

VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS
VUODELTA
2020

HELSINKI 2021

Oikeuskanslerinvirasto
PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.okv.fi

ISSN 0356-3200

Taitto	Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Paino	PunaMusta Oy, Helsinki 2021

EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Annan perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnalle ja valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2020.

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

Helsingissä 28. päivänä huhtikuuta 2021

Oikeuskansleri **Tuomas Pöysti**

Kansliapäällikkö **Tuula Majuri**

SISÄLLYSLUETTELO

	Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3
1	PUHEENVUOROT	11
	<i>Oikeuskansleri Tuomas Pöysti</i>	
	Pandemia tasavallassa	12
	Tauti tuo toistuvasti ennakoimattomia tilanteita	13
	Yhteiskunnan kriisijohtaminen on huomattava lainvalmistelutehtävä ...	15
	Tartuntatautilakia ja valmiuslakia ei ole kirjoitettu pandemian varalta ...	16
	Ministeriöiden ja viranomaisten yhteistyötä tarvitaan kriisijohtamisessa ..	18
	Nopeatahtisuus asettaa päätöksentekijät ja laillisuusvalvojan tiukkaan tilanteeseen	19
	Alueellisen tason päätöksenteko osoittautunut pulmalliseksi	19
	Johtopäätöksiä tulevaan	20
	<i>Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen</i>	
	Oikeuskansleri oikeusvaltion ylläpito- ja kehittämistehtävässä	21
	Oikeuskanslerin tehtävän perusedellytykset ja rajaukset	23
	Oikeusvaltion ylläpito ja kehittäminen: tapausesimerkkinä lähisuhdeväkivalta ja laillisuusvalvonta	24
2	YLEISTÄ	27
	Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri	28
	Tehtävät ja toimivaltuudet	29
	Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	29
	Tuomioistuinten, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta	30
	Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	32
	Valmistautuminen valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen tehtävien jaon uudistamiseen	33
	Oikeuskanslerinvirasto	35
	Organisaatio	35
	Henkilöstö	35
	Talous	36
	Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö	37

3 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA 39

Ylin laillisuusvalvonta ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen

poikkeuksellisissa oloissa 40

Yleisiä näkökohtia 40

Tilasto covid-19-epidemiaan liittyvistä kanteluista 41

Vireille tulleet covid-19-epidemiaan liittyvät kantelut 41

Ratkaistut covid-19-epidemiaan liittyvät kantelut 41

Poikkeusolot ja valmiuslain soveltaminen 41

Poikkeusolojen toteaminen 41

Valmiuslain nojalla annettavat asetukset 42

Poikkeusolojen valtioneuvostovalvonta 43

Perustuslakivaliokunnan kannanotot 45

Oikeuskanslerin puheenvuoroja 47

Poikkeusolojen päättäminen 47

Muu poikkeusoloihin perustuva lainsäädäntö 48

Muu valtioneuvoston päätöksenteon valvonta 48

Lyhyesti: Säädösvalmistelu poikkeusoloissa 49

Ministeriöiden ja muiden viranomaisten valvonta 51

Rajaliikenteen rajoitustoimet 52

Toimenpiteet lentoasemilla koronaviruksen torjunnassa keväällä 2020 ... 52

Ministeriöiden menettelyt pandemiatilanteessa tarvittavien
suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjauksessa 53

Ministeriön ohjeet aluehallintovirastoille 54

Kouluruokailu etäopetuksessa 54

Työttömyysturva-asioiden käsittely 55

Muita kanteluasioita 55

Vireillä olevia omia aloitteita 56

Lausuntoja ja esityksiä 58

Yhdenvertaisuus (6 §) 58

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §) 58

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §) 58

Liikkumisvapaus (9 §) 58

Oikeus yksityisyyteen (10 §) 58

Oikeus sosiaaliturvaan (19 §) 58

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §) ... 58

Perusoikeuksien turvaaminen (22 §) 58

Ratkaisuja 59

Yhdenvertaisuus (6 §) 59

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §) 59

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §) 59

Liikkumisvapaus (9 §) 59

Oikeus yksityisyyteen (10 §) 59

	Sananvapaus ja julkisuus (12 §)	60
	Omaisuuksien suoja (15 §)	60
	Sivistykselliset oikeudet (16 §)	60
	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)	60
	Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §)	60
	Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)	60
	Vastuu ympäristöstä (20 §)	61
	Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §) ...	61
	Perusoikeuksien turvaaminen (22 §)	64
4	TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VIRKATOINTEN LAINMUKAISUUDEN VALVONTA	65
	<i>Lyhyesti: Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon valvonta</i> ...	66
	Valvonnan keinot	67
	<i>Lyhyesti: Oikeuskanslerin rooli merkittävässä yhteiskunnallisissa uudistuksissa</i> ...	68
	Lainvalmistelun laillisuusvalvonta	69
	<i>Lyhyesti: Laillisuusvalvonta parantaa lainvalmistelun laatua</i>	71
	Virkanimitysten laillisuusvalvonta valtioneuvostossa	72
	<i>Lyhyesti: Oikeuskanslerin rooli virkanimityksissä</i>	74
	Esittelylistojen tarkastus	75
	Esittelylistojen tarkastuksen seuranta vuonna 2020	77
	Valtioneuvoston päätöksenteko vuonna 2020	78
	Tasavallan presidentin päätöksenteko vuonna 2020	79
	Omat aloitteet	80
	Kanteluratkaisut	83
	Lausunnot	87
	Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta	87
	Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa	95
	Laillisuusvalvontakäynnit	98
5	OIKEUS OIKEUDENMUKAISEEN OIKEUDENKÄYNTIIN ...	101
	Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaajana	102
	<i>Lyhyesti: Valvonnan keinot</i>	103
	Oikeuskansleri tuomioistuinten riippumattomuuden ja tuomiovallan yhtenä turvaajana	104
	Suomi on vahva oikeusvaltio – kansainvälisesti oikeusvaltio taantuu ...	105
	Riippumaton ylin laillisuusvalvonta turvaa tuomioistuinten riippumattomuutta ja luo luottamusta	105

Tuomioistuinten riippumattomuudesta Euroopan ihmisoikeus- tuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä	108
Oikeuskansleri osaltaan turvaa tuomioistuinten riippumattomuutta tuomareiden nimitysmenettelyssä	109
Riippumattomuus turvataan eri instituutioiden kokonaisuuden kautta...	112
Tuomioistuimet	114
Ratkaisuja	116
Laillisuusvalvontakäynnit	128
Syyttäjälaitos	129
Ratkaisuja	130
Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat	132
<i>Lyhyesti: Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta</i>	132
Yleistä	133
Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä	134
Oikeuskanslerin rooli valvonnassa	135
Ratkaisuja	137
6 VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA	141
<i>Lyhyesti: Viranomaistoiminnan valvonta</i>	142
Ulkoasiainhallinto	144
Ratkaisuja	144
Ministeriö	144
Oikeushallinto	145
Lausuntoja	145
Ratkaisuja	150
Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri	150
Kuluttajariitalautakunta	150
Tietosuojavaltuutettu	151
Yhdenvertaisuusvaltuutettu	153
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta	153
Sisäasiainhallinto	156
Lausuntoja	156
Ratkaisuja	156
Poliisi	156
Maahanmuuttovirasto	164

Valtiovarainhallinto	171
Lausuntoja	171
Ratkaisuja	173
Verohallinto	173
Digi- ja väestötietovirasto	174
Aluehallintovirastot (AVI)	176
Finanssivalvonta	177
Kunnallinen ja muu itsehallinto	178
Opetus- ja kulttuurihallinto	182
Lausuntoja	182
Ratkaisuja	182
Kunnallinen ja muu itsehallinto	182
Maa- ja metsätaloushallinto	185
Ratkaisuja	185
Ministeriö	185
Metsähallitus	186
Liikenne- ja viestintähallinto	188
Lausuntoja	188
Ratkaisuja	188
Väylävirasto	188
Työ- ja elinkeinohallinto	189
Ratkaisuja	190
Ministeriö	190
Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot)	190
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	194
Patentti- ja rekisterihallitus (PRH)	194
Sosiaali- ja terveyshallinto	196
Laadukkaan viestinnän tärkeys	196
Asiakkaiden tarpeista lähtevä päätöksenteon kehittäminen	197
Sosiaalihuollon valvonta	198
Koronaepidemiaan liittyviä aloitteita	200
Lausuntoja	201
Ratkaisuja	203
Ministeriö	203
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)	207
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)	208
Aluehallintovirastot (AVI)	209
Kansaneläkelaitos (Kela)	211
Työttömyyskassa	216
Potilasvahinkolautakunta	216
Kunnallinen ja muu itsehallinto	217
Laillisuusvalvontakäynnit	225

	Ympäristöhallinto	229
	Lausuntoja	229
	Ratkaisuja	229
	Kunnallinen ja muu itsehallinto	229
	Laillisuusvalvontakäynnit	231
7	TILASTOT	233
	Tehtävät ja toimenpiteet	235
	Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	235
	Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta	237
	Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	243
	Covid-19-epidemiaan liittyvät kantelut	244
	Työtilanne	245
8	LIITTEET	247
	Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset	248
	Annetut lausunnot	249
	Laillisuusvalvontakäynnit	253
	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2020	254
9	HAKEMISTOT	257
	Viranomaishakemisto	258
	Asiahakemisto	259



1

PUHEENVUOROT

Tuomas Pöysti

PANDEMIA TASAVALLASSA

Ihmiskunta on säännöllisesti kohdannut yleisvaarallisia tartuntatauteja. Vanha vitsaus tuli vuonna 2020 jälleen todellisuuteemme uuden koronaviruksen (SARS-Cov-2) aiheuttamana covid-19-epidemiana. Suomi oli 16.3.–15.6. 2020 välisen ajan valmiuslain (1552/2011) tarkoittamissa poikkeusoloissa.¹ Suurin osa maailmaa on ollut koko vuoden poikkeuksellisissa oloissa. Maailmanlaajuisessa ja eurooppalaisessa vertailussa Suomi pärjasi erinomaisesti vuoden 2020. Kriteerinä tässä arvioissa on kuolleiden ja sairastuneiden osuus väestöstä sekä taloudelliset vaikutukset kansantalouteen ja työllisyyteen. Perusoikeuksia, varsinkin oikeutta elämään ja terveyteen on lyhyellä aikavälillä onnistuttu suojaamaan hyvin ja

samalla perusoikeuksien rajoitusten taso on ollut varsin maltillinen.² Covid-19-pandemialla on huomattavia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Pidemmän tähtäimen hoiva-, hoito-, oppimis- ja syrjäytymis- ja lainsäädäntövelkaa on kertynyt. Lisäksi on kertynyt tarvetta varmistaa tuottavuuden riittävä kasvu myös tulevien vuosien ja sukupolvien perusoikeuksien turvaamiseksi. Hyvinvointiongelmien kasautuminen ja yhteiskunnan muutoinkin menossa olevat kehityslinjat vahvistuvat.³ Tulevien vuosien ja sukupolvien kannalta on vielä joukko vaikeita yhteiskunnallisia ongelmia ratkaistavana. Tämä on ensisijaisesti hyvinvointiyhteiskunnan yhteiskuntapolitiikkaa koskeva kysymys. Pitkän tähtäimen oikeudellinen näkökulma on, että perusoikeudet

¹ Valtioneuvoston tiedote 140/2020 ja valtioneuvoston yleisistunnon 16.3.2020 päätösaineisto, <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8068ec10> sekä valtioneuvoston tiedote 143/2020 ja valtioneuvoston yleisistunnon päätösaineisto 17.3.2020, <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/istunto?sessionId=0b00908f8068f532>. Valtioneuvoston yleisistunnossa 15.6.2020 voimassa olleet valmiuslain toimivaltuuksien käytön jatkamisasetukset ja soveltamisasetukset kumottiin ja valtioneuvosto totesi, että maassa eivät enää vallitse valmiuslaissa tarkoitetut poikkeusolot, valtioneuvoston yleisistunnon 15.6.2020 päätösaineisto <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f806be0bf>.

² Ks. Oxford University, Blavatnik School of Government -internetsivut <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/stringency-scatter>.

³ Ks. perusoikeusvaikutuksista ihmisoikeusvaltuuskunnan hyväksymät suositukset oikeuksien turvaamisesta korona-kriisin aikana ja sen jälkihoidossa 27.1.2021, ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 3/2020. Oikeuskansleri, tällä hetkellä apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen, osallistuu viran puolesta ihmisoikeusvaltuuskuntaan. Ks. Covid-19-epidemia ja sen vaikutukset Suomessa, valtioneuvoston kanslia 2021.

voidaan tasapainoisella tavalla toteuttaa ja sille on rakenteelliset edellytykset.

Kirjoittaessani puheenvuoroani alkutalvella 2021 epidemian toinen ja kolmas aalto koettelevat meitä. Aallot kuuluvat vaarallisten kulkutautiepidemioiden kiertoon.⁴ Valmistautuminen epidemian aaltomaiseen vaihteluun osoittautui riittämättömäksi ja liian hitaaksi lainsäädännössä ja hallinnossa.⁵ Väestössä koronaväsymys alkoi painaa. Selvästi helpommin tarttuvien virusmuunosten ilmaantumisen myötä keväällä 2021 erityisesti pääkaupunkiseudulla tilanne muodostui uhkaavaksi väestön terveyden ja ihmisten hengen sekä terveydenhuollon kantokyvyn kannalta.

Koronavirusepidemian opetuksia on, että riittävän oikeaan osuneella ja oikea-aikaisella päätöksenteolla ja toimivilla päätöksentekorakenteilla sekä kriisinhallintaan taipuvalla lainsäädännöllä on suuri merkitys yleisvaarallisen tartuntatautiepidemian torjunnan onnistumiselle. Valtioneuvoston kollegiaalisen päätöksenteon ja laaja-alaisen, eri näkökulmia yhteen sovittavan kokonaisuohjauksen avulla voidaan yksittäisen asiantuntijaviraston ohjausta paremmin vaikuttaa myös epidemian kulkuun vaikuttaviin yhteiskun-

nan rakenteellisiin kysymyksiin. Samoin sillä voidaan ohjata valtion ja yhteiskunnan resursseja.⁶

Yhteiskunnan kriisijohtamista on tarpeen tarkastella oikeuksien tasapainoisen toteutumisen ja oikeusvertailevista näkökulmista. Oikeuksien ohella on tarpeen tarkastella velvollisuuksia ja yhteiskunnan yhteistä, kollektiivista hyvää sekä yhteiskunnan ja lainsäädännön kollektiivista kykyä joustavastikin tuottaa yhteistä hyvää. Perusoikeuksiin liittyy yksilön oikeuksien vastapainona jokaisen vastuu kunnioittaa toisen oikeuksia. Siihen kuuluvat velvollisuudet toisia yksilöitä sekä valtiota ja kuntaa yhteisinä julkisyhteisöinä kohtaan.⁷

Tauti tuo toistuvasti ennakoimattomia tilanteita

Pandemiaa oli kansainvälisissä eri asiantuntija-arvioissa ennakoitu.⁸ Pandemiariskien torjunnan tehostamiseksi tehtyjen kansainvälisten sitoumusten toimeenpano on kuitenkin ollut

⁴ Tästä myös eri alojen asiantuntijat varoittivat. Varsin oikeasuuntainen on ollut kansantaloustieteilijöiden laatima selvitys, ks. Martti Hetemäki, Bengt Holmström ja Juhana Hukkinen: Katsaus korona- ja influenssavirustautien kehityksen vaihteluihin liittyviin tutkimuksiin, saatavilla https://www.aalto.fi/sites/g/files/flghsv161/files/2020-12/Katsaus_tutkimuskirjallisuuteen.pdf (sivulla käyty 10.3.2021) sekä asiaa koskeva uutinen Aalto-yliopiston sivuilla 22.12.2020, Suomen tautitilanne on nyt tasolla, jolta se on lähtenyt kovan kasvuun EU-maissa yleisesti, saatavilla <https://www.aalto.fi/fi/uutiset/suomen-tautitilanne-on-nyt-tasolla-jolta-se-on-lahtenyt-kovan-kasvuun-eu-maissa-yleisesti> (sivulla käyty 10.3.2021). Covid-19-pandemiassakin on tutkimustiedon valossa tulossa jatkossakin tautityyppeitä ja aaltoja, ks. Skegg D. et. al. (2021), Future Scenarios for the COVID-19 Pandemic, The Lancet 307:888-778 (February 27, 2021).

⁵ Tämä todetaan hallituksen esityksen HE 22/2021 vp eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 6/2021 vp valmistelua varten laadituissa valtiosääntöoikeudellisissa asiantuntijalausunnoissa, ks. erityisesti Kaarlo Tuorin ja Veli-Pekka Viljasen lausunnot, saatavilla https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytydiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_22+2021_asiantuntijalausunnot.aspx.

⁶ Vrt. Ruotsin koronaepidemian laajaa leviämistä sekä hallituksen ja viranomaisen toimintaa arvioivan, Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden emerituspuheenjohtajan Mats Melinin johtaman tutkimuskomitean, "koronakomitean" osamietintö, Äldreomsorgen under pandemin, Delbetänkande av Coronakommissionen, SOU 2020:80.

⁷ Global Preparedness Monitoring Board korostaa niin ikään vuoden 2020 vuosikertomuksessaan aktiivista ja osallistuvaa kansalaisuutta sekä jokaisen vastuuta pandemiariskien torjunnassa ja hallinnassa, ks. World in Disorder, https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_AR_2020_EN.pdf.

⁸ Kansainvälisiä riskiarviointoja käytiin läpi oikeuskanslerin päätöksessä 4.12.2020 sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön toimiin ja ohjaukseen koronaepidemiassa tarvittavien suojavarusteiden hankinnassa ja varastoinnissa, OKV/155/70/2020, s. 11 ja alkuvaiheen tapahtumien aikajanaa s. 10-12. Ks. aikaisemmasta varautumiskeskustelusta Harvey Rubin: Future Global Shocks: Pandemics. Report prepared for the OECD/IFP Project on "Future Global Shocks"(2011), <https://www.oecd.org/fr/gov/risques/Pandemics.pdf>. Tapahtumien kansainvälinen aikajana on Euroopan tartuntatautien torjuntakeskuksen sivuilla, ks. <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/time-line-ecdc-response>.

hidasta.⁹ Varautuminen osoittautui Suomenkin ongelmaksi.¹⁰ Valtioneuvoston ennakointitoiminnassa ei oltu tarkasteltu laajan pandemian riskiä. Ennakoinnissa tunnistetut kansainvälisen sääntöperäisen järjestelmän ja Euroopan unionin toimintakyvyn rajoitteet ovat osaltaan myötävaikuttaneet covid-19-epidemian kärjistymiseen.¹¹

Varautumista oli kuitenkin tehty kansainvälisesti ja kansallisesti. Suomi on ollut jo pidempään aktiivinen kansainvälisessä laaja-alaisessa, monenkeskisessä terveysturvallisuustyössä.¹² Terveysturvallisuus ja pandemioiden torjunta ovat kansainvälisiä julkishyödykkeitä. Oikeuden terveyteen toteuttaminen sekä väestön terveyden edistäminen edellyttävät laajaa kansainvälistä yhteistyötä.¹³

Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla valmisteltiin vuonna 2012 laadittu kansallinen pandemiasuunnitelma influenssaviruksen aiheuttaman pandemian varalle.¹⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton yhteistyönä laadittiin

kansainvälisiin suosituksia ja hyviä käytäntöjä vastaava ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnittelusta. Ohjeessa tunnistettiin epidemiatilanteet yhdeksi aiheista, josta suositeltiin laadittavaksi erityiset toimintasuunnitelmat.¹⁵ Suomen pitkä perinne varautumisessa, yhteiskunnan turvallisuusstrategioiden laadinnassa ja kriisijohtamisen mallien kehittämisessä sekä hyvä terveydenhuoltojärjestelmän ja yhteiskunnan infrastruktuurin tila samoin kuin hyvä hallinto ovat olleet ja ovat jatkossakin Suomen vahvuuksia kohdata vakava tartuntatauti-epidemia.¹⁶

Kriisissä tarvitaan nopeaa kykyä päätöksentekoon luottamusta herättävällä tavalla. Ajantasainen lainsäädäntö ja perustuslain johdonmukainen tulkintakäytäntö sekä avoimuus ja päätösten perusteleminen ja hyvä hallinto luovat tälle perustan. Kriisinhallinnassa tarpeen ovat koko yhteiskunnan ja julkisen hallinnon sekä palveluiden riittävän ketterät ja joustavat mutta samalla toimivat yleiset johtamis- ja hallintajärjestelmät ja infrastruktuurit.¹⁷

Yhteiskunnan joustava toiminta kriisitilanteissa edellyttää julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan luottamusta ja laajaa yhteistyötä. Työmarkkinajärjestöillä on ollut huomattava rooli haettaessa joustoja, joilla yritykset ja työntekijät ovat voineet kohdata covid-19-pandemiasta seuraavat vaikeudet tai esimerkiksi pohdittaessa työterveyshuollon tarjoamia mahdollisuuksia. Heikommassa asemassa olleiden ryhmien ääni ei ole kuitenkaan kuulunut riittävän voimakkaasti. Ikääntyneiden henkilöiden, vammaisten samoin kuin lasten ja nuorten

⁹ Ks. Global Preparedness Monitoring Board GPMB, Annual Report 2020, A World in Disorder, https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_AR_2020_EN.pdf. GPMB on WHO:n yhteydessä toimiva, WHO:n ja Maailmanpankin kokoama asiantuntijaelin, joka toimii WHO:sta ja Maailmanpankista riippumattomasti. Sen tehtävänä on edistää edistää ja varmistaa varautumista globaaleihin terveysuhkiin.

¹⁰ Ks. valtioneuvoston tilaama selvitys, Selvitys koronaviruksen aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista, valtioneuvoston selvitys 2021:1, <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202101212316>.

¹¹ Ks. valtioneuvoston yhteisen ennakointitoiminnan kuvaus ja siinä hahmotellut globaalit ympäristön pidemmän aikavälin muutostekijät, <https://vnk.fi/tulevaisuustyoy> ja vuonna 2019 tiivistetyt muutostekijäkortit, https://vnk.fi/documents/10616/15754210/Muutostekijakortit_2019.pdf/503cdf7c-1bc2-2ee0-4511-919d6ca5ef45/Muutostekijakortit_2019.pdf.

¹² Ks. erityisesti Global Health Security Agenda, <https://ghsa-genda.org/>.

¹³ Covid-19-pandemian osalta ks. David Skegg, Peter Gluckman, Geoffrey Boulton, Heide Hackmann, Salim S Abdool Karim, Peter Piot & Christiane Woopen: Future scenarios for the COVID-19 pandemic, *The Lancet*, Vol. 397, issue 10276, p. 777-778, (February 27, 2021), [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)00424-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00424-4).

¹⁴ Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9.

¹⁵ Ks. Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma: ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille, sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:10, ks. esim. erityisesti s. 43 laadittavista toimintakorteista kriisitilanteiden varalle.

¹⁶ Voimassaoleva yhteiskunnan turvallisuusstrategia on vuodelta 2017, ks. <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/>.

¹⁷ Ks. Global Preparedness Monitoring Board 2020.

ääntä olisi ollut tarpeen kuulla enemmän.¹⁸ Kii-reen vuoksi kuulemisesta on jouduttu tinkimään ja pyritty epätarkoituksenmukaisen laajastikin tinkimään kriisilainsäädännön yhteydessä. Tämä on heikentänyt hallitusten esitysten laatua.

Covid-19-epidemiassa tilannekuva ja päätök-senteon tietoperusta ovat olleet aukollisia ja rat-kaistavat ongelmat uusia. Tieto on epävarmaa ja ristiriitaista.¹⁹ Tämä tulee olemaan pysyvä asiain-tila. Oikeuden terveelliseen ympäristöön ja ter-veyteen sekä yleensä ympäristöä ja yhteiskuntaa kokonaisuutena koskevassa päätöksenteossa in-himillinen tieto on rajallista, erehtyväistä, moni-mutkaista ja ristiriitaista.²⁰ Monimutkaisuuden maailmassa monet ihmiset kaipaavat elämää jä-sentäviä ja turvallisuuden tunnetta luovia yksin-kertaistuksia. Tämä heijastuu myös odotuksiin laista ja lain säätämisestä; selkeyttä ja ymmärret-tävyyttä tarvitaan epävarmaan ja monimutkai-seen ympäristöön. Monimutkaisessa maailmassa pyrittäessä riittävän täsmälliseen sääntelyyn voi-vat yksityiskohdat alkaa hallita liikaa. Legalismi on mahdollinen reitti hakea turvaa epävarmuu-delta. Lainsäädäntöä on tarpeen valtiosääntöisesti arvioida yhtäältä yhteiskunnan kokonaisuuden ja sen tarpeista ja toisaalta eri asemassa olevien yksi-löiden oikeusvarmuudesta ja perusoikeuksien to-teutumisesta yksilön arjessa käsin. Tilannekuva koskevat erilaiset käsitykset heijastuvat oikeu-teen lain soveltamisen ongelmina. Yhteiskunnan johtamiseen tilannekuva koskevat eri käsityk-

set heijastuvat johtamiseen vaikeasti voitettavilta näyttävinä esteinä.

Yhteiskunnan kriisi-johtaminen on huomattava lainvalmistelutehtävä

Vuoden 2020 valtiopäiville hallitus antoi edus-kunnalle 254 hallituksen esitystä. Niistä 99 liit-tyi asiansanoituksen perusteella suoraan covid-19-epidemiaan. Lainvalmistelun sekä eduskunnan ja sille esitykset valmistelevan valtioneuvoston lain-säädäntötyön sujuvuus ja voimavarat ovat kriisi-johtamisessa äärimmäisen tärkeitä.

Merkittävä joukko kriisin hoitoon liittyvistä hallituksen esityksistä, valtioneuvoston asetuk-sista ja päätöksistä sekä periaatepäätöksistä on käsitelty tavanomaista huomattavastikin kiireel-lisemmällä aikataululla. Ennakolliseen säädösval-vontaan kuuluvia lausuntoja oikeuskansleri antoi vuonna 2020 yhteensä 104 kappaletta ja lisäksi säädösehdotusten ennakkotarkastuksia tehtiin 77 kpl. Ennakkotarkastuksista puolet oli hallituk-sen esityksiä ja puolet valtioneuvoston asetuksia. Noin 15 prosentissa valtioneuvostossa käsiteltä-vistä asioista valmisteluvastuussa oleva ministeriö konsultoi oikeuskanslerinvirastoa ennen valtio-neuvoston yleisistunnon esittelylistan jakamista yleisistuntoon. Vuoden 2020 aikana valtioneu-voston 98 yleisistunnossa käsiteltiin 1 686 asiaa.

Ministeriöiden pyynnöt saada perustuslain 108 §:n mukaisia oikeudellisia tietoja ja lau-suntoja ovat myös työllistäneet oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa. Perustuslain 108 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisen osalta on käytännössä korostettu nykyisen perustuslain kyseisen sään-nöksen perusteluista ja valtioneuvoston minis-terin käsikirjasta ilmenevää periaatetta siitä, että oikeuskanslerille säädetty tietojen ja lausunto-

¹⁸ Ks. ihmisoikeusvaltuuskunnan suositukset, Ihmisoikeuskes-kuksen julkaisu 3/2020, s. 15 ja s. 21.

¹⁹ Perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 30/2020 vp, s. 11-12 ja PeVL 44/2020 vp, s. 5-6. Kansainvälisestä näkökulmasta Isabella Röhring, Claudia Hahl & Herwig Ostermann, The Advisors' Dilemma; Informed Decision Making in Times of Limited Evidence, Eurohealth, Vol. 26, No 3 (2020), 10-13, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/338877/Eurohealth-26-3-2020-eng.pdf>.

²⁰ Tästä ympäristötiedon ja sitä kautta demokraattisen päätök-senteon yleisempänä oikeudellisenä ongelmana, ks. Emily Barritt, The Foundations of Aarhus Convention, Environ-mental Democracy, Rights and Stewardship, Hart 2020, s. 46 ja 50-53.

jen antaminen tarkoittaa ennakkollisia tulkintoja siitä, miten asiaa tullaan arvioiman laillisuusvalvonnassa.²¹ Muu oikeudellinen neuvonta ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin. Oikeuskansleri ei osallistu valmisteluun eikä voi paikata valmistelun puutteita. Valmistelua koskee perustuslain 118 §:ssä säädetty esittelijän virkavastuu ja lisäksi ministeriön kansliapäälliköllä on valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 45 §:ssä säädetty vastuu huolehtia lainvalmistelun laadusta. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden valmistelutyön sisäinen ohjaus ja valvonta sekä laadunvarmistus ovat tärkeitä ja vielä tärkeämpiä poikkeusoloissa.

Poikkeusoloissa riskinä on poikkeusvaltuuksien väärinkäyttö ja toimivaltuuksien sekä niiden antaman harkintavallan ylittäminen välttämättömyysperiaatteen ja oikeasuhtaisuuden (suhteellisuusperiaatteen) tai perustuslain 2 §:n 3 momentin lakisidonnaisuuden vastaisesti. Riskinä on liian passiivinen, varovainen tai hidas viranomais-toiminta. Siinä toimivaltuuksia ei käytetä tarvittavalla tavalla tai viranomaiset eivät ryhdy riittäviin toimiin perusoikeuksien ja muiden oikeuksien toteuttamiseksi ja turvaamiseksi. Perustuslain perusteella on selvää, että viranomainen käyttää lakiin perustuvaa toimivaltaa sen käytölle asetettujen edellytysten täyttyessä. Julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.²² Johtajuus ja riittäviin toimenpiteisiin ryhtymisen velvoitteet ovat olleet esillä laillisuusvalvonnassa esimerkiksi oikeuskanslerin päätöksessä suojavarusteiden hankintojen ja

varastoinnin ohjauksesta²³, apulaisoikeuskanslerin päätöksessä lentokenttien covid-19-suojatoimien johtamisesta²⁴ sekä oikeuskanslerin päätöksessä rajat ylittävän liikenteen rajoituksista²⁵.

Tartuntatautilakia ja valmiuslakia ei ole kirjoitettu pandemian varalta

Tartuntatautilaki (1227/2016) on tarkoitettu oikeudelliseksi perustaksi vakavien ja yleisvaarallisten tartuntatautien torjunnassa. Laki sisältää torjunnan johtamis- ja ohjausjärjestelmän.²⁶ Tartuntatautilakiin on ollut tarve tehdä useita kertoja muutoksia covid-19-epidemian aikana. Tartuntatautilain suurimpia ongelmia on osin yksityiskohtainen sääntelytapa. Laki on myös vaikeaselkoisesti kirjoitettu.²⁷ Näiden seikkojen vuoksi laki ei ole helposti tulkittavissa uudenlaisissa olosuhteissa. Lakia ei ole valmisteltu tilanteeseen, jossa terveydenhuoltojärjestelmän ja esimerkiksi tartuntatautilääkärien kapasiteetti on vakavasti uhattuna tai koetuksella.²⁸ Tartuntatautilain pysyvät valtuudet puuttua tartuntataudin leviämisen estämiseksi painottuvat julkisiin toimintoihin. Yksityisen elinkeinotoiminnan rajoittamista covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi var-ten tartuntatautilakiin tehdään keväällä 2021

²¹ HE 1/1998 vp, s. 166. Ministerin käsikirja 2019, valtioneuvoston julkaisuja 2019:21, s. 55-56, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-744-4>.

²² Asiaa sivutaan oikeuskanslerin päätöksessä 21.9.2020 sosiaali- ja terveysministeriön ohjeista aluehallintovirastoille yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten rajoittamisesta, OKV/1726/10/2020. Asia todetaan selkeästi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2021 vp, kappale 10.

²³ Oikeuskanslerin päätös 4.12.2020 sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön menettelyistä pandemiatilanteesta tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjauksessa, OKV/155/70/2020.

²⁴ Apulaisoikeuskanslerin päätös 20.10.2020 viranomaisten toimenpiteistä koronaviruksen toiminnassa Suomen lentoasemilla, OKV/433/70/2020.

²⁵ Oikeuskanslerin päätös 1.10.2020 valtioneuvoston rajavalvontaa koskevista päätöksistä, OKV/61/10/2020.

²⁶ Tartuntatautilain mukaisen johtamisjärjestelmän ja johtamisen velvoitteiden merkitystä korostetaan apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa viranomaisten toimenpiteistä Suomen lentoasemilla 20.10.2020, OKV/433/70/2020.

²⁷ PeVL 10/2021 vp, kappale 9.

²⁸ Ks. PeVL 44/2020 vp, s. 3 ja PeVM 11/2020 vp, s. 5. Ks. yleisemmin myös PeVL 7/2021 vp, jossa todetaan sääntelytarpeita tartuntatautilaissa.

lukuisia määräaikaisia muutoksia. Niitä koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on periaatteellisesti merkittävää poikkeuksellisten tilanteiden ja poikkeusolojen hallinnan valtiosääntöisten periaatteiden kannalta.²⁹

Lääketieteelliset ja epidemiologiset skenaarioriotarkastelut kertovat, että covid-19-riskin ja torjunnan kanssa joutunemme vielä elämään mahdollisesti useita vuosiakin.³⁰ Luonnossa on satojatuhansia muita viruksia, jotka voivat mahdollisesti aiheuttaa lähitulevaisuudessakin pandemian. Linnuissa ja nisäkkäissä elänee 1,7 miljoonaa tuntematonta virusta, joista 600 000–800 000 voi tarttua ihmiseen. Elämistä ihmisiin tarttuvat taudit, zoonoosit, ovat aiheuttaneet noin 70 prosenttia tartuntatautiepidoista.³¹ Zoonoosien tunnistamiseen ja torjuntaan sekä niihin liittyvien riskien hallintaan on kansainvälisesti ja Suomessa perusteltua tulevaisuudessakin sijoittaa. Covid-19-epidemian jälkeen on tarpeen valmistella tartuntatautilakiin säännökset siitä, miten yksityinen elinkeinotoiminta ja vapausoikeuksia voidaan tasapainottaa perusoikeuden terveyteen ja sen suojeluun sekä väestön terveyden suojelun edellyttämien tartuntatautien torjunnan ja leviämisen estämisen kanssa. Lakiin tarvitaan pandemiasäännökset tai vakavien pandemioiden varalta on perusteltua valmistella erillinen pandemialaki.

Tartuntatautilaki on pandemiasääntelyn lisäksi tarpeen muutenkin uudistaa kokonaisuutena.³²

Valmiuslain vahvuutena on toimiva oikeusvaltiollinen kontrollijärjestelmä. Siinä eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen rooli. Valmiuslain etuna on etukäteen harkittu lainsäädäntövallan delegointi. Kriisitilanteessa ei välttämättä ole aikaa laajaan lainvalmisteluun. Kansanvaltaiselle oikeusvaltiolle luovat vakautta valmiit kriisisäännökset. Oikeusvaltion perusteiden turvaaminen edellyttää perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan vakaata ja toimivaa lainsäädäntöä.³³ Valmiuslaki on valmisteltu ensisijaisesti sotilaallisten kriisien ja hyvin vakavan talouselämän häiriön varalta. Taloudellisia poikkeusoloja koskevat säännökset eivät ehkä ole kaikilta osin ajantasaisia nykyisessä talouselämässä ja Euroopan unionin jäsenyyden oloissa. Valmiuslaistakin puuttuu varsinaisen vakavaa pandemiaa koskeva, sen tarpeisiin erityisesti valmisteltu sääntely. Valmiuslain antamat asetuksenantovaltuudet ovat osaksi väljiä. Lisäksi soveltamisasetukset vaativat joka tapauksessa kiiretilanteessakin vaativat riittävää valmistelua. Soveltamisasetuksissa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ovat tarpeettoman rajoitetut. Valmiuslakia on tarve arvioida myös kriisissä tarvittavien valtionhallinnon ja laajemmin julkisen hallinnon sekä koko yhteiskunnan sujuvan mutta kansanvaltaista oikeusvaltiota kunnioittavan johtamisen tarpeiden ja menettelyiden näkökulmista. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytön tai perustuslain 23 §:ssä säädetyn tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia sisältävän lain hyväksyminen eivät vaadi eduskunnassa määränemmistöstä. Se luo kriisitilanteessa eduskunnan päätöksentekoon paljonkin joustavuutta edellyttäen, että lainvalmistelu toimii, maassa on eduskunnan enemmistön luottamusta nauttiva hallitus

²⁹ PeVL 44/2020 vp hallituksen esityksestä HE 245/2020 vp.

³⁰ Ks. David Skegg et. al.: Future scenarios for the COVID-19 pandemic, *The Lancet*, Vol. 397, issue 10276, p. 777-778, (FEBRUARY 27, 2021), [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)00424-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00424-4).

³¹ Ks. Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES): Escaping the 'Era of Pandemics'. Ks. myös IPBES (2020) Workshop Report on Biodiversity and Pandemics of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Daszak, P., das Neves, C., Amuasi, J., Hayman, D., Kuiken, T., Roche, B., Zambrana-Torrel, C., Buss, P., Dundarova, H., Feferholtz, Y., Foldvari, G., Igbino, E., Junglen, S., Liu, Q., Suzan, G., Uhart, M., Wannous, C., Woolaston, K., Mosig Reidl, P., O'Brien, K., Pascual, U., Stoett, P., Li, H., Ngo, H. T., IPBES secretariat, Bonn, Germany, DOI:10.5281/zenodo.4147317.

³² Uudistamistarve tuodaan esille myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, ks. PeVL 9/2021, kpl 16 – 17.

³³ PeVM 11/2020 vp, s. 6.

ja perustuslakivaliokunta on sisäisesti päätöksen-
tekokykyinen hoitamaan sille kriisitilanteissa eri-
tyisesti korostuvaa, perustuslain 74 §:ssä säädet-
tyä tehtävää. Määräenemmistövaatimus korostaisi
poikkeuksellisiin toimivaltuuksiin ja perusoikeus-
poikkeuksiin turvautumisen korkeaa kynnystä.³⁴
Valtiosääntöisessä arvioinnissa on hyvä kysyä,
ovatko demokraattisen oikeusvaltion turvaamisen
takeet riittävät. Ruotsissa käydään samaa pohdin-
taa perustuslain muuttamisen ja ylimpien tuomio-
istuinten aseman turvaamisen osalta parlamen-
taarisessa komiteatyössä.³⁵ Määräenemmistöjen
ohella olennainen kysymys on tuomioistuinten
rooli perustuslainmukaisuuden jälkikontrollissa.
Suomessa palautuu kysymykseen perustuslain
106 §:n ilmeisyyskriteerin perusteltavuudesta.
Olisi perusteltua valtiosäännön kriisiaikojen
kestävyyden ja muistakin näkökulmista harkita
perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen pois-
tamista. Se on yhtä perusteltua kuin pohdinnat
mahdollisista määräenemmistöistä perustuslain
23 §:ssä tarkoitettujen tilapäisiä perusoikeus-
poikkeuksia sisältävien lakien hyväksymiselle.

Varovaisuusperiaatetta, joka ohjaisi ennakoi-
via pandemian torjuntatoimia, ei ole lain sovelta-
misen kannalta riittävän selkeästi kirjattu tartun-
tatautilakiin eikä valmiuslakiin. Pidän tärkeänä,
että käsillä olleista poikkeusoloista kootaan lain-
säädännön kehittämistarpeet heti kriisitilanteen
rauhoituttua. Valmistelu on tarpeen tehdä huo-
lella harkiten ja laajapohjaisesti mutta ripeästi
esimerkiksi parlamentaarisessa komiteassa. Tämä
koskee niin oikeusministeriössä jo käynnistettyä
valmiuslain muuttamista kuin tartuntatautilain
uudistamista sisällyttämällä siihen pandemiaa
koskevat säännökset tai säätämällä erillinen pan-

demialaki. Näiden uudistusten ei soisi hautautu-
van muiden lainsäädäntöhankkeiden alle.

Ministeriöiden ja viran- omaisten yhteistyötä tarvitaan kriisijohtamisessa

Perustuslain 67 §:n 2 momentin ja 68 §:n perus-
teella ministeriön tehtävänä on toimialallaan val-
mistella valtioneuvoston yleisistunnossa päätet-
tävät asiat ja huolehtia hallinnon asianmukaisesta
toiminnasta. Tehtävä tarkoittaa lainsäädännön ja
valtioneuvoston päätösten toimeenpanosta huo-
lehtimista sekä sisältää alaistaan hallintoa kos-
kevan ohjauksen ja valvonnan.³⁶ Perustuslaissa
säädetty ministeriön vastuut sisältävät valmius-
laissa tarkemmin säädetyn yleisen varautumis-
velvollisuuden, tartuntatautilain tarkemmin
säättämät velvollisuudet järjestelmällisesti torjua
tartuntatauteja ja perustuslain 22 §:n mukai-
sen velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja
ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaki
edellyttää valtioneuvostolta ja ministeriöiltä
jatkovaa ja ajantasaista ennakointia pandemia-
ja epidemiariskien, ajantasaista riskienhallin-
taa sekä varautumisen ajantasaista ohjausta ja
seurantaa.³⁷ Ministeriön tehtävät ja velvoitteet
sisältävät oma-aloitteisen säädösvalmistelun
lainsäädännössä olevien puutteiden korjaami-
seksi sekä perusoikeuksien toteuttamiseksi.
Virkamiesjohdon on ilman poliittisen johdon
erillisiä toimeksiantoja huolehdittava riittävästä,

³⁶ HE 1/1998 vp, s. 118-119.

³⁷ Apulaisoikeuskanslerin päätös 20.10.2020 viranomais-
ten toimenpiteistä koronaviruksen toiminnassa Suomen
lentoasemilla, OKV/433/70/2020; oikeuskanslerin pää-
tös 1.10.2020 valtioneuvoston rajavalvontaa koskevista
päätöksistä, OKV/61/10/2020, ja oikeuskanslerin päätös
4.12.2020 sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeino-
ministeriön menettelyistä pandemiatilanteessa tarvittavien
suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjauksessa,
OKV/155/70/2020.

³⁴ PeVM 11/2020 vp, s. 6.

³⁵ Ks. jäljempänä tämän kertomuksen luku 5, Oikeus oikeu-
denmukaiseen oikeudenkäyntiin, oikeuskansleri tuomio-
istuinten riippumattomuuden turvaajana. Katso s. 104.

asianmukaisesti resursoidusta, jatkuvasta ja joutuisasta lainvalmistelusta ja eduskunnan hyväksymien lakien toimeenpanosta sekä yhteistyöstä toisten ministeriöiden kanssa. Valtioneuvoston ministeriöiden keskinäinen sekä ministeriöiden ja eri valtionhallinnon virastojen yhteistyö sekä lainvalmistelussa kuin muussa toiminnassa ovat olleet osaksi takkuisia. Tämä on tuonut vaikeuksia valtioneuvoston toimintaan ja taudin torjuntaan. Sujuvaa yhteistyötä vaaditaan, jotta perustuslakivaliokunnan käytännössä ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa vaaditun toimenpiteiden kokonaishyötyjen ja -haittojen arviointi onnistuisi. Kokonaishyötyjen ja -haittojen arviointi on osa perusoikeuksien tasapainoisen toteutumisen sekä perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöistä arviointia.³⁸ Siinäkin on ollut koronakriisin aikana vaikeuksia.

Nopeatahtisuus asettaa päätöksentekijät ja laillisuusvalvojan tiukkaan tilanteeseen

Kriisi johtamisessa valtioneuvoston yleisistuntojen esittelylistojen ja siten niin ministereiden perehtymiselle kuin laillisuusvalvonnalle varattua aikataulusta on usein tingitty ja päätöksiä tehty erittäin nopeatahtisesti ylimääräisissä istunnoissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädettyissä tehtävissä perustuslakivaliokunta voi olennaisessa määrin vaikuttaa aikaan, joka valiokunnalla on käytävissä tehtävänsä hoitamiseksi. Tilanne on toinen oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Valtioneuvoston päätöksenteko ei lähtökohtaisesti jää odottamaan oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n ja 111 §:n 2 momentin mukaista lail-

lisuusvalvontaa. Nopeatahtisessa valtioneuvoston yleisistunnon laillisuusvalvonnassa ei voida syventyä useiden eri asiantuntijoiden näkökulmista samalla tavoin yhteen esitykseen. Tämä on mahdollista perustuslakivaliokunnan työssä. Käytännössä oikeuskansleri voi jossain rajoissa vaikuttaa siihen, että asia palautettaisiin valmisteluun keskeneräisyytensä takia. Olisi hyvä keskustella, olisiko asian valmisteluun palauttamista vaadittava nykyistä, varsin vakiintunutta käytäntöä herkemmin. Tällöin nousee esille myös kysymys siitä, miten menetellään silloin, jos lisäaikapyyntöä valmisteluun ei noudateta. Viime kädessä pohdittavaksi tulee perustuslain 112 §:ssä säädetyn oikeuskanslerin laillisuus huomautuksen ja lausuman käyttämistä koskeva soveltamiskynnys ja se, olisiko perusteltua soveltaa nykyistä varsin vakiintunutta käytäntöä jonkin verran alhaisemmalla kynnyksellä perustuslain 112 §:n mahdollisuutta esittää lausuma.

Alueellisen tason päätöksenteko osoittautunut pulmalliseksi

Yleisvaarallisen tartuntataudin torjunnassa tarvitaan yhteistyötä ja selkeää viranomaistoimintaa kuntaa laajemmalla alueella. Alueellisen toiminnan rakenteet ja organisaatiot ovat Suomessa hajanaiset. Terveellisen ympäristön ja perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun oikeuden terveelliseen ympäristöön varmistaminen vaativat laajaa yhteistyötä ja terveellisen ympäristön näkökohdan vahvaa säistämistä läpäisyperiaatteella osaksi yhteiskunnan ja hallinnon rakenteita ja toimintoja. Nykyinen hallinnon rakenne ei turvaa tätä riittävästi.

Pirstaleisen hallinnon aiheuttamia pulmia on paikattu hallintolain 10 §:n mukaisella, hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvalla viranomaisyhteistyöllä. Yhteistyö on keskeisellä sijalla sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton

³⁸ Ks. PeVM 9/2020 vp, s. 4.

yhteisissä ohjeissa sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelmista.³⁹ Valtioneuvoston periaatepäätöksenä puolletun toimintasuunnitelman perusteella ja sosiaali- ja terveysministeriön tarkemman ohjauksen mukaisesti on sairaanhoitopiireissä organisoitu alueellinen viranomaisyhteistyö tartuntatautilaissa säädettyjen alueellisten toimenpiteiden valmistelun tukemista ja tilannekuvan kokoamista varten sekä riittävien, yhteensovitettyjen päätösten valmistelun turvaamiseksi.⁴⁰ Viranomaisyhteistyö on hallintolain yleisten periaatteiden perusteella osa hyvää hallintoa. Yhteistyö ei saa johtaa siihen, että valmistelun ja päätöksenteon vastuut jäävät hämäräksi tai epäselviksi. Kukin viranomainen käyttää viime kädessä itsenäisesti sille lain mukaan kuuluvaa toimivaltaa ja vastaa toimenpiteistään. Kukin viranomainen on vastuussa siitä, että se hoitaa viivytyksettä ja aktiivisesti tehtävänsä. Ministeriö voi antaa alaiselleen virastolle yleisiä ohjeita ja määräyksiä hallintotehtävien suorittamisesta mutta ei voi määrätä, miten yksittäinen hallintoasia on ratkaistava.⁴¹ Yleisölle ole välttämättä selvää, mikä on kunkin viranomaisen rooli ja toimivalta.⁴²

Johtopäätöksiä tulevaan

Kriisinsietokyvyn kannalta ajantasaisella yleislainsäädännöllä ja erityislainsäädännöllä on myös olennainen merkitys koko yhteiskunnan mukautumis- ja muuntautumiskyvylle sekä kansanvaltaisen oikeusvaltion kestävyydelle. Tulevaisuudessa voidaan arvioida perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun oikeuden terveelliseen ympäristöön ja sen toteuttamisen eri ulottuvuuksien olevan yhä tärkeämpiä yhteiskunnassa ja oikeusjärjestyksessä. Valtioneuvoston on perustuslain puitteissa pystyttävä tehokkaasti johtamaan maata ja hallintoa kriisitilanteissa. Kriisijohtamisessa korostuu valtioneuvoston kyvykkyys nopeaan ja ministeriörajat ylittävään lainvalmisteluun. Lainvalmistelussa on oltava taitoa tuottaa perusoikeuksien yleisten ja perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusperusteiden mukaista, tarkkarajaista ja täsmällistä sääntelyä sekä tuottaa seikkaperäiset mutta toimenpiteiden kokonaishyödyt ja -haitat erittelevät perustelut nopeastikin. Näissä kyvykkyyksissä on paljastunut heikkouksia. Lainsäädännössämme on paljastunut monia puutteita. Heikkoudet voidaan systemaattisella työllä korjata. Laillisuusvalvonta antaa oppivan yhteiskunnan periaatteiden mukaisesti omat havaintonsa tämänkin työn tueksi. Kriisi on kuitenkin osaltaan kertonut siitä, että toimiva kansanvaltainen oikeusvaltio, jossa on järjestelmällisesti huolehdittu hyvästä hallinnosta ja perusoikeuksien toteutumisesta, on luja myös kohtaamaan vakavatkin kriisit.

³⁹ Ks. Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma, ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille, sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:10, luku 5 s. 50- 56.

⁴⁰ Ks. sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirje 10.9.2020 Alueelliset tartuntatautien torjunnan toimenpiteet ja palelujärjestelmän varautuminen, VN/20160/2020.

⁴¹ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 21.9.2020 sosiaali- ja terveysministeriön ohjeet aluehallintovirastoille yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten rajoittamisesta, OKV/1726/10/2020.

⁴² Ks. em oikeuskanslerin päätös 21.9.2020, OKV/1726/10/2020.

Mikko Puumalainen

OIKEUSKANSLERI OIKEUSVALTION YLLÄPITO- JA KEHITTÄMISTEHTÄVÄSSÄ

Kestävä oikeusvaltio rakentuu hyvinvoinnista, perus- ja ihmisoikeuksista ja demokraattisista osallistumisoikeuksista. Se ottaa huomioon myös tulevien sukupolvien oikeudet, sillä heidänkin tulee pystyä elämään oikeusvaltiossa.

Oikeusvaltio voi kuitenkin aidosti säilyä vain, jos kansalaiset luottavat viranomaisten toimivan lainmukaisesti ja perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Ilman tätä oikeusvaltio rapautuu ja hiljalleen jäljelle jäävät vain vahvemman oikeus, jakaantunut kansa ja tyhjä puhe.

Oikeusvaltion on siten perustuttava, ei vain arvokkaisiin tavoitteisiin ja sitoumuksiin, vaan myös uskottaviin takeisiin niiden toteutumisesta. Viranomaistoiminnan tulee olla vastuunalaista ja sen käyttöä on valvottava. Perustuslaissa onkin säädetty muun muassa oikeusvaltioperiaatteesta, virkamiesten vastuusta virkatoimistaan ja laillisuusvalvonnasta.

Laillisuusvalvonta on kestävän oikeusvaltion palveluksessa. Sen voi nähdä yhdistelmänä yhtäältä oikeusvaltion ylläpitoa sekä toisaalta oma-aloitteisia toimia oikeusvaltion kehittämiseksi. Molemmat vahvistavat luottamusta oikeusvaltioon.

Oikeusvaltiota ylläpidetään käsittelemällä kansalaisten viranomaistoimintaan kohdistama oikeudellinen tyytymättömyys ja epäluulo. Viran-

omaistoiminnassa tehdyt virheet selvitetään oikeudenmukaisesti ja vääryyksiin puututaan. Tämä on perinteistä laillisuusvalvontaa, jossa tarkastellaan yksittäistä viranomaismenettelyä ja sen lainmukaisuutta. Valtaosa laillisuusvalvojan käsittelemistä asioista on tällaisia. Laillisuusvalvonta on yksittäisten kansalaisten kokemuksiin hallinnon ja lainkäytön epäkohtiin puuttumista, mutta siihen liittyy myös toinen, asiasta vastuussa olevan virkamiehen näkökulma. Oikeudenmukaisuutta ja hyvän hallinnon suojaamista on myös selvittää ja torjua perusteeton virkamiehiin kohdistunut kritiikki. Sekin kuuluu oikeusvaltioon.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on jo pitkään ollut tavoitteena vaikuttaa yksittäisistä tapauksista laajemmin hallintoon ja sen ohjaukseen. Puhumme rakenteellisesta näkökulmasta, jonka tavoitteena on ulottaa laillisuusvalvonnan vaikutukset laajempaan ihmisjoukkoon ja myös tulevaisuuteen. Yksittäisissä laillisuusvalvontaratkaisuisa yhä useammin kiinnitetään huomiota tapauksen arvioinnin lisäksi tapahtuneen virheen korjaamiseen ja joskus hyvittämiseenkin sekä ohjeistuksen tai koulutuksen tarkistamiseen ja mahdollisiin lainsäädännön muutostarpeisiin. Näiden toteutumista myös seurataan pyytämällä viranomaista raportoimaan toimenpiteistään määrääjässä.

Ei siis riitä, että oikeusvaltiota vain ylläpidetään tutkimalla yksittäisiä, menneitä tapahtumia. Oikeusvaltiota on myös kehitettävä jatkuvasti. Nämä toimet koskevat usein lainsäädäntöä, hallinnon ohjausta, resursointia ja toimintakulttuuria. Tunnistamalla ongelmia näissä kysymyksissä, voidaan saavuttaa myös laaja-alaisia vaikutuksia ja ongelmiin pureutuminen on usein yksittäistapauksia vaikuttavampaa. Silloin myös oikeusvaltio kehittyy.

Kehittämistyössä hyödynnetään oikeuskanslerin ainutlaatuista asemaa oikeusvaltion kokonaisuudessa. Näin voidaan monipuolisesti nähdä julkisen vallan toimien kokonaisuus, sen eri tasot, yksittäiset tapahtumat ja näiden kaikkien keskinäiset yhteydet. Oikeusvaltiossa julkisen vallan suunnitelmat, säädökset ja niihin perustuvat yksittäiset hallintopäätökset luovat koherentin kokonaisuuden. Rakenteellisessa laillisuusvalvonnassa tämä pyritään hahmottamaan ja näkemään eri osien väliset vaikutussuhteet. Puuttumalla niissä oleviin ongelmiin voidaan saada aikaan yksittäisiä, rajoitettuja tapahtumia laajempia vaikutuksia. Näin hyötyisivät sekä he, joita viranomaisen yksittäinen virhe koski, että he, joiden ei tarvitse edes kokea sitä.

Oikeuskanslerin ainutlaatuiheen asemaan kuuluu myös eräänlainen kaksijakoisuus, puhumme yhtäältä valtioneuvosto- ja toisaalta oikeusvalvonnasta. Karkeasti ottaen ensin mainitussa oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston toiminnan lainmukaisuutta sen käsitellessä esimerkiksi eduskunnalle annettavia lainsäädäntöehdotuksia. Jälkimmäisessä eli oikeusvalvonnassa valvonnan kohteena on tuomioistuinten, viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien toiminta toimeenpantaessa lainsäädäntöä. Oikeusvalvonnan kohteena on siten muun muassa eduskunnan tekemien päätösten toteutumisen valvonta hallinnossa.

Oikeusvalvonnan näkökulma mahdollistaa sen, että voimme myös valtioneuvostovalvonnassa hyödyntää oikeusvalvonnassa karttunutta tietoa kansalaisten kokemuksista ja viranomaisten toiminnasta sekä omissa ratkaisuissamme tekemiämme oikeudellisia arviointeja. Esimerkiksi antaessamme lausuntoja lainsäädäntöehdotuksista tämä tieto on arvokasta ja antaa lausunnoille käytännöllistä uskottavuutta. Siten oikeusvalvonnassa tekemämme työ voi kauttamme palautua takaisin lainsäädäntötyöhön ja saada siten laajempaa kantavuutta.

Useimmiten ongelmat tulevat parhaiten esiin yksittäisten ihmisten kokemusten kautta. On välttämätöntä, että laillisuusvalvoja voi käsitellä ihmisten taikka yhteisöjen kokemuksia viranomaistoiminnasta. Ilman kanteluiden käsittelyä laillisuusvalvonnan on vaikea olla uskottavaa ja asiantuntevaa. Ihmisten ja viranomaisten arki tulee tuntea.

Laillisuusvalvontaa tehdään siis vuorovaihtuksessa asiakkaiden kanssa ja hyödyntäen heiltä saamiamme tietoja ja herätteitä. Toisinaan vuoropuhelussa on mukana muitakin tahoja, kuten muita viranomaisia ja kansalaisjärjestöjä. Yksittäistapauksessa tehdystä ratkaisusta voidaan edetä yleisempään. Kaikki vuoropuhelu ei luonnollisestikaan ole rakenteellisten kysymysten kannalta tai muutoinkaan oikeudellisesti relevanttia, mutta sillä on suuri merkitys oikeusvaltion yhteiskuntarauhan ja yksilöiden oikeudenmukaisuuden kokemuksen kannalta. Laillisuusvalvojan asiantuntevalla ja perustellulla kannanotolla siitä, onko lakia viranomaistoiminnassa noudatettu, on tässä suuri merkitys.

Edellä esitetyissä sekä yksilöllisissä että rakenteellisessa näkökulmassa on myös yhteen nivoutuva ajallinen ulottuvuus. Laillisuusvalvoja tutkii, mitä on tapahtunut ja tapahtuiko se laillisesti. Laillisuusvalvoja pyrkii myös vaikuttamaan

siihen, ettei se, mikä oli lainvastaista, tapahtuisi enää uudestaan.

Oikeuskanslerin tehtävän perusedellytykset ja rajaukset

Keskeinen edellytys oikeusvaltion ylläpito- ja kehittämistehtävässä on oikeuskanslerin itsenäisyys, riippumattomuus ja korkea oikeudellinen asiantuntemus. Laillisuusvalvojan tulee voida tehdä arvionsa tarvittavista toimenpiteistään vapaana ulkopuolelta tulevalta puuttumiselta. Toisaalta riippumatonkin toimija, kuten laillisuusvalvoja, on osa oikeusvaltion kokonaisuutta, johon kuuluvat avoimuus, keskustelu ja vastuunalaisuus. Laillisuusvalvojan ratkaisut ovat julkisia ja kaikkien luettavissa. Niistä keskustellaan ja keskustelu on toisinaan hyvinkin kriittistä.

Keskustelun perusteella laillisuusvalvojan on oltava valmis muuttamaan tekemiään arviointia ja toimintaansa, jos siihen on aihetta. Toisinaan keskustelussa vaikeuksia aiheuttaa ymmärtää laillisuusvalvojan toiminnan ominaisluonne ja siihen perustuvat rajaukset. Ne eroavat esimerkiksi olennaisesti tuomioistuinten tai hallinnon ratkaisutoiminnasta. Laillisuusvalvonnessa arviointi kohdistuu siihen, onko viranomainen noudattanut laissa säädettyjä menettelyjä ja harkintavallan rajoja eli onko viranomainen käyttänyt harkintavaltansa oikein. Laillisuusvalvoja ei sen sijaan käytä tätä viranomaiselle lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa ja arvioi hänen puolestaan, mikä olisi voinut olla mahdollinen ratkaisu. Puhumatkaakaan, että voisi sitä muuttaa tai kumota sen. Sitä varten ovat varsinaiset oikeusturvakeinot.

Yksinkertaistettuna hallinnon toiminnassa arvioidaan hyvän hallinnon periaatteiden ja menettelyjen sekä erityislainsäädännön ehdottomien sääntöjen noudattamista, mutta ei itse asiaa, joka näiden sääntöjen nojalla on ratkaistu.

Lainkäytössä vastaava erottelu tehdään yhtäältä tuomarille kuuluvan harkintavallan ja toisaalta ehdottomien sääntöjen välillä. Esimerkiksi tuomari käyttää lainmukaista harkintavaltansa mitatessaan tapaukseen soveltuvan rangaistuksen, mutta ylittää sen tuomitessaan normaali-tapauksessa enemmän kuin rikoslaissa säädetty rangaistusasteikko sallii. Tiivistettynä tuomari ja hallintovirkamies käyttävät menettely- ja toimivaltasäännösten perusteella harkintaansa ratkaistessaan heille kuuluvan asian kokonaisuudessaan ja laillisuusvalvoja arvioi, miten tätä harkintavaltaa on käytetty. Siltä osin, kun se on ollut lainmukaista, laillisuusvalvoja ei siihen puutu. Virkamiehen harkintavaltansa rajoissa tekemät ratkaisut eivät ole virkavelvollisuuden vastaisia. Jos tuomarin tai hallintoviranomaisen ratkaisu on toimivaltaan perustuva menettelyjen ja sisällöllisen arvioinnin kokonaisuus, laillisuusvalvojan ratkaisu koskee vain osaa tästä kokonaisuudesta.

Laillisuusvalvojan tehtävään kuuluu myös keskustelun huomioiminen ja sen merkityksen arviointi, mutta sekin tulee tehdä itsenäisesti ja riippumattomasti. Kiivastakin keskustelua ja suoranaista väärinymmärrystä aiheuttaneista ratkaisuksista on otettava oppia, mutta keskustelun kriittisyys sinänsä ei ole peruste itse ratkaisun sisällölliselle uudelleenarvioinnille. Viestintää voi kuitenkin aina kehittää. Toisinaan edellä kuvatut rajaukset eivät aina hahmotu laillisuusvalvojan ratkaisuja tottumattomalle lukijalle, varsinkin jos näillä rajauksilla ei ole ratkaisuisissa nimenomaisen ja uloskirjoitetun merkityksen. Viestinnän kannalta onkin vaikea etukäteen arvioida, mitkä ratkaisut pitäisi erityisen havainnollisesti kirjoittaa niin, että mahdollinen kriitikko ymmärtää nämä taustalla olevat rajaukset, ja milloin taas sillä ei ole niin suurta merkitystä. Toki on olemassa sellaisia laillisuusvalvojan ratkaisuja, joiden pääsältö on laillisuusvalvojan puuttuvasta toimival-

lasta informointi. Ne onkin sitten kirjoitettu siitä lähtökohdasta.

Laillisuusvalvontaratkaisut perustuvat reiluun ja oikeudenmukaiseen menettelyyn, jossa oikeusturvasta huolehditaan. Jos asiaa päätetään ryhtyä tutkimaan, kantelijan moitteen kohteena olevaa viranomaista ja virkamiestä kuullaan. Tutkinta kohdistetaan ja rajataan avoimesti selvityspyynnössä ja sen liiteasiakirjoissa. Näistä tärkein on itse kantelu. Rajausta on virkamiehen oikeusturvan kannalta olennaista, koska silloin hän tietää, mihin arvosteluun hänen odotetaan vastaavan. Itse ratkaisut myös perustellaan huolellisesti ja asian vaatimassa laajuudessa. Vaativimmissa tapauksissa tämä edellyttää hyvinkin hienoja-koista punnintaa.

Prosessin avoimuus, oikeusturvatakeet ja ratkaisun muodostuminen koherentiksi ja loogiseksi kokonaisuudeksi rajoittavat viestintää olennaisesti. Kaikki jälkikäteen uudelleen selittäminen tai yksittäisten asioiden tai ilmaisujen irrottaminen ratkaisun kokonaisuudesta vaarantaa nämä olennaiset peruselementit ja altistaa ratkaisut myös virhetulkinnoille. Viestinnän peruslähtökohta on se, että ratkaisut itsessään riittävät. Tässä mielessä laillisuusvalvoja on hyvin samantyyppisessä asemassa kuin tuomari.

Oikeusvaltion ylläpito ja kehittäminen: tapaus-esimerkkinä lähisuhdeväkivalta ja laillisuusvalvonta

On yleisesti tiedossa, että Suomessa naisiin kohdistuva lähisuhdeväkivalta ja perheväkivalta ovat vakavia ja sitkeitä perusoikeusongelmia. Perustuslain mukaan tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskansleri valvoo siten,

miten viranomaiset toimeenpaneuvat heille laissa ja kansainvälisissä sitoumuksissa säädettyjä velvoitteita naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan torjumiseksi.

Näitä velvoitteita sisältyy esitutkintalakiin ja Euroopan unionin niin sanottuun uhridirektiiviin⁴³ ja tuoreimmillaan niin sanottuun Istanbulin sopimukseen.⁴⁴ Sopimuksen täytäntöönpanoa valvova asiantuntijaryhmä, Grevio, vieraili Suomessa alkusyksystä 2019.⁴⁵ Olin asiantuntijaryhmän kuultavana.

Erityisesti vierailu, siitä tehty raportti ja sen yhteydessä käymäni keskustelut osoittivat, miten suuresti laillisuusvalvoja voi hyötyä kansainvälisten velvoitteiden valvontaelinten työstä. Tehdessäni sen jälkeen laillisuusvalvontakäynnit Poliisihallitukseen ja Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle yhtenä keskustelunaiheena olivat näiden viranomaisten toimet Istanbulin sopimuksen toimeenpanossa ja yleisemminkin naisiin kohdistuvan lähisuhdeväkivallan ja perheväkivallan torjumiseksi.

Tein myös vuosina 2018 ja 2019 päätökset, joissa tarkastelin poliisin toimintaa ja ohjeistusta erityisesti lähisuhdeväkivallan rikoksen uhrin oikeuksien toteuttamiseksi.⁴⁶ Ensimmäinen päätös oli yksittäisen tapahtuman arviointia ja siis etupäässä perinteistä laillisuusvalvontaa eli edellä esitetyssä jaottelussa oikeusvaltion ylläpitoa. Siinä arvioitiin kantelun kohteen eli poliisin menette-

⁴³ Esitutkintalaki 4 luvun 18 § (10/2016), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista.

⁴⁴ Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta Istanbulissa 11 päivänä toukokuuta 2011 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus, SopS 53/2015, voimaan Suomessa 1.8.2015.

⁴⁵ Istanbulin sopimuksen 66 artiklan 1 kohta: Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä (jäljempänä "Grevio") seuraa, miten osapuolet panevat täytäntöön tätä yleissopimusta.

⁴⁶ Olen lähemmin tarkastellut näitä päätöksiä oikeuskanslerin kertomuksissa vuodelta 2019 (K 12/2020 vp, s. 142-144) ja vuodelta 2018 (K 2/2019 vp, s. 161-163).

lyn lainmukaisuutta. Oikeusvaltion kehittämisenäkökulma oli kuitenkin myös läsnä, koska päätöksessämme käytettävissämme oli myös poliisin tapaukseen soveltuva ohjeistus. Arvioimme sen noudattamista käsiteltävässä tapauksessa, mutta alustavasti myös sen yhteensopivuutta edellä mainittujen velvoitteiden kanssa.

Laillisuusvalvonnan kannalta epätavanomaista oli, että kantelun viranomaisen toiminnasta oli tehnyt väkivallan uhrien suojaamisesta vastaava kansalaisjärjestö eikä itse viranomaisen kohtelun kohteena ollut henkilö. Itse ilmiön kannalta tämä ei ole yllättävää, koska lähisuhdeväkivallan uhrin eivät useinkaan pysty hakemaan apua itselleen, saati osoittamaan tyytymättömyyttä viranomaisten toimiin. Kyseinen kansalaisjärjestö teki merkittävän palveluksen perusoikeuksien edistämiseksi saattaessaan asian tutkittavakseni ja kiinnittäessään siten siihen huomioitani.⁴⁷ Tällainen laillisuusvalvojan saama apu on korvaamatonta.

Jälkimmäisessä päätöksessä taas kiinnitettiin huomiota Poliisihallituksen antamiin ja vuoden 2019 alusta voimaan tulleisiin lähestymiskieltoa sekä rikoksen uhrin ohjaamista ja rikosasioiden sovittelua koskeviin ohjeisiin⁴⁸ sekä lähisuhdeväkivallan torjuntaa koskevan poliisin koulutuksen sisältöön sekä sen valtakunnalliseen yhdenmukaisuuteen. Päätöksessä oli kyse laillisuusvalvojan oma-aloitteisesta toiminnasta, jonka tavoitteena oli puuttua viranomaistoiminnan rakenteellisiin puutteisiin, joilla on erityisesti merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Kummassakin asiassa selvittäminen perustui poliisin ja Poliisihallituksen antamiin selvityksiin ja lausuntoihin. Omassa aloitteessani poikkeuk-

sellista oli taustoittavat ja perehdyttävät keskustelut muiden viranomaisten sekä kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa. Näihin kuuluivat muun muassa Ensi- ja turvakotien liitto, Rikosuhripäivystys, Amnesty International, Helsingin poliisilaitos ja Poliisiammattikorkeakoulu.

Päätöksissämme pohdimme, miten poliisi voisi paremmin suunnata ja myös osata suunnata välitöntä ja aktiivista huomiota akuutissa lähisuhdeväkivaltatilanteessa uhrin oikeuksien turvaamiseen ja uhrien eteenpäin ohjaukseen.

Tämä edellyttää muun muassa lähisuhdeväkivaltaan liittyvien erityispiirteiden tunnistamista. Grevion mukaan Suomessa viranomaiset eivät riittävästi tunnistaisi naisiin kohdistuneen väkivallan sukupuolitunutta luonnetta ja sen erityispiirteitä. Näihin kuuluvat muun ohessa väkivallan toistuvuus ja asteittainen paheneminen. Esimerkiksi naisiin kohdistuvien parisuhdeväkivaltaan liittyvien henkikirikosten kohdalla on usein pitkäkestoinen väkivalta. Väkivallan toistuvuuden ja pahenemiskiirteen ymmärtäminen tarkoittaa muun muassa sitä, että ymmärtää, mihin väkivalta voi johtaa ja millaisia seurauksia sillä on paitsi uhrille, myös koko tämän lähipiirille. Tällöin poliisi voi nähdä esimerkiksi perusmuotoisessa tai lievässäkin pahoinpitelyssä tilaisuuden ennaltaehkäistä väkivaltaa ja katkaista väkivallan kierre.

Erityisesti painotuksena siten oli, miten lähisuhdeväkivaltatilanteissa poliisi voisi tehokkaammin estää väkivallan uusiutumista ja vakavoitumista ja taata, että uhrin saavat suojaa määräämällä väliaikaisia lähestymiskieltoja, ohjaamalla uhreja auttavien tahojen piiriin sekä myös huolehtimalla tekijän rikosvastuun toteutumisesta.

Uhridirektiivissä, esitutkintalain säännöksissä ja Istanbulin sopimuksessa korostuu viranomaisen vastuu parisuhdeväkivaltaan puuttumisesta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi niissä korostetaan tarvittavien tukitoimien aktii-

⁴⁷ Järjestö oli yksi Ensi- ja turvakotien liiton paikallisosastoista, joka vastasi alueellaan ensi- ja turvakodin toiminnasta. Kantelussa käsitellyn tapahtuman asianomistaja oli ohjautunut kyseisen ensi- ja turvakodin asiakkaaksi.

⁴⁸ Poliisihallituksen ohjeet lähestymiskiellosta (POL-2018-26808) sekä ohjeista rikoksen uhrin ohjaamisesta ja rikosasioiden sovittelusta (POL-2018-41886).

vista tarjoamista väkivallan uhrille. Tavoitteena on paitsi reagoida jo tapahtuneeseen väkivaltaan myös ennaltaehkäistä tulevaa väkivaltaa. Myös uhrin suojelutarpeen arvioiminen tulee tehdä heti alkuvaiheessa.

Kirjoitimme jälkimmäisessä päätöksessä muun muassa, että ”Poliisin toiminnan lopputuloksena tulee parisuhdeväkivaltatapauksissa olla, että jo ensimmäisen yhteydenoton jälkeen asianosaiset saavat tarvitsemaansa ohjausta tukipalveluihin, asianomistajan suojelutarve arvioidaan asianmukaisesti ja samalla arvioidaan myös mahdollinen väliaikaisen lähestymiskiellon tarve. Tämän toteutuminen edellyttää, että Poliisihallituksen ohjeita kehitetään ja että ohjeista poliisiorganisaatiossa tiedotetaan riittävästi. Ohjeistuksella on suuri merkitys perusoikeuksien toteutumisen ja kan-

sainvälisten ja eurooppalaisten veloitteiden toimeenpanon sekä yhdenmukaisen ja jalkautetun soveltamiskäytännön kannalta. Se puuttuu vakaan perusoikeusongelmaan ja toimiessaan voi myös antaa tukea käytännön poliisitoiminnalle.”

Päätösten jälkeen Poliisihallitus uusi ohjeistuksensa.⁴⁹ Niissä oli olennaisin osin huomiotu päätöksissämme esittämät huomiot. Istanbulin sopimus nimenomaisesti edellyttää, että valtiot ryhtyvät tarpeellisiin toimiin sen varmistamiseksi, että väkivallan uhrin voidaan ohjata tarpeellisiin palveluihin väkivallasta irti pääsemiseksi (art 20). Myös tätä tavoitetta Poliisihallituksen uudet ohjeet paremmin toteuttavat.

Poliisihallinnosta saamamme tiedon mukaan uusi ohjeistus on otettu myös huomioon poliisin perus-, täydennys- ja erikoistumiskoulutuksessa.

⁴⁹ Poliisin toiminnasta perhe- ja lähisuhdeväkivallan sekä naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa; 05.06.2020 POL-2020-28566, voimassaoloaika 1.7.2020 – 30.6.2025.



2

YLEISTÄ

OIKEUSKANSLERI JA APULAIKSOIKEUSKANSLERI

Valtioneuvoston yhteydessä on tasavallan presidentin nimittämä valtioneuvoston oikeuskansleri sekä oikeuskanslerin tehtäviä oikeuskanslerin ohella hoitavat presidentin nimittämä apulaisoikeuskansleri ja presidentin määräämä apulaisoikeuskanslerin sijainen. Oikeuskanslerin ollessa estyneenä oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa apulaisoikeuskansleri ja apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä apulaisoikeuskanslerin tehtäviä hoitaa apulaisoikeuskanslerin sijainen. Perustuslain perusteella oikeuskansleri on oikeudellisesti riippumaton, ylin laillisuusvalvoja.

Oikeuskanslerilla on yksinään päätösvalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla 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 ratkai-

see ensisijaisesti asiat, jotka koskevat eduskuntaa, tasavallan presidenttiä, valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä, ylimpiä virkamiehiä, oikeuskanslerinvirastoa, kansainvälistä yhteistointainta ja kansainvälisiä asioita, Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua, asianajajien valvontaa, oikeuskanslerin lausuntoja sekä periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille. Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri tekee myös laillisuusvalvontakäyntejä tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä tarkastaa niiden toimintaa.

Vuonna 2020 oikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti ja apulaisoikeuskanslerina oikeustieteen tohtori, varatuomari Mikko Puumalainen. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty esittelijäneuvos, osastopäällikkönä Petri Martikainen on hoitanut vuoden 2020 aikana apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä 105 päivää.

TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET

Oikeuskanslerin perustehtävänä on turvata valtiojärjestyksen ja valtiosäännön peruseriaatteiden, erityisesti kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen sekä tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisuus- ja osallistumisoikeudet perus- ja ihmisoikeuksina ovat keskeisessä asemassa edistettäessä valtiosäännön turvaamaa oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Oikeuskanslerin kaikessa laillisuusvalvonnassa on kysymys ihmisistä ja ihmisten oikeuksien toteutumisesta.

Oikeuskanslerin strategiana on, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan eri toimintamuotoja käytetään ja yhdistetään tehokkaalla, monipuolisella ja vaikuttavalla tavalla. Tarkoituksena on, että valtioneuvoston päätöksenteon valvonta, lainvalmistelun valvonta, asianajajien toiminnan valvonta, kanteluiden käsittely, valvontakäynnit (tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastukset), omien aloitteiden käsittely sekä muut valvonnan työtävät muodostavat johdonmukaisen ja yhteensovitetun kokonaisuuden. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisiin esteisiin

ja mahdollisuuksiin, perus- ja ihmisoikeuksien keskinäiseen tasapainoon, yhdenvertaisuuteen, osallistumisoikeuksiin, henkilötietojen suojaan ja julkisuuteen, vastuuseen ympäristöstä sekä digitaalisen hallinnon oikeuseriaatteisiin.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Vakiintuneen ja pitkäaikaisen valtiosääntökäytännön mukaan oikeuskansleri on läsnä myös hallituksen iltakoulussa ja muissa hallituksen neuvotteluissa sekä hallituksen strategiaistunnoissa ja budjetti- ja kehysriihessä. Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein.

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

oikeuskansleri katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen seikan antavan siihen aiheutta, 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 pyydettyä annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Vakiintuneen käytännön mukaan ennakkolisten kannanottojen antaminen ennen varsinaista päätöksentekoa tapahtuu joustavassa vuorovaikutuksessa vapaamuotoisella tavalla. Oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisessa on kysymys valtioneuvoston toimenpiteiden laillisuuden ennakkolisesta varmistamisesta. Muu oikeudellinen neuvonta ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin.

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

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

suusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, eivät valvo toistensa toimintaa.

Oikeuskanslerin roolia tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimen valvonnassa käsitellään tarkemmin jaksossa 4.

Tuomioistuinten, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuinten ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tuomioistuinten perustuslaissa turvatusta riippumattomuudesta seuraa joitain rajoituksia oikeuskanslerin laillisuusvalvonnalle. Oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan. Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Oikeuskansleri tarkastaa satunnaisella otannalla rangaistustuomioita, joita käräjäoikeudet ovat antaneet. Oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi poliisitutkinnan tai esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

Tuomioistuimen, joka on tuominnut valtion virkamiehen tai kunnallisen viranhaltijan rikoksesta taikka hylännyt virkamiestä tai viranhaltijaa koskevan syytteen, on lähetettävä ratkaisus-

taan jäljennös oikeuskanslerille. Myös poliisi ja valtakunnansyyttäjän toimisto lähettävät näistä ilmoituksia 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 oikeuskanslerin virastoon. Vuonna 2020 oikeuskanslerin virastoon saapui 13 hovioikeuksien, 3 valtakunnansyyttäjän toimiston ja 38 poliisin ilmoitusta tuomarien virkarikosasioista. Oikeuskanslerin oikeusvalvonnassa tarkastetaan vuosittain tuomioistuinten rangaistustuomioita otantana valtakunnallisesta tuomioistuinten ratkais- ja päätösilmoitusjärjestelmästä. Vuonna 2020 tarkastettiin 3106 rangaistustuomiota.

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

rosta 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 tahtaan. Oikeuskanslerin on tällaisissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Vuonna 2020 oikeuskansleri siirsi eduskunnan oikeusasiamiehelle 129 kanteluasiata ja eduskunnan oikeusasiamies oikeuskanslerille 38 kanteluasiata.

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

Oikeuskansleri voi ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää virkarikoksesta syytettäessä syyttäjänä on joko oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Muita syyttäjiä koskevissa virkarikosasioissa syyttäjänä on oikeuskansleri tai oikeusasiamies taikka oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat sopineet valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 3 §:n perusteella,

että poliisin ilmoitukset syyttäjien mahdollisista virkarikosasioista toimitetaan ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomion lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn (käsitös lain mukaisesta menettelystä taikka huomion kiinnittäminen hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin). Jos yleinen etu sitä vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Tähän liittyen oikeuskansleri voi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. On myös mahdollista, että oikeuskansleri tekee toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen erimielisyyden sopimiseksi tai suosittelee viranomaista hyviämään 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 henkilöt tai oikeushenkilöt kuuluvat oikeuskanslerin valvonta-

vallan piiriin. Oikeuskanslerin valvontavallan piiriin kuulumisen ratkaisee tällöin ensisijaisesti henkilön tehtävien luonne, ei oikeushenkilön omistuspohja tai oikeudellinen organisaatiomuoto. Esimerkiksi valtion kokonaan omistamat yksityisoikeudelliset osakeyhtiöt eivät kuulu oikeuskanslerin valvontavallan piiriin, jos niille ei ole annettu julkisia hallintotehtäviä. Perustuslain mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

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

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

ja Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan valvonta-asioissa antamista päätöksistä Helsingin hovioikeuteen. Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

Julkiset oikeusavustajat ovat asianajajien tapaan Suomen Asianajajaliiton valvonnan alaisia.

Oikeuskansleri valvoo luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimintaa. Oikeuskanslerilla on oikeus panna Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa viireille 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 5.

Valmistautuminen valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen tehtävien jaon uudistamiseen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tarpeellisenä pitämä ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jaon uudistaminen eteni vuoden 2020 aikana niin oikeusministeriön johdolla tehdyssä lain-

valmistelussa kuin ylimpien laillisuusvalvojien omana sisäisenä valmistautumisena. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätkaudella 2021.

Oikeuskanslerinvirastossa on kertomusvuoden aikana varauduttu tehtäväjakouudistukseen uudella toiminta- ja taloussuunnitelmalla ja siihen liittyvällä henkilöstösuunnitelmalla sekä koko henkilöstön työpäjävalmistelulla. Valmistautumisen toimet laajenevat ja syvenevät uudistuksen käsittelyn edetessä. Viraston toimintatapoja, osaamista ja viestintää kehitetään vastaamaan uudistuksen toimeenpanon vaatimuksia. Kaikessa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ja oikeuskanslerinvirastossa tehtävässä työssä on kysymys ihmisistä sekä ihmisten oikeuksista ja niiden toteutumisesta. Muutoksen teemana onkin tehtäväjaon toteuttaminen huolehtimalla sekä laillisuusvalvonnan asiakkaista että oikeuskanslerinviraston tärkeimmistä voimavaratekijästä eli virastossa töissä olevista ihmisistä. Henkilöstön hyvinvoinnista, tiedoista, taidoista ja kyvykkyydestä huolehtimalla voidaan turvata oikeuksien toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa.

Viraston sisäisessä kehittämistyössä ja tehtäväjakouudistukseen valmistautumisessa on korostettu oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan monialaisuutta ja kokonaisvaltaisuutta. Tarkoituksena on nähdä julkisen vallan eri toimien (lainsäädäntö, hallintopäätökset, suunnitelmat sekä hallinnon ohjaus ja seuranta, tosiasiallinen toiminta) keskinäisiä yhteyksiä ja suunnata laillisuusvalvonta tätä kokonaisuutta ja siihen sisältyviä demokraattisen oikeusvaltion ja hyvän hallinnon sekä perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien tasapainoista toteutumista koskevia riskejä vastaavaksi. Käytännössä on arvioitu olevan varsinkin tarvetta kehittää kanteluiden käsittelyä niin, että entistä vahvemmin käytetään laillisuusvalvojalle laissa suotua harkintavaltaa kohdentaa asian tutkiminen merkityksellisiin juttuihin ja kysymyksiin.

Valmistelussa on huomioitu Euroopan neuvoston puitteissa vuonna 2019 hyväksytyt Venetsia-toimikunnan periaatteet oikeusasiamiesinstituution turvaamisesta ja kehittämisestä⁵⁰ ja Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus jäsenvaltioille oikeusasiamiesinstituution kehittämisestä⁵¹. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat näiden suositusten tarkoittamia toimielimiä, jotka osallistuvat toimialansa Euroopan unionin verkostoon sekä laajempaan kansainväliseen yhteistyöhön. Euroopan komissio oli unionin vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen valmistelussa kiinnostunut tehtäväjaon toteuttamisesta ja ylimpien laillisuusvalvojien toiminta edellytysten tur-

vaamisesta kuullen virtuaalisella maavierailullaan molempia ylimpiä laillisuusvalvojia. Tämä johtuu jo komission tunnistamasta valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan suuresta merkityksestä oikeusvaltion ja perusoikeuksien turvaamiselle.⁵²

Valmistautumisen tarkoituksena on, että uudistettu tehtävienjako voidaan ottaa käyttöön mahdollisimman sujuvasti 1.1.2022 alkaen, jos eduskunta hyväksyy esityksen. Valmistautumisessa ja uudistuksen toimeenpanossa otetaan huomioon eduskunnan kannanotot laillisuusvalvojien toiminnan kehittämisestä.

⁵⁰ Ks. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ("The Venice Principles"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e).

⁵¹ Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Development of the Ombudsman institution, <https://rm.coe.int/090000168098392f>.

⁵² Euroopan komission tiedonanto, Oikeusvaltiokertomus 2020, COM(2020) 580 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0580> ja Suomea koskeva luku, Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku Oikeusvaltiotilanne Suomessa, SWD(2020) 325 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0325>.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

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

Organisaatio

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

Oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Valtioneuvostoasiain osastolla käsitellään valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat, valtioneuvoston valvontaan liittyvät kanteluasiat sekä asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvontaa koskevat asiat. Oikeusvalvontaosastolla käsitellään oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin. Lisäksi oikeusvalvontaosastolla käsitellään tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä ja syyttäjiä koskevat virkasyyteasiat, rangaistustuomioiden tarkastaminen sekä ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat. Hallintoyksikössä käsitellään viraston sisäistä hallintoa, taloutta ja henkilöstöä sekä viraston viestintää koskevat asiat. Hallintoyksikössä toimitaan oikeuskanslerin kertomus.

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

Henkilöstö

Vuonna 2020 oikeuskanslerinvirastossa oli 34 vakinaista virkaa, joista kolme lakkautettiin vuoden aikana tehtävien uudelleen järjestelyn yhteydessä (informaatikko, ylivirastomestari, vahtimestari). Lisäksi kertomusvuoden aikana oli kolme opiskelijaa määräaikaisina korkeakouluharjoittelijoina. Viraston henkilöstö jakautui kertomusvuoden lopussa henkilöstöryhmittäin seuraavasti:

- johto 3 (oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, kansliapäällikkö)
- muut esimiehet 2 (2 esittelijäneuvosta, osastopäällikkönä)
- esittelijät 20 (4 esittelijäneuvosta, 11 vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 2 oikeuskanslerinsihteeriä, 1 esittelijä, 2 notaaria)
- muut asiantuntijat 3 (resurssihallinta-asiantuntija, tiedottaja, johdon assistentti)
- virasto- ja toimistopalveluhenkilöstö 3 (kirjaaja, 2 toimistosihteeriä)

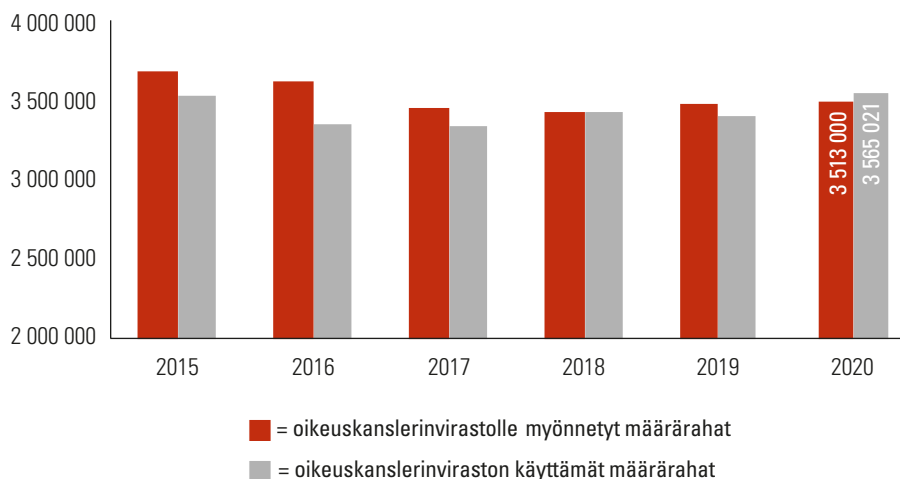
Viraston henkilöstö jakautui yksiköittäin seuraavasti:

- johto 3
- valtioneuvostoasiain osasto 7
- oikeusvalvontaosasto 16
- hallintoyksikkö 5

Talous

Vuodelle 2020 oikeuskanslerinviraston toimintamenoihin myönnettiin valtion talousarviossa 3 513 000 euron määräraha. Edelliseltä vuodelta siirtyi käytettäväksi 1 375 261 euroa.

Vuonna 2020 virasto käytti 3 565 021 euroa. Palkkausmenot muodostivat 80,3 % ja muut toimintamenot 19,7 % viraston kokonaismenoista.



ARVOT	Tuloksellisuus, avoimuus, laatu ja vahva asiantuntemus, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo sekä vastuullisuus.
MISSIO	Perustehtävänä on turvata valtiojärjestyksen ja valtiosäännön perusperiaatteiden, erityisesti kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.
STRATEGIA	Laillisuusvalvonnan eri toimintamutoja käytetään ja yhdistetään tehokkaalla, monipuolisella ja vaikuttavalla tavalla. Tarkoituksena on, että valtioneuvoston päätöksenteon valvonta, lainvalmistelun valvonta, asianajajien toiminnan valvonta, kanteluiden käsittely, valvontakäynnit (tarkastukset), omien aloitteiden käsittely sekä muut valvonnan työtavat muodostavat johdonmukaisen ja yhteensovitetun kokonaisuuden. Laillisuusvalvontaa toteutetaan oikeuskanslerinvirastossa osallistavalla ja innostavalla johtamisella sekä yhteisellä osaamisen kehittämisellä.
VISIO	Laillisuusvalvonta on vaikuttavaa, asiantuntevaa, riippumatonta ja joutuisaa toimintaa, joka tukee kestävästä yhteiskunnasta ja oikeusvaltion kehittämistä ja tunnistaa ihmisten arjen ongelmat.

Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö

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

Viestinnässä tärkeimmät kanavat ovat viraston julkiset verkkosivut ja oikeuskanslerin vuotuinen kertomus. Verkkosivuilla tiedotetaan ratkaisusta ja annetaan menettelyohjeita kantelun tekemisestä. Kantelu voidaan tehdä verkkosivuilla olevalla sähköisellä kantelulomakkeella. Sosiaalisen median palveluita käytetään täydentävänä kanavana ohjaamaan kävijöitä verkkosivuille. Oikeuskanslerinvirasto on käynnistänyt kertomusvuoden lopulla verkkosivujensa uudistamishankkeen.

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämisessä oikeuskanslerin keskeiset yhteistyökumppanit ovat kansallisesti Ihmisoikeuskeskus, erityisvaltuutetut ja kansalaisjärjestöt sekä Euroopan unionin tasolla Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA ja Euroopan oikeusasiamies. Temaattista yhteistyötä tehdään Euroopan komission ja muiden unionin toimielinten kanssa. Temaattista yhteistyötä tehdään laajemmin Euroopassa Euroopan neuvoston eri toimielinten kanssa (mm. ihmisoikeusvaltuutettu), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n kanssa. Oikeuskanslerinvirasto on edustettuna Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnassa sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa.

Keskeisiä laillisuusvalvonta-alan kansainvälisiä verkostoja ovat Euroopan oikeusasiamiesten

verkosto (ENO) ja Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (IOI). Lisäksi oikeuskansleri tekee kahdenvälistä yhteistyötä erityisesti sellaisten ulkomaisten toimielinten kanssa, joilla on samankaltaisia lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontatehtäviä kuin oikeuskanslerilla.

Kertomusvuonna koronaepidemia vaikutti oikeuskanslerin tekemään sidosryhmäyhteistyöhön sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Matkat ja tapaamiset vaihtuivat etäyhteyksin toteutettuihin verkkokokouksiin.

