

K 9/2012 vp

VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS VUODELTA
2011

HELSINKI 2012

Oikeuskanslerinvirasto
PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.okv.fi

ISSN 0356-3200

Taitto Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Paino Edita Prima Oy, 2012

EDUSKUNNALLE JA VALTONEUVOSTOLLE

Annan perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnalle ja valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2011.

Helsingissä 30. päivänä maaliskuuta 2012

Oikeuskansleri **Jaakko Jonkka**

Kansliapäällikkö **Kimmo Hakonen**

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3
1 PUHEENVUOROT	11
Oikeuskansleri Jaakko Jonkka	
Luottamus puntarissa	12
Rötösherroista hyvä veli -verkostoihin	12
Näkökohtia korruptiotutkinnasta	13
Hyödyllistä verkostoitumista vai vaarallisia kytköksiä?	16
Niin on, jos siltä näyttää?	18
Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen	
Tarkastukset oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa	19
Tausta ja tavoitteet	19
Kohteiden valikoituminen	20
Valmistautuminen	21
Tuloksista ja merkityksestä	22
2 YLEISTÄ	23
Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri	24
Tehtävät ja toimivaltuudet	25
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	25
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta	26
Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvonta	28
Tilastotietoja	29
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	29
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta	30
Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvonta	31
Työtilanne	31

Sidosryhmäyhteistyö	32
Viestintä	32
Kansainvälinen yhteistyö	32
Kotimainen yhteistyö	33
Oikeuskanslerinvirasto	34
Organisaatio	34
Henkilöstö	34
Talous	35
3 TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VIRKATOINTEN LAINMUKAISUUDEN VALVONTA	37
Yleistä	38
Tasavallan presidentin päätöksenteko valtioneuvostossa	41
Esittelylistojen tarkastaminen	42
Tarkastuksen kohteista.....	43
Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa	45
Kannanottoja ennakkollisten kannanottoesitysten johdosta ja esittelylistojen tarkistamisen yhteydessä	45
Lausunnot	51
Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta	51
Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa	69
Kanteluratkaisut	71
4 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	81
Oikeuskanslerin havainnot perus- ja ihmisoikeustilanteesta	82
Oikeuksiin pääseminen	83
Rajanveto julkisen ja yksityisen välillä	85
Lausuntoja ja esityksiä	86
Ratkaisuja	88
Oikeusvaltioperiaate.....	88
Yhdenvertaisuus	89
Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen	90
Oikeus perusturvaan	90
Vastuu luonnosta ja ympäristöstä	91
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti	92
Hyvän hallinnon takeet	94

5 VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA	103
Yleistä	104
Eduskunnan toimiala	106
Ratkaisuja	106
Ulkoasiainhallinto	107
Ratkaisuja	107
Edustustot	107
Oikeushallinto	108
Ratkaisuja	108
Tuomioistuimet	108
Rangaistustuomioiden tarkastaminen	116
Syyttäjälaitos	119
Ulosotto	121
Valtion oikeusaputoimistot	122
Rikosseuraamuslaitos	123
Tietosuojavaltuutettu	124
Tarkastukset	124
Sisäasiainhallinto	127
Ratkaisuja	127
Poliisi	127
Hätäkeskuslaitos	135
Tarkastukset	138
Valtiovarainhallinto	139
Ratkaisuja	139
Verohallinto	139
Tulli	140
Valtiokonttori	141
Aluehallintovirastot	141
Kunnallinen ja muu itsehallinto	142
Tarkastukset	147
Opetus- ja kulttuurihallinto	149
Ratkaisuja	149
Ministeriö	149
Opetushallinto	149
Kunnallinen ja muu itsehallinto	151
Kirkollishallinto	152

Maa- ja metsätaloushallinto	154
Lausunto	154
Ratkaisuja	155
Metsäntutkimuslaitos	155
Tarkastukset	156
Liikenne- ja viestintähallinto	157
Ratkaisuja	157
Ministeriö	157
Työ- ja elinkeinohallinto	162
Ratkaisuja	162
Ministeriö	162
Työvoimapalvelut	163
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	164
Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus	165
Sosiaali- ja terveyshallinto	166
Ratkaisuja	166
Ministeriö	166
Lapsiasiainvaltuutettu	166
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira	166
Sosiaalivakuutus	167
Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta	168
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos	170
Kunnallinen ja muu itsehallinto	171
Tarkastukset	180
Ympäristöhallinto	181
Ratkaisuja	181
Ministeriö	181
Suomen ympäristökeskus	181
Kunnallinen ja muu itsehallinto	182
6 ASIANAJAJIEN JA JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA	189
Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat	190
Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä	192
Oikeuskanslerin rooli asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvonnassa	194

7 TILASTOT	197
Tehtävät ja toimenpiteet	198
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	198
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta	199
Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvonta	204
Työtilanne	205
Liite 1	
Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset	206
Liite 2	
Annetut lausunnot, kannanotot ja muistiot.....	215
Liite 3	
Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit	218
Oikeuskanslerinviraston henkilökunta	220
Asiahakemisto	223



1

PUHEENVUOROT

Jaakko Jonkka

LUOTTAMUS PUNTARISSA

Rötösherroista hyvä veli -verkostoihin

Korruptio on viime vuosina noussut Suomessa vilkkaaseen julkiseen keskusteluun – ehkä vähän yllättäen. Kansainvälisissä vertailuissa Suomea on pidetty yhtenä vähiten korruptoituneista maista, ja näiden vertailujen tuloksia on meillä mieluusti toisteltu. Keskeisimpiä silmien avaajia taisi olla vaalirahoituskohu. Sen myötä on yleisemminkin havahduttu huomaamaan – ja myöntämään – että poliisille tehdyt rikosilmoitukset eivät välttämättä kerro koko totuutta korruptiotilanteesta.

Korruptiokeskustelua voi verrata 1980-luvun alun niin sanottuun rötösherrakeskusteluun. Tuolloin herättiin tavallaan valmistautumatta taloudellisen rikollisuuden todellisuuteen. Kokeimus uudenlaisen rikollisuuden tutkintaan oli poliisilla, syyttäjillä ja tuomioistuimilla vähäistä. Kun maan tapoja kyseenalaistettiin ja tutkittiin, tavat siistiytyivät, mutta arvovaltaisiltakin tahoilta esitettiin epäilyjä myös ylilyönneistä. Julkinen keskustelu kiihtyi. Lopulta tiedotusvälineet toteisivat menossa olevan ”kaikkien käräjät kaikkia vastaan”. Osaltaan keskinäisestä julkisesta syytte-

lystä oli seurauksena taloudellisen rikollisuuden tutkinnan hiipuminen¹.

Siinä missä kolme vuosikymmentä sitten puhuttiin rötösherroista ja lahjuksista, nykyisin puhutaan väljemmin rakenteellisesta korruptiosta ja hyvä veli -verkostoista. Korruption tutkinta ja jäsentynyt keskustelukin on aiheen epämääräisyyden ja mittareiden puutteellisuuden vuoksi kuitenkin vaikeaa. Kun lainsäädäntökään ei käsitettä määrittele, moraali ja juridiikka kietoutuvat toisiinsa ja tutkimustiedon niukkuuden vuoksi faktat ja tuntemukset helposti sekoittuvat. Tämän tästä julkisuuteen ponnahtavat uutet paljastukset antavat lisää kasvupohjaa epäilyille kähminnästä ja epäilyttävistä kytköksistä.

Huomionarvoinen puheenvuoro korruptiosta on Transparency Suomi ry:n viime talvena julkaissama raportti Kansallinen integriteettitutkimus. Raportissa todetaan, että Suomessa tyypillisiä korruption muotoja ovat hyvä veli -verkotot sekä

¹ Taloudellista rikollisuutta koskevasta keskustelusta ja sen vaikutuksista erityisesti syyttäjien toimintaan tarkemmin Jonkka: Syytekynnys. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu n:o 187. Helsinki 1991 s. 312-320. Rötösherrakeskustelun panoksien kovuudesta antaa hyvän kuvan Koivisto: Kaksi kautta I. Kirjayhtymä Oy Helsinki 1994 s. 140-159.

poliitikkojen ja virkamiesten liialliset sidonnaisuudet elinkeinoelämään. Erityisesti kunnallispolitiikassa hyvä veli -verkostoja pidetään ongelmallisina. Raportin johdanto kiteyttää aiheen merkityksen: ”Korruptio rapauttaa hyvän hallinnon periaatteita, vähentää kansalaisten luottamusta, johtaa epätasa-arvoon ja epäoikeudenmukaisuuteen ja haittaa niin hallitusten kuin markkinoiden toimintaa. Korruption haitalliset vaikutukset ulottuvat julkisesta sektorista elinkeinoelämään ja yksittäiseen kansalaiseen. Luottamuspula kyseenalaistaa koko järjestelmän legitimitettiin.”

Tunnetun määritelmän mukaan korruptio on vastuullisen aseman väärinkäyttöä yksityiseksi eduksi. Korruption katsotaan kuuluvan esimerkiksi pyrkimys vaikuttaa lainsäädäntövaltaan, oikeudenkäyttöön, maankäytön suunnitteluun tai hankintasopimuksiin. Korruption rajamaastoon kuuluu epäeettinen ja huono hallinto erilaisine ilmenemismuotoineen (esimerkiksi velvollisuuksien laiminlyönti ja asioiden viivyttely). Lahjusrikollisuus on muiden virkarikosten ohella korruption kovaa ydinaluetta.²

Näkökohtia korruptiotutkinnasta

Organisaatioiden omilla sisäisillä toimilla ja toimintakulttuurilla on ensisijainen merkitys korruption torjunnassa. Ulkopuolisista valvojista korruption paljastamisessa ja torjumisessa on muun muassa ylimmillä laillisuusvalvojilla, Valtiontalouden tarkastusvirastolla, poliisilla ja syyttäjäistöllä lainsäädäntöön perustuva roolinsa.

Korruptiorikollisuuden tutkinnasta päävas- tuun kantaa normaali rikosoikeudellinen koneis-

to, poliisi ja syyttäjät, mutta eri viranomaisten yhteistyö on tarpeellista. Tärkeä on erityisesti esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien sujuva yhteistyö. Sen pitäisi olla alusta lähtien tiivistä ja sillä tavoin järjestettyä, että syyttäjä voi aidosti vaikuttaa tutkintaan. Tutkinnan suunnan- minen ja esitutkinta-aineiston valikoituminen määräytyy sen mukaan, millaisten oikeudellisten tunnusmerkistöjen valossa tapahtumaa tarkastellaan. Vaikka yhteistyön merkitys nykyisin tunnustetaan ja vaikka sitä on jatkuvasti pyritty kehittämään, on jostakin syystä haluttu välttää täyden askeleen ottamista eli sitä, että syyttäjästä tulisi esitutkinnan johtaja. Kuitenkin juuri tällä tavalla turvattaisiin ne tavoitteet, joihin yhteistyöllä pyritään, ja samalla ratkeaisivat luonnollista tietä johtamiseen ja ohjaamiseen liittyvät vastuukysymykset, joissa on havaittu olevan kehittämisen varaa.³ Yleisin vasta-argumentti lienee se, että tutkinnanjohtajuus on niin aikaa vievää, että sen vaatimia syyttäjäresursseja ei olisi mahdollista järjestää. Mutta voisikohan tutkinnanjohtajuutta harkita erittelevästi rikostyypeittäin ja sisällöllisesti?

Taloudellisen rikollisuuden tutkiminen on rikosoikeudellisen järjestelmän tämän hetken painopistealueita. Siihen on luvattu myös panostusta. Kokemus on osoittanut, että jos painopistesuunnille osoitetaan voimavaroja, on niiden käyttöä myös seurattava. Poliittisen johdon samoin kuin tutkintaorganisaatioiden johdon aito sitoutuminen ja jatkuva tuki on tärkeää. Jos tässä tapahtuu herpaantumista, toimintaan suunnatut resurssit herkästi karkaavat konkreettisimmilta tuntuviin tarpeisiin. Tässä sanottu koskee korostuneesti korruptiorikollisuutta.

Ylimmillä laillisuusvalvojilla on rikokseksi luokiteltavan korruption tutkinnassa hyvin rajalli-

² Leppänen – Muttilainen: Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2007-2010. Poliisiammattikorkeakoulu 2012 s. 17-21 ja 36-38.

³ Valtiontalouden tarkastusviraston Tuloksellisuustarkastuskertomus 226/2011, jossa todetaan yhteistyön toimivuudessa puutteita.

nen merkitys, vaikka niin oikeuskansleri kuin oikeusasiamies ovatkin virkarikosten erityisyyttä. Asiantila on yhteydessä syyttäjälaitoksen kehittyneisyyteen. Oikeuskansleri hoitaa nykyään syyttäjäntehtäviä käytännössä pääasiallisesti tuomarien tekemiksi epäillyissä virkarikoksissa, joissa ylimmillä laillisuusvalvojilla on perustuslain mukaan syyteharkintamonopoli. Varsinkin merkittävimpien korruptiotapausten kohdalla laillisuusvalvojan ja yleisen syyttäjän yhteydenpito ja toimintojen koordinointi voi kuitenkin tapauskohtaisesti olla hyödyllistä. Esimerkiksi vaalirahoitukseen liittyvien rikosepäilyjen paljastuttua oikeuskanslerinvirasto ja Valtakunnansyyttäjänvirasto olivat tarvittavassa määrin yhteydessä keskenään. Toiminnallinen linjaus oli, että oikeuskanslerinvirasto tutkii valtioneuvoston piiriin ulottuvat epäilyt, muut virkarikosepäilyt hoitaa yleinen syyttäjä.

Valtioneuvoston jäsenen rikosoikeudellisen vastuun selvittämiseksi ja toteuttamiseksi lainsäädännössä on omat säännöksensä. Perustuslain 114-116 §:ssä säädetään ministerivastuun vireillepanosta, syytteestä ja sen edellytyksistä. Tarkempia määräyksiä muun muassa menettelystä annetaan laissa valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuun käsittelystä (ministerivastuulaki). Normatiivinen perusta asian vireillepanosta ja tutkinnan käynnistämisestä on säännösten valossa selvä: Perustuslain 115 §:n mukaan ministerin virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella, 2) vähintään kymmenen kansanedustajan tekemällä muistutuksella sekä 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöllä. Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan ministerin virkatoimen lainmukaisuutta. Ministerivastuulain 4 §:n mukaan perustuslakivaliokunta voi ministerivastuun asiaa käsitellessään pyytää val-

takunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi.

Muita säännöksiä esitutkinnan aloittamisesta ministerivastuun asiassa ei ole. Koska aikaisemmin myös ylimmillä laillisuusvalvojilla oli tulkittu olevan oikeus esitutkinnan käynnistämiseen ministerivastuun asiassa, on ilmennyt paineita jatkaa samaa tulkintaa edelleen⁴, vaikka hallitusmuoto on muuttunut perustuslaiksi, samassa yhteydessä on annettu uusi ministerivastuulaki ja näiden uudistusten myötä laillisuusvalvojen rooli asian käsittelyssä on muuttunut.

Kysymys on itse asiassa siitä, onko laillisuusvalvojilla kaksi vaihtoehtoista tapaa edetä ministerivastuun asiassa: yhtaältä perustuslain 115 §:n mukainen menettely saattaa asia vireille perustuslakivaliokunnassa ja toisaalta ryhtyä itse toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi ja vasta sen jälkeen turvautua perustuslain 115 §:n säätämään menettelyyn. Ensin mainitun vaihtoehdon lainmukaisuutta ei voitane kyseenalaistaa, sen sijaan jälkimmäistä on pidetty lakiin perustumattomana tai ainakin tulkinnanvaraisena⁵, mutta talvella 2010–2011 käydyssä keskustelussa se sai jonkin verran kannatusta. Tällaisten kannanottojen taustalla oli ilmeisesti se, että oikeuskansleri oli syksyllä 2010 perustuslain 115 §:n mukaisesti saattanut ministerivastuun asian perustuslakivaliokunnassa vireille⁶ ja joissakin puheenvuoroissa valitettiin tämän johtaneen ”siihen epätoivottuun tilanteeseen”, että perustuslakivaliokunta joutui

⁴ Esimerkiksi Pajuoja – Pölonen: Ylin laillisuusvalvonta. Tietosanoma Helsinki 2011 s. 511-517.

⁵ Olen pohtinut kysymystä artikkelissa Valittuja kysymyksiä esitutkinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta s. 78-81. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu n:o 268. Helsinki 2006. Asetuin artikkelissa esitetyin perustein sille kannalle, että ylimmät laillisuusvalvojat eivät voi ministerivastuun asiassa aloittaa esitutkintaa. Totesin kuitenkin, että olisi hyvä selvittää lainsäädännön selkiyttämisen tarvetta. Sittemmin myös oikeusasiamies kiinnitti asiaan huomiota, ja hän piti toimivaltakysymystä tulkinnanvaraisena (EOA 20.12.2007 Dnro 876/2/05).

⁶ Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2010 s. 86-100.

1 PUHEENVUOROT

pyytämään esitutkintaa.⁷ Kriitikin perusta jää sikäli epäselväksi, että ainakaan oikeudellisesti tilanteessa ei ministerivastuulain 4 §:n valossa pitäisi olla mitään ongelmaa.

Esitutinnan aloittamista valtioneuvoston jäsenen epäillyn virkarikoksen johdosta on käsitelty kahdessa tuoreessa esitutkintaa koskevassa lainvalmisteluasiakirjassa. Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistamista selvittänyt komiteanmietintö 2009:2 (s. 293-294) totesi, että ylimmillä laillisuusvalvojilla ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole ministerivastuuasiassa esitutinnan käynnistämisoikeutta, eikä mietinnössä tähän esitetty myöskään muutosta. Sitten loppuvuodesta 2010 annetussa, oikeusministeriössä valmistellussa esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä 222/2010 vp (s. 178) vahvistettiin sama kanta. Esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 66/2010 vp perustuslakivaliokunta puolestaan toteaa: ”ylimpien laillisuusvalvojen oikeus määrätä esitutkinta ministerivastuuasiassa on epäselvä. Valiokunta pitää esityksen perusteluiden tulkintaa tässä suhteessa liian pitkälle menevänä”. Perustuslakivaliokunta katsoikin tarpeelliseksi, että ”valtioneuvoston piirissä ryhdytään toimenpiteisiin ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan selkiennyttämiseksi”.⁸

En ryhdy tässä pidemmälle käymään läpi tulkintakysymystä laillisuusvalvojan mahdollisuudesta käynnistää esitutkinta ministerivastuuasiassa – en pidä sitä edes tarpeellisena, koska käytettävissä on joka tapauksessa selkeästi lakiin perustuva menettely. Siihen esitettyyn argumenttiin, että vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa ei nimenomaisesti ilmoitettu tarkoitettua luopua uudistusta edeltäneestä tulkinnasta, vastaan vain, että argumentti ei ota huomioon ylimpien laillisuus-

valvojen aiemmin lainsäädäntöön kirjatun rikosprosessuaalisen roolin poistamista uudistuksen yhteydessä. Aikaisemmin sekä oikeuskanslerilla että oikeusasiamiehellä oli ministerivastuuasioissa syyttäjän asema; syytteen nostajasta riippuen jompi kumpi olisi ollut syyttäjänä valtakunnan-oikeudessa. Tämä tehtävä siirrettiin perustuslain 114 §:n 3 momentissa valtakunnansyyttäjälle, ja näin lainsäätäjät poisti ainoan oikeudellisen perusteen, josta voitiin laillisuusvalvojen esitutinnan käynnistämisoikeus näissä asioissa johtaa. Esitutinnan aloittamisen määräämisessä ei ole kysymys vain ilmoituksesta poliisille, vaan se merkitsee kannanottoa esitutkintakäynnin ylittymiseen ja syyttäjälle kuuluvan vallan käyttämistä muun muassa tutkinnan suuntaamiseksi. Koska poliisilla ei ole ministerivastuuasian – toisin kuin yleensä rikosepäilyn – tutkimiseen itsenäistä toimivaltaa, on syyttäjän ohjaava panos tällaisen asian esitutkinnassa poikkeuksellisen tärkeä. Tämä ilmenee myös ministerivastuulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 185/1999 vp) 4 §:n perusteluissa, joissa todetaan poliisin voivan edellyttää esitutkinnan toimittamiseen ja erityisesti sen kohdentamiseen liittyvää ohjausta, minkä vuoksi esitetään perustuslakivaliokunnan esitutkintapyynnön toimittamista valtakunnansyyttäjän välityksellä: ”Tällöin valtakunnansyyttäjä voisi jo varsin varhaisessa asian käsittelyvaiheessa vaikuttaa tutkinnan suuntautumiseen. Hän voisi tarvittaessa olla esimerkiksi läsnä kuulusteluissa ja esittää kuulusteltavalle kysymyksiä, mikä saattaisi puolestaan vaikuttaa syyteharkintaan tarvittavaan aikaan.” Sekään analogia-argumentti, että oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on heitä koskevien lakien perusteella oikeus määrätä esitutkinta käynnistettäväksi tutkittavanaan olevassa asiassa⁹, ei nähdäkseni ole

⁷ Pajujoja – Pölonen s. 515.

⁸ Samoin PeVM 6/2012 vp.

⁹ Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 8 § ja laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 8 §; 1.1.2014 voimaan tulevilla laeilla 812/2011 ja 811/2011 sanamuodot yhdenmukaistettiin sisällön pysyessä asiallisesti samanlaisena.

tässä yhteydessä relevantti. Kun oikeuskansleri tai oikeusasiamies määrää toimivaltaansa kuuluvassa asiassa poliisin toimittamaan esitutinnan rikosepäilyn johdosta, hän tekee tämän perustuslain 110 §:n 1 momenttiin perustuvan syyteharkintavaltansa käyttämistä varten ja siis tuossa lainkohdassa tarkoitettujen rikosasioiden erityisyyttäjänä.¹⁰

Ilman syyttäjän asemaa laillisuusvalvoja ei voi antaa poliisille esitutkintaa koskevia määräyksiä tai muutoinkaan hoitaa välttämätöntä poliisin ja syyttäjän yhteistyötä. Ei voida myöskään ajatella, että laillisuusvalvoja pyytäisi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutinnan toimittamiseksi niin kuin perustuslakivaliokunta voi ministerivastuulain 4 §:n nojalla tehdä. Tämä edellyttäisi nimenomaista säännöstä, joka myös määrittäisi laillisuusvalvojan ja valtakunnansyyttäjän välisen toimivallan asian käsittelyssä; ilmeisesti laillisuusvalvojalta pitäisi tällöin olla viimekätinen esitutinnan ohjailua koskeva määräysvalta, koska perustuslain mukaan juuri hänen tulee arvioida, onko ministerivastuun vireillepanoon oikeudellisia perusteita. Tällaisen säännöksen istuttaminen nykyiseen ministerivastuujärjestelmään toisi mukanaan kuitenkin siinä määrin vaikeita periaatteellisia ja käytännöllisiä kysymyksiä, että ainakin yksittäisenä uudistuksena ilman järjestelmän kokonaistarkastelua pitäisin sitä arveluttavana.

Kaiken kaikkiaan katson, että nykyiset säännökset antavat selkeän oikeudellisen perustan ministerivastuun käsittelyyn kaikissa

vaiheissaan. Mutta kun eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeustilan arviointia tarpeellisena ja kun näin tärkeässä asiassa pitäisi pelisääntöjen olla sellaiset, että vältetään tulkinnalliset kiistelyt, olisi perusteltua asianmukaisessa järjestyksessä selvittää säännösten tarkistamisen tarvetta. Kysymys on viime kädessä järjestelmän uskottavuudesta: ei ole omiaan herättämään luottamusta ministerivastuun käsittelyyn, jos tutkinnan aikana käydään julkista väittelyä siitä, olisiko asia voitu tai ”pitänyt” saattaa perustuslakivaliokunnassa vireille jollakin toisella tavalla.

Hyödyllistä verkostoitumista vai vaarallisia kytköksiä?

Lähinnä oikeussosiologisen tutkimuksen selvittäväksi jää, missä määrin korruptiorikollisuus on viime vuosina todellisuudessa lisääntynyt ja missä määrin kyse on ihmisten herkistymisestä tällaisten ilmiöiden esiin nostamiselle. Oikeuskanslerin tehtävä ja siihen perustuva empiirinen kokemus sivuavat aihetta vain rajoitetuilta osin, kuten edeltävä tarkastelu on osoittanut. Laillisuusvalvonta on nykyisellään pikemmin eteenpäin katsovaa hyvän hallinnon hienosäätöä argumentoimalla kuin taaksepäin katsovaa ja kovistelevaa. Oikeuskanslerin keskeinen tehtävä on viranomaistoiminnan ohjaus ja virheiden ennalta ehkäisy, joka tapahtuu siten, että yksittäistapauksia koskevissa ratkaisuissa esitetään yleistettävissä olevia oikeudellisia kannanottoja, joista viranomaisten odotetaan etsivän johtoa vastaavanlaisia tapauksia varten. Valtioneuvoston valvonta tapahtuu osin myös suoraan oikeudellisesti perusteltua menettelyä koskevana ohjauksena esittelylistojen tarkastamisen yhteydessä ja perustuslain 108 §:n 2 momentin tarkoittamia lausuntoja annettaessa.

¹⁰ Näin oikeusasiamiehen rooli esitutkinnassa on ymmärretty myös eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöä aikanaan uudistettaessa (PNE 2/1999 vp), ”Tutkinnan aikana hänellä on syyttäjän asema.” Myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2007 (s. 18) yhdistetään esitutkinnan käynnistämisoikeus syyttäjän asemaan: ”Erityissyyttäjänä oikeusasiamies voi myös käyttää syyttäjälle kuuluvia toimivaltuuksia esimerkiksi esitutkinnan käynnistämiseksi ja siihen osallistumiseksi.”

1 PUHEENVUOROT

Julkisen toiminnan oikeellisuuden ja uskottavuuden kannalta on tärkeää, etteivät päätöksentekoon ja sen valmisteluun ole vaikuttaneet – tai voida perustellusti epäillä vaikuttaneen – epäasialliset vaikuttimet ja vieraat intressit. Lainsäädännön tasolla tätä turvaavat (rikoslain säännösten ohella) ensi sijassa esteellisyttä ja sidonnaisuuksia koskevat säännökset sekä virkamieslain eräät määräykset ja hyvän hallinnon periaatteet. Nykylainsäädännön avulla kyetään torjumaan karkeimmat puolueettomuutta vaarantavat asetelmat, mutta hyvä veli -verkostoihin sillä on vaikea päästä kiinni. Esimerkiksi esteellisyys-säännöksissä on nähty tässä suhteessa kehittämisen varaa.¹¹ Hallintolain esteellisyden yleislauseke yhtäältä voi varsin kattavana antaa aseita kytkösten torjuntaan, mutta toisaalta se on väljyydessään tulkinnanvarainen. Koska sen soveltaminen edellyttää kunkin tapauksen yksityiskohtien ja olosuhteiden ominaispiirteiden tuntemusta sekä arvostuksenvaraistenkin näkökohtien arviointia ja punnintaa, on ulkopuolisen – ja joskus asianosaisen itsensäkin – vaikea etukäteen todeta esteellisyttä. Rajatapauksissa esteellisyys voi tulla ratkaistuksi vasta jälkikäteen perusteellisen selvitystyön jälkeen.

Ministereihin sovelletaan hallintolain esteellisyys-säännöksiä, ja heidän kohdallaan tulevat esiin samat tulkintaongelmat kuin virkamiesten kohdalla. Mutta ministerin asema ja päätöksenteko valtioneuvostossa tuo mukanaan myös omia kysymyksiä. Hallitustasolla tehtäviä päätöksiä ei esteellisyysnäkökohdistakaan voida rinnastaa täysin mihin tahansa viranomaisvalmisteluun ja -päätöksentekoon. Vaalirahoituksessakin on edelleen esteellisyysnäkökulmasta tulkinnanvaraisuutta, joka aktualisoituu siinä vaiheessa, kun poliitikko tulee asemaan, jossa joudutaan tekemään hallintopäätöksiä.

Esteellisyys-säännösten soveltaminen on laillisuusvalvonnassa arkipäivää. Kertomusvuonna arvioitiin esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen virkamiesten esteettömyyttä sikainfluenssarokotteiden hankinnan yhteydessä. Tapauksessa jouduttiin pohtimaan sidonnaisuuksia ja erityisesti viranomaisten ja teollisuuden taloudellisten yhteyksien merkitystä (OKV/1480/1/2009).

Sidonnaisuuksia koskevalla sääntelyllä pyritään ennakolta ehkäisemään sellaiset tilanteet, jotka voivat johtaa luottamuksen vaarantumiseen. Puolueettomuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen turvaamiseksi julkista tehtävää hoitavien on syytä tarkasti harkita suhtautumistaan sidonnaisuuksia aiheuttaviin ulkopuolisiin aktiviteetteihin ja jäsenyyksiin erilaisten organisaatioiden elimissä, mikäli niillä voi olla yhteyttä heidän virkatoimiinsa. Moninaisissa yhteiskunnallisissa toiminnoissa mukana olevien ministerien kohdalla tämä on haasteellista, mutta velvollisuuksien priorisointi epäilemättä auttaa tässäkin harkinnassa.

Sallitun ja hyödyllisen verkostoitumisen ja vaarallisten kytkösten rajanveto ei ole aina helppoa. Transparencyn raportti määrittelee hyvä veli -verkostoja niin, että niissä palveluja ei makseta rahalla ja että nämä verkostot toimivat vahvojen henkilökohtaisten ja epämuodollisten yhteyksien kautta.¹² Valvonnassa julkisen toiminnan uskottavuutta vaarantavien kytkösten tunnistamisessa olisi nähtävä muodollisten rakenteiden taakse, mutta toisaalta vältettävä henkilöverkostojen aiheutonta leimaamista. On myös hyvä muistaa 1980-luvun rötösherrakeskustelun lieveilmiöistä saatu opetus: yhtä vaarallista kuin naiivi hyväuskoisuus on ylireagoiva epäluuloisuus. Molemmat nakertavat oikeusvaltiota. Ennalta ehkäisevästi olennaista on terve virkamiesmoraali ja sitä tukeva eettinen koodisto.

¹¹ Kansallinen integriteettitutkimus s. 17.

¹² Kansallinen integriteettitutkimus s. 23.

Niin on, jos siltä näyttää?

Oikeusvaltion keskeisiä tunnusmerkkejä on, että julkisten tehtävien hoito perustuu lakiin. Järjestelmän legitimitettiin kannalta on tärkeää, että ihmiset myös luottavat näitä hoidettavan lainmukaisesti. Tähän kuuluu paitsi lopputuloksen oikeellisuus myös se, että itse menettely koetaan oikeudenmukaiseksi. Luottamus perustuu hyvin pitkälle siihen, miltä asiat ulospäin näyttävät. Luottamuksen rakentamisessa avainasemassa on avoimuus. Yhteiskunnan avoimuus ja läpinäkyvyys torjuvat paitsi korruption vaaraa ja epäasiallisia viranomaiskäytäntöjä myös perusteettomia epäilyjä ja salaliittoteorioita.

Päätöksenteossa avoimuuteen kuuluu julkisuuslain noudattaminen, asianmukaisten perustelujen esittäminen sekä niiden tahojen aito kuuleminen, joita asia koskee. Laillisuusvalvonnassa on näissä kaikissa toistuvasti todettu olevan korjaamisen varaa. Valtioneuvoston valvonnassa on esimerkiksi jouduttu puuttumaan niin hallintopäätösten kohdalla kuin lainvalmistelussa siihen, että kuuleminen on joskus muun muassa määräaikojen lyhyden vuoksi ollut lähinnä näennäistä ja että perustelut on annettujen lausuntojen valossa esitetty puutteellisesti. Sitäkin on korostettu, että kuuleminen on suoritettava niin varhaisessa vaiheessa, että sillä voi olla todellista vaikutusta asian valmistelulle.¹³

Kuulemisen tärkeys on johdettavissa myös perustuslaista. Perustuslain 2 §:n 2 momentissa todetaan, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elin-

ympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Mitä merkittävämmästä päätöksestä tai isommasta uudistuksesta on kysymys, sitä tärkeämpää on valmisteluprosessin avoimuus. Jos valmisteluprosessi koetaan epäasianmukaiseksi, vaarantuu myös päätöksen hyväksyttävyyttä.

Uskottava valvonta on osa sitä rakennetta, johon luottamus perustuu. Ennalta ehkäisevän merkityksen ohella pidän tärkeänä valvonnan julkisuusperiaatteen toteutumista tukevaa vaihtelusta. Laillisuusvalvojan hankkima selvitys voi palvella laajalle ulottuvaa tiedonintressiä, jos kyseessä on yhteiskunnallisesti merkittävä tai muutoin yleistä kiinnostusta herättänyt viranomais-toiminta, hallintopäätös tai valmistelutalvaan epäilyjä aiheuttanut säädöshanke. Laillisuusvalvojan tutkinta saattaa olla ainoa tapa saada julkisuuteen esimerkiksi toiminnan perusteista ja valmisteluprosessista perusteellisempaa tietoa. Itse selvityksellä voi olla tosiasiallisesti huomattavasti suurempi merkitys yleiseltä kannalta kuin viranomaiselle mahdollisesti koituvalla seuraamuksella. Tätä laillisuusvalvonnan avoimuutta lisäävää puolta ei ole syytä väheksyä. Parhaimmillaan se on omiaan yhtäältä heikentämään varsinkin asioiden valmisteluun herkästi pyrkivää vääränlaista salassa pidon kulttuuria ja toisaalta hälventämään turhia epäilyjä salailusta. Julkisuus voi paljastaa, että asiat eivät välttämättä ole niin kuin niiden on haluttu näyttävän tai luultu olevan.

¹³ Kuulemisesta esimerkiksi oikeuskanslerin lausunnot Merentutkimuslaitoksen toimintojen järjestelystä (OKV/11/20/2008) ja sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta (OKV/8/21/2008) sekä oikeuskanslerin päätös Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen perustamisen valmistelua koskevassa asiassa (OKV/1308/1/2008).

Mikko Puumalainen

TARKASTUKSET OIKEUSKANSLERIN LAILLISUUSVALVONNASSA

Tausta ja tavoitteet

Tässäkin kertomuksessa selostetaan oikeuskanslerin tekemiä tarkastuksia. Olen tehnyt virassani vuosittain noin kolmisenkymmentä tarkastusta. Vuonna 2011 niitä oli 27 ja vuotta aiemmin 30.

Tarkastukset ovat vanhastaan yksi laillisuusvalvonnan perustoimintamuodoista. Ensimmäisen tarkastusmatkan teki prokuraattorin sijainen Stichaeus huhti-toukokuussa 1812 Viipurin kaupunkiin Viipurin läänin järjestämistä koskevissa asioissa (Olavi Honka, Prokuraattori-Oikeuskansleri 1809-1959, Helsinki 1959, s. 95).

Kuva pääkaupungista maaseudun uneliaaseen ja umpikorruptoituneeseen hallintoon tehtävästä tarkastuksesta on herkullinen ja se on päätyntyn jopa maailmankirjallisuuden klassikoksi Nikolai Gogolin Reviisorissa. Mitä oikeuskanslerin tarkastukset sitten sisältävät?

Tarkastuksista on säädetty oikeuskansleria koskevan lain 3 §:ssä. Sen mukaan osana viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvontaa oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Tässäkin tehtävässä kanslerilla on oikeus saada kaikki, myös salassa pidettävä aineisto käyttöön – sää maksutta.

Tarkastusmatkojen tavoitetta kuvasi omalla aikanaan prokuraattori Calonius seuraavasti: ”Prokuraattori myös voipi itse ottaa selkoa siitä miten virkamiehet täyttävät velvollisuutensa ja miten lakeja noudatetaan.” (Keisarillisen Suomen senaatin prokuraattorin kertomus Lainkäytöstä ja lakien hoitamisesta maassa Suomen valtiosäädylle, 1894 vuoden valtiopäivillä, Helsinki 1894, s. 104-105).

Tavoite on pysynyt varsin samana, ja sisällöissäkin on yllättävän paljon samaa. Tarkastus on omakohtaista tiedonhakua laillisuusvalvontaa varten. ”Miten virkamiehet täyttävät velvollisuutensa” pitää sisällään ensiksikin lain noudattamisen: noudattavatko virkamiehet laissa säädettyjä käsittelyaikoja ja perustelevatko he päätöksensä asianmukaisesti. Tähän nivoutuu myös voimavarojen kohdentaminen ja riittävyys, työhyvinvointi, työtilojen terveellisyys ja turvallisuus.

Myös kysymyksen ”Miten lakeja noudatetaan?” voi ymmärtää laajemmin: miten uudet hallinnolliset tai lainsäädäntömuutokset on valmisteltu ja toteutettu, kuinka toimeenpano on onnistunut ja mitkä ovat uudistusten toteuttajien – eli virkamiesten – kokemukset ja näkemykset.

Tarkastus ei ole virheiden itse tarkoituksellista etsimistä. Toki niihin puututaan, jos niitä ilmenee, ja silloin korjaava palaute on lähtökohdaisesti luonteeltaan ohjaavaa. Tärkeää on kuitenkin hahmottaa niitä rakenteita, olosuhteita, tunnelmia ja edellytyksiä, joissa julkista toimintaa harjoitetaan. Rakenteellinen näkökulma on silloin olennainen: jos virkamiehet eivät täytä velvollisuuttansa, niin selittääkö sitä jokin esimerkiksi ohjeistuksessa, voimavaroissa, toimintakulttuurissa, osaamisessa taikka johtamisessa. Tällaisessa näkökulmassa yksittäisillä virheillä voi olla toisinaan arvokas, laajempia yhteyksiä luova merkitys. Laillisuusvalvontaan kuitenkin kuuluu, että myös tarkastuksilla ilmitulleet vakavat yksittäiset virheet johtavat jatkotoimenpiteisiin.

Jos kanteluista välittyä kansalaisten kokemuksia julkisen vallan asiakkaana, niin tarkastuksilla virkamiehet ja virastot voivat tuoda esiin oman äänensä.

Tarkastuskäytien ilmapiiri on sidoksissa siihen osallistuviin osapuoliin. Tavoitteenani on keskusteleminen ja omaan rooliin pohjautuva kannustuskin, mutta perusvireenä on toki laillisuusvalvonta. Johtamiseen kuuluva varsinainen motivointi kuuluu hallinnolle itselleen. Useimmiten tarkastettava ottaa tarkastuksen omanarvontuntoisesti mahdollisuutena kertoa toiminnastaan, tuloksistaan ja kiinnittää huomiota mahdollisiin laajakantoisempiinkin epäkohtiin. Parhaimmillaan tarkastuksiin on valmistauduttu toimittamalla etukäteisaineisto ajoissa sekä laatimalla jäsentyneet ja hyvät esitykset. Hyvissä tarkastuksissa keskustellaan avoimesti ja ne antavat uusia oivalluksia molemmille osapuolille. Joskus – onneksi harvoin – on vain istuttu kokoushuoneeseen ja kysytty apulaisoikeuskanslerilta: ”No, mitäs sitten?”

Kohteiden valikoituminen

Apulaisoikeuskanslerilla on toimialanaan koko julkisen toiminnan kenttä, koska oikeuskansleri ei käytännössä juurikaan tee tarkastuksia ja eduskunnan oikeusasiamiesten tarkastusvastuu on jakaantunut eri oikeusasiamiehille hallinnon eri alojen perusteella. Eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastustoimintaa määrää myös velvollisuus suljettujen laitosten tarkastamiseen. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijävirkamiehet myös tekevät yksittäisten aihealueiden tarkastuksia. Apulaisoikeuskanslerilla on siten tehtävässään ainutlaatuinen mahdollisuus yhdistää eri tarkastuksilla ja kanteluista sekä tarvittaessa myös valtioneuvoston ja tasavallan presidentin työskentelystä saamaansa tietoa koko julkisen vallan toiminnassa.

Mahdollisia tarkastuskohteita on siis paljon ja valinta on tehtävä huolellisesti. Käytännöksi on vakiintunut pyytää esittelijöiltä tiettyjen suuntaviivojen perusteella ehdotuksia tarkastusohjelmaksi, joista sitten ohjelma yhdessä keskustellen muodostuu. Tarkastusten tulisi kattaa pitkäjänteisesti ja alueellisesti tasapainoisesti julkisen toiminnan eri osa-alueita. Erityistä huomiota on haluttu kiinnittää hallinnon muutoksen seurantaan sekä haavoittuvien asiakasryhmien asemaan. Myös kantelut – tai niiden puuttuminen – taikka vihjeet epäkohdista voivat herättää kiinnostuksen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta myös tarkistetaan, ettei päällekkäisyyksiä heidän tarkastustensa kanssa synny.

Tarkastusohjelman teemoista esimerkkejä ovat oppilashuolto, toimeentulotuki, nuorten mielenterveyspalvelut ja lastensuojelu. Perinteisissä kohteissa – kuten poliisissa sekä syyttäjän- ja tuomioistuineläinlaitoksessa – erityisenä teemana on viime aikoina ollut rakenneuudistukset. Suuret hallinnon muutokset ovat myös muutoin olleet tarkastuskohteena. Tutustuin lääninhalli-

1 PUHEENVUOROT

tuksiin ja alueellisiin ympäristökeskuksiin sekä niiden seuraajiin ennen aluehallintouudistusta ja sen jälkeen. Myös verohallinnon uudistumista olen seurannut keskushallintoon sekä erillis- ja paikallisyksiköihin suuntautuneilla käynneillä.

Tarkastukset luonnollisesti kohdistuvat myös sosiaalitoimistoihin, päihdehuollon yksiköihin ja oppilaitoksiin. Tarkastuksilla käydään myös hallinnon eri tasoilla: paikallis-, alue- ja keskushallinnossa. Esimerkiksi maatalouden tukihallintoon olen perehtynyt käynneillä maa- ja metsätalousministeriössä, Maaseutuvirastossa, ELY-keskuksessa sekä kunnan maaseutuviranomaisessa. Tuore esimerkki samasta metodista on tämänkeväinen opetuksen teema. Tähän liittyvät tarkastukset ovat suuntautuneet organisaatioitaan hiljattain muuttaneeseen opetus- ja kulttuuriministeriöön, Opetushallitukseen, kaupungin opetustoimeen sekä kahteen paikalliseen kouluun. Kouluissa henkilöstön lisäksi keskusteltiin myös oppilaiden edustajien kanssa, muun muassa koska yhtenä tarkastuksessa selvittävänä kysymyksenä oli lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen koulutyössä.

Tehokkuutta tarkastuksiin on tuonut saman sektorin eri yksiköiden yhdistäminen samoihin tarkastusmatkoihin, esimerkiksi aamulla poliisilaitos ja iltapäivällä syyttäjänvirasto tai tuomioistuimien. Usein tarkastusta taustoitetaan etukäteen keskustelemalla sidosryhmien kanssa. Esimerkiksi ennen käyntiä lainkäyttöviranomaisissa haastellaan paikallisia asianajajia.

Valmistautuminen

Tarkastuksia valmisteltaessa keskustelen myös esittelijöiden kanssa tilattavasta etukäteisaineistosta. Kun useimpien hallinnon yksiköiden tuotos on tosiasiallisen hallintotoiminnan

lisäksi hallintopäätökset, on luontevaa tarkastella näitä. Satunnaisotannalla poimituista päätöksistä tarkastetaan hallintolain vaatimusten toteutumisen: kielen selkeys, oikeat lainkohdat, päätösten perustelut ja muutoksenhakuohjaus. Lainkäyttöviranomaisten kohdalla huomio on enemmän käsittelyajoissa: diaaritiedoissa ja niin sanotuissa rästilistoissa. Erona vanhempaan käytäntöön nähdessä on se, että järjestelmällisesti ja laajasti asiakirjoja tai arkistoja ei enää tarkasteta.

Tärkeä yksityiskohta on, että jokaisella tarkastuksella on varattu mahdollisuus viraston henkilöstölle keskustella luottamuksellisesti apulaisoikeuskanslerin kanssa. Tilaisuutta käytetään hyödyksi varsin usein. Toisinaan keskustelut johtavat jatkotoimiin. Usein kysymys liittyy kuitenkin yksittäisen työntekijän kokemuksiin työmäärästä, johtamisesta tai asemastaan työyhteisössä, joihin apulaisoikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa puuttua.

En ole tehnyt yllätystarkastuksia, koska ilmoittamalla etukäteen uskon pääseväni kokonaisuutena parempaan lopputulokseen. Samalla tarkastusmatkalla käyn usein useammassa kohteessa. Aineistojen kerääminen, aikataulujen ja ohjelmien laatiminen sekä paikalle pyydyttävien henkilöiden kutsuminen on silloin tehtävä yhteistyössä kohteen kanssa. Jotta tarkastuksesta tulisi mielekäs, on aineistojen oltava käytettävissä ja toiminnasta vastaavien henkilöiden oltava paikalla. Järjestelmällisyys ja hyvä valmistautuminen mahdollistavat sen, että itse tarkastuksessa voidaan toki tehdä yllättäviä kysymyksiä tai havaintoja. Yllättäen tarkastuksen toki voi tehdä esimerkiksi jonkin yksittäisen tutkittavan asian selvittämiseksi, mutta ylipäänsä ennalta ilmoittamatta tehtävät tarkastukset sopinevat paremmin suljettujen laitosten tarkastamiseen. Niissä olennaisista on olosuhteiden ja vapautensa menettäneiden asiakkaiden kohtelun arviointi.

Tuloksista ja merkityksestä

Tarkastuksesta laaditaan lähinnä oikeuskanslerinviraston omaan käyttöön tarkastuskertomus, joka on luottamuksellisia keskusteluja lukuun ottamatta julkinen asiakirja. Se lähetetään aina tarkastuskohteelle ja toisinaan virastoa valvovalle viranomaiselle, jos se sisältää havaintoja, joiden oletetaan johtavan heidän toimiinsa. Joskus kyse on asiasta, jossa ylempi viranomainen on ollut joko tietämätön tai välinpitämätön ja tarkastuksen kohde on ollut voimaton asiaa ratkaisemaan. Tällöin tarkastuksella voidaan vauhdittaa asian ratkaisua. Kertomuksissa on paljon arvokasta tietoa muillekin kuin laillisuusvalvojille ja niitä ryhdytään julkaisemaan tulevaisuudessa tänä vuonna uudistuvilla oikeuskanslerinviraston verkkosivuilla.

Oma lukunsa on tarkastusten perusteella tehdyt omat aloitteet. Tällöin tarkastuksella on ilmennyt jotain laajakantoisempaa ja vakavaa, joka edellyttää järjestelmällisempiä jatko-toimia. Pitkäaikaisin esimerkki on ollut sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tilanne (OKV/6/50/2008), jota on apulaisoikeuskansle-

rin päätöksissä ja tässäkin kertomuksessa useasti tarkasteltu. Tuoreita esimerkkejä samaan hallinnonalaan kohdistuvista omista aloitteista ovat hoitotakuun ulottuminen päihdesairauksien hoitoon (OKV/8/50/2011) sekä sosiaalihuollon valvontaan liittyvän tiedon kerääminen (OKV/10/50/2011 ja OKV 17/50/2010).

Vaikka laillisuusvalvonnan tarkastuskäynnit ovatkin vanha instituutio, se on yhä käyttökelpoinen. Jos edeltäjäni prokuraattorin viran edustajat Stichaeus tai Calonius liittyisivät matkaani, tuntuisi työ heistä kyllä tutulta. Omassa työssäni pidän tarkastustoimintaa korvaamattomana ja hyvin muita tehtäviä täydentävänä työkaluna. Se on muun laillisuusvalvonnan tavoin itsenäistä ja riippumatonta sekä asiantuntevaa. Hengeltään se siten vastaa modernia suomalaista hallintoa: sen korkeatasoista ja sitoutunutta virkakuntaa on syytä arvostaa suhtautumalla siihen arvioivasti, mutta rakentavasti. Gogolin Reviisorin kuva hallinnosta ja tarkastuksista on siten enemmän kirjallisuutta kuin todellisuutta. Mikään ei ole kuitenkaan täydellistä. Tarkastustoiminnalla on yhä virheitä ja huonoa hallintoa ennalta ehkäisevä sekä virheitä oikaiseva merkitys.



2

YLEISTÄ

OIKEUSKANSLERI JA APULAIKOSKANSLERI

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

Oikeuskanslerilla on yksinään päätösvalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla vallalla kuin oikeuskansleri hänen käsiteltävikseen kuuluvat asiat. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen hoitaessa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä sijaisesta on voimassa, mitä apulaisoikeuskanslerista säädetään.

Oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat edus-

kuntaa, tasavallan presidenttiä, valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä, ylimpiä virkamiehiä, oikeuskanslerinvirastoa, kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita, EU:n asioiden kansallista valmistelua, asianajajien valvontaa, oikeuskanslerin lausuntoja sekä periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille. Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Vuonna 2011 oikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkka ja apulaisoikeuskanslerina oikeustieteen lisensiaatti, LL.M, varatuomari Mikko Puumalainen. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty esittelijäneuvos, osastopäällikkönä, varatuomari Risto Hiekkataipale on hoitanut vuoden 2011 aikana apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä 153 päivää.

TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET

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

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuuden valvonta

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

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

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

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

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

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

vien virastojen toimintaan ja eduskunnan valitsemien toimielinten valvomaan toimintaan voi liittyä eduskunnan ylimmän valtioelimen asemasta seuraavia rajoitteita oikeuskanslerin valvontavallalle. Vakiintuneen käytännön mukaan ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, eivät valvo toistensa toimintaa. Myös tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtioelin asemasta voi seurata rajoitteita oikeuskanslerin valvontavallalle.

Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuinten ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan. Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiota, joita koskevia ilmoituksia lähetetään oikeuskanslerinvirastoon. 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 vi-

ranhaltijaa koskevan syytteen, on lähetettävä ratkaisustaan jäljennös oikeuskanslerille. Hovioikeuden on ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa tuomioistuineläytöksen virkamieheen tai yleiseen syyttäjään kohdistuvan virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Esitutkintaviranomaisten ja yleisten syyttäjien on ilmoitettava tuomareiden epäillyistä virkarikosasioista oikeuskanslerinvirastoon. Vuonna 2011 oikeuskanslerinvirastoon saapui 9 hovioikeuden, 14 poliisin ja 1 syyttäjänviraston ilmoitusta tuomarien virkarikosasioista. Oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerille kuukausittain otoksen tuomioistuinten rangaistustuomioita koskevista päätösilmoitusjäljennöksistä.

Oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettäneen 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 (31.5.2011 saakka vanhentumisaika oli viisi vuotta). Oikeuskanslerin tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin tästä syystä tai sen takia, että asia ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeuskansleri voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta. Oikeuskansleri voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeuskanslerille päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeuskanslerin asetta-

2 YLEISTÄ

massa määräajassa. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa asioissa, jotka koskevat puolustushallintoa, vapauden riistoa tai laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Oikeuskanslerin on tällaisissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Vuonna 2011 oikeuskansleri siirsi eduskunnan oikeusasiamiehelle 51 kanteluasiaa ja eduskunnan oikeusasiamies oikeuskanslerille 10 kanteluasiaa.

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

Oikeuskansleri voi ajaa syytetä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn (käsitys lain mukaisesta menettelystä taikka huomion kiinnittäminen hyvän hallintotavan vaatimukseen

tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin). Jos yleinen etu sitä vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikeuden 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 hyvitämään 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 epä tietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

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

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

Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvonta

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

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

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

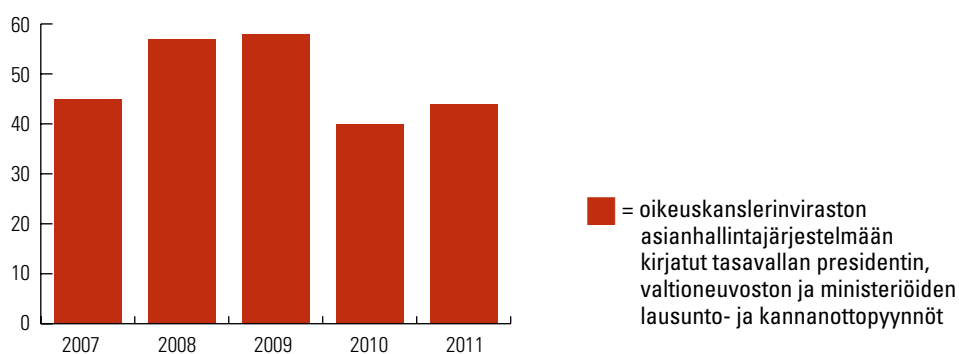
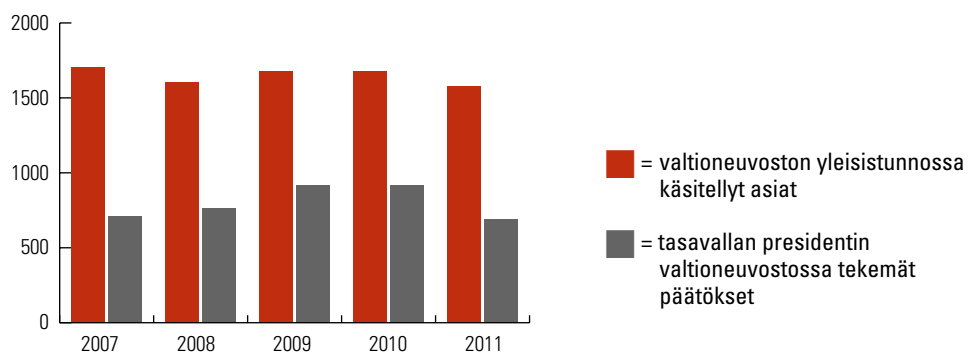
Julkiset oikeusavustajat ovat asianajajien tapaan Suomen Asianajajaliiton valvonnan alaisia. Luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevat säännökset tulevat voimaan 1.1.2013 lukien.

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

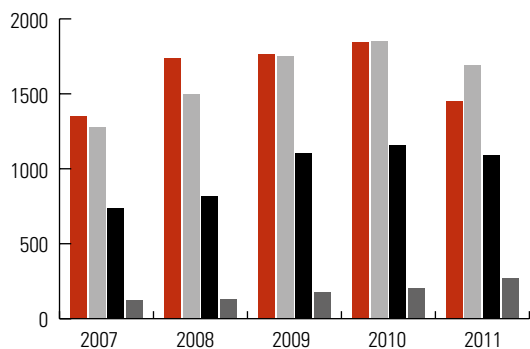
TILASTOTIETOJA

Seuraavassa esitetään keskeisimpiä oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston toimintaa kuvaavia tunnuslukuja aikasarjoina kaaviomuodossa. Tarkempia vuotta 2011 koskevia tilastotietoja on jaksossa 7.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

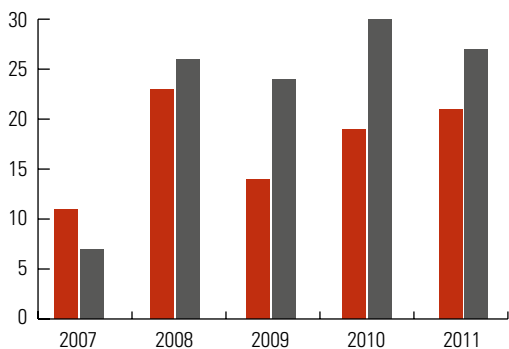


Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

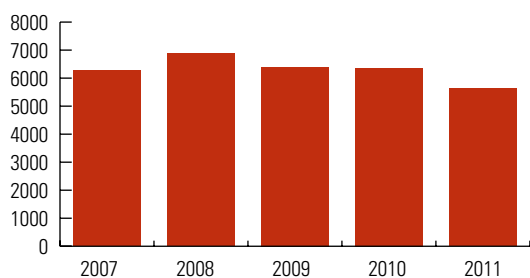


- = saapuneet kantelut
- = ratkaistut kanteluasiat
- = selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat
- = selvittämistoimia edellyttäneissä kanteluasioissa tehdyt seuraamusratkaisut

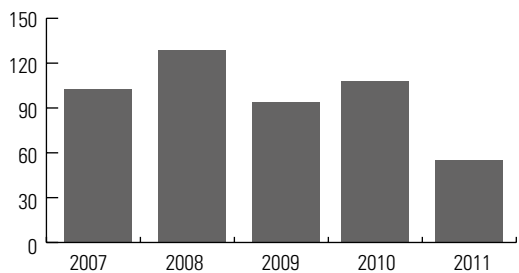
(kanteluasioita koskevat luvut sisältävät myös tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa sekä asianajajia ja julkisia oikeusavustajia koskevat kantelut)



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

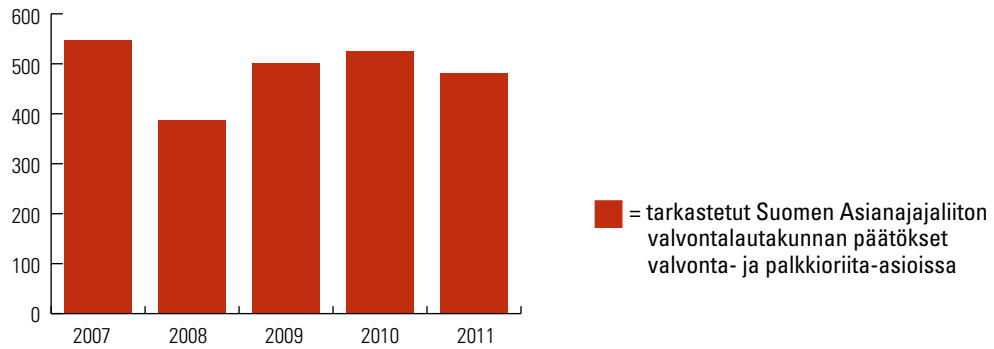


- = tarkastetut rangaistustuomiot

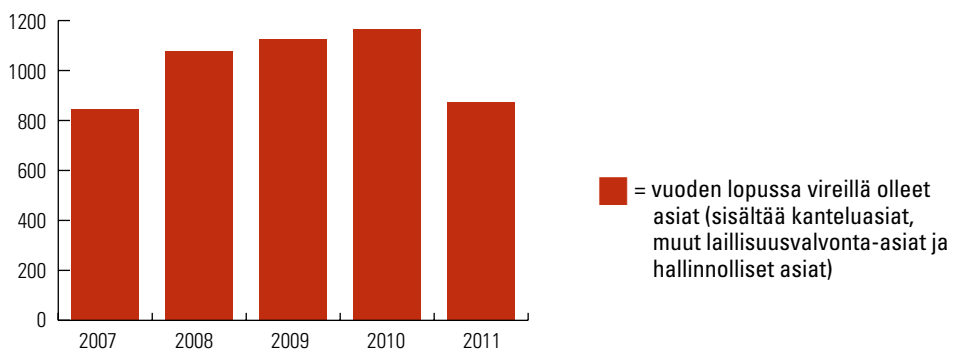
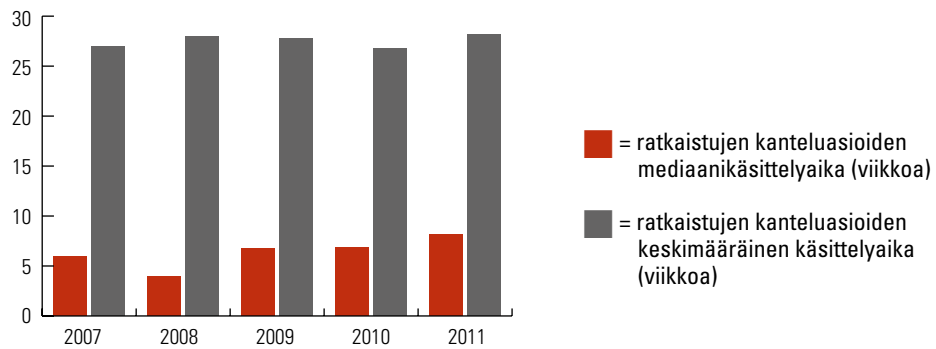


- = rangaistustuomioiden tarkastamisen johdosta vireille pannut asiat

Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvonta



Työtilanne



SIDOSRYHMÄYHTEISTYÖ

Viestintä

Oikeuskanslerinviraston viestinnän tavoitteena on välittää luotettavaa tietoa oikeuskanslerin toiminnasta sekä yksittäisistä päätöksistä ja kannanotoista, joilla on yleistä merkitystä tai jotka muuten herättävät yhteiskunnallista mielenkiintoa. Ratkaisuista tiedottamisella ja muulla ulkoisella viestinnällä tuetaan julkista tehtävää hoitavien toiminnan lain ja hyvän hallintotavan mukaisuutta sekä edistetään perus- ja ihmis-oikeuksien toteutumista.

Loppuvuodesta virasto päätti uudistaa ulkoisen verkkopalvelunsa ja hankinnasta julkaistiin tarjouspyyntö. Tavoitteena on, että uusi, nykyaikaisempi verkkopalvelu olisi viraston käytössä jo vuoden 2012 loppupuolella. Virastossa on selvitetty myös sisäisen verkkopalvelun eli intranetin käyttöönottomahdollisuuksia.

Perustuslain mukaan oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Kertomus sisältää selostukset eri viranomaisiin kohdistuneista seuraamusratkaisuista ja havainnoista. Vuosikertomuksen lisäksi ratkaisuselosteita on luettavissa säädöstietopankki Finlexistä (www.finlex.fi).

Kansainvälinen yhteistyö

Kansainväliset asiat, kuten vierailut, yhteydenpito kansainvälisiin toimielimiin, osallistuminen ver-

kostoihin ja kansainvälisen kehityksen seuranta toimialalla ovat osa oikeuskanslerinviraston laillisuusvalvontatehtävän hoitamista. Kansainvälisen toiminnan kautta virasto saa tietoa ja pääsee vaikuttamaan sitä koskeviin asioihin. Lisäksi kansainvälinen toiminta ylläpitää ja kehittää viraston henkilöstön asiantuntemusta.

Oikeuskanslerinvirasto kuuluu Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon. Verkosto on vapaaehtoinen yhteistyöelin, jonka toimintaa johtaa Euroopan oikeusasiamies ja käytännön järjestelyistä vastaa Euroopan oikeusasiamiehen toimisto. Verkoston kautta vaihdetaan tietoja Euroopan unionin ja eri Euroopan maiden lainsäädännöstä ja laillisuusvalvojien toimintakäytännöistä. Oikeuskanslerinvirasto kuuluu jäsenenä myös kansainväliseen oikeusasiamiesinstituuttiin IOI:hin.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen on mukana ulkoministeriön 30 kuukautta kestävässä Keski-Aasian oikeussektorihankkeessa. Hankkeessa pyritään edistämään oikeuspalvelujen saatavuutta ja tukemaan alueen maiden hallintoja ihmisoikeuksia koskevien kansainvälisten yleissopimusten toimeenpanossa. Hankkeen puitteissa pidettiin helmikuun puolivälissä Almatyssa seminaari, jossa apulaisoikeuskansleri Puumalainen puhui muun muassa Suomen kokemuksista oikeusjärjestelmän säilymisestä historian vaikeinakin aikoina. Euroopan oikeusasiamiesten seminaari järjestettiin loppusyksystä Kööpenhaminassa ja virastoa tilaisuudessa edusti apulaisoikeuskansleri. Apulaisoikeuskansleri on vuoden aikana ottanut osaa myös useisiin Euroopan unio-

nin perusoikeusviraston, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan komission ja parlamentin järjestämiin seminaareihin ja tilaisuuksiin.

Oikeuskanslerinviraston virkamiehet ovat vuoden aina ottaneet vastaan kansainvälisiä vieraita ja esitelleet viraston toimintaa. Vanhempi oikeuskanslerinsihteeriksi Pekka Liesivuori otti maaliskuussa vastaan Japanin edustajainhuoneen tutkijan. Käynnin aiheena oli julkisuuslainsäädäntö, viranomaistoiminnan läpinäkyvyys ja laillisuusvalvonta. Nuorempi oikeuskanslerinsihteeriksi Minna Pulkkinen tapasi syyskuussa tohtori Lisa Vanhailan Oxfordin yliopistosta (British Academy Postdoctoral Fellow). Tapaamisessa keskusteltiin ympäristöhallintoon liittyvistä kanteluista. Vanhempi oikeuskanslerinsihteeriksi Petri Rouhiainen esitteli oikeuskanslerinviraston toimintaa Poliisihallituksen vieraana olleille delegaatioille Bosnia ja Hertsegovinasta, Turkista ja Liettuasta. Viraston virkamiehiä on osallistunut alkusyksystä Tukholmassa pidettyyn pohjoismaisten juristien tapaamiseen.

Kotimainen yhteistyö

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka esitteli huhtikuussa virastossa vierailleille Helsingin yliopiston valtioneuvoston käytännön kurssin osanottajille valtioneuvoston toimintaa ja siihen kohdistuvaa oikeuskanslerin valvontaa.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen on kuluneen vuoden aikana käynyt puhumassa useissa eri tilaisuuksissa. Tammikuussa pidetyillä XLIII Asianajajapäivillä hän alusti aiheesta ”Suomalaisen oikeusvaltion kehittämisen haasteet ja mahdollisuudet”. Helmikuussa apulaisoikeuskansleri puhui Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran seminaarissa aiheesta ”Voiko valvontaa ja lupahallintoa keventää vaarantamatta kansalaisten oikeusturvaa?”. Maaliskuussa apulaisoikeuskansleri alusti sisäasiainhal-

linnon esimiehille ja asiantuntijoille järjestetyssä seminaarissa viranomaisviestinnän oikeudellisista reunaehdoista. Toukokuussa apulaisoikeuskansleri puhui Valtakunnallisilla sosiaaliamiespäivillä aiheesta sosiaalihuollon asiakas ja oikeuskansleri. Marraskuussa apulaisoikeuskansleri puhui Jyväskylässä järjestetyillä Rakennusvalvontapäivillä hyvän hallinnon vaatimuksista rakennusvalvonnassa ja yhtenä esimerkkinä olivat myös tilaaja-tuottajamallin kysymykset.

Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikkö Risto Hiekkataipale on edelleenkin toiminut kouluttajana Haus Kehittämiskeskus Oy:n toimeenpanemilla valtioneuvoston esittelijäkursseilla. Hän on kertomusvuoden aikana pitänyt viidellä kurssilla esityksen aiheesta ”Esittelylistojen tarkastaminen oikeuskanslerinvirastossa”. Valtiovarainministeriön järjestämän työnantaja-toiminnan valmennusohjelman 2. jaksolla hän on pitänyt esityksen virkanimitysasioiden laillisuusvalvonnasta.

Oikeuskanslerinvirastossa on käynyt vieraina sekä ryhmiä että yksittäisiä henkilöitä. Heille on muun muassa kerrottu oikeuskanslerin työstä ja esitelty viraston toimitilat. Helmikuussa kansliapäällikkö Nils Wirtanen esitteli oikeushallinnon tiedottajille virastossa tehtävää työtä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan jäsenet vierailivat joulukuun alussa, jolloin viraston toimintaa esiteltiin oikeuskansleri Jaakko Jonkan johdolla.

Oikeuskanslerinviraston henkilöstöä kannustetaan osallistumaan erilaisiin koulutus- ja sidosryhmätilaisuuksiin. Näin muun muassa kehitetään ja tuetaan henkilöstön ammatillista osaamista ja luodaan mahdollisuuksia verkostoitumiseen. Näistä tilaisuuksista mainittakoon korkeimmassa oikeudessa toukokuussa järjestetty tilaisuus, jossa oikeuskanslerinviraston esittelijät kuulivat korkeimman oikeuden esittelijän työstä. Viraston lakimiesesittelijöitä otti osaa syyskuussa järjestettyihin Lakimiespäiviin.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

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

Organisaatio

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

Oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Valtioneuvostoasiain osastossa käsitellään valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat, valtioneuvoston valvontaan liittyvät kanteluasiat sekä asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat. Oikeusvalvontaosastossa käsitellään oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin, tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasytteenasiat, rangaistustuomioiden tarkastaminen sekä ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat. Hallintoyksikössä käsitellään viraston sisäistä hallintoa ja taloutta koskevat asiat, henkilöstökoulutusta koskevat asiat, oikeuskanslerin kertomuksen toimittaminen sekä tiedotusta koskevat asiat. Osastopäällikön tehtävänä on

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

Henkilöstö

Oikeuskanslerinvirastossa oli vuonna 2011 37 vakinaista virkaa. Lisäksi kesäkuukausien aikana oli kaksi opiskelijaa määräaikaisina korkeakouluharjoittelijoina. Viraston henkilöstö jakautui henkilöstöryhmittäin seuraavasti:

- *johto* 3 (oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, kansliapäällikkö)
- *muut esimiehet* 2 (2 esittelijäneuvosta, osastopäällikkönä)
- *esittelijät* 20 (4 esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, 8 vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 3 nuorempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 4 notaaria)
- *asiantuntijat* 4 (henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaattikko, ATK-suunnittelija)
- *virasto- ja toimistopalveluhenkilöstö* 8 (kirjaaja, 4 toimistosiheteeriä, ylivirastomestari, virastomestari, vahtimestari)

Viraston henkilöstö jakautui yksiköittäin seuraavasti:

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



3

**TASAVALLAN PRESIDENTIN
JA VALTIONEUVOSTON
VIRKATOINTEN
LAINMUKAISUUDEN
VALVONTA**

YLEISTÄ

Oikeuskanslerin valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvontaa toteutetaan perustuslaissa säädetyllä tavalla. Valtioneuvoston päätöksentekoa edeltävä ennakkollinen laillisuusvalvonta ja päätöksenteon jälkeinen laillisuusvalvonta poikkeavat toisistaan menettelyiltään ja reaktiotavoiltaan. Oikeuskanslerin valtioneuvosto- ja oikeuskanslerin viraston valtioneuvostoasiain osaston työn pääpaino on ministeriöissä valmisteltavien ja valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätettäviksi saatettavien asioiden ennakkollisessa tarkastamisessa ja valvonnassa. Tarkoituksena on huolehtia siitä, että valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteko valtioneuvostossa on lainmukaista ja hallituksen esitykset täyttävät sellaiset oikeudelliset perusvaatimukset, että ne voidaan antaa eduskunnalle.

Oikeuskanslerin ennakkollisen valtioneuvosto- ja valtioneuvoston oikeusperustana on perustuslain 108 §. Ennakkollisen valtioneuvosto- ja valtioneuvoston toteuttamismuotojen osalta säännös on niukka, eikä asiasta ole tarkempia säännöksiä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa. Oikeuskanslerin valtioneuvosto- ja valtioneuvoston kohteena on asianomaisissa ministeriöissä valmisteltavina olevat valtioneuvoston päätöksentekomenettelyyn saatettavat asiat. Valtioneuvosto- ja valtioneuvoston käytännön toteuttamismuodot ja oikeuskanslerin saatavat oikeudelliset kannat määräytyvät käsiteltävän asian ja kyseisessä ministeriössä ilmenneiden tarpeiden mukaan.

Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmään vakiomuotoisina otsikoina sisältyy noin 150 asiatyyppeä. Valmisteltavaan asiaan liittyvien oikeudellisten kysymysten lisäksi ministeriöiden esittelijöiden ja valtioneuvoston jäsenten kysymykset voivat koskea myös asian valmistelussa ja päätöksenteossa noudatettavaa menettelyä. Ulospäin näkyvin ja konkreettisin valtioneuvosto- ja valtioneuvoston toimintamuoto on jäljempänä tarkemmin kuvattava viikoittain toistuva valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistojen ennakkollinen tarkastaminen. Määrällisesti pienempi, mutta oikeudellisesti ja ajallisesti vaativampi tehtävä on asioita valmistelevien ministeriön esittelijöiden ja valtioneuvoston jäsenten tekemät kannanottopyynnöt asioista, jotka ovat tulossa valtioneuvoston käsiteltäviksi. Näissä pyynnöissä oikeuskanslerin toimivalta ja -velvollisuus perustuu perustuslain 108 §:n 2 momenttiin.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin jo tekemiä päätöksiä koskeva oikeuskanslerin valvonnallinen toimivalta perustuu perustuslain 112 §:ään. Perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätöksen lainmukaisuutta koskevia asioita ei ole myöskään kertomusvuonna 2011 ollut.

Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerin tehtävistä on ensimmäisenä mainittu velvollisuus valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Perustuslain 108 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin (HE 1/1998 vp)

on pitkäaikaiseen käytäntöön perustuen kirjattu, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta. Valtioneuvoston laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvat valtioneuvoston yleisistunto sekä ministeriöt ja niiden virkamiehet. Perustuslain 58 §:n mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Tämän vuoksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti valtioneuvoston yleisistuntoon ja siellä lopullisesti tai tasavallan presidentille menevinä esityksinä käsiteltäviin asioihin.

Perustuslain 108 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin yhtyen voidaan todeta, että perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tietojen ja lausuntojen antaminen tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille on ollut keskeinen osa viranomaisten toiminnan laillisuusvalvontaa ja oikeuskanslerinviraston työtä. Kanteluasioiden käsittelyn ohella se kuuluu oikeuskanslerille perustuslaissa säädettyihin ydintehtäviin. Lausunto- ja kannanottopyyntöjen sekä asioiden valmistelusta vastaavien ministeriöiden edustajien kanssa käytyjen keskustelujen tarkoituksena on selvittää jo ennakolta asiaan ja sen päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia kysymyksiä ja ministeriön toimenpiteiden lainmukaisuutta. Näin pyritään muun muassa siihen, että asian päättämiseksi ei tulisi oikeudellisia esteitä ja että esityksen perustelut ei jouduta täydentämään tai korjaamaan juuri ennen päätöksentekotilannetta.

Valtioneuvostoalvontaan liittyvien selvityspyyntöjen tekeminen ja asioiden selvittäminen oikeuskanslerinvirastossa ovat muotomääräyksistä vapaita. Valtioneuvoston esittelyyn tulevia asioita koskeviin tiedusteluihin on annettu oikeudellinen vastaus niin joutuisasti, että asian käsittely ei sen vuoksi viivästy. Tämän vuoksi varsinkin valtioneuvostoasioissa esiin nousseet

oikeudellisesti rajatut ja selkeät sekä toistuvia kysymyksiä koskevat asiat on selvitetty ministeriön esittelijän kanssa puhelimitse.

Sähköpostia on käytetty valtioneuvostoasioissa edelleenkin runsaasti. Sähköpostin liitetiedostoina oikeuskansleri sekä valtioneuvostoasiain osaston virkamiehet voivat saada samalla käyttöönsä kaikki asian oikeudellisessa arvioinnissa tarvittavat asiakirjat. Tämä laajentaa asian tarkastelun tietopohjaa ja jouduttaa asian käsittelyä. Jos kysymys on valtioneuvostokäytännössä vakiintuneen kannan ilmoittamisesta ministeriön esittelijälle, tiedon on antanut valtioneuvostoalvonnasta huolehtinut valtioneuvostoasiain osaston virkamies. Muutoin oikeudellinen kannanottopyyntö on saatettu oikeuskanslerille. Kertomusvuonna on jonkin verran yleistynyt sellainen menettely, että valtioneuvostoon tulevan asian esittelylista on ennen päätöksentekojärjestelmään viemistä lähetetty luonnoksena sähköpostilla oikeuskanslerinvirastossa tarkastettavaksi. Työskentelytapana se on asianmukainen varsinkin silloin, kun ministeriön esittelijä on voinut osoittaa sellaisia oikeudellisia kysymyksiä, joita on tarpeen ennen esittelyä vielä tarkemmin arvioida.

Merkittävämmissä oikeudellisissa kannanottoasioissa on laadittu muistio, joka on oikeuskanslerin hyväksynnän jälkeen toimitettu sähköpostitse ministerille tai asiaa valmistelevalle ministeriön virkamiehelle. Valtioneuvostoasioissa annettujen oikeudellisten kannanottojen aihealueet ja merkittävimmät tarkastushavainnot ovat melko pitkälti koskeneet samoja asiatyyppejä ja asioita, joita aikaisemmissa kertomuksissa on lueteltu.

Valtioneuvoston yleisistuntoon tai tasavallan presidentin esittelyyn tuleviin asioihin ja niiden käsittelyyn liittyvien oikeudellisten kysymysten lisäksi ministeriöiden lausunto- ja kannanottopyynnöt ovat myös kertomusvuonna voineet

YLEISTÄ

koskea ministeriön päätöksellä tai ministeriön asetuksella ratkaistavia yksittäisiä asioita.

Valtioneuvostoasioissa tehtävät kantelut ovat varsin usein ennakollisia. Joskus kyseessä on esittelyyn tuleva tai ministeriössä vasta valmisteltava lainsäädäntöhanke tai kantelun herätteenä on valtioneuvoston jäsenen julkisuudessa pitämä puheenvuoro tai ilmaisema mielipide asiassa, joka ei välttämättä liity johonkin valtioneuvostossa valmisteltavaan hankkeeseen tai konkreettiseen asiaan. Tällaisissa asioissa kysymys on usein lähinnä myös ministerille perusoikeutena kuuluvan sananvapauden käyttämisestä.

