



VALTIONEUVOSTON  
OIKEUSKANSLERIN  
KERTOMUS  
VUODELTA  
2012

HELSINKI 2013

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

ISSN 0356-3200

Taitto Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl  
Paino Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere 2013



# EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Annan perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnalle ja valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2012.

Helsingissä 11. päivänä maaliskuuta 2013

Oikeuskansleri **Jaakko Jonkka**

Kansliapäällikkö **Kimmo Hakonen**



## SISÄLLYSLUETTELO

---

<b>Eduskunnalle ja valtioneuvostolle</b> .....	3
<b>1 PUHEENVUOROT</b> .....	11
Oikeuskansleri Jaakko Jonkka	
<b>Valvontaa oikeuden ja politiikan rajamaastossa</b> .....	12
Valvonnan kohde .....	12
Oikeus on enemmän kuin lakipykälät .....	12
Valtioneuvoston valvonnasta .....	14
Virkanimitysten lainmukaisuudesta ja lainmukaisuuden valvonnasta ..	15
Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen	
<b>Laillisuusvalvonnan juuret 300-vuotisessa maaperässä</b>	
– <b>kuinka puu kasvaa</b> .....	18
Ei oikeusvaltiota ilman laillisuusvalvontaa .....	18
Toimiala laajentunut ja mutkistunut .....	18
Tietotekniikka – laillisuusvalvonnan isäntä ja renki .....	20
Laillisuusvalvontakin kansainvälistyy .....	21
Asiakkaat ja kollegat .....	21
Laillisuusvalvojan valvonta ja vastuu .....	21
<b>2 YLEISTÄ</b> .....	23
<b>Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri</b> .....	24
<b>Tehtävät ja toimivaltuudet</b> .....	25
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen	
lainmukaisuuden valvonta .....	25
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta ..	26
Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvonta .....	28
<b>Tilastotietoja</b> .....	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

<b>Sidosryhmäyhteistyö</b> .....	32
Viestintä .....	32
Kansainvälinen yhteistyö .....	32
Kotimainen yhteistyö .....	33
<b>Oikeuskanslerinvirasto</b> .....	35
Organisaatio .....	35
Henkilöstö .....	35
Talous .....	36
<b>3 TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VIRKATOINTEN LAINMUKAISUUDEN VALVONTA</b> .....	37
<b>Yleispiirteitä</b> .....	38
<b>Yleistä valtioneuvostovalvonnasta</b> .....	40
<b>Tasavallan presidentin päätöksenteko valtioneuvostossa</b> .....	42
<b>Esittelylistojen tarkastaminen</b> .....	43
Tarkastuksen kohteista .....	43
Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa .....	45
Eräitä oikeuskanslerin vastauksia ennakkollisiin kannanotto- pyyntöihin ja esittelylistojen tarkastamisen yhteydessä .....	46
<b>Lausunnot</b> .....	59
Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta .....	59
<b>Kanteluratkaisut</b> .....	66
<b>4 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA</b> .....	83
<b>Oikeuskanslerin havaintoja perus- ja ihmisoikeustilanteesta</b> .....	84
<b>Lausuntoja ja esityksiä</b> .....	88
<b>Ratkaisuja</b> .....	90
Yhdenvertaisuus .....	90
Oikeus yksityisyyteen .....	92
Uskonnon ja omantunnon vapaus .....	92
Sananvapaus .....	93
Oikeus perusturvaan .....	93
Vastuu ympäristöstä .....	94
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet .....	94

<b>5 VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA</b> .....	103
<b>Yleistä</b> .....	104
<b>Eduskunnan toimiala</b> .....	107
Ratkaisuja .....	107
<b>Oikeushallinto</b> .....	108
Ratkaisuja .....	108
Tuomioistuimet .....	108
Rangaistustuomioiden tarkastaminen .....	113
Vakuutus oikeus .....	116
Syyttäjälaitos .....	117
Ulosotto .....	118
Julkiset oikeusaputoimistot .....	119
Tietosuojavaltuutettu .....	120
Ahvenanmaan itsehallinto .....	121
Kunnallinen ja muu itsehallinto .....	121
Tarkastukset .....	121
<b>Sisäasiainhallinto</b> .....	124
Ratkaisuja .....	124
Poliisi .....	124
Pelastustoimi .....	139
Tarkastukset .....	141
<b>Valtiovarainhallinto</b> .....	143
Ratkaisuja .....	143
Verohallinto .....	143
Maistraatit .....	146
Tulli .....	147
Valtiokonttori .....	147
Aluehallintovirastot .....	148
Finanssivalvonta .....	148
Kunnallinen ja muu itsehallinto .....	149
Tarkastukset .....	157
<b>Opetus- ja kulttuurihallinto</b> .....	158
Ratkaisuja .....	158
Ministeriö .....	158
Opetushallinto .....	159
Ylioppilastutkintolautakunta .....	162
Kirkollishallinto .....	163
Tarkastukset .....	164

<b>Maa- ja metsätaloushallinto</b> .....	167
Ratkaisuja .....	167
Ministeriö .....	167
Maa- ja metsätalous .....	168
Maanmittauslaitos .....	168
Tarkastukset .....	169
<b>Liikenne- ja viestintähallinto</b> .....	170
Ratkaisuja .....	170
Liikenteen turvallisuusvirasto .....	170
<b>Työ- ja elinkeinohallinto</b> .....	171
Ratkaisuja .....	171
Työ- ja elinkeinotoimistot .....	171
Patentti- ja rekisterihallitus .....	171
<b>Sosiaali- ja terveyshallinto</b> .....	173
Ratkaisuja .....	173
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira .....	173
Potilasvakuutuskeskus .....	173
Kansaneläkelaitos .....	175
Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta .....	176
Kunnallinen ja muu itsehallinto .....	177
Tarkastukset .....	188
<b>Ympäristöhallinto</b> .....	189
Ratkaisuja .....	189
Suomen ympäristökeskus .....	189
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus .....	190
Kunnallinen ja muu itsehallinto .....	190
Tarkastukset .....	193
<b>6 ASIANAJAJIEN JA JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN TOIMINNAN VALVONTA</b> .....	195
<b>Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat</b> .....	196
<b>Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä</b> .....	198
<b>Oikeuskanslerin rooli asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvonnassa</b> .....	200



<b>7 TILASTOT</b> .....	203
<b>Tehtävät ja toimenpiteet</b> .....	204
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta .....	204
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta .....	205
Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvonta .....	210
<b>Työtilanne</b> .....	211
<b>Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset</b> .....	212
<b>Liite 1</b> Oikeuskanslerinviraston työjärjestys .....	213
<b>Liite 2</b> Annetut lausunnot, kannanotot ja muistiot .....	221
<b>Liite 3</b> Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit .....	224
<b>Oikeuskanslerinviraston henkilökunta</b> .....	226
<b>Asiahakemisto</b> .....	229





1

# PUHEENVUOROT

Jaakko Jonkka

## VALVONTAA OIKEUDEN JA POLITIIKAN RAJAMAASTOSSA

---

### Valvonnan kohde

Oikeuskanslerin tehtäväkenttä on laaja, mikä on kiistaton etu laillisuusvalvonnassa. Tehtävät tukevat toisiaan. Perustuslain mukaan oikeuskansleri valvoo niin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta kuin kaiken julkisen tehtävän hoidon sujumista lain tarkoitamalla tavalla, ylintä valtaa käyttävä eduskunta toki on valvontavallasta suljettu pois. Lisäksi oikeuskanslerilla on rooli asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja kuluvan vuoden alusta myöskin luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnassa. Tehtävistä voi päätellä, että oikeuskanslerinviraston työpöydille löytävät tiensä varsin monenlaiset yhteiskunnassa ilmenevät oikeudelliset kysymykset – jotkut reaaliaikaisestikin – ja että virastossa joudutaan tekemisiin useiden eri oikeudenalojen lainsäädännön ja yleisten oppien kanssa.

Oikeuskansleri voi ottaa kantaa vain oikeuskysymyksiin. Poliittinen ja tarkoituksenmukaisuusarviointi sekä valvottavien toiminnan moraalinen arvottaminen jäävät laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. Tämä toimivallan määrittely voi

tuntua itsestään selvältä, eikä ongelmia yleensä tulekaan. Mutta aina rajan vetäminen ei ole yksiselitteistä – varsinkin kun lainsoveltaminen on yhä enemmän avautunut arvoille. Lainmukaisuuden käsite ja sen myötä oikeuskanslerin laillisuusvalvojan roolikin ovat vuosikymmenien saatossa muuttuneet. On jopa sanottu, että lainsäätäjän, lainkäyttäjän ja laillisuusvalvojan työkentät ovat lähentyneet toisiaan ja että tässä mielessä myös rajanveto politiikan ja juridiikan välillä on tullut entistä hämärämmäksi.<sup>1</sup> Tarkastelen seuraavassa tästä näkökulmasta oikeuskanslerin toimintaa ja toimintaympäristöä.

### Oikeus on enemmän kuin lakipykälät

Lainsäädäntö jättää soveltajalleen entistä enemmän harkintavaltaa, mikä johtaa yhä useammin arvostuksenvaraisiin ratkaisuihin. Nykyisin ko-

<sup>1</sup> Lauri Lehtimaja: Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. Lakimies 1999 s. 907.

rostetaan myös sitä, että lain kirjaimen noudattaminen ei sellaisenaan riitä vaan on pyrittävä oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Perus- ja ihmisoikeusajattelu on lyönyt leimansa oikeuskulttuuriimme. Rutiinijuttuja lukuun ottamatta lainsoveltaminen merkitsee oikeuslähteiden yhteensovittamista, ja vaativimmillaan se on arvojen ja tavoitteiden punnintaa. Tämä tuo joustavuutta lainsoveltamiseen ja sallii muun muassa kohtuuskäytön huomioon ottamisen, mutta vaarana on ennustettavuuden heikkeneminen ja yhdenvertaisen kohtelun vaarantuminen. Yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua ei aina välttämättä ole olemassa. Mutta harkintavallankin käyttöä voidaan arvioida oikeudellisin kriteerein.

Kuvattu kehitys on omiaan korostamaan laillisuusvalvonnan merkitystä. Sen on arvioitava, onko valvottava pysynyt harkintavaltansa rajoissa ja käyttänyt sitä oikeudellisesti perustellulla tavalla. Laillisuusvalvonta ei voi myöskään rajoittua yksittäisten pykälien mekaaniseen tarkasteluun vaan sen on arvioitava viranomais toimintaa ja oikeudellisia rakenteita laajemmin ja tarkasteltava, toteutuuko oikeus ja onko julkisen vallan tehtävistä huolehtiminen järjestetty tältä kannalta katsoen asianmukaisesti ja yhdenvertaisuuden turvaavasti. Laillisuusvalvonnan, joka perinteisesti on tottunut käsittelemään yksittäisiä menettelytapavirheitä, on tosin vaikea löytää tämäntyyppisiin kysymyksiin puuttumiseksi soveliasta ja tehokasta keinoa. Tarvittaessa on käytettävissä esitys lainsäädännön tarkistamiseksi tai viranomaisen huomion kiinnittäminen oikeudellisesti kritiikille alttiiseen käytäntöön ja selvityksen pyytäminen siitä, millaisiin toimiin viranomaisen aikoo tilanteen korjaamiseksi ryhtyä.

Jos laillisuusvalvonta ei ota pykälien taakse ulottuvaa näkökulmaa todesta, valvonta tosiasiallisesti vesittyy, jos ottaa, oikeuden ja politiikan raja lähestyy. Yhtäältä on varottava

oikeuden ja politiikan rajan ylittämistä, toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien valvonta johtaa rajan tuntumaan.

Oikeuksien toteutumisen kannalta keskeisiä kysymyksiä on, miten yhteiskunnassa ratkaistaan käytettävissä olevien resurssien kohdentamisessa painotus järjestelmätason tehokkuustavoitteen ja yksilön oikeusturva- ja oikeussuojavaatimuksen kesken. Johonkin mitaan nämä ovat samansuuntaisia, mutta jännite on olemassa. Tämä on olennainen kysymys erityisesti silloin, kun julkista hallintoa virtaviivaistetaan tai oikeuskoneiston käsiteltäviksi tulevien asioiden määriä ja laatua pyritään sääntelyllä ohjaillemaan. Se mikä järjestelmän näkökulmasta on rationaalia toimintojen kehittämistä, saattaa yksilönäkökulmasta merkitä oikeuksiin pääsyn vaikeuttamista tai jopa tosiasiallista estämistä. Tässä sanottu koskee niinkin hyviä tavoitteita kuin joutuisuuden ja taloudellisuuden parantaminen sekä voimavarojen suuntaaminen yleiseltä kannalta tärkeisiin kohteisiin. Hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet kun toteutuvat tai jäävät toteutumatta viime kädessä konkreettisten asioiden käsitelyssä, olivatpa nämä järjestelmän kannalta katsottuna isoja tai pieniä.

Oikeuskulttuurissa on lyhyehkössä ajassa tapahtunut suuri muutos, kun perus- ja ihmisoikeudet ovat siirtyneet juhlapuheista arkeen. Näin arvot suodattuvat viranomaisen toimintaan ja tulevat osaksi oikeudellista päätöksentekoa. Perus- ja ihmisoikeuksien todellinen merkitys testataan tavallisissa arkipäivän tilanteissa: siinä miten ihmistä viranomaisissa palvellaan ja kohdellaan, miten eri syistä viranomaisavun tarpeessa oleviin suhtaudutaan. Käytännön tasolla niiden noudattamisessa on monesti kyse pikemmin asenteesta kuin juridisesta osaamisesta tai osaamattomuudesta. Mutta oppimistakin meillä vielä on.

Perus- ja ihmisoikeudet näkyvät toisinaan ymmärrettävän pelkästään sääntömaisina normeina ja sivuutettavan niiden oikeusperiaateulottuvuus. Perus- ja ihmisoikeuksilla on ydinalueensa, jota ei missään oloissa voida loukata (sääntövaikutus), mutta ne ovat myös optimointikäskyjä, mikä tarkoittaa sitä, että niiden taustalla olevia arvoja on pyrittävä konkreettisesti tilanteessa toteuttamaan niin suuressa määrin kuin se oikeudellisissa ja tosiasiallisissa puitteissa on mahdollista (periaatevaikutus). Tällä on käytännön merkitystä erityisesti kollisiotilanteissa, jossa useampi perus- tai ihmisoikeus on vastakkain (esimerkiksi sananvapaus ja yksityisyyden suoja). Koska perus- ja ihmisoikeuksilla ei ole yleisellä tasolla ehdotonta etusijajärjestystä, niiden painoarvo voi vaihdella tapauskohtaisesti. Näin ollen niitä on sovittava yhteen arvosidonnaisella punninnalla, jossa otetaan huomioon konkreettisen tilanteen ominaispiirteet.

Vastaavalla tavalla periaatevaikutus on otettava huomioon lakien tulkinnassa: tulkintavaihtoehtoista on valittava parhaiten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävä vaihtoehto. Tällainen toimintamaksiimi on paperilla selväpiirteinen mutta käytännön soveltamistilanteissa ei aina välttämättä yksiselitteinen. Lopputulos voi riippua siitä, miten eri näkökohtia painotetaan. Kertomusvuonna virisi pohdintaa siitä, voidaanko perus- ja ihmisoikeuteen vedoten äärimillään syrjäyttää eri oikeudenaloilla vakiintuneet oikeuslähdeperiaatteet. Perus- ja ihmisoikeusargumentaation rajoja koskevalle aidolle keskustelulle ja laaja-alaisesti aihetta tarkastelevalle tutkimukselle näyttäisi olevan tarvetta.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Aiheesta esimerkiksi Markku Helin: Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2012 s. 11-30 sekä Juha Lavapuro: Perusoikeusargumentaation kontrolloitavuudesta. Teoksessa Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012 s. 143-177.

## Valtioneuvoston valvonnasta

Valtioneuvostoon kohdistuva valvonta jakaantuu yhtäältä ennalta virheiden syntymistä ehkäisevään ja toisaalta jälkikäteeseen valvontaan. Jälkikäteinen valvonta rinnastuu viranomaisiin ja muihin julkista tehtäviä hoitaviin kohdistuvaan valvontaan. Valtioneuvoston valvonnan painopiste on ennakkolisessa valvonnassa. Sen tärkein muoto on valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastus ja siihen liittyvät keskustelut ministeriöiden virkamiesten kanssa. Asioiden kirjo on laaja, keskeisimpinä mainittakoon lakiesitykset, asetukset ja erilaiset hallinnolliset päätökset. Tarkastuksessa pyritään varmistamaan, että esittelylistat täyttävät päätöksenteon oikeudelliset perusedellytykset, jotka vaihtelevat asiatyypin mukaan.

Listatarkastuksen ohella oikeuskansleri valvoo menettelyn lainmukaisuutta valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelystä. Oikeuskansleri on läsnä myös hallituksen epävirallisissa neuvotteluissa kuten iltakoulussa. Lisäksi oikeuskansleri antaa pyynnöstä tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille ”tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä”. Erityisesti ministeriöistä tulee varsin runsaasti lausuntopyyntöjä. Jos kannanottopyynnössä on kyse asiasta, johon vastaaminen edellyttää tarkempaa ongelman jäsentämistä tai säännösten tulkintaa, se tulisi esittää täsmällisesti kirjallisesti, jolloin myös vastaus annetaan samalla tavoin. Näin varmistetaan paitsi asian riittävän perusteellinen harkintamahdollisuus myös se, että ei tule epäselvyyttä, mihin kysymykseen ja millaisen aiheiston pohjalta kannanotto on annettu ja minkä sisältöinen se tarkasti ottaen on. Toisinaan kantaa on otettava hyvinkin nopeasti, esimerkiksi yleisistunnossa esiin tuleviin oikeudellisiin kysymyksiin yleensä välittömästi.

Oikeuden ja politiikan raja on luonnollisesti lähimpänä silloin, kun kyse on valtioneuvos-

ton ennakkolisesta valvonnasta. Joskus on suorastaan esitetty epäilyjä, että oikeuskanslerin ennakkolisessa valvonnassa saattaisivat roolit mennä sekaisin ja että oikeuskansleri voisi ryhtyä jopa ”manipuloimaan valtioneuvostossa tapahtuvaa päätöksentekoa”.<sup>3</sup> Tällaisten vaarojen – ja epäilyjenkin – torjumiseksi ennakkolisessa valvonnassa olisi perusteltua olla muodollisempi kuin yleisessä viranomaisvalvonnassa. Tämä merkitsee sitä, että päätösvalvonta tulisi kohdistaa ensi sijassa siihen, että harkintavallan rajoja ei ylitetä, mutta jättää puuttumatta siihen, miten harkintavaltaa olisi käytettävä. Näin voitaisiin välttää vaara, että valtioneuvoston päätöksenteon valvoja itse ajautuisi päätöksentekijän rooliin. Mutta kun oikeuskanslerin on valtioneuvoston ennakkolisessakin valvonnassa pidettävä silmällä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, joudutaan viime kädessä tilannekohtaisesti punnitsemaan, miten paljon valvonnan muodollisuuden pitää antaa periksi sisällölliselle valvonnalle. Menettelyllisiä kysymyksiä koskeviin oikeudellisiin kannanottoihin ei liity läheskään yhtä herkästi tällaisia vaaroja.