Euroopan komissio käynnisti keväällä 2020 EU-jäsenvaltioiden ensimmäisen oikeusvaltioarvioinnin. Komissio teki 28.5.2020 virtuaalisen maavierailun Suomeen, jonka osana oli virtuaalinen tapaaminen myös oikeuskansleri Tuomas Pöystin kanssa. Komission ensimmäinen oikeusvaltiokertomus oikeusvaltion tilasta Euroopan unionissa ja siihen sisältyvät maakohtaiset arviot julkaistiin syksyllä 2020.

Euroopan oikeusasiamiesverkosto ENO järjesti 12.5.2020 verkkokonferenssin COVID-19-pandemian vaikutuksista oikeusasiamiesten toimintaan, johon oikeuskansleri Pöysti osallistui. Kokouksessa kartoitettiin myös tulevia oikeusasiamiesverkoston yhteisen toiminnan kohteita. ENO järjesti 26.10.2020 25-vuotiskonferenssin, jonka pyöreän pöydän keskusteluun oikeuskansleri Pöysti osallistui.

Oikeuskansleri Pöysti osallistui 7.12.2020 EU:n perusoikeuskirjan 20-vuotisjuhlawebinaariin.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen nimettiin 1.6.2020 lukien neljäksi vuodeksi Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvoo-antavan komitean jäseneksi. Hän osallistui neuvoo-antavan komitean kokoukseen 26.6.2020 ja 69. täysistuntoon 5.–8.10.2020. Apulaisoikeuskansleri Puumalainen toimii eduskunnan oikeusasiamiehen asettaman Ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenenä kaudella 2020–2024. Apulaisoikeus-

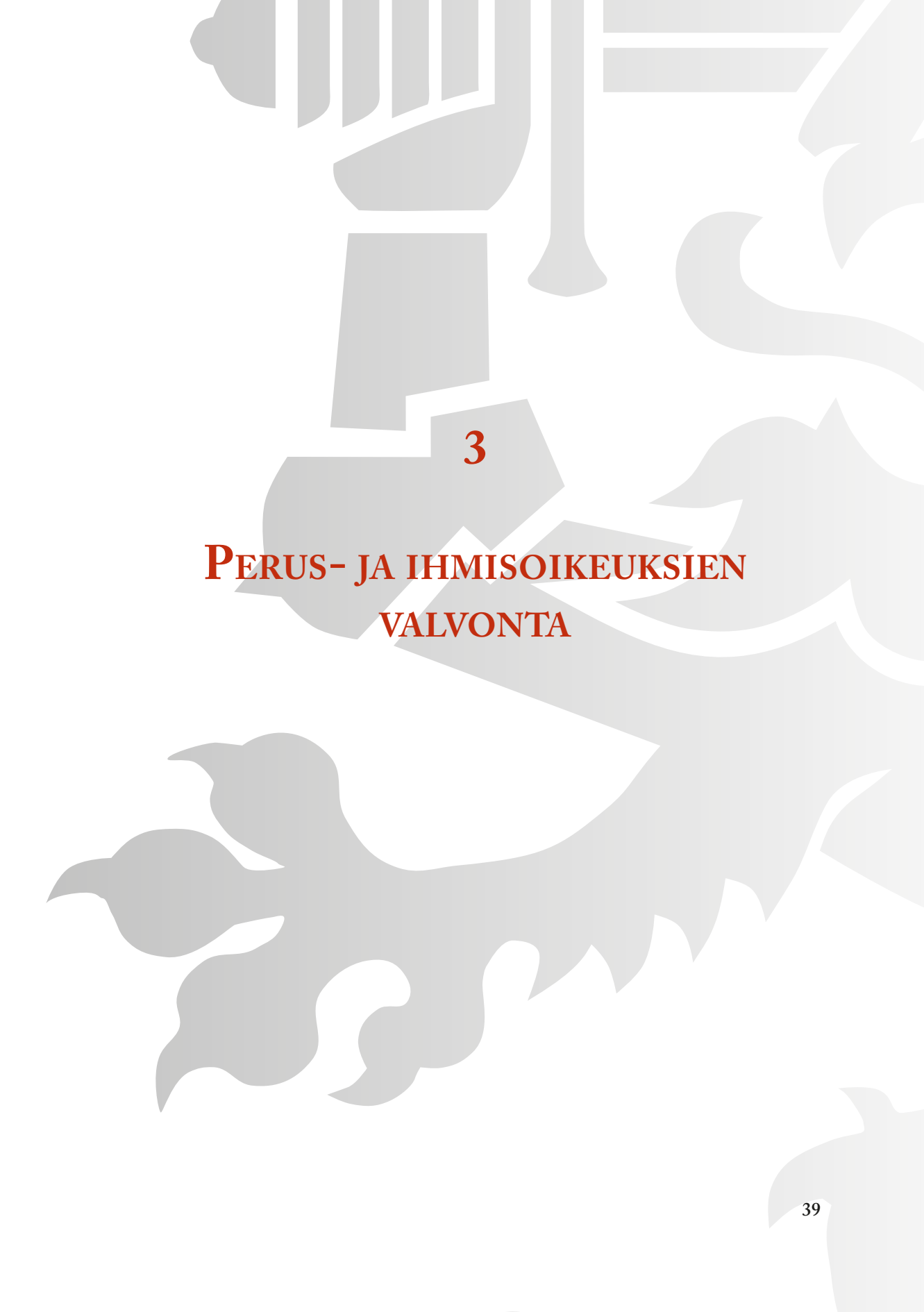
kansleri Puumalainen osallistui 18.3.2020 Greenpeacen järjestämään, virtuaaliseen keskustelutilaisuuteen Suomen ilmastolain päivittämisestä ja piti tilaisuudessa puheenvuoron ”Ilmastomuutos oikeusvaltion ’kohtalonkysymyksenä’”. Apulaisoikeuskansleri Puumalainen painotti puheenvuorossaan, että perus- ja ihmisoikeusajattelun muutos ja EU-jäsenyys ovat olleet Suomen oikeusjärjestelmän isoja muutoksia. Ilmastomuutoksesta tulee näihin verrattava muutos.

Oikeuskansleri Pöysti piti puheenvuoron 8.7.2020 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin mediavaltuutetun toimiston järjestämässä online-tilaisuudessa ”The Rise of Artificial Intelligence & How it will Reshape the Future of Free Speech”. Puheenvuorossaan oikeuskansleri korosti sisällön ja tiedonkäsittelyn avoimuuden merkitystä tekoälyä hyödynnetessä. Oikeuskanslerin mukaan eri maiden erilaiset tilanteet tulee ottaa huomioon, kun pohditaan tekoälyn vaikutuksia sananvapauteen.

Kansainvälisessä Girls Takeover -tempauksessa 7.10.2020 tytöt eri puolilla maailmaa astuivat poliittisten, yhteiskunnallisten ja talouden johtajien saappaisiin osana kansainvälisen tyttöjen päivän juhlintaa. Oikeuskansleri Pöysti keskusteli päivän pääministerinä toimineen Aava Murron kanssa muun muassa nuorille turvallisuudesta verkkoympäristöstä, verkkohäirinnästä ja siitä, miten häirintää voidaan ehkäistä.

Apulaisoikeuskansleri Puumalainen osallistui 27.11.2020 virtuaaliseen konferenssiin ”Youth, Climate Change and the European Court of Human Rights”.

Kuluneen vuoden aikana oikeuskansleri on käynnistänyt yhteistyön Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa kestävä kehityksen ja erityisesti ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen valvonnassa. Tarkoituksena on mm. tehdä yhteistyötä virastojen henkilöstön osaamisen kehittämisessä kestävä kehityksen ja ilmastomuutoksen hillinnän kysymyksissä.



3

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

YLIN LAILLISUUSVALVONTA JA PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TURVAAMINEN POIKKEUKSELLISISSA OLOISSA

Yleisiä näkökohtia

Kiinassa käynnistyi alkuvuonna 2020 uuden koronaviruksen aiheuttama covid-19-epidemia, jonka Maailman terveysjärjestö WHO määrittä 30.1.2020 kansainväliseksi terveysuhkaksi eli korkeimpaan luokkaan järjestön käyttämässä luokituksessa. Virus levisi nopeasti eri maanosiin. Pandemiaksi WHO määrittä covid-19-taudin 11.3.2020. Pandemia on aiheuttanut globaalin terveydellisen, yhteiskunnallisen, taloudellisen ja sosiaalisen kriisin.

Koronapandemian leviäminen myös Suomeen johti valmiuslain käyttöönottoon ja poikkeusoloihin. Oikeuskanslerin valtiosääntöisenä ja yhteiskunnallisena tehtävänä on turvata Suomen valtiojärjestyksen perusteiden toteutuminen. Poikkeusolojen toteamisella ja poikkeusolojen toimivaltuuksien käytöllä on perustuslain 23 §:ään ja valmiuslakiin palautuvat oikeudelliset edellytykset, joiden täyttymistä oikeuskansleri osaltaan valvoo. Poikkeusoloihin siirtymisellä oli siten merkittävä vaikutus valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäväkenttään pandemiaoloissa. Poikkeusolojen laillisuusvalvontaa sivuttiin jo lyhyesti oikeuskanslerin edelliseen kertomukseen vuodelta 2019 sisältyneessä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin esipuheessa, joka oli laadittu juuri ennen kuin kertomus meni painatukseseen 15.4.2020. Jo tuolloin todettiin, että poikkeusolot asettavat laillisuusvalvonnalle korotettuja vaatimuksia hallituksen valtaoikeuksien ja tosiasiallisen roolin koko julkisen hallinnon ja yh-

teiskunnan ohjaajana vahvistuessa ja laajentuessa merkittävästi. Poikkeusolojen laillisuusvalvonnasta muodostui oikeuskanslerille työläs ja hyvin nopeatempoinen tehtävä, jossa kireällä aikataululla arvioitiin poikkeustoimien ja niiden perustelujen oikeudellista kestävyyttä, punnittiin perusoikeuksien tilapäisten poikkeusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta osaksi epävarmojen, tulevaisuutta koskevien ja monialaisten tietojen perusteella. Puheenvuorossa todettiin myös, ettei suomalainen lainsäädäntö ollut kovinkaan hyvin tunnistanut yleisvaarallisen ja laajalle levinneen tartuntataudin, pandemian, hallinnan tarpeita, mistä aiheutui lisätaakkaa niin päätöksentekijöille kuin laillisuusvalvojille.

Perustuslaissa säädettyihin valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista niin ylimmän hallitusvallan käytössä kuin kaikessa viranomaistoinnassa ja muussa julkisten tehtävien hoidossa. Laillisuusvalvonnassa on pyritty ripeästi ja ennakoiden hoitamaan tätä tehtävää, mutta samalla kuitenkin ottaen huomioon hallinnon ja valtioneuvostonkin poikkeuksellisen kuormituksen epidemiatilanteessa. Poikkeusolojen viranomais toiminnan valvonnassa etusija on annettu asioille, joissa on kyse keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien vaarantumisesta. Niitä on pyritty selvittämään ripeästi hankkimalla tietoja viranomaisilta sekä selvityspyynnöin kiinnittämään viranomaisen huomiota syntyvään tilanteeseen.

Epidemia ja poikkeusolot johtivat laillisuusvalvonnassa merkittävästi kasvaneeseen työtaak-

kaan niin valtioneuvostovalvonnan kuin viranomaistoiminnan valvonnan osalta. Seuraavassa käsitellään poikkeusoloihin liittyvää valtioneuvostovalvontaa ja erikseen muuta epidemiatoimiin liittyvää valtioneuvostovalvontaa sekä viranomaistoiminnan valvontaa. Epidemiaan liittyvien kantelujen määrä nousi kertomusvuonna suureksi. Laillisuusvalvonnassa käynnistettiin myös poikkeuksellisen paljon omia laillisuusvalvontaloitteita. Oikeuskanslerinvirastossa on tilastoitu erikseen epidemiaan liittyvät kanteluasiat, jotka esitetään omassa tilastossaan. Jakson lopussa kuvataan myös kertomusta laadittaessa vielä vireillä olevat omat aloitteet.

Tilasto covid-19-epidemiaan liittyvistä kanteluista

Vireille tulleet covid-19-epidemiaan liittyvät kantelut

Valtioneuvosto tai ministeriö	369
Muut viranomaiset	178
Yhteensä	547

Ratkaistut covid-19-epidemiaan liittyvät kantelut

Aiheutuneet toimenpiteet

• käsitys	16
• muu toimenpide	4
• virheellistä menettelyä ei todettu	298
• siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle ..	21
• siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle ...	5
• ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan ..	24
• oli vireillä tai muutoksenhakumahdollisuus ..	56
• oli niin epäselvä, ettei voitu tutkia (yksilöimätön)	29
• virheellinen menettely, ei toimenpidettä ...	3
• ei otettu käsiteltäväksi (ad acta)	57
• raukesi muulla perusteella	78
Yhteensä	591

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

Poikkeusolot ja valmiuslain soveltaminen

Poikkeusolojen toteaminen

Valtioneuvosto päätti 16.3.2020, oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministeriöryhmän ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa 13.3.2020 ja jatkaen yhteistoimintaa sen jälkeen, että Suomessa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 3 kohdan (erittäin vakava taloudellinen kriisi) ja 5 kohdan (pandemia) tarkoittamat poikkeusolot. Valtioneuvosto arvioi päätöstä harkitessaan, että koronaviruksen aiheuttama sairaanhoidon tarve voi osoittautua erittäin suureksi ja sairaanhoitohenkilökuntaa vaikeasti kuormittavaksi. Sen vuoksi oli tärkeää hidastaa taudin etenemistä Suomessa, jotta yhtäältä pienempi osa väestöstä sairastuisi sairaalahoitoa vaativalla tavalla verrattuna tilanteeseen, jossa valmiuslain mukaisiin toimiin ei ryhdytä. Valtioneuvosto hyväksyi 17.3.2020 ensimmäiset valmiuslain 6 ja 7 §:n mukaiset käyttöönottoasetukset hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin eli pandemian perusteella. Valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin päätöksenteon poikkeuksellisen kiireisessä aikataulussa huomiota siihen, että poikkeusolojen toteamiselle ja käyttöönottoasetuksille oli riittävät oikeudelliset perusteet poikkeusolojen käsillä olosta sekä poikkeusvaltuuksien käytön välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

Muun muassa poikkeusolojen toteamista koskevan valtioneuvoston päätöksen perustelumuistiotäydennettiin oikeuskanslerin kehotuksesta. Poikkeusolojen toteamisen jälkeen hallitus antoi 16.3.2020 myös linjauksia erilaisista epidemian hallinnan toimenpiteistä sekä suosituksia ja ohjeita.

Valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaisia poikkeusoloja ovat väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Pykälän 5 kohdan mukaisia poikkeusoloja ovat vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta hyväksyi käyttöönottoasetuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 2/2020 vp), että maassa vallitsivat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot pandemian johdosta. Poikkeusolojen aikana ei otettu lainkaan käyttöön sellaisia valmiuslain toimivaltuuksia, jotka olisivat perustuneet valmiuslain 3 §:n 3 kohtaan.

Nykyistä tai sitä edeltänyttäköän valmiuslakia ei oltu koskaan aikaisemmin sovellettu käytännössä, joten valtioelimet, viranomaiset ja kansalaiset olivat ennen kokemattomassa tilanteessa. Poikkeusolot ja valmiuslain soveltaminen kohdentavat toimivaltaa merkittävästi valtioneuvostolle käyttöönottoasetusten ja niiden nojalla annettavien ns. soveltamisasetusten muodossa. Tämä merkitsi käytännössä myös huomattavan paineen kohdentumista valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan ennakkollisen säädösvalvonnan osalta. Poikkeusolojen aikana epidemiaa hallittiin valmiuslain lisäksi keskeisellä tavalla lisäksi tartuntatautilain toimivaltuuksilla, joita sovellettiin myös alue- ja paikallishallinnon tasolla sekä terveydenhuollossa.

Valmiuslain 4 §:n mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia valmiuslain tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin (normaalisuusperiaate).

Valmiuslain nojalla annettavat asetukset

Valmiuslain 6 §:n mukaan valtioneuvosto säätää ns. käyttöönottoasetuksella valmiuslain II osan säännösten – poikkeusolojen toimivaltuuksien – soveltamisen aloittamisesta. Tällainen valtioneuvoston asetus voidaan antaa vain määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi. Käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella. Käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyin vai sitä lyhyemmän ajan. Kun eduskunta on tehnyt päätöksen asetuksesta, voidaan asetuksessa mainittuja säännöksiä alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

Poikkeusolojen jatkuessa voidaan valmiuslain 8 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säätää säännösten soveltamisen jatkamisesta (jatkamisasetus). Jatkamisasetukset ovat myös määräaikaisia, ja ne on saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi. Valmiuslain 10 §:ssä säädetään toimivaltuuksien käyttöön liittyvistä ns. soveltamisasetuksista, jotka annetaan valmiuslain II osan säännösten nojalla valtioneuvoston tai mi-

nisteriön asetuksina. Myös ne on saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.

Eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet tulevat valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuina turvatuiksi valmiuslain esitöiden mukaan siten, että eduskunta päättää viime kädessä kaikissa tapauksissa asetusten voimassa olosta. Varsinaisia sisältöllisiä muutoksia eduskunta ei kuitenkaan voi asetuksiin tehdä. Tämä osoittautui valmiuslain soveltamisessa merkittäväksi rajaukseksi eduskunnan toimivaltuuksiin käytännössä. Myös yksinkertaisella äänen enemmistöllä tapahtuva päätöksenteko poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotossa ja soveltamisessa on sellainen nykyisen valmiuslain ratkaisu, joka konkretisoitui poikkeusolojen aikana. Valmiuslain soveltamiskemuksen jälkeen on herännyt keskustelua eduskunnan aseman turvaamisesta ylimpänä valtioelimenä poikkeusoloissa (ks. PeVM 11/2020 vp).

Poikkeusolojen aikana hallitus antoi kaikkiaan 14 valmiuslain mukaista käyttöönotto- ja jatkamisasetusta. Ne koskivat varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, lukiodien ja ammatillisten oppilaitosten sekä korkeakoulujen ja vapaan sivistystyön poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä (valmiuslain 109 §) samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelyjä (valmiuslain 86-88 §) ja palvelussuhteiden ehtoja koskevia poikkeuksia (valmiuslain 93-94 §) sekä työvelvoitetta (valmiuslain 95-103 §). Lisäksi annettiin valmiuslain 118 §:n nojalla pandemian rajoitustoimen poikkeuksellinen Uudenmaan liikkumisen rajoittamista koskeva asetus. Kaikki asetukset olivat eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan arvioitavina, ja perustuslakivaliokunta antoi niistä mietintönsä. Valmiuslain käyttöönotto- ja jatkamisasetusten perusteella annettiin yhteensä kahdeksan soveltamisasetusta, jotka nekin ovat olleet eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavina.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusolojen varalta. Valmiuslaki ja sen nojalla annetut säädökset ovat siten voimassa myös Ahvenanmaalla.

Valmiuslain ja tartuntatautilain toimivaltuudet osoittautuivat puutteellisiksi elinkeinoelämään kohdistuvien rajoitustoimien osalta. Suoraan tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia poikkeusoloissa koskevan perustuslain 23 §:n nojalla säädettiin laki majoitus- ja ravitsemistoinnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (153/2020), jossa säädettiin ravintoloiden sisä- ja ulkotilojen sulkemisesta tietyin poikkeuksin kahden kuukauden ajaksi. Lain nojalla annettiin myös soveltamisasetus eduskunnan arvioitavaksi.

Poikkeusolojen valtioneuvosto- valvonta

Valtioneuvoston päätöksenteko eteni poikkeusoloissa hyvin nopeatahtisesti, mikä edellytti myös laillisuusvalvonnalta poikkeuksellista ripeyttä. Oikeuskanslerinvirastossa olikin poikkeusolojen ajan korotettu valmius neuvontaan päivystyksen muodossa. Valmiuslain nojalla annetut asetukset tarkastettiin oikeuskanslerinvirastossa yleensä ns. listatarkastuksessa, johon oli usein käytettävissä vain hyvin rajoitetusti aikaa, joi-sakin tilanteissa vain muutamista tunneista minuutteihin. Esityksiä saatettiin jakaa päätösistuntoa varten vain hetkeä ennen päätöksentekoa, ja akuutin tilanteen johdosta päätöksenteon lykkäminen olisi voinut vaarantaa epidemian hallintaa. Joidenkin asetusten antamista myös siirrettiin jatkovalmistelua varten myöhempään istuntoon. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota asetusehdotusten muodollisten seikkojen lisäksi erityisesti perustelumistioiden sisältöön sekä valmiuslain käyttö-

periaatteita koskevan perusteluvaatimuksen täyttämiseen. Asetusmuistioden tietopohja vahvistui vähitellen kevään edetessä, mutta poikkeusolojen alkuvaiheessa perustelumuistioden sisältö oli monella tavoin ja monistakin syistä puutteellinen. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön myötä perusteluihin kohdistuvat vaatimukset täsmentyivät ja syvenivät kevään kuluessa. Oikeuskanslerin havaintojen mukaan valmiuslain soveltamiseen liittyvän lainvalmistelun laatu parani olennaisesti kokemuksen karttuessa ja valmisteluorganisaation vähitellen opiessa perustuslakivaliokunnan esittämistä huomautuksista.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta poikkeusoloja koskevan lainsäädännön valmistelun ja päätöksenteon valvonnassa oltiin monelta osin uuden edessä. Valmiuslakia sovellettiin nyt ensimmäistä kertaa eikä aikaisempaa soveltamiskäytäntöä ollut, johon olisi voinut tukeutua. Valmiuslain säännökset ovat paikoin epäselvät ja avoimet, ja lain esityöt vaikenivat monista menettelyllisistä yksityiskohdista. Valmiuslain sääntelyä ei myöskään sen valmistelussa kovinkaan laajasti oltu pohdittu yleisvaarallisen ja laajalle levinneen tartuntataudin aiheuttaman tilanteen hallinnan kannalta. Valmiuslain sääntelyn epäselvyyksiä ja perustelujen puutteellisuutta ei luonnollisestikaan kyetty kaikilta osin täyttämään valtioneuvoston kanslian antamalla ohjeella valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamisesta ja päätöksentekomenettelystä valtioneuvostossa (VNK 1516/05/2016). Ohjeistus ei ollut valmiuslain soveltamisessa riittävää siihen, että valtioneuvoston valmistelussa olisi koottu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön edellyttämän tason mukainen tietoperusta. Oikeuskanslerin havaintojen mukaan erityistä vaikeutta tuotti valmiuslain 4 §:n ja perustuslain 23 §:n edellyttämän normaalisuusperiaatteen ja poikkeusvaltuuksien käytön välttämättömyyden perusteleminen ja

siinä tarpeellisten tietojen antaminen. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ohjeissa olisikin perusteltua kirkastaa ja syventää useita keskeisiä menettelyihin sekä asetusten sisältöön, muotoon ja perusteluihin liittyviä kohtia.

Käyttöönottoasetusten esittely on ohjeiden mukaan keskitetty valtioneuvoston kansliaan. Ohjeissa kuitenkin korostetaan, että kullakin sektoriministeriöllä on päävastuu oman hallinnon alansa toimivaltuussäännösten ja niiden perustelujen laadinnasta. Käytännössä laillisuusvalvonnassa havaittiin, että ministeriöiden välinen koordinointi ei toiminut aina tehokkaasti eikä valtioneuvoston kanslia saanut asianomaisilta vastuuministeriöiltä riittävää tukea asian esittelyä varten. Erityisesti asiakokonaisuuksissa, joissa vastuu jakautuu usealle ministeriölle, oli tehokas valmistelu ja vastuullisten osoittaminen vaikeaa. Tämä piirre ei tosin leimaa pelkästään poikkeusoloja koskevaa lainvalmistelua, vaan näyttäytyy vahvasti myös normaaliaikoina. Epidemian hoidossa keskeisten ministeriöiden ja valmistelijoiden kuormittuminen vaikuttivat osaltaan valmisteluun.

Poikkeusolojen aikana pidettiin noin 40 valtioneuvoston yleisistuntoa, joista vajaat 30 on olleet ylimääräisiä, kiireellisesti järjestettyjä istuntoja. Ylimääräisiä presidentin esittelyjä on järjestetty viisi ja istuntosuunnitelman mukaisia esittelyjä neljä. Poikkeusolojen aikana epidemian hallintatoimien linjauksessa hallituksen neuvottelut olivat keskeisessä roolissa. Niitä järjestettiin noin 30. Valtioneuvoston oikeuskansleri tai hänen sijaisenaan apulaisoikeuskansleri on ollut läsnä näissä kaikissa istunnoissa ja neuvotteluissa perustuslain 111 §:n 2 momentin ja vakiintuneen valtiosääntökäytännön mukaisesti. Epidemiaoloissa valtioneuvoston päätösvaltaisuusäännösten tulokinnassa katsottiin oikeuskanslerin vahvistamana luotettavasti tunnistettava reaaliaikainen ääni- ja kuvayhteys läsnäoloksi, jos samalla voidaan var-

mistaa, ettei etäyhteydessä olevan kanssa ole samoissa tiloissa ylimääräisiä, asiaankuulumattomia henkilöitä.

Asetuksia säädettäessä pyrittiin laillisuusvalvonnassa tarkastamaan, että asetusten perustelumui-
stioissa normaalisuusperiaatteen ja toimivaltuuksien välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden täytyminen perustellaan riittäväällä tavalla. Laillisuusvalvonnankin havaintojen mukaan toimivaltuuksien käyttöperiaatteiden huomioon ottaminen asetusten perustelumui-
stioissa jäi paikoin vajavaiseksi. Epidemian etenemisen ennakoimattomuus ja useiden eri alojen asiantuntemuksen yhteensovittaminen sekä eri tieteenaloille kuuluvan tiedon kokoaminen oikeudellisten johtopäätösten tekemistä varten lisäsivät osaltaan valmistelun vaikeutta. Tietyiltä osin kyse oli myös siitä, että koronavirus, sen aiheuttama tauti ja viruksen leviäminen olivat ennen tuntemattomia ja päätöksiä jouduttiin tekemään valtioneuvostossa epävarman ja puutteellisen sekä heikosti dokumentoidun tiedon pohjalta nopeasti etenevässä tilanteessa. Tauti-
tilanteen etenemistähti maaliskuussa ei mahdollistanut tavanomaista valmistelua valtioneuvosto-organisaatiossa ja eduskunnan tiedonsaannin asianmukaista toteutumista. Täysin ajantasaisia tietoja epidemiatilanteesta oli vaikea saattaa osaksi säädösvalmistelua ja päätöksentekoa, jotka totutusti etenevät vaihe vaiheelta sisältäen useita teknisiäkin toimia ja jotka edellyttävät yleensä pitempiaikaista valmistelua. Hallitus ja sen neuvottelut olivat päätöksenteon keskiössä, minkä vuoksi myös poliittinen valmisteluprosessi vei aikansa.

Poikkeusolojen aikana valtioneuvosto teki myös periaatepäätöksiä, joissa linjattiin epidemian hallintaan liittyviä asioita sekä annettiin suosituksia ja ohjeita. Periaatepäätösmekanismi otettiin käyttöön oikeuskanslerin kannanoton 28.4.2020 jälkeen, jotta hallituksen linjaukset

päätettäisiin koordinoitusti, selkeällä oikeudellisella perustalla ja esittelystä perustuslain 118 §:n mukaisella esittelijän vastuulla sekä asianmukaisesti dokumentoituna. Kriisin alkuvaiheissa hallituksen poliittisten linjausten antaminen ja niistä välitön tiedottaminen ilman muodollista päätöksentekomenettelyä olivat perusteltuja tilanteessa, jossa nopeat toimenpiteet olivat välttämättömiä perusoikeuksien ja erityisesti oikeuden elämään ja terveyden suojelemiseksi. Merkittävä osa linjauksista pantiin täytäntöön säädöksillä, kuten valmiuslain nojalla annetuilla asetuksilla, ja viranomaisten päätöksillä, mutta osa linjauksista oli kansalaisten, yritysten ja viranomaisten toimintaa ohjaavia suosituksia ja ohjeita. Epidemian hallinnan jatkuessa oli tarpeen siirtyä selvemmin dokumentoituun valmistelu- ja päätöksentekomenettelyyn, jossa toteutuu myös virkakunnan esittelyvastuu. Laillisuusvalvonnassa pyrittiin huolehtimaan siitä, että periaatepäätösten muotoiluissa näkyisi selkeästi, mitkä linjaukset on tarkoitettu suositus- tai ohjeluonteisiksi.

Perustuslakivaliokunnan kannanotot

Toteuttaessaan perustuslakivalvontaa perustuslakivaliokunta joutui puuttumaan useisiin valmiuslain nojalla annettuihin asetuksiin. Valiokunta moitti valtioneuvostoa mm. siitä, että asetuksia annettiin ilman perusteltua syytä kiireellisessä menettelyssä ja että ensimmäiset soveltamisasetukset annettiin ennen kuin eduskunta oli tehnyt päätöksen käyttöönottoasetuksista ja että käyttöönottoasetuksissa ei oltu nimetty kaikkia niitä valmiuslain säännöksiä, joita käyttöönotetun toimivaltuuden soveltaminen edellytti, tai valtuudet oli muotoiltu liian epätasällisesti. Kiireisessä lainvalmistelussa myös epätarkkuus soveltamisasetusten muotoilussa tuli esille. Lisäksi valtioneuvoston valmistelussa ei oltu riittävästi dokumentoitu esimerkiksi lääkehuoltoa koske-

van valmiuslain 87 §:n toimivaltuuksien kiireellisen käyttöönoton perusteena ollutta käytännön tilannetta, joka oli osaksi salassa pidettävää tietoa. Nämä dokumentaation puutteet heijastuivat myös eduskunnan tietojensaantiin.

Käsitellessään poikkeusoloihin liittyviä rajoitustoimenpiteitä koskevaa lainsäädäntöä perustuslakivaliokunta korosti useaan kertaan eduskunnan tiedonsaantioikeuksien merkitystä ja valiokunnan tarvetta saada kaikki asian käsittelyssä merkityksellinen tieto asianmukaisesti esitettynä. Valiokunta joutui erikseen käyttämään perustuslain 47 §:n mukaisia tietojensaantioikeuksiaan saadakseen sellaista selvitystä, joka valiokunnan mielestä olisi tullut toimittaa sen käyttöön omaloitteista. On selvää, että eduskunnan valiokunnan pitäisi vain aivan poikkeuksellisesti joutua pyytämään täydentäviä tietoja valtioneuvoston vireille paneman asian käsittelyssä.

Eduskunnan tiedonsaantioikeuden turvaaminen valmiuslain soveltamisessa nousi keskeisistä esille myös laillisuusvalvonnessa kevään edetessä. Epidemiaa koskeva tietopohja karttui ja syveni vähitellen, mutta esimerkiksi alueellisen näkökulman huomioon ottaminen aiheutti vaikeuksia. Valmiuslain soveltamisessa päätöksenteko oli vahvasti valtakunnallisella tasolla, mutta tiedonkeruussa alueilta systemaattisessa ja jäseny-neessä muodossa hallituksen neuvotteluihin oli puutteita. Myös perustuslakivaliokunta edellytti tietoa valmiuslain soveltamisesta kunnissa sekä ylipäänsä tietoa toimivaltuuksien soveltamiskäytännöstä. Alueellinen painotus epidemian hallitsemisessa nousi vahvemmin esiin vasta poikkeusolojen päätyttyä.

Jatkamisasetusten käsittelyssä perustuslakivaliokunta edellytti rajoitusten ja toimivaltuuksien käytön kokonaishyötyjen ja -haittojen systemaattista arviointia perusoikeusnäkökulmasta sekä kunkin toimivaltuuden välttämättömyyden arviointia ja niiden asiallisen, aineellisen ja

ajallisen soveltamisalan tarkastelua (mm. PeVM 9/2020 vp, s. 3). Valiokunta kiinnitti hallituksen vakavaa huomiota siihen, että asetusten esittelymuistioissa eriytetymmin arvioidaan eri toimien vaihtoehtoisuutta ja että myös valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen tulee ilmetä perusteluista tarkemmin (PeVM 9/2020 vp, s. 3). Laillisuusvalvonnessa pyrittiin näihin asioihin myös kiinnittämään huomiota, mutta selvää on, ettei valiokunnan vaatimuksia perustelumui-tioiden sisäl- löstä tavoitettu kaikilta osin. Valiokunta painotti myös tarvetta seurata toimivaltuuksien käyttöä ja arvioida niistä luopumisen mahdollisuuksia (mm. PeVM 13/2020 vp, s. 4). Poikkeusolojen loppuvaiheissa valiokunta piti välttämättömänä, että valtioneuvosto seuraa valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöä tarkasti ja myös raportoi eduskunnalle toimivaltuuksien käytöstä viimeistään poikkeusolojen päätyttyä (PeVM 19/2020 vp, s. 4).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi selvityksessään eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisesta poikkeusolojen aikaisia erityisiä ongelmia tiedonsaantioikeuden toteutumisessa (PeVL 30/2020 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnitti vakavalla tavalla huomiota valmiuslain nojalla annettujen asetusten perustelumui-tioiden puutteellisuuteen ja riittämättömään tietopohjaan. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri oli asiasta kuultavana valiokunnassa ja antoi valiokunnalle laajan lausunnon (OKV/1854/22/2020). Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnessa oli havaittu, että perustuslakivaliokunnan kannanottojen seuranta poikkeusolojen aikana oli ministeriöissä liian suppean henkilöpiirin varassa ja saat-toi jäädä jopa etupäässä oikeuskanslerinviraston vastuulle. Poikkeusolojen jatkuessa tehostettiin valtioneuvostossa osin oikeuskanslerin aloitteesta perustuslakivaliokunnan kannanottojen seuran-taa siten, että siinä oli laajemmin valmistelijoita mukana ja valtioneuvoston kanslia myös ohjeisti

ministeriöitä perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen huomioon ottamisesta poikkeusololainsäädäntöä valmisteltaessa.

Oikeuskanslerin puheenvuoroja

Oikeuskansleri käytti puheenvuoron valtioneuvoston yleisistunnossa 26.3.2020 tarpeesta huolehtia toimeentulon turvaa koskevien asioiden viivytyksettömästä käsittelystä asiakkaiden ja käsiteltäviksi tulevien asioiden määrän nopeasti kasvaessa koronaviruksen aiheuttaman pandemian yhteiskunnallisena seurauksena. Oikeuskansleri oli huolestunut siitä, pystyykö etuisuuksia ja työllistymiseen liittyviä asioita käsittelevä hallinto (työttömyyskassat, TE-toimistot ja niiden yhteisistä palveluista vastaava Keha-keskus, KELA) vastaamaan joustavasti ja tehokkaasti nopeasti lisääntyneeseen palvelutarpeeseen ja asiakasmääriin. Asia vaati oikeuskanslerin mukaan valtioneuvostolta erityisiä toimenpiteitä.

Oikeuskansleri antoi perustuslain 108 §:n 2 momentin perusteella lausunnon Uudenmaan liikkumisrajoituksen kumoamisesta valtioneuvoston pyynnöstä. Oikeuskansleri totesi lausunnossaan yhtyvän valtioneuvoston kanslian esittelymuistion ja sosiaali- ja terveysministeriön taustamuistion johtopäätökseen, jonka mukaan Uudenmaan liikkumisrajoituksen sisältävän valmiuslain soveltamisasetuksen kumoaminen 15.4.2020 on oikeudellisesti perusteltua eikä liikkumisrajoituksen jatkamiselle ole enää senhetkisen tiedon valossa valtiosäännön edellyttämää välttämätöntä tarvetta. Oikeuskansleri totesi samalla, että terveydenhuollon toimintakapasiteetin turvaaminen ja epidemian leviämisen estäminen ja hidastaminen ovat edelleen perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painavia ja ajankohtaisia tavoitteita, joiden turvaamiseksi täytyy tehdä riittävästi toimia ja ennuste-

tusta poikkeavan kehityksen tilanteessa tulee ryhtyä ripeästi tarvittaviin toimiin.

Poikkeusolojen päättäminen

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 6.5.2020 suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi todettiin, että epidemian etenemisen hillinnässä onnistuminen mahdollistaa siirtymisen laajamittaisista rajoitustoimista hallitusti kohdennetumpiin toimiin. Valmiuslain asetuksista antamissaan mietinnöissä eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVM 17/2020 vp, PeVM 18/2020 vp, PeVM 19/2020 vp ja PeVM 20/2020 vp). Valiokunnan mukaan tulee erityisesti epidemia-tilanteen pitkittyessä ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön tarpeellisiin muutoksiin. Valtioneuvoston hybridistrategia antoi tukea poikkeusoloista irtautumiselle, ja normaaliolojen lainsäädäntöä kehitettiin vastaamaan epidemian hallinnan tarpeita. Hallitus arvioi 15.6.2020 saamansa tilannekuvan perusteella, että epidemia on hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tästä syystä tuolloin vielä voimassa olevat käyttöönottoasetusten jatkamisasetukset ja soveltamisasetukset päätettiin valmiuslain 11 §:n mukaisesti kumota. Valtioneuvosto antoi asetuksen valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen ja kyseisten toimivaltuuksien soveltamisesta annettujen asetusten kumoamisesta sekä asetuksen valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuden käytön jatkamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen kumoamisesta. Samalla valtioneuvosto totesi, että maassa eivät enää vallitse valmiuslain 3 §:ssä tarkoitettut poikkeusolot.

Muu poikkeusoloihin perustuva lainsäädäntö

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn asetuksen ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja lakeja ei ole perustuslain voimassa ollessa aikaisempina vuosina säädetty.

Hallitus antoi poikkeusolojen aikana eduskunnalle esityksen laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin, että ravintolat suljettaisiin asiakkailta määräajaksi (HE 25/2020 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu sääntely voitiin perustaa perustuslain 23 §:ään. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn soveltamisalaa oli kuitenkin voitava rajata ajallisesti ja alueellisesti. Tämä oli mahdollista toteuttaa lisäämällä lakiin valtuus säätää valtioneuvoston asetuksella alueista, joilla ravintolat oli pidettävä suljettuina. Asetuksen käsittely eduskunnassa oli järjestettävissä samaan tapaan kuin valmiuslain nojalla annettujen asetusten käsittely (PeVL 7/2020 vp). Valtioneuvosto antoi lain nojalla asetuksen, jolla ravintoloiden sulkeminen tuli voimaan koko maassa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta päätti, että asetusta ei kumota. Perustuslakivaliokunta korosti sääntelyn välttä-

mättömyyden arviointia jokaisella alueella erikseen sekä kiinnitti huomiota tarpeeseen arvioida jatkossa perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoi-
mien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja ja hyötyjä (PeVM 10/2020 vp).

Hallitus antoi eduskunnalle poikkeusolojen aikana myös esityksen tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin ravintoloiden aukioloajan ja asiakasmäärän rajoittamista, kun ravintoloiden avaaminen jälleen sallittaisiin (HE 72/2020 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyssä ei ollut kysymys perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuista tilapäisistä perusoikeuspoikkeuksista, vaan perusoikeuksien rajoittamisesta (PeVL 14/2020 vp). Ravintoloiden toiminnan rajoittamista koskevat säännökset annettiin siten normaalina lakina, joka useiden myöhempien muutosten jälkeen oli voimassa vuoden loppuun asti.

Muu valtioneuvoston päätöksenteon valvonta

Ministeriöiden valmistelutyössä sekä valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksenteossa keskityttiin vuonna 2020 koronaepidemian torjuntaan liittyviin asioihin. Muuta valmistelua ja päätöksentekoa jouduttiin suurelta osin siirtämään myöhemmäksi. Vuonna 2020 eduskunnalle annettiin 259 hallituksen esitystä, joista 86 oli suoraan koronavirusepidemiaan liittyviä lakiesityksiä. Esityksissä oli yhteensä 136 lakiehdotusta, joista 101 koski väliaikaista lainsäädäntöä (väliaikaiset lait ja niiden muutokset sekä väliaikaiset muutokset normaaliolojen lakeihin). Poikkeusolojen päättymisen jälkeenkin koronaepidemia vaikutti valtioneuvoston toimintaan ja sen laillisuusvalvontaan koko loppuvuoden ajan.

Kiireelliset aikataulut säädösvalmistelussa ja päätöksenteossa lyhensivät merkittävästi lailli-

SÄÄDÖSVALMISTELU POIKKEUSOLOISSA

Poikkeusoloissa valmisteltavia keskeisiä säädöksiä ovat:

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

suusvalvontaan käytettävissä olevaa aikaa. Lailisuusvalvonta suoritettiin usein hyvin nopeasti ja myös virka-ajan ulkopuolella, jotta hallituksen päätöksenteon aikataulut toteutuisivat. Valvonnassa ei kuitenkaan poikettu normaaleista oikeudellisen asianmukaisuuden vaatimuksista. Säädosvalmistelussa pidettiin kuitenkin hyväksyttävänä normaalista lausuntomenettelystä poikkeamista, jos poikkeamiseen esitettiin asianmukaiset perustelut. Lausuntomenettelyn sijasta kuitenkin edellytettiin keskeisten sidosryhmien kuulemista mahdollisuuksien mukaan muilla tavoin. Määräajan voimassa olevia lakeja koskevia esityksiä tarkastettaessa kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että voimassaoloajan pituus perusteltiin eduskunnan edellyttämällä tavalla (esim. LaVM 4/2020 vp ja LaVM 5/2020 vp).

Poikkeusolojen päättymisen merkitsi valmiuslain nojalla käyttöön otettujen toimivaltuuksien päättymistä, mutta muun lainsäädännön nojalla käytettävissä olevia rajoituksia ja toimenpiteitä oli tarpeen jatkaa. Epidemian torjunnan tarve ei missään vaiheessa lakannut, vaikka epidemia heikentyikin kesän aikana. Lisäksi epidemian laajat vaikutukset yhteiskuntaan edellyttivät useiden normaaliin lainsäädäntöön säädettyjen poikkeusten ja taloudellisten tukitoimien jatkamista. Epidemian kiihdyttyä syksyn aikana hallituksen neuvotteluissa oli esillä poikkeusolojen palauttaminen. Valmiuslain mukaisia poikkeusolojen toteuttamisen edellytyksiä ei hallituksen arvion mukaan kuitenkaan ollut käsillä. Valmiuslain 4 §:stä ilmenevän normaalisuusperiaatteen mukaisesti tilannetta hoidettiin viranomaisten säännönmukaisilla toimivaltuuksilla. Lisäksi valmisteltiin normaaliin lainsäädäntöön uusia säännöksiä, joiden nojalla tilannetta pyrittiin paremmin hallitsemaan ilman valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia.

Tartuntatautilakiin lisättiin säännökset tietojärjestelmästä, jonka avulla viranomaiset tavoit-

taisivat koronavirukselle mahdollisesti altistuneita henkilöitä (Koronavilkku; HE 101/2020 vp). Lakiin lisättiin myös säännökset viranomaisten toimivaltuuksista asettaa rajoituksia elinkeinotoimintaan, kokoontumisiin ja liikennepalveluihin (HE 245/2020 vp). Valtioneuvostossa valmisteltiin kaksi hallituksen esitystä koronaviruksen torjunnasta rajat ylittävässä liikenteessä. Hallitus antoi eduskunnalle esityksen laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 137/2020 vp). Esityksessä ehdotettiin, että maahan saapuvien henkilöiden olisi esitettävä todistus negatiivisesta koronavirustestin tuloksesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi esityksen olevan niin keskeneräinen ja sisältävän perusoikeuksien näkökulmasta sellaisia puutteita, että asiaa ei voitu esityksen perusteella käsitellä. Perustuslakivaliokunta piti myös ongelmallisena ministeriön eduskunnalle toimittamaa muistiota, jossa merkittävä osa esityksen säännöksistä oli kirjoitettu uudelleen (PeVL 32/2020 vp). Hallitus peruutti esityksen. Tämän jälkeen valmisteltiin tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta luonnos, jossa ehdotettiin lähtömaan tilanteeseen perustuvaa karanteenia maahan saapuville henkilöille. Lausuntokierroksen jälkeen luonnoksen mukaista hallituksen esitystä ei kuitenkaan annettu eduskunnalle. Oikeuskansleri antoi valmisteluvaiheessa lausunnon kaikista mainituista hankkeista (OKV/910/21/2020, OKV/1887/21/2020, OKV/1927/21/2020 ja OKV/2525/21/2020). Katso s. 90–92.

Maahan saapuvaa henkilöliikennettä rajoitettiin valtioneuvoston päätöksillä heti poikkeusolojen alettua ja rajoitukset jatkuivat koko loppuvuoden. Valtioneuvosto päätti rajavartiolaiton nojalla palauttaa väliaikaisesti rajavalvonnan Euroopan unionin sisärajoille ja rajoittaa liikennettä ulkorajoilla. Päätösten sisältöä ja voimassaoloa muutettiin vuoden mittaan sisärajojen osalta 15 kertaa ja ulkorajojen osalta

17 kertaa. Päätösten laillisuuden valvonnassa kiinnitettiin erityistä huomiota rajaliikennettä koskeviin Euroopan unionin säädöksiin ja niiden soveltamista koskeviin komission ja neuvoston kannanottoihin. Oikeuskansleri käsitteli myös kanteluita henkilöliikenteen rajoituksista ja niiden valvonnasta (OKV/61/10/2020). Katso s. 52 ja 84.

Poikkeusolojen päättymisen jälkeenkin jatkettiin käytäntöä, jonka mukaan valtioneuvoston periaatepäätöksillä annettiin koronavirusepidemian hallintaa koskevia linjauksia sekä ohjeita ja suosituksia viranomaisille, kansalaisille ja yrityksille. Valtioneuvosto antoi yhteensä kahdeksan periaatepäätöstä, jotka koskivat poikkeusolojen aikana hyväksytyn hybridistrategian päivityksiä, etätyötä, kasvomaskeja ja rokotestrategiaa. Periaatepäätösten laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin huomiota siihen, että niissä ei puututtu viranomaisten lain mukaiseen toimivaltaan ja että ohjeiden ja suositusten oikeudellinen luonne kävi ilmi päätöksistä.

Ministeriöiden ja muiden viranomaisten valvonta

Oikeuskanslerille tehtiin vuoden 2020 aikana runsaasti kanteluja ministeriöiden ja muiden viranomaisten toimista epidemia-aikana. Kulu-neena poikkeuksellisenä vuonna viranomaiset joutuivat toimimaan ennen kokemattomissa olo-suhteissa, muuttamaan nopeasti toimintaansa ja tekemään aikaisemmasta poikkeavia ratkaisuja sekä soveltamaan lainsäädäntöä, jota ei aikaisem-min ole sovellettu. Yhtäältä erilaiset epidemian rajoitustoimet ja niistä viestiminen kansalaisille sekä toisaalta rajoitustoimien puuttuminen joh-tivat kanteluryppäisiin ja laillisuusvalvojan omiin aloitteisiin, joista suuri osa on tätä tekstiä kirjoi-tettaessa vielä vireillä ja selvityksen kohteena.

Epidemia nosti esiin kansalaisten tarpeen saada ajantasaista ja luotettavaa tietoa koronaviruk-sesta, epidemian kulloisestakin tilanteesta ja eri-tyisesti viranomaisten toimenpiteistä, ohjeista ja suosituksista. Oikeuskanslerille tehdyt kantelut osoittivat osaltaan sen, miten tärkeää viestinnässä on sanoittaa kansalaisille täsmällisellä ja selkeällä tavalla olennainen tieto sekä tehdä myös ero suo-situsten tai ohjeiden ja sitovien oikeusnormien tai päätösten välillä. Laadukkaan tiedottamisen tär-keyttä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa käsitellään tässä kertomuksessa tarkemmin jak-sossa 6. Katso s. 196.

Epidemiaan liittyvien kantelujen määrä oli kertomusvuonna suuri (yhteensä 547), mutta osa kanteluista ei sisältänyt sellaista, että niitä olisi ol-lut aiheellista laillisuusvalvonnallisesti tutkia tai että niistä olisi aiheutunut laillisuusvalvonnallisia seuraamuksia. Saapuneissa kantelukirjoituksissa heijastui selvästi se, miten epidemiaolot, rajoi-tustoimet ja huoli arjessa selviämisestä koetteli-vat ihmisiä ja johtivat erilaisiin tunnereaktioihin. Ministerien ja ministeriöiden toimintaan kohden-tui aikaisempiin vuosiin verrattuna poikkeuksel-lisen paljon kanteluja, mikä on ymmärrettävää, sillä epidemian hallinnan toimet palautuivat mo-nelta osin poliittisen päätöksenteon tasolle. Eräät julkisuudessaakin paljon esillä olleet tapahtumat ja tilanteet aiheuttivat kanteluryppäitä, joihin oi-keuskansleri ja apulaisoikeuskansleri keskittivät laillisuusvalvonnallisia toimiaan. Kanteluissa ja omissa aloitteissa näyttyä useita perus- ja ih-misoikeuksien toteutumisen kannalta keskei-siä kysymyksiä. Epidemiaan liittyvät kantelut ja omat aloitteet kohdentuivat mm. liikkumisva-pauteen (perustuslain 9 §), viranomaistoiminnan julkisuuteen (perustuslain 12 §), kokoontumis-vapauteen (perustuslain 13 §), sivistyksellisiin oi-keuksiin (perustuslain 16 §), perustoimeentulon turvaan (perustuslain 19 §) ja oikeusturvaan (pe-rustuslain 21 §). Lisäksi esillä oli viranomaisten

toimivaltaan, velvoitteisiin ja vastuisiin liittyviä kysymyksiä (mm. perustuslain 2 §:n 3 mom. ja 68 §:n 1 mom.).

Seuraavassa käsitellään tiiviisti eräitä epidemiaan liittyviä toimintavuoden keskeisiä ratkaisuja ja vireille tulleita asioita. Aikaisemmasta käytännöstä poiketen tarkastellaan yleisellä tasolla myös sellaisia vireille tulleita kanteluasioita ja omia aloitteita, joita ei ole kertomusvuonna vielä ratkaistu.

Rajaliikenteen rajoitustoimet

Oikeuskanslerille kanneltiin valtioneuvoston ja sisäministeriön menettelystä koskien rajaliikenteen rajoittamista koskevia päätöksiä ja niistä tiedottamista. Kantelussa pidettiin päätöksiä rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja rajaliikenteen rajoittamisesta rajavartiolain, perustuslain ja Euroopan unionin oikeuden vastaisina. Kantelun mukaan päätökset loukkasivat yhtäältä perustuslaillista oikeutta lähteä maasta ja palata maahan ja toisaalta Euroopan unionin vapaanliikkuvuuden periaatetta. Lisäksi kantelija katsoi, että valtioneuvoston päätöksistä tiedotettaessa oli käytetty harhaanjohtavia ilmaisuja.

Oikeuskansleri totesi, että rajaliikennettä rajoittavilla päätöksillä ei oltu puututtu perustuslaissa turvattuun liikkumisvapauteen. Päätösten tarkoituksena oli ollut vähentää rajan yli liikkumista koronaviruspandemian leviämisen hidastamiseksi ja siten edistää kansalaisten perusoikeutta hengen ja terveyden suojaan. Oikeuskansleri korosti, että valtioneuvostolla on ollut velvollisuus suojata väestöä koronavirukselta. Toisaalta päätöksissä oli otettu huomioon myös välttämätön tarve liikkua rajan yli ja näin pyritty vähentämään liikkumisrajoituksista aiheutuvia haittoja.

Oikeuskanslerin mukaan sisäministeriö ei ollut menetellyt sillä tavoin, että se olisi edellyt-

tänyt laillisuusvalvonnallisia toimia. Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin sisäministeriön huomiota siihen, että päätösten suhdetta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen tulee jatkossa tarkastella laajemmin. Päätöksissä olisi tullut myös selkeämmin tuoda esiin se, milloin kyse on ollut suosituksista ja milloin oikeudellisesti velvoittavista päätöksistä.

Oikeuskansleri katsoi, että sisäministeriön tulisi yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa arvioida lainsäädännön muutostarpeita liittyen pandemian torjumiseksi tarpeellisiin toimiin (OKV/61/10/2020). Katso s. 84.

Toimenpiteet lentoasemilla koronaviruksen torjunnassa keväällä 2020

Apulaisoikeuskansleri arvioi omana aloitteenaan koronaviruksen torjuntatoimenpiteiden yleistä riittävyyttä lentoasemilla maaliskuussa 2020 sekä niihin liittyviä laiminlyöntejä, viivästyksiä ja niiden syitä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään sosiaali- ja terveysministeriön huomiota tartuntatautilaissa säädettyyn ministeriön velvollisuuteen vastata valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteiden johtamisesta. Lain perusteella sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut pääasiallinen vastuu myös lentoasemilla tapahtuvasta terveysturvallisuuden varmistamisesta ja siihen liittyvien toimien operatiivisesta johtamisesta ja yhteensovittamisesta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota myös tartuntatautilaissa säädettyyn kunnan tehtäviin tartuntatautien torjuntatyössä. Selvityksistä kävi ilmi, että sosiaali- ja terveysministeriö pyysi Vantaa kaupunkia osallistumaan Helsinki-Vantaan lentoasemalla tehtyyn koronaviruksen torjuntaan vasta hyvin myöhäisessä vaiheessa. Ministeriö päätyi ensin käyttämään yksityistä palvelutarjoajaa, vaikka Vantaan kaupungilla olisi ollut

osaamista ja voimavaroja ja ennen kaikkea tartuntatautilain sille osoittama tehtävä. Selvityksissä kävi myös ilmi tilanteita, joissa hallituksen tekemät linjaukset näkyivät käytännön toimenpiteinä viiveellä.

Tehokkaiden virustorjuntatoimien aloittamisen viipyminen lentoasemilla näytti ainakin osaksi johtuneen muiden kuin tartuntatautilaissa säädettyjen velvoitteiden osalta epäselvyyksinä toimivaltakysymyksissä ja yhteistyössä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan olisi syytä erilaisten vakavien häiriötilanteiden varalta yleisemminkin selvittää ja määritellä lentoasemien johtosuhteita. Niillä voidaan joutua vastaisuudessaakin koronaepidemian kaltaisiin uudenlaisiin tilanteisiin, jolloin toiminnan johtamiseen liittyvät kysymykset eivät saisi olla epäselviä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtioneuvoston kanslian huomiota tartuntatautilaissa säädettyyn viranomaisilla olevaan yleiseen velvollisuuteen varautua terveydenhuollon häiriötilanteisiin. Tapahtumat maaliskuussa 2020 lentoasemilla osoittivat, että koronapandemian aiheuttamaan kriisiin ei ollut osattu varautua.

Apulaisoikeuskanslerilla ei kuitenkaan ollut epäilyksiä siitä, etteivätkö viranomaiset ja yksittäiset virkamiehet olisi erittäin vaativassa ja kiireisessä tilanteessa sekä kovassa paineessa pyrkineet tekemään asiassa parhaansa koronaviruksen leviämisen estämiseksi lentoasemilla. Apulaisoikeuskansleri arvioikin näitä toimia yleisemmästä laillisuusvalvonnan ja ennen kaikkea niistä saatavien kokemusten näkökulmasta, jotta tulevaisuudessa pandemian estämiseksi tehtävät toimet olisivat riittävän tehokkaita ja oikea-aikaisia. Apulaisoikeuskansleri korosti, että luonnollisesti päävastuu tästä arvioinnista on viranomaisilla itsellään (OKV/433/70/2020). Katso s. 81.

Ministeriöiden menettelyt pandemiatilanteessa tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjauksessa

Oikeuskanslerinvirastoon saapui keväällä 2020 useita kanteluita, joissa arvosteltiin sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön menettelyä pandemiatilanteessa tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnissa ja hankinnassa. Oikeuskansleri päätti ottaa tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan ministeriöiden menettelyn asiassa. Ratkaisussaan oikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön huomiota näkemyksiinsä etenkin ministeriöiden ja muiden toimijoiden välisen yhteistyön tärkeydestä sekä vastuunjaon selkeydestä. Valtioneuvoston johtamisen ja valmiussuunnittelun yleisen kehittämisen ja yhteensovittamisen tarkoituksessa oikeuskansleri lähetti ratkaisunsa tiedoksi myös pääministerille ja valtioneuvoston kanslialle.

Suojainvarusteiden hankinnan ja varastoinnin osalta oikeuskansleri totesi olevan ilmeistä, ettei valmius ollut riittävää uudenlaisessa covid-19-tilanteessa. Huoltovarmuuden toiminnan organisointia, tavoitteellisuutta, tuloksellisuutta ja läpinäkyvyyttä tulisi edelleen parantaa ja vastuita ja päätöksentekoa selkeyttää. Oikeuskanslerin mukaan tehtävien jakautuessa useille toimijoille on valtioneuvostosta annetun lain ja hallintolain mukaisessa viranomaisyhteistyössä tarpeen varmistaa, että yhteistyössä toimivalla toisella osapuolella on riittävät valmiudet toimeenpanoon. Ministeriön ohjausrooliin ja rooliin toimeksiantajana kuuluu myös tarvittaessa varmistaa tämä erityisesti silloin, kun on kyse tavanomaisesta poikkeavista toiminnoista. Tavanomaista selvästi suuremmaksi kasvaneiden tukipyyntöjen vuoksi sosiaali- ja terveysministeriön olisi ollut perusteltua pyrkiä aktiivisemmin var-

mistamaan Huoltovarmuuskeskuksen toimintakapasiteettia.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on jonkin verran epäselvyyttä aiheuttanut niin ministeriön organisaatio kuin myös ministereiden välinen työnjako. Pandemiariskeihin varautumisen kannalta olennaisia toimintoja jakautuu eri osastoille sekä myös sosiaali- ja terveysministerille ja perhe- ja peruspalveluministerille. Oikeuskanslerin mukaan jatkossa voi olla tarve arvioida sitä, olisiko perusteltua, että ministereiden tehtäväalueet sosiaali- ja terveysministeriössä olisi selkeämmin jaettu myös kriisijohtamisen näkökulmasta. Työnjaon tulee oikeudellisesti olla sellainen, että se mahdollistaa kriisitilanteissakin valtioneuvostolle ja ministeriölle kuuluvan johtamisen ja yhteistyön.

Pandemiariskeihin varautumisessa on ratkaisun mukaan välttämätöntä ottaa terveydenhuoltoa ja sen toimijoita selvästi laajempi näkökulma siten, että sosiaalihuollon toimintayksikköjen henkilöstön suojavälineet ja muu varautuminen otetaan huomioon. Sosiaalihuollon toimintakenttä on jo lainsäädännöstä johtuen huomattavasti hajanaisempi kuin terveydenhuollossa. Hallitus on ehdottanut tilanteen johdosta lainsäädäntötoimia. Lainsäädäntötoimien lisäksi on varautumissuunnittelussa tarpeen huolehtia riittävistä sosiaalihuollon ja sen tarpeiden tilannekuvasta ja valmiuden suunnittelusta sekä yleensä eri uhkatilanteissa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien suojaamisen suunnittelusta. Varautumissuunnittelussa on tärkeää, että suunnitelmia päivitetään uhkia ja riskejä koskevan muuttuvan tiedon perusteella riittävän tiiviisti (OKV/155/70/2020). Katso s. 82.

Ministeriön ohjeet aluehallintovirastoille

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirjeestä aluehallintovirastoille ja Ahvenanmaan maakun-

nan hallitukselle tehtiin kanteluja, joiden osalta oikeuskanslerin ratkaisu koski erityisesti kysymystä siitä, onko sosiaali- ja terveysministeriö voinut toimivaltansa rajoissa antaa ohjeet, joissa käsitellään aluehallintovirastojen päätösvaltaan kuuluvaa asiaa. Kyse oli tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin mukaisesta aluehallintoviraston päätösvalasta. Oikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, ettei ministeriön ohjeista muodostu kokonaisuutena arvioituna sellaista kuvaa, että ne olisivat sitoviksi tarkoitetut eivätkä ne siten ole perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn lainalaisuusperiaatteen tai aluehallintoviraston päätösvalan kannalta ongelmallisia. Oikeuskansleri totesi kuitenkin, että kanteluista välittyy se, ettei yleisölle ole välttämättä selvää, mikä on kunkin viranomaisen rooli ja toimivalta päätettäessä yleisötilaisuuksien ja yleisten kokoon-tumisten kieltämisestä (OKV/1726/10/2020). Katso s. 85.

Kouluruokailu etäopetuksessa

Kouluruokailusta etäopetuksessa oleville koululaisille saapui useita kanteluita. Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan seuraavansa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista poikkeusoloissa paitsi kanteluiden perusteella myös omatoimisesti, ja kiinnittävänsä huomiota muun muassa siihen, että perusopetuslaissa tarkoitettu oppilaan oikeus maksuttomaan ateriaan koulupäivän aikana turvataan. Oikeuskansleri totesi, että koska poikkeusoloissa tavoitteena on kuitenkin koronaepidemian rajoittaminen, tulee opetuksen järjestäjän ottaa tämä huomioon ateriointia järjestettäessä. Aterioiden järjestäminen normaaliin tapaan kaikille lapsille johtaisi merkittävään lähikontaktien määrän lisääntymiseen. Yleispätevää sääntöä siitä, kuinka ateriat tulisi järjestää, ei ole mahdollista antaa, sillä tilanne koronaviruksen suhteen vaihtelee niin maan-

tieteellisesti kuin ajallisestikin. Opetuksen järjestäjän tulisi järjestää ateriointia kulloistenkin olosuhteiden mukaisesti ja noudattaa kulloinkin voimassa olevia säännöksiä ja toimivaltaisten viranomaisten määräyksiä.

Oikeuskansleri piti lisäksi kouluruokailun osalta tärkeänä, että opetuksen järjestäjä voisi esimerkiksi yhteistyössä oppilashuollon kanssa etsiä sellaiset oppilaat, joille päivittäinen kouluateria on erittäin tärkeä ja järjestää ateria näille oppilaille niissäkin tilanteissa, joissa aterioiden tarjoamista joudutaan lähikontaktien välttämiseksi merkittävästi rajoittamaan. Tällä menettelyllä voitaisiin turvata kouluateria sellaisille oppilaille, jotka olisivat vaarassa jäädä ilman riittävää ravintoa. Tämä oikeuskanslerin esillä pitämä asia otettiin huomioon myös uutta soveltamisasetusta säädettäessä (OKV/518/1/2020, OKV/622/1/2020 ja OKV/742/1/2020). Katso s. 183–184.

Työttömyysturva-asioiden käsittely

Vuoden 2020 kevään aikana työttömyysturva-asioiden käsittely työ- ja elinkeinotoimistoissa ruuhkautui, koska asiamaarat lisääntyivät poikkeuksellisen nopeasti. Oikeuskanslerille saapui kanteluita TE-toimiston työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyajoista. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisuisaan, että työttömyysturvalaissa säädetyt työttömyysetuudet ovat perustuslaissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa. Työvoimapolitiittinen lausunto on edellytys sille, että työtön työnhakija voi hakea työttömyysetuutta ja samalla edellytys työttömän työnhakijan perustoimeentuloturvan toteutumiselle. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan muuttuvat tilanteet on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan, jotta lakisääteisistä tehtävistä kyetään suoriutumaan ajoittaisesta ruuhkautumisesta huolimatta. Selvityksen mukaan TE-toimisto olikin ryhtynyt heti koronaepidemian alkuvaiheessa

toimenpiteisiin varmistaakseen palvelukyvyn asiakasmäärien kasvaessa. Työnhaun aloitukset ja työttömyysturva-asioiden käsittely oli asetettu TE-toimistossa ensisijalle. TE-toimistossa tehdyt toimenpiteet eivät kuitenkaan olleet riittäneet estämään asetuksessa säädetyn määräajan ylittymistä koronapandemian aiheuttamassa poikkeuksellisessa tilanteessa. Apulaisoikeuskansleri saattoi TE-toimiston tietoon työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta esittämänsä näkökohdat (OKV/858/10/2020, OKV/914/10/2020 ja OKV/959/10/2020). Katso s. 190.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisi myös Yleistä työttömyyskassaa (YTK) koskevan, käsittelyn määräajan ylittämiseen liittyvän kantelun. Apulaisoikeuskansleri otti menettelyn moitittavuutta arvioidessaan huomioon sen, että YTK oli ryhtynyt heti epidemian alkuvaiheessa monipuolisiin ja tuntuviin toimenpiteisiin varmistaakseen palvelukykyä ja saavuttanut lainmukaisen käsittelyajan elokuussa 2020 (OKV/1263/10/2020). Katso s. 216.

Muita kanteluasioita

Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinvirastoon saapui joistakin aihepiireistä useita kanteluita, jotka eivät kuitenkaan eri syistä johtaneet oikeuskanslerin toimenpiteisiin. Esimerkiksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) menettelystä saapui kymmeniä (noin 85 kpl) saman sisältöisiä kanteluita, joissa arvostellaan Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen johdon, ministerien ja valmistelevien virkamiesten sekä alueellisten viranomaisten menettelyä koronavirustilanteen hoitamisessa. Kanteluissa kiistettiin pandemian olemassaolo. Kanteluista ei ilmennyt mitään sellaista, jonka perusteella oikeuskanslerilla olisi ollut aihetta epäillä valvontavaltaansa kuuluvaa lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä.

Oikeuskanslerinvirastoon toimitettiin lisäksi tiedoksi useita THL:n johdolle esitettyjä koronapandemiaan liittyviä kysymyksiä sekä kanteluita, joissa arvosteltiin THL:n viestintää ja sen edustajien julkisuudessa esittämiä kommentteja. Näistä kirjoituksista osa oli toimitettu oikeuskanslerinvirastoon vain tiedoksi, osassa esitettiin lähinnä kirjoittajan omia mielipiteitä, osa kirjoituksista oli nimettömiä tai yksilöimättömiä, eikä niitä näistä syistä voitu ryhtyä tarkemmin tutkimaan.

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandia ja Business Finland Oy:tä, ELY-keskuksia sekä työ- ja elinkeinoministeriön menettelyä koskevia kanteluja saapui kertomusvuoden aikana reilut parisenkymmentä. Osaan kanteluista vastattiin selostamalla yleisesti päätöksentekoa ohjaavia säännöksiä ja/tai viittaamalla vireillä olevaan oikeuskanslerin omaan aloitteeseen (OKV/939/70/2020), joka koskee työ- ja elinkeinoministeriön ja eräiden ministerien menettelyä liittyen BusinessFinlandin myöntämiin yritystukiin. Ne kantelut, joissa selkeästi oli kysymys Business Finlandin tai ELY-keskuksen menettelystä, siirrettiin oikeuskanslerin ja apulaisoikeusasiamiehen kesken sovitun mukaisesti käsiteltäväksi eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan. Niiltä osin kuin kanteluissa oli kysymys ministeriöiden tai ministerien menettelystä tai väite-tyistä laiminlyönneistä, ne on käsitelty oikeuskanslerinvirastossa. Oikeusasiamiehen kansliasta on puolestaan siirretty oikeuskanslerinvirastoon kanteluja, jotka ovat koskeneet valtioneuvoston yleisistunnon, ministeriöiden tai ministerien menettelyä tai laiminlyöntejä.

Maskipakkoa tai -suosituksia koskevista asioista saapui kertomusvuoden aikana useita kanteluita. Osa kanteluista ei ole kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan (esimerkiksi pääkaupunkiseudun koronakoordinaatioryhmä, joka antanut suosituksia). Osassa saapuneista kir-

joituksista on kanneltu esimerkiksi kaupunkien antamista suosituksista, jotka eivät kuitenkaan ole velvoittavia päätöksiä. Joissakin tapauksissa oli käytettävissä oikaisuvaatimus- tai valitusmahdollisuus, joka on ensisijainen keino oikeusturvan saamiseksi.

Tapahtumien järjestämisen rajoittaminen johti myös useisiin kanteluihin. Yleisötilaisuuksien ja yleisten kokoontumisten järjestämistä koskevien päätösten tekeminen kuuluu aluehallintovirastoille, joiden päätöksistä oli valituksia vireillä hallinto-oikeudessa. Rajoitusten taustalla oli sosiaali- ja terveysministeriön aluehallintovirastoille antama ohje, jota koskevaa ratkaisua on selostettu edellä (OKV/1726/10/2020).

Yliopistojen menettely liittyen mm. tenttijärjestelyihin ja muihin koronapandemian vaikutuksiin opiskelussa sekä kevään 2020 opiskelijavalintoihin tehdyt muutokset epidemiatilanteen vuoksi ja valintakokeiden käytännön toteutus olivat myös useiden kanteluiden kohteina. Nämä kantelut, samoin kuin maahanpääsyyn liittyvät ja Rajavartiolaitoksen menettelyä koskevat kantelut, siirrettiin käsiteltäviksi eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Oikeuskanslerille tehtiin myös useita kanteluja, jotka koskevat valtioneuvoston antamaa suositusta keväällä 2020 varustamoille lipunmyynnin keskeyttämisestä.

Vireillä olevia omia aloitteita

Kertomusvuoden aikana saapuneiden useiden samankaltaisten kanteluiden johdosta on avattu useita oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin omia aloitteita. Aloitteita on avattu myös muiden laillisuusvalvonnallisten huomioiden perusteella. Näiden aloitteiden käsittely on vielä kesken tätä kirjoitettaessa. Arvioinnin kohteina aloitteissa on osittain valtion keskushallinnon viranomainen,

osittain kunnalliset viranomaiset ja osittain myös ministeriön rooli alaisensa hallinnon ohjauksessa ja valvonnassa.

Omia aloitteita on avattu seuraavista aiheista:

- Huoltovarmuuskuskuksen menettely suojainvarusteiden varastoinnissa ja hankinnassa (OKV/147/70/2020)
- Kotihoidon laatu; hoitajien määrä/asiakas kotiin annettavissa palveluissa (OKV/290/70/2020)
- Lastensuojelupalvelujen turvaaminen koronavirusepidemian aikana (OKV/293/70/2020)
- Lasten- ja nuorisopsykiatristen palvelujen järjestäminen ja saatavuus koronavirusepidemian aikana (OKV/294/70/2020)
- Koronavirusepidemiaa koskevan tiedon julkisuus ja avoimuus Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toiminnassa (OKV/458/70/2020)
- Sosiaali- ja terveysministeriön menettely covid-19-epidemiaa koskevien päätösten ja linjausten perusteena olevan tiedon julkisuudessa ja avoimuudessa (OKV/461/70/2020)
- Kelan varautuminen asiamäärien kasvuun covid-19-pandemian ja poikkeusolojen vaikutusten vuoksi (OKV/568/70/2020)
- Varautuminen asiamäärien kasvuun TE-toimistoissa covid-19-pandemian ja poikkeusolojen vaikutusten vuoksi (OKV/570/70/2020)
- Työttömyyskassojen asiamäärien kasvu covid-19-pandemian ja poikkeusolojen vaikutusten vuoksi (OKV/572/70/2020)
- Lähisuhdeväkivallan uhrien ja tekijöiden palvelujen tarve poikkeusoloissa (OKV/773/70/2020)
- Työ- ja elinkeinoministeriön sekä eräiden ministerien menettely liittyen Business Finlandin myöntämiin yritystukiin (OKV/939/70/2020)
- UM:n menettely oleskelulupa- ja viisumi-asioiden käsittelyn keskeyttämisessä (OKV/2830/70/2020)

LAUSUNTOJA JA ESITYKSIÄ

Yhdenvertaisuus (6 §)

- Koronaviruksen torjunta rajaliikenteessä (OKV/1887/21/2020), ks. s. 90
(OKV/2525/21/2020), ks. s. 91

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)

- Työryhmämietintö seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistuksesta (OKV/1404/21/2020), ks. s. 148

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §)

- Työryhmämietintö terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuudesta (OKV/1145/21/2020), ks. s. 146

Liikkumisvapaus (9 §)

- Koronaviruksen torjunta rajaliikenteessä (OKV/1887/21/2020), ks. s. 90
(OKV/2525/21/2020), ks. s. 91

Oikeus yksityisyyteen (10 §)

- Koronaviruksen torjunta rajaliikenteessä (OKV/1887/21/2020), ks. s. 90
- Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedot (OKV/79/20/2019), ks. s. 87

Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)

- Koronaviruksen torjunta rajaliikenteessä (OKV/1887/21/2020), ks. s. 90
(OKV/2525/21/2020), ks. s. 91

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)

- Automaattista päätöksentekoa koskeva arviomuistio (OKV/1348/21/2020), ks. s. 147
- Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (OKV/1121/21/2020), ks. s. 94

Perusoikeuksien turvaaminen (22 §)

- Koronaviruksen torjunta elinkeino-toiminnassa, kokoontumisissa ja liikenteessä (OKV/1927/21/2020), ks. s. 91

RATKAISUJA

Yhdenvertaisuus (6 §)

- Kaupunki laiminlöi lastensuojelulain toimeenpanon (OKV/11/50/2018), ks. s. 217
- Maksuton kouluruokailu poikkeusoloissa etäopetuksessa oleville (OKV/518/1/2020), ks. s. 183 (OKV/622/1/2020), ks. s. 183 (OKV/742/1/2020), ks. s. 184
- Ministeriö ylitti toimi- ja harkintavaltansa päättäessään Omakannan ikärajoista (OKV/31/50/2019), ks. s. 203
- Sosiaalihuollon omavalvonnan toimivuus (OKV/33/70/2020), ks. s. 204

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)

- Kaupunki laiminlöi lastensuojelulain toimeenpanon (OKV/11/50/2018), ks. s. 217
- Ministeriö ylitti toimi- ja harkintavaltansa päättäessään Omakannan ikärajoista (OKV/31/50/2019), ks. s. 203
- Oikeuskansleri arvioi valtioneuvoston rajavalvontaa koskevia päätöksiä (OKV/61/10/2020), ks. s. 52 ja 84
- Terveystieteiden ammattihenkilön kieltäytyminen influenssarokotuksesta (OKV/184/1/2019), ks. s. 224
- Yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin määrittäminen laissa (OKV/244/1/2020), ks. s. 205

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §)

- Poliisimieheen kohdistuvan kantelun käsittely poliisilaitoksella (OKV/740/10/2020), ks. s. 161

Liikkumisvapaus (9 §)

- Oikeuskansleri arvioi valtioneuvoston rajavalvontaa koskevia päätöksiä (OKV/61/10/2020), ks. s. 52 ja 84
- Yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin määrittäminen laissa (OKV/244/1/2020), ks. s. 205

Oikeus yksityisyyteen (10 §)

- Ministeriö ylitti toimi- ja harkintavaltansa päättäessään Omakannan ikärajoista (OKV/31/50/2019), ks. s. 203
- Terveystieteiden ammattihenkilön kieltäytyminen influenssarokotuksesta (OKV/184/1/2019), ks. s. 224
- Yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin määrittäminen laissa (OKV/244/1/2020), ks. s. 205

Sananvapaus ja julkisuus (12 §)

- Kaupungin menettely asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin vastaamisessa (OKV/37/10/2020, OKV/1182/10/2020, OKV/1229/10/2020, OKV/1242/10/2020, OKV/1252/10/2020 ja OKV/1262/10/2020), ks. s. 180
- Kilpailu- ja kuluttajaviraston menettelyohje ei perustunut lakiin (OKV/3/10/2020), ks. s. 194
- Kunta laiminlöi tiedottamisvelvollisuutensa (OKV/1338/1/2019), ks. s. 223
- Poliisilaitoksen Twitter-viestinnän asianmukaisuus (OKV/253/10/2020), ks. s. 162

Omaisuuksien suoja (15 §)

- Kaupunki peri varhaiskasvatuksesta lakiin perustumattomia maksuja (OKV/714/1/2018), ks. s. 182

Sivistykselliset oikeudet (16 §)

- Maksuton kouluruokailu poikkeusoloissa etäopetuksessa oleville (OKV/518/1/2020), ks. s. 183 (OKV/622/1/2020), ks. s. 183 (OKV/742/1/2020), ks. s. 184
- Viestinnän asianmukaisuus (OKV/279/10/2020), ks. s. 184

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)

- Henkilökorttien kieli (OKV/79/10/2020 ja OKV/166/10/2020), ks. s. 162

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §)

- Terveystieteiden ammattihenkilöstä annetun asetuksen muuttaminen (OKV/1322/1/2018), ks. s. 83
- Terveystieteiden ammattihenkilön kieltäytyminen influenssarokotuksesta (OKV/184/1/2019), ks. s. 224

Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)

- Kaupunki laiminlöi lastensuojelulain toimeenpanon (OKV/11/50/2018), ks. s. 217
- Kelan menettely asumistuen maksamisessa vuokranantajalle (OKV/195/10/2020), ks. s. 213
- Kelan menettely vammaistukiasian käsittelyssä (OKV/1082/10/2020), ks. s. 212
- Kelan perustoimeentulotukipäätökset ja niiden laatu (OKV/26/70/2020), ks. s. 211
- Oikeuskansleri arvioi valtioneuvoston rajavalvontaa koskevia päätöksiä (OKV/61/10/2020), ks. s. 52 ja 84
- Puutteet toimeentulotukiasian käsittelyssä Kelassa (OKV/1560/10/2020), ks. s. 215
- Sosiaalihuollon omavalvonnan toimivuus (OKV/33/70/2020), ks. s. 204
- Terveystieteiden ammattihenkilöstä annetun asetuksen muuttaminen (OKV/1322/1/2018), ks. s. 83
- Terveystieteiden ammattihenkilön kieltäytyminen influenssarokotuksesta (OKV/184/1/2019), ks. s. 224
- Työttömyysetuushakemusten käsittelyn viivästyminen Yleinen työttömyyskassa YTK:ssa (OKV/1263/10/2020), ks. s. 216
- Työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen viivästy (OKV/858/10/2020, OKV/914/10/2020 ja OKV/959/10/2020), ks. s. 190

- Välttämättömän lääkkeen saaminen kiireellisesti olisi tullut varmistaa (OKV/793/1/2019), ks. s. 214

Vastuu ympäristöstä (20 §)

- Toimenpideluvan hakeminen lumenkaatopaikalle (OKV/746/1/2019), ks. s. 230
- Valvontatoimenpiteisiin ryhtyminen ja asiakirjapyyntöön vastaaminen (OKV/63/1/2019), ks. s. 229
- Yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin määrittäminen laissa (OKV/244/1/2020), ks. s. 205

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)

- Asiakirjapyyntöön käsittely (OKV/85/10/2020), ks. s. 208
- Asian käsittely viipyi Patentti- ja rekisterihallituksessa (OKV/320/1/2019), ks. s. 194
- Asian käsittely viipyi tietosuojavaltuutetun toimistossa (OKV/586/10/2020), ks. s. 151 (OKV/590/10/2020), ks. s. 152 (OKV/934/10/2020), ks. s. 152 (OKV/1501/10/2020), ks. s. 152
- Asian käsittely viivästyi potilasvahinkolautakunnassa (OKV/1633/1/2019), ks. s. 216
- Asian viipyminen (OKV/165/10/2020), ks. s. 214
- Automaattisen työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen (OKV/138/10/2020), ks. s. 192
- Avoimuuden lisääminen ulkoasiainhallinnon tehtävään määrittämismenettelyssä (OKV/54/10/2020), ks. s. 144

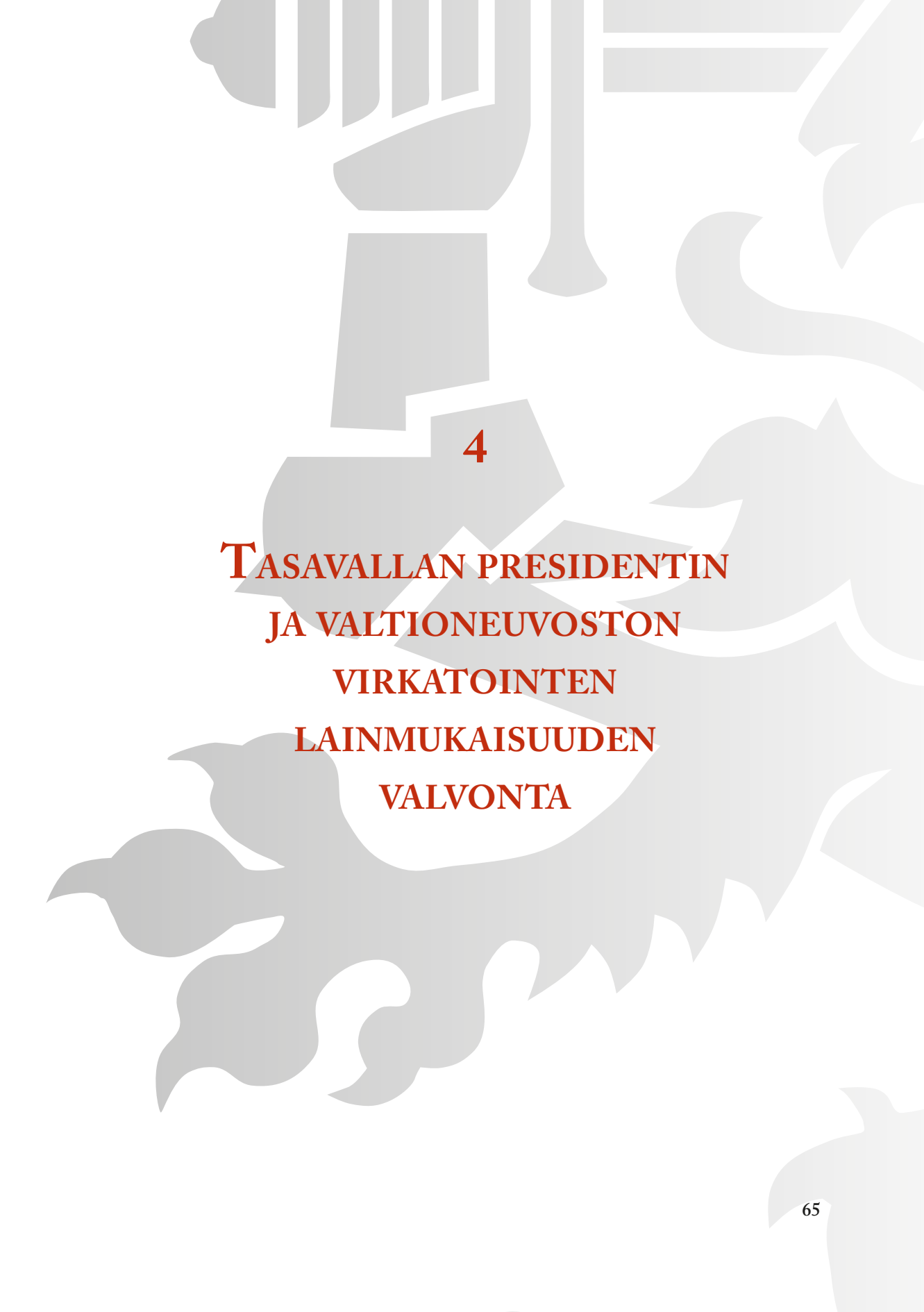
- Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika (OKV/699/30/2020), ks. s. 121 (OKV/701/30/2020), ks. s. 121 (OKV/748/30/2020), ks. s. 121 (OKV/712/30/2020), ks. s. 122
- Hakemuksen käsittely viivästyi vammaispalveluissa (OKV/462/10/2020), ks. s. 222
- Hallinto-oikeuksissa eroja ulkomaalaisasioiden käsittelyssä (OKV/22/50/2018), ks. s. 127
- Kantelun käsittelyn viipyminen (OKV/450/1/2019), ks. s. 210
- Kaupungin hammashoitolan menettely asiakasmaksun määrittämisessä alle 18-vuotiaalle (OKV/1609/10/2020), ks. s. 224
- Kaupunki laiminlöi lastensuojelulain toimeenpanon (OKV/11/50/2018), ks. s. 217
- Kaupungin menettely asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin vastaamisessa (OKV/37/10/2020, OKV/1182/10/2020, OKV/1229/10/2020, OKV/1242/10/2020, OKV/1252/10/2020 ja OKV/1262/10/2020), ks. s. 180
- Kaupungin menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa ja kokousaineistojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa (OKV/32/10/2020), ks. s. 178
- Kaupungin menettely lastensuojelu-ilmoituksen vastaanottamisessa (OKV/1339/10/2020), ks. s. 219
- Kaupungin menettely yksityistieasiassa (OKV/18/10/2020), ks. s. 180
- Kaupunki peri varhaiskasvatuksesta lakiin perustumattomia maksuja (OKV/714/1/2018), ks. s. 182
- Kelan menettely asumistuen maksamisessa vuokranantajalle (OKV/195/10/2020), ks. s. 213
- Kelan menettely vammaistukiasian käsittelyssä (OKV/1082/10/2020), ks. s. 212

- Kelan perustoimeentulotukipäätökset ja niiden laatu (OKV/26/70/2020), ks. s. 211
- Kelan varmistettava hakemuksen asianmukainen käsittely (OKV/142/1/2019), ks. s. 212
- Kilpailu- ja kuluttajaviraston menettelyohje ei perustunut lakiin (OKV/3/10/2020), ks. s. 194
- Kirjoitusvirhe tai muu siihen rinnastettava virhe (OKV/635/30/2020), ks. s. 124 (OKV/742/30/2020), ks. s. 125 (OKV/743/30/2020), ks. s. 124
- Käräjäoikeus tuomitsi rangaistukseen vanhentuneesta rikoksesta (OKV/626/30/2020), ks. s. 121 (OKV/639/30/2020), ks. s. 121 (OKV/642/30/2020), ks. s. 121 (OKV/665/30/2020), ks. s. 121 (OKV/745/30/2020), ks. s. 121
- Käsittelyn viipyminen Maahanmuuttovirastossa (OKV/67/10/2020), ks. s. 164 (OKV/537/10/2020), ks. s. 164 (OKV/547/10/2020), ks. s. 165 (OKV/108/10/2020), ks. s. 165 (OKV/73/10/2020), ks. s. 166 (OKV/540/10/2020), ks. s. 166 (OKV/56/10/2020), ks. s. 166 (OKV/103/10/2020), ks. s. 167
- Lastensuojeluilmoitukset tuli käsitellä asianmukaisesti ja kirjaukset tehdä huolellisesti (OKV/430/10/2020), ks. s. 219
- Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antaminen tuomioistuimille (OKV/3/50/2019), ks. s. 206
- Maa- ja metsätalousministeriön menettely tiedusteluihin vastaamisessa (OKV/1008/10/2020), ks. s. 185
- Maistraatin tarkistettava vuositilit viipymättä ja asianmukaisesti (OKV/422/10/2020), ks. s. 175
- Metsähallitus ei toiminut lainvastaisesti toimitusjohtajasopimuksen päättämisessä (OKV/91/10/2020), ks. s. 186
- Muutoksenhakulautakuntien jäsenten sidonnaisuuksien rekisteröinnin puutteet (OKV/719/1/2019), ks. s. 204
- Oikaisuvaatimuksen käsittelyn viipyminen Verohallinnossa (OKV/40/10/2020), ks. s. 173
- Oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun (OKV/456/10/2020), ks. s. 221
- Palveluperiaatteen noudattaminen (OKV/89/10/2020), ks. s. 221
- Poissa olevalle vastaajalle tuomittu rangaistus ja tuomion julistaminen (OKV/109/31/2020), ks. s. 118
- Puutteet Kelan päätösten sisällössä ja tietopyyntöjen käsittelyssä sekä viive tiedusteluun vastaamisessa (OKV/174/10/2020), ks. s. 213
- Puutteet toimeentulotukiasian käsittelyssä Kelassa (OKV/250/10/2020), ks. s. 215 (OKV/1560/10/2020), ks. s. 215
- Rangaistuksen tuomitseminen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta (OKV/13/31/2019), ks. s. 119
- Ratkaisupyynnön käsittelyn viipyminen kuluttajariitalautakunnassa (OKV/265/10/2020), ks. s. 151 (OKV/550/1/2019), ks. s. 150
- Rikosasian ratkaiseminen ilman päätösvaltaa (OKV/32/31/2019), ks. s. 117
- Rikosilmoituksen kirjaaminen (OKV/334/10/2020), ks. s. 156

- Rikosuhrimaksun määrääminen (OKV/692/30/2020), ks. s. 123
- (OKV/693/30/2020), ks. s. 123
- (OKV/671/30/2020), ks. s. 123
- Sosiaalihuoltoa koskevien kanteluiden pitkät käsittelyajat aluehallintovirastossa (OKV/68/70/2020), ks. s. 209
- Sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön menettelyt pandemia-tilanteessa tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjauksessa (OKV/155/70/2020), ks. s. 53 ja 82
- Sosiaalitoimessa tuli noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä ja määräaikoja (OKV/359/10/2020), ks. s. 222
- TE-toimisto laiminlöi velvollisuutensa käsitellä asia asianmukaisesti (OKV/357/1/2019), ks. s. 192
- TE-toimiston menettelyssä useita puutteita (OKV/663/1/2019), ks. s. 193
- TE-toimiston neuvonnan oltava oikea-sisältöistä ja asiat käsiteltävä huolellisesti (OKV/610/1/2019), ks. s. 193
- Tiedusteluihin vastaaminen ja viivytyksetön käsittely (OKV/122/10/2020), ks. s. 214
- Tiedusteluihin vastaamisen viivästyminen (OKV/21/10/2020), ks. s. 161
- Tiedusteluihin vastaaminen tietosuoja-valtuutetun toimistossa (OKV/116/10/2020), ks. s. 153
- Tietopyyntö tuli käsitellä asianmukaisesti (OKV/343/10/2020), ks. s. 209
- Toimeentulotukea koskevan valituksen käsittelyn viipyminen (OKV/151/10/2020), ks. s. 127
- Toimivalta käsitellä esteellisyyskysymyksiä valvontatoiminnassa (OKV/111/10/2020), ks. s. 177
- Turvapaikanhakijan asiakirjojen hallussapito ja palauttaminen (OKV/23/10/2020), ks. s. 163
- Työvoimapolitiittiset lausunnot käsiteltävä asianmukaisesti ja ilman viivytyksiä (OKV/93/1/2019), ks. s. 191
- Valvontalautakunnan menettely (OKV/205/10/2020), ks. s. 137
- Valitusasiakirjojen toimittaminen käräjä-oikeudesta hovioikeuteen (OKV/86/31/2020), ks. s. 125
- Valvonta-asian käsittelyaika (OKV/157/10/2020), ks. s. 176
- Valvontalautakunnalle huomautus puutteista asianhallinnassa (OKV/778/53/2020), ks. s. 137
- Valvontalautakunnan käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä (OKV/771/70/2020), ks. s. 138
- Valvontatoimenpiteisiin ryhtyminen ja asiakirjapyyntöön vastaaminen (OKV/63/1/2019), ks. s. 229
- Viranomaisen käyttämän ilmaisun asianmukaisuus (OKV/7/10/2020), ks. s. 207
- Virheellinen menettely tutkintapyyntöön käsittelyssä sekä tiedusteluun ja asiakirjapyyntöön vastaaminen (OKV/96/10/2020), ks. s. 160
- Vähimmäisrangaistuksen alittaminen ja puute tuomion sisällössä (OKV/50/31/2019), ks. s. 118
- Välttämättömän lääkkeen saaminen kiireellisesti olisi tullut varmistaa (OKV/793/1/2019), ks. s. 214
- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan pitkät käsittelyajat (OKV/576/10/2020), ks. s. 153
- Ympäristövalvontaa koskevan asian viipyminen (OKV/712/1/2019), ks. s. 230

Perusoikeuksien turvaaminen (22 §)

- Kelan perustoimeentulotukipäätökset ja niiden laatu (OKV/26/70/2020), ks. s. 211
- Oikeuskansleri arvioi valtioneuvoston rajavalvontaa koskevia päätöksiä (OKV/61/10/2020), ks. s. 52 ja 84
- Ruotsinkielisen ohjeen julkaiseminen (OKV/83/10/2020), ks. s. 173
- Sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön menettelyt pandemiatilanteessa tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjauksessa (OKV/155/70/2020), ks. s. 53 ja 82
- Sosiaalihuollon omavalvonnan toimivuus (OKV/33/70/2020), ks. s. 204
- Terveystieteiden ammattihenkilön kieltäytyminen influenssarokotuksesta (OKV/184/1/2019), ks. s. 224



4

TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VIRKATOINTEN LAINMUKAISUUDEN VALVONTA

VALTIONEUVOSTON JA TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEON VALVONTA

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

VALVONNAN KEINOT

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen 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 aika-tila ei valvonnan vuoksi tarpeettomasti viivästyisi. Valmisteluvaiheen valvonnessa ei useimmi-

ten synny asiakirjoja, joihin sovellettaisiin julkisuuslakia. 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 valvonnessa 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 virheelistä menettelyä.