Vuoden 2011 kevään eduskuntavaalit ja hallituksen muodostamisen siirtyminen alkukesään vaikutti valtioneuvoston työskentelyyn muun muassa siten, että huomattava osa valtioneuvostoasioista on ollut asianomaisen lainsäädännön mukaisesti toistuvasti päätettäviä rutiinimaisempia asioita. Uutta lainsäädäntöä tai nykyisen lainsäädännön huomattavaa uudistamista koskevia asioita ei ole vielä hallituskauden ensimmäisenä vuonna juurikaan ollut. Erikseen kertomusvuoden asioista on mainittava EU-asioihin kuuluvat Kreikan ja eräiden muiden jäsenmaiden talousongelmiin liittyvät toistuvat ja kiireelliset asiat, jotka ovat vaatineet oikeuskanslerin

tai apulaisoikeuskanslerin ohella erityisesti oikeuskanslerinviraston neuvottelevan virkamiehen asiantuntemusta ja merkittävää työpanosta.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2011 yhteensä 1 580 asiaa (edellisenä vuonna 1 676). Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 691 (914) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 62 (72) ja tasavallan presidentin esittelyjä 38 (44). Hallitus antoi kertomusvuonna 156 (333) esitystä eduskunnalle ja 95 (56) valtioneuvoston kirjelmää, joilla EU-asioita saatettiin eduskunnan käsiteltäviksi.

Oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri tai apulaisoikeuskanslerin sijainen ovat perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaisesti olleet läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä. Samoin he ovat olleet läsnä hallituksen neuvotteluissa ja iltakoulussa.

Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikkö Risto Hiekkataipale on edelleen toiminut myös apulaisoikeuskanslerin sijaisena. Apulaisoikeuskanslerin sijaisuustehtävän aikana valtioneuvoston laillisuusvalvontatehtävistä on oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin sijaisen ohella huolehtinut tehtävään määrätty valtioneuvostoasiain osaston esittelijäneuvos tai viraston muu virkamies.

TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VALTIONEUVOSTOSSA

Vuoden 2001 kertomuksessa on laajempi selvitys tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon oikeudellisesta järjestämisestä ja perustuslain 58 §:n mukaisten päätöksentekomenettelyjen toteutumisesta. Kertomusvuonna 2011 ei ollut päätöksentekotilanteita, joissa tasavallan presidentti olisi päättänyt vastoin valtioneuvoston ratkaisuehdotusta ja joissa presidentin päätös olisi sen vuoksi tehty perustuslain 58 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä.

Vuonna 2011 sotilaskäskyasioiden käsittelymenettely eivät ja muut perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitetut asiat ole olleet yksittäisinä asioina oikeuskanslerinvirastossa esillä.

Tasavallan presidentti on myös vuonna 2011 ratkaissut kaikki valtioneuvoston ehdotuksesta päätettävät asiat välittömästi ilman perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisia lausuntopyyntöjä.

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

ESITTELYLISTOJEN TARKASTAMINEN

Valtioneuvostoasioiden tarkastusta varten oikeuskansleri ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osasto saavat kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelylistat etukäteen. Esittelylista-asiakirjojen jakelu tapahtuu valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmässä (PTJ). Oikeuskansleri saa siten valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelylistat käyttöönsä samaan aikaan kuin valtioneuvoston jäsenet, yleisimmin valtioneuvoston istuntoa välittömästi edeltävän tiistain aikana. Oikeuskanslerin listatarkastus kohdistuu siten valtioneuvostolle jo jaettuihin listoihin. Tämä asettaa suuria ajallisia vaatimuksia esittelylistojen tarkastukseen. Erityisesti syksyisin annettavissa budjettilakeja koskeissa hallituksen esityksissä ja Euroopan unionin lainsäädännön kansallista voimaansaattamista koskeissa esityksissä kysymys on määräaikoihin sidotuista lainsäädäntöasioista. Aikaisemmissa kertomuksissa on kiinnitetty huomiota lainvalmisteluun käytettävissä olevan ajan sekä asiantuntevan ja riittävän kokeneen valmisteluhenkilöstön niukkuuden aiheuttamiin oikeudellisiin puutteellisiin ja varsinkin siihen, että hallituksen esitykset eivät säännösehdoitetaan tai perusteluiltaan tämän vuoksi aina täytä korkeatasoiselle lainvalmistelulle asetettavia teknisiä tai sisällöllisiä vaatimuksia. Kertomusvuonna kysymys on ollut erityisesti siitä, että ministeriöillä on ollut tarvetta saattaa joitakin pitkäänkin valmisteltuja lainsäädäntöasioita eduskunnan käsiteltäväksi ennen kuin eduskunta kertomusvu-

den alkupuolella ennen vaaleja päätti lainsäädäntötyönsä. Osaa tällaisista hallituksen esityksistä eduskunta tai sen valiokunnat eivät ehtineet käsitellä ja esitykset raukesivat.

Jos hallituksen esityksen antamista ei voida lykätä tai hallitus pitää esityksen antamista välttämättömänä, valvotaan listatarkastuksessa, että esitys täyttää perusvaatimukset, jotta se voidaan antaa eduskunnalle. Oikeuskanslerilla ei ole oikeudellisia keinoja pysäyttää lainsäädäntöteknisesti tai perusteluiltaan puutteellista lakiehdotusta. Lainsäädäntötarpeen lopullinen arviointi kuuluu lain sisällöstä päättävälle eduskunnalle.

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

Tarkastuksen kohteista

Perustuslakiin, valtioneuvoston oikeuskanslerista annettuun lakiin, valtioneuvostolakiin eikä muuhun oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnan perusteita koskevaan lainsäädäntöön ole tehty kertomusvuonna valtioneuvoston valvontaan vaikuttaneita muutoksia. Valtioneuvostoasioiden asiatyyppejen runsaus asettaa erityisiä vaatimuksia valtioneuvoston listatarkastajien ammattitaidolle ja työskentelyn ripeydelle. Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston juristihenkilöstön määrä (osastopäällikön lisäksi kolme muuta lakimiesesittelijää) huomioon ottaen valtioneuvostovalvontaan osallistuvilta on voitava edellyttää valmiutta huolehtia kaikenlaisista listatarkastukseen ja muuhun valtioneuvostovalvontaan kuuluvista tehtävistä. Tämä vaatimus on korostunut aikoina, jolloin valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikö on toiminut apulaisoikeuskanslerin sijaisena.

Eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä on edelleenkin kiinnitetty erityistä huomiota lakiehdotusten säätämisyjärjestyskysymyksiin. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain jälkeen tarkastelussa ei ole ollut kysymys lakiehdotusten nimenomaisesta säätämisyjärjestyksestä, vaan lakiehdotusten ja niiden yksittäisten säännösten sisällöllisestä tarkastelusta siten, että lakiehdotukset ja niiden yksittäiset säännökset perusteluineen täyttävät perusoikeuksien toteutumisen vaatimukset ja että ehdotusten sivutessa läheisesti perusoikeuksia perusoikeuspunninta täyttää hallituksen esitykselle asetettavat vaatimukset.

Hallituksen esitysten säätämisyjärjestystarkastuksessa on tukeuduttu myös perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Hallituksen esityksistä on tarkastettu, että niissä on tarvittaessa käsitelty lakiehdotusta perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Laajemmissa lainsäädäntöuudistuk-

sisä hallituksen esityksen yleisperusteluissa on ollut oma luku perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Lakiehdotuksen yksittäisten säännösten osalta on edellytetty, että niiden suhdetta perustuslain 2 luvussa säädettyihin perusoikeuksiin on käsitelty ja arvioitu. Säädösehdotusten tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita sekä asetuksenantovaltuutta koskevien säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Jos perusteluissa ei ole voitu jonkin kysymyksen osalta viitata eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, asia on pitänyt selvittää lakiehdotuksen perusteluissa perusteellisemmin. Jos kysymys on ollut uudesta tai jossain määrin avoimesta asiasta, on edellytetty, että lakiehdotuksen perusteluihin on lisätty maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevissa asioissa on joissakin tapauksissa jouduttu pyytämään esittelymuistioon kannanottoa siitä, vaatiiko sopimuksen hyväksyminen eduskunnan myötävaiikutusta. Kertomusvuoden aikana ovat kansainvälisen sopimuksen kansallista voimaansaattamista koskevat toimet viivästyneet muutamassa tapauksessa selvästi yli hyväksyttävänä pidettävän ajan.

Hallituksen esityksiin annettuja eduskunnan vastauksia koskevat asiat ovat yleensä yksiselitteisiä ja selviä. Niissä on todettu lähinnä lain voimaantuloajankohtaa koskevia puutteellisuksia ja epätasällisyyksiä, jotka korjaamattomina olisivat voineet aiheuttaa vaikeuksia lain täytäntöönpanossa ja soveltamisessa. Eräs syy tämäntyyppisiin sinänsä pieniin, mutta toteutukseen vakavia toimia edellyttäviin virheellisyksiin on yleistynyt menettely, jossa eduskunnan vastaukset esittelee toinen kuin hallituksen esityksen valmistellut virkamies. Tämä käytäntö näkyy erityisesti vuodenvaihteessa.

Valtioneuvoston asetusten osalta oikeusnormien sisällöllinen tarkastelu on edelleen ollut

hallituksen esityksiä perusteellisempaa, koska virheellisyyksien korjaaminen valtioneuvoston päätöksenteon jälkeen edellyttäisi asetuksen muuttamista. Asetuksen antamiselle on oltava perustuslain 80 §:n mukainen täsmällinen valtuutus. Muutoinkin on tarkastettu, että säädösten taso on oikea ja että valtioneuvoston asetus ei sisällä sellaista, josta olisi säädettävä lailla. Asetuksenantovaltuussäännöksen täydentämisessä kysymys ei yleensä ole ministeriön esittelijän virheellisenä pidettävästä menettelystä, vaan ainakin jossain määrin näkemyseroista lainsäädäntövaltaa delegoivilta säännöksiltä edellytettävistä sisällöllisistä vaatimuksista.

Virkanimitysasioissa on tarkastettu virantäyttöprosessin avoimuus ja menettelyn asianmukaisuus. Viran kelpoisuusvaatimuksien ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien lisävaatimuksien ohella on kiinnitetty huomiota siihen, että virkanimitysehdotus on perustunut objektiiviseen ja muutoinkin asianmukaiseen pätevyysarviointiin ja viranhakijoiden väliseen ansiovertailuun. Hakemusasiakirjat eivät ole yleensä olleet oikeuskanslerinviraston ja valtioneuvoston käytettävissä. Tämän vuoksi on edellytetty, että virkanimitysasian esittelymuistio on johdonmukainen ja muutoinkin siten laadittu, että sen ja ansioluettelotietojen perusteella voidaan vakuuttua siitä, että hakijoista ansioitunein ja ammatillisesti pätevin nimitetään. Virkanimityspäätöksen tekeminen edellyttää varsinkin silloin, kun säädetyt pätevyysvaatimukset ovat väljempiä ja viran tehtäväala laaja, punnintaa ja harkintaa viran kärkihakijoiksi valikoituneiden välillä. Tällainen harkinta ja punninta kuuluu virantäyttöasioiden valmisteluun. Oikeudelliseksi vaatimukseksi on asetettava, että harkinta ja punninta perustuu objektiivisiin ja ratkaisun kannalta merkityksellisiin seikkoihin ja että olennaiset kohdat on avoimesti dokumentoitu. Kanteluita tasavallan presidentin tai valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaan

kuuluviassa virkanimitysasioissa ei ole kertomusvuonna ollut.

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

Kesällä 2011 tapahtuneen hallituksen vaihdoksen yhteydessä monet varsinkin valtioneuvoston uusista jäsenistä kääntyivät oikeuskanslerinviraston puoleen sidonnaisuuksiaan koskevista kysymyksissä. Oikeuskansleri ei ota muutoin kuin oikeudellisesti selvänä ja vakiintuneena pidettävissä tapauksissa kantaa ministerin mahdollisuuteen pitää yksittäinen luottamustehtävä ministerin tehtävästä huolimatta. Sidonnaisuuskysymyksiä kuitenkin arvioitiin useiden kymmenien kunnallisten, järjestötoimintaan liittyvien ja muiden yhteiskunnallisten luottamustehtävien osalta. Arvioimalla luottamustehtäviä etukäteen sidonnaisuuskysymyksinä on voitu vähentää ministerintoimeen liittymättömien luottamustehtävien mahdollisesti aiheuttamia esteellisyyskysymyksiä.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n 1 momentin mukaisen 40 prosentin kiintiövaatimuksen toteutumista valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa asioita valmistelemissa toimielimissä on valvottu vakiintuneella tavalla. Myös laissa säädettyä päätösvaltaa käyttävien toimielinten ja muiden toimielinten, joita laissa säädetty kiintiövaatimus ei koske, kohdalla on kiinnitetty huomiota tasa-arvolain 4 a §:n 2 momentin mukaisen tasa-arvota-

voitteen toteutumiseen. Yleishavaintona voidaan todeta, että valtion monijäsenisiä toimielimiä asetettaessa nykyisin varsin harvoin viitataan tasa-arvolain 4 a §:ssä tarkoitettuihin erityisiin syihin, mikä osoittaa, että laissa asetettu tasa-arvo vaatimus pääsääntöisesti toteutuu. Myös kertomusvuonna joidenkin toimielinten kohdalla on jouduttu erikseen arvioimaan sitä, onko toimielin tasa-arvolain 4 a §:n 1 momentin mukainen toimielin, johon lainkohdassa säädettyä kiintiövaatimusta sovelletaan, vai pykälän 2 momentissa tarkoitettu julkista valtaa käyttävä toimielin, johon lainkohdassa säädettyä tasapuolisuusvaatimusta sovelletaan.

Valtioneuvosto- ja EU-asioiden valvonta

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

Valtioneuvoston yleisistunnon listatarkastuksessa edellä mainittujen kirjelmien osalta on kiinnitetty huomiota erityisesti siihen, että Euroopan unionissa valmisteltavina olevat säädös- ja sopimusehdotukset tulee toimittaa asianmukaisesti ja perustuslain 96 §:n mukaisesti viipymättä eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten. Koska ehdotuksen oikeusperustalla on oleellinen merkitys unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjaon osalta, on oikeusperustan käytävä ilmi kirjelmän liitteenä olevasta muistiosta. Jos toimivaltaperuste on tulkinnanvarainen, edellytetään, että myös tämä seikka tuodaan esille samoin kuin

valtioneuvoston kanta oikeusperustaan. Kirjelmän liitteenä olevan muistion tulee sisältää myös valtioneuvoston kanta itse säädös- tai sopimusehdotukseen. Valtioneuvoston kanta tulee sisältyä muistioon siinäkin tapauksessa, että kysymys on alustavasta kannasta.

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

Kannanottoja ennakkolistien kannanotto- ja esittelylistojen johdosta ja esittelylistojen tarkistamisen yhteydessä

Oikeuskanslerin toimenpiteistä valtioneuvosto- ja valtioneuvoston toimintaan liittyvissä oikeudellisissa kysymyksissä voidaan esimerkkeinä mainita seuraavat asiat ja kannanotot.

Viranhakijan henkilöllisyyttä koskevan virheen oikaiseminen

Valtakunnansyyttäjän virkaa hakeneen kihlakunnansyyttäjän viranhakemuksessa oli hakijan nimen lisäksi mainittu ainoastaan työpaikka, yhteystiedot ja virkanimikkeenä kihlakunnansyyttäjän. Hakemuksessa ei ollut lainkaan liitteitä. Virkanimitysasiasa valmistellut oikeusministeriön johdon sihteerit pyysivät hakijaa täydentämään hakemustaan toimittamalla ministeriöön nimikirjanotteen. Hakija oli pyytänyt nimikirjanotetta

sitä pitävältä oikeushallinnon palvelukeskukselta. Palvelukeskus oli hakijan pyynnön mukaisesti lähettänyt nimikirjanotteen sähköisesti suoraan virkanimitysasiaa valmistelleelle oikeusministeriön johdon sihteerille. Ensiksi toimitettu nimikirjanote ei kuitenkaan koskenut lainkaan viranhakijaa, vaan virkanimitysasiaa valmistelutta oikeusministeriön toimihenkilöä. Oikeusministeriön toimihenkilön saatua viranhakijan nimisen henkilön nimikirjanotteen hän oli alkanut laatia ansioyhteenvetoa viranhakijoista.

Virkanimitysasiaa valmistelua jatkanut oikeusministeriön toinen toimihenkilö oli joutunut pyytämään viranhakijan nimellä nimikirjanotteen uudelleen. Asiakirjaselvityksen mukaan jo asiakirjapyyntö koski kihlakunnansyyttäjää, jolla on sama etu- ja sukunimi kuin valtakunnansyyttäjän virkaa hakeneella Länsi-Suomen syyttäjänviraston kihlakunnansyyttäjällä, mutta joka työskenteli kihlakunnansyyttäjänä Kaakkois-Suomen syyttäjänvirastossa. Oikeusministeriön selvityksen mukaan jälkimmäinen nimikirjapyyntö oli tehty virkanimitysmuistion liitteeksi laaditun ansioyhteenvetoluonnoksen tietojen perusteella, ja näin jo oikeusministeriöön saapunut ensimmäinen nimikirjanote olisi koskenut eri henkilöä kuin viran todellista hakijaa.

Kihlakunnansyyttäjänä toimineen viranhakijan palvelussuhde- ja ansiotietojen sekaantumista toisen täysin samannimisen kihlakunnansyyttäjän tietoihin, joka ei ollut virkaa hakenut, ei ollut valtakunnansyyttäjän virantäyttöasian valmistelussa missään vaiheessa havaittu. Tämän seurauksena valtioneuvoston yleisistunnon virantäyttöesityksen ja tasavallan presidentin virkanimityspäätöksen perusteena olleessa oikeusministeriön virantäyttömuistiossa oli viranhakijana käsitelty sekä perustuslain 125 §:ään perustuva ansiovertailu ja pätevyysarviointi tehty henkilöstä, joka ei ollut virkaa lainkaan hakenut ja vastaavasti yksi viranhakijoista

oli jäänyt virantäyttömuistiossa ja ansioyhteenvetotiedoissa kokonaan käsittelemättä.

Yhden viranhakijan henkilöllisyyttä sekä hänen palvelussuhde- ja virka-ansiotietoja koskeva asiavirhe oli tullut ilmi vasta tasavallan presidentin virkanimityspäätöksen jälkeen. Oikeuskansleri edellytti, että viranhakijan henkilöllisyyttä koskeneen asiavirheen johdosta valtioneuvoston virantäyttöesitys ja tasavallan presidentin virkanimityspäätös poistettiin ja asia käsiteltiin ja päätettiin uudelleen (VN yleisistunto 18.3.2010 ja TP:n esittely 19.3.2010). Oikeuskansleri otti asian omasta aloitteestaan tutkittavaksi vaatien selvitykset valtakunnansyyttäjän viran täyttämistä koskeneen asian valmistelussa ja esittelemisessä tapahtuneesta virheellisyydestä vastuussa olevilta oikeusministeriön virkamiehiltä. Ratkaisussaan oikeuskansleri kiinnitti oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston asianomaisten virkamiesten huomiota virkanimitysasioiden valmistelussa ja esittelyssä vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen sekä oikeusministeriön hallinnonalan palvelukeskuksen huomiota nimikirjanotteiden toimittamisessa edellytettävään huolellisuuteen ja tarkkuuteen (OKV/4/50/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Risto Hiekkataipale).

Fingrid Oyj:n osakekauppa-asiaa valmistelevalta ja esittelevältä ministeriöltä

Valtioenemmistöinen Fortum Oyj neuvotteli valtio-omisteisen Fingrid Oyj:n osakkeiden myyntiä koskevasta asiasta. Yhtiöt olivat valtioneuvoston kanslian (VNK) toimialaan kuuluvia yhtiöitä, joiden yleinen omistajapolitiikka kuuluu VNK:lle valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 12 § 5 kohdan ja valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen (VNKA) 2 §:n perusteella. Molemmat yhtiöt ovat markkinaehtoisesti

toimivia yhtiöitä, joilla on valtio-omistajalle strateginen merkitys.

Kauppaneuvotteluista ja asian muusta valmistelusta oli alusta saakka vastannut työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), koska VNK:n omistajaohjausosasto oli vuodenvaihteessa 2008/2009 katsonut, että se oli esteellinen valmistelemaan kauppaa Fingridin osakkeista Fortum Oyj:n kanssa. Talouspoliittinen ministerivaliokunta oli 16.6.2009 linjannut, että Fingridin omistajaohjaus siirretään omistusjärjestelyjen toteuduttua VNK:sta TEM:iin. Valiokunta oli 25.1.2011 puoltanut, että TEM ryhtyi toimenpiteisiin kauppasopimuksen laatimiseksi valtion (TEM) ja Fortum Oyj:n kesken saavutetun neuvottelutuloksen mukaisesti.

Kaupasta päätti ostajana olevan valtion puolelta VN:n yleisistunto (ValtionyhtiöL 4 § 1 k). Pääsääntö on, että asian käsittelee ja valtioneuvoston yleisistunnolle esittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (toimivaltainen ministeriö). Tässä se on valtion omistajaohjausmielessä ollut em. säännösten mukaisesti siis VNK (sen omistajaohjausosasto). VNK:lla on kuitenkin ollut kaksoisrooli asiassa. TEM:n muistiosta ilmenee, että Fingridin omistajaohjauksen siirtämisen perustana VNK:sta eri ministeriöön oli sähkönsisämarkkinadirektiivin 9 artikla. Asia oli sen vuoksi valmisteltu ministeriössä, jonka toimialaan asia sisällöllisessä (valtakunnallisen sähkönjakelujärjestelmän turvaaminen, jakelujärjestelmän toimivuus, sähkönjakelujärjestelmän kilpailuolosuhteiden turvaaminen jne.) mielessä lähinnä kuului (TEM). Asia oli valmistelu yhteistyössä VNK:n ja TEM:n kanssa (VNOS 10 § 3 mom.).

Valtionhallinnon sisäisessä suhteessa kysymys ei ollut valtionyhtiölailla säädetystä asiasta, vaan valtioneuvostolailla (VNL) ja VNOS:llä säädetystä toimivalta-asiasta. Asian valmistelu, siihen liittyvät eri toimet, kauppaneuvotte-

lujen käyminen valtio-ostajan puolelta, kauppasopimusasian saattaminen esittelyyn, esittely ja kauppasopimusratkaisu muodostivat vaiheittain etenevän kokonaisuuden. Pääsääntö on, että ministeriö- ja valtioneuvostotasolla eri vaiheet ja toimet tapahtuvat säännösten mukaan toimivaltaisen ministeriön piirissä. Jos asian valmistelusta säännöksissä tarkoitettua poikkeustapauksessa, kuten tässä toimivaltaisen ministeriön kaksoisroolin takia, on kuitenkin huolehtinut toinen ministeriö – jonka toimialaan asia esim. sisällöllisesti kuuluu – edellä kuvatun asioiden valmistelu- ja esittelytoiminnan jakamattomuuden perusteella sama ministeriö huolehtii (tarvittaessa yhteistyössä toisen ministeriön kanssa) asian valmistelun eri vaiheista ja edelleen asian esittelyyn saattamisesta ja asian esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Valtionomistuksellisesti toimivaltaisen ministeriön esteellisyys johtui siis hallintolain mukaisesta esteellisyydestä, joka oli aito ja kaupan merkittävyys ja kaupanteon sisällölliset perusteet huomioon ottaen vakavasti otettava. Esteellisyys oli asianmukaisesti ja yhteisesti todettu jo asian valmistelun alkuvaiheessa ja sen mukaisesti menetelty. Asian valmistelusta vastaavien virkamiesten ohella esteellisyys koskee myös valmistelutoiminnasta osaltaan vastaavaa ja siihen vaikutusmahdollista (esim. neuvotteluohjeet virkamiehille, asian arviointi, kaupan ehtojen punninta jne.) ministeriössä ylintä päällikkövaltaa käyttävää ministeriä eli sitä ministeriä, jonka alaiset virkamiehet ja koko osasto oli asiassa kaksoisroolin takia esteellinen.

VNL 10 §:ssä säädetty toimivallan ratkaisemista koskevat menettelyt tulevat kysymykseen silloin, kun ennen sisältöasian ratkaisemista yksittäisessä tapauksessa on tarpeen tehdä päätös ministeriöiden toimivaltaa koskevassa kysymyksessä. VNL systematiikasta ilmenee, että tämäkin säännös koskee valtioneuvostoasioita

niiden eri vaiheissa alkaen asian valmistelusta ja päättyen niiden ratkaisemiseen. Joissain tapauksissa VNL 10 §:n soveltamiskysymys on saatanut nousta esiin siten, että kysymys olisi asian esittelevän ministeriön valinnasta (lähinnä kahden yhtä toimivaltaisiksi pidettyjen ministeriöiden ristiriitatilanteessa). Varsinkin yhteiskunnallisesti ja sisällöllisesti näin merkittävässä asioissa on kuitenkin olennaista, että asian valmistelemaan ministeriöön otetaan kantaa jo valmistelutoiminnan alkuvaiheessa. VNL 10 §:n 1 mom. mukaisesta erimielisyydestä ei ole po. asiassa kysymys. Myös VNL 10 §:n 2 momentin soveltaminen rakentuu sille periaatteelle, että asian valmistelu ja sen esittely tapahtuu samassa ministeriössä ja saman ministeriön vastuulla. VNL 10 §:n 2 mom. yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan (HE 270/2002 vp), että ”asian esittelisi yleisistunnossa se ministeriö, jonka toimialaan asia lähinnä kuuluu ja jonka vastuulla valmistelutyö on suoritettu”. Näin ollen kun asian valmistelu on em. ilmenevistä oikeudellisesti pätevistä syistä tapahtunut TEM:ssä, asia myös esiteltäisiin valtioneuvostolle sieltä. VNL 10 §:n 2 momentin soveltaminen ei tulisi siten kysymykseen, vaan asian esittelyyn saattamisesta ja esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa huolehtii ja vastaa em. asian valmistelun ja esittelyn jakamattomuusperiaatteen mukaisesti sama ministeriö, jossa asia on alusta saakka ollut valmisteltavana.

Sähköpostikeskusteluina selvitettyjä valtioneuvostoasioita

Valtioneuvoston listoissa havaittuja yksinkertaisia, selkeitä ja yksiselitteisiä virheellisyyksiä tai puutteellisuuksia koskevia korjaus- ja täydennyspyyntöjä tehdään edelleen puhelimitse valtioneuvoston asianomaiselle esittelijälle tai hänen avustajalleen. Ennen valtioneuvoston listan jakamista

valtioneuvoston jäseniltä ja ministeriöiden virkamiehiltä tullessiin valtioneuvostoasian oikeudellisia kysymyksiä tai asian käsittelyä koskeviin kannanotto- ja menettelyohjepyyntöihin vastataan useimmiten sähköpostitse. Laajemmissa tai oikeudellisesti merkittävämmissä asioissa keskusteluja puolin ja toisin voi olla useampiakin niin, että ennen oikeudellisen kannanoton antamista asiaan hankitaan lisätietoja ja oikeudellista aineistoa. Yksiselitteisempiin ja aikaisemmin toistuneita asioita koskeviin kysymyksiin voidaan vastata välittömästi.

Kertomusvuoden aikana on sähköpostitse selvitetty muun muassa seuraavanlaisia asioita ja niihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä:

- Lausuman kirjaaminen valtioneuvoston pöytäkirjaan. Virkanimitysasia on hallintolain mukainen hallintoasia, joka ratkaistaan soveltaen perustuslain 125 §:ssä säädettyjä yleisiä virkanimitysperusteita. Ministerin lausuma oli sinänsä mahdollinen myös virkanimitysasiassa (ministeriön kansliapäällikön virka), mutta se ei voinut sisältää sellaista, joka olisi voitu tulkita kritiikiksi valtioneuvoston tekemää virkanimityspäätöstä kohtaan, jonka tekemiseen ministeri oli osallistunut
- Valtiovarainministeriön ICT-johtajan viran täyttäminen. Toimitusministeristönä toiminut valtioneuvosto saattoi päättää virkanimitysasiasta, kun kysymys oli valtiovaraministeriön uuden ICT-toiminnon toimeenpanon käynnistämisestä ja valtiovaraministeriön uuden ICT-toiminnon asema, tehtävät ja toimeenpano oli suunniteltu kyseisen hallituksen aikana
- Valtioneuvoston ja ministeriön asetuksen antaminen. Tammikuun 1 päivänä 2012 voimaan tulleen arpajaislain muutoksen perusteella rahapelitoiminnassa siirryttiin eräiden toimeenpanoyhteisöjen toimilupajär-

jestelmästä lakisäateisten yksinoikeuksien järjestelmään, jossa oikeus rahapelien toimeenpanemiseen on ko. yhteisöillä suoraan lain nojalla. Kun tasavallan presidentti oli vahvistanut lain ja sen voimaantuloajankohdasta oli päätetty, sisäasiainministeriö voi esitellä laissa edellytetyn valtioneuvoston asetuksen, joka sisältää aikaisemmin valtioneuvoston toimiluvalla annetut ehdot ja määräykset rahapelitoiminnan toimeenpanosta. Sen jälkeen aikaisemmin sisäasiainministeriön päätöksellä vahvistetut kunkin rahapelin säännöt voitiin antaa sisäasiainministeriön asetuksella niin, että ne kaikki tulivat voimaan lain voimaantullessa

- Ministerikonferenssia koskevan valtuuskunnan asettaminen. Hallituksen vaihtumistilanteesta huolimatta kansainvälistä konferenssia koskevan neuvotteluvaltuuskunnan puheenjohtajaksi tuli määrätä päätösajankohtana tehtäviä hoitanut valtioneuvoston jäsen. Ministerin määräämistä pelkäävät virkanimikkeen perusteella ei pidetty riittävänä
- Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien toteuttaminen Irlannin tukiohjelmasta koskeneen Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) puitesopimuksen muuttamisen yhteydessä (ns. E-kirjemenettely)
- Maatilan investointituen ehtona olleen maitokiintiövaatimuksen poistaminen valtioneuvoston asetuksella takautuvasti koskien tuen saajia, jotka ovat saaneet tukipäätöksen vuosina 2009–2011
- Puolustusvoimain ruokahuollon yksityistämistä koskeva hallituksen esitys. Eräitä lain piiriin kuuluvan puolustusvoimain henkilöstön oikeudellista asemaa siirtymäaikana koskevia periaatteita oli kirjattu ainoastaan hallituksen esityksen perusteluihin. Ko. asioiden merkittävyys henkilöstölle ja niiden oikeudellinen sitovuus edellyttivät niiden kirjaa-

mista lain säännöksiin. Hallituksen esitystä täydennettiin tarvittavilta osin

- Äänestäminen ja eriävä mielipide hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Äänestäminen ja eriävä mielipide ovat mahdollisia. Eriävän mielipiteen kirjaaminen ministerivaliokunnassa ei ole oikeudellisesta vastuusta vapauttava toimi, vaan se on käsitettävä lähinnä ministerin mahdollisuudeksi kirjata enemmistön kannasta poikkeava kantansa pöytäkirjaan
- Valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteerin viran täyttäminen. Kysymys erityisesti erään viranhakijan pätevyyyden arvioimisesta ja kärkihakijoina pidettyjen viranhakijoiden välisestä ansiovertailusta
- Neuvotteluvaltuuskunnan asettaminen kansainvälisiin sopimusneuvotteluihin, kun tiedossa oli ainoastaan neuvotteluvaltuuskunnan ensimmäisen istunnon ajankohta
- Valtioneuvoston viestintäjohtajan viran haettavaksi julistaminen. Valtioneuvoston kanslian kannanottoopyyntöön ilmoitettu, että virka voitiin julistaa haettavaksi ja täyttää hallituskauden mittaiseksi määräajaksi
- Valtiovarainministeriön budjettiosaston neuvottelevan virkamiehen viran täyttäminen. Kysymys mm. neuvottelevan virkamiehen virkoja samanaikaisesti määräämässä virkasuhteessa hoitaneiden viranhakijoiden välisestä ansiovertailusta
- Postin toimipisteitä koskevan asetuksen valmistelu. Kesäkuun 1 päivänä 2011 voimaan tulleen postilain (415/2011) asettamat yleiset vaatimukset postin toimipisteiden sijaintivaatimuksia koskevan asetuksen antamiselle ja asetuksen keskeisimpien säännösten sisällölle (kysymys ns. asiointimatkan pituudesta ym.)
- Yksityisen kopioinnin hyvitysmaksua koskeva asetus vuodelle 2012. Kysymys mahdol-

lisuudesta säätää valtioneuvoston asetuksella matkapuhelimet ja tietokoneet yksityisen kopioinnin hyvitysmaksua koskevan asetuksen piiriin. Kannanottoesityksen aikaan voimassa olleen tekijänoikeuslain 26 a §:n 3 momentin nojalla annetun asetuksen (1146/2010) 3 §:n 3 momentin poissuljentasäännöksen mukaan hyvitysmaksua ei peritty navigaattoreista, matkapuhelimista, tietokoneista, kämmentietokoneista taikka pelikonsoleista. Hyvitysmaksun määräämiselle tekijänoikeuslain 26 a §:ssä säädetyt yleiset vaatimukset huomioon ottaen ei pidetty perustuslain 80 §:ssä asetuksen antamiselle säädetyt vaatimukset huomioon ottaen mahdollisena, että hyvitysmaksun piiriin olisi nyt valtioneuvoston asetuksella säädetty muun muassa matkapuhelimet ja tietokoneet. Asian arvioimisen yhteydessä kävi yhä ilmeisemmäksi, että teknisen kehityksen myötä tekijänoikeuslain 26 a §:ssä tarkoitettuja ääni- tai kuvanauhoja ”taikka muita laitteita” koskeva hyvitysmaksujärjestelmä oli tullut hyvin vaikeaksi soveltaa

- Esteellisyyssuostuksista valtion liikuntaneuvostossa. Liikuntaneuvoston uuden toimikauden alkaessa neuvoston sihteeristön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiesten kanssa käyty läpi valtioneuvoston liikuntaneuvoston päätöksenteossa esiin nousevia esteellisyytilanteita. Kysymys erityisesti samanaikaisesti kunnanval-

tuutettuina, kunnanhallituksen jäsenenä, liikunta- ja urheiluasioiden kunnallisten lautakuntien jäsenenä ym. toimivien valtion liikuntaneuvoston jäsenten esteellisyytilanteista. Liikuntaneuvoston jäsenen osallistuminen kunnanvaltuutettuna ainoastaan kunnan talousarvion käsittelyyn, johon ao. liikuntapaikkahanke mahdollisesti sisältyy, ei muodosta yleensä esteellisyyttä osallistua asian käsittelyyn liikuntaneuvostossa, mutta jäsenen osallistuminen hankkeiden yksilöidymppään käsittelyyn valtuustossa tai mm. kunnanhallituksessa ja ao. kunnallisessa lautakunnassa ja toisaalta valtion liikuntaneuvostossa ei ole mahdollista

- Suostrategiaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen valmistelu. Kysymys erityisesti valtioneuvoston periaatepäätöksen luonteesta hallinnonalan viranomaistoiminnan suunnittelua koskevana asiakirjana. Periaatepäätös, esimerkiksi sen käytännön sovellettavuutta ja soveltamisaikaa koskevat määrittelyt eivät saa olla sellaisia, että asianomaisille hallintoviranomaisille tai soiden hyödyntämistä koskevien asioiden kohteina oleville kansalaisille tai yhteisöille voisi muodostua virheellinen käsitys valtioneuvoston periaatepäätöksen linjausten sovellettavuudesta tai jopa sitovuudesta soiden hyödyntämismahdollisuuksia koskeviin konkreettisiin lupa-asioihin.

LAUSUNNOT

Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta

Valtiovarainministeriön controller-toiminnon järjestäminen

Lausuntopyyntö koski valtiovarainministeriön 13.9.2010 asettaman työryhmän arvioimaa valtiovarain controller -toiminnon toimintaa. Lausuntopyynnön liitteenä oli sisällöltään ja perusteluiltaan suppea vajaa viisisivuinen 20.12.2010 päivätty muistio ”Valtiovarain controller -toiminnon toiminnan arviointi”, johon oli kirjattu työryhmän ehdotukset valtiovarain controller -toiminnon uudelleenjärjestämisestä. Lausuntopyyntöaineiston niukkuus ja pintapuolisuus ei antanut kovin hyvää tiedollista pohjaa yhteiskunnallisesti ja valtiontaloudellisesti näinkin merkittävän ja tärkeän asian arviointiin, mitä oikeuskansleri piti valitettavana.

Toteutusvaihtoehto 1: Valtioneuvoston kanslia

Työryhmä ei kannattanut valtiovarain controller -toiminnon toiminnan siirtämistä valtioneuvoston kanslian yhteyteen. Lausuntopyynnön niukan liiteaineiston perusteella ja ainakin tässä vaiheessa oikeuskanslerin kanta oli tältä osin sama kuin työryhmän arvio ja ehdotus. Työryhmän muistiossa kuvattu ”valtioneuvoston kanslian

kehittäminen pääministeriä palvelevaksi yksiköksi” puoltaisi VVC-toiminnon toiminnan sijoittamista valtioneuvoston kanslian yhteyteen. Se, että valtiovarain controller -toimintoa pidettäisiin ensisijaisesti pääministerin johtamisedellytysten parantamista palvelevana toimintona, olisi talousarviolain 4 luvussa (Taloudenhoidon ohjaus ja sisäinen valvonta) säädettyjen valtiovarain controller -toiminnon tehtävien asianmukaisen toteuttamisen sekä laissa säädetyn controller -toiminnon riippumattoman aseman ja toimivaltuuksien käytön kannalta liian suppea näkökulma.

Samat perusteet koskisivat työryhmämuistiossa mainittua valtion konsernijohdon kehittämistä ja valtioneuvoston kanslian aseman vahvistamista siinä yhteydessä. Tämänsuuntainen kehittämistyö oli lausuntoantovaiheessa vielä varsin periaatteellisella tasolla ja kehittämistyön mahdollinen jatkaminen ja sen suunta edellytti kevään 2011 hallitusneuvotteluissa tai muussa myöhemmässä yhteydessä tehtäviä uuden hallituksen kannanmäärittelyjä. Sen vuoksi oli lausuntoantovaiheessa ennen aikaista tehdä käytännön tason ehdotuksia pääministerin johtamistehtävän ja valtioneuvoston kanslian aseman vahvistamisen toteuttamisen keinoista esimerkiksi niin, että mainittuja tavoitteita toteutettaisiin siirtämällä talousarviolaisissa säädettyjä valtiovarain controller -toiminnon tehtäviä ja vastuita valtioneuvoston kanslian toimialaan ja tehtäviksi.

**Toteutusvaihtoehto 2:
Toiminnan lakkauttaminen nykyisessä
muodossa/toiminnon säilyttäminen
valtiovarainministeriössä nykyistä
suppeampana yksikkönä**

Työryhmä kannatti ensisijaisesti vaihtoehtoa, että VVC-toiminnon toiminta nyky muodossaan lakkautetaan ja sen hoitamat tehtävät hajautetaan ja operatiivisiksi katsottavat tehtävät siirretään valtiokonttorille ja strategisia linjauksia edellyttävät kehittämis- ja lausuntotehtävät valtiovarainministeriölle, jolle ne nykyisinkin kuuluvat. Perusteluna tämän vaihtoehdon valinnalle työryhmän selvitykseen viitaten työryhmämuistiossa todettiin, että VVC-toiminto oli lyhyessä ajassa ”ja esimerkiksi saanut toteutettua pääosan kaikkein keskeisimmistä kehittämisestä tehtävistään”. Tähän työryhmän selvityksen perusteella tehtyyn johtopäätökseen oikeuskansleri voi myös oikeuskanslerinvirastossa saatujen kokemusten ja havaintojen perusteella yhtyä. Viranhaltijana ensimmäinen valtion talousarviolain 24 e §:ssä säädetty valtioneuvoston controller käynnisti talousarviolain 24 f §:ssä säädettyihin tehtäväkokonaisuuksiin liittyvän kehittämistyön ja tehtävien käytännön toteuttamisen. Valtioneuvoston controllerin johdolla ja hänen asiantuntemuksellaan ja määrätietoisella työskentelyllään lyhyessä ajassa saavutettiin merkittäviä tuloksia ja talousarviolain 24 f §:ssä säädettyjen tehtävien toteuttamista on saatu vakiinnutettua valtionhallintoon. Kovin tarkkaa ja jäsentynyttä tietoa valtiovarain controller -toiminnon toteuttamisen alkuvaiheista oikeuskanslerinvirastolla ei voi olla, mutta sellainen vahva yleisvaikutelma toiminnon toteuttamisen alkuvaiheista on jäänyt, että sen menestyksellinen toteuttaminen edellytti valtioneuvoston controlleriltä määrätietoista ja tehokasta työtä mutta tietyiltä osin myös talousarviolain 4 luvussa säädettyjen valtioneuvoston controllerin toimivaltuuksien, tietojensaantioi-

keuksien ja itsenäisen ratkaisuvallan täysimittaista käyttöä. Varsinkin valtiovarain controller -toiminnon käynnistämisen alkuvaiheessa kysymys oli siten asianomaisen virkamiehen asiantuntemuksen, työmenetelmien ja henkilökohtaisten ominaisuuksien lisäksi myös oikeudellisella tasolla talousarviolain 4 luvussa säädettyistä toimivaltuuksista sekä valtioneuvoston controllerin riippumattomasta ratkaisuvallasta ja niiden käytöstä.

Oikeuskanslerilla ei voi olla kovin täsmällistä kuvaa tai arviota siitä, missä määrin talousarviolain 24 f §:ssä säädettyissä valtiovarain controller -toiminnon tehtävissä on kysymys operatiivisen tason kehittämis- ja selvittämistehtävistä, jotka voitaisiin siirtää muulle viranomaiselle, esim. keskusvirastotason valtiokonttorille. Voidaan otaksua, että jos talousarviolain 24 f §:ssä säädettyjen tehtävien toimeenpano sujuu vaikeuksista ja säädetyllä tavalla, oikeudellisia tai asiallisia ongelmia tehtävien siirrosta institutionaalisen valtiovarain controller -toiminnon ulkopuolelle ei tulisi. Talousarviolain 24 f §:ssä säädettyihin tehtäviin sisältyy kuitenkin myös sellaisia valtiontaloudenhoidon ja valvonnan kannalta merkittäviä tehtäviä, joiden toimeenpanossa on mahdollista tapahtua huolimattomuutta, laiminlyöntejä, piittaamattomuutta säännöksistä ja yhdenmukaisen menettelyn turvaamiseksi annetuista ohjeista tai suoranaisia väärinkäytöksiä. Tällaisten tapaus-ten selvittäminen vaatisi valtiovarain controller -toiminnolle säädettyjen toimivaltuuksien käyttöä mutta myös lailla edelleen turvattua valtiovarain controller -toiminnon riippumattomaa asemaa. Lisäksi valvonnallisia toimivaltuuksia käyttävältä controller -tyyppiseltä virkamieheltä olisi voitava edelleen edellyttää sellaista virkahierarkista asemaa, joka turvaisi hänen ratkaisutoimintansa vaikuttavuuden.

Lausuntopyyntöasiakirjojen poikkeuksellisen niukkuuden vuoksi oikeuskansleri tässä yhteydessä tukeutui myös valtiovarain controller -toi-

mintoa koskeneen valtion talousarviolainsäädännön uudistamisen valmisteluasiakirjoihin (HE 56/2003 vp). Hallituksen esitykseen on kirjattu seikkaperäiset ja selkeät perustelut valtiovarain controller -toiminnon ja laissa säädetyistä controller -toimintotehtävistä vastaavan valtioneuvoston controllerin työn perusteista ja tarpeellisuudesta. Myös hallituksen esityksessä on todettu, että controller -toiminnon tehtävät kuuluivat jo valtiovarainministeriön tehtäviin. Toisaalta useassa jaksossa hallituksen esityksen perusteluissa on korostettu sitä, että ”tehtävien tuloksellinen hoitaminen valtioneuvostoa ja koko valtionhallintoa palvelevalla tavalla edellyttää myös suurta objektiivisuutta selvitysten, arviointien ja analyysien esittämisessä sekä siihen perustuvaa uskottavuutta. Luottamus ja uskottavuus edellyttävät näin käytännössä havaintojen esittämistä koskeissa asioissa toiminnallista riippumattomuutta. Näiltä osin toiminto ei olisi kaikilta osin tavanomainen valtioneuvostolaissa tarkoitettu ministeriön toimintayksikkö” (mm. yleisperustelujen s. 45). Samat perusteet toistuvat valtiovarain controller -toimintoa koskevien säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan controller -toiminnon myötä valtioneuvostolla ja valtiovarainministeriöllä olisi myös riittävän erikoistumisen ja arvovallan omaava taho toimimaan hallituksen puolella eduskunnan yhteyteen siirretyn valtionalouden tarkastusviraston yhteistyökumppanina.

Lausunnossaan oikeuskansleri totesi, että on varmaan niin kuin lausuntopyyntömuistiossa todettiin, että valtiovarain controller -toiminnon vastuulle kuuluneita uudenlaisia käytäntöjä on otettu käyttöön laajasti osana normaaleja hallinnon prosesseja ja että nämä toiminnot ovat vuosien myötä muuttuneet luonteeltaan operatiivisiksi. Toisaalta vuoden 2004 alusta voimaan tulleelle valtiovarain controller -toimintoa

ja päällikkövirkamiesasemassa olevaa valtioneuvoston controlleria koskevalle lainsäädännölle (1216/2003) esitettiin talousarviolain uudistuksessa vankat perustelut. Oikeuskansleri otaksui, että valtionalouden tilanne ja myös odotettavissa olevat kehityslinjat ovat sen suuntaisia, että valtion taloudenhoidon ohjauksen ja sisäisen valvonnan linjakysymysten hoito sekä valvontatoiminnan tehokkuus- ja vaikuttavuusvaatimukset antoivat perusteita edelleenkin painottaa valtiovarain controller -toiminnon objektiivisuutta, uskottavuutta ja riippumattomuutta sillä tavoin, että näiden vaatimusten täyttäminen heijastuisi myös valtiovarain controller -toiminnon organisatoriseen järjestämiseen.

Toteutusvaihtoehtojen arviointia

Oikeuskanslerilla ei ollut lausuntopyynnön liitteenä olevasta työryhmämietinnöstä saatavan niukan tiedon perusteella eikä muutoinkaan riittäviä tietoja eikä asiantuntemusta määritellä yksiselitteistä kantaa työryhmämuistiossa kuvailtujen vaihtoehtojen 1 ja 2 väliltä. Edellä lausuttuun viitaten oikeuskansleri piti tärkeänä, että toteutusvaihtoehtoja arvioitaessa kiinnitetään riittävästi huomiota siihen, että laissa säädetyistä valtiovarain controller -toiminnon tehtävistä voidaan kaikissa tilanteissa huolehtia asianmukaisella tavalla ja jos controller -toiminto toteaa virheellistä menettelyä tai väärinkäytöksiä tapahtuneen valtiovarain controller -toiminnon hallinnollinen organisointitapa ei aseta oikeudellisia tai käytännön esteitä taikka haittaa laissa säädettyjen valvontaja toimivaltuuksien käyttämiselle sekä että toiminta on valtion taloudenhoidon tasolla ja Euroopan unionin varojenkäytön valvonnan osalta uskottavaa ja vaikuttavaa (OKV/1/20/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Risto Hiekkataipale).

Kansainvälistä suojelua hakevalle annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu

Hankkeen loppuraportissa on erotettu kansainvälistä suojelua hakevan oikeusapupalveluiden osalta oikeus saada tietoa, yleinen oikeudellinen neuvonta ja yksilöllinen oikeusapu.

Sekä oikeus saada tietoa että yleinen oikeudellinen neuvonta voidaan katsoa kuuluviksi hallintolain 8 §:n 1 momentissa säädetyn yleisen ja maahanmuuttolainsäädännössä säädetyn tehostetun viranomaisen neuvontavelvollisuuden piiriin. Viranomainen voi hyödyntää neuvontatoiminnassaan myös ostopalveluja, mutta kokonaisuudessaan neuvontavastuuta ei voi luonnollisestikaan ulkoistaa.

Yksilöllisen oikeusavun osalta olisi oikeusturvaväyistä perustellumpaa, että oikeusapupalveluja ei järjestäisi maahanmuuttohallintoon kuuluva viranomainen, vaan avustajan valinta tapahtuisi kaikilta osin kansainvälistä suojelua hakevan itsensä toimesta.

Kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllinen oikeusapu olisi tarkoituksenmukaista rakentaa osin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon tarkoitettulla määrärahalta järjestettyjen erityisten oikeusapupalvelujen sijasta kaikilta osin yleisen oikeusapujärjestelmän varaan.

Jos kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllinen oikeusapu rakennetaan jatkossa kaikilta osin yleisen oikeusapujärjestelmän varaan, tulee suorittaa vertailu nykyisin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon tarkoitettulla määrärahalta järjestettyjen oikeusapupalvelujen ja yleisen oikeusapujärjestelmän tarjoamien palvelujen välillä. Jos ja kun eroja löytyy (esimerkiksi taloudellisen aseman huomioon ottaminen),

on arvioitava, tulisiko ne säilyttää kansainvälistä suojelua hakevien osalta myös yleisessä oikeusapujärjestelmässä ja onko niille perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste.

Varmistaa tulisi myös se, että yleistä oikeusapua ulkomaalaisasioissa antavilla olisi riittävä ulkomaalaisasioiden tuntemus ja että he täyttäsivät ammattieettiset vaatimukset. Eduskunnan hyväksymän lastensuojelulain muutoksen myötä käsiteltäessä lastensuojelulaissa tarkoitettua asiaa hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa yksityisen asianosaisen asiamiehenä tai avustajana saa toimia asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai eduskunnan hyväksymässä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Oikeuskansleri oli jäljempänä selostettavassa muutosesityksestä eduskunnan lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (OKV/2/21/2011) todennut, että korostuneita oikeusturvavaatimuksia liittyi lastensuojeluasioiden lisäksi moniin muihinkin hallintoasioihin, esimerkiksi ulkomaalaisasioihin ja mielenterveyteen liittyviin asioihin. Oikeuskansleri katsoi tuolloin, että tämä tulisi ottaa huomioon esimerkiksi käynnissä olleen hallintolainkäytön kehittämisen yhteydessä (oikeusministeriön asettama hallintolainkäyttötoimikunta)(OKV/7/20/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Valtioneuvoston ohjesäännön muutosesitys

Lausuntopyyntöön kohteina olevien valtioneuvoston ohjesäännön 6 ja 43 §:n lisäys- ja muutosesityksen johdosta oikeuskansleri ilmoitti lausuntoon seuraavaa.

Valtioneuvoston ohjesäännön 6 §:n 15 kohta

Lausuntopyynnön liitteenä olevan muistion mukaan on vallinnut epätietoisuutta sen suhteen, kuuluuko poikkeusolojen vakuutustakuu -asian käsittely ja ratkaiseminen joko valtioneuvoston yleisistunnolle tai sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle. Ohjesäännön lisäys, jonka mukaan ratkaisu säädetään kuuluvaksi valtioneuvoston yleisistunnolle, on tarpeen tulkinnanvaraisuuden poistamiseksi.

Oikeuskanslerilla ei ollut huomauttamista lisäysehdotuksen osalta. Oikeuskansleri toteasi, että se on myös hänen poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnalle 13.2.2009 esittämänsä suosituksen mukainen (OKV/1/21/2009).

Valtioneuvoston ohjesäännön 43 §:n 1 momentin 2 kohta

Säännöksessä lueteltujen korkeiden virkamiesten kelpoisuusvaatimuksiin kuuluvan ”perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan” korvaaminen vaatimuksella ”tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus” täsmentää oikeuskanslerin näemyksen mukaan jossain määrin valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtionhallinnon johtajapolitiikasta 30.4.2008 ilmaistua periaatetta, jonka mukaan laaja-alaista kokemusta edellytetään erityisesti ylimmän johdon virkoihin. Muistiossa esitetty tavoite siitä, että henkilöllä on kokemusta useammasta kuin yhdestä tehtävästä ja organisaatiosta, ei kuitenkaan edellytä, eikä itse pykälän sanamuoto huomioon ottaen voikaan edellyttää, että kokemusta tulisi ehdottomasti olla hankittuna useamman organisaation palveluksessa. Ohjesäännön muutos esitetyllä tavalla sisältää riittävästi väljyyttä siinä, että kelpoisuusvaatimus tulee sovellettavaksi kussakin yksittäistapauksessa kyseisen viran tehtävien ja niistä

menestykselliselle viranhoidolle johtuvien edellytysten mukaan.

Muutoin oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen muutosesityksestä johtuvaan seikkaan, että uusia kelpoisuusvaatimuksia voidaan soveltaa vain viranhakuihin, jotka tulevat vireille uuden asetuksen voimaantulon jälkeen. Asia ei oikeudellisesti ole epäselvä, mutta antaa aiheuta harkita, olisiko asiasta mainittava voimaantulosäännöksessä (OKV/9/20/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Jorma Snellman).

Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain, työsopimuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten soveltamiskäytännön myötä ajankohtaistunut kysymys ne bis in idem -periaatteen noudattamisesta rinnakkaisten rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten tilanteessa on jäänyt osin epäselväksi. Tilanne, jossa oikeusturvan kannalta merkittävän kysymyksen sääntely jää oikeuskäytännön tai yksittäisten seuraamuskohtaisten säännösten varaan, ei ole tyydyttävä. Kysymys seuraamusten ensisijaisuusjärjestyksestä ja vaikutuksista toisiinsa olisi perusteltua ratkaista kattavammin säännöksin (OKV/13/20/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (identiteettiohjelma) työryhmän loppuraportti

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen

Perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee sekä reaaliympäristöä että virtuaaliympäristöä.

LAUSUNNOT

Esimerkiksi perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetty yksityiselämän ja kunnian suoja sekä perustuslain 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja ovat lähtökohtaisesti välineneutraaleja. Toinen asia on, että suojan käytännön toteuttamiseksi voidaan virtuaaliympäristössä tarvita toisenlaisia toimenpiteitä kuin reaaliympäristössä. Tämä voi vaatia myös uutta lainsäädäntöä.

Henkilöllisyyden itsensä suoja sekä reaali- että virtuaaliympäristössä on mahdollista johtaa perustuslain 7 §:ssä säädetystä oikeudesta henkilökoh-taiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Kun henkilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen kytkeytyy usein heidän henkilöllisyyteensä, on myös Suomessa oleskeleville ulkomaan kansalaisille järjestettävä heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa toteutumisen kannalta riittävät mahdollisuudet osoittaa henkilöllisyytensä.

Julkiset hallintotehtävät

Henkilöllisyyteen liittyvien toimien osalta on erotettava toisistaan henkilöllisyyden luominen ja henkilöllisyyden toteaminen eli henkilön tunnistaminen. Henkilön tunnistamisen osalta voidaan erottaa vielä tunnistusvälineen hakijan ensitunnistaminen ja henkilön myöhempi tunnistaminen tunnistusvälineen avulla.

Henkilöllisyyden luomista ja siihen liittyvää henkilön tietojen tallettamista ensimmäisen keran väestötietojärjestelmään on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä ja lähtökohtaisesti vielä säännöksessä tarkoitettuna merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävänä tehtävänä, joka voidaan antaa vain viranomaiselle.

Henkilön tunnistamisessa voidaan käyttää apuvälineinä tunnistamisasiakirjoja ja sähköisiä varmenteita. Asiakirjat ja varmenteet voivat olla viranomaisen tai yksityisen myöntämiä. Käyttötilanteesta riippuu, onko tarkoituksenmukaista edellyttää viranomaisen myöntämää tunnistusvälinettä vai riittääkö yksityisen myöntämä tunnistusväline.

Viranomaisen toimesta tapahtuvaa tunnistusvälineen, esimerkiksi henkilökortin, passin tai muun henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan taikka väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 61 §:n 3 momentissa tarkoitettua kansalaisvarmenteen, myöntämistä on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Sen sijaan sähköisistä allekirjoituksista ja vahvasta sähköisestä tunnistamisesta annetussa laissa tarkoitettujen yksityisten tarjoamien liikeloudellisten palvelujen luonne on siinä määrin etäännytynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, että toimintaa ei eduskunnan perustusvaliokunnan mielestä ole enää nykyisin pidettävä julkisena hallintotehtävänä, vaikka vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä ja varmennetoiminnalla sinänsä onkin merkitystä erilaisissa oikeustoimissa osapuolten aseman kannalta (PeVL 16/2009 vp). Myös silloin, kun yksityinen varmentaja käyttää väestötietojärjestelmään tallettettua sähköistä asiointitunnusta tarjoamassaan varmenteessa varmenteen haltijan yksilöivänä tunnistetietona, henkilöllisyyden luominen (teknisen tunnistetiedon antaminen ja sähköiseksi asiointitunnukseksi muuttaminen) tapahtuu viranomaisen toimesta (laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 43 § 2 momentti 2 kohta ja 63 §)(OKV/14/20/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Oikeuskanslerin havaintojen mukaan esteellisyyskäytäntö nimettäessä valtioneuvoston jäseniä neuvostoihin ja vastaaviin toimielimiin sekä kansainvälisiä neuvotteluja varten asetettaviin kokous- ja neuvotteluvaltuuskuntiin ei ollut ollut yksiselitteinen, eikä säännöselvyyden perusteluissa esitetty kuvastanut vallitsevaa käytäntöä. Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjoista käy ilmi, että ministerin on lähes säännönmukaisesti katsottu olevan esteellinen, jos hänet ollaan asettamassa esimerkiksi kansainväliseen yhteistyöhön liittyvään kokous- tai neuvotteluvaltuuskuntaan. Olisikin pyrittävä määrittämään perusteluissa esitettyä selkeämmin, millaiseen valtioneuvoston toiminnan järjestäytymiseen ja ministerin osallistumiseen toimialansa asioiden käsittelyyn ministeriön ulkopuolella ei liittyisi asianomaisen ministerin esteellisyyttä. Arvioitavaksi voi tulla hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen lisäksi myös momentin 1 kohdassa tarkoitettu asianosaisuus (tai 3 kohdassa tarkoitettu erityinen hyöty). Ottaen huomioon yhtäältä esteellisyyden merkitys päätöksenteossa ja toisaalta se, että ministereiden esteellisyyksymyksiä nousee esiin lähes viikoittain, olisi tärkeää, että ministereiden esteellisyyserusteet olisivat mahdollisimman selvät. Ehdotuksen osalta jäi epäselväksi, onko tarkoitus, että ministereihin ei sovellettaisi toimieliimiin ja valtuuskuntiin nimeämisten yhteydessä hallintolain yleisiä asianosaisuuteen (tai erityiseen hyötyyn) liittyviä esteellisyyserusteita, vai haluttaisiinko ainoastaan muuttaa noita perusteita koskevaa tulkintakäytäntöä. Jos ministe-

reihin ei haluttaisi soveltaa hallintolain esteellisyyserusteita sellaisenaan, asian pitäisi ilmetä itse säädöstekstistä (esimerkiksi maininta, jonka mukaan ministeri ei ole kuitenkaan esteellinen osallistumaan päätöksentekoon, jossa hänet määrätään tai valtuutetaan toimimaan jossakin valtioneuvoston jäsenen tehtäväänsä kuuluvasa asiassa). Myöskään tähän asti noudatetun esteellisyyttä koskevan tulkintakäytännön muuttaminen tai täsmentäminen tuskin voi tapahtua pelkästään perusteluilla, mikäli säädöstekstissä päädytään esitetyllä tavalla vain viittaamaan hallintolain esteellisyyssäännökseen.

Valtioneuvostosta annetun lain ehdotetun 17 a §:n 2 momentin perustelujen mukaan ministerin ei lähtökohtaisesti pitäisi tulla esteelliseksi poliittisten kannanottojen ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumisen perusteella. Ministerin tulee asemansa ja tehtäviensä mukaisesti osallistua täysipainoisesti poliittiseen toimintaan ja vaikuttamiseen ilman, että ennen päätöksentekoa julkisesti esitetyt kannanotot johtavat esteellisyyteen. Todettakoon, että ministereiden poliittisia kannanottoja ja yhteiskunnallista osallistumista esteellisyyden näkökulmasta arvioitaessa on otettava huomioon paitsi perusteluissa tarkoitettut ministerin tehtävät myös ministereinä toimivien henkilöiden eri roolit. Kun ministeriys liittyy säännönmukaisesti kansanedustajuuteen tai muuhun sellaiseen poliittiseen toimijuuteen, ministerinä toimivan henkilön ministerirooli ja muut roolit voivat olla osin päällekkäisiä ja näiden roolien väliset rajat voivat olla osin tulkinnanvaraisia. Toisaalta perustuslain 3 §:ssä säädetyn valtiollisten tehtävien kolmijaon johdosta ministerin ei ole sopivaa pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi oikeusviranomaisten käsiteltävinä oleviin yksittäistapauksiin (OKV/22/20/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen hallintolainkäytössä

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotettiin lakia oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) muutettavaksi siten, että sen soveltamisala laajennettaisiin koskemaan myös yleisiä hallintotuomioistuimia ja erityistuomioistuimia. Esityksen tarkoituksena on antaa asianosaiselle oikeussuojaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tehokkaalla kansallisella oikeussuojakeinolla silloin, kun hallintoasiaa koskeva oikeudenkäynti viivästyy. Esityksen mukaan asianosaisella olisi tällöin oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys.

Apulaisoikeuskansleri totesi lausunnossaan, että asioiden viipymistä koskevia kanteluita tutkittaessa, tuovat kanteluiden kohteena olevat viranomaiset selvityksissään viipymisen syynä toistuvasti esille liian vähäiset resurssit. Vaikka oikeudenkäynnin viivästymisen rahallinen hyvittäminen hallintolainkäytössä olisi selkeä parannus nykyiseen tilanteeseen, katsoi apulaisoikeuskansleri, että ensisijaisesti olisi huolehdittava siitä, etteivät asiat viivästy. Sikäli kuin kysymys on resurssien riittämättömyydestä, lainkäyttöelimille tulisi turvata sellaiset voimavarat, että ne kykenevät suorittamaan tehtävänsä perustuslain 21 § 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan edellyttämässä ajassa. Edelleen apulaisoikeuskansleri totesi, ettei myöskään hyvitysjärjestelmälle asetettua viivästymisiä ennaltaehkäisevää tai lainkäyttöelinten toimintaa ohjaavaa vaikutusta ole realistista odottaa elleivät lainkäyttöviranomaisten resurssit tosiasiallisesti mahdollista asioiden käsittelyä edellytetyssä ajassa.

Olisi tarpeellista pohtia myös sitä, onko ehdotetun viivästyshyvityksen taso riittävä, jotta se olisi todellisuudessa tehokas oikeussuojakeino, ja jotta sillä olisi valtion resurssikohdennuksessa ohjaavaa ja lainkäyttöelinten toimintaa ohjaavaa

ja viipymisiä ennaltaehkäisevää merkitystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan lisäksi huomiota muun muassa oikeudenkäynnin viivästymisen arvioimiseen ja siihen mahdollisesti liittyviin ongelmiin.

Apulaisoikeuskansleri piti esitystä toteutessaan kokonaisuudessaan tarpeellisena sekä selkeänä parannuksena nykytilanteeseen. Siihen, onko alun perin yleisiin tuomioistuimiin kehitetty järjestelmä toimiva myös hallintolainkäytössä, vai tulisiko järjestelmän olla paremmin hallinnon moninaisuus huomioon ottava ja joustavampi, oli apulaisoikeuskanslerin mukaan asian tässä vaiheessa vaikea ottaa kantaa. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri piti erittäin tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia ja seurauksia eri näkökulmista seurataan ja tulosten sitä edellyttäessä ryhdytään järjestelmän kehittämiseen (OKV/25/20/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Hallbergin komitean mietintö Varautuminen ja kokonaisturvallisuus (VNK:n julkaisusarja 21/2010)

Oikeuskanslerilla ei ollut sinällään huomautettavaa komitean mietinnön suhteen. Hän pyrki kuitenkin arvioimaan turvallisuuskysymyksiin liittyviä johto- ja vastuusuhteita oikeuskanslerille säädettyjen tehtävien mukaisesti valtiosääntöoikeudellisista ja laillisuusvalvonnallisista lähtökohdista. Valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat liittyvät lähinnä ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteisiin ja turvallisuuskysymyksiä koskevan päätöksenteon parlamentaariseen vastuukatteeseen. Laillisuusvalvonta kohdistuu kaikkiin julkista tehtävää hoitaviin.

Turvallisuutta koskevaa päätöksentekoa tarkasteltaessa voidaan erottaa horisontaaliset ja vertikaaliset kysymykset. Horisontaaliset kysymykset liittyvät kokonaisturvallisuuden osa-alueisiin

ja niiden yhteensovittamiseen. Vertikaaliset kysymykset liittyvät normatiivis-strategisen päätöksentekotason ja operatiivisen päätöksentekotason toisistaan erottamiseen.

Horisontaalisia kysymyksiä

Turvallisuushkien monipuolistuminen on johtanut siihen, että perinteinen jaottelu valtion sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen sekä siihen liittyvä siviili- ja sotilasviranomaisten välinen tehtäväjako ei ole enää yksiselitteinen. Sama koskee kansainvälisen kriisinhallinnan jaottelua siviilikriisinhallintaan ja sotilaallisen kriisinhallintaan. Valtion ulkoinen turvallisuus on perinteisesti liittynyt vieraan valtion aseellisen hyökkäyksen uhkaan. Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja voivat kuitenkin uhata vieraan valtion valtiollisten toimijoiden lisäksi järjestäytyneet puolivaltiolliset tai ei-valtiolliset toimijat. Aseellisiin hyökkäyksiin voivat olla vaarallisuudeltaan rinnastettavissa esimerkiksi tietoverkkohyökkäykset ja laaja-vaikutteiset suuronnettomuudet. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista on käsitelty valtioneuvoston periaatepäätöksessä Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (16.12.2010).

Hallitusvaltaa perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan käyttävien tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteisiin ja presidentin rooliin kokonaisturvallisuuteen liittyvässä päätöksenteossa vaikuttaa se, että presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (perustuslaki 93 § 1 mom.), päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella (perustuslaki 93 § 1 mom.), on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö (perustuslaki 128 § 1 mom.) sekä päättää puolustusvoimien liikekannallepanosta valtioneuvoston esityksestä (perustuslaki 129 §). Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja jopa kansakunnan olemassaolon ollessa uhattuna ei

sisäpolitiikan ja ulkopoliitiikan erottelu vaikuta keskeiseltä tarkastelukulmalta. Turvallisuuspolitiikka ei ole tässä mielessä ulkopoliitiikan osa-alue, vaan turvallisuuspolitiikka voi sisältää sekä ulkopoliittisia että sisäpoliittisia ulottuvuuksia. Vastaavasti Suomen turvallisuuteen vaikuttavien Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisen valmistelun ja niihin liittyvien Suomen toimenpiteiden voidaan katsoa kuuluvan Suomen turvallisuuspolitiikkaan riippumatta siitä, tulkitaanko Suomen kansainvälisiin suhteisiin vaikuttavien Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallinen valmistelu ja niihin liittyvät Suomen toimenpiteet kuuluviksi ensisijaisesti Suomen ulkopoliittikkaan (perustuslaki 93 § 1 mom.) vai tässä yhteydessä sisäpolitiikkaan rinnastettavaan Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun ja niihin liittyviin Suomen toimenpiteisiin (perustuslaki 93 § 2 mom.). Valtiojärjestyksen perusteiden näkökulmasta on ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita koskevia säännöksiä luontevaa tulkita laajan turvallisuusajattelun mukaisen yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja vakavasti vaarantavia uhkia koskevan turvallisuuspoliittisen päätöksenteon osalta niin, että kaikille perustuslain 3 §:ssä mainituille lainsäädäntövaltaa ja hallitusvaltaa käyttäville ylimmille valtioelimille annetaan siinä rooli riippumatta siitä, liittyvätkö uhat perinteisen jaottelun mukaisesti valtion sisäiseen vai ulkoiseen turvallisuuteen. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston keskeinen yhteistoimintaelin turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon liittyen on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, joka voi kokoontua yhdessä presidentin kanssa (laki valtioneuvostosta 24 §).

Valtioneuvoston sisällä tulisi edelleen selkeyttää sen määrittelyä, minkä ministeriön vastuulle kukin kokonaisturvallisuuden osa-alue kuuluu ja mikä taho vastaa kokonaisturvallisuuden

LAUSUNNOT

osa-alueiden yhteensovittamisesta. Nykyisellään kokonaisturvallisuuden yhteensovittamisroolia voidaan tulkita olevan ainakin valtioneuvoston kanslialla, puolustusministeriöllä ja sisäasiainministeriöllä. Valtioneuvoston kanslian tehtävänä ovat valtioneuvoston turvallisuuspalvelut, turvallisuuteen liittyvän yleisen tilannekuvan kokoaminen ja valtioneuvoston yhteinen poikkeusoloihin varautuminen (valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta 1 § 24 k.). Puolustusministeriön toimialaan kuuluu kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen (valtioneuvoston ohjesääntö 16 § 3 k. ja valtioneuvoston asetus puolustusministeriöstä 1 § 4 k.). Sisäasiainministeriön toimialaan kuuluu aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin (valtioneuvoston ohjesääntö 15 § 9 k.) ja sisäasiainministeriön tehtävänä on aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja siihen liittyvät keskushallinnon tehtävät (valtioneuvoston asetus sisäasiainministeriöstä 1 § 1 mom. 10 k.).

Kokonaisturvallisuuden yhteensovittamisen vastuuministeriötä koskevat erilaiset tulkinnat heijastuvat myös kysymyksiin kokonaisturvallisuuteen liittyvien yhteistyöelinten tehtäväjaosta. Tällaisia yhteistyöelimiä ovat toisaalta pääministerin toimikaudeksi nimetyn valtiosihteerin puheenjohtama kansliapäällikkökokous ja valtioneuvoston turvallisuusjohtajan puheenjohtama valmiuspäällikkökokous (valtioneuvoston ohjesääntö 10 § 3 mom. sekä valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta 6 § 3 mom. ja 11 § 1 mom. 2 k.) sekä toisaalta puolustusministeriön yhteydessä toimiva puolustusministeriön kansliapäällikön puheenjohtama ja pääministerin toimikaudeksi nimetyn valtiosihteerin varapuheenjohtama turvallisuus- ja puolustusasiain komitea, joka avustaa puolustusministeriötä sekä ulko- ja turvallisuuspoliittista ministerivaliokuntaa kokonaismaanpuolustusta koskevilla asioilla (valtioneuvoston asetus turvallisuus- ja puolustusasiain

komiteasta). Myös näiden yhteistyöelinten tehtäväjakoa tulisi edelleen selkeyttää.

Kokonaismaanpuolustuksella on vuosien 2004 ja 2009 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa sekä vuosien 2003, 2006 ja 2010 valtioneuvoston yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa (yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa) koskevissa periaatepäätöksissä määritelty tarkoitettavan kaikkia niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten (väestön) elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta (valtioiden aiheuttamaa tai muuta ulkoista) uhkaa vastaan. Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvat julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa (VNS 6/2004 vp, VNS 1/2009 vp, valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003, valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006 ja valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010). Kuten edellä on todettu, jaottelu valtion sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen ei ole enää yksiselitteinen.

Pääministerin rooli valtioneuvoston työskentelyn johtajana ja yhteensovittajana on korostunut niin valtioneuvoston sisällä kuin suhteessa muihin valtioelimiin. Perustuslain 66 §:n 1 momentti, jonka mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta, muodostaa valtiosääntöisen pohjan pääministerin aseman edelleen kehittämiseksi ja lujittamiseksi (HE 1/1998 vp). Pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistuntojen esittelypäivät ja esittelyjärjestyksen. Pääministeri voi myös määrätä ajankohdan, jo-

hon mennessä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävä asia on siellä esiteltävä (laki valtioneuvostosta 22 §).

Pääministerin aseman vahvistuminen valtioneuvoston johdossa on luonteeltaan toisaalta poliittista ja toisaalta valtioneuvoston käytännön työskentelyä koskevaa, ei niinkään oikeudellisesti sitovan päätöksenteon sisältöön suoranaisesti liittyvää. Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan oikeudellisesti sitovalla tavalla edelleenkin valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä (perustuslaki 67 § 1 mom. ja laki valtioneuvostosta 12 § 1 mom.). Perustuslain 66 §:n 1 momentti ei anna pääministerille toimivaltaa pidättää itselleen ratkaisuvalltaa asiassa, joka on annettu toisen ministeriön tai ministerin päätettäväksi. Valtioneuvosto voi sen sijaan ratkaista pääministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu, ja päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa (laki valtioneuvostosta 10 §). Valtioneuvostolle kuuluva, normaalisti ministeriön päätettävä asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä (laki valtioneuvostosta 14 § 1 mom.). Jos asia on säädetty nimenomaisesti ministeriön ratkaistavaksi, valtioneuvoston yleisistunto ei voi pidättää itselleen ratkaisuvalltaa siinä, ellei tällaisesta pidätysoikeudesta ole erikseen säädetty.

Pääministeri toimii paitsi valtioneuvoston yleisistunnon myös ministerivaliokuntien puheenjohtajana. On kuitenkin huomattava, että ministerivaliokunnat ovat oikeudelliselta luonteeltaan ainoastaan valtioneuvoston yleisistunnon

ja ministeriöiden (sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen osalta presidentin) päätöksentekoa valmistelevia ja yhteensovittavia elimiä. Niiden tekemät poliittiset linjaukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta ne ohjaavat tosiasiallisesti päätöksentekoa valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministeriöissä. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan kannalla on tosin muodollistakin merkitystä, kun asiat, joissa raha-asiainvaliokunta ei puolla ministeriön ehdottamaa ratkaisua eikä ministeri luovu siitä, siirtyvät valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviksi (valtioneuvoston ohjesääntö 8 § 2 k.). Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen osalta on todettu, että presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin lisää hänen toimiansa parlamentaarista vastuukatetta ja osaksi tekee valiokunnasta tosiasiallisen päätöksentekijän (PeVM 1/1997 vp).

Vertikaalisia kysymyksiä

Normatiivis-strategiselle päätöksentekotasolle kuuluvat hallinnonalojen päätoimintalinjojen määrittäminen ja niiden toimintaedellytysten turvaaminen. Normatiivis-strategiseen päätöksentekoon osallistuvat eduskunta, tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto ja sen ministeriöt. Operatiivisella päätöksentekotasolla tapahtuu toimivaltuuksien käyttö, jolla puututaan yksilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin, sekä tällaisen toimivaltuuksien käytön tukeminen. Operatiiviseen päätöksentekoon osallistuvat valtion keskusvirastot, aluehallinto ja paikallishallinto sekä kunnallishallinto. Joillakin ministeriöillä on myös operatiivisia tehtäviä.

Erityisesti operatiivisia toimivaltuuksia koskevan sääntelyn on oltava perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetystä johtuen täsmällistä ja

LAUSUNNOT

tarkkarajaista. Jos asia on säädetty ministeriön alaisen viranomaisen ratkaistavaksi, ministeriö ei voi pidättää itselleen ratkaisuvalltaa siinä, ellei tällaisesta pidätysvoikeudesta ole erikseen säädetty. Normatiivis-strategisessa päätöksenteossa korostuu vaatimus päätöksenteon parlamentaariseen vastuukatteeseen. Poliittisen ohjauksen kytkeminen perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkamiehen virkavastuun alaiseen operatiivisten toimivaltuuksien käyttöön ei olisi sen sijaan ongelmatonta.

