeuskanslerin hakemuksesta kärjäoikeuden tuomion liikenneturvallisuuden vaarantamisen osalta ja palautti asian kärjäoikeuteen yhteisen rangaistuksen uudelleen määräämistä varten. Kärjätuomarin virheestä ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen käytettävissä olleiden tietojen mukaan ollut aiheutunut vahinkoa asian vastaajalle (OKV/38/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Neljännessä tapauksessa vastaaja oli tuomittu toisen hänelle syyksi luetun teon ohella syyteoikeudeltaan vanhentuneesta kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta. Kärjätuomari kertoi virheen tapahtuneen epähuomiossa. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen haettua tuomion purkamista korkein oikeus alensi vastaajalle määrättyä 60 päivän ehdollista vankeusrangaistusta kymmenellä päivällä. Kärjätuomarin virheestä ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen käytettävissä ol-

leiden tietojen mukaan ollut aiheutunut vahinkoa asian vastaajalle (OKV/1/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Viidennessä tapauksessa vastaaja oli muun hänelle syyksi luetun teon ohella tuomittu vanhentuneista huumausaineen käyttör rikoksesta ja lievästä ampuma-aserikoksesta. Korkein oikeus alensi oikeuskanslerin hakemuksesta tekemällään purkupäätöksellä yhteistä 4 kuukauden 15 päivän ehdollista vankeusrangaistusta 15 päivällä. Käräjätuomarin virheestä ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen käytettävissä olleiden tietojen mukaan ollut aiheutunut vahinkoa asian vastaajalle (OKV/23/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kuudennessa tapauksessa vastaaja oli hänelle syyksi luettujen tekojen ohella tuomittu vanhentuneista kulkuneuvon luovuttamisesta juopuneelle ja ajokorttirikkomuksesta. Käräjätuomari kertoi virheen tapahtuneen huolimattomuudesta. Korkein oikeus alensi oikeuskanslerin hakemuksesta tekemällään purkupäätöksellä 60 päivän ehdollista vankeusrangaistusta kymmenellä päivällä. Käräjätuomarin virheestä ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen käytettävissä olleiden tietojen mukaan ollut aiheutunut vahinkoa kysymyksessä olevassa rikosasiassa tuomitulle (OKV/27/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Seitsemännessä tapauksessa vastaaja oli muiden hänelle syyksi luettujen tekojen ohella tuomittu vanhentuneesta kirjanpitorikoksesta. Korkein oikeus alensi oikeuskanslerin hakemuksesta tekemällään purkupäätöksellä 1 vuoden ehdollisen vankeusrangaistuksen 11 kuukauteen. Käräjätuomarin virheestä ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen käytettävissä olleiden tietojen mukaan ollut aiheutunut vahinkoa asian vastaajalle

(OKV/28/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika

Kuudessa tapauksessa käräjätuomarille annettiin huomautus siitä syystä, että käräjäoikeus oli tuominnut vastaajalle määrätyn ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan päättymään tuomion antamispäivänä (OKV/5/30/2017, OKV/13/30/2017, OKV/16/30/2017, OKV/30/30/2017 ja OKV/48/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen sekä OKV/8/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kolmessa tapauksessa käräjätuomarille annettiin huomautus, kun vastaajalle määrätyn ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika alitti rikoslain 2 b luvun 3 §:ssä säädetyn koeajan 1 vuoden vähimmäispituuden. Ensimmäisessä tapauksessa käräjäoikeus oli tuominnut vastaajalle määrätyn ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan päättymään 3 ja toisessa 6 kuukautta tuomion antamispäivän jälkeen (OKV/9/30/2017 ja OKV/37/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Kolmannessa tapauksessa käräjäoikeus oli määrännyt ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan päättymään ennen tuomion antopäivää (OKV/14/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Neljässä tapauksessa käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2 b luvun 3 §:n 1 momentin soveltamisessa tapauksissa, jossa vastaajille tuomitujen eh-

dollisten vankeusrangaistusten koeajat ylittivät 1 päivällä lainkohdassa säädetyn 3 vuoden enimmäisajan (OKV/17/30/2017, OKV/23/30/2017 ja OKV/43/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen sekä OKV/52/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kirjoitusvirhe tai muu siihen rinnastettava virhe

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen muun muassa tuomion kirjoittamisessa ja laatisessa neljässä tapauksessa.

Ensimmäisessä tapauksessa vastaaja oli tuomittu ehdollisen vankeusrangaistuksen ohessa 40 päiväsakon suuruiseen sakkorangaistukseen ä 22 euroa, mutta tuomiolauselmassa oheissakon kokonaisrahamääräksi oli merkitty 770,00 euroa (OKV/36/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Toisessa tapauksessa tuomiolauselman merkintöjen mukaan vastaaja oli tuomittu ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Lisäksi tuomiolauselma ilmeni, että vastaaja oli tuomittu 50 päiväsakon suuruiseen sakkorangaistukseen. Tuomiolauselman merkintöjen perusteella näytti siltä, että vastaajalle olisi tuomittu kaksi erillistä rangaistusta (OKV/2/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kolmannessa tapauksessa vastaajalle määrätty liiketoimintakielto oli tapauksessa virheellisesti merkitty tuomiolauselmaan tuomion perusteluissa nimenomaisesti todettua lyhyemmäksi (OKV/11/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

Neljännessä tapauksessa käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa, tallentamisessa ja tarkastamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle oli määrätty ehdollinen ajokiello tarkoitettuna ehdotoman ajokiellon sijasta (OKV/25/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Rikosuhrimaksun määrääminen

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamisessa kymmenessä tapauksessa, joissa vastaajalle ei ollut määrätty rikosuhrimaksua, vaikka hänet tuomittiin rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus on vankeutta ja jotka oli tehty kyseisen lain voimaantulon jälkeen (OKV/26/30/2017, OKV/27/30/2017, OKV/29/30/2017, OKV/31/30/2017, OKV/33/30/2017, OKV/35/30/2017, OKV/38/30/2017, OKV/41/30/2017, OKV/44/30/2017 ja OKV/50/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Tuomioistuimen on määrättävä rikosuhrimaksu viran puolesta, vaikka syyttäjä ei esittäisikään sitä koskevaa vaatimusta. Apulaisoikeuskansleri saattoi viidessä tapauksessa käräjätuomarin tietoon näkemyksensä, että rikosuhrimaksu voidaan määrätä vastaajan poissaolosta huolimatta tai kirjallisessa menettelyssä, vaikka sitä koskevaa vaatimusta ei ole ilmoitettu haastehakemuksessa (OKV/20/30/2017, OKV/21/30/2017, OKV/22/30/2017, OKV/34/30/2017 ja OKV/45/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Ajokielto

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen ajokieltoa koskevia säännösten noudattamisessa kahdessa asiassa. Ensimmäisessä tapauksessa törkeää rattijuopumusta koskevassa tuomiosta ei ollut merkintää ajokiellosta, eikä tuomiosta myöskään ilmennyt, että ajokieltokysymystä olisi käsitelty oikeudessa (OKV/6/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Toisessa tapauksessa käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin ajokiellon pituutta koskevien säännösten noudattamiseen, kun vastaaja oli syyllistynyt kahteen törkeään rattijuopumukseen. Uusintarikosten perusteella määrättävä vähintään vuoden ajokielto olisi tullut laskea käräjäoikeuden tuomiosta (OKV/49/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen ehdollista ajokieltoa määrättäessä, kun vastaajalle määrätty ehdollisen ajokiellon koeaika oli merkitty päättymään tuomion antopäivänä. Lain mukaan ehdollisen ajokiellon koeajan pituus on vähintään vuosi päätöksen antamisesta (OKV/15/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Jäännösrangaistuksen määrääminen täytäntöön pantavaksi

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin jäännösrangaistuksen täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevien säännösten noudattamiseen tapaukses-

sa, jossa jäännösrangaistus määrättiin täytäntöön pantavaksi, vaikka rikoslain mukainen syytteen nostamista koskeva vuoden määräaika oli ylittynyt. Määräajan kuluminen katkeaa vasta haastehakemuksen tiedoksiannolla (OKV/3/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

SYTTÄJÄLAITOS

Valtakunnansyyttäjän esteellisyys koulutushankinnoissa

Apulaisoikeuskansleri nosti syytteen valtakunnansyyttäjää vastaan virkavelvollisuuden rikkomisesta. Syytteen mukaan valtakunnansyyttäjä oli virassaan ja aiemmassa tehtävässään syyttäjänviraston johtavana kihlakunnansyyttäjänä tahallaan rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistumalla esteellisenä sellaisten hankinta-asioiden käsittelyyn, joissa syyttäjänvirastolle ja Valtakunnansyyttäjänvirastolle oli hankittu johtamisvalmennusta yhtiöltä, jonka hallituksen jäsen hänen veljensä oli.

Korkein oikeus tuomitsi valtakunnansyyttäjän sakkorangaistukseen virkavelvollisuuden rikkomisesta. Syyte hylättiin vanhentuneena siltä osin kuin se koski vastaajan toimintaa johtavana kihlakunnansyyttäjänä. Korkeimman oikeuden mukaan menettely johtavana kihlakunnansyyttäjänä ja valtakunnansyyttäjänä ei muodostanut sellaista yhtenäistä kokonaisuutta, että sitä toteen näytettynä voitaisiin pitää yhtenä rikoksena (OKV/3/21/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Martikainen).

VALTAKUNNANSYÖTTÄJÄN VIRKARIKOS

Kertomusvuonna järjestettiin hyvin poikkeuksellinen oikeudenkäynti, kun syytettynä oli ylin syyttäjä ja asia käsiteltiin ensimmäisenä ja viimeisenä oikeusasteena korkeimmassa oikeudessa. Näin asia eteni:

- 27.2.2017 Suomen Kuvalehdessä julkaistiin artikkeli syyttäjälaitoksen koulutushankinnoista. Oikeuskanslerille tehtiin aiheesta samana päivänä kolme kantelua.
- 23.3.2017 Keskusrikospoliisi käynnisti asiassa esitutinnan. Keskusrikospoliisi ilmoitti asiasta oikeuskanslerille esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyön tarkoituksessa. Esitutkintavaiheen aikana järjestettiin kaksi yhteistyötapaamista.
- 29.3.2017 Oikeuskansleri antoi vastauksensa kanteluihin. Tapahtumia ei ryhdytty tutkimaan kanteluasiana, koska niistä oli jo käynnistetty esitutkinta.
- 19.7.2017 Keskusrikospoliisi siirsi asian oikeuskanslerille syyteharkintaa varten.
- 30.8.2017 Oikeusministeriö pidatti valtakunnansyyttäjän virantoimituksesta rikosasian käsittelyn ajaksi.
- 4.9.2017 Apulaisoikeuskansleri päätti nostaa asiassa syytteen. Syytteessä vaadittiin valtakunnansyyttäjälle rangaistusta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Kyse oli osallistumisesta esteellisenä Itä-Suomen syyttäjänviraston ja Valtakunnan-syyttäjänviraston hankintoihin.
- 17.10.2017 Korkein oikeus järjesti asiassa suullisen valmistelun istunnon.
- 15.11.2017 Korkein oikeus järjesti asiassa suullisen käsittelyn.
- 20.12.2017 Korkein oikeus tuomitsi valtakunnansyyttäjän virkavelvollisuuden rikkomisesta 40 päiväsakon sakkorangaistukseen. Kyse oli osallistumisesta esteellisenä Valtakunnansyyttäjänviraston hankintoihin. Korkein oikeus hylkäsi syytteen vanhentuneena Itä-Suomen syyttäjänviraston hankintojen osalta.
- 25.1.2018 Valtioneuvoston yleisistunto irtisanoi valtakunnansyyttäjän. Oikeuskansleri valvoi ennakkollisesti valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteon lainmukaisuutta.
- 26.1.2018 Oikeusministeriö pidatti valtakunnansyyttäjän virantoimituksesta siihen saakka, kunnes irtisanomisaika on päättynyt ja irtisanominen on tullut lainvoimaiseksi. Irtisanominen tuli lainvoimaiseksi 27.2.2018 ja irtisanomisaika päättyy 25.7.2018.

Virheellinen ehdollista vankeusrangaistusta koskenut vaatimus

Rangaistustuomioiden tarkastamisessa kävi ilmi, että kihlakunnansyyttäjä oli vaatinut ehdollisen vankeusrangaistuksen määräämistä täytännönpantavaksi ennen sen koeajan alkamista tehdyn rikoksen perusteella. Apulaisoikeuskansleri antoi kihlakunnansyyttäjälle huomautuksen (OKV/17/30/2015; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Tapausta on selostettu tarkemmin edellä s. 116.

ULOSOTTOLAITOS

Ulosmittauksen peruuttamisen viipyminen

Käräjäoikeus oli kumonnut eläkkeen ulosmittauksen. Ulosottoviraston ylitarkastaja oli lähettänyt asiasta ilmoituksen eläkkeenmaksajalle vasta 2 viikkoa ratkaisun antamisen jälkeen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ylitarkastajan laiminlyöneen ryhtyä toimiin ulosmittauksen peruuttamiseksi ulosottokaareissa edellytetyin tavoin viivytyksettä. Hän kiinnitti kerrotun vuoksi ylitarkastajan huomiota lain mainituilta toimilta edellyttämään viivytyksettömyyteen (OKV/490/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Tom Smeds).

JULKISET OIKEUSAPUTOIMISTOT

Virkanimitysasian asianmukainen käsittely

Kantelija arvosteli oikeusapu- ja edunvalvontapiirin menettelyä kolmen oikeusaputoimiston johtavien julkisten oikeusavustajien nimitysmenettelyssä. Apulaisoikeuskansleri yhtyi oikeusministeriön lausuntoon, jonka mukaan hakijoiden vertailu ansiovertailumuistiossa oli ollut riittävä, joskin se olisi voinut olla selkeämpi ja avoimempi. Oikeusministeriö myönsi oikeaksi kantelijan väitteen, jonka mukaan maininta hyvän ruotsinkielentaidon ansioksi luettavuudesta oli erehdyksessä jäänyt mainitsematta yhtä oikeusaputoimistoa koskevassa viranhakuilmoituksessa. Lausunnon mukaan mainittu seikka ei ollut kuitenkaan vaikuttanut nimitysratkaisun lopputulokseen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti oikeusapu- ja edunvalvontapiirin huomiota huolellisuuteen mainittaessa avoimia virkoja koskevissa kuulutuksissa virkanimityksessä eduksi luettavia seikkoja. Hän kiinnitti lisäksi oikeusapu- ja edunvalvontapiirin huomiota viranhakijoiden ansioiden riittävän selkeän ja avoimen vertailun tärkeyteen ansiovertailumuistiossa (OKV/825/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

SISÄASIAINHALLINTO

Ratkaisuja

POLIISI

Esitutkintapäätöksen sisältö ja perustelevminen

Poliisi oli kirjannut esitutkintapäätöksen kohtaan ”perustelu ja sovellettavat lainkohdat” ainoastaan sen, että tapauksessa ei ollut syytä epäillä rikosta. Päätökseen ei ollut kirjattu varsinaisia perusteluja eikä sovellettuja lainkohtia. Päätöksessä jäi ylipäättään epäselväksi mihin siinä oli päädytty, eli että esitutkintaa ei asiassa toimitettu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi poliisilaitoksen ja Poliisihallituksen esittämiin näkemyksiin kyseisen esitutkintapäätöksen puutteellisuudesta. Esitutkintalain mukaan esitutkintapäätöksestä on käytävä ilmi päätöksen sisältö sekä sen perustelut ja sovelletut säännökset. Mikäli esitutkintaa ei toimiteta, tämä tulee siis ilmetä esitutkintapäätöksestä ja päätöksen tulee pitää sisällään oikeudellinen arviointi siitä, miksi syytä epäillä -kynnys ei ylity. Ratkaisusta tulee käydä ilmi, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn päätös perustuu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi asian tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion tietoon esittämänsä käsityksen tämän laatiman esitutkintapäätöksen puutteellisuudesta (OKV/44/1/2017; ratkaisijana apulais-

oikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

Arvioitavana ollut esitutkintapäätös oli oikeudellisilta perusteluiltaan ristiriitainen. Esitutkintapäätöksestä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, onko kysymyksessä päätös esitutkinnan aloittamatta jättämisestä vai aloitetun esitutkinnan lopettamisesta. Päätöksessä tulee lisäksi mainita sen oikeudellisena perusteena oleva säännös. Tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion huomiota kiinnitettiin esitutkintapäätösten asianmukaiseen perustelevmiseen (OKV/1334/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Esitutkintapäätöksen perustelevmisestä oli kyse myös asiassa OKV/45/1/2017 (ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Virkanimityksen perustelevminen

Nimitysmuistiosta eivät ilmenneet muut kuin haastatteluun kutsutut viranhakijat ja heidän ansionsa. Muistiosta ei siten ilmennyt, millä perusteella kolme kelpoisuusvaatimukset täyttäneitä ja haastatteluun kutsuttua viranhakijaa oli valikoitunut muista kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista niin sanotuiksi kärkihakijoiksi. Vain haastatteluun kutsuttujen hakijoiden välillä oli tehty ansiovertailu ja sekin varsin suppeasti. Mahdolli-

set erityiset muistion salaamistarpeet tulee toteuttaa julkisuuslain puitteissa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Suojelupoliisin huomiota viranhakijoiden ja heidän ansioidensa asianmukaiseen kirjaamiseen nimitysmuistioon sekä nimityspäätöksen perustelemiseen (OKV/1132/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Esitutinnan viipyminen

Poliisin tutkinnanjohtaja oli päättänyt esitutinnan toimittamatta jättämisestä vasta 9 kuukauden kuluttua päätöksen tekemiseen tarvittavien seikkojen selvittämisen päättymisestä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi tutkinnanjohtajan laiminlyöneen päättää esitutinnan toimittamisesta esitutkintalaissa edellytetyllä joutuisuudella. Hän kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota velvollisuuteen toimittaa esitutkinta ja sen aloittamista edeltävät toimenpiteet ilman aiheutonta viivytystä (OKV/810/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Hallintokantelun käsittelyn viipyminen

Kantelija oli lähettänyt Poliisihallitukselle poliisilaitoksen menettelyä koskeneen hallintokantelun. Poliisihallituksen kirjaamossa kantelukirjoitukseen oli sen saapumispäivänä merkitty saapumisleima. Poliisihallituksen kirjaamo oli kuitenkin kirjannut asian vasta lähes vuosi myöhemmin, kun oikeuskanslerinvirastosta oli tiedusteltu asian käsittelyvaihetta.

Asiassa jäi jossain määrin avoimeksi, mistä nimenomaisesta syystä kantelijan hallintokantelun kirjaaminen oli viipynyt. Poliisihallitus oli asiasta antamassaan selvityksessä tuonut muun

ohella ilmi sille saapuneen postin määrän merkittävän kasvun. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä Poliisihallituksen asiasta esittämä ei oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla selittänyt kanteluasian lähes vuoden mittaista kirjaamisviivettä ja siitä seurannutta käsittelyn aloittamisen viipymistä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Poliisihallituksen huomiota viranomaisen velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheutonta viivytystä (OKV/1077/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin vastaaminen

Asiakirjapyynnön käsittely oli kestänyt Poliisihallituksessa 3 kuukautta. Asiakirjapyynnön virheellinen kirjaaminen ja lähettäminen poliisilaitokselle sekä asian palautuminen Poliisihallituksen käsittelyyn oli pidentänyt jo muutoinkin kohtuuttoman pitkää vastaamisaikaa. Viivästykset asian käsittelyssä olivat johtuneet Poliisihallituksen kirjaamon kyseisenä ajankohtana pahoin ruuhkautuneesta työtilanteesta. Poliisihallitus oli ryhtynyt toimiin tilanteen korjaamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Poliisihallituksen huomiota julkisuuslain säännöksiin ja huolellisuuteen asiakirjapyyntöjen käsittelemisessä (OKV/1703/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Kantelijan asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty poliisilaitoksella lain edellyttämien tavoin. Tiedon pyytäjää on tarvittaessa avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Kieltäytymisen synn tulee perustua lakiin ja tiedon pyytäjälle on annettava selkeä tieto mahdollisuudesta saattaa asiakirjapyyntöä koskeva asia viranomai-

sen valituskelpoisella päätöksellä ratkaistavaksi (OKV/1174/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Kantelija oli pyytänyt poliisilaitokselta tietoja rikosasiasta, jossa hän ei ollut asianosaisena. Poliisilaitos oli kieltäytynyt antamasta tietoja vedoten muun muassa siihen, että asian esitutkinta oli kesken. Kantelijan pyynnöstä poliisilaitos oli antanut kirjallisen päätöksen tietojen epäamisestä. Päätöksessä oli mainittu, ettei asiassa ollut muutoksenhakuoikeutta.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kyseessä oli hallintopäätös, johon julkisuuslain nojalla voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen toteasi, että poliisilaitos ei ollut tältä osin toiminut julkisuuslain edellyttämällä tavalla. Hän kiinnitti poliisilaitoksen huomiota velvollisuuteen liittää päätökseen oikeansisältöiset muutoksenhakuohjeet (OKV/1142/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Sami Korhonen).