OIKEUSKANSLERIN ROOLI MERKITTÄVISSÄ YHTEISKUNNALLISISSA UUDISTUKSISSA

- Laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseen, osallistumisoikeuksien toteutumiseen, lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja EU:n oikeuden asianmukaiseen huomioon ottamiseen.
- Oikeuskansleri valvoo hallituksen suunnitelmia uudistushankkeista ja päätöksentekoa hankkeiden organisoinnista.
- Oikeuskansleri ei osallistu valmisteluun, mutta hän voi antaa ministeriön pyynnöstä kannanottoja ja neuvontaa laillisuusvalvonnan näkökulmasta.
- Ministeriöt voivat pyytää lausuntokierrosten yhteydessä oikeuskanslerin lausuntoa. Oikeuskansleri voi antaa lausunnon myös omasta aloitteestaan.
- Valmistelun loppuvaiheessa oikeuskansleri voi tarkastaa hallituksen esityksen omasta aloitteestaan tai ministeriön pyynnöstä.
- Kaikki hallituksen esitykset tarkastetaan viimeistään silloin, kun ne tulevat käsittelyyn valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnalle antamista varten.
- Eduskunnan valiokunnat voivat kuulla oikeuskansleria asiantuntijana.

LAINVALMISTELUN LAILLISUUSVALVONTA

Oikeuskansleri valvoo lakien ja asetusten laillisuutta valmisteluvaiheessa antamalla lausuntoja säädösesityksiä koskevien yleisten lausunkierrosten yhteydessä sekä antamalla ministeriöiden pyynnöstä kannanottoja valmistelussa esiin nousevista merkittävistä kysymyksistä. Oikeuskanslerinvirastossa seurataan ja tutkitaan systemaattisesti ministeriöiden julkaisemia lausuntopyyntöjä. Seurannan avulla lausuntoja voidaan antaa sellaisissakin tapauksissa, joissa oikeuskanslerinvirastoon ei tullut lausuntopyyntöä. Valmistelun loppuvaiheessa säädösehdotuksia tarkastetaan oikeuskanslerin aloitteesta ja ministeriöiden pyynnöstä ennakolta ennen niiden esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Oikeuskanslerin aloitteesta hallituksen esityksiä tarkastetaan suunnitelmallisesti siten, että tarkastettavat esityksen valitaan hallituksen lain-säädäntösuunnitelmasta ja että esitysten valmisteliijoille ilmoitetaan tarkastuksesta etukäteen.

Lainvalmistelun aikana suoritettavan laillisuusvalvonnan tavoitteena on huolehtia kattavasti siitä, että valtioneuvoston päätettäväksi tulevista säädösehdotuksissa ei olisi huomautettavaa laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Kun säädösehdotuksia valvotaan jo aikaisemmassa vaiheessa ennen valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastusta, voidaan laajemmin

ja syvällisemmin perehtyä laillisuuskysymysten arviointiin. Tässä vaiheessa myös ministeriöillä on paremmat mahdollisuudet tehdä tarvittavat korjaukset. Ennakollisen valvonnan vaikutavuutta lisää vielä se, että esittelylistojen tarkastuksessa valvotaan aikaisemmissa vaiheissa annetun palautteen huomioimista lopullisessa asetuksessa tai hallituksen esityksessä. Ennakollinen laillisuusvalvonta edistää siten valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksenteon sujuvuutta ja luo luottamusta ylimmän valtiollisen päätöksenteon oikeudelliseen asianmukaisuuteen.

Oikeuskanslerin ennakollinen valvonta kohdennetaan säädösehdotuksiin, jotka saatavissa olevien tietojen perusteella ovat sisällöltään merkittäviä laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Merkittävyyden arvioinnissa otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksien sekä hyvän hallinnon toteutuminen, oikeusvaltion toimivuus, perustuslain soveltaminen ja tulkinta sekä merkittävät yhteiskunnalliset vaikutukset. Lisäksi pyritään tunnistamaan poikkeuksellisen laajoja hallituksen esityksiä, joiden tarkastaminen vasta valtioneuvoston esittelyn yhteydessä olisi vaikeaa. Lausuntojen lisäksi myös ennakollisesta tarkastuksesta annetaan kirjallinen palaute, jossa tarvittaessa yksilöidään korjattavat tai täydennettävät asiat.

Hallituksen esitysten laillisuusvalvonnassa on keskeisenä tavoitteena huolehtia erityisesti siitä, että esityksissä tunnistetaan perustuslain kannalta merkitykselliset kysymykset, selostetaan perustuslakivaliokunnan keskeinen lausuntokäytäntö ja tuodaan avoimesti esille myös mahdolliset perustuslakia koskevat uudet tai tulkinnanvaraiset kysymykset. Osana perustuslakiin liittyviä kysymyksiä valvotaan perus- ja ihmisoikeuksien ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista. Lisäksi valvotaan valmisteluprosessin asianmukaisuutta sekä kuulemisen ja muiden osallistumisoikeuksien toteutumista. Valvonnassa kiinnitetään myös mahdollisuuksien mukaan huomiota säädösten keskinäiseen yhteensopivuuteen ja ristiriidattomuuteen, yleislakien noudattamiseen sekä lainsäädännön kokonaisuuden ymmärrettävyyteen ja toimivuuteen soveltajien kannalta. Lainsäädännön kokonaisuuden tarkastelussa otetaan huomioon kansallisten säädösten lisäksi kansainvälisistä sopimuksista ja EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden täy-

täntöönpano sekä kansallisen liikkumavaran arvioinnin ja käytön asianmukaisuus.

Hallituksen esityksiä ja asetustalonoksia koskevia lausuntopyyntöjä tutkittiin 94 (edellisenä vuonna 84) ja annettiin 72 (51) lausuntoa (lausuntojen sisällöstä ks. s. 87–94). Vuonna 2020 tarkastettiin ennakolta 77 (16) säädösehdotusta, joista 38 oli hallituksen esityksiä ja 39 valtioneuvoston asetuksia. Asetusten suuri osuus ennakkotarkastuksista johtui poikkeusoloista ja valmiuslain käyttöönotosta. Oikeuskansleri edellytti, että kaikki valmiuslain nojalla annettavat valtioneuvoston asetukset toimitettiin ennakolta tarkastettaviksi. Ennakolta tarkastetuista säädösehdotuksista 35 (6) tarkastettiin oikeuskanslerin aloitteesta ja 42 (10) ministeriöiden aloitteesta. Ennakolta tarkastettujen hallituksen esitysten osuus oli 15 % (14 %) kaikista eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä. Pääosa hallituksen esitysten ennakkotarkastuksissa annetusta palautteesta koski esitysten suhdetta perustuslakiin ja henkilötietojen suojan asianmukaista huomioon ottamista.

LAILLISUUSVALVONTA PARANTAA LAINVALMISTELUN LAATUA

Oikeuskansleri:

- Valvoo laillisuutta ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista lainvalmistelun kaikissa vaiheissa, mutta ei osallistu valmisteluun.
- Antaa ministeriöiden pyynnöstä kannanottoja laillisuusvalvontaan kuuluvista kysymyksistä.
- Seuraa järjestelmällisesti hallituksen lainvalmistelua koskevia suunnitelmia ja ministeriöiden lausuntopyyntöjä.
- Antaa säädösluonnoksista lausuntoja sekä pyydettyä että omasta aloitteestaan.
- Tarkastaa hallituksen esityksiä omasta aloitteestaan ja ministeriöiden pyynnöstä.
- Tarkastaa kaikki hallituksen esitykset ja valtioneuvoston asetukset ennen niiden esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.
- Valvoo lausunnoissa ja ennakollisissa tarkastuksissa annetun palautteen noudattamista yleisistunnon asiakirjoissa.
- Antaa asiantuntijalausuntoja eduskunnan valiokuntien pyynnöstä.

VIRKANIMITYSTEN LAILLISUUSVALVONTA VALTIONEUVOSTOSSA

Valtioneuvosto nimittää virkaan ministeriöiden kansliapäälliköt, osastopäälliköt, ja suuren osan ministeriöiden alaisten virastojen päälliköistä. Näiden valtion ylimpien virkamiesten lisäksi valtioneuvosto nimittää ministeriöiden muut johtotehtävissä toimivat virkamiehet ja suuren osan asiantuntijatehtävissä toimivista virkamiehistä. Tasavallan presidentti nimittää muun muassa tuomarit, puolustusvoimien upseerit ja osan ulkoasianhallinnon virkamiehistä. Oikeuskansleri valvoo valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille esiteltäviä virkanimityksiä etukäteen esittelylistojen tarkastuksen yhteydessä. Muita virkanimityksiä oikeuskansleri valvoo jälkikäteen pääasiassa kantelujen perusteella.

Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin virkanimityksiä valvotaan pääsääntöisesti tarkastamalla esittelyasiakirjat, joita ovat vakiintuneen käytännön mukaan nimitysmuistiot ja hakijoiden ansioista tehdyt yhteenvedot. Nimitysmuistiossa kuvataan nimityksen valmistelutoimet ja esitetään nimitettävän henkilön valinnan perustelut. Tarvittaessa nimityksen esittelijältä voidaan pyytää muitakin valmistelussa kertyneitä asiakirjoja. Oikeuskanslerilla on perustuslain 111 §:n nojalla oikeus saada valvontaa varten tarvitsemansa tiedot mukaan lukien salassa pidettävät asiakirjat, kuten hakijoista tehdyt soveltuvuusarvioinnit.

Julkisessa keskustelussa ja kanteluissa arvostellaan usein valtioneuvoston nimityksiä valtion korkeimpiin virkoihin. Tällöin arvostellaan toisinaan myös oikeuskansleria siitä, että hän ei ole estänyt poliittisiksi tai muuten vääriksi koettuja valintoja. Vuonna 2020 ratkaistiin muun muassa sisäministeriön kansliapäällikön ja maahanmuuttoviraston ylijohtajan nimityksistä tehdyt kantelut. Katso s. 85.

Perustuslain mukaan virkanimityksestä päätettäessä yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Lisäksi on noudatettava erikseen säädettyjä viran kelpoisuusvaatimuksia ja perustuslaissa, yhdenvertaisuuslaissa ja naisten ja miesten tasa-arvosta annetussa laissa säädettyjä syrjintäkieltoja. Niiden mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen, vakaumuksen tai mielipiteen perusteella. Kiellettyä on siis esimerkiksi syrjäyttää lain mukaisten nimitysperusteiden mukaan ansioituneempi hakija nimitämällä virkaan toinen henkilö puoluepoliittisten ansioiden perusteella. Toisaalta kiellettyä on myös jättää henkilö puoluekantansa perusteella nimittamatta, jos hän mainittujen nimitysperusteiden mukaan on paras hakija virkaan.

Virkanimityksen valmistelussa ja siitä päätettäessä on noudatettava valtion virkamieslaissa ja hallintolaissa säädettyä menettelyä. Hallinnon

oikeusperiaatteet, kuten tasapuolisuus, puolueettomuus ja toimivallan käyttö yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin koskevat myös virkanimityksiä. Viimeksi mainittu periaate merkitsee, että virkanimitys on tehtävä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja parhaaseen viranhoitoon kykenevän henkilön saamiseksi virkaan, ja että nimitystä ei voida tehdä jonkin muun tarkoituksiperän toteuttamiseksi.

Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan laillisuusvalvojana kuuluu arvioida, täyttääkö nimitysmenettely edellä selostetut oikeudelliset vaatimukset. Nimitysmuistiossa kiinnitetään huomiota siihen, että nimitysratkaisun kannalta merkitykselliset hakijoiden ansiot kuvataan oikein ja tasapuolisesti sekä että kunkin hakijan pätevyyden arviointi ja hakijoiden välinen ansiovertailu on tehty asianmukaisesti. Ansiovertailussa voidaan käyttää vain vertailuperusteita, jotka ovat perustuslaissa säädettyjen yleisten virkanimitysperusteiden mukaisia. Yleisiä virkanimitysperusteita ei ole kuitenkaan välttämätöntä mainita erikseen. Ansiovertailussa käytettävien perusteiden tulee olla johdettavissa viran kelpoisuusvaatimuksista, hakuilmoituksessa mainituista viran menestyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä ja virkaan kuuluvista tehtävistä. Valtion ylimpiä vir-

koja täytettäessä vertailuperusteita voidaan johtaa muun muassa tulevista johtamishaasteista ja niiden edellyttämistä valmiuksista.

Virkanimitysten laillisuusvalvonnassa arvioidaan nimittäjälle kuuluvan harkintavallan asianmukaista käyttöä, mutta siinä ei voida ottaa kantaa siihen, kuka oikeudellisin perustein mahdollisista hakijoista tulisi nimittää virkaan. Oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu osallistua sen arvioimiseen, kenet tulisi valita niiden hakijoiden joukosta, jotka ansiovertailun perusteella parhaiten täyttävät viran kelpoisuusvaatimukset. Tämä on nimittävän viranomaisen tehtävä. Nimittäjällä on lainsäädännön asettamien oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa muun muassa siinä, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Valtion ylimpien virkojen kohdalla harkintavallan piirissä on myös tulevien johtamishaasteiden ja niiden edellyttämien valmiuksien arviointi sekä tarvittavien valmiuksien painotuksen valinta. Hakijoiden työkokemusta, perehtyneisyyttä viran tehtäviin ja suoriutumista aikaisemmista tehtävistä on siten mahdollista hakijoita vertailtaessa painottaa tehtävän asettamien vaatimusten rajoissa. Valitun painotuksen tulee kuitenkin perustua objektiivisiin seikkoihin.

OIKEUSKANSLERIN ROOLI VIRKANIMITYKSISSÄ

- Oikeuskansleri tarkastaa etukäteen valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä käsiteltävien virkanimitysten esittelyasiakirjat. Muita virkanimityksiä valvotaan jälkikäteen pääasiassa kantelujen perusteella.
- Laillisuusvalvonnassa tarkastetaan virantäytön menettelyn ja nimitysesityksen perustelujen oikeudellinen asianmukaisuus.
- Laillisuusvalvonnassa seuraavat seikat tarkastetaan säännönmukaisesti:
 - virka on ollut säädetyllä tavalla julkisesti haettavana
 - viran hakuaika on vähintään säädetyn pituinen
 - viran säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia noudatetaan
 - hakijoita vertaillaan tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä perustuslaissa säädettyjen yleisten virkanimitysperusteiden mukaisesti
 - nimitysesitys perustellaan objektiivisilla ja viran tehtävien kannalta merkityksellisillä seikoilla.
- Oikeuskansleri ei ota kantaa siihen, kuka parhaiden hakijoiden joukosta tulisi nimittää virkaan.
- Virkanimityksen esittelevä virkamies vastaa nimityksen valmistelun lainmukaisuudesta sekä siitä, että nimityksen perusteluissa annetut tiedot ovat oikeita.
- Nimityspäätöksen tekijä vastaa päätöksen lainmukaisuudesta. Myös nimityksen esittelijä vastaa päätöksen lainmukaisuudesta, ellei hän ole ilmoittanut päätökseen eriävää mielipidettään.

ESITTELYLISTOJEN TARKASTUS

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen 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. Esittelylista on aina poistettava silloin, jos asia ei milloin osin kuulu valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin toimivaltaan.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä käsitellään toistuvasti noin 150 eri asiatyyppejä sekä lisäksi harvoin tai yksittäistapauksina esiintyviä asiatyyppejä. Yleisimmin esiintyviä asioita ovat muun muassa hallituksen esitykset, lakien vahvistaminen, valtioneuvoston

asetukset, virkanimitykset, valtioneuvoston kirjelmät EU-asioissa ja erilaiset valtiosopimuksiin liittyvät päätökset.

Hallituksen esityksiä tarkastettaessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, asetusten- ja määräystenantovaltuuksiin sekä säättämisyjärjestyksen perusteluihin. Jos kysymys ehdotettavan lain perustuslainmukaisuudesta on perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön valossa uusi tai tulkinnanvarainen, hallituksen esityksessä tulee ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä. Hallituksen esityksiä tarkastettaessa pyritään lisäksi valvomaan, että esitykset täyttävät muutoinkin perustuslain 47 §:ssä säädettyyn eduskunnan tietojensaantioikeuteen liittyvät vaatimukset. Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, onko valmistelun aikana saadut sidosryhmien näkemykset ja erityisesti oikeudellisia kysymyksiä koskevat kannanotot asianmukaisesti selostettu. Jos hallituksen esityksestä on aiemmin annettu lausunto tai, jos esitys on tarkastettu etukäteen, esittelylistan tarkastuksessa valvotaan lausunnossa tai tarkastuksessa esitettyjen näkökohtien huomioon ottamista esityksessä.

Lakien vahvistamisen yhteydessä valvotaan, että perustuslain 77 §:ssä säädettyä kolmen kuukauden 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 määraamisestä lain vahvistamisen yhteydessä.

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

Virkanimityksissä valvotaan virantäyttömenettelyn ja nimitysesityksen perustelujen asianmukaisuutta. Perusteluissa tulee esitellä tasapuolisesti nimityksen kannalta olennaiset hakijoiden ansiot. Hakijoiden arvioinnissa ja vertailussa tulee tukeutua kunkin viran säädettyihin kelpoisuusvaatimuksiin ja perustuslain 125 §:ssä säädettyihin yleisiin virkanimitysperusteisiin (taito, kyky ja koeteltu 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. Perustus-

lain 96 §:n mukaan tällaisia asioita koskevat ehdotukset on toimitettava kirjelmällä eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten. Esittelylistojen tarkastuksessa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, annetaanko kirjelmä perustuslaissa edellytetyllä tavalla viipymättä sen jälkeen, kun ehdotus on tullut hallituksen tietoon. Lisäksi tarkastetaan, että kirjelmässä ovat eduskunnan käsittelyn kannalta olennaiset tiedot. Kirjelmän tulee sisältää valtioneuvoston kanta ehdotukseen sekä selostus sidosryhmien kuulemisesta ja muusta kannan muodostamisesta noudatetusta menettelystä. Kirjelmässä tulee myös arvioida ehdotuksen EU-oikeudellinen oikeusperusta, suhde EU-oikeuden toissijaisuusperiaatteeseen ja se, kuuluuko ehdotus Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan.

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

ESITTELYLISTOJEN TARKASTUKSEN SEURANTA VUONNA 2020

Oikeuskanslerinvirastossa tarkastettiin kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat, jotka vuonna 2020 koskivat yhteensä 2 088 asiaa (edellisenä vuonna 1 782). Esittelylistoista 16 % (12 %) sisälsi yhden tai useamman virheen, jonka oikeuskanslerinvirasto pyysi korjaamaan. Virheistä 68 % (70 %) oli selkeästi oikeudellisia eli ne koskivat päätöksenteon toimivaltaa ja muita laillisia edellytyksiä sekä lakitekniikkaa. Lakiteknisia virheitä oli lähinnä hallituksen esityksissä ja valtioneuvoston asetuksissa, joita ei ollut tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä. Oikeuskanslerinviraston korjauspyyntö johti 14 (8) tapauksessa siihen, että esittelijä poisti listan esittelystä. Näissä tapauksissa virhettä ei voitu välittömästi korjata tai asia ei kuulunut valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan. Muut kuin oikeudelliset virheet esitte-

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

Edellä mainituista korjauspyynnöistä 47 (6) koski hallituksen esityksiä, joista 10 (1) tapauksessa pyydettiin täydentämään arviota esityksen suhteesta perustuslakiin.

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

VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2020

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2020 yhteensä 1 686 asiaa (edellisenä vuonna 1 348). Hallitus antoi eduskunnalle 259 (113) hallituksen esitystä ja 71 (19) valtioneuvoston kirjelmää EU-asioista. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 98 (56).

Valtioneuvoston työskentelyä leimasi koko vuoden koronavirusepidemian torjunta. Tilannetta kuvaa osaltaan valtioneuvoston yleisistuntojen määrän ja niissä käsiteltyjen asioiden määrän selvä kasvu edelliseen vuoteen verrattuna. Valmistelu ja päätöksenteko oli poikkeuksellisen kiireistä, kun epidemian tilanne vaihteli ja tieto sen kehityksestä ja siihen vaikuttavista keinoista oli epävarmaa. Päätöksenteossa esiin tulleet oikeudelliset kysymykset olivat myös paljolti uusia ja

sovellettava lainsäädäntö osoittautui puutteelliseksi. Päätöksenteon aikataulut ja uudenlaiset tilanteet olivat haasteellisia myös laillisuusvalvonassa. Katso s. 43.

Oikeuskansleri käytti omasta aloitteestaan valtioneuvoston yleisistunnossa 26.3.2020 puheenvuoron kansalaisten toimeentulon turvaamisesta koronavirusepidemian aikana. Katso s. 47. Puheenvuoro julkaistiin oikeuskanslerinviraston verkkosivuilla.

Oikeuskansleri antoi valtioneuvostolle perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisen lausunnon Uudenmaan liikkumisrajoitusten kumoamisesta. Katso s. 47. Lausunto liitettiin valtioneuvoston yleisistunnon 15.4.2020 pöytäkirjaan.

TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2020

Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 402 päätöstä (edellisenä vuonna 434). Tasavallan presidentin esittelyjä oli 33 (28). Päätöksenteon laillisuusvalvonnassa ei havaittu virheellistä menettelyä, joka olisi johtanut oikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Tasavallan presidentti pyysi oikeuskanslerilta perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tietoja, kun eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi tartuntatautilain muuttamisesta (EV 53/2020 vp) käsiteltiin presidentin esittelyssä 29.5.2020.

Hallitus oli mainitussa tapauksessa esittänyt eduskunnalle ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamista alueilla, joilla se olisi välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Ehdotetun lain nojalla oli tarkoitus antaa tarkemmat säännökset alueista, joilla rajoituksia sovellettaisiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että rajoitusten välttämättömyyttä koskevan edellytyksen tuli säädösperusteisesti ohjata päätöksentekoa niiden alueellisesta soveltamisesta (PeVL 14/2020 vp). Eduskunta hyväksyi lain sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnön mukaisesti muutettuna. Hyväksytyn lain mukaan valtioneuvoston asetuksella voitiin antaa tarkemmat säännökset alueista, joilla kutakin lain mukaista velvoitetta ja rajoitusta sovelletaan, jolleivät rajoitukset ole välttämättömiä koko maassa.

Oikeuskansleri lausunnon mukaan hyväksytyn lain sanamuotoa oli mahdollista tulkita niin, että laki ei olisi perustuslakivaliokunnan lausunnon mukainen. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnössä oli kuitenkin selkeästi todettu sääntelyn vastaavan tarkoitukseltaan perustuslakivaliokunnan lausuntoa (StVM 11/2020 vp). Valtioneuvoston oli siten tulkittava lakia perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti. Valtioneuvoston oli myös suoraan perustuslain nojalla varmistettava asetuksenantovaltaa käyttäessään, että perusoikeuksien rajoittaminen täyttää välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Näillä perusteilla oikeuskansleri katsoi, että lain vahvistamiseen ei ollut lain perustuslainmukaisuuteen liittyvää oikeudellista estettä.

Tasavallan presidentti päätti vahvistaa lain. Pöytäkirjaan merkityn lausumansa mukaan presidentti piti oikeuskanslerin lausumaa kestäväenä. Hän kuitenkin korosti, että lakitekstin tulee tarpeeksi vastata lain tarkoitusta.

Tasavallan presidentti teki vuonna 2020 kaikki päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Presidentin päätöksenteossa ei siten ollut perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita, joissa asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättää siitä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

OMAT ALOITTEET

Ilmastovuosikertomuksen viivästyminen

Vuonna 2015 voimaan tulleen ilmastolain mukaan valtioneuvosto toimittaa kalenterivuositain eduskunnalle ilmastovuosikertomuksen, jossa on tiedot päästökehityksestä, päästövähennystavoitteen toteutumisesta ja niiden saavuttamisen edellyttämistä lisätoimista.

Apulaisoikeuskansleri pyysi ympäristöministeriöltä selvitystä, koska ilmastovuosikertomusta ei ollut kertaakaan annettu. Selvityksessä ei esitetty oikeudellisesti päteviä perusteluja menetykselle. Selvityksen jälkeen valtioneuvosto antoi eduskunnalle ensimmäisen ilmastovuosikertomuksen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ympäristöministeriön huomiota velvollisuuteen toimittaa ilmastovuosikertomus eduskunnalle vuosittain (OKV/10/50/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Eduskunnan kirjelmän esittelyn viivästyminen

Eduskunnan kirjelmä, joka koski Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan kertomusta neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta vuonna 2018 (EK 38/2018 vp), esiteltiin valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille yli kuuden kuukauden kuluttua sen saapumisesta ulkoministeriöön.

Eduskunnan kirjelmä on käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvassa asiassa tasavallan presidentin esittelyssä. Käsittelyn määräajasta ei ole annettu säännöksiä. Vakiintuneesti on kuitenkin katsottu, että eduskunnan kirjelmä on esiteltävä viipymättä.

Oikeuskansleri kiinnitti ulkoministeriön huomiota tarpeellisen huolellisuuden ja joutuisuuden noudattamiseen eduskunnan kirjelmien esittelyssä (OKV/19/50/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Paikannustietojen käyttö koronavirusepidemian torjunnassa

Telia Oyj tiedotti luovuttaneensa valtioneuvoston käyttöön poikkeustilanteeseen räätälöidyn paikkatietopalvelun, jota käytettäisiin hallituksen päätösten vaikuttavuuden seurannassa ja johtamista tukevan tilannekuvan luomisessa. Valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan palvelussa käsiteltiin lukumäärätietoa mobiililaitteiden sijainnista maakuntatasolla ja liikkeistä maakuntien välillä. Ajallisesti tietoa sai päivän tai tunnin tarkkuudella.

Oikeuskanslerin arvion mukaan palvelusta saatua tietoa ei ollut mahdollista edes välillisesti yhdistää yksittäiseen laitteeseen tai luonnolliseen henkilöön. Kyse ei näin ollut lainsäädännössä tarkoitettusta henkilötietojen käsittelystä eikä

lainsäädännössä kielletystä sijaintitiedon hyödyntämisestä. Asia ei antanut aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin (OKV/15/50/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Valtiosopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen

Elintarvikkeiden kansainvälisiä kuljetuksia ja kuljetuksissa käytettävää erityiskalustoa koskevaan yleissopimukseen (ATP-sopimus) oli tehty useita muutoksia, joiden hyväksymistä maa- ja metsätalousministeriö ei ollut esitellyt tasavallan presidentille. Muutokset olivat tulleet kansainvälisesti Suomea sitoviksi ilman, että muutokset oli kansallisesti hyväksytty perustuslain mukaisesti. Muutoksia ei ollut myöskään saatettu kansallisesti voimaan.

Oikeuskansleri kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota valtiosopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyn edellyttämään tarkkuuteen ja huolellisuuteen sekä toimenpiteiden oikea-aikaisuuteen (OKV/258/70/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen ja toimittamatta jättäminen

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

Oikeuskansleri antoi valtiovaraministeriölle huomautuksen, kun valtioneuvoston kirjelmä

Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimuksista annetun asetuksen muuttamisesta annettiin eduskunnalle vasta yli puolentoista vuoden kuluttua lainsäädäntöehdotuksen antamisesta ja kun eduskunnan hallintovaliokunta oli kiinnittänyt asiaan huomiota. Oikeuskansleri piti viivettä huomattavana ja ministeriön menettelyä vakavana.

Oikeuskansleri kiinnitti toisessa ratkaisussaan valtiovaraministeriön huomiota velvollisuuteen toimittaa valtioneuvoston kirjelmä viipymättä eduskunnalle. Eduskuntaa oli informoitu kolmansien maiden verokohtelua koskevasta direktiivin muutoksesta vain ministeriön selvityksellä.

Kolmas ratkaisu koski ETIAS-tietojärjestelmään pääsyn edellytyksistä annetun asetusehdotuksen toimittamista lähes yhdeksän kuukauden kuluttua eduskunnalle. Eduskunnan kanslian lausunnon mukaan eduskunta oli kuitenkin ajoissa saanut riittävästi tietoa ehdotuksesta. Oikeuskansleri saattoi sisäministeriön tietoon käsityksensä, jonka mukaan ministeriön menettely ei ollut valtioneuvoston päätöksenteon kannalta ongelmatonta, koska päätöksenteko EU:ssa oli edennyt jo pitkälle.

Ministeriöt olivat lähettäneet eduskunnalle tietoa komission ehdotuksista ja niiden käsitelystä ministeriön selvityksillä. Oikeuskansleri totesi, että tietojen antaminen ennakkolisesti ministeriön selvityksellä ei poista velvollisuutta toimittaa ehdotus eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmällä, jonka antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa (OKV/248/70/2020, OKV/252/70/2020 ja OKV/255/70/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Toimenpiteet lentoasemilla koronavirusepidemian torjunnassa

Oikeuskanslerinvirastoon saapui keväällä 2020 useita kanteluita, joissa pyydettiin tutkimaan

viranomaisten lentoasemilla tekemien toimien riittävyttä koronaviruksen torjunnassa ja selvittämään, kenellä oli tilanteessa johtovastuu. Kanteluissa ja julkisuudessa olleiden tietojen perusteella Suomeen palaavien matkailijoiden ohjeistamisessa ja koronavirustilanteen hallinnassa näytti olevan olennaisia puutteita. Apulaisoikeuskansleri otti myös omasta aloitteestaan tutkittavaksi viranomaisten menettelyn asiassa.

Apulaisoikeuskansleri arvioi päätöksessään epidemian torjuntatoimenpiteiden yleistä riittävyttä lentoasemilla ja erityisesti Helsinki-Vantaalla maaliskuussa 2020 sekä toimenpiteisiin liittyviä laiminlyöntejä, viivästyksiä sekä niiden syitä. Hän arvioi päätöksessään myös, miten jatkossa häiriötilanteisiin varautumista voitaisiin tehostaa (OKV/433/70/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman). Katso sivu 52.

Suojainvarusteiden varastointi ja hankinta koronavirusepidemian torjunnassa

Oikeuskanslerinvirastoon saapui keväällä 2020 useita kanteluita, joissa arvosteltiin sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön menettelyä epidemiatilanteessa tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnissa ja hankinnassa. Oikeuskansleri päätti tutkia myös omasta aloitteestaan ministeriöiden menettelyn asiassa.

Oikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön huomiota näkemyksiinsä etenkin ministeriöiden ja muiden toimijoiden välisen yhteistyön tärkeydestä sekä vastuunjaon selkeydestä. Valtioneuvoston johtamisen ja valmiussuunnittelun yleisen kehittämisen ja yhteensovittamisen tarkoituksessa oikeuskansleri lähetti ratkaisunsa tiedoksi myös pääministerille ja valtioneuvoston kanslialle (OKV/155/70/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama). Katso sivu 53.

Ministeriöiden menettely lakien vahvistamisessa

Tasavallan presidentin esittelyssä esiteltiin kahdesta ministeriöstä vahvistettavaksi eduskunnan hyväksymät lait, jotka koskivat saman pykälän säännöksiä. Lakien vahvistaminen esitysten mukaisesti johti siihen, että osa säännöksistä ei tullut voimaan tarkoitettuna ajankohtana ja että lakien johtolauseet muodostuivat virheellisiksi.

Oikeuskansleri kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota huolellisuuteen julkaisumääräysten antamisessa lakien vahvistamisen yhteydessä sekä valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön huomiota lakien suunnitellun voimaantulon ja lakiteknisen asianmukaisuuden varmistamiseen (OKV/765/70/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku).

KANTELURATKAISUT

Terveysdenhuollon ammattihenkilöitä koskeva sääntely

Kantelussa arvosteltiin valtioneuvoston asetuksella annettuja säännöksiä, jotka koskivat psykoterapeutin ammattinimikkeen käytön edellytyksenä olevaa koulutusta.

Oikeuskansleri katsoi, että asiakas- ja potilasturvallisuuden sekä elinkeinoharjoittamisen oikeuden kannalta asetuksella säädettävien asioiden alan tulisi olla ymmärrettävällä ja ennustettavalla tavalla luettavissa lain säännöksistä. Hän kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota terveysdenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain epäselvyyteen ja tulkinnallisuuteen sekä esitti sääntelyn selkeyttämistä. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt. Ministeriö ilmoitti selvittävänsä lain asetuksenantovaltuuksien muutostarpeita ja pyrkivänsä esittämään kiireellisimpiä muutoksia vuoden 2021 aikana.

Oikeuskansleri katsoi myös, että sosiaali- ja terveysministeriön selvitykset asetuksenantovaltuudesta olivat nimenomaisista selvityspyynnöistä huolimatta riittämättömiä. Hän kiinnitti ministeriön vakavaa huomiota oikeuskanslerin perustuslaissa säädetyn tiedonsaantioikeuden toteuttamiseen (OKV/1322/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku).

Tietojen antaminen eduskunnalle

Oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa pyydettiin tutkimaan valtiovarainministeriön virkamies-ten sähköposteihin perustuvia väitteitä, joiden mukaan valtiovarainministeriö olisi pimittänyt maakuntien perustamisen ja sosiaali- ja terveysdenhuollon uudistuksen käsittelyn ratkaisevilla hetkillä olennaisia tietoja eduskunnalta. Kertomatta jääneet tiedot olisivat väitteiden mukaan voineet johtaa lainmuutoksiin, jotka olisivat estäneet uudistuksen toteutumisen aikataulussa.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan sähköpostiviestien tarkoituksena ei ollut salata eduskunnalta asian ratkaisemisessa tarpeellista tietoa. Viestit koskivat sitä, mikä tieto oli tarkoituksenmukaista ottaa valiokunnan pyytämään muistioon, jotta muistion asiasisältö pysyisi selkeänä ja mahdollisimman ymmärrettävänä, mutta kuitenkin riittävänä vaikeassa asiakokonaisuudessa.

Valtiovarainministeriön selvityksestä oli apulaisoikeuskanslerin mukaan pääteltävissä, että ministeriö piti esityksen eduskuntakäsittelyn mahdollista päättymistä yhtenä hyväksyttävänä perusteena sille, millä tavoin virkamiehet olivat asian käsittelyn viimeisinä päivinä toimineet ja mahdollisesti tuottaneet materiaalia eduskunnalle.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että lakiehdotuksen etenemisen ennakointi ei saa vaikuttaa eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteuttami-

seen eli siihen perusteellisuuteen, huolellisuuteen ja ripeyteen, jonka mukaisesti eduskunnalle toimitetaan sen tarvitsemat tiedot. Tämä koskee myös sellaista tietoa, jota eduskunta ei osaa kysyä, mutta joka ministeriön virkamiesten käsityksen mukaan on osa käsiteltävän asian luotettavaa kokonaiskuvaa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota eduskunnan tiedonsaanti-oikeuden toteuttamiseen. Ministeriön virkamiehet eivät olleet menettelleet tietojen ja selvitysten toimittamisessa eduskunnalle lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Ministeriön esittämä käsitys, jonka mukaan virkamiehet voisivat ennakoida asioiden käsittelyn etenemistä eduskunnassa ja mukauttaa toimiansa tämän mukaisesti, ei ollut hyväksyttävä. Saadusta selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, että virkamiehet olisivat tämän vuoksi jättäneet eduskunnalle kertomatta asian käsittelyn kannalta merkityksellisiä tietoja, jotka olisivat poikenneet valiokunnalle aiemmin esitetyistä tiedoista, taikka muutoin olleet olennaisia (OKV/683/1/2019 ja OKV/858/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Rajaliikenteen rajoittaminen koronavirusepidemian torjunnassa

Kantelussa katsottiin, että valtioneuvoston päätökset rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja rajaliikenteen rajoittamisesta olivat rajavartiolaitos, perustuslain ja Euroopan unionin oikeuden vastaisia. Kantelun mukaan päätökset loukkasivat Suomen kansalaisten oikeutta lähteä maasta ja palata maahan sekä Euroopan unionin vapaan liikkuvuuden periaatetta. Lisäksi kantelija arvosteli tiedottamista valtioneuvoston päätöksistä.

Oikeuskansleri kiinnitti sisäministeriön huomiota päätösten valmisteluun. Päätösten perustelumuiotissa ei ollut riittävästi käsitelty päätösten

suhdetta Euroopan unionin oikeuteen, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Päätöksissä olisi tullut myös selkeämmin tuoda esiin se, missä määrin kyse oli suosituksista ja missä määrin oikeudellisesti velvoittavista päätöksistä.

Oikeuskansleri kiinnitti lisäksi valtioneuvoston kanslian huomiota velvollisuuteen käyttää valtioneuvoston päätöksistä tiedotettaessa asianmukaisia ja selkeitä sekä oikeudellisesti täsmällisiä ilmaisuja (OKV/61/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen). Katso sivu 52.

Lain toimeenpanon valmistelu

Apulaisoikeuskansleri katsoi sosiaali- ja terveysministeriön menetelleen hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyneen niin sanotun valinnanvapauslain valmistelussa vuosina 2017–2018. Ministeriö oli määritellyt kriteerit valinnanvapauden pilottihankkeiden valintaan, vaikka kriteereistä oli perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan säädettävä laissa. Ministeriö oli myös käynnistänyt hankkeiden hakumenettelyn ja tiedottanut hankkeiden alustavasta valinnasta, vaikka eduskunta ei vielä ollut hyväksynyt valinnanvapauslakia. Pilottihankkeita koskevassa viestinnässä oli kuitenkin selkeästi ilmoitettu, että hankkeiden toteuttaminen edellytti valinnanvapauslain hyväksymistä. Ministeriön menettely ei sen vuoksi ollut lainvastaista (OKV/397/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Maija Salo).

Postin omistajaohjaus

Kanteluissa arvosteltiin kunta- ja omistajaohjausministeri Sirpa Paateron ja pääministeri Antti Rinteen toimia Posti Group Oyj:n liiketoiminnassa

ja työtaistelussa. Kanteluiden mukaan ministerit olivat antaneet eduskunnalle virheellistä tietoa siitä, milloin ministeri Paatero oli saanut tiedon Posti Group Oyj:n liikkeenluovutussuunnitelmista ja siitä, oliko yhtiön suunnitelmilla valtion omistajaohjauksen tuki.

Oikeuskansleri totesi, että ministerin eduskunnalle antamien tietojen riittävyyden ja oikeellisuuden ensisijainen arvioija on eduskunta itse.

Ministeri Paatero oli oikeuskanslerin mukaan vastauksissaan sekä kirjallisiin kysymyksiin että eduskunnan kyselytunnilla tuonut esiin tietoja, jotka vastasivat Posti Group Oyj:n hänelle antamia tietoja.

Oikeuskansleri katsoi, että pääministeri Rinne oli eduskunnassa osittain kommentoinut valtion omistajaohjauksen ja Posti Group Oyj:n välistä yhteydenpitoa tavalla, joka jätti avoimeksi hallituksen sisäiseen tiedonkulkuun liittyviä kysymyksiä. Asiassa ei ollut aihetta epäillä, että pääministeri Rinne olisi tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan lainvastaisesti. Oikeuskansleri otti asiaa arvioidessaan huomioon myös sen, että ministerin poliittinen vastuu toteutuu eduskunnan osoittaman epäluottamuksen kautta ja että pääministeri Rinne jätti sitemmin eronpyyntönsä tasavallan presidentille (OKV/1902/1/2019, OKV/1907/1/2019, OKV/1911/1/2019, OKV/1988/1/2019 ja OKV/2011/1/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Valtioneuvoston virkanimitykset

Oikeuskansleri ei ryhtynyt toimenpiteisiin sisäministeriön kansliapäällikön ja Maahanmuuttoviraston ylijohdajan nimityksistä tehtyjen kantelujen johdosta. Kanteluissa epäiltiin, että ensin mainittu nimitys tehtiin poliittisin perustein ja

että jälkimmäinen nimitys oli hyvän hallinnon periaatteiden ja tasa-arvolain vastainen. Oikeuskanslerin mukaan nimitysasioissa ei ilmennyt, että valtioneuvosto olisi ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin (OKV/133/1/2020, OKV/140/1/2020, OKV/144/1/2020 ja OKV/1692/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo). Katso virkanimitysten laillisuusvalvonnasta sivu 72.

Kokoontumisten rajoittaminen koronavirusepidemian torjunnassa

Kanteluissa arvosteltiin sosiaali- ja terveysministeriön aluehallintovirastoille ja Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle lähettämiä ohjauskirjeitä, jotka koskivat yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten järjestämistä koronavirusepidemian aikana. Aluehallintovirastot olivat tartuntatautilain nojalla tehneet sisällöltään yhdenmukaiset päätökset asiasta. Oikeuskansleri tutki asian siltä osin kuin siinä oli kysymys ministeriön toimivallasta antaa ohjeita, joissa käsitellään lain mukaan aluehallintovirastojen päätösvaltaan kuuluvaa asiaa.

Oikeuskansleri katsoi, että ohjeista ei muodostunut kokonaisuutena arvioituna sellaista kuvaa, että ne olisivat olleet sitoviksi tarkoitettuja. Ne eivät siten olleet ongelmallisia perustuslaissa säädetyn lainalaisuusperiaatteen tai aluehallintovirastojen päätösvalan kannalta. Oikeuskanslerilla ei ollut aihetta epäillä ministeriön menetelleen lainvastaisesti.

Oikeuskansleri totesi kuitenkin kanteluista välittyvän, että yleisölle ei ollut välttämättä selvää, mikä oli kunkin viranomaisen rooli ja toimivalta päätettäessä yleisötilaisuuksien ja yleisten kokoontumisten kieltämisestä. Ministeriön asiana oli siten harkita, voitiinko jatkossa mahdollisesti annettavissa ohjeissa ja niitä koskevassa tiedottamisessa käyttää sellaisia sanamuotoja, jotka yksiselitteisemmin toisivat esiin sen, etteivät ohjeet

ole päätöksentekijää sitovia (OKV/1726/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti, esittelijänä Laura Luikku).

Pääministerin menettely Eurooppa-neuvoston kokouksessa

Kanteluissa epäiltiin pääministeri Sanna Marinin toimineen perustuslain vastaisesti Eurooppa-neuvoston kokouksessa Brysselissä. Pääministeri Marin poistui kokouksesta saatuaan tiedon altistumisestaan koronavirukselle ja pyysi suullisesti Ruotsin pääministeriä välittämään tarvittaessa Suomen näkemyksiä.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan jäsenvaltiota edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion tai hallituksen päämies. Estyneen päämiehen paikka jää Eurooppa-neuvoston kokouksessa tyhjäksi, eikä sitä ole mahdollista osoittaa toiselle kansallisen valtuuskunnan jäsenelle. Vakiintuneena käytäntönä on, että estyneenä oleva päämies pyytää toisen jäsenvaltion päämiestä välittämään tarvittaessa kokouksessa ensin mainitun jäsenvaltion kantoja. Oikeuskanslerin mukaan pääministeri Marin ei siten toiminut lainvastaisesti (OKV/2201/10/2020 ym.; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

LAUSUNNOT

Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta

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

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

Erityisiä teemoja lausunnoissa olivat koronavirusepidemia ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Koronavirusepidemiaa suoraan koskevista säädösehdotuksista annettiin kaikkiaan neljä lausuntoa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskeva lausuntoaineisto oli poikkeuksellisen laaja, minkä vuoksi lausunnon valmisteluun osallistui viisi henkilöä.

Säädösehdotuksista annetuissa lausunnoissa kiinnitettiin lähes kaikissa tapauksissa huomiota

siihen, että ehdotettavia säännöksiä oli tarpeen tarkastella laajemmin ja monipuolisemmin perus- ja ihmisoikeuksien sekä EU-oikeuden näkökulmasta. Edellisten vuoden tapaan esiin nousi henkilötietojen suoja, jota koskeva EU:n lainsäädäntö, uusi kansallinen lainsäädäntö ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeisin käytäntö oli vaihtelevasti otettu huomioon säädösehdotuksissa.

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

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedot

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, joka koski sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä (HE 212/2020 vp; asiakastietolaki). Oikeuskanslerin mukaan asiakastietolaki koski hyvin erilaisia toimijoita, mutta ihmisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi sen soveltamisen tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaista. Laki koski myös laajaa joukkoa ihmisiä, joiden tulisi sen perusteella saada tieto oikeuksistaan. Lain tulisi sen vuoksi tulisi olla mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä.

Esityksessä oli käsitelty varsin kattavasti perustuslakia ja erityisesti perustuslaissa säädettyä yksityisyyden suojaa, säätämisyjärjestystä ja EU:n yleisen tietosuojasetuksen vaatimuksia.

Oikeuskansleri piti kuitenkin tarpeellisenä täydentää esitystä vielä arvioimalla, olivatko viranomaisia valvonnassa avustavien ulkopuolisten asiantuntijoiden tehtävät julkisia hallintotehtäviä, joiden siirtämisestä yksityisille säädetään perustuslaissa. Lisäksi oikeuskansleri katsoi, että oli syytä täydentää ja täsmentää oikeutta salassa pidettäviin tietoihin, vaitiolovelvollisuutta, alaikäisen asiakkaan kieltoa tietojensa luovuttamiseen ja tietojärjestelmän vaatimuksenmukaisuustodistuksen antamista ja peruuttamista (OKV/79/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Terrorismin rahoittaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 135/2020 vp). Oikeuskansleri piti ymmärrettävänä, että esityksessä tunnistettuihin lainsäädännön muutos- ja täydennystarpeisiin vastataan. Samalla hän kuitenkin korosti tarvetta tätä laajempaan terrorismirikoksia koskevien säännösten tarkasteluun. Säännösten käytännön toimivuus ja tehokkuus olisi arvioitava ja vertailukohtia haettava etenkin muista pohjoismaista ja Alankomaista.

Oikeuskanslerin mukaan terrorismi on yksi vakavimmista oikeutta elämään loukkaavista ilmiöistä. Hän painotti perustuslakiin ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvaa valtion positiivista velvollisuutta suojella oikeutta elämään, terveyteen ja turvallisuuteen lainsäädännöllä ja siihen perustuvilla menettelyillä. Valtioiden on varauduttava terrorismin riskiin demokraattisen oikeusvaltion vaatimukset täyttävillä rikosoikeudellisilla sanktioilla ja niiden riittävän tehokkaalla soveltamisella.

Oikeuskansleri nosti esiin kysymykset tekijän tietoisuudesta arvioitaessa terrorismin rahoittamista koskevien rikostunnusmerkistöjen täytty-

misestä sekä rajanvedosta rangaistavan ja rankaisematta jäävän käyttäytymisen välillä. Viimeksi mainitun tärkeyttä korosti se, että terroristin ja terroristiryhmän rahoittamista koskevat rikostunnusmerkistöt kattoivat ”yleisrahoittamisen”. Oli myös tärkeää arvioida, minkä tyyppistä näyttöä rikostunnusmerkistöjen täyttymisestä on käytännössä saatavissa.

Oikeuskansleri piti tarpeellisenä, että hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä pyydetään lausunto perustuslakivaliokunnalta. Perustuslakivaliokunnan oli perusteltua käsitellä muun muassa rangaistustason uudelleen arviointia ja tämän tueksi esitettyjen perusteiden riittävyttä rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen kannalta.

Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta oikeuskansleri totesi, että esitys herätti kysymyksiä rajanvedosta rangaistavan ja rankaisematta jäävän käyttäytymisen välillä. Lisäksi uusi terroristin rahoittamista koskeva, tekijärikosoikeudelliseksi luonnehdittava kriminalisointi näytti olevan nimenomaan terroristin perheenjäsenten perhe-elämän suojan kannalta arvioituna huomattavan ”läpitukeva” (OKV/5/20/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juha Sihto).

Oppivelvollisuus

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja laiksi tutkintoon valmentavasta koulutuksesta (HE 173/2020 vp). Esityksessä ehdotettiin oppivelvollisuuslain korottamista 18 vuoteen ja toisen asteen koulutuksen muuttamista maksuttomaksi.

Oikeuskanslerin mukaan ehdotuksessa tuli arvioida yksityiskohtaisemmin huoltajan valvontavastuun laajentamista jatkossa myös 16–18-vuotiaiden nuorten oppivelvollisuuden suorittamiseen. Valvontavastuuta tuli esityksen mukaan arvioida suhteessa opiskelijan ikään ja kehitys-

tasoon, mutta siinä ei avattu tarkemmin tällaisen arvioinnin tekemistä, arvioinnin tekijää ja arvioinnin merkitystä suhteessa valvonnan laiminlyönnin sanktioihin.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa oli oikeuskanslerin kannan mukaan todettava yksilöidymmin, miltä osin henkilötietojen käsittely oli arkaluonteisten tietojen käsittelyä, millä perusteella se oli rajattu vain välttämättömään ja oliko käsittely EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaista. Samoin oli perusteltua vielä lyhyesti esittää arvio mahdollisten väliinpuotoajaryhmien muodostumisesta opiskelun, työn ja toimeentulon kannalta taikka muutoin laajan uudistuksen yhteydessä.

Esitys oli merkittävä kuntien velvoitteiden kannalta ja toisaalta kuntien ja kuntayhtymien toimet olivat tärkeässä asemassa lain mukaisten oikeuksien käytännön toteutumisessa. Tämän vuoksi säätämisyjärjestysperusteluissa oli perusteltua arvioida rahoitusjärjestelyiden riittävyttä suhteessa perustuslaista ilmenevään rahoitusperiaatteeseen (OKV/608/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Laittoman uhkauksen syyteoikeus

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta (HE 226/2020 vp). Esityksessä ehdotettiin laittoman uhkauksen syyteoikeutta koskevaa säännöstä muutettavaksi niin, että teko olisi virallisen syytteen alainen, jos laitton uhkaus kohdistuisi henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksentehtäjä kuuluisi työpaikan henkilöstöön. Syyttäjä saisi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta myös, jos teko olisi kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi.

Esityksen mukaan ehdotukset parantaisivat rikoksen uhriksi joutuneen oikeuksien saatavuutta. Oikeuskansleri piti esityksen tavoitteita lähtökohtaisesti tärkeinä ja totesi, että valtiolla on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta katsoen positiivinen velvollisuus suojata henkilön henkilökohtaista turvallisuutta ja sananvapauden käyttöä väkivallalta ja sen uhalta.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota kriminalisointiperiaatteisiin. Vaikka kyse ei ollut kokonaan uuden teon kriminalisoinnista, syyteoikeuden laajentamisessa oli perusoikeuksien näkökulmasta samoja elementtejä. Oikeuskäytännön perusteella asiaan liittyvässä rikosoikeudellisessa sääntelyssä oli ainakin jonkinasteista päällekkäisyyttä, mikä saattoi olla ongelmallista sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta.

Eduskunnan lakivaliokunta oli vuonna 2010 toisen lainsäädäntöhankkeen yhteydessä pitänyt perusteltuna, että laittomassa uhkauksessa päätösvalta rikosprosessin aloittamisesta säilyy uhrilla itsellään. Oikeuskansleri katsoi, että jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä pohtia laajemmin ehdotettua sääntelyä painavan yhteiskunnallisen tarpeen ja sääntelyn mahdollisen päällekkäisyyden näkökulmasta asiaan liittyvä lainsäädännöllinen kokonaisuus huomioiden. Lakivaliokunnan aiemman kielteisen kannan merkityksen arviointi nykytilanteessa saattoi myös olla perusteltua (OKV/923/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Luottotietolain ja maksupalvelulain tietosuojaa koskeva sääntely

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä luottotietolain, maksupalvelulain ja rikosrekisterilain muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin lakien yhteensovittamista EU:n yleisen tietosuojasetuksen säännösten kanssa.

Toisin kuin esityksessä oli todettu, voimassa olevassa luottotietolaissa ei ollut oikeuskanslerin mukaan nimenomaisesti sallittu automatisoituja yksittäispäätöksiä ainakaan tavalla, jonka voitaisiin katsoa täyttävän tietosuoja-asetuksen vaatimukset. Esitystä tuli muuttaa niin, että tarkoitus hyväksyä automatisoidut yksittäispäätökset kävisi selkeästi ilmi laista ja sen perusteluista.

Esityksessä ehdotettiin, että Oikeusrekisterikeskus päättäisi rikosrekisterilain nojalla eräissä poikkeustapauksissa henkilötiedon luovuttamisesta. Oikeuskansleri katsoi, että esityksessä tuli tarkemmin selvittää, miksi aikaisempi peruste säätää päätöksenteko ministeriölle ei enää pitänyt paikkaansa (OKV/789/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Eurooppalainen raja- ja merivartiosto

Oikeuskansleri antoi lausunnon ehdotuksesta eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 141/2020 vp). Esityksessä ehdotettiin EU:n raja- ja merivartiostoasetuksen johtuvia muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Oikeuskanslerin mukaan viranomaisten keskinäisiä toimivallan rajoja sekä julkisen vallan käytön delegoimiseen liittyviä kysymyksiä oli perusteltua vielä arvioida tilanteissa, joissa kansalliset viranomaiset hoitaisivat päätöksenteon kannalta merkityksellisiä toimia yhteistyössä Euroopan raja- ja merivartiostoviraston pysyvän joukon ryhmien kanssa. Lakien voimaantulon jälkeen toimivaltarajojen ja tehtävien jaon selkeyttä tulisi myös seurata ja arvioida mahdollista tarvetta sääntelyn terävöittämiseen käytännön kokemuksen karttuessa. Lisäksi perusteluja voitaisiin täydentää arvioimalla, milloin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta

päätöksenteosta annettu laki voisi tulla sovellettavaksi ehdotettavan lainsäädännön yhteydessä.

Eduskunta oli lausuntopyynnön lähettämisen jälkeen hyväksynyt lain henkilötietojen käsitteilystä maahanmuuttohallinnossa ja eräät siihen liittyvät lait. Oikeuskansleri katsoi, että tämä tuli huomioida esityksen viimeistelyssä.

Oikeuskanslerin mukaan esityksen säätämisperusteluissa oli olennaista arvioida henkilötietojen suojaa koskevien säännösten tarkkarajaisuus, täsmällisyys ja kattavuus EU:n tietosuoja-asetuksen ja henkilötietojen suojaa koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti riskiperusteisella lähestymistavalla. Lisäksi oli tarpeen yksilöidä EU:n asetuksen säännökset, jotka edellyttivät salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamista ja erityisesti kansallisesti arkaluonteisiksi katsottavien tietojen luovuttamista.

Oikeuskansleri totesi vielä, että Euroopan raja- ja merivartiostovirastolta saatavaa tukea koskevaan kansalliseen päätöksentekoon sovellettaisiin valtioneuvostossa vastaavia päätöksentekomuotoja kuin samankaltaisiin asioihin nykyisinkin ja että olennaiset päätökset tehdään valtioneuvostossa parlamentaarisella vastuukatteella. Tämä oli perusteltua tuoda esiin säätämisperusteluissa (OKV/1147/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Koronaviruksen torjunta rajaliikenteessä

Oikeuskansleri antoi lausunnon tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaista muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 137/2020 vp). Esityksessä ehdotettiin koronaviruksen leviämisen estämiseksi vaatimusta negatiivisesta testituloksesta rajat ylittävässä liikenteessä.

Oikeuskansleri totesi ennakkotestausmenettelyn olevan keskeinen väline siirryttäessä matkustuksen rajoituksiin perustuvasta toimintatavasta uudenlaiseen toimintamalliin rajat ylittävässä liikenteessä. Uusi toimintamalli mahdollistaisi Schengenin säännöstöön perustuvasta sisärajavalvonnasta luopumisen, mikä olisi tärkeää säännöstössä asetetun valvonnan määrärajan umpeutuessa.

Oikeuskanslerin mukaan esityksen perusteissa tuli antaa selkeä kokonaiskuva toimintamallista. Säättämisyjärjestysperusteluja oli täydennettävä ennakkotestauksesta vapautettujen väestöryhmien erityiskohtelun osalta perusoikeusjärjestelmän ja unionin oikeuden kannalta. Lisäksi oikeuskansleri edellytti, että sääntelyssä otettaisiin huomioon valtioneuvoston 11.9.2020 tekemän periaatepäätöksen linjaukset. Jatkovalmistelussa oli vielä hiottava lakiehdotuksen rakennetta ja säännösten muotoiluja sekä täsmennettävä asetuksenantovaltuuksia (OKV/1887/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Majuri).

Oikeuskansleri antoi lausunnon laiksi tartuntatautilain väliaikaista muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi uudesta karanteeniperusteesta Suomeen saapuville henkilöille lähtömaan perusteella.

Oikeuskanslerin mukaan terveysturvallisuuden vahvistamiselle rajat ylittävässä liikenteessä oli perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta painavat perusteet. Esitys toteutti perustuslaista ja Suomea velvoittavista kansainvälisistä ihmis-oikeussopimuksista johtuvaa veloitetta suojata oikeutta elämään ja terveyteen sekä suojata väestön terveyttä. Oikeuskansleri piti myös eri oikeuksien tasapainon perusteella hyvin tärkeänä väestön suojaamista covid-19-taudilta ja epidemian leviämisen mahdollisimman tehokasta estämistä ja tukahduttamista. Hän korosti sääntelyn

soveltamisen ennakoitavuutta ja sääntelyn selkeyttä yksittäisten ihmisten ja yritysten toiminnan kannalta sekä unionin oikeudessa liikkumisvapaudelle asetettujen vaatimusten ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten huomioon ottamista. Sääntelyn vaihtoehtojen ja niiden tehokkuuden punninta oli myös välttämätöntä. Suhteellisuusperiaatteen ja yksilölliseen arviointiin perustuvan karanteenimääräyksen kannalta olisi ollut perustellumpaa, että matkustamisen terveysturvallisuus perustuisi ensisijaisesti testaukseen. Toissijaisena mallina karanteeniin määrittämiseen perustuva malli olisi kuitenkin ollut hyväksyttävissä, jos sille olisi voitu osoittaa hyväksyttävä syy sekä perustelu mallin välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus (OKV/2525/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Majuri).

Koronaviruksen torjunta elinkeino-toiminnassa, kokoontumisissa ja liikenteessä

Oikeuskansleri antoi lausunnon tartuntatautilain muuttamista ja väliaikaista muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 245/2020 vp). Esityksessä ehdotettiin viranomaisille toimivaltuuksia päättää koronavirusepidemiasta johtuvista rajoituksista elinkeinotoiminnassa, kokoontumisissa ja liikennepalveluissa.

Oikeuskansleri piti tärkeänä tartuntatautilain säännösten täydentämistä koronavirusepidemian tilanteen vuoksi. Hän piti myös perusteltuna viranomaisten toimenpiteiden porrastamista epidemian tilanteen vakavuuden mukaan. Uusien säännösten sisällön johdonmukaisuuden ja sovellettavuuden varmistamiseen oli kuitenkin kiinnitettävä vakavaa huomiota. Lisäksi esityksen perusteluissa oli käsiteltävä tarkemmin perusoikeuksien rajoittamisen yleisiä edellytyksiä ja yksittäisten perusoikeuksien rajoittamiseen liitty-

viä erityisiä vaatimuksia sekä koottava kokonais-arvio rajoitusten kokonaishyödyistä ja -haitoista (OKV/1927/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Koronavilkku

Oikeuskansleri antoi lausunnon tartuntatautilain väliaikaista muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 101/2020 vp). Esitys koski koronaviruksen tartuntaketjujen katkaisua tehottavaa tietojärjestelmää, jonka avulla tavoitettaisiin virukselle mahdollisesti altistuneita. Oikeuskansleri totesi, että esitetty malli sovelluksesta (myöhemmin Koronavilkku) ja sen taustajärjestelmästä voisi toimia tehokkaana välineenä tartuntaketjujen löytämiseksi ja samalla nopeuttaa tartuntatautilain mukaista jäljittämistä.

Oikeuskansleri katsoi tarpeelliseksi syventää puhelinratkaisujen tietoturvallisuuden ja tietoturvariskien arviointia sekä lisäksi arvioida soveluksen käytön mahdollisia vaikutuksia alaikäisiin käyttäjiin. Hän myös edellytti, että henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainkohtaan lisättäisiin nimenomainen kieltä käyttäa tunnistusjärjestelmän tietoja poliisi- ja esitutkinnassa, oikeudenkäynnissä sekä muussa lain noudattamisen valvontaan liittyvässä tarkoituksessa. Lisäksi hän katsoi, että lain voimassaoloaika oli selkeämmin perusteltava perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten sekä varsinkin välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatteiden kannalta.

Säättämisyjärjestysperusteluissa tuli oikeuskanslerin mukaan tuoda esille, että valtioneuvostolla on perustuslaista johtuva velvollisuus ryhtyä valmistelutoimenpiteisiin lain kumoamiseksi, kun sen voimassaolo ei enää täytä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusta tai tässä tapauksessa erityisesti henkilötietojen suojaa koskevia vaatimuksia.

Esityksen suhde tartuntatautilaissa säädetyihin karanteenimääräyksiin jäi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan osin epäselväksi. Yksilön vapauksiin ja oikeuksiin olennaisesti vaikuttavaa asiaa ei voitu jättää sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen ja linjausten varaan, vaan asia tuli ratkaista selkeästi säädöspäerusteista sen jälkeen, kun asiaan liittyvät perusoikeusnäkökohdat oli arvioitu (OKV/910/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Avoim data

Oikeuskansleri antoi lausunnon niin sanotun avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotettiin säännöksiä julkisten yritysten tietojen ja julkisesti rahoitetun tutkimustiedon uudelleenkäytöstä sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja tiedonhallinnasta.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ja hallinnon seurannassa tekemien havaintojen päerusteella avoimen datan ja sen käyttöä toteuttavien rajapintojen edistäminen vaatisi johdonmukaista tietopolitiikkaa ja ohjausta, mihin oli syytä kiinnittää erityistä huomiota säännösten täytäntöönpanossa. Lisäksi esityksessä oli tutkimustoiminnan osalta tarpeen käsitellä laajemmin avoimen datan, tutkijan immateriaalioikeuksien ja ensimmäisen julkaisemisen kannustimien suhdetta.

Esityksessä ehdotettiin, että eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäyttöä koskevia säännöksiä ei sovellettaisi asiakirjoihin, joiden saatavuutta on rajoitettu muussa laissa esimerkiksi liikesalaisuuksien, valtion turvallisuuden tai henkilötietojen suojelemiseksi. Muihin lakeihin viittaaminen ei kuitenkaan oikeuskanslerin mukaan olisi toimiva ratkaisu, sillä asiakirjajulkisuuden ulkopuolelle jäävien yritysten asiakirjo-

jen osalta laissa ei ole säädetty salassa pidettävistä tiedoista.

Oikeuskansleri piti tarpeellisenä arvioida säättämisyjärjestysperusteluissa tarkemmin, voiko ehdotettujen säännösten perusteella syntyä riskejä henkilötietojen suojalle sen vuoksi, että konelutettavat tiedot ovat helposti yhdisteltävissä. Näin ainakin periaatteessa syntyy tietoaaineistoja, jotka voivat liittyä tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön. Myös tietosuojariskien arviointia oli tarpeen vahvistaa (OKV/2147/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Kotikunta

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, joka koski kotikuntalain ja verotusmenettelystä annetun lain muuttamista. Esityksessä ehdotettiin sääntelyn selkeyttämistä tilanteissa, joissa Suomeen ulkomailta muuttanut henkilö ei enää täyty kotikunnan saamisen edellytyksiä ja hänen oikeutensa kotikuntaan Suomessa lakkaa.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että kotikuntamerkinän poistaminen joltakin ulkopuoliselta taholta saadun ilmeisen luotettavan tiedon perusteella ei yleensä edellyttäisi asianosaisen kuulemista. Asiassa tehty hallintopäätös tulisi kuitenkin antaa hänelle tiedoksi. Perusteluissa tulisi avoimesti esittää, millä tavoin tiedoksianto toimitettaisiin ja miten asianosaisen oikeusturvan toteutumisesta tosiasiallisesti pyritäisiin huolehtimaan. Merkinän poistaminen voi olla mahdollista vasta, kun hallintopäätös on annettu asianmukaisesti tiedoksi ja oikaisuvaatimuksen määräaika on umpeutunut (OKV/1850/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Rätty).

Vanhusasiavaltuutettu

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä laiksi vanhusasiavaltuutetusta. Esityksen mukaan vanhusasiavaltuutettu olisi itsenäinen ja riippumaton viranomainen, joka seuraisi ikääntyneiden asemaa ja oikeuksien toteutumista. Vanhusasiavaltuutettu ei toimisi valvontaviranomaisena, eikä vanhusasiavaltuutetulla olisi toimivaltaa ratkaista yksittäistapauksia koskevia kanteluita.

Vanhusasiavaltuutettu voisi oikeuskanslerin mukaan tuoda kootusti ja laaja-alaisesti esiin ikääntyneiden asemaa ja oikeuksien toteutumista koskevia kysymyksiä sekä ikääntyneiden tarpeita ja niihin vastaamista. Merkittävä yhteiskunnallinen kysymys on esimerkiksi se, miten ikääntyneiden erityiset tarpeet ja mahdollisuudet hoitaa asioitaan sekä osallistua yhteiskuntaan turvataan digitalisaation edetessä.

Esityksen perustelujen mukaan vanhusasiavaltuutetun tehtävän hoitaminen edellyttäisi, että valtuutettu pitäisi yhteyttä ikääntyneisiin ja heitä edustaviin tahoihin sekä välittäisi näin saamaansa tietoa. Oikeuskansleri piti perusteltuna, että tästä tehtävästä säädettäisiin nimenomaisesti laissa.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota useisiin erityisvaltuutettuihin perustuvaan järjestelmään, joka johtaa osaltaan suomalaisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden hajanaisuuteen. Tähän liittyvien riskien vähentäminen puoltaisi vanhusasiavaltuutetun sijoittamista Ihmisoikeuskeskuksen yhteyteen. Esityksessä ehdotetussa mallissa korostuu tarve huolehtia riittävän tiiviistä yhteistyöstä juuri Ihmisoikeuskeskuksen sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa.

Oikeuskansleri piti perusteltuna kuvata säättämisyjärjestyksen perusteluissa laajemmin esityksen vaikutuksia perusoikeuksien ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen (OKV/2383/21/2020;

ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, joka koski maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta (HE 241/2020 vp). Hän arvioi perustuslain asianmukaista soveltamista, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä hyvän lainvalmistelutavan vaatimuksia.

Oikeuskansleri kiinnitti erityistä huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin edellisillä vaalikausilla esitetyistä vastaavista uudistuksista. Hän piti maakuntien toimialaa koskevaa sääntelyä todennäköisesti aikaisempaa ongelmattomampana. Maakuntien rahoitukseen, verotuksen järjestelyihin ja Ahvenanmaan asemaan ei ollut laillisuusvalvonnan näkökulmasta olennaista huomautettavaa. Siirtyminen esityksen mukaiseen tarveperusteiseen rahoitukseen oli kuitenkin huomattavan suuri muutos, jonka vaikutuksia oli tarpeen seurata. Oikeuskansleri korosti rakenteellisen sosiaalityön hyödyntämisen merkitystä perustusoikeuksien toteuttamisessa. Lisäksi hän painotti perustuslaissa säädettyä oikeutta terveelliseen ympäristöön sekä sen turvaamiseen laaja-alaista vaikuttamista ja ennaltaehkäisevää toimintaa väestön ja yksilöiden hyvinvoinnin edistämässä. Palveluiden yhteensovittamisessa oli myös tarpeen huomioida työterveyshuollon toiminta.

Esityksen mukaan sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimi järjestettäisiin Helsingissä ja Uudellamaalla maakuntajaosta poiketen ja hallinnollisesti eri tavoin kuin muualla maassa. Oikeuskansleri piti ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisia perusteluja puutteellisina. Hän piti myös tarpeellisenä täydentää ehdotuksia, jotka

koskivat sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintaa yksityisiltä tahoilta sekä henkilötietojen ja yksityiselämän suojaa.

Esityksessä ehdotettiin, että uudistuksen voimaantulo alkaisi 1.7.2021. Oikeuskansleri piti aikataulua tiukkana esityksen asianmukaisen valmistelun ja eduskuntakäsittelyn kannalta. Aikataulun viivästyminen voisi johtaa ensimmäisten maakuntavaalien siirtymiseen tammikuusta 2022 eteenpäin (OKV/1121/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Ympäristövaikutusten arviointi

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ja maa-aineslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. Esitettyjen muutosten tarkoituksena oli saattaa lait vastaamaan tarkemmin tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskevaa direktiiviä. Euroopan komissio oli antanut virallisen huomautuksen puutteista direktiivin täytäntöönpanossa.

Esityksessä ehdotettiin säännöstä ympäristövaikutusten arvioinnin tulosten asianmukaisesta huomioon ottamisesta lupamenettelyissä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että perusteluissa ei kuitenkaan millään tavoin avattu asianmukaisuuden käsitettä, vaan viitattiin ainoastaan direktiivin sanamuotoon. Hän katsoi myös, että esityksessä tuli selkeämmin tuoda esiin, minkälaisia päätösten perustelemiseen ja muutoksenhakuoikeuteen liittyviä puutteita komissio oli havainnut, liittyivätkö ne nimenomaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn ja miten puutteet korjattaisiin (OKV/2506/21/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa

Eduskunnan valiokunnille annettiin 20 asiantuntijalausuntoa (vuonna 2019 16). Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota näkökohtiin, joita oli oikeudellisesti perusteltua ottaa huomioon hallituksen esitysten ja muiden asioiden käsittelyssä eduskunnassa. Näitä näkökohtia oli esitetty jo hallituksen esitysten valmisteluvaiheessa ministeriöille annetuissa lausunnoissa. Ne eivät kuitenkaan antaneet aiheutta perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuun huomautukseen valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonnassa.

Euroalueen talousarviovälineen rahoittaminen valtiosopimuksen kautta

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä (E 63/2019 vp), joka koski euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen rahoitusta. Talousarviovälineestä oli tarkoitus myöntää taloudellista tukea euroalueen jäsenmaiden rakennuudistuksiin ja investointeihin. Tukiohjelman oli tarkoitus olla osa EU:n talousarviota. Jotkut jäsenmaat pitivät kuitenkin tarpeellisenä täydentävän rahoituksen järjestämistä jäsenvaltioiden välisen valtiosopimuksen kautta.

Oikeuskanslerin mukaan valtiosopimus täydentävästä rahoituksesta oli mahdollinen, mutta sopimuksen tuli olla kansainvälisen oikeuden mukaisesti täysin vapaaehtoinen. Unionin asetuksessa ei voitu velvoittaa siihen eikä valtiosopimuksella saa puolestaan loukata tai rajoittaa unionin oikeuden autonomiaa. Valtiosopimukseen perustuva rahoitus olisi Suomen budjettisuvereniteetille heikompi turvan kuin unionin monivuotisen rahoituskehyksen kautta tapah-

tuva rahoitus (OKV/4/21/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti).

Valmiuslain nojalla annetut asetukset

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa valtioneuvoston asetuksista, joilla otettiin käyttöön valmiuslain terveydenhuoltoa ja opetusta koskevia toimivaltuuksia koronavirusepidemian vuoksi (M 1/2020 vp, M 2/2020 vp). Oikeuskansleri katsoi, että asetukset oli annettu valmiuslaissa säädettyjen valtuuksien rajoissa ja että niistä on päätetty valmiuslaissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Asetukset täyttivät myös valmiuslaissa säädetty välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Oikeuskansleri painotti, että kyseessä olivat asiantuntijatiedon valossa päätetyt toimet ihmisten hengen ja terveyden sekä terveydenhuoltojärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi (OKV/6/21/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa valtioneuvoston asetuksesta, joka koski terveydenhuollon henkilöstön työvelvollisuutta (M 7/2020 vp). Perustuslakivaliokunta oli edellä mainittua asiaa (M 2/2021 vp) käsitellessään edellyttänyt, että työvelvollisuutta koskevan toimivaltuuden käyttöönotosta säädetettäessä otetaan käyttöön myös työvelvollisuuden toimenpanoa koskevat valmiuslain säännökset. Oikeuskansleri katsoi asetuksen täyttävän perustuslakivaliokunnan asettamat sisällölliset ja muodolliset vaatimukset (OKV/9/21/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa valtioneuvoston asetuksesta, jolla kiellettiin liikkumisen Uudenmaan maakunnan rajojen yli tietyin poikkeuksin (M 8/2020 vp). Oikeuskansleri

arvioi lausunnossaan rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin (OKV/8/21/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Ravintoloiden sulkeminen

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin ravintoloiden määräaikaista sulkemista koronavirusepidemian vuoksi (HE 25/2020 vp). Oikeuskansleri katsoi, että kyseessä oli perustuslaissa tarkoitettu, poikkeusolojen vuoksi välttämätön ja tilapäinen poikkeus perusoikeuksista. Hän piti suhteellisuusperiaatteen kannalta tarpeellisenä, että hallitus etsisi keinoja elinkeinonharjoittajien tukemiseksi, jos ravintolat suljettaisiin (OKV/7/21/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti).

Puolustusvoimien kiinteistöt

Puolustusvaliokunta pyysi lausuntoa Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 31/2020 vp). Esityksessä ehdotettiin Puolustusvoimien käytössä olevan kiinteistövarallisuuden siirtämistä uuteen Puolustuskiinteistöt-liikelaitokseen, joka toimisi Senaatti-kiinteistöjen tytäarliikelaitoksena.

Oikeuskanslerin mukaan esityksessä haettiin tasapainoa valtiovarainministeriön yleisohjauksen, puolustusministeriön ohjauksen, Senaatti-kiinteistöjen yleisen kiinteistönhallinnan osaamisen, hallinto- ja tukipalveluiden sekä puolustushallinnon erityispiirteiden ja sen edellyttämän osaamisen ja toimintamallien välillä. Poikkeusoloihin ja erityistilanteisiin varautuminen oli valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä, koska tavallisen lainsäädännön toimivuus luo perusteet toiminnalle myös poikkeusoloissa. Oikeuskansleri piti tarpeellisenä uudistuksen vaikutusten seuran-

taa ja arviointia (OKV/28/22/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

EU:n elpymissuunnitelma ja elpymisväline

Perustuslakivaliokunta pyysi kaksi lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä, joka koski komission ehdotuksia EU:n elpymissuunnitelmasta ja elpymisvälineestä (E 64/2020 vp.) Oikeuskanslerin arvion mukaan oli valtiosääntöoikeudellisesti olennaista pyrkiä rajoittamaan unionin lainanottoa ja siihen liittyvää jäsenvaltion suoraa tai epäsuoraa vastuuta unionin avustusmuotoisista tuista sekä pyrkiä turvaamaan jäsenvaltion kokonaisvastuun hallittavuus ja budjettisuvereniteetti (OKV/925/22/2020 ja OKV/1064/22/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Majuri).

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoja EU:n elpymisvälineen perustamista koskevista ja rahoituksen käyttöä koskevista valtioneuvoston kirjelmistä (U 27/2020 vp ja UJ 20/2020 vp, U 29/2020 vp sekä U 30/2020 vp ja UJ 19/2020 vp). Oikeuskansleri piti valtiosääntöoikeudellisesti olennaisena pyrkiä tarkentamaan jäsenvaltion vastuun luonnetta ja jakoperustetta täsmällisillä säännöksillä (OKV/1349/22/2020, OKV/1350/22/2020 ja OKV/1356/22/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti).

Oikeushallinnon valtakunnalliset tietovarannot

Lakivaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koski oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetun lain muuttamista (HE 110/2020 vp). Oikeuskanslerin mukaan oikeushallinnon tietovarantoa ja tietojär-

jestelmiä koskevien vastuiden kannalta oli olennaista tietosuojan edellyttämän rekisterinpidon vastuiden selkeä määrittely. Oikeuskansleri piti tärkeänä, että tietojärjestelmien laajempi kokonaisarviointi tehdään, vaikka hallituksen esityksellä olikin tarkoitus toteuttaa kiireellisimpiä muutoksia (OKV/1826/22/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Eduskunnan tietojensaantioikeus

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa eduskunnan tietojensaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta (O 35/2020 vp). Oikeuskansleri esitti laillisuusvalvonnallisia havaintojaan eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutumisesta lainvalmistelussa, valmiuslakiin ja poikkeusoloihin liittyvässä säädösvalmistelussa sekä EU-asioissa (OKV/1854/22/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tuula Majuri).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus

Tiedusteluvalvontavaliokunta pyysi lausuntoa tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2019 (K 14/2020 vp). Oikeuskansleri piti perusteltuna järjestelmätason ennakollisen laillisuusvalvonnan painottamista sekä toimivien työtapojen ja yhteistyösuhteiden luomista valvontatoiminnan alkuvaiheessa. Hän toi myös valiokunnan tietoon, että hän oli tehnyt marraskuussa 2020 laillisuusvalvontakäynnit puolustusministeriöön ja sisäministeriöön selvittääkseen ministeriöille kuuluvien, tiedusteluun liittyvien tehtävien suorittamista (OKV/1913/22/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Markus Löfman).

Henkilötietojen suoja automaattisessa tietojenkäsittelyssä

Hallintovaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koski yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn yleissopimuksen muuttamista (HE 30/2020 vp). Oikeuskansleri totesi, että esityksessä oli otettu huomioon hänen valmistelun aikana antamansa lausunto muun muassa valvontaviranomaisen toimivallan määrittelystä (OKV/1973/22/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Valtioneuvoston yhteinen tiedonhallinta

Hallintovaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koski valtioneuvostosta annetun lain muuttamista (HE 127/2020 vp). Esityksessä ehdotettiin, että valtioneuvoston kanslia toimisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaisena tiedonhallintayksikkönä ja vastaisi ministeriöiden yhteisestä tiedonhallinnasta. Oikeuskansleri katsoi ehdotuksen selkeyttävän valtioneuvoston sisäistä vastuunjakoja. Hän piti myös perusteltuna, että valtioneuvoston kanslian ohjausvaltuudet eivät koskisi oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa (OKV/2028/22/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti).

Euroopan syyttäjänvirasto

Oikeuskansleri arvioi perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa sekä kahdessa lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa hallituksen esitystä, joka koski Suomen osallistumista Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan (HE 184/2020 vp). Esityksellä oli tarkoitus antaa EU:n asetusta täydentävät säännökset.

Oikeuskansleri katsoi ylimpien laillisuusvalvojen aseman ja roolin Suomessa kuuluvan jäsenvaltion valtiosäännön rakenteisiin, joita Euroopan unioni unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti kunnioittaa. Hän piti perusteltuna ehdotusta järjestää EPPO:n ja ylimpien laillisuusvalvojen välisten toimivaltaerimielisyyksien ratkaiseminen sulkemalla pois valtakunnansyyttäjän ratkaisuvalta. Oikeuskansleri piti EU:n asetusta valitettavan tulkinnanvaraisena arvioitaessa ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa valvoa EPPO:n toimia Suomessa. Hän ei kuitenkaan nähnyt EPPO:n riippumattomuuden estävän ylimpien laillisuusvalvojen nykymuotoista valvontaa.

Oikeuskansleri totesi, että ministerivastuusiassa voisi syntyä EPPO:n ja eduskunnan tai EPPO:n ja ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltakonflikti. EPPO:n toiminnassa oli kuitenkin olennaista velvollisuuden sijaan oikeudesta ottaa käsiteltäväkseen asioita, joiden voidaan normaalisti olettaa olevan muita kuin ministerivastuusi-
oita. Oikeuskansleri ei kuitenkaan pitänyt täysin tyydyttävänä, että lainsäädäntö pysyisi jatkuvasti epäselvänä, vaikka kysymyksenasettelu oli suomalaisen yhteiskunnan oloissa toistaiseksi teoreettinen (OKV/2320/22/2020, OKV/2449/22/2020 ja OKV/2677/22/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juha Sihto).

Kaupallisten rokotetutkimus- palvelujen yhtiöittäminen

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koski Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittämistä (HE 224/2020 vp). THL:n kaupallisten rokotetutkimuspalvelut ehdotettiin siirrettäväksi osakeyhtiölle, joka olisi sosiaali- ja terveysministeriön omistajaohjauksessa toimiva valtion erityistehtäväyhtiö.

Esitys perustui oikeuskanslerin päätökseen, jossa hän piti perusteltuna eriyttää selkeämmin toisistaan lääkeyhtiöiden rahoittama rokotetutkimus ja rokotehankintoihin liittyvä viranomais-toiminta (OKV/12/50/2018). Oikeuskanslerin arvion mukaan esityksessä ehdotettu malli täytti ne vaatimukset, jotka hänen päätöksensä mukaan oli huomioitava rokotteiden hankintaa koskevan valmistelun ja päätöksenteon riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseksi (OKV/2473/22/2020; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Laillisuusvalvontakäynnit

Tiedustelutoiminnan strateginen taso

Valtioneuvoston oikeuskanslerin rooli sotilas- ja siviilitiedustelun valvonnassa keskittyy tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimintaan tiedustelun strategisessa ohjauksessa ja valvonnassa sekä toimeksiantojen antamiseen ja tiedustelun hyödyntämiseen (tiedustelun strateginen taso). Oikeuskansleri teki laillisuusvalvontakäynnit puolustusministeriöön ja sisäministeriöön. Käynneillä käsiteltiin sotilas- ja siviilitiedustelun ohjauksen toimivuutta sekä sitä, miten sotilas- ja siviilitiedustelun painopisteitä on ohjattu ja valvottu. Lisäksi keskusteltiin strategisen ohjauksen ja valvonnan sekä operatiivisen tason erottelun toimivuudesta tiedustelutoiminnan ohjauksessa ja tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta. Valvontakäyntien yhteydessä oikeuskansleri tarkasti tiedustelun ohjauksen asiakirjoja. (OKV/2475/71/2020)

Oikeuskansleri seuraa jatkuvasti laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta myös tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimintaa mukaan lukien tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivalio-

kunnan (TP-UTVA) toiminta. Oikeuskanslerin valvontatoimien tarkoituksena on ollut varmentaa ja edistää hyvän hallinnon ja oikeusjärjestyksen kannalta kestävien strategisen ohjauksen käytäntöjen omaksumista tiedustelun strategisella tasolla.

Oikeuskansleri oli kuultavana eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnassa ja antoi valiokunnalle selvityksen ylimpään hallitusvaltaan kohdistamastaan tiedustelun valvontatoiminnasta (OKV/1913/22/2020). Katso sivu 97. Tiedusteluvalvontavaliokunta piti tärkeänä, että ylin halli-

tusvalta on tiedustelutoiminnankin alalla konkreettisten laillisuusvalvontatoimien kohteena. Laillisuusvalvonnan tulee tiedusteluvalvontavaliokunnan mukaan koskea tiedustelutoiminnan strategisen ohjauksen ja valvonnan lisäksi tiedusteluviranomaisille esitettyjä tiedustelupyynnöitä, tiedusteluviranomaisten hallitusvallalle tuottamien palvelujen käyttöä ja tiedustelutiedon hyödyntämistä (TiVM 1/2020 vp). Valiokunnan kannanotto otetaan huomioon laadittaessa riskiperusteisesti oikeuskanslerin laillisuusvalvontasuunnitelmia.



5

**OIKEUS
OIKEUDENMUKAISEEN
OIKEUDENKÄYNTIIN**

OIKEUSKANSLERIN LAILLISUUSVALVONTA OIKEUDENMUKAISEN OIKEUDENKÄYNNIN TURVAAJANA

Perustuslaissa taataan jokaiselle oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eli oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiä osa-alueita ovat käsittelyn jou-tuisuuden ohella sen julkisuus, oikeus tulla kuul-luksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta.

Oikeuskanslerin suorittama laillisuusval-vonta osaltaan varmistaa ja edistää kerrotun perusoikeuden toteutumista. Julkista tehtävää hoitavien valvonnassa tältä osin on merkittä-vää oikeuskanslerin tuomioistuimiin monin eri laillisuusvalvonnallisin keinoin kohdistaman valvonnan lisäksi valvonta, joka kohdistuu rikosprosessissa hyvin keskeisessä roolissa ole-viin syyttäjiin ja esitutkintaviranomaisiin. Näistä tuomioistuinten ja syyttäjien menettelyn lail-lisuuden valvontaa selostetaan tässä luvussa ja esitutkintaviranomaisten valvontaa jäljempänä kertomuksen seuraavassa eli muiden viran-omaisten ja julkista tehtävää hoitavien laillisuus-valvontaa käsittelevässä luvussa.

Kyseisen perusoikeuden toteutumisen kan-nalta käytännössä suuri merkitys on myös oikeu-dellisten palvelujen saatavuudella ja saavutetta-vuudella sekä niiden luotettavuudella ja laadulla.

Oikeuskansleri valvoo asianajajia, julkisia oikeus-avustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavus-tajia jäljempänä tarkemmin selostettavin tavoin. Valvonnassa otetaan erityisesti huomioon oikeu-dellisia palveluita tarvitsevien oikeusturvanäkö-kohdat. Asianajajan ja julkisen oikeusavustajan osalta valvonta kattaa oikeudenkäyntiasiamie-henä ja -avustajana toimimisen lisäksi myös mui-den oikeudellisten palvelujen tarjoamisen. Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan osalta valvonta kattaa vain oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avusta-jan tehtävät sekä tehtävän, jonka hän on saanut tuomioistuimen määräyksen perusteella tai johon hänet on määrätty oikeusapulaissa tarkoitetuksi avustajaksi.

Edellä kerrottu oikeuskanslerin asianosais-ten avustajiin, syyttäjiin ja tuomioistuihin sa-moin kuin rikosprosessin osalta myös esitutkin-taviranomaisiin kohdistama valvonta muodostaa kokonaisuuden, jossa vaikkapa tuomarin teke-mäksi epäiltyä virkarikosta koskevan ilmoituk-sen perusteella tutkittavaksi tulleessa asiassa voi-daan arvioida samalla myös esimerkiksi syyttä-jän ja vastaajan avustajana toimineen asianajajan menettely asiassa. Lisäksi mahdollisuus yhdistää oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan eri keinoilla saatua tietoa edistää oikeusturvaa vaarantavien il-miöiden tunnistamista ja niihin puuttumista.

VALVONNAN KEINOT

Tuomioistuinten valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 274 yleistä tuomioistuinta, 67 hallintotuomioistuinta ja 19 erityistuomioistuinta koskenutta kantelua.
- **Tuomarien tekemiksi epäillyistä virkarikoksista tehtyjen ilmoitusten käsittely.** Kertomusvuonna saapui 13 hovioikeuden, yksi käräjäoikeuden, 38 poliisin ja kolme syyttäjän tekemää ilmoitusta.
- **Rangaistustuomioiden tarkastaminen.** Kertomusvuonna tarkastettiin 3 106 rangaistustuomiota.
- **Tarkastukset.**
- **Omat aloitteet.** Kertomusvuonna saatettiin vireille kolme omaa aloitetta.

Syyttäjien valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 163 syyttäjäviranomaista koskenutta kantelua.
- **Syyttäjien tekemiksi epäillyistä virkarikoksista tehtyjen ilmoitusten käsittely.** Kertomusvuonna saapui yksi hovioikeuden, 13 poliisin ja kaksi syyttäjän tekemää ilmoitusta.
- **Tarkastukset.**
- **Omat aloitteet.**

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 121 asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskenutta kantelua.
- **Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan valvonta- ja palkkioriiita-asioissa tekemien päätösten tarkastaminen.** Kertomusvuonna saapui tarkastettavaksi 449 päätöstä.
- **Tarkastukset.**
- **Omat aloitteet.** Kertomusvuonna saatettiin vireille kuusi omaa aloitetta.

OIKEUSKANSLERI TUOMIOISTUINTEN RIIPPUMATTOMUUDEN JA TUOMIOVALLAN YHTENÄ TURVAAJANA

Tuomioistuinten riippumattomuus sekä oikeus saada asiansa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi kuuluu oikeusvaltion kaikkein perustavanlaatuisimpiin periaatteisiin. Tuomioistuinten riippumattomuus on turvattu Suomen perustuslaissa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa oikeusturvan yhtenä välttämättömänä rakenteellisenä edellytyksenä. Suomen perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ja 108 §:n perusteella tuomioistuimet kuuluvat oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin. Oikeuskansleri ottaa huomioon tuomioistuihin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassaan niiden riippumattomuuden.⁵³

Oikeuskanslerin perustuslaillisenä tehtävänä on turvata oikeusvaltion ja perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti myös oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, toteutumista. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan tehtävänä on suojata tuomioistuinten riippumattomuutta. Nämä näkökohdat olivat vahvasti esillä vuonna 2020 Euroopan komission laatimassa ensimmäisessä Euroopan unionin oikeusvaltiokertomuksessa. Kertomuk-

sen valmistelun yhteydessä komissio teki oikeuskanslerin luo virtuaalisen maavierailun.⁵⁴ Oikeusvaltioperiaate ja tuomioistuinten sekä muiden riippumattomien oikeusvaltiotoimijoiden riippumattomuus on ollut esillä muutenkin oikeuskanslerin kansainvälisessä yhteistyössä vuosina 2019–2020.

Suomen perustuslain 3 § sisältää vahvan vallanjaon yhtäältä eduskunnalle Suomen kansan edustajana kuuluvan ylimmän valtiollisen vallan, erityisesti lainsäädäntövallan ja valtioneuloudellisen vallan, ja toisaalta riippumattomille tuomioistuimille kuuluvan tuomiovallan välillä. Lainsäädäntövallan ja tuomiovallan eli lainkäytön erottelua korostaa vaatimus lain yleisyydestä ja abstraktisuudesta. Eduskunnan säätämällä lailla ei voida ratkaista yksittäistä oikeudellista riitaa tai rikosoikeudellista syyllisyyskysymystä yksittäisessä asiassa.⁵⁵

⁵⁴ Ks. Euroopan komission tiedonanto, Oikeusvaltiokertomus 2020, COM(2020) 580 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0580> ja sen Suomea koskeva luku, komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku Oikeusvaltiotilanne Suomessa, SWD(2020) 325 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0325>.