Parlamentaarisen vastuukatteen näkökulmasta tulisi sotilasviranomaisten eli puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen osalta edelleen selkeyttää strategisluontoisten hallinnollisten asioiden ja operatiivisluontoisten sotilaskäskyasioiden (sotilaallinen toiminta ja sotilaallinen järjestys) erottelua. Puolustusvoimien osalta on kysymys myös puolustusministeriön ja puolustusvoimien välisestä suhteesta. Puolustusvoimat on hallinnollisesti puolustusministeriön alainen (laki puolustusvoimista 24 § 1 mom.). Puolustusvoimien välitön johto ja valvonta kuuluu puolustusvoimien komentajalle (laki puolustusvoimista 25 § 1 mom.). Rajavartiolaitos on sisäasiainministeriön johdon ja valvonnan alainen ja sitä johtaa sisäasiainministeriössä rajavartiolaitoksen päällikkö (laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 3 § 1 mom.). Rajavartiolaitoksen apulaispäällikön johtama rajavartiolaitoksen esikunta on samalla sisäasiainministeriön rajavartio-osasto ja rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö sisäasiainministeriön rajavartio-osaston päällikkö (laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 3 § 1 mom. ja 5 § 3 mom.). Kysymys strategisluontoisten asioiden ja operatiivisluontoisten asioiden erottelusta koskee myös muita turvallisuusviranomaisia. Esimerkiksi poliisitoiminnan osalta on kysymys sisäasiainministeriön ja sen poliisiosaston suhteesta Poliisihallitukseen ja sen alaiseen hallintoon (ks. laki poliisin hallin-

nosta 1 § 1 mom.), tullitoiminnan osalta valtiovarainministeriön ja sen vero-osaston tulliyksikön suhteesta Tullihallitukseen ja sen alaiseen hallintoon (ks. laki tullilaitoksesta 1 § 1 mom.) sekä viestinnän tietoturvan osalta liikenne- ja viestintäministeriön ja sen viestintäpolitiikan osaston suhteesta Viestintävirastoon (ks. laki viestintähallinnosta 1 §). Pelastustointa johtaa, ohjaa ja valvoo sisäasiainministeriö ja sen pelastusosasto (pelastuslaki 23 § 1 mom.) ja sisäasiainministeriön pelastusylijohtaja ja hänen määräämänsä sisäasiainministeriön virkamiehet ovat valtion pelastusviranomaisia (pelastuslaki 26 § 1 mom.).

Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen operatiivisluontoisten asioiden päätöksentekomenettelylle antaa erityispiirteitä yhtenä ylimpänä valtioelimenä hallitusvaltaa käyttävän tasavallan presidentin samanaikainen asema puolustusvoimien ylipäällikkönä. Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sotilaskäskyasiat esittelee presidentille puolustusvoimien osalta asian laadusta riippuen puolustusministeri tai puolustusvoimain komentaja (laki puolustusvoimista 32 §), mutta rajavartiolaitoksen osalta aina sisäasiainministeri (laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 7 § 2 mom.). Presidentti voi omasta aloitteestaan tai puolustusvoimien osalta puolustusministerin ja rajavartiolaitoksen osalta sisäasiainministerin esityksestä siirtää presidentille normaalisti valtioneuvoston ulkopuolella esiteltävän sotilaskäskyasian valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta puolustusvoimien osalta puolustusministerin ja rajavartiolaitoksen osalta sisäasiainministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta (laki puolustusvoimista 32 § 3 mom. ja laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 7 § 3 mom.). Perustuslain tarkistamiskomitean kannanoton

(OM:n mietintöjä ja lausuntoja 9/2010) mukaan puolustusvoimien ylipäällikön päätöksentekomenetellyssä tulisi edelleen vahvistaa menettelyn parlamentaarisia piirteitä. Puolustusministeriön asettama työryhmä jätti 4.5.2011 mietintönsä Sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä koskevan sääntelyn uudistaminen. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman (22.6.2011) mukaan sotilaskäskyasioiden käsittely otetaan esille puolustusvoimauudistusta käsittelevän turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon yhteydessä. Viime kädessä on kysymys puolustusvoimien ylipäällikkyyden ja sotilaskäskyasioiden luonteesta. Kuten edellä on todettu, vaatimus parlamentaarista vastuukatteesta on luontevaa kytkeä normatiivis-strategiseen päätöksentekoon, mutta ei operatiiviseen päätöksentekoon (OKV/28/20/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välillä

Hallituksen esityksen muotoon kirjoitetussa mietinnössä ehdotettiin säädettäväksi EU-rikosrekisterilaki, joka koskisi rekisteritietojen säilyttämistä ja luovuttamista Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, sekä muutettavaksi rikosrekisterilaki ja kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettu laki. Esityksen sisältämillä säädöksillä on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan unionin neuvoston rikosrekisteripuitepäätös 2009/315/YOS. EU-rikosrekisterilakiehdotus sisältää rikosrekisteripuitepäätöksen mukaiset säännökset rikosrekisteritietojen luovuttamisesta sekä säilyttämisestä. Puitepäätöksessä asetetun tietojen säilyttämisvelvoitteen täytäntöön panemiseksi ehdotetaan perustettavaksi

erityinen säilytysrekisteri. Säilytysrekisteri sisältäisi rikosrekisteripuitepäätöksen mukaisesti Suomeen luovutetut tiedot Suomen kansalaisista.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että EU-rikosrekisterilakiehdotukseen olisi perusteltua lisätä säännös ylimpien laillisuusvalvojen säilytysrekisteriä koskevasta tiedonsaantioikeudesta ottaen huomioon rikosrekisterilain vastaava säännös. Rikosrekisteripuitepäätöksestä ja EU-rikosrekisterilakiehdotuksesta seuraisi, että Suomesta mahdollisesti luovutettaisiin rikosrekisteritietoja tuomittujen kansalaisuusvaltioihin aiemmasta poiketen myös muihin tarkoituksiin kuin rikosasian käsittelyä varten. Tämän muutoksen vaikutuksia olisi tarkemmin arvioitava hallituksen esityksessä. Lisäksi lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että ulkomailta vastaanotettujen rikosrekisteritietojen huomioon ottamista koskeva voimassaoleva sääntely Suomessa voi mahdollisesti johtaa rikoksesta epäiltyjen epäyhdenvertaiseen kohteluun (OKV/32/20/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Laura Luikku).

Luonnos hallituksen esitykseksi valtioneuvostolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Oikeuskansleri oli esittänyt edellä selostettuja huomioitaan valtioneuvostolain tarkistamistyöryhmän kommenttipyyntöä johdosta (OKV/22/20/2011) ja esitti nyt lausuntokierroksella olleesta luonnoksesta vielä seuraavat huomiot:

Oikeuskanslerin kokemuksen mukaan esteellisyysperusteiden soveltaminen valtioneuvoston jäseniin ei ole ollut niin yksiselitteistä kuin luonnoksessa todettiin. Tulkintakysymyksiä on liittynyt hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen lisäksi momen-

tin 1 kohdassa tarkoitettuun asianosaisuuteen ja 3 kohdassa tarkoitettuun erityiseen hyötyyn esimerkiksi määrättäessä tai valtuutettaessa ministeri toimimaan jossakin valtioneuvoston jäsenen tehtäväänsä kuuluvassa asiassa. Samankaltainen kysymyksenasettelu voi tosin liittyä myös virkamiesten asemaan hallinnon sisäisissä organisoitumisasioissa, joihin ei liity virkamiehelle tulevaa erityistä taloudellista tai muuta hyötyä.

Ehdotettu soveltamiskäytännön tarkistaminen näyttäisi koskevan esteellisuuden toteamiseen liittyvää menettelyä koskevien ehdotettujen uusien säännösten lisäksi eräiltä osin myös esteellisyyserusteita. Luonnoksen mukaan soveltamiskäytäntöä olisi tarpeen kehittää siten, että ministeriä ei pidettäisi esteellisenä osallistumaan asian käsittelyyn, kun on kyse ministerin nimeämistä neuvottelukuntaan tai kansainväliseen yhteistyöhön liittyvään kokous- tai neuvottelukuntaan. Kuten edellä on todettu, samankaltainen kysymyksenasettelu voi liittyä myös virkamiehiin. Vakiintuneen tulkintakäytännön muuttaminen säännöksiä muuttamatta pelkästään perusteluilla ei ole lähtökohtaisesti ongelmatonta (OKV/34/20/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Luonnos hallituksen esitykseksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 14 §:n ja 7 luvun 24 §:n muuttamiseksi

Oikeuskanslerilla ei ollut sinällään huomautettavaa luonnoksen suhteen. Ehdotetut muutokset toteuttaisivat tavoitteen, joka ilmaistiin lepäämässä olleen perustuslain 118 §:n 3 momentin muutosehdotuksen perusteluissa (HE 60/2010 vp). Oikeuskansleri totesi kuitenkin seuraavaa:

Perustuslain 118 §:n voimassa olleen 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oi-

keudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, oli oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännöksen (alkuperäisen muodon) perustelujen (HE 1/1998 vp) mukaan asianomistajan itsenäisen syyteoikeuden edellytyksistä säädettäisiin tarkemmin lailla. Lepäämässä olleen perustuslain 118 §:n 3 momentin muutoksen perustelujen (HE 60/2010 vp) ja nyt lausuntokierroksella olleen hallituksen esitysluonnoksen mukaan voimassa ollut perustuslain 118 §:n 3 momentti ei sallinut asianomistajan syyteoikeuden säätämistä toissijaiseksi tavallisen lain tasolla. Nyt lausuntokierroksella olleen hallituksen esitysluonnoksen mukaan lailla voitiin tuolloin säätää vain asianomistajan syyteoikeuden käyttämisen yksityiskohdista.

Asianomistajan syyteoikeuden järjestäminen virkarikosasioissa liittyy toisaalta perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä toisaalta perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 118 §:stä muodostuvaan julkisen vallan käytön valvontaa koskevaan kokonaisuuteen. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan edellä mainituista perustuslain säännöksistä ilmenevän tarkoituksen toteuttaminen ei edellytä perustuslain 118 §:n 3 momentin sanamuodon ”on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen” tulkittamista niin, että se edellyttäisi asianomistajan itsenäistä ja virallisen syyttäjän kanssa rinnakkaista syyteoikeutta.

Lepäämässä olleessa perustuslain 118 §:n 3 momentin muutosehdotuksessa ehdotettiin

säännöksen sanamuoto ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” muutettavaksi kuulumaan ”sen mukaan kuin lailla säädetään”. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan perustuslain 118 §:n 3 momentin voimassa olluttakaan sääntelyvarauksen muotoilu ei olisi välttämätöntä tulkita niin, että se estäisi asianomistajan syyteoikeuden säätämisen toissijaiseksi tavallisen lain nojalla. Sääntelyvarausten erilaisia muotoiluja on luonnehdittu eri yhteyksissä eri tavoin. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä katsottiin, että viittausten ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” ja ”sen mukaan kuin lailla säädetään” välillä on vain asterero (HE 309/1993 vp) tai ei ole merkittävää eroa (PeVM 25/1994 vp). Viittauksella ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” korostetaan sitä, että säännöksessä mainittu oikeus on selvä pääsääntö. Lailla voidaan täsmentää sen sisältöä, mutta vain perustuslakia tarkentavasti ja pääsääntöä perustaltaan heikentämättä. Tällainen muotoilu jättää lainsäätäjälle liikkumavaran, jonka puitteissa se voi myös jossain määrin rajoittaa oikeutta. Jälkimmäisessä tapauksessa lainsäätäjälle jää jossakin määrin laajempi liikkumavara oikeutta säänneltäessä, kun lakiviittauksessa ei rajoiteta lainsäätäjän tehtävää tarkempaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp). Viittauksella ”tarkemmin” säätämiseen on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp). Perustuslakiuudistuksen yhteydessä katsottiin, että viittaus lailla säätämiseen on lainsäätäjän harkintavallan kannalta jonkin verran avoimempi kuin viittaus, jonka mukaan jostakin asiasta säädetään ”tarkemmin” lailla (PeVM 10/1998 vp). Lepäämässä olleen perustuslain 118 §:n 3 momentin muutosehdotuksen perustelujen mukaan ehdotettu viittaus lailla säätämiseen olisi lainsäätäjän harkintavallan kannalta voimassa ollutta sääntelyvarausta väljempi (HE 60/2010 vp).

Asianomistajan syyteoikeuden järjestämismahdollisuuksien näkökulmasta onkin ratkaisevaa pääsäännön perustan eli sanamuodon ”on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaitukseen”, jota lepäämässä olleessa perustuslain 118 §:n 3 momentin muutosehdotuksessa ei ehdoteta muutettavaksi, tulkinta. Jos asianomistajan toissijaista syyteoikeutta ei katsota pääsäännön perustan perusteella riittäväksi, tällaisen syyteoikeuden säätäminen tavallisella lailla ei ole mahdollista, oli sitten kysymys ”lailla tarkemmin säätämisestä” tai ”lailla säätämisestä”. Jos pääsäännön perustan taas ei katsota edellyttävän asianomistajan itsenäistä ja virallisen syyttäjän kanssa rinnakkaista syyteoikeutta, jää asianomistajan syyteoikeuden toissijaisuuden ”lailla tarkemmin säätämisen” ja ”lailla säätämisen” välinen asterero tässä tapauksessa vähämerkitykselliseksi, ellei peräti merkityksettömäksi.

Todettakoon, että nyt lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitysluonnoksessa palattiin perustuslain 118 §:n 3 momentin osalta sisällöllisesti aikanaan hallitusmuodon 93 §:n 2 momentissa säädettyyn (”niin kuin siitä laissa säädetään”). Ennen vuonna 1997 toteutettua rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista kysymys asianomistajan syyteoikeuden erityisestä järjestämisestä virkarikosasioissa ei ollut tosin ajankohtainen, koska ennen tuota uudistusta asianomistajalla oli yleinen itsenäinen ja virallisen syyttäjän kanssa rinnakkainen syyteoikeus. Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen yhteydessä katsottiin, että kun kyseistä hallitusmuodon säännöstä ei uudistuksen yhteydessä muutettu, asianomistajalla oli syyttäjän toimenpiteistä riippumatta edelleen oikeus itsenäisesti nostaa syyte virkamiestä vastaan (HE 82/1995 vp) (OKV/35/20/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Korkeakoulujen opiskelijavalintojen uudistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö oli pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa korkeakoulujen yhteishakuun ja valintakiintiöihin liittyvistä säädöstarpeista tehdystä muistiosta. Oikeuskansleri antoi ministeriölle alustavan näkemyksensä suunniteltujen lainmuutosten säätämisyjärjestyksestä. Lausunnossaan oikeuskansleri totesi, että vaikka suunnitellut muutokset sivusivat myös yliopistojen itsehallinnon alaa, ne voitaisiin muistiossa esitetyn perusteella antaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Oikeuskansleri selosti lausunnossaan myös opiskelijavalintojen kannalta olennaista yhdenvertaisuuslainsäädäntöä (OKV/36/20/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Virpi Laukkanen).

Sotilaskäskyryhmän mietintö

Oikeuskansleri arvioi sotilaalliseen maanpuolustukseen ja puolustushallintoon liittyviä johtoja vastuusuhteita oikeuskanslerille säädettyjen tehtävien mukaisesti valtiosääntöoikeudellisista ja laillisuusvalvonnan järjestämiseen liittyvistä lähtökohdista. Valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat liittyvät lähinnä ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteisiin sekä sotilaallista maanpuolustusta ja puolustushallintoa koskevan päätöksenteon kansanvaltaisuuteen. Päätöksenteon kansanvaltaisuudessa on kysymys muun muassa sen parlamentaarisesta vastuukatteesta. Laillisuusvalvonta kohdistuu kaikkiin julkista tehtävää hoitaviin.

Toimivaltasääntelyn tulee olla muun muassa oikeusturvasyistä täsmällistä. Sotilaallista maanpuolustusta ja puolustushallintoa koskevien asioiden erottelu toisaalta sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskeviin sotilaskäsky-

asioihin (perustuslaki 58 § 5 mom., laki puolustusvoimista 30-33 §, asevelvollisuuslaki 83 § ja laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 6-8 §) sekä toisaalta hallinnollisiin asioihin (laki puolustusvoimista 25-29 § ja laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 5 §) ei ole tässä suhteessa yksiselitteistä. Normaalioloissa hallinnolliseksi katsottava asia voi myös muuttua poikkeusoloissa sotilaskäskyasiaksi (ks. esimerkiksi kokoonpanoista ja johdotusuhteista päättämisen osalta laki puolustusvoimista 29 § 4 mom.).

Perustuslain 2 §:ssä säädettyjen kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta voidaan asioiden hallinnollisiin asioihin ja toiminnallisiin asioihin (sotilaskäskyasiat) jakoa merkityksellisempänä nähdä ero poliittis-strategisten asioiden ja operatiivis-taktisten asioiden välillä. Poliittis-strategiselle päätöksentekotasolle kuuluvat toiminnallinen hallinnonalan päätoimintalinjojen määrittäminen ja hallinnollinen hallinnonalan toimintaedellytysten turvaaminen. Operatiivis-taktisella päätöksentekotasolla tapahtuu toiminnallinen toimivaltuuksien käyttö (tässä tapauksessa sotilaallinen toiminta), jolla puututaan yksilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin, sekä hallinnollinen toimivaltuuksien käytön tukeminen.

Poliittis-strategisten asioiden ja operatiivis-taktisten asioiden erottelulle normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa voidaan asettaa oikeudellisia reunaehtoja, mutta näiden asiaryhmien välisen rajan tarkka sijainti on osin tarkoituksenmukaisuuskysymys. Esimerkiksi siitä, mitkä tasavallan presidentin ratkaisovaltaan nykyisin kuuluvista sotilaskäskyasioista ovat luonteeltaan lähinnä poliittis-strategisia ja mitkä lähinnä operatiivis-taktisia, voidaan esittää erilaisia näkemyksiä.

Poliittis-strategiseen päätöksentekoon osallistuvat eduskunta, tasavallan presidentti sekä

valtioneuvosto ja sen ministeriöt. Sotilaallista maanpuolustusta ja puolustushallintoa koskevan poliittis-strategisen päätöksenteon erityispiirteenä on sen liittyminen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, jota johtaa presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Operatiivis-taktiseen päätöksentekoon osallistuvat valtion keskusvirastot, aluehallinto ja paikallishallinto sekä kunnallishallinto. Sotilaallista maanpuolustusta ja puolustushallintoa koskevan operatiivis-taktisen päätöksenteon osalta erityispiirteenä on presidentin asema puolustusvoimien ylipäällikkönä.

Eryityisesti operatiivis-taktisia toimivaltuuksia koskevan sääntelyn on oltava perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetystä oikeusvaltioperiaatteesta johtuen täsmällistä ja tarkkarajaista. Poliittis-strategisessa päätöksenteossa taas korostuu vaatimus perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momentissa säädetystä kansanvaltaisuudesta ja siihen liittyvästä päätöksenteon parlamentaarisen vastuukatteesta. Poliittisen ohjauksen kytkeminen perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkamiehen virkavastuun alaiseen operatiivis-taktisten toimivaltuuksien käyttöön ei olisi sen sijaan ongelmatonta.

Nykyisellään tasavallan presidentti päättää ratkaisuvaltaansa kuuluvista sotilaallisen puolustuksen keskeisiin perusteisiin kuuluvista sotilaskäskyasioista, siltä osin kuin ne liittyvät puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun, puolustusministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella sekä muista sotilaskäskyasioista puolustusvoimain komentajan esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella. Sotilaskäskyryhmä ehdottaa, että jatkossa presidentti päättäisi laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista puolustusministerin esittelystä valtioneuvostossa ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta ja muista sotilaskäskyasioista puolustusministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella.

Parlamentaarisen vastuukatteen tarve ja vastaavasti oikeuskanslerin harjoittama tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta liittyy lähinnä poliittis-strategisiin asioihin, ei niinkään operatiivis-taktisiin asioihin. Tämän vuoksi ei ole pidettävä kansanvaltaisuuden tai oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta välttämättömänä, että operatiivis-taktisiksi katsottavia sotilaallisen maanpuolustuksen ja puolustushallinnon asioita koskevaa tasavallan presidentin päätöksentekoa siirrettäisiin puolustusministerin esittelystä tapahtuvaksi. On huomattava, että puolustusvoimista annetun lain 31 §:n 3 momentin ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 1 momentin nojalla presidentti voi ottaa päätettäväkseen minkä tahansa puolustusvoimain komentajan, rajavartiolaitoksen päällikön tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian. Parlamentaarisen vastuukatteen näkökulmasta voisi sen sijaan olla harkinnan arvoista, että mahdollista poliittis-strategiseksi katsottavia sotilaallisen maanpuolustuksen ja puolustushallinnon asioita koskevaa presidentin päätöksentekoa ei siirrettäisi pelkästään valtioneuvostossa ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta tapahtuvaksi, vaan peräti valtioneuvostossa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tapahtuvaksi.

Tasavallan presidentin valtioneuvoston ulkopuolella puolustusvoimain komentajan esittelystä tapahtuva operatiivis-taktisia asioita koskeva päätöksenteko liittyy luontevasti hänen rooliinsa puolustusvoimien ylipäällikkönä. Vastaavasti presidentin valtioneuvostossa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta puolustusministerin esittelystä tapahtuva poliittis-strategisia asioita koskeva päätöksenteko liittyisi luontevasti hänen rooliinsa perustuslain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hallitusvallan käyttäjänä, erityisesti perustuslain 93 §:n 1 momentissa tarkoitettuna

ulkopolitiikan johtajana. Presidentin valtioneuvostossa ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta tapahtuvan päätöksenteon osalta olisi sen sijaan tulkinnanvaraisempaa, toimisiko presidentti tällöin puolustusvoimien ylipäällikön vai hallitusvallan käyttäjän roolissa. Puolustusvoimain komentajan esittelystä tapahtuvassa päätöksenteossa voidaan perustuslain 58 §:n 5 momentissa edellytetty ministerin myötävaikutus toteuttaa nykyiseen tapaan puolustusministerin läsnäolo-oikeudella ja mahdollisuudella siirtää asia presidentin tai puolustusministerin esityksestä presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi.

Kysymys päätöksentekomenettelystä tasavallan presidentin ratkaisuvalltaan kuuluvissa poliittis-strategisissa sotilaallista maanpuolustusta ja puolustushallintoa koskevissa asioissa/sotilaskäskeyasioissa liittyy yleisempään kysymykseen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekomenettelystä perustuslain muutoksen jälkeisessä tilanteessa. Perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaan pääsääntönä on, että presidentti tekee oikeudellisesti sitovat määrämuotoiset päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Perustuslain 58 §:n muutetun 2 momentin mukaan jos presidentti ei pääätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle asias- ta selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.

Valtioneuvostosta annetun lain 23 ja 24 §:ssä sekä valtioneuvoston ohjesäännön 25 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, joka voi kokoontua yhdessä presidentin kanssa, toimii valtioneuvoston päätöksenteon ja presidentin päätöksenteon yhteensovittamiselimenä sekä presidentin ja val-

tioneuvoston yhteisen päätöksenteon valmistelu- luelimenä.

Päätöksentekomenettelyä tasavallan presidentin ratkaisuvalltaan kuuluvissa puolustusvoimia koskevissa sotilaskäskeyasioissa uudistettaessa olisi perusteltua harkita myös puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta koskevien sotilaskäskeyasioiden päätöksentekomenettelyn yhdenmukaistamista. Nykyisellään presidentti tekee päätökset kaikissa ratkaisuvalltaansa kuuluvissa rajavartiolaitosta koskevissa sotilaskäskeyasioissa sisäasiainministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella (OKV/41/20/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Ahvenanmaa-ohjeiden päivittäminen

Oikeusministeriö varasi oikeuskanslerille mahdollisuuden antaa lausunto Ahvenanmaa-ohjeiden päivittämiseksi asetetun työryhmän ehdotuksesta.

Oikeuskansleri piti työryhmän ehdotusta tarpeellisena. Oikeuskanslerin näkökulmasta ei ole tullut ilmi tarvetta yksityiskohtaiseen ja kattavaan ehdotuksen arviointiin. Oikeuskansleri nosti kuitenkin lausunnossaan esille eräitä ehdotuksen käytännön menettelytapoja koskevia kohtia.

Työryhmän ehdotuksen mukaan jos vain osa säädösehdotuksesta on tärkeä maakunnalle, säädösehdotukset ja niiden perustelut käännetään ehdotuksen mukaan ainakin siltä osin ruotsiksi. Oikeuskanslerin mielestä säädösehdotuksen kääntäminen ehdotetulla tavalla vain osaksi edellyttää, että säädösehdotuksesta on selkeästi rajattavissa ne osat, jotka ovat maakunnalle erityisen tärkeitä ja joista maakunnan lausuntoa pyydetään, ja että ehdotettujen säännösten merkitys osana ehdotettavaa säädöskokonaisuutta

on ymmärrettävissä (OKV/43/20/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Sosiaali- ja terveysministeriön asetusten (622/2008 ja 1849/2009) muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa siitä, voidaanko asetuksissa tarkoitettun tasoisuuden käyttötarkoituksen tulkita muuttuvan ehdotetun asetusmuutoksen myötä tai voidaanko valtuussäännöksiä pitää muusta syystä riittämättöminä. Huomioon ottaen lausuntopyyntöä sekä Finanssivalvonnan lausunnossa esitetyt seikat oikeuskanslerilla ei ollut huomauttamista asetusluonnoksiin (OKV/38/20/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kostama).

Valtion vahingonkorvaustoiminta

Valtiovarainministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta. Luonnoksessa ehdotettiin valtiolle esitettävien vahingonkorvausvaatimusten hoitamisen keskitämistä Valtiokonttoriin. Oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävänä olleen kanteluasian ratkaisussa (OKV/24/1/2006) oli todettu, että vahingonkorvausasioiden käsittely valtionhallinnossa on hajautettuna useisiin viranomaisiin ja tämä osaltaan aiheuttaa sen, että lainsäädäntö ja käytänteet ovat epäselviä. Apulaisoikeuskansleri oli päätöksessään pyytänyt oikeusministeriötä ja valtiovarainministeriötä yhteisesti selvittämään mahdollista tarvetta selkeyttää menettelyä tai ainakin tarkentaa asiaan liittyvää viranomaisohjeistusta. Huomioon ottaen esitysluonnoksessa esitetyt tavoitteet ja esitysluonnoksen perustelut, oikeuskanslerilla ei ollut muuta huomauttamista luon-

nokseen kuin että perustuslakikysymysten esille tuominen esitysluonnoksessa oli melko niukkaa (OKV/40/20/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kostama).

Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa

Hallituksen esitys laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 318/2010 vp)

Esityksen tavoitteet

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan oikeudenkäyntiasiamiehille ja -avustajille asetettavilla vaatimuksilla ei puututtu asiaankuulumattomalla tavalla henkilön oikeuteen valita itse oikeudenkäyntiasiamiehensä tai -avustajansa, jos ja kun asetettavat vaatimukset olivat perusteltuja henkilön oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Esityksen lähtökohdat

Esityksen mukaan oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana voisi yleisissä tuomioistuimissa yleensä toimia vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Mainittujen kolmen toimijaryhmän oikeudellisen aseman perusteet olisivat erilaiset: asianajajat ovat julkisoikeudellisen yleisen asianajajayhdistyksen (Suomen Asianajajaliiton) jäseniä, julkiset oikeusavustajat ovat valtion virkamiehiä ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat toimisivat valtion viranomaisen (perustettavan oikeudenkäyntiavustajalautakunnan) myöntämän luvan nojalla. Oikeudellisen aseman perusteiden erilaisuudella olisi vaikutusta myös ammattieet-

tisten sääntöjen määräytymistapaan ja valvontajärjestelmään.

Oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien ammattieettiset säännöt

Ammattieettisten sääntöjen erilainen määräytymistapa herättää periaatteellisia kysymyksiä ja mahdollistaisi myös sääntelyn sisällöllisen eriytymisen ajan myötä. Toisaalta hyvän asianajajataavan määrittäminen yleisen asianajajayhdistyksen itsensä toimesta ilmentää keskeisesti asianajajakunnan riippumattomuutta.

Oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien valvontajärjestelmät

Oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien valvontajärjestelmät koostuvat hyväksymismenettelyistä ja kurinpitomenettelyistä.

Hyväksymis- ja kurinpitomenettelyjen erilaisuus seuraa osaksi toimijaryhmien oikeudellisen aseman erilaisista perusteista. Samalla luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevasta kurinpitomenettelystä muodostuisi kuitenkin varsin monimutkainen, kun osan kurinpitoseuraamuksista määräisi valvontalautakunta (varoitusta ja huomautus) ja osan oikeudenkäyntiavustajalautakunta (luvan peruuttaminen ja seuraamusmaksu). Tätä on perusteltu esityksessä sillä, että siltä osin kuin kyse on elinkeinoluvan kurinpidollisesta peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä tullaan ainakin lähelle merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka voidaan perustuslain 124 §:n mukaan uskoa vain viranomaiselle. Voidaan tosin kysyä, eikö näin tulkiten myös asianajajan kurinpidollisessa asianajajayhdistyksestä erottamisesta taikka seuraamusmaksun määräämisessä asianajajalle tai julkiselle oikeusavustajalle tulla lähelle merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontajärjestelmä on osoittautunut sinällään toimivaksi. Mitä suurempi osa valvottavista on muita kuin asianajajia, sitä ajankohtaisemmaksi nousee kuitenkin kysymys, onko valvontalautakunnan ja siinä käsiteltävät asiat valmistelevan perustettavaksi ehdotetun valvontayksikön perusteltua sijaita yleisen asianajajayhdistyksen yhteydessä. Toisaalta valvontalautakunnan yleisen asianajajayhdistyksen yhteydessä sijaitseminen ilmentää asianajajakunnan riippumattomuutta ja on huomattava, että valvontalautakunta käsittelee valvonta-asioiden lisäksi palkkiorita-asioita asianajajien osalta.

Avustajapakko

Oikeuskansleri piti periaatteelliselta kannalta kyseenalaisena, että hakemusten suuresta määrästä aiheutuvia ongelmia pyritään vähentämään välillisesti avustajapakkoon turvautumalla. Oikeusturvan kannalta olisi perustellumpaa kehittää tarvittaessa välittömämmin ylimääräisen muutoksenhaun edellytyksiä ja ylimääräisessä muutoksenhaussa noudatettavaa menettelyä.

Lupajärjestelmän ulottaminen hallintolainkäyttöön

Korostuneita oikeusturvavaatimuksia liittyy esityksessä käsiteltävien lastensuojeluasioiden lisäksi moniin muihinkin hallintoasioihin, esimerkiksi ulkomaalaisasioihin ja mielenterveyteen liittyviin asioihin. Tämä tulisi ottaa huomioon esimerkiksi käynnissä olleen hallintolainkäytön kehittämisen yhteydessä (oikeusministeriön asettama hallintolainkäyttötoimikunta)(OKV/2/21/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

KANTELURATKAISUT

Ministeriön menettely valtiosopimuksen voimaansaattamisessa

Euroopan talousyhteisön ja San Marinon tasavallan yhteistyötä ja tulliliittoa koskevaan sopimukseen Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan Euroopan unioniin liittymisen vuoksi tehdyn pöytäkirjan voimaansaattamisasetuksen esittelyn yhteydessä (VN 28.1.2010) ilmeni, että asetusta ei oltu annettu samanaikaisesti pöytäkirjan kansainvälisen voimaantulon 1.4.2002 kanssa, eikä pöytäkirjaa näin ollen oltu ajoissa saatettu voimaan Suomen sisäisesti.

Voimaansaattamisasetus oli annettu vasta 29.1.2010 eli yli seitsemän vuotta sen jälkeen kun sopimusten voimaantulon kansainväliset edellytykset ovat täyttyneet.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että vaikka sopimuksen, johon nyt esillä olevalla pöytäkirjalla liitettiin, unionin toimivaltaan kuuluvat määräykset ovat sellaisenaan osa Suomessa sovellettavaa unionin oikeutta ilman voimaansaattamista ja vaikka voimaansaattamisen viivästyminen ei ole ulkoasiainministeriön tiedon mukaan aiheutunut vahinkoa, on kuitenkin syntynyt yli seitsemän vuoden ajaksi tilanne, jossa ne sopimuksen määräykset, jotka Suomen toimivaltaan kuuluvat, eivät ole olleet osa valtiosisäistä oikeusjärjestystä ennen voimaansaattamisasetuksen antamista. Ei ole

myöskään poissuljettua, että joissain tapauksissa valtiosopimuksen oikea-aikaisen voimaansaattamisen laiminlyönti aiheuttaa käytännön ongelmia tai vahinkoa, mistä syystä voimaansaattamiseen ja siihen liittyviin menettelyihin on erityisesti kiinnitettävä huomiota.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ulkoasiainministeriön huomiota Suomea sitovien valtiosopimusten voimaansaattamistoimissa edellytettävään huolellisuuteen ja täsmällisyyteen (OKV/2/50/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Määrärahan ylittäminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto mainitsi varainhoitovuotta 2009 koskevassa toimintakertomuksessaan (K 20/2010 vp) määrärahan ylittymisen neljällä momentilla. Määrärahan ylittämiset koskivat opetus- ja kulttuuriministeriötä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä, sisäasiainministeriötä sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala. Eduskunnan tarkastusvaliokunta totesi Valtiontalouden tarkastusviraston toimintakertomuksesta antamassaan mietinnössä (TrVM 8/2010 vp), että vaikka määrärahan ylittämistapauksia on ilmennyt tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa harvoin, valiokunta piti tilannetta huolestuttavana ja virheitä vakavina. Ylitystapauksissa on

ollut kysymys säädösten ja eduskunnan talousarviosta antaman päätöksen rikkomisesta. Määrärahan ylittäminen tarkoittaa myös perustuslain vastaista menettelyä. Eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta talousarvion ja sitä koskevia säädöksiä noudatetaan nykyistä tarkemmin (EK 30/2010 vp).

Oikeuskansleri päätti ottaa edellä tarkoitetut neljä määrärahan ylittämistä omasta aloitteestaan käsiteltäväkseen. Oikeuskanslerin päätöksissä opetus- ja kulttuuriministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä sekä sisäasiainministeriötä koskevien asioiden osalta kiinnitettiin opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan sekä sisäasiainministeriön huomiota tulo- ja menoarvion tarkkaan noudattamiseen. Myönnetyn määrärahan puitteissa pysyminen menopäätöksiä tehtäessä ja sen valvonta ovat virkavelvollisuuksia. Virkavelvollisuuksien rikkominen voi johtaa virkamiesoikeudelliseen ja jopa virkarikosoikeudelliseen vastuuseen. Määrärahan ylittämisen moitittavuus voi olla vähäisempää lähinnä tilanteissa, joissa lakisääteeseen tai muutoin välttämättömään menoon ei ole kyetty varautumaan huolellisesta ennakoinnista huolimatta ja joissa kyseinen meno on niin kiireellinen, että tulo- ja menoarvion muutosta ei ehditä hyväksyttää ennen menopäätöksen tekemistä (OKV/2/50/2011, OKV/3/50/2011 ja OKV/5/50/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon-alaa koskeva asia (OKV/4/50/2011) liittyi eräiden väylähankkeiden määrärahaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto oli tehnyt sittemmin myös varainhoitovuotta 2010 koskevassa erilliskertomuksessaan (K 12/2011 vp) eräiden väylähankkeiden määrärahaa koskevia huomioita. Oikeuskansleri jatkoi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon-alaa koskevan asian käsittelemistä.

Valtiosopimuksen voimaansaattaminen

Valko-Venäjän kanssa kansainvälisestä maantieteenliikenteestä tehdyn sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan (jäljempänä sopimus) voimaansaattamista koskevan asian (VN 5.11.2009) valmistelun yhteydessä ilmeni, että sopimusta ei ole saatettu ajoissa Suomen sisäisesti voimaan, koska voimaansaattamista ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantuloa koskeva asetus esiteltiin annettavaksi yli viisi (5) vuotta sopimuksen kansainvälisen voimaantulon 24.6.2004 jälkeen. Voimaansaattamisasetus annettiin vasta 13.11.2009.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että liikenne- ja viestintäministeriön puutteelliset toimet sopimuksen voimaantulon seurannassa, katkos tiedonkulussa ulkoasiainministeriön ja liikenneministeriön välillä Valko-Venäjän nootin, jossa katsottiin sopimuksen tulleen voimaan 24.6.2004, toimittamisen osalta sekä ilmeisesti myös Valko-Venäjän tavanomaisesta poikkeava menettely sopimuksen voimaantulon edellyttämien menettelyjen loppuun saattamisesta ilmoittamisessa ovat voineet vaikuttaa siihen, että asetusta ei ole annettu ajoissa.

Valtioneuvostosta annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu. Näin ollen myös voimaansaattamiseen liittyvät menettelyt, joihin sisältyvät myös sopimuksen voimaantulon seuranta ja tarvittaessa tarkempi selvittäminen, ovat asianomaisen substanssiministeriön, tässä tapauksessa liikenne- ja viestintäministeriön vastuulla.

Hallintolain 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viran-

omaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Tämän hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan viranomais-ten yhteistyön periaatteen mukaisesti olisi ulkoasiainministeriön tullut huolehtia siitä, että Val-ko-Venäjän nootti, jonka Suomen suurlähettiläs oli 7.7.2004 vastaanottanut, toimitetaan liiken-ne- ja viestintäministeriölle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti lii-kenne- ja viestintäministeriön huomiota Suomea sitovien valtiosopimusten voimaansaattamistoi-missa edellytettävään huolellisuuteen ja täsmälli-syyteen sekä toimialalleen kuuluvien valtiosopi-musten voimaantulon seurannan tärkeyteen sekä ulkoasiainministeriön huomiota hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan viranomaisten välisen yh-teistyön periaatteen noudattamisen tärkeyteen (OKV/13/50/2009; ratkaisijana apulaisoikeus-kanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esitteli-jänä Johanna Koivisto).

Ministereiden ja virkamiesten erilaisiin tilaisuuksiin osallistuminen

Ministereiden ja virkamiesten erilaisiin tilaisuuksiin osallistumista oikeudellisesti arvioitaessa on erotettava toisistaan toisaalta viranomaiskokouk-set, joissa tehdään päätöksiä tai valmistellaan niitä, ja toisaalta koulutus-, seminaari- ynnä muut sellaiset tilaisuudet, joiden tarkoituksena on tar-jota viranomaisille ja mahdollisille muille tahoille foorumi tietojen- ja mielipiteidenvaihdolle. Viran-omaiskokouksissa ministerit ja virkamiehet osal-listuvat julkisen vallan käyttämiseen. Koulutus-, seminaari- ynnä muihin sellaisiin tilaisuuksiin ministerin tai virkamiehen roolissa osallistues-saan he hankkivat virkatehtäviensä asianmukai-ssa hoitamisessa tarvitsemiaan tietoja. Ministeri tai virkamies ei tällöinkään osallistu tilaisuuteen yksityishenkilöinä.

Matkakustannusten korvaamisesta tehdyn virka- ja työehtosopimuksen mukaan virkamats-kaksi katsotaan matka, jonka virkamies tekee vir-katehtäviensä hoitamista varten. Oikeudellinen harkinta koskee sitä, liittyykö tilaisuuteen osallis-tuminen ministerin tai virkamiehen virkatehtävi-en hoitamiseen eli onko se tarpeellista viranhoidon kannalta. Viranomaiskokousten osalta tilanne on selvä, mutta koulutus-, seminaari- ynnä mui-den sellaisten tilaisuuksien osalta voidaan tarvi-ta tapauskohtaista arviointia. Se, ovatko erilaisiin tilaisuuksiin osallistumiseen liittyvä ajankäyttö ja osallistumisesta aiheutuvat kustannukset oikeas-sa suhteessa tilaisuuksiin osallistumisesta viran-hoidolle saatavaan hyötyyn nähden, jää tarkoi-tuksenmukaisuusharkinnan piiriin.

Viranomaiskokousten osalta salassapito- ja vaitiolovelvollisuudet määräytyvät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja muun lainsäädännön perusteella. Julkisuuspe-riaatteen toteutumisen kannalta keskeisiä ovat asiakirjat ja tiedot, jotka kuvaavat julkisen val-lan käyttämistä. Koulutus-, seminaari- ynnä muu sellainen yleisluontoinen aineisto ei liity viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla vi-ranomaisen käsiteltävänä olevaan taikka muuten sen toimialaan tai tehtävään kuuluvaan asiaan, joten sen voidaan katsoa jäävän viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sovelta-misalan ulkopuolelle. Tällaisissa tilaisuuksissa myös ministeri tai virkamies voi sitoutua kansainvälisissä seminaareissa tavallisten, vapaata seminaarinaikaista mielipiteidenvaihtoa rohkai-seviin vaitiolosääntöihin (esimerkiksi niin kut-sutut Chatham House -säännöt). Seminaarissa puheenvuoroja käyttäessään ministeriä tai virka-miestä itseään sitovat sen sijaan luonnollisestikin normaalit viranomaisten toiminnan julkisuudes-ta annetun lain ja muun lainsäädännön mukaiset salassapito- ja vaitiolovelvollisuudet.

Euroopan unionin asioita ja kansainvälisiä asioita koskevasta raportointivelvollisuudesta on säädetty nimenomaisesti eduskunnan tietojensaantioikeuden osalta. Muilta osin ministerin tai virkamiehen velvollisuus raportoida lähinnä esimiestähoille kansainvälisiin tilaisuuksiin osallistumisesta määräytyy yleisten virkavelvollisuuksien pohjalta. Kun koulutus-, seminaari- ynnä muissa sellaisissa yleisluontoisissa tilaisuuksissa ei ole kysymys varsinaisista viranomaisen käsiteltävinä olevista asioista, tällaisiin tilaisuuksiin osallistumiseen ei yleensä liity yhtä yksityiskohtaisen esimiestähoille raportoinnin velvollisuutta kuin viranomaiskokouksiin osallistumiseen (OKV/290/1/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Ministeriön verkkosivujen käyttö ministerinä toimivan henkilön viestintään

Valtion ylläpitämät ministeriön verkkosivut on tarkoitettu ministeriön toiminnasta viestimiseen. Ministerinä toimivan henkilön tuleekin viestiä muusta kuin valtioneuvoston jäsenyyteensä tai ministeriön päällikkyyteensä liittyvästä toiminnastaan, esimerkiksi vaalikampanjoinnistaan, lähtökohtaisesti muualla, esimerkiksi puolueensa verkkosivuilla tai henkilökohtaisilla verkkosivuillaan. Kun ministeriys liittyy säännönmukaisesti kansanedustajuuteen tai muuhun sellaiseen poliittiseen toimijuuteen, ministerinä toimivan henkilön ministerirooli ja muut roolit voivat kuitenkin olla osin päällekkäisiä ja näiden roolien väliset rajat voivat olla osin tulkinannvaraisia. Tämän vuoksi ei voida pitää lainvastaisena sitä, että ministeriön verkkosivujen ministeriä esittelevässä kohdassa on informatiivisessa tarkoituksessa linkki ministerin henkilö-

kohtaisille verkkosivuille (OKV/1769/1/2010 ja OKV/1771/1/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Ministerin menettely hänen vastatessaan kansanedustajan kirjallisiin kysymyksiin

Kysymysmenettelyllä toteutetaan eduskunnan ja kansanedustajien tiedonsaantioikeutta. Ministerin mahdollisuudet vastata nimenomaisesti tai tosiasiallisesti yksittäisiä tapauksia koskeviin kansanedustajien kirjallisiin kysymyksiin ovat kuitenkin rajalliset. Ministerin ei ole sopivaa puuttua epäasianmukaisesti toisen tahon toimivallassa oleviin yksittäisiin ratkaisuihin, eikä hän voi vastauksessaan paljastaa mahdollisia yksittäisiä tapauksia koskevia salassa pidettäviä tietoja.

Saadun selvityksen mukaan kantelussa tarkoitettujen yleisiksi muotoiltujen kansanedustajan kirjallisten kysymysten taustalla oli tosiasiallisesti ollut valtionyhtiön yhden asiakkaan tyytymättömyys ja yksittäinen sopimussuhde. Kyseinen asiakas oli käynnistänyt yleisessä tuomioistuimessa käytävän prosessin ja julkistanut kokemansa epäkohdat. Tällaisessa tilanteessa oli ollut sinänsä ymmärrettävää, että tämä ja oikeusprosessin tilanne oli tuotu esille vastauksissa kansanedustajan kirjallisiin kysymyksiin. Oikeuskansleri kuitenkin totesi, että varsinkin oikeusprosessin kesken ollessa on yksittäistä tapausta koskevassa vastauksessa perusteltua olla toimivallanjakokysymyksiin liittyvistä syistä varovainen ja esimerkiksi todeta kysymyksessä yleisenä esitetyn ongelman suppealaisuus vähemmän yksityiskohtaisia ilmaisuja käyttäen (OKV/1409/1/2009; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Kielisyrjintä vesilainsäädännön uudistuksen valmistelussa

Perustuslaissa säädetyn osallistumisoikeuden toteutuminen turvataan lainvalmisteluhankkeissa kokonaisuudella, joka koostuu mahdollisten valmisteluelinten kokoonpanoista, tarvittaessa useampivaiheisista lausunto- ja muista kuulemismenettelyistä sekä lainvalmisteluhankkeita koskevasta tietojen antamisesta ja viestinnästä. Tämä koskee myös eri kieliryhmien osallistumisoikeuden toteutumisen turvaamista.

Kuulemismenettelyn osalta se, tuleeko perusvalmistelun jälkeisen jatkovalmistelun yhteydessä järjestää uusi kuulemiskierros, riippuu siitä, onko perusvalmistelun yhteydessä syntyneeseen esitysluonnokseen tehty jatkovalmistelun yhteydessä olennaisia muutoksia. Jos esitysluonnokseen on tehty jatkovalmistelun yhteydessä olennaisia muutoksia, mutta nuo muutokset koskevat vain tiettyjä kohderyhmiä, on jatkovalmistelun yhteydessä mahdollista järjestää alkuperäistä lausuntokierrosta suppeampi kommentointikierros, jossa kommenttia pyydetään ainoastaan näiltä kohderyhmiltä. Edellä sanottu yleiset periaatteet ovat lähtökohtina myös eri kieliryhmiä lainvalmisteluhankkeissa kuultaessa ja tässä kuulemisessa tarvittavaa erikielistä lainvalmisteluaineistoa tuotettaessa.

Lainvalmisteluhankkeita koskevien tietojen antamisen ja viestinnän osalta vähimmäisvaatimukset tietojen antamiselle on säädetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 19 §:ssä. Vastaavasti vähimmäisvaatimukset lainvalmisteluaineiston suomeksi ja ruotsiksi julkaisemiselle on säädetty kielilain 31 §:ssä.

Oikeuskansleri katsoi, että oikeusministeriö oli toiminut harkintavaltansa puitteissa arvioidessaan, että vesilakitöimikunnan ja vesilakitöryhmän mietinnöillä ei ollut ollut kielilain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettua huomattavaa

merkitystä maan ruotsinkieliselle väestölle. Tällöin oli ollut riittävä, että mietintöihin oli otettu kielilain 31 §:n 1 momentin mukaisesti ruotsinkieliset tiivistelmät ja säädösehdotusten ruotsinkieliset tekstit.

Oikeuskansleri totesi, että toimikunnassa tehdyn perusvalmistelun ja työryhmässä tehdyn jatkovalmistelun jälkeinen virkatyö oli ollut luonteeltaan perusvalmistelun ja jatkovalmistelun tuloksena syntyntä esitysluonnosta viimeistelevää. Oikeuskansleri katsoi, että tämän viimeistelytyön johdosta ei ollut ollut välttämätöntä järjestää uutta kuulemiskierrosta.

Oikeuskansleri totesi, että viimeistelytyön tuloksen julkistamista oli pidettävä varsinaista kuulemismenettelyä täydentävänä lainvalmisteluhanketta koskevana tietojen antamisena ja viestintänä. Myös lainvalmisteluhankkeita koskevassa tietojen antamisessa ja viestinnässä on suomen- ja ruotsinkielistä väestöä palveltava samanlaisten perusteiden mukaan. Käännösvoimavarojen puute ei ole sinällään asianmukainen peruste eri kieliryhmien erilaiselle palvelulle. Toisaalta rajalliset voimavarat on pyrittävä suuntaamaan eri kieliryhmien kielellisten oikeuksien toteutumista parhaiten edistävällä tavalla. Tämän johdosta oikeuskansleri katsoi, että kielellinen yhdenvertaisuus ei edellyttänyt täysin samansisältöistä ja samanaikaista tietojen antamista ja viestintää eri kielillä. Kielilain 31 §:ssä on hyväksytty tietosisällön laajuuden eroavaisuudet varsinaisten julkaisujenkin osalta. Tietojen antaminen ja viestintä on pyrittävä toteuttamaan samanaikaisesti sekä suomeksi että ruotsiksi, mutta tietojen antamista ja viestintää kielilain 31 §:n 1 momentin mukaisesti suomeksi valmistellusta tai vastaavasti 31 §:n 3 momentin mukaisesti ruotsiksi valmistellusta lainvalmisteluhankkeesta ei tarvitse viivästyttää sen vuoksi, että käännös ruotsiksi tai vastaavasti suomeksi ei ole ehtinyt valmistua. Eri kielillä tapahtuvan tietojen antamisen ja viestinnän laajuus-

dessa ja aikataulutamisessa voidaan ottaa huomioon myös se, kuinka pian lopullinen, aina sekä suomen- että ruotsinkielinen hallituksen esitys on valmistumassa (OKV/210/1/2009; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Ministerin haastattelulausuman syyttömysolettaman vastaisuus

Otsikolla ”Ministerit siunaavat Supon toiminnan” 12.6.2003 julkaistun Ilta-Sanomat lehden mukaan oikeusministeri Johannes Koskiselälle ja eräille muille tapahtuma-aikaisille ministereille esitettiin vastattaviksi seuraavat kysymykset:

- 1) ”Onko Suojelupoliisin toiminta ollut mielestänne kaikin puolin asianmukaista?”
- 2) ”Mitä mieltä olette valtiosyyttäjä Jarmo Rautakosken antamasta päätöksestä?”

Lehtiartikkeli ja sitä varten ministereille tehdyt kysymykset liittyivät valtiosyyttäjän syyttämättäjäätämispäätöksellä ratkaistuun kahteen henkilöön kohdistuneeseen epäiltyä vakoilua koskeneeseen esitutkintaan.

Oikeusministeri Koskisen vastaus oli lehteen kirjattu näin:

- 1) ”Poliisi on nähdäkseni tehnyt kattavaa työtä. Sen tehtävänä on maanpetosrikosten ja vastaavien selvittäminen. Tutkimusten vuotaminen on hankala asia ja tällaisten vuotokohtien tutkiminen on vaikeaa. Lain mukaan esitutkinnan aineistosta pitää antaa tietoa tutkinnan eri osapuolille... Tämä saattaa edellyttää, että jatkossa tullaan miettimään menettelytapoja ja sitä, miten toimitaan.”
- 2) ”Se on riippumattoman syyttäjän tekemä päätös ja vaikuttaa sinänsä perustellulta. On todettu, että juuri törkeään vakoilurikokseen

ei löytynyt näyttöä, mutta sen sijaan kyllä sinänsä lainvastaisesta toiminnasta. Rikoksen vanhentumisen takia ei ole voitu tutkia, missä määrin on syyllistytty tavalliseen vakoilurikokseen. Päätöksestä ei näy suorasti mikä on kanta tavallisen vakoilurikoksen määritelmien täyttymisestä. Periaatteessa vanhentuneeseenkin rikokseen voidaan ottaa kantaa, mutta se on syyttäjän käytännöstä kiinni.”

Arvioidessaan oikeuskanslerille tehtyjen kahden kantelun yhteydessä Koskisen menettelyä ja sen moitittavuutta, oikeuskansleri kiinnitti lähtökohtaisesti huomiota siihen objektiivisesti havaittavissa olleeseen seikkaan, että hänen lausumakseen kirjatussa haastattelussa ei mainittu kenenkään syyllistyneen laissa rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Koskisen lausuma ei viitannut nimenomaisesti syyttämättäjäätämispäätöksessä mainittuun henkilöön, eikä suoranaisesti edes siihen, että joku yksilöity henkilö olisi ylipäättänsä syyllistynyt rikokseen.

Selvityksensä mukaan Koskinen oli viittauksella lainvastaiseen toimintaan tarkoittanut valtiosyyttäjän syyttämättäjäätämispäätöksessä mainitun toisen henkilön tunnustamaa työnantajansa asiakirjojen luovutusta. ”mikä on selvästi ollut ainakin työsopimuslain vastaista”. Toteamuksella rikoksen vanhentumisesta Koskinen kertoi halunneensa viitata valtiosyyttäjän syyttämättäjäätämispäätöksessään esittämään johtopäätökseen. Koskinen kertoi siten nojautuneensa vain asiakirjoista ilmenneisiin tietoihin.

Arvioidessaan sitä, oliko Koskinen ollut – erityisesti oikeusministerin asema huomioon ottaen – varmaton antaessaan yksittäistä rikosasiaa koskeneen sellaisen haastattelun, joka oli ymmärrettävissä syyttömysolettaman loukkaukseksi, oikeuskansleri viittasi Koskisen oikeudenkäyntiasioiden julkista kommentointia

koskeneeseen ratkaisuunsa (OKV/195/1/2005, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2008 s. 69-77). Ratkaisussa punnittiin ja arvioitiin muun muassa yhtäältä sananvapauden sekä toisaalta lainkäytön riippumattomuuden ja oikeudenkäynnin asianosaisten oikeusturvan kannalta niitä oikeudellisesti merkityksellisiä vaa-roja, joita oikeusministerin asemassa olevan henkilön yksittäisten rikosasioiden julkisesta kommentoinnista saattaa aiheutua. Oikeuskansleri katsoi, että valtionsyyttäjän syyttämättäjäätämispäätökseen liittynyt Koskisen haastattelulausuma voitiin ymmärtää syyttömyysolettaman vastaiseksi, vaikka sitä ei sellaiseksi olisi tarkoitettukaan. Lausuma oli jälkikäteen arvioiden ollut objektiivisesti tarkastellen ainakin väärinkäsityksille altis ja siinä mielessä varomaton. Oikeuskansleri totesi, että oikeusministerin asemassa olevan valtioneuvoston jäsenen on perusteltua noudattaa erityistä varovaisuutta ja harkittua pidättyvyyttä lausueessaan arvioita konkreettisista lainkäyttöasioista ja rikostutkinnoista julkisuudessa (OKV/90/1/2010 ja OKV/109/1/2010; ratkaisija oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Risto Hiekkataipale).

Kysymys ministerin järjestämästä edustustilaisuudesta

Kantelukirjoituksen ja sen liitteenä olleen sanomalehtiartikkelin pohjalta käynnistetyn selvityksen perusteella ilmeni, että puolustusministeri Jyri Häkämies oli järjestänyt illanvieton vaalirahoitukseen osallistuneen Kehittyvien maakuntien Suomi -yhdistyksen avainhenkilöille vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen. Tilaisuus järjestettiin 14.8.2007 Santahaminassa puolustusministeriön edustusmajassa ministeriön laskuun. Häkämiehen isännöimään tilaisuuteen sisältyi opastettua ammuntaa, saunomista ja ruokailu. Ruokailusta aiheutui 300 euron

menot. Käytetyillä patruunoilla ilmoitettiin olleen laskennallinen arvo. Muita kustannuksia ei ilmoitettu.

Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi, että valtion varojen käytöstä vierailutilaisuuden järjestämiseen ei ole lain taseisia säännöksiä. Vieraanvaraisuuden osoittamisesta sisältyy tarkempia määräyksiä lähinnä valtioneuvoston päätökseen talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä (VM:n yleiskirje TM 9509 – 12.4.1995), sen 6.5 kohtaan ja puolustusministeriön tiliviraston kyseisenä aikana voimassa olleen taloussäännön (PM:n määräyskokoelman määräys – 15.12.2005 – dnro 1305/2710/2005) edustusmenoja ja henkilötalouksista aiheutuneita menoja koskevan 49 §:ään.

Vaikka mainitut määräykset ovat väljiä eikä niistä saa suoraa vastasta siihen, millaisia edustustilaisuuksia on luvallista ja mahdollista järjestää, niin oikeuskanslerin mielestä määräysten sanamuodosta kuitenkin ilmenee, että käytettäessä ministeriön ja sen alaisen hallinnon voimavaroja sidosryhmäyhteistyöhön on huomiota kiinnitettävä käyttötarkoitukseen eli siihen, palveleeko se hallinnonalan toiminnan tavoitteita. Muunlaisiin päämääriin tähtäävä sidosryhmäyhteistyö olisi hyväksyttävän käyttötarkoituksen vastaista.

Oikeuskansleri totesi edelleen, ettei hänellä ole laillisuusvalvonnallisin keinoin mahdollisuuksia hankittua selvitystä enemmän ja siinä esiintuotua tarkemmin selvittää tilaisuuden tarkoitusta. Kysymyksen ollessa siitä, missä määrin tilaisuus oli puolustusministeriön käsityksen mukaan ollut sen taloussäännössä ilmaistujen tavoitteiden mukaista, oikeuskansleri viittasi ministeriön kansliapäällikön allekirjoittamaan lausuntoon, jossa ilmoitettiin seuraavaa:

”Santahaminassa 14.8.2007 järjestetty tilaisuus, jonka yhteydessä on esitelty ja käsitelty myös puolustusmateriaalia, on tukenut hallinnonalan toiminnalle asetettuja tavoitteita. Edus-

tarkoittavan hyvää julkisen hallinnon yleistuntemusta, mikä on voitu hankkia mm. toimimalla valtion, kunnan tai yleensä julkisen hallinnon tehtävissä.”

Hallintojohtajan kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että jos viranhakijoita on huomattavan paljon, virkamiesoikeutta koskevassa kirjallisuudessa ja myös käytännössä menettelytapana on hyväksytty, että viranhakijakohtainen pätevyysarviointi ja viranhakijoiden välinen yksityiskohtaisempi ansiovertailu rajataan koskemaan erityisesti hakemusasiakirjojen perusteella ansioituneimpia hakijoita. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että viranhakijana olleen ministeriön hallintojohtajan työhistoria ja ministeriöiden hallintoyksiköiden tehtäväalojen yhteneväisyys huomioon ottaen hän oli ansioitunut viranhakija. Valtiovarainministeriön hallinto- ja kehitysjohtajan virantäyttömuistiossa pätevyysarviointi ja ansiovertailu suoritettiin kuitenkin ainoastaan haastatteluun valituista hakijoista. Haastatteluun kutsumisen kriteereitä ei nimitysmuistiossa tarkemmin käsitelty. Kun ko. hallintojohtajaa ei haastatteluun kutsuttu, ei varsinaista pätevyysarviointia ja ansiovertailua hänen osaltaan kirjattu nimitysmuistioon lainkaan. Virkanimitysmuistion puutteellisuutta viran kärkihakijoiksi valikoitumisen kannalta havainnollisti sekin, että hakijoiden loppuarvioinnissa oli mukana kaksi muuta ministeriön hallintoyksikön johdossa

tai ministeriön henkilöstöhallinnon johtotehtävissä toiminutta viranhakijaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että valtiovarainministeriön virantäyttömuistioon kirjattu pätevyysarviointi ja ansiovertailu oli viranhakijana olleen ao. ministeriön hallintojohtajan osalta puutteellinen. Se ei vastannut pätevyysarvioinnille ja ansiovertailulle perustuslain 125 §:n perusteella asetettavia vaatimuksia eikä virkanimityspäätöksen perustelut sisältävää virantäyttömuistiosta tältä osin hallintolain 45 §:ssä edellytettävällä tavalla ilmennyt, mitkä seikat ja selvitykset vaikuttivat asian ratkaisuun.

Kantelun yhteydessä lisäksi todettiin, että ko. valtioneuvoston esittelylistan liitteenä olleesta hakijaa koskevasta ansioyhteenvedosta puuttui yhteensä noin viidentoista (15) vuoden mittainen lakimiespalvelus hänen oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittamisen ja ministeriön hallitussihteerin virkaan nimittämisen väliseltä ajalta. Ministeriön hallinto- ja kehitysjohtajan virantäyttöä koskeneen asian valmistelussa oli tältä osin menetelty huolimattomasti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti valtiovarainministeriön hallintoyksikön asianomaisten virkamiesten huomiota virkanimitysmuistioiden asianmukaisuuteen ja virkanimitysasioiden valmistelussa edellytettävään tarkkuuteen ja huolellisuuteen (OKV/934/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).



4

**PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN
VALVONTA**

OIKEUSKANSLERIN HAVAINTOJA PERUS- JA IHMISOIKEUSTILANTEESTA

Oikeuskansleri valvoo tehtävässään myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Tämä perustuu sekä kanteluihin että tarkastuskäynneillä tai muutoin tehtyihin havaintoihin. Oikeuskansleri valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista myös osana valtioneuvoston päätöksenteon valvontaa.

Kaikki oikeuskanslerille osoitetut kantelut tutkitaan myös siltä kannalta, onko kyseessä epäilty perus- ja ihmisoikeuksien loukkaus tai liittyykö asiaan muutoin perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Kantelu tutkitaan tästä näkökulmasta riippumatta siitä, tuoko kantelija itse asiaa tästä näkökulmasta esiin. Ratkaisun siitä, onko asiaa syytä selvittää ja miten asiaa selvitetään, tekee esittelijän valmistelun pohjalta oikeuskansleri tai apulaisoikeuskansleri. Tarkastuskohteiden valinnassa otetaan huomioon muun muassa, onko oikeuskanslerin tietoon tullut kyseiseen viranomaistoimintaan liittyviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.

Osa perus- ja ihmisoikeusvalvonnasta on perustunut omiin aloitteisiin, esimerkkinä koulu- ja terveydenhuollon ja laajemminkin oppilashuollon tilanne. Vuoden 2010 lopulla opetus- ja kulttuuriministeriö antoi asiasta selvityksen. Selvityksen tulokset kertoivat, että koululaiset eivät ole valtakunnallisesti yhdenvertaisessa asemassa kouluterveydenhuollon ja muun oppilashuollon suhteen. Oikeuskansleri pyysi ministeriötä antamaan vuonna 2011 konkreettisen ja perustellun arvionsa siitä, voidaanko kuntien oppilashuoltoon

suuntaamalla voimavaroilla ja laatusuosituksiin perustuvalla ohjauksella saavuttaa perusopetuslain edellyttämä riittävä ja valtakunnallisesti yhdenvertainen oppilashuolto. Apulaisoikeuskansleri on puolestaan ottanut omana aloitteenaan tutkittavaksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan pitkät käsittelyajat jo vuonna 2008 ja antanut myös kertomusvuonna useita asiaa koskevia päätöksiä. Apulaisoikeuskansleri on painottanut, että perustuslain mukaista oikeutta ei voi jättää toteuttamatta sen vuoksi, että tarkoitukseen ei ole varattu riittävästi varoja.

Osa valvontaa on myös rangaistustuomioita koskevien ilmoitusten tarkastaminen, jonka tarkoitus on valvoa, ettei ketään tuomita laittomasti tai laittomaan rangaistukseen. Tätä tarkastustehtävää varten Oikeusrekisterikeskus toimittaa oikeuskanslerinvirastoon osan tuomioita koskevista päätös- ja täytäntöönpanoasiakirjoista. Tarkastustoiminta perustuu satunnaiseen otantaan, mutta se tuo tehokkaasti esiin toistuvat ja yleiset virheet. Vakavia ongelmia rangaistustuomioissa ei ole esiintynyt. Useimmat virheet ovat huolimattomuusvirheitä, joiden vuoksi oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota huolellisuuteen tuomitsemistoiminnassa.

Oikeuskanslerin tulee perustuslain mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskansleri on läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja muissa valtioneuvoston kokoontumisissa sekä esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostos-

sa. Oikeuskanslerinvirastossa suoritettavan niin sanotun listatarkastuksen yhteydessä valtioneuvostoasiain osastolla käydään läpi valtioneuvostossa käsiteltävät asiat, mukaan lukien hallituksen esitykset ja valtioneuvoston asetukset, myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Valtioneuvostossa päätettävien asioiden listoja käydään läpi noin 1 500 vuosittain. Mikäli tarkastuksessa havaitaan ongelmia tästä näkökulmasta, ollaan oikeuskanslerinvirastosta yhteydessä kyseiseen ministeriöön.

Tarkastuksessa säädösesityksiä pohditaan myös esimerkiksi siitä näkökulmasta, onko sääntämisympäristö oikea, onko perustuslakivaliokunnan lausunto tarpeen, onko asian valmistelussa otettu huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot ja onko asian valmistelussa yli-päätään otettu riittävästi huomioon perus- ja ihmisoikeusnäkökulma.

Edellisen lisäksi usein näkymättömämpi, mutta oikeudellisesti ja ajallisesti vaativa työmuoto on vastaaminen ministeriöiden virkamiesten ja valtioneuvoston jäsenten oikeudellisiin kysymyksiin koskien valmistelussa olevaa asiaa. Tällaisia kysymyksiä tulee oikeuskanslerinvirastoon runsaasti. Asioita selvitetään usein puhelimitse tai sähköpostitse.

Oikeuskanslerin on perustuslain mukaan pyydettäessä annettava tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Lisäksi oikeuskanslerilta pyydetään lausuntoa erilaisista säädösvalmisteluhankkeista, jolloin oikeuskansleri antaa lausunnon, mikäli katsoo sen tarpeelliseksi. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeistä lainsäädäntöhankkeista annetaan aina lausunto.

Tässä jaksossa pyritään antamaan yleiskuva siitä, kuinka perus- ja ihmisoikeuksien valvonta on kertomusvuonna käytännössä toteutunut oikeuskanslerin toiminnassa. Jaksoa varten on

käyty läpi vuonna 2011 annetut toimenpidesuoraamus ja lisäksi muut sellaiset ratkaisut, joissa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on tullut esille. Tarkoitus on tuoda esiin tapauksia, joissa perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökulmalla on ollut laillisuusvalvonnallisessa arvioissa merkittävä rooli.

Oikeuksiin pääseminen

Kansalaisella on oikeus saada 1) asiassaan 2) kohtuullisessa ajassa 3) perusteltu päätös. Kaikki nämä oikeuksiin pääsemistä turvaavat seikat voivat olla oikeuskanslerin ratkaisukäytännön valossa ongelmallisia. Kyse on perustuslain 21 §:n toteutumatta jäämisestä (EIS 6 artikla). Toisaalta kyseessä on perusoikeus, jonka toteutumatta jääminen estää usein muiden perusoikeuksien toteutumisen.

Pääasiallisina ja toistuvina tähän liittyvinä perusoikeusongelmina oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa näyttäytyvät kohtuuttoman pitkät käsittelyajat. Tämä koskee sekä oikeudenkäyntien kestoa että käsittelyaikoja muussa viranomais-toiminnassa.

Vaikka asian käsittelyssä ei muutoin olisi ollut havaittavissa puutteita, on pitkä käsittelyaika tosiasiallisesti voinut vaikuttaa siten, että oikeuksiin pääseminen ei ole toteutunut kohtuullisessa ajassa. Mikäli viivästys on vaikkapa vuosien mittainen, voidaan kysyä, onko oikeuksiin pääseminen tällöin toteutunut lainkaan, vaikka lopputulos olisikin lopulta myönteinen. Esimerkiksi vammaisen henkilön apuvälinetarve tai kuntoutuksen tarve on välitön. Kansalaisen tarve voi myös muuttua siten, että alkupeiräiseen hakemukseen saatu päätös käy vuosien päästä merkityksettömäksi.

Joissain tapauksissa pitkät käsittelyajat ovat vaarantaneet myös henkilön perustoimeentulon. Tästä esimerkkinä voidaan mainita sosiaali-

turvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyajat sekä joidenkin kuntien pitkät käsittelyajat toimeentulotukiasioissa. Perustoimeentuloon liittyvissä asioissa osa ongelmaa on myös se, että sosiaalityöntekijät ovat vaikeasti tavoitettavissa eikä soittopyyntöihin ja sähköposteihin vastata. Myös sähköinen asiointi viranomaisissa tuottaa kantelujen perusteella kansalaisille vaikeuksia: vastaanottokuittauksia ja/tai vastauksia sähköisiin hakemuksiin tai sähköpostiviesteihin ei tule tai sähköisiä hakemuksia ei hyväksytä lainkaan.

Oikeuskansleri on joutunut kiinnittämään huomiota myös siihen, että julkishallinnon asiakkaalla on oikeus saada asiassaan perusteltu päätös. Päätöksen riittävillä perusteluilla on merkitystä esimerkiksi muutoksenhakumahdollisuuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Päätökseen tyytymättömän on tiedettävä, mihin hän hakee muutosta ja millä perusteella – muutoin muutoksenhakumahdollisuus voi pahimmassa tapauksessa jäädä vain muodolliseksi mahdollisuudeksi. Päätösten perustelevuus on myös päätöksentekijän itsekontrollin väline ja parantaa päätösten laatua. Yleisesti ottaen perustellummat päätökset toisaalta todennäköisesti vähentäisivät muutoksenhaun tarvetta ja vähentäisivät ehkä näin osaltaan esimerkiksi hallintotuomioistuinten ruuhkia. Päätösten perusteluilla on merkitystä myös yleisen ilmapiirin kannalta. Päätösten taso vaikuttaa siihen, millaista luottamusta tai epäluottamusta viranomaistoimintaan kohtaan tunnetaan.

Toisaalta esteeksi oikeuksiin pääsemiseksi on voinut muodostua se, ettei kansalainen saa asiaansa lainkaan valituskelpoista päätöstä. Voi olla, että ainoa viranomaisen toimintamuoto kansalaisen yhteydenoton johdosta on ollut virkamiehen suullisesti tai kirjallisesti esittämä kielteinen kanta asiaan eli asiassa ei ole annettu päätöstä eikä näin ollen myöskään muutoksenhakuohjausta.

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

Viranomaistoiminnan julkisuudella on tärkeä merkitys myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Kansalaisen kannalta tieto esimerkiksi asiassa tehdystä päätöksestä ja sen perusteluista voi olla tarpeen sen arvioimiseksi, millaisiin toimenpiteisiin hänen on tarpeen ryhtyä oikeuksiinsa pääsemiseksi. Myös kertomusvuonna oikeuskanslerille saapui kuitenkin kanteluja, joissa kerrottiin kansalaisten vaikeuksista saada tietoa viranomaisten julkisesta toiminnasta.

Edellä mainitut ongelmat ovat oikeuskanslerille saapuvien kanteluiden perusteella arvioituna yhteisiä lähestulkoon kaikille hallinnonaloille ja samalla koskevat usein eniten kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia yhteiskunnan jäseniä.

Pitkät käsittelyajat ja perustelemattomat päätökset ja muut tämänkaltaiset hallinnon rakenteisiin liittyvät ongelmat eivät ole vain tilastollisia ongelmia. Kantelukirjoitusten perusteella voidaan todeta, että yksittäisen kansalaisen kannalta kyse on paitsi oikeuden toteutumatta jäämisestä tai sen viivästyemisestä, myös voimakkaasta epäoikeudenmukaisuuden kokemuksesta. Jokainen epäoikeudenmukaisuuden

kokemus ja ajatus siitä, että ”minun asiani on unohdettu”, on omiaan luomaan yhteiskuntaan tyytymättömyyden ilmapiiriä, joka voi heijastua monenlaisena perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta huolestuttavana keskustelun sävynä tai toimintana.

Rajanveto julkisen ja yksityisen välillä

Oikeuskansleri valvoo viranomaisia ja muita tahoja, jotka käyttävät julkista valtaa. Julkisen vallan määrittely ja eron määrittelemine esimerkiksi yritystoimintaan voi joskus olla hankalaa. Asiaa on viime vuosina jouduttu pohtimaan enenevässä määrin.

Viime vuosina heikkenevä taloustilanne ja tehokkuusajattelu ovat saaneet monet kunnat hakemaan säästöjä ja keinoja niiden aikaansaamiseksi. Tästä syystä erilaisten ostopalvelujen käyttäminen ja niin sanotut tilaaja-tuottajamallit ovat yleistyneet palvelujen tuottamisessa.

Laillisuusvalvonnassa ei oteta kantaa toimintamallin tarkoituksenmukaisuuteen, vaan tarkastellaan sitä ainoastaan oikeudellisesta näkökulmasta. Toimintamalli voi olla ongelmallinen erityisesti hyvän hallinnon kannalta. Apulaisoikeuskansleri on 28.4.2011 antamassaan päätöksessä OKV/4/50/2009 kiinnittänyt huomiota siihen, että kaupungin käyttöön ottama tilaaja-tuottajamalli ei riittävästi konkretisoinut toiminnan järjestämisen valta- ja vastuusuhteita tai kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Apu-

laisoikeuskansleri totesi, että järjestelmän tulee olla sillä tavoin avoin ja läpinäkyvä, ettei valta- ja vastuusuhteista jää palvelusopimuksen perusteella epäselvyyttä. Kaupungin velvollisuus on, myös tässä mallissa, turvata asukkaiden tiedonsaanti sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Ne eivät voi toteutua täysimääräisesti, jos lainkaan, jos valta- ja vastuusuhteet ovat epäselvät ja suuri osa hallinnon infrastruktuurista on kuntalaisten tiedonsaantimahdollisuuksien ulkopuolella. Katso päätöksestä tarkemmin sivulta 143.

Rajanveto yksityisen ja julkisen toimijan välillä voi olla myös muutoin vaikeaa silloin, kun palvelut tuotetaan yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyössä. Mikäli kyseessä on julkisen tehtävän hoitaminen, tulee toiminnan joka tapauksessa olla viranomaisvalvonnassa ja viranomaismainen myös vastaa siitä, että palvelun tuottaja noudattaa lakia, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeussäännöksiä. Yksityisen tai kolmannen sektorin tuottaessa palvelut kansalainen ei kuitenkaan aina tiedä, kuka toiminnasta vastaa ja kuka sitä valvoo. Tämä voi olla epäselvää myös viranomaisille itselleen.

Edellä kuvatun kaltaisessa tilanteessa myös kukaan palvelun tuottamiseen liittyvät mahdolliset epäkohdat eivät välttämättä tule kansalaisten yhteydenottojen kautta sen viranomaisen tietoon, jolle valvonta kuuluu. Tällöin palveluntuottajan toiminnan valvonta jää viranomaisen oman aktiivisuuden varaan. Jotta valvonta toimisi, tulisi viranomaisella olla riittävästi tietoa, työkaluja ja resursseja valvonnan toteuttamiseksi.

LAUSUNTOJA JA ESITYKSIÄ

Oikeuskansleri valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista myös lausuntoasioiden yhteydessä. Kertomusvuoden aikana oikeuskansleri antoi lausunnon koskien korkeakoulujen yhteishakua ja valintakiintiöihin liittyviä sääöstarpeita. Oikeuskansleri totesi, että opiskelijavalinnoista säädettäessä huomiota tulisi kiinnittää myös yhdenvertaisuuslainsäädännön vaatimuksiin. Yhdenvertaisuutta koskevat säännökset sisältyvät perustuslain 6 §:n 2 momenttiin sekä yhdenvertaisuuslakiin. Yliopistolain 36 §:n 2 momentissa puolestaan säädetään yliopistojen opiskelijavalintoja koskevasta yhdenvertaisuudesta. Lainkohdan mukaan hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Hakijat voidaan myös jakaa erilaisen koulutustaustan vuoksi eri ryhmiin, jolloin yhdenmukaisia valintaperusteita on sovellettava ryhmään kuuluviin hakijoihin. Jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamiseksi voidaan yhdenmukaisista valintaperusteista rajoitetusti poiketa.

Perustuslain näkökulmasta ei voitane ajatella, että valintaperusteet myöskään eri ryhmien kesken merkittävästi poikkeaisivat toisistaan. Jos tietyn hakijaryhmän suosiminen katsotaan esimerkiksi koulutuspoliittisilla perusteilla tarpeelliseksi, tulee varmistua siitä, että käytetyt keinot ovat oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. Läh-

tökohtaisesti tietyn ryhmän suosimisen tarkoituksena tulisi myös olla se, että tietty ryhmä saa opiskelijavalinnassa yhdenvertaisen aseman muihin erillisryhmiin nähden, mutta suosiminen ei saisi muodostua toista ryhmää kohtuuttomasti syrjiväksi (OKV/36/20/2010).

Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (identiteettiohjelma) loppuraportista antamassaan lausunnossa oikeuskansleri totesi, että perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee sekä reaaliympäristöä että virtuaaliympäristöä. Esimerkiksi perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetty yksityiselämän ja kunnian suoja sekä perustuslain 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja ovat lähtökohtaisesti välineneutraaleja. Toinen asia on, että suojan käytännön toteuttamiseksi voidaan virtuaaliympäristössä tarvita toisenlaisia toimenpiteitä kuin reaaliympäristössä. Tämä voi vaatia myös uutta lainsäädäntöä.

Henkilöllisyyden itsensä suoja sekä reaali- että virtuaaliympäristössä on mahdollista johtaa perustuslain 7 §:ssä säädetystä oikeudesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännöksen perustelujen mukaan ruumiillisen koskemattomuuden lisäksi suojan piiriin kuuluu myös merkittävä puuttuminen

4 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen silloinkin, kun tällaista puuttumista ei voida katsoa samassa pykälässä kielletyksi ihmisarvon vastaiseksi kohteluksi. Turvallisuuden nimenomainen mainitseminen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja. Säännös edellyttää toimia myös

rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi (HE 309/1993 vp).