Hyvän hallinnon periaatteiden mukainen tiedusteluihin vastaamisen kohtuullinen aika oli ylittynyt, kun kantelun kohteena olevassa tiedustelussa esitettyyn kysymykseen oli vastattu vasta ½ vuoden kuluttua ja kantelijan tehtyä asiasta kantelun. Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa oli kuitenkin otettava huomioon, että kyseessä oli ollut tutkinnanjohtajan inhimillinen erehdys, jonka havaittuaan tutkinnanjohtaja oli ryhtynyt toimiin virheen korjaamiseksi ja ilmoittanut kantelijalle vastauksen viivästymisen syyt.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tiedusteluihin vastaamisessa (OKV/650/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Poliisilaitos ei ollut vastannut kantelijan tiedusteluun siitä, mihin toimenpiteisiin hänen tekemänsä tutkintapyyntö oli johtanut. Tutkintapyyntö oli siirretty toiselle poliisilaitokselle ja tutkintasihteeri, jonka tehtäviin tiedusteluun vastaaminen olisi kuulunut, oli olettanut, että siirron vastaanottanut poliisilaitos tulee olemaan yhteydessä tutkintapyyntöön tekijään joka tapauksessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että tutkintasihteerin menettely oli ongelmallinen ottaen muun ohella huomioon, että kantelijan tiedustelusta ei ollut välittynyt tietoa siirron vastaanottaneelle poliisilaitokselle ja tiedustelu itsessään oli ollut sisällöltään lyhyt ja selkeä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tutkintasihteerin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin kirjoituksiin vastaamisessa (OKV/365/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Poliisilaitos ei ollut vastannut kantelijan poliisilaitokselle osoittamaan tiedusteluun. Asiassa hankitusta selvityksestä ei käynyt ilmi sellaista syytä, jonka perusteella tiedustelussa esitettyihin kysymyksiin vastaamista vasta apulaisoikeuskanslerin pyydettyä asiassa selvitystä olisi voinut pitää hyvän hallinnon vaatimusten mukaisena.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tiedusteluihin vastaamisessa (OKV/324/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Neuvonnan oikeellisuus

Suojelupoliisi oli lähettänyt asiakkaalle sähköpostitse kaksi eri viestiä, joissa muun ohessa kerrottiin, että turvallisuusselvityshakemus on aina allekirjoitettava, vaikka Suojelupoliisin oman tulkinnan mukaan allekirjoitusvelvollisuus koski

henkilöturvallisuusselvityshakemukseen liitettävää kohteen suostumusta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viranomaisen antaessa asiakkaalle ohjeita oikeasta viranomaismenettelystä asiakkaan tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen antamat ohjeet ovat sisällöltään oikeita, ja että hakemuksen kohteen suostumukselle asetetulla allekirjoitusvaatimuksella saattoi olla hakemuksen laatijan kannalta merkittävä ero itse hakemukselle asetettuun allekirjoitusvaatimukseen verrattuna. Suojelupoliisin huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle päätöksessä neuvonnan oikeellisuudesta lausuttuun (OKV/22/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Susien lopettamispäätökset

Apulaisoikeuskansleri selvitti tehdyn kantelun perusteella, oliko poliisilaitos toiminut oikein antaessaan susien lopettamispäätöksiä vuodenvaihteen 2015–2016 tienoilla.

Asiassa ei tullut ilmi, että poliisilaitoksella tutkittavana ajanjaksona tehdyt päätökset olisivat olleet lainvastaisia. Osassa suden lopettamista koskevia päätöksiä oli kuitenkin ollut puutteita, jotka oli havaittu myös poliisilaitoksen omassa laillisuusvalvonnassa.

Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen huomiota kiinnitettiin havaittuihin puutteisiin, ja todettiin, että koulutuksella ja ohjeistuksella on tarvittaessa varmistettava suden lopettamista koskevien päätösten asianmukaisuus (OKV/254/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Poistumiskäskyn oikeudellinen peruste

Kanteluasian tapahtumien taustalla oli Pyhäjoen Hanhikiven ydinvoimalatyömaa-alueella ja sen

lähistöllä toimineet ympäristöaktivistit ja heidän huhtikuussa 2016 järjestämänsä toimintaviikko. Aktivistit oleskelivat tuolloin ydinvoimalatyömaa-alueen lähistöllä yksityisten maanomistajien maille metsään perustetuissa kahdessa leirissä. Kyseisen toimintaviikon aikana tapahtui poliisin selvityksissään kertomia levottomuuksia ja epäiltyjä rikoksia. Poliisi päätti tämän vuoksi antaa leireissä majoittuneille aktivisteille käskyn poistua leireistä.

Poliisin mukaan poistumiskäskey annettiin poliisilain 2 luvun 9 §:n nojalla. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi kuitenkin, että aktivistien toimintaviikkoa olisi tullut arvioida kokoontumislaissa tarkoitettuna yleisenä kokouksena. Poliisi ei voi määrätä tällaisen yleisen kokouksen päättämisestä muilla kuin kokoontumislaissa säädetyillä perusteilla. Kokoontumislain ja poliisilain sääntelemien toimivaltuuksien keskinäinen suhde määräytyy tässä suhteessa kokoontumislain ensisijaisuuden nojalla. Poliisin antamaa poistumiskäskey olisi näin ollen tullut arvioida poliisilain 2 luvun 9 §:n sijasta siitä näkökulmasta, oliko poliisilla kokoontumislain 21 §:n nojalla oikeus määrätä yleinen kokous päätymään.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi esittämänsä käsityksen poliisilaitoksen tietoon. Hänellä ei muilta osin ollut aihetta puuttua poliisin menettelyyn (OKV/650/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

Poliisimiehen kirjoitus sosiaalisessa mediassa

Kantelijan mukaan poliisilaitoksen rikosylikonstaapelin henkilökohtaiselta Facebook-tililtään julkaissama kirjoitus oli turvapaikanhakijoita perusteettomasti syyllistävä. Tilin profiilitiedoissa oli kerrottu rikosylikonstaapelin käyneen poliisikoulun. Lisäksi hänet ja hänen ammattinsa tunnettiin yleisesti paikkakunnalla.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi ratkaisussaan poliisimiehen sananvapauden rajoja ja katsoi, että kyseisessä tapauksessa poliisimiehen ei voitu katsoa laatineen kirjoitusta selkeästi virkamiehenä tai yksityishenkilönä, vaan hänen asemansa asettui näiden välimaastoon. Kirjoituksesta ilmenneen vastaanottokeskuksen sijaintipaikkaa koskevan tiedon rikosylikonstaapeli oli saanut virkatoimessaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi asiaa koskevaan sääntelyyn ja totesi, että asianmukaisempaa olisi ollut pohtia huolellisesti yhdessä rikosylikonstaapelin esimiesten kanssa mahdollista tarvetta ja tarkoituksenmukaisinta tapaa asiasta tiedottamiselle virallisteitse. Kirjoituksesta oli aiheutunut vaara siitä, että turvapaikanhakijat ryhmänä joutuivat varmistamattomien huhupuheiden kohteeksi. Poliisimiesten tulee poliisin käyttäytymisvelvoite huomioon ottaen myös yksityiselämässään huomioida, että julkisen vallan käytöltä edellytetään, että se osaltaan torjuu tai että se ei ainakaan edistä tietyt ihmisryhmät leimaavien asenteiden leviämistä.

Rikosylikonstaapelin huomiota kiinnitettiin ratkaisussa mainittuihin seikkoihin poliisin vapaa-ajalla tapahtuvaan sosiaalisen median viestintään liittyen (OKV/759/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Menettely rikesakkoasiassa

Kantelija oli saanut rikesakon automaattisessa nopeusvalvontapisteessä havaitusta ylinopeudesta, vaikka ajoneuvoa oli kuljettanut saman kuljetusliikkeen toinen kuljettaja. Virheellinen kuljettajätieto oli peräisin kuljetusliikkeeltä, jolta poliisi oli asiaa tiedustellut.

Kantelija oli saanut viikkoa aikaisemmin rikesakon samassa valvontapisteessä samalla ajoneuvolla havaitusta ylinopeudesta. Hän oli saanut tiedoksi rikesakkomääräyksen molemmista lii-

kennerikkomuksista, mutta hän oli jättänyt jälkimmäisen huomiotta luultuaan sitä aiemman kaksoiskappaleeksi. Kantelija oli ymmärtänyt kyseessä olevan kaksi eri rikesakkoa vasta saatuaan Liikenteen turvallisuusvirasto Trafilta muistutuksen toistuvista liikenne rikkomuksista ja Oikeusrekisterikeskukselta maksukehotuksen jälkimmäisestä rikesakosta. Hän oli jälkimmäisen rikesakkomääräyksen vastustamiseksi hakenut menetetyt määräajan palauttamista käräjäoikeudelta, mutta hakemus oli hylätty.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan poliisi ei menetellyt virheellisesti rikesakkomääräyksen antamisessa, sillä kuljettajätieto oli peräisin kuljetusliikkeeltä. Hän ei myöskään katsonut käräjäoikeuden ylittäneen harkintavaltansa, kun menetettyä määräaika ei ollut palautettu.

Kantelija epäili, että poliisi oli lähettänyt jälkimmäisen rikesakkomääräyksen hänelle ottamatta selvää kuljetusliikkeeltä, kuka ajoneuvoa oli kuljettanut. Kantelija olikin pyytänyt poliisilaitosta selvittämään, miksi häntä epäiltiin aiheesta rikoksesta. Tutkinnanjohtajana toiminut rikosylikonstaapeli teki asiassa tutkinnan päätöksen ja kirjasi sen perusteluihin, että Poliisin liikenneturvallisuuskeskus oli ”luultavasti olettanut” kuljettajan olleen sama molemmissa liikenne rikkomuksissa. Rikosylikonstaapeli oli myös ryhtynyt toimenpiteisiin, jotka tähtäsivät jälkimmäisen rikesakkomääräyksen poistamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti rikosylikonstaapelin menettelyä virheellisenä siltä osin kuin rikosylikonstaapeli oli tehnyt asiassa tutkinnan päätöksen omien olettamustensa ja siten puutteellisen selvityksen perusteella. Hän myös huomautti, että rikesakkomääräys rinnastuu lainvoimaiseen tuomioon, jonka pysyvyyteen voidaan jälkikäteen puuttua vain laissa säädetyin ylimääräisin muutoksenhakekeinoin. Poliisilla ei siten ollut toimivaltaa poistaa tai peruuttaa kantelijalle annettua rikesakkomääräystä. Ylimääräistä muu-

toksenhakua koskevien säännösten mukaan toimivalta asiassa on yksinomaan tuomioistuimilla.

Asiassa sovellettiin 1.12.2016 kumotun rikesakkomenettelystä annetun lain säännöksiä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti rikosylikonstaapelin huomiota siihen seikkaan, että täytäntöön pantavaksi lähetetty rikesakkomääräys rinnastuu lainvoimaiseen tuomioon ja että poliisilla ei ole toimivaltaa poistaa tai peruuttaa sitä. Hän kiinnitti rikosylikonstaapelin huomiota myös velvollisuuteen selvittää asiat asianmukaisesti. Lisäksi hän kiinnitti poliisilaitoksen huomiota velvollisuuteen huolehtia siitä, että sen henkilöstö on tietoinen rikesakkomääräysten poistamisesta noudatettavista menettelytavoista ja niistä rajoituksista, joita poistamiselle johtuu lainvoimaisen oikeudellisen ratkaisun pysyvyydestä (OKV/851/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Juha Sihto).

PELASTUSTOIMI

Ruotsinkielinen pelastuspäällystökoulutus

Kantelija oli tyytymätön siihen, ettei hän voinut ruotsiksi kouluttautua pelastuspäällystätehtäviin Savonia-ammattikorkeakoulussa, joka kantelun tekoaikana järjesti tällaista koulutusta yhteistyössä Pelastusopiston kanssa. Pääsykokeissa ei myöskään saanut kirjoittaa ruotsiksi eikä käyttää suomi–ruotsi-sanakirjaa. Savonia-ammattikorkeakoulu oli kuitenkin opetuslupansa mukaan yksikielisesti suomenkielinen, eikä sen voitu osoittaa toimineen vastoin lakia.

Kantelun ollessa vireillä lainsäädäntö muuttui siten, että vastuu pelastuspäällystön kouluttamisesta siirtyi Pelastusopistolta kaksikieliselle Poliisiammattikorkeakoululle. Tämä katsoi sel-

vityksessään, että ruotsinkielistä pelastuspäällystöopetusta tulisi järjestää, mutta totesi samalla, että sisäministeriö päättää pelastusalan koulutusmäärärahoista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kehotti Poliisiammattikorkeakoulua ja sisäministeriötä ottamaan koulutuskysyntään vastattaessa huomioon perustuslain 17 §:n säännöksen, jonka mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (OKV/1201/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

MAAHANMUUTTOVIRASTO

Voimassa olevan lain noudattaminen

Oikeuskanslerinvirastosta tehtiin marraskuussa 2016 tutustumis- ja tarkastuskäynti Maahanmuuttovirastoon. Käynnin jälkeen Maahanmuuttovirastolta pyydettiin lisäselvitys. Selvitystä pyydettiin muun ohessa henkilökunnan kanssa käynnin yhteydessä käydyissä keskusteluissa ilmi tulleesta menettelystä, jonka mukaan virastossa ei ylijohdajan määräyksestä keväällä 2016 tullut esitellä hakemuksia, joihin olisi voinut silloisen lainsäädännön mukaan soveltaa humanitaarisen suojelun perustetta.

Lisäselvityksestä kävi ilmi, että Maahanmuuttoviraston ylijohdaja oli antanut alkuvuonna 2016 määräyksen, jonka mukaan virastossa ei tullut kevään aikana käsitellä sellaisia turvapaikkahakemuksia, joihin olisi voinut silloisen lainsäädännön mukaan soveltaa humanitaarisen suojelun perustetta. Määräys liittyi lainmuutokseen, joka esiteltiin eduskunnalle helmikuussa 2016 ja tuli voimaan toukokuussa 2016. Ulkomaalaislakia muutettiin tuolloin siten, että oles-

kelulupaa ei voitu enää myöntää humanitaarisen suojelun perusteella. Ylijohtajan selvityksen mukaan hakemusten käsittelyn jäädyttämisellä lainmuutoksen voimaantuloon asti oli tarkoitus taata hakijoiden yhdenvertainen kohtelu.

Oikeuskansleri piti ylijohtajan menettelyä moitittavana ja oikeusjärjestykseemme soveltumattomana. Oikeuskansleri korosti päätöksessään, että viranomaisen voi käyttää julkista valtaa vain siihen oikeuttavan toimivaltasäännöksen perusteella. Määräyksen antamisen ajankohtana ei voinut olla varmuutta lainmuutoksen eduskuntakäsittelyn aikataulusta eikä välttämättä lopputuloksesta. Hän katsoi, että menettely oli lisäksi ollut hyvän hallinnon periaatteiden vastainen. Hyvän hallinnon merkitys on sitä tärkeämpi, mitä enemmän viranomaisen toiminta koskee perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskansleri katsoi, että määräys olla noudattamatta voimassa olevaa lainsäädäntöä oli ristiriidassa hallinnon ennustettavuuden ja täsmällisyyden kanssa ja oli lisäksi ajallisesti sattumanvaraisena pikemmin ongelmallinen hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta. Viranomaisen määräyksellä tai ohjeella ei voi myöskään poistaa hakijan oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti normaalissa järjestyksessä ilman aiheutonta viivytystä. Oikeudellisesti perusteltua olisi siten ollut noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä ja käsitellä hakemuksia normaalissa järjestyksessä. Oikeuskansleri piti menettelyä moitittavana erityisesti ottaen huomioon, että turvapaikanhakijoilla on menettelyn aikana korostunut oikeusturvan tarve, mikä asettaa viranomaiselle velvollisuuden huolehtia hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Oikeuskansleri kiinnitti ylijohtajan vakavaa huomiota edellä kerrottuihin näkökohtiin. Hänen mukaansa moitittavuutta arvioitaessa oli kuitenkin kohtuullista ottaa huomioon tuolloinen vaikea tilanne, johon virasto yllättäen joutui

ja jossa toimintoja oli nopeasti sopeutettava vallinneisiin oloihin sopiviksi. Tilanteeseen liittyvät seikat eivät kuitenkaan oikeuttaneet menettelyä.

Oikeuskansleri yhtyi ylijohtajan esiintuomaan näkemykseen, että lainsäädännön siirtymäsäännös oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä tiukennettaessa estäisi vastaavanlaiset ongelmat. Nykyistä käytäntöä voidaan pitää sekä periaatteelliselta että käytännön kannalta ongelmallisena. Oikeuskansleri lähetti päätöksensä tiedoksi myös sisäministeriöön otettavaksi huomioon ulkomaalaislainsäädännön tulevassa valmistelussa.

Lisäksi Maahanmuuttovirastoon tehdyn tarkastuskäynnin yhteydessä kävi ilmi, että Maahanmuuttovirastossa noudatettiin vuonna 2016 usean kuukauden ajan myös käytäntöä, jonka mukaan Somalian kansalaisille tehty myönteiset oleskelulupapäätökset tuli viedä oikeus- ja maatietopalveluyksikön tarkistettaviksi. Viraston mukaan synnä oli ollut havainto somalialaisten hakemusten poikkeuksellisen korkeista hyväksymisprosentteista ja huoli oleskelulupapäätösten perustelujen laadusta. Oikeuskanslerin mukaan kuvatuunlainen menettely oli osa työtehtävien järjestelyä ja kuului sinänsä työnantajan työnjohto-oikeuteen. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että menettely oli ongelmallinen yksittäisen hakijan oikeusturvan kannalta, koska se viivytti oleskelulupahakemuksen käsittelyä. Hän korosti, että oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi ja saada asianmukaisesti perusteltu päätös koskee kaikkia hakijoita (OKV/8/50/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Nimitysmuistioiden toimittaminen viivytyksettä

Maahanmuuttovirasto oli toimittanut kantelijan pyytämät nimitysmuistiot vasta noin 2 kuu-

kauden kuluttua ensimmäisestä pyynnöstä. Syyinä viivästyminen oli selvityksen mukaan viraston valtava kasvu ja siten työmäärän lisääntyminen henkilöstöhallinnossa, ja samaan aikaan henkilöstöhallinnon oman uuden henkilöstön perehdytys tehtäviin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei resurssipulaa ole laillisuusvalvontakäytännössä pidetty hyväksyttävänä perusteena lainmukaisten velvollisuuksien laiminlyömiselle. Ottaen kuitenkin huomioon viraston poikkeuksellisen työmäärän lisääntymisen loppuvuoden 2015 ja alkuvuoden 2016 aikana hän katsoi riittäväksi laillisuusvalvonnalliseksi toimenpiteeksi kiinnittää Maahanmuuttoviraston huomiota sen velvollisuuteen vastata asiakirjapyyntöön ja toimittaa pyydetyt asiakirjat viivytyksettä (OKV/1051/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

Turvapaikkapuhuttelujen tallentaminen

Maahanmuuttovirasto oli ilmoittanut kantelijalle, joka aikoi ryhtyä toimimaan turvapaikanhakijoiden asiamiehenä ja avustajana, ettei turvapaikkapuhuttelun tallentaminen äänen tai kuvan muodossa ole sallittua, vaan että Maahanmuuttovirasto huolehtii itse puhuttelun tallentamisesta. Asiamies, avustaja tai hakija voi pyytää itselleen Maahanmuuttoviraston tallenteen. Sisäministeriö tuki lausunnossaan Maahanmuuttoviraston kantaa, ettei videotallentaminen ole perusteltua. Ministeriö katsoi muun ohessa, että avustajan suorittama videotallennus voi häiritä puhuttelua ja lisätä työvaiheita ja että huomioon tulisi ottaa myös se, miten tallennetta käytettäisiin. Ministeriö kiinnitti huomiota myös viranhaltijoiden yksityisyyden suojaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että sananvapautteen kuuluu oikeus ilmaista, julkistaa ja vas-

taanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Turvapaikkapuhuttelun tallentaminen äänen ja/tai kuvan avulla viranomaisessa kuuluu hakijan sananvapauteen. Sananvapautta voidaan rajoittaa ainoastaan, jos rajoittamiselle on riittävät perusteet. Perusoikeuksien rajoitusten tulee mm. perustua eduskuntalakiin, rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä sekä rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan viranomainen ei voi yleisesti kieltää hakijaa tai hakijan suostumuksella asiamiestä tai avustajaa tallentamasta puhuttelua, jossa tämä itse on läsnä asianosaisena ja voi tehdä tilanteesta havaintoja. Tallentamiskielto tällaisessa tilanteessa loukkaisi hakijan sananvapauden suojaa. Apulaisoikeuskansleri oli eri mieltä Maahanmuuttoviraston tulkinnasta, jonka mukaan oikeus tallentaa turvapaikkapuhuttelua kuuluisi nimenomaisesti Maahanmuuttovirastolle toisin kuin muille puhutteluun osallistuville. Kansainvälistä suojelua koskevassa menettelydirektiivissä ja ulkomaalaislaissa säädetään viranomaisen mahdollisuudesta tallentaa puhuttelua. Säännöksissä ei kuitenkaan kielletä hakijaa itse tallentamasta puhuttelua. Yleisen tulkintasäännön mukaisesti poikkeusta perusoikeudesta tulee tulkita supistavasti. Yksittäisen viranhaltijan yksityisyyden suojasta apulaisoikeuskansleri totesi, että pelkästään turvapaikkapuhuttelun tallentaminen ei merkitse viranhaltijan yksityisyydensuojan loukkaamista. Puhuttelun tallennus kohdistuu puhuttelutilaisuuden olosuhteisiin yleisesti, eikä erityisesti viranhaltijan henkilöön, millä on merkitystä arvioinnissa. On oikeudellisesti eri asia, mikäli tallenne luvattomasti luovutetaan ulkopuoliselle. Tällöin avustaja tai hakija voi syyllistyä jopa rikokseen. Tämä arvioidaan kuitenkin jälkikäteen.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkökohdat sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston tietoon. Hän pyysi sisäministeriötä ilmoittamaan 31.3.2018 mennessä, ovatko ministeriö ja Maahanmuuttovirasto mahdollisesti arvioineet uudelleen viraston käytäntöjä, jotka koskevat turvapaikanhakijan taikka hänen asiamiehenensä tai avustajansa mahdollisuutta alaikäisen tai täysi-ikäisen hakijan turvapaikkapuhuttelun tallentamiseen (OKV/211/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

Tarkastukset

Itä-Uudenmaan poliisilaitos

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksikköön tehtiin tutustumis- ja tarkastuskäynti 3.5.2017. Käynnillä keskusteltiin muun ohella oikeusyksikön suorittamasta tarkastustoiminnasta, kanteluasioiden käsittelystä sekä oikeusyksiköstä ennakkoon hankitusta aineistosta.