⁵⁵ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp, s. 75–76, Oikeuskirjallisuudesta, ks. Antero Jyränki – Jaakko Husa, Valtiosääntöoikeus (2012), s. 131–136.

⁵³ Ks. hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp, s. 165/II.

Suomi on vahva oikeusvaltio – kansainvälisesti oikeusvaltio taantuu

Tuomioistuinten, syyttäjien ja oikeusasiamiesinstituutioiden sekä muiden oikeusviranomaisten riippumattomuutta on käytännössä koeteltu useissa eri Euroopan unionin ja laajemmin Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa.⁵⁶ Kansainvälisessä vertailussa Suomi on maailman kolmanneksi vahvin oikeusvaltio Tanskan ja Norjan jälkeen. Monissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa on vertailuindikaattoreiden perusteella tapahtunut oikeusvaltion heikkenemistä.⁵⁷

Tuomioistuinten riippumattomuus on merkittävänä näkökulmana Euroopan komission ensimmäistä kertaa vuonna 2020 laatimassa unionin oikeusvaltiokertomuksessa. Unionin oikeusvaltiokertomuksen mukaan Suomen oikeuslaitoksen riippumattomuus on hyvä. Tuomioistuinviraston perustaminen vahvistaa osaltaan tätä riippumattomuutta.⁵⁸

Komissio teki unionin oikeusvaltiokertomuksen valmistelussa maavierailun oikeuskanslerin luo, ja komission edustajat haastattelivat strukturoidussa teemahaastattelussa oikeuskansleria ja oikeuskanslerinviraston virkamiehiä. Oikeuskansleri toimitti komission kysymysten perusteella aineistoa komission arvioinnin käyttöön. Komissio oli kiinnostunut muun muassa oikeuskanslerin toimintaedellytyksistä, riippumattomuudesta suhteessa hallitukseen sekä varsinkin käytännön toiminnasta oikeusvaltioperiaatteen ja tuomioistuinten riippumattoman toiminnan turvaajana.

Riippumaton ylin laillisuusvalvonta turvaa tuomioistuinten riippumattomuutta ja luo luottamusta

Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on merkittävä rooli oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen perustuslaissa säädetyt toimivaltuudet suhteessa tuomioistuihin ovat samantyyppiset. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat eurooppalaisesta näkökulmasta kumpikin riippumattomia laillisuusvalvojia, jotka toimivat valtiovalan kolmijako-opin ulkopuolella. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan Euroopan unionin perussopimusten näkökulmasta oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta ovat osa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua Suomen valtiosääntöidentiteettiä.⁵⁹ Oikeuskanslerin riippumattomuus suhteessa valtioneuvostoon johtuu

⁵⁶ Ks. Euroopan neuvoston pääsihteerin kertomus Euroopan neuvoston ministerikomitealle vuonna 2015, The Report of the Secretary General of the Council of Europe: State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe. A Shared Responsibility for Democratic Security in Europe, Report of the Secretary General Thorbjørn Jagland, presented in the 125th Session of the Committee of Ministers, Brussels 19 May 2015. Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Oikeusvaltiokertomus 2020, Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa. COM (2020) 580 final, s. 3-4 sekä komission tiedonannot, ks. COM(2019) 163 Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa – Tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet ja COM(2019) 343 ”Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa – Toimintasuunnitelma. Ks. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kirje Puolan hallitukselle oikeusasiamiesinstituution jatkuvuuden ja riippumattomuuden turvaamisesta, 13.10.2020.

⁵⁷ Ks. World Justice Project, Rule of Law Index, vuoden 2020 raportti, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.

⁵⁸ Euroopan komissio myös totesi tämän Euroopan unionin vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa, ks. Euroopan komission tiedonanto, Oikeusvaltiokertomus 2020, COM(2020) 580 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0580> ja Suomea koskeva luku, Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku Oikeusvaltiotilanne Suomessa, SWD(2020) 325 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0325>.

⁵⁹ Ks. PeVL 14/2018 vp, s. 14-15 ja PeVL 39/2020 vp, s. 3-7. Euroopan unionin oikeuden tulkinta kuuluu kuitenkin viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimelle.

perustuslaissa sille annetusta tehtävästä, ja se todetaan nimenomaisesti perustuslain esitoissa.⁶⁰

Oikeuskanslerin (ja oikeusasiamiehen) tuomioistuihin kohdistuva, suoraan perustuslaissa säädetty laillisuusvalvonta voidaan nähdä jossain määrin jännitteessä tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Tämän vuoksi tuomioistuihin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa pitää erityisesti ottaa huomioon perustuslain 3 §:ssä säädetty vallanjako ja tuomiovallan riippumattomuus. Tuomioistuinten laillisuusvalvonta kohdistuu lähinnä menettelyihin, toiminnan sujuvuuteen ja toimintatapoihin, kuten asioiden käsittelyn joutuisuuteen ja tuomarin käyttäytymiseen sekä harkintavallan käytön ja tuomioistuimen menettelyiden pysymiseen lain niille säätämässä ehdottomissa rajoissa. Tuomioiden sisällön osalta valvonnan kohteeksi voivat tulla vain ilmeiset harkintavallan ylitykset, selvästi liian puutteelliset perustelut ja laista kiistattomasti todettavat virheet, kuten rangaistusasteikosta poikkeamiset.

Tuomioistuihin kohdistuvan laillisuusvalvonnan rajallinen näkökulma aiheuttaa jonkin verran vaikeuksia viestittäessä ylimmän laillisuusvalvojan roolista kantelijoille. Kanteluissa oikeuskansleria tai oikeusasiamiestä pyydetään varsin usein puuttumaan sisällöllisesti vääräksi koettuun tai väärään näyttöön perustuvaan tuomioon tai keskeneräiseen oikeudenkäyntiin.

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies toimivat molemmat sekä lainsäädäntövallasta että hallitusvallasta riippumattomasti. Oikeuskanslerin toiminnan valvonta on säädetty perustuslain 117 §:ssä yksin eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan tehtäväksi, mikä korostaa myös riippumattomuutta valvottavista.⁶¹ Riippumaton laillisuusvalvonta tuomioistuinten riippumatto-

muutta kunnioittavalla tavalla toteutettuna lujittaa luottamusta oikeuslaitoksen toimintaa kohtaan. Laillisuusvalvonnassa voidaan esimerkiksi käsitellä oikeushallintoon tai tuomioistuinten tietohallintoon liittyviä kysymyksiä, jotka ovat digitaalisessa yhteiskunnassa yhä tärkeämpiä niin yksilöiden kuin yritysten oikeuksien sekä hyvän oikeudenhoidon ja tuomioistuinten toimintaedellytysten kannalta. Laillisuusvalvonnassa voidaan arvioida myös henkilötietojen käsittelyä tuomioistuinten lainkäyttötehtävissä, mikä jää Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 679/2016 soveltamisalaa koskevan 2 artiklan ja 55 artiklan perusteella tietosuoja-asetuksen valvovien viranomaisten toimivallan ulkopuolelle.⁶²

Tuomioistuinten ja yksittäisten tuomarien mahdollisuus kääntyä oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen puoleen on nähtävissä tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan Euroopan neuvoston suosituksen tarkoittamana riippumattomuutta turvaavana takeena.⁶³ Tuomioistuinlain (673/2016) 3 luvun 2 §:ssä säädetään yleisissä tuomioistuimissa hovioikeuden tuomiopiirinsä käräjäoikeuksiin kohdistuvasta valvonnasta. Lainkohdan 2 momentin mukaan ”hovioikeuden on laadittava käräjäoikeuden valvonnan yhteydessä havaitsemistaan asioista kertomus, joka on toimitettava tiedoksi valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle.

⁶² Oikeuskanslerin käsitellyssä onkin oma aloite OKV/224/70/2020 Julkisuutta ja henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn sekä tietojärjestelmien käytettävyyden yhteensovittaminen, joka koskee tietosuojan ja julkisuuden vaatimusten toteuttamista uudessa yleisten tuomioistuinten asianhallintajärjestelmässä (AIPA). Tietohallintoon ja tietojärjestelmiin liittyy myös apulaisoikeuskanslerin käsitellyssä oleva oma aloite käräjäoikeuksien menettelystä tuomioiden jakelussa OKV/411/70/2020. Korkeimman hallinto-oikeuden sähköisen asiainnin toimivuus on oikeuskanslerin arvioitavana myös kanteluasiassa OKV/1400/10/2020.

⁶³ Ks. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities and explanatory memorandum, kappale 8.

⁶⁰ HE 1/1998 vp, s. 119/II.

⁶¹ Ks. tästä ja tämän merkityksestä PeVL 14/2018 vp, s. 12.

Lisäksi hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa.” Tuomioistuinlaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.⁶⁴ Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta olennainen seikka on, että oikeuskanslerin riippumaton laillisuusvalvonta nivoutuu myös riippumattomien tuomioistuinten itsensä oma-aloitteisesti lain perusteella harjoittamaan laillisuusvalvontaan. Tuomioistuimet itse lopulta käsittelevät säännönmukaisessa kokoonpanossaan vakavimmat tapaukset. Perustuslaissa ja tavallisessa lainsäädännössä on näin haettu tasapainoa riippumattoman tuomitsemistoiminnan ja oikeutta oikeusturvaan koskevan perusoikeuden välillä ja sitä turvaavan riippumattoman laillisuusvalvonnan välillä.

Silloin tällöin oikeuskanslerille tulee myös muita tuomioistuimen ilmoituksia ja kannanottoja, joihin liittyy riippumattomuuden kannalta mahdollisesti merkityksellisiä asioita. Tällainen on esimerkiksi Suomen Asianajajaliiton kantelu erään käräjätuomarin väitetystä puolueellisuudesta tiettyjen asiatyyppien käsittelyssä ja asiaan saatu Helsingin hovioikeuden kannanotto. Asianajajaliitto teki hovioikeudelle selvityspyynnön, ja hovioikeus laati kannanoton tuomioistuinlaissa sille säädetyn alempien tuomioistuimien valvontatehtävän nojalla. Hovioikeus toimitti omasta aloitteestaan kannanottonsa oikeuskanslerille. Apulaisoikeuskansleri siirsi Asianajajaliiton oikeuskanslerille tekemän kantelun hovioikeuden käsiteltäväksi. Hovioikeuden toimenpiteet huomioiden asia ei antanut enää aihetta oikeus-

kanslerin enemmille toimenpiteille.⁶⁵ Tuomioistuimet voivatkin ilmoittaa oikeuskanslerille asioista, jotka ovat tai voivat olla ongelmallisia tuomioistuimen tai yksittäisen tuomarin riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta.

Perustuslaissa säädetään ylimmille laillisuusvalvojille merkittäviä tehtäviä tuomioistuinten riippumattomuuden ja häiriöttömän toiminnan turvaamisessa. Oikeusvaltioperiaatteen joutuessa vaikeuksiin useissa maissa on myös eurooppalaisessa ja laajemmassa kansainvälisessä yhteydessä perusteltua tuoda esille näitä Suomen valtiosäännön ja suomalaisen oikeusvaltion vahvuuksia. Suomen perustuslain säännöksillä ja perustuslakiin perustuvilla menettelyillä onkin laajempia oikeusvaltiollisia tehtäviä, jotka toteuttavat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja Euroopan neuvoston suosituksissa tarkoitetulla tavalla myös oikeuslaitoksen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Osoittamalla nämä perustuslain säännösten taustalla olevat laajemmat valtiosääntöiset ja yhteiskunnalliset tehtävät ylläpidetään ja vahvistetaan demokraattisen oikeusvaltion takeiden merkitystä suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Samalla tulee arvioiduksi suomalaisen oikeusvaltion ja sen turvatakeiden tilaa Euroopan neuvostossa ja Euroopan unionissa muodostettujen yhteisten velvoittavien standardien ja suositusten pohjalta ja toisaalta osoitettua, miten Suomen lainsäädäntö toteuttaa eurooppalaiset kriteerit.

⁶⁴ Ks. PeVL 14/2016 vp.

⁶⁵ Ks. OKV/2017/1/2019 ja 26.11.2020 tehty asian seurannan ratkaisu, jonka mukaan asia ei enää anna hovioikeuden toimenpiteet ja hovioikeuden saama käräjäoikeuden selvitys huomioiden aihetta toimenpiteisiin, OKV/2367/90/2020. Asian yhteydessä tuli esille väitteitä siitäkin, että vangitsemisasioiden jaon yhteydessä poliisi- ja syyttäväviranomaiset pyrkisivät taktikoimaan saadakseen asialleen suotuisamman tuomarin.

Tuomioistuinten riippumattomuudesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tuomioistuinten riippumattomuus ja siihen läheisesti kuuluva tuomioistuimen puolueettomuus on määritelty olennaiseksi osaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tarkoittamaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin niin siviili- kuin rikosasioissakin.⁶⁶ Oikeudenkäynnin tulee olla oikeudenmukainen ja näyttää oikeudenmukaiselta. Tuomioistuimen riippumattomuudelle asetettavia vaatimuksia arvioidaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin lähtökohdasta.⁶⁷ Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää lainsäätäjän, hallitusvallan ja kaikkien julkisen hallinnon toimijoiden kunnioittavan tuomiovaltaa ja sen riippumattomuutta ja auktoriteettia sille kuuluvien asioiden sitovassa

ratkaisemisessa.⁶⁸ Tuomioistuimen riippumattomuudelle tulee olla lainsäädännössä selkeät ja riittävät takeet. Takeiden tulee täyttää ihmisoikeustuomioistuimen käytännössään asettamat riippumattomuuden yleiset kriteerit. Olennaisia kriteereitä ovat tuomareiden nimitysmenettely, virkakauden pituus ja määrittely sekä takeet ulkopuolista vaikuttamista vastaan ja se, miten riippumattomalta tuomioistuin ulospäin näyttää, samoin kuin tuomioistuimen prosessiin liittyvät riippumattomuuden, puolueettomuuden ja objektiivisuuden takeet.⁶⁹ Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä kyse ei ole tietyistä perustuslaillista vallanjakoa koskevista periaatteista, vaan konkreettisista riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeista ja niiden toteutumisesta yksittäisissä asioissa.⁷⁰ Ihmisoikeustuomioistuimelta

⁶⁸ Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, ks. esimerkiksi Agrokompleks v. Ukraine, Application no. 23465/03, § 136, ECHR 2011 sekä Beaumartin v. France, Application no. 15287/89, § 38, ECHR 1994, jossa kysymys oli kansainvälisen sopimuksen tulkintaa koskevan lausunnon pyytämisestä ministeriltä osana hallinto-oikeudellisen asian käsittelyä Ranskan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Rikosoikeudellisten asioiden osalta, ks. Findlay v. the United Kingdom, Application no. 22107/93, ECHR 1997-I, § 77.

⁶⁹ Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot asioissa Langborger v. Sweden, Application no. 11179/84, § 32; Kleyn and Others v. the Netherlands [GC], Applications nos. 39343/98, 39651/98, 43147/98 and 46664/99, ECHR 2003-VI, § 190. Rikosoikeudellisen lainkäytön näkökulmasta, ks. esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot Mustafa Tunç and Fecire Tunç v. Turkey [GC], Application no. 24014/05, ECHR 2015, § 221 ja Findlay v. the United Kingdom, Application no. 22107/93, ECHR 1997-I ja tutkittavaksi ottamatta jättämistä koskeva vanhempi päätös Tanskan oikeusasiamiehen aloitteesta käynnistetystä tutkimuksesta alkaneeassa asiassa Ninn-Hansen v. Denmark (dec.), Application no. 28972/95, ECHR 1999-V, jossa kyse oli erityisesti Tanskan valtakunnan oikeuden riippumattomuudesta ja siihen parlamentin valitsemien tuomareiden asemasta sekä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta. Ninn-Hansen -asiassa ihmisoikeustuomioistuin ei nähnyt ihmisoikeussopimuksen rikkomista eikä ottanut asiaa tutkittavakseen.

⁷⁰ Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Kleyn and Others v. the Netherlands [GC], Applications nos. 39343/98, 39651/98, 43147/98 and 46664/99, ECHR 2003-VI, § 193, joka koski muun muassa Hollannin valtioneuvoston (Raad van State) kahden eri tehtävän, ylimmän hallintotuomioistuintehtävän ja lainvalmisteluun liittyvän neuvoa-antavan lausunnonantotehtävän yhteensopivuutta ja neuvoa-antavan lausunnonantotehtävän ei ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa nähty vaarantavan lainkäytön riippumattomuutta. Suomessa oikeuskanslerilla on vastaavankaltainen riippumattoman neuvonantajien rooli kuin Hollannin valtioneuvostolla.

⁶⁶ Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot asioissa Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal [GC], Applications nos. 55391/13, 57728/13 and 74041/13, ECHR 2018; riippumattomuuden ja puolueettomuuden läheisistä suhteista, ks. Denisov v. Ukraine [GC], Application no. 76639/11, §§ 61-64, ECHR 2018, jossa ihmisoikeustuomioistuin myös soveltaa riippumattomuutta niin hallitusvallasta kuin lainsäätäjältä koskevia rakenteellisia takeita määrittäviä periaatteita. Samoin erityisesti rikosoikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden kannalta, ks. ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot asioissa Belilos v. Switzerland, Application no. 10328/83, A 132, ECHR 1988, § 64; Coëme and Others v. Belgium, Applications nos. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 and 33210/96, ECHR 2000-VII, § 99, jossa oli kysymys myös tuomioistuimelle laissa asetettujen prosessisäännösten riittävästä täsmällisyydestä sekä Richert v. Poland, Application no. 54809/07, ECHR 2011, § 43).

⁶⁷ Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Ibrahim and Others v. the United Kingdom [GC], Application nos. 50541/08, 50571/08, 50573/08, 40351/09, § 250, ECHR 2016.

on myös odotettavissa uusia ratkaisuja ylimpien tuomioistuinten riippumattomuudesta ja suhteesta parlamenttiin.⁷¹

Euroopan unionin oikeuden toteuttamisessa kansalaisten ja yritysten arjessa on olennaisessa asemassa EU:n tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten yhteistyö. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua käsitettä ”tehokas oikeussuoja” on tulkittava ottamalla huomioon perusoikeuskirjan 47 artiklan sisältö ja erityisesti siinä vahvistettuun, tehokasta oikeussuojaa koskevaan oikeuteen erottamattomasti sisältyvät takeet. Jäsenvaltion tuomioistuinten ja niiden kaltaisten elinten, joiden tehtäväksi on annettu tulkita ja soveltaa unionin oikeutta, riippumattomuuden säilyminen on taattava.

Euroopan unionin tuomioistuin on antanut useampia merkittäviä Euroopan unionin jäsenvaltioiden tuomioistuinten riippumattomuutta koskevia ratkaisuja. Niissä edellytetään ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä vastaavia riippumattomuuden takeita. Takeisiin kuuluu, että tuomareiden kurinpitomenettelyä ei voida käyttää tuomioistuinten poliittisen valvonnan välineenä.⁷² Tuomareihin kohdistettavia kurinpitomenettelyjä koskeva, komission vireille panema asia C-791/19 on samoin vireillä.⁷³

Tuomareiden nimittämistä ja erottamista sekä tämän menettelyn laintasoista säätämistä koskevat Suomen perustuslain 102 ja 103 §:n säännökset luovat osaltaan turvaa perustuslain 3 §:ssä tarkoitettulle tuomioistuinten riippumattomu-

delle ja edustavat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuja takeita.

Perustuslain 110 §:n perusteella syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Säännös turvaa tuomioistuinten lainkäyttötoimintaa epäasiallista puuttumista vastaan ja toisaalta mahdollistaa virkarikoksia koskevien väitteiden ja virkarikosepäilyjen selvittämisen. Poliisi ilmoittaa sille tehdyistä tuomareiden väitettyä virkarikosta koskevista ilmoituksista ylimmille laillisuusvalvojille. Käytännössä pääosa tuomareiden virkarikoksia koskevista ilmoituksista ohjautuu oikeuskanslerille. Tuomioistuinlain 3 luvun 2 §:ssä säädetään hovioikeuden velvollisuudesta ilmoittaa oikeuskanslerille seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin työnjaossa ilmoitusten käsittely kuuluu apulaisoikeuskanslerille.

Oikeuskansleri osaltaan turvaa tuomioistuinten riippumattomuutta tuomareiden nimitys-menettelyssä

Oikeuskanslerille on perustuslain 108 §:n 1 momentin sekä perustuslain 111 §:n 2 momentin ja 112 §:n perusteella erityisasema ylimmän hallitusvallan käytön valvonnessa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu myös perustuslain 102 §:ssä tarkoitettuun tuomareiden nimittämismenettelyyn. Tuomareiden kelpoisuusehdoista ja vakinaisten tuomareiden nimityksen valmistelusta säädetään perustuslakia tarkemmin tuomioistuinlain (673/2016) 10 ja 11 luvuissa. Tuomioistuinlain 12 luvussa on säännökset määräaikaisten tuomarin nimittämisestä. Tuomioistuinten riippumattomuuden ja toimintaedellytysten kan-

⁷¹ Ks. EIT:n lehdistötiedote ECHR 382 (2021) 21.12.2020, saatavilla <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6892085-9249593> ja siinä mainitut tapaukset.

⁷² Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality C216/18 PPU, EU:C:2018:586, tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola C-619/18, EU:C:2019:531, sekä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) asiassa C-192/18 Euroopan komissio v. Puola, ECLI:EU:C:2019:924.

⁷³ Ks. EU-tuomioistuimen määräys (suuri jaosto) 8.4.2020 C-791/19 komissio v. Puola, ECLI:EU:C:2020:277.

nalta eräissä asiaryhmissä olennaisessa asemassa ovat lisäksi asiantuntijajäsenet, joiden määräämisestä ja asemasta säädetään tuomioistuinlain 17 luvussa.

Tuomareiden nimitysten laillisuusvalvonassa oikeuskanslerin valtiosääntöisenä tehtävänä on osaltaan turvata nimitysmenettelyn asianmukaisuus ja käyttö lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Lain säännösten lisäksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonta toimii tuomareiden nimitysmenettelyssä riippumattomuuden takeena. Perustuslain 58 §:n mukaisesti kaikissa tuomarinimityksissä perustana on valtioneuvoston ratkaisuehdotus. Tuomioistuinten riippumattomuutta turvaa ja tuomareiden nimitysvallan painopisteen ratkaisevalla tavalla määrittelee valtioneuvoston ratkaisuehdotusta edeltävä nimitysvalmistelu vaiheineen.⁷⁴ Käytännössä valtioneuvoston ratkaisuehdotus tuomarinimityksissä perustuu nykyisin lähes poikkeuksetta tuomioistuinlaissa säädetyn tuomarinalautakunnan ehdotukseen tai korkeimman oikeuden taikka korkeimman hallinto-oikeuden esitykseen jäsenistään. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentin osalta ehdotus perustuu nykyisin käytännössä asianomaisen ylimmän tuomioistuimen jäsenen neuvottelussa ilmaisemaan kantaan siitä, kuka tulisi nimittää korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidentin virkaan. Euroopan unionin vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa ja siihen toimitetuissa Suomen viranomaisten aineistoissa kerrotaan, että tasavallan presidentti on poikennut yleisiä tuomioistuinta koskien nimitysesityksestä vain kaksi kertaa, kerran 1970-luvulla korkeimman

oikeuden nimityksessä ja vuonna 2000, jolloin tuomarinalautakunta perustettiin.⁷⁵

Tuomarinalautakunnasta, korkeimmasta oikeudesta tai korkeimmasta hallinto-oikeudesta tulleiden esitysten virheettömyys ja oikeudellinen asianmukaisuus varmistetaan oikeusministeriön esitellessä ratkaisuehdotuksen valtioneuvostolle.⁷⁶ Ministeriön toimivaltaan ei kuulu puuttua nimitykseen sellaisilla perusteilla, jotka ovat riippumattoman oikeuslaitoksen toiminnan kannalta epäasiallista vaikuttamista tai herättävät epäluottamusta tuomioistuinten objektiivista, puolueetonta ja ammattitaitoista toimintaa kohtaan. Mikäli tuomarinalautakunnan tai tuomioistuinten nimitysesityksissä tai asiantuntijajäsenten määräämistä koskevissa esityksissä harkintavaltaa olisi käytetty ongelmallisella tavalla, ministeriön olisi perusteltua palauttaa asia tuomarinalautakunnan tai asianomaisen tuomioistuimen uudelleen käsiteltäväksi. Näin voidaan toteuttaa Euroopan neuvoston tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien suositusten periaatteita siitä, että tehtäessä ratkaisevaa harkintaa kunkin tuomarin urasta enemmistön tulisi olla tuomareita.⁷⁷ Selviä virheitä, joissa tuomarinalautakunnan tai ylimmän tuomioistuimen asianmukaisesta harkintavallan käytöstä ja kunnioittamisesta

⁷⁵ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Oikeusvaltiokertomus 2020, Oikeusvaltiotilanne Suomessa, SWD(2020) 325 final, s. 2 alaviite 6, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0325>

⁷⁶ Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 10/1998 vp tuodaan esille valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen kontrollitehtävää, Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 18-19.

⁷⁷ Ks. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/Rec(2010) 12 on judges: independence, efficiency and responsibilities and explanatory memorandum. Ks. myös Euroopan neuvoston oikeudenhoidon yhteistyön komitean (European Committee on Legal Co-operation (CDCJ)) työn puitteissa valmisteltu seurantaraportti jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmista tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi, Report on the follow-up action by member states to Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities (2017). Uusi seurantaraportti on valmisteilla vuonna 2021.

⁷⁴ Perustuslakivaliokunta lisäsi tuomarinimitykset asioihin, joissa tasavallan presidentin päätöksenteon edellytyksenä on valtioneuvoston ratkaisuehdotus, PeVM 10/1998 vp, s. 18.

ei ole epäilystä, voidaan toki korjata ministeriön valmistelussa ja esittelyssä. Oikeusministeriön virkamiesesittelijä kantaa perustuslain 118 §:n mukaisesti esittelijänvastuun nimitysesityksestä, mikä on tärkeä oikeusvaltiollinen laillisuuden tae.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa valtioneuvostossa ja tasavallan presidentin esittelyssä tarkistetaan, että päätöksenteolle on asianmukainen toimivaltaperusta, esitykset on valmisteltu laissa säädetyn prosessin mukaisesti ja esittelyasiakirjat antavat oikeudelliset edellytykset asiaa koskevalle päätöksenteolle. Laillisuusvalvonnassa tarkastetaan samoin, että esityslistoissa ei ole selviä virheellisyyksiä samoin kuin että nimitettäväksi ehdotetun henkilön sidonnaisuudet on ilmoitettu lain edellyttämällä tavalla. Oikeuskanslerin valvonnassa kiinnitetään huomiota varsinkin siihen, että päätösehdotukset perusteluineen eli nimitysmuistio perusteluineen ovat objektiivisia eikä niistä ilmene objektiivisuuden kannalta ongelmia tai puutteita tai menettelyssä muuten ilmene harkintavallan ylittämistä tai käyttämistä lain mukaan vieraisiin tarkoituksiin.

Nimitysehdotuksissa olennaista on kelpoisuusvaatimusten oikeudellisesti perusteltu ja johdonmukainen soveltaminen sekä hakijoiden tasapuolinen kohtelu samoin kuin virkojen haun avoimuus ja laissa säädetyn haku- ja nimitysmenettelyn noudattaminen. Tuomarinimitysten yhteydessä oikeuskansleri valvoo sitäkin, että valtioneuvosto tai tasavallan presidentti eivät käytä toimivaltaansa nitysmenettelyssä perustuslain ja muun lain kannalta vieraisiin tarkoituksiin esimerkiksi tuomioistuinten riippumattomuuden vaarantavalla tavalla.

Osana valtioneuvoston valvontaa oikeuskansleri pyrki palauttamaan asian tuomarinvalintalautakunnan ja asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos oikeusministeriö esittäisi perusteltuja syitä poiketa tuomarinvalintalautakunnan, korkeimman oikeuden tai korkeimman

hallinto-oikeuden tai asiantuntijajäsenten osalta kyseisen tuomioistuimen ministeriölle tekemästä esityksestä. Luonnollisesti tasavallan presidentillä on kuitenkin nimityspäätöksen tekijänä perustuslain mukaan harkintavalta nimittää kelpoisuusehdot täyttävistä henkilöistä ja soveltamalla perustuslain 125 §:n yleisiä nimitysperusteita sekä tuomioistuinlain mukaisia tarkempia kelpoisuusvaatimuksia hallinto-oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti tehtävää hakeneista henkilöistä se, joka tasavallan presidentin harkinnan perusteella omaa parhaimmat edellytykset täyttävänä olevan tuomarinviran hoitamiseen.

Välillistä merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamisessa on oikeuskanslerin painopisteisiin kuuluvassa ennakollisessa säädösvalvonnassa ja muussa valtioneuvoston valvonnassa. Ennakollisessa säädösvalvonnassa ja muussa valtioneuvostovalvonnassa oikeuskanslerin yhtenä mahdollisena tehtävänä on suojata tuomioistuinta niiden riippumattomuuden kannalta epäasianmukaisten lainsäädäntöehdotusten tai talousarvioehdotusten tekemiseltä ainakaan huomaamattomasti. Oikeuskanslerin järjestelmällinen laillisuusvalvonta ulottuu muun muassa valtion talousarvioesitysten laadintaan ja antamiseen. Talousarvioesitysten laatimisessa luonnollisesti on laaja yhteiskuntapoliittinen harkinta, johon laillisuusvalvonnalla ei tule puuttua, mutta myös talousarviovalmistelun ja talousarvioesitysten antamisen kuuluminen laillisuusvalvonnan piiriin on jo sinänsä oikeusvaltion turvata. Ylimpien laillisuusvalvojien tehokkaana reaktiokeinona on saattaa asia laajaan julkiseen keskusteluun ja arviointiin eduskunnassa ja siellä perustuslakivaliokunnassa. Oikeuskanslerin tehokkain keino tässä on perustuslain 112 §:n mukaisen lausuman esittäminen ja, mikäli kyse on vallan väärinkäytöstä, myös ministerivastuuta koskevan ilmoituksen tekeminen perustuslakivaliokunnalle perustuslain 115 §:n mukaisesti. Oikeusasiamies

voi tehdä samoin perustuslain 115 §:ssä tarkoitettua ilmoituksen. Kummankin laillisuusvalvojan lakisääteinen oikeus tehdä aloitteita myös antaa mahdollisuuksia käsitellä ongelmallisia esityksiä. Lain abstraktiin ja yleiseen merkitykseen tai tuomiovallan oikeuteen tulkita yksittäistapauksissa lakia on pari kertaa viime vuosina ollut tarvetta kiinnittää huomiota ennakkolisessä säädösvalvonnassa.⁷⁸ Merkityksellisempää tuomiovallan kannalta on käytännössä ollut huomion kiinnittäminen tarvittaessa tuomioistuinten toimintaedellytysten varmistamiseen lainsäädäntöehdotuksia käsiteltäessä.

Riippumattomuus turvataan eri instituutioiden kokonaisuuden kautta

Eurooppalaiset esimerkit osoittavat, että valtiotasäännössä on hyvä varautua siihenkin, että hallitusvallan ohella lainsäätäjä voisi puuttua tuomioistuinten riippumattomuuteen. Tuomiovallan riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten sekä viime kädessä koko demokraattisen oikeusvaltion turvaamisessa olennaisen tärkeässä asemassa ovat eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslain 74 §:n perusteella ja eduskunnan puhemies valvoessaan perustuslain

42 §:n mukaisesti sitä, että eduskunnan täysistunnossa noudatetaan perustuslakia. Perustuslakivaliokunta ja eduskunnan puhemies huolehtivat siitä, että lainsäätäjän toiminnassa ja muussa eduskunnan valtiopäivätyössä kunnioitetaan tuomioistuinten riippumattomuutta ja vallanjaossa tuomioistuimille kuuluvaa tehtävää antaa oikeussuojaa yksittäisissä asioissa.

Eurooppalaisen kehityksen ja Euroopan neuvoston suositusten johdosta mutta eräiden unionin jäsenvaltioiden tilannetta koskeviin Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioihin viitaten vakaissa oikeusvaltioissa, kuten Ruotsissa, on virinnyt oikeuslaitoksen edustajien taholta keskustelua siitä, pitäisikö korkeimman oikeuden tuomareiden määrästä tai enimmäismäärästä säätää perustuslaissa.⁷⁹ Ruotsin keskustelu on johtanut valtiopäivien perustuslakivaliokunnan mietintökannanottoon ja valtiopäivien päätökseen asiaa koskevan parlamentaarisen selvityksen tarpeesta.⁸⁰ Ruotsin hallitus on asettanut parlamentaarisen komitean selvittämään muun muassa tuomioistuinten riippumattoman toiminnan turvaamisen vahvistamista pitkällä aikavälillä ja tämän sääntelytarpeista perustuslaeissa. Komitea selvittää lisäksi ylipäänsä perustuslakien muuttamisen määräenemmistö- ja päätösvaltaisuussäännöksiä, perustuslakimuutosten lepäämään jättämistä yli vaalien koskevan sääntelyn tarkentamista ja korkeimpien oikeuksien jäsenmäärän ja jäsenten eläkeiän tarkempaa sääntelyä perustuslain tasolla. Yleisenä tavoitteena komitean selvityksellä ja mahdollisilla muutoksilla on vahvistaa demokratian perusrakenteiden suojaa.

⁷⁸ Muun muassa sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen ennakotarkastuksessa valtioneuvoston listatarkastuksessa vuonna 2020 kiinnitettiin huomiota siihen, että turvattiinko hallintotuomioistuimille riittävät mahdollisuudet antaa oikeussuojaa silloin, kun tiettyjä sopimuksia todettaisiin hallituksen esityksen perusteluissa mitättömiksi, asia on osaksi myös kanteluiden antaman taustan perusteella 7.12.2020 avatussa oikeuskanslerin omassa aloitteessa vireillä asiana drno OKV/2766/70/2020. Samoin Jehovan todistajien vapauttamista asevelvollisuudesta koskevan lainsäädännön kumoamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, ettei lakiesitys perustuslain mukaisen valtiovallan jaon johdosta saisi edes näyttää keskittyvän yksittäisestä tuomioistuinratkaisusta johtuvien ongelmien käsittelyyn, ks. oikeuskanslerin lausunto OKV/56/20/2018.

⁷⁹ Ks. Ruotsin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien yhteisartikkeli, Mats Melin & Stefan Lindfors: Domstolarnas oberoende behöver stärkas, Svensk Juristtidning 2017, 345 – 356; Svean hovioikeuden presidentin Fredrik Wersäll: Ökad domarmakt och makten över domstolarna, Svensk Juristtidning 2017, 1 – 8; Ruotsin asianajajaliiton puheenjohtajan Christer Danielsson: Stärk domstolarnas oberoende, Advokaten, Nr 4 2018.

⁸⁰ Konstitutionsutskott, betänkande 2017/18:KU36.

Tuomioistuinten osalta kyse on myös Ruotsin tuomioistuinviraston organisaatiota, tehtäviä ja johtamista koskevasta arvioinnista ja korkeimpien oikeuksien yhteiskokoonpanoa koskevien säännösten mahdollisesta ottamisesta perustuslakiin ja korkeimpien oikeuksien yhteiskokoonpanon käyttöön otosta. Komitealla on määräaikaa työlleen 15.2.2023 asti.⁸¹

Suomessa tuomioistuinten riippumattomuuden takeet perustuvat perustuslain ja lain säännösten ohella kansanvaltaista valtiosääntöä turvaavien tehtävien hajauttamiseen useille eri valtioelimille. Olennainen tae on myös laaja-alainen sitoutuminen yhteiskunnassa ja oikeuskulttuurissa demokraattiseen oikeusvaltioon ja sen mukaisiin sovinnaisääntöihin. Tuomareiden nimityksessä tuomiovallan riippumattomuutta turvaavat tavallisessa laissa annetut säännökset nimitysten valmistelusta sekä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston itsenäiset roolit nimitysmenettelyssä. Nämä roolit myös asiallisesti tasapainottavat toisiaan ja valvovatkin toistensa toimintaa. Päivänpolitiikan ulkopuolisena toimijana tasavallan presidentti voi myös toimia oikeusvaltion yhtenä poliittisena takaajana. Perustuslaissa säädettyinä valtioneuvoston velvollisuutenakin on huolehtia lainmukaisuudesta tasavallan presidentin päätöksenteossa sekä toimeenpanna vain lainmukaiset tasavallan presidentin päätökset. Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on perustuslain 74 §:n ja 42 §:n 2 momentin perusteella huomattavan keskeinen rooli oikeusvaltion turvaajana.

Ylimmät laillisuusvalvojat toimivat tässä yleisessä valtiosääntöoikeudellisessa arkkitehtuurissa oikeusvaltion ja sen osana tuomiovallan riippu-

mattomuuden turvaajana. Olennainen tae on perustuslain 106 §:n säännös siitä, että jos yksittäisessä asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, on etusija annettava perustuslaille. Tämä antaa suojaa tuomiovallan riippumattomuuden kannalta ilmeisen ongelmallisia lakeja vastaan.

Kansainvälisessä vertailussa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltuudet ovat mittavat, mutta laillisuusvalvojienkin toimintamahdollisuudet pitkälti riippuvat yleisestä sitoutumisesta demokraattisen oikeusvaltion mukaiseen toimintaan oikeuskulttuurin tasolla. Olennaista on yleinen poliittis-moraalinen kunnioitus ja yleinen luottamus ylimpien laillisuusvalvojien toimintaa kohtaan. Arvostuksen ja luottamuksen sekä perustuslakiin perustuvan vahvan aseman perusteella ylimmät laillisuusvalvojat ovat merkittäviä tuomiovallan riippumattomuuden suojaajia Euroopan ihmis-oikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ja Euroopan neuvoston suosituksissa tarkoitettulla tavalla. Ylimpien laillisuusvalvojien rinnakkainen toimivalta on itsessään oikeusvaltion turvata. Laillisuusvalvojien sivuuttaminen oikeusvaltion vastaisessa tarkoituksessa edellyttäisi kummankin riippumattoman instituution toiminnan vaikeuttamista.

Suomessakin kuten monissa muissa maissa suojajärjestelyt ovat rajoitetummat, jos eduskunnan enemmistö ja siten valtioneuvosto sekä presidentti-instituutio ovat samoissa käsissä, joka ei olisi sitoutunut kunnioittamaan suomalaisen perinteeseen sisältyvää demokraattisen oikeusvaltion ja sen edellyttämien käytännösääntöjen ja sovinnaisääntöjen sekä sen mukaisen oikeuskulttuurin ja poliittisen kulttuurin perinnettä.

⁸¹ Komitean toimeksianto Kommittédirektiv Dir. 2020:11, <https://www.regeringen.se/4915d2/contentassets/2399f42ba83d48f4ad2e5ebb3ddb0e21/forstarkt-skydd-for-demokratin-och-domstolarnas-oberoende-dir-020-11.pdf>.

TUOMIOISTUIMET

Perustuslain mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Vaikka tuomioistuimet siteeratussa perustuslain oikeuskanslerin tehtäviä koskevassa säännöksessä rinnastetaan valvonnallisesti muihin viranomaisiin ja julkista tehtävää hoitaviin, ovat ne kuitenkin perustuslain muista säännöksistä ilmenevin tavoin oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa erityisasemassa.

Mainituista säännöksistä merkittävin on valtiollisten tehtävien jakoa koskeva säännös, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tuomiovallan käytön riippumattomuudesta seuraa, ettei oikeuskansleri puutu vaikkapa tuomioistuimen harkintavaltansa rajoissa tekemään laintulkintaan tai tuomioistuimen sen tueksi esittämien perustelujen sisältöön siinäkään tapauksessa, että toisenlainen tulkinta mahdollisesti saattaisi olla oikeudellisesti paremmin perusteltavissa. Tuomioistuinten laillisuusvalvonnassa otetaan pääsääntöisesti kantaa menettelyllisiin kysymyksiin ja siihen, toteutuuko oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Lainkäytön riippumattomuutta turvaa osaltaan myös se, että laillisuusvalvonnallisesti ei yleensä ryhdytä tutkimaan asiaa, joka vielä on tuomioistuimessa vireillä tai jossa asianosaisella vielä on mahdollisuus hakea tuomioistuimen ratkaisuun

muutosta muutoksenhakutuomioistuimelle tehtävällä valituksella.

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

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

Tuomioistuinten toiminnasta tehdyt kantelut ovat perinteisesti kuuluneet oikeuskanslerin virastoon suurimpiin kanteluasiaryhmiin. Kertomusvuonna tuomioistuimen menettelyä arvoseltiin 360:ssä oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa (343 kantelussa vuonna 2019). Mainittunlaisia kanteluasioita ratkaistiin 445 (334 vuonna 2019). Suurin osa sekä vireille tulleista että rat-

kaistui kanteluista koski yleisten tuomioistuinten menettelyä.

Valtaosa oikeuskanslerin tuomioistuihin kohdistuvista laillisuusvalvontaseuraamuksista aiheutuu kanteluasioiden sijasta oikeuskanslerin viraston rangaistustuomioiden tarkastustoiminnan ja tuomarien virkarikosasioden asiaryhmissä tehdyistä havainnoista. Tämä johtuu osaltaan siitä, että suhteellisesti ottaen verraten vähäinen osa tuomioistuinten kanteluista antaa aihetta seuraamuksiin tai muihin toimenpiteisiin: Kanteluissa usein arvostellaan tuomioistuimen lainkäyttöraatkaisun sisältöä, esimerkiksi tuomioistuimen kantelijan asiassa suorittamaa näytön arviointia, johon oikeuskanslerin puuttumismahdolliset edellä kerrotuin tavoin ovat lainkäytön korostetun riippumattomuuden vuoksi rajoitetut. Tyyppillistä kanteluasioille ovat kantelijoiden perusteettomat odotukset, että oikeuskansleri jonkinlaisena ylimääräisenä muutoksenhakuasteena kumoaisi tuomioistuimen lainvoimaisen ratkaisun, palauttaisi kantelijan asian tuomioistuimen uudelleen käsiteltäväksi tai jollakin tavalla puuttuisi tuomioistuimessa vielä vireillä olevaan oikeudenkäyntiin.

Käräjäoikeuksien toimintaa valvovat ylimpien laillisuusvalvojien ohella tuomioistuimet. Tuomioistuinlain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan hovioikeuden on laadittava käräjäoikeuden valvonnan yhteydessä havaitsemistaan asioista kertomus, joka on toimitettava tiedoksi oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeuskanslerinvirastossa hovioikeuksien tarkastuskertomukset esitellään apulaisoikeuskanslerille, joka arvioi muun ohella tarvetta ryhtyä niistä ilmenneen perusteella omasta aloitteestaan tutkimaan jotakin yksittäistä tai yleisempää asiaa. Toisaalta apulaisoikeuskansleri välittää hovioikeuksille niille kertomusten johdosta lähettämässään kirjeissä sellaisia oikeuskanslerinviraston toiminnassa tehtyjä havaintoja, jotka voivat

edesauttaa hovioikeuksien tarkastustoiminnan suunnittelua.

Tuomioistuinlain mainitun lainkohdan mukaan hovioikeuden on lisäksi ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Vastaavanlaista ilmoitusvelvollisuutta eduskunnan oikeusasiamiehelle ei hovioikeuksille ole säädetty.

Hovioikeuksien ilmoitukset ovat johtaneet pääsääntöisesti joko virkasyytteen nostamiseen tai huomautuksen antamiseen alioikeustuomarille. Ilmoituksia tuli kertomusvuonna 13. Määrä oli hieman edellisvuotta pienempi (20 vuonna 2019), mutta edelleen moninkertainen aiempien vuosien ilmoitusmääriin (kolme vuonna 2018, yksi vuonna 2017) nähden.

Oikeuskansleri on tuomarien virkarikosasioden erityissyyttäjänä pyytänyt poliisia ilmoittamaan oikeuskanslerinvirastoon kaikista poliisin tutkittaviksi tulleista rikoksista, joissa on kyse tuomarin epäilystä lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa (oikeuskanslerin päätös 17.4.2014 dnro OKV/6/50/2014). Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on, että oikeuskansleri saa rikosilmoituksista tuoreeltaan tiedon ja voi tarpeen mukaan ottaa asiaan kantaa kyseisenlaisten asioiden syyttäjänä tai laillisuusvalvojana. Jos poliisille tehty ilmoitus ei johda esitutkintaan tai asiassa päätetään olla nostamatta syytettä, oikeuskansleri arvioi, antaako tuomioistuimen menettely kuitenkin aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Poliisilaitoksilta kyseisenlaisia ilmoituksia tulee vuosittain runsaat kolmekymmentä (kertomusvuonna 38 ilmoitusta, vuonna 2019 ilmoituksia saapui 34). Myös syyttäjillä on velvollisuus ilmoittaa oikeuskanslerille, jos kyseisenlainen asia tai sitä koskeva ilmoitus tulee syyttäjälle (valtakunnansyyttäjän yleinen ohje eräistä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietoon saatettavista

asioista, VKS:2015:1). Syyttäjän ilmoittamana tuli kertomusvuonna vireille kolme tuomarin virkarikosasiaa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain mukaan oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyin tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon. Käytännössä ilmoituksia ei enää lähetä oikeuskanslerinvirastoon, vaan oikeuskanslerinvirasto on saanut teknisen käyttöoikeuden Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään rikostuomiosovellus Rituun, josta tuomioita on tarkastettu apulaisoikeuskanslerin ennalta määrittämällä otannalla. Tarkastustyö kohdistuu rangaistustuomion tuomiolauselmaa vastaaviin tietoihin ja sen perusteella on mahdollista havaita yksittäisissä tuomioissa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systeemivirheitä.

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

Rangaistustuomioita tarkastettaessa havaitun virheen seuraamuksena voi olla huomautus, virheen johdosta lausuttu käsitys tai vakavimmissa tapauksissa määräys virkasyytteen nostamisesta. Käytännössä yleisin seuraamus on käsityksen lausuminen. Mainittujen seuraamusten ohella virhe saattaa jossakin tapauksessa antaa aiheen tuomion purkamista koskevan esityksen tekemiseen korkeimmalle oikeudelle. Vastaajan eduksi purkuesitys tehdään yleensä, kun lainvoimaiseksi jääneessä tuomiossa olevasta virheestä katsotaan aiheutuneen vastaajalle haittaa tai vahinkoa.

Kertomusvuonna tarkastettiin 3 106 tuomiota, joiden perusteella otettiin tarkemmin selvittettäväksi 43 asiaa. Asiaryhmän asioita ratkaistiin 40. Seuraamuksena oli käsitys tai muu kannanotto 24 asiassa ja huomautus 13 asiassa.

Lisäksi korkeimmalle oikeudelle tehtiin kuusi esitystä tuomion purkamiseksi.

Ratkaisuja

Käräjäsihteeri syyllistyi tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen

Apulaisoikeuskansleri totesi käräjäsihteerin syylistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen merkittävällä virheellisesti kuusi rikosasiaa ratkaistuiksi ja lähettäessään niissä tuomioiksi otsikoidut asiakirjat asianosaisille. Apulaisoikeuskansleri arvioi päätöksessään mainitun perusteella syytteen nostamisen sijaan riittäväksi antaa käräjäsihteerille huomautuksen.

Asia tuli vireille oikeuskanslerinvirastossa hovioikeuden tekemän ilmoituksen perusteella. Hovioikeus ilmoitti tehneensä kuusi tuomiovirhekantelua koskenutta päätöstä, joilla hovioikeus poisti ja palautti käräjäoikeuden käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi kuusi käräjäoikeuden lainvoimaiseksi jäänyttä rikostuomiota. Hovioikeus totesi päätöksissään, että asioissa oli tapahtunut oikeudenkäyntivirhe, kun käräjäoikeuden tuomiot oli ilman käräjänotaarin minkäänlaista käsittelyä merkitty käräjäsihteerin toimenpitein ratkaistuiksi ja toimitettu asianosaisille.

Apulaisoikeuskansleri pyysi poliisia toimittamaan esitutinnan käräjäsihteerin menettelyn selvittämiseksi. Poliisi toimitti esitutinnan ja siirsi asian apulaisoikeuskanslerille syyteharkintaa varten.

Apulaisoikeuskansleri arvioi esitutinnan perusteella tulleen näytetyksi, että käräjäsihteeri oli merkinnyt hänellä valmisteltavana olleet kuusi ns. kirjallisessa menettelyssä käsiteltävää rikosasiaa ratkaistuiksi siitä huolimatta, että asioiden ratkaisijaksi merkitty käräjänotaari ei ollut asioita ylipäätään käsitellyt. Käräjäsihteeri oli lisäksi toi-

mittanut kyseisissä asioissa tuomioiksi otsikoidut asiakirjat asianosaisille, vaikka kyse oli ollut asioiden tuomioluonnoksista eikä annettaviksi tarkoitetuista tuomioista. Käräjäsihteeri oli sekä merkityksensä asiat ratkaistuiksi että lähettäessään asiakirjat asianosaisille laiminlyönyt varmistua siitä, että asiat olivat tosiasiallisesti ratkaistuja. Apulaisoikeuskansleri totesi käräjäsihteerin kerrotuin tavoin menetellessään rikkoneensa virkavelvollisuutensa.

Vaikka käräjäsihteeri ei ollut osallistunut käräjäoikeudessa itse päätöksentekoon, olivat hänen laiminlyöntinsä tapahtuneet tuomitsemistoimintaan liittyvällä käräjäsihteerien tehtävien ydinalueella, jossa tarkkuuden ja huolellisen menettelyn vaatimukset korostuivat. Asiassa ei sinällään ilmennyt, että käräjäsihteerin laiminlyöntien seurauksena olisi esimerkiksi aiheutunut asianosaisille haitallisia täytäntöönpanoseurauksia, muita konkreettisia oikeudenmenetyksiä taikka merkittäviä prosessuaalisia kustannuksia. Mainittu ei kuitenkaan poistanut sitä tosiasiaa, että käräjäsihteerin menettely oli ollut omiaan varsin vakavasti vaarantamaan sekä vastaajien yksityistä etua että luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Käräjäsihteerin menettelyä ei apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan voitu pitää tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä tarkoitettuin tavoin vähäisenä (OKV/20/31/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Rikosasian ratkaiseminen ilman päätösvaltaa

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen käräjätuomarille, joka oli ratkaissut rikosasian ratkaisukokouksessa, joka ei ollut päätösvaltainen.

Käräjäoikeus oli ratkaissut muun ohella törkeää huumausainerikosta koskeneen asian yhden

tuomarin kokouksessa. Hovioikeus oli syyttäjän valituksesta palauttanut asian käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi, koska käräjäoikeus ei ollut asiaa ratkaistessaan ollut päätösvaltainen. Asian ratkaiseminen olisi edellyttänyt joko puheenjohtajan ja kahden lautamiehen tai kolmen lainoppineen jäsenen kokouksena.

Tuomioistuimen kokouksen päätösvaltaisuus on ehdoton prosessinedellytys. Apulaisoikeuskansleri totesi asian ratkaisemisen virheelisessä kokouksessa olevan perustavaa laatua olevan menettelyvirheen, joka kohdistuu tuomiovallan käytön ydinalueelle. Vaikka virhe asiassa oli korjaantunut, oli se ollut omiaan aiheuttamaan lisäkustannuksia ja vaivaa sekä pidentänyt asian tuomioistuinkäsittelyyn kulunutta aikaa (OKV/32/31/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Vankeusrangaistuksen vähimmäispituuden alittaminen

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen käräjänotaarille, joka oli tuominnut vastaajan laissa säädettyä vankeusrangaistuksen vähimmäispituutta lyhyempään vankeusrangaistukseen. Asia käsiteltiin oikeuskanslerinvirastossa hovioikeuden tekemän ilmoituksen perusteella.

Käräjäoikeus oli käräjänotaarin puheenjohtajalla tuominnut vastaajan 10 päivän vankeusrangaistukseen, vaikka lain mukaan määräaikaista vankeusrangaistusta tuomitaan vähintään 14 päivää. Käräjäoikeus oli asiassa ottanut huomioon vastaajalle tuomitun aikaisemman ehdottoman vankeusrangaistuksen rangaistusta alentavana seikkana. Tällöin uudesta rikoksesta voidaan tuomita laissa sille säädettyä vähimmäisaikaa lyhyempään vankeusrangaistukseen tai katsoa aikaisempi rangaistus riittäväksi seuraamukseksi uudesta rikoksesta, mutta vastaajaa ei kuitenkaan

ole mahdollista tuomita 14 päivää lyhyempään vankeusrangaistukseen (OKV/11/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Vähimmäisrangaistuksen alittaminen ja puute tuomion sisällössä

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen virheellisestä menettelystä rangaistusta määrätessä ja kiinnitti lisäksi hänen huomiotaan huolellisuuteen tuomiota kirjoitettaessa.

Käräjäoikeus oli tuominnut rikosasian vastaajan muun ohella törkeästä huumausainerikoksesta kymmenen kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen, vaikka mainitusta teosta säädetty vähimmäisrangaistus oli vuosi vankeutta. Virhe oli korjautunut säännönmukaisessa muutoksenhaussa, kun syyttäjä oli valittanut käräjäoikeuden tuomiosta hovioikeuteen. Asia tuli oikeuskanslerin tietoon hovioikeuden ilmoituksella.

Lisäksi käräjäoikeuden asiassa antamasta tuomiosta puuttuivat asian ratkaisemiseen osallistuneiden lautamiesten nimet. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että asian ratkaisemiseen osallistuneiden jäsenten nimien ilmoittamisella tuomiossa laissa edellytetyin tavoin on merkitystä muun ohella lainkäyttötoiminnan avoimuuden ja kontrolloitavuuden vuoksi. Se mahdollistaa muun ohella sen selvittämisen, onko asia ratkaistu päätösvaltaisessa kokoonpanossa ja ketkä siitä ovat vastuussa (OKV/50/31/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Poissa olevalle vastaajalle tuomittu rangaistus ja tuomion julistaminen

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen käräjäoikeuden puheenjohtajana toimineelle

käräjätuomarille, joka oli tuominnut vastaajan ankarampaan seuraamukseen kuin mihin vastaaja asiassa olisi poissa olevana voitu tuomita ja mitä vastaajalle oli haasteessa ilmoitettu. Lisäksi hän saattoi käräjätuomarin tietoon päätöksessään esittämänsä käsityksen tuomiolauselman yksilöidyn julistamisen merkityksestä tuomarin itsekontrollin kannalta. Asia käsiteltiin oikeuskanslerinvirastossa hovioikeuden tekemän ilmoituksen perusteella.

Käräjäoikeus oli kutsunut vastaajan asian pääkäsittelyyn uhalla, että asia voidaan hänen poissaolostaan huolimatta ratkaista ja rangaistukseksi tällöin tuomita enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus. Syyttäjän haastehakemuksessaan esittämä seuraamuskannanotto oli ollut neljä kuukautta vankeutta. Käräjätuomari oli harkinnut, että mikäli vastaaja tuomittaisiin syytteen mukaisesti, olisi enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus asiassa riittävä seuraamus. Hän oli ilmoittamansa mukaan julistanut tuomion kuitenkin ”syytteen mukaisesti”, jolloin rangaistukseksi olisi vastoin hänen tarkoittamaansa tullut syyttäjän asiassa esittämä seuraamuskannanotto.

Lain mukaan tuomiolauselma tulee ilmoittaa tuomiota julistettaessa silloinkin, kun tuomion julistaminen kokonaisuudessaan ei ole tarpeen. Tuomion julistamisella laissa edellytetyin tavoin myös silloin, kun sitä julistettaessa paikalla ei ole asian vastaajaa tai yleisöä, on merkitystä tuomarin itsekontrollin kannalta. Tapauksessa tuomiolauselman ilmoittaminen lain edellyttämien tavoin yksilöidysti olisi ollut omiaan estämään tapahtunutta virhettä, jossa vastaajalle tuomitun vankeusrangaistuksen kesto oli vastoin tuomarin tarkoitusta määrätty syyttäjän haastehakemuksessa ilmoittamasta seuraamuskannanotosta (OKV/109/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Rangaistuksen tuomitseminen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjäoikeuden puheenjohtajalle huomautuksen vastaajan tuomitsemisesta rangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta tai vanhentuneista rikoksista seuraavissa neljässä hovioikeuden ilmoittamina käsiteltäviksi tulleissa tapauksissa.

Ensimmäisessä tapauksessa huomautuksen sai laamanni, joka oli käräjäoikeuden puheenjohtajana tuominut vastaajan rangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta ja laiminlyönyt antaa asiassa haasteen viivytyksettä siten, että rikoksen syyteoikeus ei ennäta vanhentua ennen kuin haaste on annettu tiedoksi vastaajalle. Asiassa vanhentunut rikos oli yksi vastaajalle syyksi luetuista lukuisista rikoksista. Käräjäoikeuden tuomiosta oli valitettu hovioikeuteen, joka oli jättänyt asian kyseisen rikoksen osalta sillensä syyttäjän peruutettua syytensä (OKV/13/31/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen). Vastaajan avustajan menettely asiassa otettiin oikeuskanslerinvirastossa erikseen arvioitavaksi.

Toisessa tapauksessa huomautuksen sai käräjätuomari, joka oli tuominut vastaajan sakkorangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta. Epäiltyä vammantuottamusta koske- neen rikosasian syyteoikeus oli ollut vanhentunut jo asian tullessa käräjäoikeudessa vireille. Käräjätuomari oli kuitenkin epähuomiossa ottanut asian käsiteltäväksi ja tuominut vastaajan rikoksesta sakkorangaistukseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi asiassa antamassaan päätöksessä, että rangaistuksen tuomitseminen rikoksesta, josta rangaistusta ei lain mukaan enää voi seurata, on luonteeltaan vakava virhe, joka vaarantaa merkittävästi vastaajan

oikeusturvaa. Tapauksessa vastaajalle ei kuitenkaan ollut aiheutunut haitallisia täytäntöönpanoseurauksia eikä muutakaan vahinkoa virheen menetettyä merkityksensä hovioikeuden havaittua sen säännönmukaisessa muutoksenhaussa (OKV/38/31/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen). Myös kyseisessä tapauksessa asianosaisten avustajina asiassa toimineiden asianajajien menettely otettiin oikeuskanslerinvirastossa erikseen arvioitavaksi. Ks. myös s. 130.

Kolmannessa tapauksessa huomautuksen lainvastaisesta menettelystä rangaistukseen tuomitsemisessa sai käräjäoikeuden puheenjohtajana toiminut käräjänotaari, joka oli tuominut vastaajan sakkorangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneista rikoksista.

Asiassa syyttäjä oli vaatinut vastaajalle rangaistusta kolmesta rikoksesta. Haasteen tiedoksianto vastaajalle oli jo ennen kyseisten rikosten syyteoikeuden vanhentumista epäonnistunut ja istuntopäivää oli siksi jouduttu siirtämään. Rikosten syyteoikeuden vanhentuminen ei käytettävissä olleiden tietojen perusteella ollut sinällään tapahtunut käräjäoikeudesta johtuvista syistä. Käräjänotaari oli heti istunnon jälkeen huomannut virheensä ja pyytänyt syyttäjää valittamaan tuomiosta hovioikeuteen, joka oli hylännyt syytteet vanhentuneista rikoksista ja vapauttanut vastaajan tuomitusta rangaistuksesta.

Käräjänotaarin virheestä ei ollut aiheutunut vastaajalle haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia tai käytettävissä olleesta aineistosta päätellen muutakaan haittaa tai vahinkoa virheen menetettyä säännönmukaisen muutoksenhaun seurauksena merkityksensä. Virhe oli kuitenkin luonteeltaan vakava ja omiaan heikentämään luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen.

Vaikka puheenjohtaja vastaakin käsittelemänsä asian lainmukaisuudesta, piti apulaisoikeuskansleri ongelmallisena sitä, että aineiston

mukaan käsillä ollut rikosasia oli siirretty käräjänotaarille toiselta käsittelijältä ajankohtana, jolloin rikosten syyteoikeus oli jo ollut vanhentunut. Apulaisoikeuskanslerin mukaan käräjäoikeuden tulisi päätöksessä mainituista syistä jatkossa huolellisemmin varmistua siitä, ettei käräjänotaarille siirrettäisi ilman mahdollista vanhentumista koskevaa mainintaa toiselta käsittelijältä sellaista rikosasiaa, jossa rikoksen syyteoikeus on jo asiaa siirrettäessä vanhentunut tai uhkaa lähiaikoina vanhentua. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjäoikeuden huomiota rikosasian siirtämisestä käräjänotaarille lausumaansa (OKV/5/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Neljännessä tapauksessa huomautuksen saanut käräjätuomari oli tuominnut vastaajan vankeusrangaistukseen muiden rikosten ohella kolmesta syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta.

Syyttäjä oli vaatinut asiassa vastaajalle rangaistusta 23 rikoksesta, joista kolmesta haaste oli annettu tiedoksi vasta syyteoikeuden jo vanhentuttua. Käräjätuomari ei ollut asiaa ratkaistessaan havainnut syyteoikeuden vanhentumista. Asian valitusasiana käsiteltäväkseen saanut hovioikeus oli ottanut vanhentumista koskevan kysymyksen käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan ja hylännyt kyseiset syytekohdat. Syytteiden hylkäämisellä ei asiassa ollut vaikutusta vastaajalle tuomitun rangaistuksen määrään.

Tapauksessa vastaajalle ei ollut aiheutunut virheestä haitallisia täytäntöönpanoseurauksia eikä muutakaan vahinkoa virheen menetettyä merkityksensä hovioikeuden havaittua sen säännönmukaisessa muutoksenhaussa. Kyse oli käsiteltävänä olleen asian yksittäisistä syytekohdista, joiden vanhentuminen ei ollut aiheutunut käräjätuomarin omasta menettelystä (OKV/31/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen). Vastaajan

avustajana asiassa toimineen asianajajan menettely otettiin oikeuskanslerinvirastossa erikseen arvioitavaksi.

Lisäksi käräjäoikeuden puheenjohtajalle annettiin huomautus vastaajan tuomitsemisesta rangaistukseen yhdestä tai useammasta vanhentuneesta rikoksesta seuraavissa kuudessa sellaisessa tapauksessa, jotka olivat tulleet ilmi oikeuskanslerinvirastossa tehdyssä rangaistustuomioiden tarkastamisessa. Niistä neljässä ensimmäisessä korkein oikeus oli kertomusvuonna purkanut käräjäoikeuden antaman tuomion.

Ensimmäisessä tapauksessa vastaaja oli tuomittu neljästä rikoksesta ehdottomaan vankeusrangaistukseen, vaikka syyteoikeus teoista oli vanhentunut. Asiassa oli ollut vain yksi vastaaja, jonka kaikki epäillyt rikokset olivat olleet vanhentuneita.

Tarpeettoman pääkäsittelyn toimittamisesta ja todistelun vastaanottamisesta oli aiheutunut valtiolle kuluja valtiolle. Kulut eivät kuitenkaan olleet olleet merkittäviä eikä asiassa ollut asianomistajaa. Käräjätuomarin virheestä ei apulaisoikeuskanslerin käytettävissä olleiden tietojen mukaan myöskään ollut aiheutunut haitallisia täytäntöönpanoseurauksia rikosasian vastaajalle. Lisäksi vastaajaa oli yritetty haastaa jo aiemmin sittemmin peruuntuneeseen pääkäsittelyyn, minkä perusteella vanhentuminen ei ollut tapahtunut käräjätuomarista johtuvista syistä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että käräjätuomarin virhe oli omiaan vähentämään luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen ja se oli tapahtunut käräjätuomarin tehtävien ydinalueella eli lainkäyttöratkaisun tekemisessä. Menettely oli kuitenkin asiassa tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä tarkoitettulla tavalla vähäinen (OKV/69/30/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kolmessa muussa tapauksessa vanhentunut rikos oli yksi käräjäoikeuden asiassa vastaajan syyksi lukemista rikoksista. Korkein oikeus oli asioissa tehdyistä hakemuksista purkanut käräjäoikeuden tuomiot kyseiseltä osin. Yksi asioista oli palautettu käräjäoikeuteen rangaistuksen uudelleen määräämistä varten.

Tapauksissa todettiin, että rangaistuksen tuomitseminen rikoksesta, josta lain mukaan ei enää voi seurata rangaistusta, on omiaan heikentämään luottamusta lainkäytön asianmukaisuuteen ja vaarantaa merkittävästi vastaajan oikeusturvaa. Virheestä ei kuitenkaan ollut aiheutunut vastaajille haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia tai muutakaan vahinkoa (OKV/639/30/2020 ja OKV/665/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen ja OKV/642/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kahdessa tapauksessa vanhentuminen oli huomattu jo säännönmukaisen muutoksenhaun yhteydessä. Vanhentuneet rikokset olivat olleet yksi käräjäoikeuden asiassa vastaajan syyksi lukemista rikoksista. Virheistä ei ollut aiheutunut vastaajalle haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia tai muutakaan vahinkoa (OKV/626/30/2020 ja OKV/745/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen käräjäoikeuksissa

Seitsemälle käräjätuomarille annettiin huomautus rangaistustuomioiden tarkastamisessa havaituista virheistä ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määräämisessä (asiat OKV/20/30/2019, OKV/43/30/2019, OKV/56/30/2019 ja OKV/27/30/2019 on ratkaissut apulais-

oikeuskansleri Mikko Puumalainen ja asiat OKV/748/30/2020, OKV/699/30/2020 ja OKV/701/30/2020 on ratkaissut apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen, esittelijänä kaikissa asioissa Henna-Riikka Välinen).

Kolmessa tapauksessa koeaika oli jäänyt tosiasiallisesti määräämättä, kun se oli määrätty päättymään tuomion antamispäivää edeltävänä ajankohtana (OKV/43/30/2019 ja OKV/27/30/2019) tai tuomion antamispäivänä (OKV/20/30/2019). Apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan, vaikka itse virhe oli tapauksissa ollut luonteeltaan tekninen, oli sen seuraus ollut kuitenkin vakava, koska ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli virheen seurauksena jäänyt kokonaan määräämättä.

Neljässä tapauksessa koeaika oli määrätty sille rikoslaissa säädettyä yhden vuoden vähimmäisaikaa lyhyemmäksi. Niistä yhdessä tapauksessa (OKV/56/30/2019) koeaika oli määrätty päättymään noin kuusi kuukautta, yhdessä tapauksessa noin viisi kuukautta (OKV/748/30/2020), yhdessä noin kolme ja puoli kuukautta (OKV/699/30/2020) ja yhdessä noin kolme kuukautta tuomion antamispäivän jälkeen (OKV/701/30/2020).

Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti kolmen käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa havaituista virheistä ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määräämisessä.

Ensimmäisessä tapauksessa tuomion tuomiolauselmaan oli merkitty ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika päättymään alle vuosi tuomion antamispäivän jälkeen. Virheestä vastuussa olevan käräjätuomarin mukaan tuomioon oli tullut oikein julistetusta poikkeava koeaika kirjoitusvirheen johdosta (OKV/39/30/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Toisessa tapauksessa tuomiolauselmaan oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika päättymään tuomion perusteluista poikkeavasti alle kaksi kuukautta tuomion antamispäivän jälkeen. Tuomion perusteluista ilmeni, milloin koeajan oli tarkoitus päättyä (OKV/40/30/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kolmannessa tapauksessa käräjätuomari oli määrännyt vastaajille tuomitujen ehdollisten vankeusrangaistusten koeajat hieman yli neljä kuukautta rikoslain 2 b luvun 3 §:n 1 momentissa säädettyä koeajan vähimmäisaikaa lyhyemmäksi (OKV/58/30/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa tapauksessa, jossa tuomion tuomiolauselmaan oli kirjoitusvirheen seurauksena merkitty julistetusta poikkeava ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika (OKV/712/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Vankeusrangaistuksen rikoslaissa säädetyn vähimmäiskeston alittaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarien huomiota vastaisen varalle rikoslain rangaistuksen määrää koskevien säännösten noudattamiseen. Kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa ratkaistussa asiassa vastaaja oli tuomittu 10 päivän vankeusrangaistukseen, vaikka rikoslain mukaan määräaikaista vankeutta tuomitaan vähintään 14 päivää.

Kyseisenlaisesta virheestä on tavallisesti oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä annettu huomautus. Käräjäoikeuden laamanni oli lausunnossaan tuonut esiin käräjäoikeuden työtilanteen. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että käräjäoikeuden yleiselle työtilanteelle voidaan laillisuusvalvonnallisen ratkaisukäytännön linjakkuuden kärsimättä antaa verraten rajallinen merkitys, kun harkitaan tuomarille annettavaa seuraamusta lainvastaisesta menettelystä. Työtilanteen ohella apulaisoikeuskansleri otti ratkaisussaan kuitenkin huomioon sen, että kyseessä oli yksittäinen virhe rikosasiassa, joka oli laaja ja sisälsi lukuisia käräjäoikeuden ratkaisua edellyttämiä kysymyksiä (OKV/77/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Käräjätuomarin virheellinen menettely hakemusasiassa

Käräjätuomari oli toimittanut asianajajalle hakemusasiassa myöhemmin annettavaksi tarkoitettua päätöstä koskeneen ratkaisukonseptin. Käräjätuomari oli lisäksi vastuussa siitä, että asia oli pitkään ollut merkittynä käräjäoikeudessa ratkaistuksi, vaikka asian käsittely oli siellä edelleen jatkunut. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä käräjätuomarin virheellisestä menettelystä tämän tietoon.

Asiaa käsiteltiin oikeuskanslerinvirastossa hovioikeuden tekemän ilmoituksen perusteella. Hankitusta selvityksestä ilmeni, että asiassa puheenjohtajana toiminut käräjätuomari oli sähköpostin liitetiedostona toimittanut asiassa myöhemmin annettavaksi tarkoitettua päätöstä koskeneen ratkaisukonseptin asiaan osallisen asiamiehenä toimineelle asianajajalle. Ratkaisukonseptista oli ilmennyt annettavaksi tarkoitettujen päätöksen sisältö. Huolimatta siitä, että käräjätuomari oli lähettänyt ratkaisukonseptin

erehdyksessä ja konseptin mukaista päätöstä ei sittemmin ollut annettu, oli käräjätuomarin virheellinen menettely apulaisoikeuskanslerin mukaan vaarantanut luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen.

Asiassa ilmeni lisäksi, että käräjätuomari oli merkinnyt tietojärjestelmässä hakemusasian ratkaistuksi, kun tarkoitus oli ollut antaa asiassa päätös tiettyinä päivinä. Tätä ratkaisutietoa ei kuitenkaan ollut korjattu, kun päätöstä ei ollut annettukaan kyseisenä asianosaisille ennakoon ilmoitettuna päivänä. Asia oli ollut merkittynä käräjäoikeudessa ratkaistuksi yli kuukauden ajan, vaikka asian käsittely oli siellä edelleen jatkunut. Apulaisoikeuskansleri katsoi käräjätuomarin olleen vastuussa tästä ratkaisutiedon virheellisyydestä, joka osaltaan näytti tapauksessa johtaneen siihen, että asiaan osallinen oli tehnyt käytännössä tarpeettoman jatkokäsittelylupahakemuksen ja valituksen sekä kantelun hovioikeudelle (OKV/31/31/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Rikosuhrimaksun määräämättä jättäminen

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamisessa seitsemässä rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa, jossa vastaajalle ei ollut määrätty rikosuhrimaksua, vaikka vastaaja oli tuomittu rikoksesta, joista säädetty ankarin rangaistus oli vankeutta ja joka oli tehty tai joka oli päättynyt rikosuhrimaksusta annetun lain voimaantulon jälkeen (OKV/45/30/2019 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tai apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Rikosuhrimaksun virheellinen määrä

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kahdessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikosuhrimaksun määrää koskevien säännösten noudattamisessa. Vastaajalle oli asioissa virheellisesti määrätty 40 euron rikosuhrimaksu, vaikka sen olisi pitänyt olla 80 euroa, koska vastaaja oli muiden rikosten ohella tuomittu rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus oli vankeutta enemmän kuin kuusi kuukautta. (OKV/692/30/2020 ja OKV/693/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Aiheeton rikosuhrimaksun määrääminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamisessa. Vastaajalle oli määrätty rikosuhrimaksu, vaikka kaikki vastaajan syyksi luetut rikokset oli tehty ennen rikosuhrimaksusta annetun lain voimaantumista (OKV/671/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Rikosuhrimaksun määrääminen jatketussa teossa, joka on päättynyt rikosuhrimaksusta annetun lain voimaan tulon jälkeen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti viidessä tapauksessa käräjätuomarin huomiota rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamiseen.

Neljässä tapauksessa rikosuhrimaksu oli jätetty määräämättä, vaikka vastaajat tuomittiin rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus on vankeutta. Tapauksissa oli kyse pitkäaikaisista rikoksista, joka oli tehty jatkuvana tekona osin ennen rikosuhrimaksusta annetun lain voimaantuloa ja osin lain voimaantulon jälkeen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan rikosuhrimaksusta annetun lain säännöksiä tulisi soveltaa tapauksen osatekoihin, jotka on tehty mainitun lain voimaantulon jälkeen ja näin ollen oikeudellisia perusteita jättää rikosuhrimaksu määräämättä ei ollut (OKV/632/30/2020, OKV/622/30/2020, OKV/625/30/2020 ja OKV/629/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Yhdessä tapauksessa apulaisoikeuskanslerin mukaan rikosuhrimaksu voitiin jättää määräämättä, vaikka vastaajan oli katsottu syyllistyneen tekoon, joka oli tehty osin ennen rikosuhrimaksusta annetun lain voimaantuloa ja osin lain voimaantulon jälkeen. Rikosuhrimaksu oli voitu jättää tapauksessa määräämättä, koska lain voimaan tulon jälkeiseltä ajalta tekoon sisältynyt osateko olisi yksiselitteisesti voinut täyttää vain lievän tekemuodon tunnusmerkistön. Koska lievästä tekemuodosta säädetty enimmäisrangaistus oli rikoslain mukaan vain sakkoa, ei rikosuhrimaksusta annettu laki olisi voinut tulla yksistään kyseisen osateon osalta sovellettavaksi (OKV/619/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Käräjätuomarin huolimattomuus tuomion laatimisessa ja rikosuhrimaksun määräämisessä

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen syyksiluetun teon tekoajan kirjaami-

nessa tuomioon sekä rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamisessa (OKV/3/30/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Käräjätuomarin huolimattomuus tuomion laatimisessa

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa ja tarkastamisessa neljässä rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tulleessa tapauksessa.

Ensimmäisessä tapauksessa tuomiolauselmaan oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty vastaajalle syyksi luettuun rikosnimikkeeseen muun ohella kahden muun vastaajan nimet. Lisäksi sovellettuna lainkohtana oli ilmoitettu rangaistusasteikon lieventämistä koskeva rikoslain säädös, vaikka sitä ei ollut vastaajan osalta sovellettu (OKV/29/30/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Toisessa tapauksessa vastaajalle tuomittua rangaistusta alentavana oli otettu huomioon sama ehdollinen rangaistus, jonka käräjäoikeus oli osittain määrännyt täytäntöönpantavaksi (OKV/743/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kolmannessa tapauksessa kahden vastaajan tuomiolauselmiin oli merkitty sovellettuna lainkohtana rangaistusasteikon lieventämistä koskeva rikoslain 6 luvun 8 §, vaikka sitä ei ollut heidän osaltaan sovellettu. Lisäksi syytekohtien rikosnimikkeisiin sisältyi kaikkien vastaajina olleiden nimet. Kolmannen vastaajan osalta hylätyksi syytteeksi oli tuomiolauselmaan epähuomiossa merkitty lievä pahoinpitely nuorena henkilönä, vaikka syyttäjä oli vaatinut hänelle rangaistusta nuorena henkilönä tehdystä pahoinpite-

lystä (OKV/635/30/2020; ratkaisijana apulais-oikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa, tarkastamisessa ja korjaamisessa niin ikään rangaistus-tuomioiden tarkastamisessa ilmi tulleessa tapauk-sessa, jossa kärjäoikeus oli määrännyt vastaajalle aiemmin tuomitun ehdollisen vankeusrangais-tuksen täytäntöönpantavaksi sitä kuitenkin tuo-miolauselmassa yksilöimättä. Tuomiolauselma oli näin ollen ollut puutteellinen ja sitä oli jouduttu jälkikäteen korjauttamaan. Tuomiolauselma oli korjaamisesta huolimatta edelleen jäänyt vir-heelliseksi, minkä vuoksi sitä oli jouduttu kor-jaamaan vielä asiassa puheenjohtajana toimineen käräjätuomarin siirryttyä kärjäoikeudesta mui-hin tehtäviin (OKV/742/30/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Valitusasiakirjojen toimittaminen kärjäoikeudesta hovioikeuteen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle kärjäoikeuden vakavaa huomiota laissa säädet-tyyn velvollisuuteen toimittaa valitusasiakirjat hovioikeudelle viipymättä ja asian merkitykseen etenkin vangittuna olevan vastaajan oikeusturvan kannalta.

Hovioikeuden presidentti oli ilmoittanut oi-keuskanslerille, että vangitun kantelun sisältä-neiden valitusasiakirjojen toimittaminen kärjä-oikeudesta hovioikeuteen oli viivästynyt. Valitus-kirjelmä oli saapunut hovioikeuteen yli kaksi kuu-kautta sen jälkeen, kun se oli toimitettu kärjä-oikeudelle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kärjä-oikeus oli laiminlyönyt lähettää valitusasiakirjat

laissa edellytetyin tavoin viipymättä. Viivästys oli ollut huomattava etenkin, kun otettiin huomioon valitusasiakirjaan sisältynyt vastaajan vaatimus välittömästä vapaaksi päästämisestä. Kärjäoikeu-den menettely oli vaarantanut vastaajan perustus-lain turvatun oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä. Se oli myös omiaan vaarantamaan luottamusta lain-käyttötoiminnan asianmukaisuuteen.

Apulaisoikeuskansleri piti laiminlyöntiä hy-vin vakavana ja vastaajan oikeusturvaa merkit-tävästi vaarantavana. Oikeuskanslerin ratkaisu-käytännön mukainen seuraamus asiassa olisi näin ollen lähtökohtaisesti ollut huomautus. Seuraa-musta harkitessaan apulaisoikeuskansleri otti kuitenkin huomioon asiasta käytettävissä olleesta selvityksestä ilmenneen kärjäoikeuksien yhdis-tymisestä aiheutuneen erittäin poikkeuksellisen työtilanteen ja sen vaikutuksen asiaa hoitaneen kärjäsihteerin edellytyksiin suoriutua työteh-tävistään sekä kärjäoikeuden ilmoittamat toi-met vastaavanlaisten laiminlyöntien välttämiseksi (OKV/86/31/2020; ratkaisijana apulaisoikeus-kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Ruotsin kielen käyttö kaksikielisessä kärjäoikeudessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaksikielisen kärjäoikeuden ja sen laamannin huomiota kieli-lainsäädännön noudattamiseen kärjäoikeuden toiminnassa.

Ruotsinkielinen lautamies oli lehden yleisö-kirjoituksessa kertonut, että hän oli toisen ruotsin-kielisen lautamiehen kanssa mennyt kärjä-oikeuteen vannomaan tuomarinvalan, jolloin hänelle oli kerrottu, että vala vannotaan suomen kielellä, jotta prosessi etenisi nopeammin.

Kärjäoikeuden laamanni myönsi selvitykses-sään, etteivät tuomarinvakuutuksen vannomiseen

liittyvät rutiinit ole toimineet toivotulla tavalla useiden henkilövaihdosten takia. Laamannin mukaan erityisesti kielitaitoisen kansliahenkilökunnan rekrytointi on ollut vaikeata. Laamannin mukaan käräjäoikeudessa tullaan vastaisuudessa kiinnittämään suurempaa huomiota kielioikeuksien toteutumiseen uusia lautamiehiä vastaanottaessa (OKV/738/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Tuomarin epämuodollinen viestintä ei saa vaarantaa puolueettomuutta

Tuomarin tulee epämuodollisessa viestinnässään asianosaisiin olla erityisen varovainen, jotta puolueettomuus ei vaarantuisi, toteaa apulaisoikeuskansleri antamassaan kanteluratkaisussa.

Kantelijan mukaan tuomari oli lähettämässään sähköpostissa kertonut ennakkokantansa kantajan riita-asiassa esittämiin vaatimuksiin, jonka vuoksi kantelija oli peruuttanut perusteltuna pitämänsä kanteensa.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Haastehakemuksen vireilletulo on tarkoin oikeudenkäymiskaaressa säännelty. Säännökset sallivat kyllä valmisteluvaiheessa epämuodollisen yhteydenpidon osapuolten ja tuomarin välillä esimerkiksi sähköpostitse tai puhelimitse, mutta tällainen yhteydenpito ei kuitenkaan saa vaarantaa tuomarin puolueettomuutta ja objektiivisuutta. Yhteydenpidon on oltava lähtökohdiltaan muodollista ja sen ei tule luoda tulkinnanvaraisuutta asianosaiselle esimerkiksi siitä, että tuomari olisi pelkän kanteen perusteella muodostanut vahvoja ennakkokäsityksiä oikeudenkäyntikulujen tuomitsemisesta tai asian ratkaisun lopputuloksesta. Tällaisella yksityiskohtaisesti sääntelemättömällä, epämuo-

dollisella alueella tulisi liikkua erityisen varovaisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että käräjätuomari oli ottanut kantelijan asian ripeästi käsittelyyn. Tuomarin antamasta selvityksestä kävi ilmi, että hänen pyrkimyksensä oli käsitellä kantelijan asia mahdollisimman joutuisasti ja kustannustehokkaasti. Tuomarin lähettämästä sähköpostiviestistä oli kuitenkin voinut syntyä kantelijalle vaikutelma, että käräjätuomari piti kantelijan kannetta perusteettomana (OKV/114/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Valitusasian käsittelyn viipyminen hallinto-oikeudessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti hallinto-oikeuden huomiota sille saapuneen valitusasian viivytyksettömään käsittelyyn.

Kantelija arvosteli hallinto-oikeutta siitä, ettei se ollut siirtänyt ajoissa hänen valitustaan oikeaan tuomioistuimeen. Hallinto-oikeuden mukaan asian haltuunottovaiheessa ei ollut kiinnitetty riittävästi huomiota lautakunnan päätöksen valitusosoituksessa todettuun valitusviranomaiseen. Ilmeisesti valittajan kotipaikka ja asian tavanomaisesta poikkeava valitustie olivat johtaneet vääraan johtopäätökseen käsittelevästä tuomioistuimesta. Mikäli oikea valitusviranomainen olisi huomattu kohta valituksen vireille tulon jälkeen, olisi jäljellä oleva valitusaika riittänyt valituksen siirtämiseen ajoissa oikealle tuomioistuimelle.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelijan valitusasiaan oli annettu ratkaisu noin kahden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta, mitä voidaan pitää yleisesti ottaen verrattain lyhyenä aikana. Hallinto-oikeuden olisi kuitenkin hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti tullut tehdä viipymättä kantelijan asiassa ratkaisu asian siirtämi-

sestä toimivaltaiseen tuomioistuimeen tai asian tutkimatta jättämisestä sen toimivaltaan kuulumattomana. Koska kantelijan valitus oli siirretty yli 30 päivän kuluttua asian vireille tulosta toimivaltaiseen tuomioistuimeen, kantelijan valitus oli ollut myöhässä.

Hallinto-oikeus oli laiminlyönyt valitusasian viivytyksettömän käsittelyn (OKV/682/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Toimeentulotukea koskevan valituksen käsittelyn viipyminen hallinto-oikeudessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti hallinto-oikeuden huomiota perustuslain asianmukaista ja viivytyksetöntä käsittelyä koskevan säännöksen soveltamiseen.

Kantelijan toimeentulotukea koskevien valitusten käsittely oli kestänyt noin 1 vuoden ja noin 9,5 kuukautta. Kun otettiin huomioon toimeentulotuen luonne viimesijaisena toimeentuloturvaavana etuutena, oli kantelijan toimeentulotukea koskevien valitusten käsittely viivästynyt. Hallinto-oikeus ei ollut esittänyt valitusten käsittelyn viivästymiselle hyväksyttävää syytä (OKV/151/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Hallinto-oikeuksissa eroja ulkomaalaisasioiden käsittelyssä

Maahanmuuttovirastolla on lain mukaan oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Maahanmuuttoviraston päätös on joko kumottu tai sitä on muutettu. Kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat on hajautettu Helsingin, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuk-

siin. Vuoteen 2017 asti nämä asiat käsiteltiin yksinomaan Helsingin hallinto-oikeudessa.

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi Maahanmuuttovirastolle säädetyn muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä vuosina 2016–2018. Maahanmuuttoviraston tuli selvityksessä esittää näkemyksensä myös siitä, oliko hallinto-oikeuksien ulkomaalaislakia koskevilla soveltamiskäytännöissä havaittavissa eroja.

Selvityksestä kävi ilmi, että Maahanmuuttovirasto oli hakenut lukuisia kertoja valituslupaa hallinto-oikeuden päätöksiin. Maahanmuuttoviraston tekemät kansainvälistä suojelua ja oleskelulupa-asioita koskeneet valituslupahakemukset jakautuivat varsin kattavasti eri hallinto-oikeuksien kesken.

Selvityksen mukaan kansainvälistä suojelua koskeneissa asioissa Maahanmuuttovirasto oli havainnut eroja samankaltaisissa kysymyksissä eri hallinto-oikeuksien välillä ja myös niiden sisällä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan esiin tulleet erot menettelyissä ja ratkaisuissa voivat vaikuttaa siihen, että hakijoiden yhdenvertaisuus samantyyppisissä tapauksissa ei toteudu, kun asiaa käsitellään hallinto-oikeudessa. Kuitenkin sekä hakija että Maahanmuuttovirasto voivat hakea valituslupaa hallinto-oikeuden päätöksistä ja saattaa asian korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Maahanmuuttoviraston antamasta selvityksestä ei välitömästi ilmennyt sellaista, mikä antaisi ainaakaan tässä vaiheessa aihetta toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri totesi, että ulkomaalaislaissa säädetyllä Maahanmuuttoviraston valitusoikeudella hallinto-oikeuksien päätöksistä on pyritty muun muassa yhtenäisen soveltamiskäytännön varmistamiseen. Apulaisoikeuskansleri seuraa asiaa Maahanmuuttovirastoon

ja hallinto-oikeuksiin kohdistamassaan laillisuusvalvonnassa (OKV/22/50/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Laillisuusvalvontakäynnit

Oikeusrekisterikeskus

Apulaisoikeuskansleri teki osana tuomioistuinten laillisuusvalvontaa 4.2.2020 laillisuusvalvontakäynnin Oikeusrekisterikeskukseen. Tilaisuuden yhtenä aiheena oli rikostuomiosovellus Rituun liittyvät mahdolliset ongelmakysymykset ja järjestelmän edelleen kehittäminen. Tilaisuudessa keskusteltiin muun ohella tuomioistuinlaitoksen

mahdollisuuksista vaikuttaa Ritun kehittämistyöhön. Tässä yhteydessä tuotiin esille tuomioistuinlaitoksen varsin laaja edustus tuomioistuinten tietojärjestelmien kehittämissyöryhmässä. (OKV/3/51/2020)

Tuomioistuinvirasto

Apulaisoikeuskansleri teki 25.11.2020 etäyhteydellä laillisuusvalvontakäynnin Tuomioistuinvirastoon.

Tilaisuudessa keskusteltiin muun muassa Tuomioistuinviraston toiminnan alkuvaiheen kokemuksista, lainkäytöstä epidemiaolosuhteissa ja erityisesti Tuomioistuinviraston kannalta sekä tuomitsemistoiminnan virheettömyyden ICT-tuesta. (OKV/510/71/2020)

SYTTÄJÄLAITOS

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

Syyttäjän menettelystä tehtyjä kanteluja tuli kertomusvuonna vireille 163 ja ratkaistiin 147 (vuonna 2019 kanteluita tuli vireille 87 ja ratkaistiin 72).

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

olevan perusteltua siitä syystä, että valtakunnansyyttäjä voi kyseisissä asioissa paitsi arvioida syyttäjän menettelyn lainmukaisuuden myös tarvittaessa suorittaa uuden harkinnan alaisensa syyttäjän ratkaisemassa asiassa. Kertomusvuonna valtakunnansyyttäjän käsiteltäväksi siirrettiin neljä kanteluasiaa, joista kaksi koski syyttäjän syyteharkintaratkaisua ja kaksi syyttäjän tekemää päätöstä esitutinnan rajoittamisesta.

Loppuvuodesta 2019 voimaan tulleen Syyttäjälaitoksesta annetun lain mukaan syyttäjänä valtakunnansyyttäjän, apulaisvaltakunnansyyttäjän, valtiosyyttäjän, johtavan aluesyyttäjän, erikoissyyttäjän, aluesyyttäjän ja apulaissyyttäjän menettelyä koskevassa virkarikosasiassa on joko oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies taikka oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä. Oikeuskansleri on pyytänyt poliisia ilmoittamaan sen tutkittaviksi tulevista syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevista asioista (oikeuskanslerin päätös 1.10.2019 dnro OKV/23/50/2019).

Poliisin ilmoitusten mainitunlaisesta ohjauksesta oikeuskanslerille on sovittu eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa. Tarvittaessa oikeuskansleri ja oikeusasiamies sopivat yksittäistapauksessa keskenään siitä, kumman käsiteltäväksi poliisin ilmoittama asia tarkoituksenmukaisimmin kuuluu.

Oikeuskanslerin poliisille osoittama pyyntö on vastaavanlainen kuin jo aiemmin poliisille esitetty pyyntö ilmoittaa tuomarin epäilyä lain-

vastaista menettelyä virkatoimessa koskevista asioista. Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on, että oikeuskansleri saa rikosilmoituksista tuoreeltaan tiedon ja voi tarpeen mukaan ottaa asiaan kantaa kyseisenlaisten asioiden syyttäjänä tai laillisuusvalvojana. Jos poliisille tehty ilmoitus ei johda esitutkintaan tai asiassa päätetään olla nostamatta syytettä, asiassa arvioidaan, antaako syyttäjän menettely kuitenkin aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Poliisi ilmoitti oikeuskanslerille kertomusvuonna 13 tutkittavakseen tulleesta syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskeneesta asiasta. Valtakunnansyyttäjän toimistosta tulleiden ilmoitusten perusteella tuli lisäksi käsiteltäväksi kaksi virkarikosasiaa ja hovioikeudelta yksi asianomistajien syyttäjien menettelystä vireille panemaa virkarikosasiaa koskenut lausumapyyntö. Virkarikosasioista yksi siirrettiin oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Ratkaistut asiat eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

Ratkaisuja

Rangaistuksen vaatiminen syyte-oikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta ja syyteharkinnan joutuisuus

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen kahdelle syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta rangaistusta vaatineelle kihlakunnan-syyttäjälle. Lisäksi hän kiinnitti asian poliisilta syyteharkintaansa saaneen kolmannen kihlakunnansyyttäjän huomiota syyteoikeuden vanhenemisen huomioon ottamiseen syyteharkinnan joutuisuudessa ja työtehtävien priorisoinnissa. Asia tuli esiin oikeuskanslerin tuomioistuiimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa.