Kun henkilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen kytkeytyy usein heidän henkilöllisyyteensä, on myös Suomessa oleskeleville ulkomaan kansalaisille järjestettävä heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa toteutumisen kannalta riittävät mahdollisuudet osoittaa henkilöllisyytensä (OKV/14/20/2011).

RATKAISUJA

Oikeusvaltioperiaate

Oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Ratkaisussa OKV/181/1/2009 oli kyse oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta kunnallishallinnossa. Korkein hallinto-oikeus oli vahvistanut yrityksen ympäristöluvan ehdot vuosina 2004 ja 2010. Yritys oli laiminlyönyt noudattaa lupaehtoja. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli vuonna 2008 yrittänyt poliisin virka-avulla panna täytäntöön hallintopakkopäätöstä siinä onnistumatta. Lupaehtojen rikkominen jatkui osittain vielä kantelun ratkaisemisen hetkellä. Kunta esitti oikeuskanslerille antamassaan selityksessä muun ohessa, että kunnassa oli ymmärretty yritykselle asetettujen lupaehtojen kohtuuttomuus ja että pidättäytyessään valvontatoimista kunnan ympäristöviranomaiset olivat käyttäneet tervettä harkintavaltaa. Noudattamatta jätetyt lupaehdot, joita kunta selityksessään ilmoitti pitävänsä kohtuuttomina, oli kuitenkin lähes samansisältöisinä päätetty alun perin kunnan ympäristölautakunnassa 30.1.2009.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Tämä merkitsee, että kaikilla hallintoviranomaisilla on velvollisuus noudattaa tuomioistuimen lainvoimaista päätöstä. Kunta ei voi kyseenalaistaa lainvoimaisen tuomioistuinratkaisun perus-

teita, soveltaa päätöstä haluamallaan tavalla tai jättää se täytäntöön panematta. Kun ylin toimivaltainen tuomioistuin on antanut asiassa ratkaisunsa, kunnan viranomaisten velvollisuus on omalta osaltaan toimia siten, että päätös voidaan viipymättä panna täytäntöön. Muunlainen tilanne olisi oikeusvaltioperiaatteen vastainen ja kestämaton. Kyse oli paitsi ylimmän lainkäyttöviranomaisen päätösten noudattamatta jättämisestä myös viranomaistoiminnan yleisestä uskottavuudesta ja luotettavuudesta. Oikeuskansleri katsoi, että kunnan ympäristölautakunta oli ylittänyt harkintavaltansa rajat pidättäytyessään tarkoituksellisesti valvonta- ja hallintopakkotoimenpiteistä tilanteessa, jossa ympäristöluvan ehtoja todistettavasti ei ollut noudatettu. Kunnan itsensä päättämien lupaehtojen rikkomiseen puuttumatta jättämisen perusteleminen sillä, että korkeimman hallinto-oikeuden vahvistamat ehdot olivat kohtuuttomia, vaikutti ristiriitaiselta eikä ollut omiaan antamaan kunnan toiminnasta asianmukaista ja luotettavaa vaikutelmaa. Lisäksi tietoinen pidättäytyminen toimenpiteistä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöön panemiseksi ilmensi oikeusvaltiolle vierasta ja viranomaiselle sopimatonta ajattelutapaa.

Oikeuskansleri antoi vuosien 2004 ja 2010 välillä toimineelle kunnan ympäristölautakunnalle huomautuksen laiminlyönnistä ryhtyä riittävän tehokkaiisiin toimenpiteisiin siitä huolehtimiseksi, että yrityksen lainvoimaisen

ympäristöluvan ehtoja noudatetaan. Lisäksi hän kiinnitti kunnanhallituksen huomiota esittämiinsä näkökohtiin asianmukaisesta viranomaistoiminnasta ja sen perustuslain 111 §:n mukaiseen velvoitteeseen antaa oikeuskanslerille kaikki pyydyt tiedot ja selitykset.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perustella. Yhdenvertaisuus on perusoikeuksien lähtökohta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti ratkaisussa OKV/886/1/2010 syyttäjänviraston viranhakua ongelmallisena yhdenvertaisuuden kannalta. Syyttäjänviraston kesäharjoittelijoiden määräaikaisia virkasuhteita koskenut viranhaku oli suunnattu ainoastaan syyttäjänviraston henkilöstön lapsille. Rajattua hakua oli perusteltu sillä, että kyseessä oli lyhytaikainen harjoittelu, joka edellytti vaitiolovelvollisuutta. Viranhakuilmoituksen mukaan harjoittelijan perehdyttäminen ja ohjaus tapahtui huoltajan toimesta yhdessä toimistohenkilökunnan esimiehen kanssa. Kesäharjoittelijalta edellytetystä vaitiolositoumuksesta vastasi johtavan kihlakunnansyyttäjän mukaan myös harjoittelijan huoltaja. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että lähisukulaissuhde viraston vakinaiseen henkilöstöön kuuluvaan ei voi ilmentää parempaa kykyä ymmärtää työtehtävien vastuullisuutta ja salassapitosäännösten merkitystä. Kyseisessä tilapäisen henkilöstön valintamenettelyssä käytetty erilaisen kohtelun keino – valinnan kohdistaminen vakinaisen henkilöstön lapsiin – ei ole hyväksyttävä keino yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettujen erityisten vaatimusten

täyttämiseksi (erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet). Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti johtavan kihlakunnansyyttäjän huomiota ratkaisussaan esittämiinsä seikkoihin ja pyysi lisäksi häntä toimittamaan oikeuskanslerinvirastoon syyttäjänviraston yhdenvertaisuussuunnitelman.

Kantelijat olivat pyytäneet oikeuskansleria tutkimaan, rikkooko ministeriön ylläpitämä ulkomaanedustuksen virkamiesten lasten koulutusta koskeva korvauskäytäntö naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain tai yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjinnän kieltoja. Kantelun ajankohtana voimassa ollut laki ulkomaanedustuksen korvauksista sisälsi määräykset ainoastaan viisivuotiaiden ja sitä vanhempien lasten koulutuskustannusten korvaamisesta. Sitä nuorempien lasten päivähoidosta aiheutuvien kustannusten korvaamista laki ei mahdollistanut. Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi, ettei ministeriön voitu katsoa rikkoneen syrjinnän kieltoja lain edellyttämällä tavalla toimiessaan. Tämän vuoksi ja koska lakia ulkomaanedustuksen korvauksista kantelun vireillä olon aikana muutettiin siten, että siihen lisättiin uutena korvauslajina lasten päivähoiton kustannusten korvaaminen, kantelu ei antanut aiheutta oikeuskanslerin toimenpiteille (OKV/120/1/2010).

Ratkaisussa OKV/589/1/2009 toimeentulotukiasiakkaiden yhdenvertaisuus ei ollut toteutunut. Kaupungin toimeentulotukiohjeen mukaan veronpalautukset huomioitiin toimeentulotukilaskelmassa pitkäaikais- ja toistuvaisasiakkailta tulona ruokakuntaa kohti sata euroa ylittävältä osalta sekä lasta kohti viisikymmentä euroa ylittävältä osalta. Sen sijaan muiden asiakkaiden veronpalautukset huomioitiin tulona kokonaisuudessaan. Apulaisoikeuskansleri viittasi päätöksessään vuonna 2008 antamaansa ratkaisuun OKV/407/1/2008 ja totesi, että hallinnossa asioivia on kohdeltava yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti. Hän katsoi toimeentulotukioh-

jeen olevan ristiriidassa perustuslain ja hallintolain yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun velvoitteen kanssa, koska ohjeen mukaan veronpalautusten huomioon ottamiseen tuloina toimeentulotuesta päätöstä tehtäessä vaikutti se, oliko hakija pitkäaikais- tai toistuvaisasiakas vai ei. Hän saattoi käsityksensä kaupungin tietoon ja huomioonotettavaksi, minkä lisäksi hän pyysi kaupunkia ilmoittamaan määräaikaan mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin kaupunki mainitun päätöksen perusteella on ryhtynyt.

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Julkisuudessa oli esitetty, ettei hätäkeskukseen saatu yhteyttä tai että hätäkeskus ei hälyttänyt oikeanlaista apua riittävän nopeasti. Oikeuskansleri katsoi, että hätäkeskuksen epäonnistuminen tehtävässään voi pahimmillaan tarkoittaa uhkaa terveydelle tai turvallisuudelle. Koska hätäkeskusten toiminnalla on siten liittymäkohta perusoikeudeksi säädettyyn henkilökohtaiseen turvallisuuteen, otti oikeuskansleri Hätäkeskuslaitoksen toimintakyvyn omana aloitteenaan tutkittavaksi. Asian taustalla oli vuosina 2001–2005 toteutettu hätäkeskusuudistus, jolloin Hätäkeskuslaitos perustettiin. Oikeuskansleri otti hätäkeskuspalvelun tuottamisen tarkasteltavakseen laitoksen tilanteesta ja toiminnasta tuolloin olleiden tietojen perusteella. Hätäkeskuslaitosta on kehitetty perustamisensa jälkeen jatkuvasti. Tästä syystä oikeuskansleri tarkasteli hätäkeskusuudistuksen toteuttamista ja Hätäkeskuslaitoksen toimintaa pidemmältä aikaväliltä.

Asiaa selvitettyä ilmeni, että uudistuksen toteuttamisessa oli ollut ongelmia. Esimerkiksi päivystyshenkilökunnan määrää ei ollut kyetty arvioimaan riittävän tarkasti. Henkilöstöpulaa oli pyritty korjaamaan muun muassa kouluttamalla lisää päivystäjiä, mutta näillä toimenpiteillä ei ollut voitu riittävän nopeasti vastata henkilöstön lisätarpeeseen. Myöskään pätevöittämiskoulutusta ei ollut kyetty antamaan suunnitelman mukaisesti. Lisäksi pätevöittämissä koulutusta pidettiin riittämättömänä. Oikeuskansleri totesi, että hätäkeskuspäivystäjän koulutus tai työhön perehdys vaikuttavat muun ohella hätäkeskuspalveluihin ja niiden laatuun.

Oikeuskansleri totesi, että Hätäkeskuslaitoksen toimintaa ei ollut toiminnan alusta asti valvottu riittävästi. Valvonnan seurauksena osa ilmenneistä ongelmista olisi voinut nousta esille ja niihin olisi päästy puuttumaan aikaisemmin. Oikeuskansleri saattoi sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön sekä Hätäkeskuslaitoksen tietoon esittämänsä huomiot (OKV/11/50/2008). Katso myös sivu 135.

Oikeus perusturvaan

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon. Välttämättömän toimeentulon viimesijainen muoto on kuntien myöntämä toimeentulotuki. Tarkastustoiminnassaan ja kanteluiden ratkaisemisessa saamiensa tietojen perusteella apulaisoikeuskansleri seurasi vuosina 2010 - 2011 erityisesti toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyjen käsittelyaikojen toteutumista ja niitä valvovien viranomaisten toimintaa. Vuonna 2010 apulaisoikeuskansleri antoi yhden päätöksen (OKV/95/1/2010), jossa oli kyse toimeentulotuen määräaikojen ylittymisestä. Vuonna 2011 tällaisia päätöksiä oli 17.6.2011 mennessä annettu viisi (OKV/187/1/2009,

OKV/138/1/2010, OKV/484/1/2010, OKV/821/1/2010 ja OKV/921/1/2010). Ratkaisuja on selostettu tarkemmin sivuilla 172 ja 173.

Perustuslain mukaan ketään ei myöskään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan oikeuksien toteutumisessa muun muassa asuinpaikan perusteella. Kantelujen ratkaisemisen yhteydessä ilmeni, että toimeentulotukiasioiden käsittelyaikoja ensisijaisesti valvovien aluehallintovirastojen puuttumiskykyisissä ja keinovalikoimissa oli eroja. Tästä saattaa olla seurauksena perusoikeuksien epätasainen toteutuminen. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira oli käynnistänyt syksyllä 2010 yhdessä aluehallintovirastojen kanssa valvontaohjelman, jonka tarkoituksena oli yhdenmukaistaa toimeentulotukiasioiden käsittelyaikojen valvontaa ja ohjausta. Apulaisoikeuskansleri otti loppuvuonna 2010 omana aloitteenaan tutkittavakseen kuntien toimeentulotukiasioiden käsittelyaikojen valvonnan ja pyysi Valviraan antamaan 31.8.2011 mennessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt saattaakseen toimeentulotuen käsittelyajat valtakunnallisesti lainmukaisiksi. Valviran antaman selvityksen jälkeen asiasta on pyydetty sosiaali- ja terveysministeriön lausunto (OKV/17/50/2010).

Ratkaisussa OKV/553/1/2010 oli kyse siitä, että hyvä hallinto ei toteutunut, kun kunta ei ollut ryhtynyt hallinto-oikeuden edellyttämiin toimenpiteisiin. Hallinto-oikeus oli päätöksellään kumonnut kunnan sosiaalilautakunnan kielteisen päätöksen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja kuljetuspalvelusta ja palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus oli määrännyt myös niistä toimenpiteistä, joihin kunnassa oli ryhdyttävä ennen uuden päätöksen tekemistä. Kunta ei ollut ryhtynyt päätöksen edellyttämiin toimenpiteisiin.

Saadun selvityksen mukaan asian keskenäisyys kunnassa ilmeni vasta oikeuskanslerin selvityspyynnön saavuttua vuoden 2010 toukuussa. Sosiaali- ja terveystoimen johtava viranhaltija oli antamassaan selvityksessä katsonut asian viipyneen osittain siksi, että asiakas ei ollut tiedustellut asiansa etenemistä. Myöskään hallinto-oikeudesta ei tullut kiirehtimispyyntöä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kunta oli velvollinen välittömästi panemaan täytäntöön muutoksenhakuviranomaisen lainvoimaisen päätöksen. Päätöksen toimeenpanosta vastanneet viranhaltijat olivat laiminlyöneet velvollisuutensa toteuttaa hyvää hallintoa. Laiminlyönti kohdistui erityisesti hallintolain tarkoittamaan asianmukaisen hallintopalveluiden tarjoamiseen ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn. Heidän toimintansa ei myöskään täyttänyt kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain vaatimusta tehtävien asianmukaisesta ja viivytyksettömästä suorittamisesta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi myös, että näiden säännösten lisäksi perustuslain säännökset velvoittivat kuntaa ja sen sosiaali- ja terveystointa järjestämään toimintansa siten, että viranhaltijoiden lomat eivät aiheuta viiveitä hallintoasioiden käsittelemiseen. Lautakunnan valvonta- ja järjestämisvelvollisuuteen kuuluu seurata sitä, miten lautakunnalle saapunut asia hallinnossa etenee.

Vastuu luonnosta ja ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Vastuu ympäristöstä ja sen luonne kaikille kuuluvana tuli esiin polttoainejakelua koskevassa ratkaisussa. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessä OKV/835/1/2009, ettei polttoaineen jakelun salliminen ilman voimassa olevaa ympäristölupaa

ollut lainmukaista. Polttoaineen jakelua harjoittava yritys oli toiminut satamassa kesäkausina 2007–2010 ilman ympäristölupaa. Vuosina 2008 ja 2009 kunta oli tehnyt yrityksen kanssa sopimuksen tiettyjen ympäristölupaehtojen noudattamisesta toiminnassa. Yritys haki ympäristölupaa toiminnalleen 2010 ja kunta myönsi luvan keväällä 2011. Apulaisoikeuskansleri totesi, että yhtiön toiminta on edellyttänyt ympäristölupaa, eikä polttoaineen jakelun salliminen ilman voimassa olevaa ympäristölupaa ole ollut lainmukaista. Kunta oli pyrkinyt ensin edellisen yrittäjän ympäristöluvan siirrolla ja sittemmin sopimuksin turvaamaan sataman toiminnan ja ympäristönsuojelunäkökohdat.

Kunnan menettelyä arvioitaessa tuli huomioida ympäristöluvan luonne asiana, jossa myös julkisella edulla on merkitystä. Lisäksi myös kolmannella osapuolella voi olla intressi asiaan. Solmimalla sopimus ympäristöluvan ehtojen noudattamisesta ilman, että toiminnanharjoittaja laatii ympäristölupahakemuksen ja hakemuksessaan selvittää mm. toiminnan edellytykset ja vaikutukset, ja ilman, että hakemuksen vireilläolosta kuulutetaan lain vaatimalla tavalla ja varataan asianosaisille tilaisuus muutoksen tekemiseen ja muille tilaisuus ilmaista mielipiteensä, rajoitetaan kolmannen osapuolen mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota esittämiinsä näkökohtiin ympäristölupapäätöksen tekemisen merkityksestä.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Perustuslain 21 §:n takaama oikeusturva koskee niin riita- ja rikosasioiden oikeudenkäyntiä kuin hallintolainkäyttöäkin. Oikeudenkäynteihin liittyvät kysymykset liittyivät useimmiten oikeu-

denkäynnin keston. Seuraavassa ratkaisussa oli kuitenkin kyse myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatusta oikeudesta tulla kohdelluksi syyttömänä ennen kuin syyllisyys on laillisesti näytetty toteen.

Ratkaisussa OKV/1711/1/2009 apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, etteivät poliisin julkisuuteen antamat lausunnot saa olla ristiriidassa syyttömyysolettaman kanssa. Kantelijan mukaan tutkinnanjohtaja oli tiedottanut esitutkinnasta häntä leimaavasti. Lehtiartikkeleiden mukaan tutkinnanjohtaja oli muun ohella kutsunut rikoksesta epäiltyä kantelijaa huijariksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kyseessä oli ollut painava syy esitutkinnasta tiedottamiseen. Poliisin tiedottamisen on kuitenkin aina oltava asianmukaista. Poliisin tulee toimia siten, ettei puolueellisuudesta ja asenteellisyydestä herää perusteltuja epäilyjä. Rikosasiaa tutkivan poliisimiehen henkilökohtainen käsitys tapahtumista ei oikeuta häntä loukkaamaan rikoksesta epäillyn oikeutta tulla pidetyksi syyttömänä mahdolliseen syyksilukevaan lainvoimaiseen tuomioon asti. Henkilön leimaaminen rikoksentehtäjäksi ennen lainvoimaista syyksilukevaa tuomiota on vastoin syyttömyysolettamaa.

Poliisitutkinnanjohtajan lausumia voitiin pitää voimakkaan asenteellisina ja harkitsemattomina. Kysymys oli kuitenkin yksittäisistä lausumista, eikä ollut täysin selvää, missä asiayhteydessä ne oli esitetty ja mitä kaikkea muuta tutkinnanjohtaja oli haastatteluissa tuonut esiin. Kyse ei ollut viranomaisen antamasta tiedotteesta, vaan sanomalehtiartikkelista. Harkinnassaan apulaisoikeuskanslerin sijainen otti huomioon, että tutkinnanjohtaja oli tuonut haastattelussa esiin myös sen, että kyse oli vasta rikosepäilyistä ja että syyteharkinta ja tuomioistuinkäsittely olivat vasta tulossa. Merkitystä voitiin antaa myös sille, että kyse oli tiedoista, jotka eivät liittyneet henkilön yksityiselämään. Tutkinnanjoht-

tajan huomiota kiinnitettiin vastaisuuden varalle edellä esitettyihin seikkoihin.

Ratkaisussa OKV/8/50/2010 asia oli ollut pitkään syyteharkinnassa ja näytti eräiltä osin vanhentuneen syyteharkinnan aikana. Apulaisoikeuskansleri päätti omana aloitteenaan selvittää, miksi syyteharkinta oli viipynyt. Selvityksen aikana kihlakunnansyyttäjä suoritti syyteharkinnan loppuun. Sen kestoksi muodostui hieman yli yhdeksän kuukautta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka selvityksissä esitetyt syyt syyteharkinnan viipymiseen tekisivätkin viipymisen ymmärrettäväksi yksittäisen syyttäjän kannalta, ne eivät välttämättä tee sitä rikosasian muiden asianosaisten näkökulmasta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kihlakunnansyyttäjän huomiota siihen, että syyttäjän on rikosasian käsittelyssä, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun vaatimalla tavalla noudatettava joutuisuutta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti myös Valtakunnansyyttäjänviraston huomiota virastosta annetun asetuksen säännökseen, jonka mukaan valtakunnansyyttäjän tulee ylimpänä syyttäjänä edistää ja valvoa syyttäjän toiminnan joutuisuutta.

Poliisin esitutkinta oli kestänyt epäiltyjä törkeää kavallusta ja kirjanpitorikoksia koskeneessa asiassa yli kaksi vuotta ja kahdeksan kuukautta. Käräjäoikeus oli sittemmin hylännyt syytteet eräiden kirjanpitorikosten osalta, koska niiden syyteoikeus oli vanhentunut. Syyteoikeuden vanhentuessa esitutkinnan toimittaminen oli ollut kesken. Esitutkinnan keston oli selvitysten mukaan vaikuttanut samaan aikaan toimitettu verotarkastus, esitutkinnan laajuus, asian vaikeaselkoisuus, näyttöön liittyneet ongelmat sekä tutkinnanjohtajan ja tutkijan työtilanne.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkintaa ei ollut toimitettu lain tarkoittamalla tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Hän piti riittävänä toimenpiteenä kiinnittää tutkinnanjohtajan huo-

miota esitutkinnan viivytystä toimittamiseen. Rikosasian kokonaiskäsittelyaika oli kyseisessä tapauksessa kantelijan (jutun asianomistajan) näkökulmasta ollut yli kuusi vuotta ja yhdeksän kuukautta. Apulaisoikeuskansleri ei havainnut asiassa viivästymisen lisäksi muuta yksittäisen viranomaisen tai virkamiehen lain tai velvollisuuksien vastaista menettelyä. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin totesi, ettei asiassa ollut tullut ilmi sellaisia seikkoja, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan olisivat voineet tehdä käsittelyn mainitun tavoin pitkän keston hyväksyttäväksi. Asian kokonaiskesto viranomaisissa oli apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja samalla myös perustuslain 21 §:n 1 momenttia (OKV/1606/1/2009).

Esitutkinnan päättäminen suhteellisen vähän toimenpiteitä vaativassa ilmoitusasiassa oli kestänyt kaksi vuotta ja kolme kuukautta. Selvityksen mukaan asian tutkinnanjohtaja oli vaihtunut poliisissa tapahtuneiden hallintouudistusten seurauksena. Uusi tutkinnanjohtaja ei ollut tietoteknisten ongelmien vuoksi saanut tietoa siitä, että hänestä oli tullut tutkinnanjohtaja. Poliisihallitus totesi lausunnossaan, ettei ilmoitusasiaa ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä, mutta katsoi, että viivytystä ei voitu lukea kehenkään yksittäisen virkamiehen syyksi. Näiltä osin apulaisoikeuskansleri yhtyi Poliisihallituksen käsitykseen. Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi, että rikosasian asianosaisille ja viime kädessä koko rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuudelle voi aiheutua vahinkoa sen vuoksi, ettei poliisi kykene suorittamaan laissa määrättyjä tehtäviään ilman aiheetonta viivytystä. Viivästysten johtuminen hallinnollisista, tietoteknisistä tai muista niihin verrattavissa olevista ongelmista ei pienennä vahinkoa. Apulaisoikeuskansleri piti tämän vuoksi tärkeänä, että poliisihallin-

nossa tiedostetaan mainitunlaiset ongelmat ja pyritään toimimaan niin, etteivät ne estä virkatehtävien viivytyksetöntä suorittamista. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä vastaisen varalle Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen tietoon (OKV/199/1/2010).

Oikeuskanslerin omana aloitteenaan käsittelemässä asiassa ilmeni, että käräjäoikeuden laamannilla oli ollut käsiteltävänä kaksikielisiä riita-asiaa poikkeuksellisen pitkään. Ensimmäinen riita-asia oli tullut vireille vuonna 2001, jolloin laamanni oli ottanut asian käsiteltäväkseen. Alun perin asia oli kuitenkin tullut vireille käräjäoikeudessa jo vuonna 1997, mutta hovioikeus oli palauttanut sen käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Laamanni oli ratkaissut asian puheenjohtajana kolmen tuomarin kokoonpanossa keuhkokuumeella 2011. Käräjäoikeuden tuomiosta oli valitettu hovioikeuteen, missä asian käsittely oli edelleen kesken. Toinen riita-asia oli tullut vireille käräjäoikeudessa vuonna 1999 ja laamanni oli ratkaissut sen keuhkokuumeella 2011.

Arvioidessaan riita-asioiden käsittelyjen viivymistä oikeuskansleri otti päätöksessään huomioon yhtäältä laamannin selvityksissään esittämät seikat siitä, että käsittelyjen viivyminen olisi monilta osin johtunut muusta kuin käräjäoikeuden menettelystä. Laamannin menettelyn arviointiin vaikutti myös se, että aikavälillä elokuu 2009 – kesäkuu 2010 molempien asioiden käsittely oli siirretty laamannilta toiselle tuomarille. Toisaalta oikeuskansleri otti huomioon erityisesti sen, että toisessa asiassa apulaisoikeuskanslerin sijainen oli kiinnittänyt laamannin huomiota saman asian viivytyksettömään käsittelyyn jo vuonna 2002. Toisessa riita-asiassa huomion arvoista oli muun ohella, että asian käsittelyssä oli pitkä ajanjakso, jolloin asian käsittely ei ollut edennyt, vaikka esitteitä käsittelylle ei näytetty olleen.

Oikeuskansleri totesi, että laamanni ei ollut käsitellyt mainittuja riita-asioita säännösten

edellyttämällä tavalla ilman aiheutonta viivytyksiä. Tuomioistuimen kokonaiskäsittelyaika oli ensimmäisessä asiassa jo yli 14 vuotta ja toisessakin käsittelyaika oli yli yksitoista vuotta. Oikeuskanslerin mukaan asioissa ei tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan olisivat voineet tehdä käsittelyjen näin pitkät kestot hyväksyttäviksi. Tuomioistuinkäsittelyjen kokonaiskestot olivat oikeuskanslerin näkemyksen mukaan loukanneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja samalla myös perustuslain 21 §:n 1 momenttia. Oikeuskansleri antoi käräjäoikeuden laamannille huomautuksen (OKV/12/50/2011).

Hyvän hallinnon takeet

Hyvä hallinto vastattaessa tiedusteluihin

Myös kertomusvuonna tuli esiin puutteita kansalaisten tiedusteluihin ja yhteydenottoihin vastaamisessa. Useassa tapauksessa vastaus oli annettu kohtuuttoman pitkän ajan kuluessa tai sitä ei ollut annettu lainkaan. Tiedusteluihin ja yhteydenottoihin vastaaminen on osa hyvää hallintoa. Sillä on merkitystä myös kansalaisten viranomais-toimintaa kohtaan tuntemaan yleisen luottamuksen kannalta.

Oikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle työ- ja elinkeinoministeriön huomiota hyvää hallintoa koskevien säännösten noudattamisen tärkeyteen vastattaessa sille tullessiin kirjeisiin. Ministeriö ei ollut vastannut kantelijan kahdeksan asiaa koskevaan kirjeeseen. Ministeriö oli siten laiminlyönyt noudattaa hallintolakia, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin, ja perustuslaissa säädettyä hyvän hallinnon periaatetta. Hyvän

hallinnon periaate edellyttää, että viranomaiselle tullee tiedusteluun on asiallisesti vastattava (OKV/1609/1/2008). Katso myös sivu 162.

Ratkaisussa OKV/715/1/2010 oli kyse niinkään viranomaisen vastauksen viivästyisestä, kun yhtiön yritysverotoimistolle lähettämään tiedustelukirjeeseen vastattiin vasta neljän kuukauden kuluttua. Ennen vastauksen saamista yhtiö oli lähettänyt uuden, samaa asiaa koskevan kirjeen. Kun vastauksen saaminen oli kestänyt neljä kuukautta, yhtiö ei saanut asiaansa käsitellyksi lain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Selvityksen mukaan vasta kanteluasiaa selvitettyä ilmeni yhtiön myöhemmän kirjeen olemassaolo ja sen käsittelyvaiheet. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yritysverotoimiston huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tiedusteluihin vastaamisessa ja asiakirjojen käsittelyssä. Hyvään hallintoon kuuluu myös se, että viranomaisessa asioivan samaa asiaa koskevat kirjeet käsitellään yhdessä. Tätä edellyttää myös hallintolain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain asianmukainen noudattaminen.

Lapsiasiainvaltuutettu oli vastannut kantelijan kirjalliseen tiedusteluun yli viisi kuukautta ensimmäisen yhteydenoton jälkeen saatuaan asiasta oikeuskanslerin selvityspyynnön. Vastamisaika oli ollut lyhyempi kuin toimiston keskimääräinen vastamisaika, mutta arvioitaessa asiaa kantelijan tai hyvän hallinnon kannalta siinä ei ollut tullut esille syitä, joiden perusteella viivästyä voitiin pitää hyväksyttävänä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lapsiasiainvaltuutetun huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tiedusteluihin vastaamisessa, ja lähetti päätöksestään jäljennöksen tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle (OKV/1431/1/2010).

Kantelija ei ollut saanut tietosuojavaltuutetulta vastausta selvityspyyntöönsä hyvän hallinnon vaatimassa kohtuullisessa ajassa. Apulaisoikeuskansleri muistutti tietosuojavaltuutettua siitä, että

jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle tietosuojavaltuutetun ja tämän toimiston ylitarkastajan huomiota tiedusteluihin vastaamista koskevien säännösten noudattamisen tärkeyteen (OKV/1690/1/2008).

Hyvä hallinto voi edellyttää viranomaiselta myös aktiivista neuvontavelvollisuutta. Ratkaisussa OKV/357/1/2009 seurakuntayhtymän viranhaltijat eivät olleet kertoneet, että hautasijan osoittamisesta päättää puistopäällikkö, että kirjallisen päätöksen asiassa haluavan tulee tehdä puistopäällikölle kirjallinen hakemus ja että puistopäällikön päätökseen tyytymätön voi tehdä siitä oikaisuvaatimuksen kirkkoneuvostolle. Apulaisoikeuskansleri huomautti vastaisen varalle viranhaltijoita muun muassa siitä, että he laiminlöivät hallintolain mukaisen neuvontavelvollisuutensa. Menettelyllään he eväsivät hautasijaa koskevan tiedustelun esittäjältä oikeuden saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, oikeuden perustellun päätöksen saamiseen ja oikeuden muutoksen hakemiseen. Katso myös sivu 152.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kertomusvuonna huomiota siihen, että organisaatiomuutoksissa on otettava huomioon myös hyvän hallinnon vaatimukset. Apulaisoikeuskansleri päätti ottaa omana aloitteenaan tutkittavaksi rakennus- ja ympäristövalvonnan aseman ja riippumattomuuden kaupungin tilaaja-tuottajamallissa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tilaaja-tuottajamalli voi olla ongelmallinen erityisesti hyvän hallinnon vaatimusten kannalta. Hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluu hallinnon läpinäkyvyys ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen. Lisäksi hallinnon vastuusuhteiden tulee olla siten selkeitä, ettei epäasianmukaisia esteellisyyksiä synny.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintosääntö, palvelutuotannon toimintasääntö, palvelusuunnitelma ja palvelusopimukset eivät riittä-

vällä tavalla konkretisoineet toimivaltasuhteita ja vastuita. Sopimus ei kuvannut sitä, miten hyvän hallinnon kannalta keskeiset tavoitteet järjestetään. Asiassa saatu selvitys ei myöskään vakuuttavasti tukenut väitteitä järjestelmän avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tässä yhteydessä huomiota myös kaupungin velvollisuuteen huolehtia hallinnon asiakkaiden tiedusteluihin vastaamisesta sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta (OKV/4/50/2009).

Hyvän hallinnon toteutuminen edellyttää, että viranomaistoiminta on ennakoitavissa olevaa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, etteivät viranomaistoiminta ja toimintaa koskevien määräysten soveltaminen ole olleet väylämaksuasioissa sillä tavoin ennustettavissa, että perustuslain edellyttämät hyvän hallinnon vaatimukset olisivat toteutuneet. Pitkään jatkunut Suomen väylämaksujärjestelmän ja EU-säännösten välinen ristiriita on apulaisoikeuskanslerin mukaan vähentänyt hallinnon sekä oikeuslaitoksen toiminnan ennakoitavuutta. Väylämaksuihin ja jääluokkiin liittyvät ongelmat ovat pääosin liittyneet niihin säädöksiin ja määräyksiin, jotka ovat olleet voimassa ennen vuoden 2006 alussa voimaantullutta uutta lainsäädäntöä. Väylämaksuja jääluokka-asioiden hoitaminen on sittemmin siirtynyt Liikenteen turvallisuusvirastolle, joka on antanut asiassa uudet määräykset ja soveltamisohjeet. Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessä esittämänsä näkökohdat liikenne- ja viestintäministeriön tietoon (OKV/1151/1/2008).

Velvollisuus käsitellä asia ilman aiheutonta viivytystä

Myös kertomusvuonna kanteluissa tuli esiin, että asioiden käsitteleminen kestää joissain tapauksissa kohtuuttoman kauan. Viivästymisten syynä olivat usein rakenteellisista seikoista johtunut asioi-

den ruuhkautuminen ja epätarkoituksenmukaiset toimintatavat. Joissain tapauksissa viranomaisen ei pystynyt selvittämään viivästymisen syytä.

Valitus rikosasian tuomiosta oli saapunut käräjäoikeuteen helmikuussa 2009, mutta valitus ja asiakirjat oli toimitettu käräjäoikeudesta hovioikeuteen vasta marraskuussa 2009. Oikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei asiassa voitu täysin selvittää tapahtumainkulkua. Selvää kuitenkin oli, että valituksen ja muiden asiakirjojen toimittamisen käräjäoikeudesta hovioikeuteen oli kohtuuttomasti viivästynyt. Oikeuskansleri myös yhtyi käräjäoikeuden laamannin näemykseen siitä, että käräjäoikeuden sivukansliassa noudatettu tapa käsitellä virastopostia ei ollut riittävän luotettava ja että sitä olisi ollut syytä muuttaa, mikäli toiminta kyseisessä sivukansliassa olisi jatkunut (OKV/30/31/2009). Katso myös sivu 113.

Hallinto-oikeus oli velvoittanut tullipiirin korvaamaan kantelijan oikeudenkäyntikulut. Korvaus viivästyi syyskuusta 2008 huhtikuuhun 2009 ilman että viivästymisen syistä olisi tullipiirin selvityksessä esitetty muuta kuin arvailuja. Lausunnossaan Tullihallituksella ei ollut lisättävää tullipiirin selvitykseen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelija ei ollut saanut asiaansa käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä ja kiinnitti tullipiirin ja Tullihallituksen huomiota viivytyksettömän käsittelyn tärkeyteen (OKV/246/1/2009). Katso myös sivu 140.

Ratkaisussa oli kyse siitä, että kantelijalla oli oikeus saada asiassa päätös. Kantelija oli esittänyt kaupungille eri aikoina erilliset vaatimukset, jotka koskivat perusteetonta irtisanomista, saamatta jäänyttä palkkaa ja kaupungin takaisin perimää palkkaa. Ensimmäinen vaatimus käsiteltiin kaupungin toimielimissä asianmukaisesti: koulutusjohtaja teki sen johdosta päätöksen ja kasvatus- ja opetuslautakunta teki kantelijan oikaisuvaatimuksen johdosta päätöksen.

Sen sijaan muiden vaatimusten johdosta koulutusjohtaja teki päätöksen huomattavasti myöhemmin vasta hallinto-oikeuden todettua, ettei niiden johdosta ollut olemassa kaupungin päätöstä. Kantelijan tiedusteluihin koulutusjohtaja oli vastannut, että kaikki vaatimukset oli käsitelty kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksellä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi koulutusjohtajan toimineen laissa säädettyjen hyvään hallintoon kuuluvien veloitteiden vastaisesti, kun hän laiminlöi antaa ilman aiheetonta viivytystä päätöksen takaisinperittyä palkkaa ja saamatta jäänyttä palkkaa koskevien vaatimusten johdosta ja lisäksi vastasi harhaanjohtavasti kantelijan tiedusteluihin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi koulutusjohtajalle huomautuksen vastaisen varalle hänen lainvastaisesta menettelystään ja kiinnitti kasvatus- ja opetuslautakunnan huomiota siihen, mitä oli esittänyt koulutusjohtajan ja lautakunnan päätöksistä (OKV/1007/1/2010).

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kunnan kuljetussuunnittelija oli aiheettomasti pyytänyt täydentämään koulukuljetushakemusta lääkärintodistuksella, koska esitetyn selvityksen perusteella hakemuksen ratkaisemiseen olisi riittänyt jo ensimmäisen hakemuksen liitteenä ollut lääkärintodistus. Tämä oli aiheuttanut asian käsittelylle aiheetonta viivytystä (OKV/1616/1/2009).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tullipiirin huomiota perustuslaissa säädettyjen veloitteiden noudattamisen tärkeyteen. Tullivirkamies ei saanut asiaansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä, kun hän sai tullipiirissä 2005 tapahtunutta vahingonlaukausta koskevan raportin toistuvien pyyntöjen jälkeen vasta 2009 huolimatta asemastaan työsuojeluasiamiehenä ja luottamusmiehenä. Tullipiiri toimi myös hyvän hallinnon periaatteen vastaisesti laiminlyödessään vastata virkamiehen tiedusteluun erään jaostopäällikön syrjäyttämisestä (OKV/195/1/2009). Katso myös sivu 140.

Kantelijan rikosvahinkolakiin perustuvan korvaushakemuksen käsittelyaika oli ollut noin kaksi ja puoli vuotta. Käsittelyajan pituus ei johdunut esimerkiksi asian selvittämisen vaatimista toimenpiteistä. Apulaisoikeuskansleri piti korvaushakemuksen käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä ja saattoi näkemyksensä Valtiokonttorin tietoon (OKV/915/1/2009).

Kantelun käsittely lääninhallituksessa ja sittemmin aluehallintovirastossa oli kestänyt noin kaksi ja puoli vuotta. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei asian käsittelyaika ollut perustuslain säännösten ja hyvän hallinnon vaatimusten mukainen ja saattoi tämän käsityksensä aluehallintoviraston ylijohtajan sekä kyseisen vastuualueen johtajan tietoon. Annetuista selvityksistä ilmeni, että kanteluiden käsittelyaikaan olivat vaikuttaneet rakenteelliset ongelmat eli muun muassa käytettävissä olevan henkilöstön määrä suhteessa tehtävien määrään sekä kanteluiden lukumäärän jatkuva kasvu. Selvityksessään ylijohtaja katsoi, että aluehallintovirastolla oli näistä syistä tulevaisuudessa hankaluuksia asianmukaisella tavalla selviytyä sille kuuluvista lakisäateisistä tehtävistä. Esitetyn vuoksi apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksensä myös aluehallintoviraston toiminnallisista edellytyksistä vastaavan valtiovaraministeriön tietoon (OKV/1503/1/2009).

Ulosoton hakijan asiamies oli puhelimitse ottanut yhteyttä kihlakunnanvoutiin tarkoitukseen keskustella päämiehensä ulosottovirastossa vireillä olevasta asiasta. Kihlakunnanvouti kieltäytyi keskustelemasta asiasta sillä perusteella, ettei asiamies ollut esittänyt päämiehensä antamaa valtakirjaa. Asiamies kertoi lähettäneensä valtakirjan ulosottovirastoon telefaxilla. Kihlakunnanvouti ei puhelun aikana eikä sen jälkeenkään tarkistanut asiamiehen kertomusta. Myöhemmin osoittautui, että asiamies oli lähettänyt valtakirjan kertomallaan tavalla. Apulaisoikeuskansleri yhtyi Valtakunnanvoudinviraston lausunnossaan esittämään

RATKAISUJA

kantaan, jonka mukaan asianmukaista olisi ollut, että kihlakunnanvouti olisi puhelinkeskustelun jälkeen tarkistanut, pitääkö asiamiehen ilmoitus valtakirjan toimittamisesta paikkansa ja myönteisessä tapauksessa ottanut yhteyttä asiamieheen. Apulaisoikeuskansleri katsoi hyvään hallintoon kuuluvan myös, että viranomaisen pyrkii selvittämään asiamiehen valtuutuksen oma-aloitteisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, varsinkin jos asia on selvitettävissä suhteellisen vaivattomasti. Tällainen toimintatapa on perusteltu myös ulosotossa siitä huolimatta, että ulosottomenettelyssä on kysymys ns. summaarisesta prosessista ja että hyvän hallinnon turvaamiseksi säädettyä hallintolakia ei sovelleta ulosottoon. Apulaisoikeuskansleri viittasi perustuslakiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Perustuslain mainittu säännös koskee lähtökohteisesti kaikkia viranomaisia. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kihlakunnanvoudin huomion lausumaansa käsitykseen (OKV/333/1/2010).

Pitkää käsittelyaikaa käsitelivät myös päätökset OKV/191/1/2009 (viivytys kiinteistötoimituksissa) ja OKV/1121/1/2009 (käsittelyaika hallinto-oikeudessa).

Apulaisoikeuskansleri ratkaisi vuoden 2011 aikana 16 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikaa koskevaa kantelua, joissa hän totesi lautakunnan käsittelyajan olleen kohtuuttoman pitkä. Hän saattoi tämän käsityksensä lautakunnan ja sosiaali- ja terveystieteiden tietoon. Kolmessa valitusasiassa käsittelyaika oli ollut lähes kolme vuotta. Lisäksi useissa tapauksissa käsittelyaika oli yli kaksi vuotta. Lautakunnan yleisen ruuhkautumisen ohella pisimpiin käsittelyaikoihin oli johtanut valitusasian käsittelyn pysähtyminen pitkiksi ajoiksi muun muassa esittelijän vaihdosten takia. Erääseen kanteluun (OKV/179/1/2010) antamassaan pää-

töksessä apulaisoikeuskansleri pyysikin lautakuntaa selvittämään, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt, ettei esittelijän vaihdoksesta seurannut käsittelyn pysähtyminen toistuisi. Antamassaan selvityksessä lautakunta selosti toimenpiteitä, joilla on tehostettu käsittelyaikojen seuranta. Lautakunnan saamien lisäresurssien, lainsäädäntömuutosten ja lautakunnan sisäisen kehitystyön avulla lautakunnan ruuhkautuminen pystyttiin pysäyttämään vuonna 2009. Ruuhkaa on saatu merkittävästi purettua vasta vuonna 2010. Muun muassa vireillä olevien asioiden määrä on vähentynyt tuntuvasti. Keskimääräinen käsittelyaika ei ole kuitenkaan vielä lyhentynyt siinä määrin, että sitä voitaisiin pitää kohtuullisena ja perustuslain mukaisena. Keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2010 oli 15,3 kuukautta. Vuoden 2011 tammi- ja helmikuussa keskimääräinen käsittelyaika lyhenyi 13 kuukauteen. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön arvioiden mukaan vuoden 2011 joulukuun keskimääräinen käsittelyaika olisi 9,5 kuukautta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan lautakunnan toimintaa on edelleen tarpeen seurata, ja hän pyysikin 6.4.2011 antamassaan päätöksessä (OKV/15/50/2010) sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä antamaan viimeistään 1.3.2012 lausuntonsa lautakunnan tulostavoitteiden saavuttamisesta ja lautakunnan tilanteesta vuoden 2011 lopussa. Katso myös sivut 168 ja 169.

Hyvä hallinto työhönotossa

Useissa kertomusvuonna annetuissa ratkaisuisissa todettiin, että hyvän hallinnon periaatteita on noudatettava myös virantäytössä ja työhönotossa. Tällöin hyvän hallinnon toteutuminen edellyttää muun muassa, että valintaperusteet kirjataan ainakin jollain tavalla.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussa OKV/253/1/2009 myös, että oikeuskanslerin tulee valvontavaltaansa kuuluvan työnantajan me-

nettelyä työhönotossa koskevassa tutkimuksessa saada tietoonsa työnantajan valinnassaan noudattamat periaatteet. Olennaisin näistä on, miten työnantaja hakijoiden ansioita vertailemalla on päätenyt kysymyksessä olevaan valintapäätökseen. Työnantajalla ei ole lakiin perustuvaa nimenomaista velvollisuutta kirjata sanottuja perusteita niin, että ne olisivat valinnan tapahtuessa esimerkiksi muistion muodossa. Tehtävää hakevien oikeusturva ja laillisuusvalvonnan tarpeet huomioon ottaen perustuslain 21 §:ssä säädettyyn hyvän hallinnon periaatteeseen on kuitenkin katsottava kuuluvan, että perusteet jossakin muodossa kirjataan. Tämä voi tapahtua ennen valintapäätöstä tai sen jälkeen. Tällöin voidaan soveltaa virantäytössä noudatettavista periaatteista annettua valtiovarainministeriön ohjetta nimitysmuistion sisällöstä. Katso myös sivu 165.

Myös ratkaisussa OKV/919/1/2009 oli kyse nimitysmuistion puutteellisuudesta. Metsäntutkimuslaitoksessa täytettävää virkaa koskevasta nimitysmuistiosta ei ilmennyt, mitkä olivat hakuilmoituksessa todetut kelpoisuusvaatimukset ja miten viran 34 hakijaa täyttivät ne. Kuuden hakijan osalta arvioitiin, miten he täyttivät ”tehtävän kannalta keskeisimmät valintakriteerit”. Nimitysmuistiosta puuttui kokonaan kelpoisiksi todettujen hakijoiden ansioiden tasapuolinen selostus, jossa samantyyppisiä ansioita kuvattaisiin samassa laajuudessa. Nimitysmuistiossa tuotiin esille yhden hakijan paremmuus viiteen muuhun verrattuna ”tehtävän kannalta keskeisimpien valintakriteerien” suhteen, mutta muistiosta puuttui kelpoisiksi todettujen tai edes heistä ansioituneimpien hakijoiden ansioiden vertailu. Nimityspäätökseen liittyvän muistion voitiin sanoa sisältävän perusteluita, mutta perustelut eivät täyttäneet hyvän hallinnon vaatimuksia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti vastaisen varalle Metsäntutkimuslaitosta nimitysmuistion puutteellisuudesta.

Virkanimityksen valmistelun tasapuolisuuden laiminlyöminen tuli ilmi ratkaisussa, joka koski Suomen ympäristökeskuksessa täytettävää virkaa. Sitä koskevassa nimitysmuistiosta todettiin kaikki virkaa hakeneet siihen kelpoisiksi. Muistiossa selostettiin kuuden hakijan ansioita. Yhden hakijan kohdalla viitattiin haastattelussa saatuun vaikutelmaan, mutta muutoin hakijoiden henkilökohtaista soveltuvuutta koskevassa selvittämisessä käytetyt menetelmät – haastattelut, soveltuvuusarviointit – jätettiin pelkän maininnan varaan. Saman hakijan kohdalla käsiteltiin lisäksi sellaisia viran hoidon edellyttämiä lisävalmiuksia ja henkilökohtaisia ominaisuuksia, joita ei ollut mainittu hakuilmoituksessa. Menettelyä oli pidettävä hyvän hallinnon vastaisena. Lisäksi kokonaisuutena arvioiden hakijoiden ansioita ja ominaisuuksia selostettaessa hakijaa ei ollut kohdeltu hallintolain edellyttämällä tavalla tasapuolisesti. Nimitysmuistiosta puuttui kokonaan kelpoisten hakijoiden – tai edes heistä ansioituneimmiksi katsottujen – ansioiden ja ominaisuuksien vertailu. Muistio ei siten täyttänyt perustuslain viranhakijoiden pätevyysarvioinnille ja ansiovertailulle asetettavia vaatimuksia. Virkanimitystä ei myöskään ollut perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla. Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti Suomen ympäristökeskusta nimitysmuistion puutteellisuudesta (OKV/900/1/2009).

Päätöksessä oli kyse kelpoisuutta vailla olevan henkilön valitsemisesta toistuvasti määräaikaiseen virkasuhteeseen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että virantäyttömenettelyssä oli menetelty virheellisesti, kun asiassa ei riittävästi selvitetty mahdollisuuksia kelpoisuusvaatimukset täyttävien viranhaltijoiden saamiseksi. Lisäksi päätöksiä ei ollut perusteltu hallintolain vaatimusten mukaisesti (OKV/830/1/2009).

Hyvän hallinnon vaatimuksia virkanimityksasioissa käsiteltiin myös päätöksessä, jo-

RATKAISUJA

ka koski yliopiston amanuenssin virkanimitystä (OKV/759/1/2009).

Kunnan kulttuurijohtaja ei ollut päätöksessään riittävästi perustellut kansalaisopiston tai deaineiden opettajan valintaa. Kunnan sivistysvaliokunta ei myöskään ollut viranhaltijapäätöksen oikaisuvaatimusta koskevassa päätöksessään riittävän kattavasti tuonut esille perusteluita, joiden nojalla voitiin katsoa, että toimeen valittu täytti kelpoisuusehdot. Kunnan antamassa selvityksessä esiin tulleet valintaan ratkaisevasti vaikuttavat seikat olisi tullut näkyä myös viranhaltijapäätöksessä ja oikaisuvaatimusta koskevassa päätöksessä. Muutoin opettajan toimeen valittu täytti vaaditut kelpoisuusehdot. Apulaisoikeuskansleri katsoi kunnan päätöksenteon olleen lainmukainen ja tapahtuneen harkintavallan rajoissa (OKV/1112/1/2011).

Seuraavassa ratkaisussa oli kyse hyvän hallinnon toteutumisesta työvoimaviranomaisen työtarjoukseen liittyvässä menettelyssä. Työ- ja elinkeinoministeriö oli vuonna 2007 antanut työhönsoituskäytännöistä työvoimatoimistoille ohjeen ja siihen liittyvän sijoitusosoitus-lomakkeen sekä vuonna 2011 uuden ohjeen ja siihen liittyvän työtarjouskirjeen. Sijoitusosoitus, nykyiseltä nimeltään työtarjous, on työttömälle työnhakijalle vapaasta työpaikasta lähetettävä ilmoitus, jonka perusteella työnhakijan on otettava yhteyttä ilmoitettuun työnantajaan. Vuonna 2007 annetun ohjeen mukaan yhteydenottoaika oli neljä päivää ja vuoden 2011 ohjeen mukaan viisi päivää. Lomakkeissa ei ole mainintaa ohjeen edellyttämästä neljän tai viiden päivän määräajasta, mutta määräjän laiminlyömisestä saattaa kuitenkin seurata työttömyysetuuksien menettäminen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että työhallinnon asiakkaan velvoittaminen toimimaan sellaisessa määräajassa, jota hänelle ei ilmoiteta, ei täytä hallintolain ja perustuslain vaatimusta hyvästä hallinnosta ja asioiden asianmukaisesta käsittelystä. Hallinto-

lain asiointi ja asioiden käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Viranomaisen on myös toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lain esitöiden mukaan kyseisten lainkohtien päämääränä on riittävän huomion kiinnittäminen hallinnossa asioivien tarpeisiin. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan on saatava neuvoja ja opastusta asiassa vaadittavasta menettelystä niin, että hän voi toteuttaa etunsa tai oikeutensa tehokkaasti. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei työnhakijan ollut mahdollista lomakkeesta saatavan informaation perusteella ilman erehtymisen vaaraa menetellä siten, että hänen oikeutensa työttömyysetuuksiin ei vaarannu. Lomake ei siten täyttänyt hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksia asianmukaisesta palvelusta ja neuvonnasta. Se, että viranomainen ei selvästi ja nimenomaisesti ilmoita soveltamiaan määräaikoja hallintonsa asiakkaille, soveltuu huonosti myös julkisuuslain tarkoitukseen viranomaisen toiminnan avoimuudesta (OKV/1250/1/2009).

Asiakirjajulkisuus

Myös kertomusvuonna oikeuskanslerille saapui kanteluja, joissa kerrottiin kansalaisten vaikeuksista saada tietoa viranomaisten julkisesta toiminnasta. Viranomaistoiminnan julkisuudella on kuitenkin tärkeä merkitys myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Kansalaisen kannalta tieto esimerkiksi asiassa tehdystä päätöksestä ja sen perusteluista voi olla tarpeen sen arvioimiseksi, millaisiin toimenpiteisiin hänen on tarpeen ryhtyä oikeuksiinsa pääsemiseksi.

Kantelija oli pyytänyt viranhaltijalta tietoa toimeentulotukea myönnettäessä noudatettavista ohjeista ja määräyksistä. Viranhaltija oli ilmoittanut, että toimeentulotuen myöntäminen perustui toimeentulotukilakiin, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön oppaaseen sekä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin. Hän oli myös antanut internetosoitteet, joista nämä asiakirjat olisivat löydettävissä. Kun asiakkaan kotipaikkakunnan kirjastossa oli käytettävissä asiakastietokone, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että tietojen ilmoittaminen tällä tavoin täytti hallintolain mukaisen palvelu- ja neuvontavelvollisuuden. Kuntayhtymä ei kuitenkaan ollut toimittanut sen omia toimeentulotuen myöntämistä koskevia ohjeita katsoen kyseessä olevan viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitetun asiakirjan. Koska se ei siten ollut julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja, siihen ei ollut sovellettava julkisuuslain asiakirjan antamista koskevia säädöksiä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että viranomaisen tulee menetellä julkisuuslain asiakirjan antamista koskevien säännösten mukaan myös silloin, kun tiedon epäminen perustuu siihen, että viranomainen ei katso pyydettyä asiakirjaa julkisuuslain tarkoittamaksi asiakirjaksi (OKV/302/1/2010).

Kantelijan aikaisempaa asiakirjapyyntöä ja siitä tehtyä päätöstä koskeneen valituksen vireilläolo hallinto-oikeudessa ei ollut este uuden viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisen asiakirjapyyntöön esittämiseen. Kansliapäällikkö oli menetellyt perustuslain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vastaisesti, kun hän ei ollut tehnyt asiassa julkisuuslain mukaista päätöstä. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä kansliapäällikön ja kaupungin tietoon (OKV/758/1/2009).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että hyvän hallinnon vaatimukset velvoittavat viranomaista ilmoittamaan tiedon pyytäjälle myös,

jos pyydettyä tietoa tai asiakirjaa ei ole olemassa. Tämän tulee tapahtua viipymättä, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Virkamies menetteli mainittujen säännösten vastaisesti laiminlyödessään viipymättä ilmoittaa, että kantelijan pyytämää asiakirjaa ei ollut olemassa. Virkamies menetteli perustuslain vastaisesti myös siinä, että hän laiminlöi noudattaa hyvään hallintoon kuuluvaa periaatetta, joka mukaan viranomaisen on vastattava asiallisiin viesteihin (OKV/830/1/2009).

Kantelija oli pyytänyt silloista lääninhallitusta ja myöhemmin silloista opetusministeriötä antamaan jäljennöksen kunniamerkkiehdotuksen perusteluista. Sekä lääninhallitus että opetusministeriö vastasivat pyyntöön kieltävästi sillä perusteella, ettei kyseistä asiakirjaa oltu arkistoitu eikä se näin ollen enää ollut heidän hallussaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei asiassa voitu todeta virheellistä menettelyä siltä osin kuin lääninhallitus ja opetusministeriö eivät olleet arkistoineet kunniamerkkiehdotusta eivätkä siitä syystä voineet antaa kantelijalle siitä jäljennöstä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että arkistointivelvollisuus kunniamerkkiehdotusten suhteen on Ritarikuntien kanslialla. Arkistointivelvollisuus on ollut niin ikään julkisuuslain mukaisesti asiakirjan laatineella taholla, mikäli siihen sovelletaan julkisuuslakia. Opetusministeriön arkistointivelvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös, ettei kyse ole ministeriön lailla tai asetuksella säädetyistä tehtävistä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kuitenkin kiinnitti opetusministeriön huomiota julkisuuslaissa säädettyihin velvoitteisiin antaa asiakirjan pyytäjälle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, ja tiedustella asian kirjallisesti vireille saattaneelta asiakirjan pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Samoin apulaisoi-

RATKAISUJA

keuskanslerin sijainen kiinnitti aluehallintoviraston huomiota edellä mainittuihin velvoitteisiin (OKV/1638/1/2009).

Ratkaisussa OKV/16/50/2008 tuli esiin, että kirjallinen päätös on myös hankintamenettelyssä osa hyvää hallintoa ja turvaa oikeusturvan toteutumisen. Tapauksessa hankintayksikkö ei ollut tehnyt tekemistään suorahankinnoista kirjallisia hankintapäätöksiä. Oikeuskansleri totesi, että hankintapäätös on hallintolain tarkoittama hallintopäätös, joka on annettava kirjallisesti. Kirjallinen päätös ja siihen liittyvä muutoksenhakumahdollisuus turvaa oikeusturvan toteutumisen.

Kun lisäksi otettiin huomioon hankintalain tarkoitus tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamisesta ja lain oikeusturvaa koskevat säännökset, hankintayksikön hankinnoista olisi ilman hankintalaisessa olevaa suoranaisesti velvoittavaa säännöstäkin tullut tehdä kirjalliset, perustellut päätökset. Tätä olisi puoltanut myös tapahtuma-ajankohtana voimassa olleen hankinta-asetuksen säännös ilman tarjouskilpailua tehdyn hankinnan perustelujen kirjaamisesta. Päätöksen tekeminen ja perusteiden kirjaaminen päätökseen olisi helpottanut myös asian jälkikäteistä arviointia.



5

**VIRANOMAISTEN JA
MUIDEN JULKISTA
TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN
LAILLISUUSVALVONTA**

YLEISTÄ

Oikeushallinnon toimialasta tehdyistä kanteluista suurin osa koski aikaisempien vuosien tavoin yleisten tuomioistuinten toimintaa. Tätä toimintaa joko kokonaan tai osaksi koskeneita kanteluita tuli kertomusvuonna vireille 176 ja niitä ratkaistiin 206. Suuri osa sekä saapuneista että ratkaistusta tuomioistuinten kanteluista koski aiempaan tapaan kysymystä siitä, onko perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutunut käytännössä. Tyypillisiä kanteluaiheita ovat käsittelyn viipyminen, tuomarin käytös ja muutoinkin osapuolten kohtelu oikeudenkäynnissä. Usein kanteluissa myös pyydetään oikeuskansleria puuttumaan kesken olevaan oikeuskäsittelyyn tai tuomioistuinten antaman ratkaisun sisältöön. Oikeuskansleri ei kuitenkaan voi vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuimen antamia ratkaisuja. Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu kuitenkin ottaa kantaa esimerkiksi siihen, onko tuomioistuin ylittänyt sille kuuluvan harkintavaltansa.

Muista oikeushallinnon toimialalle kuuluvista viranomaisista tehtiin huomattavasti vähemmän kanteluita. Esimerkiksi hallintotuomioistuimia koskeneita kanteluita saapui 59, syyttäväviranomaisia koskeneita kanteluita 56, ulosottoviranomaisia koskeneita kanteluita 40 ja erityistuomioistuimia koskeneita kanteluita 25. Näissä asiaryhmissä seuraamuksiin johtaneet ratkaisut koskivat syyttäjä- ja ulosottoviranomaisten sekä hallintotuomioistuinten menettelyä. Oikeushallinnon toimialan kanteluista seuraamuksiin johtivat myös kantelut tie-

tosuojavaltuutetun, Rikosseuraamuslaitoksen ja julkisten oikeusaputoimistojen menettelystä.

Omat asiaryhmänsä muodostivat tuomarin menettelystä tehdyt rikosilmoitukset, jotka poliisi toimittaa oikeuskanslerille tiedoksi, sekä hovioikeuksien oikeuskanslerille tekemät ilmoitukset seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Kertomusvuonna yksi tapaus ensiksi mainitussa asiaryhmässä ja kaksi tapausta toisessa asiaryhmässä johti seuraamuksiin. Toisessa hovioikeuden oikeuskanslerille tekemän ilmoituksen perusteella tutkittuun asiassa oikeuskansleri päätti nostettavaksi syytteen käräjäviskaalia vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Viisi omana aloitteena tutkittavaksi otettua oikeushallinnon toimialaa koskenutta asiaa johdettiin seuraamuksiin. Yhdessä näistä oikeuskansleri antoi käräjäoikeuden laamannille huomautuksen kahden riita-asian käsittelyn viipymisestä. Rangaistustuomioiden tarkastusmenettelyä ja siinä havaittuja virheitä selostetaan jäljempänä erikseen.

Sisäasiainhallintoa koskevista kanteluista valtaosa koski aiempien vuosien tavoin poliisin toimintaa. Niitä tuli kertomusvuonna vireille 242 ja ratkaistiin 278. Suurin osa käsitellyistä asioista koski poliisin suorittamaa esitutkintaa. Seuraamuksia aiheutti erityisesti esitutkintojen viipyminen, jonka seurauksena annettiin muun ohella kaksi huomautusta. Oikeuskansleri antoi kertomusvuonna ratkaisunsa omana aloitteena jo vuonna 2008 seurattavakseen ottamassaan Häätäkeskuslaitoksen toimintakykyä hätäkeskuspalvelujen tuottamista koskeneessa asiassa.

Opetus- ja kulttuurihallintoa koskevista kanteluista ei noussut esiin erityisiä aiheryhmiä. Seuraamuksiin johtivat muun muassa kantelut, jotka koskivat hyvän hallinnon edellyttämää viranomaisen velvollisuutta vastata viivytyksetä yhteydenottoihin ja velvollisuutta noudattaa asiakirjapyyntöjen käsittelyssä julkisuuslaissa säädettyä menettelyä. Kertomusvuonna oikeuskansleri jatkoi vuonna 2009 aloittamaansa tutkintaa peruskoulun oppilashuollon asianmukaisesta toteutumisesta opetus- ja kulttuuriministeriölle tekemällään selvitys- ja lausuntopyyntöillä.

Sosiaali- ja terveystieteiden toimialalla annettiin muun muassa päätös tiedotusvälineitä paljon kiinnostaneessa sikainfluenssarokotteen hankintaa koskevassa asiassa. Oikeuskanslerin virastoon saapui vuoden 2009 lopusta lähtien 50 kantelua, joissa arvosteltiin sosiaali- ja terveysministeriön, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen ja Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen sekä näiden virkamiesten menettelyä muun muassa sikainfluenssarokotteen hankinnassa. Asiassa oli muun ohella kysymys yleisestä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavasta luottamuksesta ja viranomaistoiminnan puolueettomuudesta.

Oikeuskanslerinvirastossa on jo useamman vuoden ajan seurattu sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikoja. Vuoden 2011 aikana apulaisoikeuskansleri ratkaisi 16 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikoja koskevaa kantelua, joissa käsittelyaikojen edelleen todettiin olevan kohtuuttoman pitkät. Huhtikuussa antamassaan yleisessä muutoksenhakulautakunnan toimintakykyä ja oikeusturvan toteutumista koskevassa päätöksessään apulaisoikeuskansleri kuitenkin totesi, että lautakunnan tilanne oli vuoden 2010 aikana parantunut siten, että käsiteltävien asioiden ruuhkan purkaminen ja käsittelyaikojen lyhentäminen kohtuulliseksi näyttää olevan mahdollista. Apu-

laisoikeuskansleri päätyi kuitenkin vieläkin seuraamaan lautakunnan toimintaa, koska tilanne ei edelleenkään ollut perustuslain edellyttämä. Sen vuoksi hän pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä antamaan lausunnon lautakunnan tulostavoitteiden saavuttamisesta ja lautakunnan tilanteesta vuoden 2011 lopussa. Oikeuskanslerinvirastossa oli vuoden 2012 alussa vireillä kolme lautakunnan pitkää käsittelyaikaa koskevaa kantelua.

Kuntien sosiaali- ja terveystieteiden tehtyjen kantelut koskivat varsinkin toimeentulotukea, lastensuojelua sekä kunnallisissa terveydenhuollon toimintayksiköissä annettua hoitoa ja tutkimusta.

Toimeentulotukiasioissa kantelut koskivat käsittelyaikojen pituutta ja asiakkaan kohtelua muun muassa selvitysten vaatimisessa sekä oikeutta toimeentulotuen saamiseen. Oikeus toimeentulotuen saamiseen ja toimeentulotuen määrä on tyypillisesti asia, joka ei kuulu oikeuskanslerin, vaan asianomaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Näihin kanteluihin annetuissa vastauksissa kantelijoita on ohjattu hakemaan muutosta toimeentulotukipäätökseen.

Toimeentulotukea koskevissa kanteluissa johti useisiin seuraamuksiin laissa säädettyjen toimeentulotukihakemuksen käsittelyn määrärahojen noudattamatta jättäminen ja lisäksi kiinnitettiin huomiota muun muassa toimeentulotukiohjeen lainmukaisuuteen.

Kertomusvuoden aikana apulaisoikeuskansleri on ottanut sosiaali- ja terveystieteiden toimialalta omina aloitteinaan tutkittavaksi muun muassa lastensuojelun määrärahojen ja valvonnan toteutumisen ja päihdehuollon laatusuosituksen ja hoitotakuun.

Muiden ministeriöiden hallinnonalalla käsiteltäviä asioita esitellään toimialakohtaisesti.

Tarkastus- ja tutustumiskäyntejä tehtiin 27 ja käyntejä on selostettu sekä toimialakohtaisesti että liitteessä Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit sivulla 218.

EDUSKUNNAN TOIMIALA

Ratkaisuja

Kuudessa ratkaisussa oli kysymys euroalueen talouskriisiin liittyvien valtioneuvoston, sen eräiden jäsenten ja eduskunnan toimenpiteiden lainmukaisuudesta. Oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisuissa todettiin, että Suomen kahdenvälisten lainojen myöntäminen Kreikalle ja osallistuminen Irlannin, Portugalin ja Kreikan talouden sopeutusohjelmiin liittyvien toimien toteuttamiseen, liittyminen Euroopan rahoitusvakausvälineeseen (ERVV) sekä Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamiseen

liittyvät toimet ovat tapahtuneet eduskunnan myötävaikutuksella. Ratkaisuissa todettiin, että eduskunnan toiminnan lainmukaisuuden arviointi ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan (OKV/591/1/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen, OKV/603/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama, OKV/618/1/2011 ja OKV/645/1/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen, OKV/979/1/2011 ja OKV/1025/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Johanna Koivisto).

ULKOASIAINHALLINTO

Ratkaisuja

EDUSTUSTOT

Lasten päivähoitokustannusten korvaaminen ulkomaanedustuksessa oleville virkamiehille

Kantelijat olivat pyytäneet oikeuskansleria tutkimaan, rikkooko ministeriön ylläpitämä ulkomaanedustuksen virkamiesten lasten koulutusta koskeva korvauskäytäntö naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain tai yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjinnän kieltoja. Kantelun ajankohtana voimassa ollut laki ulkomaan-

edustuksen korvauksista sisälsi määräykset ainoastaan viisivuotiaiden ja sitä vanhempien lasten koulutuskustannusten korvaamisesta. Sitä nuorempien lasten päivähoidosta aiheutuviin kustannusten korvaamista laki ei mahdollistanut. Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi, ettei ministeriön voitu katsoa rikkoneen syrjinnän kieltoja lain edellyttämällä tavalla toimissaan. Tämän vuoksi ja koska lakia ulkomaanedustuksen korvauksista kantelun vireillä olon aikana muutettiin siten, että siihen lisättiin uutena korvauslajina lasten päivähoidon kustannusten korvaaminen, kantelu ei antanut aihetta oikeuskanslerin toimenpiteille (OKV/1229/1/2009 ja OKV/120/1/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Virpi Laukkanen).

OIKEUSHALLINTO

Ratkaisuja**TUOMIOISTUIMET**

Kärjäviskaalin ja laamannin epäilty virkarikos

Hovioikeus oli kärjäoikeuteen tekemällään tarkastuksella havainnut, että kärjäoikeudessa oli vireillä lukumääräisesti paljon yli vuoden vanhoja asioita. Laamannin hovioikeuteen toimittamasta selvityksestä hovioikeus havaitsi että eräällä kärjäviskaalilla oli käsiteltävänä asioita, joiden käsittely oli kestänyt useita vuosia. Eräiden asioiden kohdalla oli kulunut vuosia ilman että asian käsittely olisi lainkaan edennyt. Hovioikeus toimitti oikeuskanslerinvirastoon tiedon kahdestatoista kärjäviskaalin käsittelemästä pitkään vireillä olleesta asiasta. Kahdeksassa pitkään käsitellyssä asiassa oli päiväkirjamerkintöjen mukaan kulunut pitkiä aikoja ilman käsittelyn etenemistä.

Keskusrikospoliisi toimitti oikeuskanslerin pyynnöstä esitutinnan kärjäviskaalin menettelyn tutkimiseksi niitten kahdeksan pitkään vireillä olleen asian osalta joissa oli kulunut pitkä aika ilman kärjäoikeuden toimenpiteitä. Esitutinnassa rikoksesta epäiltynä kuultiin lisäksi kärjäoikeuden laamannia.

Lainkäyttöasiat olivat olleet kärjäoikeudessa kärjäviskaalin käsiteltävänä noin vuodesta viiteen vuoteen. Tutkittujen kärjäviskaalin

käsiteltävänä olleiden lainkäyttöasioiden käsittelyajat olivat vaarantaneet perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn perusoikeuden toteutumista eli oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä. Tehtävänkokoituksen voidaan arvioida loukanneen myös luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Kärjäoikeus on velvollinen viran puolesta huolehtimaan asian joutuisasta käsittelystä. Esitutinnassa ei käynyt ilmi, että asiat olisivat olleet poikkeuksellisen laajoja tai erityisen vaikeita ratkaista. Asiassa ei tullut esiin, että kärjäviskaalilla olisi ollut poikkeuksellisen runsaasti asioita käsiteltävänä.

Asioiden käsittely oli kestänyt niiden laatuun nähden kohtuuttoman pitkään ja kärjäviskaali oli näin huolimattomuudesta rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Epäiltyä menettelyä ei voinut pitää kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Esitutinnan tai käytettävissä olleen muun aineiston perusteella ei ollut syytä epäillä, että laamanni olisi laiminlyönyt hänelle kärjäoikeuden laamannina kuuluvan virkavelvollisuutensa tai menetellyt muuten tavalla, joka olisi antanut aiheen toimenpiteisiin.

Valtakunnansyyttäjää pyydettiin nostamaan syyte kärjäviskaalia vastaan rikoslain 40 luvun 10 §:ssä säädetystä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Hovioikeus on sittemmin 20.10.2011 antamallaan päätöksellä tuominnut kärjävis-

kaalille varoituksen hänelle syyksi luetusta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Hovioikeuden tuomio jäi lainvoimaiseksi (OKV/8/31/2009; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Riita-asioiden pitkä käsittelyaika kärjäoikeudessa

Oikeuskanslerin omana aloitteenaan käsittelemässä asiassa ilmeni, että kärjäoikeuden laamannilla oli ollut käsiteltävänä kaksi riita-asiaa poikkeuksellisen pitkään. Ensimmäinen riita-asia oli kirjattu kärjäoikeudessa vireille ja laamanni oli ottanut asian käsiteltäväkseen vuonna 2001. Alun perin asia oli kuitenkin tullut vireille kärjäoikeudessa jo vuonna 1997, mutta hovioikeus oli palauttanut sen kärjäoikeuden käsiteltäväksi. Laamanni oli ratkaissut asian puheenjohtajana kolmen tuomarin kokoonpanossa keväällä 2011. Kärjäoikeuden tuomiosta oli valitettu hovioikeuteen, missä asian käsittely oli edelleen kesken. Toinen riita-asia oli tullut vireille kärjäoikeudessa vuonna 1999 ja laamanni oli ratkaissut sen keväällä 2011.

Arvioidessaan riita-asioiden käsittelyjen viipymistä oikeuskansleri otti päätöksessään huomioon yhtäältä laamannin selvityksissään esittämät seikat siitä, että käsittelyjen viipyminen olisi monilta osin johtunut muusta kuin kärjäoikeuden menettelystä. Laamannin menettelyn arviointiin vaikutti myös se, että aikavälillä elokuu 2009 – kesäkuu 2010 molempien asioiden käsittely oli siirretty laamannilta toiselle tuomarille. Toisaalta oikeuskansleri otti ensimmäisessä riita-asiassa huomioon erityisesti sen, että apulaisoikeuskanslerin sijainen oli kiinnittänyt laamannin huomiota saman asian viivytyksettömään käsittelyyn jo vuonna 2002. Toisessa riita-asiassa huomion arvoista oli muun ohella, että asian käsittelyssä oli pitkä ajanjakso, jolloin asian kä-

sittely ei ollut edennyt, vaikkei esteitä käsittelyn jouduttamiselle näyttänyt olleen.

Oikeuskansleri totesi johtopäätöksensä, että laamanni ei ollut käsitellyt mainittuja riita-asioita säännösten edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Tuomioistuimen kokonaiskäsittelyaika oli ensimmäisessä asiassa jo yli 14 vuotta ja toisessakin käsittelyaika oli yli 11 vuotta. Oikeuskanslerin mukaan asioissa ei tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan olisivat voineet tehdä käsittelyjen näin pitkät kestot hyväksyttäväksi. Tuomioistuinkäsittelyjen kokonaiskestot olivat oikeuskanslerin näkemyksen mukaan loukanneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja samalla myös Suomen perustuslain 21 §:n 1 momenttia.

Päätöksessään esittämänsä perusteella oikeuskansleri antoi kärjäoikeuden laamannille huomautuksen (OKV/12/50/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

Korkeimman oikeuden menettely virkarikossasiassa

Korkein oikeus oli hylännyt kärjätuomariin, hovioikeudenlaamanniin, hovioikeudenneuvokseen, määräaikaiseen hovioikeudenneuvokseen ja viskaaliin kohdistetut rangaistus- ja korvausvaatimukset. Kyseessä oli korkeimmassa oikeudessa ensimmäisenä oikeusasteena käsitelty tuomareihin kohdistunut virkarikossyyte, jossa kantajana oli yksityishenkilö. Korkein oikeus oli tuomiossaan todennut, että syyteoikeus virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta vanhenee kahdessa vuodessa ja että syyteoikeus näistä rikoksista oli tapauksessa vanhentunut. Korkein oikeus oli myös todennut, että kantajan vaatimukset olivat selvästi perusteettomia, minkä

vuoksi korkein oikeus oli hylännyt kanteen tuomiolla haastetta antamatta. Oikeuskansleri otti korkeimman oikeuden menettelyn tutkittavakseen omana aloitteena.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että korkeimman oikeuden tuomiossa esitetty kanta, jonka mukaan virkavelvollisuuden rikkomisen syyteoikeus vanhentuisi kahdessa vuodessa, oli asian ratkaisseen korkeimman oikeuden jaoston selvityksessään myöntämällä tavalla virheellinen. Lain mukaan virkarikosten vanhene-misaika on vähintään viisi vuotta. Asiassa myös ilmeni, että syyteoikeus oli vanhentunut osaksi asian ollessa esittelijän valmisteltavana ja osaksi asian ollessa jaoston käsiteltävänä.

Saadun selvityksen perusteella asian esittelijällä oli ollut virheellinen käsitys enimmäis-rangaistukseltaan lievempien virkarikosten syyteoikeuden vanhentumisajasta. Siitä oli ollut seurauksena, että korkeimman oikeuden tuomioon sisällyttämä kannanotto syyteoikeuden vanhentumisesta oli ollut oikeudelliselta perusteeltaan virheellinen ja että asian syyteoikeus oli osin vanhentunut asian käsittelyn aikana.

Korkeimman oikeuden presidentti totesi antamassaan lausunnossa, että tuomion perusteluissa ollut valitettava virheellisyys oli jäänyt vaille tosiasiallista vaikutusta eikä se ollut aiheuttanut edes muodollista oikeudenmenetystä. Yhtä vähän oli presidentin mukaan ollut merkitystä syyteoikeuden vanhentumisella. Presidentti totesi kuitenkin olevan selvää, että myös tapauksen kaltaiset asiasisällöltään selvästi perusteettomat asiat on pyrittävä ratkaisemaan huolellisesti ja virheettömästi.

Oikeuskanslerilla ei ollut perusteita arvioida tapahtunutta ja asian käsittelyssä tapahtuneiden virheiden tosiasiallisia vaikutuksia toisin kuin korkeimman oikeuden presidentti. Presidentin mukaan korkeimmassa oikeudessa tullaan ta-

pahtuneen johdosta kiinnittämään lisähuomiota työntekijöiden varmistamiseen siten, ettei kyseisenkaltaisia virheitä pääsisi tapahtumaan. Asia ei tämän vuoksi antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että oikeuskansleri pyysi korkeimman oikeuden presidenttiä saattamaan oikeuskanslerin päätöksen asian esitelleen vanhemman oikeussihteerin ja asian ratkaisseen jaoston tietoon (OKV/12/50/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

Hovioikeuden tuomion antaminen määräajassa

Hovioikeus oli järjestänyt riita-asiassa pääkäsittelyn ja antanut asiassa tuomion yli seitsemän kuukautta pääkäsittelyn jälkeen. Hovioikeuden antaman selvityksen mukaan riita-asia oli aineistoltaan laaja ja oikeudellisesti vaativa. Tuomion perustelujen laatiminen oli vienyt aikaa ja vaatinut huomattavan työmäärän. Erityisesti asian valmistelusta vastanneen jäsenen poikkeuksellisen suuri työ määrä oli hovioikeuden mukaan myös olennaisesti vaikuttanut asian käsittelyyn.

Oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 17 §:n 2 momentin mukaan hovioikeuden on annettava tuomio ja lopullinen päätös 30 päivän kuluessa pääkäsittelyn päättymispäivästä. Jos ratkaisua ei voida erityisestä syystä antaa sanotussa määräajassa, se on annettava niin pian kuin mahdollista. Hovioikeus oli siis tapauksessa ylittänyt huomattavasti laissa lähtökohdaksi säädetyn määräajan.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan kyse ei ollut mitenkään erityisen laajasta tai vaativasta tosiasia- ja oikeuskysymyksiä sisältäneestä asiakokonaisuudesta. Hovioikeuden selvityksessä esitetyt seikat olivat sinänsä ymmärrettävällä tavalla viivästyttäneet tuomion antamista. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä jossain määrin tulkinnanvaraista kuitenkin oli, voitiin-

ko hovioikeuden esittämiä seikkoja pitää riittävinä täyttämään lain edellytykset ”erityisestä syystä” ylittää 30 päivän määräaika. Selvää hänen mukaansa sen sijaan oli, että hovioikeus ei ollut esittänyt – eikä asiassa muutoinkaan tullut ilmi – sellaisia seikkoja, jotka olisivat osoittaneet, että vasta yli kuusi kuukautta laissa säädetyn 30 päivän pääsäännön jälkeen ja siis yli seitsemän kuukauden kuluttua pääkäsittelystä annettu tuomio olisi lain tarkoittamalla tavalla annettu ”niin pian kuin mahdollista”. Menettely ei myöskään ollut omiaan toteuttamaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta viivytyksettä tapahtuvaan oikeudenkäyntiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä hovioikeuden virheellisestä menettelystä hovioikeudessa käsitellyn asian ratkaisukokouksen tietoon (OKV/971/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Markus Löfman).

Oikeudenkäynnin julkisuus

Hovioikeus oli päättänyt oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (YTJulkL:n) 15 §:n 1 momentin nojalla, että asian suullinen käsittely toimitetaan kokonaan yleisön läsnä olematta. Hovioikeus perusteli ratkaisuaan sillä, että asiassa esitettiin salassa pidettäväksi säädettyjä oikeudenkäyntiasiakirjoja.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että hovioikeus oli sinänsä perusteluissaan tuonut esiin perusteen, jonka vuoksi suullinen käsittely pidettiin kokonaan yleisön läsnä olematta ja sovellettavan lainkohdan, johon päätös perustui. Päätöksen lainmukaisuuden arviointia silmällä pitäen perustelut eivät kuitenkaan olleet riittävät. Perusteluissa olisi tullut vähintäänkin huolellisesti ilmoittaa sovellettava nimenomainen säännös ja yksilöidysti säännöksen soveltamisen edellyttämät seikat.

Hovioikeuden ratkaisukokouksen puheenjohtaja oli myös kieltänyt valokuvaamisen istuntosalissa häiriöttömän käsittelykulun turvaamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että lähtökohdiana oli, että istuntosalissa sai kuvata vain oikeuden puheenjohtajan luvalla. YTJulkL:n 21 §:n 2 momentissa säädettiin siitä, millä edellytyksillä lupa voitiin myöntää. Lain sanamuodon (”voidaan myöntää”) mukaan kuvauslupan antaminen oli näiden edellytysten täytyessäkin viime kädessä puheenjohtajan harkinnassa; velvollisuutta kuvauslupan antamiseen ei ollut. Joka tapauksessa kuvaamisen kieltämiselle tuli olla asianmukainen peruste ja kuvauslupakäytännön tuli olla yhtenäistä, mikä puolsi sitä, että kuvaaminen oli pääsääntöisesti sallittava silloin, kun laissa mainitut edellytykset täyttyivät.

Käsillä olevassa tapauksessa hovioikeuden puheenjohtaja oli kieltänyt valokuvaamisen istuntosalissa kokonaan ottamatta erikseen kantaa kuvaamiseen sallittavuuteen ennen käsittelyn alkamista. Ennen käsittelyn alkamista tapahtuva kuvaaminen ei olisi kuitenkaan voinut häiritä varsinaisen asian käsittelyn kulkua. Pelkästään se, että asia oli käsitelty kokonaan yleisön läsnä olematta, ei ollut ollut myöskään esteenä kuvaamiselle ennen asian käsittelyä ottaen huomioon, että suljetun käsittelyn perusteena oli ollut asiaa esitettävät salaiset asiakirjat.

Asiassa oli kuitenkin ollut myös kuvauslupan kieltämisen puolesta puhuvia seikkoja. Niistä huolimatta apulaisoikeuskansleri totesi, että asiassa olisi ollut perustellumpaa myöntää lupa ennen käsittelyn alkua tapahtuvaan kuvaamiseen. Puheenjohtaja ei ollut kuitenkaan ylittänyt hänelle laissa annettua harkintavaltaansa päättäessään kieltää kokonaan kuvaamisen istuntosalissa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä käsitykset oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan ratkaisun huolellisesta ja riittävästä perustelemi-

sesta sekä ennen asian käsittelyn alkua tapahtuvaa kuvaamista koskevan luvan myöntämisen edellytyksistä hovioikeuden ratkaisukokoonpanon ja hovioikeuden tietoon (OKV/754/1/2008; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petteri Mikkola).

Rikosasian pitkä kokonaiskäsittelyaika

Rikosasian kokonaiskäsittelyaika oli kantelijan (jutun asianomistajan) näkökulmasta ollut yli kuusi vuotta yhdeksän kuukautta. Tarkasteltava aika oli alkanut siitä, kun asianomistaja oli heinäkuussa 2004 esitutkinnassa ilmoittanut vaativansa asiassa korvauksia. Tuomioistuimissa asiaa oli käsitelty niin käräjä- kuin hovioikeudessa. Asian käsittely oli päättynyt siihen, kun korkein oikeus päätöksellään huhtikuussa 2011 ei ollut myöntänyt valituslupaa.

Apulaisoikeuskansleri ei havainnut asiassa esitutinnan viivästyminen pois lukien muuta yksittäisen viranomaisen tai virkamiehen lain tai velvollisuuksien vastaista menettelyä. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin totesi, ettei asiassa ollut tullut ilmi sellaisia seikkoja, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan olisivat voineet tehdä käsittelyn mainituin tavoin pitkän keston hyväksyttäväksi. Asian kokonaiskesto viranomaisissa oli apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja samalla myös perustuslain 21 §:n 1 momenttia.

Kun muun muassa rikosasioiden tuomioistuinkäsittelyä koskien on säädetty nimenomaisista oikeussuojakeinoista oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (vuoden 2010 alussa voimaan tullut laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä), apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei hän käsillä olleessa tapauksessa voinut ottaa kantaa niin sanotun hyvitysesityksen tekemiseen.

Apulaisoikeuskansleri pani kuitenkin merkille, että jutussa, jossa valittajana on rikosasiassa yksityisoikeudellisia vaatimuksia esittävä asianomistaja, alkaa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäynnin kokonaiskesto tarkasteltava aika siitä, kun asianomistaja on esitutkinnassa ilmoittanut vaativansa rikoksentehtäjältä korvauksia. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain mukaan oikeudenkäynnin kesto huomioon otettava aika rikosasian asianomistajan osalta alkaa asianomistajan vaatimuksen vireille tulosta tuomioistuimessa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan oikeudenkäynnin alkamisajankohtaa koskeva lain sanamuoto näyttikin olevan ristiriidassa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa.

Apulaisoikeuskansleri lähetti edellä mainitun vuoksi jäljennöksen päätöksestään tiedoksi oikeusministeriölle. Katso asian esitutinnan viipymisestä tarkemmin sivulla 132 (OKV/1606/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Ulosottovalituksen käsittelyn joutuisuus

Käräjäoikeus oli ratkaissut 9.4.2009 vireille tulleen ulosottovalituksen 1.3.2010. Asiaa koskeva valitus oli saapunut käräjäoikeuteen 29.3.2010 ja vastavalituksen määräpäivä oli ollut 14.4.2010. Asian asiakirjat oli lähetetty käräjäoikeudesta hovioikeuteen 14.5.2010.

Oikeuskanslerin mukaan ulosottovalitusta ei ollut käsitelty eikä sen valitusasiakirjoja lähetetty hovioikeudelle lain edellyttämällä joutuisuudella. Hän kiinnitti asian käsittelystä vastanneen käräjätuomarin huomiota siihen, että ulosottovalitukset tulee käsitellä kiireellisesti, ja käräjäoikeuden huomiota sillä olevaan velvollisuuteen lähettää valitusasiakirjat hovioikeuteen viipymättä.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään käräjätuomarin työtilanteestaan selostaman johdosta yleisellä tasolla, että on lähtökohtaisesti ongelmallista, jos asiat, jotka laki edellyttää käsiteltäviksi kiireellisesti tai jotka laatunsa vuoksi muutoin edellyttävät tavanomaista joutuisampaa käsittelyä, keskittyvät kovin suuressa määrin yksille käsittelijöille. Tällöin vaatimus asian kiireellisenä käsittelemisestä saattaa tosiasiallisesti menettää merkitystään, kun työntekijän mahdollisuudet tehtäviensä priorisointiin jäävät käytännössä vähäisiksi (OKV/22/31/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

Vapaudenmenetysajan vähentämättä jättäminen

Hovioikeuden oikeuskanslerille toimittaman alioikeuksien tarkastuskertomuksen perusteella ilmeni, että käräjäoikeudelta oli eräässä tapauksessa jäänyt kokonaan tekemättä vastaajalle tuomitusta vankeusrangaistuksesta rikoslain 6 luvun 13 §:n mukainen vapaudenmenetysajan vähennys 12 päivää. Lisäksi ilmeni, että toiselta käräjäoikeudelta oli toisessa tapauksessa jäänyt kokonaan tekemättä vastaava vähennys kuusi päivää. Apulaisoikeuskansleri selvitti asioita tarkemmin omana aloitteenaan.

Asioissa puheenjohtajina toimineiden käräjätuomareiden antamissa selvityksissä virheet myönnettiin. Tapahtuneita virheitä voitiin apulaisoikeuskanslerin mielestä pitää lähtökohtaisesti vakavina ja sen luonteisina, että virheet olivat omiaan loukkaamaan tuomittujen oikeuksia sekä lainkäyttöä kohtaan yleisesti tunnettua luottamusta. Viranomaisten tulisi toimia erityisen huolellisesti soveltaessaan säännöksiä, jotka vaikuttavat perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Huomion arvoista toisaalta oli, että hovioikeus oli kummassakin ta-

pauksessa sittemmin korjannut käräjäoikeuden tekemän virheen, eikä asioissa muutoinkaan tullut ilmi, että vastaajille olisi aiheutunut virheiden johdosta haittaa. Annettujen selvitysten mukaan virheet olivat aiheutuneet asioissa puheenjohtajina toimineiden käräjätuomareiden huolimattomuudesta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kyseisten käräjätuomareiden huomiota vastaisen varalle rikoslain 6 luvun 13 §:n säännöksen huolelliseen noudattamiseen (OKV/16/50/2011 ja OKV/17/50/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Asiakirjojen toimittamisen viipyminen käräjäoikeudessa

Hovioikeus ilmoitti oikeuskanslerille, että asiakirjojen lähettäminen käräjäoikeudesta hovioikeuteen oli hovioikeuden arvion mukaan viivästynyt kohtuuttomasti. Valitus erään rikosasian tuomiosta oli saapunut käräjäoikeuteen helmikuussa 2009, mutta valitus ja asiakirjat oli toimitettu käräjäoikeudesta hovioikeuteen vasta marraskuussa 2009.

Käräjäoikeuden asiassa antaman selvityksen mukaan vastaajan valitus oli lähetetty käräjäoikeuteen sähköpostitse. Valitus oli löytynyt erään käräjäsiihteerin omasta virastopostilaatikosta, jonne se oli siirretty käräjäoikeuden sivukanslian virastopostilaatikosta. Käräjäsiihteerin oli itse ollut siinä käsityksessä, ettei valitusta tulla toimittamaan eikä siten ollut osannut sitä kaivata. Käräjäoikeuden selvityksessä selostettiin lisäksi toimintatapoja käräjäoikeuden virastopostin käsittelyssä. Selvityksessä myös esitettiin seikkoja, jotka olivat tapahtuma-aikana vaikuttaneet niin kyseisen käräjäsiihteerin työskentelyyn kuin yleisemminkin sivukanslian työskentelyolosuhteisiin. Käräjäoikeus oli sittemmin yhdistynyt

toisen kärjäoikeuden kanssa uudeksi kärjäoikeudeksi ja toiminta mainitussa sivukansliassa oli lakkautettu.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei asiassa voitu täysin selvittää tapahtumainkulkua valituksen käsittelyssä kärjäoikeudessa. Oikeuskanslerin mukaan selvää kuitenkin oli, että valituksen ja muiden asiakirjojen toimittamisen kärjäoikeudesta hovioikeuteen oli katsottava hovioikeuden ilmoituksessaan mainitsemin tavoin kohtuuttomasti viivästyneen. Niissä asioissa, joissa kärjäoikeuden ratkaisuun haetaan valittamalla muutosta, lähtökohtana on, että kärjäoikeus lähettää asiakirjat hovioikeuteen viivymättä sen jälkeen kun valitus- ja vastavalitusajat ovat päättyneet. Oikeuskansleri myös yhtyi kärjäoikeuden laamannin esittämään näkemykseen, että sivukansliassa noudatettu tapa käsitellä virastopostia ei ollut riittävän luotettava ja että sitä olisi ollut syytä muuttaa, mikäli toiminta kyseisessä sivukansliassa olisi jatkunut. Oikeuskansleri lähetti päätöksensä tiedoksi edellä mainitulle uudelle kärjäoikeudelle sekä ilmoituksen tehneelle hovioikeudelle (OKV/30/31/2009; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

Kärjäoikeuden ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti

Kärjäoikeus oli käsitellyt kappalaisen virassa toimintaa pastoria koskevaa syytettä ja tuominnut tämän vapausrangaistukseen. Kärjäoikeus ei ollut ilmoittanut rikosasian käsittelystä tuomiokapitulille. Kärjäoikeus oli lähettänyt asiassa annetun päätöksen tuomiokapitulille yli kolme kuukautta päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen ja silloinkin vasta sen jälkeen, kun tuomiokapituli oli sitä erikseen pyytänyt.

Kun pappia syytetään yleisessä tuomioistuimessa, oikeuden on ilmoitettava siitä asianomai-

selle tuomiokapitulille kirkkolain 23 luvun 2 §:n 1 momentissa mainituissa tilanteissa. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan jos tuomioistuin on tuominnut papin rangaistukseen virkarikoksesta tai vapausrangaistukseen muusta rikoksesta, jäljennös päätöksestä on viivytyksettä lähetettävä tuomiokapitulille.

Saadun selvityksen mukaan kärjäoikeuden laiminlyönti ilmoittaa pappia koskevista rikosasiasta ja asiassa annetusta päätöksestä tuomiokapitulille oli johtunut kärjätuomarin huolimattomuudesta. Oikeuskansleri kiinnitti kärjätuomarin huomiota kirkkolain 23 luvun 2 §:n 1 ja 2 momentin säännösten noudattamiseen (OKV/7/21/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

Kärjäoikeuden menettely kiinteistöä koskevassa kirjaamisasiassa

Kanteluasiassa kävi ilmi, että kiinteistörekisterimerkintää koskeva kirjaamisasia oli kärjäoikeuteen saapuneen kirjaamisasian peruutukseksi tulkitun hakijan vastauksen jälkeen ratkaistu erillistä kirjallista päätöstä tekemättä poistamalla asia kirjaamisasioitten rekisteristä. Lisäksi kirjaamisasian asiakirjavihko oli jossain vaiheessa kadonnut kiinteistörekisteriasioitten arkistosta niin, että kärjäoikeudesta Maanmittauslaitokselle siirrettyssä arkistossa ei ollut kirjaamisasiaa koskevia asiakirjoja.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään kirjaamisasiaa käsitelleen kärjätuomarin huomiota siihen, että tämän olisi tullut tehdä kirjaamisasian raukeamisesta merkintä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tai tehdä raukeamisesta erillinen päätös.

Kirjaamisasian asiakirjojen arkistosta puuttumisen osalta apulaisoikeuskansleri kiinnitti kärjäoikeuden vakavaa huomiota viranomaisen velvollisuuteen huolehtia sen vastuulla olevan ar-

kistomateriaalin luotettavuudesta ja eheydestä (OKV/151/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Käräjäoikeuden turvatarkastus

Kantelija arvosteli kantelussaan käräjäoikeuden turvatarkastusta. Kantelija kertoi, että hän oli pyrkinyt käräjäoikeuden tiloihin, mutta tämä ei ollut onnistunut, koska hän ei voinut sallia turvatarkastajan ottaa häneltä pois hänen henkilökohtaisia lääkkeitään. Kantelija tarvitsi kertomansa mukaan lääkkeitään ja mitään laillista perustetta niiden pois ottamiselle ei ollut.

Turvatarkastajalla on turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain nojalla oikeus ottaa henkilöltä pois esine tai aine, jolla voidaan aiheuttaa vaaraa turvallisuudelle tai järjestykselle tai jota voidaan käyttää omaisuuden vahingoittamiseen. Lisäksi sellaiset esineet ja aineet, joiden hallussapito muuten on kielletty, voidaan ottaa pois. Turvatarkastajalla on siis oikeus ottaa pois yhtäältä vaarallisia ja toisaalta kiellettyjä esineitä ja aineita. Apulaisoikeuskanslerin mukaan voidaan kuitenkin kysyä, ovatko lääkkeet, ja missä laajuudessa, kyseisessä laissa tarkoitulla tavalla vaarallisia tai kiellettyjä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, etteivät sen enempää laki kuin sen esityöt antaneet yksiselitteistä vastausta tähän kysymykseen. Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään toukokuussa 2011 ottanut kantaa mainittuun kysymykseen. Oikeusasiamies toteaa muun ohella, että vaarallisten ja kiellettyjen aineiden käsitteiden sisältö on tulkinnanvarainen. Useat lääkeaineet ovat liikaa nautittuina vaarallisia. Tästä ei kuitenkaan välttämättä seuraa, että aineella voidaan aiheuttaa ”vaaraa turvallisuudelle ja järjestykselle”. Turvatarkastuslaki viittaa kuitenkin hyvin laajasti kaikkiin

kiellettyihin aineisiin. Lain sanamuodon perusteella oikeusasiamies ei pitänyt lainvastaisena lääkeaineiden ottamista pois turvatarkastuksessa, jos kyse on todella aineesta, jonka hallussapito on kielletty. Oikeusasiamies on ottanut päätöksessään kantaa myös kysymyksiin, jotka liittyvät muun ohella käräjäoikeuden turvatarkastukseen suhteessa oikeudenkäynnin julkisuuteen ja tarkastettavien henkilöiden yksityisyydensuojaan. Apulaisoikeuskansleri yhtyi oikeusasiamiehen esittämiin näkemyksiin.

Asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksensä käräjäoikeudelle, jonka myös tuli toimittaa päätös turvatarkastajalle (OKV/1142/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Käsittelyaika hallinto-oikeudessa

Kantelijan valituksen käsittelemiseen hallinto-oikeudessa oli kulunut lähes kaksi vuotta. Valitus oli hallinto-oikeuteen saapumisen ja asian selvittämisen jälkeen odottanut ratkaisua lähes 22 kuukautta ilman, että tuona aikana olisi tehty mitään toimenpiteitä. Selvityksen perusteella kysymys ei ollut laajasta, tulkinnanvaraisesta asiasta, jonka selvittäminen ja ratkaiseminen olisi vaatinut erityisen paljon aikaa. Asian käsittelyyn kulunut aika oli lisäksi huomattavasti pidempi kuin muiden samaan asiaryhmään kuuluneiden asioiden käsittelyaika.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi hallinto-oikeuden tietoon käsityksensä siitä, ettei kantelijan valituksen käsittelyaika asiasta ja sen käsittelystä saadut seikat huomioiden ollut kohtuullinen eikä perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen (OKV/1121/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN

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

Havaitun virheen seuraamuksena voi olla huomautus, virheen johdosta lausuttu käsitys tai määräys virkasytteen nostamisesta. Virkasytteen voi tulla seuraamuksena kyseeseen, kun virhe täyttää virkarikoksen, esimerkiksi rikoslain 40 luvun 9 §:ssä rangaistavaksi säädetyn virkavelvollisuuden rikkomisen, tunnusmerkistön. Rangaistustuomioiden tarkastamisessa havaittu virhe on johtanut virkasytteen viimeksi vuonna 2005. Huomautus voidaan antaa, jos rikos on sen laatuinen, ettei syytteen nostamiseen ole aihetta. Huomautus voidaan antaa myös lainvastaisesta menettelystä, joka ei ole rikos. Lievemmat virheelisyydet johtavat käsityksen lausumiseen. Käytännössä käsityksen lausuminen on yleisin seuraamus rangaistustuomioiden tarkastamisessa esille tulleista virheistä.

Edellä selostettujen seuraamusten ohella virhe saattaa eräissä tapauksissa antaa aihetta korkeimmalle oikeudelle tehtävään purkuesitykseen. Vastaajan eduksi purkuesitys tehdään yleensä, kun virheestä katsotaan aiheutuneen vastaajalle haittaa tai vahinkoa.

Vuonna 2011 ratkaistiin yhteensä 61 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Seitsemän tapausta oli tullut vireille vuonna 2009, kaksi vuonna 2010 ja loput vuonna 2011. Kuusi tapausta johti huomautuksen antamiseen ja 16 tapausta käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Muissa käsitellyissä tapauksissa hankitut asiakirjat tai oikeuden puheenjohtajan asiassa antama selitys osoitti, ettei virhettä ollut tapahtunut, että virhe oli omatoimisesti korjattu tai että virhettä oli saadun selvityksen perusteella pidettävä niin vähäisenä, ettei asia antanut aihetta toimenpiteeseen.

Syyteoikeuden vanhentuminen

Kolmelle käräjäoikeuden puheenjohtajana toimineelle käräjätuomarille ja yhdelle laamannille annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu huomautus tuomiossa olleen virheen johdosta tapauksissa, joissa vastaajille oli luettu syyksi teko, jonka syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi.

Ensimmäisessä tapauksista vastaaja oli mitten hänelle syyksi luettujen tekojen ohella tuomittu kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut. Korkein oikeus on oikeuskanslerin hakemuksesta purkanut käräjäoikeuden tuomion vanhentuneena syyksi luetun luvattoman käytön osalta (OKV/30/30/2009; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Toisessa tapauksista kaksi eri vastaajaa oli muitten heille syyksi luettujen tekojen ohella tuomittu toinen kuudesta ja toinen viidestä teosta, joitten syyteoikeus oli vanhentunut. Hovioikeus, johon vastaajat olivat muusta syystä valittaneet, on hylännyt käräjäoikeuden syyksi lukemat teot vanhentuneina (OKV/38/30/2009;

ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Kolmannessa tapauksista vastaaja oli tuomittu raiskauksesta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut. Hovioikeus on tuominnut vastaajan törkeästä lapseen kohdistuvasta haureudesta, jonka syyteoikeus ei ollut vanhentunut ja hylännyt kärjäoikeuden vastaajalle syyksilukeman raiskauksen (OKV/64/30/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Neljännessä tapauksista vastaaja oli muitten hänelle syyksi luettujen tekojen ohella tuomittu kotirauhan rikkomisesta ja lähestymiskiellon rikkomisesta, joitten syyteoikeus oli vanhentunut. Korkein oikeus on kärjäoikeuden puheenjohtajana toimineen laamannin hakemuksesta purkanut kärjäoikeuden tuomion ja hylännyt vanhentuneina syyksi luetut teot (OKV/71/30/2009; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Kaikissa edellä kerrotuissa neljässä tapauksessa virhe oli saatu korjattua niin, ettei siitä aiheutunut haitallisia seuraamuksia vastaajalle.

Rangaistuslajin valinta

Kärjäoikeuden puheenjohtajana toimineelle notaarille annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu huomautus tuomiossa olleen virheen johdosta tapauksessa, jossa notaari oli tuominnut vastaajan vankeusrangaistukseen kirjallisessa menettelyssä. Kärjäoikeuslain 17 §:n 1 momentin 2 d kohdan mukaan notaarin voi määrätä toimimaan puheenjohtajana oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 a luvussa tarkoitettussa kirjallisessa menettelyssä, jossa ei tällöin voi tuomita ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Korkein oikeus on oikeuskanslerin hakemuksesta purkanut kärjäoikeuden tuomion rangaistuksen

määräämisen osalta ja palauttanut asian kärjäoikeuteen uutta rangaistuksen määräämistä varten (OKV/52/30/2009; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Oheisrangaistuksen määrääminen

Puheenjohtajana toimineelle kärjäviskaalille annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu huomautus tuomiossa olleen virheen johdosta tapauksessa, jossa vastaajalle oli vankeusrangaistuksen ja sen sijasta määrätyn yhdyskuntapalvelun ohessa määrätty sakko. Korkein oikeus on puheenjohtajan hakemuksesta purkanut kärjäoikeuden tuomion rangaistuksen määräämisen osalta ja palauttanut asian kärjäoikeuteen uutta rangaistuksen määräämistä varten (OKV/57/30/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2b luvun 3 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle määrätty ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika ylitti yhdellä päivällä lainkohdassa säädetyn kolmen vuoden enimmäisajan (OKV/42/30/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Vapaudenmenetysaika

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen vapaudenmenetysajan vähentämisessä kolmessa eri tapauksessa, joissa vastaajan vankeusrangaistuksesta teh-

ty vapaudenmenetyksajan vähennys oli pidempi kuin vapaudenmenetyksaika (OKV/30/30/2011, OKV/35/30/2011 ja OKV/48/30/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdyskuntapalvelun pituus

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelulain 1 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomittu yhdyskuntapalvelu alitti yhdyskuntapalvelulain 1 §:n 1 momentissa säädetyn 20 tunnin vähimmäisajan (OKV/37/30/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdyskuntapalvelun muuntaminen

Tuomiosta vastuussa olleitten puheenjohtajien huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelua koskevien määräysten soveltamisessa kolmessa eri tapauksessa, joissa vastaajalle tuomitun vankeusrangaistuksen sijasta määrätty yhdyskuntapalvelu oli tuomittu takaisin vankeudeksi käyttäen eri muuntosuhdetta kuin mitä yhdyskuntapalvelua määrättäessä oli alun perin käytetty (OKV/31/30/2011, OKV/32/30/2011 ja OKV/47/30/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Ajokiellon määrääminen

Kahdessa ratkaistussa tapauksessa kiinnitettiin tuomiosta vastuussa olleitten puheenjohtajien huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen ajokiellon määräämisessä. Ensimmäisessä tapauksessa törkeästä rattijuopumuksesta tuomitulle ei ollut määrätty ajokieltoa

(OKV/43/30/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori) ja toisessa tapauksessa muun ohessa rattijuopumuksesta tuomitulle ei ollut määrätty ajokieltoa, eikä ajokiellon määräämistä ollut muutenkaan oikeudessa käsitelty (OKV/52/30/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Tuomiolauselman kirjoittaminen

Asianomaisen puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin oikeusministeriön antamien ohjeiden mukaiseen tuomiolauselman kirjoittamiseen, kun tietyille vastaajille tuomitujen tiettyjen tekojen rikosnimikkeistä ei ilmennyt, että vastaajat olivat tehneet teot rikoslain 6 luvun 8 §:n tarkoittamalla tavalla nuorena henkilönä (OKV/20/30/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Kirjoitusvirhe tai siihen rinnastettava virhe

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman kirjoittamisessa viidessä tapauksessa tuomiolauselmassa olleen kirjoitusvirheen tai kirjoitusvirheeseen rinnastettavan virheen johdosta. Selvä kirjoitusvirhe ei yleensä johda käsityksen lausumiseen. Nyt kyseessä olevissa tapauksissa virhe oli kuitenkin ollut tuomiolauselmann kohdassa, jossa se on ollut omiaan vaikuttamaan mahdollisen rangaistuksen täytäntöönpanoon tai antamaan muuten virheellisen kuvan tuomion sisällöstä, eikä tuomioistuin ollut omaloitteisesti havainnut ja korjannut virhettä.

Kahdessa tapauksessa tuomiolauselmaan oli kirjoitusvirheen luonteisen virheen johdosta merkitty vastaajalle syyksi luetuk-

si teko, josta tuomioistuimien ei ollut vastaajaa tuominut. Ensimmäisessä tapauksista tuomiolauselmaan virheellisesti merkittyä tekoa ei ollut lainkaan tuomioistuimissa käsitelty (OKV/59/30/2009; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Pekka Liesivuori) ja toisessa tapauksista syyte teosta oli tuomiolla hylätty (OKV/1/30/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Kahdessa tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty väärin. Ensimmäisessä tapauksista koeaika oli merkitty päättymään vuotta tarkoitettua myöhemmin (OKV/48/30/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen) ja toisessa tapauksista koeaika oli merkitty päättymään tuomion antopäivänä (OKV/11/30/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdessä tapauksessa korvausvelvolliseksi määrätyn nimi oli merkitty kirjoitusvirheen luontaisen virheen johdosta väärin tuomiolauselmaan (OKV/2/30/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

SYYTTÄJÄLAITOS

Syyteharkinnan viipyminen

Syyttäjänvirastoon keväällä 2010 suorittamansa tarkastuskäynnin yhteydessä apulaisoikeuskansleri havaitsi muun muassa, että eräs asia oli ollut pitkään syyteharkinnassa ja näytti eräiltä osin vanhentuneen syyteharkinnan aikana. Apulaisoikeuskansleri päätti omana aloitteenaan selvittää, miksi syyteharkinta oli viipynyt. Selvityksen aikana kihlakunnansyyttäjä suoritti syyteharkinnan

loppuun. Sen kestoksi oli tällöin muodostunut hieman yli 9 kuukautta.

Syyksi syyteharkinnan viipymiseen kihlakunnansyyttäjä ilmoitti asiakirja-aineiston laajuuden ja sen, että hän oli syksyllä 2009 toiminnut toisena syyttäjänä vaativassa asiassa, jossa pelkästään istunnot olivat kestäneet yli 7 viikkoa. Apulaisvaltakunnansyyttäjä piti lausunnotsa ymmärrettävänä, että syyteharkinta siirtyi vuoden 2010 puolelle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka selvityksissä esitetyt syyt syyteharkinnan viipymiseen tekisivätkin viipymisen ymmärrettäväksi yksittäisen syyttäjän kannalta, ne eivät sitä välttämättä tee rikosasian muiden asianosaisten näkökulmasta.

Huomioon ottaen, mitä selvityksissä tuli esille, asia ei antanut apulaisoikeuskanslerille aiheita muuhun, kuin että hän kiinnitti kihlakunnansyyttäjän huomion yleisistä syyttäjistä annetun lain säännökseen, jonka mukaan syyttäjän on rikosasian käsittelyssä, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun vaatimalla tavalla noudatettava muun muassa joutuisuutta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti myös Valtakunnansyyttäjänviraston huomiota virastosta annetun asetuksen säännökseen, jonka mukaan valtakunnansyyttäjän tulee ylimpänä syyttäjänä edistää ja valvoa muun muassa syyttäjän toiminnan joutuisuutta (OKV/8/50/2010, ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Nimittäminen määräaikaiseen virkasuhteeseen

Syyttäjänviraston kesäharjoittelijoiden määräaikaisia virkasuhteita koskenut viranhaku oli suunnattu ainoastaan syyttäjänviraston henkilöstön lapsille.

Rajattua hakua oli perusteltu sillä, että kyseessä oli lyhytaikainen harjoittelu, joka edellytti ehdotonta vaitiolovelvollisuutta. Viranhakuilmoituksen mukaan harjoittelijan perehdyttäminen ja ohjaus tapahtui huoltajan toimesta yhdessä toimistohenkilökunnan esimiehen kanssa. Kesäharjoittelijalta edellytetystä vaitiolositoumuksesta vastasi johtavan kihlakunnansyyttäjän mukaan myös harjoittelijan huoltaja.

Määräaikaista virkasuhdetta koskevasta haku-menettelystä ei ole säännöksiä ja nimittävän viranomaisen harkintavalta alle vuoden mittaisiin määräaikaisiin virkasuhteisiin virkamiehiä nimitettäessä on verrattain laaja.

Menettely kesäharjoittelijoita haettaessa ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä ei kuitenkaan ollut yhdenvertaisuuslain vaatimusten mukainen. Myös henkilöstöä lyhytkestoisiin määräaikaisiin virkasuhteisiin haettaessa haku-menettelyiden tulee olla sellaisia, että tehtävistä kiinnostuneilla ja niihin kelpoisilla ja soveliailla on yleinen mahdollisuus saada tietoa avoimena olevista tehtävistä ja mahdollisuus hakeutua niihin. Tarpeettoman ja tuloksettoman viranomaistyön välttämiseksi viranomaisella on toisaalta mahdollisuudet suhteuttaa hakumenettelyn laajuus muun muassa tehtävien vaativuustason ja kestoon.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että lähisukulaisuusuhde viraston vakinaiseen henkilöstöön kuuluvaan ei voi ilmentää parempaa kykyä ymmärtää työtehtävien vastuullisuutta ja salassapitosäännösten merkitystä. Kyseisessä tilapäisen henkilöstön valintamenetelyssä käytetty erilaisen kohtelun keino – valinnan kohdistaminen vakinaisen henkilöstön lapsiin – ei ole oikeasuhtainen tai ylipäätään oikea ja hyväksyttävä keino yhdenvertaisuuslain 7 §:n (erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet) 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen erityisten vaatimusten täyttämiseksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti johtavan kihlakunnansyyttäjän huomiota ratkaisussaan esittämiinsä seikkoihin ja pyysi lisäksi häntä toimittamaan oikeuskanslerinvirastoon syyttäjänviraston yhdenvertaisuussuunnitelman (OKV/886/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Esitutkintapäätöksistä ilmoittaminen

Kantelija arvosteli kihlakunnansyyttäjän menettelyä tämän toimiessa tutkinnanjohtajana poliisirikosasian esitutkinnassa. Tutkinnanjohtaja oli kahdella päätöksellään lopettanut esitutkinnan. Asianomistajaksi päätöksiin merkitty henkilö oli kuollut ennen päätösten tekemisen ajankohdtaa. Tutkinnanjohtaja oli tämän vuoksi ilmoittanut päätöksistään kuolleen asianomistajan äidille. Kantelija piti tutkinnanjohtajan menettelyä virheellisenä, kun tämä ei ollut ilmoittanut päätöksistä kuolleen asianomistajan sisarelle.

Esitutkintalain mukaan esitutkinnan lopettamista koskevasta päätöksestä on ilmoitettava muun muassa asianomistajalle, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa säädetään siitä, kenellä on oikeus käyttää asianomistajan syyteoikeutta tämän kuoleman jälkeen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tutkinnanjohtaja ei esittänyt antamassaan selvityksessä oikeudellisesti hyväksyttäviä syitä, joiden vuoksi hänen ei olisi tullut huolehtia päätösten ilmoittamisesta myös tapauksessa oikeudenomistajana pidettävälle kuolleen asianomistajan sisarelle. Sisarella oli myös tullut olla mahdollisuus itsenäisesti päättää syyteoikeuden käyttämisestä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkemykset esitutkintapäätösten ilmoittamisesta tutkinnanjohtajana toimineen kihlakunnansyyt-

täjän tietoon (OKV/91/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

ULOSOTTO

Asiamiehen edustuskelpoisuuden selvittäminen

Ulosoton hakijan asiamies oli puhelimitse ottanut yhteyttä kihlakunnanvoutiin tarkoituksenaan keskustella päämiehensä ulosottovirastossa viireillä olevasta asiasta. Kihlakunnanvouti kieltäytyi keskustelemasta asiasta sillä perusteella, ettei asiamies ollut esittänyt päämiehensä antamaa valtakirjaa. Asiamies vielä kertoi lähettäneensä valtakirjan ulosottovirastoon telefaxilla. Kihlakunnanvouti ei puhelun aikana eikä sen jälkeenkään tarkistanut asiamiehen esittämän väitteen oikeellisuutta. Myöhemmin osoittautui, että asiamies oli todella lähettänyt valtakirjan kertomallaan tavalla.

Apulaisoikeuskansleri yhtyi Valtakunnanvoudinviraston lausunnossaan esittämään kantaan, jonka mukaan asianmukaista kerrotussa tilanteessa olisi ollut, että kihlakunnanvouti olisi asiamieheksi ilmoittautuneen henkilön kanssa käymänsä puhelinkeskustelun jälkeen tarkistanut, pitääkö asiamiehen ilmoitus hänen päämiehensä valtakirjan toimittamisesta ulosottovirastoon paikkansa ja myönteisessä tapauksessa (kuten osoittautui) ottanut yhteyttä asiamieheen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvan, että viranomaisen tulee pyrkiä selvittämään asiamieheksi ilmoittautuneen henkilön edustuskelpoisuudesta syntyneitä mahdollista epäilyä oma-aloitteisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, varsinkin jos asia on selvitettävissä suhteellisen vaivattomasti, kuten kantelutapauksessa näyttää olleen asian

laita. Mainittua toimintatapaa on perusteltua soveltaa lähtökohtaisesti myös ulosottoviranomaisissa, huolimatta siitä, että ulosottomenettelyssä on kysymys ns. summaarisesta prosessista ja että hyvän hallinnon turvaamiseksi säädettyä hallintolakia ei lain 4 §:n mukaan sovelleta muun muassa ulosottoon. Käsityksensä tueksi apulaisoikeuskansleri viittasi perustuslain 21 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Perustuslain mainittu säännös koskee lähtökohtaisesti kaikkia viranomaisia. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kihlakunnanvoudin huomiota lausumaansa käsitykseen (OKV/333/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Ulosotto opintolainavelan perimisessä

Kantelija arvosteli ulosottoviraston menettelyä opintolainavelan perimisessä. Kantelija kertoi saaneensa kesällä 2008 ulosottovirastolta kirjeen, jossa ilmoitettiin, että ulosottoerinnässä oleva loppuosa kantelijan 18 vuotta vanhasta opintovelasta oli vanhentunut. Saman vuoden loppupuolella kantelija oli kuitenkin saanut puhelinsoiton ulosottovirastosta, jossa kerrottiin, että opintolainan loppuosa piti sittenkin maksaa. Kantelijan mukaan ulosottoviraston antamat ristiriitaiset tiedot olivat johtaneet siihen, että hänen osuutensa erästä kesämökistä uhkasi tulla myydyksi pakkohuutokaupalla. Kertomansa mukaan kantelijalla olisi ollut mahdollisuus järjestää asiansa niin, että hän olisi suoriutunut velastaan kesällä 2008, jos hän tuolloin olisi saanut velkatilanteestaan oikeata tietoa.

Asiaa selvitettäessä ilmeni, että kantelijan tapaus liittyi ulosottokaaren 2 luvun 24 §:n so-

veltamiseen. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan ulosottoperuste, jossa luonnolliselle henkilölle on asetettu maksuvelvoite, on täytäntöönpanokelpoinen 15 vuoden ajan. Pykälän 3 momentissa säädetään kuitenkin, että jos ulosottoperusteen määräajan kuluessa saatavan perimiseksi on toimitettu ulosmittaus, määräajan umpeen kuluminen ei estä maksun saamista ulosmitatuista varoista.

Kantelijan veloista, joihin kuului myös opintolainavelka, oli vuonna 2006 ulosmitattu kolme kiinteistöä, joissa kantelijalla oli 1/5 omistusosuus. Kantelijan opintolainavelka olisi muuten vanhentunut ulosottokaaren 2 luvun 24 §:n 1 momentin mukaan tammikuussa 2008, mutta kun sen perimiseksi oli toimitettu ulosmittaus vuonna 2006, määräajan umpeen kuluminen ei estänyt maksun saamista ulosmitatuista varoista. Ulosottoviranomaiset myönsivät, että kantelijalle oli kesällä 2008 annettu virheellistä tietoa hänen ulosottotilanteestaan. Tämä oli johtunut siitä, että asian käsittelijä oli vaihtunut ja uusi käsittelijä ei ollut heti huomannut aiemmin tehtyä ulosmittausta. Kun oikea asiantila sittemmin huomattiin, tiedusteltiin velkojalta halukkuutta jatkaa perintää ulosmitatun omaisuuden osalta. Velkoja halusi perinnän jatkuvan, josta ilmoitettiin kantelijalle puhelimitse loppuvuonna 2008.

Kantelun ollessa vireillä oikeuskanslerinvirastossa, kantelija ilmoitti maksaneensa velkansa. Apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää johtavan kihlakunnanvoudin huomiota ulosottokaaren 1 luvun 19 §:n asianmukaista ulosottotoimintaa edellyttävään säännökseen sekä siihen, että ulosottoviraston päällikön velvollisuuksiin kuuluu sopivalla tavalla huolehtia siitä, että viraston henkilökunnan vaihtumisesta ei aiheudu asiakkaiden oikeusturvaa vaarantavia tietokatkoksia (OKV/1011/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

VALTION OIKEUSAPUTOIMISTOT

Kirjeisiin vastaamatta jättäminen

Kantelija oli vuosina 2003–2008 lähettänyt holhustoimen edunvalvontatoimistoon useita kirjeitä ja kortteja, jotka olivat sisältäneet vaatimuksia kantelijan ja hänen äitinsä kantelussa mainitulle henkilölle lainattujen rahojen palauttamisesta ja muutoinkin kysymyksiä kyseisestä henkilöstä ja hänen asioistaan. Vuonna 2003 päivätty kirje oli lähetetty nimetylle virkaholhoojalle. Vuonna 2008 päivätyn kirjeen perusteella kyseinen virkaholhooja oli kuitannut kantelijan vaatimuksen perille saapuneeksi. Kantelijan kirjeessä 2008 oli todettu, että vaikka kantelija oli kirjoittanut edunvalvontaan kahdeksan kertaa, hän ei ollut saanut edes vastausta, että kirjeet ja kortit olisivat tulleet perille.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että perustuslain 21 §:n sekä hallintolain 7 §:n ja 8 §:n 1 momentin perusteella hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisen vastaa sille osoitetuihin asiallisiin ja riittävän yksilöityihin kysymyksiin ja tiedusteluihin kysymyksessä olevasta asiasta riippuen asianmukaisesti ja joutuisasti. Pääsääntöisesti kirjalliseen tiedusteluun vastataan kirjallisesti. Vastauksen sisältö riippuu tiedustelun ominaispiirteistä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen oli samaa mieltä oikeusaputoimiston selvityksen kanssa siitä, että korttien ja kirjeiden sävy ja niissä esitetyt vaatimukset olivat olleet epäselviä ja yksilöimättömiä. Edellä mainittujen hyvän hallinnon toteutumista turvaavien säännösten perusteella oli selvää, että edunvalvonnan olisi kuitenkin tullut vastata kantelijan useisiin kirjallisiin yhteydenottoihin jotakin, vähintään ilmoittaakseen, että kirjeet ja kortit olivat saapuneet perille mutta että niihin ei voitu salassapito- ja vaitiolovelvollisuuksien vuoksi vastata. Olennaista olisi ollut,

että yhteydenottaja ei olisi jäänyt epätietoiseksi siitä, mitä hänen kirjeilleen ja korteilleen oli viranomaisessa tapahtunut. Yleisen edunvalvojan kantelijalle osoittamassa kirjeessä 17.7.2009 pahoiteltiin kantelijan yhteydenottoihin vastaamatta jättämistä, mitä apulaisoikeuskanslerin sijainen piti hyvän hallinnon mukaisena menettelyinä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi vastaisen varalle oikeusaputoimiston yleisen edunvalvonnan tietoon edellä esittämänsä näkökohdat kirjeisiin vastaamisessa. Kantelu ei johtanut muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin (OKV/922/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Asiakkaan oikeusturvan toteuttaminen

Johtava julkinen oikeusavustaja oli katsonut toimeksiannon päättyneeksi ja lähettänyt asiakkaalle asiaa koskevan kirjeen. Toimeksianto oli myös merkitty päättyneeksi asianhallintajärjestelmään. Asiakas oli kuitenkin katsonut, että jatkotoimet olivat tarpeen ja ollut asiasta puhelimitse yhteydessä oikeusavustajaan. Oikeusavustajan tuossa vaiheessa tekemä oikeudellinen arvio asiassa jäi selvityksen perusteella jossain määrin epäselväksi. Selvää kuitenkin oli, että asiakas oli tuolloin jäänyt siihen käsitykseen, että jatkotoimista oli myös sovittu. Hän oli myöhemmin tätä tarkoitusta varten myös toimittanut oikeusaputoimistoon asiapapereita. Oikeusavustaja ei ollut kuitenkaan tehnyt asiassa jatkotoimia. Antamassaan selvityksessä oikeusavustaja toi esiin, että asiakkaan tuomat asiapaperit olivat ilmeisesti joutuneet kadoksiin. Asiassa ei ollut myöskään tehty oikeusapupäätöstä tai saatettu asiaa uudelleen asianhallintajärjestelmässä vireille.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kun asiakas oli ollut jo päättyneeksi merkitys-

sä asiassa oikeusapua vailla, asiassa olisi tullut tehdä kielteinen oikeusapupäätös, mikäli edellytyksiä oikeusavun antamiseen ei enää asiassa ollut. Mikäli edellytykset oikeusavun antamiseen puolestaan olivat olemassa, olisi asia tullut saatua asianhallintajärjestelmässä vireille uudestaan. Nyt syntyneessä tilanteessa asiakas oli jäänyt siihen käsitykseen, että hänen asiansa oli oikeusaputoimistossa vireillä, mutta tosiasiasa näin ei ollut. Hänellä ei kuitenkaan myöskään ollut mahdollisuutta hakea muutosta mahdolliseen kielteiseen oikeusapupäätökseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti julkisen oikeusavustajan vakavaa huomiota velvollisuuteen antaa asiassa kielteinen oikeusapupäätös silloin, kun edellytyksiä toimeksiannon vastaanottamiselle ei ole tai vastaavasti huolehtia siitä, että myönteinen oikeusapupäätös on voimassa, mikäli edellytykset toimeksiannon vastaanottamiselle ovat olemassa. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti julkisen oikeusavustajan huomiota virkamieslaissa asetettuun velvollisuuteen suorittaa tehtävät huolellisesti, asianmukaisesti ja viivytyksettä (OKV/739/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

RIKOSSEURAAMUSLAITOS

Vankilan menettely virkanimitysasiassa

Vankila oli virkanimitysasiaa valmistellessaan pyytänyt yhdestä viranhakijasta kirjallisia lausuntoja vankilan muilta virkamiehiltä ja tuonut lausunnoissa esitetyt seikat esille virkanimitysmuistiossa. Rikosseuraamuslaitoksen ohjeen mukaan muualta kuin työnhakijalta itseltään hankittaviin henkilötietoihin tulee saada hakijan suostumus.

Tällaista suostumusta ei ollut pyydetty. Menetely oli myös yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain vastaista. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vankilan huomiota asiaa koskeviin säännöksiin sekä Rikosseuraamuslaitoksen ohjeeseen virkanimitysmenettelystä sekä nimitysmuistion laatimisesta (OKV/561/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Virantäyttö

Rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen johtajan virkanimityspäätöksessä ei ollut riittävän yksilöidysti vertailtu hakijoiden ansioita. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Rikosseuraamuslaitoksen huomiota hallintolain asettamiin vaatimuksiin päätöksen perustelemissä sekä valtiovarainministeriön ohjeisiin esittelymuistion laadinnassa (OKV/79/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Asioiden käsittelyaika

Kantelijan selvityspyynnön käsittelyaika tietosuojavaltuutetun toimistossa oli noin 16 kuukautta. Kantelija ei myöskään ollut saanut vastausta toimiston ylitarkastajalle ja tietosuojavaltuutetulle lähettämiensä kahteen sähköpostiviestiin.

Apulaisoikeuskansleri muistutti tietosuojavaltuutettua perustuslain 21 §:n 1 momentista, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiaansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä, ja hallintolain 23 §:n 1 momentista, jossa vahvistetaan tämä käsittelyn viivytyksettömyysvaatimus, ja piti kantelijalle tietosuojavaltuutetun toimiston antamaa vastausta viipyneenä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle tietosuojavaltuutetun ja tämän toimiston ylitarkastajan huomiota tiedusteluihin vastaimista koskevien säännösten noudattamisen tarkuuteen. Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Perustuslain 21 §:ssä säädetty hyvän hallinnon periaate edellyttää yleisemminkin, että viranomaiselle tulleeeseen tiedusteluun on vastattava (OKV/1690/1/2008; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Tarkastukset

Korkein hallinto-oikeus

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumiskäynnin korkeimpaan hallinto-oikeuteen 26.1.2011. Käynnin aiheena oli muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden hallinto-oikeuksiin kohdistama valvonta ja hallinto-oikeuksien yhteinen laatujärjestelmä (OKV/1/51/2011).

Oikeusministeriön demokratia- ja kieliasioiden yksikkö

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumiskäynnin oikeusministeriön demokratia- ja kieliasioiden yksikköön 3.2.2011. Käynnin teemoina ja keskustelun aiheina olivat muun muassa yksikön työjärjestyksen mukaiset tehtävät, kansallinen ihmisoikeustoimintasuunnitelma, yksikön rooli suhteessa Ihmisoikeusinstituutioon sekä yksikön havainnot kielellisten oikeuksien toteutumisesta (OKV/19/51/2011).

Lapin syyttäjänvirasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Lapin syyttäjänviraston 11.5.2011. Tarkastuksen aiheina olivat yleisten syyttäjänviraston toimintaan liittyvien kysymysten lisäksi sidosryhmäyhteistyö, esitutkintaan osallistuminen ja esitutkinnan rajoittaminen, syyttämiskäytännön yhdenmukaisuus, asianomistajien edustaminen, kielikysymykset sekä työsuojelu syyttäjän työssä.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/5/51/2011).

Rovaniemen hovioikeus

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin Rovaniemen hovioikeuteen 11.5.2011. Keskusteluissa käsiteltiin muun ohessa käsittelyn joutuisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä, tuomion antamista oikeudenkäymiskäärän 24 luvun 17 §:ssä säädetyssä määräajassa, rangaistuskäytännön yhtenäisyyttä, julkisuuslain soveltamiseen liittyviä kokemuksia, kielellisten oikeuksien toteutumista sekä hovioikeuden alioikeuksiin kohdistamaa valvontaa.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/6/51/2011).

Tampereen oikeusaputoimisto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Tampereen oikeusaputoimiston 26.5.2011. Keskustelujen teemoina olivat muun muassa oikeusapupalvelujen tarve ja riittävyys, ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden palveluun liittyvät kysymykset, oikeusavun sähköinen asiointi, oikeusapupäätösten perustelevuus sekä edunvalvontaan liittyvät kysymykset.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/11/51/2011).

Pirkanmaan kärjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Pirkanmaan kärjäoikeuden 26.5.2011. Keskustelujen teemoina olivat muun muassa käsittelyn joutuisuus, tuomitsemistoiminnan yhtenäisyys, kärjäoikeus uudistus, yhdenvertaisuussuunnitelma sekä yhteistyö sidosryhmien kanssa. Tarkastuskäynnillä olivat esillä myös muun muassa tuomiolauselmien vapauttamista koskevat kysymykset.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/12/51/2011).

Kainuun kärjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Kainuun kärjäoikeuden 31.5.2011. Keskustelujen teemoina olivat muun muassa käsittelyn joutuisuus, kärjäoikeuden henkilöstön asiantuntemuksen ylläpitäminen ja yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa. Tarkastuskäynnillä oli esillä myös muun muassa tuomiolauselmien vapauttamista koskevat kysymykset ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/14/51/2011).

Varsinais-Suomen ulosottovirasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Varsinais-Suomen ulosottoviraston 22.11.2011. Hän tutustui viraston toimintaan ja keskusteli muun muassa kysymyksistä, jotka liittyivät virkamiesten väliseen työnjakoon, erilaisten rekisterien käyttöön, hyötyyn ja luotettavuuteen, asiakaspalveluun sekä etukäteen tilatuista asiakirjoista tehtyihin havaintoihin.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/24/51/2011).

Valtakunnanvoudinvirasto

Tutustumis- ja tarkastuskäynnillään 22.11.2011 Valtakunnanvoudinvirastoon apulaisoikeuskansleri tutustui viraston toimintaan ja keskusteli muun muassa kysymyksistä, jotka liittyivät ulosoton organisaatioon, uudistukseen ja kehittämistarpeisiin, ulosottohallinnon valvomiseen, erilaisten rekisterien käyttöön, hyötyyn ja luotettavuuteen sekä kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Keskustelua käytiin myös etukäteen tilatun asiakirja-aineiston pohjalta.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/25/51/2011).

Turun hallinto-oikeus

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin Turun hallinto-oikeuteen 23.11.2011. Käynnillä hallinto-oikeuden edustajat kertoivat hallinto-oikeuden toiminnasta, muun muassa työtilanteesta ja henkilöstön viihtyvyydestä.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/22/51/2011).

Kouvolan hallinto-oikeus

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin Kouvolan hallinto-oikeuteen 15.12.2011. Käynnillä keskusteltiin muun muassa asioiden käsittelyajoista hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeuden henkilöstötilanteesta.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/28/51/2011).

SISÄASIAINHALLINTO

Ratkaisuja

POLIISI

Esitutinnan viipyminen ja esitutkintapäätöksen virheellisyys

Tutkinnanjohtaja oli epäiltyä kunnianloukkausta koskeneessa asiassa tekemässään esitutkintapäätöksessä arvioinut, täyttikö poliisille ilmoitettu menettely kunnianloukkauksen tunnusmerkistön, ja päättänyt asian merkinnällä ”ei rikosta”, vaikka asian syyteoikeus oli ollut jo päätöksen tekohetkellä vanhentunut. Päätös oli tehty vasta noin kaksi ja puoli vuotta tutkintailmoituksen vastaanottamisesta. Apulaisoikeuskansleri toteusi, että esitutkintapäätöstä ei ollut tehty esitutkintalaissa edellytetyllä tavalla viivytyksettä. Syyteoikeuden vanhentumisen huomiotta jättämisen seurauksena päätöksessä oli harhaanjohtavasti ilmoitettu asianomistajalla olleen oikeus ajaa itse syytettyä asiassa. Lisäksi esitutkintapäätöksen perusteluista ja lopputuloksesta jäi sovelletun lainkohdan puuttuessa epäselväksi, oliko kysymyksessä esitutkinnan toimittamatta jättämistä vai esitutkinnan lopettamista koskeva päätös.

Apulaisoikeuskansleri antoi tutkinnanjohtajalle esitutkintapäätöksen tekemisen viivästyimisestä, siitä johtuneesta syyteoikeuden vanhentumisesta ja esitutkintapäätöksen virheellisyyksistä huomautuksen (OKV/5/50/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petteri Mikkola).

Esitutinnan viipyminen

Apulaisoikeuskansleri oli kesäkuussa 2009 antamassaan kanteluratkaisussa arvioinut, että esitutkinta oli kestänyt kohtuuttoman pitkään. Kantelija ilmoitti oikeuskanslerille elokuussa 2010 osoittamassaan kantelussa, ettei asiassa ollut kiihdyttämistä huolimatta tapahtunut mitään.

Tutkinnanjohtaja oli syyskuussa 2010 tehnyt syyttäjälle esityksen esitutkinnan rajoittamiseksi. Saadun selvityksen perusteella esitutkintaineisto oli ollut ennen esityksen tekemistä noin vuoden tutkinnanjohtajalla, eikä sinä aikana ollut suoritettu varsinaisia esitutkintatoimenpiteitä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan tutkinta kokonaisuudessaan oli kestänyt kohtuuttoman pitkään eikä sitä ollut saatettu loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan sitä seikkaa, että hänen asiassa aiemmin antamansa päätös ei ollut aiheuttanut korjausta esitutkinnan kohtuuttoman pitkään kestoan, oli pidettävä poliisilaitoksen sisäisen valvonnan ja laadullisten prosessien tarkastelun näkökulmasta vakavana ja kehittämistoimenpiteitä edellyttävänä.

Apulaisoikeuskansleri antoi tutkinnanjohtajana toimineelle komisariolle huomautuksen ja saattoi näkemyksensä poliisilaitoksen tietoon sekä pyysi Poliisihallitusta yhdessä poliisilaitoksen kanssa ilmoittamaan laitoksella tehdyistä kehittämistoimenpiteistä. Pyydetty ilmoitukset toimenpiteistä, joihin poliisilaitoksella oli sisäisen valvonnan ja laadullisten prosessien kehittämiseksi ryhdytty, toimitettiin määräajassa oikeuskans-

lerinvirastoon (OKV/1247/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Lehvä).

Esitutkintapöytäkirjan salassapitomerkinnot

Asianosaisille loppulausuntoa varten lähetettyyn epäiltyä seksuaalirikosepäilyä koskeneeseen esitutkintapöytäkirjaan tehty salassapitomerkinnot oli puutteellinen. Merkinnot sisälsi ainoastaan ”salassa pidettävä” -leiman ja viittauksen viranomaisen toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) annetun lain 24 §:n 1 momenttiin. Merkinnot ei siten käynyt ilmi täsmällistä oikeudellista perustetta salassapidolle eikä sen kesto. Lisäksi poliisin loppulausuntopyynnössä oli maininta, että asiakirja-aineisto liitteeseen on salainen siihen asti, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimessa tai kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta. Loppulausuntopyynnössä oli salassapitoperusteena mainittu esitutkinta-asiakirjojen käsittelyvaiheeseen liittyvä salassapitoperuste (julkisuuslain 24 §:n 1 mom 3 kohta) mutta ei tutkittavana olleen asian luonteeseen (epäilty siveellisyysrikos) liittyvää lainkohtaa (mainitun momentin 26 kohta).

Tutkinnanjohtaja oli asiassa antamassaan selvityksessä todennut, että salassapitomerkinnot oli epähuomiolla jäänyt tekemättä vielä esitutkintapöytäkirjan valmistumisvaiheessa. Tutkinnanjohtaja ei selvityksessään osannut sanoa, kuka ja missä vaiheessa oli täydentänyt salassapitomerkinnot. Asianomistajalle oli toimitettu myös lopullinen esitutkintapöytäkirja varustettuna mainitulla puutteellisella salassapitomerkinnotilla. Epäilty siveellisyysrikosasia ei edennyt tuomioistuimeen, vaan päättyi syyttäjän syyttämättäjäätämispäätökseen. Asianomistaja oli kertonut esitutkinnan valmistuttua kolmansille henkilöille salassa pidettäviä tietoja joutuen itse rikosepäilyn kohteeksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi esitutkintapöytäkirjan salassapitomerkinnot osalta, että kun sitä oli poliisilaitoksella täydennetty jälkikäteen, olisi tullut noudattaa hallintolaissa säädettyä menettelyä kirjoitusvirheen korjaamisesta ja erityisesti ilmoittaa merkinnot tekemisestä asianosaisille.

Esitutkintapöytäkirjan loppulausunnolle lähettämistä koskevan saatekirjeen puutteellisuudet ja virheellisuudet olivat vakavampia. Poliisissa vielä tutkittavana olevan rikosasian asianomistajataholla lain mukaan loppulausunnolle lähettämisen aineiston salassapitoa koskevan päätöksen tekeminen kaikinensa, siis myös esitutkinta-aineiston sisällöllisellä perusteella, on kuulunut poliisille. Poliisin loppulausuntopyyntö on ollut sen mukana lähetetyn esitutkintapöytäkirjan salassapidon perustetta ja salassapitoaikaa koskevilta osin merkinnotiltaan selvästi puutteellinen ja omiaan antamaan vastaanottajalle virheellisen käsityksen saamansa esitutkinta-aineiston julkiseksi tulosta. Asianomistajatahon epätietoisuus oikeuksistaan ja toimintamahdollisuuksistaan syyttämättäjäätämispäätöksen jälkeen on voinut osaltaan vaikuttaa siihen, että asiassa oli syyttämättäjäätämispäätöksestä huolimatta virinnyt laaja viranomaiskäsittely muine oikeudenkäynteineen, ja että asianomistajatahoa ja eräitä muita oli kuulusteltu salassapitorikoksesta epäiltyinä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti poliisilaitoksen asianomaisia rikostutkinnan virkamiehiä vastaisen varalle julkisuuslain vastaisesta menettelystä. Hän kiinnitti samalla huomiota tarkkuuteen tehtäessä asiakirjoihin julkisuuslaissa säädettyjä salassapitomerkinnotia ja hallintolaissa säädettyjä kirjoitusvirheen korjauksia (OKV/784/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Ampuma-aselupahakemuksen käsittelyaika

Ampuma-aselupahakemuksen käsittely poliisilaitoksella oli kestänyt lähes viisi kuukautta. Poliisihallitus oli lausunnossaan todennut, että lupaharkinta asiassa oli edellyttänyt erityistä harkintaa ja perehtymistä käyttötarkoituksena ilmoitettuun ammunnan lajiin. Asian laatu, laajuus ja muut seikat huomioon ottaen Poliisihallitus katsoi kuitenkin, että lähes viiden kuukauden lupaharkintaa voitiin pitää asiakkaan näkökulmasta liian pitkänä. Apulaisoikeuskansleri yhtyi Poliisihallituksen näkemykseen. Hän kiinnitti poliisilaitoksen huomiota siihen, että hallintoasia on hallintolain mukaan käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä (OKV/42/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Ampuma-aselupapäätöksen perusteleminen

Kantelijan mielestä hänelle ei ollut annettu asianmukaisesti tiedoksi ampuma-aselupaa koskevaa lupapäätöstä ja valitusosoitusta, hallussapitolupa oli myönnetty perusteettomasti määräaikaisena ja lupapäätöstä ei ollut asianmukaisesti perusteltu.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että poliisiviranomainen ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa arvioidessaan, että tiedoksianto on kyseisessä tapauksessa voinut tapahtua tavallisena tiedoksiantona, ja myöntäessään toistaiseksi voimassaolevaksi haetun luvan määräaikaisena. Pelkästään se seikka, että hallintopäätöksen tiedoksi antamisesta alkaa kulua valituksen määräaika, ei tarkoita sitä, että päätös tulisi antaa tiedoksi todisteellisesti. Tiedoksisajalla on aina mahdollisuus näyttää, ettei hän ole saanut päätöstä tiedoksi ja saada näin valituksen määräaika palautettua. Hallintoasian voi myös lähtökohtaisesti saattaa uudelleen vi-

reille uudella hakemuksella. Luvan myöntäminen määräaikaisena oli ollut palveluperiaatteen mukaista hakijalle tarkoituksenmukaisempaa kuin luvan epääminen kokonaan.

Käytettävissä olleen selvityksen perusteella oli riidatonta, että aselupapäätöstä ei ollut perusteltu asianmukaisesti. Jossain määrin epäselväksi oli jäänyt, oliko päätös valitusosoituksineen annettu kantelijalle tiedoksi tavallisena tiedoksiantona vai ei.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen hallintolupa-asioita ratkaistaessa ja niissä annettavia päätöksiä tiedoksi annettaessa (OKV/173/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä ampuma-aseen hallussapitoluvan peruuttamista ja aseiden haltuun ottamista koskevassa asiassa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että poliisiviranomaiset eivät ampuma-aseasian eri käsittelyvaiheissa, eivätkä kaikilta osin laillisuusvalvojalle antamassaan selvityksessäkään, kyenneet perustelemaan menettelyään oikeudellisesti tyydyttävällä tavalla. Hän kiinnitti poliisilaitoksen ja asian kanssa tekemisissä olleiden poliisipäällystön kuuluvien poliisimiesten huomiota ampuma-aseasioiden käsittelyn yhteydessä tehtävien ratkaisujen ja toimenpiteiden luonteeseen ja merkitykseen sekä niiden asianmukaisen ja lainmukaisen perustelemisen tärkeyteen (OKV/712/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Menettely ampuma-aseiden haltuunotossa

Kantelija arvosteli poliisipartiota siitä, että se oli hänen poissa ollessaan ja tietämättään käynyt hänen kotirauhansa piiriin kuuluvassa avoimna ol-

leessa autotallissaan murtamassa auki siellä olleen asekaapin ja vienyt mukanaan kantelijan pojan omistamia ampuma-aseita. Kantelija arvosteli poliisipartiota ennen kaikkea siitä, että se ei ennen toimenpiteensä suorittamista ottanut häneen yhteyttä esimerkiksi puhelimitse eikä jättänyt mitään kirjallista ilmoitusta käynnistään. Partion menettelyn perusteeksi selvisi myöhemmin toisen poliisilaitoksen ampuma-aselain säännöksiin perustuva kiireellinen virka-apupyynnö.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan partion olisi tullut ilmoittaa kantelijalle esimerkiksi puhelimitse toimenpiteestä ja sen perusteista sekä siitä, että toimenpide ei siedä viivytystä. Se olisi pitänyt tapahtua viimeistään viipymättä sen jälkeen, kun aseet oli otettu poliisin haltuun. Ampuma-aselain ja pakkokeinolain säännösten mukaan suoritettaessa ampuma-aselain mukaisia toimenpiteitä kotirauhan suojaamassa paikassa on soveltuvin osin otettava huomioon pakkokeinolain kotietsintää koskevat säännökset ja periaatteet, joihin kuuluu muun muassa ilmoitusvelvollisuus.

Tilanteissa, joissa poliisipartion tehtävänä on vaarallisten esineiden, kuten ampuma-aseiden tai räjäytysaineiden, haltuun ottaminen, voidaan poliisimiesten työturvallisuus huomioon ottaen pitää hyväksyttävänä, että tarkoituksenmukaisuusharkintaa käytetään sen osalta, ilmoitetaan toimenpiteestä etukäteen esineiden haltijalle. Ilmoitus tulee kuitenkin tehdä heti, kun se voi tapahtua vaaratta. Hyvään viranomaistoimintaan voidaan yleisemminkin, eli sellaisissakin tilanteissa, joissa ei ole pakkokeinolain kaltaista erityissääntelyä, katsoa kuuluvan, että viranomaisen suorittaessa jonkun sinänsä lainmukaisen toimenpiteen kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa sen tulisi ilmoittaa toimenpiteestä ja sen perusteista loukatun oikeushyvän haltijalle ensisijaisesti etukäteen, mutta kiireellisessä tai potentiaalisesti vaarallisissa tapauksissa toimenpiteen suorittamisen jälkeen ilman aihee-

tonta viivytystä. Tämä on tärkeätä muun muassa viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen ylläpitämiseksi.

Huomioon ottaen muun muassa, että poliisilaitos ilmoitti kiinnittävänsä asiaan huomionta koulutuksessaan ja ohjeistuksessaan, apulaisoikeuskansleri arvioi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää poliisilaitoksen ja poliisipartion huomiota kannanottoonsa (OKV/960/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Asianomistajarikoksen esitutkinta

Kantelija arvosteli apulaisoikeuskanslerin aiemmassa kanteluasiassa tekemää päätöstä, jonka mukaan poliisi ei ollut viivytellyt asianomistajarikoksen esitutkinnassa.

Asiaa uudelleen selvitettäessä ilmeni, että poliisi oli kyseistä aiempaa kanteluasiata käsiteltäessä virheellisesti ilmoittanut apulaisoikeuskanslerille, että asianomistaja olisi poliisin aloittamassa asianomistajarikoksen esitutkinnassa luopunut rangaistusvaatimuksestaan tai perunut sen. Tosiasiassa asianomistaja ei ollut lainkaan esittänyt syyttämispyyntöä/rangaistusvaatimusta. Kyseinen tiedon virheellisyys oli osaltaan johtanut kanteluratkaisussa tehtyyn puutteelliseen poliisin menettelyn arviointiin. Apulaisoikeuskansleri korosti tämän vuoksi, että oikeuskanslerin perustuslain mukaiseen tietojensaantioikeuteen liittyy totuudessa pysymisvelvollisuus ja se, että oikeuskanslerin tulee voida luottaa annettujen tietojen oikeellisuuteen.

Apulaisoikeuskansleri täydensi uudessa päätöksessään kantelijan alun perin esille tuoman poliisin menettelyn arviointia. Apulaisoikeuskanslerin mukaan poliisin olisi esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen mukaisesti tullut ilmoittaa asianomistajalle, että esitutkinta toimitetaan tai sitä jatketaan vain, jos asianomista-

ja vaatii rikokseen syyllistyneelle rangaistusta, ja että se lopetetaan, jos hän peruuttaa rangaistusvaatimuksensa. Poliisiin olisi myös tullut ottaa huomioon tapahtuma-aikana voimassa ollut asianomistajarikoksen erityinen yhden vuoden vanhentumisaika. Tapauksessa asia vanheni asianomistajarikoksena asian ollessa poliisin käsiteltävänä. Poliisiin olisi lisäksi tullut ottaa huomioon, että asianomistajarikoksen esitutkintaa ei saa aloittaa ilman asianomistajan rangaistusvaatimusta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota oikeuskanslerin perustuslain mukaiseen tietojensaantioikeuteen sekä saattoi poliisilaitoksen tietoon käsityksensä poliisin virheellisestä menettelystä asianomistajarikoksen esitutkinnassa (OKV/1505/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Esitutkinnasta tiedottaminen

Kantelijan mielestä tutkinnanjohtaja oli tiedottanut esitutkinnasta leimaavasti. Lehtiartikkeleiden mukaan tutkinnanjohtaja oli muun ohella kutsunut rikoksesta epäiltyä huijariksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että asiassa esitutkinnasta tiedottamiseen oli ollut painava syy. Poliisin tiedottamisen on kuitenkin aina oltava asianmukaista ja poliisiin tulee toimia siten, ettei sen puolueellisuudesta ja asenteellisyydestä herää perusteltuja epäilyjä. Rikosasiaa tutkivan poliisimiehen henkilökohtainen käsitys tapahtumista ei oikeuta häntä loukkaamaan rikoksesta epäillyn oikeutta tulla pidetyksi syyttömänä mahdolliseen syyksi lukevaan lainvoimaiseen tuomioon asti. Henkilön leimaaminen rikosentekijäksi ennen lainvoimaista syyksi lukevaa tuomiota on vastoin syyttömyysolettamaa.

Tutkinnanjohtajan lausumia voitiin pitää voimakkaan asenteellisina ja harkitsemattomina. Kysymys oli kuitenkin yksittäisistä lausumista, eikä

ollut täysin selvää, missä asiayhteydessä ne oli esitetty ja mitä kaikkea muuta tutkinnanjohtaja oli haastatteluisissa tuonut esiin. Kyse ei ollut viranomaistiedotteesta vaan sanomalehtiartikkelista.

Harkinnassaan apulaisoikeuskanslerin sijainen otti huomioon myös, että tutkinnanjohtaja oli tuonut haastattelussa esiin, että kyse oli vasta rikosepäilyistä ja syyteharkinta ja tuomioistuin-vaiheet ovat vasta tulossa. Merkitystä voitiin antaa myös sille, että kyse oli tiedoista, jotka liittyvät yhtiön elinkeinoelämässä toimimiseen eikä henkilön yksityiselämään.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota vastaisen varalle päätöksessään esittämiinsä seikkoihin (OKV/1711/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Esitutinnan viipyminen

Tutkinnanjohtaja oli tehnyt päätöksen esitutkinnan lopettamisesta asiassa, joka oli siirretty poliisilaitoksen tutkittavaksi lähes kuusi vuotta aiemmin. Päätöksessä viitattiin poliisiin jo aiemmin tutkimiin tutkintapyyntöihin, joissa oli ollut kysymys samoista asioista kuin tutkittavana olleessa asiassa. Aiemmissa asioissa oli tehty päätös esitutkinnan lopettamisesta ja syyttämättä jättämisestä. Päätöksen mukaan tutkittavana olevassa asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta ja asiassa ei muutoinkaan ollut tullut ilmi sellaisia uusia seikkoja, jotka olisivat antaneet synn epäillä jotakuta rikoksesta.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että esitutkintalain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Esitutkinnan kestolle ei ollut asetettavissa enimmäisaikaa, vaan hyväksyttävää aikaa oli arvioitava huomioon ottaen asian laatu ja laajuus sekä sen yksilölliset erityispiirteet. Asiaan liittyvät ulkoiset tekijät, kuten käytettävissä olevat tutkintaresurssit sekä poliisi-

sin mahdollisuus asettaa tehtävänsä kiireellisyysjärjestykseen vaikuttivat tosiasiallisesti sekä esitutkinnan mahdolliseen aloittamiseen että sen toimittamiseen. Esitutkinta oli suoritettava siten, että rikos ei vanhene esitutkinnan aikana ja että syyttäjälle jää riittävästi aikaa syyteharkinnan suorittamiseen.

Esitutkinnan lähes kuuden vuoden kesto oli sellaisenaan pidettävä liian pitkänä aikana. Lisäksi tutkittavana olleet yritysvalvonta ja tekijänoikeusrikos olivat vanhentuneet esitutkinnan aikana. Ottaen kuitenkin huomioon, että asiakokonaisuus oli ollut poliisin tutkittavana toiseen kertaan, asian laajuus sen ollessa yhteydessä muihin poliisin tutkittavana olleisiin asioihin ja tutkintavarojen puutteellisuus, oikeuskansleri piti riittävänä kiinnittää poliisilaitoksen huomiota esitutkinnan viivytyksettömään toimittamiseen (OKV/1149/1/2008; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petteri Mikkola).

Suhteellisen vähän esitutkintatoimenpiteitä vaahtineessa asiassa oli esitutkintapäätös tehty kaksi vuotta kolme kuukautta asian vireille tulon jälkeen. Selvityksen mukaan tutkinnanjohtaja oli vaihtunut poliisissa tapahtuneiden hallintouudistusten seurauksena. Uusi tutkinnanjohtaja ei ollut tietoteknisten ongelmien vuoksi tullut tietämään, että hänestä oli tullut ilmoitusasian tutkinnanjohtaja, ennen kuin asiaa ryhdyttiin kantelun johdosta selvittämään.

Poliisihallitus totesi lausunnossaan, ettei asiaa ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä. Sen mukaan viivytystä ei voitu kuitenkaan lukea kenenkään yksittäisen virkamiehen syyksi. Apulaisoikeuskansleri yhtyi näiltä osin Poliisihallituksen käsitykseen, minkä lisäksi hän totesi omana käsityksenään seuraavaa.

Vahinko, joka saattaa aiheutua rikosasian asianosaisille ja viime kädessä koko rikosoike-

udellisen järjestelmän uskottavuudelle siitä, ettei poliisi kykene suorittamaan laissa määrättyjä tehtäviään ilman aiheetonta viivytystä, ei vähene sillä, että viivästysten todetaan johtuneen inhimillisten seikkojen sijasta hallinnollisista, tietoteknisistä tai muista niihin verrattavissa olevista ongelmista. Apulaisoikeuskansleri piti sen vuoksi tärkeänä, että poliisihallinnossa riittävästi tiedostetaan mainitunlaisten ongelma-alueiden olemassaolo ja niihin liittyvät riskit ja pyritään ennakoivin toimenpitein vaikuttamaan siihen, etteivät ne pääse muodostumaan esteeksi virkatehtävien viivytyksettömälle suorittamiselle. Hän saattoi käsityksensä vastaisen varalle Poliisihallituksen ja asianomaisen poliisilaitoksen tietoon (OKV/199/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Poliisi oli tehnyt päätöksen esitutkinnan aloittamisesta lähes vuoden ja viiden kuukauden kuluessa siitä, kun rikosilmoitus oli tehty. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti päätöksen tekemiseen kulunutta aikaa esitutkinnalle asetettujen jouhtuisuus- ja tehokkuusvaatimusten näkökulmasta ongelmallisen pitkänä. Lisäksi päätöksen perustelut eivät olleet kaikilta osin lainmukaiset, koska poliisi oli kirjannut esitutkinnan päättämisen perusteeksi asianomistajan tekemän peruuttamisen vaikka rikosilmoituksessa oli myös sellainen rikosnimike, joka ei ollut asianomistajarikos. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen huomiota ratkaisussaan esittämiinsä käsityksiin ja näkökohtiin (OKV/923/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

Poliisin esitutkinta oli kestänyt epäiltyjä törkeää kavallusta ja kirjanpitorikoksia koskeneessa asiassa yli kaksi vuotta kahdeksan kuukautta. Käräjäoikeus oli sittemmin hylännyt syytteet eräiden

kirjanpitorikosten osalta, koska niiden syyteoikeus oli käräjäoikeuden mukaan vanhentunut. Syyteoikeus oli vanhentunut ajankohtana, jolloin esitutinnan toimittaminen oli ollut kesken.