PUOLUSTUSHALLINTO

Lausuntoja

Puolustusministerin toiminta säätiossä

Oikeuskansleri antoi puolustusministeriön pyynnöstä lausunnon puolustusministerin asemasta Maanpuolustuksen kannatussäätiossä. Säätios sääntöjen mukaan puolustusministeri toimii säätios hallituksen puheenjohtajana.

Oikeuskanslerin mukaan puolustusministerin tehtävä säätiossä ei kuulu ministerin virka-tehtäviin, mutta säätios tehtävien hoitoon ministerin tehtävien ohella ei ole oikeudellista estettä. Oikeuskansleri piti kuitenkin suositeltavana, että puolustusministeri arvioisi valtioneuvoston jäsenen aseman kannalta säätios tehtäviin liittyviä mahdollisia riskejä (OKV/55/20/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Maija Salo).

VALTIOVARAINHALLINTO

Lausuntoja

Sähköisen asioinnin lainmuutos- tarpeita koskeva työryhmäraportti

Oikeuskansleri antoi lausunnon työryhmäraportista, jossa on arvioitu mahdollisuuksia lisätä sähköisen asioinnin käyttöä viranomaistoinnissa. Oikeuskansleri totesi kannattavansa asiointia koskevan lainsäädännön uudistamista ja yhtenäistämistä niin, ettei sähköisestä asiointista säädettäisi erikseen.

Oikeuskansleri katsoi sähköisen asioinnin käytön muodostuvan pääsääntöiseksi tavaksi toimia, jos palveluista tehdään riittävän helppokäyttöisiä ja selkeitä. Kansalaisten oikeusturvan kannalta ei kuitenkaan ole perusteltua, että sähköistä tiedoksiantoa voisi käyttää kaikille, jotka eivät erikseen ole ilmoittaneet käyttävänsä muita palvelukanavia. Lisäksi oikeuskansleri piti arveluttavana raportissa esitettyä ajatusta siitä, että sähköisen asioinnin käyttöön ohjattaisiin vaikeuttamalla muiden asiointitapojen käyttöä.

Oikeuskansleri nosti myös esiin, että sähköisen asioinnin laajentamisen yhteydessä epävirallisen avustajan käyttö vaikeutuu. Viranomaislomakkeiden täytössä ja tarkistamisessa on perinteisesti turvauduttu osaavampien perheenjäsenten, sukulaisten ja tuttavien apuun ilman valtakirjoja ja virallisia valtuutusuhteita. Oikeuskanslerin mukaan viranomaisten sähköisiä palveluita kehitettäessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei tällainen epäviral-

linen avustaminen vaikeudu (OKV/58/20/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Ratkaisuja

TULLI

Menettely kotietsinnässä

Tullin rikostutkinnan tutkinnanjohtaja oli määrännyt huumausainerikoksesta epäillyn henkilön noudettavaksi kuulusteluun, kun tämä ei ollut useista kehotuksista huolimatta saapunut vapaaehtoisesti kuulusteltavaksi. Tästä kotietsinnästä ei ollut laadittu pöytäkirjaa.

Pakkokeinolain mukaan tullirikostorjunnan tullimies saa toimittaa yleisen kotietsinnän henkilön löytämiseksi ilman erillistä kotietsintäpäätöstä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi kuitenkin, että pakkokeinolain muotomääräyksiä on noudatettava ja kotietsinnästä on laadittava pöytäkirja. Muotomääräyksistä huolehtiminen on tärkeää, sillä kotietsinnällä puututaan perusoikeutena turvattuun kotirauhaan. Kotietsintä voidaan saattaa jälkikäteen tuomioistuimen tutkittavaksi, jolloin tuomioistuimen on voitava tarkistaa, millä perusteella kotietsinnästä on päätetty ja miten se on toimeenpantu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Tullin rikostutkinnan huomiota pakkokeinolain

muotomääräysten noudattamiseen ja niiden perusoikeusmyönteiseen tulkintaan kotietsintö- ja toimeenpantaessa (OKV/1450/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

ALUEHALLINTO VIRASTOT

Kanteluasioiden viipyminen

Apulaisoikeuskansleri käsitteli kertomusvuonna useita tapauksia, joissa kanteluasioiden käsittely aluehallintovirastoissa oli viivästynyt.

Yhdessä tapauksessa kaupungin lastensuojelun toimintaa koskevan kantelun käsittely oli kestänyt aluehallintovirastossa noin 10 ½ kuukautta. Toisessa tapauksessa kaupungin vammaispalveluyksikön toiminnasta tehtyjen kantelujen käsittely oli kestänyt yli 18 kuukautta. Aluehallintoviraston tavoiteaika kanteluiden käsittelylle oli 8 kuukautta. Tapauksissa ei ilmennyt, että kysymys olisi ollut erityisen laajoista tai monimutkaisista asioista. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelujen käsittely oli viivästynyt aiheettomasti. Aluehallintovirastot vetosivat tehtäviensä ja voimavarojensa väliseen epäsuhtaan viipymisiä selittäväksi tekijäksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan viipymisiä ei kuitenkaan voi perustella sillä, että virastojen voimavarat ovat liian vähäiset tehtäviin nähden.

Kolmannessa tapauksessa kantelijan vammaispalvelujen tarpeen selvittämiseen ja järjestämiseen liittyvien kanteluiden käsittely aluehallintovirastossa oli kestänyt lyhimmillään noin 12 kuukautta ja pisimmillään noin 14 kuukautta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kanteluiden käsittelyn voitiin arvioida vaatineen tavanomaisesta suuremman työmäärän, koska kantelija oli toimittanut kanteluihinsa paljon lisäkirjoituksia ja -selvityksiä ja koska kantelut olivat sisäl-

täneet erilaisia selvittämistä vaativia kysymyksiä. Apulaisoikeuskansleri ei kuitenkaan voinut katsoa käsittelyn viipymisen olleen selvästi aiheellista, kun hän arvioi asiaa yksittäisen hallinnon asiakkaan oikeuksien ja toisaalta viranomaisen lakisääteisten velvoitteiden näkökulmasta. Kanteluissa oli kysymys kantelijan oikeuksien turvaamisesta ja niiden käytännön toteutumisesta hänen palvelujensa järjestämisessä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluehallintovirastojen huomiota velvollisuuteen käsitellä kanteluasiat ilman aiheetonta viivytystä. Yhdessä kantelussa ilmeni myös, että joihinkin kantelijan yhteydenottoihin ei ilmeisesti ollut vastattu. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti kyseisen aluehallintoviraston huomiota velvollisuuteen noudattaa hallintolain neuvontaa koskevaa säännöstä (OKV/1004/1/2017, OKV/1106/1/2017, OKV/1125/1/2017 ja OKV/2050/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Yhteydenottopyyntöön vastaamisen viivästyminen

Kantelija oli yrittänyt tavoittaa kanteluasiansa käsittelijää aluehallintovirastossa ja jättänyt tälle yhteydenottopyyntöjä. Viive yhteydenottoihin vastaamisessa oli pisimmillään ollut useita kuukausia.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisella on velvollisuus antaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja että yhteydenottoihin tulee vastata kohtuullisessa ajassa. Kantelijan tapauksessa aluehallintoviraston menettely ei ollut hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen mukaista eikä se täyttänyt samassa laissa säädetyn neuvonta- ja vastaamisvelvoitteen toteuttamiselle asetettuja ajallisia vaatimuksia.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluehallintoviraston huomiota velvollisuuteen vastata

yhteydenottopyyntöihin kohtuullisessa ajassa (OKV/1853/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Yksityisyyden suoja kunnan verkkotiedottamisessa

Kunnan verkkosivuilla oli julkaistu kunnanhallituksen esityslistoja, pöytäkirjoja ja niiden liitteitä, joista kävi ilmi YT-neuvottelujen seurauksena irtisanotun kunnan työntekijän nimi ja virka-asema sekä varsin yksityiskohtaisia tietoja tämän viranhoitoon ja irtisanomiseen liittyvistä seikoista. Kunta perusteli avointa verkkotiedottamistaan YT-neuvottelujen ja niiden perusteella tehtävien päätösten merkittävyydellä palvelujen järjestämisen kannalta ja katsoi käyttäneensä sille kuuluvaa harkintavaltaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kunnan tulee tiedottaa yleisöä kiinnostavasta ja tärkeästä asiasta riittävästi, tehokkaasti ja avoimesti, mutta sen tulee samalla turvata yksittäisen viranhaltijan yksityisyyden suoja. Vaikka kunnalla on tiedotusasioissa harkintavaltaa, sen olisi perusteltua painottaa punnintatilanteessa yksityisyyden suoja. Tässä tapauksessa tehokas tiedottaminen ei olisi edellyttänyt irtisanottavan henkilön nimen ja asian liiteasiakirjojen julkaisemista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi myös, että henkilötietoja sisältävät asiakirjat tulisi poistaa verkosta tehokkaan tiedottamisen edellyttämän ajan kuluttua. Tällainen aika ei voi yleensä olla ainakaan yli vuoden mittainen.

Kantelussa oli lisäksi tuotu esiin, että kunnanhallituksen toisen kokouksen pöytäkirjan asiakohtaa, jossa oli päätetty kunnan erään johtajan osa-aikaeläkkeestä, ei ollut julkais-

tu verkossa edes otsikkotasolla ja anonyymisti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että verkossa julkaistavassa esityslistassa tai pöytäkirjassa tulee kuvata asiasisältöä siten, että yleisöllä on mahdollisuus otsikon perusteella pyytää asiasta lisätietoa. Riittävänä menettelynä ei voida pitää sitä, että otsikossa todetaan asian olevan ”salainen” tai että otsikossa mainitaan yksinomaan salassapidon perusteena oleva lainkohta. Tässä tapauksessa verkkosivuilla julkaistusta pöytäkirjasta puuttui kyseinen asiakohta kokonaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnanhallituksen huomiota velvollisuuteen tiedottaa päätöksistä mutta samalla turvata yksittäisen viranhaltijan yksityisyyden suoja (OKV/727/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

Esityslistojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa

Kaupungin verkkosivuilla julkaistussa kaupunginhallituksen esityslistassa oli kahteen asiakohtaan merkitty pelkästään, ettei asia ollut julkinen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kaupungin päätös siitä, että asiakohdat ovat salassa pidettäviä, ei ollut lainvastainen eikä ylittänyt kaupungin harkintavallan rajoja. Sen sijaan ei ollut perusteltua, että salaisina käsiteltyjen asioiden aiheita ei ollut yksilöity millään tavoin. Kaupunki korjasi osin menettelyään jo kantelun vireilläolon aikana.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan aiheiden yksilöiminen olisi ollut mahdollista toteuttaa ilman, että salassapidon taustalla olevat intressit vaarantuvat. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiasisältöä tulisi pyrkiä kuvaamaan siten, että yleisöllä on otsikon perusteella mahdollisuus pyytää asiasta lisätietoa. Joissakin tapauksissa asian valmistelun turvaaminen voi edellyttää, ettei asiaa julkisteta ennen sen käsittelyä

toimielimessä. Tällaisissakin tapauksissa otsikko on usein mahdollista muotoilla siten, ettei valmistelun vaarantavia tai muutoin salassa pidettäviä tietoja paljasteta. Mikäli asia on julkisuuslain mukaan kokonaan salassa pidettävä tai siitä ei muulla perusteella ole mahdollista antaa lainkaan tietoja ainakaan ennen toimielimessä käsitelyä, tulisi sovellettavan lainkohdan tällöinkin ilmetä asiakohdasta.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupunginhallituksen tietoon näkemyksensä, että verkkosivuilla julkaistavien esityslistojen salassa pidettäviin asiakohtiin tulisi merkitä kuvaus käsiteltävästä asiasta tai vähintään lainkohta, johon salassapito perustuu (OKV/231/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

Asiakirjapyyntöön käsittely

Kantelija ei ollut saanut pyytämänsä kaupunginhallituksen kokouksessa esitettyä selvitystä, koska kaupungin mukaan selvitys oli annettu suullisesti. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijalle oli ilmoitettu syy, miksi pyydettyä asiakirjaa ei voida luovuttaa, mutta hänelle olisi lisäksi tullut antaa tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Häneltä olisi tullut myös tiedustella, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Toisessa tapauksessa kantelija ei ollut saanut työsähköposteistaan koostuvaa tallennetta, joka olisi laadittu hänen irtisanomisensa jälkeen. Kantelija oli pyytänyt saada asiassa valituskelpoisen päätöksen, jos hänelle ei anneta tallennetta. Kantelijalle oli vastattu, ettei tallenne ole kaupungin hallussa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelijalle olisi tullut antaa asiassa perusteltu, valituskelpoinen päätös.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin tietoon näkemyksensä, jonka mukaan asiakirjapyyntöä

koskevia julkisuuslain menettelysäännöksiä on noudatettava myös silloin, kun viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa (OKV/1281/1/2016 ja OKV/1402/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Valituskelpoisen päätöksen antaminen

Kantelija oli pyytänyt asiakirjoja useaan kertaan kahdelta kaupungin viranhaltijalta sekä perusturvalautakunnalta. Hän ei ollut saanut asiakirjoja, koska kaupungin näkemyksen mukaan kyseessä olevat konsultaatiokysymykset ja -vastaukset olivat muistiinpanoja, eikä niitä voitu pitää viranomaisen asiakirjoina. Lisäksi kyseiset muistiinpanot oli hävitetty. Asiakirjoja pyytäneelle ei näistä syistä ollut annettu valituskelpoista päätöstä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiakirjapyyntöön käsittelystä annettuja säännöksiä on noudatettava riippumatta siitä, mikä käsitys viranomaisella on pyydetyn asiakirjan luonteesta. Menettelysääntöjen tarkoituksena on mahdollistaa se, että kysymys asiakirjan luonteesta voidaan saattaa hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämän vuoksi viranomaisen on asiakirjan luovutuksesta kieltäytyessään tehtävä asiassa valituskelpoinen päätös. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että valituskelpoinen päätös on tehtävä myös silloin, kun viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa tai pyydetty asiakirja ei viranomaisen mielestä ole julkisuuslain tarkoittama asiakirja.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asiakirjapyyntöä käsitelleiden tahojen huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä ja antaa asiakirjan pyytäjälle valituskelpoinen päätös (OKV/68/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

Tietopyynnön käsitteleminen

Kantelija ei ollut saanut kaikkia itseään koskevia tietoja, joita hän oli pyytänyt terveysasemalta. Asia oli terveysasemalla käsitelty henkilötietolain mukaisena henkilötietojen tarkastuspyynnönä. Pyyntö oli apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan ennemminkin ollut julkisuuslain mukainen asiakirjapyyntö, mutta sen saattoi tulkita olevan myös tarkastuspyyntö. Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli terveysasemalla oli epäselvyyttä pyynnön luonteesta, olisi asiaa hallinnon palveluperiaatteen ja viranomaisella olevan neuvontavelvoitteen perusteella tullut tiedustella kantelijalta.

Kantelijalle ei ollut annettu julkisuuslain mukaista ohjausta mahdollisuudesta saada asiassa muutoksenhakukelpoinen viranomaisen päätös. Hän ei myöskään ollut saanut henkilötietolain mukaista todistusta tarkastuspyynnön epäämistä sekä ohjausta mahdollisuudesta saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että mainittuja julkisuuslain ja henkilötietolain mukaisia menettelyjä on tärkeää noudattaa, koska niissä on kysymys tiedon pyytäjän ja tarkastusoikeuden käyttäjän oikeusturvasta. Menettely ei ollut ollut lainmukaista.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti terveysaseman huomiota julkisuuslain säännöksiin asiakirjapyynnön käsittelemisestä ja henkilötietolain säännöksiin tarkastusoikeuden toteuttamisesta. Lisäksi apulaisoikeuskansleri toimitti kantelijan kantelukirjoituksen, jossa hän oli uudistanut tietopyyntönsä, terveysasemalle tietopyynnön käsittelemiseksi uudelleen ottaen huomioon apulaisoikeuskanslerin menettelystä lausuma (OKV/1864/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tarkastuspyynnön käsittelyn viipyminen

Kantelija arvosteli kaupungin hyvinvointitoimialan menettelyä rekisteritietojen tarkastuspyynnön käsittelyssä, joka oli kantelijan mukaan viipynyt. Henkilötietolain mukaan rekisterinpitäjän on ilman aiheetonta viivytystä varattava rekisteröidylle tilaisuus tutustua häntä koskeviin tietoihin. Selvityksen perusteella viipyminen oli johdunut virheestä tarkastuspyynnön käsiteltäväksi toimittamisessa kaupungin hallinnossa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen on pyrittävä järjestämään asiointi ja asioiden käsittely siten, että hallinnossa asioiva saa palveluja asianmukaisesti. Hän totesi lisäksi, että viranhaltijoilla on velvollisuus hoitaa heille kuuluvat lakisäätteiset tehtävät asianmukaisesti. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kantelijan tarkastuspyynnön käsittely ei ollut ollut asianmukaista eikä se ollut tapahtunut henkilötietolaissa tarkoitettulla tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin hyvinvointitoimialan huomiota henkilötietolain edellä mainittuun velvoitteeseen samoin kuin hallintolaista ilmenevään hallinnon palveluperiaatteeseen ja kunnallisesta viranhaltijasta annetusta laista ilmenevään viranhaltijan velvollisuuteen suorittaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä (OKV/1887/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Pysäköintivirhemaksua koskevan päätöksen allekirjoittaminen

Kanteluiden mukaan kolmen kaupungin pysäköintitarkastajat olivat merkinneet antamiinsa pysäköintivirhemaksuihin vain numeronsa ja sukunimensä tai numeronsa ja nimikirjaimensa.

Pysäköinninvalvonnasta annetun lain mukaan pysäköintivirhemaksua koskevassa päätöksessä on mainittava päätöksen tehnyt viranomainen ja käsittelijän nimi. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä on katsottu, että pysäköinnintarkastajan pelkän sukunimen, nimikirjainten tai tunnustenumeron merkitseminen ei ole lainmukaista, vaan päätöksessä tulee näkyä sekä etu- että sukunimi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kanteluissa arvosteltujen kaupunkien käytännöt eivät olleet kanteluhetkellä olleet lainmukaisia. Kantelumenettelyn vireillä ollessa kaupungit korjasivat käytäntöjään siltä osin, että pysäköintivirhemaksuista käy nykyään ilmi pysäköinnintarkastajan koko nimi.

Apulaisoikeuskansleri totesi kuitenkin näkemyksensä, että pysäköintivirhemaksua koskeva päätös on lisäksi allekirjoitettava. Pysäköinnin-

valvonnasta annetussa laissa ei ole nimenomaisesti mainintaa allekirjoittamisesta, mutta apulaisoikeuskanslerin mukaan hyvään hallintoon kuuluu, että päätös allekirjoitetaan käsin. Käsin allekirjoittaminen korostaa myös henkilökohtaisen vastuun ottamista päätöksestä, mikä on sopu-soinnussa virkavastuuta koskevien säännösten kanssa. Näkemyksensä tueksi apulaisoikeuskansleri viittasi lisäksi siihen, että sen enempää pysäköintivirhemaksun allekirjoittamatta jättämisestä kuin sen koneellisestakaan allekirjoittamisesta ei ole erikseen säädetty.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupunkien tietoon näkemyksensä, että pysäköintivirhemaksua koskeva päätös on allekirjoitettava käsin. Lisäksi päätöksessä tulee näkyä pysäköinnintarkastajan etu- ja sukunimi (OKV/1590/1/2016 ja OKV/399/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Juha Sihto).

OPETUS- JA KULTTUURIHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Ulkomailla asumisen tilapäisyys ulkomailla sijaitseville kouluille maksettavien valtionosuuksien perusteena

Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämien koulutuksen järjestämislupien mukaan opetusta voidaan järjestää tilapäisesti ulkomailla asuville Suomen kansalaisille. Opetuksen järjestämistä varten ulkomailla toimivat suomalaiset koulut saavat rahoitusta valtionosuuksina.

Opetus- ja kulttuuriministeriö päätti vuonna 2014 periä Aurinkorannikon suomalaisen koulun kannatusyhdistykseltä takaisin sille maksettuja valtionosuuksia niiden oppilaiden osalta, joilta puuttui Suomen kotikuntatodistus, eikä ulkomailla asumista siten voitu pitää tilapäisenä.

Oikeuskansleri ryhtyi vuonna 2016 omasta aloitteestaan tutkimaan opetus- ja kulttuuriministeriön Aurinkorannikon suomalaiselle koululle ja muille ulkomailla sijaitseville kouluille maksettavien valtionosuuksien perusteita ja valvontaa.

Ministeriön perintäpäätöstä käsiteltiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jonka päätöksellä asumisen tilapäisyyden määrittely tuli sinänsä ratkaistuksi. Korkein hallinto-oikeus totesi, että valtionosuuksien maksaminen voidaan

ministeriön tulkinnan mukaisesti kytkeä kotikuntalain ulkomailla asumisen tilapäisyyttä koskeviin säännöksiin. Kotikuntalain mukaan henkilöllä, joka on muuttanut asumaan ulkomaille yhtä vuotta pitemmäksi ajaksi, ei ole kotikuntaa Suomessa.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että kotikuntalain asumisen tilapäisyyttä koskevat määrittelyt eivät välttämättä aina huomioi erityislainsäädäntöjen tavoitteita. Tämä voi koskea esimerkiksi lasten ja nuorten koulutukselle perusopetuslaissa ja lukiolaissa asetettujen tavoitteiden saavuttamista tilanteessa, jossa ulkomailla asuminen kestää yli vuoden mutta on kuitenkin luonteeltaan ei-pysyvää.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkökohdat opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon lainsäädännön mahdollisessa kehittämisessä huomioon otettavaksi (OKV/6/50/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

OPETUSHALLITUS

Tutkintotoimikunnan jäsenten esteellisyys

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kehotti Opetushallitusta huolehtimaan kauneudenhoitoalan tutkintotoimikunnan ohjeistuksesta siten, että toimikunta noudattaa sille laissa asetettuja velvoitteita.