Poliisin epäiltynä pahoinpitelynä tutkima rikosasia oli ollut kihlakunnansyyttäjän syyte-

harkinnassa noin kymmenen kuukautta ennen kuin hänen esimiehensä toiminut kihlakunnansyyttäjä siirsi asian itselleen. Hän nosti käräjäoikeudessa syytteen vammantuottamuksesta, josta syyteoikeus oli vanhentunut jo asian oltua puoli vuotta ensiksi mainitun syyttäjän syyteharkinnassa. Syytettä ajoi käräjä- ja hovioikeudessa kolmas kihlakunnansyyttäjä, joka myöskään ei havainnut asian ainoana syytekohtana olleen rikoksen vanhentumista. Käräjäoikeus tuomitsi vastaajan rikoksesta sakkorangaistukseen.

Rangaistuksen vaatiminen rikoksesta, josta rangaistusta ei lain mukaan enää voi seurata, on luonteeltaan vakava virhe, joka vaarantaa merkittävästi vastaajan oikeusturvaa.

Rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta on välttämätöntä, ettei syyteharkinnassa olevien asioiden syyteoikeus syyteharkinnan hitauden tai syyttäjän huolimattomuuden vuoksi pääse vanhenemaan syyteharkinnan aikana. Tapauksessa asiaa ensiksi käsitelty syyttäjä ei ollut tutustunut asiassa toimitetun esitutinnan sisältöön asian ollessa hänellä syyteharkinnassa. Apulaisoikeuskansleri totesi pitävänsä syyteoikeuden vanhentumisriskin vähentämiseksi perusteltuna, että syyttäjä mahdollisuuksien mukaan pyrki tutustumaan syyteharkintaansa jaettuihin asioihin jo niiden käsittelyn alkuvaiheissa siinä määrin, että syyttäjä kykenee ottamaan syyteoikeuden vanhentumisen huomioon työtehtäviensä priorisoinnissa (OKV/38/31/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen). Ks. myös s. 119.

Huolimattomuus haastehakemuksen laatimisessa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kihlakunnansyyttäjänä tapahtuma-aikaan toimineen aluesyyttäjän huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoksen tekoajan kirjaamisessa haaste-

hakemukseen sekä rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamiseen haastehakemusta tehdessä (OKV/3/30/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Ks. myös s. 124.

Syyttäjän menettely tutkinnanjohtajana

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen aluesyyttäjän huomiota hänen

lainvastaiseen menettelyynsä. Aluesyyttäjän olisi tullut huolehtia, että rikosasiassa epäiltynä olleelle ilmoitetaan ennen esitutkintakuulustelua, että häntä epäiltiin kunnianloukkauksen ohella myös virkavelvollisuuden rikkomisesta. Nyt tätä ilmoitusta ei oltu tehty. Lisäksi aluesyyttäjä oli menetellyt lainvastaisesti, kun hän oli jättänyt tekemättä kirjallisen päätöksen ratkaisusta, jossa hän ei suorittanut kantelijan pyytämää lisätutkintaa (OKV/763/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

ASIANAJAJAT, JULKISET OIKEUSAVUSTAJAT JA LUVAN SAANEET OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJAT

ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN VALVONTA

- Oikeuskansleri valvoo, että asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskeva valvontajärjestelmä toimii lainmukaisesti ja että palveluiden käyttäjien sekä asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien oikeusturva toteutuu.
- Oikeuskansleri valvoo oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ja Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan toimintaa.
- Oikeuskansleri voi panna vireille valvonta-asian valvontalautakunnassa esimerkiksi kantelun perusteella.
- Valvontalautakunta ja eräissä asioissa oikeudenkäyntiavustajalautakunta voi määrätä lain tai hyvän asianajajatavan vastaisesta menettelystä kurinpitoseuraamuksen.
- Oikeuskansleri tarkastaa valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan tekemät ratkaisut.
- Oikeuskansleri voi valittaa valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ratkaisuksista Helsingin hovioikeuteen.

Yleistä

Suomessa ei ole voimassa yleistä avustajapakkoa eli asianosaisen velvollisuutta ottaa avustaja hoitamaan asiaansa tuomioistuimessa. Suomessa ei ole myöskään asianajajamonopolia eli asianosaisen velvollisuutta valita avustajakseen asianajaja. Vuoden 2013 alusta voimaan tulleiden säännösten mukaan asianosaisen on kuitenkin käytettävä oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa.

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

Asianajat 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 henkilön on pitänyt suorittaa asianajotoiminnan säännöksiä ja hyvän asianajajatavan vaatimuksia koskeva tutkinto (asianajajatutkinto) ja saavuttaa asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittava taito sekä sellainen käytännön kokemus kuin Suomen Asianajajaliiton säännöissä määrätään. Asianajajaksi hyväksyttävä ei myöskään saa olla konkurssissa eikä hänen toimintakelpoisuutensa saa olla rajoitettu.

Suomen Asianajajaliiton sääntöjen mukaan henkilön on tullut saavuttaa asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittava taito sekä käytännöllistä kokemusta siinä toimimalla lakimiestutkin-

non suoritettuaan ennen jäseneksi pääsyä vähintään neljän vuoden ajan oikeudenhoidon alalla tai siihen verrattavissa oikeustieteellistä koulutusta edellyttävissä toimissa tai tehtävissä, kuitenkin vähintään kaksi vuotta avustavana lakimiehenä, julkisena oikeusavustajana tai itsenäisenä asianajotehtävien hoitajana taikka muussa sellaisessa toimessa, jossa hän on vastaavassa määrin hoitanut asianajotehtäviä. Asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa ja jäsenten noudatettavaksi vahvistettuja ohjeita. Suomen Asianajajaliiton valtuuskunta on vahvistanut hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet ja palkkio-ohjeen. Asianajajan kuluttajan kannalta sopimattomaan tai hyvän tavan vastaiseen menettelyyn sovelletaan lisäksi kuluttajansuojalakia.

Julkiset oikeusavustajat ovat valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien oikeusaputoimistojen virkamiehiä. Julkisen oikeusavustajan kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus oikeudenkäyntiavustajan tai tuomarin työstä. Julkisen oikeusavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikissa toimeksiantoissa noudattaa hyvää asianajajatapaa. Julkisiin oikeusavustajiin sovelletaan lisäksi valtion virkamieslain säännöksiä virkamiehen yleisistä velvollisuuksista.

Vuoden 2013 alusta lukien luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ovat toimineet valtion viranomaisen (oikeudenkäyntiavustajalautakunnan) myöntämän luvan nojalla. Lupa myönnetään henkilölle, joka on suorittanut oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon ja saavuttanut riittävän perehtyneisyyden oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään, joka on rehellinen eikä ilmeisen sopimaton tehtävään. Myöskään hän ei saa olla konkurssissa eikä hänen toimintakelpoisuuttaan saa olla rajoitettu. Riittävä

perehtyneisyys on henkilöllä, joka on suorittanut asianajajatutkinnon tai tuomioistuinharjoittelun, toiminut vähintään vuoden ajan syyttäjän tehtävässä tai toiminut oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen vähintään vuoden ajan muussa tehtävässä, joka perehdyttää oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan toimeen.

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

Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä

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

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

tut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattanut hyvää asianajajatapaa. Asianajajan valvontamenettelyssä ei sen sijaan arvioida asianajajan hoitamassa asiassa tehdyn ratkaisun oikeellisuutta tai asianajajan onnistumista hoitamassaan tehtävässä. Jos tehtävän hoitamisessa on kuitenkin tapahtunut selvä taitovirhe, voi arvioitavaksi tulla kysymys asianajajan velvollisuuksien laiminlyönnistä tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämän ammattitaidon tai muun kyvykkyyden puuttumisen vuoksi.

Valvontalautakunta voi määrätä asianajajalle kurinpidollisen seuraamuksen, joita ovat Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä erottaminen, vähintään 500 ja enintään 15 000 euron seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Valvonta-asia tulee vireille asianajajaan kohdistuvalla kirjallisella kantelulla, oikeuskanslerin ilmoituksella (oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa) tai tuomioistuimen ilmoituksella (asianajaja osoittautuu epärehelliseksi, ymmärtämättömäksi tai taitamattomaksi taikka hänet havaitaan toimeensa muutoin sopimattomaksi). Valvonta-asia tulee vireille myös, kun Suomen Asianajajaliiton hallitus on päättänyt siirtää tietoonsa tulleen asian Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan käsiteltäväksi. Suomen Asianajajaliiton hallitus on siirtänyt esimerkiksi asianajajien toimistojen tarkastusten yhteydessä tietoonsa tulleita asioita valvontamenettelyyn.

Julkisen oikeusavustajan virkasuhteen päättämiseen sovelletaan valtion virkamieslain yleisiä säännöksiä. Julkiset oikeusavustajat ovat kurinpidollisten seuraamusten osalta asianajajien tapaan Suomen Asianajajaliiton valvonnan alaisia.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan on peruutettava lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen, jos luvan saanut

oikeudenkäyntiavustaja ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä. Luvan saaneille oikeudenkäyntiavustajille määrättäviä kurinpidollisia seuraamuksia ovat luvan peruuttaminen, vähintään 500 ja enintään 15 000 euron seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen kuuluu oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva 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 palkkioriita-asiat. Valvontayksikköön kuuluva toimihenkilö ei saa osallistua Suomen Asianajajaliitolle kuuluvien muiden kuin asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan liittyvien asioiden hoitamiseen, jos osallistuminen voi vaarantaa valvontayksikön tehtävien hoidon riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

Oikeuskanslerin rooli valvonnassa

Oikeuskanslerin tehtäväkenttä jakautuu oikeudellisesti toisaalta oikeuskanslerin perustuslaissa säädettyihin tehtäviin, joihin sisältyy julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta, ja toisaalta asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan. Julkista tehtävää hoitavien valvontaan sovelletaan valtioneuvoston oikeuskanslerista annettua lakia, kun taas asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvontaan sovelletaan asianajajista annettua lakia ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annettua lakia.

Asianajajista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on oikeus ilmoituksellaan Suomen Asianajajaliitolle panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta toimia asianajajana.

Oikeuskansleri saa valvontatehtävänsä toteuttamista varten tiedokseen Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenyysasioissa sekä valvontalautakunnan valvonta- ja palkkioriita-asioissa tekemät päätökset. Lisäksi syyttäjien on ilmoitettava oikeuskanslerille asianajajaa koskevasta syytteestä, tuomiosta ja syyttämättäjättämispäätöksestä, jos epäilty rikos saattaa vaikuttaa hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentaa asianajakunnan arvoa. Sama ilmoitusvelvollisuus syyttäjällä koskee luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia. Kertomusvuonna oikeuskanslerille tehtiin kolme ilmoitusta.

Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen liiton jäsenyyttä

koskevista asioissa ja valvontalautakunnan valvonta-asioissa tekemistä päätöksistä Helsingin hovioikeuteen ja hovioikeuden päätöksistä korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

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. Kantelua ei kuitenkaan siirretä, jos kantelu on ilmeisen aiheeton tai jos on selvää, että valvontalautakunta jättäisi kantelun tutkimatta. Valvontalautakunta ei ota tutkitavaksi 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 kurinpitoasiata ei voi menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä uusia, ratkaisun kannalta merkityksellisiä seikkoja. Jos tapahtumista, joista kantelussa on kysymys, on kulunut enemmän kuin viisi vuotta, se voidaan jättää valvontalautakunnassa tutkimatta. Asianajajaa koskeva kantelu voi johtaa myös siihen, että oikeuskansleri vaatii Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevassa asiassa. Palkkio-riita-asioissa oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa.

Jos oikeuskanslerille kannellaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen menettelystä jäsenyyttä koskevassa asiassa taikka valvontalautakunnan menettelystä valvonta-asiaa tai palkkio-riita-asiaa, kantelu liittyy julkista tehtävää hoi-

tavien 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 että sen jäsenen väitetään olleen esteellinen.

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on vastavalla tavalla kuin asianajajien osalta oikeus panna ilmoituksellaan vireille luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskeva valvonta-asia. Valvontalautakunta käsittelee ja ratkaisee luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskevan valvontasian. Luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määrittämisestä päättäminen kuuluvat kuitenkin oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle, jolle valvontalautakunta voi tehdä asiasta esityksen. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta voi myös antaa varoituksen tai palauttaa valvonta-asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Oikeuskansleri siirsi kertomusvuonna kantelun perusteella valvontalautakunnan käsiteltäväksi tai pani omasta aloitteestaan vireille valvontalautakunnassa kolmetoista asianajajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskevaa asiaa.

Oikeuskansleri valvoo myös sitä, että oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ja Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan menettely täyttää hyvän hallinnon vaatimukset ja että myös valvontamenettelyn kohteena olevan asianajajan, julkisen oikeusavustajan tai luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan oikeus- turva toteutuu. Oikeuskansleri antoi kertomusvuonna kolme valvontalautakunnan menettelyyn liittyvää seuraamuksen sisältänyttä ratkaisua. Lisäksi oikeuskansleri valitti hovioikeuteen kahdeksasta valvontalautakunnan ratkaisusta ja haki

korkeimmalta oikeudelta valituslupaa yhdessä asiassa.

Ratkaisuja

Valvontalautakunnalle huomautus puutteista asianhallinnassa

Oikeuskansleri antoi Suomen Asianajaliiton alaisuudessa työskentelevälle valvontalautakunnalle huomautuksen asianajajalain, hallintolain, julkisuuslain ja arkistolain vastaisesta menettelystä.

Valvontalautakunta oli jättänyt asian käsittelyn sillensä siitä syystä, että asian asiakirjat olivat kadonneet tuntemattomasta syystä. Asia oli tuossa vaiheessa ollut valvontalautakunnassa vireillä yhdeksän vuotta. Asian käsittely oli jäänyt aikanaan odottamaan esitutinnan valmistumista.

Oikeuskansleri otti asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan. Valvontalautakunnan selvityksen mukaan tämänkaltaisissa asioissa seurataan asian etenemistä säännönmukaisesti, vähintään kuuden kuukauden välein.

Oikeuskansleri totesi, että asiassa ei ollut todennäköisesti seurattu asian etenemistä normaalikäytännön mukaisesti ottaen huomioon, että asiakirjojen katoaminen huomattiin vasta yhdeksän vuoden kuluttua. Kun asiaa ei tästä syystä ollut lainkaan käsitelty, valvontalautakunta oli laiminlyönyt valvontavelvollisuutensa. Kun asian käsittelyyn valvontalautakunnassa sovelletaan hallintolakia, ei asian käsittely tässä tapauksessa ollut myöskään vastannut hallintolaissa asetettuja vaatimuksia asian viivytyksettömästä käsittelystä. Hallintolain mukaan asian käsittely on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Myöskään asiakirjojen käsittely ja arkistointi valvontalautakunnassa ei

ollut vastannut voimassa olleita julkisuuslaissa ja arkistolaissa asetettuja vaatimuksia.

Oikeuskansleri otti arvioinnissaan huomioon, että valvontalautakunnassa oli selvityksen mukaan vuonna 2019 käynnistynyt asianhallinnan ja sähköisen asioinnin uudistustyö, mikä vähentää riskiä vastaavan laiminlyönnin tapahtumisesta uudelleen (OKV/778/53/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Valvontalautakunnan menettely

Oikeuskanslerin mukaan Suomen Asianajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan olisi hyvän hallinnon mukaisesti tullut antaa asianajajalta valvonta-asiassa hankittu lisäselvitys kantelijalle tiedoksi ja varata hänelle tilaisuus ja riittävä aika lausua siitä. Oikeuskansleri saattoi käsityksensä valvontalautakunnan tietoon.

Kantelijan mukaan hän ei voinut vastata asianajajan valvontalautakunnalle antamaan lisäselvitykseen, koska hän sai sen tietoonsa vasta sitten, kun valvontalautakunta oli jo ratkaissut valvonta-asian. Valvontalautakunta oli pyytänyt asianajajalta vastauksen kantelijan esittämiin moitteisiin. Vastaus lähetettiin samana päivänä tiedoksi kantelijalle ja hänelle varattiin tilaisuus lausua asiasta. Tämän jälkeen valvontalautakunnassa havaittiin, ettei asianajaja ollut vastannut yhteen moitteeseen, johon häneltä pyydettiin erikseen vastausta. Tämä asianajajan vastaus on lähetetty kantelijalle tiedoksi varaamatta hänelle kuitenkaan tilaisuutta tulla kuulluksi. Vielä ennen asian ratkaisua valvontalautakunta katsoi tarpeelliseksi hankkia asianajajalta kantelun ratkaisemiseksi lisäselvitystä.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan asianajaja on vasta tässä vaiheessa vastannut yksityiskohtaisesti kaikkiin häntä koskeviin moitteisiin. Asianajajan kyseinen vastaus on myös pitkälti

selostettu valvontalautakunnan antamassa ratkaisussa. Valvontalautakunta lienee näin pitänyt vastausta asian ratkaisun kannalta merkityksellisenä. Tästä syystä oikeuskansleri ei yhtynyt valvontalautakunnan selvityksessään esittämään näkemykseen siitä, että kantelijan kuuleminen kyseisen vastauksen johdosta ei ole ollut tarpeen.

Asianajajista annetun lain mukaan asianajajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua. Asianajajan tulee antaa pyydetty tiedot ja selvitykset avoimesti ja totuudenmukaisesti. Kantelijalle on puolestaan varattava tilaisuus lausua asianajajan antamasta vastauksesta. Lautakunnan ja jaoston on muutoinkin huolehdittava siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi.

Oikeuskanslerin mukaan oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain turvaamiin hyvän hallinnon takeisiin. Kurinpito- ja valvontavaltaa käyttävän valvontalautakunnan toiminnassa tulee noudattaa hyvän hallinnon periaatteita ja soveltuvin osin hallintolakia. Valvontalautakunnan selvittämisvelvollisuuteen kuuluu riittävän kattava kuuleminen. Kantelijalle tulee varata riittävä aika perehtyä asianajajan vastaukseen ja esittää siitä oma näkemyksensä (OKV/205/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Valvontalautakunnan käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä

Valvontalautakunta oli antanut ratkaisun valvonta-asiaassa 26.9.2019. Ratkaisusta kävi ilmi, että ensimmäiset asiaa koskevat kantelut oli toimitettu valvontalautakunnalle jo vuonna 2012. Oikeuskansleri otti omasta aloitteestaan asian selvitettäväksi.

Valvontalautakunnan selvityksestä kävi ilmi, että kantelija oli saattanut vireille kolme muuta valvonta-asiaa, jotka hänen mukaansa olisi ratkaistava samalla kertaa. Yhtä kantelun kohteena

olevaa asianajajaa koskeva asia oli vireillä käräjäoikeudessa. Valvontalautakunnan silloinen puheenjohtaja oli päättänyt, että kanteluasiat käsitellään vasta sen jälkeen, kun tuomioistuin on antanut asiassa ratkaisun.

Vuonna 2018 valvontalautakunnan jaoston puheenjohtaja oli todennut, että kyseessä oleva kanteluasia voidaan ratkaista odottamatta oikeudenkäynnin lopputulosta.

Oikeuskansleri totesi, että asian käsittelyaika valvontalautakunnassa on ollut kohtuuttoman pitkä, kun asia oli tullut vireille vuonna 2012 ja se on ratkaistu vuonna 2019. Asian ratkaisemisen edellytyksiä olisi tullut tarkastella säännöllisesti ottaen huomioon hallintolaissa ja valvontalautakunnan työjärjestyksessä asetetut vaatimukset asian viivytyksettömälle käsittelylle. Asiassa oli ilmennyt myös, että valvontalautakunnan asianhallintajärjestelmä ei ole mahdollistanut toimenpiteiden seuraamista ja asian ratkaisemisen edellytysten säännönmukaista arviointia asiassa, jossa on jääty odottamaan muun viranomaisen ratkaisua ennen asian ratkaisemista valvontalautakunnassa. Oikeuskansleri otti arviossaan huomioon, että valvontalautakunnan asianhallintajärjestelmän uusiminen on käynnistynyt vuonna 2019.

Oikeuskansleri kiinnitti valvontalautakunnan huomiota hallintolaissa ja valvontalautakunnan työjärjestyksessä asetettuihin vaatimuksiin asian viivytyksettömälle käsittelylle (OKV/771/70/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Valitukset valvontalautakunnan ratkaisuihin

Kantelija on kääntynyt asianajajan puoleen rikosasian hovioikeusvaiheessa. Asian on sittemmin ottanut hoitaakseen toinen asianajaja. Kantelija on valvontalautakunnan ratkaisujen mukaan moittinut molempia asianajajia siitä, että he ovat

kantelijalta lupaa pyytämättä hyväksyneet kahden asianajajan hoitavan kantelijan rikosasiaa, vaikka asia ei ole laajuuden tai laatunsa puolesta edellyttänyt kahden asianajajan käyttämistä. Kantelijalle on tämän vuoksi aiheutunut kohtuuttomia kustannuksia (moitekohta 1 kummassakin valvonta-asian ratkaisussa). Valvontalautakunta ei ole määrännyt kummallekaan asianajajalle kurinpidollista seuraamusta.

Samaan asiakokonaisuuteen on liittynyt asianajajien toimistoa ja toista asianajajaa koskeva palkkiorita-asia, jossa valvontalautakunta on päättänyt suosittamaan, että laskua palkkion osalta alennetaan huomattavasti.

Oikeuskansleri haki muutosta valvonta-asioissa annettuihin ratkaisuihin Helsingin hovioikeudesta ja vaati, että valvonta-asiat palautetaan valvontalautakunnan käsiteltäviksi muun muassa sillä perusteella, että oli epäselvää, onko valvontalautakunta joiltain osin ratkaissut kantelijan moitteen kohtuuttomista kustannuksista tai kohtuuttomasta laskutuksesta (OKV/757/52/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku).

Valvontalautakunta oli jättänyt tutkimatta luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan menettelyn asiassa, jossa hän kantelun mukaan toimiessaan rikosasiassa vastaajien puolustajana oli asian vireillä ollessa kirjoittamissaan julkisissa blogikirjoituksissa nimitellyt epäasiallisesti syyttäjän todistajia ja todistelutarkoituksessa kuultavia henkilöitä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen vaati valituksessaan Helsingin hovioikeutta kumoamaan valvontalautakunnan ratkaisun ja palauttamaan valvonta-asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi (OKV/64/41/2019). Hovioikeus kumosi ratkaisun ja palautti asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi (OKV/759/52/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Laura Luikku).

Oikeuskansleri oli hakenut valittamalla muutosta erityisesti seuraamusharkinnan osalta Helsingin hovioikeudelta valvontalautakunnan kahteen ratkaisuun, joissa valvontalautakunta oli määrännyt luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle seuraamukseksi menettelyistään varoituksen. Hovioikeus muutti valvontalautakunnan ratkaisuja siten, että luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle määrättiin seuraamukseksi seuraamusmaksu. Oikeuskansleri päätti olla valittamatta hovioikeuden päätöksestä (OKV/764/52/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku).

Valvontalautakunta totesi ratkaisussaan, että se on sille toimitetun materiaalin perusteella voinut havaita, että Suomen Asianajajaliiton ilmoituksessa moitittavaksi yksilöityä toimintaa koskeva valvonta-asia oli kohdistettu väärään tahoon. Tästä huolimatta valvontalautakunta tutki asianajajan menettelyn ja päätyi lopputulokseen ”ei seuraamusta”. Apulaisoikeuskansleri katsoi valituksessaan, että valvontalautakunnan olisi tullut jättää valvonta-asia tutkimatta, koska se ei ole tosiasiallisesti tutkinut tai edes voinut tutkia kyseisen asianajajan menettelyä Suomen Asianajajaliiton ilmoituksessa tarkoitettussa asiassa. Asianajajan oikeusturvan kannalta häneen virheellisesti kohdistetulla valvonta-asialla oli ainakin se merkitys, että valvontalautakunnan käsittelemistään valvonta-asioista pitämässä julkisessa päiväkirjassa säilyy kolme vuotta tietoa siitä, että kyseisen asianajajan menettely Suomen Asianajajaliiton vireille panemassa asiassa on ollut valvontalautakunnan arvioitavana (OKV/38/41/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Asianajaja oli toiminut kolmen rikosasian vastaajan avustajana käräjäoikeudessa. Hän oli osallistunut vastaajien avustajana syyteneuvotteluun ja

allekirjoittanut tuomioesityksen, jossa vastaajat tunnustivat perusmuotoisen rikoksen, mistä heidät myös tuomittiin. Rikoksen syyteoikeus oli vanhentunut. Alkuperäinen syyte oli koskenut rikoksen törkeää tekemutoa. Tuomion purkamista koskeva asia oli vireillä korkeimmassa oikeudessa apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta.

Valvontalautakunta oli katsonut, että asianajaja oli menetellyt huolellisesti sekä päämies-
tensä edun mukaisesti. Näin ollen se ei ollut havainnut, että asianajaja olisi menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti.

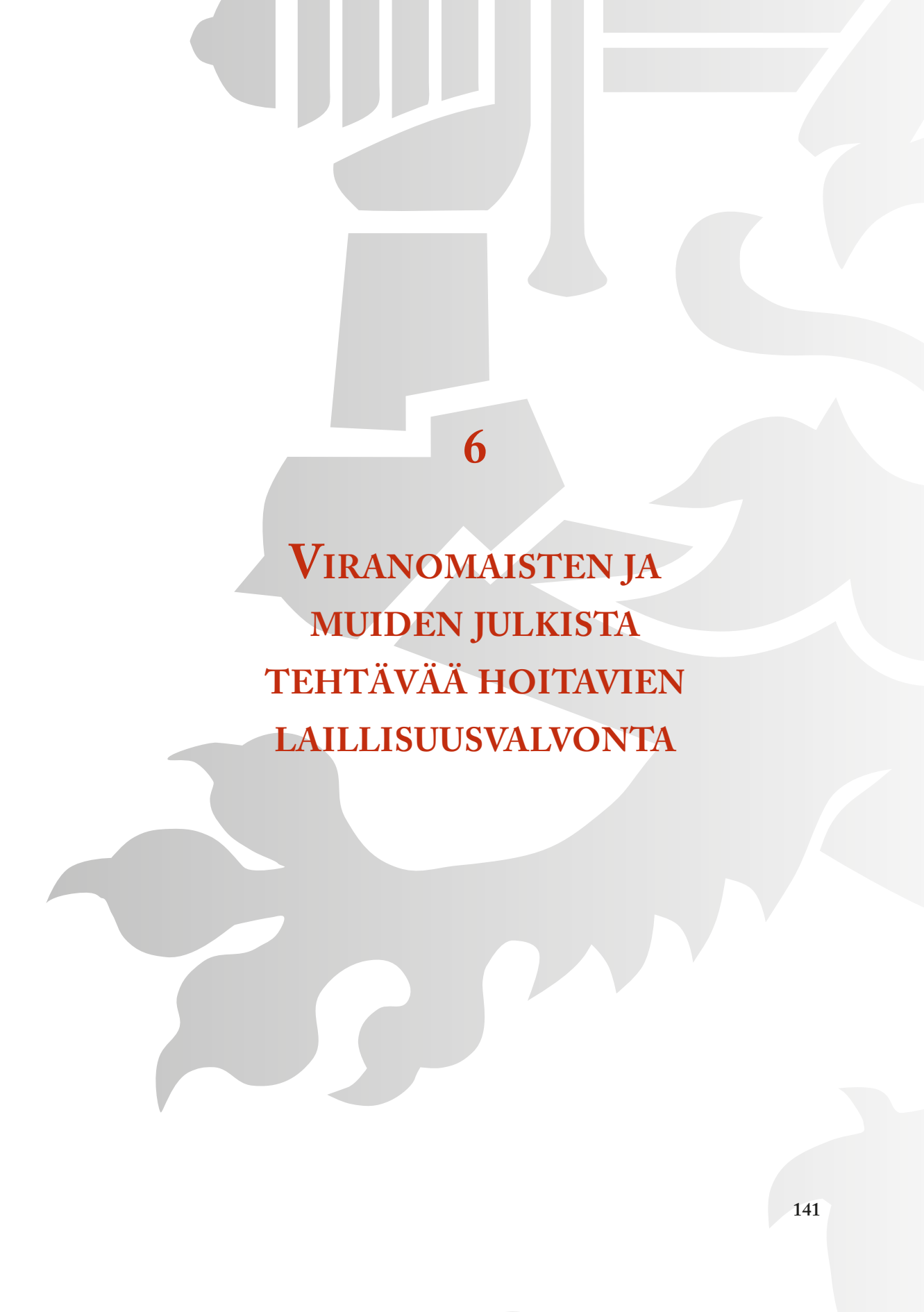
Oikeuskansleri katsoi, että oikeusvaltio perustuu lain ja oikeuden kunnioittamiseen, mitä myös asianajajakunnan tulee toiminnallaan tukea. Asianajajan on asiakkaiden ja näiden vastapuolten lisäksi toiminnassaan otettava huomioon myös tuomioistuimet ja muut viranomaiset. Asianajajat ovat velvollisia toimimaan tuomioistuimissa lain ja hyvän asianajavatavan edellyttämällä tavalla ja edistämään hyvää ja tehokasta oikeudenhoitoa. Asiassa oli otettava huomioon myös, että hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet eivät ole tyhjentäviä. Oikeuskansleri katsoi, ettei asianajajan menettelyä voida pitää hyvän asianajajatavan mukaisena ja vaati hovioikeutta määräämään asianajajalle kurinpidollisen seuraamuksen (OKV/2502/52/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Valvontalautakunta katsoi, että asianajaja oli menetellyt useiden hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden kohtien vastaisesti ja menettelyllään loukannut tahallaan kantelijan oikeutta asianajajista annetun lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Kyseisen säännöksen mukaan jos asianajaja menettelee epärehellisesti tai muulla tavalla tehtävässään tahallaan loukkaa toi-

sen oikeutta, on hänet erotettava asianajajayhdistyksen jäsenyydestä. Jos asianajajan menettelyyn liittyy lieventäviä seikkoja, hänen maksettavakseen voidaan määrätä seuraamusmaksu tai antaa hänelle varoitus. Lieventävänä seikkana valvontalautakunta otti huomioon sen, että asianajajalla ei ollut ”asianajajana toimiessaan merkittävää valvontahistoriaa”.

Oikeuskansleri haki asiassa valittamalla muutosta Helsingin hovioikeudelta ja vaati, että asianajaja erotetaan Suomen Asianajaliiton jäsenyydestä sillä perusteella, että valvontalautakunnan ratkaisu on seuraamusharkinnan osalta ilmeisen virheellinen, koska toisen oikeutta tahallisesti loukattaessa ensisijainen seuraamus on liiton jäsenyyden menettäminen ja valvontalautakunnan käytäntö poikkesi sen aiemmasta käytännöstä (OKV/2586/52/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen haki korkeimmalta oikeudelta valituslupaa hovioikeuden päätökseen (OKV/759/52/2020) siltä osin kuin hovioikeus on siinä oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 10 §:n nojalla määrännyt, että hovioikeudelle toimitetut ja hovioikeuteen jäävät salainen-leimalla merkityt asiakirjat on pidettävä salassa 8.8.2029 saakka, ja haki muutosta salassapitomääräykseen sillä perusteella, että hovioikeuden ratkaisemassa asiassa apulaisoikeuskanslerin sijaisen hovioikeudelle osoittama valitus sekä asiassa annetut lausumat eivät oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 10 §:ssä edellytetyin tavoin sisällä salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja. Korkein oikeus myönsi valitusluvan (OKV/767/61/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Laura Luikku).



6

VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA

VIRANOMAISTOIMINNAN VALVONTA

Lähtökohtia

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

Valvontatoimien kokonaisuus

- kantelut
- tarkastukset
- omat aloitteet

Kantelun käsittely

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

Laillisuusvalvontakäynnit

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

Omat aloitteet

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

Seuraamukset

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

ULKOASIAINHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Avoimuuden lisääminen ulkoasiainhallinnon tehtävään määräämismenettelyssä

Oikeuskanslerin mukaan ulkoministeriön olisi aiheellista selvittää, miten tehtävään määräämismenettelyä ulkoasiainhallinnossa voitaisiin kehittää siten, että menettelyn avoimuutta voitaisiin lisätä ja soveltuvimmiksi arvioitujen henkilöiden ansioita voitaisiin arvioida nykyistä kattavammin.

Kantelussa arvosteltiin apulaisprotokollapäällikön tehtävään määräämistä koskevaa ulkoministeriön päätöstä. Kantelijan käsityksen mukaan päätös oli ongelmallinen erityisesti siksi, että sen perustelut olivat hyvin puutteelliset ja erityisesti hakijoiden ansiovertailu oli jätetty kokonaan suorittamatta.

Oikeuskansleri totesi, että tehtävään määräämisestä ei ole säännöksiä virkamieslaissa tai -asetuksessa, mutta ulkoasiainhallintolaissa on erityissäännökset ulkoasiainhallinnon tehtäviin määräämistä koskevasta menettelystä. Kun kyse on tehtävistä, joihin voidaan valita myös virkamies, joka ei ole ilmoittanut kiinnostustaan tehtävään, ei ansiovertailua voida aina tehdä samalla tavoin kuin sellaisessa tavanomaisessa tehtävään määräämismenettelyssä, jota tarkoitetaan valtiovarainministeriön ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista.

Oikeuskanslerin mukaan hyvän hallinnon oikeusperiaatteet edellyttäisivät kuitenkin myös ulkoasiainhallinnon tehtävään määräämismenettelyssä suurempaa avoimuutta ja mahdollisuuksien mukaan myös ansiovertailun tekemistä. Tällöin myös hallintolain päätöksen perusteleminen asetetut vaatimukset tulisivat paremmin täytetyiksi tehtävään määräämistä koskevien perustelujen osalta (OKV/54/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

OIKEUSHALLINTO

Oikeushallinnon toimialan suurin kanteluasiaryhmä edellä luvussa Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin jo selostettujen tuomioistuin- ja syyttäjääsioiden jälkeen oli ulosottoviranomaisten menettelystä tehdyt kantelut, jotka eivät kuitenkaan kertomusvuonna antaneet aihetta toimenpiteisiin. Niitä tuli vireille 85 (65 vuonna 2019) ja ratkaistiin 66 (64 vuonna 2019).

Toimialan asioista eniten toimenpiteitä aiheutti asioiden käsittelyn viipyminen tietosuojavaltuutetun toimistossa. Viivytyksiä todettiin myös kuluttajariitalautakunnan sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisutoiminnassa.

Lausuntoja

Elinkautisvankien vapauttamismenettelyn kehittämistä koskeva arviomuistio

Oikeuskansleri antoi oikeusministeriölle omasta aloitteesta lausuntonsa elinkautisvankien vapauttamismenettelyn kehittämistä koskevasta arviomuistiosta.

Oikeuskansleri piti perusteltuna muistiossa esitettyä näkemystä, että Rikosseuraamuslaitoksen väkivaltariskiarvion lisääminen lainsäädäntöön vapauttamisharkinnassa huomioon otettavaksi seikaksi poistaisi arvion epäselvän aseman vapautusharkinnassa. Arviosta poikkeamiselle

tulisi hänen mukaansa lisäksi pohtia asetettavaksi laissa määritellyt poikkeamisen perusteet (erityisesti syyt, huomioon otettavat muut näkökohdat jotka yksilön oikeudet ja yleinen etu huomioon ottaen perustelevat vapauttamista tmv.). Muistiossa todetun mukaan väkivaltariskin arviointimenetelmät ovat viime vuosikymmeninä huomattavasti kehittyneet.

Oikeuskansleri viittasi Suomen perustuslakiin ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja totesi, että henkilön oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen tulisi kiinnittää vakavaa huomiota myös yhteiskunnan näkökulmasta.

Tehtävänannon mukaisesti arviomuistio koski vain elinkautisvankien vapauttamista. Perus- ja ihmisoikeuksista johtuva suojeluvelvoite koskee yleisesti yhteiskunnan ja sen jäsenten suojelua korkean väkivaltarikoksen uusimisriskin omaavien henkilöiden muodostamaa uhkaa vastaan, joten väkivaltariskiarviointia sekä asianmukaisia toimenpiteitä riittävän objektiivisesti ja luotettavasti tunnistettua väkivaltarikoksen uusimisriskiä vastaan oli oikeuskanslerin mukaan tarpeen arvioida laajemminkin.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota sosiaali- ja terveysministeriössä pitkään valmisteilla olleeseen itsemääräämisoikeutta koskevaan lainsäädäntöhankkeeseen. Sen yhteydessä oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön on hänen mukaansa perusteltua arvioida syyntakeettomia

rikoksentehtäjiä koskevat kysymykset. Samoin oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön olisi yhteistyönä ratkaistava hoidon ja muiden tukitoimenpiteiden jatkuvuuteen liittyvät ongelmat, jotka on tunnustettu arviomuistiossa (OKV/9/20/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetun lain muuttaminen

Apulaisoikeuskansleri totesi työryhmän mietinnöstä ”Oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetun lain muuttaminen” antamassaan lausunnossa, että ratkaisu, jossa saman tietojärjestelmän tieto kuuluu käyttötarkoituksensa perusteella joko valtakunnallisen tietovarannon tai viranomaisen omiin tietoihin ja vastaavasti rekisterinpitäjyys määrittäisi tämän käyttötarkoituksen perusteella, on jossain määrin sekava ja voi vaikeuttaa rekisteröidyn mahdollisuuksia päästä oikeuksiinsa. Hän piti perusteltuna selvittää, olisiko tarkoituksenmukaista säätää yleisesti tiedon käsittelyn perusteista oikeushallinnolle yhteisesti tuotetuissa tietojärjestelmissä ja vastaavasti rekisterinpitäjyydestä näissä järjestelmissä.

Siltä osin kuin ehdotuksessa esitettiin säädettäväksi poikkeus, jonka mukaan henkilön nimeä tai muuta tunnistetietoa voi käyttää hakuperusteena, kun tietoa luovutetaan journalistisiin tarkoituksiin, apulaisoikeuskansleri totesi, että ehdotuksen perusteluissa tulisi laajemmin arvioida esitetyn muutoksen suhdetta perustuslaissa turvattuun yksityisyyden suojaan.

Tiedon poistamiselle säädettyä määräaikaakaan ehdotettiin muutettavaksi merkittävästi voimassa olevaa sääntelyä pidemmäksi. Kun sekä yleinen tietosuoja-asetus että laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden

ylläpitämisen yhteydessä edellyttävät henkilötietojen poistamista, kun niiden käsittelylle ei ole enää käyttötarkoituksen mukaista tarvetta, tietojen säilyttämisaajan pidentämistä tuli apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan perustella ehdotuksessa laajemmin ottaen huomioon nämä tiedon poistamista koskevat velvoitteet (OKV/13/20/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Työryhmämietintö terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuudesta

Oikeuskansleri antoi oikeusministeriölle lausunnon työryhmämietinnöstä ”Terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuus ja vastaavuus vertailumaiden sääntelyn kanssa”.

Oikeuskansleri totesi, että oikeusministeriön asettama työryhmä oli huomattavan nopealla aikataululla laatinut mietinnön, jossa se oli asiantuntevasti ja huolellisesti arvioinut terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuutta ja sen vastaavuutta keskeisten eurooppalaisten vertailumaiden sääntelyn kanssa. Mietintö oli lisäksi esitystavaltaan huolellisesti mietitty.

Oikeuskansleri otti lausunnossaan kantaa työryhmän keskeisiin ehdotuksiin rangaistavuuden laajentamisesta. Työryhmä ehdotti, että rikoslaissa säädetyn terroristiryhmän toiminnan edistämisen rikosnimike muutettaisiin terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi, ja että sen tunnusmerkistön sisältämää tekoapaluetta muutettaisiin niin, että se tulisi sisältämään myös tekoapatunnusmerkin ”hoitaa terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää”. Lisäksi työryhmä ehdotti, että uutena terrorismirikoksena säädettäisiin rangaistavaksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen, joka koskisi värväytymistä terroristiryhmään tai terrorismirikoksen tekemistä.

Ensiksi mainitun ehdotuksen osalta oikeuskansleri totesi, että työryhmän ehdottama teko-tapatunnusmerkki on avoin ja voi johtaa pulmallisiin rajanvetoihin siitä, mikä on olennainen tehtävä ja minkälaista tietoisuutta terroristisesta tarkoituksesta edellytetään varsinkin silloin, kun ryhmällä on myös laillista toimintaa. Tästä huolimatta työryhmä oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan esittänyt vahvoja perusteluja muutosehdotuksensa tueksi. Viitaten työryhmän näkemykseen, että järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskeva rikostunnusmerkistö sisältää teko-tapatunnusmerkin, joka ainakin josakin määrin muistuttaa työryhmän ehdotusta, oikeuskansleri totesi erikseen, että kysymys on rikosoikeuden muodostaman kokonaisuuden johdonmukaisuudesta, jota ei voida turvata edellyttämättä johdonmukaisuutta myös rangaistussäännösten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevilta arvioinneilta.

Jälkimmäisen ehdotuksen osalta oikeuskansleri totesi, että koska pykäläehdotuksella on asiallisesti liityntä perustuslaissa turvatus sananvapauden käyttämiseen, tarvitaan säännökselle tältä osin riittävän painavat perustelut. Viitattuaan mietinnön sisältämän esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitelyihin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, jotka liittyvät muun muassa terroristisen sisällön internetissä levittämisen estämiseen, oikeuskansleri totesi näkemyksensä, että työryhmän esitys ei ollut sananvapauden kannalta ongelmallinen, mutta pykäläehdotuksen perusteluissa voitaneen vielä tarkentaa suhdetta lailliseen sananvapauden käyttämiseen.

Oikeuskansleri otti lausunnossaan kantaa myös työryhmän mietinnössä todettuun terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisarvioinnin tarpeeseen. Oikeuskansleri totesi, että hän oli jo terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamista koskevasta hallituksen esityksen

luonnoksesta antamassaan lausunnossa korostanut tarvetta sekä sellaiselle terrorismirikossäännösten vertailevalle tarkastelulle, jonka työryhmä oli nyt alustavasti suorittanut, että tuota huomattavasti laajemmalle terrorismirikossääntelyn ja sen käytännön toimivuuden kokonaisarviointille. Oikeuskansleri totesi, että työryhmän mietinnöstä välittyi useissa kohdissa näkemys, jonka mukaan terrorismirikoksia koskevien rangaistussäännösten suuri lukumäärä Suomessa selittyy osittain jo rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvalla tunnusmerkistön tarkkarajaisuusvaatimuksella. Oikeuskanslerin mielestä tämä ei voine olla vaikuttamatta siihen, millaisia tuloksia kokonaisarvioinnilta voidaan odottaa esimerkiksi rikoslain 34 a luvussa säädettyjen rikostunnusmerkistöjen lukumäärän suhteen. Näissä oloissa oikeuskansleri päätyi korostamaan sitäkin ponnekkaammin tarvetta sisällyttää kokonaisarviointiin sääntelyn käytännön toimivuus ja rikosvastuun toteuttamiseen liittyvä eri viranomaisten tiedonkulku, samoin kuin muitakin terrorismin ennaltaehkäisyyn ja torjunnan kannalta olennaisia kysymyksiä, joilla on yhteys rikosoikeuteen (OKV/1145/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juha Sihto).

Automaattista päätöksentekoa koskeva arviomuistio

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että perustuslakivaliokunnan viimeaikaisissa kannanotoissa esitetyllä tavalla automatisoidun päätöksenteon yhteydessä on otettava huomioon hyvää hallintoa koskevat ja hallintolain hallinnon asiakkaiden oikeuksia ja oikeusturvaa koskevat säännökset samoin kuin virkavastuun toteutumiseen liittyvät näkökohdat. Automatisoidussa päätöksenteossa ja päätöksentekomenettelyssä ei siten voida sivuuttaa hallintomenettelyä sääteleviä säännöksiä eikä hämärtää virkavastuun toteutumista esi-

merkiksi niin, ettei asian käsittelystä ja päätöksen valmistelusta ja teosta vastuullista tahoa ole mahdollista osoittaa.

Oikeuskansleri piti oikeusministeriön selvitystä asiasta ja jatkovalmistelua automatisoitua päätöksentekoa koskevasta yleislainsäädännöstä erittäin tarpeellisenä. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan ja siihen kuuluvan ennakollisen säädösvalvonnan havaintojen perusteella hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön valmistelua voidaan pitää myös kiireellisenä tarpeena, koska nykyinen sääntelämätön tilanne yhtäältä jarruttaa muutoin perusteltua digitalisaation hyödyntämistä ja toisaalta säännösten puute aiheuttaa epäselvän oikeustilan, kun eri viranomaisissa tosiasiallisesti on jo laajasti käytössä tai lähes otettu käyttöön automaattisia toimintoja ja menettelyitä.

Jatkovalmistelussa olisi lausunnon mukaan syytä kuitenkin kiinnittää huomiota myös sellaiseen tosiasialliseen hallintotoimintaan, joka ei suoraan liity automaattiseen päätöksentekoon. Olisi tarpeellista selvittää sitä, miltä osin tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää automaatiota olisi syytä säännellä laintasoisesti, onko sitä ylipäänsä tarpeellista säännellä ja miten tämä sääntely tapahtuisi. Vastuun kohdentamisen ja automaattisen päätöksenteon ennakoitavuuden ja valvottavuuden sekä ymmärrettävyyden ja läpinäkyvyyden turvaamisen vaatimukset näyttäivät muodostuvan jossain määrin erilaisiksi sääntöperusteisessa automaatiossa ja tekoälypohjaisessa päätöksenteossa. Arviomuistion erottelu sääntöperusteisen ja aidosti oppivan tekoälyperusteisen päätöksenteon välillä on teoriassa perusteltu, mutta käytännössä tämä erottelu voi johtaa toki automaation alan aika vahvaan rajoittamiseen ja käytännön vaikeuksiin siinä, että osa ohjelmistotuotteista sisältää sekä sääntöperusteisia että oppivia elementtejä. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevät seikat huomioon ottaen au-

tomaattinen päätöksenteko voitaisiin kuitenkin tässä vaiheessa kohdentaa sellaisiin päätöstyypeihin, joissa ei lainsäädännön perusteella tehdä kovin moniulotteista ja inhimilliseen punnintaan perustuvaa harkintaa.

Kaikki hallintotoiminta, kuten myös automaattinen päätöksentekomenettely, tulee olla järjestetty siten, että muun muassa kuulemista ja päätöksen perusteluja koskevat vaatimukset ja hyvän kielenkäytön vaatimus tulevat asianmukaisesti toteutetuiksi. On olemassa vaara, että automaattista päätöksentekoa koskevan prosessin eri vaiheissa ei ymmärretä kiinnittää riittävästi huomiota siihen, että hyvä hallinto, hallintolaki ja hallinnon yleislait koskevat myös automaattista päätöksentekoa. Ne asettavat vaatimuksia, jotka tulisi ottaa huomioon automaattisen päätöksenteon kaikissa vaiheissa prosessien ja järjestelmien suunnittelusta lähtien.

Jatkovalmistelussa voitaneen lausunnon mukaan myös arvioida automaattisen päätöksentekosääntöjen yksityiskohtaisen kuvauksen suhdetta muun lainsäädännön perusteella laadittaviin selvityksiin, kuten tietosuojalainsäädännön mukaista osoittamisvelvollisuutta toteuttavat selvitykset ja selostukset sekä tiedonhallintalain edellyttämä tiedonhallintamalli. Automaattisen päätöksenteon perustelujen ja automaattisen päätöksenteon päätöksentekosääntöjen kuvausten tulisi muodostaa selkeä kokonaisuus, joka antaa perustan myös hallinnon valvonnan ja yksilöiden ja näiden muodostamien yhteisöjen oikeudelle saada luotettava kuva hallinnon toiminnasta (OKV/1348/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Työryhmämietintö seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistuksesta

Oikeuskansleri antoi lausunnon työryhmämietinnöstä Seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisu-

distus. Hän totesi, että pääosin rikosoikeudellisia sanktioita ja niiden tasoa koskevat säännökset kuuluvat lainsäätäjän yhteiskuntapoliittiseen harkintavaltaan. Näin ollen hän ei nimenomaisesti kannattanut tai ollut kannattamatta mietinnössä ehdotettua ja siinä esitettyjä vaihtoehtoja. Hän totesi, että rikoslain 20 luvun seksuaalirikoslainsäädännön johdonmukaisuuden, toimivuuden ja ymmärrettävyyden kannalta on laajalti odotettua, että muutostarpeet arvioidaan ja suhteutetaan yhdellä kertaa ja että kysymyksessä olevalla kokonaisuudistuksella vallitsevaa tilannetta on mahdollisuus parantaa.

Hän totesi, että seksuaalinen itsemääräämisoikeus on olennainen osa jokaisen ihmisen itsemääräämisoikeutta ja itsemääräämisoikeuden ydinsisältöä ja että se kiinnittyy useisiin perustuslaissa ja Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja niiden tulkintakäytännössä vahvasti suojattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Tästä näkökulmasta itsemääräämisoikeutta nykyistä paremmin suojaava rikoslain sääntely on hänen mukaansa hyvin perusteltua.

Seksuaalirikosten keskeiseksi tunnusmerkistökiteijäksi ehdotetun vapaaehtoisuuden puutteen kriteerin osalta hän katsoi, että se on itsemääräämisoikeuden keskeinen lähtökohta, ja että rikoslain seksuaalirikosten sääntelyssä on perusteltua vahvistaa kattavasti juuri ihmisen itsemääräämisoikeuden suojaa.

Oikeuskansleri totesi, että lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia koskevan lainsäädännön tulee toteuttaa julkisen vallan velvoitteita suojata lasten perusoikeuksia ja niiden taustalla olevaa oikeutta itsemääräämiseen sekä turvalliseen ympäristöön ja kasvuun, ja että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään edellyttänyt tässä käytettävän myös rikosoikeudellisia keinoja. Hän piti lainsäädäntöteknisesti lapsiin kohdistuvia tekoja koskevien säännösten

erottamista omaksi kokonaisuudekseen loogisena suhteessa työryhmän mietinnössä mainittuun uudistuksen keskeiseen tavoitteeseen nähdessä; rikosoikeudellisen suojan parantaminen lasten koskemattomuuden ja häiriöttömän kasvun ja kehityksen turvaamiseksi. Hän totesi, että jatkovalmistelussa tulee kartoittaa, toteuttaako työryhmämietinnön ehdotus suojeluvelvoitetta 12–15- ja 16–17-vuotiaiden lasten osalta parhaalla mahdollisella tavalla. Hän totesi olevan tärkeää, ettei erityisesti 12–15-vuotiaiden lasten rikosoikeudellinen suoja tosiasiallisesti heikkenisi ja että lasten erityisen suojelun vaatimukset toteutuvat tehokkaasti myös heidän osaltaan.

Oikeuskansleri arvioi, että ehdotus edellytti vielä usealta kohdilta jatkovalmistelua (OKV/1404/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Lehvä).

Lisäksi oikeushallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamisesta (terrorismin rahoittaminen) (OKV/5/20/2020), ks. s. 88
- Luonnos hallituksen esitykseksi luottotietolain, maksupalvelulain ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta (luottotietolain ja maksupalvelulain tietosuojaa koskeva sääntely) (OKV/789/21/2020), ks. s. 89
- Luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta (laittoman uhkauksen syyte-oikeus) (OKV/923/21/2020), ks. s. 89
- Luonnos hallituksen esitykseksi vanhusasiavaltuutetusta (vanhusasiavaltuutettu) (OKV/2383/21/2020), ks. s. 93

Ratkaisuja

OIKEUSAPU- JA EDUNVALVONTAPIIRI

Kaupungin kuuleminen talous- ja velkaneuvonnan sijainnista

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti oikeusapu- ja edunvalvontapiirin huomiota alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa säädetyn kuulemisvelvoitteen noudattamiseen. Kaupunkia ei ollut kuultu ennen päätöstä talous- ja velkaneuvonnan sijainnista.

Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen siirtyi oikeusapu- ja edunvalvontapiirien vastuulle vuoden 2019 alussa. Kantelussa arvosteltiin oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin päätöstä talous- ja velkaneuvonnan virkojen sijoittamisesta piirinsä alueella sekä sitä, ettei piiri ollut kuullut kaupunkia päätöstä valmistellessaan. Kaupunkiin ei ollut tarkoitus sijoittaa yhtään talous- ja velkaneuvojaa.

Alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain mukaan valtion viranomaisen on pyydettävä ennen päätöksentekoa lausunto kunnalta, jos suunnitellut muutokset saattavat heikentää valtion paikallistai aluehallinnon tuottamien palvelujen saatavuutta kunnan alueella.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kyseessä olevassa tapauksessa voitiin esittää eriäviä näkemyksiä siitä, oliko oikeusapu- ja edunvalvontapiirin päätös talous- ja velkaneuvonnan virkojen sijoittamisesta saattanut heikentää asiakaspalvelua. Kunnan kuuleminen ennen kyseisen päätöksen tekemistä olisi apulaisoikeuskanslerin mukaan kuitenkin ollut tarpeen.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin kaavailema päätös siitä, että kaupunkiin ei olisi sijoitettu talous- ja velkaneuvojaa, oli apulaisoikeuskansle-

rin mielestä herättänyt perustellun huolen siitä, että kyseisen asiakaspalvelun saatavuus saataisi heiketä kaupungissa. Apulaisoikeuskansleri korosti lisäksi, että talous- ja velkaneuvonnan palvelut olivat tapahtuma-aikana muuttumassa kaupungin alueella ja kaupungilla olisi asiakirjoista päätellen ollut esimerkiksi olennaista tietoa talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiden tarpeista alueellaan. Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri oli myös tietoinen siitä, että kaupunki oli huolissaan alueensa talous- ja velkaneuvonnan jatkosta. Kaupungin edustajat olivat myös pyrkineet tulemaan kuulluksi. Kuulemista olisi lisäksi puoltanut se oikeusministeriönkin lausunnossaan toteama, että yhteistyö ja yhteydenpito oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin, oikeusaputoimiston ja paikallisten toimijoiden kuten kuntien kanssa on erittäin tärkeää ja kannatettavaa asiakaspalvelujen kehittämiseksi (OKV/70/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

KULUTTAJARIITALAUTAKUNTA

Ratkaisupyyntöjen käsittelyn viivästykset

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuluttajariitalautakunnan vakavaa huomiota laissa säädetyn erityisen määräajan noudattamiseen ja asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen. Lisäksi hän kiinnitti lautakunnan huomiota asiallisuuteen asiakkaiden tiedusteluihin vastattaessa.

Kantelijan asia oli ollut kuluttajariitalautakunnan käsiteltävänä noin kaksi vuotta. Lain mukaan asia olisi tullut ratkaista viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun lautakunnan käytettävissä oli kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto. Kuluttajariitalautakunta oli selvityksessään pahoitellut ratkaisun viivästyistä ja

todennut sen aiheutuneen töiden ruuhkautumisesta.

Apulaisoikeuskansleri lähetti ratkaisunsa oikeusministeriölle ja pyysi sitä selvittämään, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt kuluttajariitalautakunnan käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja toiminnan kehittämiseksi. Ministeriön selvityksen mukaan lautakunnan toiminta oli sen aktiivisessa seurannassa. Asia ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin lisätoimenpiteisiin (OKV/550/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuluttajariitalautakunnan vakavaa huomiota asioiden viivytyksettömään käsittelyyn myös toisessa asiassa, jossa ratkaisusuosituksen antamista koskeva asia oli ollut lautakunnan käsiteltävänä noin kaksi vuotta. Hän lähetti ratkaisunsa tiedoksi oikeusministeriölle (OKV/265/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Tietosuojavaaltuutetun toimiston käsittelyajat

Kertomusvuonna ratkaistiin useita kanteluasioita, jotka koskivat asioiden käsittelyn ja tiedusteluihin vastaamisen viipymistä tietosuojavaaltuutetun toimistossa. Lisäksi apulaisoikeuskansleri ryhtyi omana aloitteenaan tutkimaan tietosuojavaaltuutetun toimiston menettelytapoja asioiden käsittelyssä (OKV/123/70/2020). Oman aloitteen käsittely oli vielä kertomusvuoden päättyessä kesken.

Ensimmäisessä asiassa apulaisoikeuskansleri kiinnitti tietosuojavaaltuutetun toimiston huomiota

asian käsittelyn ja neuvonnan viivytyksettömyyteen. Kantelijan elokuussa 2017 vireille tullutta asiaa ei ollut ratkaistu vielä vuoden 2020 alussa.

Saadun selvityksen mukaan kantelijan kirjoituksen käsittelyn viipymiseen syynä oli muun muassa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulo toukokuussa 2018. Selvityksessä tuotiin esiin, että tietosuojavaaltuutetun toimisto oli eri yhteyksissä pyrkinyt tuomaan esiin resurssien niukkuudesta johtuvat ongelmat. Lisäksi selvityksessä viitattiin Euroopan komission tiedonantoon tietosuojavairanomaisten tehtävistä, jonka mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisaikana tietosuojavairanomaisen ei lähtökohtaisesti tule tarjota rekisterinpitäjille yksityiskohtaista oikeudellista neuvontaa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asian käsittelyaika oli ollut kohtuuttoman pitkä erityisesti asian luonne huomioon ottaen. Kantelun tar koittama asia oli ollut selkeä ja suppea, eikä se lainmuutoksen jälkeen ollut enää lähtökohtaisesti kuulunut tietosuojavaaltuutetun tehtäviin. Asia oli ratkaistava ilman aiheetonta viivytystä asian käsittelyn aikana tapahtuneesta lainmuutoksesta huolimatta (OKV/129/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Toisessa asiassa apulaisoikeuskansleri kiinnitti tietosuojavaaltuutetun toimiston huomiota asian viivytyksettömään käsittelyyn. Kantelija oli tehnyt lokakuussa 2018 pyynnön tietosuojavaaltuutetun toimistolle. Tietosuojavaaltuutetun toimiston antaman selvityksen mukaan se oli maaliskuussa 2020 lähettänyt asiaa koskevan selvityspyynnön rekisterinpitäjälle. Vielä saman kuukauden aikana rekisterinpitäjä oli vastannut selvityspyyntöön ja kantelija antanut siitä vastineensa. Vastineessaan kantelija oli laajentanut asiaansa. Asian selvittämistä oli edelleen jatkettava.

Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan käsittelyajan pitkittymisen syynä oli ollut se, että toimistossa käsiteltävänä olevien asioiden määrä oli lisääntynyt huomattavasti. Samanaikaisesti toimiston työtehtäviä oli jouduttu uudelleen järjestämään muun muassa henkilömuutosten vuoksi. Edellä mainitut seikat olivat osaltaan vaikuttaneet asioiden käsittelyn ruuhkautumiseen. Ruuhkien syntyyn olivat vaikuttaneet myös lainsäädäntömuutokset.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että laillisuusvalvontakäytännössä oli vakiintuneesti katsottu, ettei vetoaminen yleisiin resurssien niukkuuteen liittyviin syihin oikeuta poikkeamaan laissa säädetystä viivytyksettömästä käsittelyä koskevasta vaatimuksesta. Kantelijan asian käsittely oli kestänyt tietosuojavaltuutetun toimistossa lähes vuoden ja kahdeksan kuukautta. Asian käsittelyaika oli erityisesti asian luonne huomioon ottaen kohtuuttoman pitkä. Kantelijan asiaan ei liittynyt mitään erityisiä pitkäaikaista käsittelyä selittäviä olosuhteita (OKV/586/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Kolmannessa asiassa apulaisoikeuskansleri kiinnitti tietosuojavaltuutetun toimiston huomiota tiedusteluihin viivytyksettömään vastaamiseen ja asian viivytyksettömään käsittelyyn. Kanteluasian asian käsittely oli tietosuojavaltuutetun toimistossa kestänyt lähes vuoden ja kymmenen kuukautta. Apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan asian käsittelyaika oli käsittelyaikaa selittävistä olosuhteista huolimatta kohtuuttoman pitkä.

Lisäksi kantelija oli saanut vastauksen tietosuojavaltuutetun toimistolle lähettämäänsä sähköpostitiedusteluun noin neljän kuukauden kuluttua sen lähettämisestä ja vasta tehtyään asiasta kantelun oikeuskanslerille. Vastaaminen oli apulaisoikeuskanslerin mukaan viipynyt kohtuuttomasti (OKV/934/10/2020; ratkaisijana

apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Neljännessä asiassa apulaisoikeuskansleri kiinnitti tietosuojavaltuutetun toimiston huomiota asioiden viivytyksettömään käsittelyyn ja viivytyksettömään tiedusteluun vastaamiseen sekä asiakirjapyyntöön käsittelyyn. Kantelijan asiat oli saatettu vireille tietosuojavaltuutetun toimistossa vuonna 2018. Yksi asioista oli vielä kantelua käsiteltäessä ratkaisematta ja muut asiat ratkaistu vuonna 2020. Yhden asian käsittely oli kestänyt lähes kaksi vuotta ja osan asioista yli kaksi vuotta. Kantelijan tiedusteluun ei ollut vastattu, koska se oli jäänyt erehdyksessä huomioimatta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelijan asioiden käsittelyaika oli ollut tietosuojavaltuutetun toimistossa kohtuuttoman pitkä. Apulaisoikeuskansleri otti viivästyksen laillisuusvalvonnallisessa arviossaan huomioon tietosuojavaltuutetun toimiston työhön vaikuttaneet olosuhteet kuten toimiston muuton sekä yleisestä koronaepidemiasta aiheutuneet keskeytykset työskentelyssä. Toimisto oli ryhtynyt myös useisiin kehittämistoimiin.

Tietosuojavaltuutetun toimiston selvityksestä ei ilmennyt, oliko kantelijan tiedusteluun vastattu. Kantelijan tiedusteluun vastaaminen oli viipynyt kohtuuttomasti. Kantelijan asiakirjapyyntöön mainitut asiakirjat oli toimitettu kantelijalle jo aikaisemmin. Tästä olisi tullut ilmoittaa kantelijalle vastaamalla asiakirjapyyntöön. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tietosuojavaltuutetun toimisto oli laiminlyönyt noudattaa hyvän hallinnon periaatteita tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin vastaamisessa (OKV/590/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Lisäksi myös apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tietosuojavaltuutetun toimiston huomiota

asioiden viivytyksettömään käsittelyyn tapauksessa, jossa kantelijan asian käsittely oli kestänyt tietosuojavaletuutetun toimistossa yli kaksi vuotta, eikä asiaa ollut kantelua käsiteltäessä vielä ratkaistu. Kantelijalta oli pyydetty asiassa täydennystä, kun se oli ollut vireillä vuoden ja kymmenen kuukautta.

Tietosuojavaletuutetun toimiston mukaan asian käsittelyaikaan oli vaikuttanut kantelijan asiassa useaan otteeseen toimittamat lisätiedot, minkä vuoksi asian luonne ja laajuus oli useasti muuttunut asian vireilletulon jälkeen. Selvityksestä kävi ilmi myös asian valmistelijan vaihtuneen asian käsittelyn aikana. Asioiden käsittelyaikoihin toimistossa oli yleisemmin vaikuttanut muun ohella edellä jo mainitut toimistossa käsiteltävänä olevien asioiden määrän huomattava kasvu ja lainsäädäntömuutokset.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi asian käsittelyyn jo kuluneen runsaan kahden vuoden käsittelyajan olleen tietosuojavaletuutetun toimiston selvityksessään esiin tuomista seikoista huolimatta kohtuuttoman pitkän. Hänen arvionsa mukaan asiaa ei ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä (OKV/1501/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Tiedusteluihin vastaaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tietosuojavaletuutetun toimiston huomiota hallintolain säännöksiin asioiden asianmukaisesta käsittelystä.

Kantelija ei ollut saanut vastausta tietosuojavaletuutetun toimistoon tekemiinsä kanteluihin, eikä hän saanut vastausta myöhemmin tekemiinsä tiedusteluihin kanteluittensa käsitelystä. Myöskään oikeuskanslerinviraston esittelijän tiedusteluun kantelijan vireillä olevien asioiden käsittelyvaiheesta ei vastattu. Tietosuojavaletuutetun selvityksen mukaan toimistossa oli

tapahtunut virhe sekä kantelijalle että oikeuskanslerinviraston tiedusteluun vastaamisessa (OKV/116/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU

Yksityistä koskevan asian käsittely hallintokanteluna

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yhdenvertaisuusvaltuutetun huomiota siihen, että hallintokantelun käsittelyssä on hallintolain mukaan kysymys viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvaltaisen menettelyn tai velvollisuuden täyttämättä jättämisen valvonnasta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu oli käsitellyt kantelijan syrjintää koskeneen yhteydenoton hallintokanteluna, vaikka kyse oli ollut yksityistä toimijaa eli sanomalehteä koskeneesta asiasta (OKV/59/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA

Pitkät käsittelyajat

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yhdenvertaisuus ja tasa-arvolautakunnan huomiota sen velvollisuuteen käsitellä asiat viivytyksettä.

Kantelija oli arvostellut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyaikoja. Oikeusministeriön lausunnon mukaan lautakunnan toimintaan vaikuttivat vuonna 2019 henkilöstön poissaolot ja muun muassa vesivahinko, joiden vuoksi ruuhkan purku ei toteutunut suunnit-

tellusti. Lautakunnan selvityksen mukaan asiämäärän kasvusta huolimatta se ei ollut saanut jo valmiiksi vähäisiin resursseihinsa ajoissa lisäystä. Merkittävästi kasvaneeseen asiämäärään sekä monien asioiden tärkeyteen ja vaikeuteen nähden lautakunnan resurssit olivat ilmeisen riittämättömät, minkä lisäksi käsittelyaikojen odotettiin pidentyvän myös koronaepidemiasta aiheutuneista poikkeusolojen rajoittamistoimenpiteistä johtuen. Oikeusministeriön mukaan yli vuoden keskimääräistä käsittelyaikaa voidaan pitää liian korkeana lautakunnalle, jonka tarkoituksena on toimia matalan kynnyksen oikeusturvaelimenä. Oikeusministeriö selvittää vaihtoehtoja lautakunnan resurssien edelleen vahvistamiselle käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan laillisuusvalvonnassa ei lähtökohtaisesti ole pidetty asioiden viipymiselle hyväksyttävänä syynä resurssien vähäisyyttä, vaan on katsottu, että viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämisellä sekä muilla käytettävissään olevilla työnkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena. Yli vuoden keskimääräistä käsittelyaikaa voidaan pitää liian pitkänä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle. Kantelijan mainitseman asian käsittely oli kestänyt yli kaksi vuotta ja viivästynyt lautakunnassa. Lautakunnasta saadun tiedon mukaan asiaa ei ollut ratkaistu 16.7.2020 mennessä.

Käsittelyajat lautakunnassa olivat olleet kohtuuttoman pitkät ja asioiden käsittely oli lautakunnassa viivästynyt. Apulaisoikeuskansleri oli jo 20.6.2019 (vastaus asiassa OKV/1933/1/2018) arvioinut lautakunnan käsittelyaikoja ja todennut, että oikeusturvan toteutumisen kannalta oli huolestuttavaa, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyajat ovat ainakin lautakunnan oman käsityksen mukaan entisestään pitenemässä.

Kantelijan asian viivästymisen laillisuusvalvonnallisessa arvioissa otettiin huomioon lautakunnan työhön vaikuttaneita poikkeuksellisia seikkoja. Asian tarkemmaksi seuraamiseksi oikeusministeriötä pyydettiin selvittämään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asioiden käsittely- ja vireilläoloaikoja, viipymisen syitä samoin kuin lausunnossa esitettyjen toimenpiteiden vaikutuksia käsittelyaikoihin sekä mahdollisia muita toimenpiteitään käsittelyaikojen pitämiseksi kohtuullisina. Edelleen oikeusministeriötä pyydettiin kertomaan selvityksessään koronaepidemian vaikutuksista lautakunnan käsittelytilanteeseen.

Oikeusministeriö toimitti pyydetyt selvityksen, jonka ohessa oli lautakunnan antama selvitys. Selvityksissä todettiin muun muassa, että käsittelyajat olivat vuoden 2020 aikana pidentyneet aiemmasta, mihin osaltaan oli vaikuttanut koronaepidemia. Ministeriön mukaan suunnitellut ja toteutuneet toimenpiteet näyttivät kuitenkin toimivan ja käsittelyaikojen lyheneminen oli näköpiirissä. Lautakunnan antamasta selvityksestä ilmeni, että lautakunnan käytettävissä olevat vähäiset henkilöstöresurssit tekivät lautakunnan henkilöstön työskentelystä erityisen kuormittavaa ja lautakunnasta haavoittuvan. Pitkään jatkunut tilanne oli johtanut henkilöstön työuupumukseen. Lautakunnalle oli rekrytoitu lisää vakituista ja tilapäistä henkilöstöä, mutta henkilöstön poistuman vuoksi lautakunnan henkilöstön kokonaismäärä oli edelleen sama kuin se oli ollut vuonna 2017.

Lautakunnassa jaostossa ja täysistunnossa ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli jatkuvasti pidentynyt ja jopa kaksinkertaistunut kahdessa vuodessa ollen nyt jo yli puolitoista vuotta. Käsitteltävien asioiden määrä oli myös lisääntynyt. Asian seuraamiseksi oikeusministeriötä pyydettiin selvittämään lautakunnan asioiden käsittely- ja vireilläoloaikoja, viipymisen

syitä sekä toimenpiteitään käsittelyaikojen pitämiseksi kohtuullisena ja lautakunnan tilanteen kohentamiseksi, mukaan lukien lautakunnan

henkilöstön työterveys (OKV/576/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

SISÄASIAINHALLINTO

Sisäasiainhallinnon toimialaa koskeneet kantelut kohdistuivat aiempien vuosien tapaan suurelta osin poliisin toimintaan. Poliisikantelut olivat kertomusvuonna oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista edelleen suurin kanteluryhmä ennen tuomioistuinkanteluja. Poliisikanteluja tuli kertomusvuonna vireille 399 ja niitä ratkaistiin 382. Lukumäärät kasvoivat selvästi edellisestä vuodesta (2019), jolloin vireille tuli 352 poliisikantelua ja niitä ratkaistiin 336. Suurin osa niin saapuneista kuin ratkaistuista kanteluista kohdistui poliisin toimintaan esitutkintaviranomaisena. Vain yksittäiset poliisikantelut liittyivät covid-19-pandemiaan.

Seuraamuksia aiheutti erityisesti esitutkinnan viipyminen. Myös muun muassa puutteet asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin vastaamisessa 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 poliisikanteluista aiheutui edellisvuoden tapaan kuitenkin useita seuraamuksia kanteluasioissa, jotka koskivat Maahanmuuttoviraston menettelyä. Seuraamuksia aiheutti erityisesti käsittelyn viipyminen. Neljässä käsittelyn viipymistä koskeneessa kanteluasiassa annettiin huomautus Maahanmuuttovirastolle.

Oikeuskanslerin ratkaisua kanteluun valtioneuvoston rajavalvontaa koskevista päätöksistä OKV/61/10/2020 on selostettu sivuilla 52 ja 84.

Lausuntoja

Sisäasiainhallintoa koskien on annettu seuraava valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunto:

- Luonnos hallituksen esitykseksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi (eurooppalainen raja- ja merivartiosto) (OKV/1147/21/2020), ks. s. 90

Ratkaisuja

POLIISI

Rikosilmoituksen kirjaaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota velvollisuuteen kirjata rikosilmoitus.

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä, koska poliisilaitokselta oli ilmoitettu, ettei hänen rikosilmoitustaan oteta vastaan.

Apulaisoikeuskansleri yhtyi Poliisihallituksen näkemykseen siitä, että esitutkintalain velvoite rikosilmoituksen kirjaamisesta on ehdoton. Mää-

räävänä seikkana asiassa on ilmoittajan oma käsitys asian luonteesta.

Ilmoituksen vastaanottajalla eli poliisilla ei ole harkintavaltaa arvioida sitä, kirjataanko ilmoitus vai ei, jos ilmoittaja haluaa tehdä ilmoituksen. Epäselvissä tilanteissa ilmoituksen vastaanottajalla on vahva selvittämismenettely asiassa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan poliisilaitoksella oli menetelty virheellisesti rikosilmoituksen kirjaamiseen liittyen. Poliisilaitoksen olisi tullut kirjata kantelijan rikosilmoitus. Poliisilaitoksen olisi tullut pyytää myös kantelijaa täsmentämään tai täydentämään rikosilmoitustaan, jos ilmoitus oli puutteellinen (OKV/334/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Esitutinnan viipyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen ja tutkinnanjohtajana toimineen rikosylikonsultin vakavaa huomiota toimittaa esitutkinta ilman aiheutonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota erityisesti siihen, että sen on huolehdittava tutkintapyyntöjen jakamisesta tutkinnanjohtajille. Poliisilaitoksella on myös seurattava asioiden käsittelyaikoja ja valvottava, että tutkintapyyntöjä käsitellään ilman aiheutonta viivytystä.

Kantelijan tutkintapyyntö oli tehty tammikuussa 2018. Asialle ensin määrätty tutkinnanjohtaja oli arvioinut sen ns. ei-kiireelliseksi tutkintapyyntöksi, minkä vuoksi se oli jäänyt odottamaan käsittelyä. Ensimmäinen tutkinnanjohtaja oli ollut poissa esikäsittely-yksiköstä heinäkuusta 2018 alkaen. Tammikuun lopulla 2019 asialle oli nimetty uusi tutkinnanjohtaja. Kantelijan tutkintapyyntö oli siten käytännössä ollut ilman tutkinnanjohtajaa heinäkuusta 2018 aina tammikuun lopulle 2019. Poliisilaitos perusteli asian viipymistä suurella työmää-

rällä, asioiden priorisointitarpeella ja resurssien vähyydellä. Sekä poliisilaitos että Poliisihallitus olivat katsoineet, että vaikka tutkintapyyntöä käsittelevä oli kestänyt sinänsä kauan, viipymiseen ei olisi kuitenkaan ollut ”asian laatu” huomioon ottaen liittynyt lain tai virkavelvollisuuksien vastaista tai muuten moitittavaa menettelyä.

Poliisilaitoksen selvityksen antamisen hetkellä lokakuussa 2019 kantelijan tutkintapyyntö oli ollut käsiteltävänä noin vuoden ja yhdeksän kuukautta. Käsittelyaikaa sen arvioimiseksi, onko asiassa syytä toimittaa esitutkinta, voitiin pitää selvästi liian pitkänä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei viipymiselle ollut esitetty sellaisia asianmukaisia perusteita, että menettelyä voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Asiassa ei ollut ilmennyt mitään sellaisia tapauksia liittyviä erityisiä olosuhteita, jotka ilmentäisivät asian poikkeuksellista monimutkaisuutta tai muuten selittäisivät pitkää käsittelyaikaa. Kantelijan asiassa oli lopulta maaliskuussa 2020 päätetty toimittaa esitutkinta. Tähän nähden voitiin todeta, ettei asian selvää viivästymistä ollut mahdollista perustella oikeudellisesti kestävästi ”asian laadulla” (OKV/637/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota esitutinnan viivytyksettömyyden toimitamiseen.

Kantelijan rikosasian käsittely ei ollut poliisilaitoksella kestänyt kauan, mutta syyte-oikeus oli esitutinnan aikana epäilyssä rikoksessa vanhentunut, jonka vuoksi kantelijalla ei ollut myöskään enää mahdollisuutta saattaa asiaansa tuomioistuimen arvioitavaksi. Tutkintapyyntö oli tehty hyvin lähellä epäillyn rikoksen syyte-oikeuden vanhentumista, mutta toisaalta kyse ei ollut poikkeuksellisen laajasta tai muutoin haasteellisesta rikosasiasta. Asianosaiset olivat olleet

poliisin tiedossa, mutta se ei ollut tehnyt asiassa toimenpiteitä taikka ollut asianomistajaan yhteydessä. Tutkinnanjohtaja oli esitutkinnan aikana vaihtunut kolmesti.

Viime kädessä vastuun esitutkinnan riittävän joutuisasta toimittamisesta kantaa tutkinnanjohtaja. Työnantajalla on kuitenkin velvollisuus valvoa resurssien asianmukaista käyttöä ja huolehtia riittävästä valvonnan järjestämisestä sen varmistamiseksi, etteivät rikosten syyteoikeudet vanhene esitutkinnan aikana niissäkään tilanteissa, joissa juttujen käsittelijät henkilöstöhallinnollisista syistä vaihtuvat kesken käsittelyn (OKV/255/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota esitutkinnan ja sitä edeltävien alustavien toimenpiteiden viivytyksettömän suorittamisen merkitykseen. Hän muistutti, että poliisihallinnon esimiestahojen tulee valvoa ja ohjata alaisensa henkilöstön työskentelyä niin, että rikosasian tutkijan tehtävät tarvittaessa siirretään toiselle henkilölle.

Rikosilmoitusasiassa oli kestänyt kolme vuotta, ennen kuin tutkinnanjohtaja teki esitutkintapäätöksen, jonka mukaan rikosta ei ollut syytä epäillä eikä esitutkintaa toimiteta. Esiselvittettävänä ollut ilmoitusasia oli ollut tavanomaista suuritöisempi sisältäen varsin suuren asiakirja-aineiston. Tutkija oli esiselvityksen aikana joutunut pitkälle sairauslomalle ja tutkinnanjohtajan mukaan tehtävään ei ollut osoittaa riittävän asian tuntuvaa ja kokenutta tutkijaa, minkä vuoksi hän oli lopulta itse ryhtynyt suorittamaan tutkijalle normaalisti kuuluvia kuulustelu- ja selvitystehtäviä (OKV/963/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota esitutkinnan ja sitä edeltävien toimenpiteiden viivytyksettömään suorittamiseen.

Apulaisoikeuskansleri yhtyi Poliisihallituksen lausunnossaan esittämään käsitykseen, jonka mukaan kantelussa tarkoitetussa tutkintailmoitusasiassa tutkintatoimenpiteiden aloittamiseen oli kulunut tarpeettoman pitkä aika. Tapauksessa esiin tuodut seikat, resurssipula tai henkilövaihdokset, eivät ole hyväksyttäviä syitä esitutkinnan tarpeettomalle viivästymiselle. Selvityksistä ilmenevien tietojen perusteella viivytykseen näyttää vaikuttaneen pikemminkin poliisilaitoksen töiden yleiseen organisointiin liittyvät seikat, kuin yksittäisen virkamiehen menettely.

Poliisi oli pyytänyt kantelijalta lisäselvitystä suhteellisen laajaan omaisuusrikosasiaan vasta sen jälkeen, kun kantelija oli lähes vuoden kuluttua tutkintapyynnön tekemisestä tehnyt tutkinnan viivästymisestä kantelun Poliisihallitukselle ja poliisilaitoksen oikeusyksikkö oli antanut kanteluun ratkaisun. Poliisi oli tehnyt pankkitiedusteluja vasta noin puolen vuoden kuluttua mainitun ajankohdan jälkeen, eli noin puolentoista vuoden kuluttua tutkintapyynnön tekemisestä. Ilmoituksen kirjaamishetkellä oli lisäksi ollut vaara rikoksen syyteoikeuden vanhentumisesta ainakin ilmoitukseen kirjatun rikosnimikkeen perusmuodon osalta. Apulaisoikeuskanslerin ratkaistessa kantelun rikosilmoituksen tekemisestä oli kulunut jo yli kolme vuotta, joskin esitutkinta näytti olevan nyt valmistumassa (OKV/736/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti ja esitutkinnan viipyminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi poliisilaitoksen ja Poliisihallituksen tietoon esittämänsä näkökoh-

dat poliisin velvollisuudesta ilmoittaa oikeuskanslerinvirastolle tuomarin epäilystä lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

Apulaisoikeuskansleri tutki asiaa omasta aloitteestaan. Kanteluasian käsittelemisen yhteydessä havaittiin, että poliisilaitoksella oli edelleen avoimena vuonna 2016 tehtyä tutkintapyyntöä koskeva asia, jonka kohteena oli käräjätuomari. Oikeuskanslerinviraston asianhallintajärjestelmästä ei löytynyt kirjattuna poliisin virastolle tekemää ilmoitusta poliisin tutkittavaksi tulleesta rikoksesta, jossa oli kyse tuomarin epäilystä lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Ohjeiden mukaan poliisin tulisi ilmoittaa oikeuskanslerinvirastoon tällaisesta asiasta viivytyksettä asian tultua sen tietoon ja riippumatta siitä, onko esitutkintakynnys poliisin mielestä ylittynyt vai ei.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Poliisihallituksen lausunnosta oli tulkittavissa Poliisihallituksen katsovan, että mainittu ilmoitusvelvollisuus olisi ilmaistu osin epäselvästi asiasta annetussa ohjeistuksessa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että Poliisihallituksella on mahdollisuus itse selkiyttää asiasta antamaansa ohjeistusta vastaamaan oikeuskanslerin asiasta lausumaan.

Hankituista selvityksistä ilmeni myös, että asiassa aikanaan toiminut tutkinnanjohtaja oli ollut tietoinen poliisin ilmoitusvelvollisuudesta. Hän oli kuitenkin ollut siinä käsityksessä, että ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan sellaisia asioita, joissa syytä epäillä -kynnys on ylittynyt.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri saattoi poliisilaitoksen tietoon esittämänsä näkemykset esitutkinnan ja sitä edeltävien alustavien toimenpiteiden viivytyksettömästä suorittamisesta ja pyysi poliisilaitosta ilmoittamaan oikeuskanslerinvirastoon, kun asiassa vieläkin avoimena olevat tutkintailmoitukset on saatettu päätökseen (OKV/5/50/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Tutkintapyyntöä ei käsitelty asianmukaisesti

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen rikoskomisarion huomiota poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa, tietopyyntöjen ja hallintokanteluiden käsittelyä koskevaan asianmukaiseen menettelyyn sekä hyvän hallinnon vaatimuksiin kirjoituksiin vastaamisessa.

Kantelijan mukaan tutkinnan päätöksestä ei riittävän selvästi ilmennyt, toimitettiinkö asiassa esitutkinta vai ei. Asiassa oli kyse siitä, oliko kantelijan asiassa ollut kyse poliisimiehen tekemäksi epäilystä rikoksesta vai tietopyynnöstä ja/tai kantelusta. Arvioitavaksi tuli myös, oliko kantelija saanut asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli asiaa käsitellelle rikoskomisariolle ei ollut selvää, oliko kantelijan asiassa ollut kyse rikosilmoituksesta vai kantelusta, olisi asia ollut aiheellista ohjata käsiteltäväksi poliisilaitoksen oikeusyksikköön, joka poliisilaitoksen toimivaltaisena laillisuusvalvontaa suorittavana yksikkönä päättää asian käsittelyn kannalta lain- ja tarkoituksemukaisesta menettelystä ja käsittelee poliisin menettelyyn liittyviä kanteluasioita. Epäselvässä tilanteessa olisi ollut perusteltua tiedustella myös kantelijan kantaa asiaan.

Poliisiyksiköissä tulee olla selvää, kuka yksikössä arvioi, kirjataanko yksittäisestä asiasta rikosilmoitus niin sanotun poliisirikosohjeen mukaisesti vai tutkitaanko asia kantelumenettelyssä.

Asiassa olisi voinut olla aihetta myös siirtää se ns. poliisirikosmenettelyyn siten, että asian käsittely oltaisiin keskeytetty kyseisellä laitoksella ja siirretty se silloisen Valtakunnansyyttäjänviraston harkittavaksi mahdollista esitutkinnan käynnistämistä varten Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaisesti.

Joka tapauksessa oli selvää, että poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnanjohtajana toimii syyttäjä ja että poliisin tekemäksi epäiltyä rikosta koskevaa esitutkintaa ei voida toimittaa samassa poliisilaitoksessa, jossa kyseinen poliisimies itse työskentelee. Rikoskomisariolla ei ollut toimivaltaa tehdä asiassa esitutkinnan toimittamista koskevia päätöksiä. Rikoskomisarion päätös ei myöskään täyttänyt esitutkintalain esitutkinnan päätökselle asettamia sisällöllisiä vaatimuksia eikä hallintolain edellyttämää hyvän kielenkäytön vaatimusta, jos kyseessä olisi katsottu olevan muu kuin esitutkinta-asia.

Mikäli rikoskomisario olisi pitänyt kantelijan poliisilaitokselle toimittamaa kirjoitusta tietopyyntönä, kuten poliisilaitos antamassaan lausunnossaan pohti, olisi tietopyyntö tullut käsitellä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyssä menettelyssä. Näin ei kantelijan tapauksessa ollut toimittu.

Apulaisoikeuskansleri piti asiaa periaatteellisesti ja oikeudellisesti merkityksellisenä. Kantelija ei ollut saanut asiaansa ainakaan kantelun jättämiseen mennessä selkeää ja ymmärrettävää vastausta ja rikoskomisario oli ainakin muodollisesti käsitellyt asian poliisin tekemäksi epäiltynä rikosasiana, johon hänellä ei ole ollut alueellista eikä asiallista toimivaltaa (OKV/71/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Virheellinen menettely tutkintapyyntöä käsitellessä sekä tiedusteluun ja asiakirjapyyntöön vastaaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Poliisihallituksen huomiota hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen asioiden siirtämisessä ja tiedusteluun vastaamisessa sekä valtakunnansyyttäjän toimiston huomiota julkisuuslain säännösten noudattamiseen asiakirjapyyntöä käsitellessä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan viranomaisen on käsiteltävä toimivaltaansa kuuluvat asiat asianmukaisesti ja huolellisesti.

Kantelija oli lähettänyt Poliisihallitukselle tutkintapyyntöä, jossa oli kyse poliisia koskevasta rikosilmoituksesta. Poliisihallitus tulkitsi kirjoituksen kanteluksi ja lähetti sen poliisilaitokselle tutkittavaksi. Poliisihallituksessa ei toimittu riittävän huolellisesti, koska kantelijan tutkintapyyntöä etsiköitä kirjoitusta ei tunnustettu rikosilmoitukseksi. Poliisihallituksesta ei myöskään ilmoitettu kantelijalle, että hänen asiansa oli siirretty poliisilaitoksen käsiteltäväksi.

Poliisilaitos puolestaan siirsi kantelijan kirjoituksen edelleen valtakunnansyyttäjän toimistolle. Kantelijalle ei missään vaiheessa ilmoitettu, että hänen tekemänsä tutkintapyyntö oli siirretty valtakunnansyyttäjän toimistolle. Poliisihallitus ei myöskään vastannut kantelijan myöhemmin tekemään tiedusteluun.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelija ei olisi saanut jäädä epätietoiseksi siitä, mitä hänen Poliisihallitukseen toimittamilleen tutkintapyyntöille ja tiedustelulle oli tapahtunut. Kantelijan epätietoisuutta oli lisännyt se, että tutkintapyyntöön annettua ratkaisua ei ollut lähetetty kantelijalle tiedoksi, koska hän ei ollut asiassa asianosainen (OKV/96/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Yksilöityä tietopyyntöä ei käsitelty poliisilaitoksella asianmukaisesti

Apulaisoikeuskansleri saattoi vastaisen varalle poliisilaitoksen tietoon asiakirjapyyntöjen asianmukaisesta käsittelystä ja hyvästä tiedonhallintatavasta ratkaisussaan lausumansa ja pyysi poliisilaitosta toimittamaan oikeuskanslerin viraston kirjaamoon tietopyyntöihin vastaamista koskevan uuden ohjeen.

Kantelija oli esittänyt poliisilaitokselle yksilöidyn tietopyynnön. Apulaisoikeuskansleri totesi, että rikoskomisario ei ollut riittävästi selvittänyt tietopyynnössä tarkoitettua asiaa eikä kantelijan tietopyyntöä ollut poliisilaitoksella käsitelty julkisuuslain edellyttämällä tavalla. Selvittämättä oli jäänyt, oliko rikoskomisario ylipäättään vastannut tietopyyntöön poliisilaitokselle antamastaan selvityksestä ilmenevällä tavalla. Vastaus ei ollut tallentunut poliisilaitoksen asianhallintajärjestelmään.

Apulaisoikeuskansleri otti huomioon asiaa kokonaisuutena arvioidessaan, että poliisilaitos oli lausunnossaan ilmoittanut, että poliisilaitoksessa tultaisiin lähiaikoina laatimaan ohje tietopyyntöihin vastaamisesta, jossa määriteltäisiin muun muassa vastausten arkistointi (OKV/60/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Tiedusteluihin vastaamisen viipyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen tiedusteluihin vastaamisessa.

Kantelija oli vuonna 2019 kesäkuussa ja syyskuussa lähettänyt Poliisihallitukselle tiedustelut. Lisäksi sisäministeriö oli siirtänyt sille heinäkuussa 2019 saapuneen tiedustelun Poliisihallitukselle. Poliisihallitus oli puolestaan siirtänyt kaikki tiedustelut toimivaltaiselle poliisilaitokselle, joka oli ilmoittanut syyskuussa 2019 kantelijalle, ettei asiassa aloiteta esitutkintaa.

Kantelija oli saanut vastauksen tiedusteluhinsa noin kahden kuukauden kuluttua hänen ensimmäisestä tiedustelustaan, mitä ei voida sinällään pitää kohtuuttomana aikana. Poliisihallituksen antaman ohjeistuksen mukaisesti asian käsittelyyn ottamisesta ilmoittaminen olisi kuullut sille poliisiyksikölle, jolle asia on siirretty.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan tilanteessa, jossa kantelija oli lähettänyt useamman tiedustelun eri tahoille, ei voitu pitää riittävänä, että asiassa kirjataan tutkintailmoitus ja tutkinnan päättämisestä tehdään päätös. Kantelijalle olisi tullut asianmukaisesti ilmoittaa asian vireällööstä ja tiedustelujen siirtämisestä poliisilaitoksen käsiteltäväksi. Poliisilaitos ei noudattanut tiedusteluihin vastaamisessa hyvän hallinnon periaatteita (OKV/21/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Poliisimieheen kohdistuvan kantelun käsittely poliisilaitoksella

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisipäällikön ja apulaispoliisipäällikön huomiota huolellisuuteen ja itsekriminointisuojaan turvaamiseen hallinto-kanteluiden käsittelyssä.