Vaikka oikeuskansleri on lähellä valtioneuvoston päätöksentekoa, hän ei osallistu itse päätöksentekoon eikä toimi operatiivisena neuvonantajana. Rakenteellisesti oikeuskanslerin valtioneuvostoon kohdistamassa valvonnassa yhdistyy ulkoisen ja sisäisen valvonnan elementtejä. Mitä lähempänä valvonta on valvottavaa toimintaa, sitä paremmat edellytykset sillä on sen lainmukaisuuden seuraamiseen ja tarvittaessa siihen puuttumiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ulkopuolinen valvonta taas varmistaa yleisesti ottaen paremmin objektiivisuuden ja on uskottavampaakin. Oikeuskansleri on valtioneuvoston päätöksentekoon nähden ulkopuolinen ja

siitä riippumaton, mutta hän voi kuitenkin hyvin läheltä seurata valtioneuvoston toimintaa.<sup>4</sup>

## **Virkanimitysten lainmukaisuudesta ja lainmukaisuuden valvonnasta**

Virkanimityksissä sovellettava perussäännös on perustuslain 125 §, jonka mukaan yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valtion virkaan vaadittavista yleisistä kelpoisuusehdoista on säännökset valtion virkamieslaissa. Virantäytössä on myös otettava huomioon asianomaisissa laeissa tai asetuksissa säädetty virkakohtaiset erityiset kelpoisuusvaatimukset. Valtiovarainministeriö on antanut lain-säädäntöön perustuvan ja sitä täydentävän ohjeen (voimassaoloa jatkettu 2011) valtion henkilöstön valinnassa noudatettavista yleisistä periaatteista, joiden tarkoitus on turvata hakijoiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu haku- ja valintamenettelyssä. Lisäksi valtiovarainministeriö on vuonna 2011 antanut valtion ylimmän johdon valintaperusteista ohjeen, jolla pyritään ohjaamaan näihin virkoihin ilmoittautuneiden vertailua ja yhdenmukaistamaan valtioneuvoston nimitysmenettelyä. Erityisen tärkeänä pidän sitä, että ohjeessa määritellään käytännössä osoitetun johtamistaidon, johtamiskokemuksen ja tehtävän edellyttämän monipuolisen kokemuksen sisällöt. Tämä on osaltaan vaikuttanut ainakin valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien nimitysasioiden muistioiden laatuun.

Aika ajoin julkiseen keskusteluun nousee epäilyjä poliittisista virkanimityksistä, joita pidetään jopa yhtenä valtionhallinnon korruption

<sup>3</sup> Antero Jyräni: Oikeuskanslerin harjoittama ennakkovalvonta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteossa. Oikeus 1976 s. 179-187.

<sup>4</sup> Tarkemmin Jaakko Jonkka: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana. Teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009 s. 99-116.

lajina. Luotettavaa tutkimustietoa asiasta ei ole, mutta tiedotusvälineet laativat silloin tällöin omia selvityksiään. Nimitysten saamalla julkisuudella voikin olla vaikutusta siihen, että erään arvion mukaan korkeimpien virkojen nimitykset olisivat siistiytyneet. Kun alempien nimitysten kohdalla ei ole samanlaista lehdistön kontrollia, vastaavaa toteamusta ei ole voitu esittää niiden osalta.<sup>5</sup>

Poliittisen virkanimityksen käsite ei ole tarkasti määriteltävissä. Yleensä sillä tarkoitetaan sellaista nimitystä, jossa henkilö nimitetään puoluepoliittisilla ansioilla siten, että samalla syrjäytetään lain mukaisilla nimitysperusteilla arvioiden ansioitunein henkilö. Sen sijaan on katsottu, että nimitys ei ole poliittinen, vaikka henkilöllä olisikin sidonnaisuuksia johonkin puolueeseen, jos hän on nimitysperusteiden mukaan ansiokkain.<sup>6</sup> Näiden tyyppitapausten väliin jää harmaata aluetta. Monesti viran hakijoiden tai siihen ilmoittautuneiden joukossa voi olla useitakin valintakriteerit täyttäviä ehdokkaita, ja nimittäjällä on harkintavaltaa muun muassa siinä suhteessa, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden/ilmoittautuneiden ansioita painotetaan. Sellaisia virkanimityksiä, joissa poliittisissa tehtävissä kertyneelle yhteiskunnalliselle kokemukselle on annettu varsin suuri painoarvo, voidaan epäilemättä osoittaa kaikilta tasoilta. Mutta onko kyse ollut poliittiseksi nimitykseksi määriteltävästä valinnasta, on vaikeasti arvioitavissa. Käsitteen epämääräisyyden vuoksi elintilaa spekulatioille joka tapauksessa jää. Ideaalitasolla voisi ajatella, että kun valtioneuvoston yleisistunnossa päätöksentekoon osallistuu useita ministereitä, ainakin ansioiden painotus tulisi arvioiduksi monipuolisesti.

Valtioneuvoston yleisistunnossa tai tasavallan presidentin esittelyssä täytettävien virkojen nimitysmuistiot tarkastetaan normaalin listatarjoustuksen mukaisesti oikeuskanslerinvirastossa. Oikeuskanslerin tarkastus kohdistuu siihen, onko nimityspäätöstä valmisteltaessa ja tehtäessä otettu huomioon lainsäädäntö ja valtiovarainministeriön antamat ohjeet ja onko viranhakijoiden pätevyysarviointi ja ansiovertailu tehty juridisesti korrektilisti. Tähän kuuluu muun muassa sen tarkastaminen, että ansiovertailussa on käytetty vain viran kelpoisuusvaatimuksista, hakuilmoituksessa mainituista viran menestyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä ja virkaan kuuluvista tehtävistä johdettavissa olevia perusteita. Sen sijaan oikeuskanslerin tehtävänä ei ole arvioida, kuka oikeudellisesti mahdollisista hakijoista olisi kyseiseen virkaan nimitettävä. Valinta on nimittäjän tehtävä.<sup>7</sup>

Ministeriöissä ja sitä alemmilla tasoilla tehtävät nimityspäätökset eivät tule oikeuskanslerin ennakkollisen laillisuusvalvonnan kohteiksi. Sen sijaan niistä voidaan kannella. Jälkikäteisessäkään laillisuusvalvonnassa ei voida mennä edellä kuvattua pidemmälle eikä siis ottaa kantaa siihen, kenellä on parhaat edellytykset viran menestykselliseen hoitamiseen.<sup>8</sup>

Toisin kuin kunnallisten virkojen nimityspäätöksistä valtion virkanimityspäätöksistä ei ole valitusoikeutta, vaikka sitä on ajoittain harkittu. Vallitseva tulkinta on ollut, että perus- ja ihmis-oikeuksista ei seuraa ehdotonta vaatimusta valitusoikeuden säätämiseksi. Valituskiellon ei ole siis

<sup>5</sup> Juhani Korpela – Raili Mäkitalo: Julkishallinto murroksessa. Edita 2008 s. 55-64.

<sup>6</sup> Niina Puronurmi: Syrjintäkiellot virantäytössä. Tampereen yliopisto 2009 s. 296.

<sup>7</sup> Tarkemmin viime syksynä julkista kohua herättänyttä kansliapäällikkönimitystä koskeneessa kanteluratkaisusani 2.10.2012 OKV/1215/1/2012 ja OKV/1264/1/2012. Virkanimityksistä oikeuskanslerin näkökulmasta myös Paavo Nikula: Näkökohtia valtion virkojen täytöstä. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003 s. 231-242.

<sup>8</sup> Näin myös Puronurmi s. 36-37. Erällä erityisvalvojilla ja tuomioistuimella on rajoitettu rooli nimityspäätösten jälkikäteisessä valvonnassa; HE 61/2011 vp s. 8-9.



katsottu loukkaavan ainakaan perus- ja ihmisoikeuksien ydinaluetta. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei valitusoikeutta voitaisi perustella perustuslain 21 §:n tausta-arvojen optimoinnilla.<sup>9</sup> Tästä eteenpäin kyse on oikeuspoliittisesta harkinnasta. Tämän puheenvuoron aiheen kannalta kiinnitän tässä vain huomiota siihen, että valitusoikeuden voisi ajatella jo olemassaolollaan olevan omiaan vahvistamaan yleistä luottamusta valtion virkanimitysten asianmukaisuuteen ja siten osaltaan tukemaan julkisen vallankäytön legitimitettä. Ehkä spekulatiotkin virkanimitysten poliittisuudesta vähenisivät, kun nimityspäätös olisi mahdollista saattaa tuomioistuinkontrolliin.

Äskettäin nimityspäätösten valitusoikeutta pohdittiin valtion virkamieslakia uudistettaessa. Hallituksen esityksissä HE 181/2010 vp ja HE 61/2011 vp listattiin ja arvioitiin valitusoikeuden puolesta ja sitä vastaan puhuvia näkökohtia. Viimeksi mainittuja pidettiin painavimpina. Erityisesti käytännöllisille näkökohdille annettiin

merkittävästi painoarvoa. Hallituksen esityksistä antamissaan lausunnoissa eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta valiokunta kuitenkin esitti harkittavaksi valitusoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä: ”Nimityspäätös ei poikkea luonteeltaan muista hallintopäätöksistä niin, ettei valitusoikeutta voitaisi siihen ulottaa. Nimityspäätöksellä on suuri merkitys viranhakijan oikeudellisen aseman kannalta, mikä puoltaa muutoksenhakuoikeutta.”<sup>10</sup> Hallintovaliokunta päätyi puoltamaan virkanimityspäätösten valituskieltoa, mutta piti tarpeellisena valituskiellon vaikutusten seuraamista ja arviointia ”viranhakijoiden oikeusturvaan ja yhdenvertaiseen kohteluun”.<sup>11</sup> Nähtäväksi jää, mitä hallintovaliokunnan lausumasta käytännössä aikaa myöten seuraa, mutta valtion virkamieslain uudistuksen jälkeenkin virkanimitysten valituskielto joka tapauksessa on voimassa olevaa oikeutta.

<sup>9</sup> Yleisemmin todeten lainvalmistelussa olisi nykyistä enemmän sijaa sääntö/periaate -argumentaatiolle: sen sijaan että tyydytään etsimään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ihmisoikeusminimiä, voisi olla perusteltua pohtia myös perusoikeusoptimia.

<sup>10</sup> PeVL 51/2010 vp ja PeVL 18/2011 vp. Lausunnoissa on sääntö/periaate -argumentaatiolle tunnusomaisia piirteitä.

<sup>11</sup> HaVM 25/2012 vp.

Mikko Puumalainen

## LAILLISUUSVALVONNAN JUURET 300-VUOTISESSA MAAPERÄSSÄ – KUINKA PUU KASVAA

---

### Ei oikeusvaltiota ilman laillisuusvalvontaa

Tämä vuosi on merkkipäivä Suomen oikeuskanslerille: Ruotsin kuningaskunnassa vuonna 1713 toimintansa aloittanut oikeuskansleri oli Suomenkin – nykyisessä mielessä – oikeuskansleri.

Oikeuskanslerinvirasto vietti vuonna 2009 200-vuotismerkkipäiväänsä osana suomalaista hallintojärjestelmää. Viraston juuret ovat siis kuitenkin jo Ruotsin vallan ajassa.

Yhteiskunta ja ihmiset ovat tietenkin noista ajoista paljon muuttuneet, mutta kiinnostavaa on huomata, miten samana oikeuskanslerin ydintehävät ovat pysyneet.

Tehtävänä on edelleenkin valvoa viranomais-toiminnan lainmukaisuutta ihmisten tekemien kanteluiden tai omien havaintojen perusteella ja tehdä tarkastuskäyntejä virastoihin ja muihin julkista tehtävää hoitaviin yksiköihin. Valtioneuvoston päätöksentekoa valvotaan hyvinkin läheisesti. Tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille annetaan pyydettyä tietoa ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Perusluonteeltaan samoja tehtäviä hoidettiin Ruotsin kuningaskunnassa, Suomen suuriruhtinaskun-

nassa ja Suomen tasavallassa – kulloisenkin toimintaympäristön ehtojen mukaisesti.

Laillisuusvalvonnan tarve ja modernin oikeusvaltion synty liittyvät yhteen: ei ole modernia hallintoa ja oikeusvaltioita ilman julkisen vallan käyttäjien vastuunalaisuutta lain edessä ja sen riippumatonta valvontaa. Oikeuskansleri on ollut yksi suomalaisen oikeusvaltion rakentajista.

Moni asia oikeuskanslerin roolissa ja tehtävässä on tietenkin muuttunut ja sen myötä myös laillisuusvalvojalle asetettavat vaatimukset. Kun yhteiskunnan muutos on jatkuvaa, heijastuu se myös hallintoa valvovaan oikeuskansleriin. Vaikka laillisuusvalvoja onkin tehtävässään riippumaton, ei se tarkoita laillisuusvalvojan eristyneisyyttä. Ympäröivän yhteiskunnan kehityksessä on pysyttävä mukana ja oltava siihen vuorovai-  
kutuksessa. Tämä vaikuttaa moninaisesti työhön.

### Toimiala laajentunut ja mutkistunut

Yksiselitteisen suuri, pitkäaikainen muutos laillisuusvalvonnassa on ollut hyvinvointivaltion

rakentamisesta seurannut julkisen toiminnan laajeneminen. Tämä on tarkoittanut sitä, että valvottavien virkamiesten tai muiden julkista valtaa käyttävien määrä on lisääntynyt. Myös valvottavien veloitteiden ala ja määrä on lisääntynyt. Tämän lisäksi viime vuosien ulkoistusten, hallinnon rakenteiden muutosten ja tilaaja-tuottaja -mallien lisääntyminen on tehnyt julkisen toiminnan tunnistamisen vaikeammaksi. Samalla julkiseen toimintaan liittyvät yleiset velvollisuudet, kuten avoimuus ja hyvä hallinto, eivät hahmotu yhtä selkeästi.

Toimintakentän laajeneminen on johtanut kantelumäärien kasvuun. Valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien lakien muutoksilla pyrittiin lisäämään harkintavaltaa kanteluiden käsittelyssä ja siten saamaan aikaan enemmän tilaa oma-aloitteiselle toiminnalle. On olennaista säilyttää näiden kahden perustehtävän välinen tasapaino. Vaikka uudistuksella tavallaan pyrittiin vastaamaan edellä kuvattuun kehitykseen, on lain merkittävä muutos ollut kuitenkin todellisuudessa verraten vähäinen. Oikeuskansleria koskeva laki ei aiemminkaan määrännyt epätarkoituksenmukaiseen kanteluiden käsittelyyn. Enemmän merkitystä oli vanhentumisajan lyhentymisellä viidestä kahteen vuoteen ja ehkä lainmuutokseen sisältyvällä viestillä siitä, että laillisuusvalvoja voi halutessaan tuntuvastikin kanteluiden käsittelyä priorisoida ja keventääkin.

Uuden lainsäädännön ehkä merkittävin muutos koski laajentunutta mahdollisuutta siirtää laillisuusvalvojille tehtyjä kanteluita toisten viranomaisten selvitettäväksi. Aiemmin lakia tulkittiin niin, että siirtomahdollisuus oli tarkoin rajattu poikkeus. Laillisuusvalvonnan kulttuuri on kuitenkin Suomessa muuttunut: hallinnonalat ja virastot ovat itsekin oivaltaneet sen, kuinka olennainen osa laillisuuden omavalvonta on laadukkaassa ja tuloksellisessa

toiminnassa. Tämän ohella hallinnonalojen yleistä laillisuusvalvontaa on vahvistettu. Esimerkiksi sisäasiainministeriössä on yksikö tästä varten, Poliisihallituksella on vastaavia vastuita ja sosiaali- ja terveydenhuollossa on erityisviranomainen, Valvira. Tämän ohella erityisten, alueellisten laillisuusvalvontaviranomaisten profiilia on vahvistettu esimerkiksi perustamalla aluehallintovirastot. Kantelujen tutkimisen ohella aluehallintoviranomaisilla ja erityisviranomaisilla (Valvira) on myös mahdollisuus tuntuvaampiin seuraamuksiin. Vireillä oleva hallintolain uudistus, joka sääntelisi kantelumenettelyä, edelleenkin tehostaisi tätä toimintaa.

Kantelujen siirtäminen toisen viranomaisen käsiteltäväksi ei olisi mielekäästä, jollei laillisuusvalvonnan kokonaisuus ja hallinnon oma, sisäinen laillisuusvalvonta olisi kehittynyt. Ylimmän laillisuusvalvonnan tehtävänä on seurata ja tukea tätä työtä. Kanteluiden siirtäminen ja niiden käsittelyn seuranta on siihen yksi keino. Viranomaisen, jolle kantelu on siirretty käsiteltäväksi, on velvollinen ilmoittamaan toimenpiteistään oikeuskanslerille. Ylimmälle laillisuusvalvonalle hahmottuu tässä syvenevä tehtäväalue, jossa valvotaan myös hallinnon omaa tai muuta sektorikohtaista laillisuusvalvontaa ja pyritään tekemään siitä laadukkaampaa. Oikeuskanslerin tavoitteena on jo pitkään ollut tukea tätä kehitystä ja siirtäminen toimii tässä laillisuusvalvojan uutena työkaluna. Kantelijan asema ei tässä myöskään heikkene.

Oikeuskanslerin toiminta-alue yhteiskunnassa on laaja, mutta oikeuskanslerin tulee pystyä valvomaan julkista toimintaa kaikissa eri muodoissaan. Näkemys siitä, mikä ylimmän laillisuusvalvonnan kannalta on tärkeää, on siis tarpeen. Kantelijat päättävät itse, mistä kantelevat ja siihen ei laillisuusvalvoja juuri voi vaikuttaa. Tarkastustoiminnalla ja omilla aloitteilla voi pyrkiä kuitenkin aktiivisesti ohjaamaan huomiota mui-

hinkin tärkeisiin aiheisiin ja luoda täydentävää kokonaiskuvaa. Tarkastustoiminnassa on ollutkin erityisinä teemoina lasten ja nuorten asema, päihdehuolto, toimeentulotuki sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen vaikuttavat keskeiset hallinnon muutosprosessit, kuten esimerkiksi aluehallinto- ja käräjäoikeusuudistukset.