Selvityksen mukaan tutkintotoimikunta ei ollut kaikilta osin noudattanut hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä (OKV/939/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

(OKV/376/1/2016 ja OKV/1127/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen; sekä OKV/608/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Juha Sihto).

YLIOPISTO

Julkisuuslain menettelysäännösten noudattaminen

Kertomusvuonna ratkaistiin kolme asiaa, joissa oli kyse asiakirjapyyntönnön tunnistamisesta ja oikeasta käsittelystä kolmessa eri yliopistossa. Siitä menettelystä, jota asiakirjapyyntönnön käsittelyssä tulee noudattaa, säädetään julkisuuslaissa. Mikäli pyydettyä asiakirjaa ei voida luovuttaa, asiassa tulee tehdä kirjallinen, valituskelpoinen päätös. Julkisuuslain menettelysäännösten tarkoituksena on turvata valituskelpoisen päätöksen saaminen. Vasta viranomaisen päätöksen saatuaan asiakirjan pyytäjät voi käyttää perustuslaissa taattua oikeuttaan muutoksenhakuun ja saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kahdessa tapauksessa yliopiston työntekijä katsoi kantelijan pyytäneen yliopistolta sellaisia tietoja, joita hän ei voinut luovuttaa julkisuuslain salassapitoa koskevien säännösten vuoksi. Kolmannessa tapauksessa henkilön yhteydenotto tunnistettiin asiakirjapyyntöksi vasta viiveellä, eikä hän myöskään saanut pyytämiään asiakirjoja. Näissä tilanteissa asiakirjan pyytäjälle olisi tullut ilmoittaa kieltäytymisen syy ja tiedustella, halusiko hän saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi, jolloin asiassa olisi saatu perusteltu valituskelpoinen päätös.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle kyseisten yliopistojen huomiota asiakirjapyyntönnön käsittelyä koskevien julkisuuslain säännösten noudattamiseen

Valintakokeen erityisjärjestelyistä päättäminen

Kantelija oli osallistunut yliopiston valintakokeisiin vuosina 2015 ja 2016. Hän oli hakenut erityisjärjestelyitä molempiin koetilaisuuksiin ja liittänyt kumpaankin hakemukseen saman lääkärintodistuksen. Vuonna 2015 kantelijalle myönnettiin oikeus tietokoneen käyttöön sekä puoli tuntia lisäaikaa kokeen suorittamiseen. Vuonna 2016 samoin perustein esitetty erityisjärjestelyhakemus hylättiin. Perusteluina esitettiin hakijoiden yhdenvertainen kohtelu, ja ratkaisun todettiin olevan yhdenmukainen erityisjärjestelyitä vastaavin perustein hakeneiden kanssa.

Yliopistolta saadun selvityksen mukaan erityisjärjestelyt on vuonna 2016 myönnetty vain hakijoille, joiden toimittamista lausunnoista ja lääkärintodistuksista kävi yksilöidysti ilmi, miksi hakija tarvitsi lisäaikaa tai erillisen koetilan. Kantelija ei ollut tietoinen vaatimuksesta, jonka mukaan lääkärintodistuksessa olisi tullut yksilöidysti ilmoittaa, miten hakija hyötyisi erityisjärjestelyistä. Kantelijaa ei ollut pyydetty täydentämään hakemustaan. Vuoden 2016 hylkäävän ratkaisun perustelut ovat olleet erilaiset itse ilmoituksessa, kantelijan opintopäälliköltä myöhemmin saamassa viestissä sekä yliopiston oikeuskanslerille lähettämässä selvityksessä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yliopiston huomiota erityisjärjestelyjä koskevan ohjeistuksen selkeyteen, erityisjärjestelyratkaisujen perustelemiseen sekä siihen, että yliopiston olisi ollut asianmukaista pyytää hakijaa täydentämään

hakemustaan vuonna 2016. Lisäksi apulaisoikeuskansleri katsoi, että hakijan oikeusturvan kannalta olisi aiheellista kertoa erityisjärjestelyjä koskevassa ilmoituksessa se, missä vaiheessa erityisjärjestelyjä koskevaan ratkaisuun voi hakea muutosta (OKV/1220/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Työpaikkailmoituksen ikärajaedellytys

Kaupunki oli hakenut museoihinsa määräaikaiseen työsuhteeseen hankekoordinaattoria, ja työpaikkailmoituksen mukaan valittavalta edellytettiin alle 30 vuoden ikää. Kaupungin mukaan ikäraja perustui ministeriön myöntämään erityisavustukseen, joka kohdistui museoalan työllisyyttä edistäviin hankkeisiin ja joka kaupungin mukaan oli suunnattu erityisesti nuorten ja vasta valmistuneiden palkkaamiseen. Ministeriön mukaan ikäryhmäkohtaista rajausta ei ollut. Toisaalta kaupunki myös lausui, että työpaikkailmoituksen ikäraja oli ollut erehdys ja että ikäraja oli ollut ohjeellinen, joten selvityksen perusteella jäi avoimeksi, mihin perusteeseen kaupunki tahtoi ikärajan asettamisen osalta vedota.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että työpaikkailmoitus oli yhdenvertaisuuslain vastainen. Laissa kielletään syrjintä iän perusteella. Kohtelulla ei voitu katsoa olleen objektiivisesti

ja asianmukaisesti perusteltua työllisyyspoliittista tai työmarkkinoita koskevaa tavoitetta, jolloin ikään perustuva erilainen kohtelu olisi lain mukaan voinut olla oikeutettua. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota syrjinnän kieltävien normien noudattamiseen (OKV/377/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Erityisruokavalion mukaisen aterian tarjoaminen koulussa

Erityisruokavaliota noudattavalla oppilaalla on perustuslain takaama yhdenvertainen oikeus saada päivittäin perusopetuslaissa tarkoitettu, tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja täysipainoinen ateria.

Kantelusta kävi ilmi, että ruoan valmistamisessa ja toimittamisessa tapahtuneiden sekaanusten vuoksi ruoka-aineallergioista kärsivälle oppilaalle ei ainakaan kahteen kertaan ollut tarjolla hänelle sopivaa ruokaa. Oppilas oli sairastunut syötyään tietämättään ruokaa, joka sisälsi hänelle allergiaoireita aiheuttavia ruoka-aineita.

Vaikka kunta oli jo esittänyt selvitystä asiaa korjaavista, ilmeisen oikeansuuntaisista toimenpiteistä, apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vielä kunnan huomiota velvollisuuteen järjestää toimintansa siten, että oppilaalle voitiin varmuudella päivittäin toimittaa hänelle soveltuva ateria (OKV/1673/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

MAA- JA METSÄTALOUSHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Saamelaiskäräjälain mukaisten neuvottelujen oikea-aikaisuus

Maa- ja metsätalousministeriö varasi saamelaiskäräjille mahdollisuuden saamelaiskäräjälain mukaisille neuvotteluille Tenojoen kalastussopimuksesta syyskuussa 2016. Neuvottelut pidettiin lokakuussa sen jälkeen, kun kalastussopimus Suomen ja Norjan välillä oli jo allekirjoitettu. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että maa- ja metsätalousministeriö oli tietyiltä osin laiminlyönyt neuvotteluelvoitteen noudattamisen. Oikea-aikaiset neuvottelut sopimuksesta ja sen sisällöstä olisi tullut pitää ennen Suomen

ja Norjan välisten neuvottelujen päättymistä, jotta saamelaiskäräjille lailla taattu vaikuttamismahdollisuus olisi ollut aito. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asian käsittely ollut myöskään hyvän hallinnon näkökulmasta asianmukaista.

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön mukaan oikeusministeriön toimialaan. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisuun viitataan oikeusministeriön 23.11.2017 laatimassa muistiossa saamelaiskäräjälain mukaisesta neuvotteluelvollisuudesta. Muistioon on kerätty hyviä käytäntöjä, joiden tarkoituksena on ohjata neuvotteluelvollisuuden täytäntöönpanoa käytännössä. Asiaa on valmisteltu yhteisymmärryksessä saamelaiskäräjien kanssa (OKV/12/21/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄHALLINTO

Ratkaisuja

VIESTINTÄVIRASTO

Viestintäpalveluiden saatavuus

Kantelijoiden mukaan perustason viestintäpalvelut eivät toimineet heidän asuinalueellaan. Kan-

telijoiden puhelinnumeroihin pystyi soittamaan vain sattumanvaraisesti. Oikeuskansleri toteusi, etteivät tietoyhteiskuntakaarella tarkoitettut palvelut ja niiden valvonta toimi laissa tarkoitetulla tavalla, ja katsoi, että Viestintäviraston tulisi ryhtyä asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin (OKV/1725/1/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

TYÖ- JA ELINKEINOHALLINTO

Ratkaisuja

TYÖ- JA ELINKEINOTOIMISTOT

Asian selvittäminen ja työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen

Apulaisoikeuskansleri ja apulaisoikeuskanslerin sijainen ratkaisivat kertomusvuonna useita kanteluita, joissa oli kyse työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) menettelystä asioiden selvittämisessä.

Ensimmäisessä tapauksessa kantelija arvosteli hänelle annettuja työvoimapolitiittisia lausuntoja. Kertomansa mukaan hän ei voinut ottaa vastaan hänelle osoitettuja kuntouttavan työtoiminnan paikkoja terveydentilansa vuoksi, mutta silti hänen työmarkkinatukensa oli katkaistu.

Kantelija oli TE-toimistolle antamassaan selvityksessä viitannut terveydentilaansa ja lääkärin ohjeisiin sekä todennut toimittaneensa lääkärinlausunnon. Lääkärinlausunto toimitettiin TE-toimistoon kuitenkin vasta puoli vuotta myöhemmin. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan asiaa ei ollut selvitetty riittävästi ennen työvoimapolitiittisen lausunnon antamista. Hallintolain mukaan asia tulee selvittää riittävästi ja asianmukaisesti hankkimalla tarpeelliset

tiedot ja selvitykset. TE-toimiston olisi tullut ennen asian ratkaisemista pyytää kantelijaa täydentämään selvitystään toimittamalla mainitseman lääkärintodistus.

Kantelijalle myöhemmin annetussa toisessa työvoimapolitiittisessä lausunnossa oli ollut vuosilukuvirhe, jonka takia kantelija piti lausuntoa sekavana. Apulaisoikeuskansleri totesi, että lausunnon laatimisessa ei ollut toimittu riittävän huolellisesti.

Toisessa tapauksessa kantelija oli ilmoittanut TE-toimistolle kahdesti, ettei hänellä ollut ajolupaa, jota hänelle tarjotussa kuorma-autonkuljettajan työpaikassa vaadittiin. Tästä huolimatta TE-toimistossa oli katsottu, että hänellä ei ollut pätevää syytä olla hakematta tarjottua työtä eikä siksi oikeutta työttömyysetuuteen.

Hallintolain mukaan viranomaisen tulee selvittää asia riittävästi ja asianmukaisesti hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan TE-toimistossa ei ollut perehdytty kantelijan antamaan selvitykseen riittävästi eikä toimittu riittävän huolellisesti. Työtarjonta ei ollut peruutettu kantelijan ilmoitusten johdosta, kuten vastaavissa tilanteissa meneteltiin. Työttömyysetuuden saamisen estänyt työvoimapolitiittinen lausunto oli korjattu vasta kantelun johdosta.

Kolmannessa tapauksessa kantelija oli saanut työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan hän oli eronnut työstä ilman pätevää syytä, vaikka hän oli selvityksessään kertonut, että hänen työsuhteensa oli purettu koeaikana. Työttömyysturva-asiantuntija ei ollut pyytänyt työnantajalta lisäselvitystä asiasta. Kantelija oli osoittanut lisäselvityksessään, että työsuhteen purkamisen laillisuus oli riitautettu, mutta työttömyysturva-asiantuntijan mukaan työvoimapolitiittista lausuntoa ei ollut aihetta muuttaa. Myöhemmin työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta oli katsonut, että työnantaja oli purkanut työsuhteen ja että kantelija ei ollut vaikuttanut siihen omalla menettelyllään, mutta vielä tämän päätöksen jälkeenkin kantelija oli saanut virheellisen työvoimapolitiittisen lausunnon.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelijan asiaa ei ollut selvitetty asianmukaisesti ennen työvoimapolitiittisten lausuntojen antamista ja että saatuihin selvityksiin ei ollut perehdytty riittävästi. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen piti ensimmäisen työvoimapolitiittisen lausunnon perusteluja epäselvinä, sillä siitä ei käynyt ilmi, miksi kantelijan oli katsottu päättäneen työsuhteensa ilman pätevää syytä.

Apulaisoikeuskansleri ja apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnittivät TE-toimistojen huomiota käsittelemiensä asioiden riittävään selvittämiseen sekä huolellisuuteen virkatehtävien hoitamisessa. Kolmannessa tapauksessa apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota lisäksi velvollisuuteen perustella työvoimapolitiittiset lausunnot hallintolain edellyttämällä tavalla (OKV/56/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen; OKV/415/1/2016 ja OKV/785/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Päätöksen perustelevminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen ratkaisi kertomusvuonna kaksi tapausta, jotka liittyivät TE-toimiston velvollisuuteen perustella päätöksensä.

Ensimmäisessä tapauksessa kantelija oli tehnyt TE-toimistolle hakemuksen, jossa hän pyysi päästä TE-toimiston kustannuksella koulutukseen uusimaan lentolupakirjaansa liittyvä tietyn konetyypin tyyppikelpuus, joka oli vanhentunut. Hän oli saanut kuukauden kuluttua sähköpostitse vastauksen, jonka mukaan yksittäisiä kursseja ei makseta.

Hallintolain mukaan viranomaiselle tehtyyn hakemukseen on annettava kirjallinen, perusteltu päätös. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainittava sovelletut säännökset.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hakijan tulee saada tietoonsa erityisesti kielteisen päätöksen perusteet. Vaikka päätökseen ei voisi hakea muutosta, hakijalla on mahdollisuus pyytää asian uudelleen käsittelyä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kantelijan sähköpostitse saama lyhyt vastaus ei täyttänyt hallintolain vaatimuksia.

Toisessa tapauksessa kantelija oli toimittanut TE-toimistoon työkokeilusopimuksen omaaloitteisesti hankkimastaan työkokeilupaiikasta. Hänelle oli tekstiviestillä ilmoitettu, että TE-toimisto ei voi hyväksyä sopimusta, ja hänen kanssaan oli myöhemmin keskusteltu useita kertoja puhelimitse.

Työkokeilua koskevaan päätökseen ei voi hakea muutosta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan hakijan tulee kuitenkin saada tietoonsa erityisesti kielteisen päätöksen perusteet hallintolain edellyttämällä tavalla. Vaikka päätökseen ei voisi hakea muutosta, hakijalla on mahdollisuus pyytää asian uudelleen käsittelyä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kantelijalle

olisi tullut antaa perusteltu kirjallinen päätös työkokeilusopimuksen hyväksymättä jättämisestä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota velvollisuuteen perustella päätös hallintolain edellyttämällä tavalla (OKV/329/1/2016 ja OKV/537/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Päätöksen puutteellisuus

TE-toimisto ei ollut päivännyt päätöstä, jonka se oli antanut kantelijan tekemään oikaisuvaatimukseen. Päätökseen ei ollut myöskään merkitty postitusajankohtaa, jolla on merkitystä valitusajan laskemisessa. Kantelija oli jäänyt epätietoiseksi siitä, milloin valituksen tekemisen määräaika päättyi. TE-toimiston antaman selvityksen mukaan kantelijalle olisi toimitettu korjattu päätös, jos hän olisi sitä pyytänyt.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viranomaisen velvollisuutena on huolehtia tekemiensä päätösten oikeellisuudesta. Viranomaisen tulee omasta aloitteestaan korjata päätöksensä, jos siihen on aihetta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan TE-toimisto oli antanut kantelijalle puutteellisen päätöksen ja laiminlyönyt velvollisuutensa korjata päätös.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota velvollisuuteen merkitä päätökseen sen teko- ja postitusajankohdat sekä velvollisuuteen korjata puutteellinen päätös (OKV/1799/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Työnhakijan toimittaman selvityksen käsittely ja arviointi

Kantelija oli ollut kahteen kertaan vailla työttömyysetuutta TE-toimiston antamien työvoimapo-

liittisten lausuntojen perusteella. Lausunnot perustuivat kantelijan laiminlyönteihin työnhakijana.

Ensimmäisellä kerralla kantelija oli jättänyt saapumatta aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen sairauden takia. TE-toimisto oli seuraavana päivänä lähettänyt kantelijalle selvityspyynnön poissaolosta ja samalla antanut kaksi automaattilausuntoa siitä, että poissaoloa selvitetään ja ettei kantelijan työnhaku ollut voimassa. Kantelija oli toimittanut lääkärintodistuksen ja muuta selvitystä, ja TE-toimisto oli hyväksynyt selvityksen ja kumonnut poissaolon selvittämistä koskevan lausuntonsa. Työhaun katkeamista koskevan lausuntonsa TE-toimisto kuitenkin kumosi vasta noin 1 ½ kuukauden kuluttua. Tätä ennen kantelija oli jo käynnistänyt työnhakunsa uudelleen ja hänen oli myös edellytetty osallistuvan uuteen aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että TE-toimiston olisi tullut arvioida viivytyksettä ja samalla kertaa kaikki kantelijan yhteen ja samaan laiminlyöntiin liittyvät seuraamukset. TE-toimiston olisi myös tullut nimenomaisesti informoida kantelijaa selvityspyynnön yhteydessä tai viimeistään selvityksen perusteella antamansa ensimmäisen työvoimapoliittisen lausunnon yhteydessä siitä, että kantelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen käynnistämättä työnhakuaan uudelleen. Lisäksi oli perusteetonta edellyttää kantelijalta aktivointisuunnitelman laadintaan osallistumista laiminlyönnin korjaavana toimenpiteenä ennen esteetömän työvoimapoliittisen lausunnon antamista, kun TE-toimisto oli jo aiemmin todennut kantelijalla olleen hyväksyttävä syy olla saapumatta aiempaan laatimistilaisuuteen.

Toisella kerralla TE-toimisto oli pyytänyt kantelijalta selvitystä työtarjouksessa mainitun ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä, vaikka kantelija oli jo ennen määräpäivää toimittanut lääkärintodistuksen ja muuta selvitystä. TE-toimisto oli virkailijan vuosiloman vuoksi käsitellyt

kantelijan ajoissa toimittaman selvityksen vasta muutama päivä selvityspyynnön lähettämisen jälkeen ja päätyntä uudessa työvoimapoliittisessa lausunnossaan katsomaan, että selvityspyynnö ja siihen liittyvä lausunto olivat aiheettomia.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että määräpäivää ei ollut asetettu siten, että kantelijan toimittama selvitys olisi voitu arvioida asianmukaisesti ennen kuin asiakastietojärjestelmä oli automaattisesti lähettänyt selvityspyynnön. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti yleisellä tasolla huomiota siihen, että asiakastietojärjestelmän toiminnallisuuksissa tulisi ottaa huomioon se mahdollisuus, että vastuuvirkailija ei ole määräajassa ehtinyt arvioida, ovatko automatisoidut toimenpiteet perusteltuja.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota seikkoihin, jotka liittyvät työnhakijan toimittamien selvitysten asianmukaiseen käsitteilyyn ja arviointiin (OKV/1166/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Juha Sihto).

Työnhakijan palvelun siirtäminen yksipuolisesti toiselle palvelulinjalle

TE-toimisto oli tehnyt yksipuolisesti palvelutarpeen arvioinnin ja siirtänyt sen perusteella kantelijan osaamisen kehittämisen palvelulinjalta tutun työllistämisen palvelulinjalle. TE-toimisto kertoi asiasta kantelijalle vasta ratkaisun jälkeen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että lain mukaan TE-toimiston ja asiakkaan tulee arvioida palvelutarve yhdessä. Lisäksi TE-toimiston menettely oli hänen mukaansa ristiriidassa palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta koskevan hallintolain säännöksen kanssa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota velvollisuuden arvioida työnhakijan palvelutarve yhdessä tämän kanssa se-

kä velvollisuuteen noudattaa hyvän hallinnon periaatteita (OKV/1156/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Eila Mustonen).

ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

Selvityspyyntöön vastaaminen

Kantelijan selvityspyyntöön vastattiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (ELY-keskuksesta) 2 vuoden ja 4 kuukauden kuluttua. Selvityspyyntö oli kirjaamosta välitetty henkilölle, joka ei ollut vastannut siihen mutta ei myöskään ollut siirtänyt sitä kenellekään muulle vastattavaksi. Myöskään kantelijan tiedusteluun selvityspyyntöasiansa käsittelyn etenemisestä ei ollut vastattu. ELY-keskuksen mukaan vastaamatta jättäminen oli valitettava vahinko.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että yli 2 vuoden vastaamis aika oli kohtuuttoman pitkä. Kantelijalle olisi ollut perusteltua vastata heti, kun vastaamatta jättäminen tuli ilmi, eikä vasta samanaikaisesti oikeuskanslerille annetun selvityksen kanssa. ELY-keskus ilmoitti selvityksessään ryhtyvänsä toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että kirjaamoon saapuva posti tavoittaa oikeat henkilöt.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi ELY-keskuksen tietoon näkemyksensä, jonka mukaan asiakaspalvelu tulee järjestää siten, että asiakkaiden yhteydenottoihin vastataan viivytyksettä. ELY-keskuksen tulee huolehtia myös siitä, että sen henkilöstöllä on riittävät tiedot viranomaisen neuvontavelvollisuuden ja palveluperiaatteen sisällöstä (OKV/919/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

Julkisuuslain ja hallintolain mukainen menettely

Kantelija ei ollut saanut ELY-keskukselta pyytämäänsä tietoja julkisuuslaissa säädettyssä määräajassa eli 2 viikossa vaan vasta yli 3 kuukauden kuluttua ensimmäisen tietopyynnön esittämisestä. Tietopyynnön käsittelyä koskeviin tiedusteluihin ei ollut vastattu ollenkaan. Selvityksen mukaan käsittelyn viivästymiseen oli vaikuttanut se, ettei tietopyyntöä ollut tunnistettu julkisuuslain mukaiseksi tietopyynnöksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan tietopyynnön käsittelyssä ei ollut menetely julkisuuslain ja hallintolain mukaisella tavalla. Hän totesi, että viranomaisen vastuulla on huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevat henkilöt ovat vähintään perustasoisesti tietoisia siitä, miten heidän tulee menetellä tietopyyntöjen käsittelyssä ja tiedusteluihin vastaamisessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ELY-keskuksen sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) huomiota velvollisuuteen vastata tietopyyntöihin viivytyksettä (OKV/945/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTO

Työjärjestyksen määräykset tehtävään määräämismenettelystä

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että jos virastossa käytetään tehtävään määräämismenettelyä, olisi asiasta perusteltua määrätä selkeästi työjärjestyksessä. Työjärjestyksessä tulisi olla määräykset menettelyn sisällöstä sekä tilanteista, joissa menettelyä käytetään. Näin pystytään varmistamaan, että tehtävään määräämismenettelyn ja

virkaan nimittämisen käyttöalat ovat selkeät ja ennalta tiedossa (OKV/967/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

TEKNOLOGIAN KEHITTÄMISKESKUS TEKES

Kirjallisen hallintopäätöksen antaminen

Teknologian kehittämiskeskus (Tekes) oli antanut virkarikoksesta epäillylle virkamiehelle suullisen päätöksen siitä, että se maksaa virkamiehen oikeudenkäyntikulut. Apulaisoikeuskanslerin mukaan suullisen päätöksen antaminen ei ollut riittävä menettely, vaan asiasta olisi tullut tehdä hallintolain mukainen kirjallinen päätös. Päätöksestä olisi tullut ilmetä vähintään sen tekijä ja päivämäärä sekä tieto siitä, mihin asianosainen oli sen perusteella oikeutettu.

Kantelussa oli kyse myös siitä, että Tekes oli pyytänyt asianajotoimistolta asiantuntijalausuntoja, jotka liittyivät julkisuuslain tulkintaan ja yritysrahoituksen väärinkäyttöepäilyyn rikosoikeudelliseen arviointiin. Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeudellisten asiantuntijapalvelujen hyödyntäminen on mahdollista, mikäli viranomaisen päätöksenteko, valmistelu ja muu virkavastuullinen viranomaistoiminta pysyy muodollisesti ja tosiasiallisesti viranomaisella itsellään. Hän katsoi, ettei Tekes ollut siirtänyt varsinaista päätöksentekoaan ulkopuoliselle taholle. Hän kuitenkin totesi, että tiettyjen keskeisten perussäännösten, kuten julkisuuslain, hallinta kuuluu viranomaisen tehtäviin. Tällaisista tehtävistä viranomaisen tulisi lähtökohtaisesti suoriutua ilman ulkopuolista apua. Myös rahoituksen väärinkäyttöepäilyyn liittyvistä virkatehtävistä Tekesin olisi lähtökohtaisesti tul-

lut suoriutua itse, kun otetaan huomioon se, että Tekes myöntää vuosittain merkittäviä määriä yritysrahoitusta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Tekesin huomiota hallintolain säännöksiin hallintopäätöksen

antamisesta sekä esittämiinsä näkökohtiin oikeudellisten asiantuntijapalveluiden hankkimisesta (OKV/1898/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Kielelliset oikeudet kansallisen terveystietokannan (Kanta) käyttämisessä

Kantelija katsoi, että oikeus saada potilasasiakirjat potilaan omalla kielellä ei toteudu kansallisessa terveystietokannassa. Sähköisessä arkistossa olevia suomenkielisiä potilasasiakirjoja käännetään vain harvoin ruotsiksi. Potilasasiakirjat tallennetaan arkistoon sillä kielellä, jolla ne on terveydenhuollon yksikössä laadittu.

Kielilain mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee palvella asiakkaita suomeksi ja ruotsiksi. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asiakkaita tulee kohdella kielellisesti yhdenvertaisesti riippumatta siitä, onko kyse sähköisestä vai perinteisemmästä palvelusta. Kokonaan poissuljettua ei ole se, että tietty palvelu annetaan eri muodossa toisella kansalliskielellä. Palvelun laatu ei kuitenkaan saa huonontua asiakkaan käyttämän kielen takia.

Apulaisoikeuskansleri katsoi myös, että hallintolaissa tarkoitettu asianmukainen palvelu tarkoittaa muun muassa, että ruotsinkieliset asiakkaat voivat käyttää äidinkieltään ja huolehtia asioistaan tällä kielellä. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan jokaisella on oikeus ilman syrjintää terveydentilansa edellyttämään laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä.

Potilasasiakirjojen kielellä voi olla vaikutusta terveyden- ja sairaanhoidon laatuun toisaalta potilaan vaikuttamismahdollisuuksien ja toisaalta terveydenhuollon henkilöstön toimintaedellytysten kautta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan potilaan oikeudet on turvattava asianmukaisella tulkitsemisella ja kääntämisellä. Hän ei kuitenkaan pitänyt riittävien terveyspalvelujen turvaamisen näkökulmasta perusteltuna, että terveydenhuollon käytettävissä olevia voimavaroja kohdennettaisiin kaikkien potilasasiakirjojen säännönmukaiseen kääntämiseen potilaan kielelle.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota esittämiinsä potilasasiakirjojen kieltä koskeviin näkökohtiin (OKV/1327/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRASTO VALVIRA

Kantelun käsittely ja tiedusteluun vastaaminen

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) oli siirtänyt kantelijan kantelun kaupungin sosiaalitoimen käsiteltäväksi muistutuksena. Kaupungin muistutusvastauksen saavuttua Valvirassa oli arvioitu, ettei vastauksesta ilmennyt sen toimenpiteitä edellyttäviä seikkoja. Kantelija oli tämän jälkeen pyytänyt sähköpostitse Valviralta, että se pyytäisi kaupunkia täydentämään vastaus-

taan. Hän oli myöhemmin tiedustellut Valviralta asian käsittelyn vaihetta saamatta tiedusteluunsa vastausta.

Valviran antaman selvityksen mukaan vastaus kantelijan sähköpostiviesteihin oli jäänyt epähuomiossa antamatta. Valvirasta oli apulaisoikeuskanslerin sijaisen asiaa koskeneen selvityspyynnön saavuttua pahoiteltu kantelijalle vastauksen viivästymistä ja ilmoitettu, ettei hänen viesteissään tarkoittamansa asia antanut aihetta toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelijan sähköpostiviestejä oli perusteltua pitää (uutena) hallintokanteluna. Jos kantelun johdosta ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin, tulee siitä hallintolain mukaan ilmoittaa kantelun tekijälle. Apulaisoikeuskanslerin sijainen tulkitsee Valviran asiassa antamaa selvitystä niin, että kantelijan sähköpostiviesteihin ei olisi ilman apulaisoikeuskanslerin sijaisen selvityspyyntöä vastattu lainkaan. Hän totesi lisäksi, että hallintokantelua käsittelevän valvontaviranomaisen velvollisuuksiin kuuluu vastata hallintokantelun käsittelyn vaihetta ja aikataulua koskeviin tiedusteluihin. Valvira oli laiminlyönyt mainitun velvollisuutensa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Valviran huomiota velvollisuuteen vastata kantelun tekijän asian käsittelyä koskeviin asiallisiin tiedusteluihin ja ilmoittaa kantelun tekijälle, jos kantelun johdosta ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin (OKV/1008/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juha Sihto).

Kanteluratkaisun viipyminen

Kantelun käsittely oli kestänyt Valvirassa noin 2 ½ vuotta. Valvira vetosi selvityksessään muun muassa viraston organisaatiossa ja henkilöstössä tapahtuneisiin muutoksiin sekä eräisiin lainsäädäntöhankkeisiin liittyviin valmistelu- ja toi-

meenpanotehtäviin, jotka olivat vieneet viraston henkilökunnan aikaa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen ei voi pätevästi vedota lakisäätöiden tehtävien hoidon viivyessä resursseihin tai organisaatiomuutokseen, vaikka selvää onkin, että esimerkiksi organisaatiomuutoksen täytäntöönpano vaikuttaa aina jollakin tavalla työskentelyyn organisaatiossa. Viranomaisen on kuitenkin pyrittävä tunnistamaan organisaatiossa ja henkilöstössä tapahtuvien muutosten vaikutukset tehtäviensä hoitamiseen niin, että viranomaisen muutostilanteessakin kykenee suoriutumaan lakisäätöistä tehtävistään tavoitteidensa mukaisesti. Tulos- ja muusta ohjauksesta vastaavan tahon on puolestaan osalltään huolehdittava siitä, että viranomaisella on sen tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen tarvittavat resurssit kulloisessakin tilanteessa.

Apulaisoikeuskansleri ei voinut katsoa kantelun käsittelyn viipymisen olleen aiheellista yksittäisen hallinnon asiakkaan ja viranomaisen velvoitteiden näkökulmasta, vaikka käsittelyn ajankohtaan oli osunut tekijöitä, jotka sinällään ymmärrettävästi olivat voineet vaikuttaa käsittelyaikaan. Hän kiinnitti Valviran huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asian viivytyksettömästä käsittelystä. Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkemyksen myös virastoa ohjaavan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (OKV/1112/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

KANSANELÄKELAITOS

Hakemusten käsittelyn viivästyminen

Kantelijan vanhempainrahaa koskevan hakemuksen käsittely Kansaneläkelaitoksella (Kela) oli kestänyt noin 6 kuukautta, vaikka kyseisen

asiaryhmän keskimääräinen käsittelyaika oli noin 2 ½ kuukautta. Saadun selvityksen perusteella 6 kuukauden käsittelyajasta noin 3 kuukautta oli aikaa, jona asiassa ei tehty toimenpiteitä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että asian käsittely oli aiheettomasti viivästynyt ja kiinnitti Kelan huomiota perustuslain ja hallintolain mukaiseen velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä (OKV/420/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Kantelijan työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittely Kelassa oli kestänyt noin 21 viikkoa, vaikka tavoiteaika on 7–10 viikkoa. Lisäksi kantelijan eläkkeensaajan asumistukea koskevan hakemuksen käsittely oli kestänyt noin 23 viikkoa, kun tavoiteaika on 4 viikkoa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että tavoiteaikojen näin huomattavaa ylittymistä ei voitu pitää hyväksyttävänä, sillä kysymys oli hakijan perustoimeentuloa turvaavista etuuksista. Jotta hakijan oikeus lakisääteisiin etuuksiin toteutuisi asianmukaisesti, hänen samanaikaisesti vireillä olevien hakemustensa käsittely yhdesä voi olla perusteltua. Samalla on huolehdittava asioiden viivytyksettömästä käsittelystä, jotta perustoimeentuloa turvaaviin etuuksiin ei tule tarpeettomia katkoksia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan vakavaa huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asioiden viivytyksettömästä käsittelystä (OKV/925/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Eila Mustonen).

Valituskelpoisen päätöksen antaminen

Oikeuskanslerille kannalleella hammaslääkärillä oli ollut määräaikainen suorakorvaussopimus Kelan kanssa. Hän oli toimittanut suorakorvaus-

tilityshakemuksen Kelaan, eli asia oli tullut vireille. Kela oli palauttanut hakemuksen ja ilmoittanut, että tilityksessä tarkoitettu hoito oli annettu suorakorvaussopimuksen voimassa olon päätyttyä eikä hoitoa siksi voitu korvata. Kela ei antanut asiassa valituskelpoista päätöstä ennen kuin hammaslääkäri erikseen pyysi sitä.

Jos palveluntuottaja perii asiakkaaltaan tämän suostumuksella sairausvakuutuskorvauksen määrällä vähennetyn hinnan, oikeus korvaukseen siirtyy palveluntuottajalle. Sairausvakuutuskorvauksen epäämisestä tulee tehdä valituskel-poinen päätös.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi näkemysensä, että Kelan olisi tullut antaa valituskel-poinen päätös hammaslääkärin tilityshakemuksen, ja kiinnitti Kelan huomiota päätöksen antamiseen hallintolain edellyttämällä tavalla (OKV/196/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Tiedottamisen oikeellisuus

Toimeentulotuesta antamiensa ohjeiden ja verkkosivujensa mukaan Kela myönsi vuokrakuuden ainoastaan maksusitoumuksena. Selvityksensä mukaan Kela saattoi kuitenkin poikkeustilanteissa myöntää vuokrakuuden myös rahana, mutta tästä mahdollisuudesta kerrottiin asiakkaalle vain henkilökohtaisessa asiakaspalvelutilanteessa. Keskustelupalstoilla ja muussa tiedottamisessa Kela oli ohjeistanut kertomaan ainoastaan mahdollisuudesta maksusitoumuksen saamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viranomaisen tiedottamisen ja neuvonnan tulee olla sisällöllisesti oikeaa ja riittävän kattavaa. Lisäksi hän huomautti, että vuokrakuuden myöntäminen maksusitoumuksena paljastaa sivulliselle toimeentulotuen asiakkuuden, joka on

salassa pidettävä tieto. Toimeentulotukiasiakkaalla on lähtökohtaisesti oikeutettu odotus toimeentulotukiasiakkuutensa salassa pysymisestä. Kelan vuokravakuuden myöntämisestä antama informaatio ja selvityksen mukainen suppea käytäntö vuokravakuuden maksamisesta rahana saattoivat perusteettomasti rajata toimeentulotuen hakemista ja asiakkaiden oikeuksia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota velvollisuuteen tiedottaa asioista ja neuvoa asiakkaita asianmukaisesti ja riittävän kattavasti. Hän myös saattoi Kelan tietoon vuokravakuuden suorittamistapoja koskevat näkemyksensä (OKV/681/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

TYÖTTÖMYYSTURVAN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA

Käsittelyn viipyminen

Kantelijan kolmen työmarkkinatukea koskeneen valituksen käsittely työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa oli kestänyt vajaasta 4 vuodesta 3 kuukaudesta runsaaseen 5 vuoteen 3 kuukauteen. Asioita ei ollut lautakunnassa käsitelty ilman aiheutonta viivytystä. Lisäksi valitusasioiden asiakirjoja oli käsitelty huolimattomasti, sillä ne olivat olleet asioiden käsittelyn aikana kadoksissa kahteen otteeseen, mikä osaltaan oli ollut omiaan viivyttämään asioiden käsittelyä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että valitusten käsittely oli kestänyt kantelijan kannalta kohtuuttoman kauan. Lautakunnan asiasta antaman selvityksen mukaan viivytykset olivat seurausta yksittäisen asiaa valmistelleen virkamiehen laiminlyönneistä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä tapahtunut osoitti kuitenkin

vakavia puutteita myös lautakunnassa vireillä olevien asioiden käsittelyn seurannassa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle valitusten käsittelyn viipymisestä huomautuksen (OKV/1612/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Martikainen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Oikaisuvaatimuksen vieminen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi

Perusturvalautakunnan esittelijä ei ollut vienyt kantelijan viranhaltijan toimeentulotukipäätöksestä tekemää oikaisuvaatimusta lautakunnan käsiteltäväksi, koska hän katsoi lautakunnan jo käsitelleen vaatimuksessa esitettyjä seikkoja aikaisemman oikaisuvaatimuksen yhteydessä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti esittelijän huomiota siihen, ettei hänellä ollut toimivaltaa oman tarkoituksenmukaisuusharkintansa perusteella jättää viemättä lautakunnan käsiteltäväksi sille kuuluvaa vaatimusta (OKV/1016/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Muistutukseen vastaaminen

Aluehallintovirasto oli siirtänyt lääkärin menettelyä koskevan kanteluasian muistutuksena kaupungin käsiteltäväksi. Kaupunki oli antanut vastauksen muistutukseen noin 3 ½ kuukautta siirron jälkeen. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännön, Valviran ohjeistuksen ja lain perustelujen valossa kaupunki ei ollut käsitellyt kantelijan muistutusta kohtuullisessa ajassa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota sen lainmukaiseen velvolli-

suuteen käsitellä muistutus kohtuullisessa ajassa (OKV/1074/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

Viranomaisen velvollisuus antaa oikeaa tietoa

Kantelija sai kaupungin toimeentulotuen neuvontapuhelimesta virheellistä tietoa siitä, voitiinko hänen täydentävää/ehkäisevää toimeentulotukea koskevaa hakemustaan käsitellä kaupungin toimesta, vaikka Kela ei ollut myöntänyt hänelle perustoimeentulotukea. Myös kaupungin verkkosivuilla samasta asiasta ollut ohjaus oli sisällöltään epäselvä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan viranomaisen hyvän hallinnon mukainen velvollisuus antaa sisällöllisesti oikeaa tietoa on korostunutta niissä toiminnoissa, joiden ensisijaisena tarkoituksena on asiakkaan neuvonta ja ohjaus. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota velvollisuuteen toteuttaa hallinnossaan perustuslaista taatun hyvän hallinnon edellyttämää asianmukaista neuvontaa (OKV/430/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Kirjausten täsmällisyys asiakassuunnitelmassa

Sosiaalityöntekijä oli kirjannut lastensuojelun/perhesosiaalityön asiakassuunnitelmiin perheen välttämättömäksi tukitarpeeksi muun muassa ”maksuttoman päivähoidon”. Suunnitelmiin oli lisäksi kirjattu muun muassa, että ”lastensuojelu on maksanut lasten päivähoitomaksut” ja ”päivähoitomaksu maksetaan”. Lasten äiti oli näiden sosiaalityöntekijän kirjaamien näkemysten perusteella ollut siinä käsityksessä, että kaikki lasten päivähoitomaksut maksetaan. Hän ei ollut hake-

nut muutosta päätöksiin, joita kirjattujen näkemysten perusteella myöhemmin tehtiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että suunnitelmissa käytetty ilmaisutapa oli voinut johtaa käsitykseen, että asia oli ratkaistu. Kirjauksissa ei ilmaistu sitä, että kyseessä olivat sosiaalityöntekijän näkemykset, joiden perusteella asiassa myöhemmin tehtäisiin valituskelpoinen päätös.

Hyvä hallinto edellyttää viranomaiselta selkeää ilmaisutapaa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota velvollisuuteen käyttää selkeää ja täsmällistä kieltä. Selkeysvaatimus korostuu sosiaalihuollossa, jossa asiakkaiden voimavarat saattavat haastavissa elämäntilanteissa olla rajallisia (OKV/401/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Lastensuojeluilmoitusten kirjaaminen

Kantelija kertoi tehneensä lapsistaan puhelimitse kaksi lastensuojeluilmoitusta mutta saaneensa myöhemmin tietää, että ilmoituksia ei ollut kirjattu. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan saatujen selvitysten perusteella ei ollut mahdollista arvioida, olivatko lastensuojelun työntekijät laininlyöneet ilmoitusten kirjaamisen. Oli mahdollista, että puhelinkeskustelujen osapuolet eivät olleet ymmärtäneet toisiaan tai että he olivat ymmärtäneet väärin toisen osapuolen keskustelussa ilmaiseman tarkoituksen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi kuitenkin yleisellä tasolla, että lasta koskevien asiakasasiakirjojen huolellinen laatiminen lastensuojelulain mukaisesti ja muun muassa lastensuojeluilmoitusten sekä muiden lasta koskevien yhteydenottojen kirjaaminen on ratkai-

sevan tärkeää hyvän hallinnon periaatteiden ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi ratkaisussaan aikaisempaan samanlaista asiaa koskeneeseen kanteluratkaisuun (dnro OKV/1253/1/2015). Sen mukaan asiakkaan yhteydenoton jäädessä tulkinnanvaraiseksi sen oikea tarkoitus on varmistettava asiakkaalta ja hänelle on tämän jälkeen ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin yhteydenoton johdosta ryhdytään.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kaupungin sosiaali- ja terveysviraston tietoon lastensuojelun asiakasasiakirjojen laatimisesta sekä lastensuojeluilmoitusten vastaanottamisesta ja kirjaamisesta lausumansa (OKV/366/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Lastensuojelutarpeen selvityksen ja asiakassuunnitelman tekeminen

Kantelijan tyttären lastensuojeluasiakkuus oli alkanut alkuvuodesta 2013. Lastensuojelutarpeen selvitystä ei ollut lainkaan tehty, eikä lapselle ollut laadittu asiakassuunnitelmaa lain vaatimalla tavalla. Lastensuojelun asiakasasiakirjoissa oli merkintöjä vasta kevästä 2015 alkaen, vaikka asiakkuus ja avohuollon tukitoimena annettu perhetyö olivat alkanet huomattavasti aikaisemmin.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan asiakasasiakirjat olivat puutteelliset ja niiden laatiminen oli laiminlyöty pitkältä ajalta lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen. Hän totesi, että lasta koskevien asiakasasiakirjojen huolellinen laatiminen on ratkaisevan tärkeää hyvän hallinnon periaatteiden ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin sosiaali- ja perhepalvelujen huomiota velvollisuuteen tehdä lastensuojelutarpeen selvitys ja asiakassuunnitelma sekä kirjata

asiat lastensuojelulain edellyttämällä tavalla (OKV/1408/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Lastensuojelupalvelujen saaminen ruotsin kielellä

Kaupungilla oli vaikeuksia järjestää kiireellisissä tilanteissa lastensuojelun ympärivuorokautisia palveluja ruotsin kielellä. Muilta osin palvelut pystyttiin järjestämään ruotsiksi. Kaupunki oli vedonnut järjestämisvaikeuksiensa syynä vaikeuteen rekrytoida ruotsin kieltä osaavia työntekijöitä ja ruotsinkielisten asiakkaiden vähäiseen määrään.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että oman kielensä, suomen tai ruotsin, käyttäminen on subjektiivinen oikeus, jonka toteutuminen viranomaisen on turvattava. Viranomaisen on sen vuoksi järjestettävä toimintansa siten, että kielelliset oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti jokaisessa tilanteessa. Hän saattoi mainitun näkemyksensä lastensuojelun asiakkaiden oikeudesta saada palvelunsa omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi, kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tietoon (OKV/210/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Vammaisen henkilön avustajalleen ottaman vakuutuksen irtisanominen

Kaupunki maksoi vammaisen henkilön henkilökohtaiselle avustajalleen ottaman lakisääteisen tapaturmavakuutuksen vakuutusmaksut. Henkilön muutettua toiseen kuntaan kaupunki katsoi maksuvelvollisuutensa päättyneen ja irtisanoi tämän vuoksi vakuutuksen asiasta vakuutusnottajalle ilmoittamatta. Vakuutusyhtiö hyväksyi irtisanomisen ja lakkautti vakuutuksen vakuutusnottajaa kuulematta, koska oli kertoman-

sa mukaan siinä käsityksessä, että kaupunki toimi vakuutuksenottajalta saamansa valtuutuksen perusteella.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kaupunki ei olisi vakuutuksenottajaa kuulematta saanut pyytää vakuutuksen lakkauttamista. Kaupungin olisi vakuutuksen irtisanomisen asemesta tullut informoida vakuutuksenottajaa kaupungin maksuvelvollisuuden päättymisestä ja ohjata hänet uuden asuinkuntansa maksukäytäntöjen selvittämiseen. Koska vakuutuksen voi irtisanoa vain vakuutuksen ottanut taho, vakuutusyhtiö ei olisi saanut irtisanoa vakuutusta kaupungin pyynnöstä varmistautumatta kaupungin oikeudesta irtisanoa vakuutus.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan sekä vakuutusyhtiön huomiota velvollisuuteen noudattaa hyvän hallinnon periaatteita (OKV/700/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Vammaispalveluasioiden käsittely

Vaikeavammaisen henkilön henkilökohtaista apua koskevan asian käsittely sosiaalitoimessa oli kestänyt 3 kuukautta ja 20 päivää. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei viranhaltijapäätöstä ollut tehty lain mukaisessa määräajassa eli 3 kuukaudessa. Kantelija oli tehnyt sosiaalitoimelle päätöksen viipymisestä muistutuksen, jonka käsittely kesti noin 6 viikkoa. Lain mukaan muistutus on käsiteltävä kohtuullisessa ajassa, mikä Valviran ohjeen mukaan tarkoittaa 1–4 viikkoa. Ylimpien laillisuusvalvojen valvontakäytännössä kohtuullisena aikana on pidetty noin kuukautta tai 1–2 kuukautta, jos asia on erittäin ongelmallinen. Mainitun ohjeistuksen ja valvontakäytännön valossa sosiaalitoimi ei käsitellyt muistutusta kohtuullisessa ajassa.