Poliisihallitus oli siirtänyt poliisimiehen menettelyä koskeneen kantelun poliisilaitokselle. Apulaispoliisipäällikkö oli ottanut kantelun valmisteluun, mutta saattoi asian silloisessa Valtakunnansyyttäjänvirastossa toimivan syyttäjätutkinnanjohtajan arvioitavaksi, koska kantelukirjoituksessa oli käytetty ilmaisua poliisimiehen saattamisesta syytteeseen. Kanteluasia jäi asianhallintajärjestelmään vireille odottamaan syyttäjän kannanottoa.

Apulaispoliisipäällikkö esitteli myöhemmin ehdotuksensa kanteluratkaisuksi poliisipäällikölle, muttei muistanut aiemmin Valtakunnansyyttäjänvirastoon lähettämänsä arviointipyynn-töä. Poliisipäällikkö ratkaisi asian samana päivänä ja ratkaisu lähetettiin kantelijalle. Apulaispoliisipäällikön mukaan hän olisi tehnyt päätöksen kantelun raukeamisesta, jos olisi muistanut, että asia oli käsiteltävänä Valtakunnansyyttäjänvirastossa. Tutkinnanjohtajana toiminut kihlakunnan-

syöttäjä teki päätöksen olla toimittamatta esitutkintaa asiassa.

Saatuun tiedon päätöksestä apulaispoliisipäällikkö huomasi syyttäjän päätöksessä todetun poliisimiehen jääneen tuntemattomaksi ja lähetti poliisilaitoksen kanteluratkaisun esitutkintapäätöksen tehneelle kihlakunnansyyttäjälle ja pyysi tätä arvioimaan, vaikuttiko kantelumenettelyssä selvinnyt poliisimiehen henkilöllisyys esitutkintaratkaisuun. Kihlakunnansyyttäjä teki uuden esitutkintapäätöksen, jossa todettiin, ettei asiassa edelleenkään ollut syytä epäillä rikosta.

Apulaisoikeuskansleri piti virheenä hallintokantelumenettelyn jatkamista asian tultua jo saatetuksi vireille syyttäjän poliisirikosasian. Rinnakkaisista käsittelyistä oli aiheutunut turhaa hallinnollista työtä ja sekavuutta sekä ne vaaransivat itsekriminointisuojaan. Hallintokantelumenettelyn kohteena ollutta poliisimiestä oli kuultu totuudessapysymisvelvollisuuden alaisena. Kertomus oli kuitenkin toimitettu osaksi syyttäjän tekemää poliisirikostutkintaa, jossa epäillyn tulisi olla itsekriminointisuojaan piirissä. Apulaispoliisipäällikön menettelystä ei kuitenkaan tässä tapauksessa osoitettu lopulta aiheutuneen poliisimiehelle oikeusturvaloukkauksia (OKV/740/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Poliisilaitoksen Twitter-viestinnän asianmukaisuus

Apulaisoikeuskansleri esitti käsityksensä siitä, miten poliisilaitoksen viestien asiayhteys, tausta ja tarkoitus sekä alkuperä on tuotu Twitter-viestinnässä esille. Kantelijan mukaan poliisin käyttämät ilmaiset Twitter-viestinnässä olivat epäasianmukaisia.

Apulaisoikeuskansleri otti arvioinnissaan huomioon muun muassa Twitter-viestipalvelun viestinnän puhekielisen luonteen sekä sen, että

kantelussa tarkoitettu poliisilaitoksen Twitter-maraton oli ollut ajallisesti selkeästi rajattu ja teemaltaan poikkeava. Twitter-maratonista oli kerrottu etukäteen myös yleisölle eikä viesteissä vaarannettu henkilöiden yksityisyyttä. Poliisitoimen arkeen kuuluu hallinnonalan asioista ja ilmiöistä tiedottaminen sekä yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen. Sananvapaus kuuluu myös virkamiehille.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan olisi ollut hyvä tuoda selkeästi esille se, että kaikkien viestien sanavalinnat eivät olleet poliisin omia, vaan osa oli lainattu hätäkeskusviesteistä. Asiayhteydestään irrotettuina, mutta poliisiin yhdistettyinä ne saattoivat antaa aihetta väärinkäsityksille. Tämän välttämiseksi viestien asiayhteyden, taustan ja tarkoituksen sekä alkuperän esiintuomiseen olisi Twitter-viestinnässä tullut kiinnittää erityistä huomiota (OKV/253/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Henkilökorttien kieli

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että henkilökorttien tekstin ulkoasu ei kaikilta osin täytä perustuslaissa ja kielilaissa turvattua kansalliskielten yhdenvertaista käsittelyä koskevaa vaatimusta. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä Poliisihallituksen tietoon.

Kahdessa kantelussa arvosteltiin täysi-ikäisille suomalaisille myönnettävien henkilökorttien kielellistä ulkoasua. Hankitusta selvityksestä ilmeni, että ruotsinkielinen otsikkoteksti on kyseisessä henkilökortissa kirjoitettu selvästi pienemmällä ja heikommalla kirjasintyypillä kuin vastaava suomenkielinen otsikkoteksti samassa kortissa. Käytännössä ruotsin kieli on tältä osin rinnastettu korteissa vieraaseen kieleen eli englantiin.

Apulaisoikeuskansleri viittasi Suomen virallista kaksikielisyyttä ja kansalliskielten yhdenver-

taisuutta koskeviin perustuslain ja kielilain säännöksiin. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Viranomaisten tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka päätöksessä mainittuja epäedullisia seurauksia pienemmästä ja heikommasta ruotsinkielisestä kirjasyntyyppistä ei voitaisi osoittaa aiheutuneen, kyse on symbolisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta periaatteellisesti tärkeästä asiasta. Sillä, että viranomaiset käyttävät ruotsin kieltä henkilökortissa samalla lailla kuin suomea, on tärkeä itseisarvo.

Apulaisoikeuskansleri korosti lisäksi, että henkilökortti itsessään on myös osoitus henkilön kiinnittymisestä Suomeen ja suomalaisen yhteiskuntaan. Se tavallaan virallisesti ja näkyvästi vahvistaa sen muille sekä Suomessa että ulkomailla. Henkilökortin yhdenmukainen kaksikielisyys ja ruotsin kielen tasavertainen ja perustuslain turvaama asema on silloin myös julkisen vallan jokaiselle ja äidinkielestä riippumatta osoitettu käytännön vahvistus kaksikielisyydestä Suomessa ja siitä että se näkyy laajasti arkipäivässä ja että sitä pidetään arvossa (OKV/79/10/2020 ja OKV/166/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Turvapaikanhakijan asiakirjojen hallussapito ja palauttaminen

Turvapaikanhakijana maahan saapuneen henkilön henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen haltuunoton ja hallussapidon perusteet, sovellettavat säännökset ja oikeat menettelytavat eivät näyttäneet olevan poliisiviranomaisille yksiselit-

teisiä, ja tämä aiheutti merkittävää epäselvyyttä käytännössä.

Poliisi oli helmikuussa 2018 kieltäytynyt palauttamasta kantelijan puolison henkilökortteja ja ajokorttia, jotka oli otettu poliisin haltuun tämän haettua kansainvälistä suojelua vuodenvaihteessa 2015–2016. Poliisilaitos oli ilmoittanut, että asiakirjat pysyvät poliisin hallussa täytäntöönpanon turvaamiseksi, koska hakija oli päätetty käännyttää, ja maasta poistamiseen liittyvä valitus oli edelleen käsiteltävänä hallinto-oikeudessa. Kantelijan puoliso oli sittemmin vuonna 2017 hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Oleskelulupa-asiaa ei ollut vielä lainvoimaisesti ratkaistu.

Haltuun otettuja kantelijan puolison asiakirjoja ei apulaisoikeuskanslerin mukaan voitu pitää matkustusasiakirjoina, eikä niiden haltuun ottamista voitu perustella ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevalla säännöksellä. Poliisilaitos oli voinut ottaa asiakirjat poliisin haltuun poliisitutinnan suorittamista varten, mutta asiakirjojen hallussapito asiakirjojen tarkastamiseksi on voinut kestää vain sen aikaa, kun se on ollut poliisitutinnassa suoritettavan toimenpiteen kannalta välttämätöntä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota kantelussa tarkoitettujen asiakirjojen hallussapidon perusteiden arvioimisesta ja palautuspyynnön käsittelystä esittämiinsä näkökohtiin. Viranomaisen ottaessa yksityishenkilön omaisuutta haltuun ja pitäessään sitä hallussa, tulee sen perustua lakiin. Menettelyssä tulee myös tarkoin noudattaa ulkomaalaislaista, poliisilaista, pakkokeinolaista sekä yleisemmin perustuslaista ja hallintolaista ilmeneviä vähimmän haitan, tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden periaatteita. Asiakirjojen haltuunotolle ja hallussapidolle tulee olla selkeät perusteet, joiden tulee olla vaivatta selvitettävissä ja jotka tulee tarvittaessa voida kyseenalaistaa.

Päätös olla palauttamatta kantelijan puolison asiakirjoja Maahanmuuttoviraston pyynnön mukaisesti kielteisen päätöksen tiedoksiannon yhteydessä on tarkoittanut rajoitusta asianosaisen oikeuksiin. Poliisilaitoksen olisi tullut tehdä asiasta erillinen päätös tai määräys. Viimeistään siinä vaiheessa, kun kantelija oli esittänyt asiakirjojen palauttamista koskevan pyynnön poliisilaitokselle, olisi asiakirjojen hallussapidosta ja palauttamisesta kieltäytymisestä tullut tehdä perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös.

Kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden asiakirjojen haltuunottoa, hallussapitoa ja niihin liittyvää menettelyä koskevien säännösten ja viranomaisohjeiden tulisi olla selkeitä ja niiden soveltaminen yhtenäistä. Sisäministeriötä pyydettiin esittämään yleinen arvionsa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden muiden kuin selkeästi matkustusasiakirjojen haltuunottoa ja hallussapitoa koskevasta säännöstöstä ja niihin liittyvistä menettelytavoista, mukaan lukien niihin liittyvät muutoksenhakumahdollisuudet. Ministeriötä pyydettiin myös arvioimaan soveltuvien säännösten selkeyttä, johdonmukaisuutta ja niiden soveltamisen yhdenmukaisuutta sekä esittämään näkemyksensä siitä, olisiko säännöksiä tai ohjeistusta aihetta selvittää tai tämentää (OKV/23/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Sisäministeriö katsoi lausunnossaan, että voimassa oleva säännöstö ei välttämättä ole aukoton asian suhteen, ja Poliisihallituksen tulisi-kin pohtia olemassa olevaa poliisin ohjeistusta asiassa esimerkiksi lisäämällä ohjeistukseen tiedot menettelytavoista muiden kuin selkeästi matkustusasiakirjojen haltuunottamisen osalta viranomaisten yhdenmukaisten menettelytapojen turvaamiseksi ja turvapaikanhakijan oikeusturvan varmistamiseksi. Ohjeistuksessa tulisi arvioida myös ulkomaalaislain ja poliisilain poliisitutkintaan liittyvän säännösten selkeyttä ottaen

huomioon ulkomaalaislakia koskevassa hallituksen esityksessä mainittu ”muu asiakirja” suhteessa niin sanottuihin vahvoihin matkustusasiakirjoihin (esim. passi ja viisumi). Sisäministeriö lähetti lausuntonsa tiedoksi Poliisihallitukselle ja pyysi Poliisihallitusta arvioimaan asiaa koskevan ohjeistuksen sekä lähettämään uuden ja/tai täydennetyn ohjeen sisäministeriölle.

MAAHANMUUTTOVIRASTO

Käsittelyn viipyminen

Apulaisoikeuskansleri antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, kun virasto oli ylittänyt laissa opiskelijan oleskeluluvan käsittelylle säädetyn 90 päivän enimmäiskäsittelyajan noin kuudella kuukaudella. Enimmäiskäsittelyaika oli ylitetty jo ennen kuin hakemusta oli ryhdytty käsittelemään.

Asia oli Maahanmuuttoviraston omankin käsityksen mukaan ollut yksinkertainen ja selvä. Hakemus olisi sinänsä voitu ratkaista nopeasti, koska ratkaisu oli hakijan toimittaman väärennetyn asiakirjan takia selvästi kielteinen. Vaikka virasto oli vedonnut resurssiensa vähäisyyteen, oli viivästyksen apulaisoikeuskanslerin mukaan osoitettavissa myös työn organisointiin liittyviä puutteita.

Päätös lähetettiin tiedoksi sisäministeriölle (OKV/67/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten käsittelyssä. Maahanmuuttovirasto oli ylittänyt laissa säädetty enimmäiskäsittelyajat selvästi ja ilman lainmukaisia perusteita.

Kantelijan turvapaikkahakemuksen käsittely oli kestänyt Maahanmuuttovirastossa runsaat seitsemän kuukautta hakemuksen jättämisestä. Laissa säädetty enimmäiskäsittelyaika oli ylittynyt hieman yli kuukaudella. Maahanmuuttovirasto ei selvityksessään esittänyt perusteita asian käsittelyn viipymiselle.

Kantelijan työperusteisen oleskeluluvan käsittely oli kestänyt 10,5 kuukautta. Lain mukainen työperusteisen oleskelulupahakemuksen enimmäiskäsittelyaika ylittyi yli puolella vuodella. TE-toimiston myönteisen osaratkaisun jälkeen käsittely oli siirretty turvapaikkayksikköön. Lisäselvitystä oli pyydetty vasta kahdeksan kuukautta osaratkaisun jälkeen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tätä aikaa oli pidettävä selvästi liian pitkänä ottaen huomioon laissa säädetyn pääsäännön mukainen neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaika. Viipymiseen oli vaikuttanut Maahanmuuttovirastossa vuoden 2019 loppuun asti noudatettu käytäntö, jonka mukaan erilliset oleskelulupahakemukset käsiteltiin ja ratkaistiin turvapaikkayksikössä samanaikaisesti turvapaikkahakemuksen kanssa.

Päätös lähetettiin tiedoksi sisäministeriölle (OKV/537/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen, koska virasto ei huolehtinut kansainvälistä suojelua koskeneen hakemuksen käsittelyä ilman aiheetonta viivytystä. Kantelijan turvapaikkahakemus oli ollut Maahanmuuttovirastossa vireillä jo yli kaksi vuotta ja seitsemän kuukautta hallinto-oikeuden palautettua sen uudelleen käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskansleri ei voinut pitää näin pitkää käsittelyaikaa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa kohtuullisena, koska asiassa ei ollut ilmennyt mitään tavanomaisesta poikkeavaa,

monimutkaista tai työläämpää selvitystyötä. Hän totesi, että Maahanmuuttovirasto ei voi jättää kuukausi tai jopa vuosiksi käsittelyjonoon odottamaan sellaisia asioita, joihin ei liity laissa säädettyä täsmällistä enimmäiskäsittelyaikaa.

Virasto vetosi selvityksessään hakemusruuhkaan ja resurssien puutteeseen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan oli osoitettavissa, että virastossa oli puutteita vireillä olevien asioiden priorisoinnissa ja seurannassa.

Päätös lähetettiin tiedoksi sisäministeriölle (OKV/547/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen sen ylitettyä huomattavasti laissa säädetty enimmäiskäsittelyajan työntekijän oleskelulupahakemuksen käsittelyssä. Tämän lisäksi virasto laiminlöi kansainvälistä suojelua koskeneen hakemuksen käsittelyn ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijan työperusteisen oleskelulupahakemuksen käsittely oli kestänyt Maahanmuuttovirastossa noin 15 kuukautta laissa säädetty korkeintaan neljän kuukauden sijaan. Turvapaikkahakemuksen käsittely oli kestänyt noin kaksi vuotta ja neljä kuukautta. Asiassa ei ollut ilmennyt mitään tavanomaisesta poikkeavaa, monimutkaista tai työläämpää selvitystyötä.

Viivästykseen vaikutti Maahanmuuttovirastossa noudatettu aiempi käytäntö, jossa oleskelulupahakemus ja turvapaikkahakemus pyrittiin käsittelemään yhdessä siitä huolimatta, että oleskelulupahakemuksen käsittelylle oli säädetty laissa erityinen enimmäiskäsittelyaika.

Maahanmuuttovirasto vetosi selvityksessään hakemusruuhkaan ja resurssien puutteeseen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan viivästykseen oli osoitettavissa myös työn organisointiin sekä vireillä olevien asioiden priorisointiin ja seurantaan

liittyviä vakavia puutteita. Maahanmuuttovirasto ei voi vireillä olevien uudempien hakemusten käsittelyä priorisoidessaan jättää kuukausiksi tai jopa vuosiksi jonoon odottamaan sellaisia asioita, joihin ei liity laissa säädettyä täsmällistä enimmäiskäsittelyaikaa. Myös näissä asioissa Maahanmuuttovirastoa velvoittavat perustuslain ja hallintolain yleiset vaatimukset asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä.

Päätös lähetettiin tiedoksi sisäministeriölle (OKV/108/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri totesi kahdessa viimeksi mainitussa asiassa (OKV/547/10/2020 ja OKV/108/10/2020), että Maahanmuuttoviraston tuli pyrkiä järjestämään toimintansa siten, että virastossa asioiva saa asianmukaisesti viraston palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hän pyysi kyseisissä asioissa Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan niistä toimenpiteistä, joihin se oli ryhtynyt saattaakseen ns. priorisoimattomat kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset päätökseen ilman aiheetonta viivytystä.

Maahanmuuttovirasto ilmoitti suhtautuvansa vakavasti perustuslain ja hallintolain viivytyksestä käsiteltäviä koskeviin säännöksiin ja apulaisoikeuskanslerin päätöksissään esiintuomiin näkökohtiin. Virasto esitteli ilmoituksessaan asioiden priorisointiin, henkilöstöjärjestelyihin ja toimintansa kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Maahanmuuttoviraston vakavaa huomiota sen velvollisuuteen noudattaa laissa säädettyä oleskelulupahakemuksen enimmäiskäsittelyaikaa.

Maahanmuuttovirasto oli ylittänyt laissa perhesideperusteisen oleskeluluvan käsittelylle säädetyn enimmäiskäsittelyajan noin neljällä ja puolella kuukaudella. Vaikka virasto oli vedonnut

resurssien puutteeseen, viivästykseen oli osoitettavissa myös työn organisointiin ja vireillä olevien asioiden seurantaan liittyviä puutteita. Kantelijan puolison hakemus oli otettu käsiteltäväksi neljä kuukautta sen vireille tulon jälkeen, hakemus oli lisäselvitysten saamisen jälkeen odottanut käsittelijän työjonossa kaksi kuukautta, minkä jälkeen se oli siirretty ratkaisua odottavien työjonoon vielä viideksi kuukaudeksi. Laissa säädetty yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyaika oli ylitetty jo ennen kuin hakemus oli otettu työjonosta ratkaistavaksi.

Päätös lähetettiin tiedoksi sisäministeriölle (OKV/73/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota viranomaisen velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijan oleskelulupahakemus oli odottanut käsittelyvuoroaan reilusti yli vuoden sen jälkeen, kun ELY-keskus oli tehnyt kielteisen osapäätöksen ja päätöksentekoa varten tarvittavat asiakirjat olivat olleet Maahanmuuttoviraston käytettävissä. Kantelijan edellinen oleskelulupahakemus oli ratkaistu vasta yli vuosi sen jälkeen, kun hänen aiempi oleskelulupansa oli umpeutunut.

Kantelijan asiassa ei ollut kysymys monimutkaisesta tai laaja-alaista selvittämistä vaatineesta hakemuksesta taikka siitä, että kantelijan oma toiminta olisi vaikuttanut asian käsittelyä hidastavasti. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan Maahanmuuttovirasto ei ollut käsitellyt kantelijan oleskelulupahakemusta ilman aiheetonta viivytystä (OKV/540/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri katsoi Maahanmuuttoviraston menetelleen lainvastaisesti kantelussa

tarkoitettujen perheenjäsenten oleskelulupahakemusten käsittelyssä. Maahanmuuttoviraston käsittelyaika oli ylittänyt merkittävästi ulkomaa-laislain 69 a §:ssä säädetyn yhdeksän kuukauden määräajan. Apulaisoikeuskansleri saattoi Maahanmuuttoviraston tietoon käsityksensä oleskelulupahakemusten käsittelyn lainvastaisesta viivästymisestä.

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan pitkä käsittelyaika oli tässä tapauksessa johtunut osaksi viraston ruuhkautuneesta työtilanteesta, ja osaksi yksittäisen virkamiehen oman työnhallinnan puutteista. Edelleen selvityksen mukaan myönteisestä kehityksestä huolimatta hakemusruuhka on edelleen olemassa käytettävissä olevilla henkilöstöresursseilla, ja virasto on viitanut viraston määrärahatilanteeseen vuonna 2020 todeten, että riski käsittelyaikojen uudelleen pitenemiselle on olemassa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hän on esimerkiksi päätöksessään 5.9.2019 (OKV/1289/1/2018) viitannut siihen, että laillisuusvalvontakäytännössä on varsin vakiintuneesti katsottu, etteivät viranomaisen ruuhkautuneeseen työtilanteeseen, töiden järjestelyyn, resurssipulaan tai toimivallan siirtoon liittyvät syyt oikeuta poikkeamaan lakisääteisistä määräajoista ja velvollisuuksista.

Oikeuskanslerinvirastossa oli vireillä oleskelulupien käsittelyaikojen noudattamista Maahanmuuttovirastossa koskeva oma aloite (OKV/530/70/2020), jonka vuoksi apulaisoikeuskansleri katsoi tässä yhteydessä riittäväksi toimenpiteeksi saattaa edellä mainitun käsityksensä Maahanmuuttoviraston lainvastaisesta menettelystä sen tietoon (OKV/56/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Apulaisoikeuskansleri saattoi Maahanmuuttoviraston tietoon päätöksensä, jossa todettiin vi-

iraston ylittäneen kolmella päivällä laissa säädetyn yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyajan perhesideperusteisen oleskelulupahakemuksen käsittelylle.

Maahanmuuttovirasto ei ollut esittänyt, että hakemuksen käsittelyyn olisi liittynyt poikkeuksellisia olosuhteita. Osaksi hakemuksen käsittelyn viipyminen oli aiheutunut Suomen edustuston jonotilanteesta. Hakijan kuuleminen henkilökohtaisesti oli ollut hakemuksen ratkaisemiseksi perusteltua. Maahanmuuttovirasto oli kantelijalle antamassaan vastauksessa myöntänyt, että hakemuksen käsittelyn aloittaminen 5,5 kuukautta asian vireille tulon jälkeen oli kiistattomasti liian pitkä aika. Virasto oli vastauksessaan pahoitellut hakijalle ja kantelijalle pitkästä käsittelyajasta aiheutuvaa harmia (OKV/103/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri lähetti Maahanmuuttovirastolle tiedoksi ratkaisunsa, joka koski oleskelulupahakemuksen lakisääteisen enimmäiskäsittelyajan ylittämistä. Maahanmuuttovirasto oli itse jo vastannut kantelijan samaa asiaa koskevaan kanteluun ja todennut, että viivästymisen johtui asian käsittelijän inhimillisestä virheestä. Virasto oli myös pahoitellut kantelijalle ja tämän puolisolille aiheutunutta harmia.

Maahanmuuttoviraston käsittelijä oli ollut siinä virheellisessä käsityksessä, että kantelijan työ sopimuksen mukainen kesken oleva koeaika olisi peruste viivyttää tämän puolison oleskelulupahakemuksen käsittelyä yli laissa säädetyn enimmäiskäsittelyajan. Asiaan oli kuitenkin puututtu välittömästi, kun se tuli työnjohdon tietoisuuteen, ja hakemus oli ratkaistu pikaisesti tämän jälkeen. Kantelijan puolison perhesiteen perusteella hakeman lupahakemuksen käsittely oli kestänyt 20 päivää yli laissa säädetyn yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyajan (OKV/387/10/2020;

ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Tiedusteluun vastaaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota viranomaisen neuvontavelvollisuuden asianmukaiseen toteuttamiseen. Viraston menettely ei ollut hallintolain, hyvän hallintotavan eikä sen oman ohjeistuksen mukaista, kun se ei antanut sähköpostitse tietoja turvapaikanhakijan puolesta asioineelle avustajalle hakijan työnteko-oikeudesta.

Maahanmuuttovirasto oli vastannut kantelijan tiedusteluun, että turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuksista ei anneta kirjallista tietoa. Asian tarkistaminen kuuluu työnantajalle, joka voi varmistaa asian viraston tuolloin vielä käytössä olleesta palvelunumerosta. Vastauksessa viitattiin lisäksi viraston verkkosivuihin.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan viranomaisen ei voi kieltäytyä vastaamasta turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta koskevaan tiedusteluun, mikäli tietoa kysyy asianosainen itse tai hänen valtuuttamansa henkilö. Kantelijan sähköpostitse esittämään tiedusteluun olisi tullut vastata ensisijaisesti sähköpostitse joko antamalla hänelle hänen pyytämänsä tieto, ohjaamalla hänet kääntymään toisen viranomaisen puoleen saadakseen tiedon tai pyytämällä tarkempaa selvitystä valtuutuksesta, mikäli siitä on ollut epäselvyyttä.

Apulaisoikeuskansleri muistutti, että viranomaisen velvollisuutena on myös huolehtia siitä, että kaikki sen palveluksessa olevat ovat selvillä lain, hyvän hallintotavan ja mahdollisen sisäisen ohjeistuksen mukaisista oikeista menettelytavoista (OKV/804/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Alaikäisen turvapaikanhakijan edustajan tehtävän lakkaaminen

Apulaisoikeuskansleri esitti, että sisäministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin, joilla selkeytetään alaikäisen turvapaikanhakijan edustajan tehtävän lakkaamista koskevaa säännöstä. Säännöksen epäselvyys tuotiin esiin kunnan tekemässä kantelussa.

Oikeuskanslerilla, kuten myös apulaisoikeuskanslerilla, 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. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Vastaanottolain 43 §:n mukaan edustajan tehtävä päättyy, kun edustettavalle eli lapselle määrätään Suomessa huoltaja tai muu laillinen edustaja. Muulla laillisella edustajalla viitataan lastensuojelun edunvalvojaan. Huostaanottoa ei kuitenkaan voida pitää samana asiana kuin tilannetta, jossa lapselle on määrätty lastensuojelulain mukainen edunvalvoja. Pääsääntöisesti yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan huostaanottotilanteessa ei ole tarvetta lastensuojelun edunvalvojan nimeämiseksi, jolloin edustaja voi jatkaa tehtävänsään normaalisti. Mikäli lastensuojeluprosessissa on kuitenkin jokin erityinen syy edunvalvojan nimeämiseen, loppuu edustajan tehtävä.

Maahanmuuttoviraston ohjeessa todettiin muun muassa, että lapsen kannalta on useimmiten parempi, jos vastaanottolain perusteella määrätty edustaja pysyy samana niin pitkälti kuin mahdollista. Lastensuojelun edunvalvojan rooli on usein rajatumpi kuin edustajan rooli, jolloin edunvalvoja ei pysty käyttämään alaikäisen puhevaltaa turvapaikka-asioissa. Näistä syistä

tulee ohjeen mukaan aina harkita tarkkaan, onko edustajan tehtävän lakkaaminen ja edunvalvojan nimeäminen lapsen edun mukaista.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ohjetta edustajan tehtävän lakkaamisesta voidaan pitää alaikäisen turvapaikanhakijan edun mukaisena ja tämän perusoikeuksia turvaavana. Ohje ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti vastaanottolain sanamuodon ja lainkohdan perustelujen mukainen. Lain säännös ja sen perustelut ovat siinä määrin velvoittavia, että tulkinnallisesti ei voida päätyä kyseessä olevien lasten kannalta edullisempaan Maahanmuuttoviraston ohjeessa esitettyyn lopputulokseen.

Vastaanottolain 43 §:n sanamuoto, perustelut ja säännöksen soveltamiskäytäntö ovat myös sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tulkinnanvaraisia ja epäselviä. Ohjeiden noudattaminen voi johtaa ongelmalliseen tilanteeseen kyseessä olevien lasten perusoikeuksien kannalta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan on myös otettava huomioon, että kyseessä on erittäin haavoittuvassa asemassa olevista lapsista, jonka vuoksi heitä koskevien säännösten tulee olla yksiselitteisiä ja heidän perusoikeuksiensa mukaisia.

Apulaisoikeuskansleri pyysi vastaanottolain valmistelusta vastaavaa sisäministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on asian valmistelemiseksi ryhtynyt (OKV/393/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Sisäministeriö ilmoitti alustavasti tarkastelleensa vaihtoehtoja vastaanottolain edustajan tehtävän lakkaamista koskevan säännöksen selkiyttämiseksi. Säädosmuutokset on mahdollista tehdä tätä varten erikseen perustettavassa hankkeessa tai yhdistää toimeksianto jo käynnissä olevaan säädosvalmisteluhankkeeseen. Ministeriön maahanmuutto-osasto katsoi, että vaikka edustajan tehtävän lakkaamista koskevaan säännökseen periaatteessa voitaisiin tehdä tarvittavat muutok-

set erillisenä hankkeena, olisi tarkoituksenmukaisempaa tarkastella edustajia koskevia säännöksiä kokonaisuutena ja tehdä kaikki tarvittavat muutokset samassa säädosvalmistelussa. Säädosvalmistelussa tulee ministeriön mukaan huomioida EU:n tasolla tapahtuva säädosvalmistelu ja siitä seuraavat muutostarpeet kansalliseen lainsäädäntöön, työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lainsäädäntö sekä edustajajärjestelmän kehittämisen kokonaisuutena.

Salatun sähköpostiyhteyden käyttämistä koskeva ohjeistus

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota salatun sähköpostin lähettämiseen liittyvän riittävän ohjeistuksen merkitykseen. Hän katsoi, että sähköpostiviestin saapumisen jälkeen lähtevästä automaattisesta vastaanottokuittauksesta tulisi käydä ilmi, ettei linkkejä salattuihin viesteihin voida tietoturvasyistä avata Maahanmuuttovirastossa. Maahanmuuttoviraston oman salatun sähköpostiyhteyden käyttämistä koskevien tietojen ja ohjeiden tulisi myös ilmetä riittävän näkyvästi ja selkeästi viraston verkkosivuilta.

Kantelija oli lähettänyt Maahanmuuttovirastolle kiireellisen valituksen salatulla sähköpostilla arkipäivänä ennen virka-ajan päättymistä ja saanut heti automaattisen kuittauksen viestin vastaanottamisesta. Myöhemmin illalla virka-ajan päättymisen jälkeen hän sai kuitenkin Maahanmuuttoviraston kirjaamosta viestin, jonka mukaan virasto ei tietoturvasyistä voi avata hänen lähettämänsä ulkoiselle verkkosivulle johtavaa linkkiä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tilanne oli luottamuksensuojan ja viestin lähettäjän oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Kantelijalla ei viestin vastaanottokuittauksen jälkeen ollut mitään syytä epäillä, ettei hänen virka-aikana lähettämänsä viestiä olisi Maahanmuuttoviras-

tossa vastaanotettu. Mikäli kysymyksessä olisi ollut esimerkiksi valituksen jättämisen viimeinen määräpäivä, olisi viestin vastaanottamatta jääminen voinut johtaa valituksen myöhästymiseen ja siten oikeudenmenetykseen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan oikeista menettelytapaohjeista tiedottaminen oli erityisen merkityksellistä myös

siksi, että sähköinen asiointi ja asiakirjojen toimittaminen sähköisesti ovat yhä yleisemmin käytössä. Ulkomaalaisasioissa on lisäksi usein kyse asiakkaille hyvin tärkeistä perus- ja ihmisoi-
keuksiin liittyvistä intresseistä (OKV/718/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

VALTIOVARAINHALLINTO

Valtiovarainhallintoa koskevista kanteluratkaisuista suuri osa koski kunnallista itsehallintoa. Toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja, jotka kohdistuivat kuntaan tai kaupunkiin, annettiin muun muassa julkisuuslain noudattamisesta asiakirjapyyntöä käsittelevässä kokousaineistojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa sekä kunnan menettelystä siltä osin kuin kunta oli ilmoittanut tiedotus- ja keskustelutilaisuudesta ainoastaan Facebookissa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti eräässä ratkaisussa kunnanvaltuuston puheenjohtajan huomiota kuntalaissa säädettyihin valtuutetun esteellisyysperusteisiin ja niiden arviointiin. Ratkaisun mukaan valtuutetun puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava objektiivisesti havaittavissa oleva syy. Kunnanvaltuuston puheenjohtaja oli menetellyt virheellisesti, kun hän oli arvioinut olevansa esteellinen ja poistunut aiheetta kunnanvaltuuston kokouksista.

Monissa kanteluissa arvosteltiin maistraattien ja edunvalvojien menettelyä. Toimenpiteisiin johtaneissa ratkaisussa apulaisoikeuskansleri muun muassa katsoi, että edunvalvojien vaihtuvuus ei saa vaarantaa päämiehen oikeuksia, ja että päämiehen edun ja edunvalvojan oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että vuosittain tarkastetaan viipymättä. Eräässä ratkaisussa apulaisoikeuskansleri totesi, ettei maistraatin menettely ollut luottamuksensuojaperiaatteen mukaista. Apulaisoikeuskansleri saattoi maistraattien ja edunvalvojien menettelyä koskevat ratkaisunsa 1.1.2020

toimintansa aloittaneen Digi- ja väestötietoviraston tietoon.

Ratkaisussa, joka koski aluehallintoviraston menettelyä esteellisyyskysymysten käsittelyssä, apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei aluehallintovirasto ole voinut kanteluista käsitellessään ja valvontaa suorittaessaan kieltäytyä kategorisesti ja ehdottomasti käsittelemästä esteellisyyskysymyksiä puuttuvaan toimivaltansa vedoten. Muissa ratkaisussa aluehallintoviraston huomiota kiinnitettiin muun muassa asioiden käsittelyn viipymiseen.

Lausuntoja

Henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportti

Oikeuskansleri piti lausunnossaan henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista siirtymistä sukupuolineutraaliin henkilön yksilöintitunnukseen, joka ei sisällä syntymäaikaa tai muita henkilötietoja, erittäin kannatettavana. Ehdotettu ratkaisu toteuttaa hyvin yleisen tietosuoja-asetuksen asettaman tiedon käsittelyn minimoinnin vaatimuksen ja mahdollistaa tunnuksen käytön ilman, että tunnus itsessään antaa tunnusta käsittelevälle tiedolle, joita käsittelyn kannalta ei muuten tarvita. Samoin oikeuskansleri piti kannatettavana tavoitetta mah-

dollistaa yksilöintitunnuksen luominen helpommin myös muille kuin Suomen kansalaisille.

Sen sijaan oikeuskansleri ei pitänyt käytännön viranomaistoiminnan kannalta onnistuneena esitettyä toimintatapaa, jossa jokainen viranomaisen joutuisi kussakin palvelutilanteessa yksittäistapauksessa arvioimaan, onko tunnusta luotaessa käytetty henkilön tunnistustapa ollut riittävän luotettava ja tämän arvion perusteella päättämään voiko tunnusta käyttää palvelussa henkilön yksilöintiin. Toimintatapa toisi viranomaisille kokonaan uuden arviointivelvoitteen, johon virkamiehillä ei välttämättä ole todellista osaamista. Kun toimintatapa edellyttää tietoa siitä, miten henkilöllisyys on tunnusta luotaessa varmistettu, tunnuksen käytön yhteydessä jouduttaisiin säännönmukaisesti käsittelemään tietoja, jotka mahdollisesti kertoisivat hyvinkin paljon henkilön taustasta ja tilanteesta, mikä osaltaan olisi vastoin edellä todettua henkilötiedon käsittelyn minimoinnin periaatetta.

Oikeuskansleri kiinnitti lisäksi huomiota tarpeeseen esityksen jatkovalmistelussa edelleen syventää esityksen tietosuojavaikutusten arviointia eri käsittelytilanteiden kannalta ja tavoitetta parantaa turvaa identiteettivarkauksia vastaan. Esitystä on sen jatkovalmistelussa, sen laajojen tietohallintoa ja kustannuksia koskevien vaikutusten johdosta, tarpeen käsitellä myös valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä (OKV/268/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Selvitys tietoturvan ja tietosuojan parantamiseksi kriittisillä toimialoilla

Oikeuskansleri totesi tietoturvan ja tietosuojan parantamista kriittisillä toimialoilla koskevasta väliraportista antamassaan lausunnossa pitävänsä raportin ehdotuksia poliittisiksi linjauksiksi kannatettavina. Viime vuosina esiin tulleet ja laajasti

uutisoidut tietomurrot ja tietosuojaloukkaukset osoittavat, että tietoturvan ja tietosuojan parantaminen on välttämätöntä yhä enemmän digitalisoiduneessa yhteiskunnassa.

Viranomaisten ja kriittisten toimialojen tiedon turvaaminen on olennaisen tärkeä osa yhteiskunnan tehokkaan toiminnan varmistamista.

Erityisen tervetulleina oikeuskansleri piti raportin ensimmäistä tavoitetta yhtenäisen säädöspohjan luomisesta viranomaisten välisen yhteistyön varmistamiseksi ja kohdan 5 tavoitetta löytää teknologinen ratkaisu salassa pidettävän ja turvaluokitellun tiedon vaihtamiseen. Oikeuskansleri totesi, että linjauksia toteutettaessa on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota siihen, että viranomaisilla ja muilla toimijoilla on resurssit täyttää niille asetetut vaatimukset ja että asetettavat velvoitteet on kuvattu riittävän yksiselitteisesti niin, että velvoitteen kohteella on todellinen mahdollisuus arvioida velvoitteen toteuttaminen.

Oikeuskansleri katsoi, että toimenpiteiden vaatimia resursseja olisi hyvä arvioida nyt raportissa tehtyä laajemminkin, jotta viranomaisille tai muille toimijoille ei aseteta vaatimuksia joiden toteuttamiseen ei tosiasialla ole mahdollisuuksia (OKV/2881/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Lisäksi valtiovarainhallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta lainsäädännöstä (avoin data) (OKV/2147/21/2020), ks. s. 92
- Luonnos hallituksen esitykseksi kotikuntalain ja verotusmenettelystä annetun lain 5 §:n muuttamisesta (kotikunta) (OKV/1850/21/2020), ks. s. 93

Ratkaisuja

VEROHALLINTO

Osakeyhtiön jakautumista koskevan vastustusilmoituksen sisältö

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Verohallinnon yhtiön jakautumista vastustava ilmoitus ei ollut hallintolain mukaan riittävän selkeä ja informatiivinen. Ilmoituksesta ei käynyt riittävän selvästi ilmi, mihin verosaatavaan Verohallinnon vastustus oli perustunut. Ilmoituksessa oli mainittu myös veroja, jotka eivät olleet vastustuksen perusteena.

Verohallinto oli vastustanut oikeuskanslerille kantelun tehneen osakeyhtiön jakautumista. Vastustusilmoituksen mukaan yhtiöllä oli ollut maksumatta veroja ja maksuja viivästysseuraamuksineen. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että Verohallinnon oikeus vastustaa kantelijayhtiön jakautumista oli perustunut osakeyhtiölakiin siltä osin kuin kysymys oli ollut verovuoden 2017 jäännösverosta viivästysseuraamuksineen. Vastustusilmoitukseen ei olisi tullut kirjata muita verosaatavia. Saman totesi myös Verohallinto oikeuskanslerille toimittamassaan lausunnossa (OKV/132/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn viipyminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Verohallinnon huomiota velvollisuuteen käsitellä verotuksen oikaisuvaatimukset ilman aiheutonta viivytystä.

Kantelijan yhtiön oikaisuvaatimuksen käsittely Verohallinnossa oli kestänyt noin vuoden

ja 11 kuukautta. Kantelijalta oli pyydetty oikaisuvaatimuksen täydennystä, kun asia oli ollut käsiteltävänä jo noin puolitoista vuotta. Verohallinnon ilmoittaman mukaan asian käsittelyn viipyminen oli aiheutunut siitä, että oikaisuvaatimuksella oli ollut useampi käsittelijä ja käsitteelijät olivat siirtyneet toisiin tehtäviin. Verohallinto pahoitteli pitkää käsittelyaikaa ja kertoi selvityksessään toimenpiteistään oikaisuvaatimusten käsittelyn jouduttamiseksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi laillisuusvalvontakäytännössä vakiintuneesti katsotun, että viranomaisen tulee huolehtia tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta myös niissä tilanteissa, kun resurssit ovat niukat tai organisaatiossa tapahtuu muutoksia tai henkilöstövaihdoksia. Hänen mukaansa lähes kahden vuoden käsittelyaikaa ei voitu asiassa pitää kohtuullisena, eikä oikaisuvaatimusta ollut käsitelty laissa edellytetyin tavoin ilman aiheutonta viivytystä (OKV/40/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Ruotsinkielisen ohjeen julkaiseminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Verohallinnon tietoon näkemyksensä, että kansalliskieliä tulee kohdella tasavertaisesti. Verohallinnon olisi tullut julkaista vero-ohje samanaikaisesti sekä suomeksi että ruotsiksi.

Kantelija arvosteli Verohallintoa siitä, että se ei ollut vielä julkaissut ruotsiksi vero-ohjetta, jonka soveltaminen oli jo alkanut. Kantelijan mukaan hän oli kerrotun vuoksi joutunut tekemään veroilmoituksen ilman ohjetta.

Verohallinnon selvityksen mukaan ohjeen kääntäminen ruotsiksi oli viivästynyt, minkä vuoksi se oli julkaistu ruotsiksi vasta kaksi kuukautta suomenkielisen ohjeen julkaisemisen jälkeen. Verohallinto totesi selvityksessään, että se normaalisti julkaisee ohjeet molemmilla kansal-

liskielillä samanaikaisesti. Vaikka Verohallinto oli tiedottanut ruotsinkielisen ohjeen käännöksen viivästymisestä ja ohjeeseen tehdyistä muutoksista oli sen ilmoittaman mukaan ollut mahdollista saada tietoa puhelimitse, ei se apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan poistanut tarvetta ruotsinkielisen ohjeen julkaisemiselle samanaikaisesti suomenkielisen kanssa (OKV/83/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

DIGI- JA VÄESTÖTIETOVIRASTO

Maistraatin ja edunvalvontatoimiston menettely

Apulaisoikeuskanslerin mukaan edunvalvojen vaihtuvuus ei saa vaarantaa päämiehen oikeuksia. Kantelija oli kantelussaan tuonut esiin useita esimerkkejä epätydyttävästä asioiden hoidosta käytännössä koko edunvalvonnassa olonsa ajalta. Moitetta oli kuitenkin mahdotonta osoittaa yksittäiselle edunvalvojalle, koska edunvalvojen vaihtuvuus oli suurta eikä kaikkia asioita ollut kirjattu.

Apulaisoikeuskansleri antoi edunvalvontatoimistolle huomautuksen hallinto-, virkamies- ja holhoustoimilain vastaisesta menettelystä sen laiminlyötyä hoitaa päämiehen asiat huolellisesti.

Kanteluasiaa selvitettyä ilmeni, että eri maistraateilla ja jopa yksittäisen maistraatin sisällä oli erilaisia tapoja päättää asian käsittely ja ilmoittaa siitä asiakkaalle. Tämä oli apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan ratkaisukäytännön selkeyden ja yhtenäisyyden kannalta ongelmallista. Maistraatilla oli velvollisuus tehdä tarvittavat edunvalvontaan liittyvät päätökset ja huolehtia niiden yhdenmukaisuudesta.

Apulaisoikeuskansleri pyysi edunvalvontatoimistoa ilmoittamaan, mihin toimiin se on päätöksen perusteella ryhtynyt. Edunvalvontatoimistosta ilmoitettiin, että siellä oli siirrytty paperittomaan toimintatapaan. Sähköiset työmenetelmät lisäävät toimintavarmuutta ja henkilökunnalla on enemmän aikaa päämiesten asioiden laadukkaaseen hoitamiseen. Toimistossa oli kiinnitetty huomiota asianhallintaohjelman yhdenmukaiseen käyttämiseen. Yhdenmukainen asianhallintaohjelman käyttö oli olennainen tekijä päämiesten tietojen eheyden ja käytettävyyden kannalta. Toimistossa oli aloitettu kehittämisprojekti, jonka tärkeimpänä tavoitteena oli, että toimiston työprosessit sekä tehtäväkokonaisuudet päivitettiin ja kaikki toimiston tehtävät tunnistettiin. Projektin myötä toimiston toimintavarmuus esimerkiksi yllättävien poissaolojen sekä uusien virkamiesten perehdytyksessä tuli vahvistumaan.

Apulaisoikeuskansleri saattoi maistraatille osoitetun käsityksensä 1.1.2020 toimintansa aloittaneen Digi- ja väestötietoviraston tietoon (OKV/4/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Digi- ja väestötietoviraston menettely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Digi- ja väestötietoviraston huomiota hallintolain 7 §:n asioiden asianmukaista käsittelyä koskevan säännöksen noudattamiseen.

Kantelija arvosteli entistä maistraattia (nykyisin Digi- ja väestötietovirasto) muun ohella huonosta asiakaspalvelusta. Kantelijan virkatodistuspyyntöön oli vastattu toimittamalla virheellinen virkatodistus ja kantelijan äidin asiakirjapyyntöön oli vastattu toimittamalla väärä asiakirja. Digi- ja väestötietoviraston mukaan otetilauksen käsittelijä oli ymmärtänyt asian väärin, jonka vuoksi kantelijalle oli toimitettu virheellinen virkatodis-

tus. Kantelijan äidin tekemään asiakirjapyyntöön oli ensin vastattu väärinkäsityksen vuoksi toimittamalla kantelijan avioeron rekisteröintihakemus.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan viranomaisen on käsiteltävä toimivaltaansa kuuluvat asiat asianmukaisesti, johon kuuluu olennaisena osana velvollisuus käsitellä asioita huolellisesti. Kantelijan asiassa ei ollut maistraatissa toimittu riittävän huolellisesti, vaan kantelijalle oli toimitettu virheellinen virkatodistus ja kantelijan äidin asiakirjapyyntöön oli vastattu toimittamalla väärä asiakirja (OKV/20/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Maistraatin tarkistettava vuosittain viipymättä ja asianmukaisesti

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti maistraatin (nykyisin Digi- ja väestötietovirasto) huomiota vuosittain tarkastamiseen holhoustoimilain edellyttämällä tavalla viipymättä. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti maistraatin huomiota asioiden asianmukaiseen käsittelyyn ja luottamuksensuojaperiaatteen noudattamiseen hallintolain mukaisesti.

Kantelijan yhtiö toimi oikeusapu- ja edunvalvontapiirin kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella yleisten edunvalvontapalvelujen tuottajana. Kantelija arvosteli toimittamiensa vuosittain tarkastamisen viipymistä maistraatissa. Selvityksestä ilmeni, että vuoden 2019 alussa maistraatissa oli tarkastettavana useita satoja vuoden 2017 vuosittain, joista 144 oli kantelijan laatimia. Kantelijan tekemät vuosien 2017 ja 2018 vuosittain oli päätetty tarkastaa yhdessä ja ne oli tarkastettu kesään 2019 mennessä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että päämiehen edun ja edunvalvojan oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että vuosittain tarkastetaan viipymättä, jotta mahdolliset puutteellisuudet tai virheet tulevat esille ja toisaalta edunvalvoja saa

mahdollisen ohjauksen tietoonsa mahdollisimman hyvissä ajoin. Tämä myös turvaa päämiehen asemaa.

Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu huolehtia siitä, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Muuttuvat tilanteet on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan, jotta lakisääteisistä tehtävistä kyetään suoriutumaan ajoittaisesta ruuhkautumisesta huolimatta. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, etteivät viranomaisen resursointisyys oikeuta poikkeamaan laissa säädettyistä määräajoista ja velvoitteista. Asiaryhmien käsittelyn priorisointi ei saa johtaa toisen asiaryhmän käsittelyn viivästymiseen.

Edunvalvojat ovat vastuussa tavanomaista haavoittuvammassa asemassa olevista henkilöistä, joilla lähtökohtaisesti on heikommat valmiudet valvoa omaa etuaan ja oikeuksiaan. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelijan toimittamien vuoden 2017 vuosittain tarkastaminen oli kestänyt sekä päämiehen että edunvalvojan oikeusturvan näkökulmasta liian kauan. Maistraatti ei ollut tarkastanut kantelussa tarkoitettuja vuoden 2017 vuosittain holhoustoimilain säädettyllä tavalla viipymättä.

Kantelija arvosteli maistraatin aiemmin noudattamaa käytäntöä siitä, katsottiinko päämiehen omistaman asunnon olevan päämiehen omassa käytössä. Selvityksen mukaan vuoden 2016 vuosittain tarkastuksessa omassa käytössä olevaan asuntoon ja sen merkitykseen edunvalvojan palkkioon ei huomattu kiinnittää huomiota. Vuosittain 2017 ja 2018 tarkastuksessa tämä asia oli tullut esille ja tämän vuoksi tileihin oli liitetty lausunto ja maistraatin näkemys.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan omassa käytössä olevan asunnon merkitys oli huomioitu takautuvasti, koska vuosittain 2017 ja 2018 yhdessä tarkastamisen seurauksena kan-

telija ei ollut voinut ottaa tätä koskevia näkemyksiä huomioon laatiessaan vuoden 2018 tiliä. Kyseessä oli myös käytännön muutos, koska vuoden 2016 tilejä tarkastettaessa omassa käytössä olevan asunnon merkitystä ei ollut huomioitu.

Hallintolain luottamuksensuojaperiaate on vakiintunut yleiseksi ja itsenäiseksi hallinnon oikeusperiaatteeksi. Hallinnon toiminnassa luottamuksensuoja merkitsee, että yksityisellä henkilöllä tai muulla taholla on oikeus luottaa viranomaisten toimintaan. Yksityisen tulee voida luottaa siihen, ettei viranomaisen toiminta yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoitavasti tai muuten negatiivisesti. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei maistraatin menettely ollut luottamuksensuojaperiaatteen mukaista.

Apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksen oikeusministeriölle mahdollisten lainsäädännön muutostarpeiden arvioimiseksi asiassa edunvalvojan palkkion määräytymisestä esitettyjen näkökohtien perusteella ja pyysi oikeusministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään viimeistään 30.6.2021 (OKV/422/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

ALUEHALLINTOVIRASTOT (AVI)

Hallintokantelukokonaisuuden käsittelyn viipyminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti aluehallintoviraston huomiota velvollisuuteen käsitellä hallintokantelut ilman aiheetonta viivytystä.

Aluehallintoviraston käsiteltävänä oli ollut neljä kantelijan terveydenhuollon alaan kuuluvaa hallintokanteluasiata. Niiden käsittelyajat aluehallintovirastossa olivat olleet noin 19, 20, 22 ja 27 kuukautta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelijan hallintokanteluasiat olivat olleet useista syistä tavallista työläämpiä ja enemmän aikaa vieviä. Kantelijan hallintokanteluasioiden kokonaisuus oli kuitenkin selvästi ylittänyt sen, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä (OKV/50/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Juha Sihto).

Valvonta-asian käsittelyaika

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluehallintoviraston huomiota hallintolain vaatimukseen käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijan mukaan aluehallintovirasto oli viivytännyt ilmoittamansa kiinteistönvälityshuutokilpailun käsittelemistä. Aluehallintoviraston mukaan asian käsitteilyyn liittyneet esiselvitykset eli ilmoituksen tekijän turvakieltoon sekä asiakirjojen ja tietojen julkisuuteen ja salassapitoon liittyneet seikat vaikuttivat käsittelyn keston.

Asian esiselvittely oli kestänyt kokonaisuudessaan noin kahdeksan kuukautta. Tämä oli vaikuttanut valvonta-asian kokonaiskäsittelyaikaan siten, että se oli ollut noin kaksinkertainen keskimääräiseen käsittelyaikaan verrattuna. Apulaisoikeuskanslerin mukaan valvonta-asian lainmukaiseen käsittelyyn liittyneitä esikysymyksiä oli ollut olennaista ja tarpeen selvittää tarkasti lainmukaisen käsittelyn varmistamiseksi, mutta kokonaiskäsittelyn keston vuoksi asian käsittelyä katsottiin aiheettomasti viivästyneeksi.

Aluehallintoviraston tulisi olla sisäisin ohjeistuksin tai muutoin varautunut niihinkin tilanteisiin, joissa sen asiakkaana on turvakiellossa olevia henkilöitä ja joissa valvonta-asiaan liittyy mahdollisesti eri perusteilla salassa pidettäviä tietoja tai asiakirjoja (OKV/157/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Toimivalta käsitellä esteellisyyskysymyksiä valvontatoiminnassa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluehallintoviraston huomiota sen toimivaltaan ja velvollisuuteen käsitellä esteellisyyskysymyksiä. Aluehallintoviraston on tapauskohtaisesti arvioitava esteellisyyskysymyksiä käsitellessään kanteluita ja suorittaessaan valvontatehtäviään.

Kantelijan mielestä kaupungin sosiaalityöntekijä oli esteellinen käsittelemään hänen asiaansa ja kanteli siitä aluehallintovirastolle. Aluehallintoviraston kanteluun antamasta päätöksestä saattoi saada käsityksen, ettei aluehallintovirastolla olisi lainkaan laillisuusvalvontatehtävässään toimivaltaa arvioida esteellisyyskysymyksiä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädetään aluehallintoviraston toimivallasta valvoa ja ohjata sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Sen perusteella aluehallintovirastolla on kanteluita käsitellessään paitsi toimivalta myös velvollisuus ottaa kantaa arvostellun hallintotoiminnan lainmukaisuuteen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että toiminnan lainmukaisuuden arviointi tarkoittaa muun muassa perustuslain mukaisten vaatimusten toteutumisen arvioimista hallintotoiminnassa. Hänen mukaansa puolueettomuus, joka koostuu muun muassa esteellisyysäännösten noudattamisesta, on keskeinen perustuslakiin pohjautuva oikeusturvatekijä ja yksi lainmukaisen hallintotoiminnan peruslähtökohdista.

Lähtökohtaisesti esteellisyttä koskevan kysymyksen käsittely tapahtuu hallintolaissa säädettyssä järjestyksessä ja esteellisyttä koskevan päätöksen voi saattaa pääasian yhteydessä muutoksenhakuviranomaisen arvioitavaksi. Esteellisyysäännökset voivat kuitenkin tulla sovellettavaksi monen laatuisen hallintotoimintaan eikä esteellisyyskysymysten arvioimiseksi aina ole käytettävissä muutoksenhakumahdollisuutta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei aluehallin-

tovirasto ole voinut kanteluita käsitellessään ja valvontaa suorittaessaan puuttuvaan toimivaltaansa vedoten kieltäytyä kategorisesti ja ehdottomasti käsittelemästä esteellisyyskysymyksiä (OKV/111/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

FINANSSIVALVONTA

Selvityspyynnön käsittely kesti kohtuuttoman kauan

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Finanssivalvonnan huomiota sille saapuneiden asiakaskirjeiden ja tiedustelujen viivytyksettömyyteen ja hyvän hallinnon mukaiseen käsittelyyn.

Kantelija oli Finanssivalvonnan kirjaamoon lähettämässään sähköpostiviestissä pyytänyt selvittämään pankin toiminnan lainmukaisuutta. Finanssivalvonnalta kesti yli 10 kuukautta ottaa kantelijan asia käsittelyyn ja se ryhtyi käsittelemään sitä vasta sen jälkeen, kun oikeuskanslerin virastosta oli tiedusteltu asian käsittelyvaihetta.

Finanssivalvonnan selvityksen mukaan kantelijalle ei ollut vastattu Finanssivalvonnan tehtävien ja sille tulevien yhteydenottojen priorisoinnin sekä käsiteltävien asioiden määrään nähden riittämättömien resurssien vuoksi.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan vaatimus viivytyksettömästä käsittelystä koskee kuitenkin myös priorisoinnissa vähäisemmiksi arvioituja asioita. Viranomaisen tulee järjestää toimintansa, esimerkiksi asianhallintajärjestelmänsä ja työnkulkunsa siten, ettei aiheettomia viivästyksiä myöskään tällaisissa asioissa tapahdu. Noin vuoden käsittelyaika on ollut asian olosuhteisiin nähden kohtuuton ja kantelijan asia on aiheettomasti viivästynyt. Kantelijan asiassa ei ollut sen laatuun tai laajuuteen liittyvää erityistä

perustetta noin vuoden mittaiselle käsittelyajalle (OKV/178/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Kaupungin menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa ja kokousaineistojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota julkisuuslain säännösten noudattamiseen asiakirjapyyntöihin vastaamisessa ja saattoi sen tietoon näkemyksensä kunnan tiedottamisvelvollisuudesta. Kantelija oli arvostellut kaupungin menettelyä asiakirjapyyntöön vastaamisessa ja asiakirjojen julkaisukäytännön muuttamisessa.

Kaupunki oli antanut kantelijan tekemään asiakirjapyyntöön vastauksen, josta ei käynyt ilmi, oliko kantelijan pyytämää asiakirjaa olemassa. Asiakirjapyyntöön käsittelyyn kului aikaa runsaat kolme kuukautta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kaupunki ei ollut mainituilta osin menetellyt viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa edellytetyin tavoin.

Kantelijan asiakirjapyyntö liittyi kaupungin ratkaisuun muuttaa julkaisukäytäntöitään siten, että toimielinten esityslistat ja pöytäkirjat julkaistaan kaupungin verkkosivuilla vain julkisten asiakohtien osalta. Salaisten asiakohtien osalta salassapidon peruste ja päätöksen otsikko julkaistaan kokouksen jälkeen laadittavan päätösluettelon yhteydessä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kunnalle kuntalaissa säädetyn tiedottamisvelvollisuuden mukaista olisi, että vaikka esityslistaa tai pöytäkirjaa ei yksittäisen asian osalta julkaistaisi verkossa, asian otsikossa

asiaa kuvattaisiin siten, että yleisöllä on otsikon perusteella mahdollisuus halutessaan pyytää siitä lisätietoa (OKV/32/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Kunnanvaltuuston puheenjohtaja jääväsi itsensä aiheettomasti

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnanvaltuuston puheenjohtajan huomiota kuntalaissa säädettyihin valtuutetun esteellisyysperusteisiin ja niiden arviointiin.

Kuntalain mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen läheistään. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että valtuutetun puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava objektiivisesti havaittavissa oleva syy. Kunnanvaltuuston puheenjohtaja oli itse arvioinut olevansa esteellinen kunnanvaltuuston kokouksissa, joissa oli käsitelty eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöstä kunnanhallituksen ja virkamiesten menettelystä. Kantelun ja saadun selvityksen perusteella kokouksissa käsitellyt asiat eivät kuitenkaan koskeneet puheenjohtajaa tai hänen läheistään henkilökohtaisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi puheenjohtajan menettelleen virheellisesti, kun hän oli arvioinut olevansa esteellinen ja poistunut kunnanvaltuuston kokouksista (OKV/310/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Kunnan menettely viesteihin vastaamisessa

Kunta oli vastannut kantelijan lähettämiin viesteihin viivästyneenä ja lausunut, että viestit eivät olleet kunnanvaltuuston kokouksissa käsiteltyjä. Kunta oli vastannut kantelijan lähettämiin viesteihin viivästyneenä ja lausunut, että viestit eivät olleet kunnanvaltuuston kokouksissa käsiteltyjä. Kunta oli vastannut kantelijan lähettämiin viesteihin viivästyneenä ja lausunut, että viestit eivät olleet kunnanvaltuuston kokouksissa käsiteltyjä.

lijan asiaa koskeneisiin uusiin viesteihin, vaikka kantelija oli ilmoittanut odottavansa niihin vastausta.

Saadun selvityksen mukaan kunnassa oli oletettu, että asia oli jo käsitelty loppuun aiemalla viestien vaihdolla. Lisäksi uusia viestejä oli pidetty provokatiivisina niissä esitettyjen kohtuuttomina pidettyjen vaatimusten vuoksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, ettei hänellä ollut perusteita kyseenalaistaa kunnan arviota siitä, etteikö kantelijan asiaan olisi hänelle annetuissa vastauksissa jo otettu riittävästi kantaa. Hyvän hallinnon vaatimuksia olisi vastaamatta jättämisen sijaan kuitenkin paremmin toteuttanut menettelytapa, jossa kantelijalle olisi ilmoitettu, että asiaan on kunnan näkemyksen mukaan jo vastattu riittävästi ja että sen käsittely on päättynyt. Asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi mainitun näkemyksen kunnan tietoon (OKV/295/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Tiedotus- ja keskustelutilaisuuksista ilmoittaminen

Apulaisoikeuskansleri katsoi asukkaiden osallistamista ja vaikutusmahdollisuuksien varaamista koskevassa asiassa, että tiedotus- tai kuulemistilaisuuksista pelkästään Facebookissa ilmoittaminen rajaisi asukkaiden vuorovaikutusmahdollisuuksia tarpeettoman tiukasti. Sosiaalista mediaa oli luonnollisesti mahdollista hyödyntää alueen asukkaita informoitaessa ja tilaisuuksiin kutsuttaessa, mutta sitä ei asukkaiden intressit huomioon ottaen voida sellaisenaan pitää riittävänä. Facebookissa ilmoittaminen vaikuttiikin olevan verkkosivujen kautta tiedottamista täydentävä tiedotustapa.

Asiassa oli kysymys tuetun asumisen asumisyksikön suunnittelusta, hankkeesta tiedottami-

sesta ja alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta varhaisessa vaiheessa. Kaupunginhallitus oli huhtikuussa 2019 päättänyt varata säätiölle tontin kumppanuuskaavoitusta ja tuetun asumisen asumisyksikön sekä valtion tukemien vuokra-asuntojen suunnittelua varten. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa oli kyse voimassa olevan kaavan mukaisesta toiminnasta. Vanhan rakennuksen korvaamista uudella koskeva rakennuslupahakemus oli saatujen tietojen mukaan vireillä. Kaavamuutosta edellyttävä hankkeen toinen vaihe ei ollut vielä vireillä. Kaupunginhallitus oli päätöksessään edellyttänyt, että asumisyksikön suunnittelussa kiinnitetään huomiota ala-asteen koulun sijaintiin kiinteistön välittömässä läheisyydessä. Hankkeen toteuttajaa oli myös kehoitettu lisäämään vuorovaikutusta alueen asukkaiden kanssa. Kaupunginhallituksen tontinvarauspäätöksen jälkeen asiasta oli järjestetty päätöksen mukaisesti useampia tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia. Niiden tarkemmasta sisällöstä, toteuttamistavasta tai siitä, miten niihin oli alueen asukkaita kutsuttu, ei kuitenkaan ollut esitetty mitään selvitystä. Kantelija esitti vastineessaan, että kahdesta tilaisuudesta olisi ilmoitettu ainoastaan Facebookin kautta.

Kaupungin ei voitu katsoa laiminlyöneen alueen asukkaiden varhaisen vaiheen kuulemista asumisyksikön suunnittelussa. Hankkeen toisen vaiheen kaavamuutoksen valmistelu edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimista, jolloin alueen asukkailla on suunnitelman mukaisesti mahdollisuus osallistua ja siten vaikuttaa asema-kaavamuutoksen valmisteluun.

Apulaisoikeuskansleri lähetti kaupunginhallitukselle tiedoksi päätöksessä esitetyt asukkaiden osallistamista, vaikutusmahdollisuuksien varaamista sekä keskustelu- ja tiedotustilaisuuksista ilmoittamista koskevat näkökohdat (OKV/41/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeus-

kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Kaupungin menettely asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin vastaamisessa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännösten noudattamiseen asiakirjapyyntöihin vastaamisessa ja viranomaisen velvollisuuteen vastata toimivaltaansa kuuluviin, riittävästi yksilöityihin ja asiallisiin tiedusteluihin ilman aiheetonta viivytystä asian edellyttämällä tavalla.

Kantelija oli arvostellut kaupungin menettelyä tiedusteluihinsa ja asiakirjapyyntöihinsä vastaamisessa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kaupunki ei kaikin osin ollut menettänyt niiden käsittelyssä lainmukaisesti. Kantelijalta ei ollut asiakirjan toimittamisesta kieltäydyttyä tiedusteltu, halusiko hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, jolloin pyyntöön mahdollisesti edelleen kieltäydyttyä hänellä olisi ollut mahdollisuus saada asiaan valituskelpoinen ratkaisu. Kantelijan toista asiakirjapyyntöä ja tiedustelua ei ollut käsitelty laissa edellytetyllä joutuisuudella, kun vastaamiseen oli kulunut kolme kuukautta. Yhteen asiakirjapyyntöön ei ollut vastattu lainkaan.

Kantelijan kaupungille lähettämien viestien suuri määrä ja samaa asiaa koskevien tiedustelujen lähettäminen eri virkamiehille oli ollut omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja epätietoisuutta niihin vastaamisessa. Se ei kuitenkaan oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla selittänyt todettuja viivästyksiä ja laiminlyöntejä (OKV/37/10/2020, OKV/1182/10/2020, OKV/1229/10/2020, OKV/1242/10/2020, OKV/1252/10/2020 ja OKV/1262/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeus-

kanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Palveluperiaatteen noudattaminen laskutuksessa

Apulaisoikeuskansleri saattoi kunnan tietoon hallintolain palveluperiaatetta koskevan vaatimuksen, jonka mukaan asiakkaan tulee saada asianmukaista palvelua. Kantelija ei ollut ymmärtänyt kunnalta saadun laskun perustetta, eikä sen määrää. Lasku koski rantayleiskaavan laatimiskustannuksista perittävää maksua.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kunnan olisi pitänyt merkitä laskuun tiedot päätöksestä, jota lasku koski. Myös maksun perusteet olisi tullut ilmoittaa riittävän täsmällisesti. Kunnan päätökseen perustuen lasku olisi tullut osoittaa maanomistajille eli kantelijan vaimolle ja kantelijalle itselleen. Nyt lasku oli toimitettu vain kantelijan vaimolle (OKV/135/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Kaupungin menettely yksityistieasiassa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota tarpeeseen huolehtia laissa säädettyistä tehtävistä ja viranomaispalvelujen riittävästä saatavuudesta myös organisaatiomuutos-tilanteissa sekä hallintolaissa edellytettyyn asioiden viivytyksettömyyden käsittelyyn.

Tielautakunnan käsiteltäviin kuuluneen yksityistieasian käsittely oli saadun selvityksen mukaan viipynyt kaupungin organisaatiouudistuksen vuoksi. Kaupungilla ei ollut asian tullessa vireille ollut tielautakuntaa tai muuta sen tehtäviä hoitanutta toimielintä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan asiaa ei ollut myöhemmin-

kään ryhdytty käsittelemään hallintolaissa edellytetyllä joutuisuudella. Hän totesi, että viranomaisen organisaatiouudistukset tulisi toteuttaa siten, että hallinnon palvelujen saatavuus voidaan riittä-

vässä määrin turvata myös niihin liittyvän siirtymävaiheen aikana (OKV/18/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

OPETUS- JA KULTTUURIHALLINTO

Lausuntoja

Opetus- ja kulttuurihallintoa koskien on annettu seuraava valtioneuvostovalvontaan liittyvä lausunto:

- Luonnos hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (oppivelvollisuus) (OKV/608/21/2020), ks. s. 88

Ratkaisuja

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Kaupunki peri varhaiskasvatuksesta lakiin perustumattomia maksuja

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain oikeaan soveltamiseen. Apulaisoikeuskansleri esitti myös, että kaupunki hyvittää asiakkailta perimänsä, lakiin perustumattomat maksut, jos niitä ei ole vielä peruttu.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetussa laissa säädetään, että jos lapsen huoltajat varaavat lapselle varhaiskasvatuspaikan loman ajaksi, mutta eivät peruuta paikkaa, voidaan peruuttamattomasta paikasta periä maksu. Lain mukaan maksu on puolet lain mukaan määrättyvästä kuukausimaksusta. Jos perheen tulot ovat

niin pienet, että heiltä ei peritä kuukausimaksua, voidaan käyttämättä jätetystä loman ajaksi varattusta varhaiskasvatuspaikasta periä puolet pienimmästä kuukausimaksusta.

Kantelijan mukaan kaupungin perimät maksut eivät perustuneet lakiin, koska kaupunki peri maksuja varhaiskasvatuksesta määrätyn kuukausimaksun lisäksi.

Varhaiskasvatuksesta vastaava opetus- ja kulttuuriministeriö totesi apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä, että lain mukaan määrättävä kuukausimaksu muodostaa sen enimmäismäärän, joka perheeltä voidaan periä. Ministeriön mukaan maksua ei voida periä kuukausimaksun lisäksi. Kyseisen lainkohdan tarkoittamassa tilanteessa voidaan periä jompikumpi maksuista.

Kaupunki myönsi selvityksissään, että kyseistä maksua oli peritty varhaiskasvatuksesta määrätyn kuukausimaksun lisäksi. Vuoden 2018 elokuusta vuoden 2019 heinäkuuhun kaupunki oli perinyt näitä maksuja noin 140 kappaletta. Kaupungin selvityksen mukaan heidän tulkinsa vastasi lain tarkoitusta ja toisaalta lainkohdan oikeasta soveltamisesta oli erehdytty virheellisen koulutuksen ja informaation vuoksi. Kaupunki ilmoitti luopuneensa vuoden 2020 alussa kyseisten maksujen perinnästä.

Kaupunki on ilmoittanut selvityksessään 30.9.2020 apulaisoikeuskanslerille, että se tulee noudattamaan apulaisoikeuskanslerin päätöksessä 19.3.2020 annettua esitystä ja hyvittää asiakkailta perimänsä lakiin perustumattomat

maksut siltä osin kuin niitä ei ole myöhemmillä päätöksillä peruttu.

Apulaisoikeuskansleri kehotti opetus- ja kulttuuriministeriötä harkitsemaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain säännösten selkeyttämistä (OKV/714/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Maksuton kouluruokailu poikkeusoloissa etäopetuksessa oleville

Seuraavissa tapauksissa käsitellään kanteluita, joissa arvosteltiin etäopetuksessa olleiden oppilaiden kouluruokailua poikkeusoloissa.

Kantelija oli huolissaan toisella vuosiluokalla olevan lapsensa kouluruokailun järjestämisestä poikkeusoloissa. Kantelija vaati kirjoituksessaan, että huoltajille tulisi etäopetuksen ajalta korvata takautuvasti maksutonta kouluruokailua vastaava määrä.

Oikeuskansleri tuo ratkaisussaan esille poikkeusolojen johdosta ja valmiuslain perusteella säädetyt ajantasaiset (1.4.2020) säännökset. Oikeuskansleri totesi seuraavansa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista poikkeusoloissa paitsi kanteluiden perusteella myös omatoimisesti ja ennakkollisesti.

Perusopetuslain mukaan opetukseen osallistuvalla on annettava jokaisena työpäivänä tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria. Opetuksen järjestäjän on noudatettava kulloinkin voimassa olevia säännöksiä ja toimivaltaisten viranomaisten määräyksiä. Opetuksen järjestäjän tulisi järjestää ateriointi kulloistenkin olosuhteiden mukaisesti ja esimerkiksi yhteistyössä oppilashuollon kanssa etsiä sellaiset oppilaat, joille päivittäinen kouluateria on erittäin tärkeä.

Oikeuskanslerin virastosta oltiin yhteydessä kantelussa tarkoitettuun kouluun. Koulun mu-

kaan sekä lähi- että etäopetuksessa olevat oppilaat saavat ruokailla koululla. Ruokailu on järjestetty siten, että korona-pandemiarajoitukset on otettu huomioon. Oppilaat muun muassa ruokailevat pienryhmissä porrastetusti. Lisäksi on tehty erillisiä tilajärjestelyjä. Näiden järjestelyjen vuoksi etäopetuksessa olevien oppilaiden tulisi ilmoittaa osallistumisensa ruokailuun joko rehtorille tai apulaisrehtorille. Näin käytännön järjestelyissä voidaan ottaa huomioda rajaustoimien tehokkuus ihmisten suojelemiseksi.

Oikeuskanslerilla ei ollut aihetta epäillä, että lapsen tapauksessa olisi rikottu perustuslaissa säädettyä perusoikeutta maksuttomaan perusopetukseen. Nopeassa poikkeusolojen toteamisessa ja siitä seuranneiden järjestelyiden toteutamisessa on voinut olla tilanteita, joissa on toimitettu kulloinkin voimassa olevien säännösten ja määräysten mukaan.

Oikeuskansleri korosti, että myös 1–3 vuosiluokkien oppilaita suositellaan osallistumaan opetukseen etänä, mikäli se on perheelle mahdollista. Lapsen suojaaminen virustartunnalta tehdään opetuksen järjestäjän ja huoltajien yhteistyönä niin, että huoltajat huolehtivat esimerkiksi lähikontaktien vähentämisestä ja siitä, että hengitystieinfektion oireita omaavaa lasta ei tuoda kouluun eikä ruokailemaan ja opetuksen järjestäjä puolestaan muun muassa huolehtii turvallisuudesta opetuksen ja ruokailun järjestelyistä (OKV/518/1/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Oikeuskanslerin käsiteltävänä oli kysymys kunnan velvollisuudesta järjestää kouluruokailu poikkeusolojen aikana. Oikeuskansleri totesi, että perusopetuslain mukaan opetukseen osallistuvalla on annettava jokaisena työpäivänä tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria.

Valmiuslain soveltamisasetuksen mukaan opetuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää muun muassa perusopetuslaissa säädettyjä palveluja ja etuuksia siinä laajuudessa ja sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa, mutta muun muassa esiopetuksen oppilaita ja perusopetuksen 1–3 vuosiluokkien oppilaille palvelut tulee järjestää. Ruokailu on järjestettävä niille oppilaille, jotka osallistuvat lähiopetukseen.

Etäopetuksessa oleville oppilaille koulu-ruokailua voidaan järjestää siinä laajuudessa kuin se on mahdollista toteuttaa. Oikeuskansleri toteaa aikaisemman vastauksensa (OKV/518/1/2020) perusteella, että opetuksen järjestäjä voisi esimerkiksi yhteistyössä oppilashuollon kanssa etsiä sellaiset oppilaat, joille päivittäinen kouluateria on erittäin tärkeä ja järjestää ateriat näille oppilaille niissäkin tilanteissa, joissa aterioiden tarjoamista joudutaan lähikontaktien välttämiseksi merkittävästi rajoittamaan. Tällä menettelyllä voitaisiin turvata kouluateria sellaisille oppilaille, jotka olisivat vaarassa jäädä ilman riittävää ravintoa (OKV/622/1/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Oikeuskanslerin käsiteltävänä oli kysymys siitä, että valtioneuvosto olisi asetuksella asettanut eri kuntien etäopetuksessa olevat oppilaat eri arvoiseen asemaan asuinpaikkansa perusteella. Tämä olisi perustuslain yhdenvertaista kohtelua turvaavan säännöksen vastaista.

Yksilöimättömyyden vuoksi tutkimatta jätettyyn kanteluun annetussa vastauksessa selostettiin poikkeusolojen säännöstöä 28.4.2020 tilanteen mukaisesti. Vastauksessa viitattiin muun ohessa siihen, mitä perustuslakivaliokunta oli

mietinnössään 16.4.2020 valtioneuvoston soveltamisasetuksesta varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista todennut. Perustuslakivaliokunnan mukaan soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ollut oikeudellisia esteitä.

Eduskunta päätti 16.4.2020, että asetus saa jäädä voimaan. Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti soveltamisasetuksessa ei siten ollut sellaista yhdenvertaisuusongelmaa, että asetus ei olisi voinut jäädä voimaan.

Kysymyksessä olevan soveltamisasetuksen soveltamisessa havaittavia ongelmia oli koulu-ruokailun osalta seurattava ja perusoikeuden toteutumisen varmistamiseen liittyy tarve myös asianmukaiseen ohjeistukseen. Näillä toimenpiteillä oli tarpeen varmistaa lapsen oikeuksien tasapainoinen ja yhdenvertainen toteutuminen (OKV/742/1/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Viestinnän asianmukaisuus

Apulaisoikeuskanslerin mukaan yliopiston normaalikoulun covid-19-epidemian vuoksi huoltajille lähettämien Wilma-viestien sisältö ei ollut hallintolain edellyttämän hyvän kielenkäytön mukaista.

Oppilaiden huoltajille lähetetyistä viesteistä oli voinut saada käsityksen, että niissä määrättiin tietyt koulun oppilaat jäämään hiihtolomaviikon jälkeen etäopiskeluun. Koulun mukaan kysymys oli ollut kuitenkin suosituksista (OKV/279/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

MAA- JA METSÄTALOUSSHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Menettely tiedusteluihin vastaamisessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota sille saapuneiden tiedustelujen viivytyksettömään vastaamiseen.

Kantelija oli arvostellut maa- ja metsätalousministeriön menettelyä tiedusteluihin vastaamisessa. Kantelija oli lähettänyt ensimmäisen tiedustelunsa ministeriölle tammikuussa 2020. Ministeriö oli vastannut kantelijan tiedusteluihin oikeuskanslerin tekemän selvityspyynnön jälkeen heinäkuussa 2020. Kantelija oli saanut vastauksen tiedusteluunsa yli kuuden kuukauden kuluttua ja vasta tehtyään asiasta kantelun oikeuskanslerille. Apulaisoikeuskanslerin mukaan vastaamiseen kulunutta aikaa oli pidettävä kohtuuttomana ottaen huomioon sen, etteivät kantelijan kysymykset olleet erityisen laajoja tai laadultaan vaikeita. Ministeriö laiminlöi huolehtia tiedusteluun vastaamisesta hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti (OKV/1008/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Vastaus Tenojoen kalastuslupa- käytäntöä koskeneisiin kanteluihin

Kanteluiden mukaan Tenojoen kalastuslupien vuokraus- ja myyntitoiminnalla loukataan ulkopaiikkakuntalaisten kiinteistönomistajien oikeuksia. Maa- ja metsätalousministeriön sekä Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen menettelyä arvostelevissa kanteluissa pyydettiin tutkimaan ministeriön ja Lapin ELY-keskuksen menettelyä muun muassa kalastuslupien vuokraamista koskevassa asiassa.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että Tenon sopimusta koskeva lainsäädäntö säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ehdotettuihin kalastuksenrajoituksiin liittyvät omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden rajoitukset eivät muodostu ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon asiaa koskevan hallituksen esityksen tiedot Tenojoen kalakantojen nykyisestä tilasta.

Saatujen selvitysten perusteella apulaisoikeuskansleri ei havainnut asiassa lainvastaista tai virheellistä menettelyä, joka olisi antanut aihetta hänen toimenpiteisiinsä.

Suomi ja Norja ovat käynnistämässä neuvotteluja Tenojoen kalastussäännön uudistamisesta, ja kalastussääntöön liittyvistä muutostarpeista

on ollut mahdollisuus antaa lausuntoja 2.3.2020 saakka. Maa- ja metsätalousministeriön antaman lausunnon mukaan osapuolten osallistamista on tarkoitus jatkaa muun muassa työpajatoiminnalla.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Tenojoen kalastussäännön uudistamista koskeviin neuvottelu- ja arviointiprosesseihin osallistuminen on eri osapuolille hyvä tapa tuoda omia perusteltuja näkemyksiään asiassa esille ja vaikuttaa uudistettavan kalastussäännön sisältöön (OKV/973/1/2019, OKV/977/1/2019, OKV/1164/1/2019 ja OKV/1255/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

METSÄHALLITUS

Toimitusjohtajasopimuksen päättäminen

Apulaisoikeuskansleri ratkaisi Metsähallituksen pääjohtajan irtisanomiskorvausta koskevaa menettelyä arvostelleet kantelut.

Metsähallituksen toimitusjohtaja irtisanoutui elokuun lopussa 2019. Metsähallituksen hallitus teki hänen kanssaan uuden toimitusjohtajasopimuksen päättämistä koskevan sopimuksen. Uuden sopimuksen mukaan vuonna 2016 tehdyssä toimitusjohtajasopimuksessa todetut enintään kuuden kuukauden irtisanomisajan palkka ja enintään kuuden kuukauden palkkaa vastaava erokorvaus ovat mahdollisia. Sopimuksessa ei otettu kantaa toimitusjohtajasopimuksen päättämisen syihin. Nyt käsiteltävänä olevassa tilanteessa tehtiin kuitenkin uusi sopimus, jonka mukaan erokorvaus maksettiin, vaikka toimitusjohtaja irtisanoutuikin itse.

Metsähallitus tilasi vuonna 2019 selvityksen esiin nousseista johtamisongelmista. Selvitysluonnosta oli tarkoitus käsitellä Metsähallituk-

sen hallituksen kokouksessa elokuun lopussa 2019. Käsitteystä luovuttiin, kun toimitusjohtaja irtisanoutui ennen kokousta. Metsähallituksen ilmoituksen mukaan johtamistapaselvitysluonnoksessa kerrottujen seikkojen vuoksi toimitusjohtaja ei olisi nauttinut hallituksen luottamusta, jos hän olisi jatkanut tehtävässään.

Metsähallituksen antaman selvityksen mukaan sen toimitusjohtajasopimuksia koskevassa käytännössä on noudatettu näiden sopimusten yleisiä käytäntöjä ja sopimusmalleja. Selvityksen mukaan huomionarvoista asiassa oli, että toimitusjohtaja toimi tehtävänsä ohella myös Metsähallitus Metsätalous Oy:n hallituksen puheenjohtajana, ja että hänen kokemuksensa, pätevyytensä ja erityisosaamisensa metsäsektorilla huomioon ottaen oli selvää, että sopimuksen kilpailukiello- ja salassapitovelvoitteilla on todellinen estävä vaikutus hänen mahdollisuuksiinsa harjoittaa osaamiseensa perustuvaa liiketoimintaa tai työllistyä näiden velvoitteiden voimassa ollessa. Selvityksessään Metsähallitus toteaa arvioineensa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti myös korvausmäärien kohtuullisuutta suhteessa toimitusjohtajasopimuksissa yleensä vallitseviin käytäntöihin ottaen huomioon liikelaitoskonsernikonaisuuden ja metsäsektoritoimialan.

Maa- ja metsätalousministeriön lausunnon mukaan Metsähallituksen hallitus on toimitusjohtaja-sopimuksen päättämissopimuksella pyrkinyt turvaamaan Metsähallituksen toimintaedellytykset. Ministeriön arvion mukaan sopimusta oli pidettävä Metsähallituksen edun mukaisena, eikä ministeriöllä ollut huomauttamista menettelystä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan hallinnon oikeusperiaatteet sitovat soveltuvin osin myös Metsähallitusta, vaikka vain osa Metsähallituksen toiminnasta sisältää siitä annetun lain mukaan julkisia hallintotehtäviä. Metsähallituksen menettelyn arvioinnissa voitiin ratkaisun mukaan ottaa

hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi soveltuvien osin huomioon valtion liikelaitoksia koskeva lain-säädäntö ja sen perustelut sekä talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaukset valtion omistaja-politiikasta.

Tässä yhteydessä Metsähallituksen ilmoitus, jonka mukaan johtamistapaselvitysluonnoksessa ilmenneiden seikkojen vuoksi toimitusjohtaja ei olisi jatkaessaan tehtävässään nauttinut enää hallituksen luottamusta, oli merkityksellinen. Ilmoituksen voi tosiasiallisesti katsoa tarkoittavan, että toimitusjohtaja olisi irtisanottu, ellei hän olisi irtisanoutunut itse. Tällöin olisi tullut sovellettavaksi toimitusjohtajasopimuksen irtisanomistilannetta

koskevat ehdot, jotka olivat rahamääräisesti samat kuin mihin nyt päädyttiin.

Huomioon ottaen asiassa saatu selvitys toimitusjohtajasopimuksen päättämistä koskevan sopimuksen laatimisen syistä, Metsähallitusta ja sen organisaatiota koskevat säännökset sekä hallinnon oikeusperiaatteet, Metsähallituksen hallituksen ei voitu apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan katsoa toimineen asiassa lainvastaisesti tai muutoin sillä tavoin moitittavasti, että hänellä olisi ollut aihetta ryhtyä asiassa enempään toimenpiteisiin (OKV/91/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄHALLINTO

Lausuntoja

Liikenne- ja viestintähallintoa koskien on annettu seuraava valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunto:

- Luonnos hallituksen esitykseksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (todistus negatiivisesta testituloksesta) (OKV/1887/21/2020), ks. s. 90

Ratkaisuja

VÄYLÄVIRASTO

Vastauksen viipyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Väyläviraston huomiota sille saapuneiden sähköpostiviestien ja tiedustelujen viivytyksettömään vastaamiseen.

Kantelija arvosteli Väylävirastoa siitä, ettei se ollut vastannut hänen sähköpostiviesteihinsä. Väyläviraston mukaan kantelijalle oli jäänyt vastaus epähuomiossa toimittamatta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelija sai vastauksen sähköposteihinsa noin viiden kuukauden kuluttua ensimmäisestä vastausta edellyttäneestä viestistään ja vasta tehtyään asiasta kantelun oikeuskanslerille. Vastaaminen oli viipynyt kohtuuttomasti.

Väylävirasto oli laiminlyönyt noudattaa tiedusteluihin vastaamisessa hyvän hallinnon periaatteita (OKV/612/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

TYÖ- JA ELINKEINOHALLINTO

Työ- ja elinkeinohallinnon toimialalla apulais-oikeuskansleri otti keväällä omana aloitteenaan tutkittavaksi työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) varautumisen asiamäärien kasvuun koronaepidemian ja poikkeusolojen vaikutusten vuoksi (OKV/570/70/2020). Apulaisoikeuskansleri pyysi työ- ja elinkeinoministeriöltä selvitystä sekä tehdyistä että suunnitelluista toimenpiteistä, joilla perustuslaissa säädettyjen oikeuksien toteutuminen TE-toimistojen käsittelemissä asioissa turvataan. Selvityksessä pyydettiin tietoja myös lisäresurssitarpeesta. TE-toimistojen käsittelemissä asioissa on kysymys oikeudesta työttömyysetuuteen ja perustuslain mukaiseen perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana. Työttömyysturvaa koskevat asiat tulisi käsitellä perustuslain oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevan säännöksen mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Tätä tekstiä kirjoitettaessa oma aloite on vielä käsitellyssä oikeuskanslerinvirastossa.

Työ- ja elinkeinohallinnon toimialalla kantelut koskivat useimmiten kantelijalle kielteistä työvoimapolitiittista lausuntoa ja menettelyä lausunnon antamisessa, esimerkiksi asian selvittämistä ja käsittelyn viipymistä. Työvoimapolitiittinen lausunto on työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävä. Kantelijat arvostelivat usein mielestään väärällä perusteella annettua kielteistä työ-

voimapolitiittista lausuntoa. Kantelijoita ohjattiin hakemaan muutosta työttömyysetuuden maksajan työvoimapolitiittisen lausunnon perusteella antamaan päätökseen.

Koronaepidemian vaikutuksesta johtuen keväällä 2020 työttömien työnhakijoiden määrä TE-toimistoissa lisääntyi poikkeuksellisen nopeasti ja voimakkaasti. Oikeuskanslerinvirastoon saapui tällöin kanteluita, joissa arvosteltiin työttömyysturva-asioiden käsittelyn viivästymistä. Ks. s. 190.

Kanteluihin annetut seuraamusratkaisut koskivat työ- ja elinkeinotoimistoja, Kilpailu- ja kuluttajavirastoa sekä Patentti- ja rekisterihallitusta.

TE-toimistoja koskeissa seuraamusratkaisuissa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen. Päätöksissä todettiin TE-toimistoissa puutteita ja virheitä työnhakijan neuvonnassa, asioiden selvittämisessä, työnhakijan kuulemisessa ja yleensäkin asioiden asianmukaisessa käsittelyssä. Tällaiset virheet asiakkaan palveluprosessissa ovat omiaan vaarantamaan työnhakijan oikeusturvaa sekä oikeutta perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan. Mikäli työvoimapolitiittisessa lausunnossa esimerkiksi todetaan väärin perustein, että asiakkaalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, asian korjaaminen Kansaneläkelaitoksen

tai työttömyyskassan päätöksen jälkeen valitus-
teitse vie aikaa.

Useissa seuraamusratkaisuissa oli kysymys
työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen viiväs-
tymisestä. Ratkaisuissa todettiin, että asioiden
käsittelyn ruuhkautuminen ei ole lähtökohtaisesti
hyväksyttävä syy ylittää säädettyä määräaikaa työ-
voimapolitiittisten lausuntojen antamisessa.

Yhdessä seuraamusratkaisussa pyydettiin
KEHA-keskusta arvioimaan TE-toimistojen käyt-
tämän asiakastietojärjestelmän asianmukaisuutta
siltä osin kuin kysymys on automaattisesti annet-
tavista työvoimapolitiittisista lausunnoista. Asiak-
kaalle oli annettu työvoimapolitiittinen lausunto,
vaikka asiakas ei ollut työn työnhakija eikä hän
ollut hakenut tai hakemassa työttömyysetuutta.

Kilpailu- ja kuluttajavirastoa koskeneessa toi-
menpideratkaisussa todettiin, että viraston menet-
telyohje ei perustunut lakiin.

Patentti- ja rekisterihallituksen huomiota kiin-
nitettiin velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aihee-
tonta viivytystä.

Koronaepidemian takia laillisuusvalvonta-
käyntejä ei ole tehty.

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Pandemiatilanteessa tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjaus

Oikeuskanslerin ratkaisua työ- ja elinkeino-
ministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön
menettelystä pandemiatilanteessa tarvittavien
suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan
ohjauksessa OKV/155/70/2020 on selostettu
sivuilla 53 ja 82.

TYÖ- JA ELINKEINOTOIMISTOT (TE-TOIMISTOT)

Työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen viivästyi

Apulaisoikeuskansleri saattoi TE-toimiston tie-
toon työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta
esittämänsä näkökohdat. Kantelijat eivät olleet
saaneet työvoimapolitiittista lausuntoa säädettyssä
30 päivän määräajassa. TE-toimistossa tehdyt
toimenpiteetkään eivät olleet riittäneet estämään
asetuksessa säädetyn määräajan ylittymistä ko-
ronapandemian aiheuttamassa poikkeukselli-
sessa tilanteessa.

TE-toimiston selvityksen mukaan kantelijoi-
den työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyaika
oli ollut 45–46 päivää. Keväällä 2020 koronapan-
demian seurauksena työttömyysturva-asioiden
käsittely TE-toimistossa oli ruuhkautunut, koska
asiamäärät olivat lisääntyneet poikkeuksellisen
nopeasti. TE-toimistossa oli maaliskokuussa
alkanut yli 120 000 työnhakujaksoa. Tämä on
enemmän kuin vuoden 2019 työnhakujaksot yhe-
teensä. Maaliskuun alussa työttömien työnhakijoiden
määrä oli TE-toimistossa noin 70 000. Kolmessa
kuukaudessa määrä oli kasvanut jo yli
150 000 työnhakijaan.