Esitutinnan kesto oli poliisin antamien selvitysten mukaan vaikuttanut samaan aikaan toimitettu verotarkastus, esitutinnan laajuus, asian vaikeaselkoisuus ja näyttöön liittyneet ongelmat. Myös tutkinnanjohtajan ja tutkijan työtilanne oli vaikuttanut esitutinnan kesto.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asiassa ei ilmennyt sellaisia oikeudellisesti hyväksyttävistä syyistä, joiden vuoksi poliisi ei olisi voinut toimittaa esitutkintaa loppuun riittävän ajoissa ottaen huomioon rikosten vanhentumisen. Asioiden ja työ määrän paljouden vuoksi voi sinänsä olla hyväksyttävää asettaa asiat niiden tutkimisen kiireellisyys perusteella tärkeysjärjestykseen. Tässä kiireellisyysarvioinnissa tulee kuitenkin erityisesti ottaa huomioon rikosten vanhentumisvaara. Huomion arvoista tapauksessa toisaalta oli, että kirjanpitorikossäännöksiä koskeneet lainmuutokset olivat jossain määrin voineet vaikeuttaa poliisin arviointia siitä, koska tutkittavana olleet rikokset tulivat vanhentumaan.

Asiaa kokonaisuutena arvioiden apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkintaa ei ollut toimitettu lain tarkoittamalla tavalla ilman aiheutonta viivytystä. Hän piti riittävänä toimenpiteenä kiinnittää tutkinnanjohtajan huomiota esitutinnan viivytyksettömään toimittamiseen (OKV/1606/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman). Kyseisen rikosasian kokonaiskäsittelyajasta katso tarkemmin sivu 112.

Esitutkintapäätöksen tekeminen asiassa, jonka esitutkinta oli kestänyt runsaat kaksi vuotta, oli apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan kestänyt asian laatuun nähden liian kauan. Hän kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota esitut-

kintapäätöksen tekemisen viivytyksettömyyteen (OKV/499/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Esteellisyys hallintoasioiden käsittelyssä

Sisäasiainministeriön turvallisuusalan valvontayksikön ylitarkastaja ei ollut jäävänyt itseään hakeamusasioiden käsittelystä, vaikka poliisi oli päättänyt niiden hakijan ylitarkastajasta tekemien rikosilmoitusten johdosta aloittaa kolme esitutkintaa, joissa tutkittiin ylitarkastajan menettelyä asioiden käsittelyssä. Ylitarkastajan käsiteltävinä olleiden asioiden ratkaisemiseen sisältyi tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja vieläpä hänestä rikosilmoitukset tehneen hakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia. Ylitarkastaja oli jatkanut asioiden esittelijänä vielä poliisin toimitettua ylitarkastajan tekemiksi epäiltyä virka-aseman väärinkäyttämistä ja kunnianloukkausta koskeneet asiat syyttäjälle syyteharkintaa varten.

Oikeuskanslerin arvion mukaan luottamus ylitarkastajan esteettömyyteen oli mainituissa olosuhteissa hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettu tavoitin vaarantunut ja tämän olisi ollut perusteltua jäävätä itsensä kysymyksessä olevien asioiden käsittelystä. Hän saattoi käsitteensä ylitarkastajan tietoon (OKV/587/1/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

Kolmea poliisin tekemää suden lopettamista koskevaa päätöstä ja muuta poliisin susiin liittyvää toimintaa koskevassa kanteluasiassa oli arvioidavana muun ohella se, että yhden lopettamis päätöksistä tehnyt ja asioissa tutkinnanjohtajana toiminut komisario toimi poliisin tehtävänsä ohella alueen riistanhoitoyhdistyksen puheenjohtajana.

Asiassa ei ilmennyt perusteita epäillä, että komisarion tehtävä riistanhoitoyhdistyksen puheenjohtajana olisi jollakin tavoin vaikuttanut hänen tehtäviensä hoitoon kanteluasiassa käsitellyissä asioissa.

Riistanhoitoyhdistysten julkisia hallintotehtäviä ei apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan voinut pitää luonteeltaan sellaisina, ettei poliisin palveluksessa toimiva voisi poliisin virkatehtävien vuoksi toimia riistanhoitoyhdistyksen luottamus-tehtävissä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin, että petoeläinten lopettamista koskevia ratkaisuja tekevän ja niihin liittyviä tutkintoja johtavan virkamiehen toimiminen riistanhoitoyhdistyksen puheenjohtajana tai muussa riistanhoitoyhdistyksen näkyvässä asemassa voi luoda sellaisen epäilyksen virkamiehen puolueettomuutta kohtaan, että virkamiehen olisi hallintolain esteellisyyssäännökset huomioon ottaen perusteltua pidätyä tällaisista virkatehtävistä. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä kantelussa tarkoitetun poliisilaitoksen ja komisarion tietoon (OKV/502/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Ilmoitusvelvollisuus asianosaisaseman muuttumisesta esitutkinnassa

Tutkinnanjohtajana toiminut komisario oli laiminlyönyt huolehtia esitutkintalain edellyttämällä tavalla siitä, että rikoksesta epäiltynä kuulustellulle henkilölle ilmoitetaan hänen asemansa muututtua asianomistajaksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti komisarion huomiota menettelyn lainvastaisuuteen (OKV/1660/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Ilmoitusvelvollisuus esitutkinnan lopettamisesta

Rikosilmoituksen tehnyt kantelija oli noin vuoden kuluttua rikosilmoituksen tekemisestä tiedustellut poliisilaitokselta, mitä hänen asialleen kuului. Tällöin hänelle oli kerrottu, että syyttäjä oli jo ottanut kantaa asiaan. Kantelija otti yhteyttä syyttäjänvirastoon ja sai tietää, että kihlakunnan syyttäjä oli jo puoli vuotta aiemmin tehnyt tutkinnanjohtajan esityksestä päätöksen esitutkinnan lopettamisesta.

Esitutkintalain mukaan tutkinnanjohtajan on huolehdittava siitä, että päätöksestä, jolla esitutkinta jätetään toimittamatta tai jolla se keskeytetään tai lopetetaan, ilmoitetaan viipymättä asianomistajille ja esitutkinnassa asianosaisina kuulustelluille, jollei sitä ole pidettävä tarpeelltomana.

Poliisiviranomaiset myönsivät selvityksissään, että kantelijalle olisi tullut viipymättä ilmoittaa rikosasian tutkinnan lopettamisesta. Ilmoitusta ei ollut kuitenkaan tehty. Syyksi tähän kerrottiin, että rikostutkija, jonka tehtäviin ilmoittamiseen liittyvät alkutoimenpiteet olisivat kuuluneet, oli siirtynyt vuorotteluvapaalle asian jäädessä hoitamatta. Poliisipäällikkö ilmoitti, että kantelussa mainittuun asiaan tullaan kiinnittämään huomiota poliisilaitoksen sisäisessä koulutuksessa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen esimiestehtävissä työskentelevien poliisimiesten, erityisesti poliisipäällikön ja tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion, huomiota esimiesten velvollisuuteen huolehtia siitä, etteivät poliisimiesten pitempiaikaiset lomat ja muut poissaolot johda kiireellisten virkatehtävien laiminlyönteihin (OKV/1122/1/2010, ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Ilmoitusvelvollisuus tuomarin epäilystä virkarikoksesta

Kanteluasiassa ilmeni, että poliisi ei ollut ilmoittanut oikeuskanslerinvirastolle poliisille tehdystä tuomarin tekemäksi epäiltyä virkarikoksesta koskevaasta tutkintapyynnöstä.

Vuonna 1999 silloinen apulaisoikeuskansleri totesi kirjeessään sisäasiainministeriölle tuomareiden virkarikossasioiden erityisyyttä, että poliisin ilmoitusvelvollisuus tuomareiden tekemiksi epäiltyjen virkarikossasioiden osalta olisi paras järjestää siten, että oikeuskanslerinvirastoon ilmoitettaisiin aina tällaisesta tutkittavaksi tulleesta asiasta. Apulaisoikeuskansleri pyysi sisäasiainministeriötä ilmoittamaan esitutkintaviranomaisille tästä ilmoitusvelvollisuudesta. Poliisin ylijohdo lähetti vuonna 2000 apulaisoikeuskanslerin kirjeen poliisin lääninjohdoille tiedoksi ja noudatettavaksi sekä alaisen hallinnon tietoon saatettavaksi.

Poliisin mukaan käsillä olleessa tapauksessa ilmoitusta oikeuskanslerinvirastoon ei tehty, koska asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta eikä esitutkinnan aloittamiskynnys ylittynyt. Poliisi perusteli ilmoittamatta jättämistä myös sillä, että ilmoitus oli kirjattu sekalaisilmoituksena (S-ilmoitus) eikä rikosilmoituksena (R-ilmoitus).

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että poliisin ilmoitusvelvollisuuden edellytykseksi ei ole asetettu sitä, että esitutkinnan aloittamiskynnys ylittyy. Merkitystä ei myöskään ole sillä, onko poliisi kirjannut asian R- vai S-ilmoituksena. Tarkoituksena on nimenomaisesti ollut järjestää tuomareiden tekemiksi epäiltyjä virkarikoksia koskeva poliisin ilmoitusvelvollisuus siten, että oikeuskanslerinvirastoon ilmoitettaisiin aina tällaisesta tutkittavaksi tulleesta asiasta ja että ilmoitus tehtäisiin heti, kun poliisi on saanut tiedon asiasta.

Oikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota tuomareiden tekemiksi epäiltyjä virkarikoksia koskevaan ilmoitusvelvollisuuteen

(OKV/871/1/2009; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

Rikosilmoituksen kirjaaminen

Poliisi oli kirjannut kantelijan tekemän rikosilmoituksen runsaan viikon kuluttua sen saapumisesta poliisilaitokselle. Esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan, kun asianomistaja tai joku muu ilmoittaa poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle rikoksesta tai tapahtumasta, jota hän pitää rikoksena, ilmoitus on viipymättä kirjattava. Apulaisoikeuskanslerin mukaan mainitun säännöksen valossa on perusteltua katsoa, että rikosilmoituksen tai tutkintapyynnön kirjaaminen on tehtävä, mikäli mahdollista, jo samana päivänä sen saavuttua esitutkintaviranomaiselle. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota rikosilmoituksen viivytyksettömään kirjaamiseen (OKV/1208/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Rikosilmoituksen kirjaamisen viivytyksettömyydestä oli kyse myös asioissa OKV/499/1/2010 (ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen) ja OKV/1432/1/2010 (ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Charlotta von Troil).

HÄTÄKESKUSLAITOS

Hätäkeskuslaitoksen toiminta hätäkeskuspalvelujen tuottamisessa

Oikeuskansleri otti vuonna 2008 omana aloitteena tutkittavaksi Hätäkeskuslaitoksen toimintakyvyn, koska tiedotusvälineissä oli toistuvasti

esiintynyt kirjoituksia ja oikeuskanslerinvirastoon saapunut useita kanteluita, joissa arvosteltiin hätäkeskusten toimintaa. Arvostelu kohdistui muun muassa siihen, että hätäkeskuksiin ei saatu yhteyttä tai että hätäkeskus ei hälyttänyt oikeanlaista apua riittävällä kiireellisyydellä. Hätäkeskusten tehtävä hätä- ja muiden välittömiä toimenpiteitä edellyttävien ilmoitusten vastaanottajana ja arvioijana on tärkeä oikeanlaisen ja riittävällä nopeudella paikalle saatavan avun kannalta ja tehtävässä epäonnistuminen voi pahimmillaan tarkoittaa uhkaa terveydelle tai turvallisuudelle. Koska hätäkeskusten toiminnalla on siten liittymäkohta perustuslain 7 §:ssä perusoikeudeksi säädettyyn henkilökohtaiseen turvallisuuteen, otti oikeuskansleri Hätäkeskuslaitoksen toimintakyvyn ensin seurantaan ja sittemmin oman aloitteena tutkittavaksi.

Asian taustalla oli 2001–2005 toteutettu hätäkeskusuudistus, jonka yhteydessä entiset kunnalliset hätäkeskukset ja poliisin hälytyskeskukset lakkautettiin ja perustettiin Hätäkeskuslaitos (hätäkeskusyksikkö ja 15 hätäkeskusta), jonka tehtävänä on vastaanottaa ja käsitellä poliisi-, pelastus sekä sosiaali- ja terveystoimen hätälmoituksia ja muita välittömiä toimenpiteitä edellyttäviä ilmoituksia. Oikeuskansleri otti hätäkeskuspalvelun tuottamisen tarkasteltavakseen laitoksen tilanteesta ja toiminnasta tuolloin olleiden tietojen perusteella. Kyseisen ajankohdan jälkeen on tapahtunut paljon muutoksia ja Hätäkeskuslaitosta on kehitetty erinäisin toimenpitein. Hätäkeskuslaitos on käytännössä ollut koko olemassaolonsa ajan jollain tasolla muutoksen kourissa. Koska asian tarkasteleminen ainoastaan nykyisen tilanteen perusteella ei ollut riittävää, tarkasteli oikeuskansleri hätäkeskusuudistuksen toteuttamista ja Hätäkeskuslaitoksen toimintaa pidemmältä aikaväliltä. Asiaa selvitetäessä kävi ilmi, ettei uudistuksen toteuttaminen ollut sujunut ongelmitta.

Hätäkeskuslaitoksen ja erityisesti Helsingin hätäkeskuksen ongelmana oli uudistuksen alusta lähtien päivityshenkilöstön riittävyys ja toisaalta vaihtuvuus. Oikeuskansleri totesi, että päivityshenkilökunnan määrää ei uudistusta valmisteltaessa ollut kyetty arvioimaan riittävän tarkasti eikä toimintaympäristössä vaikuttaneita muuttujia ollut osattu ottaa huomioon. Henkilöstöpulaan oli pyritty vaikuttamaan muun muassa kouluttamalla lisää päivistäjiä, mutta käytettävissä olleen selvityksen perusteella ongelmaan oli havahduttu jälkijunassa eikä toimenpiteillä ollut voitu kovinkaan pikaisesti vastata henkilöstön lisätarpeeseen.

Hätäkeskuspäivistäjänä voi toimia hätäkeskuspäivistäjän tutkinnon tai vastaavan aikaisemman tutkinnon tai poliisin perustutkinnon tai vastaavan aikaisemman tutkinnon suorittanut henkilö. Hätäkeskuspäivistäjätutkinto muodostuu 90 opintopisteen kokonaisuudesta, jonka suorittaminen kestää 1,5 vuotta. Hätäkeskuslaitoksen päätöksen mukaan poliisistaustaisille päivistäjille olisi tullut antaa kuuden viikon perehdyttämiskoulutus hätäkeskuspäivistäjän tehtäviin. Laitoksen mukaan pätevöittämissä koulutusta ei kuitenkaan ollut voimavarojen puutteessa kyetty antamaan suunnitelman mukaisesti. Lisäksi pätevöittämissä koulutusta arvosteltiin, koska sitä pidettiin riittämättömänä. Opetushallituksen tekemässä hätäkeskuspäivistäjätutkinnon auditoinnissa oli nostettu esille hätäkeskuspäivistäjäkoulutuksen ongelmakohtia: muun muassa se, että opetussuunnitelman painotus ei vastannut hätäkeskusten tehtäväjakaamaa. Oikeuskansleri totesi, että hätäkeskuspäivistäjän työn yhtenä haasteena on tunnistaa oikein avun tarve. Hätäkeskuspäivistäjän koulutus tai työhön perehdys vaikuttavat muun ohella hätäkeskuspalveluihin ja niiden laatuun. Ongelmat koulutuksessa tai perehdytyksessä voivat näkyä esimerkiksi liiallisen avun lähettämisenä, jolloin

resursseja ei välttämättä ole käytettävissä todelliseen tarpeeseen, minkä lisäksi seurauksena voi olla, ettei avun tarve ja sen kiireellisyys tule tunnistetuksi oikein.

Hätäkeskuspäivystäjät tekevät koulutuksensa ja käytettävissään olevan yhteistyöviranomaisten (pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaiset) antaman ohjeistuksen perusteella riskinarvion ja välittävät tehtävän toimivaltaiselle viranomaiselle. Oikeuskansleri totesi, että hätäkeskustoiminnan lähtökohta yhteistyöviranomaisten ohjeistuksen ja hätäkeskuspäivystäjien keskeisen työkalun osalta on ollut ilmeisen haasteellinen. Erilaisen koulutuksen ja kokemuksen omaavat päivystäjät ovat joutuneet soveltamaan useiden viranomaistahojen antamia eritasoisia ja eri näkökulmasta laadittuja ohjeita, jotka eivät ainakaan hätäkeskustoiminnan alussa ole olleet kaikilta osin riittäviä tai tarpeeksi laadukkaita sikäli kuin niitä on ollut. Hätäkeskukset olivat lisäksi ainakin uudistuksen alkuvaiheessa joutuneet tekemään yhteistyöviranomaisille kuulunutta hälytysohjelyötä.

Yhteisen tietojärjestelmän saaminen hätäkeskuksille oli kangerrellut pahoin. Sen seurauksena hätäkeskuksissa on ollut yhtä aikaa käytössä eri tietojärjestelmiä ja niiden eri versioita. Tietojärjestelmää oli arvosteltu myös siitä, ettei se ole käyttäjäystävällinen.

Hätäkeskuslaitoksen toimintaa ei ollut ilmeisestikään toiminnan alusta asti valvottu riittävästi ministeriötasolla eikä Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikkö ollut kyennyt valvomaan ja ohjaamaan yksittäisiä hätäkeskuksia. Oikeuskansleri totesi, että olisi ollut oletettavaa, että uuden toimintatavan ja organisaation, jossa yhdistettiin erilaisia toimintakulttuureja, olisi katsottu edellyttävän riittävän tiukkaotteista ohjausta ja seurantaa. Valvonnan seurauksena osa ilmenneistä ongelmista olisi voinut nousta esille ja niihin olisi päästy puuttumaan aikaisemmin.

Oikeuskansleri totesi, että päätöksessä käsitellyjä osa-alueita oli katsottava kokonaisuutena ja Hätäkeskuslaitoksen toimintaympäristössä. Yksittäisistä havainnoista ei voinut hänen mukaansa yleistää ehdottomia johtopäätöksiä, mutta edellä käsitellyillä asioilla yhdessä tarkasteltuna oli varmasti ollut vaikutuksensa Hätäkeskuslaitoksen kykyyn hoitaa ydintehtäväänsä eli tuottaa hätäkeskuspalveluja. Saatujen lausuntojen ja selvitysten mukaan ongelmiin oli kuitenkin puututtu ja Hätäkeskuslaitoksen toimintaa kehitetty ja kehitettiin erilaisissa hankkeissa.

Päätöksensä lopussa oikeuskansleri konkretisoi tekemiensä havaintojen perusteella hätäkeskuspalvelujen tuottamisen ydintä seuraavasti:

Hätäpuheluiden käsittelyä koskeva yhteistyöviranomaisten antama ohjeisto rakentuu avainsanojen ympärille. Avun pyytämisen syy kiteytyy avainsanoihin, joiden perusteella hätäkeskuspäivystäjä päätyy avuntarpeeseen ja viranomaiseen, jolle tehtävä kuuluu. Oikeuskansleri totesi, että avuntarpeen oikea tunnistaminen ei voine onnistua täysin kategorisesti puhelussa ilmeneviä tilannetta kuvaavia sanoja avainsanalistaan vertaamalla. Hänen mukaansa avuntarpeen määrittämisen tulisi ennemmin perustua sisäistyneeseen ja ammatilliseen substanssiosaamiseen perustuvaan avun tarpeen ja kiireellisyyden määrittämiseen sen sijaan, että saatuja tietoja (tai ”sanoja”) verrataan mekaanisesti ohjeistukseen. Oikeuskansleri totesi, että mitä vähemmän päivystäjällä on kyseisen alan substanssiosaamista, sitä enemmän hän on ”protokollan” ja sen avainsanojen mekaanisen seuraamisen varassa.

Oikeuskansleri totesi, ettei käytettävissä olleen selvityksen perusteella ollut perusteita yleisesti katsoa, että Hätäkeskuslaitos olisi laiminlyönyt sille aikaisemmin hätäkeskuslain 4 §:n 1 momentissa ja nyttemmin hätäkeskustoiminnasta annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädetyn tehtävän hätäkeskuspalvelujen tuot-

tamisessa, vaikka sen toiminta yksittäisissä hälytystilanteissa on antanut aihetta arvosteluun. Häätäkeskuslaitoksessa päätöksen tekoajankohdasta meneillään olleiden uudistusten ja muutosten käytännön vaikutukset eivät olleet tuolloin vielä tiedossa. Sen vuoksi häätäkeskuslaitoksen toimintakyky tulevaisuudessa jäi nähtäväksi. Oikeuskansleri saattoi kuitenkin sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön sekä Häätäkeskuslaitoksen tietoon esittämänsä huomiot (OKV/11/50/2008; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tarkastukset

Poliisihallitus

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri tekivät tutustumis- ja tarkastuskäynnin Poliisihallitukseen 28.2.2011. Heille esiteltiin Poliisihallituksen toimintaa ja tilaisuudessa keskusteltiin ajankohdaisista aiheista kuten poliisipalveluiden saatavuudesta, Poliisihallituksen suorittamasta laillisuusvalvonnasta ja sisäisestä tarkastustoiminnasta sekä poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintajärjestelyistä.

Tutustumis- ja tarkastuskäynti ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/20/51/2011).

Helsingin poliisilaitos

Oikeuskansleri tutustui 20.5.2011 Helsingin poliisilaitoksen johtokeskukseen ja kenttätoimintaan.

Kainuun poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 31.5.2011 Kainuun poliisilaitoksen. Tarkastuksen yhteydessä keskusteltiin muun ohessa turvallisuuspalveluiden saatavuudesta poliisilaitoksen eri osissa, rikostutkintaan liittyvistä kysymyksistä, sisäisestä laillisuusvalvonnasta, yhteistyöstä sidosryhmien kanssa ja poliisin hallintorakenteen uudistamisen vaikutuksista poliisilaitoksen toimialueella.

Tarkastuksen jälkeen poliisilta pyydetyn lisäselvityksen perusteella havaittiin liikenneturvallisuuden vaarantamista ym. koskevan rikosasian syyteoikeuden vanhentuneen esituttokinnassa. Apulaisoikeuskansleri otti asian tutkitavaksi omana aloitteena (OKV/14/50/2011). Tarkastus ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin muihin toimenpiteisiin (OKV/13/51/2011).

VALTIOVARAINHALLINTO

Ratkaisuja

VEROHALLINTO

Tiedusteluihin vastaaminen ja asiakirjan käsittely

Yhtiö sai 5.2.2010 päivätyyn kirjeeseen sisältyvään tiedusteluunsa 3.6.2010 päivätyn kirjallisen vastauksen verohallinnon perintäyksiköstä kirjoitettuaan 20.5.2010 samasta asiasta uudelleen yritysverotoimistolle. Kun vastauksen saaminen kesti neljä kuukautta, yhtiö ei saanut asiaansa käsitellyksi lain edellyttämällä tavalla ilman aiheutonta viivytystä.

Yhtiön 5.2.2010 päivätty kirje oli sanotun neljän kuukauden ajan ja sen jälkeenkin vireillä yritysverotoimistossa. Selvityksen mukaan vasta ”kanteluasiaa selvitettyä” ilmeni yhtiön 20.5.2010 päivätyn kirjeen olemassaolo ja sen käsittelyvaiheet. Apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntö saapui leiman mukaan verovirastoon 19.8.2010 ja yritysverotoimisto antoi selvityksen 14.10.2010.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yritysverotoimiston huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tiedusteluihin vastaamisessa ja asiakirjojen käsittelyssä. Perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaiselle toimitettuun asialliseen kirjalliseen tiedusteluun vastataan kirjallisesti. Tämän tulee

tapahtua ilman aiheutonta viivytystä. Velvoitetta viivytyksettömästä käsittelystä vahvistaa hallintolain 23 §:n 1 momentin säännös. Hyvään hallintoon kuuluu myös se, että viranomaisessa asioivan samaa asiaa koskevat kirjeet käsitellään yhdessä. Tätä edellyttää myös hallintolain 7 §:n ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:n 1 momentin 1 kohdan asianmukainen noudattaminen (OKV/715/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Hankintamenettely

Asiassa oli kysymys Verohallituksen menettelystä Katso-organisaatiotunnistuspalvelun toteuttamista koskevassa hankinnassa. Verohallitus oli keskeyttänyt hankintaa koskevan ensimmäisen tarjouskilpailun ja aloittanut sen myöhemmin uudelleen. Ensimmäisen tarjouskilpailun asiakirjoja ei ollut arkistoitu, vaan ne oli säilytetty virkamiesten sähköpostilaatikoissa, mistä ne oli myöhemmin hävitetty. Verohallituksen tuolloin voimassa olleen arkistonmuodostussuunnitelman mukaan tarjousasiakirjat olisi tullut säilyttää ainakin kuusi vuotta. Oikeuskansleri totesi, ettei Verohallituksen menettely ollut tältä osin Verohallituksen arkistonmuodostussuunnitelman mukaista. Hankinnan keskeyttämisestä ei myöskään ollut tehty kirjallista hallintopäätöstä, minkä johdosta menettely ei täyttänyt hallintolain 43 §:n 1 momentin vaatimusta. Verohallituksen menettely ei

myöskään ollut tehnyt hankinnasta tuolloin voimassa olleen kynnyksarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annetun asetuksen mukaista jälki-ilmoitusta julkaisutavaksi asetuksen 20 §:n 2 momentin mukaisesti. Oikeuskansleri saattoi Verohallituksen menettelystä tekemänsä huomiot asiassa lausunnon antaneen valtiovarainministeriön ja selvityksen antaneen Verohallinnon tietoon (OKV/17/50/2008; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

TULLI

Asioiden käsittely

Hallinto-oikeus oli velvoittanut tullipiirin korvaamaan kantelijan oikeudenkäyntikulut. Niiden suoritus viivästyi syyskuusta 2008 huhtikuuhun 2009 ilman että viivästymisen syistä olisi esitetty muuta kuin arvailuja. Kantelija ei siten saanut asiaansa käsitellyksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla eli ilman aiheetonta viivytystä.

Tullipiirin selvityksessä oikeuskanslerille pidettiin mahdollisena, että maksuasiassa asiakirjat olisivat saattaneet kadota sen jälkeen kun ne oli toimitettu Tullihallituksen tilihallintoon. Lausunnossaan Tullihallitus kuitenkin vain totesi, että sillä ei ollut lisättävää tullipiirin selvitykseen. Kun perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot, Tullihallitus menetteli virheellisesti jättäessään arvioimatta tullipiirin selvityksessä esitetyn mahdollisuuden.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tullipiirin ja Tullihallituksen huomiota perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyin viivytykset-

tömän käsittelyn tärkeyteen, ja Tullihallituksen huomiota sen velvollisuuteen noudattaa oikeuskanslerin selvityspyyntöä (OKV/246/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Tietojen toimittaminen

Tullivirkamies sai tullipiirissä 2005 tapahtunutta vahingonlaukausta koskevan raportin toistuvien pyyntöjen jälkeen vasta 2009 huolimatta hänen asemastaan työsuojeluasiamiehenä ja luottamusmiehenä. Perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä ei siten tullipiirin laiminlyönnin vuoksi toteutunut virkamiehen kohdalla.

Tullivirkamies ei kantelunsa mukaan myöskään saanut vastausta tiedusteluunsa erään jaostopäällikön syrjäyttämistä. Selvityksissä kerrottiin, tätä väitettä kiistämättä, että kyseinen jaostopäällikkö ei kuulunut virkamiehen edustamaan liitoon ja että hän itse ei ollut pyytänyt tassa-arvolain 10 §:n mukaista selvitystä tai antanut tietojen saantiin suostumustaan virkamiehelle. Apulaisoikeuskansleri totesi tältä osin, ottamatta kantaa virkamiehen oikeuteen saada haluamiaan tietoja, että tullipiiri toimi perustuslain 21 §:ssä säädetyin hyvän hallinnon periaatteen vastaisesti laiminlyödessään vastata virkamiehelle.

Tullipiirin laiminlyöntien johdosta apulaisoikeuskansleri kiinnitti sen huomiota perustuslain 21 §:ssä säädettyjen velvoitteiden noudattamisen tärkeyteen (OKV/195/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Virkamiehen pyynnöstä kerrottava nimensä

Kantelija oli pysäytetty satamassa ja hänen autonsa oli tarkastettu. Tulli ilmoitti selvityk-

sessään oikeuskanslerille, että kantelija oli käyttäytynyt aggressiivisesti ja vihamielisesti tullivirkamiestä kohtaan. Tullivirkamies oli kieltäytynyt kertomasta nimeään kantelijalle, koska virkamiehellä oli ollut syy epäillä, että virkamiehen henkilöllisyyden ilmaiseminen voisi olla riski hänen hengelleen tai terveydelleen. Kantelijalla oli toisenlainen käsitys käyttäytymisestään. Apulaisoikeuskanslerin mukaan jälkikäteen oli vaikeaa arvioida, millainen tilanne oli ollut. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Tullin huomiota siihen, että virkatoiminnan avoimuuden, sekä virkatoiminnan puolueettomuuden ja asianmukaisuuden uskottavuuden kannalta, ja jotta perustuslain 118 §:ssä säädetty virkamiesoikeudellinen vastuu voidaan toteuttaa, virkamiehen on tärkeää kertoa nimensä pyydettyään (OKV/677/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

VALTIOKONTTORI

Korvaushakemuksen käsittelyaika

Kantelijan rikosvahinkolakiin perustuva korvaushakemus oli tullut vireille Valtiokonttorissa 2.2.2006. Valtiokonttori oli ratkaissut asian 9.6.2009. Saadusta selvityksestä ei käynyt ilmi, että pitkä käsittelyaika olisi johtunut esimerkiksi asian selvittämisen vaatimista toimenpiteistä. Apulaisoikeuskansleri piti vahingonkorvaushakemuksen käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkinä ja saattoi näkemyksensä Valtiokonttorin tietoon (OKV/915/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Lehvä).

ALUEHALLINTOVIROSTOT

Kanteluun vastaaminen

Kantelija oli tehnyt lääninhallitukselle kantelun, jonka käsittely oli hänen mukaansa viivästynyt. Aluehallintoviraston antamasta selvityksestä kävi ilmi, että kantelijan kanteluun oli lääninhallituksesta vastattu kirjeellä, jossa asian todettiin olevan yli viisi vuotta vanha eikä sitä sen vuoksi ollut otettu käsittelyyn. Aluehallintoviraston selvityksen mukaan asian käsittely ei ollut kaikilta osin ollut asianmukaista. Asiaa ei ollut esitelty lääninhallituksen työjärjestyksen mukaisesti eikä kantelijan saamasta vastauksesta ilmennyt sovelletut lainkohdat eikä se, ettei ratkaisuun voinut hakea muutosta. Kantelija oli mainitun lääninhallituksen vastauksen jälkeen kirjoittanut lääninhallitukseen uudelleen ja uudistanut kaikki vaatimuksensa. Tähän kanteluun lääninhallitus ei ollut antanut erillistä vastausta. Aluehallintoviraston selvityksen mukaan olisi ollut hyvän hallinnon periaatteiden mukaista vastata uuteen kanteluun ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri saattoi aluehallintoviraston tietoon viraston näkemyksen kanssa yhteneväisen käsityksensä asian käsittelyssä ilmenneistä puutteista ja hallintolain 4 §:n 3 momentin kantelun käsittelylle asettamista vaatimuksista (OKV/1717/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Kantelun käsittelyn viipyminen

Kantelija arvosteli erään toisen henkilön kantelun käsittelyä ja käsittelyaikaa lääninhallituksessa ja sen tehtävät saaneessa aluehallintovirastossa.

Kantelun käsittely oli kestänyt 2,5 vuotta. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei asian käsittelyaika ollut perustuslain 21 §:n 1 momentin eikä hyvän hallinnon vaatimusten mukainen ja saattoi

tämän käsityksensä kantelun viipymisestä selvityksen antaneiden aluehallintoviraston ylijohhtajan sekä peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen johtajan tietoon.

Annetuista selvityksistä ilmeni, että kyseisen kantelun ja kanteluiden käsittelyaikaan yleisemminkin olivat vaikuttaneet rakenteelliset ongelmat eli muun muassa henkilöstön vähäisyys ja kanteluiden lukumäärän jatkuva kasvu samalla, kun oli purettu aikaisempien kanteluiden ruuhkaa. Selvityksessään ylijohhtaja arvioi, että aluehallintovirastolla oli näistä syistä tulevaisuudessakin hankaluuksia asianmukaisella tavalla selviytyä sille kuuluvista lakisäätöistä tehtävistä. Esitetyn vuoksi apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksensä myös aluehallintoviraston toiminnallisista edellytyksistä vastaavan valtiovarainministeriön tietoon (OKV/1503/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Kantelija arvosteli lääninhallituksen menettelyä kantelunsa käsittelyssä, koska asiassa ei ollut puoleentoista vuoteen tapahtunut hänen mukaansa mitään.

Kantelun käsittely oli kestänyt kaikkiaan melkein 2 vuotta ja 5 kuukautta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei asian käsittelyaika ollut perustuslain 21 §:n 1 momentin eikä hyvän hallinnon vaatimusten mukainen. Hän saattoi käsityksensä aluehallintoviraston johdon sekä viraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen johdon tietoon.

Selvityksestä kävi ilmi, että kantelun käsittelyyn oli vaikuttanut terveydenhuollon kantelujen sekä valvonta ja lupa-asioiden määrän voimakas lisääntyminen ja esittelijäresurssien riittämättömyys suhteessa työmäärään. Selvityksen mukaan lääninhallitus oli pyrkinyt saamaan lisäresursseja siinä onnistumatta. Edelleen selvityksestä ilmeni, että kantelujen käsittely-

ajat olivat pidentymässä. Esitetyn vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi päätöksensä tiedoksi myös aluehallintoviraston toiminnallisesta ohjauksesta vastaavalle sosiaali- ja terveysministeriölle ja yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavalle valtiovarainministeriölle sen harkitsemiseksi, antoiko asia niiden puolelta aihetta joihinkin johtopäätöksiin (OKV/798/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Julkisuuslain mukainen menettely

Kantelijan aikaisempaa asiakirjapyyntöä ja siitä tehtyä päätöstä koskeneen valituksen vireilläolo hallinto-oikeudessa ei ollut este uuden viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisen asiakirjapyynnön esittämiseen. Kansliapäällikkö oli menetellyt perustuslain 21 §:n 1 momentin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n vastaisesti, kun hän ei ollut tehnyt asiassa julkisuuslain mukaisesta päätöstä. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä kansliapäällikön ja kaupungin tietoon (OKV/758/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Kantelun kohde oli menetellyt perustuslain 21 §:n 1 momentin, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:n 1 momentin ja hallintolain 47 §:n vastaisesti, kun se ei kieltäytyessään luovuttamasta kantelijoille pyydettyjä tarjouksien liitteitä ollut liittänyt päätökseensä asianmukaisesta valitusosoitusta. Apulaisoikeuskansleri saattoi tämän käsityksensä asiassa selvityksen antaneen kaupungin tiedoksi (OKV/554/1/2009; ratkaisija-

na apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Hallintolain noudattaminen koulukuljetusasiassa

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kunnan kuljetussuunnittelija oli aiheettomasti pyytänyt täydentämään koulukuljetushakemusta lääkärintodistuksella, koska esitetyn selvityksen perusteella hakemuksen ratkaisemiseen olisi riittänyt jo ensimmäisen hakemuksen liitteenä ollut lääkärintodistus. Täydennyspyynnön vuoksi asian käsittely oli myös viivästynyt. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan ja kuljetussuunnittelijan huomiota hallintolain säännöksiin hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä, asiakirjan täydentämisestä sekä selvitysten hankkimisesta (OKV/1616/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Tilaja-tuottajamalli rakennus- ja ympäristövalvonnassa

Hämeenlinnan kaupungin maankäyttö- ja ympäristöpalveluihin 20.3.2009 tekemänsä tarkastuskäynnin (OKV/4/51/2009) jälkeen apulaisoikeuskansleri päätti ottaa omana aloitteenaan tutkittavaksi rakennus- ja ympäristövalvonnan aseman ja riippumattomuuden kaupungin tilaja-tuottajamallissa. Järjestelmää tarkasteltiin siitä lähtökohdasta, toteutuvatko siinä perustuslain 2 §:n oikeusvaltioperiaate sekä 21 §:ssä turvattu oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei Hämeenlinnan kaupungin järjestelmää, jossa rakennus- ja ympäristövalvontatoiminta on osa palvelutuotantoa, voinut pitää ongelmattomana. Lopputuloksen selkeys ja läpinäkyvyys eivät olleet hyvän hallinnon vaatimusten mukaisia. Päätöksen mukaan osa hyvän hallinnon mukaisuutta on hal-

linnon rakenteiden järjestäminen sellaisiksi, että ne tukevat lainmukaista toimintaa: mm. vastuusuhteiden tulee olla siten selkeät, ettei epäasianmukaisia sidonnaisuus- ja esteellisyysasetelmia synny. Hallintosääntö, palvelutuotannon toimintasääntö, palvelusuunnitelma ja palvelusopimukset eivät riittävällä tavalla konkretisoineet toimivaltasuhteita ja vastuuta. Sopimus ei kuvannut sitä, miten hyvän hallinnon kannalta keskeiset tavoitteet, mm. toimintamallin sisäisten vastuiden ja valtuuksien selvittäminen, tehtävien ja roolien selkiyttäminen ja läpinäkyvyyden luominen, järjestetään. Asiassa saatu selvitys ei myöskään vakuuttavasti tukenut väitteitä järjestelmän avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tässä yhteydessä huomiota myös kaupungin velvollisuuteen huolehtia hallinnon asiakkaiden tiedusteluihin vastaamisesta sekä turvata asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, aloiteoikeus ja tiedotus. Hän katsoi, että kaupungin tulee huolehtia siitä, että asioiden käsittelyn kaikissa vaiheissa kiinnitetään huomiota viranomaistoimintojen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Tämä edellyttää mm. otto-oikeuden käytön selkeää ja tarkkaraista määrittelyä hallinto- ja toimintasäännöissä ja huolehtimalla siitä, että toiminta näyttäisi avoimelta, objektiiviselta ja hyvin perustellulta myös ulospäin. Riittävää ei myöskään ole rajata puolueettomuustarkastelua vain viranhaltijoiden tai luottamushenkilöiden subjektiivisen esteettömyyden turvaamiseen (OKV/4/50/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Yhdenvertainen kohtelu eduskuntavaalien ulkomainonnassa

Kantelija arvosteli kahden kaupungin menettelyä eduskuntavaalien ulkovaalimainonnan järjestämisessä. Kaupungissa A ulkomainonnan toteuttami-

sesta vastannut yritys oli ilmoittanut kantelijalle, että valitsijayhdistykset joutuisivat vuorottelemaan mainostilasta. Kaupungissa B keskusvaalilautakunta oli vaatinut vaalimainontaan osallistuvilta sitoumuksen tiettyyn määräpäivään mennessä, joka oli neljä viikkoa ennen ehdokasasettelulle asetetun määräajan päättymistä. Määräpäivästä oli tiedotettu kirjeellä vain vuoden alussa puolerekisterissä olleille puolueille.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että perustuslain mukaan kunnan tulee omassa toiminnassaan turvata keskeisiin perusoikeuksiin kuuluvan yhdenvertaisuuden toteutuminen. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää viranomaisilta vaaleissa esiintyvien ryhmien tasapuolista kohtelua.

Kaupungissa A kantelijalle annettu tieto loukasi vaaleissa esiintyvien ryhmien yhdenvertaisuutta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin keskusvaalilautakunnan huomiota kunnan velvollisuuteen valvoa yksityisoikeudelliselle yhteisölle annetun tehtävän toteuttamista.

Kaupunki B:n menettelyn osalta apulaisoikeuskansleri totesi, että sekä puutteet tiedotuksessa että vaaditun sitoumuksen määräpäivä olivat yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia. Kaikille vaaleissa esiintyville ryhmille, jotka vahvistavat osallistumisensa vaaleihin ennen ehdokasasettelulle asetetun määräajan päättymistä, on annettava yhtäläinen mahdollisuus osallistua kaupungin järjestämään ulkomainontaan. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä kaupungin virheellisestä menettelystä kaupungin tietoon, ja pyysi kaupunkia antamaan selvityksensä siitä, miten vaaleissa esiintyvien ryhmien yhdenvertainen kohtelu jatkossa turvataan kaupungin ulkomainonnan järjestämisessä (OKV/399/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Charlotta von Troil).

Kaupungin antaman selvityksen ja lausunnon puutteellisuus

Kantelija oli arvostellut kantelussaan kaupungin menettelyä koulun lakkautussuunnitelmiensa puutteellisessa tiedottamisessa sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien puutteellisessa tarjoamisessa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen oli kaupunginhallitukselle osoittamassaan selvitys- ja lausuntopyyntönsä pyytänyt muun muassa selvitystä ja lausuntoa liittyen kantelussa esille otettuun kokousten esityslistojen ja päätöspöytäkirjojen internetissä julkaisemistapoihin. Kaupunginhallituksen antamassa selvityksessä ja lausunnossa ei ollut selvitetty eikä lausuttu mitään kokousten esityslistojen ja päätöspöytäkirjojen julkaisutavoista internetissä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että laillisuusvalvojalle annettu selvitys ja lausunto oli ollut tältä osin puutteellinen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että laillisuusvalvojan pyytämät tarpeelliset selvitykset toimitetaan ja asiasta pyydetäessä lausutaan. Kantelu itsessään ei johtanut enempään laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin (OKV/1341/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Viranhoidomääräys virkasuhteeseen ottamisessa

Kantelijalle ei annettu kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 9 §:ssä säädettyä pöytäkirjanotetta tai muuta kirjallista viranhoidomääräystä, kun hänet kahteen otteeseen otettiin hoitamaan oman virkansa ohella lukion opinto-ohjauksen lehtorin viran sijaisuutta. Tämä perustui kaupungissa noudatettuun vakiintuneeseen käytäntöön, josta viime kädessä vastasi kaupunginhallitus.

Apulaisoikeuskansleri huomautti vastaisen varalle asianomaista rehtoria ja kaupunginhallitusta lainvastaisesta menettelystä (OKV/403/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Asiakirjapyyntöön käsittely

Kaupungin koulupalvelukeskuksen viranhaltijalle 16.1.2010 lähettämässään sähköpostiviestissä kantelija pyysi erään opettajan nimikirjanotetta. Opettajaa kuultaisiin todistajana hovioikeudessa 2.2.2010 asiassa, jossa kantelija oli asianosainen. Viranhaltija ilmoitti 29.1.2010, että ennen nimikirjanotteen antamista tarvittiin eräitä tietoja. Sanottujen tietojen perusteella nimikirjanote annettaisiin aikaisintaan 2.2.2010.

Täydentävien tietojen pyytäminen tietopyynnön johdosta on julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettua asian käsittelyä. Sen on tapahtuttava viivytyksettä. Viranhaltija laiminlöi noudattaa tätä velvoitetta lähettäessään kyselynsä vasta 29.1.2010. Viivästymisen moitittavuutta lisää myös se, että viranhaltijalla oli tiedossaan tietopyyntöä käsitellessään sen kannalta ratkaiseva ajankohta eli hovioikeuden istunto 2.2.2010.

Selvityksessään viranhaltija kertoi menettelleensä niin kuin kaupungin lakimiehet olivat häntä asiassa ohjeistaneet. Kaupunginhallitus katsoi selvityksessään viranhaltijan menettelleen laissa säädetyllä tavalla. Tästä oli tehtävä se johtopäätös, että viranhaltijan menettely perustui kaupungin noudattamaan vakiintuneeseen käytäntöön. Se on samoin edellä mainitun velvoitteen vastainen ja siitä vastaa viime kädessä kaupunginhallitus.

Apulaisoikeuskansleri huomautti vastaisen varalle viranhaltijaa ja kaupunginhallitusta lainvastaisesta menettelystä (OKV/404/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Hyvän hallinnon vaatimuksista

Kantelija esitti kaupungille eri aikoina erilliset vaatimukset, jotka koskivat perusteetonta irtisanomista, saamatta jäänyttä palkkaa, ja kaupungin takaisin perimää palkkaa. Ensimmäisen vaatimus käsiteltiin kaupungin toimielimissä asianmukaisesti: koulutusjohtaja teki sen johdosta päätöksen ja kasvatus- ja opetuslautakunta teki kantelijan oikaisuvaatimuksen johdosta päätöksen. Sen sijaan muiden vaatimusten johdosta koulutusjohtaja teki päätöksen huomattavasti myöhemmin hallinto-oikeuden todettua, ettei niiden johdosta ollut olemassa kaupungin päätöstä. Kantelijan tiedusteluihin koulutusjohtaja oli vastannut, että kaikki vaatimukset oli käsitelty kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksellä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi koulutusjohtajan toimineen laissa säädettyjen hyvään hallintoon kuuluvien velvoitteiden vastaisesti, kun hän laiminlöi antaa ilman aiheetonta viivytystä päätöksen takaisinperittyä palkkaa ja saamatta jäänyttä palkkaa koskevien vaatimusten johdosta ja vastasi harhaanjohtavasti kantelijan tiedusteluihin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi koulutusjohtajalle huomautuksen vastaisen varalle hänen lainvastaisesta menettelystään ja kiinnitti kasvatus- ja opetuslautakunnan huomiota siihen, mitä oli esittänyt koulutusjohtajan ja lautakunnan päätöksistä (OKV/1007/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Hallintopäätöksen virheellinen valitusosoitus

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 §:n 1 momentin mukaan oppilaitoksen oppilaalle annettavaan varoitukseen haetaan muutosta hallintovalituksin eli hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölaissa säädetyssä järjestyksessä. Kantelijalle

annettuun varoitukseen oli virheellisesti liitetty kunnallisvalituksen valitusosoitus.

Virhe havaittiin vasta oikeuskanslerin selvityspyynnöstä ja päätös annettiin kantelijalle uudelleen hallintopäätöksen muutoksenhakuosoituksella varustettuna.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi perustuslain 21 §:n 1 momentin takaamaan oikeusturvaan kuuluvan muutoksenhakuoikeuden tehokkaan toteutumisen edellyttävän, että päätökseen annettu valitusosoitus on sisällöllisesti oikea. Valitusosoitus tulee antaa oikean sisältöisenä myös hallintotoiminnalta vaadittavan yleisen huolellisuuden ja tarkkuuden perusteella. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti oppilaitoksen huomiota velvollisuuteen noudattaa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja hallintolain sekä niiden taustalla olevia perustuslain säännöksiä valittamisesta ja valitusosoituksen antamisesta (OKV/597/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

Viranomaisen päätöksen perusteluvelvollisuus

Kunnan kulttuurijohtaja ei ollut viranhaltijapäätöksessä riittävästi perustellut kansalaisopiston taideaineiden opettajan valintaa toimeen. Sivistysvaliokunta ei myöskään ollut oikaisuvaatimusta koskevassa päätöksessä riittävän kattavasti tuonut esille perusteluita, joiden nojalla voitiin katsoa, että toimeen valittu täytti vaaditut kelpoisuusehdot. Kunnan oikeuskanslerille toimittamassa selvityksessä esiin tulleet valintaan ratkaisevasti vaikuttavat seikat olisi tullut näkyä myös viranhaltijapäätöksessä ja oikaisuvaatimusta koskevassa päätöksessä. Muutoin opettajan toimeen valittu täytti vaaditut kelpoisuusehdot ja apulaisoikeuskansleri katsoi kunnan päätöksenteon ol-

leen lainmukainen ja tapahtuneen harkintavallan rajoissa (OKV/1112/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tanja Mansikka).

Kirjeseen vastaaminen

Kaupungin sosiaaliviranomaiset jättivät vastattaen kantelijan tiedustelukirjeeseen, koska johdettavan sosiaalityöntekijän katsottiin olevan esteellinen vastaamaan. Lisäksi katsottiin, että kantelijalle oli jo kertaalleen vastattu edellisen kantelun vastineissa ja että asia olisi kuulunut kirjaamon vastattavaksi. Kirjaamossa ei kuitenkaan oltu tietoisia kantelijan kirjeestä. Selvityksessään kaupunki pahoitteli epähuomiossa sattunutta virhettä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viranomaisen toimivaltaan kuuluviin, asiallisiin ja riittävän tarkasti yksilöityihin tiedusteluihin on vastattava ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen ei voi jättää kokonaan reagoimatta tiedusteluun pelkästään sillä perusteella, että se katsoo asiakkaan saaneen jonkinlaisen vastauksen joskus aiemmin. Jos yhteydenoton sanamuodosta on pääteltävissä, että asiakas jää odottamaan viranomaisen vastausta, on tiedusteluun lähtökohtaisesti vastattava. Toimivaltaisen viranomaisen on itse vastattava sille esitettyyn tiedusteluun, eikä se voi olettaa, että sen esittämät näkemykset ja vastaukset välittyisivät asiakkaalle esimerkiksi viranomaistoiminnan yleisen laillisuusvalvojan kautta. Käytännössä vastaaminen voi yksittäistapauksessa tarkoittaa sitä, että asiakkaalle ilmoitetaan, että tiedusteluun on jo vastattu. Viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa oleva henkilöstö on riittävällä tavalla selvillä hallintomenettelyä koskevista säännöksistä ja asianmukaisista käytännöistä myös niissä tilanteissa, joissa jotakin

yksittäistä käsittelijää voidaan pitää esteellisenä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että tapauksessa oli laiminlyöty vastata kantelijan kirjeeseen siten kuin hallintolain 8 § edellyttää. Hän kiinnitti sosiaaliviranomaisten huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen asiakkaan tiedusteluihin vastaamisessa (OKV/798/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

Menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa

Kantelija oli pyytänyt viranhaltijalta niitä ohjeita ja määräyksiä, jotka otettiin kuntayhtymässä huomioon toimeentulotukea määrättäessä. Viranhaltija oli vastauksessaan ilmoittanut, että toimeentulotuen määrääminen perustui toimeentulotukilakiin, sen soveltamisesta annettuun sosiaali- ja terveystieteiden oppaaseen sekä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin sekä antanut internetosoitteet, joista nämä asiakirjat olisivat löydettävissä. Kun asiakkaan kotipaikkakunnan kirjastossa oli käytettävissä asiakastietokone, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että tietojen ilmoittaminen täytti hallintolain 7 ja 8 §:n mukaisen palvelu- ja neuvontavollisuuden eikä kyseisiä asiakirjoja ollut toimitettava asiakkaalle kirjallisessa muodossa.

Sen sijaan selvittämättä oli jäänyt, miksei asiakkaalle ollut toimitettu kuntayhtymän (silloisen kaupungin) vahvistamia toimeentulotuen yleisohjeita. Kuntayhtymän selvityksen mukaan ohjeiden antamisesta ei ollut varsinaisesti kieltäytytty. Kuntayhtymä katsoi kyseisten ohjeiden olevan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 3 momentin 3 kohdan mukainen sisäiseen käyttöön tarkoitettu asiakirja. Koska se ei siten ollut julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja, siihen ei ollut sovel-

lettava julkisuuslain asiakirjan antamista koskevia säädöksiä.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään siitä menettelystä, jota viranomaisen tulee noudattaa vastatessaan sille tehtyyn asiakirjapyyntöön. Mikäli virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on muun muassa ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy sekä annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen tekemästä päätöksestä voidaan lain 33 §:n 1 momentin mukaan valittaa hallinto-oikeuteen. Perustuslain 21 §:ssä taataan jokaiselle oikeus hyvään hallintoon sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tällä perusteella apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että viranomaisen tulee menetellä julkisuuslain asiakirjan antamista koskevien säännösten mukaan myös silloin, kun tiedon epääminen perustuu siihen, että viranomaisen ei katso pyydettyä asiakirjaa julkisuuslain tarkoittamaksi asiakirjaksi OKV/302/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

Tarkastukset

Tullihallituksen ulkomaankauppa- ja verotusosasto

Tarkastuksellaan Tullihallituksen ulkomaankauppa- ja verotusosastolla 19.4.2011 apulaisoikeuskansleri tutustui osaston tehtäviin, autoverotuksen toimeenpanoon, väylämaksuasioihin sekä tullipiirien ohjaukseen. Tarkastuskäynnillä keskusteltiin lisäksi tullin organisaatiouudistuksesta, valtion edunvalvonnasta sekä viranomaisten välisestä yhteistyöstä (OKV/9/51/2011).

Tullihallituksen valvontaosasto

Tutustumis- ja tarkastuskäynnillään Tullihallituksen valvontaosastolla 19.4.2011 apulaisoikeuskansleri tutustui osaston tehtäviin hyvän hallinnon periaatteiden, alaisen hallinnon ohjauksen ja kansainvälisen yhteistyön valossa. Lisäksi keskusteltiin tullin sisäisestä tarkastuksesta ja kuluvana vuonna käynnistetyistä laillisuustarkastuksista. Apulaisoikeuskansleri pyysi tullin valvontaosastoa antamaan hänelle 31.1.2012 mennessä selostuksen siitä, miten tullin laillisuustarkastus on toteutunut loppuvuonna 2011 (OKV/10/51/2011).

Lapin aluehallintovirasto

Apulaisoikeuskansleri teki 12.5.2011 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Lapin aluehallintovirastoon.

Käynti ei aiheuttanut apulaisoikeuskanslerin toimenpiteitä (OKV/7/51/2011).

Kainuun maakunta -kuntayhtymä

Apulaisoikeuskansleri tutustui 30.5.2011 tarkastuskäynnillään Kainuun maakunta -kuntayhtymän organisaation, toimintaan ja rahoitukseen. Lisäksi maakunta -kuntayhtymän edustajat esittelivät tarkemmin sosiaali- ja terveys-

toimialaa, koulutustoimialaa ja aluekehitystä. Erityisesti keskusteltiin Kainuun hallintokokeilusta saaduista kokemuksista ja hallintokokeilun vaikutuksista Kainuun maakuntaan (OKV/15/51/2011).

Finanssivalvonta

Käynnillään Finanssivalvonnassa apulaisoikeuskansleri tutustui 18.11.2011 Finanssivalvonnan organisaatioon, strategiaan sekä yhteistyötahoihin. Tutustumiskäynnillä keskusteltiin lisäksi muun muassa Finanssivalvonnan roolista EU-asioissa, hallintolain edellyttämistä toimintatavoista sekä asiakasyhteydenottojen käsittelymenettelystä Finanssivalvonnassa (OKV/26/51/2011).

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Apulaisoikeuskansleri teki 23.11.2011 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Lounais-Suomen aluehallintovirastoon, erityisesti sen peruspalvelu-, oikeusturva- ja luvat-yksikköön. Käynnillä keskusteltiin muun muassa aluehallintojärjestelmän toimivuudesta sekä viraston kantelukäsittelyn tilanteesta ja haasteista.

Tarkastus ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin (OKV/23/51/2011).

OPETUS- JA KULTTUURIHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Kunniamerkkiehdotusten arkistointivelvollisuus

Kantelija oli pyytänyt silloista lääninhallitusta ja myöhemmin silloista opetusministeriötä antamaan jäljennöksen erään kunniamerkkiehdotuksen perusteluista. Sekä lääninhallitus että opetusministeriö vastasivat pyyntöön kieltävästi sillä perusteella, ettei kyseistä asiakirjaa oltu arkistoitu eikä se näin ollen enää ollut heidän hallussaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei asiassa voitu todeta virheellistä menettelyä siitä osin kuin lääninhallitus ja opetusministeriö eivät olleet arkistoineet kunniamerkkiehdotusta eivätkä siitä syystä voineet antaa kantelijalle siitä jäljennöstä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että arkistointivelvollisuus kunniamerkkiehdotusten suhteen on Ritarikuntien kanslialla. Arkistointivelvollisuus on ollut niin ikään julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaisesti asiakirjan laatineella taholla, mikäli siihen sovelletaan julkisuuslakia. Opetusministeriön arkistointivelvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös, ettei kyseessä ole ministeriön lailla tai asetuksella säädettyistä tehtävistä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kuitenkin kiinnitti opetusministeriön huomiota julkisuus-

lain 14 §:n 3 momentin 2–3 kohdassa säädettyihin velvoitteisiin antaa asiakirjan pyytäjälle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja että asian kirjallisesti vireille saattaneelta asiakirjan pyytäjältä on tiedusteltava, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Samoin apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti aluehallintoviraston huomiota edellä mainittuihin velvoitteisiin (OKV/1638/1/2009; ratkaisija apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

OPETUSHALLINTO

Ammattikorkeakoulun menettely asiakirjapyynnön johdosta

Ammattikorkeakoulun opiskelija oli pyytänyt kopiot tenttipapereistaan, mutta niitä ei ollut toimitettu hänelle. Ammattikorkeakoulun selvitykseen sisältyvän asianomaisen opettajan selvityksen mukaan hänellä ei ollut velvollisuutta ryhtyä kopioimaan tenttejä ja postittamaan niitä opiskelijoille kotiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti vastaisen varalle ammattikorkeakoulua sen laiminlyönnistä noudattaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä. Lain 14 §:ssä säädetään menettelystä, kun viranomaisen asiakirjasta on pyydetty kopio.

Lain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen asianmukaisesta saatavuudesta ja tässä tarkoituksessa huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto tietojen antamisessa noudatettavista menettelyistä ja että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan (OKV/1136/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Tiedekunnan menettely pöytäkirjan julkistamisessa

Tiedekunnan tiedekuntaneuvoston kokouksen pöytäkirja julkistettiin tiedekunnan www-sivuilla ennen kuin se oli tarkastettu. Julkistusta pöytäkirjasta puuttui yksi pykälä, eikä siitä ilmennyt sen tarkastamattomuus.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kun www-julkistaminen nimenomaisesti toteuttaa julkisuuslain 20 §:n 3 momentin velvoittamaa verkkotiedottamista ja ottaen lisäksi huomioon lain 17 ja 18 §:ssä säädetty periaatteet, ei ollut perustetta sille, että pöytäkirjasta ei ilmennyt sen tarkastamattomuus. Jättäessään yhden pykälän julkistamatta tiedekunta pysyi sille säännösten mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Tiedekunta toimi kuitenkin virheellisesti jättäessään tässä tapauksessa noudattamatta käytäntöä, jonka mukaan julkistetussa pöytäkirjassa on tieto poistetuista pykälästä ja poistamisen perusteesta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yliopiston huomiota siihen, mitä oli esittänyt julkistettuun pöytäkirjaan sisältyvistä tiedoista silloin, kun pöytäkirja on julkistettu tarkastamattomana ja siitä on poistettu pykälä (OKV/1679/1/2008; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Yliopiston amanuenssin virantäyttömenettely

Yliopiston amanuenssin virkanimityspäätöksessä ei ollut riittävästi vertailtu hakijoiden ansioita eikä siitä selkeästi ilmennyt päätöksen perusteet. Päätös ei täyttänyt hallintolain 45 §:ssä päätöksen perustelemiselle asetettuja vaatimuksia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti yliopiston huomiota hallintolain asettamiin vaatimuksiin päätöksen perustelemisessä sekä valtiovarainministeriön ohjeisiin esittelymuistion laadinnassa (OKV/759/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

Tiedusteluun vastaaminen

Kantelijayhdistyksen edustajalla oli perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon kuuluvan oikeus saada ilman aiheetonta viivytystä vastaus 27.6.2008 yliopiston virkamiehelle lähettämäänsä sähköpostiviestiin. Kun hän ei ollut marraskuuhun mennessä saanut vastausta, yliopisto laiminlöi hyvän hallinnon noudattamiseen. Edustajan viitattua asiaan 12.11.2008 yliopistolle osoittamassaan kirjeessä yliopisto vastasi kirjeellään, jonka voitiin katsoa sisältäneen vastauksen myös sähköpostiviestiin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yliopiston huomiota hyvään hallintoon kuuluvan viesteihin vastaamisen tärkeyteen (OKV/346/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Kantelija oli lähettänyt yliopiston laitokselle kirjallisen tiedustelun laitoksen toimialaan kuuluvassa asiassa. Tiedusteluun oli vastattu lähes yksitoista kuukautta kirjeen lähettämisen jälkeen.

Hyvän hallinnon periaate huomioon ottaen tiedusteluun olisi tullut vastata kohtuullises-

sa ajassa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen toteusi, että kantelijan tiedusteluun ei ollut vastattu kohtuullisessa ajassa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti yliopiston laitoksen huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tiedusteluihin vastaamisesta (OKV/943/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Charlotta von Troil).

Työelämäprojektin valinta ja kustannusten korvaaminen

Ammattikorkeakoulun opiskelija oli vuonna 2007 toteuttanut koulutusohjelmaansa liittyvän työelämäprojektin oppilaitoksensa lehtorin kiinteistöllä. Koulutusohjelman koulutuspäällikkö oli antanut opiskelijalle projektista opintopisteitä. Lehtori oli antanut oppilaalle 200 euroa korvauksena opiskelijalle projektista aiheutuneista kustannuksista. Apulaisoikeuskanslerin saaman selvityksen perusteella työelämäprojektikohteen valintaa ja niihin hakeutumista ei ollut juurikaan säännelty eikä ohjeistettu. Ammattikorkeakoululaista tai selvityksessä esille tuodusta ohjeistuksesta ei myöskään selvinnyt, miten opiskelijoille työelämäprojektin toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuvia kustannuksia ja kuluja käsitellään. Apulaisoikeuskanslerin mukaan oppilaan kulujen korvaaminen ilman kirjallista selvitystä oli aiheuttanut epäilyksiä hallinnon toiminnan luonteesta, kun projektin kohteena oli ollut kyseisen ammattikorkeakoulun henkilökuntaan kuulunut kunnallinen virkamies. Myös opetuselta vaadittavan hyvän hallinnon toteutumisen kannalta oli ollut ongelmallista, että ammattikorkeakoulun opiskelijan työelämäprojektin toteuttamisesta omaan henkilökuntaan kuuluvalla kunnallisella virkamiehelle ja siitä aiheutuneiden kustannusten korvaaminen ilman kirjallista selvitystä oli ollut pelkästään opiskelijan itsensä ja virkamiehen välinen asia. Asiaa ei ollut

käsitelty myöskään ammattikorkeakoulun sisäisissä ohjeissa. Kokonaisuudessaan asetelma oli ongelmallinen hyvään hallintoon kuuluvan tarkeituuksidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta, vaikka itse tutkitussa menettelyssä ei ollutkaan todettavissa lainvastaisuutta. Apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksen opetus- ja kulttuuriministeriölle, jota hän pyysi ilmoittamaan, aiheuttavako oman henkilökunnan tarjoamien työelämäprojektikohteen valintaan ja hakeutumiseen liittyvistä kysymyksistä sekä oppilaalle projektien toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuvista kustannuksista ja niiden korvaamisesta esitetyt käsitykset sen toimenpiteitä (OKV/1400/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Menettely määräaikaisiin virkasuhteisiin ottamisessa

Kelpoisuutta vailla oleva henkilö valittiin useaan kertaan kaupungin aikuislukion määräaikaiseen tuntiopettajan tehtävään lukuvuodeksi eli 12 kuukaudeksi. Asiassa jäi näyttämättä, että tehtävän edellyttämät kelpoisuusvaatimukset täyttävien henkilöiden puuttuminen olisi asianmukaisesti selvitetty tai että olisi ollut muu erityinen syy kelpoisuutta vailla olevan henkilön ottamiseen 12 kuukaudeksi. Valintapäätökset tehneet rehtorit menettelivät opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 23 §:n 1 momentin vastaisesti. Päätöksissä ei mainittu henkilön puuttuvaa kelpoisuutta kysymyksessä olevaan tehtävään, perustetta kelpoisuutta vailla olevan henkilön valintaan eikä sovellettuja säännöksiä. Päätöksiä ei siten ollut perusteltu hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaisesti.

Toinen rehtoreista lisäksi laiminlöi viipymättä ilmoittaa toistuvia pyyntöjä ja kyselyjä tehneelle kantelijalle, että tämän pyytämää asiakirjaa ei ollut olemassa ja noudattaa hyvään hallintoon kuuluvaa periaatetta, että viranomaisen on vastattava asiallisiin viesteihin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi rehtoreille huomautuksen vastaisen varalle heidän lainvastaisesta menettelystään määräaikaiseen virkasuhteeseen ottamista koskevien päätösten tekemisessä. Toisen rehtorin osalta huomautus sisälsi myös hänen lainvastaisen menettelynsä kantelijan tiedonsaantia koskevassa asiassa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti myös osastonjohtajana toimineen kaupungin viranhaltijan huomiota siihen, mitä oli esittänyt lainmukaisesta menettelystä otettaessa henkilö määräaikaiseen virkasuhteeseen (OKV/830/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Oikeuskanslerin tiedonsaanti viranomaiselta

Ammatti- ja aikuisopiston opiskelijan hyväksytyt opintosuoritukset arvioitiin lukuvuoden 2009–2010 alkuun saakka asteikolla 1-5, sen jälkeen asteikolla 1-3. Kolmivuotiset opinnot syysluku-kauden alussa 2007 aloittanut kantelija piti arviointiperusteiden muuttamista kesken opintoja epäoikeudenmukaisena ja totesi myös olevansa työhönottotilanteessa huonommassa asemassa ennen 1.8.2009 päättötodistuksen saaneisiin nähden.

Apulaisoikeuskansleri totesi ensiksi, että siirtäessään noudattamaan asetuksessa (488/2008) säädettyä uutta opiskelijan arviointimenettelyä oppilaitos ei ollut toiminut lainvastaisesti. Toiseksi hän kiinnitti huomiota arviointimenettelyn muutosta koskevassa opetushallituksen tiedotteessa (22.6.2009 nro 41/2009) esitettyyn: ”Aiemman viisiportaisen arviointiasteikon mu-

kaan tehty arviointi voidaan jättää näkyviin opintosuoritusotteeseen uuden asteikon mukaisen arvioinnin rinnalle tai kirjoittaa suoritetuista opinnoista todistus, josta viisiportaisen asteikon mukaiset arvosanat ilmenevät. Tällöin opiskelijalle jää dokumentti myös aiemman asteikon mukaisista arvosanoista annettavaksi tarvittaessa lisätietona mm. työnantajalle.” Kuntayhtymän kantelun johdosta antamassa selvityksessä ei käsitelty lainkaan kantelussa selvästi esille tuotua, opetushallituksen tiedotteessa käsiteltyä asiaa. Kuntayhtymä toimi siten perustuslain 111 §:n 1 momentin sille asettaman velvoitteen vastaisesti.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuntayhtymän huomiota oikeuskanslerin oikeuteen saada viranomaisilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot (OKV/124/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

KIRKOLLISHALLINTO

Hautasijan osoittaminen

Kantelija, vainajan leski, oli ottanut yhteyttä seurakuntayhtymään siinä tarkoituksessa, että hänen miesvainajansa haudataan nimetylle seurakuntayhtymän ylläpitämälle hautausmaalle. Tällöin hän asioi hallintolain 6 ja 7 §:n tarkoittamalla tavalla hallinnossa ja oli seurakuntayhtymän hallintolain 8 §:n mukainen asiakas.

Seurakuntayhtymän viranhaltija, johon mainittu yhteydenotto kohdistui, oli hallintolain 8 §:n nojalla siten velvollinen kertomaan hänelle hallintoasian hoitamiseen liittyvänä neuvontana ainakin sen, että 1) seurakuntayhtymä on velvollinen osoittamaan hautasijan vainajalle, jonka kotikunta oli kuolinhetkellä seurakuntayhty-

män alueella, 2) yhteisen kirkkovaltuuston tekemän päätöksen mukaisesti ulkopaikkakuntalaiselle voidaan osoittaa hautasija (arkkuhauta) muilta kuin kolmelta nimetyltä hautausmaalta, 3) hautasijan osoittamisesta päättää puistopäällikkö, kirjallisen päätöksen asiassa haluavan tulee tehdä puistopäällikölle kirjallinen hakemus, 4) puistopäällikön päätökseen tyytymätön voi tehdä siitä oikaisuvaatimuksen yhteiselle kirkkoneuvostolle.

Apulaisoikeuskansleri katsoi selvityksi, että seurakuntayhtymän kaksi viranhaltijaa eivät antaneet kantelijalle 3) ja 4) kohdassa tarkoitettu-

ja tietoja. Siten he laiminlöivät hallintolain 8 §:n mukaisen velvollisuutensa ja toimivat myös hallintolain 6 ja 7 §:n vastaisesti. Menettelyllään viranhaltijat eväsivät kantelijalta perustuslain 21 §:ssä säädetyn perusoikeuden hyvään hallintoon: oikeuden saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, oikeuden perustellun päätöksen saamiseen ja oikeuden muutoksen hakemiseen. Apulaisoikeuskansleri huomautti vastaisen varalle viranhaltijoita heidän virheellisestä menettelystään (OKV/357/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

MAA- JA METSÄTALOUSSHALLINTO

Lausunto

Verkkokalastuksen rajoittamisesta Saimaalla

Maa- ja metsätalousministeriö pyysi 10.3.2011 oikeuskanslerin lausuntoa siitä, olisiko mahdollista tehdä eräiden osakaskuntien kanssa kalastusrajoitussopimukset, joissa osa kalavesistä jäisi osakaskunnan omaan käyttöön sillä seurauksella, että valmisteilla olevan valtioneuvoston asetuksen mukainen kalastusrajoitus sulkeutuisi pois. Samalla tiedusteltiin, mikä merkitys menettelyllä olisi tasapuolisen kohtelun vaatimuksen kannalta niiden jo sopimuksen tehneiden osakaskuntien kannalta, jotka olivat tehneet sopimuksen kalavesiensä rauhoittamisesta.

Lausuntopyynnön johdosta laaditussa oikeuskanslerinvirastossa 14.3.2011 päivätyssä, ministeriölle toimitetussa muistiossa todettiin, että kalastusrajoitusten tavoitteena on saimaannorpan suojelu. Keskeiseksi kysymykseksi on noussut, miten suojelu ja sitä koskevat kalastusrajoitukset tulee käytännössä toteuttaa.

Muistiossa on viitattu kalastuslain muutoksella 697/2010 lakiin lisättyyn uuteen 37 a §:ään, jonka 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa uhanalaisten eläinlajien suojelemiseksi tarpeellisia asetuksia kalastuksen rajoittamisesta (täyskielto). Tältä osin on kiinnitetty huomiota asiaa koskevaa hallituksen esitystä

29/2010 vp eduskunnassa käsiteltäessä esitettyihin perustuslakivaliokunnan lausuntoon sekä maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöön sisältyviin lausumiin. Niiden mukaan kalastusrajoitukset saatetaan voimaan ensisijaisesti kalastusrajoitussopimuksin ja toissijaisesti asetuksen mukaisella rajoituksella. Sen ohella, että vapaaehtoinen sopimusjärjestelmä on ensisijainen, sopimusten tulee olla keskenään mahdollisimman yhdenmukaisia ja suojelutoimien kannalta riittävän kattavia ja tehokkaista (MmVM 13/2010 vp). Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, mikä merkitys osakaskuntien esitysten mukaisilla aluemuutosehdotuksilla on saimaannorpan suojelutoimien kannalta. Asiantuntevalta taholta (Metsähallitus, Itä-Suomen yliopisto ja Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos) saatujen lausuntojen mukaan muutosehdotukset eivät ole suojelun kannalta turvallisia.

Vastauksena ministeriön kysymyksiin on vastattu:

- 1) Asiantuntijaviranomaisten lausuntojen perustella asianomaisella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ei näytä olleen muuta vaihtoehtoa kuin tarjota puheena oleville osakaskunnille sellaisia sopimuksia, joissa kalavesiä ei eroteta osaksikaan sopimusalueesta. Jos sen mukaisia kalastusrajoitussopimuksia ei saataisi näiden osakaskuntien osalta aikaiseksi, niiden vesialueilla tulisi kokonaan voimaan asetuksen mukainen kalastusrajoitus

(sen mukaan kuin se on esitetty asetusehdotusluonnoksessa).

- 2) Päädyttäessä 1 kohdassa esitettyyn näkemykseen ei kysymys tasapuolisuudesta ja sen toteutumisesta konkretisoituisi lausuntopyyntö perusteella.

Lausuntopyyntö osalta on vielä todettu, että hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimenpiteiden tulee olla muun ohessa oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Lausuntopyyntössä esitetty ajatus jo tehtyjen kalastusrajoitussopimusten avaamisesta viittaa mahdollisuuteen, että ainakin joitakin jo tehty sopimuksia olisi sopimusalueen osalta mahdollista tarkistaa ilman että saimaannorpan suojele siitä vaarantuisi. Tähän liittyen on muistiossa katsottu, että ministeriöllä on oman ja hallinnonalansa käytettävissä olevan asiantuntemuksen johdosta parhaat mahdollisuudet arvioida asiaa. Harkitessaan mahdollisia toimenpiteitä ministeriö ottanee huomioon maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnöstä ilmenevät sopimusjärjestelmää koskevat periaatteet. Harkittaessa eri periaatteiden mahdollisia vaikutuksia huomioon tulee ottaa, että norpan suojele tulee asianmukaisesti turvattua. Ministeriön harkinnassa on, missä vaiheessa mahdolliset aluemuutosehdotukset ja neuvottelut olisi mahdollista käydä läpi ja milloin muutokset voidaan saattaa voimaan (OKV/6/20/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Jorma Snellman).

Ratkaisuja

METSÄNTUTKIMUSLAITOS

Virkanimityksen valmistelun puutteellisuus

Metsäntutkimuslaitoksessa täytettävää virkaa koskevasta nimitysmuistiosta ei ilmennyt, mitkä olivat hakuilmoituksessa todetut kelpoisuusvaatimukset ja miten viran 34 hakijaa täyttivät ne. Kuuden hakijan osalta arvioitiin, miten he täyttivät ”tehtävän kannalta keskeisimmät valintakriteerit”. Nimitysmuistiosta puuttui kokonaan kelpoisiksi todettujen hakijoiden ansioiden tasapuolinen selostus, jossa samantyyppisiä ansioita kuvattaisiin samassa laajuudessa. Nimitysmuistiossa tuotiin esille yhden hakijan paremmuusviiteen muuhun verrattuna ”tehtävän kannalta keskeisimpien valintakriteerien” suhteen, mutta muistiosta puuttui kelpoisiksi todettujen tai edes heistä ansioituneimpien hakijoiden ansioiden vertailu.

Nimityspäätökseen liittyvän muistion voitiin sanoa sisältävän perusteluja, mutta perustelut eivät täyttäneet perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon, erityisesti hallintolain 45 §:n 1 momentissa nimenomaisesti säädetyn perusteluvollisuuden vaatimuksia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti vastaisen varalle Metsäntutkimuslaitosta nimitysmuistion puutteellisuuksista (OKV/919/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Tarkastukset

Maanmittauslaitos

Apulaisoikeuskansleri tutustui 7.3.2011 Maanmittauslaitoksen keskushallintoon. Tutustumiskäynnillä keskusteltiin yleisesti Maanmittauslaitoksen toiminnasta ja tehtäväkentästä sekä tutustuttiin muun ohessa keskushallinnon oikeuspalveluihin, sisäiseen tarkastukseen, lailisuusvalvontaan, kiinteistörekisteripalveluun, kirjaamisasioiden käsittelyyn ja ajankohtaisiin Maanmittauslaitosta koskeviin hankkeisiin. Tutustumiskäynti ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/3/51/2011).

Maaseutuviraston valvontaosasto

Tarkastuksellaan Maaseutuviraston valvontaosastolle 17.3.2011 apulaisoikeuskansle-

ri tutustui valvontaosaston tehtäviin ja toimintaan. Tarkastuksella keskusteltiin muun muassa maatalouden EU-tukien valvontamenettelyistä, tukien takaisinperinnästä sekä ELY-keskusten ja kuntien hallinnollisesta ohjauksesta (OKV/4/51/2011).

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen maaseutu- ja energiayksikkö

Tarkastuksellaan Uudenmaan ELY-keskuksen maaseutu- ja energiayksikköön 17.3.2011 apulaisoikeuskansleri tutustui maaseutu- ja energiayksikön tehtäviin maataloustukien valvonnassa. Tarkastuksella keskusteltiin muun muassa valvonnan organisoinnista, Maaseutuviraston ohjauksesta, tukien takaisinperinnästä sekä tarkastustoiminnan oikeusturvatakeista (OKV/21/51/2011).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Suomen ja Venäjän välisen maantielikenteen painorajoituksista ja ylipainoluvista

Kantelijan mukaan liikenneministeri Anu Vehviläinen oli ylittänyt toimivaltansa ilmoittaessaan Venäjän federaation liikenneministerille, että Suomi ei voi enää sallia yli 38 tonnia painavien venäläisten ajoneuvojen liikennöintiä Suomen tieverkolla ilman ylipainolupaa, koska ilmoitus oli ristiriidassa Suomen voimassaolevan lainsäädännön sekä Suomen ja Venäjän välillä 27.10.1995 kansainvälisestä maantielikenteestä solmitun sopimuksen kanssa.