Kantelijan palvelusuunnitelmaa oli tarkistettu, mutta sosiaalitoimessa ei ollut varmuutta, oliko tarkistettu palvelusuunnitelma lähetetty kantelijalle hyväksyttäväksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikeavammaisen henkilön oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että hänen palvelusuunnitelmansa on asianmukaisesti laadittu ja ajantasainen. Sosiaalitoimen menettely asian yhteydessä ei kaikilta osin täyttänyt lain vaatimuksia.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan sosiaalitoimen huomiota velvollisuuteen käsitellä vammaispalveluun liittyvät asiat ja muistutukset viivytyksettä sekä velvollisuuteen laatia ja tarkistaa palvelusuunnitelmat sekä lähettää ne asiakkaille lain edellyttämällä tavalla (OKV/875/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Eila Mustonen). (Ks. myös s. 114)

Asiakastietojen antaminen yksityiselle palveluntuottajalle

Kantelija ei ollut halunnut ottaa vastaan kaupungin vammaispalvelujen hänelle tarjoamaa palvelua, jonka olisi toteuttanut yksityinen palveluntuottaja. Kaupungin vammaispalvelut oli siitä huolimatta ilman kantelijan suostumusta toimitannut palveluntuottajalle tiedoksi kaksi kantelijaa koskevaa päätöstä, jotka sisälsivät tiedon tämän sosiaalihuollon asiakkuudesta ja vammaisuudesta sekä henkilötunnuksen. Asiakkuutta ja vammaisuutta koskevat tiedot olivat salassa pidettäviä. Asiassa ei ilmennyt, oliko kaupunki yksilöidysti tiedustellut kantelijan suostumusta tietojen antamiseen, tai oliko kantelija tehnyt vammaispalvelua koskevan hakemuksensa valmiille hakemuspohjalle, jossa oli varsin yksilöimätön valtuutus salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen. Palvelun hankkiminen palveluntuottajalta oli riippuvainen kantelijan suostumuksesta, eikä kaupun-

gin ja palveluntuottajan välillä siten vielä ollut eikä ollut syntymässäkään kantelijaa koskevaa toimeksiantosuhdetta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli kaupungilla oli tiedossa kantelijan kielteinen suhtautuminen tarjottuun palveluun, ei kantelijaa koskevia päätöksiä olisi tullut toimittaa palveluntuottajalle. Hän totesi lisäksi, että henkilötunnus ei ole salassa pidettävä tieto, mutta rekisterinpitäjän ei tule tarpeettomasti merkitä sitä asiakirjoihin eikä luovuttaa sivullisille.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin vammaispalvelujen huomiota sääntelyyn, joka koskee henkilötunnuksen ja arkaluonteisten tietojen käsittelyä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista yksityisille palveluntuottajille. Lisäksi apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin vammaispalvelujen tietoon näkemyksensä siitä, ettei salassa pidettävien tietojen lähettämiseen tule käyttää suojaamatonta sähköpostia (OKV/1639/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

YMPÄRISTÖHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Rakennuksen esteettömyyttä koskevien säännösten valmistelu

Valmisteilla olevissa rakennusten esteettömyyssäännöksissä ei apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan ollut huomioitu riittävästi perustuslain ja YK:n vammaisia henkilöitä koskevan yleissopimuksen velvoitteita. Hän saattoi arvionsa ympäristöministeriön tietoon, jotta ministeriö ottaisi sen huomioon säännösten jatkovalmistelussa.

Ympäristöministeriö oli laatimassa rakennuslainsäädännön esteettömyysnormeihin uusia säännöksiä, jotka kantelun mukaan heikentäisivät esteettömyyttä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että valtioneuvoston asetusluonnoksen pykäläehdotuksissa ja niitä koskevassa perustelumuistiossa ei ollut riittävästi huomioitu perustuslain ja vammaisyleissopimuksen velvoitteita. Syrjinnän kiellolla, esteettömyydellä ja saavutettavuudella, jotka ovat vammaisyleissopimuksen johtavia periaatteita, toteutetaan perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asetusehdotuksen perusteluista tulisi käydä ilmi, millä perusteella säännösten ei katsota heikentävän esteettömyyden tasoa. Perusteluista tulisi myös ilmetä, miten asetusehdotuksen soveltamisala-säännöksen tarkoittama tarkoituksenmukaisuus-

arviointi tapahtuu. Lisäksi tulisi tarkastella sitä, voisiko kyseinen säännös mahdollisesti rajoittaa maankäyttö- ja rakennuslain rakentamisen esteettömyysvaatimuksia koskevan pykälän soveltamisalaa ja tarkoitusta (OKV/1246/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

ALUEHALLINTOVIRASTOT

Kuuleminen ja asianosaisuus vesitalousasiassa

Aluehallintovirasto ei ollut pitänyt vesitaloushankkeen naapurikiinteistön omistajia asianosaisina eikä siksi ollut antanut heille tiedoksi lupahakemusta kuulemista varten. Kuulutuksen julkaisemisesta ei ollut ilmoitettu sanomalehdessä. Myöskään lupapäätöksestä ei annettu tietoa naapurikiinteistön omistajille, eikä tietoa luvan myöntämisestä julkaistu sanomalehdessä. Naapurikiinteistön omistajat saivat kantelun mukaan tiedon hankkeesta vasta pyydettyään sitä lupaviranomaiselta päätöksen jo tultua lainvoimaiseksi.

Hankealueelle pääsemiseksi tuli käyttää kulkuyhteyttä, joka sijaisi osin naapurikiinteistön alueella ja jota koskevan käyttöoikeuden tarpeesta oli mainittu jo lupahakemuksessa. Kulkuyhteyttä tarvittiin myös hankkeen valmistuttua mm. säännöllisesti toistuviin huoltoihin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että tilanteessa lähestyttiin asianosaisuuden rajapintoja. Hankealueen naapurikiinteistön omista-

jien kuuleminen olisi voinut olla perusteltavissa perustuslain säännöksellä vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta, vesilain säännöksillä asianosaisen kuulemisesta sekä hallintolain säännöksillä asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta. Epäselvässä tai tulkinnanvaraisessa tapauksessa voidaan yleensä pitää suositeltavana, että käytettävissä olevista vaihtoehdoista valitaan perusoikeusmyönteinen ja intressitahon oikeussuojaa vahvistava menettelytapa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi esittämänsä kuulemista ja asianosaisuutta koskevat näkökohdat aluehallintovirastolle tiedoksi (OKV/470/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Asemakaavan muutoshakemuksen käsittelyn viivästyminen

Asemakaavan muutoshakemus, joka koski kevyen liikenteen väylän muuttamista tontille ajon sallivaksi, oli saatettu vireille elokuussa 2010. Hakemus ratkaistiin huhtikuussa 2017 vasta sen jälkeen, kun oikeuskansleri oli pyytänyt kaupungilta selvitystä asian käsittelystä. Kaupungin mukaan pitkä käsittelyaika johtui pääosin runsaista henkilöstövaihdoksista, minkä lisäksi oli haluttu selvittää yhtenäinen ja johdonmukainen linja samanaikaisesti käsittelyssä olleiden vastaavien hakemusten kohdalla.

Oikeuskansleri totesi, ettei lainsäädännössä ole määritelty kaava-asioiden käsittelyaikoja. Oikeus kaavamutoshakemuksen käsittelyyn kohtuullisessa ajassa voidaan kuitenkin johtaa perustuslain oikeusturvasäännöksestä ja käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevasta hallintolain säännöksestä. Oikeuskanslerin mukaan kaupun-

ki ei esittänyt oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita sille, että kantelijan hakemuksen käsittely oli kestänyt lähes 6 vuotta ja 8 kuukautta. Selvityksestä ei käynyt ilmi, että asiassa olisi tehty uusia toimenpiteitä tai käyty neuvotteluja sen jälkeen, kun hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavat linjaukset oli tehty noin 3 ½ vuotta sitten ja edellytykset päätöksenteolle olivat olemassa.

Oikeuskansleri totesi, että kaupungilla on velvollisuus järjestää tehtävänsä siten, että vireille tulleet asiat voidaan käsitellä ja saattaa päätökseen ilman aiheetonta viivytystä. Velvollisuuteen järjestää kaupungin palvelut asianmukaisesti sisältyy myös riittävän tehokas seuranta.

Oikeuskansleri antoi kaupunkisuunnittelukeskukselle huomautuksen asemakaavan muutoshakemuksen käsittelyn kohtuuttomasta viivästyisestä (OKV/1227/1/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

Tiedusteluun ja asiakirjapyyntöön vastaaminen

Kantelijat eivät olleet saaneet vastauksia tiedusteluihinsa, jotka koskivat yksityistien tiekunnan päätöksestä tehdyn valituksen käsittelyvaihetta. Heille ei myöskään ollut annettu tietoa tai vastausta asiakirjapyyntöön, joka koski ympäristölautakunnan tiejaoston kokouksessa käsillä ollut asiakirjaa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnanviraston, ympäristölautakunnan ja kunnanhallituksen huomiota viranomaisen neuvontavelvollisuuden sekä velvollisuuteen antaa pyynnöstä arvio asian ratkaisemisen ajankohdasta. Kunnan toimijoiden huomiota kiinnitettiin myös viranomaisen palveluperiaatteeseen ja asiakirjapyyntöön käsittelyä koskeviin säännöksiin. Lisäksi ympäristölautakunnan tietoon saatettiin apulaisoikeuskanslerin näkemys kantelun kohteena olevan

viranhaltijan esteellisyydestä kanteluasian käsittelyssä (OKV/179/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

Tiedusteluihin vastaaminen

Kunnan rakennusvalvonnassa oli ollut käsiteltävänä kantelijoiden rakennuslupahakemus, joka koski pihamaan rakennusaikaisia muutoksia. Hakemus oli saatettu vireille monien vaiheiden jälkeen joulukuussa 2012, ja sitä oli muutettu toukokuussa 2016 sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli joulukuussa 2014 palauttanut asian rakennustarkastajalle ja korkein hallinto-oikeus oli huhtikuussa 2016 hylännyt kantelijoiden valituksen. Kantelijat olivat syksyllä 2016 lähettäneet rakennustarkastajalle useita hakemuksen käsittelyyn ja päätöksen tekemiseen liittyviä sähköpostiviestejä, joihin ei saadun selvityksen mukaan ollut vastattu.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan rakennusvalvontaviranomaisen huomiota viranomaisen velvollisuuteen vastata sen toimialaan kuuluviin asiallisiin ja riittävästi yksilöityihin tiedusteluihin sekä velvollisuuteen esittää asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta ja vastata käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin (OKV/1686/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).

Toimenpidelupapäätöksestä ilmoittaminen

Rakennusvalvontaviranomainen oli vuonna 2013 myöntänyt luvan 1,6-metrinen aidan rakentamiseksi kahden kiinteistön väliin siten, että aita on puoli metriä hakijan kiinteistön puolella.

Aitaa vastustaneille rajanaapureille, kantelijoille, oli toimitettu pöytäkirjanote annetusta lupapäätöksestä. Vuonna 2014 hakija pyysi uutta toimenpidelupaa kaksimetriselle aidalle, joka rakennettaisiin kiinteistöjen rajalle. Naapurien kuulemisessa kantelijat ilmoittivat sähköpostitse vastustavansa aidan rakentamista rajalle ja vaativat, että aita sijoitetaan kokonaan luvanhakijan tontille. Rakennusvalvontaviranomainen myönsi toimenpideluvan aidan rakentamiseksi rajalle. Kantelijoille ei toimitettu tietoa myönnetystä luvasta, eivätkä he siten voineet käyttää muutoksenhakuoikeuttaan. Rakennusvalvontaviranomainen perusteli menettelyään sillä, etteivät kantelijat olleet pyytäneet lupapäätöstä tai sen jäljennöstä huomautuksessaan tai erikseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei hänellä ollut oikeudellisia perusteita katsoa rakennusvalvontaviranomaisen menetelleen lainvastaisesti. Hän katsoi kuitenkin, että hyvän hallintotavan mukaista olisi ollut informoida kantelijoita samalla tavoin kuin edellisellä kerralla. Rakennusvalvontaviranomaiselle ei ollut voinut jäädä epäselväksi, että kantelijat vastustivat kaksimetrisen aidan rakentamista rajalle ja että he saattoivat olla halukkaita käyttämään muutoksenhakuoikeuttaan asiassa. Ei ollut kohtuullista edellyttää kantelijoilta nimenomaisesti pyyntöä tiedon saamiseksi, kun otetaan huomioon se, että kantelijoiden huomautukset oli tehty sähköpostitse eli varsin epämuodollisesti ja että he olivat edelliselläkin kerralla saaneet pöytäkirjanotteen lupapäätöksestä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi rakennusvalvontaviranomaisen tietoon esittämänsä näkökohdat hyvästä hallintotavasta ja toimenpidelupapäätöksen tiedoksiannosta (OKV/671/1/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Rätty).



6

**ASIANAJAJIEN, JULKISTEN
OIKEUSAVUSTAJIEN
JA LUVAN SAANEIDEN
OIKEUDENKÄYNTIÄVUSTAJIEN
TOIMINNAN VALVONTA**

ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTI- AVUSTAJIEN VALVONTA

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

ASIANAJAJAT, JULKISET OIKEUSAVUSTAJAT JA LUVAN SAANEET OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJAT

Suomessa ei ole voimassa yleistä avustajapakkoa eli asianosaisen velvollisuutta ottaa tuomioistuinasiaansa hoitamaan avustaja tai asianajajamonopolia eli asianosaisen velvollisuutta valita avustajakseen asianajaja. Vuoden 2013 alusta voimaan tulleiden säännösten mukaan asianosaisen on kuitenkin käytettävä oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa. Riita- ja rikosasioita sekä lastensuojeluasioita tuomioistuimissa käsiteltäessä oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia pääsääntöisesti vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Vastaavasti 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 asianajajatoiminnan 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.

Julkkiset oikeusavustajat ovat valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien oikeusaputoimistojen virkamiehiä. Julkkisen oikeusavustajan kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus

oikeudenkäyntiavustajan työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta. Julkisen oikeusavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikissa toimeksiannoissa 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 toiminnut 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 kuluttajan suojalakia.

SUOMEN ASIANAJAJALIITON VALVONTAJÄRJESTELMÄ

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

Jos asianajaja ei enää täytä sopivuutta koskevia kelpoisuusvaatimuksia, Suomen Asianajajaliiton hallituksen on erotettava hänet yhdistyksestä. Oikeuskanslerilla on oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Suomen Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään 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.

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 taitamattomaksi taikka hänet havaitaan toimeensa muutoin sopimattomaksi).

Vuoden 2013 alusta voimaan tulleissa säännöksissä korostetaan Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivien valvontalautakunnan ja valvontayksikön riippumattomuutta. Valvontayksikkö valmistelee valvontalautakunnassa käsiteltävät valvonta- ja palkkioriiita-asiat. Valvontayksikköön kuuluva toimihenkilö ei saa osallistua Suomen Asianajajaliitolle kuuluvien muiden kuin asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan liittyvien asioiden hoitamiseen, jos osallistuminen voi vaarantaa valvontayksikön tehtävien hoidon riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

OIKEUSKANSLERIN ROOLI ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONNASSA

Oikeuskanslerin tehtäväkentässä voidaan erottaa toisistaan julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta sekä asianajajien toiminnan valvonta. Julkista tehtävää hoitavia koskeviin kanteluihin sovelletaan valtioneuvoston oikeuskanslerista annettua lakia. Asianajajien toimintaa koskeviin kanteluihin sovelletaan asianajajista annettua lakia ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimintaa koskeviin kanteluihin lakia luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista.

Asianajajista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on oikeus panna ilmoituksellaan Suomen Asianajajaliitolle vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Oikeuskansleri saa valvontatehtävänsä toteuttamista varten tiedokseen Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenyysasioissa sekä valvontalautakunnan valvonta- ja palkkiorita-asioissa tekemät päätökset. Yleisten syyttäjien on ilmoitettava oikeuskanslerille asianajajaa koskevasta syytteen, tuomiosta ja syyttämättäjättämispäätöksestä, jos epäilty rikos saattaa vaikuttaa hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentaa asianajajakunnan arvoa. Vuonna 2017 oikeuskanslerille tehtiin

1 tällainen ilmoitus. Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen liiton jäsenyyttä koskevissa asioissa ja valvontalautakunnan valvonta-asioissa tekemistä päätöksistä Helsingin hovioikeuteen ja hovioikeuden päätöksistä korkeimpaan oikeuteen, jos 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 2017 valvontalautakunnalle siirrettiin 6 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, Suomen Asianajajaliitossa ratkaistua kurinpito-

asiaa 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 koskevasa asiassa. Palkkioriiita-asioissa oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa.

Jos oikeuskanslerille kannellaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen menettelystä jäsenyyttä koskevassa asiassa taikka valvontalautakunnan menettelystä valvonta-asiasa tai palkkioriiita-asiasa, kantelu liittyy julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvontaan. 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.

Aloitteita

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muuttaminen

Oikeuskansleri ehdotti oikeusministeriölle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain oikeuskanslerin aloiteoikeutta koskevan 7 §:n mukaisesti, että lakia luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista muutettaisiin.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on havaittu puutteita muun muassa säännöksissä, jotka koskevat lupalakimiesten kelpoisuutta ja luvan myöntämisen edellytyksiä. Esimerkiksi luvanhakijan ammatillisessa osaamisessa ja työn laadussa ilmenneitä vakaviakaan puutteita ei voida ottaa huomioon harkittaessa luvan myöntämistä. Oikeuskansleri pitää tätä asiakkaiden oikeusturvan ja yleisemminkin oikeudenhoidon kannalta kestämättömänä.

Myös lain soveltamisalan epäselvyys on oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ongelmallinen sekä lupalakimiesten että heidän asiakkaidensa oikeusturvan kannalta. Lupalakimiehet ovat valvonnan piirissä lähinnä oikeudenkäyntiasioissa, kun taas heidän muu ammatillinen toimintansa jää valvonnan ulkopuolelle. Siitä, milloin kyseessä on oikeudenkäyntiin liittyvä tehtävä, on erilaisia tulkintoja.