Selvityksen mukaan TE-toimisto oli ryhtynyt
heti koronapandemian alkuvaiheessa toimenpitei-
siin varmistaakseen palvelukyvyn asiakasmäärien
kasvaessa. Työhaun aloitukset ja työttömyys-
turva-asioiden käsittely oli asetettu TE-toimis-
tossa ensisijalle. Maaliskuusta alkaen työttömyys-
turvatehtäviä oli TE-toimistossa hoidettu ylitöinä.
Lisäksi työttömyysturvayksikköä oli vahvistettu
yhteensä 31 henkilötyövuodella. TE-toimisto oli
myös esittänyt työttömyysturvan valtakunnallisen
työjonon käyttöönottomahdollisuuksien selvittä-
mistä tasaamaan työttömyysturva-asioiden käsit-
telyaikojen välisiä eroja eri TE-toimistojen välillä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että työttömyys-turvalaissa säädetty työttömyysetuudet ovat perustuslaissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa. Työvoimapolitiittinen lausunto on edellytys sille, että työtön työnhakija voi hakea työttömyysetuutta. Näin ollen työvoimapolitiittinen lausunto ja sen viivytyksetön saaminen on edellytys työtömän työnhakijan perustoimeentuloturvan toteutumiselle. Tämän vuoksi TE-toimiston tulee varmistaa työnhakija-asiakkaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömän ja työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävän työvoimapolitiittisen lausunnon saaminen säädettyssä ajassa.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan asioiden käsittelyn ruuhkautuminen ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävä syy säädetyn määräjän ylittämiseen. Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu huolehtia siitä, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, etteivät viranomaisen resursointisyys oikeuta poikkeamaan laissa säädettyistä määräajoista ja velvoitteista. Muuttuvat tilanteet on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan, jotta lakisääteisistä tehtävistä kyetään suoriutumaan ajoittaisesta ruuhkautumisesta huolimatta (OKV/858/10/2020, OKV/914/10/2020 ja OKV/959/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Työvoimapolitiittiset lausunnot käsiteltävä asianmukaisesti ja ilman viivytyksiä

Apulaisoikeuskanslerin mukaan TE-toimistossa ei toimittu riittävän huolellisesti, sillä kantelijalle oli annettu kaksi kertaa virheellisesti myönnettiin työvoimapolitiittinen lausunto. Lausunnot

oli myöhemmin oikaistu. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota hallintolain edellyttämään asioiden asianmukaiseen ja huolelliseen käsittelyyn sekä velvollisuuteen antaa työvoimapolitiittiset lausunnot säädettyssä määräajassa.

Virheelliset lausunnot ja niiden oikaisu ovat olleet omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja hämmennystä sekä vaarantaneet kantelijan oikeusturvaa. Kantelijan asiassa oli kysymys hänen oikeuksiinsa välittömästi vaikuttavan asian selvittämisestä eli työttömyysetuuden saamisesta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen on erityisesti tämän kaltaisissa asioissa pyrittävä käsittelemään toimivaltaansa kuuluvat asiat paitsi viivytyksettömästi myös perusteellisesti. Hallinnon asianmukaisuus edellyttää huolellisuutta asioita käsiteltäessä.

TE-toimiston antama työvoimapolitiittinen lausunto sitoo työttömyysetuuden maksajaa. Lausunto on eräänlainen työttömyysetuutta koskevaa päätöstä edeltävä sitova kannanotto, joka tosiasiallisesti sisältää ratkaisun työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen. Tämän vuoksi on perusteltua asettaa työvoimapolitiittisten lausuntojen ja hallintolaissa tarkoitettujen päätösten perusteluille samat vaatimukset. Lausunnon perusteluilla on erityistä merkitystä silloin, kun lausunto on työttömälle työnhakijalle kielteinen ja hänellä ei katsota olevan oikeutta työttömyysetuuteen. Lausunto voi tulla myös muutoksenhakuelimen arvioitavaksi, kun Kelan tai työttömyyskassan päätökseen työttömyysetuudesta haetaan muutosta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijalle annetun työvoimapolitiittisen lausunnon perusteluissa ei ollut otettu kantaa siihen, mitä työttömyysturvalain säännöksessä palkkauksesta säädettiin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota velvollisuuteen antaa työvoimapolitiittiset lausunnot säädettyssä määräajassa. TE-toimisto

ei noudattanut kantelijan asiassa 30 päivän määräaikaa, jonka aikana työvoimapolitiittinen lausunto tuli antaa. TE-toimiston esittämä syy viivästymiselle eli asioiden käsittelyn ruuhkautuminen ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävä syy asetuksessa säädetyn määräajan ylittämiseen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että TE-toimiston tulee varmistaa työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävän työvoimapolitiittisen lausunnon saaminen säädettyssä ajassa ja myös ennakoida mahdollisia poikkeuksellisia tilanteita (OKV/93/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Automaattisen työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen

Oikeuskansleri pyysi KEHA-keskusta arviomaan TE-toimistojen käyttämän asiakastietojärjestelmän asianmukaisuutta siltä osin kuin kysymys on automaattisesti annettavista työvoimapolitiittisista lausunnoista.

TE-toimisto oli antanut kantelijaa koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, vaikka kantelija ei ollut työtön työnhakija eikä hän ollut hakenut tai aikonut hakea työttömyysetuutta. Kantelija oli kokenut saamansa lausunnon syyllistäväksi. Lausunto oli automaattilausunto, jonka TE-toimiston käyttämä asiakastietojärjestelmä oli tiettyjen ehtojen täytyttyä antanut.

Oikeuskanslerin käsityksen mukaan työvoimapolitiittista lausuntoa ei olisi tullut antaa, koska työttömyysturvalaissa säädetty perusteet lausunnon antamiselle eivät täyttyneet kantelijan kohdalla. Työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen kantelijalle ei ollut asianmukaista palvelua, vaikka lausunnon antaminen ei käytettävissä olevien tietojen perusteella aiheuttanut kantelijalle hänen oikeuksiinsa tai velvollisuuksiinsa kohdistuvia kielteisiä seuraamuksia.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva palveluperiaate ja asianmukainen palvelu tarkoittavat muun muassa sitä, että asiakas saa tarvitsemansa palvelut tarkoituksenmukaisesti eikä hallinnossa asioivan tarvitse joutua lakiin perustumattoman ja häntä mahdollisesti loukkaavan palvelun kohteeksi (OKV/138/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Asiaa ei käsitelty asianmukaisesti

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota hallintolain säännösten noudattamiseen asioiden selvittämisessä sekä niiden asianmukaisessa ja viivytyksettömässä käsittelyssä.

Kantelijalle oli TE-toimistosta annettu esteetön työvoimapolitiittinen lausunto alkuvuodesta 2018. Kantelija oli ilmoittanut, että hänen opintonsa olivat päättyneet, vaikka hän ei ollut saanutkaan kaikkia näyttöjä suoritettua. TE-toimisto alkoi selvittää asiaa lähes vuoden kuluttua uudelleen. Kantelijalta oli pyydetty muun muassa erotodistusta oppilaitoksesta. Kantelijan mukaan hän olisi voinut toimittaa erotodistuksen jo vuoden 2018 alussa, jos TE-toimisto olisi pyytänyt sitä. TE-toimisto muutti päätöstään. Yli vuoden jälkeen esteetön lausunto kumottiin kielteisellä lausunnolla, jossa kantelija katsottiin päätoimiseksi opiskelijaksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että kantelijan asiassa oli kysymys hänen oikeuksiinsa välittömästi vaikuttavan asian selvittämisestä eli työttömyysetuuden saamisesta. Viranomaisen on erityisesti tämän kaltaisissa asioissa pyrittävä käsittelemään toimivaltaansa kuuluvat asiat paitsi viivytyksettömästi myös perusteellisesti. Asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu olennaisena osana velvollisuus käsitellä asioita huolellisesti.

Käsitellessään hallintoasioita viranomaisen tekemien ratkaisujen on oltava lainmukaisia ja si-

sällöltään oikeita. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että viranomaisella on käytössään riittävät ja oikeat tiedot ratkaisuun vaikuttavista seikoista. Tämän vuoksi viranomaisella on yleinen velvollisuus huolehtia (virallisperiaate) asian selvittämisestä, vaikka asianosaisella onkin osaltaan velvollisuus edesauttaa asian selvittämistä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan TE-toimiston olisi pitänyt jo vuoden 2018 alussa selvittää kantelijan opintoja koskeva asia ja sen vaikutus kantelijan työttömyysturvaan huolellisemmin. TE-toimisto oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä kantelijan asia asianmukaisesti, riittävän huolellisesti ja viivytyksettä. Menettely on ollut omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja hämmennystä sekä vaarananut kantelijan oikeusturvaa (OKV/357/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Neuvonnan oltava oikeansisältöistä ja asiat käsiteltävä huolellisesti

Apulaisoikeuskanslerin mukaan TE-toimiston on käsiteltävä asiat hallintolain mukaisesti asianmukaisesti ja huolellisesti. TE-toimiston antaman neuvonnan on myös oltava oikeansisältöistä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota näihin seikkoihin.

Kantelija arvosteli TE-toimistosta saamaansa neuvontaa. TE-toimiston asiakastietojärjestelmään ei merkitty eräitä kantelijan TE-toimiston asiantuntijan kanssa käymiä puheluita. Näin ollen kantelijalle tuolloin mahdollisesti annettuun neuvontaan ei pystytty jälkikäteen ottamaan kantaa. Ohjeiden mukaan TE-toimisto tallentaa yhteydenottoja järjestelmään silloin, kun asiakas on yhteydessä TE-toimistoon tai TE-toimisto asiakkaaseen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan hallinnon asianmukaisuus edellyttää huolellisuutta asioi-

den käsittelyssä. Tähän sisältyy myös asioiden ja asiakkaan kanssa käytyjen keskustelujen huolellinen kirjaaminen.

TE-toimisto oli antanut kantelijalle virheellistä tietoa hänen oikeudestaan vuorotteluvapaan sijaisuuteen. Oikea tieto oli annettu seuraavana päivänä. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan perustuslain takaama hallinnon palveluiden asianmukaisuus edellyttää, että viranomaisen antama tieto ja neuvonta on ajantasaista ja oikeansisältöistä.

TE-toimisto oli laiminlyönyt hyvän hallinnon edellyttämän asianmukaisen palvelun ja neuvonnan antamisen kantelijalle (OKV/610/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijän Irma Tolmunen).

Työttömyysturva-asian käsittelyssä useita puutteita

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota asian asianmukaista käsittelyä, kuulemista sekä perustelemista koskevien hallintolain säännösten noudattamiseen. Hän saattoi myös esittämänsä näkemykset työtarjouksiin vastaiselle varatun määräajan riittävästä pituudesta ja yhteydenottotavasta sekä työnhakijan alkuhaastattelun tekemisestä TE-toimiston tietoon.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan viranomaisen käsitellessä hallintoasioita tulisi sen tekemät ratkaisut olla lainmukaisia ja sisällöltään oikeita. Kantelijalle oli annettu virheellisesti esteetön työvoimapoliittinen lausunto, joka oli kumottu myöhemmin uudella lausunnolla. TE-toimisto oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä kantelijan asia hallintolain edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja riittävän huolellisesti. Lausuntoa ei perusteltu asianmukaisesti, koska siitä ei käynyt ilmi, minkä asian osalta lausunto oli annettu ja miten kantelijan antama selvitys oli huomioitu.

Kantelijan asia oli otettu uudelleen selvitettäväksi, mutta TE-toimisto oli laiminlyönyt kantelijan kuulemisen. Hallintolain mukaan kantelijaa olisi tullut kuulla ennen uuden työvoimapolitiisin lausunnon antamista.

Kantelijalle oli lähetetty maanantaina työtärjoukset, joissa hakuaika päättyi saman viikon perjantaina. Kantelijan mukaan työtärjoukset saapuvat perjantaina. Epäselväksi jäi, oliko työnhakijan kanssa sovittu, että hän seuraa mahdollisia työtärjouksia verkkopalvelun kautta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että sujuvastakin postinkulusta huolimatta työtärjouksiin vastaamiselle oli jäänyt aikaa enintään pari arkipäivää. Esitetyn kaltaisessa tapauksessa TE-toimiston pitäisi olla yhteydessä työnhakijaan henkilökohtaisesti esimerkiksi puhelimitse. Näin varmistetaan työnhakijan tosiasiallinen mahdollisuus hakea työpaikkaa. Asialla on työnhakijoille erityistä merkitystä, kun otetaan huomioon työtärjoukseen vastaamatta jättämisestä mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset seuraamukset.

Kantelija arvosteli myös sitä, ettei TE-toimistosta otettu häneen missään vaiheessa yhteyttä. Apulaisoikeuskansleri piti kantelijan arvostelua aiheellisenä. Verkkopalvelun kautta tehdyistä palvelutarpeen arvioinnista ja työllistymissuunnitelmasta huolimatta kantelijalle uutena työnhakijana oli apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan jäänyt epäselväksi ainakin se, miten hänen tulisi asioida TE-toimiston kanssa. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri katsoi, että henkilökohtainen yhteydenotto työnhakijaan ja alkuhaastattelun tekeminen palveluprosessin selventämiseksi olisi ollut perusteltua (OKV/663/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTO

Menettelyohje ei perustunut lakiin

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voi ilman lakiin perustuvaa oikeutta kieltää kuultavaa tai hänen asiamiestään tallentamasta asianosaisen kuulemista tai viranomaisessa tapahtuvaa neuvottelua. Apulaisoikeuskansleri saattoi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietoon käsityksensä siitä, että viraston antama menettelyohje loukkaa kuultavan sananvapautta ja puolustautumisoikeutta.

Ratkaisun mukaan hallintomenettelyssä on otettava huomioon julkisuutta ja sananvapautta koskevat säännökset, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä kontradiktorisuutta koskeva periaate. Nämä näkökulmat huomioon ottaen ei voitu pitää hyvän hallinnon mukaisena menettelynä sitä, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi äänittää kuulemistilanteen, mutta kuultavan ja hänen avustajansa olisi tehtävä muistiinpanoja vain manuaalisesti.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto oli kantelun mukaan antanut menettelytapaohjeen, jonka perusteella se kielsi tapauskohtaisesti asianajajaa tallentamasta päämiestensä edustajien kuulemisiä, joita virasto suoritti kilpailulain nojalla (OKV/3/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS (PRH)

Asian käsittelyn viipyminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Patentti- ja rekisterihallituksen huomiota velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä. Tilintarkastajien valvontaa koskevan asian käsit-

tely oli kestänyt Patentti- ja rekisterihallituksessa yhteensä kaksi ja puoli vuotta. Patentti- ja rekisterihallituksen antaman selvityksen mukaan ruuhkaa on kuitenkin vuoden 2016 jälkeen pyritty purka-

maan henkilöresursseja vahvistamalla ja prosesseja tehostamalla (OKV/320/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Kostama).

SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

Laadukkaan viestinnän tärkeys

Vuosi 2020 oli sosiaali- ja terveydenhuollossa, kuten muuallakin hallinnossa, erityinen vuosi koronaepidemian johdosta. Sen seurauksena oikeuskanslerinvirastoon tuli etenkin epidemian alkukuukausina runsaasti epidemiaa ja siitä johdettuja toimenpiteitä koskevia kanteluita. Epidemia nosti esiin tarpeen saada ajantasaista ja luotettavaa tietoa koronaviruksesta, epidemian kulloisestakin tilanteesta ja erityisesti viranomaisen toimenpiteistä, ohjeista ja suosituksista epidemian kuluessa.

Kanteluista kaikki eivät sisältäneet sellaista, että niitä olisi ollut aiheellista laillisuusvalvonnallisesti tutkia. Riippumatta siitä kanteluista yleisesti välittyi syvä huoli ja epävarmuus, joita tilanne ihmisissä aiheutti. Heillä oli hätä omasta ja läheistensä terveydestä ja turvallisuudesta samoin kuin huoli perustuslaissa (19 §) turvattujen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saamisesta epidemian aiheuttamassa poikkeuksellisessa tilanteessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset ja toimintayksiköt joutuivat epidemian vuoksi nopeasti muuttamaan toimintaansa, toimintatapojaan ja palvelujensa tuottamistapoja voidakseen turvata ihmisille palvelut, joihin heillä epidemian aiheuttamasta ennakoimattomasta ja poikkeuksellisesta tilanteesta huolimatta oli oikeus. Samalla tärkeäksi nousi se, kuinka palveluista ja niiden toteuttamisesta tapahtuneista muutoksista viestitään. Oikeuskanslerille osoi-

tetuista kanteluista ilmennyt tiedon tarve ei kuitenkaan rajoittunut vain palveluihin ja niiden saatavuuteen, vaan se kohdistui laajasti koronavirukseen, epidemiaan ja tehtyihin tai suunniteltuihin toimenpiteisiin sekä niiden perustana olevaan tietoon.

Mainittuja kanteluita käsitellessä ei voinut välttää pohtimasta sitä, kuinka tärkeää selkeä ja ymmärrettävä viestintä paitsi ihmisten oikeuksien toteutumiseksi myös yleisen tiedon tarpeen täyttämiseksi on. Aivan erityistä painoa se saa silloin, kun kysymys on poikkeuksellisista oloista, jotka vaikuttavat jokapäiväiseen elämään ja sen edellytyksenä oleviin palveluihin, ja jotka voivat muuttaa elämän arkirytmien ja rikkoo sen rutiinit. Nopeasti muuttuvissa, uusissa tilanteissa ihmisillä on epätietoisuuden keskellä tarve saada tietoa ymmärrettävästi ja selkeästi. Kanteluita käsitellessä tuntui välillä siltä, että laillisuusvalvokseen työ oli paikoin tiedon etsimistä kanteluissa esitettyihin moninaisiin kysymyksiin ja tiedon jakamista kanteluihin annetuissa vastauksissa.

Viranomaisilla on lakiin perustuva velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan. Säännöksiä siitä on yleis- ja erityislaeissa, mutta keskeiset asiaa yleisesti säätelevät säännökset sisältyvät julkisuuslakiin ja kuntalakiin. Julkisuuslaissa säädetään viranomaisten velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa, tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa (20 §). Kunnilla on kuntalain

mukainen velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja muun ohella palveluistaan (29 §). Kyseisten säännösten yleisempänä tarkoituksena on toteuttaa viranomais toiminnan avoimuutta ja turvata ihmisen mahdollisuudet saada tietoa viranomais toiminasta ja julkisen vallan käytöstä niiden valvomiseksi. Sen lisäksi kysymys on siitä, että ihmiset saavat tietoa oikeuksistaan ja jokapäiväisen elämänsä järjestämiseksi ja turvaamiseksi tarvitsemistaan palveluista. Säännökset korostavat viranomaisen vastuuta tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kannalta merkityksellistä tietoa.

Tiedottaminen itsessään ei vielä riitä. Tarkoituksensa täyttämiseksi tiedottamisen tulee olla myös laadukasta ja saavutettavissa. Saavutettavuudessa on kysymys myös yhdenvertaisuudesta tiedon saamisessa.

Viranomaisilla on tiedottamisessaan hallintolain (9 §) ja kuntalain (29 §) perusteella velvollisuus käyttää selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hyvään hallintoon kuuluu myös hallintolaissa säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, mikä tarkoittaa asioiden järjestämistä muun ohella asiakkaiden tarpeista lähtien (7 §). Kuntalaissa velvoitetaan lisäksi tiedottamisessa nimenomaisesti ottamaan huomioon kunnan eri asiakasryhmien tarpeet. Osa näistä asiakasryhmistä (esim. vammat henkilöt, ikääntyneet) voi tarvita muuhun väestöön nähden erilaisia viestintäkanavia ja heille sopivia viestinnän muotoja. Esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) syksyllä 2020 tekemän asiantuntija-arvion⁸² mukaan osa vammaisista henkilöistä ja vammaispalvelujen asiakkaista ei epidemian aikana ole saanut riittävästi tietoa palveluihin ja ohjeistuksiin tulleista muutoksista, koska verkko on ollut pääasiallinen viestintäkanava epidemian aikana.

Viranomaisilla on siis velvollisuus laadukkaaseen viestintään. Se on oikea-aikaista, selkeää, yksiselitteistä ja vastaanottajien tarpeista lähtevää ja ne huomioivaa. Viestinnällä viranomaiset osallataan toimeenpanevat perustuslaissa (22 §) säädettyä velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Epidemia vaikutti palvelujen tuottamisen ohella myös viranomaisten sisäiseen työskentelyyn ja työnteon organisointiin. Se osaltaan oletettavasti aiheutti ainakin epidemian alkuvaiheessa työskentelyyn monin paikoin paineisuuksia. Usealla tavoin poikkeuksellisissa olosuhteissa on ymmärrettävää, ettei nopeaa viestintää edellyttävissä tilanteissa välttämättä aina onnistuttu kiinnittämään riittävästi huomiota kaikkiin käytettyihin ilmiin. Pahimmillaan epäselvät, tulkinnanvaraiset tai harkitsemattomat ilmaisut saattoivat kuitenkin lisätä ihmisten epävarmuutta ja pelkoa. Ymmärrettävällä ja selkeällä viestinnällä niitä puolestaan voitiin vähentää ja samalla turvata ihmisten oikeuksien toteutumista.

Viranomaisen toiminnan näkökulmasta laadukkaalla viestinnällä voidaan vähentää tarvetta käyttää resursseja yksittäisiin yhteydenottoihin vastaamiseen ja virheellisten tulkintojen oikaisemiseen. Ennen kaikkea laadukas, asiakkaiden tarpeista lähtevä viestintä on kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden oikeuksien toteutumisen näkökulmasta merkityksellistä ja erityyppisen merkityksellistä se on poikkeuksellisissa olosuhteissa, kun hätä on suurin.

Asiakkaiden tarpeista lähtevä päätöksenteon kehittäminen

Apulaisoikeuskanslerin antamassa ratkaisussa OKV/26/70/2020, joka koski Kelan perustoi-meentulotukipäätösten laadun ja päätöksenteon kehittämisen tarpeita, asiaa arvioitiin erityisesti

⁸² Covid-19-epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen, s. 129.

hallinnon asiakkaan tarpeista ja näkökulmasta. Omana aloitteena tutkittavaksi otetun asian taustalla oli eri lähteistä saatu tieto päätöksenteon laadun ongelmista, mikä herätti huolen perustulossa (19 §) turvaton viimesijaisen taloudellisen etuuden hakijoiden oikeuksien toteutumisesta päätöksenteossa. Apulaisoikeuskanslerin lähtökohtana asian arvioimisessa oli päätöksenteon ja myös sen valvonnan rakenteet sekä näkökulmana niiden ihmisten näkökulma, jotka ovat haavoittuvassa asemassa ja/tai joiden asiointivalmiudet ovat heikentyneet.

Perustoimeentulotukipäätöksiä tehdään vuosittain lähes kaksi miljoonaa. Suuri määrä asettaa päätöksenteolle haasteensa ja päätöksentekoa voidaan tehostaa esimerkiksi käyttämällä päätöksissä vakiolausekkeita ja -ilmaisuja. Toimeentulotukea koskevat päätökset kuitenkin annetaan hakijoiden yksilöllisiin tilanteisiin ja ne tulee käsitellä ja perustella sen mukaisesti. Tavoitteena tulisi olla, että kaikki tuen hakijat voivat saada päätöksensä selvytyksen ja ymmärtävät, miksi asia on ratkaistu päätöksestä ilmenevällä tavalla.

Asiaa selvitetessä ilmeni, että osalla toimeentulotuen hakijoista on vaikeuksia saada selkoa asiastaan saamistaan päätöksistä, minkä vuoksi he eivät myöskään kykene arvioimaan saamiensa päätösten lainmukaisuutta ja muutoksenhau tarvetta niihin. Muun muassa THL:n tekemien selvitysten⁸³ ja vuoden 2019 Sosiaalibarometrin⁸⁴ mukaan osa perustoimeentulotuen hakijoista tarvitseekin kunnan sosiaalitoimen apua päätöksensä selvittämisessä ja päätösten korjaamisessa ja siten oikeuksiinsa pääsemisessä. On kuitenkin oletettavaa, että osa hakijoista ei hae apua asiansa arvioimiseen ja he voivat jäädä ilman perustuslain turvaamaa etuutta, johon heillä olisi oikeus. Apu-

laisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että toimeentulotukipäätöksiä ja niiden tekoprosessia tulee arvioida myös niiden ihmisten oikeuksien turvaamisen ja toteutumisen näkökulmasta, joilla on asiointiin liittyviä vaikeuksia.

Hallintotoiminnassa tulee jatkuvasti arvioida hallintolaissa säädettyjen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden (7 §) toteutumista. Perustoimeentulotukiasioissa laadunvalvonta on erityisen tärkeää etuuden perusoikeuskytkennän ja luonteen vuoksi ja koska osa asiakaskunnasta on hyvinkin haavoittuvassa asemassa. Kela oli monipuolisilla toimillaan aktiivisesti pyrkinyt kehittämään päätöksentekoa ja päätösten laatua, vaikka kehitettävääkin vielä on.

Hallintolaissa säädettyä palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta toteutetaan muun ohella sillä, että hallinnon asiakkaita osallistetaan ja kuullaan asiainnoinnin järjestämisestä. Päätöksessä viitattiin Kelan jo aiemmin käyttämiin ja hyödynnämiin asiakasraateihin ja apulaisoikeuskansleri katsoi, että osallistaminen olisi hyödyllistä myös perustoimeentulotukea koskevien päätösten laadun kehittämisessä. Hänen mukaansa ylipäänsäkin asiakkaiden osallistamisen vahvistaminen ja osallistamisen systemaattinen käyttäminen olisi hyödyllistä. Asiakkaiden näkökulmasta tapahtuvasta päätösten laadun ja ymmärrettävyyttä koskevasta kehitystyöstä hyötyisivät kaikki perustoimeentulotuen hakijat.

Sosiaalihuollon valvonta

Kertomusvuonna apulaisoikeuskansleri antoi ratkaisun sosiaalihuollon omavalvonnasta. Omavalvonta tarkoittaa sosiaalihuollon yksikön toiminnassa toteuttamaa ja suunniteltua perustuvaa valvontaa, jossa mahdolliset tuotettavissa palveluissa esiintyvät epäkohdat ja riskejä aiheuttavat tilanteet pyritään etukäteen tunnistamaan ja

⁸³ Toimeentulotukiudistus haastoi kuntien ja Kelan yhteistyön, Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa, Viimesijainen turva toimeentulotukiudistuksen jälkeen.

⁸⁴ Sosiaalibarometri 2019.

ehkäisemään sekä epäkohdat niiden ilmaantumisessa korjaamaan nopeasti. Omavalvonnasta säädetään sosiaalihuollon lainsäädännössä ja silloin, kun kysymys on sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisistä palveluista tulevat sovellettaviksi myös terveydenhuollon omavalvontaa koskevat säännökset (laadunhallinta ja potilasturvallisuus).

Omavalvonta on osa sosiaalihuollon valvonnan kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on varmistaa, että sosiaalihuollon asiakkaat saavat perustuslain 6 ja 19 §:n mukaisesti sosiaalihuollon erityislainsäädännössä säädetty palvelut yhdenvertaisesti, lainmukaisesti ja laadukkaasti heidän oikeutensa turvaten. Kysymys on palvelujen hyvän laadun varmistamisen välineestä.

Apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäynneillä aluehallintovirastoissa, Valvirassa ja eräissä kaupungeissa vuosina 2018–2019 kävi ilmi, ettei sosiaalihuollon omavalvonta toteudu käytännössä tarkoitetulla tavalla, ja että se toteutuu vaihtelevasti yksiköstä tai toimijasta riippuen. Saatujen tietojen mukaan omavalvonta, jonka tulisi olla osa käytännön palvelujen ja toimintojen toteuttamista ja jossa mahdollisten riskien ja toimintaan liittyvien epävarmuuksien tulisi nousta yksikkökohtaisesta toiminnasta, ei näyttänyt olevan osa käytännön työtä. Valvonnan tarkoituksen ja käytännön toteuttamisen välillä näytti olevan merkittävä ero. Sosiaalihuollon asiakkaiden näkökulmasta omavalvonnan toteuttamisen ja laadun vaihtelevuus toimijoittain, alueittain ja asiakasryhmittäin asettaa asiakkaat keskenään eriarvoiseen asemaan.

Omavalvonnan on tarkoitus olla jatkuva prosessi, jossa palvelujen tuottamista seurataan ja mahdollisiin epäkohtiin ja ongelmiin puututaan nopeasti. Suunnitelmaa on tarkoitus päivittää käytännön kokemusten kautta sekä henkilökunnalta ja asiakailta saatavan palautteen avulla. Omavalvonnassa tulisi osallistaa asiakkaat ja tarvittaessa myös heidän läheisensä valvonnan toi-

mivuuden varmistamiseksi. Omavalvonta ei tule valmiiksi sillä, että sitä tarkoittava suunnitelma on laadittu, vaan sen käytännön toimeenpano ja kehittäminen alkaa suunnitelman laatimisesta.

Vaikeudet käytännön toteuttamisessa näyttivät seuraavan erilaisista tekijöistä. Omavalvonnan pohjana olevat suunnitelmat eivät laadullisesti ole sellaisia, että ne tukisivat käytännön työtä eikä suunnitelmia ole välttämättä laadittu yksikkö- tai toimintakohtaisesti niin, että ne palvelisivat nimenomaisesti kyseistä yksikköä tai toimintaa. Sosiaalihuoltoa toteuttavilla henkilöillä ei aina ole myöskään tietoa suunnitelmista ja omavalvonnan toimeenpanosta näyttää osin puuttuvan sen sisäistetty ja ammattitaitoon perustuva ymmärrys. Myös omavalvontaa koskevaa lainsäätö näytti tarvitsevan vahvistamista. Pohtia voi toki sitäkin, minkälainen merkitys henkilöresursseilla omavalvonnan käytännön toteuttamiseen voi olla.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään huomiota omavalvonnan säätelyyn, omavalvonnasta sosiaalihuollon ammattihenkilöille annettavaan ammatilliseen koulutukseen samoin kuin tarpeeseen tehdä selvitys omavalvonnasta ja sen ongelmista, jotta sen käytännön toteuttamisen ongelmiin voitaisiin kohdennetusti puuttua. Esille nousi myös kysymys omavalvonnan ulkoisesta valvonnasta, jota olisi mahdollista tehostaa sillä, että omavalvontasuunnitelmat olisivat saatavissa sähköisesti ja valvontaviranomaisilla olisi siten ajantasaista tietoa suunnitelmista. Omavalvonnan toimivuus auttaisi valvovia viranomaisia suuntaamaan voimavarojaan riskiperusteisesti.

Apulaisoikeuskansleri otti edellä mainitun asian oma-aloitteisesti tutkittavakseen jo ennen koronaepidemiaa, mutta sen merkitys korostui epidemian alettua, koska epidemia vaikutti myös sosiaalihuollon yksiköiden ja toimintojen ulkopuolisen valvonnan toteuttamiseen ja toteuttamistapoihin. Epidemian vuoksi rajoitettiin

ulkopuolisten, kuten omaisten, mahdollisuuksia esimerkiksi vierailla sellaisissa sosiaalihuollon yksiköissä, joissa asiakkaat asuvat ympärivuorokautisesti. Yksiköiden asukkaiden mahdollisuudet kertoa tilanteestaan ja mahdollisista kokemistaan epäkohdista ainakin jossain määrin saattoivat kaventua tapaamis- ja vierailurajoitusten vuoksi samalla, kun asukkaiden elämää rajoitettiin. Vastuu yksiköiden toiminnan asianmukaisuudesta saattoi samalla painottua tavallista enemmän yksiköiden omalle vastuulle, vaikka ulkopuoliset valvojat kehittivät epidemian aikana uusia valvonnan toteuttamistapoja. Koronaepidemia nosti sosiaalihuollon omavalvonnan toimivuuden esille entistä konkreettisemmin.

Omavalvontaa ja sen merkitystä sosiaalihuollon valvonnan kokonaisuudessa on painotettu viimeisen 10 vuoden aikana ja valmisteilla olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa valvonnan painopiste tulee olemaan omavalvonnan. Sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi omavalvonta tulisi saada käytännössä toimivaksi laadun turvaajaksi normaalioloissa, jotta se toimisi ja sen varaan voitaisiin laskea myös poikkeuksellisissa oloissa.

Omavalvonnan toimivuuteen kiinnitettiin kertomusvuonna huomiota myös oikeuskanslerin lausunnossa OKV/1027/21/2020 (ks. s. 201), jonka hän antoi laatusuosituksista hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. Myös oikeuskanslerin lausunnossa hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi OKV/1121/21/2020 (ks. s. 94) hän toi esille omavalvonnan kehittämistarpeet ja sen tärkeyden sääntely- ja kehittämiskohteena.

Sosiaalihuollon laatua pyritään osaltaan turvaamaan myös sosiaaliasiamiesjärjestelmällä. Kunnan nimeämän sosiaaliasiamiehen tehtävän on neuvoa ja ohjata sosiaalihuollon asiakkaita

ja ylipäänsä edesauttaa sitä, että he pääsevät oikeuksiinsa. Järjestelmän kohdalla on sen luomisesta saakka pohdittu muun muassa sosiaaliasiamiesten organisatorista asemaa toiminnan puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamiseksi. Kertomusvuonna ratkaistussa asiassa OKV/192/1/2019 (ks. s. 220) apulaisoikeuskansleri totesi, että kuntayhtymän hallinnosta ja taloudesta vastuullinen kuntayhtymän johtaja ei voinut uskottavasti toimia sijaisena sosiaaliasiamiehen tehtävässä ilman, että hänen riippumattomuutensa ja itsenäisyytensä hoitaa tehtävää voisi tulla kyseenalaistetuksi. Koska kysymys sosiaaliasiamiesten riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta ei koskenut vain ratkaistua kanteluasiaa, toimitettiin päätös tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle sen toimenpiteitä varten. Ministeriön antaman ilmoituksen mukaan ministeriö oli keväällä 2020 teettänyt asiamiestoimintojen nykytilasta selvityksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilaslainsäädäntö on tarkoitettu uudistaa kuluvalle hallituskaudella. Tuossa yhteydessä on ministeriön mukaan tarkoitus tarkastella myös potilas- ja sosiaaliasiamiehsääntelyä.

Koronaepidemiaan liittyviä aloitteita

Koronaepidemian alkaminen herätti huolen useiden sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasryhmien palveluiden tuottamisen turvallisuudesta ja niiden toteutumisesta. Siinä tarkoituksessa apulaisoikeuskansleri otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi lasten- ja nuorisopsykiatristen palvelujen järjestämisen ja saatavuuden (OKV/294/70/2020) sekä lastensuojelupalvelujen turvaamisen (OKV/293/70/2020) koronaepidemian aikana. Apulaisoikeuskanslerin otti vuonna 2019 yhdeksi laillisuusvalvontakäyntiensä aiheeksi lasten ja nuorten psykiatristen palvelujen saatavuuden.

den ja saavutettavuuden sekä hoidon toteutumisen ja todentamisen. Aiheena oli myös perus- ja erikoistason palvelujen yhteen toimivuus ja lastensuojelun asiakkaina olevien lasten ja nuorten pääsy mielenterveyspalveluihin ja psykiatriseen hoitoon. Apulaisoikeuskansleri teki kyseisenä vuonna laillisuusvalvontakäynnit Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin OKV/25/51/2019 ja Tampereen kaupunkiin OKV/14/51/2019. Käyntejä aiheesta oli tarkoitus jatkaa vuoden 2020 aikana ja ennen epidemian alkamista apulaisoikeuskansleri teki käynnit Pohjois-Savon sairaanhoitopiiriin OKV/2/51/2020 (ks. s. 226) ja Siilinjärven kuntaan OKV/1/51/2020 (ks. s. 225). Kyseisillä laillisuusvalvontakäynneillä ilmeni, että lasten ja nuorten tarvitsemien palvelujen saatavuudessa, hoitoon pääsyssä ja hoidon toteuttamisessa oli erinäisiä ongelmia, jotka liittyivät psykoterapiapalvelujen puutteeseen, ongelmiin perus- ja erikoissairaanhoidon yhteen toimivuudessa, resurssien niukkuuteen, lisääntyneeseen hoidontarpeeseen erityisesti nuorisopsykiatriassa ja hoitoisuuden kasvamiseen erityisesti lastenpsykiatriassa. Edellä mainituilla laillisuusvalvontakäynneillä saadut tiedot olivat pohjana mainittujen koronaepidemiaan liittyvien omien aloitteiden tutkittavaksi ottamiselle.

Apulaisoikeuskansleri otti tutkittavakseen myös kotihoidon (kotisairaanhoidon ja kotipalvelu) toteuttamisen (OKV/290/70/2020) koronaepidemian aikana. Aloitteessa on kysymys yleisesti hoidon laadusta liittyen yksittäisen asiakkaan hoitajien vaihtuvuuteen ja lukumäärään, mutta myös siitä, kuinka kotihoidon asiakkaiden terveys ja turvallisuus mainitussa tilanteessa varmistetaan koronaepidemian aikana. Apulaisoikeuskansleri oli jo vuonna 2018 antamassaan ratkaisussa OKV/2064/1/2017 kiinnittänyt huomiota hoitajien suureen määrään ja vaihtuvuuteen kotisairaanhoidossa ja määrän sekä vaihtuvuuden vaikutuksiin hoidon kokonaisuuden seurantaan ja hoidon vaikuttavuuden arviointiin

sekä kotisairaanhoidon asiakkaan kokemukseen hoidon laadusta.

Apulaisoikeuskansleri otti tutkittavakseen myös sen, kuinka Kela varautui asiamäärien (mm. työttömyysetuudet, perustoimeentulo- ja asumistuki sekä sairaus- ja tartuntatautipäiväraha) kasvuun koronaepidemian ja poikkeusolojen vuoksi (OKV/568/70/2020).

Edellä mainittujen lisäksi apulaisoikeuskansleri otti tutkittavaksi koronavirusepidemiaa koskevan ja epidemian hoitoa koskevien päätösten ja linjausten taustalla olevan tiedon julkisuuden ja avoimuuden THL:n toiminnassa (OKV/458/70/2020). Oikeuskansleri tutkittavaksi ottamassa sosiaali- ja terveysministeriötä koskevassa asiassa (OKV/461/70/2020) puolestaan on kysymys covid-19-epidemia hoitoa koskevien perus- ja ihmisoikeuksiin vaikuttavien ratkaisujen tekemisessä käytettävien tietojen sekä päätösten perusteiden julkisuudesta sekä viranomaistoiminnan avoimuudesta ja toiminnan valvottavuudesta tartuntatautilain mukaisten velvoitteiden hoitamisessa.

Lausuntoja

Laatusuositukset hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi

Oikeuskansleri antoi sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon laatusuosituksesta hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2020–2023. Oikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että ikääntyneen väestön osallistaminen suosituksen tekoon antaisi tietoa palvelujen käyttäjien kokemuksista ja tarpeista sekä toteuttaisi perustuslaissa julkisella vallalla asetettua velvollisuutta edistää yksikön mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koske-

vaan päätöksentekoon. Samalla osallistaminen edistäisi osaltaan ikääntyneille ihmisille tarjottavien palvelujen toteutumista hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon perusteiden edellyttämällä tavalla.

Oikeuskanslerin mukaan omavalvontasuunnitelmien laatu ja omavalvonnan tarkoituksen sisäistäminen sosiaalihuollon yksiköissä on ratkaisevaa valvonnan toimivuudelle. Hänen näkemyksensä mukaan omavalvonnan merkitykseen ja omavalvontasuunnitelmien toimivuuteen tulisi kiinnittää huomiota, jotta omavalvontaa voitaisiin hyödyntää parhaalla tavalla muun muassa ikääntyvän väestön palvelujen tuottamisessa ja laadussa sekä laadun seurannassa.

Oikeuskanslerin mukaan ikääntyvän väestön kohdalla on kiinnitettävä erityistä huomiota heidän taitoihinsa, kykyihinsä ja haluunsa hyödyntää digitalisaatiota ja uutta teknologiaa, jotta heidän sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeisiinsa voidaan vastata asiakaslähtöisesti ja yksilöllisesti vaarantamatta heidän oikeuksiaan. Oikeuskansleri korosti myös tietoturvakysymysten tärkeyttä. Ikääntyneillä henkilöillä on oltava käytettävissään luotettavaa ja riittävää tukea digitaalisten palvelujen ja uuden teknologian käytölle. Hän totesi, että ikääntyneeltä väestöltä olisi tärkeää saada palautetta ja kokemuksia digitaalisten palvelujen käyttämisestä, jotta palveluja voidaan kehittää asiakaslähtöisesti (OKV/1027/21/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Lisäksi sosiaali- ja terveyshallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (asiakastietolaki) ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedot) (OKV/79/20/2019), ks. s. 87
- Luonnos hallituksen esitykseksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä poliisilain 2 luvun 9 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (koronaviruksen torjunta elinkeinotoiminnassa, kokoontumisissa ja liikenteessä) (OKV/1927/21/2020), ks. s. 91
- Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevasta lainsäädännöstä (sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus) (OKV/1121/21/2020), ks. s. 94
- Luonnos hallituksen esitykseksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta: koronavirusepidemian tartuntaketjujen jäljittämistä ja katkaisua tehostava altistuneiden tunnistusjärjestelmä (koronavilkku) (OKV/910/21/2020), ks. s. 92
- Luonnos hallituksen esitykseksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (koronaviruksen torjunta rajaliikenteessä) (OKV/2525/21/2020), ks. s. 91
- Oikeushallintoa koskien on annettu lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi vanhusasiavaltuutetusta (vanhusasiavaltuutettu) (OKV/2383/21/2020), ks. s. 93

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Ministeriö ylitti toimi- ja harkinta- valtansa päättäessään Omakannan ikärajoista

Apulaisoikeuskansleri antoi sosiaali- ja terveysministeriölle huomautuksen perustuslaissa säädetyn laillisuusperiaatteen vastaisesta menettelystä. Ministeriö ylitti toimi- ja harkintavaltansa asettamalla Omakanta-järjestelmään 10 ja 12 vuoden ikärajat ilman perustuslain edellyttämää oikeusperustaa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ministeriön on täytynyt ymmärtää, ettei sillä ollut toimivaltaa asettaa Omakanta-järjestelmään ikärajoja, jotka olivat lain kanssa ristiriidassa.

Potilaslain mukaan alaikäinen voi kieltää terveystietojensa luovuttamisen huoltajalleen, jos terveydenhuollon edustaja on arvioinut alaikäisen riittävän kypsäksi tekemään tämän päätöksen. Potilaslaissa ei ole kuitenkaan säädetty kypsyden arvioimisvelvollisuudelle mitään ikärajaa. Sosiaali- ja terveysministeriön toimittaman selvityksen mukaan arvioinnin velvoittavuus oltiin rajaamassa 12 ikävuoteen, koska tätä nuoremilla oli harvoin aihetta salata tietojaan huoltajiltansa. Kyseinen rajausta perustui ministeriön johtoryhmän tekemään päätökseen.

Apulaisoikeuskansleri painotti ratkaisussaan, että mikäli alaikäisen kypsyys ja sen arvioimista koskevien ikärajojen asettaminen Omakannassa katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, niin ikärajat on toteutettava lainsäädännön keinoin ja niiden asettamisesta päättää eduskunta, ei sosiaali- ja terveysministeriön johtoryhmä. Perustuslain mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Ministeriöllä on

oikeus säätää asetuksella siitä, miten huoltajien mahdollisuus asioida lastensa puolesta teknisesti toteutetaan Omakannassa. Myös ministeriön oman näkemyksen mukaan asetus ei antanut sille toimivaltaa säätää huoltajien ja lasten oikeuksia rajoittavista menettelyistä. Tästä huolimatta ministeriö toimi toisin eikä ryhtynyt valmisteluun lainsäädännön muuttamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri arvostele ratkaisussaan myös ministeriön valmistelemaa, puolesta-asioinnin laajentamista koskevaa uutta toimintamallia ja sen toimeenpanoa.

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi Omakanta-järjestelmän käytettävyyden ja sen sisällön lainmukaisuuden sekä oikeuskanslerinvirastoon tulleiden kanteluiden että sosiaali- ja terveysministeriöltä saatujen selvitysten pohjalta. Ministeriöltä saaduista selvityksistä kävi ilmi, että se oli asettamassa Omakantaan pysyvän 12 vuoden ikärajan alaikäisen tietojen näkymisessä huoltajalle. Tämä siitakin huolimatta, että apulaisoikeuskansleri oli aiemmassa ratkaisussaan (OKV/2057/1/2017) todennut Omakannan aieman, väliaikaiseksi tarkoitetun 10 vuoden ikärajan olevan ristiriidassa potilaslain kanssa. Oikeuskanslerinvirastoon tulleissa kanteluissa huoltajat kertoivat vaikeuksistaan hoitaa alaikäisten lastensa asioita Omakannassa (OKV/31/50/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Pandemiatilanteessa tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjaus

Oikeuskanslerin ratkaisua sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön menettelystä pandemiatilanteessa tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjauksessa OKV/155/70/2020 on selostettu sivuilla 53 ja 82.

Toimenpiteet lentoasemilla koronaviruksen torjunnassa keväällä 2020

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisua viranomaisen menettelyistä koronaviruksen torjunnassa Suomen lentoasemilla OKV/433/70/2020 on selostettu sivuilla 52 ja 81.

Muutoksenhakulautakuntien jäsenten sidonnaisuuksien rekisteröinnin puutteet

Apulaisoikeuskansleri kehottaa sosiaali- ja terveysministeriötä korjaamaan lainsäädäntötoimin toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien jäsenten sidonnaisuuksien rekisteröinnissä ilmenneet puutteet. Nykyinen muutoksenhakulautakuntien jäsenten sidonnaisuusilmoitusten rekisteröinti- ja säilytystapa on vaikeaselkoinen.

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa kantelija kertoi, ettei ollut löytänyt Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämästä tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä hakemiaan sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan eli Samun asiantuntijajäsenten tietoja. Tämän perusteella kantelija arveli, että lähes kaikki lautakunnan asiantuntijajäsenet olivat laiminlyöneet laissa säädetyn velvollisuutensa ilmoittaa sidonnaisuuksistaan.

Samun asiantuntijajäsenten on lain mukaan ilmoitettava sidonnaisuuksistaan siten kuin tuomioistuinten asiantuntijajäsenten, jotka ilmoittavat sidonnaisuutensa tuomioistuimelle. Tuomioistuin tallentaa sidonnaisuustiedot Oikeusrekisterikeskukseen, josta ne ovat kaikkien tarkastettavissa. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä oikeusministeriö totesivat apulaisoikeuskanslerille antamissaan selvityksissään, että sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus ja rekisteröintivelvollisuus ovat kaksi eri asiaa eikä laissa ole säädetty Samun asiantuntijoiden sidonnaisuuksien rekisteröimisvelvolli-

suudesta. Tämän ja eräiden käytännön ongelmien vuoksi sosiaali- ja terveysministeriö oli päättänyt, että sidonnaisuusilmoitukset toimitetaan sosiaali- ja terveysministeriölle, jossa niitä myös säilytetään ja josta ne ovat pyydettyä saatavissa. Sama menettelytapa koski myös työeläkeasioiden sekä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntien asiantuntijajäseniä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan käytäntö on epäselvä eikä sidonnaisuustietojen pyytäjä voi tietää, että kyseisten lautakuntien asiantuntijajäsenten tietoja tulee Oikeusrekisterikeskuksen asemesta pyytää ministeriöstä. On myös sangen todennäköistä, että tietoja Oikeusrekisterikeskuksesta hakenut tekee tietojen puuttumisesta virheellisiä johtopäätöksiä lautakuntien jäsenten ilmoitusvelvollisuuden noudattamisesta, kuten kantelijakin oli tehnyt.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että ministeriöiden sopima, lakiin perustumaton käytäntö ei ole selkeä eikä palvele lainkäytön avoimuutta tai toteuta kansalaisten mahdollisuutta valvoa julkisen vallan käyttöä (OKV/719/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Sosiaalihuollon omavalvonnan toimivuus

Apulaisoikeuskanslerin mukaan sosiaalihuollon omavalvonnassa on huolestuttava ero yhtäältä käytännön sekä toisaalta lainsäädännössä ja viranomaisohjauksessa tarkoitetun omavalvonnan välillä.

Omavalvonnan käytännön toteuttamisessa olevien puutteiden vuoksi sosiaalihuollon asiakkaiden oikeus saada perustuslain edellyttämää hyvää sosiaalihuoltoa ja kohtelua yhdenvertaisesti saattavat vaarantua. Vireillä olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa omavalvonnan tehtävä sosiaalihuollon valvonnan kokonaisu-

nessa tulee olemaan yhä olennaisempi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että omavalvonnan toimivuuden varaan lasketaan paljon, minkä vuoksi sen käytännön toimivuus tulisi varmistaa.

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi sosiaalihuollon omavalvonnan toimivuuden sekä julkisuudessa olleiden että laillisuusvalvonnassaan karttuneiden tietojen perusteella. Omavalvonnassa tulisi tunnistaa palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevat riskit ja ehkäistä niiden toteutumista sekä varmistaa palvelujen laatu. Omavalvonnan pitäisi olla osa sosiaalihuollon käytännön työtä. Tietojen perusteella sosiaalihuollon valvontaan osana kuuluva omavalvonta ei näyttänyt toteutuvan siten kuin lainsäädännössä on tarkoitettu.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan olisi tärkeää selvittää perusteellisesti omavalvontaa ja sen toteuttamisen ongelmia, jotta käytännön toteuttamisessa ilmenneisiin laadullisiin ongelmiin voitaisiin puuttua kohdennetusti. Samassa yhteydessä voitaisiin selvittää myös sitä, milloin viranomaisten tulisi erityisesti valvoa sosiaalihuollon omavalvontaa asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi (esimerkiksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat).

Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan meneillään olevista tai suunnitelluista omavalvontaa koskevista lainsäädäntöhankkeista huolimatta arvioida pikaisesti omavalvontaa koskevan asetuksen antamisen tarpeellisuus omavalvontaan kohdistuvan ohjauksen ja valvonnan tehostamiseksi.

Omavalvonnan toteutuminen edellyttää sosiaalihuollossa työskentelevän henkilöstön sitoutumista omavalvontaan ja sen käytännön osaamista. Apulaisoikeuskanslerin mukaan olisi syytä joutuisasti arvioida tarve kehittää sosiaalihuollon ammattihenkilöiden koulutusta niin, että omavalvonnasta tulisi koulutuksen kautta osa ammattitoimintaa.

Valvovalla viranomaisella tulisi olla ajantasainen tieto omavalvonnan toteutumisesta, jotta se voisi kohdentaa ulkopuolista valvontaansa riskiperusteisesti. Tätä edesauttaisi se, että omavalvontasuunnitelmat olisivat sähköisessä muodossa ja valvova viranomainen saisi sähköisen järjestelmän kautta tietoa palvelun tuottajien omavalvonnasta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että ministeriön tulisi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin sähköisen järjestelmän saamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri lähetti ratkaisunsa sosiaali- ja terveysministeriölle ja pyysi ministeriötä 31.5.2021 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt sosiaalihuollon omavalvonnan toimivuuden varmistamiseksi (OKV/33/70/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin määrittäminen laissa

Apulaisoikeuskansleri piti ongelmallisena sitä, että menettely yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin määrittämiseksi näyttää olevan tarkemmin sääntelemätön, vaikka mahdollisesti vakiintuneeseen käytäntöön perustuva.

Tartuntatautilakia säädettäessä sitä koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että tartuntataudin määrittämisestä yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi päättää valtioneuvosto antamallaan asetuksella. Eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi esitystä valtioneuvostolle annetun asetuksenantovaltuuden kannalta ja piti sitä riittävästi rajattuna. Valiokunnan mukaan asetuksella voitiin siten säätää yleisvaarallisista tartuntataudeista, joiden leviämisen estämiseksi tartuntatautilaissa säädettiin pisimmälle menevät perusoikeuksien rajoittamista koskevat toimenpiteet.

Tartuntatautilain 60 (karanteeni) ja 63 §:n (eristäminen) perusteella yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin perusteella voidaan ryhtyä samanlaisiin yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksia voimakkaasti rajoittaviin toimenpiteisiin kuin valtioneuvoston asetuksella yleisvaaralliseksi säädetyn tartuntataudin ollessa kysymyksessä. Tartuntatautilaissa ei ole kuitenkaan määriteltä, mitä tarkoitetaan yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyllä tartuntataudilla. Myöskään menetelyä, jolla tauti voidaan määritellä sellaiseksi, ei näytä tarkemmin säännellyn.

Apulaisoikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan viimeistään 30.10.2020, mihin toimenpiteisiin hänen edellä mainittu huomionsa on ministeriössä antanut aiheita. Ministeriö ilmoitti apulaisoikeuskanslerille antamassaan vastauksessa, että apulaisoikeuskanslerin esittämä tartuntatautilain muutostarve otetaan huomioon, kun lakiin tehdään muutakin pysyviä muutoksia, joiden tarve on tullut esiin muun muassa covid-19-epidemian aikana (OKV/244/1/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antaminen tuomioistuimille

Apulaisoikeuskansleri oli tyytyväinen viimein toteutettuun lainmuutokseen ja rahoitusratkaisuun, joka luo pysyvän järjestelmän tuomioistuinten tarvitsemien lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamiseen. Tammikuun alusta 2020 voimaan tulleen lain mukaan Pohjois-Savon sairaanhoitopiiriin vastattavaksi määrätyle tehtävälle on osoitettu erillirahoitus valtion talousarviossa. Apulaisoikeuskansleri tulee seuraamaan järjestelmän toimivuutta tuomioistuimiin ja viranomaisiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassaan.

Aiemmin tuomioistuinten tarvitsemien lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen laatimista ei ollut säädetty lailla minkään organisaation tehtäväksi. Ensivaiheessa lausuntoja antoivat Valvira ja tämän jälkeen yliopistolliset sairaalat vuorotellen. Lausuntoja ei kuitenkaan ole annettu useaan vuoteen, koska tehtävistä ei oltu säädetty lailla eikä toiminnasta aiheutuviin kustannuksiin oltu osoitettu rahoitusta.

Apulaisoikeuskansleri otti ensimmäisen keran kantaa vakuutuslääketieteellisten lausuntojen antamiseen 21.3.2014 päivätyssä päätöksessään (OKV/7/50/2012) Valviran ilmoitettua sosiaali- ja terveysministeriölle, että sen ei ole enää tulevaisuudessa mahdollista antaa lääketieteellisiä lausuntoja. Valvira oli samalla esittänyt, että ministeriö käynnistäisi toimenpiteet, joilla luotaisiin asiantuntijaryhmä kansallisten vakuutuslääketieteellisten kiistojen ratkaisijaksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että ministeriön tulisi saada aikaan viivytyksettä järjestelmä, jonka kautta tuomioistuimet saisivat tarvitsemansa vakuutuslääketieteelliset lausunnot.

Valviran ilmoituksen jälkeen yliopistollisten sairaanhoitopiirien tuli sosiaali- ja terveysministeriön kirjeen perusteella vuorotellen antaa tuomioistuinten tarvitsemia lääketieteellisiä lausuntoja. Tehtävästä ei kuitenkaan säädetty lailla eikä toiminnasta aiheutuvia kustannuksia korvattu. Yliopistolliset sairaalat eivät tämän vuoksi antaneet lausuntoja. Korkein oikeus totesi syksyllä 2018, ettei se saa yliopistollisilta sairaaloilta lausuntoja. Ongelmat olivat alkaneet jo vuonna 2017. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri oli tuonut esille, että valtionhallinto voi antaa kunnille ja kunnallisille viranomaisille uusia tehtäviä vain lailla ja tällöinkin rahoitusperiaatetta noudattaen. Korkein oikeus oli ollut vuonna 2017 useaan otteeseen yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriöön, jossa oli vedottu säädösvalmisteluresursien puutteeseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi asiassa alkuvuodesta 2018 uuden kirjeen, jossa se pyysi sairaanhoitopiirejä jatkamaan lausunnonantomenettelyä vuoden 2019 loppuun saakka siten, että kukin sairaanhoitopiiri olisi lausunnon antamisvuorossa viisi kuukautta. Korkein oikeus oli kuitenkin saanut vuonna 2018 sekä HUS:lta että Pirkanmaan sairaanhoitopiiriltä lausuntopyyntöön perusteella ilmoitukset, etteivät sairaanhoitopiirit olleet löytäneet vapaaehtoisia antamaan korkeimmalle oikeudelle sen pyytämiä lausuntoja.

Apulaisoikeuskansleri pyysi alkuvuodesta 2019 sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa toimenpiteistä, joihin se aikoo ryhtyä kyseessä olevan tilanteen johdosta. Sosiaali- ja terveysministeriö totesi antamassaan lausunnossa, että ministeriö oli käynnistänyt keväällä 2019 asiaa koskevan lainsäädäntöhankkeen. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle lokakuussa 2019 ja laki tuli voimaan tammikuussa 2020.

Lain mukaan yliopistollista sairaalaa ylläpitävät sairaanhoitopiirit vastaavat yhdessä tuomioistuimen pyytämien lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisesta. Lausuntojen antamista varten on asiantuntijaryhmä, jonka toiminnan hallinnoinnista vastaa Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri. Kaikilla yliopistollista sairaalaa ylläpitävillä sairaanhoitopiireillä on velvollisuus nimetä asiantuntijaryhmään asiantuntijoita, joilla on riittävä osaaminen tarvittavilta lääketieteen aloilta. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri voi nimetä asiantuntijaryhmään myös muita lääketieteen asiantuntijoita tai tapauskohtaisesti pyytää lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja asiantuntijaryhmän ulkopuoliselta asiantuntijalta.

Riippumattoman lääketieteelliseen arvion saaminen on tärkeää erityisesti silloin kun tarvitaan tietyn lääketieteellisen erityisalueen tuntemusta tai jos tapaukseen liittyy tulkinnanvaraisuutta. Riippumaton asiantuntijataho lisää oikeusvarmuutta ja lääketieteellisen arvioinnin lä-

pinäkyvyyttä ja luotettavuutta. Tuomioistuimen mahdollisuus saada lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja ilman asianosaisen kustannusvastuuta parantaa muutoksenhakijoiden mahdollisuuksia hakea muutosta heidän lakisääteisiä oikeuksiaan koskevissa asioissa ja edistää heidän oikeusturvaansa (OKV/3/50/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN LAITOS (THL)

Viranomaisen käyttämän ilmaisun asianmukaisuus

Oikeuskanslerin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista kieltä, vältettävä loukkaavia ilmaisuja ja varmistettava, että kielellinen esitys vastaa tarkoitettua asiasisältöä. Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa pyydettiin kannanottoa muun muassa siihen, oliko kantelijoiden kunniaa loukattu.

THL oli tehnyt Julkisen sanan neuvostolle kantelun siitä, oliko lehti noudattanut rokotehankintoja ja THL:n rokotetutkimusta koskevan artikkelin tekemisessä hyvää journalistista tapaa. Kanteluunsa tekemässään täydennysosassa THL oli nostonut esille lehtiartikkelissa käytettyjen asiantuntijoiden sidonnaisuuksista kertomisen artikkelissa. Täydennysosassa käytetystä ilmaisusta oli voinut saada käsityksen, että lehtiartikkelissa käytetyt asiantuntijat eli kantelijat toimisivat erään lääkeyhtiön lukuun ja saisivat siitä mahdollisesti etua. Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa kantelijat kokivat tämän ilmaisun sidonnaisuuksistaan loukkaavana ja heidän asiantuntemustaan kyseenalaistavana.

Hallintolain mukaan viranomaisen ei tule käyttää muun muassa loukkaavia ilmauksia ja

viranomaisen on varmistettava, että kielellinen esitys vastaa tarkoitettua sisältöä. Oikeuskansleri totesi, että THL:n käyttämä ilmaisu kantelun täydennysosassa oli kritiikille altis, kun otetaan huomioon viranomaisen kielenkäyttöä koskeva hallintolain säännös. Hänen näkemyksensä mukaan asiantuntijoiden mahdollisia sidonnaisuuksia käsiteltyä kohta olisi ollut mahdollista tehdä tavalla mikä olisi täyttänyt paremmin hallintolain vaatimukset asiallisesta ja huolellisesta kielenkäytöstä. Tämä olisi ollut myös hallintolaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen kannalta asianmukainen menettely.

Oikeuskansleri totesi, että viranomaisen ei tule sisällyttää tosiasialliseen toimintaansa sellaista viranomaisen ulkopuolisten arvostelua tai sellaiseksi objektiivisesti mielletävissä olevaa, joka ei ole välttämätöntä viranomaisen toimintapiteen tarkoituksen kannalta. Oikeuskansleri saattoi kyseisen näkemyksensä THL:n tietoon (OKV/7/10/2020; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRASTO (VALVIRA)

Päätöksen perustelevminen

Apulaisoikeuskansleri muistutti ratkaisussaan Valvira kanteluun annetun päätöksen perustelemisesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että hallintokantelua koskevien hallintolain säännösten tarkoituksena on muun muassa antaa viranomaiselle harkintavaltaa valvonta-asoiden käsittelyssä, jotta se voi kohdentaa voimavarojaan valvonnan vaikuttavuuden kannalta tehokkaasti. Hallintolain päätöksen perusteluita koskeva säännös antaa viranomaiselle valtaa harkita perustelujen esittämistapaa ja laajuutta. Apulaisoikeus-

kanslerin mukaan kaikkien päätösten perustelevminen yhtä kattavasti ei ole perustelua valvonnan voimavarojen vaikuttavan suuntaamisen vuoksi.

Toisaalta päätösten perustelevminen on perustuslakiin pohjautuvat viranomaisen velvollisuus ja asianosaisella on oikeus saada perustelut päätökseensä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan perusoikeutena oikeudelle saada perusteltu päätös on annettava erityistä merkitystä. Sen vuoksi hän katsoi, että kantelijan perusoikeuden toteutumisen olisi toteutunut paremmin, mikäli hänelle annettu päätös olisi perusteltu hieman tarkemmin kyseiseen tapaukseen liittyvillä perusteluilla (OKV/439/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tietopyyntöjen käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Valvira huomiot julkisuuslain soveltamiseen asiakirja- ja tietopyyntöjen käsittelyssä.

Valvira ei ollut antanut kantelijoiden pyytämää asiakirjaa/tietoa, koska sillä ei ilmoituksensa mukaan sitä ollut. Apulaisoikeuskansleri viittasi ylimpien laillisuusvalvojen vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön ja totesi, että asiakirja- ja tietopyyntöjen käsittelyssä on meneteltävä julkisuuslain mukaisesti niissäkin tapauksissa, kun viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa tai tietoa. Viranomaisen on siten aina kieltäytyessään asiakirjan tai tiedon antamisesta muun muassa tiedusteltava, haluaako pyytaja saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjan tai tiedon pyytäjälle on hänen niin halutessaan annettava muutoksenhakukelpoinen päätös.

Virasto ei ollut antanut kantelijoille julkisuuslain mukaisesti tietoa mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi eikä tiedustellut haluavatko kantelijat asiassa ratkaisun tai antanut asiakirja-/tietopyyntöön ratkaisua, joten

menettely ei ollut ollut julkisuuslain mukaista (OKV/85/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Valviran huomiota tietopyyntöjen käsittelyyn julkisuuslain edellyttämällä tavalla sekä hallintolain asioiden asianmukaista käsittelyä koskevan säännöksen noudattamiseen ja tiedusteluihin vastaamiseen hallintolain mukaisesti.

Kantelija oli Valviran Terhikki-sähköposti-osoitteeseen lähettämässään viestissä tiedustellut, oliko eräs henkilö sairaanhoitaja ja miksei häntä näy Julki-Terhikissä. Osastosihteeri oli vastannut kantelijalle heti samana päivänä ja kertonut syynä olevan, että henkilöltä oli poistettu oikeus harjoittaa sairaanhoitajan ammattia. Tämän jälkeen kantelija oli samana päivänä sähköpostitse esittänyt lisäkysymyksiä koskien henkilön ammatinharjoittamisoikeuden poistamista. Selvityksen mukaan Valviran lakimies oli vastannut lisäkysymyksiin puhelimitse kolme päivää myöhemmin.

Kantelija on vastineessaan kiistänyt, että hänelle olisi soitettu, ja kantelijan mukaan hän ei ollut vielä saanut pyytämiään tietoja.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kirjallisesti saapuneeseen tiedusteluun tulisi pääsääntöisesti vastata kirjallisesti. Kun tietopyyntö on saapunut sähköpostitse, oikeana menettelytapana voidaan pitää siihen vastaamista sähköpostitse tai muuten kirjallisesti, jolloin vastauksen sisältö on myös jälkikäteen selvitettävissä. Tällainen menettely voi osaltaan vahvistaa myös asiaa hoitaneen virkamiehen oikeusturvaa. Vastaaminen kantelijan tietopyyntöön on jäänyt asiassa epäselväksi. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan kantelijan tietopyyntöä ei ollut käsitelty Valvirassa julkisuuslain edellyttämällä tavalla eikä asiaa ollut käsitelty hallintolaissa säädetyllä tavalla asianmukaisesti.

Kantelija oli myöhemmin lähettänyt Valviraan sähköposteja, joissa hän oli ilmoittanut, ettei hän edelleenkään ollut saanut pyytämiään tietoja. Sähköposteihin ei ollut vastattu. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tuolloin olisi ollut asianmukaista olla asiasta yhteydessä kantelijaan. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen tulee ilman aiheutonta viivytystä vastata toimivaltaansa kuuluvaan asialliseen yhteydenottoon (OKV/343/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

ALUEHALLINTO VIRASTOT (AVI)

Sosiaalihuoltoa koskevien kanteluiden pitkät käsittelyajat

Apulaisoikeuskansleri muistutti ratkaisussaan aluehallintovirastoa viivytyksettömän käsittelyn tarkeydestä sosiaalihuollon valvonnassa. Sosiaalihuoltoa koskevien kanteluiden pitkät käsittelyajat aluehallintovirastossa tulivat esiin apulaisoikeuskanslerin tekemällä laillisuusvalvontakäynnillä.

Vuonna 2017 aluehallintovirastoon tehtyjen kanteluiden määrä kasvoi huomattavasti aiempiin vuosiin verrattuna, ja tämä johti käsittelyaikojen pidentymiseen. Aluehallintoviraston selvityksen mukaan virastolla oli kesäkuussa 2019 käsiteltävänä 50 yli 18 kuukautta vanhaa sosiaalihuollon kantelua. Näistä kanteluista 8 käsittely oli kestänyt yli kaksi vuotta. Kyseisten kanteluiden käsittelyaika on ylittänyt selvästi keskimääräiseksi käsittelyajaksi asetetun tavoitteen ja käsittelyajat olivat kantelijoiden näkökulmasta olleet kohtuuttoman pitkät. Apulaisoikeuskanslerin mukaan sosiaalihuollossa on kysymys heikoimassa asemassa olevien ihmisten perimmäisistä ja ihmisarvoisen elämän kannalta perustavanlaatuisista oikeuksista.

Aluehallintovirasto oli vuodesta 2017 alkaen ryhtynyt toimenpiteisiin käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Selvityksen mukaan se oli muun muassa rekrytoimassa lisää henkilökuntaa sosiaalihuollon yksikköön. Lisäksi vireillä oli esitys lisähenkilöstön saamiseksi. Lähtökohtaisesti laillisuusvalvonnassa ei ole pidetty asioiden viipymiselle hyväksyttävänä syynä resurssien vähäisyyttä, vaan on katsottu, että viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, töiden organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämällä sekä muilla käytettävissä olevilla työnkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena.

Apulaisoikeuskansleri päätti jatkaa asian seuraamista ja pyysi aluehallintovirastoa toimittamaan 13.11.2020 mennessä tiedot sosiaalihuollon kanteluiden keskimääräisistä käsittelyajoista ajalta 1.1.–31.10.2020 sekä tiedon 1.11.2020 vireillä olevista yli 18 kuukautta vanhoista sosiaalihuollon kanteluista. Lisäksi hän pyysi antamaan selvityksen mahdollisten yli 18 kuukautta vireillä olleiden kanteluasioiden käsittelystä ja niiden viipymisen syistä samoin kuin selvityksessä esitettyjen toimenpiteiden vaikutuksista käsittelyaikoihin ja mahdollisista muista toimenpiteistä käsittelyaikojen pitämiseksi kohtuullisina.

Tämän lisäksi apulaisoikeuskansleri pyysi aluehallintovirastoa kertomaan selvityksessään covid-19-epidemian vaikutuksista sosiaalihuollon kantelutilanteeseen ja valvontatoimintaan.

Aluehallintoviraston marraskuussa 2020 toimittamien tietojen perusteella virastossa oli edelleen runsaasti yli 18 kuukautta vireillä olleita kanteluita ja kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika oli pidentynyt vuodesta 2019. Virasto katsoi, että se saa keskimääräistä käsittelyaikaa lyhennettyä, mikäli henkilövoimavaroja voidaan sopeuttaa tarpeen mukaisesti ja vanhimpia kanteluita saadaan ratkaistuksi. Apulaisoikeuskansleri pyysi saamiensa tietojen perusteella asian jat-

koseuraamiseksi aluehallintovirastoa antamaan viimeistään 11.6.2021 tiedon kanteluiden keskimääräisestä käsittelyajasta tammi-toukokuussa 2021 sekä tiedon 31.5.2021 yli 18 kuukautta vireillä olleista kanteluista (OKV/68/70/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Kantelun käsittelyn viipyminen

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kantelijan asian käsittely oli viipynyt aiheettomasti aluehallintovirastossa. Kantelijan kantelun käsittely oli kestänyt virastossa 15 kuukautta. Käsittelyaikaa oli pitkäkö. Kantelun käsittely oli ollut pysähdyksissä noin puoli vuotta, mutta asiassa tarpeellisena pidettyä asiantuntijanlausuntoa ei ollut pyydetty tuona aikana.

Apulaisoikeuskansleri saattoi aluehallintoviraston tietoon näkemyksensä viivytyksettömästä käsittelystä ja kantelijan asian viipymisestä (OKV/450/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Asiakirjapyynnön käsittely

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen huomiota julkisuuslain säännösten noudattamiseen asiakirjapyyntöön vastaamisessa. Kantelijan sähköpostitse esittämää asiakirjapyyntöä ei ollut aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella käsitelty lain edellyttämällä tavalla, kun hänelle oli jätetty viesti puhelinvastaajaan ja ilmoitettu, ettei pyydettyä asiakirjaa voida antaa.

Koska asiakirjapyyntö oli saapunut sähköpostitse, apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan oikeana menettelytapana voitiin pitää vastaamista sähköpostitse tai muuten kirjallisesti. Näin vastauksen sisältö on jälkikäteen selvitettävissä,

mikä osaltaan voi vahvistaa myös asiaa hoitaneen viranhaltijan oikeusturvaa.

Erityisesti, kun asiakirjapyyntöön annettava vastaus on kielteinen, tulee kieltäytymisen perustetta ja asian jatkokäsittelyä koskevan tiedon välittämiseen pyytäjälle kiinnittää erityistä huomiota. Pelkkää puhelinsoittoa ja vastaanottajaa tavoittamatta puhelinvastaajaan jätettyä viestiä, ei voida pitää riittävänä menettelytapana. Kantelijan pyyntöön olisi tullut vastata sähköpostitse tai muuten kirjallisesti esittämällä asiakirjan antamisesta kieltäytymisen syy. Lisäksi häneltä olisi tullut tiedustella, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi (OKV/214/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Anu Rätty).

KANSANELÄKELAITOS (KELA)

Perustoimeentulotukipäätökset ja niiden laatu

Apulaisoikeuskansleri saattoi perustoimeentulotukea koskevien päätösten laadusta ja laadun sekä päätöksenteon kehittämisen tarpeista esittämänsä näkemykset Kelan tietoon. Hän pyysi Kelaan ilmoittamaan viimeistään 31.5.2021 toimenpiteistään, joihin hänen päätöksessään esille nostamat seikat ovat mahdollisesti antaneet aihetta. Apulaisoikeuskansleri toimitti päätöksensä tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle ja Kelan valtuutetuille.

Apulaisoikeuskansleri otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi perustoimeentulotuen päätöksenteon ja päätösten laadun, kun laillisuusvalvonnassa kertyneet ja Kelan toimihenkilöt ry:n Kelan johdolle osoittamasta kirjeestä ilmenevät tiedot herättivät huolen sekä päätösten laadusta että perustoimeentulotukeen oikeutettujen

ihmisten perusoikeuksien toteutumisesta. Selvitetäviä kysymyksiä olivat muun muassa, miten toimeentulotukipäätösten laatua ylipäätään voisi arvioida, mihin toimenpiteisiin Kela on edellä mainitun kirjeen perusteella ryhtynyt ja miten perustoimeentulotukitehtävän kunnilta Kelalle siirtämiseen liittyviin laatuongelmiin on vastattu.

Toimeentulotuki turvaa perustuslaissa säädettyä ihmisarvoisen elämän keskeisiä edellytyksiä. Perustuslain hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskeva säännös tarkoittaa muun ohella laadukkaita hallintopäätöksiä, jotka täyttävät toimeentulotuki- ja hallintolaissa säädetyt vaatimukset. Julkisen vallan ja Kelan sen edustajana on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ihmisarvoista elämää turvaava laadukas päätös koostuu useista tekijöistä: päätös on annettu viivytyksettä, on kielellisesti selkeä, asiallisesti virheetön, johdonmukainen ja ymmärrettävä kokonaisuus, josta ilmenee selkeästi ratkaisu ja sen perustelut. Päätöksen perusteella tulee kyetä arvioimaan sen lainmukaisuus. Toimeentulotuen hakijoissa on haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden asiointivalmiudet voivat olla heikentyneet. Sen vuoksi toimeentulotukipäätöksiä ja niiden tekoprosessia tulee arvioida myös näiden ihmisten oikeuksien turvaamisen ja toteutuksen näkökulmasta.

Hallintotoiminnassa tulee jatkuvasti arvioida hallintolaissa säädettyjen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden toteutumista. Kelan oma laadunvalvonta on perusoikeuksien turvaamiseksi toimeentulotukiasioissa vielä tavanomais-takin tärkeämpää, koska osa toimeentulotuen asiakkaista on haavoittuvassa tai jopa erityisen haavoittuvassa asemassa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kelan selvityksessään esittämistä toimista päätösten laadun kehittämiseksi välittyi järjestelmällisyys sekä monipuolinen ja aktiivinen kehittämisspyrkimys. Ke-

hitettävääkin kuitenkin vielä oli, mistä kertoivat esimerkiksi laillisuusvalvonnassa esillä olleet tapaukset sekä apulaisoikeuskanslerin hallinto-oikeuksista valvontakäynnellään saamat sekä kuntien sosiaalihuollossa työskenteleville tehdystä kyselytutkimuksista ilmenevät tiedot. Erityisesti kuntien sosiaalitoimen esittämiä näkemyksiä perustoimeentuloasioiden Kelalle siirtämisestä asiakkaille ja sosiaalihuollossa aiheutuneista vaikutuksista apulaisoikeuskansleri piti huolestuttavina.

Eri lähteistä käytettävissä olevien tietojen perusteella perustoimeentulotukea koskevien päätösten tulisi apulaisoikeuskanslerin mukaan olla selkeämpiä ja ymmärrettävämpiä. Tavoitteena tulisi olla, että kaikki tuen hakijat voivat saada päätöksestään selville ja kykenevät arvioimaan päätöksensä lainmukaisuuden. Tämä näyttäisi edellyttävän huomion kiinnittämistä muun muassa sekä päätösten tarpeen mukaiseen yksilölliseen ja ymmärrettävään perusteleamiseen että päätösten rakenteeseen ja niissä käytettyyn kieleen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan toimeentulotuen hakijoiden osallistaminen ja kuuleminen toteuttavat hallintolaissa säädettyä palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta. Hän viittaisi Kelan toimintansa kehittämisessä hyödyntämiin asiakasraateihin. Asiakkaiden osallistamisen vahvistamisessa ja sen systematisoinnissa olisi vielä tehtävää ja osallistaminen olisi myös toimeentulopäätösten laadun kehittämisessä hyödyllinen työkalu. Asiakasnäkökulmasta tapahtuvasta päätösten laadun ja ymmärrettävyyden parantamisesta kehitystyöstä hyötyisivät kaikki perustoimeentulotuen hakijat.

Päätöksenteon laadun eri tekijöiden toteutukseen vaikuttavat muun ohella niukat resurssit ja sen mukanaan tuoma työn paineisuus. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan Kelan tulisi kehitystyössään kiinnittää jatkuvasti huomiota myös resursseihin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että perustoimeentulotukiasioiden siirtyessä Kelaan, etuuden toimeenpano ja sen valvonta muuttuivat, vaikka etuuden luonne sosiaalihuoltoon kuuluvana etuutena ei muuttunut. Sosiaalihuollon valvontaa suorittavat aluehallintovirastot eivät valvo Kelan toimintaa eikä perustoimeentulotuen laadunvalvonnassa siten ole ulkopuolista, sosiaalihuoltoa ja sen toimijoita yleisesti valvovaa tahoa.

Apulaisoikeuskansleri piti tärkeänä arvioida, miten perustoimeentulotukipäätösten laadun erillistä ja itsenäistä valvontaa voitaisiin Kelassa vahvistaa, jolloin Kelan sisällä olisi vahvemmin ulkopuolinen, mutta asiantunteva ja riippumaton päätösten laatua arvioiva toimija. Tämä voisi apulaisoikeuskanslerin mukaan koskea myös perustoimeentulotuen määrärajojen valvontaa (OKV/26/70/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Hakemusten asianmukainen ja huolellinen käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota hallintolain asioiden asianmukaista käsittelyä, asiakkaan neuvontaa ja hakemuksen täydentämistä koskevien säännösten noudattamiseen.

Kantelija arvosteli työkyvyttömyyseläkehakemuksensa käsittelyä Kelassa. Selvityksen mukaan kantelijan hakemus oli toimitettu Kelaan, mutta lomakkeeseen oli rastiutettu, että kantelija hakee työkyvyttömyyseläkettä vain työeläkkeenä. Kela oli toimittanut hakemuksen liitteineen työeläkelaitokselle.

Asian käsittely Kelassa päätettiin, koska asiakas ei ollut hakenut kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä.

Kantelija otti yhteyttä Kelaan ja häntä neuvottiin toimittamaan Kelaan uusi työkyvyttö-

myyseläkehakemus ja lääkärinlausunto. Kelassa uusi hakemus tulkittiin saapuneeksi alkuperäisen ensimmäisen hakemuksen saapumispäivänä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että Kelan olisi hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti ja asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi tullut pyytää kantelijaa täydentämään jo ensimmäistä hakemustaan. Lisäksi Kelan olisi tullut neuvoa ja ohjata kantelijaa hakemaan työkyvyttömyyseläkettä myös Kelasta (OKV/142/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota huolellisuuteen sen tehtäviin kuuluvien asioiden käsittelyssä.

Kantelija arvosteli Kelan menettelyä vammaistukiasiansa käsittelyssä. Kantelija oli pyytänyt Kelaa toimittamaan sille toimittamansa selvityksen sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle valituksen liitteeksi. Kela oli toimittanut selvityksen muutoksenhakulautakunnalle vasta kantelijan otettua siihen uudelleen yhteyttä.

Kelan mukaan lisäselvitysten toimittaminen vammaistuen valitusasiaan oli kantelijan asiassa viivästynyt sen sisäisen toiminnan vuoksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei asiassa ollut toimitettu riittävän huolellisesti (OKV/1082/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Asumistuen maksaminen vuokranantajalle

Apulaisoikeuskansleri esitti käsityksensä hyvään hallintoon kuuluvasta viranomaisen toimintavallisuudesta ja sen rajoista.

Kantelija arvosteli Kelan menettelyä asumistukiasiansa. Kantelijan vuokralainen oli asumistukihakemuksessaan pyytänyt, että myönnettävä asumistuki maksettaisiin vuokranantajalle eli kan-

telijalle. Kela oli maksanut myöntämänsä asumistuen vuokralaisen tilille. Kelan selvityksen mukaan päätöksen antamisen yhteydessä kantelijalle oli soitettu hänen yhteystietojensa saamiseksi, mutta koska kantelijaa ei ollut tavoitettu puhelimitse, takautuva tuki oli maksettu vuokralaiselle ja kantelijalle oli lähetetty yhteystietolomake täytettäväksi.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asumistuen kysymys hakijan perustoimeentuloa turvaavasta etuudesta, minkä vuoksi Kelan tulee toimia ripeästi asumistukihakemuksen käsittelyssä. Kela ei voi lähtökohtaisesti viivyttää hakemuksen ratkaisemista vuokranantajasta johtuvasta syystä. Kelan tulee kuitenkin suostuessaan maksamaan asumistuen suoraan vuokranantajalle suojata vuokranantajan omaisuutta ja oikeutettuja odotuksia. Toisaalta vuokranantajalla on velvollisuus itsekin aktiivisesti myötävaikuttaa siihen, että tuen maksaminen vuokranantajan tilille on mahdollista.

Puhelinsoiton lisäksi kantelijalle oli lähetetty yhteystietolomake ja kantelija oli ollut tietoinen, että asumistuki oli ollut tarkoitus maksaa suoraan hänen tililleen, joten hän oli voinut odottaa, että hänen tilitietojaan tarvitaan asumistuen maksamista varten. Asian kiireellisyys ja merkitys asumistuen saajan näkökulmasta, Kelan velvollisuus toimia erityisen ripeästi ja vuokranantajalta odotettava aktiivisuus huomioiden apulaisoikeuskansleri katsoi, että yksi soitto vuokranantajalle oli ollut näissä olosuhteissa riittävää (OKV/195/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Puutteet päätösten sisällössä ja tietopyyntöjen käsittelyssä sekä viive tiedusteluun vastaamisessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota asiakirjan antamista koskeviin julkisuuslain sään-

nöksiin sekä hallintopäätöksen sisältöä ja tiedusteluihin vastaamista koskevien hallintolain säännösten noudattamiseen.

Kantelijan tekemään tiedusteluun vastaamiseen oli kulunut aikaa noin 1,5 kuukautta. Apulaisoikeuskanslerilla käytössään olleiden tietojen mukaan kantelijan tiedusteluun vastaaminen ei edellyttänyt erityisiä toimenpiteitä tai poikkeuksellisen suurta työmäärää. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kelalta oli kulunut kohtuuttoman pitkä aika vastauksen antamiseen ja vastauksen antaminen oli viivästynyt.

Kelalta oli kulunut kolme viikkoa vastata kantelijan tekemään tietopyyntöön. Julkisuuslain mukaan pyyntö olisi tullut käsitellä viivytyksettä ja viimeistään kahden viikon kuluessa asiakirjapyyntöä tekemisestä. Kela ei myöskään kertonut kantelijalle antamassaan vastauksessa julkisuuslain mukaisesti tietoa siitä, että asia oli mahdollista saattaa viranomaiset ratkaistavaksi eikä tiedustelut, haluaako kantelija asiassaan muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Kelan olisi pitänyt kertoa kantelijalle myös käsittelystä perittävistä maksuista.

Eräistä Kelan kantelijalle antamista päätöksistä ei käynyt ilmi sen henkilön yhteystiedot, jolta kantelija olisi voinut pyytää lisätietoja päätöksistään. Päätökset eivät täyttäneet hallintolain yhteistietojen ilmoittamista koskevaa vaatimusta (OKV/174/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tiedusteluihin vastaaminen ja viivytyksetön käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota tiedusteluihin vastaamiseen ja sairauspäivärahaa koskevien hakemusten viivytyksettömään käsittelyyn.

Selvityksen perusteella Kela oli ryhtynyt käsittelemään kantelijan sairauspäivärahaa koskevaa hakemusta sen jälkeen, kun kantelija oli puhelimitse kiirehtinyt hakemuksensa käsittelyä. Tämä oli tapahtunut noin kuukausi hakemuksen vireillepanon jälkeen.

Hakemuksen käsittely oli ylittänyt Kelan sairauspäiväraha hakemusten käsittelylle asettaman tavoiteajan. Kela ei ollut myöskään vastannut kantelijan aiempaan sähköisesti tekemään tiedusteluun asian käsittelystä (OKV/122/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Asian viipyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota hallintolain viivytyksetöntä käsittelyä koskevan säännöksen noudattamiseen. Kantelijan takuueläkettä koskevan asian käsittely oli Kelasta johtuvasta syytä viipynyt aiheettomasti yli 2,5 kuukautta (OKV/165/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Puutteet toimeentulotukiasioiden käsittelyssä

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota toimeentulotukilain sekä hallintolain noudattamiseen. Päätöksen mukaan Kelan olisi tullut selvittää kantelijan asia hallintolain mukaisesti sekä varmistaa kantelijalle määrätyn välttämättömän lääkkeen saaminen kiireellisesti toimeentulotukilain mukaisesti.

Kantelija oli toimittanut Kelaan perustoimeentulohakemuksen, jossa hän oli ilmoittanut hakevansa myös maksusitoumusta reseptilääkeisiin. Kantelija oli soittanut Kelaan seuraavana päivänä ja kertonut, että hänen polvensa oli lei-

kattu ja että lääkityksenä oleva reseptillä määrätty kipulääke oli loppunut. Kantelija oli pyytänyt hakemuksensa käsittelyä kiireellisenä lääkkeen loppumisen vuoksi ja ilmoittanut, että hänellä ei ole rahaa. Kelan mukaan asiassa oli arvioitu puhelun aikana yksilöllistä harkintaa käyttäen, että hakemus ei täyttänyt kiireellisen toimeentulotuen käsittelyn edellytyksiä, koska kantelijalla arvioitiin olevan varoja käytössään muutama päivä aiemmin maksetun yleisen asumistuen vuoksi ja koska lääketarvetta ei pidetty akuuttina.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan kantelija oli puhelimitse pyytänyt kiireellisenä maksusitoumusta välttämättömäksi katsottavaan leikkauksen jälkeiseen kipuun määrättyyn reseptilääkkeeseen. Kela on selvityksessään arvioinut lääketarpeen olleen akuutti. Palveluneuvoja oli viitannut kantelijan saamaan yleiseen asumistukseen tarkistamatta kuitenkaan asiakkaan tilannetta. Asumistuki on kuitenkin tarkoitettu asumismenoihin, ja kantelija on kantelussaanertonut maksaneensa asumistuella vuokran. Kelan selvityksen mukaan kantelijan tilanne olisi pitänyt selvittää huolellisemmin esimerkiksi tiliotteet pyytämällä (OKV/793/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota hallintolain neuvontaa, kielenkäyttöä ja päätöksen sisältöä koskevien säännösten huolelliseen soveltamiseen. Lisäksi hän kiinnitti Kelan huomiota toimeentulotukilain säännöksiin, jotka koskevat toimeentulotukihakemuksen käsittelylle asetettuja määräaikoja ja velvollisuutta järjestää asiakkaalle mahdollisuus keskustella Kelan toimihenkilön kanssa.

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa oli kysymys puutteista perustuslain viimesijaista toimeentuloa turvaavan etuuden käsittelyssä ja päätöksenteossa.

Kela oli jättänyt kantelijan perustoimeentulotukihakemuksen osin ratkaisematta. Siltä osin kuin päätös koski ratkaisematta jäänyttä osaa, se oli perusteltu vaikeaselkoisesti. Käytetty kieli ei ollut selkeää ja sitä oli vaikea ymmärtää. Päätöksessä ei selkeästi eroteltu itse ratkaisua päätöksen perusteluista, mikä saattoi aiheuttaa epätietoisuutta päätöksen sisällöstä.

Kela ei ollut myöskään vastannut kaikkiin kantelijan toimeentulotukiasiansaan tekemiin tiedusteluihin eikä järjestänyt kantelijalle mahdollisuutta keskustella Kelan toimihenkilön kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä pyynnön tekemisestä.

Lisäksi kantelijan tekemien toimeentulotukihakemusten ratkaiseminen oli viivästynyt päivällä eikä hakemuksia käsitelty siten lain mukaisessa määräajassa (OKV/250/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota hallintolain ja toimeentulotukilain sekä hyvän hallinnon vaatimusten noudattamiseen toimeentulotukiasioiden käsittelyssä.

Kelassa ei ollut selvitetty kantelijan perustoimeentulotukea koskevaa hakemusta lain edellyttämällä tavalla riittävästi ja huolellisesti. Tämän seurauksena kantelija joutui tekemään hakemuksensa lisäksi kolme toimeentulotukipäätösten tarkistuspyyntöä ennen kuin pääsi oikeuksiinsa.

Kantelijan toimeentulotukea ja asumistukea koskevien hakemusten käsittely ei myöskään toteutunut kokonaisuutena, mikä vaikutti kantelijan toimeentulotukea koskevan asian käsitteilyyn. Toimeentulotukiasian käsittely ei kokonaisuudessaan ollut hyvän hallinnon perusteiden mukaista (OKV/1560/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

TYÖTTÖMYYSKASSA

Työttömyysetuushakemusten käsittelyn viivästyminen Yleinen työttömyyskassa YTK:ssa

Apulaisoikeuskansleri esitti käsityksensä työttömyyspäiväraahakemusten käsittelystä säädettyjen määräaikaisten noudattamisesta.

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan YTK:n menettelyä työttömyysetuushakemusten käsittelyssä. YTK:n verkkosivuilla oli ollut tieto, että YTK käsitteli 25.6.2020 hakemuksia, jotka olivat saapuneet 4.5.2020.

YTK:n selvityksen mukaan työttömyysturvahakemusten määrä lähti lisääntymään maaliskuun lopulla. Ensimmäisen lomautushakemuksen käsittelyaika oli ollut enimmillään 47 päivää, ensimmäisen kokonaan työttömän hakemuksen 58 päivää ja soviteltavan hakemuksen 38 päivää. Elokuun lopussa oli saavutettu lainmukainen käsittelyaika kaikissa hakemustyypeissä.

Työttömyysturvalain mukaan työttömyysetuushakemus on käsiteltävä ilman aiheutonta viivästystä ja päätös etuudesta on annettava viimeistään kolmantenakymmenentenä päivänä hakemuksen saapumisesta.

YTK ei ollut kyennyt käsittelemään työttömyyspäiväraahakemuksia työttömyysturvalaissa säädettyssä määräajassa. Kyse oli säännöksen vastaisesta menettelystä. Apulaisoikeuskansleri otti menettelyn moitittavuutta arvioidessaan kuitenkin huomioon sen, että YTK oli ryhtynyt heti pandemian alkuvaiheessa monipuolisiin ja tuntuviin toimenpiteisiin varmistaakseen palvelukykyänsä ja saavuttanut lainmukaisen käsittelyajan elokuussa 2020 (OKV/1263/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

POTILASVAHINKOLAUTAKUNTA

Asian viipyminen

Potilasvahinkolautakunta ei käsitellyt kantelijan asiaa hallintolain edellyttämällä tavalla ilman aiheutonta viivytystä. Kantelija oli kannellut samasta asiasta myös Finanssivalvontaan. Apulaisoikeuskansleri totesi yhtyvän Finanssivalvonnan päätöksessään esittämiin arvioihin ja johtopäätöksiin.