Julkisten tehtävien ja palvelujen järjestämiseen liittyy piirteitä, jotka näyttävät olevan pinnalta katsoen etupäässä tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä eli hallinnon järjestämistä eikä perinteisiä laillisuuskysymyksiä. Se, miten hallinto järjestetään, vaikuttaa tietenkin olennaisesti laissa säädettyjen velvoitteiden toteutumiseen. Esimerkiksi hallinnon rakenteiden mylläys yhden hallituskauden aikana tai kokonaisten virastojen uudelleen sijoittaminen kiireisesti satojen kilometrien päähän vaikuttaa luonnollisesti mahdollisuuksiin täyttää ne vaatimukset, jotka jokaisella virkamiehellä lain mukaan on. Vaikka muutoksissa vakuutetaankin kiinnitettävän huomiota kallisarvoisimman resursin eli henkilöstön kohtaloon, on todellisuus joskus karumpi. Tehtävät voivat lisääntyä, resurssit vähetä ja työn ulkoiset olosuhteet vaikeutua. Tällaiset tekijät eivät ole lähtökohtaisesti kuitenkaan olleet virkavastuusta vapauttavia tekijöitä. Virkamiehen on näissäkin olosuhteissa suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Laillisuusvalvonnassa on syytä kuitenkin tässä yhteydessä ottaa tarkasteluun yksittäisen lojailin, annetuissa olosuhteissa uurastavan virkamiehen lisäksi ne, jotka näistä olosuhteista päättävät. Tämä on yhä tärkeämpi kysymys voimavarojen niukentuessa. Perustuslain mukaan kukin ministeriö muun muassa vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja ministeriön päällikkönä on ministeri. Ministeriö ja ministeri viime kädessä vastaavat siitä, toimiiko hallinto. Jossain vaiheessa tarkoituksenmukaisuusnäkemys siitä, miten hallinto pitäisi järjestää, voi siten muuttua myös oikeudellisen vastuun kysymykseksi.

## Tietotekniikka – laillisuusvalvonnan isäntä ja renki

Pelkästään valvonnan kohteet eivät ole muuttuneet, myös toiminnan ulkoiset olosuhteet. Tietotekniikka ja sähköinen asiointi kehittyvät huimaa vauhtia. Vaikka sisäisen työskentelyn ja viestinnän mahdollisuudet lisääntyvät, niin kasvavat myös ympäröivän yhteiskunnan ja asiakaskunnan odotukset. Sähköisiä palveluvaihtoehtoja on tarjottava. Ajantasaista ja monipuolista verkkoviestintää pidetään itsestäänselvyytenä. Laillisuusvalvonta on vaikuttamista ja se jää puolitiehen, jos viesti ei välity – ja yhä enemmän – ei näy.

Verkkosivujen jatkuva kehittäminen ei kuitenkaan enää riitä. Myös laillisuusvalvojilta odotetaan uusien sosiaalisen median palvelujen tarjontaa. Kuitenkaan niitä asiakkaita, jotka haluavat arvostella viranomaisia käyttämällä edelleenkin lyijykynää ja ruutupaperia sekä lähettämällä kirjoituksen kirjekuoressa postin välityksellä, ei unohdeta.

Viestintä on siirtynyt verkkoon, ja kanteluiden käsittelyyn on verkkoviestinnän tuloksena tullut yhä enemmän vuorovaikutteisuutta. Viestinnän avulla voidaan ohjata – esimerkiksi sähköisiin lomakkeisiin sisältyvillä ohjeilla – asiakkaita tekemään yksilöidymiä kanteluita. Näin myös säädetään asiakkaiden odotuksia realistisiksi siitä, mitä palveluja laillisuusvalvojalta on odotettavissa.

Yhä useammin kantelija saatuaan laillisuusvalvojalta vastauksen pyytää siihen tarkennuksia taikka esittää uusia kysymyksiä – tai tyytymättömyyttään, jos laillisuusvalvoja ei ole havainnut aihetta toimenpiteisiin. Näihin lisäkirjoituksiin pääsääntöisesti luonnollisesti vastataan. Jos tämän vuorovaikutuksen tuloksena kantelijalle välittyy käsitys, että hänen esittämänsä asia on tullut oikeuskanslerinvirastossa huolellisesti harkittua, tekee tietotekniikka silloin laillisuusvalvonnalle palveluksen.

## Laillisuusvalvontakin kansainvälistyy

Maailma on myös Suomesta käsin nopeasti avautunut – samoin suomalainen hallinto ja oikeusjärjestys. Viimeistään Euroopan unionin jäsenyys teki eurooppalaisista asioista suomalaisen hallinnon arkipäivää. Laillisuusvalvonnan toimintaympäristö on siten kansainvälistynyt. Tämä ei tarkoita vain eurooppalaisten säädösten toimeenpanon seuranta suomalaيسessa hallinnossa. Ilmiöt ja vaikutteet liikkuvat, jolloin osallistuminen kansainväliseen keskusteluun ja vuorovaikutukseen tuottaa paitsi oivalluksia, myös peilauspintaa omille kokemuksille.

Kansainvälinen yhteistyö antaa eväitä seurata yhteiskunnan kehitystä valppaasti ja parhaimmillaan ennakoivasti myös kotimaassa. Kansainvälisessä vuorovaikutuksessa saa myös tietoa kollegavirastojen tai toisen maan hallinnon parhaista käytännöistä, jotka voivat olla virikkeitä oman toiminnan kehittämiseksi ja suomalaisen hallinnon arvioinnille. Oikeuskanslerilla ei ole sellaisenaan kansainvälisiä vastinpareja, mutta esimerkiksi eurooppalaiset ja kansainväliset oikeusasiamiesverkostot ovat hallinnon valvontaa koskevissa asioissa luontevia oikeuskanslerin kansainvälisiä foorumeita. Muutoin foorumeita pitää itse hakea. Niitä toki on.

## Asiakkaat ja kollegat

Yhteiskunnan muututtua myös henkilöstö ja johtamiskulttuuri ovat muuttuneet. Muodollisesti ja perinteisesti oikeuskanslerinvirasto on päällikkövirasto. Tärkeämpää on kuitenkin ymmärtää virasto modernina asiantuntijaorganisaationa, jossa keskustelukulttuuri yhdistetään päätöksenteon selkeyteen ja vastuuseen. Asiantuntijaesittelijä ei enää tyytyisikään muuhun. Tämä merkitsee esi-

merkiksi keskustelevuutta, kuuntelua, osallistamista ja yhdessä tekemistä – hämärtämättä kuitenkaan vastuunjakoa esittelyn ja ratkaisemisen välillä. Kanteluiden käsittely ja tarkastusten tekeminen ovat työparityöskentelyä eikä päällikköalainen -hierarkiaa. Tämän ajattelun mukaisesti kaikki asiantuntemus virastossa saadaan yhteiseen käyttöön ja aktiivisuus on molemminpuolista.

Suuri muutos on ollut myös kansalaisyhteiskunnan kehitys. Ylimmäkin laillisuusvalvojan tulee osallistua aktiivisesti vuorovaikutukseen sidosryhmien kanssa. Yhteistyön avulla voidaan saada tukea oman toiminnan strategialle sekä lisätä sidosryhmien luottamusta ja tietämystä laillisuusvalvonnasta. Riippumattomuus ei ole tälle este, mutta laillisuusvalvoja ei voine olla rakenteiden keskipiste. Tässä mielessä uusi kansallinen ihmisoikeusinstituutioon liittyvä ihmisoikeusvaltuuskunta sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkosto ovat oivallisia mahdollisuuksia oikeuskanslerille pitää sidosryhmiin yhteyttä varsinaisen laillisuusvalvonnan siitä vaarantumatta. Vanhatkin keinot toki toimivat: osallistuminen koulutuksiin, seminaareihin ja muihin moninaisiin ammatillisiin tapahtumiin luo väistämättä hyödyllisiä yhteyksiä ja tuo tietoa valvonnan tarpeista.

## Laillisuusvalvojan valvonta ja vastuu

Ylimmän laillisuusvalvonnan riippumattomuudesta seuraa, että oikeuskanslerin toimintaan kohdistuva ulkopuolinen, muodollinen valvonta on määrämuotoista ja tarkoin säänneltyä. Rahan käytöstään virasto vastaa niin kuin muutkin, mutta varsinaisen työn arviointi kuuluu perustuslain mukaan eduskunnalle ja lähemmin siellä perustuslakivaliokunnalle. Oikeuskanslerihan ei valvo eduskuntaa, jolloin valvojan ja valvottavan roolit

eivät sekoitu. Koska oikeuskanslerin valvottavien joukko käsittääkin muuten jokseenkin kaikki muut julkiset toimijat, olisi muunlaista valvontasuhdetta vaikea ajatella.

Valvonta on kuitenkin tavanomaisesti vuositaita oikeuskanslerin kertomuksen yhteydessä käytävää keskustelua ja arviointia. Yksittäisten oikeuskanslerin ratkaisujen arviointiin eduskunta on useimmiten suhtautunut pidättyväisesti. Jalkikäteinen kritiikki on tietty hyväksyttävää, mutta reaaliaikainen puuttuminen ei. Tätä rajanvetoa on eduskuntakin noudattanut.

Ulkopuolelta ylimpiä laillisuusvalvojia valvotaan oikeudellisesti tai hallinnollisesti verraten vähän – media on toki oma lukunsa. Tällaisen riippumattomuuden taakse olisi helppo

mennä, pysyä passiivisena ja laiminlyödä uudistuminen. Se voisi kuitenkin johtaa laillisuusvalvojan muuttumiseksi yhteiskunnassa epäkiinnostavaksi ja näkymättömäksi, jolloin suurin häviöjä olisi oikeusvaltio. Toimintatapoja pitää siis itse aloitteellisesti kehittää ja omaa toimintaa arvioida kriittisesti.

Laillisuusvalvonnan idea ei ole vanhentunut. Kuten yhteiskuntakin, se on muuttunut vain moninaisemmaksi, valvottavaa on enemmän ja niin on myös valvoja. Seuraamalla herkästi muutoksia, arvioimalla aktiivisesti niiden merkitystä ja mukauttamalla toimintaansa uusiin vaatimuksiin riippumattomuudestaan tinkimättä oikeuskanslerinvirasto voi edelleenkin onnistua oikeusvaltion perustehtävässään.



2

## YLEISTÄ

## OIKEUSKANSLERI JA APULAIKANSKANSLERI

---

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

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

Oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Oikeuskansleri ratkai-

see ensisijaisesti asiat, jotka koskevat eduskuntaa, tasavallan presidenttiä, valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä, ylimpiä virkamiehiä, oikeuskanslerinvirastoa, kansainvälistä yhteistointintaa 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 2012 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 2012 aikana apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä 89 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 käsi-

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

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

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

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

tajien toiminnan valvonta edustajantoimessaan. Myös eduskunnan yhteydessä toimivien virastojen toimintaan ja eduskunnan valitsemien toimielinten valvomaan toimintaan voi liittyä eduskunnan ylimmän valtioelimen asemasta seuraavia rajoitteita oikeuskanslerin valvontavallalle. Vakiintuneen käytännön mukaan ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, eivät valvo toistensa toimintaa. Myös tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtioelinasemasta voi seurata rajoitteita oikeuskanslerin valvontavallalle.

### **Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta**

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan. Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia lähetetään 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 viranhaltijaa koskevan syytteen, on lähetettävä ratkaisutaan 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 epäilyistä virkarikosasioista oikeuskanslerinvirastoon. Vuonna 2012 oikeuskanslerinvirastoon saapui 2 hovioikeuden, 28 poliisin ja 6 syyttäjän 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 menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Oikeuskanslerin tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin tästä syystä tai sen takia, että asia ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeuskansleri voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta. Oikeuskansleri voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeuskanslerille päätöksestään tai muista

toimenpiteistään asiassa oikeuskanslerin asettamassa määräajassa. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa asioissa, jotka koskevat puolustushallintoa, vapauden riis-toa 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 2012 oikeuskansleri siirsi eduskunnan oikeusasiamiehelle 57 kanteluasiaa ja eduskunnan oikeusasiamies oikeuskanslerille 18 kanteluasiaa.

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

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

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

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

Viranomaisten lisäksi myös muut julkista tehtävää hoitavat luonnolliset tai oikeushenkilöt kuuluvat oikeuskanslerin valvontavallan piiriin. Oikeuskanslerin valvontavallan piiriin kuulumisen ratkaisee henkilön tehtävien luonne, ei oikeushenkilön omistuspohja. Esimerkiksi valtion kokonaan omistamat yksityisoikeudelliset osakeyhtiöt eivät kuulu oikeuskanslerin valvontavallan piiriin, jos niille ei ole annettu julkisia hallintotehtäviä. Perustuslain mukaan julkisen 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 asianajajaa koh-

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

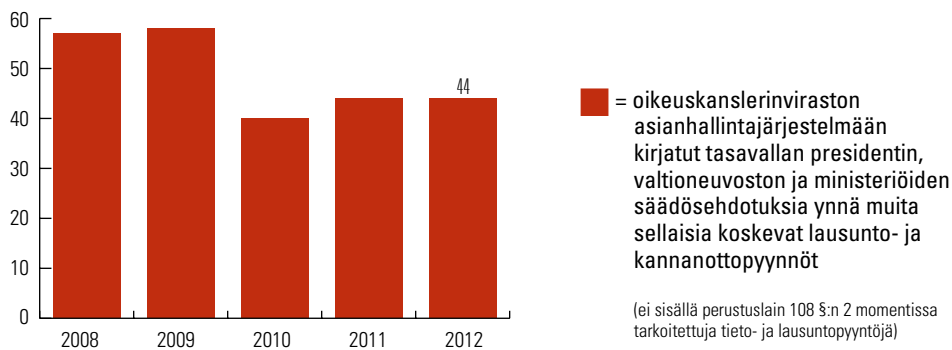
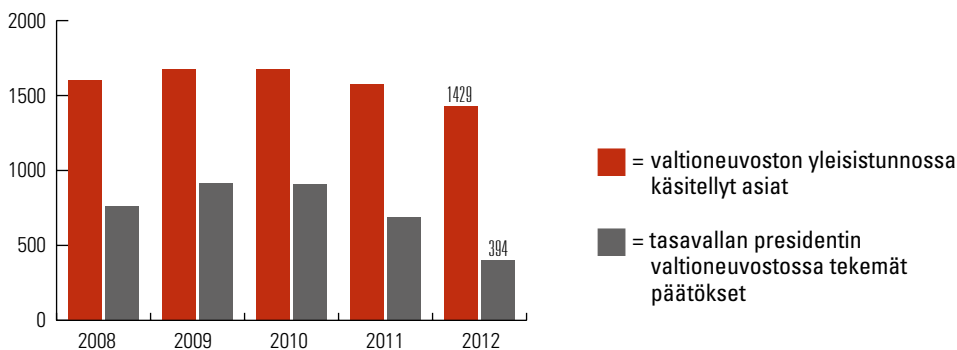
Julkiset oikeusavustajat ovat asianajajien tapaan Suomen Asianajajaliiton valvonnan alaisia. Luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevat säännökset tulivat voimaan 1.1.2013 lukien.

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

## TILASTOTIETOJA

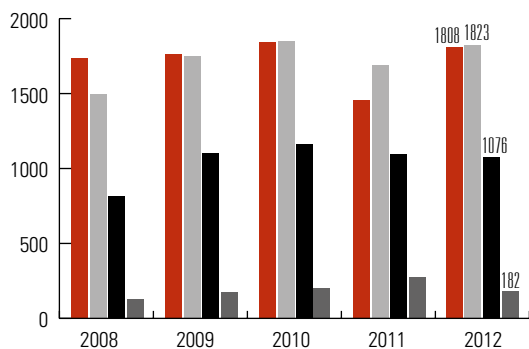
Seuraavassa esitetään keskeisimpiä oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston toimintaa kuvaavia tunnuslukuja aikasarjoina kaaviomuodossa. Tarkempia vuotta 2012 koskevia tilastotietoja on jaksossa 7.

### Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

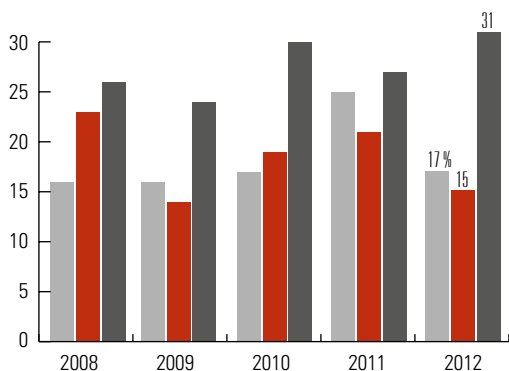


(ei sisällä perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tieto- ja lausuntopyyntöjä)

## Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta



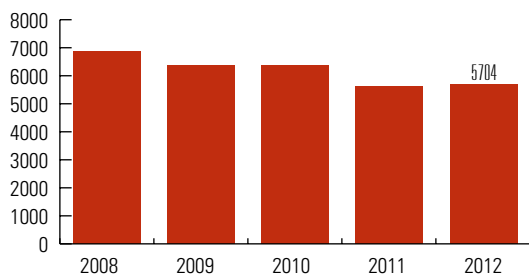
- = saapuneet kantelut
- = ratkaistut kanteluasiat
- = selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat
- = selvittämistoimia edellyttäneissä kanteluasioissa tehdyt seuraamusratkaisut



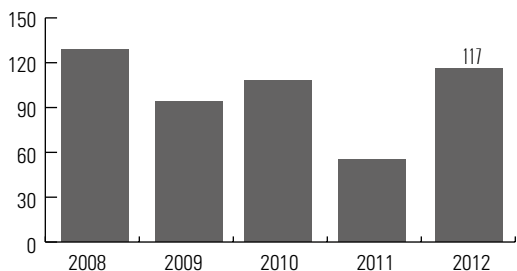
- = seuraamusratkaisujen osuus kaikista selvittämistoimia edellyttäneissä kanteluasioissa tehdyistä ratkaisuista, %

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

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

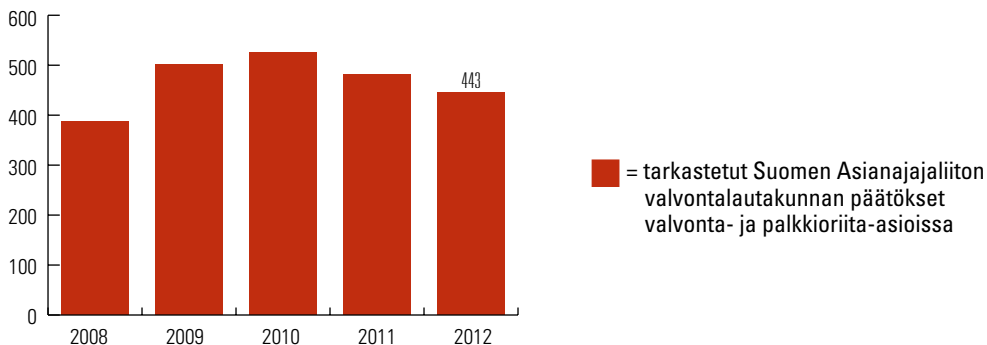


- = tarkastetut rangaistustuomiot

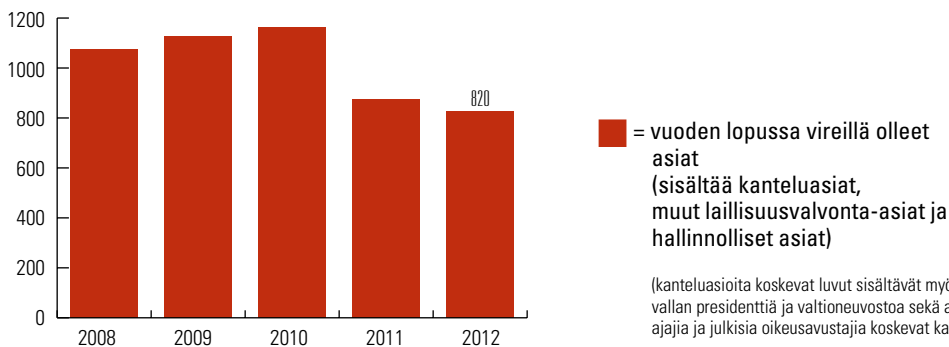
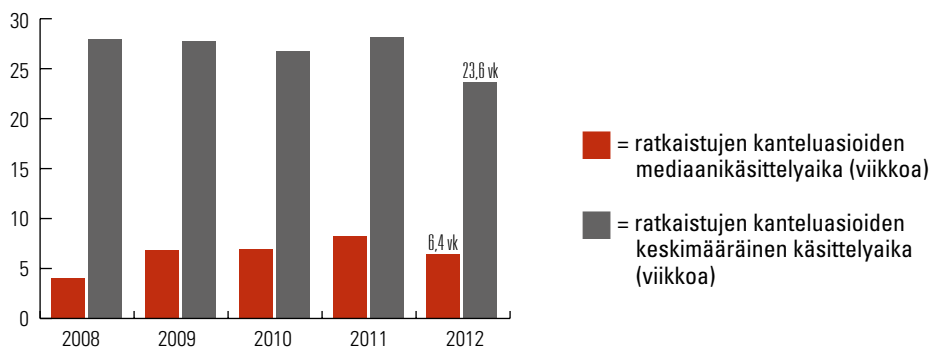


- = rangaistustuomioiden tarkastamisen johdosta vireille pannut asiat

## 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. Ratkaisuisista tiedottamisella ja muulla ulkoisella viestinnällä tuetaan julkista tehtävää hoitavien toiminnan lain ja hyvän hallintotavan mukaisuutta sekä edistetään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Viraston uusi ulkoinen verkkopalvelu otettiin käyttöön loppuvuodesta.