Painorajoituksista oli sovittu neuvottelussa, jonka sopimusosapuolten asianomaisten ministeriöiden valtuuskunnat olivat 14.8.2001 käyneet maiden välisten kuljetusten sujuvuuden varmistamiseksi. Osapuolet sopivat muun muassa siitä, että ne sallivat kokonaispainoltaan 42 tonnin ajoneuvojen liikennöinnin alueillaan ilman erikoislupia ehdolla, että akselipainot vastaavat kansallisia määräyksiä.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että maantielikennesopimus (SopS 56/2001) ei sisällä nimenomaisia määräyksiä, jotka koskisivat painorajoituksia kansainvälisessä maantielikenteessä. Asiassa ei siten ole kysymys tällaisten

määräysten tulkintaa koskevasta seikasta tai siitä, olisiko kantelussa esiintuotu menettely tällaisten määräysten ja siten sopimuksen vastaista. Asiallisesti kysymys oli ilmoituksen perusteena olevasta seikasta eli siitä, että Suomi oli päättänyt irtautua osapuolten välisessä neuvottelussa tehdystä sovelutuksesta, minkä seurauksena kyseiset kokonaispainoltaan 38-42 tonnin venäläiset ajoneuvot olivat joutuneet hankkimaan liikennöintiin Suomen tieverkolla ylipainoluvan.

Neuvottelun 14.8.2001 mukainen pöytäkirjamerkintä mahdollisti kansainvälisessä maantielikenteessä poiketa ajoneuvon käytöstä tiellä annetun asetuksen (1257/1992) 30 a §:n 1 kohdan vaatimuksesta, jonka mukaan ajoneuvon massa ei saa ylittää rekisteröintimaassa sallittua arvoa. Asetuksen soveltamisalaan liittyvä sovellutus liittyi osaltaan Suomen lainsäädännön alaan.

Sopimuksentekovallan osoittaminen viranomaiselle tai muulle elimelle muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n mukaisesta sääntelystä (PeVL 4/2004 vp). Sopimuksentekovaltaa voidaan siirtää alemmalle tasolle vain lailla, joko kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamislailla tai muulla kansallisella lailla. Sopimuksentekovallan delegointi voi sisältyä myös itse kansainväliseen velvoitteeseen, joka on tällöin voimaansaattettava lailla. Valtuutussäännöksessä tulee yksilöidä valtuutuksen saaja ja rajoittaa valtuutuksen sisältöä riittävän täsmällisesti sekä ilmaista ne kansainvälisen oikeuden subjektit, joiden kanssa valtuutuksensaaja voi tehdä sopimuksen (PeVL 16/2004 vp).

Maantieliikennesopimukseen tai sen voimaansaattamisasiakirjoihin ei sisälly nimenomaisia säännöksiä sopimuksentekovallan delegoimisesta. Sopimuksen 21 artikla antaa kuitenkin mahdollisuuden ratkaista kaikki sopimuksen tulkintaa ja soveltamista koskevat erimielisyydet neuvotteluteitse. Valtuutus on soveltamisalaltaan avoin eikä valtuutuksen asiallinen sisältö käy määräyksestä täsmällisesti ilmi. Valtuutus ei voine koskea sopimuksen soveltamisalan ulkopuolisten säännösten tulkintaa ja soveltamista. Oikeuskansleri piti neuvottelutulosta 14.8.2001 alttiina arvostelulle, koska valtuutus sellaisen tekemiseen on ollut vähintään epäselvä.

Asiassa saadun selvityksen mukaan neuvottelutuloksen 14.8.2001 jälkeen tulkinta- ja soveltamisongelmia aiheutui käytännössä siitä, että sopimuspuolten lainsäädäntöihin sisältyvät kansalliset säännökset akseli- ja kokonaispainorajoista poikkesivat edelleen toisistaan. Koska tasapuolinen vastavuoroinen kohtelu ei toteutunut, edellytyksiä jatkaa sovellutusta ei ollut. Harkintaan oli jäänyt, millaisin toimenpiteisiin asiassa oli aihetta ryhtyä. Tuossa harkinnassa oli tullut ottaa huomioon muun muassa se, mikä oikeudellinen merkitys neuvottelulla ja siinä saavutetulla tuloksella oli. Oikeuskanslerin arvion mukaan menettelylle irtaantua neuvottelutuloksesta oli ollut ymmärrettävät ja hyväksyttävät perusteet. Ministeri Vehviläisen ilmoituksella 27.1.2009 siitä, että pöytäkirjamerkinnän 14.8.2001 soveltamisesta luovutaan ja asiassa oli tämän vuoksi ryhdyttävä 15.2.2009 alkaen noudattamaan kummassakin maassa voimassa olevia painorajoja, asiantila oli palautunut neuvottelua edeltäneeseen tilaan.

Aikomuksesta irtaantua sovellutuksesta oli maantieliikennesopimuksen 20 ja 21 artikloihin sisältyvien määräysten mukaisesti tullut ilmoittaa toiselle sopimuspuolelle. Oikeuskanslerin mielestä oli perusteltua ottaa huomioon, että

vuosikausia kestäneen soveltamisen johdosta sovellutuksella oli ollut tosiasiallista merkitystä viranomaistoiminnassa ja liikenteenharjoittamiseen liittyvässä toiminnassa. Ottaen huomioon, miten perustellut odotukset asianomaisilla oli ollut liikennöinnin jatkumisesta sovituin painorajoin, joista sopimusosapuolilla ei ollut yksimielistä käsitystä, oli painorajoihin tehtävistä muutoksista tullut ilmoittaa niin, että muutosten voimaantuloon oli voinut kohtuullisesti varautua. Saadun selvityksen mukaan painoraja-asia oli ollut esillä Suomen ja Venäjän välisissä neuvotteluissa vuoden 2001 neuvottelun jälkeen. Venäjän viranomaisille ei voinut tulla yllätyksenä, että painorajoihin tulee muutoksia. Sen sijaan asiakirjoista ei ilmennyt, missä määrin liikenteenharjoittajat ja muut, joiden toimintaan ilmoituksella oli ollut vaikutusta, olivat voineet varautua muutokseen. Vaikuttaa siltä, että varautumisaika oli ollut verraten lyhyt ja siksi varautumismahdollisuudet olivat olleet heikot.

Oikeuskanslerin johtopäätös oli, ettei asiassa ollut käynyt ilmeiseksi, että ministeri Vehviläisen tekemä ilmoitus olisi ollut Suomen lainsäädännön tai maantieliikennesopimuksen vastainen. Ilmeiseksi ei siten ollut käynyt, että ministeri olisi ylittänyt toimivaltansa asiassa. Neuvottelusta 14.8.2001 oli jo kantelua tehtäessä kulunut yli viisi vuotta. Ottaen huomioon valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin säännöksen oikeuskansleri katsoi, ettei hänelle ollut erityistä aihetta ryhtyä tarkemmin muutoin selvittämään tätä yli viisi vuotta vanhaa asiaa.

Oikeuskansleri kiinnitti liikenne- ja viestintäministeriön huomiota siihen, mitä sen toiminnasta on lausuttu. Samalla on ministeriön huomiota yleisesti kiinnitetty niihin vaikeuksiin, joita nopeasti voimantulevista elinkeinon harjoittamiseen vaikuttavista muutoksista saattaa aiheutua liikenteenharjoittajille ja muille muutosten vaikutuspiirissä oleville (OKV/206/1/2009;

ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Jorma Snellman).

Vastuukysymykset väylämaksuasioissa

Apulaisoikeuskansleri katsoi, etteivät viranomais-toiminta ja toimintaa koskevien määräysten soveltaminen ole olleet väylämaksuasioissa sillä tavoin ennustettavissa, että perustuslain edellyttämät hyvän hallinnon vaatimukset olisivat toteutuneet. Pitkään jatkunut Suomen väylämaksujärjestelmän ja EU-säännösten välinen ristiriita on apulaisoikeuskanslerin mukaan vähentänyt hallinnon sekä oikeuslaitoksen toiminnan ennakoitavuutta. Väylämaksuihin ja jääluokkiin liittyvät ongelmat ovat pääosin liittyneet niihin säädöksiin ja määräyksiin, jotka ovat olleet voimassa ennen vuoden 2006 alussa voimaantullutta uutta lainsäädäntöä. Väylämaksu- ja jääluokka-asioiden hoitaminen on sittemmin siirtynyt Liikenteen turvallisuusvirastolle, joka on antanut asiassa uudet määräykset ja soveltamisohjeet. Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä näkökohdat liikenne- ja viestintäministeriön tietoon (OKV/1151/1/2008; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Kielilain soveltaminen lentomatkustajien turvatarkastuksiin

Lentomatkustajien turvatarkastusten oikeudellinen luonne

Nytemmin kumotussa Ilmailulaitoksesta annetussa laissa (1245/2005) ollut Ilmailulaitoksen julkisia palvelutehtäviä koskeva 4 § oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan nähtävä paremminkin tuolloin ajankohtaista Ilmailulaitoksen ja Ilmailuhallituksen välistä tehtäväjakoja määrittävänä kuin Ilmailulaitoksen julkiset tehtävät tyhjentävästi määrittävänä. Oli huomattava, että len-

toaseman pitäjänä voi toimia sekä julkinen että yksityinen taho. Sekä julkisten (entinen Ilmailulaitos, nykyinen Finavia Oyj) että yksityisten lentoaseman pitäjien osalta oli niiden tehtävien oikeudellinen luonne arvioitava kunkin tehtävän sisällön pohjalta.

Suoraan sovellettavista EU-asetuksista ja niitä täydentävistä kansallisista säännöksistä muodostui sääntelykokonaisuus, jossa turvatarkastusten käytännön suorittamiseen osallistuvien tahojen ja turvatarkastajien toimivaltuuksien määrittely oli vähemmän täsmällistä ja tarkkarajaista kuin mihiin puhtaasti kansallisessa sääntelyssä on totuttu.

Kun EU-lainsäädäntöön perustuvilla lentomatkustajien turvatarkastuksilla puututaan henkilöiden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityisyyteen, oikeuskansleri katsoi niissä olevan kysymys julkisesta hallintotehtävästä. Henkilöiden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityisyyteen lainsäädännön nojalla puututtaessa käytettiin myös julkista valtaa.

Se, millaisin menetelmin turvatarkastukset toteutetaan, määräytyi suoraan sovellettavien EU-asetusten perusteella. Oikeuskansleri katsoi, että turvatarkastusten toteuttamistapa voi vaikuttaa siihen, kenelle turvatarkastusten toteuttamis- ja käytännön suorittamistehtäviä voitiin kansallisesti antaa. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan henkilön ja hänen mukanaan olevien tavaroiden tarkastamista metallinilmaisinta tai muuta sellaista laitetta käyttäen ei ollut toimenpiteen vain vähäisesti henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvan luonteen takia pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä (vrt. PeVL 2/1999 vp). Pitemmälle menevien toimenpiteiden osalta voisi tilanne olla toinen, jolloin tällainen tehtävä voitaisiin antaa vain viranomaiselle. Esimerkiksi niin kutsutun henkilöskannerin käyttöönottoa lentoasemalla on käsitelty eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 8.6.2009 anta-

massa ratkaisussa (dnrot 1242/4/07, 1447/2/07 ja 1223/2/08) ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 8/2010 vp.

Kielilain soveltaminen valtion liikelaitoksiin ja valtion tai kunnan määräysvallassa oleviin yhtiöihin sekä julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin

Oikeuskansleri tulkitsi, että kielilain 24 §:n 1 momentissa käytetyllä ilmaisulla viranomais-tehtävä tarkoitettiin samaa kuin perustuslain 124 §:ssä, kielilain 25 §:ssä ja ilmailulain 103 §:n 2 momentissa käytetyllä ilmaisulla julkinen hallintotehtävä. Perustuslain 124 §:n nojalla julkiset hallintotehtävät kuuluivat lähtökohtaisesti viranomaisten tehtäviin.

Oikeuskansleri totesi, että kielilain 24 §:n 1 momentti ja 25 § eivät näyttäisi olevan keskenään johdonmukaisia. Kielilain 25 §:n mukaan yksityistä, jolle on lailla tai lain nojalla säädetty julkinen hallintotehtävä (viranomaistehtävä), koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä kielilaissa säädetään viranomaisesta. Kielilain 24 §:n 1 momentin mukaan valtion liikelaitoksen, mutta ei valtion tai kunnan määräysvallassa olevan yhtiön, hoitaessa viranomaistehtävää (julkista hallintotehtävää) siihen sovelletaan, mitä kielilaissa säädetään viranomaisesta. Oli epäjohdonmukaista, jos julkista hallintotehtävää hoitavalle valtion tai kunnan määräysvallassa olevalle yhtiölle asetettiin lievempiä kielellisten oikeuksien toteuttamisvaatimuksia kuin julkista hallintotehtävää hoitavalle yksityiselle yhtiölle. Oikeuskansleri katsoikin, että kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi kielilain 24 §:n 1 momenttia ja 25 §:ää oli sovellettava sillä tavoin yhdessä, että valtion tai kunnan määräysvallassa olevan yhtiön hoitaessa julkista hallintotehtävää myös siihen on sovellettava, mitä kielilaissa säädetään viranomaisesta.

Oikeuskansleri katsoi, että lentoaseman pitäjään sovellettiin sen toteuttaessa lentomatkustajien turvatarkastuksia, mitä kielilaissa säädetään viranomaisesta. Näin siitä riippumatta, oli ko lentoaseman pitäjänä valtion viranomainen, kunnallinen viranomainen, valtion liikelaitos (entinen Ilmailulaitos), valtion määräysvallassa oleva yhtiö (nykyinen Finavia Oyj), kunnan määräysvallassa oleva yhtiö vai yksityinen taho.

Kun vastuu turvatoimista on säädetty ilmailulain 103 §:n 1 momentissa nimenomaisesti lentoaseman pitäjälle, tämä ei voinut oikeuskanslerin näkemyksen mukaan siirtää sitä muille tahoille. Sen sijaan ei ollut sinällään estettä sille, että turvatarkastusten käytännön suorittamiseen osallistuu lentoaseman pitäjän lukuun muita tahoja, esimerkiksi vartioimisliikkeitä, kunhan näiden tahojen palveluksessa olevat turvatarkastajat täyttivät turvatarkastajille ilmailulain 102 §:n 1 momentissa säädetty vaatimukset (vrt. PeVL 16/2004 vp). Tällöinkin viimekätinen vastuu turvatarkastusten toteuttamisesta siihen liittyvä velvollisuus kielellisten oikeuksien toteuttamiseen mukaan lukien säilyi kuitenkin lentoaseman pitäjällä. Muiden tahojen turvatarkastusten käytännön suorittamiseen osallistumisessa ei ollut näin ollen kysymyksessä kielilain 25 §:n toisen virkkeen soveltamistilanne, jossa julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, mutta jossa tehtävän konkreettinen antaminen tuolle yksityiselle tapahtuu vasta viranomaisen päätöksellä tai muulla toimenpiteellä taikka viranomaisen ja yksityisen välisellä sopimuksella (ks. PeVM 9/2002 vp).

Lentomatkustajien turvatarkastusten toteuttamisen kaltaisessa tosiasiallisessa julkisen vallan käytössä tulivat soveltuvin osin sovellettaviksi lähinnä kielilain 10 § (yksityishenkilön kielelliset oikeudet viranomaisissa), 23 § (viranomaisen velvollisuus toteuttaa kielellisiä oikeuksia), 32 § (viranomaisten tiedottaminen) sekä 33 §:n 1 ja 4 momentti (yleisölle suunnatut opasteet).

Oikeuskansleri katsoi, että tosiasiallisessa julkisen vallan käytössä oli toiminnan laadun ja asia-yhteyden mukaan arvioitava, millaisia toimenpiteitä voidaan kussakin tapauksessa ja tilanteessa pitää kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta riittävinä. Lentomatrustajien turvatarkastusten toteuttamisen kaltaisessa tosiasiallisessa julkisen vallan käytössä kohdehenkilön oikeudesta käyttää suomea tai ruotsia ei automaattisesti seurannut, että kaikkien turvatarkastajien tarvitsisi hallita ruotsin kieltä. Oli huomattava, että julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on valtion vi-

ranomaisten henkilöstönkin osalta säädettävä välttämättömästi vain silloin, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tapauksesta ja tilanteesta riippuen voi turvatarkastusten osalta olla esimerkiksi riittävä, että asianmukaisten erikielisten tiedotteiden, opasteiden ynnä muiden sellaisten lisäksi työvuoro-, viestiväline- ynnä muilla sellaisilla ratkaisuilla varmistettiin, että turvatarkastuksen kohteena oleva henkilö ja turvatarkastaja voivat saada välittömästi yhteyden riittävästi ruotsia osaavaan turvatarkastuksia tukevaan henkilöön (OKV/364/1/2009; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

TYÖ- JA ELINKEINOHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Kirjeisiin vastaaminen

Kantelija katsoi työ- ja elinkeinoministeriölle osoittamassaan neuvottelupyynnöksi otsikoidussa kirjeessä selvästi, että 1) vahingonkorvausasiassa oli syntynyt sopimus työministeriön kanssa, ja 2) asiaa käsitteli nyt työ- ja elinkeinoministeriö. Vastauksessaan työ- ja elinkeinoministeriö vain totesi, ettei se voi ryhtyä toimiin vahingonkorvauksen suorittamiseksi yhtiön esittämällä tavalla. Uudessa kirjeessään ministeriölle kantelija muun ohella nimenomaisesti tiedusteli, oliko kyseessä oleva sovintosopimus valtiota sitova vai ei. Kirjeessään kantelijalle ministeriö ei vastannut tiedusteluun.

Oikeuskansleri katsoi ministeriön laiminlyöneen noudattaa hallintolain 8 §:n 1 momenttia, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin, ja perustuslain 21 §:ssä säädettyä hyvän hallinnon periaatetta, joka edellyttää yleisemminkin, että viranomaiselle tulleeseen tiedusteluun on vastattava ja että tämän tulee tapahtua asiallisesti.

Oikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle työ- ja elinkeinoministeriön huomiota hyvää hallintoa koskevien säännösten noudattamisen tärkeyteen vastattaessa sille tul-

leisiin kirjeisiin (OKV/1609/1/2008; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Viranomaisen palvelu- ja neuvontavelvollisuus

Kanteluasian yhteydessä ilmeni, että työ- ja elinkeinoministeriö oli vuonna 2007 antanut työhönsuosituskäytännöistä työvoimatoimistoille ohjeen ja siihen liittyvän sijoitusosoitus-lomakkeen sekä 2011 uuden ohjeen ja siihen liittyvän työtarjouskirjeen. Sijoitusosoitus, nykyiseltä nimeltään työtarjous, on työttömälle työnhakijalle vapaasta työpaikasta lähetettävä ilmoitus, jonka perusteella työnhakijan on otettava yhteyttä ilmoitettuun työnantajaan. Vuonna 2007 annetun ohjeen mukaan yhteydenottoaika oli neljä päivää ja vuoden 2011 ohjeen mukaan viisi päivää. Lomakkeissa ei ole mainintaa ohjeen edellyttämästä neljän tai viiden päivän määräajasta, mutta määräajan laiminlyömisestä saattaa kuitenkin seurata työttömyys-etuuksien menettäminen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että työhallinnon asiakkaan velvoittaminen toimimaan sellaisessa määräajassa, jota hänelle ei ilmoiteta, ei täytä hallintolain ja sen taustalla olevan perustuslain 21 §:n vaatimusta hyvästä hallinnosta ja asioiden asianmukaisesta käsittelystä. Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asioiden käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä

tuloksellisesti. Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lain esitöiden mukaan kyseisten lainkohtien päämääränä on riittävän huomion kiinnittäminen hallinnossa asioiden tarpeisiin ja viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan on saatava neuvoja ja opastusta asiassa vaadittavasta menettelystä niin, että hän voi toteuttaa etunsa tai oikeutensa tehokkaasti.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei työnhakijan ollut mahdollista lomakkeesta saatavan informaation perusteella ilman erehtymisen vaaraa menetellä siten, että hänen oikeutensa työttömyysetuuksiin ei vaarannu. Lomake ei siten täyttänyt hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksia asianmukaisesta palvelusta ja neuvonnasta. Se, että viranomaisen ei selvästi ja nimenomaisesti ilmoita soveltamiaan määräaikoja hallintonsa asiakkaille, soveltuu huonosti myös julkisuuslain 20 §:n tarkoitukseen viranomaisen toiminnan avoimuudesta (OKV/1250/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

TYÖVOIMAPALVELUT

Selvityksen antajan velvollisuudesta kanteluasiassa

Työvoimatoimiston työvoimaneuvojen menettelyä koskevan kantelun johdosta apulaisoikeuskanslerin sijainen kehotti työ- ja elinkeinotoimistoa toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen. Siihen tuli sisältyä kyseisten työvoimaneuvojen henkilökohtaiset sel-

vitykset. Työ- ja elinkeinotoimisto antoi henkilöstöasiakaspalveluiden toimialajohtajan allekirjoittaman selvityksen. Siihen oli kursiivilla merkitty kantelussa mainittujen kolmen työvoimaneuvojan selvitykset.

Päätöksessään, joka tuli toimittaa tiedoksi työvoimaneuvojille, apulaisoikeuskansleri kiinnitti toimialajohtajan huomiota siihen, että kun työ- ja elinkeinotoimiston selvityksessä oli vastattu hyvin puutteellisesti kantelussa esitettyihin keskeisiin väitteisiin, selvitystä annettaessa ei ollut asianmukaisesti noudatettu perustuslain 111§:n 1 momentista viranomaiselle johtuvaa velvoitetta. Säännöksen mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaiselta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Viranomaisen on siten velvollinen vastamaan kantelussa esitettyihin keskeisiin väitteisiin (OKV/79/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

Työvoimapolitiittista lausuntoa koskeva asia

Työvoimatoimistossa, vuoden 2009 alusta työ- ja elinkeinotoimistossa, työttömänä työnhakija-asiakkaana ollut kantelija oli saanut palkki- on kahdelta yhtiöltä. Kummassakin tapauksessa toimiston virkailija pyysi kantelijalta selvitystä työvoimapolitiittista lausuntoa varten.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että selvityspyyntöjen kieliasu ei kaikilta osin täyttänyt hallintolain 9 §:n 1 momentin vaatimusta hyvästä kielenkäytöstä. Kieliopillisten sääntöjen noudattamisessa oli puutteita, kysymykset olivat osaksi johdattelevia tai epäselviä ja kehoitus toimittaa todistus asiasta oli ylimalkainen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti työ- ja elinkeinotoimiston huomiota viranomaisen velvollisuuteen käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Asiassa työ- ja elinkeinoministeriölle lähetettyyn selvityspyyntöön sisältyi selvä pyyntö hankkia ja toimittaa kantelun tutkimiseksi tarpeellinen selvitys työvoimapolitiittista lausuntoa koskevissa asioissa esittelijöinä/valmistelijoina toimineilta virkamiehiltä. Ministeriö ei kuitenkaan toimittanut tällaisia selvityksiä. Se toimi siten perustuslain 111 §:n 1 momentin sille asettaman veloitteen vastaisesti. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota oikeuskanslerin oikeuteen saada viranomaisilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot (OKV/287/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

Asian selvittäminen

Työ- ja elinkeinokeskus oli tehnyt päätöksen palkkaturvaa koskevassa asiassa. Kantelija arvosteli sitä, ettei päätöksessä ollut esitetty perusteita sille, miksi työnantajan oli katsottu olevan palkkaturvalaissa tarkoitettulla tavalla maksukyvytön. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus, entinen työ- ja elinkeinokeskus) selvityksessä todettiin, ettei palkkaturvapäätökseen laitettu työnantajan maksukyvyttömyyttä koskevia tietoja, koska kyseisen tiedon antamista työntekijälle ja sitä kautta laajemmallekin ei pidetty työnantajan edun mukaisena. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että perusteita kyseiselle näkemykselle oli olemassa. Työnantajan maksukyvyttömyys on kuitenkin keskeinen peruste palkkaturvapäätöksen tekemisessä. Hallintopäätöksen tekijällä on harkintavaltaa sen suhteen, mitä seikkoja ja selvityksiä pidetään sillä

tavoin ratkaisuun vaikuttavina, että ne on hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaisesti syytä kirjata perusteluihin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kuitenkin totesi, että kyseisen lainsäädännön velvoite hallintopäätösten perustelemisesta on siinä määrin painava, ettei sen perusteella ole syytä jättää perusteluista pois sellaista, mikä selvästi on oleellista asian ratkaisemiselle. Kattavat perustelut edesauttavat päätöksen ymmärtämistä, ehkäisevät väärinkäsityksiä ja luovat luottamusta viranomaistoimintaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että ELY-keskuksen olisi aiheellista tarkastella palkkaturvaa koskevien päätösten perusteelmista myös kyseisestä näkökulmasta. Sen vuoksi hän saattoi hallintolain 45 §:n soveltamisesta tekemänsä havainnot keskuksen tietoon.

Kantelija arvosteli myös asian selvittämistä. Asiassa ilmeni, että palkkaturvapäätös oli työnantajan maksukyvyttömyyden osalta perustunut verovirastosta saatuun tietoon, jonka mukaan työnantaja ei ollut ajallaan suorittanut ennakonpidätysmaksuja. Asia oli kaksi kertaa tarkistettu verovirastosta. Kävi kuitenkin ilmi, että työnantaja oli suorittanut ennakonpidätysmaksut ennen palkkaturvapäätöksen tekemistä ja ennen kuin tieto oli tarkistettu verovirastosta toisen kerran. Jälkimmäisestä tarkistusajankohdasta oli päätöksen tekemiseen kulunut aikaa puolitoista viikkoa. Laiminlyödyn maksun määrä ei ollut kovin merkittävä eikä muita perusteita maksukyvyttömyydelle ollut esitetty. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hallintolain 31 §:n 1 momentin perusteella olisi asian asianmukaiseksi ja huolelliseksi selvittämiseksi ollut syytä tarkistaa maksukyvyttömyysperusteen olemassa olo vielä kerran juuri ennen asian ratkaisemista. Hän kiinnitti ELY-keskuksen huomiota hallintolain 31 §:n 1 momentin soveltamiseen ja sen soveltamisesta esittämiinsä näkemyksiin (OKV/606/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

TEKES – TEKNOLOGIAN JA INNOVAATIOIDEN KEHITTÄMISKESKUS

Valintaperusteiden kirjaaminen työhönotossa

Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksen menettelyä työhönotossa koskevan kantelun johdosta apulaisoikeuskansleri toteusi, että työnantaja voi yksityisoikeudellisessa työsuhteessa pakottavan lainsäädännön rajoissa vapaasti valita avoinna olevaan tehtävään mielestään sopivimman henkilön. Oikeuskanslerin tulee valvontavaltaansa kuuluvan työnantajan menettelyä työhönotossa koskevassa tutkinnassa saada tietoonsa työnantajan valinnassaan noudattamat periaatteet. Olennaisin näistä on, miten työnantaja hakijoiden ansioita vertailemalla on päätenyt kysymyksessä olevaan valintapäätökseen. Työnantajalla ei ole lakiin perustuvaa nimenomaista velvollisuutta kirjata sanottuja perusteita niin, että ne olisivat valinnan tapahtuessa esimerkiksi muistion muodossa. Tehtävää hakevien oikeusturva ja laillisuusvalvonnan tarpeet huomioon ottaen perustuslain 21 §:ssä säädettyyn hyvän hallinnon periaatteeseen on kuitenkin katsottava kuuluvan, että perusteet jossakin muodossa kirjataan. Tämä voi tapahtua

ennen valintapäätöstä tai sen jälkeen ja tällöin on sovellettavissa virantäytössä noudatettavista periaatteista annettu valtiovarainministeriön ohje nimitysmuistion sisällöstä.

Kantelussa tarkoitetun valinnan perusteista ilmoitettiin kantelijalle sähköpostitse, mikä lisäksi niistä laadittiin muistio. Kummastakin puuttuivat tiedot hakijoiden – tai edes ansioituneimmiksi katsottujen hakijoiden – ansioista ja niiden vertailusta. Niiden perusteella ei voitu arvioida, loukattiinko valinnalla laissa säädettyjä syrjintäkieltoja. Kehittämiskeskuksen menettelyn virheellisyyttä korosti vielä se, että vaikka tehtävään hakuilmoituksesta poiketen valittiin henkilö, jolla ei ollut soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa, tästä ei mainittu sähköpostiviestissä eikä muistiossa.

Kun kehittämiskeskus oli selvityksessään ilmoittanut, että se oli jo ryhtynyt toimenpiteisiin perustelumuiistioiden laadun parantamiseksi erityisesti hakijoiden ansioiden vertailun suhteen, apulaisoikeuskansleri katsoi asiassa riittäväksi toimenpiteeksi, että hän saattoi kehittämiskeskuksen tietoon esittämänsä näkökohdat perusteista työhönotossa ja niiden kirjaamisesta (OKV/253/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Sikainfluenssarokotteen hankintaa koskeva ratkaisu on selostettu jäljempänä Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta koskevien ratkaisujen yhteydessä.

LAPSIASIAINVALTUUTETTU

Tiedusteluun vastaaminen

Kantelija oli lähettänyt lapsiasiaivaltuutetulle kirjallisen tiedustelun. Kantelijalle oli vastattu yli viisi kuukautta ensimmäisen yhteydenoton jälkeen, oikeuskanslerin selvityspyynnön jälkeen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että vastaamisaika oli ollut lyhyempi kuin toimiston keskimääräinen vastaamisaika, mutta arvioitaessa asiaa kantelijan tai hyvän hallinnon kannalta siinä ei ollut tullut esille syitä, joiden perusteella viivästyistä oli voitu pitää hyväksyttävänä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lapsiasiaivaltuutetun huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tiedusteluihin vastaamisessa, ja lähetti päätöksestään jäljennöksen tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle (OKV/1431/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Charlotta von Troil).

SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRASTO VALVIRA

Hankintamenettely

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen (nykyisin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira) hankintayksikkö ei ollut tehnyt tekemistään suoraan hankinnoista kirjallisia hankintapäätöksiä. Oikeuskansleri totesi, että hankintaa koskevaa päätöstä voidaan pitää hallintolain tarkoittamana hallintopäätöksenä ja hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Sen perusteena, että hallintopäätökset on annettava kirjallisesti, on muutoksenhakumahdollisuuden ja oikeusturvan toteutumisen turvaaminen. Kun sen lisäksi tapauksessa otettiin huomioon hankintalain tarkoitus tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamisesta ja lain oikeusturvaa koskevat säännökset, oli painavia perusteita sille, että hankintayksikön hankinnoista olisi ilman hankintalaissa olevaa suoranaisesti velvoittavaa säännöstäkin tullut tehdä kirjalliset päätökset, joissa suoraan hankinnat olisi perusteltu. Tätä olisi puoltanut myös tapahtuma-ajankohtana voimassa olleen hankinta-asetuksen 3 §:n 2 momentin säännös ilman tarjouskilpailua tehdyn hankinnan perustelujen kirjaamisesta. Päätöksen tekeminen ja perusteiden kirjaaminen päätökseen olisi oikeuskanslerin mukaan helpottanut myös asian jälkikäteistä arviointia (OKV/16/50/2008;

ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Viranomaisen selvittämisen- ja perusteluvollisuus

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, Valviran, tehtäviin kuuluu antaa tuomioistuimille ja muille viranomaisille näiden pyytämiä vakuutuslääketieteellisiä lausuntoja. Valviralla on palveluksessaan pysyviä asiantuntijajäseniä, joilta Valvira pyytää lausuntoja oman lausuntonsa valmistelussa. Valviraan ja sen julkista tehtävää hoitaviin pysyviin asiantuntijoihin sovelletaan hallintolakia (434/2003).

Käräjäoikeus ja korkein oikeus olivat kanteilijan asiaa käsitellessään pyytäneet Valviralta lausuntoa. Lausunnon pyyntöasiakirjoista oli nähtävissä, että asian aikaisemmassa oikeuskäsittelyssä oli esitetty erityisen runsaasti keskenään ristiriitaisia, lähinnä kahta eri tulkintalinjaa edustavia lääkärinlausuntoja. Valvira oli molemmilla kerroilla pyytänyt lausuntoa vain yhdeltä asiantuntijajäseneltään, molemmilla kerroilla samalta. Omissa lausunnoissaan Valvira oli vain toistanut asiantuntijansa lausunnossa todetun selvittämättä sitä, millä perusteella se katsoi oikeaksi yhtyä asiantuntijansa esittämiin kannanottoihin. Oikeuskanslerille antamaansa selvitystä varten Valvira oli pyytänyt lausuntoa toiseltakin asiantuntijaltaan, jonka arviot poikkesivat jonkin verran ensin annettujen asiantuntijalausuntojen arvioista.

Valviran lausunto on hallintolaissa tarkoitettu ratkaisu, jota koskevat sekä hallintolain hyvän hallinnon perusteet että hallintolain menettelysäännökset, muun muassa 31 §:n 1 momentin selvittämisvelvollisuus ja 45 §:n 1 momentin perusteluvollisuus. Valviran lausunnoilla on myös erityistä painoarvoa sen virallisen lausunnonantajan aseman perusteella. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kyseisessä ristiriitatilantees-

sa voitiin lausunnon pyytämistä toistuvasti vain yhdeltä asiantuntijalta pitää viranomaisen selvittämisvelvollisuuden valossa kysymyksiä herättävänä, jolloin myös perusteluvollisuuden noudattamisella on erityisesti merkitystä. Hallintolain 6 §:n suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen rajaamaa harkintavaltaa ei kuitenkaan ollut ylitetty. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiantuntijalausunnot muodostavat olennaisen pohjan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten päätöksenteolle. Johtopäätösten ja perustelujen riittävyydellä ja avoimuudella on siten keskeinen merkitys perustuslain 21 §:n takaaman oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta. Riittävät perustelut olisivat edellyttäneet vähintään selostusta siitä, millä perusteilla Valvira oli päättänyt edustamaansa tulkintalinjaa ja millä perusteilla se ei voinut yhtyä asiassa aikaisemmin esitettyihin, toista kantaa edustaviin lausuntoihin (OKV/1314/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

SOSIAALIVAKUUTUS

Työttömyyspäivärahan maksatuksen viivästyminen

Työttömyyskassan asiakkaalle maksettiin hänen hakemansa ansiopäiväraha vasta kahden ja puolen kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Kassan selvityksen mukaan viivästyminen aiheutui siitä, että asiakas ei ollut hakemuksessa ilmoittanut uutta tilinumeroaan kassan maksujärjestelmän edellyttämässä IBAN-muodossa. Tästä johtuen pankki oli palauttanut jo maksetun suorituksen. Tämän jälkeen kassa oli asiakkaaseen yhteyttä ottamatta maksanut suorituksen asiakkaan vanhalle pankkitilille. Asiakkaan ilmoitettua uuden tilinsä IBAN-muodossa kassan

rahaliikenteen hoitaja ei voinut enää maksaa työtömyyskorvausta oikealle tilille, vaan maksatusten erheellisuuden korjaaminen vaati kassan tilin käyttöoikeudet saaneen henkilön toimenpiteitä. Tämän vuoksi oli kulunut vielä runsas kuukausi ennen kuin maksu oli suoritettu uudelle tilille.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että asianmukaiseen asianhoitoon kuuluva huolellisuus sekä palvelu-, neuvonta- ja selvittämiselvollisuudet olisivat edellyttäneet asiakkaan IBAN-muotoisen tilinumeron tiedustelemista, ellei sitä hakemuksessa ollut tai ellei kassa voinut itse muuntaa annettua numeroa IBAN-muotoiseksi. Myös maksun suorittaminen muulle kuin asiakkaan ilmoittamalle tilille olisi edellyttänyt asiakkaan suostumusta. Asiakkaan toimitettua IBAN-muotoisen tilinumeronsa maksu oli vielä viipynyt kohtuuttomasti. Kassa ei siten ollut noudattanut hallintolain ja sen taustalla olevan perustuslain 21 §:n säännöksiä sille kuuluvien asioiden käsittelyssä. Velvollisuus hyvään hallintoon on korostunutta ensisijaisista toimeentuloa turvaavien etuuksien käsittelyssä (OKV/47/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

SOSIAALITURVAN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA

Väärän tiedon antaminen apulaisoikeuskanslerin pyytämässä selvityksessä

Kantelijat olettivat valitusasioidensa olevan vireillä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ja arvostelivat kantelussaan niiden pitkää käsittelyaikaa. Lautakunnan virkamies totesi apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä, että

valitusasiat otetaan käsittelyyn mahdollisimman pian saapumisjärjestyksessä.

Myöhemmin asiaa selvitettyä ilmeni, että valitusasiat eivät olleetkaan vireillä lautakunnassa.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Virkamiehen on valtion virkamieslain 14 §:n säännöksen mukaan suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti. Asianmukaiseen toimintaan kuuluu muun muassa huolellisuus virkatehtävien hoidossa. Asianmukaisuus edellyttää siitä huolehtimista, että viran puolesta annettavien tietojen tulee olla oikeita. Kyseinen virkamies oli kantelijoiden asioiden käsittelyssä laiminlyönyt sen huolellisuuden, jota virkatehtävien hoidossa on noudatettava.

Ottaen huomioon sen, että virkamies oli jo saanut työtehtäviensä laiminlyönnistä virkamieslain 24 §:n mukaisen kirjallisen varoituksen asia ei antanut aihetta muihin apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin kuin että hän huomautti virkamiestä väärien tietojen antamisesta pyytämässään selvityksessä (OKV/495/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Huolellisuus työtehtävien hoidossa

Kantelijan mukaan hänelle hakemaansa etuuteen annettu myönteinen päätös oli muutettu kielteiseksi ilman perusteluja. Asiaa tutkittaessa kävi ilmi, että kantelijan valitusta käsitellyt lautakunta oli antanut päätöksen, jossa lopputulos oli myönteinen, mutta perustelut kielteiset. Tämä johtui siitä, että asian esittelijä oli esittänyt valituksen hyväksymistä mutta lautakunta oli kuitenkin hylännyt valituksen. Lautakunnan ratkaisustunnon jälkeen esittelijä oli muut-

tanut ratkaisun perustelut lautakunnan päätöksen mukaisiksi, mutta jättänyt epähuomiolla ratkaisuosan muuttamatta. Virhe oli tullut ilmi, kun lautakunnan alainen viranomaisen oli huomauttanut asiasta päätöksen saatuaan. Vakuutus-oikeus poisti virheellisen päätöksen ja palautti asian käsittelyn lautakuntaan joka aikaisemman päätöksensä mukaisesti hylkäsi valituksen. Vastoin kantelijan käsitystä asiassa ei siten ollut aikaisemminkaan annettu myönteistä päätöstä joka olisi myöhemmin muutettu kielteiseksi.

Asiassa saadun selvityksen mukaan postitettavan päätöksen oikeellisuudesta vastasivat asian esittelijä ja niin sanottu jälkitarkastaja, joka ennen postitusta lukee esittelijän allekirjoittaman päätöksen. Lautakunnan selvityksen mukaan tapahtuma-aikaan ei ollut kirjallisia ohjeita siitä, miten jälkitarkastus suoritetaan. Ohjeet annettiin sen jälkeen, kun ohjeiden puute kyseisen virheen tapahtumisen yhteydessä huomattiin.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti turvaa oikeuden saada perusteltu päätös ja oikeuden viranomaismenettelyyn, joka on hyvän hallinnon mukaista. Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolaissa (434/2003), jonka 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kyseiset säännökset velvoittivat lautakunnan toiminnasta vastaavan puheenjohtajan järjestämään viraston toiminnan niin, että selkeiden toimintasääntöjen puute ei vaarantanut muutoksenhakijoiden oikeusturvaa. Hänen olisi siten jo aikaisemmin tullut antaa selkeät ohjeet jälkitarkastuksesta ja vastuukysymyksistä.

Asiaan on sovellettava myös valtion virkamieslakia (750/1994), jonka 2 §:n mukaan lain tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen. Lain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Viranhoidon asianmukaisuuden vaatimus sisältää vaatimuksen virkamieheltä edellyttävästä huolellisuudesta. Myöskään päätöksen oikeellisuudesta allekirjoituksellaan viimesijaisesti vastaava asian esittelijä ei ollut noudattanut häneltä edellä selostettujen säännösten perusteella edellytettävää huolellisuutta (OKV/1176/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

Valitusasioiden käsittelyn viivästyminen

Apulaisoikeuskansleri on ratkaissut vuoden 2011 aikana 16 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikaa koskevaa kantelua, joissa hän on todennut käsittelyajan olleen kohtuuttoman pitkä, ja saattanut tämän käsityksensä lautakunnan ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Kantelun kohteena olleista valitusasioista kolmessa käsittelyaika oli lähes kolme vuotta, pisimmillään neljä päivää vaille kolme vuotta. Lisäksi useissa tapauksissa käsittelyaika oli yli kaksi vuotta. Lautakunnan yleisen ruuhkautumisen ohella pisimpiin käsittelyaikoihin oli johdettu valitusasian käsittelyn pysähtyminen pitkiksi ajoiksi muun muassa esittelijän vaihdosten takia. Eräaseen kanteluun (OKV/179/1/2010) antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskansleri pyysikin lautakuntaa vielä erikseen selvittämään, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt, ettei asiassa tapahtunut esittelijän vaihdoksesta seurannut käsittelyn pysähtyminen toistuisi. Lautakunta antoi pyydetyn selvityksen

7.4.2011. Selvityksessä lautakunta selosti toimenpiteitä, joilla on tehostettu käsittelyaikaisten seuranta.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksissä on todettu, että lautakunnan saamien lisäresurssien, lainsäädäntömuutosten ja lautakunnan sisäisen kehitystyön avulla lautakunnan ruuhkautuminen pystyttiin pysäyttämään vuonna 2009 ja ruuhkaa on saatu merkittävästi purettua vasta vuonna 2010. Muun muassa vireillä olevien asioiden määrä on vähentynyt tuntuvasti. Keskimääräinen käsittelyaika ei ole kuitenkaan vielä lyhentynyt siinä määrin, että sitä voitaisiin pitää kohtuullisena ja perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksen mukaisena. Keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2010 oli 15,3 kuukautta. Vuoden 2011 tammi- ja helmikuussa keskimääräinen käsittelyaika lyhenyi 13 kuukauteen. Sosiaali- ja terveysministeriön arvioiden mukaan vuoden 2011 joulukuun keskimääräinen käsittelyaika olisi 9,5 kuukautta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan lautakunnan toimintaa on edelleen tarpeen seurata, ja hän pyysikin 6.4.2011 antamassaan päätöksessä (OKV/15/50/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen) sosiaali- ja terveysministeriötä antamaan viimeistään 1.3.2012 lausuntonsa lautakunnan tulostavoitteiden saavuttamisesta ja lautakunnan tilanteesta vuoden 2011 lopussa (OKV/56/1/2010, OKV/151/1/2010, OKV/179/1/2010, OKV/400/1/2010, OKV/438/1/2010, OKV/466/1/2010, OKV/576/1/2010, OKV/589/1/2010, OKV/660/1/2010, OKV/661/1/2010, OKV/662/1/2010, OKV/740/1/2010, OKV/1029/1/2010, OKV/1034/1/2010, OKV/1153/1/2010 ja OKV/1358/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN LAITOS

Sikainfluenssarokotteen hankinta

Oikeuskanslerinvirastoon saapuneissa kanteluissa arvosteltiin Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen (jäljempänä THL) menettelyä influenssa A-viruksen alatyyppejä (H1N1)v vastaan hankitun rokotteen (jäljempänä sikainfluenssarokote) hankinnassa. Kanteluissa oli kysymys muun ohella THL:n puolueettomuudesta rokotteen hankinnassa. Käytettävissä olleesta selvityksestä ei käynyt ilmi sellaista, että sikainfluenssarokotteen hankintaa asiantuntijana valmistelleet THL:n virkamiehet tai hankintapäätöksen esitellyt ja tehnyt sosiaali- ja terveysministeriön virkamies olisivat toimineet rokotteen hankinta-asiassa esteellisinä. Asiaa selvitettyä kävi kuitenkin ilmi, että yksi asiantuntijana kuultu virkamies oli aikaisempina vuosina osallistunut muun muassa sen lääkeyhtiön kustantamana erilaisiin asiantuntijatapaamisiin, seminaareihin ja kongresseihin, jolta sikainfluenssarokote hankittiin. Oikeuskansleri totesi, että virkamiehen ulkopuolisen tahon, kuten lääketeollisuuden, kustantamana erilaisiin tilaisuuksiin osallistuminen voi herkästi luoda luottamusta virkatoimien puolueettomuuteen vaarantavan asetelman, mikäli virkamies joutuu virkatehtävissään osallistumaan päätöksentekoon, joka koskee kustantajatahoa. Sen vuoksi oikeuskansleri piti aiheellisena kiinnittää THL:n huomiota siihen, että sen olisi hyvä arvioida vastaisen varalle, miten lääketeollisuuden järjestämiin tilaisuuksiin osallistuminen hoidetaan.

Asiassa oli kysymys yksittäisiä virkamiehiä koskevan esteellisyysselvityksen lisäksi myös yleisestä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavasta luottamuksesta ja viranomaistoiminnan puolueettomuudesta. Asiaa käsiteltäessä kävi ilmi, että THL tekee rokotetutkimusta, jota ra-

hoittavat muun muassa yksityiset lääkeyhtiöt, minkä lisäksi THL toimii rokoteasioissa asiantuntijaviranomaisena ja tekee hankintapäätöksiä rokotteista. Sekä THL että sitä ennen Kansanterveyslaitos olivat kiinnittäneet huomiota mahdolliseen ristiriitaan sen lääkeyhtiöiltä saamaan tutkimusrahoitukseen perustuvan tutkimustoiminnan ja asiantuntijatehtävän sekä rokotehankinnoista vastaavan hankintayksikön tehtävien välillä. Oikeuskansleri katsoi, että THL:n toiminnan hankintapäätösten tekijänä ja asiantuntijana on oltava toimintaa ulkoapäinkin tarkastellen uskottavasti puolueetonta ja riippumatonta. Edelleen hän totesi, että tilanne ei ole ristiriidaton. Koska on olemassa vaara, että lääkeyhtiöiden antama rahoitus saattaa heikentää yleistä luottamusta THL viranomaistoimintaa kohtaan sekä hankinnoista päättävänä tahona että asiantuntijana, oikeuskansleri piti perusteltuna saattaa asiasta päätöksessään tekemänsä havainnot sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan viimeistään 30.3.2012 millaisiin mahdollisiin toimenpiteisiin havainnot ovat antaneet aihetta (OKV/1480/1/2009 ym.; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Työterveyshuollon palvelujen järjestäminen

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että saatujen selvitysten ja lausuntojen perusteella kaupunki ei ollut järjestänyt työterveyshuoltoa siten kuin kansanterveyslaissa on säädetty, koska työnantajilla ei ole ollut mahdollisuutta tehdä työterveyshuoltosopimusta kaupungin kanssa.

Kaupunki ohjasi työnantaja- ja yrittäjäasiakkaat tekemään työterveyshuoltosopimukset yksityisen palveluntuottajan kanssa, millä on merkitystä myös asiakasmaksujen määräytymiseen. Lisäksi kunnalla ei tällöin ole sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentin säännöksen mukaista velvollisuutta varmistua siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Päätöksessä on viitattu keväällä 2011 voimaan tulevan terveydenhuoltolain hallituksen esitykseen, jonka mukaan kunnallisella työterveyshuollolla on suuri merkitys erityisesti kantelussa esiin tuoduille pienemmille yrityksille sekä alueellisesti pienissä asutuskeskuksissa ja haja-asutusalueilla. Kunnallisilla työterveyspalveluilla voidaan turvata yhdenvertaisuutta työterveyshuollon palvelujen saannissa.

Suun terveydenhuollon järjestämisessä on asiassa otettu kantaa kaupungin suun terveydenhuollon eräille asiakkailleen lähettämään tiedotteeseen. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan tiedotteesta on saattanut asiakkaalle syntyä sellainen käsitys, että hänen tulisi omalla kustannuksellaan kääntyä yksityisen suun terveydenhuollon palveluntuottajan puoleen, mikä on vastoin kansanterveyslain säättämiä velvoitteita. Tiedote on ollut sikäli puutteellinen, että siinä ei ole tuotu esiin mahdollisuutta, että terveyskeskus voi ostopalveluna järjestää asiakkaalle hoidon tarpeen edellyttämät suun terveydenhuollon palvelut, mikäli ei itse pysty niitä hoitoon pääsyä koskevissa aikarajoissa toteuttamaan. Tällöin asiakas maksaa saman asiakasmaksun kuin terveyskeskuksessa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota suun terveydenhuollon ja työterveyshuollon järjestämiseen niitä koskevien säännösten mukaisesti sekä pyysi aluehallintovirastoa ilmoittamaan viimeistään

31.5.2011, mihin toimenpiteisiin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi on päätöksen perusteella ryhtynyt (OKV/306/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Toimeentulotukiohjeen lainmukaisuus

Kaupungin toimeentulotukiohjeen mukaan veronpalautukset huomioitiin toimeentulotukea laskettaessa tulona 100 euroa/ruokakunta + 50 euroa/lapsi ylittävältä osalta pitkäaikais- ja toistuvaisasiakkailta. Ohjeen mukaan muiden asiakkaiden veronpalautukset huomioitiin tulona kokonaisuudessaan. Apulaisoikeuskansleri viittasi päätöksessään vuonna 2008 antamaansa ratkaisuun OKV/407/1/2008 ja totesi, että hallinnossa asioivia on perustuslain 6 §:n ja hallintolain 6 §:n perusteella kohdeltava yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti. Hän katsoi toimeentulotukiohjeen mainitun kohdan olevan ristiriidassa perustuslain ja hallintolain yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun velvoitteen kanssa, koska ohjeen mukaan veronpalautusten huomioon ottamiseen tuloina toimeentulotuesta päätöstä tehtäessä vaikutti se, oliko hakija pitkäaikais- tai toistuvaisasiakas vai ei. Hän saattoi käsityksensä kaupungin tietoon ja huomioonotettavaksi, minkä lisäksi hän pyysi kaupunkia ilmoittamaan määräaikaan mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin kaupunki mainitun päätöksen perusteella on ryhtynyt (OKV/589/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Toimeentulotukihakemusten käsittelyaika

Kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsittely oli kestänyt kaupungin toimeentulotuen yksikössä yhdeksän arkipäivää.

Kaupunki totesi selvityksessään, että toimeentulotukihakemusten käsittelyajat olivat eräistä syistä väliaikaisesti kyseisenä ajankohtana pidentyneet. Selvityksessä esitettiin myös toimenpiteitä, joilla jatkossa pyrittiin turvaamaan käsittelyaikojen lainmukaisuutta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään toimeentulotuen yksikön huomiota siihen, että toimeentulotukihakemukset tulee käsitellä viivytyksettä ja toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyissä määräajoissa (OKV/488/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelija oli hakenut toimeentulotukea sosiaaliasemalle 3.3.2010 jättämällä hakemuksella. Hänelle oli vasta 26.3.2010 lähetetty kehoitus puutteellisen hakemuksen täydentämiseen. Täydennyskehotuksen lähettäminen oli viivästynyt, koska toimeentulotuesta annetun lain 14 a §:n 3 momentin säännöksen mukaan täydennyskehoitus tulee lähettää viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Selvityksen mukaan talvella 2010 käsittelyajat olivat olleet kyseisellä sosiaaliasemalla pitkiä, mutta keväällä 2010 ruuhka oli purettu siten, että hakemukset saatiin käsiteltyä seitsemän vuorokauden määräajassa.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä kiinnitettiin kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota siihen, että toimeentulotukihakemukset tulee käsitellä toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyissä määräajoissa (OKV/484/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelija oli hakenut toimeentulotukea seuraavalle kuukaudelle jo edellisen kuukauden aikana viireille tulleella hakemuksella siten, että hakemuksen saapumisesta oli kuukauden alussa kulunut jo enemmän kuin seitsemän arkipäivää. Tällöin

toimeentulotuesta annetun lain 14 a §:n 2 momentin säännöksen mukaan päätös toimeentulotukihakemuksesta olisi tullut tehdä ja panna täytäntöön viimeistään kyseisen kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä. Kantelijan kahdesta toimeentulotukihakemuksesta ei ollut tehty päätöstä säännöksessä mainitussa määräajassa. Lisäksi kantelijan yhtä toimeentulotukihakemusta ei ollut käsitelty toimeentulotukilain 14 a §:n 1 momentin seitsemän arkipäivän määräajassa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden huomiota toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyjen toimeentulotukihakemusten käsittelyaikojen noudattamiseen (OKV/138/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelijan ja hänen avopuolisonsa toimeentulotukihakemuksessa oli riittämättömät tiedot avopuolison osalta. Sosiaalityöntekijä lähetti kantelijalle lisäselvityspyynnön, jonka lähettäminen viivästyi toimeentulotukilain 14 a §:n 3 momentin mukaisesti seitsemän päivän määräajasta yhdellä päivällä.

Kantelija oli yhteydessä sosiaalityöntekijään lisäselvityspyynnössä annettuna määräpäivänä, ja lupasi toimittaa puuttuvat tiedot. Seuraavana päivänä hän toimitti yhden pyydetyn liitteen, mutta muita puuttuvia tietoja ja liitteitä ei toimitettu. Sosiaalityöntekijä odotti puuttuvia tietoja ja liitteitä lisäselvityspyynnön määräpäivän jälkeen lähes kolme viikkoa ennen toimeentulotukipäätöksen tekemistä.

Toimeentulotukilain 14 a §:n 3 momentissa säädetään, että jos asiakas ei ole määräajassa täydentänyt hakemustaan tai esittänyt hyväksyttävää syytä täydennyksen viivästymiselle, päätös tehdään käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivyttyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä määräajan päättymisestä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että päätös toimeentulotukihakemukseen olisi tullut tehdä käytettävissä olevien tietojen perusteella toimeentulotukilain mukaisessa määräajassa.

Kaupungin sosiaaliaseman toimipisteen ja sosiaalityöntekijän huomiota kiinnitettiin toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyjen määräaikojen noudattamiseen (OKV/1482/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Toimeentulotukilain määräaikojen ja julkisuuslain noudattaminen

Kantelijan mukaan hänen toimeentulotukihakemustensa käsittely oli ylittänyt toimeentulotuesta annetun lain (toimeentulotukilaki) 14 a §:n mukaiset määräajat. Hakemuksia käsitelleet viranhaltijat olivat esteellisiä koska kantelijan äiti oli aikaisemmin tehnyt kyseisistä virkamiehistä kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kantelijan äidin otettua kantelijan pyynnöstä yhteyttä sosiaalityöntekijään hakemusten käsittelyn kiirehtimiseksi, sosiaalityöntekijä oli omaloitteisesti puhelimesta kertonut tietoja kantelijalle myönnetystä toimeentulotuesta. Kantelija katsoi myös oikeusturvansa vaarantuneen muun muassa salassapidon suhteen, kun hänen toimeentulotukihakemuksensa oli vastaanottanut yksityisen vartiointiyrityksen palveluksessa oleva vartija.

Toimeentulotuen määräajat

Asiakirjoista saadun selvityksen mukaan kyse oli kahden toimeentulotukihakemuksen käsittelyajoista. Toisen käsittelyaika oli ylittänyt kymmenellä päivällä toimeentulotukilain 7 arkipäivän enimmäismääräajan. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota laissa säädettyjen käsittelyaikojen noudattamiseen se-

kä jo aikaisemmin käynnistämäänsä tutkintaan toimeentulotukihakemusten määräaikojen valvonnasta viitaten velvoitti toimivaltaisen aluehallintoviraston seuraamaan ja arvioimaan kyseisen kaupungin toimeentulotukihakemusten käsitteilyaikojen kehittymistä.

Viranhaltijoiden esteellisyys

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan esittämää esteellisyttä tulisi harkita lähinnä hallintolain (434/2003) 28 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella. Kyseisen lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta kuin laissa erikseen luetelusta syystä vaarantuu. Asianomaisen oma epäluottamus virkamiehen toimintaan ei pelkästään muodosta hallintolaissa tarkoitettua esteellisyyttä. Luottamuksen vaarantumiselle tulee olla erityinen, merkitykseltään laissa lueteltuihin esteellisyysperusteisiin rinnastettava syy, joka on myös ulkopuolisen henkilön havaittavissa ja jonka perusteella ulkopuoliselle perustellusti syntyy epäily virkamiehen menettelyn puolueettomuudesta.

Kantelijan esittämä syy ei muodostanut hallintolaissa tarkoitettua esteellisyyttä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että myös asianosainen voi esteelliseksi katsomansa virkamiehen tekemiin päätöksiin muutosta hakiessaan vaatia niitä kummottavaksi esteellisyyden aiheuttaman menettelyvirheen perusteella.

Salassapito

Asiakirjojen mukaan kaupunki oli tehnyt vartiointiliikkeen kanssa sopimuksen perusturvakeskukseen turvallisuuspalveluista. Sopimuksen mukaan vartiointitehtävää suorittavalle vartijalle kuului myös sosiaalihuollon henkilökunnan avustaminen muun muassa toimeentulotukihakemuksia vastaanottamalla.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vartiointiliikkeelle annettua avustustehtävää suorittavat vartijat olivat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 621/1999 (julkisuuslaki) 23 §:n 2 momentin mukaan vaitiolovelvollisia niistä sosiaalihuollon asiakkaita koskevista tiedoista, joita he tässä tehtävässään saivat. Kantelija ei väittänytkaan yksittäisen vartijan rikkoen vaitiolovelvollisuuttaan eikä asiakirjoista käynyt ilmi, että kaupunki olisi laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia asiakkaiden salassapitoa koskevasta oikeusturvasta.

Kantelijan äidin kanssa puhelimesta keskustellut sosiaalityöntekijä kertoi keskustelun aikana todenneensa kantelijan saaneen toimeentulotuen perusosan. Työntekijän käsityksen mukaan hänen kertomansa asiat olivat jo ennestään kantelijan äidin tiedossa.

Sosiaalihuollon asiakkaan ja hänen asiamiehensä tiedonsaantiin sovelletaan julkisuuslakia. Toimeentulotukeen liittyvät asiakirjat ovat kyseisen lain mukaan salassa pidettäviä. Lain 3 luvun 12 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta. Sama oikeus on hänen edustajallaan ja avustajallaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että pyytäessään äitiään kiirehtimään toimeentulotukiasioidensa käsittelyä kantelija oli itse ilmaissut jo sinänsä salassa pidettävän tiedon sosiaalihuollon asiakkuudestaan. Tulkinnanvaraista oli, voitiinko kantelijan äitiä asemansa perusteella pitää kantelijan avustajana tai edustajana. Asiassa ei ainakaan selvitetty viranhaltijan tiedustelleen kantelijan äidin valtuutusta kantelijan asioiden hoitamiseen.

Salassa pidettävää tietoa voidaan luovuttaa vain julkisuuslaissa säädetyillä edellytyksillä. Viranomaisen perusteltukaan käsitys siitä, että tiedon saajalla on valtuudet asian hoitamiseen tai että luovutettavat tiedot ovat jo hänen tiedossaan, ei ole riittävä peruste tietojen luovuttami-

seen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti perusturvakeskuksen huomiota salassapitosäännösten noudattamiseen (OKV/187/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Terveydenhoitajan menettely

Kantelussa arvosteltiin ehkäisyneuvolan terveydenhoitajan menettelyä, kun tämä oli ilman lääkärin määräystä antanut alaikäiselle asiakkaalle ehkäisy pillereitä. Hankitusta selvityksestä ilmeni, että ehkäisyneuvolan työpaikkakokouksessa oli sovittu, että ehkäisyneuvolan terveydenhoitaja voi aloittaa nuorelle hormonaalisen ehkäisyn, ellei asiakkaan anamneesissä ilmene tiettyjä yksilöityjä seikkoja. Aluehallintovirasto totesi asiasta antamassaan lausunnossa, että ongelmalliseksi ehkäisyneuvolassa sovitun toimintakäytännön teki se, että tapahtumahetkellä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 b §:n (rajoitettu lääkkeenmäärääminen) voimassa olosta huolimatta oikeus lääkkeiden määräämiseen oli tosiasiallisesti lain 22 §:n mukaan ainoastaan lääkärillä, ei terveydenhoitajalla. Laista ei aluehallintoviraston käsityksen mukaan löytänyt tukea menettelylle, jossa hormonaaliseen ehkäisyyn tarkoitettua lääkityksen saattoi aloittaa terveydenhoitajan määräyksellä terveydenhoitajan päätöksen perustuessa lääkärin kanssa sovittuun kriteeristöön, vaan lääkityksen aloittamisen olisi tullut perustua lääkärin määräykseen. Toimintakäytäntö ei aluehallintoviraston käsityksen mukaan perustunut lakiin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei hänellä ollut perusteita arvioida asiaa aluehallintoviraston näkemyksestä poikkeavasti. Sen vuoksi hän saattoi käsityksensä ehkäisyneuvolan toimintakäytännön lainvastaisuudesta kaupungin terveys- ja hyvinvointipalvelujen johtajan tietoon ja huomioon otettavaksi vastaisessa toiminnassa. Koska kante-

lussa ja saadussa selvityksessä oli viitattu ehkäisyneuvolan käytännön vastaavan yleistä käytäntöä koko maassa, saattoi apulaisoikeuskansleri päätöksensä myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tietoon sen harkitsemiseksi, antoiko asia yleisemmin aihetta viraston toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri pyysi virastoa toimittamaan tiedon mahdollisista toimenpiteistään oikeuskanslerinvirastoon viimeistään 30.12.2011 (OKV/1479/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Terveyskeskuksen hammashuollon jonokäytännön lainvastaisuus

Kantelija oli ollut kaupungin terveyskeskuksen erikoishammaslääkärin tutkittavana ja hänellä oli todettu hoidon tarvetta. Kantelijan tutkineella erikoishammaslääkärillä ei ollut vapaita hoitoaikoja kuuden kuukauden sisällä, joten potilas oli hoidon toteutumista varten asetettu hammashuolto-osaston ohjeistuksen mukaisesti hoitojonoon.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että terveyskeskuksen kantelijankin hoidossa toteutettu jonokäytäntö ei ollut tuolloin voimassa olleen kansanterveyslain 15 b §:n mukainen. Potilaan hoidon tulisi jatkua tutkimuksen jälkeen ilman, että hänet asetetaan jonoon odottamaan hoitoa (OKV/1620/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Hoitoon pääsyn ajankohdan ilmoittaminen

Kantelija oli käynyt tiedustelemassa terveyskeskuksessa vastaanottoaikaa lääkärille. Hänen saamaansa tiedon mukaan vastaanottoajan olisi voinut varata vasta kahden viikon kuluttua, jolloin aikoja olisi ollut saatavissa yli kahden viikon

päähän. Saadun selvityksen mukaan kantelijan hoidon tarve oli arvioitu kyseisessä tilanteessa eikä hoidon tarvetta ollut todettu päivystykselliseksi. Kantelija oli myöhemmin käynyt uudelleen terveyskeskuksessa ja saanut tuolloin tehdyn arvion perusteella lääkärin vastaanottojana lähipäiville. Kantelijalle ensimmäisellä käynnillä tehdystä hoidon tarpeen arvioinnista ei ollut tehty merkintöjä häntä koskeviin potilasasiakirjoihin. Potilasasiakirjoihin ei myöskään ollut merkitty hoidon viivästymisen syytä eikä hoitopäätöksiä. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilasasiakirjoista annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen mukaan kyseisistä seikoista, kuten myös siitä, että kyseiset tiedot oli potilaalle ilmoitettu, olisi tullut tehdä merkinnät potilasasiakirjoihin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kyseisen terveydenhuollon kuntayhtymän ja kaupungin terveyskeskuksen huomiota siihen, että edellä ilmoitetuista seikoista on tehtävä säädösten mukaiset merkinnät potilasasiakirjoihin. Edelleen apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti mainittujen tahojen huomiota siihen, että potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan potilaalle on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta (OKV/522/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Asioiden ratkaiseminen uudelleen

Hallinto-oikeus oli osittain kumonnut ja palauttanut kantelijan toimeentulotukipäätökset lautakunnalle uudelleen käsiteltäviksi. Lautakunta ei virheen ja väärinkäsityksen vuoksi ollut viivytyksettä ratkaissut kyseisiä asioita uudelleen, vaan se oli soveltanut hallinto-oikeuden päätöksessä omaksuttua tulkintaa päätöksen antamisesta lukien. Kun uudet päätökset sittem-

min oli tehty ja puuttuvat korvaukset maksettu, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää asianomaisten viranomaisten huomiota huolellisuuteen hallinto-oikeuden päätösten täytäntöönpanossa.

Samaan asiaan liittyvän aiemman kantelun johdosta oikeuskanslerille annetusta kaupungin selvityksestä saattoi saada käsityksen, että uusien päätösten tekeminen olisi viivästynyt ainakin osittain puutteellisten selvitysten vuoksi. Kaupungin sosiaaliviranomaisten huomiota kiinnitettiin oikeuskanslerin tiedonsaantioikeuteen ja tarkkuuteen annettaessa selvityksiä oikeuskanslerille (OKV/413/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijä Anu Rätty).

Päätöksen toimeenpanon viivästyminen

Hallinto-oikeus oli päätöksellään 26.6.2009 kumonnut kunnan sosiaalilautakunnan kielteisen päätöksen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain, vammaispalvelulain, mukaan järjestettävästä kuljetuspalvelusta ja palauttanut asian lautakunnan alaiselle viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksessään hallinto-oikeus oli määrännyt myös niistä toimenpiteistä, joihin kunnassa oli ryhdyttävä ennen uuden päätöksen tekemistä.

Kantelussaan 12.4.2010 oikeuskanslerille kuljetuspalvelua hakenut henkilö kertoi, että kunta ei ollut vielä kukaan ryhtynyt päätöksen edellyttämiin toimenpiteisiin.

Saadun selvityksen mukaan hallinto-oikeuden päätös oli saapunut sosiaali- ja terveyslautakunnalle 2.7.2009. Viranhaltija, jonka tehtäviin kuului muun muassa hallinto-oikeuden päätösten vastaanottaminen ja toimeenpano, oli kuitenkin vasta lomakauden jälkeen elokuussa

antanut päätöksen toimeenpanon alkuperäisen päätöksen tehneelle viranhaltijalle, jolta asian vaatimat toimet jäivät työkiireiden vuoksi kesken ja asia unohtui. Asian keskeneräisyys ilmeni vasta oikeuskanslerin selvityspyynnön saavuttua vuoden 2010 toukokuussa. Sosiaali- ja terveystoimen johtava viranhaltija oli antamassaan selvityksessä katsonut asian viipyneen osittain siksi, että asiakas ei tiedustellut asiansa etene mistä jolloin virhe olisi voitu huomata ja korjata. Myöskään hallinto-oikeudesta ei tullut kiirehtimispyyntöä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kunta oli velvollinen välittömästi panemaan täytäntöön muutoksenhakuviranomaisen lainvoimaisen päätöksen. Hallinto-oikeudelle ei kuulu seurata, että sen päätöksen saanut kunta ryhtyy päätöksen edellyttämiin toimenpiteisiin. Asian edistymisen ei ole varsinkaan hallinnon asiakkaan vastuulla tai riippuvainen hänen yhteydenotostaan. Kun asian käsittely oli viivästynyt lähes vuoden ja viivästys tuli ilmi vasta oikeuskanslerin selvityspyynnöstä, sosiaalietuuksien asianmukaisesta myöntämisestä vastaava viranhaltija ei vedotessaan näihin syihin oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä menetellyt asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla (kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 2 momentti). Päätöksen toimeenpanosta vastanneet viranhaltijat olivat unohduksellaan ja viivytyksellään laiminlyöneet velvollisuutensa perustuslain 21 §:n edellyttämään hyvään hallintoon, erityisesti hallintolain 7 §:n tarkoittamaan asianmukaisten hallintopalveluiden tarjoamiseen ja 23 §:n 1 momentin edellyttämään asioiden viivytyksettömään käsittelyyn. Heidän toimintansa ei myöskään täyttänyt kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 momentin vaatimusta tehtävien asianmukaisesta ja viivytyksettömästä suorittamisesta. Apulaisoikeuskanslerin

sijainen katsoi myös, että näiden säännösten lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n säännökset velvoittivat kuntaa ja sen sosiaali- ja terveystoimintaa järjestämään toimintansa siten, että viranhaltijoiden lomat eivät aiheuta viiveitä hallintoasioiden käsittelemiseen. Lautakunnan valvonta- ja järjestämisvelvollisuuteen kuului tässä ja yleisemminkin myös seurata sitä, miten lautakunnalle saapunut asia sen alaisessa hallinnossa eteni (OKV/553/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

Lastensuojelutarpeen selvitys

Kaupungin lastensuojelutoimi ei pystynyt tekemään lastensuojelulain (417/2007) 27 §:n 1 momentin mukaista lastensuojelutarpeen selvitystä 2 momentin edellyttämässä 3 kuukauden määräajassa muun muassa siitä syystä, että lapsen äiti ei suostunut tulemaan sovittuihin tapaamisiin.

Tällöin sosiaalityöntekijä oli ilmoituksensa mukaan edellä mainitun lastensuojelulain pykälän perusteella tehnyt toistaiseksi voimassaolevan päätöksen lastensuojelutarpeen selvittämisen jatkamisesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että lastensuojelulain 27 §:n säännös 3 kuukauden määräajasta on ehdoton eikä sen sanamuoto mahdollista jatkamisesta tehtävää päätöstä siinäkään tapauksessa, että selvityksen viivyminen on johtunut lastensuojelutoimesta riippumattomasta syystä. Selvitystarpeen jatkamisesta ei voitu tehdä päätöstä minkään muunkaan lainkohdan perusteella. Jatkamisesta tehty päätös ei siten perustunut lakiin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin lastensuojelutoimen huomiota lastensuojelulain määräaikaisten ja muiden säännösten noudattamiseen (OKV/753/1/2009; ratkaisijana apulais-

oikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Tapaamisen rajoittaminen lastensuojelussa

Kunta oli ottanut kantelijan tyttären kiireellisesti huostaan ja sijoittanut lastensuojelulaitokseen. Lapsen tapaamisedot oli kirjattu asiakassuunnitelmaan jonka laatimisessa isä (kantelija) oli läsnä. Sosiaalihuollon viranhaltija oli isälle sittemmin lähettämällä sähköpostiviestillä rajoittanut ilmoituksensa mukaan lastensuojelulain (417/2007) 38 §:n perusteella tapaamisia asiakassuunnitelmassa sovitusta niin, että tapaamiset toteutettiin vain laitoksessa ja tapaamisissa ja puhelin keskusteluissa tuli lastenkodin työntekijän olla läsnä. Sosiaalityöntekijän antaman selvityksen mukaan rajoitukset tehtiin lapsen edun turvaamiseksi.

Kantelussaan oikeuskanslerille isä katsoi, että hänellä oli lastenkotisijoituksen aikana oikeus rajoituksetta tavata lastaan tai ainakin samalla tavoin kuin ennen kiireellistä sijoitusta. Tapaamisten rajoittaminen ei perustunut lastensuojelulakiin.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kiireellinen sijoitus muuttaa aiemmin sovitut tai tehdyt tapaamisoikeutta koskevat järjestelyt. Tämän vuoksi tapaamisoikeudesta on päätettävä uudelleen. Lastensuojelulain 30 §:n perusteella tämä tapahtuu ensisijaisesti asiakassuunnitelmassa. Hyväksymällä asiakassuunnitelman isä oli sopinut tapaamisista. Mikäli tapaamisista näin sovitaan, ei yhteydenpidosta ole tarpeen tehdä erillistä päätöstä.

Lastensuojelulain 62 §:n mukaan sovitua tapaamisoikeutta voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa. Sosiaalityöntekijä oli perustanut rajoitukset 38 §:ään, jonka 4 momentissa säädetään kiireellisen sijoituksen oikeusvaikutuk-

sista lapsen huoltoon ja huolenpitoon. Apulaisoikeuskansleri totesi, samoin kuin eduskunnan oikeusasiamies tätä aikaisemmassa päätöksessään (11.6.1998 dnro 813/4/96), että rajanveto ei aina ole selvä sen suhteen, milloin on kyse 62 §:n mukaisesta yhteydenpidon rajoittamisesta ja milloin 38 §:n mukaisista, lapsen tavantomaaiseen hoitoon kuuluvista tapaamisjärjestelyistä. Perustuslain 21 §:ssä turvatus oikeuden saada asiansa toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi eduskunnan oikeusasiamiehenkin ratkaisussaan esittämän kannan mukaisesti, että silloin kun tapaamisista ei päästä yhteisymmärrykseen, asiassa tulee tehdä 62 ja 63 §:n edellyttämä valituskelpoinen päätös.

Asiakassuunnitelmassa sovittua tapaamisoikeutta ei siten voitu rajoittaa 38 §:n perusteella tehtävällä ilmoituksella (OKV/1035/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Huomautus virheellisestä valitusosoituksesta

Lastensuojelun sosiaalityöntekijä oli tehnyt kantelijan alaikäisen lapsen lastensuojeluasiassa lapsen kiireellistä sijoittamista ja yhteydenpidon rajoittamista koskevat päätökset. Päätöksiin liitettyssä valitusosoituksessa valitusviranomaiseksi oli ilmoitettu kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta, vaikka lastensuojelulain 90 §:n säännöksen mukaan päätöksistä tuli valittaa hallinto-oikeuteen. Valitusosoitukset olivat näin ollen olleet lainvastaisia.

Lisäksi yhteydenpidon rajoittamista koskevassa päätöksessä sovellettavina säännöksinä oli mainittu ainoastaan lastensuojelulain 62 §. Lastensuojelulain 63 §:n 1 momentissa säädetään yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen sisällöstä. Kysymyksessä olevassa päätökses-

sä oli annettu määräykset lastensuojelulain 63 §:n 1 momentissa säädetystä seikoista kuten millaista yhteydenpitoa rajoitus koskee, missä laajuudessa rajoitus toteutuu ja keihin rajoitus kohdistuu. Päätöksen asianmukainen perusteleminen olisi edellyttänyt, että myös lastensuojelulain 63 § olisi mainittu sovellettuna lainkohtana.

Apulaisoikeuskansleri huomautti vastaisen varalle kaupungin sosiaali- ja terveystoimialaa lainvastaisesta menettelystä valitusosoituksen antamisesta sekä kiinnitti lisäksi huomiota päätösten asianmukaiseen perusteleamiseen (OKV/1196/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Salassa pidettävien tietojen lähettäminen sähköpostissa

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimesta oli lähetetty sähköpostiviesti, joka sisälsi lain mukaan salassa pidettäviä tietoja kantelijan saamasta terveydenhuollon palvelusta. Viesti oli lähetetty suojaamattomassa sähköpostissa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan hänen päätöksessään esille tuotujen säännösten ja muutokin asiassa ilmenneen perusteella kyseistä viestiä ei olisi saanut lähettää tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa. Salassapitosäännökset ja henkilötietolain mukainen suojaamisvelvoite eivät mahdollistaneet tapauksessa ilmenneiden salassa pidettävien tietojen lähettämistä tällaisessa suojaamattomassa sähköpostissa. Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä näkemykset salassa pidettävien tietojen lähettämisestä suojaamattomassa sähköpostissa kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tietoon (OKV/1840/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Kirjesalaisuus

Päihdeongelmaisten huoltokodin henkilökunta avasi asukkaan kirjeet, jotka oikeuskansleri oli lähettänyt. Huoltokodin johto ilmoitti menettelyn perusteeksi sen, että kun viranomaisilta saapunut posti käytiin läpi yhdessä asukkaan omaohjaajan läsnä ollessa, voitiin posti kääntää edunvalvojal- le, jos asia koski edunvalvojan toimialaan kuuluvia asioita.

Edunvalvojalla on holhoustoimesta annetun lain 89 §:n 2 momentin mukainen oikeus avata päämiehelleen saapuneita kirjeitä, joiden voidaan päätellä koskevan asiaa, josta edunvalvojan tulee huolehtia. Kantelussa ei ollut kysymys siitä, vaan huoltokodin henkilökunnan menettelystä. Huoltokodin henkilökunnalla, esimerkiksi asukkaan ns. omaohjaajalla voidaan asemansa perusteella katsoa olevan tietynlainen vastuu siitä, että postin perillemenon puutteet eivät aiheuta asukkaalle taloudellisia tai oikeuden menetyksiä. Kun asiasta ei ole säädetty laissa, henkilökunnan asemaan perustuvaa mahdollisuutta on sovellettava hyvin rajoitetusti ja yksinomaan asukkaan oikeuksien ja etujen turvaamiseksi. Kun kysymys on huoltokodin asukkaan asioista, po. asioiden hoito edellyttää asiakkaan läsnäoloa.