Oikeuskansleri esitti myös harkittavaksi, että oikeuskanslerilla yleisen edun edistäjänä ja lupalakimiesten toiminnan valvojana olisi oikeus hakea muutosta hovioikeuden ratkaisuun, jos hovioikeus myöntää lupalakimiehen luvan hakijalle, jolle asiantuntijaelimenä toimiva oikeudenkäyntiavustajalautakunta ei ole lupaa myöntänyt (OKV/3/50/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen täydensi oikeuskanslerin aloitetta sen jälkeen, kun Helsingin hovioikeus oli katsonut päätöksissään 2.6.2017,

että lupalakimiehille säädetyn tietojenanto- ja selvitysvelvollisuuden rikkominen valvonta-asiaa Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa käsiteltäessä ei voi johtaa kurinpidolliseen seuraamukseen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan tämä vaarantaa lupalakimiesten valvonnan toteutumista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että laissa havaitut puutteet tulisi korjata siten, että tietojenanto-velvollisuuden rikkominen rinnastetaan muiden lupalakimiehille säädettyjen velvollisuuksien rikkomiseen. Lisäksi tulisi säätää sanktioidusta tietojenanto-velvollisuudesta oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle (ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Ratkaisuja

Valitus Helsingin hovioikeuteen asianajajaa koskevassa valvonta-asiaassa

Asianajaja oli toiminut rikosasiassa vastaajan avustajana. Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta katsoi asianajajan toimineen hyvän asianajajatavan vastaisesti muun ohella sillä perusteella, että hän oli laiminlyönyt vastata määräajassa korkeimman oikeuden vastauspyyntöön. Valvontalautakunta määräsi asianajajalle kurinpidollisena seuraamuksena huomautuksen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen vaati valituksessaan, että asianajajalle tuli määrätä huomautusta ankarampi kurinpidollinen seuraamus. Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi valituksessaan asianajajan aiempiin lukuisiin hyvän asianajajatavan rikkomuksiin sekä valvontalautakunnan käytäntöön erityisesti siltä osin kuin asianajajan toistuvat hyvän asianajajatavan rikkomukset olivat johtaneet seuraamuk-

sen koventamiseen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan valvontalautakunnan ratkaisu poikkosi siinä määrin aiemmasta käytännöstä, että kysymyksessä voitiin katsoa olevan ilmeinen virhe. Helsingin hovioikeus hyväksyi valituksen 29.12.2017 antamallaan päätöksellä ja määräsi asianajajalle kurinpidollisena seuraamukseksi varoituksen (OKV/40/41/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Turvakiellon kohteena olevan tiedon luovuttaminen

Asianajajan menettelyä koskevassa Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan päätöksessä ja siitä laaditussa julkisessa ratkaisuselosteessa oli mainittu asianajajan lapsen kotikunta. Valvontalautakunnan päätös liittyi asianajajan ja hänen entisen puolisonsa alaikäisen lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeviin riitaisuuksiin. Entinen puoliso oli toimittanut valvontalautakunnalle tiedoksi maistraatin ilmoituksen turvakieltopäätöksestä, jolla hänen ja lapsen yhteystiedot oli määrätty salassa pidettäviksi. Lapsen kotikunta oli mainittu aiemmin asiaan liittyneessä käräjäoikeuden julkisessa päätöksessä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että valvontalautakunnalle tiedoksi toimitettua ilmoitusta turvakieltopäätöksestä oli pidettävä julkisuuslaissa tarkoitettuna tiedon salassapitopyyntönä. Julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön asuinpaikasta, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja jos hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan valvonta-asioiden julkiset ratkaisuselosteet on laadittava siten, että niistä ei ilmene salassa pidettäviä tietoja.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi valvontalautakunnan tietoon näkemyksensä, ettei valvonta-asian julkisessa ratkaisuselosteessa olisi tullut ilmaista turvakiellon kohteena olevaa tietoa (OKV/312/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Yhdenvertaisuus asianajajatutkinnon suorittamisessa

Kantelija arvosteli Suomen Asianajajaliiton hallitusta siitä, että asianajajatutkinnon kirjallisen kokeen tutkintovaatimukseen kuuluva kirjallisuus on saatavissa vain suomen kielellä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Suomen Asianajajaliiton hallituksen päätös, jolla asianajajatutkinnon kirjallisuusluetteloon on vahvistettu vain suomenkielisiä teoksia, kohtelee perustuslain ja yhdenvertaisuuslain näkökulmasta lähtökohtaisesti epäyhdenvertaisesti niitä, jotka haluavat valmistautua asianajajatutkintoon kuuluvaan kirjalliseen kokeeseen äidinkielellään ruotsilla.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kokeeseen valmistautuminen voi olla vaikeaa esimerkiksi sellaisille Ahvenanmaalla asuville ruotsinkielisille henkilöille, jotka ovat suorittaneet oikeustieteellisen tutkinnon muussa Pohjoismaassa ja jotka osaavat suomea vain vähän tai eivät lainkaan. Suomen- ja ruotsinkielisten koemenestyksessä ei ollut saadun selvityksen mukaan eroja, mutta apulaisoikeuskanslerin mukaan on mahdollista, että äidinkieleltään ruotsinkielinen jättää osallistumatta kokeeseen kieleen liittyvien vaikeuksien vuoksi. Välillisesti tämä voi heikentää ruotsinkie-

listen asianajopalveluiden saatavuutta erityisesti Ahvenanmaalla.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että epäkohta tutkintovaatimuksissa on vaikeasti korjattavissa, koska ajankohtaista ruotsinkielistä kirjallisuutta asianajo-oikeuden alalta ei ollut selvityksen mukaan olemassa. Koska kirjallisen kokeen tarkoituksena on mitata osallistujien asianajo-oikeuden tunteista, ei olisi tarkoituksenmukaista vaihtaa tutkintovaatimukseen kuuluvaa kirjallisuutta sellaiseen kirjallisuuteen, joka ei vastaa kokeen tarkoitusta. Myöskään suomenkielisen kirjallisuuden poistaminen kirjallisuusluettelosta ei olisi tarkoituksenmukaista, sillä se heikentäisi tulevien asianajajien tietotasoa. Lisäksi asianajo-oikeutta ja hyvää asianajajatapaa koskevaa suomenkielistä kirjallisuutta on joka tapauksessa saatavilla, mikä tosiasiallisesti auttaa suomenkielisiä henkilöitä kokeessa testattavan sääntelyn ja hyvän asianajajatavan omaksumisessa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen olisi perusteltua edistää kirjalliseen kokeeseen osallistuvien yhdenvertaisuutta ainakin käännättämällä ruotsin kielelle Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden kommentaarin, jonka Asianajajaliiton hallituksen asettama työryhmä on laatinut.

Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä Suomen Asianajajaliiton hallituksen ja tutkintolautakunnan tietoon ja pyysi Suomen Asianajajaliiton hallitusta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy päätöksen johdosta (OKV/376/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen ja esittelijänä Johanna Koivisto).



7

TILASTOT

TEHTÄVÄT JA TOIMENPITEET

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

VALTIONEUVOSTON YLEISISTUNNOT JA ESITTELYT TASAVALLAN PRESIDENTILLE

Istunnot

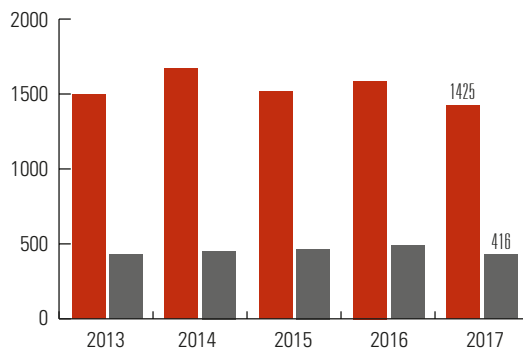
Valtioneuvoston yleisistunto	59
Esittely tasavallan presidentille	25

Käsitellyt asiat

Valtioneuvoston yleisistunto	1 425
Esittely tasavallan presidentille	416

Tarkastetut pöytäkirjat

Valtioneuvoston yleisistunto	96
Esittely tasavallan presidentille	36



■ = valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellyt asiat

■ = tasavallan presidentin esittelyssä käsitellyt asiat

LAUSUNTO- JA KANNANOTTOPYYNNÖT

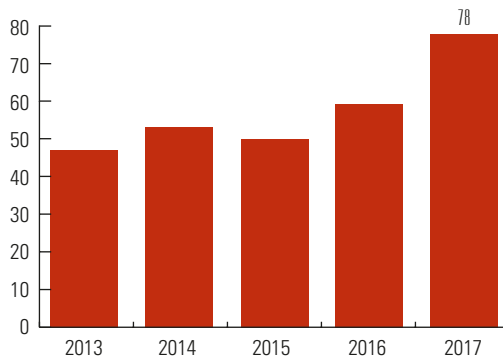
Vireille tulleet

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt	78
Muut viranomaiset	14
Yhteensä	92

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) syyte	1
2) kirjallinen lausunto	66
3) käsitys tai ohje	1
4) muu toimenpide	2
Ei aihetta toimenpiteeseen	13
Yhteensä	83



■ = tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriöiden lausunto- ja kannanottopyynnöt

(ei sisällä perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tieto- ja lausuntopyyntöjä)

Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

KANTELUT

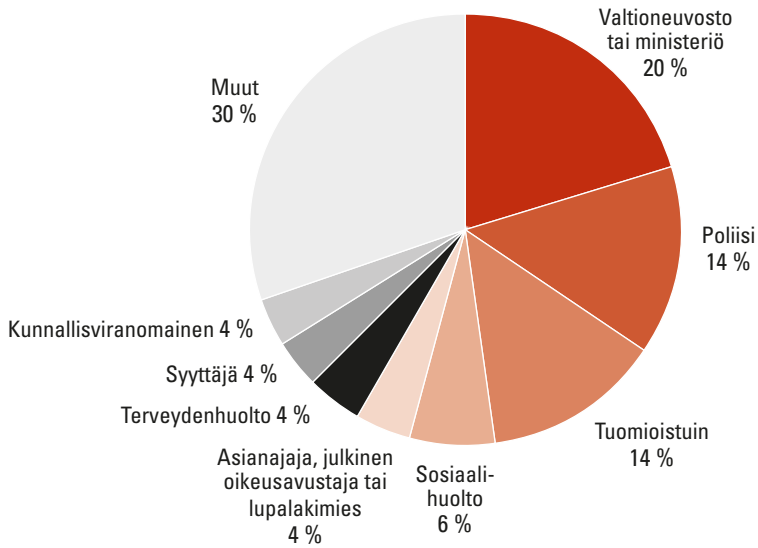
Vireille tulleet kantelut 2 346

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

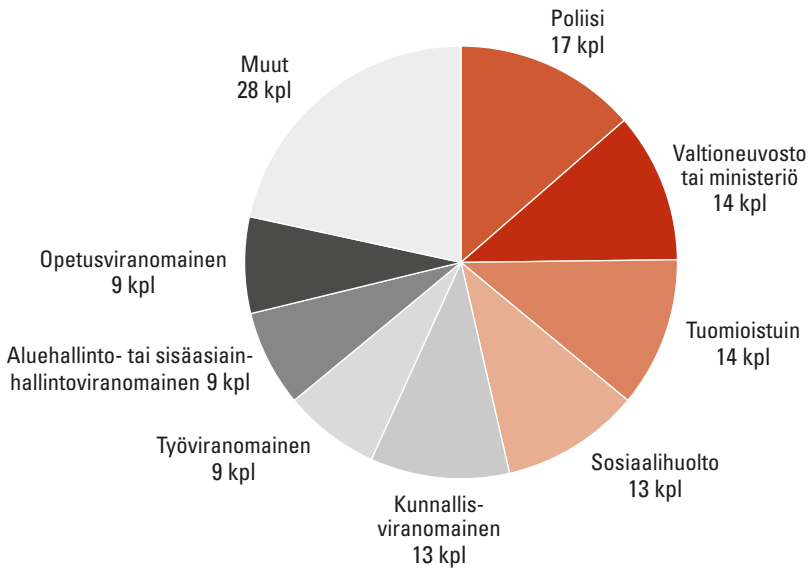
1) valtioneuvosto tai ministeriö	551
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	70
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	211
4) hallintotuomioistuin	62
5) erityistuomioistuin	19
6) syyttäjäviranomainen	99
7) poliisiviranomainen	384
8) ulosottoviranomainen	45
9) vankeinhoitoviranomainen	3
10) muu oikeushallintoviranomainen	62
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	6
12) aluehallintoviranomainen tai sisäasiainhallintoviranomainen	82
13) puolustushallintoviranomainen	5
14) veroviranomainen	30
15) muu valtiovarainviranomainen	32
16) opetusviranomainen	47
17) maa- ja metsätalousviranomainen	16
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	24
19) elinkeinoviranomainen	14
20) sosiaalihuolto	172
21) sosiaalivakuutus	90
22) työsuojelu tai muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	3
23) terveydenhuolto	107
24) työviranomainen	47
25) ympäristöviranomainen	16
26) kunnallisviranomainen	98
27) kirkollisviranomainen	5
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	78
29) asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai lupalakimies ..	116
30) yksityisoikeudellinen asia	79
31) muu asia	132

Yhteensä (yksi kantelu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) .. 2 705

Vireille tulleet kantelut, suurimmat kohderyhmät



Seuraamuksiin johtaneet kantelut, suurimmat kohderyhmät



Ratkaistut kantelut	2 381
----------------------------------	-------

Selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat

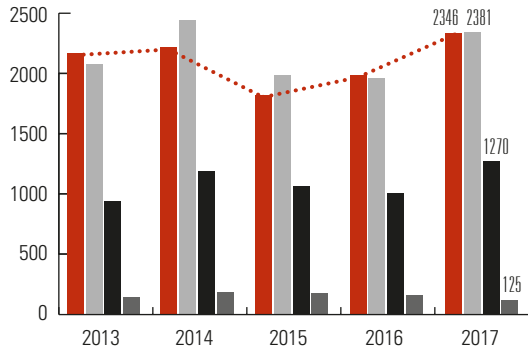
Aiheutuneet toimenpiteet

1) syyte	-
2) huomautus	2
3) käsitys tai ohje	106
4) esitys	1
5) muu kannanotto	6
6) muu toimenpide	1
7) korjaus käsittelyn aikana	10
Virheellistä menettelyä ei todettu	1 145
Yhteensä	1 271

Kanteluasiat, jotka eivät edellyttäneet selvittämistoimia

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	227
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai oli muutoksenhakumahdollisuus	223
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	67
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	3
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	6
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	26
7) oli niin epäselvä, ettei voitu tutkia	203
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	370
9) koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa	77
Yhteensä	1 202

Yksi kantelu voi aiheuttaa useampia toimenpiteitä.

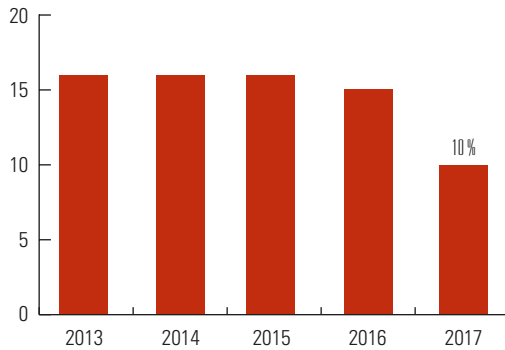


■ = saapuneet kantelut

■ = 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	4 279
Tarkastetut tuomiot	4 065
Tarkastuksen perusteella vireille pannut asiat	52

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	17
2) käsitys tai ohje	28
Ei aihetta toimenpiteeseen	5
Yhteensä	50

Tuomarien virkarikosasiat

Ilmoitukset oikeuskanslerille

1) hovioikeus	1
2) käräjäoikeus	1
3) poliisi	29
Yhteensä	31

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	1
Ei aihetta toimenpiteeseen	18
Yhteensä	19

OMAT ALOITTEET JA TARKASTUKSET

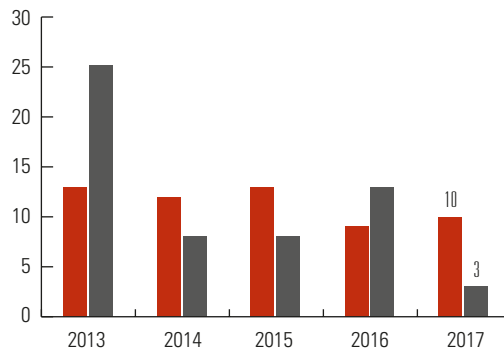
Vireille tulleet omat aloitteet 10

Ratkaistut omat aloitteet

Aiheutuneet toimenpiteet

1) esitys	1
2) huomautus	1
3) käsitys tai ohje	6
4) muu kannanotto	1
Ei aihetta toimenpiteeseen	1
 Yhteensä	 10

Tarkastus- ja tutustumiskäynnit 3



■ = vireille tulleet omat aloitteet

■ = tarkastus- ja tutustumiskäynnit

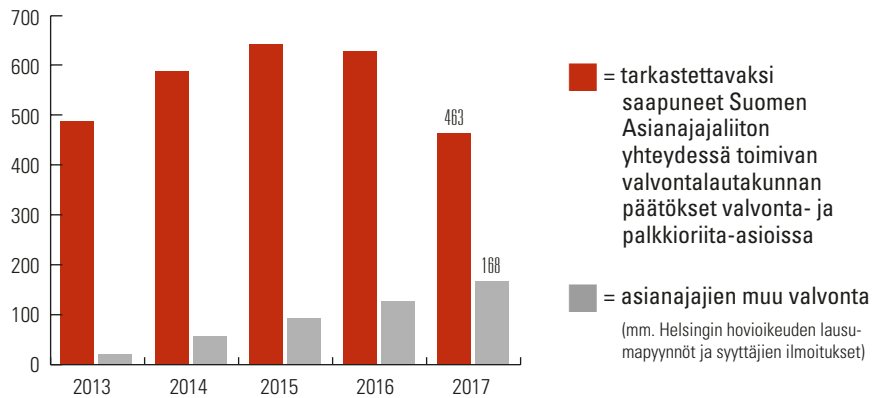
Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

Vireille tulleet

Valvonta- ja palkkioriiita-asiat	463
Asianajajien muu valvonta (mm. Helsingin hovioikeuden lausumapyynnöt ja syyttäjien ilmoitukset)	168
Yhteensä	631

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet	
1) kirjallinen lausunto	22
2) muu toimenpide	1
Ei aihetta toimenpiteeseen	651
Yhteensä	674



TYÖTILANNE

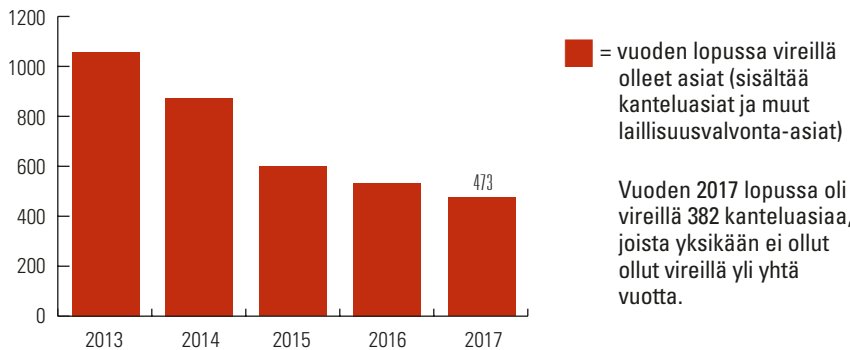
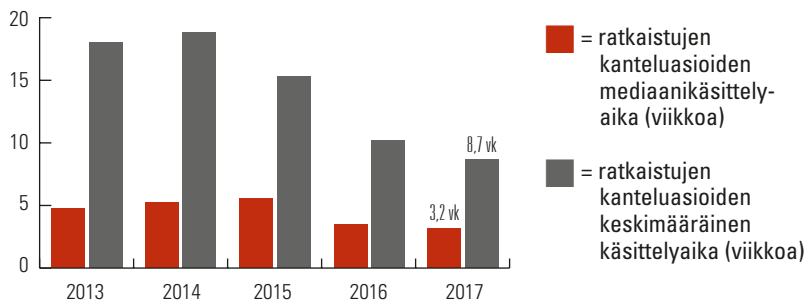
Vuonna 2017 vireille tulleet asiat

Kanteluasiat	2 346
Muut laillisuusvalvonta-asiat	823
Yhteensä	3 169

Vuonna 2017 ratkaistut asiat 3 232

Vuoden 2017 lopussa vireillä olleet asiat

Vuonna 2016 tulleita kanteluasioita	-
Vuonna 2016 tulleita muita asioita	5
Vuonna 2017 tulleita asioita	468
Yhteensä	473





8

LIITTEET

OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

Oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään:

- perustuslain 27 §:n 3 momentissa, 48 §:n 2 momentissa, 69 §:ssä, 108 §:ssä, 110–113 §:ssä, 115 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 117 §:ssä,
- eduskunnan työjärjestyksen 2 §:ssä,
- valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 1 §:ssä ja 10 §:ssä,
- valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n 2 momentissa,
- valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa,
- oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa,
- valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa,
- asianajajista annetun lain 6 §:n 3 momentissa, 7 c §:n 1 momentissa ja 10 §:ssä, sekä
- luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 9 §:ssä, 10 §:ssä, 14 §:n 1 momentissa, 25 §:ssä ja 28 §:n 4 momentissa.

Oikeuskansleri on vahvistanut oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n nojalla.

OIKEUSKANSLERINVIRASTON TYÖJÄRJESTYS

Annettu Helsingissä 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 henkilöstösihteerini.

Johtoryhmä kokoontuu oikeuskanslerin kutsusta. Puheenjohtaja ratkaisee, mitä asioita johtoryhmän kokouksessa käsitellään.

Osastot ja yksiköt

4 §

Valtioneuvostoasiain osasto

Valtioneuvostoasiain osastossa käsiteltävät asiat:

- 1) valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat,
- 2) valtioneuvoston valvontaan liittyvät kanteluasiat,
- 3) asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat,
- 4) kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat,
- 5) Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat, sekä
- 6) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu.

5 §

Oikeusvalvontaosasto

Oikeusvalvontaosastossa käsiteltävät asiat:

- 1) oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin,
- 2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat 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.

Kansliapäällikkö tulee seurata osastojen ja yksiköiden työmäärien kehitystä ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia muutoksiksi virkamiesten sijoitukseen tai muiksi järjestelyiksi.