### Kansainvälinen yhteistyö

Kansainväliset asiat, kuten vierailut, yhteydenpito kansainvälisiin toimielimiin, osallistuminen verkostoihin 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 jatkoi vuonna 2012 kansainvälisessä toiminnassaan muun muassa osallistumisestaan kehitysyhteistyöhön. Tavoitteena on tukea oikeusvaltiokehitystä maissa, joissa se on vielä muotoutumassa, ja tuoda siihen suomalaisen laillisuusvalvonnan kokemuksia ja

asiantuntemusta. Yhteistyö tekee suomalaista laillisuusvalvontaa ja oikeusvaltion perusedellytyksiä maailmalla tunnetuksi. Se tukee myös viraston omaa työtä tuodessaan tietoon muiden kehittyneiden oikeusvaltioiden parhaita käytäntöjä ja uudistushankkeiden tuloksia.

Virasto osallistui yhteistyössä ulkoasiainministeriön ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kanssa Keski-Aasian oikeusasiamiesten konferenssin järjestämiseen. Oikeusasiamiehiä (tai vastaavaa tehtävää hoitavien organisaatioiden edustajia) osallistui konferenssiin kaikista viidestä Keski-Aasian tasavallasta. Oikeusasiamiesten vieraillessa virastossa apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen muun muassa kertoi oikeuskanslerin asemasta, tehtävästä ja työstä laillisuusvalvojana sekä viraston historiasta.

Apulaisoikeuskansleri osallistui elokuussa Kirgisian oikeusasiamiehen 10-vuotisjuhlakonferenssiin ja kansainväliseen oikeusasiamiesten kokoukseen Kirgisiassa. Apulaisoikeuskanslerin puheenvuoron aiheena oli ”The Status, Function and History of the Chancellor of Justice of Finland, the Ombudsman for Minorities and the Role of the Ombudsman in Post-Conflict Situations”.

Apulaisoikeuskansleri tapasi lokakuussa toimittaja Ramziya Mirzobekovan Tadžikistanista osana ulkoasiainministeriön kehityskaatoimittajavierailuohjelmaa.

Apulaisoikeuskansleri osallistui marraskuussa Brysselissä Euroopan unionin Keski-Aasian oikeussektorihankkeen (EU Rule of Law Initiative



for Central Asia) alueelliseen seminaariin koskien oikeuden saatavuutta ja asemaa. Apulaisoikeuskanslerin puheen aiheena oli ”Removing Barriers to Access to Justice.” Apulaisoikeuskansleri käytti joulukuussa puheenvuoron aiheesta ”Independent Judiciary and its Supervision” samaan hankkeeseen kuuluvassa Euroopan unionin ja Keski-Aasian oikeusministereiden konferenssissa Brysselissä.

Apulaisoikeuskansleri kertoi joulukuussa osana Crisis Management Initiativen (CMI) järjestämää koulutusohjelmaa ryhmälle tunisialaisia tuomareita, professoreita, poliitikoita ja ammattiyhdistysaktiiveja ylimmästä laillisuusvalvonnasta ja oikeuskanslerista.

Oikeuskanslerinviraston virkamiehet ovat vuoden aina ottaneet vastaan kansainvälisiä vieraita ja esitelleet viraston toimintaa. Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri Minna Ruuskanen tapasi huhtikuussa oikeuskanslerinvirastossa delegaation Jordaniasta. Delegaatioon osallistujat edustivat Jordanian oikeus- ja poliisihallintoa. Tapaamisen aiheena oli korruption vastainen toiminta Suomessa ja Jordaniassa. Kansliapäällikkö Kimmo Hakonen tapasi toukokuussa Tanskan media- ja journalistikorkeakoulun tutkimuspäällikkö Oluf Jørgensenin. Tapaamisen aiheena oli tutkimusprojekti ”Julkisuus pohjoismaissa”. Kesäkuussa kansliapäällikkö osallistui Baltian oikeusasiamiesten kansainväliseen konferenssiin Riikassa, Latviassa. Konferenssin teemoina olivat viharikosten tunnistaminen ja torjunta, salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käytön valvonta sekä vankien oikeuksien turvaaminen.

## Kotimainen yhteistyö

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin julkisilla esiintymisillä tuetaan laillisuusvalvontaa

ja samalla ne tekevät oikeuskanslerinvirastossa tehtävää työtä tunnetuksi. Puheenvuoroissa käsitellään usein oikeusvaltioperiaatetta, perusoikeuksia ja viraston ratkaisukäytäntöön liittyviä kysymyksiä. Näin pyritään edistämään oikeusvaltioperiaatteen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä vahvistamaan laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta.

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka on kertomusvuonna puhunut laillisuusvalvonnan näkökulmasta useille eri kohderyhmille. Esimerkiksi tammikuussa hän alusti XLIV Asianajajapäivillä aiheesta ”Näennäisistä uudistuksista kokonaisuudistukseen – onko oikeuslaitoksella visioita?”. Huhtikuussa hän kertoi Helsingin yliopiston järjestämän valtionhallinnon käytännön kurssin opiskelijoille valtioneuvoston toiminnasta ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta. Syyskuussa hän alusti oikeusperiaatteista ja niiden punninnasta oikeustieteen jatko-opiskelijoiden tutkijaseminaarissa.

Kertomusvuonna apulaisoikeuskansleri käytti Kelan lakimiespäivässä maaliskuussa puheenvuoron, jonka aiheena oli ”Hallinnon toimivuus apulaisoikeuskanslerin näkökulmasta”. Apulaisoikeuskansleri käsitteli kuvataiteilijan perusoikeuksia Taiteen vapaus ja perusoikeudet seminaarissa huhtikuussa. Laajassa Käräjät 2012 koulutustilaisuudessa syyskuussa apulaisoikeuskanslerin puheenvuoron aiheena oli ”Yhdenvertaisuus: oikeudenmukaisuuden ydinkokemus ja sen vaikeus”. Lokakuussa apulaisoikeuskansleri selvitti kielellisiä oikeuksia koskevia ratkaisujaan oikeusministeriön järjestämässä seminaarissa. Apulaisoikeuskansleri tapaa tutustumis- ja tarkastustyössään runsaasti virkamiehiä ja muita julkisia tehtäviä hoitavia.

Oikeuskanslerinvirastossa on käynyt vieraina sekä ryhmiä että yksittäisiä henkilöitä. Heille on muun muassa kerrottu oikeuskanslerin työs-

tä ja esitelty viraston toimitilat. Virastossa vierailivat muun muassa Oikeustoimittajat ry, Kuntaliiton lakimiehet ja Lex ry.

Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikkö Risto Hiekkataipale ja syksystä 2012 lukien neuvotteleva virkamies Johanna Koivisto on toiminut opettajana Haus Kehittämiskeskus Oy:n toimeenpanemilla valtioneuvoston esittelijäkursseilla. Kurssiohjelmaan otsikolla ”Esittelylistojen tarkastaminen oikeuskanslerinvirastossa” merkityissä esityksissä on kerrottu oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävistä valtioneuvostossa ja niiden keskeisistä toteuttamistavoista.

Oikeuskanslerinviraston henkilöstöä kannustetaan osallistumaan erilaisiin koulutus- ja sidosryhmätilaisuuksiin. Näin muun muassa kehitetään ja tuetaan henkilöstön ammatillista osaamista ja luodaan mahdollisuuksia verkostoitumiseen. Näistä tilaisuuksista mainittakoon Korkeimpaan hallinto-oikeuteen maaliskuussa ja Valtakunnansyyttäjänvirastoon syyskuussa järjestetyt vierailut, joissa oikeuskanslerinviraston esittelijät kuulivat Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja Valtakunnansyyttäjänvirastossa tehtävästä työstä.

## 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 virkasyyteasiat, 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 toimint-

nan tuloksellisuudesta. Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä.

### Henkilöstö

Oikeuskanslerinvirastossa oli vuonna 2012 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, neuvoteleva virkamies, 8 vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 3 nuorempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 4 notaaria)
- *muut asiantuntijat* 4 (henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaattikko, ATK-suunnittelija)
- *virasto- ja toimistopalveluhenkilöstö* 8 (kirjaaja, 4 toimistosiheteeriä, ylivirastomestari, virastomestari, vahtimestari)

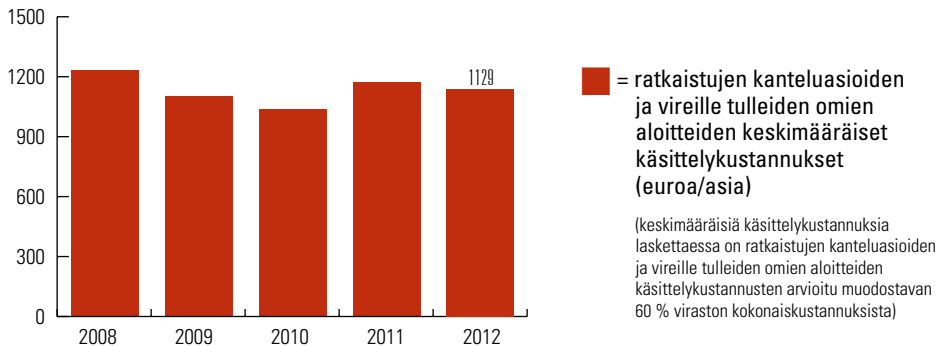
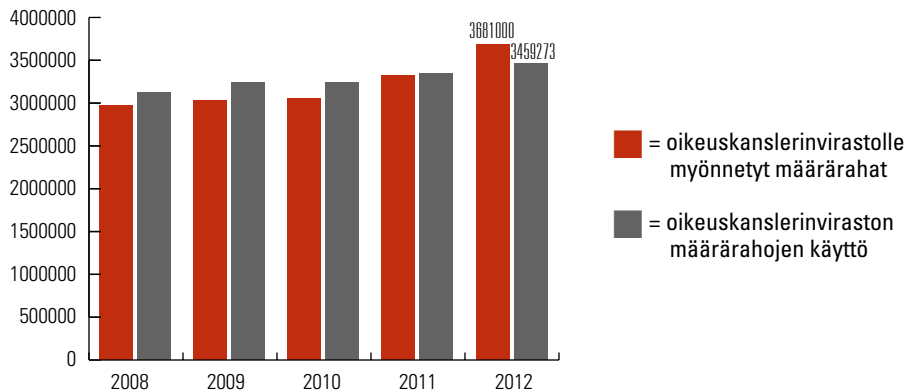
Viraston henkilöstö jakautui yksiköittäin seuraavasti:

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

## Talous

Oikeuskanslerinviraston toimintamenoihin myönnettiin valtion talousarviossa vuodelle 2012 3 630 000 euron ja vuoden 2012 toisessa lisätalousarviossa 51 000 euron määräraha. Edelliseltä vuodelta siirtyi käytettäväksi 225 397 euroa.

Virasto käytti vuonna 2012 3 459 273 euroa. Palkkausmenot muodostivat 80,2 % ja muut toimintamenot 19,8 % viraston kokonaismenoista.





3

**TASAVALLAN PRESIDENTIN  
JA VALTIONEUVOSTON  
VIRKATOINTEN  
LAINMUKAISUUDEN  
VALVONTA**

## YLEISPIIRTEITÄ

---

Kertomusvuosi 2012 on ollut eduskuntavaalien jälkeen kesällä 2011 muodostetun hallituksen toimikauden ensimmäinen kokonainen vuosi. On yleistä, että uuden hallituksen työskenteilyn alkuaikoina ja vielä hallituksen muodostamisvuoden jälkeisenäkin vuonna hallitusohjelmaan kirjatut tai muulla perusteella käynnistetyt yhteiskunnallisesti merkittävimmät ja ministeriöiden virkamiesten kannalta suuritöisimmät lainsäädännön uudistamishankkeet ovat vielä valmisteltavana ja valmistuvat valtioneuvostossa esiteltäviksi yleensä hallituskauden kolmantena tai viimeisenä vuotena. Tällainen yleispiirteinen havainto on tehtävissä myös kertomusvuodesta 2012. Kertomusvuoden aikana eduskunnalle annetuista 207:stä hallituksen esityksestä suurin osa on koskenut jo voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai muutoin pienempiä lainsäädäntöuudistuksia. Kertomusvuonna eduskunnalle annetut hallituksen esitykset ovat olleet perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien toteutumisen tai perustuslain 124 §:ssä tarkoitettun julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamisen kannalta yleensä vailla suurempia ongelmia. Viimeksi mainituista nousee esiin lähinnä hallituksen esitys pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi laiksi (HE 79/2012) (kysymys niin sanotun yksityisestä pysäköinninvalvonnasta), jota koskeva lakiehdotus oli vuodenvaihteessa vielä eduskunnan käsiteltävänä.

Samanlainen yleishavainto on tehtävissä kertomusvuoden aikana annetuista yhteensä 252:sta

valtioneuvoston asetuksesta. Niistä varsin monen sivumäärä on ollut runsas, mutta asetuksen taustalla on ollut asianomaista erityisalaa koskeva uusi kansallisesti voimaansaatettu EU-lainsäädäntö.

”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”. Jollakin tavoin ajallemme ja myös oikeuskanslerinviraston työlle kuvaavana voidaan todeta, että vaikka edellä lainausmerkeissä oleva virke sisältyi jo vuoden 2011 oikeuskanslerin kertomukseen, se on sellaisenaan käypä myös tässä vuoden 2012 kertomuksessa.

Valtioneuvostossa säännönmukaisesti käsiteltävistä noin 150:stä asiattypistä voidaan tässä yhteydessä mainita erikseen valtionhallinnon ylimpiä virkoja koskevat virkanimitysasiat. Eräitä ylimpiä virkanimityksiä (ministeriöissä kansliapäälliköt) koskeva virkanimitysvalta siirtyi 1.3.2012 voimaan tulleen perustuslain tarkistamisen myötä valtioneuvostolle. Viimeisen kertomusvuoden 2012 aikana voimaan tulleen virkanimityspäätöksen tasavallan presidentti teki 29.12.2011, jolloin hän nimitti maa- ja metsätalousministeriöön uuden kansliapäällikön. Myös tämä tasavallan presidentin virkanimityspäätös oli oikeudellisesti ongelmaton. Kertomusvuoden aikana valtioneuvostossa on ollut kolme minis-

terion kansliapäällikön virantäyttöasiaa (työ- ja elinkeinoministeriö, sisäasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö), joista kahteen viimeksi mainittuun ministeriöön nimitettiin uusi viranhaltija viran aikaisemman haltijan siirryttyä muihin tehtäviin. Kertomusvuoden aikana valtioneuvosto on lisäksi täyttänyt muun muassa tullihallituksen, tilastokeskuksen ja verohallinnon ylimmät virat.

Kertomusvuoden aikana valtioneuvoston ohjesäännön 43 §:n 1 mom. 2 kohdassa mainittuja ylimpiä virkoja koskevien virantäyttöasioiden yhteydessä arvioitavaksi on noussut erityisesti 1.6.2011 voimaan tullut virkaan säädettyä asiallista kelpoisuutta koskeva (”tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus”) kelpoisuusvaatimuksen muutos sekä paikoin myös jo aikaisemmin säännöksissä edellytetty johtamistaito. Kysymys on ensinnäkin siitä, että yksittäisen viranhakijan hyvinkin monipuolisella työkokemuksella tulee olla asiallista ja ammatillista merkitystä nimenomaan täytettävänä olevan viran ja siihen kuuluvien tehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta. Joissain tapauksissa tällaisen aikaisempaa monipuolista työkokemusta saaneen viranhakijan ansioituneisuutta ja pätevyyttä on virantäyttömuistiossa verrattu kärkihakijaan, jonka aikaisempi työkokemus on kapea-alaisempaa, mutta jonka työhistoria ja siinä saavutettu asiantuntemus erityisesti ao. viraston toimialasta ja sen ylimpiin kuuluvan viran tehtävistä on muihin hakijoihin nähden ylivertainen. Tällaisissa virantäyttötilanteissa virkanimitysasiasia valmistelleessa ministeriössä on sinänsä pätevien ja ansioituneiden, mutta työhistorialtaan erilaisten viranhakijoiden, työansioita arvioitu ja punnittu nimenomaan täytettävänä olevan viran tehtäväalan ja tehtävien kannalta. Myös ylimpiä virkoja koskevan johtamiskokemuksen vaatimuksen osalta eräissä virkanimitys-

asioissa kysymys on ollut johtamiskokemuksen arvioimisesta nimenomaan asianomaisen viraston toimialan ja sen ylimpiin kuuluvan viran toimialan ja tehtävien sekä viran vaativuuden näkökulmasta.

Valtionhallinnon ylimpien virkojen asiallista kelpoisuutta koskevan kelpoisuusvaatimuksen muuttaminen on kertomusvuoden aikana jossakin määrin lisännyt virkanimitysasioiden laillisuusvalvonnan työmäärää. Kysymys on ollut toisaalta siitä, että ylimpiä virkoja koskevissa virkanimitysasioissa on uuden kelpoisuusvaatimuksen ”sisäänajovaiheessa” ollut reaalista tarvetta asioiden oikeudelliseen käsittelyyn asioita valmistelevien ministeriön henkilöstöhallinnon johtavien virkamiesten ja joissain tapauksissa ministerinkin kanssa. Toisaalta kysymys on ollut siitä, että tällaisia virkanimitysasioita koskevat valtioneuvoston esittelylistat on lähes poikkeuksetta käyty läpi ministeriön esittelijän kanssa jo ennen niiden tallentamista valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmään (PTJ). Koska avoimiksi tulevia valtioneuvoston ylimpiä virkoja on rajoitettu määrä ja niissäkin kysymys on varsin usein virkaan määrääjäksi nimitetyn viranhaltijan nimitämisestä virkaan jatkokaudeksi, kovin jäsenyntyä näkemystä uuden kelpoisuusvaatimuksen reaalista vaikutuksista ei ole ainakaan vielä saatavissa. Voidaan kuitenkin todeta, että uusi kelpoisuusvaatimus on joissain yksittäistapauksissa myös saattanut tuottaa uudenlaisia virkanimityksiä. Muissakin valtioneuvoston ylimpiä virkoja koskevissa virantäyttöasioissa kelpoisuusvaatimuksen muuttuminen on voinut vaikuttaa virkanimitysratkaisun perustelut sisältävän nimitysmuistion ansiovertailu- ja pätevyysarviointijaksojen argumentointeihin ja punnintoihin erityisesti asianomaisen viraston tehtäväala ja sen täytettävänä olevan ylimpään johtoon kuuluvan viran tehtävät ja vaativuus huomioon ottaen.