Päätöksessään apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi siihen, että perusoikeutena perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattu kirjesalaisuus on voimassa myös erilaisissa hoito- ja rangastuslaitoksissa ellei siitä ole lailla säädetty lainkohdassa tarkoitettuja tilanteita koskevia rajoitettuja poikkeuksia, jollaisista ei kantelussa ollut kysymys. Asianomaisen lainsäädännön nimenomaisilla säännöksillä on turvattu, että sellaisissa laitoksissa tahdonvastaisesti säilytettävänä olevalla tai sijoitetulla on rajoittamaton oikeus luottamukselliseen kirjeenvaihtoon laitoksen toimintaa valvovien viranomaisten kanssa. Il-

man lain nimenomaista säännöstäkin selvää on, että vastaavanlainen mahdollisuus luottamukselliseen yhteydenpitoon laillisuusvalvontaviranomaisen kanssa koskee myös sellaisten laitosten asiakkaita, joissa henkilö asuu muutoin kuin tahdonvastaisesti. Kantelijalla on siten ehdoton oikeus saada hänelle oikeuskanslerilta ja muilta laillisuusvalvontaviranomaisilta lähetetyn kirjeet itselleen avaamattomina (OKV/1470/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

Tarkastukset

Järvenpään sosiaalisairaala

Apulaisoikeuskansleri teki 18.2.2011 tutustumiskäynnin Järvenpään sosiaalisairaalaan.

Käynti liittyi apulaisoikeuskanslerin omaan aloitteeseen OKV/8/50/2011, päihdehuollon laatusuosituksen ja hoitotakuu. Käynti ei aiheuttanut apulaisoikeuskanslerin toimenpiteitä (OKV/2/51/2011).

Mustijoen yhteistoiminta-alueen päihdepalvelut

Apulaisoikeuskansleri teki 18.2.2011 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Mäntsälän ja Pornaisten kuntien muodostaman, Mustijoen perusturvan yhteistoiminta-alueen tuottamaan päihdehuoltoon.

Tarkastus ei aiheuttanut apulaisoikeuskanslerin toimenpiteitä (OKV/18/51/2011).

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Rovaniemen yksikkö

Apulaisoikeuskansleri teki 12.5.2011 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Rovaniemen yksikköön.

Käynti ei aiheuttanut apulaisoikeuskanslerin toimenpiteitä (OKV/8/51/2011).

Kainuun maakunta -kuntayhtymän perhepalvelut

Apulaisoikeuskansleri tutustui 30.5.2011 tarkastuskäynnillään erityisesti aikuissosiaalityöhön ja lastensuojeluun. Tarkastuksen teemana oli toimeentulotukiasioiden ja lastensuojeluasioiden käsittely sekä toimeentulotukilaisissa ja lastensuojelulaisissa säädettyjen määräaikaisten noudattaminen. Lisäksi keskusteltiin Kainuun hallintokokouksen vaikutuksista sosiaali- ja terveyspalveluihin (OKV/16/51/2011).

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Apulaisoikeuskansleri teki 22.9.2011 tutustumiskäynnin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon (Valvira). Tilaisuudessa keskusteltiin muun muassa Valviran ja aluehallintovirastojen yhteistyönä tekemistä valvontaohjelmista. (OKV/17/51/2011).

YMPÄRISTÖHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Hyvän hallinnon vaatimukset vastinrahoitusmenettelyssä

Ympäristöministeriö on antanut vastinrahoitussitoumuksia Itämeren ohjelman hankkeisiin. Menettelyssä noudatetaan työ- ja elinkeinoministeriön antamia ohjeita sekä kulloisenkin hakukierroksen avaamisen yhteydessä julkaitavaa hakuohjetta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ympäristöministeriön huomiota siihen, että vastinrahoitussitoumusten valmistelevalle luonne ja muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen tulisi selkeästi todeta asiaa koskevissa ohjeissa sekä vastinrahoitussitoumusta koskevissa ministeriön päätöksissä. Hyvän hallinnon vaatimus edellyttäisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan sitä, että vastinrahoitushakemusten hyväksymistä tai hylkäämistä koskevissa vastauksissa ratkaisu olisi perusteltu avoimemmin sekä yhdenvertaisuusperiaate ja hakijoiden tasapuolinen kohtelu paremmin huomioiden. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei hakumenettely vaikuta nykymuodossaan täyttävän hyvän hallinnon vaatimusta (OKV/471/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kostama).

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUS

Virkanimityksen valmistelun puutteellisuudet

Suomen ympäristökeskuksessa täytettävää virkaa koskevassa nimitysmuistiossa todettiin kaikki virkaa hakeneet siihen kelpoisiksi. Muistiossa selostettiin kuuden hakijan ansioita. Yhden hakijan (A) kohdalla viitattiin haastattelussa saatuun vaikutelmaan, mutta muutoin hakijoiden henkilökohtaista soveltuvuutta koskevassa selvittämisessä käytetyt menetelmät – haastattelut, soveltuvuusarviointit – jätettiin pelkän maininnan varaan. Hakija A:n kohdalla käsiteltiin lisäksi sellaisia viran hoidon edellyttämiä lisävalmiuksia ja henkilökohtaisia ominaisuuksia, joita ei ollut mainittu hakuilmoituksessa. Menettely oli ensisinkin pidettävä perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon vastaisena. Lisäksi kokonaisuutena arvioiden hakijoiden ansioita ja ominaisuuksia selostettaessa A:ta ei ollut kohdeltu hallintolain 6 §:n edellyttämällä tavalla tasapuolisesti.

Nimitysmuistiosta puuttui kokonaan kelpoisten hakijoiden – tai edes heistä ansioituneimmiksi katsottujen – ansioiden ja ominaisuuksien vertailu. Muistio ei siten täyttänyt perustuslain 125 §:n perusteella viranhakijoiden pätevyysarvioinnille ja ansiovertailulle asetettavia vaatimuksia. Konkreettisemmin kysymys oli siitä, että virkanimitystä ei ollut perusteltu hallintolain 45 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti vastaisen varalle Suomen ympäristökeskusta nimitysmuistion puutteellisuuksista (OKV/900/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heikki Vasenius).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Naapurien kuuleminen ilmoitusmenettelyssä

Maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa ei ole erikseen säädetty naapurin kuulemisesta maankäyttö- ja rakennuslain 129 §:ssä tarkoitettussa ilmoitusmenettelyssä. Apulaisoikeuskanslerin mielestä kaupungin rakennusvalvonta oli menetellyt lain vastaisesti, kun se oli rakennusvalvontaviranomaiselle tehtävän ilmoituksen ohella edellyttänyt naapurin kuulemista.

Kaupungin rakennusvalvonnan laatimassa lomakkeessa ”naapurien suostumus poikkeuslupamenettelyssä (MRA 86 § 2 mom.)” otsikolta ja siteeratusta tekstistä oli käsitelty vain tilannetta, jossa naapureilla ei olisi huomautettavaa hankkeeseen ja että naapurit ”suostuvat” hankkeeseen. Maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen säännösten perusteella mainitunlaista lomaketta laadittaessa olisi tullut huolehtia siitä, että naapureilla olisi hankkeesta tiedon saannin lisäksi ollut mahdollisuus tuoda esiin myös toisenlainen kanta hankkeeseen eli huomautus hankkeen johdosta. Vaikka lomakkeen käyttäminen olikin vapaaehtoista, viranomaisen laatiman lomakkeen tuli vastata lain ja asetuksen sisältöä. Hallintolaki edellytti viranomaisen käyttävän asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä kaupungin ja sen rakennusvalvonnan tietoon (OKV/144/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Asian käsittelyn viipyminen jätemaksuasiassa

Kunta oli lähettänyt kantelijalle jätemaksulaskun. Kantelija oli kunnalle jättämässään muistutuksessa vaatinut mainitun jätemaksun poistamista. Viranhaltija oli tehnyt muistutuksen johdosta päätöksen. Hallinto-oikeus oli kantelijan valituksesta päätöksellään kumonnut viranhaltijan tekemän päätöksen ja palauttanut asian tälle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan kumotusta päätöksestä ei ollut käynyt selvästi ilmi, miten kantelijan muistutus oli ratkaistu eikä valituksenalainen päätös näin ollen ollut täyttänyt hallintolain 44 §:ssä viranomaisen päätökselle säädettyjä vaatimuksia ja päätös oli ollut lainvastainen.

Oikeuskanslerinviraston saaman selvityksen mukaan viranhaltija oli käsitellyt uudelleen kantelijan muistutuksen ja tehnyt asiassa uuden viranhaltijapäätöksen yli 11 kuukautta hallinto-oikeuden palautuspäätöksen jälkeen. Kunnan selvityksen mukaan asian uudelleen käsittely lienee inhimillisistä syistä viivästynyt. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kantelijan muistutuksen käsittely oli hallinto-oikeuden palautuspäätöksen jälkeen aiheettomasti viivästynyt perustuslain ja hallintolain säännösten vastaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä perustuslain ja hallintolain säännösten noudattamisesta kunnan ja viranhaltijan tietoon (OKV/1234/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Ympäristöluvan ehtojen noudattamisen valvonta

Korkein hallinto-oikeus oli vahvistanut yritykselle ympäristöluvan ehdot ensimmäisen kerran 31.3.2004 ja viimeksi muutetut lupaehdot 28.4.2010. Asiassa oli tullut riidattomasti esiin, että yritys oli laiminlyönyt noudattaa osittain sekä 2004 että 2010 vahvistettuja lupaehtoja. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli yhden kerran vuonna 2008 yrittänyt poliisin virka-avulla panna täytäntöön hallintopakkopäätöstä siinä kuitenkaan onnistumatta. Lupaehtojen rikkominen jatkui osittain vielä kantelun ratkaisemisen hetkellä. Kunta esitti oikeuskanslerille antamassaan selityksessä muun ohessa, että kunnassa oli ymmärretty yritykselle asetettujen lupaehtojen kohtuuttomuus ja että pidättäytyessään tiukoista valvontatoimista kunnan ympäristöviranomaiset olivat käyttäneet vain tervettä harkintavalttaa. Noudattamatta jätetyt lupaehdot, joita kunta selityksessään ilmoitti pitävänsä kohtuuttomina, oli kuitenkin lähes samansisältöisinä päätetty alun perin kunnan ympäristölautakunnassa 30.1.2009.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että perustuslain 2 §:n vaatimukset julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia merkitsevät, että kaikilla hallintoviranomaisilla on velvollisuus noudattaa tuomioistuimen lainvoimaista päätöstä. Kunta ei voi ryhtyä kyseenalaistamaan ja arvioimaan lainvoimaisen tuomioistuinratkaisun perusteita uudelleen, soveltaa päätöstä haluamallaan tavalla tai jättää se täytäntöön panematta. Kun ylin toimivaltainen tuomioistuin on antanut asiassa ratkaisunsa, kunnan viranomaisten velvollisuus on omalta osaltaan toimia siten, että päätös voidaan viipymättä panna täytäntöön. Muunlainen tilanne olisi oikeusvaltioperiaatteen vastainen ja kestävä. Kyse

oli paitsi ylimmän lainkäyttöviranomaisen päätösten noudattamatta jättämisestä myös viranomaistoiminnan yleisestä uskottavuudesta ja luotettavuudesta. Oikeuskansleri katsoi, että kunnan ympäristölautakunta oli ylittänyt harkintavaltansa rajat pidättäytyessään tarkoituksellisesti valvontaja hallintopakkotoimenpiteistä tilanteessa, jossa ympäristöluvan ehtoja selvästi ja todistettavasti ei ollut noudatettu. Kunnan itsensä päättämien lupaehtojen rikkomiseen puuttumatta jättämisen perusteleminen sillä, että korkeimman hallinto-oikeuden vahvistamat ehdot olivat kohtuuttomia, vaikutti ristiriitaiselta eikä ollut omiaan antamaan kunnan toiminnasta asianmukaista ja luotettavaa vaikutelmaa. Lisäksi tietoinen pidättäytyminen toimenpiteistä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöön panemiseksi ilmensi oikeusvaltiolle vierasta ja viranomaiselle sopimatonta ajattelutapaa.

Oikeuskansleri antoi vuosien 2004 ja 2010 välillä toimineelle kunnan ympäristölautakunnalle huomautuksen laiminlyönnistä ryhtyä riittävän tehokkaisiin toimenpiteisiin siitä huolehtimiseksi, että yrityksen lainvoimaisen ympäristöluvan ehtoja noudatetaan. Lisäksi hän kiinnitti kunnanhallituksen huomiota esittämiinsä näkökohtiin asianmukaisesta viranomaistoiminnasta ja sen perustuslain 111 §:n mukaiseen velvoitteeseen antaa oikeuskanslerille kaikki pyydetyt tiedot ja selitykset (OKV/181/1/2009; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Anu Rätty).

Viranomaisen neuvontavelvollisuus

Kaupungin rakennusvalvonnasta ei ollut lainkaan vastattu rakennusluvan hakijoiden sähköpostiviesteihin eikä soittopyyntöihin. Apulaisoikeuskansleri totesi hyvään hallintoon kuuluvan, että viranomaisen vastaa toimivaltaansa kuuluviin, riittävästi yksilöityihin ja asiallisiin tiedusteluihin ja muihin yhteydenottoihin ilman aiheetonta

viivytystä. Vaikka viesti olisi tulkinnanvarainenkin, on siihen lähtökohtaisesti aina vastattava, jos asiakas selvästi jää odottamaan siihen vastausta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan rakennusvalvonnan menettely olla kokonaan vastaamatta sähköpostiviesteihin ja soittopyyntöihin oli hyvän hallinnon vastainen (OKV/1712/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Lautakunnan jäsenen esteellisyttä koskeva ratkaisu

A:n oli katsottu kannelleen siitä, ettei kaupungin B maa-aineslain mukaisena valvontaviranomaisena toiminut ympäristölautakunta ollut hoitanut asianmukaisesti sille täytettyä valvontaveloitetta. Apulaisoikeuskansleri oli pyytänyt kantelun johdosta selvitystä ja lausuntoa alueelliselta ympäristökeskukselta. Ympäristökeskuksen oli tullut pyytää selvitystä B:ltä. B:n ympäristölautakunta oli käsitellessään selvityksen antamisesta ympäristökeskukselle ja edelleen apulaisoikeuskanslerille todennut lautakunnan jäsenen C:n esteelliseksi, koska se oli katsonut C:n puolison sisaruksen kantelija A:n asianosaiseksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asianosaisella tarkoitetaan sitä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Apulaisoikeuskanslerin mielestä kantelija A ei ollut ollut asianosainen tässä kanteluasiassa. A oli ollut asiassa lähinnä ilmiantajan roolissa ja ilmiannon kohteena oli ollut B:n maa-aineslain mukaista valvontatehtävää hoitava lautakunta. A:n kantelussa ei ollut ollut kysymys sellaisesta A:n edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, jonka johdosta häntä olisi tullut tarkasteluajankohtana pitää asianosaisena ja jonka johdosta ympäristölautakunnan olisi tullut todeta C esteelliseksi hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella osallistumaan ympäristölautakunnan selvityksen antamiseen kantelu-

asiassa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tässä tapauksessa ympäristölautakunnan menettelyä oli tullut arvioida ja oli arvioitu niissä olosuhteissa, jotka vallitsivat C:n esteellisyyden toteamisen aikaan lautakunnassa ja niiden tietojen valossa, jotka ilmenivät lautakunnan pöytäkirjasta.

Apulaisoikeuskansleri käsitteli päätöksessään lisäksi esteellisyyttä koskevan ratkaisun muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä (OKV/1530/1/2008; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Viranomaisen vastausvelvollisuus

Henkilö oli lähettänyt kaupungin tekniseen virastoon sähköpostiviestin, jossa pyysi asuntoon melumittausta ja korjaustoimenpiteitä. Melumittauksessa toimivalta oli teknisen viraston asemesta ympäristöterveydenhuollolla, jonne sähköpostiviestin saanut kaupungininsinööri siirsi sitä koskevan hakemuksen. Ympäristöterveydenhuollon organisaatiossa ei ollut selvää, mille virkamiehelle asia kuului, joten hakemus kirjattiin ympäristötoimen asianhallintajärjestelmään vasta kolmen viikon kuluttua sen vireille tulosta. Asian hoidettavakseen ottanut viranhaltija ei ilmoittanut melumittauksen hakijalle asian kirjaamisesta tai toimimisestaan asian käsittelijänä. Hän ei myöskään vastannut hakijan myöhemmin lähettämiin asian edistymistä koskeviin tiedusteluihin.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että melumittauspyyntöä ei ympäristötoimessa ohjattu kohtuullisessa ajassa toimivaltaisen viranhaltijan käsiteltäväksi. Ympäristötoimen hallintoa ei siten ollut järjestetty siten, että hallintolain 7 §:n vaatimukset hallinnon palvelujen asianmukaisuudesta ja viranomaisen tehtävähoidon tuloksellisuudesta sekä 23 §:n 1 momentin määräykset asioiden viivytyksettömästä käsittelystä täytyivät. Apulaisoikeuskanslerin mukaan melumittauspyynnön

käsittelyviivästyksen saattoi kuitenkin vaikuttaa muun muassa se, että hakija oli kieltänyt toimivaltaisen viranhaltijan toimimisen asiassa.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esittävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Osasyiksi vastaamattomuuteen oli ympäristötoimen puolelta esitetty asiakkaan viestien epäasiallinen sävy. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tällä perusteella ei voida jättää noudattamatta viranomaisen vastausvelvollisuutta silloin, kun yhteydenotto kuitenkin sisältää viranomaisen toimia edellyttämän seikan. Hallinnon asiakas ei voi ilman hyväksyttävää perustetta kieltää viranhaltijaa suorittamasta toimivaltaansa kuuluvaa virkatehtävää.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti melumittausasiaa käsitelleen viranhaltijan huomiota hallintolain säännösten ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen (OKV/1545/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Kaupungin kiinteistöinsinöörin menettely kiinteistötoimituksissa

Kiinteistötoimitukset olivat kestäneet pitkään. Toimitusten viivästyminen johtui osaltaan kaupungissa omaksutuista käytännöistä ja menettelyistä, jotka eivät vastanneet kiinteistönmuodostamislainsäädännön ja hallintolain vaatimuksia. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin ja kiinteistöinsinöörin huomiota ratkaisussa esitettyihin näkökohtiin toimitusmääräyksen antamisesta ja siitä hakijalle ilmoittamisesta, tilusvaihtosopimuksen alkuperäisyysvaatimuksesta, vuokralaisen oikeudesta hakea lohkomittoimitusta ilman maanomistajan suostumusta,

uskottujen miesten toimikauden vaihtumisen vaikutuksesta toimitukseen, hyvän hallintotavan huomioimisesta kaikissa kiinteistötoimituksiin liittyvissä toimenpiteissä ja kiinteistörekisterin pitäjänä toimivan kaupungin velvollisuudesta huolehtia siitä, että suoritettavaksi otetut toimitukset voidaan käytettävissä olevilla resursseilla suorittaa kohtuullisessa ajassa ja asianmukaisesti (OKV/191/1/2009 ja OKV/478/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Kunnan menettely ympäristölupaa koskevassa asiassa

Polttoaineen jakelua harjoittava yritys oli toiminut satamassa kesäkausina 2007–2010 ilman ympäristölupaa. Vuosina 2008 ja 2009 kunta oli tehnyt yrityksen kanssa sopimuksen tiettyjen ympäristölupaehtojen noudattamisesta toiminnassa. Yritys haki ympäristölupaa toiminnalleen 2010 ja kunta myönsi luvan keväällä 2011.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että yhtiön toiminta on edellyttänyt ympäristölupaa ja ettei polttoaineen jakelun salliminen ilman voimassa olevaa ympäristölupaa ole ollut lainmukainen menettelytapa. Kunta oli pyrkinyt ensin edellisen yrittäjän ympäristöluvan siirrolla ja sittemmin sopimuksin turvaamaan sataman toiminnan ja ympäristönsuojelunäkökohdat. Kunnan menettelyä arvioitaessa tuli kuitenkin ottaa huomioon ympäristöluvan luonne asiana, jossa merkitystä on julkisella edulla ja intressi myös kolmannella osapuolella. Solmimalla sopimus ympäristöluvan ehtojen noudattamisesta ilman, että toiminnanharjoittaja laatii ympäristölupahakemuksen ja hakemuksessaan selvittää mm. toiminnan edellytykset ja vaikutukset, ja ilman, että hakemuksen vireilläolosta kuulutetaan lain vaatimalla tavalla ja varataan asianosaisille tilaisuus

muistutuksen tekemiseen ja muille tilaisuus ilmaista mielipiteensä, rajoitetaan kolmansien osapuolten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöön liittyvään päätöksentekoon kyseisessä asiassa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota esittämiinsä näkökohtiin ympäristölupapäätöksen tekemisen merkityksestä (OKV/835/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Maisematyöluvan tarve

Kaupunki oli suorittanut maisemanhoitotöitä ja mm. puiden kaatoa osayleiskaavassa luonnon-suojelualueeksi osoitetulla alueella ilman maisematyölupaa. Kaupungin näkemyksen mukaan kyse oli kaavan toteuttamisesta ja hoitosuunnitelman mukaisista toimista, jotka olivat lisäksi vähäisiä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle kaupungin huomiota luvan tarpeesta sekä oikeuskanslerin tehtävistä ja tiedonsaantioikeudesta esitettyyn, kun riittävän selvityksen saaminen kaupungilta kanteluasiassa ei ollut ongelmatonta (OKV/372/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

Hallintopäätöksen perustelevminen ja asian selvittäminen

Kaupunki oli myöntänyt yhtiölle yleisen luvan rakentaa kaukolämpöverkoston kaupungin omistamilla alueilla asemakaavan sallimissa puitteissa. Kyseinen viranhaltijapäätös oli varsin yleisluonteinen ja suppea, eikä siitä ilmennyt, mihin säännöksiin päätös perustuu. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksen perustelevminen olevan tärkeä oikeusturvan tae paitsi asianosaiselle myös muille tahoille, joilla saattaa olla tarve harkita asiassa muutoksen hakemista. Riittävän vakuut-

tavat perustelut voivat olla omiaan vähentämään muutoksenhaun tarvetta, minkä lisäksi perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota esittämiinsä näkökohtiin hallintopäätöksen perustelevmisesta ja lisäksi oikeuskanslerille annettavien selvitysten merkityksestä, kun kaupungin antamat selvitykset olivat olleet puutteellisia eikä niitä ollut toimitettu asetetuissa määräajoissa (OKV/965/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Anu Rätty).

Vesi- ja viemäriputken runkolinjan kaivaminen

Kantelija arvosteli kunnan vesi- ja viemäriputken runkolinjan kaivamishanketta ja siihen liittyvää asian selvittämistä kunnassa. Kunnan toimesta oli otettu näytteitä kantelijan kaivovedestä, koska kantelija oli epäillyt viemäriputken kaivutöiden vaikuttaneen rengaskaivon veden laatuun. Kantelija oli toimittanut kunnan tekniselle lautakunnalle valituksen vesi- ja viemäriputken rakennushankkeesta kiinteistönsä kohdalla ja vaatinut kuntaa, ympäristökeskuksen ja kaivutöistä vastanneen urakoitsijan korvaamaan hänelle aiheuttamansa kulut yhteisvastuullisesti. Tekninen lautakunta oli käsitellyt asiaa, hylännyt valituksen ja viimeisestä oikaisuvaatimuksesta koskevasta päätöksestä antanut muutoksenhakuohjauksen hallintovalituksella hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeus ei kuitenkaan voi tutkia vahingonkorvausvaatimusta, vaan se on saatettava vireille käräjäoikeudessa. Hallinto-oikeudessa hallintolainkäytön järjestyksessä voidaan kuitenkin ratkaista kysymys siitä, onko päätös muodollisesti oikein eli, ovatko esimerkiksi päätöksentekijät esteellisiä vai eivät.

Kantelijalle oli saattanut syntyä teknisen lautakunnan antaman valitusosoituksen nojalla käsitys siitä, että hänen vahingonkorvausvaatimuksensa voidaan tutkia hallinto-oikeudessa. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan teknisen lautakunnan olisi pitänyt mainita antamassaan valitusosoituksessa, ettei hallinto-oikeus ota tutkittavakseen vahingonkorvausta koskevaa valitusperustetta. Viranomaisen neuvontavelvollisuus edellyttää, että viranomainen toimivaltansa rajoissa antaa asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvoa. Kyse on

nimenomaan menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnan huomiota siihen, että kunnallisen viranomaisen hallinnollisen päätöksen muutoksenhausta ilmoitettaessa vastaisuudessa kiinnitetään tarkemmin huomiota valitusosoituksen sisältöön (OKV/595/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tanja Mansikka).



6

**ASIANAJAJIEN JA JULKISTEN
OIKEUSAVUSTAJIEN
TOIMINNAN VALVONTA**

ASIANAJAJAT, JULKISET OIKEUSAVUSTAJAT JA LUVAN SAANEET OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJAT

Suomessa ei ole voimassa yleistä avustajapakkoa eli asianosaisen velvollisuutta ottaa tuomioistuinasiansa hoitamaan avustaja tai asianajajamonopolia eli asianosaisen velvollisuutta valita avustajakseen asianajaja. Vuoden 2013 alusta voimaan tulevien säännösten mukaan asianosaisen on kuitenkin käytettävä oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa. Riita- ja rikosasioita sekä lastensuojeluasioita tuomioistuimissa käsiteltäessä oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saatavia pääsääntöisesti vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Vastaavasti puolustajaksi ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajaksi rikosasioissa voidaan määrätä ja oikeusapua voi antaa julkinen oikeusavustaja, asianajaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Asianajajat ovat asianajajaluetteloon merkityt julkisoikeudellisen yleisen asianajajayhdistyksen (Suomen Asianajajaliiton) jäseniä. Asianajajaksi voidaan hyväksyä henkilö, joka on rehelliseksi tunnettu sekä muilta ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajajan tointa, on suorittanut oikeustieteen ylempään korkeakoulututkintoon, on saavuttanut asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittavan taidon sekä sellaisen käytännöllisen kokemuksen kuin Suomen Asianajajaliiton säännöissä määrätään, on suorittanut asianajotoiminnan säännöksiä ja hyvän asianajajatavan vaatimuksia koskevan tutkinnon (asianajajatutkinto) sekä ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuut-

ta ei ole rajoitettu. Suomen Asianajajaliiton sääntöjen mukaan henkilön on tullut saavuttaa asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittava taito sekä käytännöllistä kokemusta siinä toimimalla lakimiestutkinnon suoritettuaan ennen jäseneksi pääsyä vähintään neljän vuoden ajan oikeudenhoitonalalla tai siihen verrattavissa oikeustieteellistä koulutusta edellyttävissä toimissa tai tehtävissä, kuitenkin vähintään kaksi vuotta avustavana lakimiehenä, julkisena oikeusavustajana tai itsenäisenä asianajotehtävien hoitajana taikka muussa sellaisessa toimessa, jossa hän on vastaavassa määrin hoitanut asianajotehtäviä. Asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa ja jäsenten noudatettavaksi vahvistettuja ohjeita. Suomen Asianajajaliiton valtuuskunta on vahvistanut hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet ja palkkio-ohjeen. Asianajajan kuluttajan kannalta sopimattomaan tai hyvän tavan vastaiseen menettelyyn sovelletaan lisäksi kuluttajansuojalakia.

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

Vuoden 2013 alusta lukien luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat toimivat valtion viranomaisen (oikeudenkäyntiavustajalautakunnan) myöntämän luvan nojalla. Lupa myönnetään henkilölle, joka on suorittanut oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon, joka on saavuttanut riittävän perehtyneisyyden oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään, joka on rehellinen ja joka ei ole ilmeisen sopimaton oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään sekä joka ei ole konkurssissa ja jonka toimikelpoisuutta ei ole rajoitettu. Riittävä perehtyneisyys on henkilöllä, joka on suorittanut asianajajatutkinnon, suorittanut 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 oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävät. Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien velvollisuuksista säädetään tarkemmin luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa. Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan kuluttajan kannalta sopimattomaan tai hyvän tavan vastaiseen menettelyyn sovelletaan lisäksi kuluttajansuojalakia.

SUOMEN ASIANAJAJALIITON VALVONTAJÄRJESTELMÄ

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

Jos asianajaja ei enää täytä sopivuutta koskevia kelpoisuusvaatimuksia, Suomen Asianajajaliiton hallituksen on erotettava hänet yhdistyksestä. Oikeuskanslerilla on oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Suomen Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimissa tai muun viranomaisen luona sekä muusakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Valvonta-asiaa käsitellessään Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta arvioi, onko asianajaja asianajajista annetun lain mukaisesti rehellisesti ja tunnollisesti täyttänyt hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattanut hyvää asianajajatapaa. Asianajajan valvontamenettelyssä ei sen sijaan arvioida sinällään asianajajan hoitamassa asiassa tehdyn ratkaisun oikeellisuutta tai asianajajan onnistumista hoitamassaan tehtävässä. Jos tehtävän hoitamisessa on kuitenkin tapahtunut selvä taitovirhe, voi tulla arvioitavaksi kysymys asianajajan velvollisuuksien laiminlyönnistä tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämän ammattitaidon tai muun kyvykkyyden puuttumisen vuoksi.

Valvontalautakunta voi määrätä asianajajalle kurinpidollisen seuraamuksen, joita ovat Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä erottaminen,

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

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

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan on peruutettava lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen, jos luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä. Luvan saaneille oikeudenkäyntiavustajille määrättäviä kurinpidollisia seuraamuksia ovat luvan peruuttaminen, vähintään 500 ja enintään 15 000 euron seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja

huomautus. Luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen kuuluu oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta tekee oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle esityksen luvan peruuttamisesta tai seuraamusmaksun määräämisestä. Varoituksen ja huomautuksen määräämisestä päättäminen kuuluu Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnalle. Valvonta-asia tulee vireille luvan saaneeseen oikeudenkäyntiavustajaan kohdistuvalla kirjallisella kantelulla, oikeuskanslerin ilmoituksella (oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja laiminlyö velvollisuutensa) tai tuomioistuimen ilmoituksella (luvan saanut oikeudenkäyntiavus-

taja osoittautuu epärehelliseksi, ymmärtämättömäksi tai taitamattomaksi taikka hänet havaitaan toimeensa muutoin sopimattomaksi).

Vuoden 2013 alusta voimaan tulevissa säännöksissä korostetaan Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivien valvontalautakunnan ja valvontayksikön riippumattomuutta. Valvontayksikkö valmistelee valvontalautakunnassa käsiteltävät valvonta- ja palkkioriiita-asiat. Valvontayksikköön kuuluva toimihenkilö ei saa osallistua Suomen Asianajajaliitolle kuuluvien muiden kuin asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan liittyvien asioiden hoitamiseen, jos osallistuminen voi vaarantaa valvontayksikön tehtävien hoidon riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

OIKEUSKANSLERIN ROOLI ASIANAJAJIEN JA JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONNASSA

Oikeuskanslerin tehtäväkentässä voidaan erottaa toisistaan julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta sekä asianajajien toiminnan valvonta. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annettua lakia sovelletaan julkista tehtävää hoitavia koskeviin kanteluihin ja asianajajien toimintaa koskeviin kanteluihin sovelletaan asianajajista annettua lakia.

Asianajajista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on oikeus panna ilmoituksellaan Suomen Asianajajaliitolle vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Oikeuskansleri saa valvontatehtävänsä toteuttamista varten tiedokseen Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenyysasioissa sekä Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan valvonta- ja palkkioriiita-asioissa tekemät päätökset. Yleisten syyttäjien on ilmoitettava oikeuskanslerille asianajajaa koskevasta syyteestä, tuomiosta ja syyttämättäjättämispäätöksestä, jos epäilty rikos saattaa vaikuttaa hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentaa asianajajakunnan arvoa. Vuonna 2011 yleiset syyttäjät eivät tehneet oikeuskanslerille yhtään tällaista ilmoitusta. Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen Suomen Asianajajaliiton jäsenyyttä koskevissa asioissa ja Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan valvonta-asioissa tekemistä päätöksistä Helsingin hovioikeuteen.

Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa määrätä asianajajille kurinpidollisia seuraamuksia. Jos asianajajan menettelystä kannellaan suoraan oikeuskanslerille, oikeuskansleri siirtää tällaisen kantelun yleensä Suomen Asianajajaliitolle valvontamenettelyä varten. Vuonna 2011 oikeuskansleri siirsi Suomen Asianajajaliitolle 14 kantelua. Kantelua ei kuitenkaan siirretä, jos kantelu on ilmeisen aiheeton tai jos on selvää, että Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta jättäisi kantelun tutkittavaksi ottamatta. Valvontalautakunta ei ota tutkittavaksi aikaisemmin ratkaistua asiaa koskevaa kantelua, ellei kantelussa ole esitetty asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä. Korkein oikeus on katsonut (KKO 1997:158), että vaikka lautakunnan päätöksellä ei ole sellaista oikeusvoimavaikutusta kuin tuomioistuimen ratkaisulla, asianajajaliitossa ratkaistua kurinpitotasiota ei voi menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä uusia, ratkaisun kannalta merkityksellisiä seikkoja. Jos tapahtumista, joista kantelussa on kysymys, on kulu- nut enemmän kuin viisi vuotta, se voidaan jättää valvontalautakunnassa tutkittavaksi ottamatta. Asianajajaa koskeva kantelu voi johtaa myös siihen, että oikeuskansleri vaatii Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevassa asiassa. Palkkioriiita-asioissa oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa.

Jos oikeuskanslerille kannellaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen menettelystä jäsenyyttä koskevassa asiassa taikka Suomen Asian-

6 ASIANAJAJIEN JA JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA

ajajaliiton valvontalautakunnan menettelystä valvonta-asiassa tai palkkioriiita-asiassa, kantelu liittyy julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvontaan. Asianajajista annetun lain mukaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenet toimivat ratkaistessaan Suomen Asianajajaliiton jäsenyyttä koskevia asioita virkavastuulla ja Suomen Asian-

ajajaliiton valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Valvontalautakunnan menettelyä koskevassa kantelussa voi olla kysymys esimerkiksi siitä, että valvontalautakunnan väitetään jättäneen kantelun perusteettomasti tutkittavaksi ottamatta, tai siitä, että valvontalautakunnan jäsenen väitetään olleen esteellinen.



7

TILASTOT

TEHTÄVÄT JA TOIMENPITEET

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

VALTIONEUVOSTON YLEISISTUNNOT JA ESITTELYT TASAVALLAN PRESIDENTILLE

Istunnot

1) Valtioneuvoston yleisistunto	62
2) Esittely tasavallan presidentille	38

Käsitellyt asiat

1) Valtioneuvoston yleisistunto	1 580
2) Esittely tasavallan presidentille	691

Tarkastetut pöytäkirjat

1) Valtioneuvoston yleisistunto	60
2) Esittely tasavallan presidentille	39

LAUSUNTO- JA KANNANOTTOPYYNNÖT

Vireille tulleet

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt	44
2) muut viranomaiset	8
Yhteensä	52

Ratkaistut

1) kirjallinen lausunto	42
2) muu kannanotto	1
3) muu toimenpide	1
4) ei aihetta toimenpiteeseen	5
Yhteensä	49

Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

KANTELUT

Vireille tulleet kantelut 1 454

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	126
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	46
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	130
4) hallintotuomioistuin	59
5) erityistuomioistuin	25
6) syyttäviviranomainen	56
7) poliisiviranomainen	242
8) ulosottoviranomainen	40
9) vankeinhoitoviranomainen	10
10) muu oikeushallintoviranomainen	14
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	4
12) aluehallintoviranomainen ja sisäasiainhallintoviranomainen	41
13) puolustushallintoviranomainen	5
14) veroviranomainen	28
15) muu valtiovarainviranomainen	35
16) opetusviranomainen	42
17) maa- ja metsätalousviranomainen	34
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	32
19) elinkeinoviranomainen	23
20) sosiaalihuolto	78
21) sosiaalivakuutus	57
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	3
23) terveydenhuolto	94
24) työviranomainen	18
25) ympäristöviranomainen	25
26) kunnallisviranomainen	99
27) kirkollisviranomainen	9
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	86
29) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	116
30) yksityisoikeudellinen asia	55
31) muu asia	90

Yhteensä (yksi kantelu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) ... 1 722

TEHTÄVÄT JA TOIMENPITEET

Ratkaistut kantelut 1 692

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	203
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	60
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	146
4) hallintotuomioistuin	50
5) erityistuomioistuin	25
6) syyttäväviranomainen	65
7) poliisiviranomainen	278
8) ulosottoviranomainen	40
9) vankeinhoitoviranomainen	15
10) muu oikeushallintoviranomainen	17
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	4
12) aluehallintoviranomainen ja sisäasiainhallintoviranomainen	41
13) puolustushallintoviranomainen	5
14) veroviranomainen	31
15) muu valtiovarainviranomainen	35
16) opetusviranomainen	44
17) maa- ja metsätalousviranomainen	36
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	30
19) elinkeinoviranomainen	24
20) sosiaalihuolto	96
21) sosiaalivakuutus	67
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	7
23) terveydenhuolto	135
24) työviranomainen	25
25) ympäristöviranomainen	25
26) kunnallisviranomainen	127
27) kirkollisviranomainen	7
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	89
29) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	113
30) yksityisoikeudellinen asia	61
31) muu asia	96

Yhteensä (yksi ratkaisu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) ... 1 997

7 TILASTOT

Kanteluratkaisuihin sisältyneet seuraamukset

1) huomautus	16
2) käsitys tai ohje	117
3) muu kannanotto	21
4) muu toimenpide	104
5) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	15
Yhteensä	273

Kanteluratkaisut, jotka eivät sisältäneet seuraamusta, koska

1) virheellistä menettelyä ei todettu	820
2) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	163
3) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	218
4) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	51
5) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	4
6) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	14
7) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	6
8) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia	143
9) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	262
10) koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa	60
Yhteensä	2 014

TEHTÄVÄT JA TOIMENPITEET

OMAT ALOITTEET JA TARKASTUKSET

Vireille tulleet omat aloitteet	21
Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit	27
Yhteensä	48

Ratkaisut

1) huomautus	2
2) käsitys tai ohje	14
3) muu kannanotto	2
4) muu toimenpide	2
5) ei aihetta toimenpiteeseen	3
6) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti.....	27
Yhteensä	50

7 TILASTOT

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN JA TUOMARIEN VIRKARIKOSASIA

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Tarkastetut tuomiot	5 632
Tuomioiden tarkastuksen perusteella vireille pannut asiat	55

Tuomarien virkarikosasiat

Ilmoitukset oikeuskanslerille	
1) hovioikeus	9
2) poliisi	14
3) syyttäjänvirasto	1
Yhteensä	24

Ratkaistut

1) syyte	1
2) huomautus	6
3) kirjallinen lausunto	1
4) käsitys tai ohje	18
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen.....	66
Yhteensä	92

Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvonta

Vireille tulleet

1) valvonta- ja palkkioriiita-asiat.....	526
2) asianajajien muu valvonta (mm. Helsingin hovioikeuden lausumapyynnöt ja yleisten syyttäjien ilmoitukset)	25
Yhteensä	551

Ratkaistut

1) kirjallinen lausunto	19
2) ei aihetta toimenpiteeseen	515
3) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	1
Yhteensä	535

TYÖTILANNE

Vuonna 2011 vireille tulleet asiat

kanteluasiat	1 454
muut laillisuusvalvonta-asiat	676
hallinnolliset asiat	78
Yhteensä	2 705

Vuonna 2011 ratkaistut asiat 2 476

Vuoden 2011 alussa vireillä olleet asiat

vuonna 2007 tulleita asioita	1
vuonna 2008 tulleita asioita	22
vuonna 2009 tulleita asioita	262
vuonna 2010 tulleita asioita	858
Yhteensä	1 143

Vuoden 2011 lopussa vireillä olleet asiat

vuonna 2008 tulleita asioita	5
vuonna 2009 tulleita asioita	18
vuonna 2010 tulleita asioita	274
vuonna 2011 tulleita asioita	577
Yhteensä	874

OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA
KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

LIITE 1

OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA
KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

Oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään perustuslain 27 §:n 3 momentissa, 48 §:n 2 momentissa, 69 §:ssä, 108 §:ssä, 110-113 §:ssä, 115 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 117 §:ssä, eduskunnan työjärjestyksen 2 §:ssä, valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 1 §:ssä ja 10 §:ssä, valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n 2 momentissa, valtioneuvoston oikeuskanslerista annetuissa laissa ja valtioneuvoston asetuksessa, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa, asianajajista annetun lain 6 §:n 3 momentissa, 7 c §:n 1 momentissa ja 10 §:ssä sekä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 9 §:ssä, 10 §:ssä, 14 §:n 1 momentissa, 25 §:ssä ja 28 §:n 4 momentissa.

Oikeuskanslerin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n nojalla vahvistama oikeuskanslerinviraston työjärjestys on ohessa.

Oikeuskanslerinviraston työjärjestys

Annettu Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2007

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (253/2000) 3 §:n nojalla vahvistan, kuultuani tämän työjärjestyksen 2 §:n osalta apulaisoikeuskansleria, seuraavan oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen:

Yleistä

1 §

Soveltamisala

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerinviraston osastojen ja yksikköjen sekä henkilöstön tehtävistä ja työnjaosta ovat sen ohessa, mitä perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (253/2000) on säädetty, voimassa tämän työjärjestyksen määräykset.

2 §

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välinen työnjako

Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat

- 1) eduskuntaa,
- 2) tasavallan presidenttiä,
- 3) valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä,
- 4) ylimpiä virkamiehiä,
- 5) oikeuskanslerinvirastoa,
- 6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,
- 7) Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua,
- 8) asianajajien valvontaa,
- 9) oikeuskanslerin lausuntoja ja
- 10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA
KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat

- 1) oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja sikäli kuin ne eivät kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
- 2) tuomioistuinelaitoksen virkamiehiä koskevia virkasyyteasioita,
- 3) tuomittuja rangaistuksia ja niistä aiheutuvia toimenpiteitä,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua ja
- 5) muita sellaisia kysymyksiä, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Oikeuskansleri voi jonkin asian tai asiaryhmän käsittelemisestä määrätä toisinkin kuin mitä edellä on määrätty. Jos on epäselvää, kenen ratkaistavaksi jokin asia kuuluu, siitä päättää oikeuskansleri.

3 §

Johtoryhmä

Oikeuskanslerinvirastoa ja sen toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvoo-antavana elimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana oikeuskansleri ja varapuheenjohtajana apulaisoikeuskansleri sekä jäsenenä kansliapäällikkö, osastopäälliköt, tiedottaja ja henkilöstökokouksen vuodeksi kerrallaan nimeämät kaksi henkilöstön edustajaa. Johtoryhmän sihteerinä toimii henkilöstösihteerini.

Johtoryhmä kokoontuu oikeuskanslerin kutsusta. Puheenjohtaja ratkaisee, mitä asioita johtoryhmän kokouksessa käsitellään.

Osastot ja yksiköt

4 §

Valtioneuvostoasiain osasto

Valtioneuvostoasiain osastossa käsiteltävät asiat:

- 1) valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat,
- 2) valtioneuvoston valvontaan liittyvät kanteluasiat,
- 3) asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat,
- 4) kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat,
- 5) Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat, sekä
- 6) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu.

LIITE 1

5 §

Oikeusvalvontaosasto

Oikeusvalvontaosastossa käsiteltävät asiat:

- 1) oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin,
- 2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat,
- 3) rangaistustuomioiden tarkastaminen,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat,
- 5) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu,
- 6) avustaminen valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa, sekä
- 7) avustaminen kansainvälisissä asioissa sen mukaan kuin erikseen määrätään.

6 §

Hallintoyksikkö

Hallintoyksikössä käsiteltävät asiat:

- 1) viraston sisäistä hallintoa ja taloutta koskevat asiat,
- 2) kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu muiden osastojen käsiteltäviin,
- 3) henkilöstökoulutusta koskevat asiat,
- 4) oikeuskanslerin kertomuksen toimittaminen,
- 5) tiedotusta koskevat asiat, sekä
- 6) muut oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävät asiat, jotka eivät kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

7 §

Erikseen määrätty käsittely

Oikeuskansleri voi määrätä asian käsiteltäväksi muussa osastossa tai yksikössä kuin 4-6 §:ssä määrätään tai yhteisesti useassa niistä.

8 §

Virkamiesten sijoittaminen

Oikeuskansleri päättää, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin.

Virkamiesten tehtävät ja sijaisuudet

9 §

Kansliapäällikkö

Kansliapäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa oikeuskanslerinviraston sisäistä toimintaa sekä huolehtia sen tuloksellisuudesta ja kehittämisestä,
- 2) esitellä oikeuskanslerinviraston työjärjestys,
- 3) valmistella oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnittelua sekä talousarviota koskevat asiat,
- 4) käsitellä virkojen täyttämistä, virkavapauden myöntämistä, virkasuhteen päättymistä ja virkajärjestelyjä koskevat asiat sekä muut henkilöstöasiat,
- 5) huolehtia oikeuskanslerin kertomuksen valmistelusta,
- 6) jakaa käsiteltävät asiat osastojen ja hallintoyksikön kesken,
- 7) osallistua oikeuskanslerin lausuntojen valmisteluun, sekä
- 8) käsitellä muut asiat, jotka oikeuskansleri niiden laadun vuoksi antaa hänen käsiteltäväkseen.

Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä, jota soveltuvin osin koskevat 10 §:n 1 ja 3 momentin määräykset.

Kansliapäällikön tulee seurata osastojen ja yksiköiden työmäärien kehitystä ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia muutoksiksi virkamiesten sijoitukseen tai muiksi järjestelyiksi.

10 §

Osastopäällikkö

Osastopäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta,
- 2) valvoa, että osastolle kuuluvat asiat käsitellään huolellisesti, joutuisasti ja tehokkaasti,
- 3) huolehtia siitä, että osaston virkamiehet saavat tarpeellista ohjausta tehtävissään,
- 4) jakaa osastossa käsiteltävät asiat osaston virkamiesten valmisteltaviksi ja esiteltäviksi,
- 5) valmistella ja esitellä tärkeimmät osastolle kuuluvat asiat, sekä
- 6) suorittaa oikeuskanslerin erikseen määräämät tehtävät.

Osastopäällikön on asioita jakaessaan pyrittävä antamaan esittelijäneuvokselle erityisesti tärkeimpiä asioita, samanlaatuiset asiat samalle henkilölle ja jakamaan osaston työmäärä tasaisesti osaston virkamiesten kesken.

Osastopäällikön on tarvittaessa järjestettävä osaston henkilöstön kokouksia osaston toiminnan kehittämiseksi ja osastoa koskevien kysymysten käsittelemiseksi.

Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sekä valmistella ja esitellä oikeuskanslerin lausuntoja.

Oikeusvalvontaosaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sen mukaan kuin oikeuskansleri määrää.

LIITE 1

11 §

Esittelijät

Esittelijöinä toimivien tehtävänä on valmistella ja esitellä heille jaetut asiat oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaistaviksi sen mukaan kuin edellä 2 §:ssä on määrätty.

12 §

Henkilöstösihteeri

Henkilöstösihteerin tehtävänä on oikeuskanslerinviraston henkilöstö-, talous-, koulutus- ja muiden hallintoasioiden valmistelu, kirjanpito sekä viraston nimikirjan pitäminen.

13 §

Tiedottaja

Tiedottajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston ulkoisesta ja sisäisestä tiedotamisesta ja avustaa oikeuskanslerin kertomuksen valmistelussa.

14 §

Informaatikko

Informaatikon tehtävänä on toimia oikeuskanslerinviraston kirjaston hoitajana ja vastata osaltaan viraston tietopalvelutoiminnasta sekä tietolähteiden suunnittelu-, haku- ja ylläpitotehtävistä.

15 §

Notaarit

Notaarit, joista kaksi toimii ensisijaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sihteerinä, avustavat osastonsa esittelijöitä näiden valmisteltavina olevissa asioissa sekä suorittavat osastopäällikön antamia tehtäviä. Erikseen määrätään siitä, keitä esittelijöitä kukin notaari ensisijaisesti avustaa.

16 §

Kirjaaja

Kirjaajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston kirjaamo- ja arkistotoiminnoista sekä niihin liittyvästä yleisöpalvelusta.

17 §

ATK-suunnittelija

Atk-suunnittelijan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston atk-laitteiden, tietoverkon ja viraston tietokantojen ylläpidosta, pitää yhteyttä laitteiden toimittajiin ja valtioneuvoston muuhun atk-henkilöstöön, toimia viraston mikrotukihenkilönä sekä osallistua oikeuskanslerin kertomuksen tekniseen laadintaan.

OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA
KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

18 §

Ylivirastomestari

Ylivirastomestarin tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston virastopalveluista ja kalustohankintojen toteuttamisesta sekä pitää irtaimistorekisteriä.

Ylivirastomestari on virastomestarin ja vahtimestarin esimies.

19 §

Muut virkamiehet

Muiden virkamiesten tulee suorittaa ne tehtävät, jotka heille viran tehtäväkuvauksen taikka erikseen annettujen määräysten mukaan kuuluvat.

20 §

Erikseen määrätyt tehtävät

Oikeuskansleri määrää jonkun esittelijöistä toimimaan käyttäjiä edustavana atk-yhdyshenkilönä.

Kaikki virkamiehet ovat lisäksi velvollisia suorittamaan heille erikseen määrätyt tehtävät.

21 §

Sijaisuudet

Kansliapäällikön ja osastopäällikön estyneinä ollessa heidän sijaisinaan toimivat oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Muista sijaisuuksista määrää kansliapäällikkö tai osastopäällikkö.

Asioiden ratkaiseminen

22 §

Esittely ja toimituskirjan allekirjoittaminen

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ratkaisevat, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päätä, esittelystä heidän ratkaistavikseen kuuluvat asiat.

Kansliapäällikkö ratkaisee päätettävikseen kuuluvat asiat ilman esittelyä.

Esittelijä hankkii tietoja ja selvityksiä vireillä olevissa asioissa, jollei asian laadusta johdu, että ratkaisijan on siitä päätettävä.

Esittelystä ratkaistavissa asioissa toimituskirjan varmentaa esittelijä.

Esittelijän kirjeen allekirjoittaa esittelijä yksin. Milloin esittelijän kirje on oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta laadittu toimituskirja, tämän tulee käydä kirjeestä ilmi.

LIITE 1

23 §

Ratkaisuvalta oikeuskanslerinvirastoa koskevissa asioissa

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastoa koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta ei toisin säädetä oikeuskanslerinvirastosta annetussa asetuksessa (253/2000) tai määrätä jäljempänä tässä pykälässä.

Asiakirjojen julkisuutta koskevat asiat ratkaisee se, jonka ratkaistavaa asiaa pyyntö koskee. Muussa tapauksessa ja arkistossa olevien asiakirjojen osalta siitä päättää kansliapäällikkö.

Kansliapäällikkö ratkaisee jäljempänä mainituin poikkeuksin ne asiat, jotka koskevat oikeuskanslerinviraston toimintaa varten käytettävissä olevien määrärahojen käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta, henkilöstökoulutusta sekä asiakirjojen kirjaamista ja arkistointia.

Osastopäällikkö ratkaisee oikeuskanslerin vahvistamassa oikeuskanslerinviraston sisäisessä määrärahojen jakopäätöksessä osaston käyttöön osoitettujen määrärahojen osalta niiden käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta sekä osaston henkilöstökoulutusta koskevat asiat.

Erinäisiä määräyksiä

24 §

Saapuneet asiat

Kirjaajan on kirjatessaan virastoon saapuneet asiakirjat tehtävä niihin ja diaariin merkintä siitä, minkä osaston tai yksikön käsiteltäväksi asia kuuluu.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tutustuttua saapuneisiin asiakirjoihin kansliapäällikkö tarkistaa asioiden jaon.

Osastopäällikkö, jolle hänen osastolleen tulevat asiakirjat toimitetaan, jakaa asiat osastonsa virkamiesten kesken.

Jos ilmenee epäselvyyttä, mille osastolle tai yksikölle asia kuuluu, kansliapäällikkö määrää, missä se on käsiteltävä.

25 §

Päätösluettelo

Virastossa ratkaistavista asioista, joista ei laadita toimituskirjaa, pidetään päätösluetteloa. Päätösluettelosta tulee käydä ilmi, mitä päätös koskee, päätöksen päiväys ja numero sekä asian ratkaisija, esittelijä ja niiden nimet, joille päätösluettelosta on annettu jäljennös.

26 §

Vuosilomajärjestys

Oikeuskansleri vahvistaa, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä vuosilomajärjestyksen.

OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA
KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

27 §

Virkamatkat

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkamatkoista pitää oikeuskanslerin sihteeri luettelo, johon matkat merkitään heti matkapäätöksen tekemisen jälkeen. Matkaa valmisteleva virkamies laatii kustannusarvion ja toimittaa sen henkilöstösihteerille.

Kansliapäällikkö suorittaa virkamatkoja oikeuskanslerin määräyksestä tai luvalla. Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri antavat matkamääräykset mukanaan matkustaville virkamiehille. Muissa tapauksissa virkamiehille antaa matkamääräyksen kansliapäällikkö.

28 §

Yhteistoiminta

Yhteistoiminnassa oikeuskanslerinviraston ja sen henkilöstön välillä noudatetaan, mitä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (651/1988) säädetään ja sen nojalla tehdyissä sopimuksissa sovitaan.

29 §

Muut säännöt ja ohjeet

Tämän lisäksi on noudatettava mitä oikeuskanslerinviraston arkistosäännössä ja valtioneuvoston kanslian taloussäännössä oikeuskanslerinviraston osalta määrätään.

Toiminnassa on lisäksi otettava huomioon oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelma, tulossuunnitelma, työsuojelun ja tasa-arvon toimintaohjelma, henkilöstön koulutussuunnitelma, oikeuskanslerinviraston viestintäsuunnitelma ja muut oikeuskanslerin vahvistamat ohjeet.

30 §

Voimaantulo

Tämä työjärjestys tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Tällä työjärjestyksellä kumotaan 5 päivänä maaliskuuta 2004 annettu oikeuskanslerinviraston työjärjestys.

LIITE 2

Annetut lausunnot, kannanotot ja muistiot

VVC-toiminnon toiminnan arviointityöryhmän ehdotus (OKV/1/20/2011)

Luonnos Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja niiden vastaista toimintaa koskevaksi yleissopimukseksi (OKV/2/20/2011)

Oikeudenkäynti hallintoasioissa; Prosessityöryhmän mietintö (OKV/3/20/2011)

Turvallisuusselvityslain uudistaminen; Työryhmän mietintö. (OKV/4/20/2011)

Hallituksen esitys ulkomaalaislain, yliopisto- ja ammattikorkeakoululain sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (OKV/5/20/2011)

Kalastuksenrajoitussopimukset saimaannorpan suojelemiseksi (OKV/6/20/2011)

Kansainvälistä suojelua hakevalle annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu (OKV/7/20/2011)

Eräiden törkeiden rikosten valmistelun kriminalisointia koskeva arviomuistio (OKV/8/20/2011)

Valtioneuvoston ohjesäännön 6 ja 43 §:n muuttaminen (OKV/9/20/2011)

Velkajärjestelyn uudistamista valmistelleen työryhmän mietintö (OKV/10/20/2011)

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsiprostituutiosta tehdyn valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattaminen (OKV/11/20/2011)

YK:n rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (CERD); Yhdistetty 20–22. määräaikaisraportti (OKV/12/20/2011)

Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain, työsopimuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (OKV/13/20/2011)

Identiteettiohjelman loppuraportti (OKV/14/20/2011)

ANNETUT LAUSUNNOT, KANNANOTOT JA MUISTIOT

Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen; Toimikunnan mietintö
(OKV/15/20/2011)

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus;
Suomen seitsemäs määräaikaisraportti (OKV/16/20/2011)

Työryhmän ehdotus tuulivoimarakentamista koskevaksi ohjeistukseksi
(OKV/17/20/2011)

Virkamiesten asema muutostilanteissa -työryhmän ehdotus (OKV/18/20/2011)

YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan voimaansattaminen (OKV/19/20/2011)

Geenitekniikan lautakunnan toimintaan liittyvät esteellisyyskysymykset
(OKV/20/20/2011)

Yhteistoiminnan kehittämistyöryhmän ehdotus (OKV/21/20/2011)

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (OKV/22/20/2011)

Asetuksenantovaltuuden tulkinnasta (soidensuojeluasetus) (OKV/23/20/2011)

Valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 19 kohtaa koskeva muutos (OKV/24/20/2011)

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttaminen
(OKV/25/20/2011)

Hallituksen esitys laiksi rikostorjunnasta puolustusvoimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (OKV/26/20/2011)

Hallituksen esitys sotilaskurinpitolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
(OKV/27/20/2011)

Varautuminen ja kokonaisturvallisuus; Komitean mietintö (OKV/28/20/2011)

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus;
Suomen 20, 21 ja 22 yhdistetty määräaikaisraporttiluonnos (OKV/29/20/2011)

Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (OKV/31/20/2011)

LIITE 2

Rikosrekisteritietojen säilyttämistä ja luovuttamista Suomen ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välillä koskevaa lainsäädäntöä valmistelleen työryhmän mietintö (OKV/32/20/2011)

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen III väliraportti; Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön (OKV/33/20/2011)

Luonnos hallituksen esitykseksi valtioneuvostolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (OKV/34/20/2011)

Luonnos hallituksen esitykseksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 14 §:n ja 7 luvun 24 §:n muuttamiseksi (OKV/35/20/2011)

Ns. maitokiintiövaatimus investointituen ehtona (OKV/36/20/2011)

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW) Suomen seitsemäs määräaikaisraportti; Raporttiluonnoksen kuulemis-tilaisuus (OKV/37/20/2011)

YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu (UPR); Suomen toisen kansallisen raportin laatiminen (OKV/38/20/2011)

Korkeakoulujen opiskelijajavalintoja koskeva hallituksen esitys (OKV/39/20/2011)

Puolustusministeriön työjärjestys (OKV/40/20/2011)

Sotilaskäskytyöryhmän mietintö (OKV/41/20/2011)

Hallituksen esityksen säädösrakenteen ja rinnakkaistekstien pdf-ulkoasusta (OKV/42/20/2011)

Ahvenanmaa-ohjeiden päivittämiseksi asetetun työryhmän ehdotukset (OKV/43/20/2011)

Hallituksen esitys laiksi tullin hallinnosta sekä siihen liittyvien eräiden lakien muuttamisesta (OKV/44/20/2011).

LIITE 3

Suoritettut tarkastus- ja tutustumiskäynnit

26.01.2011	Korkein hallinto-oikeus (OKV/1/51/2011)
03.02.2011	Oikeusministeriön demokratia- ja kieliasioiden yksikkö (OKV/19/51/2011)
18.02.2011	Järvenpään sosiaalisairaala (OKV/2/51/2011)
18.02.2011	Mustijoen yhteistoiminta-alueen päihdepalvelut (OKV/18/51/2011)
28.02.2011	Poliisihallitus (OKV/20/51/2011)
07.03.2011	Maanmittauslaitos (OKV/3/51/2011)
17.03.2011	Maaseutuviraston valvontaosasto (OKV/4/51/2011)
17.03.2011	Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen maaseutu- ja energiayksikkö (OKV/21/51/2011)
19.04.2011	Tullihallituksen ulkomaankauppa- ja verotusosasto (OKV/9/51/2011)
19.04.2011	Tullihallituksen valvontaosasto (OKV/10/51/2011)
11.05.2011	Lapin syyttäjänvirasto (OKV/5/51/2011)
11.05.2011	Rovaniemen hovioikeus (OKV/6/51/2011)
12.05.2011	Lapin aluehallintovirasto (OKV/7/51/2011)
12.05.2011	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (OKV/8/51/2011)

LIITE 3

20.05.2011	Helsingin poliisilaitoksen johtokeskus ja kenttötoiminta
26.05.2011	Tampereen oikeusaputoimisto (OKV/11/51/2011)
26.05.2011	Pirkanmaan kärjäoikeus (OKV/12/51/2011)
30.05.2011	Kainuun maakunta -kuntayhtymä (OKV/15/51/2011)
30.05.2011	Kainuun maakunta -kuntayhtymän perhepalvelut (OKV/16/51/2011)
31.05.2011	Kainuun poliisilaitos (OKV/13/51/2011)
31.05.2011	Kainuun kärjäoikeus (OKV/14/51/2011)
22.09.2011	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira (OKV/17/51/2011)
18.11.2011	Finanssivalvonta (OKV/26/51/2011)
22.11.2011	Varsinais-Suomen ulosottovirasto (OKV/24/51/2011)
22.11.2011	Valtakunnanvoudinvirasto (OKV/25/51/2011)
23.11.2011	Turun hallinto-oikeus (OKV/22/51/2011)
23.11.2011	Lounais-Suomen aluehallintovirasto (OKV/23/51/2011)
15.12.2011	Kouvolan hallinto-oikeus (OKV/28/51/2011).

Valtioneuvostoasiain osasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Hiekkataipale, Risto</i> , varatuomari
Esittelijäneuvos	<i>Snellman, Jorma</i> , varatuomari
Neuvotteleva virkamies	<i>Koivisto, Johanna</i> , varatuomari
Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri	<i>Pietarinen, Päivi</i> , varatuomari (vv.) <i>Luikku, Laura</i> , oikeustieteen kandidaatti
Notaarit	<i>Ahotupa, Eeva</i> , varanotaari <i>von Troil, Charlotta</i> , oikeustieteen kandidaatti, valtiotieteiden maisteri

Oikeusvalvontaosasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Martikainen, Petri</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijäneuvokset	<i>Löfman, Markus</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari <i>Mustonen, Marjo</i> , varatuomari <i>Vasenius, Heikki</i> , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Kauppila, Outi</i> , varatuomari <i>Kostama, Outi</i> , varatuomari <i>Lehvä, Outi</i> , varatuomari <i>Liesivuori, Pekka</i> , varatuomari <i>Rouhiainen, Petri</i> , varatuomari <i>Räty, Anu</i> , varatuomari (vv.) <i>Mansikka, Tanja</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari <i>Smeds, Tom</i> , varatuomari <i>Tolmunen, Irma</i> , varatuomari

OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA

Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Pulkkinen, Minna</i> , varatuomari <i>Ruuskanen, Minna</i> , oikeustieteen tohtori, varatuomari
Notaarit	<i>Tuomikko, Helena</i> , varanotaari <i>Välinen, Henna-Riikka</i> , varatuomari

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö	<i>Hakonen, Kimmo</i> , oikeustieteen kandidaatti
Henkilöstösihteeri	<i>Näveri, Anu</i> , tradenomi
Tiedottaja	<i>Kukkanen, Krista</i> , filosofian maisteri
Informaatikko	<i>Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa</i> , filosofian kandidaatti
ATK-suunnittelija	<i>Petrell, Sten</i> , merkonomi
Kirjaaja	<i>Snabb, Tuula</i>
Toimistosihteerit	<i>Hanweg, Riitta</i> <i>Nyberg, Ira</i> <i>Savela, Sari</i> <i>Seppäläinen, Arja</i>
Ylivirastomestari	<i>Utriainen, Saku</i>
Virastomestari	<i>Elf, Tomi</i>

ASIAHAKEMISTO

A

Ahvenanmaa	
Ahvenanmaa-ohjeiden päivittäminen	68
Arkistointi	
velvollisuus	149
Asiakirjapyyntö	
käsittely	145
menettely	149
vastaaminen	147
Asianajaja	
oikeuskanslerin rooli valvojana	194
valvontajärjestelmä	192

E

Eduskunnan oikeusasiamies	
tehtävien jako	27
Esittelylista	
tarkastaminen	42
toimivaltakysymys	41
Esitutkinta	
asianomistajarikoksessa	130
ilmoitusvelvollisuus	134
päätöksistä ilmoittaminen	120
pöytäkirjan salassapitomerkintä	128
tiedottaminen	131
viipyminen	127, 131, 132, 133
Esteellisyys	
hallintoasioiden käsittelyssä	133
lautakunnan jäsenen	184
poliisin	133
rokotehankinnassa	170
Euro	
euroalueen talouskriisi	106
Euroopan unioni	
ehdotus EU-rikosrekisterilaista	63

H

Hallinto-oikeus	
käsittelyaika	115
päätösten täytäntöönpano	176
Hallintopäätös	
perustelut	164, 186
Hankinta	
menettely	139, 166
sikainfluenssarokotteen	170
Hautaus	
hautasijan osoittaminen	152
Hovioikeus	
oikeudenkäynnin julkisuus	111
tuomion antaminen määräajassa	110
Huolellisuus	
työtehtävien hoidossa	168
Hyvä hallinto	
asianmukainen palvelu	163
hakumenettelyssä	181
huolellisuus työtehtävien hoidossa	168
kirjeisiin vastaaminen	122, 146, 162
koulukuljetusasiassa	143
määräysten soveltaminen	159
neuvontavelvollisuus	183
perusteluvelvollisuus	155
riittävät perustelut	167
tiedusteluun vastaaminen	124, 139, 150, 166, 184
vaatimuksista	145
vastaaminen	141
Hätäkeskus	
Hätäkeskuslaitoksen toimintakyky	135
I	
Ilmoitusvelvollisuus	
esitutinnan lopettamisesta	120

J

Julkinen oikeusapu	
asiakkaan oikeusturvan toteutuminen	123
kirjeisiin vastaaminen	122
Julkisuus	
pöytäkirjan	150
Julkisuuslaki	
asiakirjapyyntö	142
Jättemaksu	
käsittelyn viipyminen	182

K

Kalastus	
verkkokalastuksen rajoittamisesta	
Saimaalla	154
Kantelu	
käsittelyaika	141, 142
selvitys	163
Kieli	
hyvä kielenkäyttö	163
Kielilaki	
kielisyrijintä vesilainsäädännön	
uudistuksen valmistelussa	75
soveltaminen lentomatrustajien	
turvataarkastuksiin	159
Kiinteistö	
kiinteistötoimitusten kesto	185
Kirje	
kirjesalaisuus	179
vastaaminen	146, 162, 166
Korkein oikeus	
menettely virkarikosasiassa	109
Kunta	
päätöksen perusteleva	146
työterveyshuollon järjestäminen	171
Käräjäoikeus	
asiakirjojen viipyminen	113
ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti	114
kiinteistöä koskeva kirjaamisasia	114
käräjävaskaalin epäilty virkarikos	108
laamannin epäilty virkarikos	108
turvataarkastus	115
ulosottovalituksen käsittely	112
vapaudenmenetysajan vähentämättä	
jättäminen	113
viipyminen	109

Käsittelyaika

tietosuojavaltuutetun toimistossa	124
työttömyyspäivärahan	168

L

Laillisuusvalvonta

korruptiosta	13
tarkastustoiminnassa	19

Lastensuojelu

tapaamisen rajoittaminen	178
tarpeen selvitys	177
virheellinen valitusosoitus	178

Lausunto

Ahvenanmaa-ohjeiden päivittäminen	68
antaminen	39
EU-rikosrekisterilaista	63
Hallbergin komitean mietinnöstä	
Varautuminen ja kokonaisturvallisuus	58
henkilöllisyyden luomisesta	56
kansainvälistä suojelua hakevan	
oikeusapupalveluista	54
korkeakoulujen opiskelijavaltintojen	
uudistamisesta	65
luvan saaneista oikeudenkäynti-	
avustajista	69
oikeudenkäynnin viivästymisen	
hyvittämisestä	58
oikeudenkäynnistä rikosasioissa	64
sotilaskäsikryryhmän mietinnöstä	66
ulkomaalaislain ja työsopimuslain	
muuttamisesta	55
valtioneuvoston ohjesäännön	
muutosesityksestä	54
valtioneuvostosta annetusta laista	57, 63
valtion vahingonkorvaustoiminnasta	69
valtiovarainministeriön controller	
-toiminnon järjestämisestä	51
verkkokalastuksen rajoittamisesta	
Saimaalla	154
Lentoliikenne	
turvataarkastukset	159
Liikenne	
Suomen ja Venäjän välisestä	
maantiiliikenteestä	157
Luonnonsuojelu	
maisematyöluvan tarve	186

M

Ministeri

edustustilaisuuden järjestäminen _____	77
haastattelulausuman syyttömyys- olettamán vastaisuus _____	76
kirjallisiin kysymyksiin vastaaminen ____	74
viestintä internetissä _____	74

Muinaismuisto

tutkimus- ja kaivaustyöt _____	78
--------------------------------	----

Määräaikaisuus

tuntiopettajan _____	151
----------------------	-----

Määräraha

ylittäminen _____	71
-------------------	----

O

Ohje

lainmukaisuus _____	172
---------------------	-----

Oikeudenkäynti

julkisuus _____	111
pitkä käsittelyaika _____	109, 112

Oikeusavustaja

julkinen oikeusavustaja _____	192
-------------------------------	-----

Oikeuskansleri

asianajajien valvonta _____	28
perus- ja ihmisoikeusnäkökulma _____	82
tehtävät _____	24
tiedonsaantioikeus _____	144, 152
valtioneuvoston valvonta _____	25
viranomaisten valvonta _____	26

Omistajaohjaus

osakkeiden myynti _____	46
-------------------------	----

Oppilaitos

ohjeistus _____	151
-----------------	-----

P

Palveluperiaate

viranomaisen palvelu- ja neuvonta- velvollisuus _____	162
--	-----

Perus- ja ihmisoikeudet

esityksen perustelut _____	43
lausuntoasioissa _____	86
oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet _____	92
oikeus elämään _____	90
oikeus perusturvaan _____	90
ostopalveluissa _____	85
valvonta _____	82

Perustuslaki

laki valtioneuvoston oikeuskanslerista __	38
---	----

Poliisi

ampuma-aseiden haltuunotto _____	129
esitutinnan toimittaminen _____	130
esitutinnasta tiedottaminen _____	131
ilmoitusvelvollisuus _____	135
lupahakemuksen käsittelyaika _____	129
lupapäätöksen perustelevminen _____	129
rikosilmoituksen kirjaaminen _____	135
salassapitovelvollisuus _____	128

Päätös

perustelut _____	146, 164
------------------	----------

R

Rakennusvalvonta

naapurien kuuleminen _____	182
tilaaja-tuottajamalli _____	143

Rangaistus

koeaika _____	117
rangaistuslajin valinta _____	117
rangaistustuomioiden tarkastus _____	116
yhdyskuntapalvelu _____	118

Riippumattomuus

asiantuntijajäsen _____	45
-------------------------	----

S

Salassapitovelvollisuus

sähköpostissa _____	179
toimeentulotukiasioiden _____	174

Selvitys

puutteellisuus _____	144
selvittämis- ja perusteluvollisuus ____	167
väärän tiedon antaminen _____	168

Sidonnaisuus

selvitys _____	44
virkamiesten _____	13

Sopimus

Suomen ja Venäjän välisestä maantieliikenteestä _____	157
--	-----

Syyteoikeus

vanhentuminen _____	116
---------------------	-----

Syyttäjä

syyteharkinnan viipyminen _____	119
---------------------------------	-----

Sähköposti	
asiointitapa _____	39
tietojen lähettäminen _____	179
Säädösvalmistelu	
periaatteet _____	39
T	
Talousarvio	
oikeuskanslerinviraston _____	35
Talousrikos	
korruptio _____	13
Tapaamisoikeus	
lastensuojelussa _____	178
Tarkastus	
apulaisoikeuskanslerin tekemistä	
tarkastuksista _____	19
Finanssivalvonta _____	148
Helsingin poliisilaitos _____	138
Järvenpään sosiaalisairaala _____	180
Kainuun käräjäoikeus _____	125
Kainuun maakunta -kuntayhtymä _____	148
Kainuun maakunta -kuntayhtymän	
perhepalvelut _____	180
Kainuun poliisilaitos _____	138
korkein hallinto-oikeus _____	124
Kouvolan hallinto-oikeus _____	126
Lapin aluehallintovirasto _____	148
Lapin syyttäjänvirasto _____	125
Lounais-Suomen aluehallintovirasto _____	148
Maanmittauslaitos _____	156
Maaseutuviraston valvontaosasto _____	156
Mustijoen yhteistoiminta-alueen	
päihdepalvelut _____	180
oikeusministeriön demokratia- ja	
kieliasioiden yksikkö _____	124
Pirkanmaan käräjäoikeus _____	125
Poliisihallitus _____	138
Rovaniemen hovioikeus _____	125
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja	
valvontaviraston Rovaniemen yksikkö _____	180
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja	
valvontavirasto Valvira _____	180
Tampereen oikeusaputoimisto _____	125
Tullihallituksen ulkomaankauppa- ja	
verotusosasto _____	147
Tullihallituksen valvontaosasto _____	148
Turun hallinto-oikeus _____	126
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja	
ympäristökeskuksen maaseutu- ja	
energiayksikkö _____	156
Valtakunnanvoudinvirasto _____	126
Varsinais-Suomen ulosottovirasto _____	125
Tasa-arvo	
kiintiövaatimus _____	44
Tasavallan presidentti	
päätöksenteko _____	41
Terveydenhuolto	
hammashuollon jonokäytäntö _____	175
hoitoon pääsy _____	175
terveydenhoitajan menettely _____	175
työterveyshuollon järjestäminen _____	171
Tiedustelu	
vastaaminen _____	150
Toimeentulotuki	
käsittelyaika _____	172, 173
määräaika _____	173
uudelleen käsittely _____	176
Toimeentuloturva	
tukiohjeen lainmukaisuus _____	172
Tulli	
asioiden käsittely _____	140
tietojen toimittaminen _____	140
virkamiehen nimi _____	141
Tuomio	
kirjoitusvirhe _____	118
määräaika _____	110
vapaudenmenetysajan vähentämättä	
jättäminen _____	113
Tuomioistuin	
ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti _____	114
käräjäoikeuden turvatarkastus _____	115
Työnantaja	
valintaperusteiden kirjaaminen _____	165
Täytäntöönpano	
hallintopakkoapäätöksen _____	183
U	
Ulkoasianhallinto	
ulkomaanedustuksen korvauksista _____	107
Ulosotto	
asiamiehen edustuskelpoisuus _____	121
opintolainavelan perimisessä _____	121

V

Vaalit

vaalirahoituskohu _____ 12

Valitusosoitus

vahingonkorvausvaatimuksessa _____ 187

virheellinen valitusosoitus _____ 145

Valtakunnansyyttäjä

viranhakijan henkilöllisyys _____ 45

Valtioneuvosto

lausunto- ja kannanottopyynnöt _____ 39

ohjesäännön muutos _____ 54

valvonta _____ 38

valvonta EU-asioissa _____ 45

yleisistunnon esittelylistat _____ 43

Valtiosopimus

voimaansaattaminen _____ 71, 72

Viipyminen

asiakirjojen toimittaminen _____ 113

asioiden käsittely _____ 140, 182

kantelun _____ 141, 142

korvaushakemuksen _____ 141

käsittelyaika _____ 115

lupahakemuksen käsittelyaika _____ 129

päätösten toimeenpano _____ 176

raportin _____ 140

rikosasian pitkä käsittelyaika _____ 112

rikosilmoituksen kirjaaminen _____ 135

sosiaaliturvan muutoksenhaku-

lautakunnassa _____ 168, 169

syyteharkinnan _____ 119

toimeentulotukihakemuksen _____ 172, 173

työttömyyspäivärahan _____ 167

ulosottovalituksen _____ 112

valtiosopimuksen voimaansaattaminen _____ 72

voimaansaattamissopimuksen _____ 71

Virka

hakijan henkilöllisyys _____ 46

nimittäminen määräaikaiseen

virkasuhteeseen _____ 119

Virkamies

osallistuminen erilaisiin tilaisuuksiin _____ 73

Virkanimitys

ansiovertailu _____ 78, 124, 150

asian valmistelu _____ 123

avoimuus _____ 44

valmistelun puutteellisuus _____ 155, 181

Virkarikos

tuomarin _____ 135

Virkasuhte

määräys _____ 144

Y

Yhdenvertaisuus

lain edessä _____ 89

ulkovaalimainonnassa _____ 143

Yliopisto

tiedekunnan menettely _____ 150

Ympäristölupa

ehtojen noudattaminen _____ 88, 183

kunnan menettely _____ 185



OIKEUSKANSLERINVIRASTO

PL 20

00023 VALTIONEUVOSTO

www.okv.fi

ISSN 0356-3200