10 §

Osastopäällikkö

Osastopäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta,
- 2) valvoa, että osastolle kuuluvat asiat käsitellään huolellisesti, joutuisasti ja tehokkaasti,
- 3) huolehtia siitä, että osaston virkamiehet saavat tarpeellista ohjausta tehtävissään,
- 4) jakaa osastossa käsiteltävät asiat osaston virkamiesten valmisteltaviksi ja esiteltäviksi,
- 5) valmistella ja esitellä tärkeimmät osastolle kuuluvat asiat, sekä
- 6) suorittaa oikeuskanslerin erikseen määräämät tehtävät.

Osastopäällikön on asioita jakaessaan pyrittävä antamaan esittelijäneuvokselle erityisesti tärkeimpiä asioita, samanlaatuiset asiat samalle henkilölle ja jakamaan osaston työmäärä tasaisesti osaston virkamiesten kesken.

Osastopäällikön on tarvittaessa järjestettävä osaston henkilöstön kokouksia osaston toiminnan kehittämiseksi ja osastoa koskevien kysymysten käsittelemiseksi.

Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sekä valmistella ja esitellä oikeuskanslerin lausuntoja.

Oikeusvalvontaosaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sen mukaan kuin oikeuskansleri määrää.

11 §

Esittelijät

Esittelijöinä toimivien tehtävänä on valmistella ja esitellä heille jaetut asiat oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaistaviksi sen mukaan kuin edellä 2 §:ssä on määrätty.

12 §

Henkilöstösihteeri

Henkilöstösihteerin tehtävänä on oikeuskanslerinviraston henkilöstö-, talous-, koulutus- ja muiden hallintoasioiden valmistelu, kirjanpito sekä viraston nimikirjan pitäminen.

13 §

Tiedottaja

Tiedottajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston ulkoisesta ja sisäisestä tiedottamisesta ja avustaa oikeuskanslerin kertomuksen valmistelussa.

14 §

Informaatikko

Informaatikon tehtävänä on toimia oikeuskanslerinviraston kirjaston hoitajana ja vastata osaltaan viraston tietopalvelutoiminnasta sekä tietolähteiden suunnittelu-, haku- ja ylläpitotehtävistä.

15 §

Notaarit

Notaarit, joista kaksi toimii ensisijaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sihteerinä, avustavat osastonsa esittelijöitä näiden valmisteltavina olevissa asioissa sekä suorittavat osastopäällikön antamia tehtäviä. Erikseen määrätään siitä, keitä esittelijöitä kukin notaari ensisijaisesti avustaa.

16 §

Kirjaaja

Kirjaajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston kirjaamo- ja arkistotoiminnoista sekä niihin liittyvästä yleisöpalvelusta.

17 §

ATK-suunnittelija

Atk-suunnittelijan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston atk-laitteiden, tietoverkon ja viraston tietokantojen ylläpidosta, pitää yhteyttä laitteiden toimittajiin ja valtionneuvoston muuhun atk-henkilöstöön, toimia viraston mikrotukihenkilönä sekä osallistua oikeuskanslerin kertomuksen tekniseen laadintaan.

18 §

Ylivirastomestari

Ylivirastomestarin tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston virastopalveluista ja kalustohankintojen toteuttamisesta sekä pitää irtaimistorekisteriä.

Ylivirastomestari on virastomestarin ja vahtimestarin esimies.

19 §

Muut virkamiehet

Muiden virkamiesten tulee suorittaa ne tehtävät, jotka heille viran tehtäväkuvauksen 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

Luonnos hallituksen esitykseksi valitusoikeuden avaamisesta virkanimityksiin (OKV/58/20/2016) – Ks. tarkemmin s. 54

Hallituksen esitysten luonnosten julkisuus (OKV/59/20/2016) – Ks. tarkemmin s. 107

Luonnos hallituksen esitykseksi vaalilain muuttamisesta (OKV/3/20/2017)

Valtioneuvoston kieli- ja käännöslinjaukset 2017–2020 (OKV/4/20/2017)

Valmiuslain käyttöönotto-ohje ja valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen (OKV/6/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (OKV/7/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 54

Syyttömyysolettamadirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeva arviomuistio (OKV/8/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi saamen kielilain muuttamisesta (OKV/10/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslain säädännöksi (OKV/11/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 55

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi oikeudenkäymiskaaren ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta (summaaristen riita-asioiden keskittäminen) (OKV/13/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 56

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion virkamieslain ja turvallisuus selvityslain muuttamisesta (OKV/14/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi sakkomenettelylain muuttamiseksi (OKV/15/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 56

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista (OKV/16/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 57

Luonnokset valtioneuvoston asetukseksi Tullin voimankäyttövälineistä ja tullimiehen oikeudesta kantaa voimankäyttövälineitä ja valtiovarainministeriön asetukseksi Tullin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä (OKV/18/20/2017)

Maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista koskevan hallituksen esityksen täydentäminen (OKV/19/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (OKV/21/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta (OKV/22/20/2017)

Luonnos täydentäväksi hallituksen esitykseksi Ahvenanmaan asemasta sote- ja maakuntauudistuksessa (OKV/24/20/2017)

Ulkoasiainministeriön valtiosopimusopas 2017 (OKV/25/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (OKV/26/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 57

Luonnos hallituksen esitykseksi sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/27/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 59

Luonnos hallituksen esitykseksi tiedustelutoiminnan valvontaa koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/28/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 59

Tuomioistuinviraston perustamista koskeva toimikunnan mietintö (OKV/29/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 109

Valtioneuvoston yleisistunnon toimivalta keskushallinnon ohjaamisessa (OKV/30/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 60

Luonnos hallituksen esitykseksi siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/31/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 59

Luonnos hallituksen esitykseksi rekrytointi- ja osaamispalveluista (OKV/33/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 58

Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi vammaispalvelulaiksi ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (OKV/35/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 58

Pohjoismaisen saamelaisopimuksen mahdollisen kansallisen voimaansaattamisen edellytykset (OKV/36/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 110

Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki-luonnoksen täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta (OKV/37/20/2017)

Luonnos sosiaali- ja terveysministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi (OKV/38/20/2017)

Arviomuistio laittoman maassa oleskelun tutkintakeinoja ja rangaistusasteikkoa koskevista lainsäädännön muutostarpeista (OKV/39/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (OKV/41/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi (OKV/42/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 60

Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistusta koskeva työryhmän mietintö (OKV/43/20/2017)

Valtioneuvoston päätösasiakirjojen laadintavälineen hankintaa valmisteleva esiselvitys (OKV/44/20/2017)

Euroopan neuvoston yleissopimus lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan; 2. arviointikierroksen kysely ja yleiskyselyn päivittäminen (OKV/45/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (valtioneuvoston toimivalta määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä) (OKV/46/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 63

Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi tietosuojalaiksi (OKV/47/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 62

Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta (OKV/48/20/2017)

Saavutettavuusdirektiivin kansallinen säädösvalmistelu (OKV/49/20/2017)

Oikeusprosessien keventämistä koskeva työryhmän mietintö (OKV/50/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi maantielain muuttamisesta (OKV/51/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (maasta karkottaminen) (OKV/52/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 62

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtais-toiminnan tukemisesta (OKV/53/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kliinisistä lääketutkimuksista (OKV/54/20/2017)

Puolustusministerin asema säätiossä (OKV/55/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 132

Luonnos Suomen viidenneksi raportiksi alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanosta (OKV/56/20/2017)

OECD:n tutkimus sääntelyn laadusta (OKV/57/20/2017)

Sähköisen asioinnin lainmuutostarpeita koskeva työryhmäraportti (OKV/58/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 133

Euroopan neuvoston katsomoturvallisuutta käsittelevä yleissopimus (OKV/59/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi lapsenhuoltolain uudistamisesta (OKV/60/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 61

Luonnos valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi (OKV/61/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa (OKV/62/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (uusi ehdotus) (OKV/63/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 56

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Ruokavirastosta (OKV/64/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 60

ANNETUT LAUSUNNOT

Muistiolounnos rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevasta sääntelystä (OKV/67/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 109

Ilmaisunvapauteen liittyvät hyvät käytännöt (OKV/68/20/2017)

Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen (OKV/69/20/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (OKV/70/20/2017)

Luonnokset sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä valtiovarainministeriöstä annettujen valtioneuvoston asetusten muuttamiseksi (OKV/71/20/2017)

Ulosottoimen rakenneuudistushankkeen lainsäädäntötyöryhmän toinen mietintö (OKV/6/21/2017)

Tiedustelun parlamentaarista valvontaa koskeva työryhmän mietintö (OKV/9/21/2017)
– Ks. tarkemmin s. 59

TARKASTUS- JA TUTUSTUMISKÄYNNIT

03.05.2017 Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksikkö (OKV/1/51/2017)

14.11.2017 Kansaneläkelaitos (OKV/2/51/2017)

01.12.2017 Puolustusministeriö (OKV/3/51/2017)

OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA 31.12.2017

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> , varatuomari

Oikeusvalvontaosasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Löfman Markus</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijäneuvokset	<i>Kostama Outi</i> , varatuomari <i>Mustonen Marjo</i> , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Kauppila Outi</i> , varatuomari <i>Lehvä Outi</i> , varatuomari <i>Liesivuori Pekka</i> , varatuomari <i>Pulkkinen Minna</i> , varatuomari <i>Rouhiainen Petri</i> , varatuomari <i>Räty Anu</i> , varatuomari <i>Smeds Tom</i> , varatuomari <i>Tolmunen Irma</i> , varatuomari

Oikeuskanslerinsihteerit	<i>Sihto Juha</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari <i>Välinen Henna-Riikka</i> , varatuomari
Esittelijä	<i>Tulkki-Ansinn Pia</i> , varatuomari
Notaari	<i>Tuomikko Helena</i> , varanotaari

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö	<i>Martikainen Petri</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
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>
Toimistosihteerit	<i>Hanweg Riitta</i> <i>Nyberg Ira</i> <i>Savela Sari</i>
Ylivirastomestari	<i>Utriainen Saku</i>
Virastomestari	<i>Elf Tomi</i>
Vahtimestari	<i>Hietala Markus</i>



9

HAKEMISTOT

VIRANOMAISHAKEMISTO

Aluehallintovirasto _____	134, 158	Sisäministeriö _____	128
Asianajajaliiton valvontalautakunta ____	169	Sosiaali- ja terveysministeriö ____	49, 150
Asianajajaliitto _____	170	Suojelupoliisi _____	123, 125
ELY-keskus _____	147-148	Syyttäjälaitos _____	116, 120-122
Hallinto-oikeus _____	114	Tekes _____	148
Kansaneläkelaitos _____	151-152	TE-toimisto _____	144-147
KEHA-keskus _____	148	Tulli _____	133
Kilpailu- ja kuluttajavirasto _____	148	Työ- ja elinkeinoministeriö _____	48
Kunta ____	135-137, 141, 153-156, 159-160	Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta _____	153
Käräjäoikeus _____	111-120	Työtuomioistuin _____	114
Liikenne- ja viestintäministeriö ____	50	Ulosottovirasto _____	122
Maahanmuuttovirasto _____	128-130	Vakuutuslaitos _____	115
Maa- ja metsätalousministeriö ____	142	Vakuutusyhtiö _____	155
Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri _____	122	Valtioneuvoston kanslia _____	48, 107
Oikeusministeriö _____	110-111	Valtiovarainministeriö _____	51
Opetushallitus _____	139	Valvira _____	150-151
Opetus- ja kulttuuriministeriö ____	139	Viestintävirasto _____	143
Poliisiammattikorkeakoulu _____	128	Yliopisto _____	140
Poliisihallitus _____	124	Ympäristöministeriö _____	158
Poliisilaitos _____	123-127		

ASIAHAKEMISTO

A

Ahvenanmaa

lausunto Ahvenanmaan itsehallintolaista __ 60

Asiakirjapyyntö

asiakirjan toimittaminen kahteen kertaan _113

muutoksenhakuohjeet _____124

valituskelpoinen

päätös _____ 111, 124, 136-137, 140

vastaaminen _____113-114, 159

viipyminen _____ 114, 124

Asianajaja

asianajajatutkinnon suorittaminen _____170

valitus hovioikeuteen valvonta-asiassa __169

E

Esittely

eduskunnan kirjelmän esittelyn viipyminen 48

poissaolo presidentin esittelystä _____ 49

valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen _ 48

Esitutkinta

päätöksen perustelevinen _____123

viipyminen _____124

Esteellisyys

pääministerin menettely viennin-

edistämismatkan yhteydessä _____ 52

tutkintotoimikunnan jäsenet _____139

valtakunnansyyttäjän menettely

koulutushankinnoissa _____120

H

Hyvä hallinto

asian riittävä selvittäminen _____144

kirjallisen päätöksen antaminen _____148

palvelun asianmukaisuus _____146-147

päätöksen allekirjoittaminen _____137

päätöksen oikeellisuus _____146

päätöksestä ilmoittaminen _____160

selkeä kielenkäyttö _____154

tiedusteluun vastaaminen ____ 124, 150, 160

valituskelpoinen päätös _____152

Ks. myös Kuuleminen, Neuvonta, Perustelevinen, Viipyminen

J

Julkinen hallintotehtävä

lausunto alueiden kehittämisestä ja

kasvupalveluista _____ 57

lausunto laista oikeudenkäynnistä

hallintoasioissa _____ 57

lausunto rekrytointi- ja osaamispalveluista _ 58

Julkisuus

esityslistojen julkaiseminen verkkosivuilla _135

lausunto hallituksen esitysluonnosten

julkisuudesta _____107

turvakiellon kohteena olevan tiedon

julkaiseminen _____169

yksityisyyden suoja verkkotiedottamisessa_ 135

K

Kielelliset oikeudet

asianajajatutkinnon suorittaminen _____	170
kansallisen terveystietokannan (Kanta) käyttö _____	150
kielilain noudattaminen sosiaalisessa mediassa _____	110
kuuleminen lainvalmistelun yhteydessä _____	51
lastensuojelupalvelut ruotsiksi _____	155
ruotsinkielinen pelastuspäällystökoulutus _____	128

Kuuleminen

kielelliset oikeudet _____	51
naapurikiinteistön omistajat _____	158
rikosasian vastaaja _____	111
turvapaikkapuhuttelujen tallentaminen _____	130
vakuutuksen irtisanominen _____	155

L

Lapset

erityisruokavalion mukaisen aterian tarjoaminen koulussa _____	141
käräjäoikeuden toimivallan tutkiminen kansainvälisluonteisessa lapsiasiassa _____	114
lastensuojeluilmoitusten kirjaaminen _____	154
lastensuojelun asiakassuunnitelmien kirjaukset _____	154
lastensuojelun asiakirjojen laatiminen _____	155
lastensuojelupalvelut ruotsiksi _____	155
lausunto lapsenhuoltolain uudistamisesta _____	61

Lupalakimies

aloite lain muuttamiseksi _____	168
---------------------------------	-----

M

Maahanmuuttaja

lausunto ulkomaalaislain muuttamisesta _____	62
turvapaikkahakemusten käsittely _____	128
turvapaikkapuhuttelujen tallentaminen _____	130

Maakunta

lausunto alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista _____	57
lausunto rekrytointi- ja osaamispalveluista _____	58
lausunto valtioneuvoston toimivallasta keskushallinnon ohjauksessa _____	60

Ministeri

lausunto puolustusministerin toiminnasta säätiössä _____	132
menettely Finavian omistajaohjauksessa _____	50
ministerien eduskuntaryhmän vaihtuminen _____	53
pääministerin menettely viennin-edistämismatkan yhteydessä _____	52
pääministerin sähköpostiviestit Ylen toimittajalle _____	52
tuomarinvalasäännösten tarkistaminen _____	51

Muutoksenhaku

aloite lupalakimieslain muuttamiseksi _____	168
lausunto laista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa _____	57
lausunto valitusoikeuden avaamisesta virkanimityksiin _____	54
oikaisuvaatimus muutoksenhakuelimen käsittelyyn _____	153
oikeansisältöiset muutoksenhakuohjeet _____	124
valitus asianajajan valvonta-asiassa _____	169

N

Neuvonta

tietojen oikeellisuus _____	125, 152, 154
viranomaisen neuvontavelvollisuus _____	137, 159

P

Perusteleminen

esitutkintapäätös _____	123
poliisin antama poistumiskäsitys _____	126
päätös _____	145
tuomio _____	111-112
työvoimapoliittinen lausunto _____	144
valintakokeen erityisjärjestelyt _____	140
virkanimitys _____	123

S

Saamelaiset

lausunto pohjoismaisen saamelaissopimuksen kansallisen voimaansaattamisen edellytyksistä _____	110
saamelaiskärjälain mukainen neuvotteluvelvoite _____	142

Sakko

lausunto sakkomenettelyn laajentamisesta_	56
rikesakon poistaminen _____	127

Sananvapaus

poliisin kirjoitus sosiaalisessa mediassa ____	126
pääministerin sähköpostiviestit Ylen toimittajalle _____	52
turvapaikkapuhuttelujen tallentaminen ____	130

Sosiaali- ja terveydenhuolto

asiakassuunnitelmien kirjausten selkeys ____	154
kielelliset oikeudet terveysarkiston (Kanta) käytössä _____	150
lastensuojeluilmoitusten kirjaaminen ____	154
lastensuojelun asiakirjojen laatiminen ____	155
lastensuojelupalvelut ruotsiksi _____	155
lausunto asiakastietojen sähköisestä käsittelystä _____	54
lausunto valinnanvapauslainsäädännöstä ____	55
<i>Ks. myös Vammaispalvelut</i>	

Sähköinen asiointi

lausunto summaaristen riita-asioiden keskittämisestä _____	56
lausunto sähköisen asioinnin lainmuutostarpeista _____	133

T

Tiedustelutoiminta

lausunto tiedustelulainsäädäntöä koskevista mietinnöistä _____	59
--	----

Tietosuoja

asiakastietojen antaminen yksityiselle palveluntuottajalle _____	156
lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ____	54
lausunto yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanosta _____	62
turvakiellon kohteena olevan tiedon luovuttaminen _____	169

Toimivalta

käräjäoikeuden toimivallan tutkiminen ____	114
lausunto sakkomenettelyn laajentamisesta_	56
lausunto valtioneuvoston toimivallasta keskushallinnon ohjauksessa _____	60
lausunto valtioneuvoston toimivallasta virkanimityksessä _____	63
oikaisuvaatimuksen käsittely _____	153

Tuomioistuin

lausunto laista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa _____	57
lausunto lapsenhuoltolain uudistamisesta _	61
lausunto summaaristen riita-asioiden keskittämisestä _____	56
lausunto tuomioistuinviraston perustamisesta _____	109

Tuomioistuinratkaisu

ajokiello _____	120
ehdollisen vankeuden koeaika _____	118
ehdollisen vankeusrangaistuksen täytäntöönpano _____	116
jäännösrangaistuksen täytäntöönpano ____	120
kirjoitusvirhe _____	119
käräjäoikeuden toimivallan tutkiminen ____	114
oikeudenkäyntikuluvaatimuksen ratkaisematta jättäminen _____	112
rangaistus vanhentuneesta teosta ____	112, 117
rikosasian vastaajan kuuleminen _____	111
rikosuhrimaksun määrääminen _____	119

Työttömyysturva

lausunto rekrytointi- ja osaamispalveluista_	58
palveluntarpeen arviointi _____	147
päätöksen perustelevuus _____	145
päätöksen puutteellisuus _____	146
selvitysten asianmukainen käsittely ____	146
työvoimapolitiittinen lausunto _____	144
valitusten käsittelyn viipyminen _____	153

V

Valtioneuvosto

lausunto toimivallasta keskushallinnon ohjauksessa _____	60
lausunto toimivallasta virkanimityksessä _____	63
ministerien eduskuntaryhmän vaihtuminen _____	53

Ks. myös Esittely, Ministeri

Vammaispalvelut

asiakastietojen luovuttaminen _____	156
asian käsittelyn viipyminen _____	156
avustajan vakuutus _____	155
lausunto vammaispalvelulaista _____	58

Viestintä

esityslistojen julkaiseminen verkkosivuilla _____	135
kielilain noudattaminen sosiaalisessa mediassa _____	110
tietojen oikeellisuus _____	152
yksityisyyden suoja verkkotiedottamisessa _____	135

Viipyminen

asiakirjapyyntöön vastaaminen _____	111, 114, 124
eduskunnan kirjelmän esittely _____	48
esitutkinnasta päättäminen _____	124
hakemuksen käsittely _____	151, 159
kansanedustajien kirjallisiin kysymyksiin vastaaminen _____	107
kantelun käsittely _____	124, 134, 151
muistutukseen vastaaminen _____	153
nimitysmuistion toimittaminen _____	129
selvityspyyntöön vastaaminen _____	147
tarkastuspyynnön käsittely _____	137
tiedusteluun vastaaminen _____	124
tietopyyntöön vastaaminen _____	148
ulosmittauksen peruuttaminen _____	122
valituksen käsittely _____	114-115, 153
valtioneuvoston kirjelmän esitleminen _____	48
vammaispalveluasioiden käsittely _____	156
yhteydenottoopyyntöön vastaaminen _____	134

Virkanimitys

lausunto valitusoikeuden avaamisesta virkanimityksiin _____	54
lausunto valtioneuvoston toimivallasta virkanimityksessä _____	63
nimitysmuistion toimittaminen _____	129
perustelevminen _____	123
työjärjestyksen määräykset tehtävään määrittämisenmenettelystä _____	148
viranhakuilmoituksen sisältö _____	122

Y

Yhdenvertaisuus

asianajajatutkinnon suorittaminen _____	170
erityisruokavalion mukaisen aterian tarjoaminen _____	141
esteettömyyssäädösten valmistelu _____	158
ikä syrjintä _____	141
lausunto alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista _____	57
lausunto vammaispalvelulaista _____	58
ulkomailla asumisen tilapäisyyden määrittely _____	139
valintakokeen erityisjärjestelyt _____	140
viestintäpalveluiden saatavuus _____	143



PL 20

00023 VALTIONEUVOSTO

www.okv.fi

ISSN 0356-3200