Potilasvahinkolautakunnalta oli kestänyt yli 22 kuukautta käsitellä kantelijan asia. Kantelija oli pyytänyt lautakunnalta ratkaisusuositusta potilasvakuutusasiassaan. Lautakunnan oman ilmoituksen mukaan asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 10 kuukautta vuonna 2019.

Finanssivalvonnan mukaan kantelijan asian käsittely oli kestänyt lautakunnassa noin kaksi kertaa pidempään kuin lautakunnan keskimääräinen käsittelyaika oli ollut. Finanssivalvonnan arvion mukaan asia oli laajuudeltaan ja laadultaan keskimääräistä vaikeampi. Tapausta oli myös vaatinut lisäselvityksiä. Tästä huolimatta kokonaiskäsittelyaikaa voitiin pitää erityisen moitittavana. Lisäksi asian käsittely ei näyttänyt edenneen potilasvahinkolautakunnassa lainkaan 11 kuukauden aikana kantelijan antaman vastineen jälkeen.

Apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä potilasvahinkolautakunta viittasi Finanssivalvonnan samassa asiassa antamaan ratkaisuun sekä Finanssivalvonnalle antamaansa selvitykseen. Potilasvahinkolautakunta oli itsekin todennut selvityksessään, että asiaa olisi ollut perusteltua viedä eteenpäin selvästi nopeammalla aikataululla.

Potilasvahinkolautakunnan selvityksen mukaan se oli ryhtynyt jo toimenpiteisiin tapahtuneen seurauksena. Käsittelyaikoja seurataan esittelijäkohtaisesti ja asioiden eteenpäin viemistä kii-

rehditaan tarvittaessa. Myös kantelijan asiaa käsitelleen esittelijän osalta oli tehty toimenpiteitä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan lautakunta on kiinnittänyt asianmukaisesti huomiota toimintaansa vastaavien viivästysten ehkäisemiseksi. Näin ollen asia ei antanut aihetta enempään laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin (OKV/1633/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Laiminlyönti lastensuojelulain toimeenpanossa

Apulaisoikeuskansleri antoi kaupungille huomautuksen lastensuojelussa olleiden erittäin vakavien puutteiden vuoksi.

Kaupunki ei ollut noudattanut aiempaa eikä nykyisin voimassa olevaa lastensuojelulakia. Laiminlyönnit olivat vaikuttaneet tutkittavana olleen yksittäisen lastensuojeluasian selvittämiseen sekä lasten perus- ja ihmisoikeuksina turvattujen kasvuun, kehitykseen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen liittyvien oikeuksien toteutumiseen. Suojaamattomat lapset olivat joutuneet kärsimään useita vuosia heidän ihmisarvoaan syvästi loukkaavasta kaltoinkohtelusta ja laiminlyönneistä. Toiselle lapselle oli ainakin osittain vanhempien menettelystä aiheutunut vammoja.

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi, olivatko kaupungin lastensuojelun toimenpiteet sen perheen lapsista useiden vuosien aikana saamien tietojen perusteella olleet oikea-aikaisia ja riittäviä. Kaupunki sai lapsista kuuden vuoden aikana useiden eri tahojen tekemiä lukuisia huoli- ja lastensuojeluilmoituksia.

Lopulta perheen lapset sijoitettiin kiireellisesti. Aloitteen tavoitteena oli selvittää, mikä esti lasten edun toteutumisen ja kuinka syntynyt tilanne oli selitettävissä. Apulaisoikeuskansleri arvioi kyseisen yksittäisen asian selvittämisen lisäksi yleisemmin kaupungin sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen velvollisuutta lastensuojelulain toimeenpanossa.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus korostaa lasta aktiivisena oikeuksiensa haltijana ja käyttäjänä ja sopimuksen mukaan lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa muun muassa sosiaaliturvaa koskevissa asioissa. Myös perustuslaki korostaa lapsia yksilöinä ja heidän osallistamistaan heitä koskevien asioiden käsittelyssä. Aiempi ja voimassa oleva lastensuojelulaki sekä sosiaalihuollon asiakaslaki velvoittavat huomioimaan lapsen mielipiteet ja toivomukset ja osallistamaan lapset heidän asioidensa käsittelyssä.

Perheen lapsista oli tehty 2–8 lastensuojeluilmoitusta vuosittain, mutta lapsien osallistaminen ja heidän mielipiteensä selvittäminen heidän asiansa käsittelyssä oli joko laiminlyöty tai se oli ollut näennäistä. Lastensuojelulla ei siten ollut juurikaan tietoa lasten näkemyksistä tai mielipiteistä useisiin vuosiin. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että lasten osallistaminen ei ollut toteutunut lastensuojelulain, sosiaalihuollon asiakaslain, perustuslain eikä lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti.

Lapsia koskevista asiakirjamerkinnoistä ei käynyt selvästi ilmi, milloin lapset olivat tulleet lastensuojelun asiakkaiden eikä merkinnoista muutenkaan saanut selkeää kuvaa lastensuojeluprosessin kulusta. Lapsille ei ollut laadittu aiemman lastensuojelulain mukaisia huoltosuunnitelmia eikä nykyisin voimassa olevan lastensuojelulain mukaisia asiakassuunnitelmia ennen kuin vasta noin kaksi vuotta lain voimaantu-

lon jälkeen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että huolto- ja asiakassuunnitelmat olivat/ovat keskeinen työväline lastensuojelun toteuttamisessa, koska niiden avulla arvioidaan ja suunnitellaan sekä seurataan lapsen ja hänen perheensä tuen ja palvelujen tarvetta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan perheen lastensuojeluasian selvitystyötä olisi tukenut ja sitä olisi olennaisesti jäsentänyt, jos lapsista olisi laadittu kyseiset suunnitelmat. Niiden tekeminen olisi voinut auttaa kokonaiskuvan syntymistä perheen ja lasten tilanteesta ja tehdä lastensuojelutyöstä suunnitelmallisempaa ja pitkäjänteisempää. Apulaisoikeuskanslerin mukaan suunnitelmien tekemättä jättäminen oli ollut selkeä laiminlyönti.

Apulaisoikeuskansleri piti erityisen moitittavana laiminlyöntinä sitä, että kaupungin lastensuojelussa ei ollut ryhdytty soveltamaan 1.1.2008 voimaan tullutta uutta lastensuojelulakia järjestelmällisesti ennen kuin vasta syksyllä 2010. Perheen kohdalla tämä laiminlyönti oli tarkoittanut sitä, ettei perheen lasten lastensuojelun tarpeesta ollut tehty lain tarkoittamaa lastensuojelun tarpeen arviointia eikä heille ollut laadittu asiakassuunnitelmia laissa säädettyissä määräaajoissa ennen syksyä 2010. Lastensuojelu ei myöskään ollut tavannut lapsia henkilökohtaisesti lain edellyttämällä tavalla ennen syksyä 2010 eikä lastensuojelussa ilmeisesti ollut myöskään harkittu muiden uuden lastensuojelulain mahdollistamien selvityskeinojen käyttämistä lasten edun selvittämiseksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisella vallalla, jota kunnat edustavat, on velvollisuus toiminnassaan noudattaa tarkoin lakia ja turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hänen mukaansa julkisen vallan velvollisuudet ovat sitä korostuneemmat mitä haavoittuvamassa asemassa olevista oikeuksien haltijoista, kuten lapsista, on kysymys. Vaikka uuden las-

tensuojelulain käytännön toimeenpano oli pääasiallisesti kaupungin lastensuojelun tehtävänä, oli myös kaupungin sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen velvollisuutena huolehtia kyseisen lain toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan lain systemaattisen toimeenpanon viivästyminen oli lain tavoite ja laissa säädetyt uudet menettelysäännökset huomioiden vaarantanut olennaisesti perheen tilanteen ja lasten olosuhteiden selvittämisen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaupungin sosiaalihuollosta vastaava toimielin oli laiminlyönyt kyseisen lain toimeenpanoon liittyvän velvollisuutensa.

Edellä mainittujen eri laiminlyöntien seurauksena perheen lasten etua ei ollut selvitetty lastensuojelulain, perustuslain eikä lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla. Menettely oli viivästyttänyt lasten kasvuympäristössä olevien puutteiden ja ongelmien ilmi tulemistä ja vaikuttavampiin lastensuojelutoimiin ryhtymistä.

Asiassa ei ollut enää mahdollista kohdistaa laillisuusvalvonnallista arviointia ja arvostelua suoraan kenenkään yksittäisen viranhaltijan toimintaan eikä kaupungin sosiaalihuollosta tapahtuma-ajankohtana vastannutta toimielintä ollut enää olemassa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kunnalla on kuntalain mukaan velvollisuus hoitaa sille säädetyt tehtävät ja se on myös laajemmin ymmärrettynä ja lainsäädännössä asetettujen velvoitteiden yleisenä kohteena sekä oikeushenkilönä vastuussa toiminnastaan ja laiminlyönneistään. Asiassa ilmenneiden laiminlyöntien vakavuuden vuoksi hän saattoi esittämänsä arviot ja näkemykset kaupungin tietoon ja antoi huomautuksensa kaupungille sen perustuslain, lapsen oikeuksien sopimuksen, lastensuojelulain ja sosiaalihuollon asiakaslain vastaisesta toiminnasta (OKV/11/50/2018; ratkaisijana apulais-

oikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Menettely lastensuojeluilmoituksen vastaanottamisessa

Apulaisoikeuskansleri esitti käsityksensä hyvään hallintoon kuuluvasta viranomaisen palveluperaatteesta ja asiointin asianmukaisesta järjestämisestä lastensuojeluasioissa.

Kantelija arvosteli kaupungin lastensuojelun menettelyä lastensuojeluilmoitusten vastaanottamisessa. Kantelijan mukaan kaupungin lastensuojelulle ei voi tehdä kirjallista lastensuojeluilmoitusta. Kaupungin selvityksen mukaan toistaiseksi kuntalaiset saattoivat tehdä lastensuojeluilmoituksen olemalla puhelimitse yhteydessä lastensuojeluun, pyytämällä yhteydenottoa esimerkiksi sähköpostitse, lähettämällä kirjeen tai käymällä lastensuojelun toimipisteessä. Asiointi on mahdollista myös sosiaalityöntekijän lähettämän turvasähköpostin kautta. Täysin sähköisen lastensuojeluilmoituksen teko ei onnistunut tietoteknisistä syistä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan palvelun asianmukaisuus edellyttää, että viranomaisen palvelu on saatavilla ja se on asianmukaista. Asiakkaan näkökulmasta on tärkeää, että hän saa vaivatta yhteyden viranomaiseen. Tietyissä tilanteissa asian hoitaminen voi edellyttää yhteyden saamista sähköisesti joko sähköpostilla tai sähköisen ilmoituslomakkeen kautta, mikäli joillekin asiakkaille esimerkiksi puhelimitse tapahtuva yhteydenotto ei ole mahdollinen. Hallinnon palveluperiaate huomioiden palvelujen asianmukaisuuteen kuuluu, että silloin, kun asiakas haluaa hoitaa asiaansa sähköisesti, tällainen asiointimahdollisuus taataan kuhunkin palveluun parhaiten sopivalla tavalla.

Viranomaisen palvelun vaivaton saatavuus hallinnon asiakkaille voi olla myös edellytys viran-

omaisen virkatoimien asianmukaisuudelle. Esimerkiksi lastensuojelulaki asettaa viranomaiselle velvollisuuden ryhtyä tarvittaessa hyvinkin välitömiin ja kiireellisiin toimiin lapsen kehityksen tai hyvinvoinnin turvaamiseksi. Toimien herätteenä voi muun muassa olla yksityisen tekemä lastensuojeluilmoitus, jonka tekeminen tulisi siten olla yksinkertaista ja vaivatonta. Samaan aikaan viranomaisella on sosiaalihuollon asiakaslain perusteella ankara velvollisuus turvata salassapito sekä suojata asiakkaiden yksityisyyttä ja henkilötietoja. Lisäksi viranomaisen on otettava huomioon digitaalisten palveluiden tarjoamisessa muun muassa niiden tietoturvallisuus ja tietosuoja.

Kantelun ja saadun selvityksen mukaan kaupungilla ei ollut käytössään yksityisille henkilöille asianmukaista sähköistä lomaketta lastensuojeluilmoituksen tekemistä varten. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että sitä voi pitää puutteena yleisesti hallinnon palveluperiaatteen, mutta erityisesti myös lastensuojeluilmoitusten käsittelyn edellyttämän kiireellisyyden kannalta. Toisaalta tietoturvan ja salassa pidon suojaamiseksi kaupungin toimia voitiin pitää näissä olosuhteissa asianmukaisena. Lastensuojeluilmoitus oli mahdollista tehdä sosiaalityöntekijän lähettämän turvasähköpostin kautta. Kaupungin ilmoituksen mukaan se oli ottamassa seuraavana vuonna käyttöön tietojärjestelmän, joka mahdollistaa täysin sähköisen lastensuojeluilmoituksen tekemisen tietoturvallisesti (OKV/1339/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Lastensuojeluilmoitukset tuli käsitellä asianmukaisesti ja kirjaukset tehdä huolellisesti

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän huomiota lastensuojeluilmoitusten käsittelystä ja lastensuojelun

asiakasasiakirjojen laatimisesta lausumaansa sekä hallintolain asioiden asianmukaista käsittelyä koskevan säännöksen noudattamiseen.

Kantelija oli saanut tietää lapsestaan tehdystä lastensuojeluilmoituksesta vasta perehdyttyään pyytämiinsä sosiaaliviranomaisten asiakirjoihin. Selvityksen mukaan lastensuojeluilmoitukseen oli tehty virheellinen merkintä molemmille huoltajille ilmoittamisesta. Selvityksessä ei otettu kantaa siihen, miksi lastensuojeluilmoitusta ei ollut käsitelty kantelijan vaan ainoastaan toisen vanhemman kanssa tai miksi kantelijalle ei ollut kerrottu lastensuojeluilmoituksen käsittelyn lopputuloksesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelija on asianosainen lapsensa lastensuojeluasiassa ja asiakirjojen perusteella myös lapsen huoltaja. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista olisi ollut käsitellä lastensuojeluilmoitusta myös lapsen toisen huoltajan eli kantelijan kanssa sekä muutoinkin ilmoittaa lastensuojeluilmoituksen käsittelystä ja sen lopputuloksesta. Lisäksi olisi ollut asianmukaista ilmoittaa kantelijalle, miten lastensuojeluilmoitusta oli arvioitu lastensuojelulain lastensuojelun tarpeen selvittämistä koskevien säännösten perusteella.

Selvityksen mukaan toisen lapsesta tehdyn lastensuojeluilmoituksen perusteella kantelijaan oli otettu yhteyttä alle viikon kuluessa ja kutsuttu hänet tapaamiseen, jossa oli käyty läpi lastensuojeluilmoituksen sisältö ja aloitettu palvelutarpeen arviointi. Tapaaminen oli kuitenkin jäänyt kirjaamatta palvelutarpeen arviointiin.

Viranomaisen on käsiteltävä toimivaltaansa kuuluvat asiat asianmukaisesti, johon kuuluu olennaisena osana velvollisuus käsitellä asioita huolellisesti. Saadusta lausunnosta ja selvityksestä ilmenee, että lastensuojeluilmoitusta koskeva lomake oli täytetty virheellisesti ja että palvelutarpeen arvioinnista oli jäänyt puuttumaan tapaamismerkintä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että lasta koskevien asiakasasiakirjojen huolellinen laatiminen lastensuojelulain mukaisesti ja muun muassa lastensuojeluilmoitusten sekä muiden lasta koskevien yhteydenottojen ja tapaamisten kirjaaminen on ratkaisevan tärkeää hyvän hallinnon periaatteiden ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta (OKV/430/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Sosiaaliasiamiehen riippumattomuus turvattava

Kantelussa arvosteltiin sijaisuusjärjestelyjä sosiaaliasiamiehen poissaolojen aikana. Kuntayhtymässä sosiaaliasiamiehen sijaisuuksia oli hoitanut kuntayhtymän johtaja, jolla oli muodollinen pätevyys tehtävään.

Sosiaaliasiamiehestä ja hänen tehtävistään säädetään sosiaalihuollon asiakaslaissa. Lain esitöissä on korostettu sosiaaliasiamiehen tehtävän riippumattomuutta ja lakia koskevaa hallituksen esitystä valmisteltaessa harkittiin muun muassa asiamiehen tehtävän sijoittamista erilleen kunnan organisaatiosta riippumattomuuden varmistamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että kuntayhtymän hallinnosta ja taloudesta vastuullinen kuntayhtymän johtaja ei voi uskottavasti toimia sosiaaliasiamiehen tehtävässä ilman, että hänen riippumattomuutensa ja itsenäisyytensä hoitaa tehtävää voisi vähintäänkin ulkopuolelta tarkasteltuna tulla kyseenalaistetuksi.

Apulaisoikeuskansleri saattoi sosiaaliasiamiehen tehtävän riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta esittämänsä näkemyksensä sosiaalipalvelujen kuntayhtymän tietoon. Lisäksi hän kiinnitti kuntayhtymän huomiota siihen, että kyseiset seikat on huomioitava myös hoidettaessa sosiaaliasiamiehen sijaisuuksia. Hän saattoi

päätöksensä myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään, joilla se pyrkii varmistamaan sosiaaliasiamiestoiminnan luotettavuuden ja riippumattomuuden.

Sosiaali- ja terveysministeriön lokakuussa 2020 toimittaman lausunnon mukaan kuluvalle hallituskaudella on tarkoitus uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilaslainsäädäntö ja samassa yhteydessä on tarkoitus tarkastella myös potilas- ja sosiaaliasiamiessäytä. Valmistelutyön oli lausunnon mukaan tarkoitus käynnistyä loppuvuonna 2020. Lausuntonsa mukaan ministeriö teetti keväällä 2020 selvityksen, jonka tarkoituksena oli tuottaa ajankohtainen tilannekuva asiamiestoimintojen nykytilanteesta, keskeisistä haasteista sekä organisointivaihtoehtoista sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen yhteydessä huomioiden erityisesti tehtävien riippumattomuus sekä osaamisvaatimukset (OKV/192/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Palveluperiaatteen noudattaminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi kuntayhtymän tietoon näkemyksensä hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen noudattamisesta.

Kantelija oli toimittanut kuntayhtymälle sähköpostiviestin, jolla hänen oli tarkoitus hakea vammaispalvelulain mukaiselle henkilökohtaiselle avustajalleen järjestämänsä työterveyshuollon kustannusten korvaamista. Sähköpostiviesti ei sisältänyt vaatimusta kustannusten korvaamisesta eikä siitä käynyt ilmi hallintolain tarkoittamalla tavalla asian vireillepanemiseksi tarpeelliset tiedot. Kuntayhtymä ei käsitellyt viestiä hakemuksena. Kuntayhtymän mukaan se ei ollut toiminut lainvastaaisesti, koska kantelijan hakemus oli ollut puutteellinen.

Sähköpostiviestin aihekentästä ja sen liitteestä oli kuitenkin käynyt ilmi kantelijan tarkoittama asia. Hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen mukaisesti kuntayhtymän olisi tullut tiedustella, missä tarkoituksessa kantelija oli lähettänyt kyseisen viestin. Näin olisi selvinnyt, että kysymyksessä oli hakemus työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuneiden kustannusten korvaamiseksi. Tarvittaessa kantelijaa olisi myös voitu hallintolain mukaisesti neuvua hakemuksen tekemisessä ja asia olisi voitu käsitellä asianmukaisesti ilman ylimääraistä viivytystä (OKV/89/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan sosiaali-toimen vammaispalveluiden huomiota sosiaali-huollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain noudattamiseen. Kunta oli antanut virheellistä tietoa lapsen tilapäisestä perhehoidosta, kun hoidon kustannukset oli tietoisesti jätetty kertomatta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kunta oli laiminlyönyt hyvän hallinnon edellyttämän asianmukaisen palvelun ja neuvonnan antamisen kantelijoille.

Kunta oli tehnyt kantelijoiden lapsen tilapäisestä perhehoidosta päätöksen vasta yli kuukauden kuluttua siitä, kun perhehoidon jakso oli päättynyt. Päätös lähetettiin kantelijoille vasta sen jälkeen, kun lapsen isä oli tiedustellut asiaa saatuaan perhehoidosta laskun.

Perheelle oli tarkoituksellisesti jätetty antamatta oikea tieto tilapäisen perhehoidon kustannuksista. Myös perustelut perhehoidon tarpeellisuudesta ja hyödystä asiakkaalle olivat ainakin osin jääneet kantelijoille epäselviksi tai niitä ei ollut heille kerrottu. Selvityksen mukaan kunta oli toiminut näin turvatakseen lapselle jakson

tilapäisessä perhehoidossa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun ei toteutunut asiassa.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että asiassa ei noudatettu sosiaalihuoltolain kirjallisen päätöksen antamista koskevaa säännöstä. Vaatimus valituskelpoisen kirjallisen päätöksen antamisesta toteuttaa hyvää hallintoa ja asiakkaan oikeusturvaa. Ratkaisun saaminen kirjallisesti takaa sen, että päätökseen tyytymättömällä on tosiasialliset edellytykset saada tietoonsa päätöksen perusteet, ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi (OKV/456/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Hakemuksen käsittely viivästyi vammaispalveluissa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunta-yhtymän huomiota hakemuksen käsittelyyn vammaispalveluissa säädettyssä määräajassa ja viranomaisen velvollisuuteen asioiden asianmukaiseen käsittelyyn.

Kantelija oli toimittanut sosiaalitoimeen maaliskuussa hakemuksensa lapsensa tilapäisen hoidon lisäpäivistä seuraavan kesän ajalle. Hake-musta oli ryhdytty käsittelemään vasta kesä-kuussa, jolloin kantelijalta oli pyydetty hakemukseen lisäselvitystä. Kantelija oli antanut selvityk-sensä määräaikaan mennessä.

Asiassa palvelutarpeen arviointia ei ollut aloitettu vammaispalveluissa säädettyssä mää-räajassa. Viivästymisen syyt eivät ilmenneet asia-kirjoista tai saadusta selvityksestä. Lisäksi asian esittely erityishuollon johtoryhmässä sekä tästä johtuen valituskelpoisen kirjallisen päätöksen tekeminen johtoryhmässä oli viivästynyt.

Sosiaalityöntekijä oli ilmoittanut erityishuol-lon johtoryhmän kielteisestä kannasta kantelijalle sähköpostitse kesäkuussa, mutta valituskelpoisen kirjallisen päätöksen kantelija oli saanut vasta lähes kuusi kuukautta hakemuksen tekemisen jäl-keen ja siinä tarkoitettun ajankohdan jo mentyä. Asiassa ei ollut noudatettu vammaispalvelulaissa säädettyä päätöksen antamisen määräaikaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että vaatimus valituskelpoisen kirjallisen päätöksen antamisesta toteuttaa hyvää hallintoa ja asiakkaan oikeusturvaa. Ratkaisun saaminen kirjallisesti var-mistaa sitä, että päätökseen tyytymättömällä on tosiasialliset edellytykset saada tietoonsa päätök-sen perusteet, ja että hän voi harkintansa mukaan hakea siihen muutosta (OKV/462/10/2020; rat-kaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Julkisuuslain menettelysäännösten noudattaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin per-hesosiaalityön huomiota velvollisuuteen noudat-taa julkisuuslaista ilmeneviä menettelysäännöksiä ja määräaikoja sekä asioiden asianmukaiseen ja huolelliseen käsittelyyn hallintolain mukaisesti.

Kantelija oli ollut mukana perhesosiaali-työn tapaamisissa ja hän oli tehnyt tietopyynnön tapaamisista tehdyistä kirjauksista ja allekirjoit-tamatta jääneestä sopimusluonnoksesta. Tieto-pyyntö olisi pitänyt käsitellä perhesosiaalityössä julkisuuslaissa säädettyssä määräajassa eli kuu-kauden kuluessa pyynnöstä. Tietopyyntöön oli vastattu vasta puolentoista kuukauden kuluttua. Tuolloin kantelijalle oli toimitettu tapaamisissa tehty kirjaukset. Sen sijaan kopiota allekirjoit-tamatta jääneestä sopimusluonnoksesta ei ollut voitu toimittaa, koska sitä ei ollut tallennettu viranomaisasiakirjaksi.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että asiakirjapyyntöön tuli pyydettyessä antaa valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomaisella ei ole pyydettyjä asiakirjoja. Kantelijan tekemän asiakirjapyyntönsuhteen olisi tullut menetellä julkisuuslain mukaisesti. Viranhaltijan olisi tullut tiedustella asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedonpyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Kantelijalle annetussa vastauksessa oli kuitenkin ainoastaan ohjeistettu kantelijaa ilmoittamaan kirjallisesti vastauksessa mainittuun osoitteeseen, mikäli kantelija halusi saattaa asian perhe- ja sosiaalipalvelujen johtajan ratkaistavaksi valituskelpoisen päätöksen saamista varten.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisuuslain menettelysäännökset, mukaan lukien määräaika koskeva säännös, ovat velvoittavia, eikä niiden noudattamisesta voi poiketa. Kyseisten säännösten tarkoituksena on osaltaan toteuttaa perustuslain takaamaa oikeutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan asiassa ei ollut toimittu riittävän huolellisesti asioiden kirjaamisessa ja asiakirjan käsittelyssä, kun sopimusluonnosta ei ollut tallennettu viranomaisen asiakirjaksi eikä sitä tämän vuoksi voitu luovuttaa kantelijalle (OKV/359/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti hyvinvointikuntayhtymän huomiota asiakirjapyyntöjen käsittelyä koskevien julkisuuslain säännöksiä noudattamiseen.

Hyvinvointikuntayhtymä oli vastannut kantelijan rekrytointia koskevaan asiakirjapyyntöön muun muassa, ettei valinnasta ollut tehty valituskelpoista päätöstä, koska kyseessä oli työ- eikä

virkasuhde, ja ettei hakijoiden henkilötietoja luovuteta. Kantelijalle ei siten toimitettu tämän pyytämiä tietoja ja asiakirjoja.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hyvinvointikuntayhtymän olisi tullut käsitellä kantelijan esittämä pyyntö julkisuuslain säännösten mukaisesti ilmoittamalla hänelle asiakirjojen antamisesta kieltäytymisen syy ja antamalla tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kantelijalta olisi tullut myös tiedustella, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Kantelijan olisi siten tullut halutesaan saada hyvinvointikuntayhtymältä perusteltu, valituskelpoinen päätös asiakirjapyyntönsä.

Hyvinvointikuntayhtymän selvityksen mukaan kantelijalle oli, oikeuskanslerinviraston pyydettyä kantelun tutkimiseksi selvitystä asiasta, toimitettu kantelijan pyytämät tiedot ja asiakirjat. Asiassa oli siten myös ylitetty julkisuuslain asiakirjapyyntöjen käsittelylle asettamat ehdottomat määräajat (OKV/157/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Kunta laiminlöi tiedottamisvelvollisuutensa

Kunnanhallitus ratkaisi kantelijan julkisuuslain mukaisen tietopyynnön. Koska päätös sisälsi tiedon kantelijan salassa pidettävästä sosiaalihuollon asiakkuudesta, kunta oli ilmoituksensa mukaan käsitellyt tietopyyntöä salaisessa B-listasarjassa, jota ei milloin osin julkaistu kunnan verkkosivuilla toisin kuin A-sarjassa käsitellyt muut asiat. Kunnalta asiakirjoja pyytänyt henkilö kanteli oikeuskanslerille kunnan menettelystä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kunnan on toisaalta kuntalain perusteella annettava tietoja siten, että yleinen tiedonsaanti- ja osallistumisoikeus toteutuu, mutta toisaalta huolehdittava siitä,

että salassa pidettäviä tietoja ei päädy sivullisten tietoon.

Kuntalain mukaan kunnan on pidettävä toimielimiensä pöytäkirjat nähtävänä yleisessä tietoverkossa, ellei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Tiettyjen asioiden tai asiakirjojen salassapitovelvoite ei kuitenkaan merkitse, että kunnan toimielimissä voitaisiin asioita käsitellä kokonaan salassa. Viranomaisen toimintaa ja asiakirjoja koskevan julkisuusolehtaman mukaan tietojen saamista ei voida rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Kantelun tarkoittamassa asiassa salassa pidettävä seikka on ollut tieto kantelijan sosiaalihuollon asiakkuudesta. Kyseinen seikka olisi voitu pitää salassa poistamalla pöytäkirjasta kantelijan nimi ja sellaiset tiedot, joiden perusteella kantelija olisi ollut tunnistettavissa. Verkkoviestintä olisi siten ollut mahdollista toteuttaa siten, että kunnan velvollisuudet viestinnässä ja tiedonsaantioikeuksien edistämässä olisi voitu toteuttaa vaarantamatta yksityisyyden suojaa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota velvollisuuteen huolehtia siitä, että toimielinten käsittelyyn tulevista ja käsittelyssä olleista asioista annetaan yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa huolehtien samalla yksityisyyden suojan toteutumisesta (OKV/1338/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Hammashoitolan menettely asiakasmaksun määrittämisessä

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota asiakasmaksulain noudattamiseen asiakasmaksujen määrittämisessä.

Asiakasmaksulain mukaan peruuttamatta jätetystä vastaanottoajasta voidaan periä maksu silloin, kun henkilö on varannut ennakolta ajan.

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa asiakas ei ollut varannut tarkastusaikaa itse, vaan kaupunki oli ehdottanut kyseistä aikaa hänelle. Asiakas ei ollut saapunut varattuna aikana vastaanotolle. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kaupunki oli menetellyt lainvastaisesti määrätessään asiakasmaksun peruuttamatta jäänestä vastaanottoajasta, jota maksun saaja ei ollut itse varannut (OKV/1609/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Linda Harjutsalo).

Terveydenhuollon ammattihenkilön kieltäytyminen influenssarokotuksesta

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisemassa kantelussa oli kysymys kaupungin suun terveydenhuollossa työskentelevän terveydenhuollon ammattihenkilön kieltäytymisestä influenssarokotuksesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että perustuslain ja potilaslain säännösten perusteella työntekijällä on oikeus päättää tartuntatautilain 48 §:ssä tarkoitettujen rokotusten ottamisesta eli rokotukset ovat vapaaehtoisia. Sen sijaan kyseinen säännös velvoittaa työnantajan huolehtimaan siitä, että sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköiden asiakas- ja potilastiloissa, joissa hoidetaan lääketieteellisesti arvioituna tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiita asiakkaita tai potilaita, käytetään työntekijöitä, joilla on säännöksessä tarkoitettu rokotussuoja ja vain erityisestä syystä henkilöitä, joilla on puutteellinen rokotussuoja.

Tämä velvollisuus liittyy perustuslaissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, joka tässä tapauksessa tarkoittaa kaupungin omien työntekijöiden, mutta ennen kaikkea kaupungin terveydenhuollon yksiköiden vastuulla olevien potilaiden hengen ja terveyden suojaamista.

Kaupungin selvityksen mukaan tartuntatautilain 48 §:n tulkinta ei ole selkeä, ja erityisesti se on ristiriitainen suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Työnantajan kannalta tilanne on hankala ja taloudellisesti sekä toiminnallisesti kestävä, jos työnantajan palveluksessa on useita rokotuksista kieltäytyviä ja siten kyseisiin tehtäviin soveltumattomia henkilöitä. Heille on mahdotonta löytää korvaavia tehtäviä, jotka vastaavat heidän osaamistaan ja koulutustaan.

Apulaisoikeuskansleri lähetti rokotussuojaa terveydenhuollossa koskevan päätöksensä sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi sen mahdollisia toimenpiteitä varten (OKV/184/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Asiakirjapyynnön käsittely

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että julkisuuslaissa ei ole säädetty määrättyä muotoa asiakirjapyynnön tekemiselle eikä sen tekemistä voi siten edellyttää esimerkiksi kirjallisesti.

Sairaanhoitopiirin tulosalue oli käsitellyt kantelijan asiakirjapyynnön julkisuuslain mukaisesti, mutta vedonnut asiassa antamassaan selvityksessä henkilötietojen tarkastamista koskevaan kumottuun lainsäädäntöön. Selvityksensä mukaan tulosalue käytti yleisesti sairaanhoitopiirissä käytössä olevaa potilaskertomuskopioiden luovuttamiseen tarkoitettua lomaketta, mutta selvityksestä ei ilmennyt, että tulosalue olisi edellyttänyt sen käyttämistä asiakirjapyynnön tekemisessä (OKV/62/10/2020; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijän Marjo Mustonen).

Laillisuusvalvontakäynnit

Siilinjärven kunnan sosiaali- ja terveyspalvelut

Apulaisoikeuskansleri teki 26.2.2020 laillisuusvalvontakäynnin Siilinjärven kunnan sosiaali- ja terveyspalveluihin aiheena lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut. Käynnillä paneuduttiin erityisesti lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen saatavuuteen sekä saavutettavuuteen, hoitoon pääsyyn, hoidon toteutumiseen ja sen todentamiseen. Aiheena oli myös perus- ja erikoistason palvelujen yhteen toimivuus hoitoon pääsyä koskevien määräaikojen toimivuus psykiatrisessa erikoissairaanhoidossa sekä lastensuojelun asiakaina olevien lasten ja nuorten pääsy mielen-terveyspalveluihin ja psykiatriseen hoitoon.

Käynnillä ilmeni, että kunnalla on palveluksessaan lastenpsykiatri, mutta nuorisopsykiatrian palvelut se hankkii pääasiallisesti Kuopion yliopistolliselta sairaalalta, jolla on psykiatrian poliklinikka Siilinjärvellä.

Ensimmäiselle vastaanottokäynnille lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin pääsi kunnassa vuonna 2019 keskimäärin 69 arkipäivässä. Kunnassa otettiin syksyllä 2019 käyttöön tietojärjestelmä, josta saadaan jatkossa tiedot hoitotakuun toteutumisen seuraamiseksi. Kunnassa arveltiin, että laillisuusvalvontakäynnin ajankohtana hoitoon pääsy toteutui hoitotakuun mukaisesti. Kunnan edustajien mukaan tilannekohtaisesti hoitotakuun mukaiset hoitoon pääsyn odotusajat saattavat tuntua pitkiltä, mutta heidän mukaansa hoitoon pääsyä ei ole mahdollista nopeuttaa olemassa olevilla resursseilla. Kouluterveydenhoitajilla on merkittävä rooli, kun he tukevat hoitoon pääsyä odottavia lapsia ja nuoria. Tämän todettiin vievän kouluterveydenhoitajien työpanosta ennaltaehkäisevästä työstä ja varhaisesta puuttu-

misesta. Lasten ja nuorten hoidon tarve on kunnan edustajien mukaan kasvanut viime vuosina. Laillisuusvalvontakäynnillä tuli ilmi, että jonot psykoterapiapalveluihin ovat pitkiä ja psykoterapeuteista on pula.

Keskustelussa todettiin, että hoitojaksojen lyhentyminen erikoissairaanhoidossa on aiheuttanut kiertoliikettä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä. Tuntuma oli, että potilaita palautetaan liian helposti takaisin perusterveydenhuoltoon ja että erikoissairaanhoidosta tulevat potilaat voivat olla liian vaikeahoitaisia perusterveydenhuoltoon. Erityisesti kehittyvien lääkahoitojen seuraamisen todettiin olevan perusterveydenhuollossa vaikeaa.

Hoidon toteutumisen todentaminen tapahtuu hoitosuunnittelupalaverissa. Näitä pidetään puolenvuoden välein ja tarvittaessa tiheämmin. Keskusteluissa kävi ilmi, että kuntalaiset eivät tee kunnalle muistutuksia mielenterveyspalveluista, vaikka muistutuksen tekemiseen on olemassa ohjeet kunnan nettisivuilla ja tästä mahdollisuudesta kerrotaan potilaille.

Toisinaan perheiden tilanteet kriisiytyvät psykiatrista hoitoa odoteltaessa. Joko hoidon ottamisen tai sen riittämättömyyden vuoksi on voitu joutua tilanteisiin, joissa joudutaan miettimään lastensuojelutoimien tarvetta. Näissä tilanteissa on järjestetty esimerkiksi perhetyötä. Myös lasten sijoituksia on tehty psykiatrisen hoidon puutteen vuoksi. Niin sanottua hybridiyksikköä, jossa olisi sekä lastensuojelun että psykiatrian palveluja niitä tarvitseville lapsille ja nuorille pidettiin tarpeellisenä. Päihdeongelmista todettiin, että alaikäiset käyttävät huumeita samalla tavalla kuin suuremmissa kaupungeissa.

Lastensuojelun asiakkaila ja erityisesti sijaishuollon asiakkaila on paljon psyykkistä oirehdintaa ja mielenterveys- sekä psykiatrian palvelujen tarvetta. Ongelmaksi nähtiin se, että

lastensuojelulla ja terveydenhuollolla ei ole riittävän syvällistä yhteistyötä, vaan siinä korostuu lähinnä tietojen vaihto. Sen seurauksena terveydenhuollossa ei esimerkiksi oteta riittävästi huomioon lastensuojeluprosessien vaatimuksia. Lisäksi yhteisen näkemyksen puuttuminen vaikeuttaa tuen järjestämistä ja vaikuttaa palvelujen vaikuttavuuteen.

Ratkaisuna hoidon saatavuuden ongelmiin nähtiin resurssien lisääminen ja toimintamallien kehittäminen, varhainen tuki eri muodoissaan, osaamisen lisääminen sekä läpivirtauksen saaminen hoitoon. Ongelmaksi nähtiin liian vähäinen rahoitus. Todettiin myös, että hoidon vaikuttavuutta pitäisi miettiä käytännössä eikä vain teoriassa lopputuloksen vaikuttavuuden takaamiseksi. Ongelmien ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen vaikuttamiseen tulisi pyrkiä valtakunnallisesti. Erityisopetuksen resursseista tulisi huolehtia, jotta opetuksessa pystyttäisiin pitämään mukana myös ne lapset, joilla on koulunkäyntiin liittyviä erityisiä haasteita. (OKV/1/51/2020)

Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri

Apulaisoikeuskanslerin 26.2.2020 tekemän laillisuusvalvontakäynnin aiheena oli lasten- ja nuorisopsykiatrian hoitoon pääsy, hoitoon pääsyn määräaikaisten toimivuus psykiatrisessa hoidossa, hoidon toteutuminen ja sen todentaminen. Lisäksi aiheina olivat lastensuojelun asiakkaina ja erityisesti sijaishuollossa olevien lasten ja nuorten hoitoon pääsy, ongelmakohtat hoitoon pääsemisessä ja hoidon toteutumisessa sekä psykiatrisen hoidon kokonaisuuden toimivuus.

Vuosiin 2016–2017 verrattuna nuorisopsykiatrian akuuttiosastolle tulevien läheteiden määrä oli noussut 60 prosenttia. Myös osastoilla, joilla tehdään suunniteltuja tutkimusjaksoja ja jatkohoitaja akuuttijakson jälkeen, on läheteiden

määrä noussut vuonna 2019 edellisiin vuosiin verrattuna. Hoitajaksojen määrät ovat kasvaneet, mutta niiden kesto on lyhentynyt.

Avohoidon ongelmia ovat tutkimus- ja hoitojonot, henkilökunnan uupuminen ja akuutteja tilanteita koskevien arvioiden lisääntyminen. Syytä hoidon kysynnän dramaattiselle kasvulle vuodesta 2016 ei tiedetä. Mahdollisia selittäviä tekijöitä tälle ovat muun muassa mielensterveysasioihin liittyvän stigman häviäminen, medikalisaatio, yhteiskunnan raakuus (pärjääjät/häviäjät), sosiaalisten taitojen heikkeneminen samalla, kun niille olisi enemmän tarvetta, aikuisten ongelmat ja niiden ylisukupolvisuus, varhaiskasvatus ja lasten ruutu-aika. Keskusteluissa todettiin, että yhteiskunnallisten muutosten vaikutus näkyy hoidon tarpeessa viiveellä.

Vuonna 2019 nuorisopsykiatrialla ensimmäisen käynnin odotusaika oli keskimäärin 52,4 päivää ja mediaani oli 42 päivää. Yli 3 viikkoa odottaneiden osuus oli 75 %. Kiireellistä hoitoa tarvitsevat pääsivät hoitoon 1–7 vuorokaudessa. 51 % pääsi hoitoon hoitotakuun mukaisessa ajassa. Ilmeni, että eri sairaanhoitopiirit mittaavat hoitotakuuta eri tavoin.

Nuorille tehdään tutkimusjaksolla tavoitteellinen hoito- ja kuntoutussuunnitelma, jonka toteutumista seurataan. Suunnitelmassa on mukana myös sosiaalihuolto, mutta esimerkiksi lastensuojelun kanssa ei yhteisiä suunnitelmia tehdä. Odotusajana nuorille järjestetään kannattelukäyntejä, mutta harvalukiseen seurantaan vaikuttavat esimerkiksi nuorten vaikeudet sitoutua hoitoonsa.

Lastensuojelun sijaishuollossa oleville nuorille tarjotaan samat tutkimus- ja hoitopalvelut kuin sijoitetuille nuorille. Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin alueella on paljon yksityisiä sijaishuoltolaitoksia. Tämä näkyy psykiatristen palveluiden kysynnän kasvuna, johon ei ole aina osattu varautua. Sijaishuoltopaikkojen osaamisen

ei koettu vastaavan sijoitettujen nuorten tarpeita. Sijaishuollossa olevat nuoret tarvitsisivat monialaista yhteistyötä ja sairaanhoitopiirissa on tehty kansallista mallinnusta yhdistelmälaitoksesta, jossa nuoret pääsevät tutkimukseen, arviointiin ja kuntoutukseen sekä jossain määrin hoitoonkin.

Sairaanhoitopiirin edustajat katsoivat, että nuorisopsykiatriassa on tällä hetkellä kansallinen hätätila. Osastopaikat ovat täydessä käytössä koko valtakunnassa ja poliklinikoille on kova ruuhka. Nähtiin, että perusterveydenhuollossa ei ole riittävä osaamista, resursseja eikä monialaista yhteistyötä. Kunnat voivat lisäksi tehdä nopeita ja kapea-alaisia ratkaisuja palvelujensa järjestämisessä neuvottelematta esimerkiksi erikoissairaanhoidon kanssa.

Myös lastenpsykiatria tulevaisuudessa lähenteissä todettiin tapahtuneen huomattava lisäys vuodesta 2016. Ensimmäisen käynnin odotusaika lastenpsykiatriassa oli vuonna 2019 keskimäärin 39,9 päivää. Yli 3 viikkoa hoitoa odottaneita oli 68 %. Tutkimuksen jälkeen hoitoa odottavien jonotusaika oli keskimäärin 85 päivää ja alle 90 päivässä hoitoon pääsi 64 %.

Lasten hoitoisuusluokka tutkimus- ja hoito-osastolla on noussut vuosina 2015–2019 ja lapset tarvitsevat sekä entistä intensiivisempää että enemmän hoitoa. Myös akuuttiosastolla vaikea hoitoisuus korostui, mutta muutos hoitoisuudessa ei ole ollut yhtä selkeä kuin tutkimus- ja hoito-osastolla. Ilmeni, että sairaanhoitopiirin alueella ei ole lapsille juuri lainkaan käytössä yksityisiä tai Kelan terapiapalveluja. Lastenpsykiatreja oli myös vaikea saada sairaanhoitopiirin palvelukseen.

Lasten kuntoutus- ja hoitosuunnitelmien toteutuksen seurannasta vastaa hoitava lääkäri ja suunnitelma voidaan tehdä esimerkiksi yhdessä lastensuojelun kanssa. Hoidon odotusajana tilannetta seurataan. Lastensuojelun sijoitettujen lasten ja nuorten hoitoon pääsy ja hoito toteutu-

vat kuten muillakin, mutta hoitoon liittyy erityiskysymyksiä kuten sijoituksen määräaikaisuus ja epävarmuus tulevasta.

Palvelujen ruuhkautuminen todettiin olevan ongelmana hoitoon pääsyssä. Tämä johtuu

palveluketjujen puutteellisesta toiminnasta, palvelujen kasvavasta kysynnästä ja lasten häiriöiden vaikeutumisesta. Myös perusterveydenhoidosta puuttuvat palvelut koettiin ongelmana. (OKV/2/51/2020)

YMPÄRISTÖHALLINTO

Lausuntoja

Ympäristöhallintoa koskien on annettu seuraava valtioneuvostovalvontaan liittyvä lausunto:

- Luonnos hallituksen esitykseksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ja maa-aineslain muuttamisesta (ympäristövaikutusten arviointi) (OKV/2506/21/2020), ks. s. 94

Ratkaisuja

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Valvontatoimenpiteisiin ryhtyminen ja asiakirjapyyntöön vastaaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin rakennusvalvonnan huomiota havaitsemiinsa puutteisiin sen menettelytavoissa, jotka liittyivät luvattoman laiturin ja saunalautan purkamis- ja poistamiskehotusten noudattamisen valvontaan ja asiakirjapyyntöön vastaamiseen.

Kantelijoiden naapurikiinteistölle oli rakennettu luvatta laituri, johon oli kiinnitetty saunalautta. Kantelijat olivat keväästä 2014 alkaen olleet yhteydessä kaupungin rakennusvalvontaan ja pyytäneet toimenpiteisiin ryhtymistä. Ensimmäinen kirjallinen rakennelmia koskeva purkamis- ja poistamiskehotus oli annettu kantelijoiden yhteydenottojen jälkeen kesällä 2015. Kehotuk-

sessä viitattiin aiempaan kehotukseen, joka oli ilmeisesti annettu suullisesti. Kantelijoiden tiedusteltua asiasta keväällä 2017 rakennusvalvonta antoi uuden purkamis- ja poistamiskehotuksen kesällä 2017. Rakennusvalvonnasta annettiin seuraava kehotus joulukuussa 2018, kun kantelijoiden edustaja oli pyytänyt marraskuussa tapaamista rakennusvalvonnassa. Ympäristölautakunta oli keväällä 2019, kantelun jo tultua vireille, asettanut uhkasakon laiturin loppuosan poistamisen varmistamiseksi. Laituri oli poistettu kokonaan kesällä 2019.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tehokas ja uskottava valvonta edellyttää valvontatoimenpiteiden toimivaa seurantaa. Rakennusvalvonnan olisi tullut seurata oma-aloitteisesti ja järjestelmällisemmin laiturin purkamista ja saunalautan pois siirtämistä koskevien kehotustensa noudattamista asetetuissa määräaajoissa sekä huolehtia valvontaansa koskevien kirjausten tekemisestä. Kantelijoiden edustajalle olisi lisäksi tullut ilmoittaa asiakirjojen antamisesta kieltäytymisen syy ja peruste sekä ilmoittaa pyytäjälle, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi (OKV/63/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Toimivalta tonttijakopäätösten hyväksymisessä

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota toimivaltasäännösten ja sopimuksen nou-

dattamiseen sekä tarkkuuteen hallinnollisessa päätöksenteossa.

Tonttijakojen hyväksymismenettelyssä oli tapahtunut virhe. Tonttijaot oli hyväksynyt viranhaltija, jolla ei ollut siihen kaupungin ja Maanmittauslaitoksen välillä solmitun sopimuksen mukaista toimivaltaa. Kaupungilla ja Maanmittauslaitoksella oli sopimus, jonka mukaan Maanmittauslaitoksen viranhaltija hyväksyisi tonttijaon, jos kaupungin kiinteistöinsinööri olisi poissa tai estyneenä hoitamasta työtehtäviään.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että sopimuksen teksti oli sinänsä selkeä ja ymmärrettävä. Kaupunki ei myöskään esittänyt, että siinä olisi ollut tulkinnanvaraa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan asianosaisilla oli harkintansa mukaan mahdollisuus turvautua kiinteistönmuodostamislainsäädännön oikeudenkäymiskaaressa tarkoitettuihin oikeusturvakeinoihin, jos asianosainen koki etuna virheellisessä menettelyssä syntyneen tonttijaon vuoksi niin vaativan.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu lähetettiin tiedoksi Maanmittauslaitokselle, koska sillä on kiinteistönmuodostamislain mukaan oikeus tehdä esitys kiinteistörekisteriin merkityn toimituksen tai lainvoimaisen päätöksen purkamisesta (OKV/474/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Ympäristövalvontaa koskevan asian viipyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota perustuslaissa ja hallintolaisissa säädettyyn jokaisen oikeuteen saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Tavanomaiseksi katsottavassa ympäristövalvontasiassa ei noin viiden vuoden käsittelyaikaa voitu pitää kohtuullisena.

Kunnan antamasta selvityksestä ei käynyt ilmi mitään käsittelyaika-arviota tai tarkempaa

suunnitelmaa siitä, minkälaisella aikataululla asia käsiteltäisiin. Selvityksestä eikä asiassa muutenkaan käynyt ilmi, että asia olisi ollut erityisen monimutkainen, oikeudellisesti epäselvä tai että siihen muuten olisi liittynyt tavanomaista enemmän selvitystyötä. Kunnan mukaan asian käsittelyn viipyminen johtui muun muassa ympäristövalvonnan ruuhkautuneesta työtilanteesta, resurssivaajeesta ja asioiden priorisoinnista. Kunnan arvion mukaan kantelijan asia ei ollut yleisen edun kannalta merkittävä.

Apulaisoikeuskansleri viittasi aiempaan laillisuusvalvontakäytäntöön ja totesi, että viranomaisvalvonnan tulee niukoista resursseista huolimatta olla uskottavaa. Jokaisen tulee saada perustuslain oikeusturvasäännöksessä tarkoitettulla tavalla asiansa käsiteltyä ilman aiheutonta viivytystä ja kohtuullisessa ajassa. Apulaisoikeuskansleri muistutti ratkaisussaan, että asiassa valvontailmoituksen tai -pyynnön tehneellä voi olla intressi saada asiassa valituskelpoinen päätös ja saattaa se hallintotuomioistuimen arvioitavaksi, jolloin kysymys on hänen oikeusturvansa toteutumisesta tai toteutumatta jäämisestä (OKV/712/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Toimenpideluvan hakeminen lumenkaatopaikalle

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin vakavaa huomiota sen velvollisuuteen hankkia asianmukaiset luvat ennen toiminnan aloittamista käyttämilleen lumenlajitusalueille.

Kantelun mukaan lumenlajitustoimintaa oli ollut kantelijan naapurissa sijaitsevalla puistoalueella jo vuosia. Toimenpidelupahakemus oli saatettu vireille rakennusvalvonnassa vasta sen jälkeen, kun oikeuskanslerin virastosta oli pyydetty kaupungilta selvitystä kantelun tutkimiseksi. Kantelija oli ollut yhteydessä kaupunkiin luvat-

tomasta lumenkaatopaikasta ensimmäisen kerran jo noin kymmenen vuotta sitten, ja sen jälkeen useita kertoja. Ennen joulukuuta 2019 hänellä ei ole ollut mahdollisuutta tulla kuulluksi naapuri-kiinteistöllään olevaa lumen varavastaanottopaikkaa koskevassa asiassa, koska aluetta oli käytetty ilman, että toiminnalle olisi haettu tai saatu lain edellyttämää toimenpidelupaa. Kantelijalla ei näin ollen ole myöskään ollut mahdollisuutta hakea tehtyyn päätökseen muutosta ja saattaa asiaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Lupaprosessissa arvioidaan toimenpiteiden maankäytölliset ja ympäristölliset vaikutukset. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asianmukaisesta lupamenettelystä huolehtiminen on tärkeää myös suunnitellun läjitysalueen naapuruston osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi. Lupamenettelyssä naapurustolla on mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa, ja päätökseen liittyy tavanomainen muutoksenhakumahdollisuus. Kaupungin rakennusvalvonta oli jo usean vuoden ajan viestittänyt kaupungille, että lumien läjitysalueille pitää hakea toimenpidelupa.

Apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksen tiedoksi ja huomioon otettavaksi kaupungin kaupunkiympäristön toimialalle. Hän pyysi kaupunkia ilmoittamaan toimenpiteistään. Kaupunki ku-

vasi selonteossaan AOK:n päätöksessä edellytettyjen toimenpiteiden etenemistä, erityisesti lumen-vastaanottopaikkojen toimenpidelupien hakemisen valmisteluja ja lumenvastaanottopaikkojen huomioimista asemakaavoituksessa. Rakennusvalvonnan käsittelyaika-arvion mukaan kaikkien toimenpidelupahakemusten päätökset saadaan vuosien 2020 ja 2021 aikana (OKV/746/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Laillisuusvalvontakäynnit

Kainuun ELY-keskus

Apulaisoikeuskansleri teki 31.1.2020 laillisuusvalvontakäynnin Kainuun ELY-keskukseen. Käynnillä keskusteltiin ELY-keskuksen ja sen ympäristövastuualueen ja elinkeinovastuualueen toiminnasta, menettelystä ympäristövaikutusten arvioinnissa sekä ELY-keskuksen tehtävistä kaivosasioissa ja patoturvallisuusasioissa. Keskusteluissa oli esillä myös viranomaisyhteistyön kehittyminen tiiviimmäksi ja avoimemmaksi Talvi-vaaran tapahtumien jälkeen. (OKV/17/51/2019)



7

TILASTOT

Oikeuskanslerinvirasto siirtyi uuteen, valtioneuvoston yhteiseen asianhallintajärjestelmään (VAHVA) 18.5.2020. Uuden järjestelmän ja aikaisemmin virastossa käytössä olleen asianhallintajärjestelmän eroavuudet asioiden tilastoinnin kannalta ovat merkittäviä, joten vuositilastojen vertailukelpoisuus aikaisempiin tietoihin ei toteudu täysimääräisesti.

Eroja järjestelmien välillä on esimerkiksi kantelujen kohdentumisessa eri viranomaisiin ja asiaryhmiin. Näiltä osin on tilastoissa tehty uudelleen ryhmityksiä ja otettu myös uutena asiaryhmänä käyttöön ulkomaalaisasiat sekä uutena ratkaisuluokkana kanteluasiat, joita ei ole otettu käsiteltäväksi (*ad acta*). Lisäksi asianhallintajärjestelmän ominaisuuksista johtuen saman kantelijan kantelukirjoituksia kirjataan aikaisempaan verrattuna enemmän uusina asioina, mikä osaltaan on nostanut kantelujen kokonaismäärää.

Tilastojen vertailukelpoisuuteen aikaisempiin vuosiin nähden vaikuttaa myös covid-19-epidemia, joka nosti kantelujen kokonaismäärää merkittävästi. Covid-19-asioista (kantelut, lainsäädäntöasiat ja omat aloitteet) on laadittu erillinen tilasto (ks. jakso 3). Asianhallintajärjestelmän vaihdon takia ratkaistujen kanteluasioiden mediaanikäsitteilyaikaa ja keskimääräistä käsittelyaikaa ei ole vuoden 2020 osalta kyetty laskemaan. Asianhallintajärjestelmää on tarkoitus kehittää siten, että vastaisuudessa käsittelyaikojen seuranta on mahdollista.

TEHTÄVÄT JA TOIMENPITEET

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

VALTIONEUVOSTON YLEISISTUNNOT JA ESITTELYT TASAVALLAN PRESIDENTILLE

Istunnot

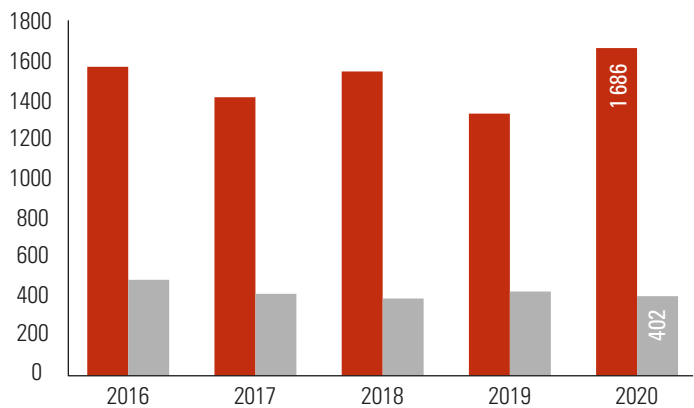
Valtioneuvoston yleisistunto	98
Esittely tasavallan presidentille	33

Käsitellyt asiat

Valtioneuvoston yleisistunto	1 686
Esittely tasavallan presidentille	402

Tarkastetut pöytäkirjat

Valtioneuvoston yleisistunto	48
Esittely tasavallan presidentille	27



■ = valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellyt asiat

■ = tasavallan presidentin valtioneuvostossa tekemät päätökset

LAUSUNTO- JA KANNANOTTOPYYNNÖT

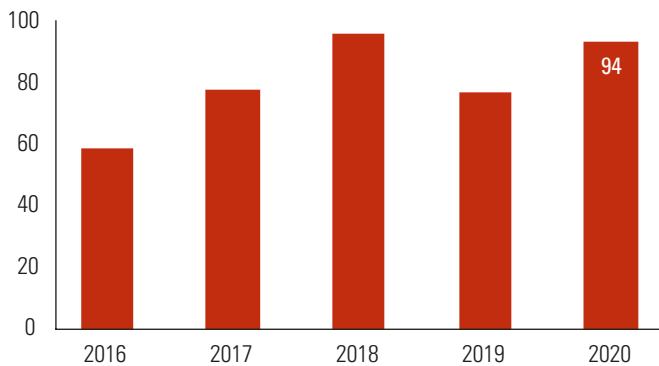
Vireille tulleet

Valtioneuvosto tai ministeriö	94
Muut viranomaiset	4
Eduskunnan valiokuntien kuulemispyynnöt	21
Yhteensä	119

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) kirjallinen lausunto	72
2) ei aihetta toimenpiteeseen	32
Yhteensä	104



■ = 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

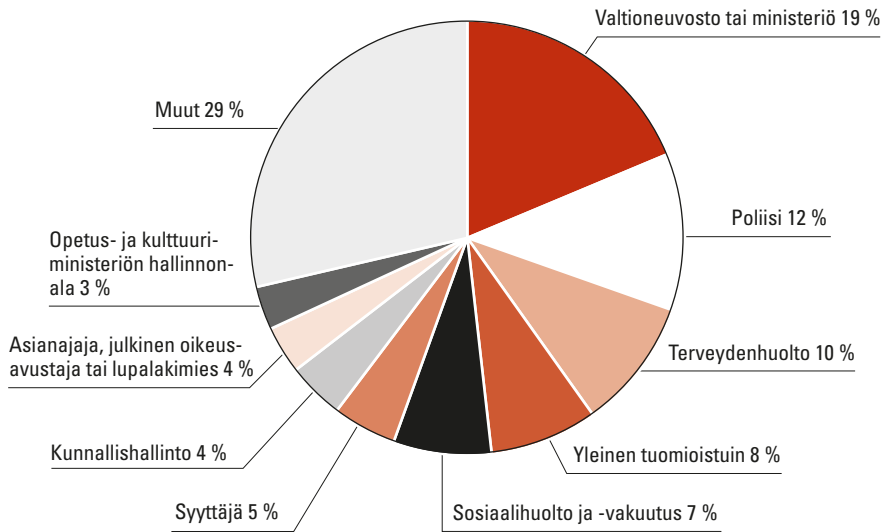
Vireille tulleet kantelut 2 844

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

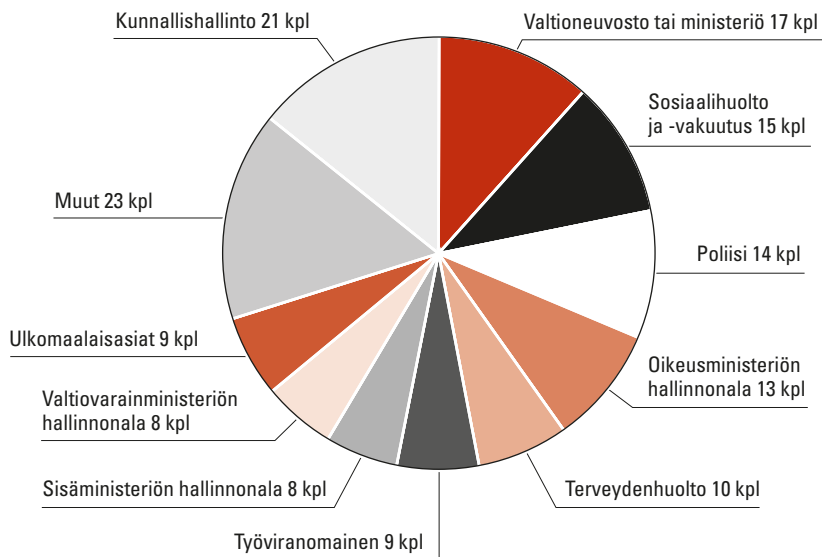
1) valtioneuvosto tai ministeriö	637
2) ulkoministeriön hallinnonala	11
3) oikeusministeriön hallinnonala	79
4) yleinen tuomioistuin	274
5) hallintotuomioistuin	67
6) erityistuomioistuin	19
7) syyttäjä	163
8) ulosotto	85
9) asianajaja tai julkinen oikeusavustaja	119
10) lupalakimies	2
11) sisäministeriön hallinnonala	70
12) poliisi	399
13) ulkomaalaisasiat	27
14) puolustusministeriön hallinnonala	7
15) valtiovarainministeriön hallinnonala	41
16) kunnallishallinto	145
17) verotus	42
18) opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	111
19) maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	33
20) liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	39
21) työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	36
22) työviranomainen	89
23) sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	32
24) sosiaalihuolto ja -vakuutus	249
25) terveydenhuolto	333
26) ympäristöministeriön hallinnonala	3
27) ympäristöviranomainen	25
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	105
29) muu asia	161

Yhteensä (yksi kantelu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) ... 3 403

Vireille tulleet kantelut, suurimmat kohderyhmät



Seuraamuksiin johtaneet kantelut, suurimmat kohderyhmät



Ratkaistut kantelut 2 674

Selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat

Aiheutuneet toimenpiteet

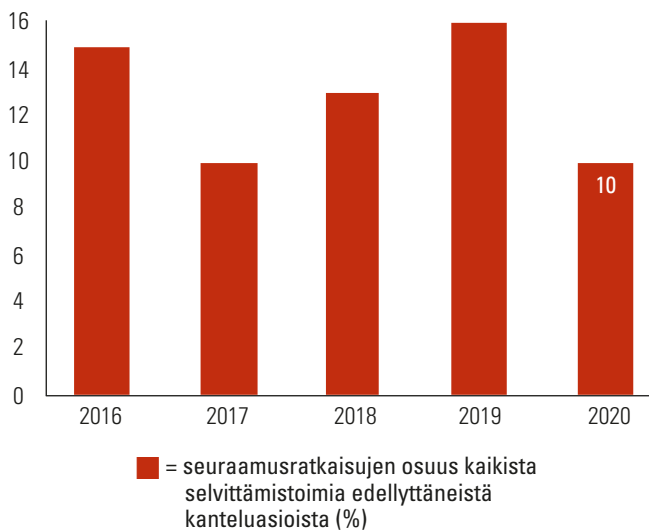
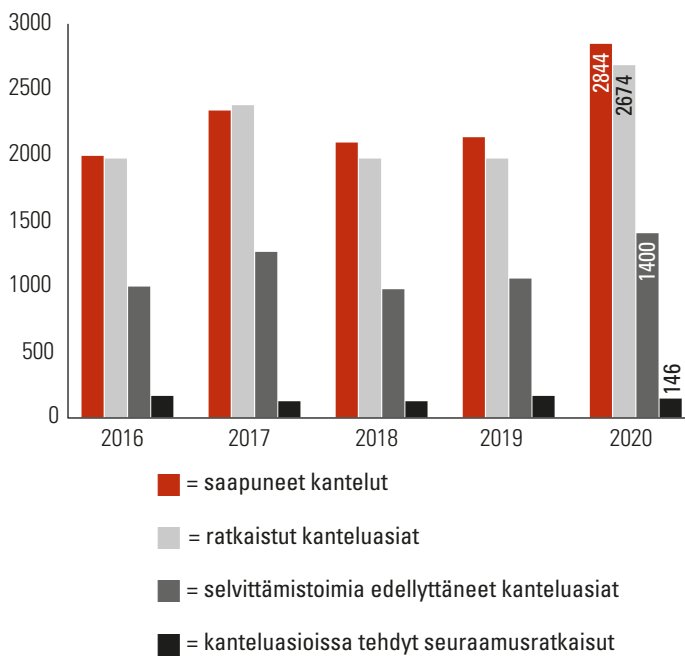
1) huomautus	5
2) käsitys	130
3) ehdotus oikeussääntöjen kehittämiseksi	6
4) muu toimenpide	10
5) virheellinen menettely, ei toimenpidettä	14
6) virheellistä menettelyä ei todettu	1 235
Yhteensä	1 400

Kanteluasiat, jotka eivät edellyttäneet selvittämistoimia

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	212
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhaku- mahdollisuus	351
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	129
4) siirrettiin Suomen Asianajaliittoon (valvontalautakunta)	7
5) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	57
6) oli niin epäselvä, ettei voitu tutkia (yksilöimätön)	286
7) raukesi muulla perusteella	299
8) ei otettu käsiteltäväksi (ad acta)	336
9) koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa	106
Yhteensä	1 783

Yksi kantelu voi aiheuttaa useampia toimenpiteitä.

TEHTÄVÄT JA TOIMENPITEET



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

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN JA TUOMARIEN VIRKARIKOSASIAT

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Tarkastetut tuomiot	3 106
Tarkastuksen perusteella vireille pannut asiat	43

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	13
2) käsitys	24
3) ei aihetta toimenpiteeseen	3
Yhteensä	40

Tuomarien virkarikosasiat

Ilmoitukset oikeuskanslerille

1) hovioikeus	13
2) käräjäoikeus	1
3) poliisi	38
4) syyttäjä	3
Yhteensä	55

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	9
2) käsitys	5
3) ei aihetta toimenpiteeseen	37
Yhteensä	51

SYYTTÄJIEN VIRKARIKOSASIAT

Vireille tulleet syyttäjiä koskevat virkarikosasiat..... 16

Ratkaistut syyttäjiä koskevat virkarikosasiat

Aiheutuneet toimenpiteet

1) siirto eduskunnan oikeusasiamiehelle 1
2) ei aihetta toimenpiteeseen 12

OMAT ALOITTEET JA LAILLISUUSVALVONTAKÄYNNIT

Vireille tulleet omat aloitteet 33

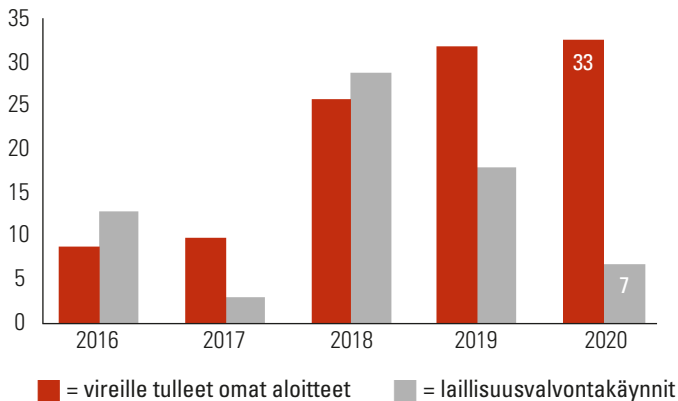
Ratkaistut omat aloitteet

Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus 3
2) käsitys 13
3) muu toimenpide 1
4) ei aihetta toimenpiteeseen 2
5) ei otettu käsiteltäväksi (ad acta) 1
6) raukesi muulla perusteella 1

Yhteensä 21

Laillisuusvalvontakäynnit 7



Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

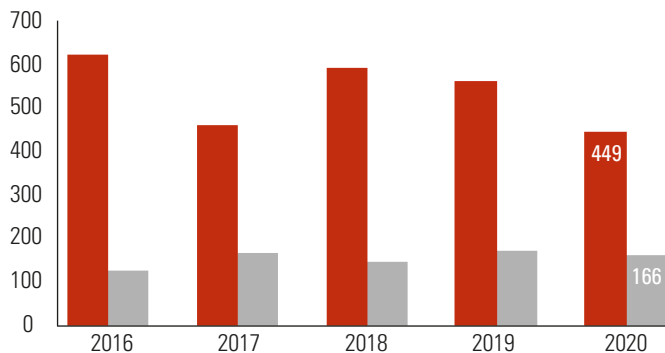
Vireille tulleet

1) valvonta- ja palkkioriita-asiat	449
2) asianajajien muu valvonta (mm. oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätökset, Helsingin hovioikeuden lausumapyynnot ja syyttäjien ilmoitukset) ...	166
Yhteensä	615

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) lausunto	1
2) huomautus	1
3) muu toimenpide	10
4) siirto valvontalautakuntaan.....	6
5) oli vireillä	1
6) ei aihetta toimenpiteeseen	600
Yhteensä	619



■ = tarkastettavaksi saapuneet Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan päätökset valvonta- ja palkkioriita-asioissa

■ = asianajajien muu valvonta
(mm. oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätökset,
Helsingin hovioikeuden lausumapyynnot ja syyttäjien ilmoitukset)

COVID-19-EPIDEMIAAN LIITTYVÄT KANTELUT

Vireille tulleet

Valtioneuvosto tai ministeriö	369
Muut viranomaiset	178
 Yhteensä	 547

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) käsitys	16
2) muu toimenpide	4
3) virheellistä menettelyä ei todettu	298
4) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	21
5) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	5
6) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	24
7) oli vireillä tai muutoksenhakumahdollisuus	56
8) oli niin epäselvä, ettei voitu tutkia (yksilöimätön)	29
9) virheellinen menettely, ei toimenpidettä	3
10) ei otettu käsiteltäväksi (ad acta)	57
11) raukesi muulla perusteella	78
 Yhteensä:	 591

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

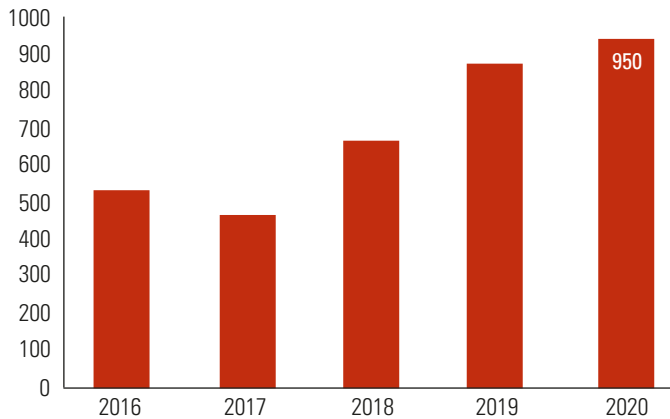
TYÖTILANNE

Vuonna 2020 vireille tulleet asiat

Kanteluasiat	2 844
Muut laillisuusvalvonta-asiat	883
Yhteensä	3 727
 Vuonna 2020 ratkaistut asiat	 2 674

Vuoden 2020 lopussa vireillä olleet asiat

Vuonna 2018 tulleita muita laillisuusvalvonta-asioita	18
Vuonna 2019 tulleita kanteluasioita	34
Vuonna 2019 tulleita muita laillisuusvalvonta-asioita	49
Vuonna 2020 tulleita kantelu- ja muita laillisuusvalvonta-asioita	849
Yhteensä	950



■ = vuoden lopussa vireillä olleet asiat
(sisältää kanteluasiat ja muut laillisuusvalvonta-asiat)

Vuoden 2020 lopussa oli vireillä 950 asiaa, joista 34 kanteluasiaa oli ollut vireillä yli yhden vuoden.



8

LIITTEET

OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

Oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään:

- perustuslain 27 §:n 3 momentissa, 48 §:n 2 momentissa, 69 §:ssä, 108 §:ssä, 110–113 §:ssä, 115 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 117 §:ssä,
- eduskunnan työjärjestyksen 2 §:ssä,
- valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 1 §:ssä ja 10 §:ssä,
- valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n 2 momentissa,
- valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa,
- oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa,
- valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa,
- asianajajista annetun lain 6 §:n 3 momentissa, 7 c §:n 1 momentissa ja 10 §:ssä, sekä
- luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 9 §:ssä, 10 §:ssä, 14 §:n 1 momentissa, 25 §:ssä ja 28 §:n 4 momentissa.

Oikeuskansleri on vahvistanut oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n nojalla.

ANNETUT LAUSUNNOT

Luonnos hallituksen esitykseksi turvapaikan hakijoiden oikeusturvan vahvistamisesta (OKV/72/20/2019)

Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (asiakastietolaki) ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (OKV/79/20/2019)
– Ks. tarkemmin s. 87

Luonnos hallituksen esitykseksi ajoneuvolaista (OKV/1/20/2020)

Luonnos hallituksen esitykseksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annettuun lain ja taloudelliseen toimintaa myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain muuttamisesta (OKV/2/20/2020)

Luonnos hallituksen esitykseksi Senaattikiinteistöistä ja puolustuskiinteistöistä (OKV/3/20/2020)

Luonnos hallituksen esitykseksi terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamisesta (OKV/5/20/2020) – Ks. tarkemmin s. 88

Sote-erillisselvityksen loppuraportti Uudenmaan maakunnan alueen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjistä (OKV/6/20/2020)

Luonnos hallituksen esitykseksi puoluelain muuttamisesta (sähköinen palvelu puolueen perustamiseen) (OKV/7/20/2020)

Luonnos hallituksen esitykseksi ympäristöministeriön hallinnonalan eräiden henkilö-
tietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta (OKV/8/20/2020)

Arviomuistio elinkautisvankien vapauttamismenettelyn kehittämisestä (OKV/9/20/2020) – Ks. tarkemmin s. 145

Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (OKV/10/20/2020)

Työryhmän mietintö Oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetun lain muuttaminen (OKV/13/20/2020) – Ks. tarkemmin s. 146

Luonnos asetuksista ajoneuvojen hyväksynnästä, rakenteesta ja varusteista, ajoneuvojen rekisteröinnistä ja liikennetarvikkeiden kaupasta, asennuksesta ja korjauksesta (OKV/14/20/2020)

Toimivaltaisesta viranomaisesta henkilösuojainten vientilupia koskevassa asiassa (OKV/17/20/2020)

Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden ja niiden avulla tuettavien valtion toimintojen ensisijaisuus-, kiireellisyys ja tärkeysjärjestelyt koronaepidemian aiheuttamassa ylikuormitustilassa (OKV/19/20/2020)

Luonnos hallituksen esitykseksi avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta lainsäädännöstä (OKV/2147/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 92

Maataloustukia koskevasta sääntelystä ja erityisesti voimassa olevien tukioikeuksien lakkauttamiseen liittyvät oikeudelliset vaikutukset (OKV/59/20/2019)

YK; Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen kansainvälinen yleissopimus; Suomen 8. määräaikaisraportin laatiminen (OKV/77/20/2020)

Luonnos hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (OKV/608/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 88

Luonnos hallituksen esitykseksi luottotietolain, maksupalvelulain ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta (OKV/789/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 89

Luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta (OKV/923/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 89

Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista (OKV/1348/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 147

Luonnos hallituksen esitykseksi henkilökorttilain, passilain 5 ja 6 b §:n henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (OKV/1365/21/2020)

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi valtionavustuksen myöntämisestä Suomen ilmastopaneelin tehtävien täyttämiseksi (OKV/1384/21/2020)

Työryhmän mietintö Seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus (OKV/1404/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 148

Luonnos hallituksen esitykseksi kotikuntalain ja verotusmenettelystä annetun lain 5 §:n muuttamisesta (OKV/1850/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 93

Luonnos hallituksen esitykseksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (todistus negatiivisesta testituloksesta) (OKV/1887/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 90

Luonnos hallituksen esitykseksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä poliisilain 2 luvun 9 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (OKV/1927/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 91

Luonnos hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevasta lainsäädännöstä (OKV/1121/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 94

Luonnos hallituksen esitykseksi mediatukilautakunnasta ja valtioneuvoston asetuksesta valtionavustuksesta journalistisen sisällön edistämisestä (OKV/1126/21/2020)

Työryhmämietintö Terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuus ja vastaavuus vertailumaiden sääntelyn kanssa (OKV/1145/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 146

Luonnos hallituksen esitykseksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi (OKV/1147/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 90

Luonnos hallituksen esitykseksi kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain, terveydensuojelulain sekä ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain muuttamisesta (OKV/1183/21/2020)

Korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittäminen (OKV/1306/21/2020)

Luonnos hallituksen esitykseksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (OKV/1311/21/2020)

Henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportti (OKV/268/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 171

Luonnos hallituksen esitykseksi asumisoikeuslain uudistamisesta (OKV/890/21/2020)

Luonnos hallituksen esitykseksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta: koronavirusepidemian tartuntaketjujen jäljittämistä ja katkaisua tehostava altistuneiden tunnistusjärjestelmä (OKV/910/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 92

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta (OKV/956/21/2020)

lakkäiden laatusuositus 2020–2023 (OKV/1027/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 201

Luonnos hallituksen esitykseksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (OKV/2525/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 91

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (OKV/2149/21/2020)

Luonnos hallituksen esitykseksi vanhusasiavaltuutetusta (OKV/2383/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 93

Selvitys tietoturvan ja tietosuojan parantamisesta yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla (OKV/2881/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 172

Luonnos hallituksen esitykseksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ja maa-aineslain muuttamisesta (OKV/2506/21/2020) – Ks. tarkemmin s. 94

LAILLISUUSVALVONTAKÄYNNIT

31.01.2020	Kainuun ELY-keskus (OKV/17/51/2019)
04.02.2020	Oikeusrekisterikeskus (OKV/3/51/2020)
26.02.2020	Siilinjärven kunnan sosiaali- ja terveystalvelut (OKV/1/51/2020)
26.02.2020	Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri (OKV/2/51/2020)
16.11.2020	puolustusministeriö (OKV/2475/71/2020)
20.11.2020	sisäministeriö (OKV/2475/71/2020)
25.11.2020	Tuomioistuinvirasto (OKV/510/71/2020)

OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA 31.12.2020

Valtioneuvostoasiain osasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	Salo Maija , varatuomari
Esittelijäneuvos	Koivisto Johanna , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	Kuosmanen Taru , varatuomari Luikku Laura , oikeustieteen kandidaatti Ruuskanen Minna , oikeustieteen tohtori, varatuomari
Notaarit	Ahotupa Eeva , varanotaari Rouhiainen Minna , varatuomari
Johdon assistentti	Tolvanen Heidi , tradenomi

Oikeusvalvontaosasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	Martikainen Petri , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijäneuvokset	Kostama Outi , varatuomari Löfman Markus , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Mustonen Marjo , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	Harjutsalo Linda , varatuomari Lehvä Outi , varatuomari Liesivuori Pekka , varatuomari Pulkkinen Minna , varatuomari Rouhiainen Petri , varatuomari (vv.) Räty Anu , varatuomari Smeds Tom , varatuomari Tolmunen Irma , varatuomari
Oikeuskanslerinsihteerit	Sihto Juha , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Välinen Henna-Riikka , varatuomari

Esittelijä

Tulkki-Ansinn Pia, varatuomari

Notaari

Tuomikko Helena, varanotaari

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö

Majuri Tuula, varatuomari

Hakonen Kimmo, oikeustieteen kandidaatti
(vv.)

Resurssihallinta-asiantuntija

Näveri Anu, tradenomi

Tiedottaja

Kukkanen Krista, filosofian maisteri

Kirjaaja

Snabb Tuula

Toimistosihteerit

Nyberg Ira

Savela Sari



9

HAKEMISTOT

VIRANOMAISHAKEMISTO

Aluehallintovirastot (AVI) _____	85, 176–177, 209–210	Sairaanhoitopiiri _____	225
Asianajajaliiton valvontalautakunta _____	137–138	Sisäministeriö (SM) _____	84, 163–164, 168
Digi- ja väestötietovirasto _____	174–175	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) _____	208
Finanssivalvonta _____	177	Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) _____	81, 83, 85, 201, 203–206, 224
Hallinto-oikeus _____	126–127	Syyttäjälaitos _____	130, 131
Kansaneläkelaitos (Kela) _____	211–214	Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (THL) _____	207
Kilpailu- ja kuluttajavirasto _____	194	Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) _____	190–193
Kuluttajariitalautakunta _____	150	Tietosuoja-valtuutetun toimisto _____	151, 153
Kunta _____	150, 178–180, 182–183, 217, 219–224, 229–230	Ulkoministeriö (UM) _____	80, 144
Käräjäoikeus _____	116–119, 121–126	Vakuutus-oikeus _____	206
Maahanmuuttovirasto _____	163–164, 168–169	Valtioneuvosto _____	85
Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) _____	81, 185	Valtiovarainministeriö (VM) _____	83
Metsähallitus _____	186	Verohallinto _____	173
Oikeusrekisterikeskus (ORK) _____	204	Väylävirasto _____	188
Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) _____	194	Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta _____	153
Poliisihallitus _____	158, 160–162	Yhdenvertaisuusvaltuutettu _____	153
Poliisilaitos _____	156–163	Yleinen työttömyyskassa (YTK) _____	216
Posti Group Oyj _____	84	Ympäristöministeriö (YM) _____	80
Potilasvahinkolautakunta _____	216		

ASIAHAKEMISTO

A

Asetus

Terveys- ja huollon ammattihenkilöstä
annetun asetuksen muuttaminen _____ 83

Asiakirjapyyntö

käsittely _____ 208, 210, 225

vastaaminen _____ 229

Asianajaja

valitus valvontalautakunnan ratkaisusta _____ 138

valvontalautakunnan menettely _____ 137–138

E

Edunvalvonta

edunvalvontatoimiston menettely _____ 174

maistraatin menettely vuositilien
tarkastamisessa _____ 175

Eduskunta

valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen _____ 81

valtiovarainministeriön menettely tietojen
antamisessa _____ 83

Esitutkinta

tutkintapyyntöön käsittely _____ 159

viipyminen ja ilmoitusvelvollisuuden
laiminlyönti _____ 158

viivästyminen _____ 157

Esteellisyys

kunnanvaltuuston puheenjohtaja jääväsi

itsensä aiheuttomasti _____ 178

toimivalta valvontatoimissa _____ 177

H

Hyvä hallinto

asian käsittely _____ 191–194, 222

avoimuuden lisääminen tehtävään
määräämismenettelyssä _____ 144

edunvalvontatoimiston menettely _____ 174

hakemuksen asianmukainen käsittely _____ 212

huolellisuus _____ 174–175

ilmaisun asianmukaisuus _____ 207

jäsenten sidonnaisuuksien rekisteröinnin
puutteet _____ 204

kaupungin menettely yksityistieasiassa _____ 180

käsittelyn viipyminen _____ 150–151

lastensuojeluilmoituksen käsittely _____ 219

neuvonnan sisältö _____ 193

oikeus hyvään sosiaalihuoltoon _____ 221

palveluperiaatteen noudattaminen _____ 221

tiedusteluun vastaaminen _____ 153, 161, 168, 185,
213, 214

toimitusjohtajasopimuksen päättäminen _____ 186

viesteihin vastaaminen _____ 178

viestinnän asianmukaisuus _____ 184

viranomaisen palveluperiaate _____ 219

J

Julkisuuslaki

kokousaineistojen julkaiseminen yleisessä

tietoverkossa _____ 178

säännösten noudattaminen _____ 222

K

Kalastus

Tenojoen kalastuslupakäytännöt _____ 185

Kielelliset oikeudet

ruotsin kielen käyttö kärkeäoikeudessa _____ 125

ruotsinkielisen ohjeen julkaiseminen _____ 173

Kirjelmä

valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen _____ 81

Kuuleminen

menettelyohje ei perustunut lakiin _____ 194

talous- ja velkaneuvoston sijainnista _____ 150

L

Lapset

lastensuojelu _____ 217

lastensuojeluilmoituksen käsittely _____ 219

lastensuojeluilmoituksen vastaanottaminen _____ 219

Omakanta-palvelun ikärajat _____ 203

työryhmämietintö

seksuaalirikoslainsäädännön

kokonaisuudesta (lausunto) _____ 148

Lupa

lumenkaatopaikalle _____ 230

M

Maahanmuuttaja

alaikäisen turvapaikanhakijan edustajan

tehtävän lakkaaminen _____ 168

hallinto-oikeuksissa eroja

ulkomaalaisasioiden käsittelyssä _____ 127

polisiin menettely asiakirjojen

hallussapidossa _____ 163

Ministeriö

ilmastovuosikertomuksen toimittamisen

viivästyminen _____ 80

valtioneuvoston rajavalvontaa koskevat

päätökset _____ 84

Muutoksenhaku

valitus Asianajajaliiton valvontalautakunnan

ratkaisusta _____ 138

O

Omistajaohjaus

ministerin menettely Posti Group Oyj:n

liiketoiminnassa ja työtaistelussa _____ 84

Oppivelvollisuus

oppivelvollisuuslaki (lausunto) _____ 88

Osallistaminen

tiedotus- ja keskustelutilaisuudesta

ilmoittaminen _____ 179

P

Poikkeusolot

epidemian vaikutukset käsittelytilanteeseen _____ 153

koronavilkku (lausunto) _____ 92

koronaviruksen torjunta rajaliikenteessä

(lausunto) _____ 90

maksuton kouluruokailu etäopetuksessa

oleville _____ 183

paikannustietojen hyödyntäminen

covid-19-epidemian hillinnassa _____ 80

pandemiatilanteessa tarvittavien

suojainvarusteiden varastoinnin ja

hankinnan ohjaus _____ 190

sosiaalihuoltoa koskevien kanteluiden

käsittelyajat aluehallintovirastossa _____ 209

suojainvarusteiden varastointi ja hankinta

koronavirusepidemian torjunnassa _____ 82

tartuntatautilain muuttaminen (lausunto) _____ 91

toimenpiteet lentoasemilla koronaviruksen

torjunnassa keväällä 2020 _____ 81

työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen _____ 190

valtioneuvoston rajavalvontaa koskevat

päätökset _____ 84

viestinnän asianmukaisuus _____ 184

yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn

tartuntataudin määrittäminen laissa _____ 205

yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten

rajoittamisesta _____ 85

Päivähoito

lakiin perustumattomat maksut _____ 182

Päätöksenteko

automaattinen päätöksenteko (lausunto) _____ 147

S

Sananvapaus

terrorismirikoksia koskeva sääntely
(lausunto) _____ 146

Sosiaali- ja terveydenhuolto

asiakastietolaki (lausunto) _____ 87

hakemuksen käsittely vammaispalveluissa __ 222

kanteluiden käsittelyajat
aluehallintovirastossa _____ 209

laatusuosituksien hyvän ikääntymisen
turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi
(lausunto) _____ 201

lastensuojelu _____ 217

maakuntien perustaminen ja sosiaali- ja
terveydenhuollon uudistus (lausunto) ____ 94

oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuutoon __ 221

omavalvonnan toimivuus _____ 204

sosiaaliasiamiehen riippumattomuus _____ 220

terveydenhuollon ammattihenkilön
kieltäytyminen influenssarokotuksesta ____ 224
vahuusasiavaltuutettu (lausunto) _____ 93

Sosiaaliturva

Kelan menettely asumistuen maksamisessa _ 213

Kelan menettely toimeentulotukihakemusten
käsittelyssä _____ 214

Kelan perustoimeentulotukipäätökset ja
niiden laatu _____ 211

toimeentulotukivalituksen käsittely _____ 127

Syyte

laiton uhkaus virallisen syytteen alaiseksi
(lausunto) _____ 89

Syyttäjä

huolimattomuus haastehakemuksen
laatimisessa _____ 130

menettely tutkinnanjohtajana _____ 131

syyteoikeuden vanhentuminen _____ 130

Sähköinen asiointi

salatun sähköpostiyhteyden käyttöohjeistus _ 169

Säädösvalmistelu

asiakastietolaki (lausunto) _____ 87

koronaviruksen torjunta rajaliikenteessä
(lausunto) _____ 90

tartuntatautilain muuttaminen (lausunto) ____ 91

terrorismirikossääntely (lausunto) _____ 88

työryhmämietintö seksuaalirikoslainsäädän-
nön kokonaisuudistuksesta (lausunto) ____ 148

T

Tietosuoja

avoimen datan direktiivi (lausunto) _____ 92

henkilötunnuksen uudistaminen (lausunto)_ 171

Luottotietolain ja maksupalvelulain
tietosuojaa koskeva sääntely (lausunto) ____ 89

oikeushallinnon valtakunnallisen
tietojärjestelmän muuttaminen (lausunto) 146

paikannustietojen hyödyntäminen
covid-19-epidemian hillinnässä _____ 80

tietoturvan ja tietosuojan parantaminen
kriittisillä toimialoilla (lausunto) _____ 172

Toimivalta

eurooppalainen raja- ja merivartiosto
(lausunto) _____ 90

ministeriön päätös Omakannan ikärajoista __ 203

tonttijakopäätösten hyväksymisessä _____ 229

Tuomioistuimien

asiakirjojen toimittaminen _____ 125

huolimattomuus tuomion laatimisessa _____ 124

koeajan määrääminen _____ 121

käräjäsihteerille huomautus _____ 116

käräjätuomarin virheellinen menettely
hakemusasiassa _____ 122

lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen
antaminen _____ 206

poissa olevalle vastaajalle tuomittu rangaistus 118

rangaistus syyteoikeudeltaan vanhentuneesta
rikoksesta _____ 119

rikosasian ratkaiseminen ilman päätösvaltaa 117

rikosuhrimaksu _____ 123

tuomarin epämuodollinen viestintä _____ 126

vankeusrangaistuksen vähimmäiskeston
alittaminen _____ 122

vähimmäisrangaistuksen alittaminen __ 117–118

Työttömyysturva

automaattisen työvoimapolitiittisen
lausunnon antaminen _____ 192

etuushakemusten käsittelyn viivästyminen __ 216

työvoimapolitiittisen lausunnon
antaminen _____ 190, 192–193

työvoimapolitiittisen lausunnon käsittely ____ 191

V

Valtiosopimus

hyväksyminen ja voimaansaattaminen _____ 81

Vanki

elinkautisvankien vapauttamismenettelyn
kehittämistä koskeva arviomuistio
(lausunto) _____ 145

Viestintä

poliisilaitoksen Twitter-viestinnän
asianmukaisuus _____ 162

Viipyminen

asian käsittely ____ 138, 151, 153, 176, 216, 230
eduskunnan kirjelmän esittely _____ 80
hakemuksen käsittely _____ 214, 222
kantelun käsittely _____ 210
oikaisuvaatimuksen käsittely _____ 173
oleskelulupahakemuksen käsittely _____ 164
selvityspyynnön käsittely _____ 177
tiedusteluun vastaaminen _____ 161, 213
toimeentulotukivalituksen käsittely _____ 127
työttömyysetuushakemuksen käsittely _____ 216
työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen_ 190
valitusasian käsittely hallinto-oikeudessa ____ 126
valtioneuvoston kirjelmän _____ 81
vastauksen _____ 180, 188

Y

Yhdenvertaisuus

henkilökorttien kieli _____ 162

Ympäristövaikutus

vaikutusten arviointi (lausunto) _____ 94



PL 20

00023 VALTIONEUVOSTO

www.okv.fi

ISSN 0356-3200