## YLEISTÄ VALTIONEUVESTOVALVONNASTA

---

Oikeuskanslerin ennakkollisen valtioneuvosto-  
valvonnan oikeusperustana on perustuslain 108 §. Toiston välttämiseksi todetaan, että se mitä jäljempänä todetaan oikeuskanslerista koskee suoraan perustuslain 69 §:n perusteella apulaisoikeuskansleria ja apulaisoikeuskanslerin sijaista, kun heistä jompikumpi oikeuskanslerin poissa tai estyneenä ollessa hoitaa valtioneuvoston laillisuusvalvontaan kuuluvia tehtäviä. Ennakollisen valtioneuvosto-  
valvonnan toteuttamismuotojen osalta perustuslain 108 § on niukka, eikä asiasta ole tarkempia säännöksiä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa. Oikeuskanslerin valtioneuvosto-  
valvonnan kohteena on asianomaisissa ministeriöissä valmisteltavana olevat valtioneuvoston päätöksentekomenettelyyn saatettavat asiat. Valtioneuvosto-  
valvonnan käytännön toteuttamismuodot ja oikeuskanslerilta 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-  
valvonnan toimintamuoto on jäljempänä tarkemmin kuvattava viikoittain toistuva valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistojen ennakkollinen tarkastami-

nen. Määrällisesti pienempi, mutta oikeudellisesti ja ajallisesti vaativampi on asioita valmistelevien ministeriön esittelijöiden ja valtioneuvoston jäsenten tekemät kannanottopyynnöt asioista, jotka ovat tulossa valtioneuvoston käsiteltäviksi. Näissä pyynnöissä oikeuskanslerin toimivalta ja toimimisvelvollisuus perustuu perustuslain 108 §:n 2 momenttiin.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin jo tekemiä päätöksiä koskeva oikeuskanslerin valvonnallinen toimivalta perustuu perustuslain 112 §:ään. Perustuslain 112 §:ssä tarkoitettu ja valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätöksen lainmukaisuutta koskevia asioita ei ole myöskään kertomusvuonna 2012 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 virkatoimien 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.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2012 yhteensä 1 429 asiaa (edellisenä vuonna 1 580). Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 394 (691) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 66 (62) ja tasavallan presidentin esittelyjä 30 (38). Hallitus antoi kertomusvuonna 205 (156) esitystä eduskunnalle ja 82 (95) val-

tioneuvoston 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.

Tasavallan presidentti on määrännyt oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikkö esittelijäneuvos Risto Hiekkataipaleen edelleen 1.10.2012 lukien toimimaan myös apulaisoikeuskanslerin sijaisena. Apulaisoikeuskanslerin sijaisuustehtävän aikana oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tehtäviä on hoitanut esittelijäneuvos Jorma Snellman tai valtioneuvostoasiain osaston muu virkamies.

## TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VALTIONEUVOSTOSSA

---

Vuoden 2001 kertomuksessa on laajempi selostus tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon oikeudellisesta järjestämisestä ja perustuslain 58 §:n mukaisten päätöksentekomenettelyjen toteutumisesta. Kertomusvuonna 2012 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 2012 sotilaskäskyasioiden käsittelymenettely eivätä muut perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitetut asiat ole olleet yksittäisinä asioina oikeuskanslerinvirastossa esillä.

Tasavallan presidentti on myös vuonna 2012 ratkaissut kaikki valtioneuvoston ehdotuksesta päätettävät asiat välittömästi ilman perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisia lausuntopyyntöjä.

Säännönmukaisessa listatarkastuksessa tasavallan presidentin päätöksenteon toimival-

takysymyksiin 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. Maaliskuun alusta 2012 voimaantulleiden perustuslain muutosten jälkeen tasavallan presidentin istuntojen ja niissä käsiteltävien asioiden määrä (erityisesti hallituksen esitykset, kansainvälisten sopimusten voimaansattamisasetukset) on jonkin verran vähentynyt. Kyseisiin asiaryhmiin kuuluviin asioihin liittyvät oikeudelliset kysymykset on läpikäyty perustuslain muutosten voimaantultua valtioneuvoston yleisistunnon laillisuusvalvonnan yhteydessä.

## ESITTELYLISTOJEN TARKASTAMINEN

---

Valtioneuvostoasioiden tarkastusta varten oikeuskansleri ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osasto saavat kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn 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 varsinainen 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.

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 lainsäädäntötekniisesti tai perusteluiltaan puutteellista lakiehdotusta. Lainsäädäntötarpeen lopullinen arviointi kuuluu lain sisällöstä päättävälle eduskunnalle. Vasta joidenkin vuosien kuluttua voidaan tehdä arvioita siitä, onko lähinnä oikeusministeriön vastuulla olleilla lainvalmistelun tietopohjaa ja laadun kehittämistä koskevilla uudistushankkeilla

ollut selvästi havaittavia tavoiteltuja myönteisiä vaikutuksia.

Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistat on jaettava PTJ-järjestelmään tiistaihin kello 11 mennessä. Esittelylista-asiakirjojen virheellisyksiin ja puutteellisiin puututaan sitä mukaa kun niitä listatarkastuksessa havaitaan. Oikeuskanslerin ja valtioneuvostovalvonnasta huolehtivan oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tai muun virkamiehen säännönmukainen VN-listatarkastuspalaveri on keski- viikkoisin 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 virheellisydet tai puutteellisuudet ovat olleet laadultaan sellaisia, että esittelijä on poistanut listan kyseisen viikon esittelystä.

### Tarkastuksen kohteista

Kertomusvuoden aikana valtioneuvostolakiin ja valtioneuvoston asetuksena annettuun valtioneuvoston ohjesääntöön on tehty 1.3.2012 voimaantulleista perustuslain muutoksista aiheutuneet muutokset.

Eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä on edelleenkin kiinnitetty erityistä huomiota lakiehdotusten säätämisjärjestyskysymyksiin.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain jälkeen tarkastelussa ei ole ollut kysymys lakiehdotusten nimenomaisesta sääntämjärjestyksestä, 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 säätämjärjestystarkastuksessa on tukeuduttu myös perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Hallituksen esityksistä on tarkastettu, että niissä on tarvittaessa käsitelty lakiehdotusta perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Laajemmissa lainsäädäntöuudistuksissa 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 koskevilla asioissa on joissakin tapauksissa jouduttu pyytämään esittelymuistioon kannanottoa siitä, vaatiiko sopimuksen hyväksyminen eduskunnan myötävaikutusta.

Hallituksen esityksiin annettuja eduskunnan vastauksia koskevat asiat ovat yleensä yksiselittei-

siä ja selviä. Niissä on todettu lähinnä lain voimaantuloajankohtaa koskevia puutteellisuuksia ja epätäsmällisyyksiä, jotka korjaamattomina olisivat voineet aiheuttaa vaikeuksia lain täytäntöönpanossa ja soveltamisessa. Eräs syy tämäntyyppiin sinänsä pieniin, mutta toteutuessaan vakavia toimia edellyttäviin virheellisyyksiin on yleistynyt menettely, jossa eduskunnan vastaukset esittelee toinen kuin hallituksen esityksen valmistellut virkamies. Tällaisesta toimintatavasta ei sinänsä ole mitään kielteistä sanottavaa, jos tehtävän vastaanottamaan joutunut on saanut siihen asianmukaisen opastuksen. Vakavin ja kiusallisin sekaannus tässä suhteessa koski kertomusvuonna asiaa, jossa valtioneuvoston yleisistunto esitti tasavallan presidentille ja tasavallan presidentti myös päätti lain voimaantuloa koskevan asian eduskunnan hyväksymän lain sijasta esittelylistan liitteenä olleen hallituksen esityksen lakiehdotuksen perusteella.

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 valtuus. Muutoinkin on tarkastettu, että säädöstaso on oikea ja että valtioneuvoston asetus ei sisällä sellaista, josta olisi säädettävä lailla. Asetuksenantovaltuussäännöksen täydentämisessä kysymys ei ole yleensä 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 kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien lisävaatimusten 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 väljempitä 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. Kertomusvuoden aikana sisäasiainministeriön kansliapäällikön viran täyttämistä koskevasta asiasta tuli muiden kuin viranhakijoiden vireille panemia kanteluita, joiden ratkaisua on selostettu toisaalla tässä kertomuksessa.

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.

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-arvotavoitteen 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-arvovaatimus 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.

## Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa

Perustuslain 96 §:n nojalla eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, josta 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 toimivallan

osalta, on oikeusperustan käytävä ilmi kirjelmän liitteenä olevasta muistiosta. Jos toimivalta peruste on tulkinnanvarainen, edellytetään, että myös tämä seikka tuodaan esille samoin kuin valtioneuvoston kanta oikeusperustaan. Muistioon tulisi sisällyttää myös arvio ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta. Kirjelmän liitteenä olevan muistion tulee sisältää EU-asioiden komitean alaisissa valmistelujaostoissa yhteen sovitettu valtioneuvoston kanta itse säädös- tai sopimusehdotukseen. Valtioneuvoston kannan tulee sisältyä muistioon siinäkin tapauksessa, että kysymys on alustavasta kannasta. Muistiosta tulee myös käydä ilmi, kuuluuko ehdotus Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Oikeuskanslerinviraston mahdollisuus puutua 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.

Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa.

Oikeuskanslerilta on pyydetty kannanottoja eurokriisin hoitoon liittyvissä kysymyksissä erityisesti niistä menettelytavoista, joita valtioneuvoston tai ministeriön tulee noudattaa eduskunnan tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Perustuslain 97 §:n mukaista E-kirjemenettelyä on käytetty erityisesti kiireellisiä päätöksentekoa vaativissa tilanteissa eduskun-

nan tiedonsaannin oikea-aikaisuuden ja eräissä tilanteissa myös päätöksenteon luottamuksellisuuden turvaamiseksi. Katso sivut 74 ja 107.

## **Eräitä oikeuskanslerin vastauksia ennakkolisiin kannanotto-pyyntöihin ja esittelylistojen tarkastamisen yhteydessä**

### **Valtioneuvoston toimivalta kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain muutosten siirtymäsäännös huomioon ottaen**

Valtiovarainministeriön pyynnöstä muistiona 22.5.2012 annettu vastaus, oikeuskansleri Jaakko Jonkan hyväksymä, valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön esittelijäneuvos Risto Hiekkataipaleen laatima

Otsikossa mainittu laki (jäljempänä PuitEL) (169/2007, olennainen muutos 384/2011) on voimassa vuoden 2012 loppuun (15 § 1 mom.).

Lain 5 §:n 3 momentin mukaan kunnassa tai lain tarkoittamalla yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta (väestöpohjavaatimus). Lain 5 §:n 7 momentin mukaan kunnan tai yhteistoiminta-alueen väestöpohjan tulee olla 3 momentin mukainen viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2013 eli lain voimaansaolon päättymiseen mennessä. Tämä lainkohta koskee sitä, mihin mennessä laissa säädetty väestöpohja tulee saavuttaa. Jäljempänä käsitellään sitä, mihin saakka velvoite on voimassa.

Lakiin 29.4.2011 annetulla lailla lisätyssä 5 b §:ssä valtioneuvostolle annettiin mahdollisuus käynnistää lain 5 a §:ssä (sanotulla lailla lisätty §)

säädetty menettely, jos kunta ei 31.8.2011 loppuun mennessä ole tehnyt sitovaa päätöstä 5 §:n 3 momentissa palveluiden järjestämiselle säädetyjen velvoitteiden täyttämistä. Lain 5 b §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston tulee tehdä 5 a §:ssä tarkoitettu päätös 30.6.2012 mennessä. Lain 5 b §:n 1 momentissa tarkoitettuja valtioneuvoston päätöksiä ei ole tehty ja 5 b §:n 2 momentissa säädetty kuulemisvelvollisuus ja 1 momentissa säädetty aikaraja huomioon ottaen sellaisia ei ole enää ajallisesti mahdollista tehdä.

Lain voimaantulosäännöksen (15 §) 2 momentissa todetaan, että sen estämättä mitä 1 momentissa (= L voimassa 2012 loppuun) säädetään, lain 5 §:ää (siis myös 3 momenttia) sovelletaan ja valtioneuvoston 5 a §:n nojalla määräämät yhteistoimintavelvoitteet ovat voimassa vuoden 2014 loppuun. Kun valtioneuvosto ei ole lain 5 a §:n mukaisia päätöksiä tehnyt eikä 30.6.2012 mennessä ehdi sellaisia tekemään, lain voimaantulosäännöksen 2 momentin ensimmäinen virke (valtioneuvoston määräämät yhteistoimintavelvoitteet ”ovat voimassa”) ei voi tulla enää sovellettavaksi.

Suurimmassa osassa kunnista/yhteistoiminta-alueilla perusterveydenhuolto ja sosiaalihuolto on järjestetty laissa säädetyssä määräajassa lain 5 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla mutta joissakin ei (tarkemmin muutoslain HE 268/2010 yleisperustelut). Lakiin keväällä 2011 lisätyillä 5 a ja 5 b pykälillä valtioneuvostolle säädettiin – laissa säädettyyn ajankohtaan mennessä – mahdollisuus päätöksellään velvoittaa vastahakoinen kunta liittymään yhteistoiminta-alueeseen tai muodostamaan yhteistoiminta-alue 5 §:n 3 momentissa säädetyin väestöpohjan täyttämiseksi. Tarkoitus on ollut, että lähtökohtaisesti kuntien omilla päätöksillä ja vastahakoisuustilanteissa lakiin perustuvalla valtioneuvoston päätöksenteolla PuiteL:ssa tarkoitettu tila mm. lain 5 §:n 3 momentin osalta (perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon tehtävissä vähintään n. 20 000 as.

väestöpohja) saavutettaisiin kuluvan vuoden loppuun mennessä.

Niillä kunnilla, jotka ovat (kuluvan vuoden loppuun mennessä; 5 §:n 7 momentti) tehneet lain edellytykset täyttävän päätöksen lain 5 §:n 3 momentin väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi on PuiteL 15 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla velvollisuus pitää yhteistoimintavelvoite voimassa vuoden 2014 loppuun. Säännöksen sanamuoto (5 §:ää ”sovelletaan”) ei ole täysin onnistunut, mutta voimaantulosäännös on johdonmukainen (väestöpohjan järjestämisvelvollisuus ks. 5 §:n 7 momentin, väestöpohjan ylläpitovelvollisuus ks. 15 § 2 momentti).

PuiteL:n 15 §:n 2 momentin toinen ja kolmas virke muodostavat kokonaisuuden siten, että kolmas virke rajaa toisen virkkeen mukaisen menettelyn käyttöalaa. Valtioneuvoston mahdollisuus kunnan velvoittamiseen 5 a §:n mukaisesti yhteistoimintaan 30.6.2012 jälkeen on mahdollista vain sellaisissa tapauksissa, joissa kunta on päättänyt 5 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta, mutta se on päättänyt toisin kuin mitä se on ilmoittanut valtioneuvostolle 5 b §:n 4 momentin perusteella” (= kaikille kunnille tehty kysely/valtiovarainministeriön arviointi vaatimusten täyttymisestä; ks. HE 268/2010 5 b §:n yksityiskohtaiset perustelut s. 13), eikä kunnan päätös täytä 5 §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Voimaantulosäännöksen tämä kohta on jossain määrin epäselvästi kirjoitettu. Valtioneuvoston velvoittamis päätöksen muuttaminen ei voi siis tulla kysymykseen, koska sellaisia ei ole alunperinkään tehty. Muutoin säännöksellä on tarkoitettu antaa valtioneuvostolle joissain rajatuissa tilanteissa päätöksentekovaltuus lain 5 b §:n 1 momentissa säädetyin kesäkuun 2012 jälkeenkin. Yksi voimaantulosäännöksen kohdan tulkintavaihtoehto on sellainen, että kysymys olisi siitä, että kunta on aikaisemmassa vaiheessa valmistellut asiaa tietyllä tavalla ja antanut sen mukaisia tie-

toja valtiovarainministeriölle (em. vaatimusten täyttymistä koskeva kysely) ja niitä arvioituaan valtioneuvosto (ministeriö) ei ole käynnistänyt lain 5 a – 5 b §:ssä säädettyä menettelyä valtioneuvostossa. Sittemmin kunta on kuitenkin tehnyt toisenlaisen päätöksen, eikä se täytä lain 5 §:ssä säädettyjä vaatimuksia.

PuiteL:n muutosten voimaantulosäännöksen 2 momenttia ei ole hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tältä osin mitenkään käsitelty.

Voisiko PuiteL voimaantulosäännöksen (15 §) 2 momentti luoda valtioneuvostolle toimivaltaa 30.6.2012 jälkeen myös sellaisia (käytännössä todennäköisesti ilmeneviä) tilanteita varten ja sellaisia kuntia kohtaan, joissa kunta on ajoissa järjestänyt perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta huolehtimisen lain 5 §:n 3 momentin mukaisesti katsottavalla tavalla, mutta nyt myöhemmin päätöksellään luopuu sellaisesta eikä näin ollen enää huolehtisi järjestämisvastuustaan PuiteL:n mukaisesti? Kunnan velvollisuutena on edelleenkin huolehtia perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon järjestämisvastuun toteuttamisesta PuiteL:n mukaisella tavalla samalla tavalla kuin muidenkin kuntien, mutta onko valtioneuvostolla lakiin perustuvaa mahdollisuutta puuttua vielä 30.6.2012 jälkeen asiaan, jos kunnan uuden päätöksen johdosta niin ei tapahtuisi? PuiteL 5a ja 5 b §:n lisäyksiä ym. koskevan hallituksen esityksen perustelujen ”Esityksen pääasiallinen sisältö” jaksossa lainmuutosta kuvattiin siten, että lakiin ehdotettiin otettavaksi säännökset valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa, jos kunnat eivät oma-aloitteisesti ole muodostaneet lain edellyttämää väestöpohjaa. Ajallisesti laeva ja epätarkka ilmaus on tämän lainmuutosesityksen yleisluonnehinnan yhteydessä ymmärrettävä. Kysymys tässä yhteydessä on siis siitä, että järjestämisvastuu ja väestöpohjavaatimus on saatettu alun perin

täyttää, mutta kunnan myöhemmällä päätöksellä siitä halutaan vetäytyä.

Valtioneuvoston toimivaltaa koskeva em. taivote on sinänsä PuiteL:n perustavoitteiden näkökulmasta ymmärrettävä ja hyväksyttävä, mutta kunnallisen päätöksenteon (puitelain vastaisenkin) sivuuttavalle valtion viranomaisen oikeudellisia vaikutuksia sisältävälle puuttumiselle on oltava laista ilmenevä toimivaltaperuste. Edellisessä kappaleessa olevaan viitaten tulisi voimaantulosäännöstä myös tässä tarkoitetuissa yksittäistapauksissa soveltaa siten, että kunta, joka on aikanaan tehnyt asianmukaisen järjestämisvastuu- ja väestöpohjapäätöksen, ei voi siitä lain soveltamisaikana vetäytyä. Jos kunta ei olisi sellaista velvoittavaa päätöstä lainkaan tehnyt, valtioneuvostolla olisi ollut mahdollisuus ryhtyä lain 5 a §:n mukaisiin velvoittaviin toimiin. Toisin sanoen sillä ajankohdalla, milloin kunta on ko. asiasta päättänyt, ei saisi olla oikeudellista vaikutusta. Valtioneuvoston toimivalta tällaisissa kuntien järjestämisvelvollisuus- ja väestöpohjapäätösten seuranta ja noudattamista koskevilla asioissa perustuisi PuiteL 15 §:n 2 momentin toisen virkkeen lopun ja kolmannen virkkeen säännökseen. Jos voimaantulosäännöstä sovellettaisiin toisin, lain soveltamisaika ”vuotaisi” sellaisissa tapauksissa, joissa kunta myöhemmin toimenpitein tai päätöksin vetäytyy lain velvoitteen täyttämistä.

Em. perusteella pidän oikeudellisesti mahdollisena sellaista voimaantulosäännöksen tulkintaa, että valtioneuvoston toimivalta em. tilanteissa on olemassa vuoden 2014 loppuun saakka. Toimivaltaisen valtiovarainministeriön asiana on arvioida toimivaltuuksien käyttöä yksittäistapauksissa. Eräänlaisen oikeudellisen painostuskeinon ne voivat jo ennen mahdollista käyttämistäkin muodostaa. Samalla on kuitenkin arvioitava sen merkitystä, että PuiteL:iin v. 2011 lisättyjä kunnallisen itsehallinnon kannalta aika poikkeuksellisia valtioneuvoston toimivaltuuksia ei ole tähän men-



nessä muutoinkaan käytetty. Kannanottopyyntömuistiossa viitatus kuntien yhdenvertaisuuden kannalta on varmaankin niin, että erityisesti perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluita käyttävien kunnan asukkaiden näkökulmasta voi olla eri asia, onko kunnan ko. tehtävät järjestetty koko ajan tietyllä tavalla (mahdollisesti PuiteL:n säännösten tai ainakin sen perustavoitteiden vastaisestikin) vai onko kysymys siitä, että lain vaatimukset täyttävä tilanne myöhemmin kunnan päätöksellä muutetaan sitä ainakin tietyn väestöryhmän osalta vastaamattomaksi. Sen vuoksi yhdenvertaisuusargumentti ei olisi kovin painava tässä yhteydessä.

Valtioneuvoston yleisistunto päätti 20.12.2012 kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain mukaisesti Tohmajärven kunnan velvoittamisesta yhteistoimintaan perusterveydenhuollon järjestämisessä Kiteen kaupungin kanssa. Kunta valitti valtioneuvoston päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa asia on keväällä 2013 vielä vireillä.

### **Sosiaali- ja terveysministeriön edustuksesta Merimieseläkekassan hallituksessa ja valtuuskunnassa**

Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön tiedusteluun muistiona 11.6.2012 annettu vastaus, oikeuskansleri Jaakko Jonkan hyväksymä, valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön esittelijäneuvos Risto Hiekkataipaleen laatima (OKV/14/20/2012)

#### **Säännöksistä**

Merimieseläkelain 167 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö (STM) nimittää eläkekassan valtuuskunnan kolmeksi kalenterivuodeksi ker-

rallaan. Valtuuskuntaan kuuluu 13 jäsentä. Jäsenistä kaksi (2) edustaa sosiaali- ja terveysministeriötä sekä yksi liikenne- ja viestintäministeriötä (LVM). Lain 171 §:n mukaan valtuuskunta ”päättää eläkekassan toiminnan yleisistä periaatteista ja valvoo eläkekassan hallituksen ja toimitusjohtajan toimintaa”. Valtuuskunnan varsinaisessa kokouksessa on päätettävä lain 174 §:ssä luetelluista asioista.

Merimieseläkelain 179 §:n mukaan STM nimittää eläkekassan hallituksen neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Hallitukseen kuuluu viisi (5) jäsentä. Näistä puheenjohtajana ja samalla ”valtion edustajana” toimii ministeriön määräämä jäsen. Muista jäsenistä kaksi edustaa työnantajia ja kaksi työntekijöitä. Eläkekassan hallituksen tehtävänä lain 184 §:n mukaan on mm. hyväksyä eläkekassan sijoitussuunnitelma (5 kohta) ja päättää eläkekassan varojen sijoittamisesta (6 kohta). Hallituksella on 184 §:n 2 momentin mukaan oikeus antaa mm. 1 momentin 6 kohdassa mainitut asiat tai osa niistä jaostonsa, jäsenenä taikka eläkekassan toimihenkilön ratkaistaviksi. Merimieseläkekassa on Finanssivalvonnan valvonnan alainen (211 §).

#### **Asian arviointia**

Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön mahdollisuutta toimia Merimieseläkekassan hallituksen puheenjohtajana on arvioitu 2.12.2009 päivätyssä oikeuskanslerinviraston esittelijän muistiossa. Nyt arvioitavana on kysymys erityisesti siitä näkökulmasta, onko ministeriön kansliapäällikölle soveliasta olla eläkekassan hallituksen puheenjohtajana kun saman eläkelaitoksen valtuuskunnan jäsenenä on kaksi ministeriötä edustavaa jäsentä eli käytännössä kaksi ministeriön virkamiestä.

Merimieseläkelain mukaisten eläke-etuuksien maksaminen katetaan työnantajilta ja työn-

tekijöiltä perittävillä eläkevakuutusmaksuilla. Kuten muidenkin yksityisten lakisääteisten eläkejärjestelmien maksuprosentit, sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa myös merimieseläkelain mukaiset työnantajan ja työntekijän maksuprosentit. Eläkekassan hakemuksesta asetuksella vahvistettavat maksuprosentit perustuvat vakuutusmaattisiin laskelmiin. Maksuprosenttien suuruus riippuu olennaisesti Merimieseläkekassan vastattavina olevista eläkemenoista. Sen lisäksi lain 152 §:n perusteella valtio suorittaa eläkekassalle kolmanneksen kaikista Merimieseläkekassan merimieseläkelain mukaisesti maksamista eläkkeitä. Kysymys on siis suoraan lain perusteella (ennakkona) maksettavasta valtionosuudesta ja myös valtionosuuden määrä on sidottu laissa säädettyyn perusteeseen. Merimieseläketurvan rahoitus perustuu näin lain säännöksiin ja myös rahoituksen määräytymisen perusteet on lailla säädetty. Sosiaali- ja terveysministeriö ei tee niissä ministeriön harkintaa sisältäviä päätöksiä.

Hallintolain voimassaoloaikana ja jo sitä edeltäneen elokuussa 1982 annetun hallintomenettelylain voimassaoloaikana on toistuvasti pohdittu kysymystä ministeriöiden johtavien virkamiesten mahdollisuudesta olla mukana ”ministeriötä lähellä olevien” yhtiöiden ja yhteisöjen toimielimiissä. Ennen valtionyhtiöiden omistajaohjauksen keskittämistä valtioneuvoston kansliaan perustettuun omistajaohjausosastoon kysymys oli erityisesti ministeriön kansliapäälliköiden ja muiden johtavien virkamiesten mahdollisuudesta mennä mukaan sellaisten yhtiöiden hallitukseen, joiden omistajaohjaus tuossa vaiheessa vielä kuului ao. ministeriölle. Omistajaohjausasioiden keskittämiseksi valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle oli monia syitä. Yksi keskeisiä oli se, että yleiseltä kannalta mutta myöskään asianomaisen toimialan kannalta ei voitu pitää asianmukaisena sitä, että ministeriön johtava virkamies oli yksittäisen osakeyhtiön hallituksessa toimialalla, jon-

ka toimintaedellytyksiin ministeriö saattoi merkittävästikin vaikuttaa tai joita se valvoi. Samoin asianomaisen yhtiön toiminnan tuloksellisuuden (valtion omistajanäkökulma) valvonta ministeriössä ei voinut olla kaikilta osin uskottavaa, jos valtio-omistajan edustaja yhtiön hallituksessa oli ao. ministeriön ylin virkamies, kansliapäällikkö ja taloudellisen tuloksellisuuden valvonnasta huolehti ministeriön alempi virkamies.

Merimieseläkekassan hallituksen puheenjohtajan sekä sosiaali- ja terveysministeriötä edustavien eläkekassan valtuuskunnan jäsenten välisen asetelman suhteen on ensinnäkin todettava, että kysymys on suoraan lain perusteella määräytyvästä Merimieseläkekassan valtuuskunnan ja hallituksen kokoonpanosta. Sosiaali- ja terveysministeriön edustus valtuuskunnassa perustuu lain nimenomaiseen säännökseen. Merimieseläkelain 179 §:ssä edellytettävä ”valtion edustaja” voi sinänsä olla muustakin ministeriöstä kuin sosiaali- ja terveysministeriöstä, mutta hallituksen kuitenkin nimittää sosiaali- ja terveysministeriö. Merimieseläkelain 180 §:n 2 momentissa lisäksi edellytetään, että hallituksen puheenjohtajalla tulee olla hyvä työeläkevakuustustoiminnan tuntemus.

Toiseksi tärkeä toteamus on, että kysymys on nimenomaan Merimieseläkekassan lakisääteisten toimielinten kokoonpanosta. Merimieseläkekassa on merimieseläkelain 1 §:n 3 momentin mukainen eläkelaitos, jolle kuuluu merimieseläkelain mukaisen työeläkevakuustustoiminnan harjoittaminen. Kysymys on siis lakisääteisen työeläketurvan toimeenpanosta huolehtivan lakiin perustuvan itsenäisen oikeushenkilön toimielimistä. Merimieseläkekassa on itsenäinen eläkelaitos myös valtioon ja tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriöön nähden. Eläkelaitoksen valvonta kuuluu Finanssivalvonnalle. Sosiaali- ja terveysministeriölle eläkelaitoksen on annettava tietoja, jotka ovat tarpeen merimieseläkelais-

sa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi (211 § 3 mom.).

Kysymys on siten Merimieseläkekassan puheenjohtajana olevan ministeriön virkamiehen ja saman eläkelaitoksen valtuuskunnan jäsenenä olevien virkamiesten asetelmallisesta suhteesta nimenomaan siinä yhteisössä, Merimieseläkekassassa. Kysymys ei sen sijaan ole siitä, että ministeriön asianomaiset virkamiehet olisivat Merimieseläkekassan hallituksen puheenjohtajana tai valtuuskunnan jäsenenä oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla taloudellisesti tai muussa suhteessa raportointivelvollisia ministeriöön päin tai että ministeriö valvoisi heidän toimintaansa ko. eläkelaitoksen toimielimien puheenjohtajana tai jäsenenä. Merimieseläkekassan hallituksen puheenjohtajan päätehtävä tai valtuuskunnan jäsenten päätehtävä ministeriössä ei näin ollen ole oikeudellisesti ongelmallinen ministeriön jonkin laissa säädetyn merkittävän valvontatehtävän toteutumisen kannalta.

Valtion omistajaohjauksen keskittämisen jälkeenkin edellä kuvailtu oikeudellisesti merkityksellinen asetelma voi esiintyä lähinnä sellaisissa valtio-omisteisissa yhtiöissä, joissa valtio-omistajuuteen liittyy olennaisesti muitakin kuin taloudellisia intressejä ja omistajaohjaus on tämän vuoksi pysytetty ao. toimialan ministeriössä. Niiden samoin kuin asianomaisen ministeriön toimialan alaisina yrityksinä toimivien taloudellisesti merkittävien laitoksien (Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys, Suomen Hippos) toimielimissä ei voi toimia asianomaisen ministeriön kansliapäällikkö tai muu johtava virkamies, koska yhtiön hallituksen jäsenyyteen sisältyy merkittävä taloudellinen vastuu valtio-omistajan suuntaan. Sulkeissa mainitut yhteisöt puolestaan tulouttavat valtaosan voittovaroistaan lain mukaisesti valtiolle valtion talousarvion kautta tai valtioneuvoston päätöksellä käytettäväksi laissa säädettyihin tarkoituksiin. Mistään tämäntyyppisestä asetelmas-

ta Merimieseläkekassan hallituksen puheenjohtajan ja eläkelaitoksen valtuuskunnan jäsenten välillä ei ole kysymys. Asiaa voitaisiinkin näin ollen arvioida lähinnä Merimieseläkekassan hallinnon järjestämistä ja sen toteuttamista koskevana sisäisenä asiana.

Samasta asiasta aikaisemmin ilmoittamaansa oikeudelliseen kantaan ja tässä muistiossa esitettyihin täsmennyksiin viitaten oikeuskansleri ei nähnyt oikeudellista estettä sille, että sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö toimii Merimieseläkekassan hallituksen puheenjohtajana.

### **Sähköpostikeskusteluina selvitettyjä valtioneuvostoasioita**

Sähköpostin käyttö ministeriöissä valmisteltavien valtioneuvostoasioiden laillisuusvalvontatehtävissä on edelleen lisääntynyt. Tämä koskee sekä valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmään (PTJ) jo jaettujen valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylista-asiakirjojen vakiintunutta niin sanottua listatarkastusta, mutta – yhä suuremmassa määrin – myös ministeriöiden esittelijöiden jo ennen esittelylistan jakamista oikeuskanslerinvirastoon katsottavaksi lähettämien esittelylista-asiakirjaluonnosten tai eriasteisten versioiden kommentointia ja eräänlaista ”esitarkastusta” sähköpostitse. Nimenomaan viimeksi mainitun tyyppinen työskentelytapa on uuden virkamiespolven myötä selvästi yleistymään päin. Tämäntyyppisessä työskentelytavassa on vaarana, että se syö merkittävästi valtioneuvostovalvonnan muutoinkin niukkaa aikaa ja hämärtää ministeriöiden, usein varsin yksinkertaisten ja rutiinimaisten asioiden, esittelijöiden vastuuta omasta työstään.

On kuitenkin syytä korostaa, että varsinkin oikeudellisesti hiukankin epäselvimmissä, vaikeissa, harvoin esiintyvissä sekä periaatteellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävissä asioissa,

joita varsinkin hallitustyöskentelyn vakiinnuttua esiintyy säännönmukaisesti, on asianmukaista, että valtioneuvoston asianomainen jäsen tai asian valmistelusta vastuussa oleva ministeriön virkamies kääntyy riittävän varhain oikeuskanslerin puoleen. Näin asian valmisteluun liittyvät oikeudelliset näkökohdat voidaan ottaa ajoissa huomioon, eikä asian valmistelussa esittelykuntoon tule myöhemmin yllätyksiä. Perinteisen, usein rutiinimaisen listatarkastuksen rinnalla tämäntyyppinen sähköpostityönteko asiaansa perehtyneen ja sille omistautuneen ministerin tai ministeriön asiantuntijavirkamiehen kanssa on ammatillisesti valtioneuvosto- ja valvonnasta antia. Kysymys on siitä, että valtioneuvostossa päätettävään asiaan liittyvät merkitykselliset oikeudelliset kysymykset on ministeriössä riittävän varhain havaittu ja niihin halutaan ministeriön ja oikeuskanslerin yhteistyönä myös oikeudellisesti punnittua ja perusteltavissa oleva ratkaisu.

Osa sähköpostitse käydyistä valtioneuvosto- ja valvonnasta sähköpostikeskusteluista on ollut oikeuskanslerinviraston aloitteesta tehtyjä rutiinimaisia ilmoituksia valtioneuvoston esittelyasiakirjoissa havaituista puutteista, jotka asian esittelijä on PTJ-järjestelmään jakamaansa esittelylistaan saman tien korjannut. Varsin monessa ministeriössä valmisteltavana olevassa asiassa sähköpostityöskentely on ollut ministeriöaloitteista ja monivaiheista. Edellä tarkoitetuissa laajimmissa ja tärkeimmissä valtioneuvostoasioissa vakiintuneisiin työskentelytapoihin kuuluu, että jäsennellysten oikeudellisten kysymysten ohella ministeriöstä lähetetään sähköpostin liitetiedostona asian valmistelua koskevia asiakirjoja ja muuta tausta-aineistoa. Usein toistuvissa tai oikeudellisesti vähemmän haastavissa asioissa vastauksen on antanut oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikkö tai asian tarkastanut osaston muu virkamies. Merkittävämmissä asioissa tai jos kannanottoopyyntökin on saapu-

nut oikeuskanslerin kautta, sähköpostitse annettavasta vastauksesta keskustellaan hänen kanssaan. Myös kertomusvuonna on vakiintuneeseen menettelyyn kuulunut, että sähköpostitse pohditavaksi saatetun asian ja sen sähköpostitse tapahtuneen valmistelun päätteeksi asiaa käsitellään tarvittaessa vielä asianomaisen ministerin tai valmistelusta vastaavien virkamiesten sekä oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston virkamiehen välisissä henkilökohtaisissa keskusteluissa oikeuskanslerinvirastossa. Tällaisia keskusteluja on myös kertomusvuonna järjestetty eräissä asioissa varsin nopeastikin ilman varsinaista valmistautumisaikaa, kun asian kiireellisyys ja yhteiskunnallinen merkittävyys on sellaista edellyttänyt.

Pelkästään oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön sähköpostiin on kertomusvuoden 2012 aikana tullut tai hän on lähettänyt yli 170 valtioneuvostoasiata koskevaa viestiä. Useissa kymmenissä ministeriöaloitteisissa sähköpostikeskusteluissa viestejä on ollut neljästä kuuteen kappaletta liiteasiakirjoineen. Vastaavanlaisia sähköpostikeskusteluja ovat käyneet oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston muut virkamiehet toimiessaan osastopäällikön sijaisena ja huolehtiessaan vuorollaan valtioneuvoston listatarkastustehtävistä tai tehtäväalaansa kuuluvista valtioneuvosto- ja valvonnasta asioista. Tässä yhteydessä on mainittava erityisesti Euroopan talouskriisin hallinnan kansalliseen päätöksentekoon liittyneet lukuisat ja erityistä käsittelyn joutuisuutta edellyttäneet oikeudelliset kysymykset. Lähes aina tiedustelut ja oikeuskanslerin oikeudellista kannanmuodostusta edellyttävät sähköpostiviestit ja -keskustelut ovat koskeneet asiaa, joka on ollut tulossa valtioneuvoston käsittelyyn tai jonka valmistelu on ollut muutoin siinä vaiheessa, että oikeudellinen kanta on ollut tarpeen saada joutuisasti. Joutuisuus tässä yhteydessä tarkoittaa: välittömästi, saman työpäivän aikana ja viimeistään muutaman työpäivän aikana.

Edellä kuvattu valtioneuvoston laillisuusvalvonnan työnluoteeseen liittyvä työskentelytapa on myös kertomusvuonna edellyttänyt siihen osallistuvalla oikeuskanslerinviraston henkilöstöltä joustavuutta ja työhön sitoutuneisuutta.

Kertomusvuoden aikana on valtioneuvoston jäsenten ja valtioneuvostoasioita ministeriössä valmistelevien virkamiesten kanssa käyty mm. seuraavanlaisia asiaryhmiä ja asioita koskevia sähköpostikeskusteluja:

- Kysymys siitä, tuliko kenraali nimittää määräajaksi vai määräaikaiseen virkasuhteeseen. Ensinnäkin kysymys siitä, tulisiko virkanimitysasia ylipäättään panna vireille, kuului ministeriön harkittaviin ottaen huomioon valtion virkamieslain ao. säännösten periaatteet. Jos virkanimitysasia tulisi vireille, siinä tuli, upseerien virkanimitysasioiden erityispiirteistä huolimatta, noudattaa virkamieslaissa säädettyä pääsäännöksi tarkoitettua menettelyä. Everstin virkaan määräajaksi nimitetty voitiin nimittää kenraalin virkaan, mutta kun virka ei ollut avoinna, ei määräajaksi virkaan vaan määräaikaiseen virkasuhteeseen. Puolustusvoimalain 38 §:n ei katsottu voivan merkitä sitä, että päätöksen tekisi valtioneuvosto, vaan perustuslain 128 §:n 2 momentti huomioon ottaen myös nimittäminen kyseiseen määräaikaiseen virkasuhteeseen oli tasavallan presidentin tehtävä
- Ministerin erityisavustajalle ilmoitettu, että myös Patria Oy:n omistajaohjauksesta valtioneuvoston kansliassa vastaava ja yhtiössä valtio-omistajan edustajana enemmistöpäätösvaltaa käyttävä ministeri oli esteellinen Patria Oy:n puolustustarvikkeiden maastavientilupaa koskeneessa asiassa, koska asia koski yhtiön taloudellisesti huomattavan merkittävää liiketoimintaa
- Valtioneuvostolle esiteltävän eduskunnan tarkastusvaliokunnan tarkastuskirjelmän luonne valtioneuvostoon ja asianomaisiin ministeriöihin nähden
- Kysymys eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten allekirjoittamismenettelystä hallituksen esitysten antamisen siirryttyä perustuslain muutoksella tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Asiasta valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön ja oikeuskanslerinviraston kesken käydyn sähköpostikirjeenvaihdon lopputuloksena päätökseksi tuli ensinnäkin se oikeuskanslerinvirastosta todettu kanta, että kysymys ei ole valtioneuvoston ohjesäännössä tarkoitetuista toimituskirjoista, vaan ylintä lainsäädäntövaltaa ja budjettivaltaa käyttävälle eduskunnalle annettavista myös hallituksen poliittisia linjauksia sisältävistä säädös- ja talousarvioesityksistä, joita ei varmentajanakaan allekirjoita ministeriön virkamies (muutoin kuin ohjeissa todetuissa erityistapauksissa). Muun muassa perustuslain 66 §:ään viitaten päätettiin, että hallituksen esitykset eduskunnalle allekirjoittaa pääministeri tai hänen sijaisensa ja asianomainen ministeri
- Eduskunnan lausumien oikea merkitseminen valtioneuvoston esittelylistaan (useita havaintoja)
- Valtioneuvoston periaatepäätöksen oikeudellisesta luonteesta ja mahdollisesta sisällöstä. Kysymys periaatepäätöksen ”strategisesta ohjausvaikutuksesta” eri tahoihin nähden (Kalatiestrategia). Valtioneuvoston periaatepäätöksestä katso muun muassa Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1991 s. 23, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1994 s. 29 ja erityisesti Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1999 s. 31-32
- Valtioneuvoston asetuksen otsikon eroavaisuus valtioneuvoston esittelylistassa verrat-

- tuna listan liitteenä olevaan säädösehdotukseen (useita havaintoja)
- Asianomaisen erityislainsäädännön (ydinvastuulainsäädäntö) voimassaolokysymyksiä, kun ennen perustuslakia annettua valtioneuvoston (normi)päätöstä ei ollut kumottu, mutta sen perustana aikoinaan ollutta ydinvastuulain säännöstä oli sittemmin muutettu (ministeriön muistio, sähköpostikirjeenvaihdon lisäksi keskusteluja ministeriön esittelijän kanssa)
  - Valtioneuvoston (hallituskaudeksi täytettävän) viestintäjohtajan viran täyttäminen
  - Hallituksen esityksen antamista koskevien valtioneuvoston esittelylistojen kansilehden yksityiskohtainen sisältö ja käsitteet 1.3.2012 lukien (yhteistyössä valtioneuvoston kanslian sekä oikeusministeriön julkisoikeuden yksikön ja laintarkastusyksikön kanssa)
  - Ministeriön ylimmän johdon nimittäminen ministeriön organisaatiouudistukseen liittyen (sähköpostikirjeenvaihtoa ja tapaaminen oikeuskanslerinvirastossa)
  - Ministeriön edustajan nimittäminen uudelleen julkista valtaa käyttävän toimielimen jäseneksi, kun toimielimen toimikausi oli jo ehtinyt päättyä. Uusi nimittämispäätös ei voinut olla miltään osin taannehtiva
  - Valtiosopimusoppaan päivittämiseen osallistuminen mm. ministereiden ja virkamiesten esteellisyyttä koskevien säännöstarkennusten jälkeen yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa
  - Ministerin äänestämisen ja siihen liittyvän eriävän mielipiteen esittämisen ja toisaalta valtioneuvoston pöytäkirjaan kirjaaman lausuman oikeudellisesta merkityksestä ja menettelystä (mm. Talvivaaran uraanin erottamislupa)
  - Säännöksessä ja sopimuksessa olevan käsitteen ”valtioneuvoston päätöksellä” merkitys yksittäisessä asiassa (ministeriö vai valtioneuvoston yleisistunto)
  - Tullihallituksen pääjohtajan ja tilastokeskuksen pääjohtajan virkojen täyttämiset. Kysymys erityisesti uuden kelpoisuusvaatimuksen ”tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus” soveltamisesta sekä johtamiskokemuksen laajuuden ja syvyyden arvioimisesta ao. virastojen tehtävät ja niiden pääjohtajien tehtävien vaativuus huomioon ottaen
  - Oikea menettely virantäyttöasiassa, kun viranhakukuulutuksen julkaisuajankohtana ja viran hakuajan päättymisajankohtana virkaan ei ollut säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia, mutta virantäyttöajankohtana virkaan oli ministeriön työjärjestyksessä määrätty kelpoisuusvaatimukset. Kun kyseessä oli virkamiehen nimittäminen määräaikaan virkasuhteeseen ja hakijoissa oli runsaasti tehtävään päteviä hakijoita, virkasuhteen julistaminen uudelleen haettavaksi ei ollut perusteltua, mutta se tuli täyttää hakuajan päättyessä voimassa olleiden vaatimusten mukaisesti
  - Uuden postilain mukaisen postitoimilupasian käsitteleminen ja ratkaiseminen valtioneuvoston yleisistunnossa. Kysymys ministeriön harkintavallan/oikeudellisen harkinnan rajoista lupahdoista päätettäessä. Menettely valtioneuvoston päätöksen perustelemisessa, kun oli etukäteen tiedossa, että asian esittelijä liittyy valtioneuvoston pöytäkirjaan perustellun eriävän mielipiteen ja valtioneuvoston päätökseksi tulee ministerin esittämä päätösehdotus. Toimiluvan hakijayhtiö ei ottanut saamaansa lupaa käyttöön, mutta valitti valtioneuvoston päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (asia vireillä)

- Valtioneuvoston päätöksenteossa tapahtuneen virheen korjausmenettely valtioneuvoston pöytäkirjaan, kun julkista valtaa käyttävän valtion toimielimen jäsenen ammattinimikkeeksi oli merkitty ”YTT” vaikka sen olisi tullut olla ”YTM”. Virhe voitiin oikea-aikaisesti kirjoitusvirheenä
- Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistaan liitettävien liiteasiakirjojen välttämättömyys silloinkin, kun toimiluvan hakijalle myönnetään yleisistunnon päätöksellä toimilupa hakemuksen mukaisesti. Kysymys valtioneuvoston esittelylistan laadinnan teknistyypisistä puutteista
- Tekesin pääjohtajan viran täyttäminen. Esittelylistaluonnoksen tarkastaminen ennen sen jakamista. Kysymys erityisesti viran kärkihakijoiden pätevydestä ja ansioituneisuudesta suhteessa Tekesin tehtäviin ja sen pääjohtajan viran vaativuuteen
- Veikkauvoittovarojen käyttöperusteen kohdentaminen peräkkäin usean vuoden ajaksi samaan taloudellisesti merkittävään kohteeseen (Olympiastadionin peruskorjaus)
- Valtioneuvoston pöytäkirjaan jätettävä lausuma valtioneuvoston päätökseen nähden (useita tapauksia)
- Hallituksen esityksen ja/tai eduskunnan vastauksen tunnistetietojen puuttuminen eduskunnan vastauksen otsikkotiedoista (useita tapauksia)
- Virantäyttämistä koskevan esittelylistan liitteenä olevan hakijakohtaisen ansioyhteenvedon puutteellisuus (aukkoja palvelussuhdetiedoissa)
- Perustuslain muuttamisen jälkeenkin tasavallan presidentti vahvistaa lait perustuslain 77 §:n mukaisesti, vaikka hän ei osallistu enää niitä koskevien hallituksen esitysten antamiseen. Muunlaisten eduskunnan vastauksien (esim. eduskunnan suostumus, valtiontakaus), talousarviokirjelmien ym. osalta valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa käytyjen keskustelujen perusteella omaksuttu kanta, että tällaiset eduskunnan asiakirjat esitellään valtioneuvoston yleisistunnolle
- Valtioneuvoston periaatepäätöksen liitteet (työelämästrategia)
- Kysymys ministeriön alaisen keskusviraston ylijohdajan viranhoidosta uudessa tilanteessa, kun keskusviraston ylijohdajan virkaan määräajaksi nimitettynä, mutta siitä ministeriön kansliapäällikkyyden vuoksi virkavaapaana ollut henkilö oli tullut valituksi valtionhallinnon ulkopuoliseen virkaan jo 1.6. lukien. Koska keskusviraston ylijohdajan määräaikainen virkasuhde oli jo kertaalleen täytetty hakumenettelyn kautta, siihen ei ollut enää tarvetta ja virkasuhde voitiin tuossa tilanteessa virkasuhteeseen nimittämisen perusteen muuttumisesta huolimatta täyttää ilman hakumenettelyä. Ylijohdajan määräaikaisen virkasuhteen takarajaksi tuli määrätä virkaan määräajaksi nimitettynä olleen, mutta siitäkin virasta nyttemmin eronneen virkamiehen virkakauden takaraja, johon mennessä virka oli syytä täyttää
- Valtioneuvoston toimivallasta kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain muutosten siirtymäsäännös huomioon ottaen. Sähköpostitse valtiovarainministeriölle 29.5.2012 annettu oikeuskanslerin hyväksymä oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön muistio
- Laajakaistalain mukaisten valtionavustusten jakoprosessi. Voimassa olleen lain mukainen avustusten jakoprosessi oli kolmivaiheinen, jossa valtioneuvosto ensin päätti

- tuen jakaantumisesta maakuntien kesken. Ministeriön ymmärrettävänä ja sinänsä hyväksyttäväkin pyrkimyksenä oli pitää avustusten ensisijaisena myöntämiskriteerinä erityisesti laajakaistahankkeiden vaikuttavuutta ja toteuttamiskelpoisuutta. Laajakaistahankkeiden avustusten jakamisenettelyn muuttaminen edellytti lainmuutosta, jonka ministeriö toteutti
- Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen perustuslain muuttamisen johdosta. Sähköpostikirjeenvaihtoa valtioneuvoston kanslian istuntoyksikön kanssa. Kysymys erityisesti valtioneuvoston asetuksena annettavan ohjesäännön muutosten ”perusteluista” (valtioneuvoston esittelylistan liitteenä oleva esittelijän muistio)
  - Työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikön viran täyttämisen. Kysymys erityisesti siitä, voitiinko eräitä viranhakijoita pitää kelpoisina virkaan siten, että heillä oli kelpoisuusvaatimukseksi säädetty ”tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus” ottaen huomioon asianomaisen ministeriön toimiala ja tehtävät ja sen korkeimman virkamiehen, kansliapäällikön, viran vaativuus ja siihen kuuluvat tehtävät. Lisäksi kysymys joidenkin kärkihakijoiden johtamiskokemuksen merkityksen täsmentämisestä
  - Kysymys siitä, kenen ministerin vastattavaksi eduskuntaryhmän tekemä välikysymys lähinnä kuului
  - Hallituksen esityksen rinnakkaistekstin puutteellisuudet
  - Perustuslaissa säädetty valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle annetaan kahdella kielellä. Erityisesti valtioneuvoston käsiteltävänä olleen tiedonannon kiireellisenä käsittelemisen vaatimus huomioon ottaen valtioneuvosto saattoi muodostaa kantansa tiedonannon sisältöön sillä tuossa tilantees-
- sa käytettävissä olleen suomenkielisen tekstin perusteella
- Perustuslain 80 §:ssä tarkoitettujen valtioneuvoston asetuksen antamisen toimivalta-perusteina olevien lainkohtien merkitsemisen esittelylistaan
  - Lain vahvistamista koskeneen valtioneuvoston yleisistunnon samoin kuin tasavallan presidentinkin istunnon esittelylistan liitteenä ei ollut eduskunnan hyväksymä laki vaan hallituksen esityksen lakiehdotus, joiden virheellisten asiakirjojen perusteella valtioneuvosto ja tasavallan presidentti olivat tehneet päätöksensä. Sähköpostikeskusteluja ja konkreettisia neuvoja tapahtuneen virheen oikaisumenettelystä
  - Ministeriön virkamiehen virkasuhteen määräaikaisuus ei ole sinänsä este valtioneuvoston esittelijän määräykselle, mutta virkasuhteen luonne on esittelylistasta ilmevä ja esittelijämääräyksen tarve on kussakin tapauksessa harkittava
  - EU:n finanssipoliittisen sopimuksen (ns. budjettikurisopimus) kansallinen voimaansäätäminen lailla (sähköpostikirjeenvaihtoa ja palaveri oikeuskanslerinvirastossa)
  - Ministeriössä lainsäädäntöneuvoksen tehtäviä oli hoitanut sinne toisesta ministeriöstä siirtynyt virkamies määräaikaisessa virkasuhteessa. Ministeriön asianomaisessa yksikössä tapahtuneiden muutosten seurauksena lainsäädäntöneuvoksen viran perustamiselle oli perusteet, mutta se oli tarkoitus täyttää ensimmäisen kerran virkaa haettavaksi julistamatta. Oikeuskansleri katsoi, että valtionhallinnon määräaikaisen henkilöstön vakinaistamista koskevia säännöksiä ei tullut ko. asiassa soveltaa, vaan viran tehtävät huomioon ottaen yleisen avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimus edellytti viran julistamista avoimesti haetta-



vaksi. Menettely turvasi sen, että näin myös tehtäviä määräaikaaisesti hoitaneen ja virkaa hakeneen henkilön pätevyys ja ansioituneisuus tuli perustuslain 125 §:n mukaisessa menettelyssä arvioitavaksi

- Puolustusministeriön lainsäädäntöjohtajan viran täyttäminen. Kysymys eräiden kärkihakijoiksi mainittujen viranhakijoiden työkokemuksen ja -ansioiden täydentämisestä ja lisävertailusta sekä lainsäädäntöyksikön aseman kuvauksesta ministeriössä
- Työ- ja elinkeinoministeriön neljän osaston määrääjäksi täytettävän ylijohtajan viran täyttäminen
- Laissa säädettyä lainkäyttövaltaa käyttävän maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätoimisen määräaikaisen puheenjohtajan nimittäminen. Nimittämisasian päätösesityksessä ei voitu ennakoida hallitusohjelmaan lainkäyttövaltaa käyttävien lautakuntien uudelleenorganisointeja koskevia kirjauksia, vaan asia tuli esitellä ja ratkaista voimassa olevan lain mukaisesti. Jos mm. maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lailla lakkautetaan, laissa tulee olla sen lainkäyttövaltaa käyttävän henkilöstön asemaa koskevat siirtymäsäännökset
- Vanhuspalvelulakia koskeneen hallituksen esitysluonnoksen 18 §:n 3 momentin (sosiaalipalvelujen riittävyden määrittäminen) perustelujen kirjaaminen (kysymys mm. palvelusuunnitelman sitovuudesta). Useita sähköpostikeskusteluita hankkeen aikana sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten kanssa
- Verohallinnon pääjohtajan viran täyttäminen. Asia oikeudellisesti ongelmaton
- Puolustusministeri saattoi suostua maanpuolustusjärjestöjen kattojärjestönä toimivan Maanpuolustuksen Tuki ry:n valtakunnallisen varainkeräyksen suojelijaksi. Varainkeräyksen suojelijaksi ryhtyminen ei ollut ministerin virkatoimi eikä se ollut ristiriidassa ministerin virkatoiminnan kanssa. Keräyksen suojelijaksi ryhtymiseen ei vaikuttanut se, että valtio tuki harkinnanvaraisena valtionavustuksena budjettivaroista vapaaehtoista maanpuolustustyötä
- Valtioneuvoston esittelijänoikeudet, kun virkamies on tullut virkaan virastossa toteutetun virkajärjestelyn perusteella. Asia määräytyy virkajärjestelyn tuottaman virkanimikkeen perusteella
- Lainkäyttövaltaa käyttävän lautakunnan päätoimisen puheenjohtajan virkakausi voitiin lautakunnan toimikaudesta huolimatta määrätä enintään hänen laissa säädettyyn eroamisikänsä saakka
- Liikenneviraston pääjohtajan sidonnaisuusilmoitusasian kirjaaminen valtioneuvoston esittelylistaan. Valtion virkamieslain 8 a §:n mukainen sidonnaisuusilmoitusasia voitiin kirjata esittelylistaan siten ehdollisena, että ministeriö oli ennen virkanimitystä ilmoittanut virkaan esitetyille tehtävät ja luottamus-toimet, joista hänen tuli luopua, jos hänet virkaan nimitetään. Sen jälkeen kun valtioneuvosto päätti nimitysasian ministeriön esittelijän esityksen mukaisesti, virkaan nimitetty luopui mainituista tehtävistä ja luottamustoimista
- Finanssipoliittisen sopimuksen allekirjoitusvaltuuksien esittely. Kysymys siitä, voivatko ministeriöt (valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö) sopia keskenään esittelyvastuiden jakamisesta. Kyseessä oli valtiovarainministeriön toimialaan kuuluva sopimus, joka tuli esitellä valtiovarainministeriöstä
- Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien toteuttaminen Kreikan lainaohjelman ehtojen muuttamista koskevassa asiassa. Kysymys noudatettavasta menettelystä (ns. E-kirjennettely vai tiedonanto)

## ESITTELYLISTOJEN TARKASTAMINEN

- Sosiaali- ja terveysministeriön neuvottelevan virkamiehen viran täyttäminen. Kysymys viranhakijoiden välisestä ansiovertailusta
- Kysymys ministerin mahdollisesta esteellisyydestä sosiaali- ja terveyspoliittisessa ministerityöryhmässä käsiteltäessä Raha-automaattiavustusten jakoehdotusta vuodelle 2012
- Tasavallan presidentin kansliapäällikön nimittäminen. Kysymys nimittämisestä määräaikaiseen virkaan tai virkasuhteeseen.

## LAUSUNNOT

---

### Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta

#### Luonnos oikeusturvaohjelmaksi

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti oikeudenkäyntien kokonaisuuden lyhentämiseksi ja oikeusturvan laadun parantamiseksi laaditaan oikeusturvaohjelma aiempien toimenpidesuunnitelmien pohjalta. Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa luonnoksesta oikeusturvaohjelmaksi vuosille 2012–2016.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan yleisesti, että oikeudenkäyntien kokonaisuuden lyhentämistä ja oikeusturvan laadun parantamista yleisemminkin voidaan tavoitteina pitää ensiarvoisen tärkeinä. Sekä yleistä että hallintolainkäyttöä koskeissa kanteluissa arvostellaan usein asian käsittelyn viipymistä ja kohtuuttoman pitkää kokonaiskäsittelyaikaa. Vuosittain tällaiset kantelut sekä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tällaisia asioita koskevat omana aloitteena tutkimat asiat ovat johtaneet myös toimenpideratkaisuihin.

Luonnos oikeusturvaohjelmaksi sisälsi kaikkiaan 41 hanke-ehdotusta. Siltä osin kuin luonnokseen sisältyvissä hanke-ehdotuksissa tuotiin esille muun ohella esitutkinta- ja syyttäjyhteistyön kehittäminen ja syyttäjän roolin vahvistami-

nen oikeuskansleri totesi erikseen, että hän näki hanke-ehdotukset varsin tärkeinä pyrittäessä vaikuttamaan rikosasioiden kokonaisuuteen. Syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten yhteistyö ja erityisesti syyttäjän aktiivinen osallistuminen esitutkintaan alusta lähtien varsinkin oikeudellisesti monimutkaisissa rikosasioissa (esim. talousrikokset, ympäristörikokset ja osin työrikokset) on oikeuskanslerin mielestä tärkeää, koska tutkinnan kohteen määrittelyyn ja sitä kautta aineiston kokoamiseen vaikuttaa ratkaisevasti se, millaisen rikostunnusmerkistön valossa tapahtumaa tarkastellaan. Koska syyttäjälle pitäisi antaa aito mahdollisuus vaikuttaa esitutkintaan, pitäisi johto- ja vastuusuhteisiin kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Oikeuskansleri toi esille, että Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen (Tuloksellisuustarkastuskertomus 226/2011) mukaan tässä oli havaittu ongelmia. Parhaiten näitä ongelmia voitaneen oikeuskanslerin mukaan torjua, mikäli syyttäjällä olisi vahvempi rooli esitutkinnassa. Oikeuskanslerin mielestä olisi ainakin syytä selvittää, voitaisiinko esitutkinnan johtajuutta tarkastella rikostyyppikohtaisesti ja ehkä myös sisällöllisesti eritellen. Eli vahvistettaisiin syyttäjän roolia ja annettaisiin hänelle johtamisvastuuta, niissä rikostyypeissä ja niissä kysymyksissä, joissa syyttäjän rooli esitutkinnassa on tärkein (OKV/5/20/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

## **Terroristivarojen hallinnollinen jäädyttämisjärjestelmä**

Ulkoasiainministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa otsikkoasiaan liittyvästä hallituksen esitysluonnoksesta. Ehdotettavalla lailla luotaisiin hallinnollinen menetelmä terroristivarojen jäädyttämiseksi Suomessa ja sillä pantaisiin täytäntöön YK:n päätöslauselma 1373 (2001).

Oikeuskansleri totesi ehdotuksen olevan eri perusoikeuksien kannalta merkityksellinen ja sillä voivan olla vaikutuksia paitsi omaisuudensuojaan ja sen piiriin kuuluvaan sopimussuhteiden suojaan, myös henkilön toimeentuloturvaan sekä henkilötietojen suojaan. Oikeuskansleri viittasi perustuslakivaliokunnan muussa yhteydessä antamaan lausuntoon (PeVL 15/2008), jossa pidettiin aiheellisena määritellä tarkasti ne toimenpiteet, joiden yhteydessä varojen pidättäminen voi tapahtua ja täsmentää, mitä pidätettävillä varoilla tarkoitetaan. Ehdotuksesta on luonnoksessa todettuna mukaisesti suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Oikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan huomiota terroristivarojen jäädyttämistoimenpiteen kohteeksi joutuneen henkilön mahdollisuuksiin valittaa varojen jäädyttämistä koskevasta päätöksestä ja katsoi oikeusturvaan ja sääntelyn selkeyteen liittyvien näkökohtien puoltavan sitä, että lakiin otettaisiin nimenomainen säännös muutoksenhausta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen (OKV/6/20/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

## **Valtakunnan lain soveltaminen Ahvenanmaan maakunnassa**

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa ministeriön harkitsemasta vaihtoehdosta, jonka mukaan Ahvenanmaan itsehallin-

tolain (1144/1991) mukaisesta lainsäädäntövallan ja toimivallan jaosta poiketen valtakunnalle siirrettäisiin lainsäädäntövaltaa ja vastaavasti toimivaltaa siten, että uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain (1396/2010) säännöksiä voitaisiin soveltaa myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Oikeuskansleri katsoi lausunnossaan, että mainitun vaihtoehdon mukainen lainsäädäntövallan siirtäminen merkitsisi poikkeamista itsehallintolaissa säädetystä maakunnan ja valtakunnan välisestä lainsäädäntövallan jaosta. Itsehallintolakia voidaan sen 69 §:ssä säädetyllä tavalla muuttaa tai selittää taikka se voidaan kumota vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävillä päätöksillä ja sama koskee itsehallintolaista poikkeuksen sisältävän lain säätämistä. Oikeudellisesti lausuntopyynnössä tarkoitettu lainsäädäntövallan siirtäminen maakunnalta valtakunnalle edellyttäisi itsehallintolain 69 §:ssä säädetyn menettelyn noudattamista, toisin sanoen eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitäviä päätöksiä, jotka tehtäisiin eduskunnassa perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivillä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että mikäli itsehallintolain mukaista lainsäädäntövaltaa joiltakin osin siirrettäisiin maakunnalta valtakunnalle tai päinvastoin, tästä lähtökohtaisesti seuraisi, että myös toimivalta ja kustannusvastuu siirtyisivät näiltä osin. EU-velvoitteiden täytäntöönpanosta Ahvenanmaan maakunta vastaa itsehallintolain mukaisesti siltä osin kuin lainsäädäntövalta itsehallintolain mukaan kuuluu maakunnalle. Koska nyt kyseessä olevassa asiassa maakunnan ja valtakunnan toimenpiteet näyttäisivät olevan riippuvaisia toisistaan, olisi toimenpiteistä neuvoteltava itsehallintolain 59 b §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla maakunnan ja valtakunnan viranomaisten kesken.

Lausunnossaan oikeuskansleri vielä totesi, että hän ei voi toimivaltansa puitteissa arvioida ja ottaa kantaa ministeriön esittämän ja sen päätettäväksi kuuluvan vaihtoehdon toteuttamiseen liittyviin yksityiskohtiin (OKV/10/20/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

### **Syyteneuvottelua ja syyttämättä jättämistä koskeva työryhmämietintö**

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa syyteneuvottelua ja syyttämättä jättämistä koskevasta työryhmämietinnöstä. Työryhmä ehdotti rikosasioihin syyteneuvottelumenettelyä, jossa vastaajan edistettyä tunnustamalla rikoksensa selvittämistä syyttäjä voisi päättää, ettei esitutkintaa toimitettaisi tai syyttäjä nostettaisi kaikkien vastaajan tekemiksi epäiltyjen rikosten osalta, tai sitoutua vaatimaan rikoksesta rangaistusta lievennetyltä rangaistusasteikolta. Oikeuskansleri piti mietinnössä ehdotuksen hyödyistä esitettyjen tietojen perusteella kysymyksenalaisena, saavutettaisinko menettelyn käyttöön ottamisella sellaisia prosessiekonomisia hyötyjä, että rikosprosessuaaliselle järjestelmällemme lähtökohdiltaan vieraan menettelyn käyttöön ottaminen olisi perusteltua.

Työryhmän esittämien kaavailujen perusteella syyteneuvottelun keskeisin käyttökohde tulisi olemaan taitavasti tehdyt laajat talousrikoskokonaisuudet. Oikeuskansleri piti riskinä, että syyteneuvottelujärjestelmä olisi omiaan nakertamaan rikosoikeudellisen järjestelmämme legitimitettiin ja lisäämään epäilyjä, että se ei kohtele kaikkia yhdenvertaisesti. Hän piti mahdollisena, että taitavimmat rikolliset saattaisivat pyrkiä varautumaan järjestelmän tarjoamien mahdollisuuksien mahdollisimman tehokkaaseen hyödyntämiseen jo rikoksia suunnitellessaan. Epäillyn oikeusturvan kannalta hän piti ongelmallisena sitä, että pyrkiessään yhdessä syyttäjän kanssa saamaan

tuomioistuimen ratkaisemaan asian tuomioesityksen mukaisesti epäilty joutuu luopumaan oikeudestaan esittää todistelua ja teon oikeudellista arviointia koskevia vasta-argumentteja. Etenkin oikeudellisesti hankalissa ja tulkinnanvaraisissa tapauksissa syyteneuvottelu asettaa oikeuskanslerin mukaan korostettuja vaatimuksia epäillyn avustajan ammattitaidolle.

Syyteneuvottelun tuloksena syntyneitä tuomioesitystä käsiteltäisiin niin sanotussa tunnustamisoikeudenkäynnissä, jossa todistelua ei esitettäisi samassa laajuudessa kuin normaalissa pääkäsitelyssä. Oikeudenkäynnin painopiste olisi työryhmän mukaan vastaajan tunnustuksen ja suostumuksen aitouden ja pätevyuden kontrolloimisessa. Ehdotettuun sääntelyyn ei sisälly poikkeuksia näytön arviointiin ja syyksi lukemisen edellytyksiin, mitä oikeuskansleri piti muun ohella oikeusturvasyistä perusteltuna. Näin ollen tuomioistuimen työ ei kuitenkaan kaiki rajoituisi kerrottuun vastaajan tunnustuksen tutkimiseen, vaan se arvioisi normaaliin tapaan esitetyn todistelun näyttöarvon ja sen, todistaako näyttö rikoksen syyksi lukemiseen riittävällä todennäköisyydellä syyttäjän rangaistusvaatimuksen perusteena olevien oikeustositseikkojen olemassaolosta. Asiassa esitettävä näyttö kuitenkin koostuisi esitetyn sääntelyn perusteella vastaajan tunnustamisen ohella ainoastaan siitä, että syyttäjä tekisi selkoa ”pääpiirteittäin esituskinnassa kertyneestä aineistosta”. Kun tavoiteltava prosessiekonominen hyöty huomioon ottaen lähtökohtana voitaneen pitää, etteivät tunnustamisoikeudenkäynneissä käsiteltävät rikokset olisi vähäisiä, voidaan tuomioistuimen näyttöratkaisun perustamista kerrotunlaiseen suppeaan selvitykseen pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena rikoksen syyksi lukemiseen edellytettävän selvityksen kattavuuden kannalta.

Työryhmä esitti tuomioistuimelle säädettävän rikoslaisissa velvollisuuden ilmoittaa, millaisen rangaistuksen se olisi tuominnut ilman

rangaistusasteikon lieventämistä palkkiona vastaajan myötävaikuttamisesta rikoksensa selvittämiseen. Työryhmän ehdottamasta erityissäännöksestä saatettaisiin kenties päätellä lainsäätäjän tarkoittaneen, ettei vastaava ole tarpeen muussa rangaistuksen mittaamisen perustelemisessa. Oikeuskansleri totesi oikeuskirjallisuudessa puoletun rangaistuksen mittaamisen välivaiheiden tulosten avointa ilmoittamista tuomion perusteluissa ja piti sitä ratkaisun kontrolloitavuuden kannalta perusteltuna. Hänen mielestään lisäksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettu laki olisi rikoslakia luontevampi paikka tuomion perustelemista koskevalle sääntelylle.

Oikeuskansleri kannatti työryhmän ehdotusta muuttaa seuraamusluonteista syyttämättä jättämistä koskevia säännöksiä siten, että syyttäjä ei ratkaisussaan enää toteaisi syyttämättä jätetyn syyllistyneen rikokseen. Hän piti perustuslain 21 §:n 2 momentin sääntely huomioon ottaen perusteltuna myös työryhmän ehdotusta säätää laissa syyttämättäjättämispäätösten perustelemisvelvollisuudesta, vaikka sitä muutoinkin jo nykyisellään edellytetään (OKV/17/20/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

## **Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti**

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi lausuntoa sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportista. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän valmistelemaan sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamista huhtikuussa 2009. Työryhmän tehtäväksi annettiin selvittää sosiaalihuoltoa koskevien lakien kokonaisrakenteen, soveltamisalan ja sisällön uudistamistarve, valmistella uudistamista koskevat keskeiset linjaukset ja laatia niiden perusteella esitys sosiaalihuollon lainsäädännön sisällön uudistamiseksi.

Työryhmä ehdotti väkiraportissaan uudistuksen jaksottamista kolmeen vaiheeseen: uuden sosiaalihuoltolain valmisteluun sekä sosiaalihuollon erityislainsäädännön ja rajapintojen tarkistamiseen.

Oikeuskanslerin lausunnon mukaan kyseessä oleva sosiaalihuollon lainsäädännön uudistus on perusteltu, koska nykyinen lainsäädäntö on osin vanhentunutta ja pirstaloitunutta. Erityisesti voimassa oleva sosiaalihuoltolaki on vanhentunut ja sitä on muutettu ja täydennetty useita kertoja. Työryhmä on valmistellut hallituksen esityksen uudeksi sosiaalihuoltolaiksi ja lisäksi kirjannut useita sosiaalihuollon erityislakien uudistamis- ja kehittämistarpeita.

Työryhmän muistion perusteella kyseessä on varsin suuri ja monimutkainen kokonaisuudistus. Työryhmä toteaa valmistelleensa lakiehdotusta toimeksiannolla sosiaalihuollon sisältö- ja järjestämisen valmistelusta. Lakiehdotus edellyttää siten rinnalleen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, ohjausta, valvontaa ja kehittämistä koskevan säädösehdotuksen. Työryhmän muistion mukaan uuden sosiaalihuoltolain ja siitä muuhun lainsäädäntöön aiheutuvien välttämättömien muutosten valmistelua jatketaan lausuntokierroksen perusteella virkatyönä siten, että esitys vietäisiin eduskuntaan vuonna 2014 ja laki tulisi voimaan aikaisintaan vuonna 2015, mahdollisesti porrastetusti. Oikeuskansleri totesi, että on tärkeää varmistaa sisältö- ja järjestämislain samanaikainen voimaantulo ja että vanhojen säännösten väliaikaista voimaanjättämistä tulee välttää.

Työryhmä on joutunut ja lainsäädännön jatkovalmistelussa joudutaan sovittamaan työtä yhteen eri aikatauluilla etenevien tai vasta vireillä olevien lainsäädäntöuudistuksien kanssa. Uuden sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon erityislainsäädännön muutosten valmistelusta kohdistuu vaikutuksia myös rajapintojen sääntelyyn – sosiaali- ja terveydenhuollon sisällä ja muiden

hallinnonalojen kanssa. Kolmantena vaiheena arvioidaan ja mahdollisuuksien mukaan toteutetaan rajapintalainsäädäntöön kohdistuvat muutokset. Työryhmä on laatinut sitä koskevan ehdotuksen osaksi raporttiaan.

Oikeuskanslerin lausunnon mukaan uudistusten yhteensovittaminen ja toteuttaminen samassa aikataulussa on tärkeää, jotta sosiaalihuollon lainsäädäntö ei entisestään monimutkaistuisi. Yhteensovittamisella tulisi esimerkiksi välttää lainsäädännön päällekkäisyyksiä. Kokonaisarviona oikeuskansleri totesi, että sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen vaatii vielä runsaasti jatkovalmistelua, jossa tulisi erityistä huomiota kiinnittää eri lakien yhteensovittamiseen, lainsäädännön selkeyteen ja uudistuksen aikatauluttamiseen siten, että lait tulisivat voimaan mahdollisimman samanaikaisesti.

Oikeuskansleri totesi, että lakiehdotus uudeksi sosiaalihuoltolaiksi on varsin yksityiskohtainen ja monimutkainen ja että ehdotetut pykälät ovat pitkiä. Lisäksi pykälissä käytetään melko paljon viittauksia eri lainkohtiin, mikä vaikeuttaa säännösten ymmärtämistä (OKV/33/20/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### **Esitys hyvityksen maksamisesta**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta oli käsitellessään hallituksen esitystä laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta kiinnittänyt mietinnössään huomiota ylimpien laillisuusvalvojen toimintatapojen kehittämiseen (HE 205/2010 vp). Valiokunta piti esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisten pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytämiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi (PeVM 12/2010 vp).

Oikeuskansleri esitti, viitaten perustuslakivaliokunnan mietinnöstä ilmenevään kannanottoon tämän tapaisen toiminnan suotavuudesta kehitettäessä laillisuusvalvojen toimintaa, että sosiaali- ja terveysministeriö ottaa harkittavaksi hyvityksen maksamisen avustuskassan jäsenelle kassan suoritustilaan joutumisen johdosta vuosilta 1989 ja 1990 maksettujen jäsenmaksujen osalta asiassa mahdollisesti nostettujen yksittäisten vahingonkorvauskanteiden perusteella annettujen ratkaisujen mukaisesti tai, ellei oikeuskäytäntöä ole, nojautuen entisen oikeuskanslerin Paavo Nikulan kanteluasiaa koskevassa päätöksessä 12.12.2006 esitettyihin perusteisiin valtion vahingonkorvausvelvollisuudesta kassan toimintaa valvoneen ministeriön menettelystä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ilmoittanut, viitaten asiaa koskeneeseen aiempaan kirjeeseensä, että vahingonkorvauksen maksaminen edellyttäisi erityistä määrärahaa talousarviossa. Ministeriö ei ole katsonut aiheelliseksi tehdä määrärahaesitystä korvausten maksamiseksi avustuskassan jäsenille, koska tällaisen päätöksen tekeminen edellyttäisi selkeää ja kiistatonta oikeudellista perustetta, jollaista ei ministeriön mukaan ole tullut esille (OKV/4/50/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Jorma Snellman).

### **Hallituksen esityksen rinnakkaistekstien toteutuksesta**

Oikeuskansleri korosti, että lainmuutoksia (säännöksen muutos, lisäys, poisto) sisältäviin hallituksen esityksiin, jo vuosia voimassa olleiden ja vakiintuneesti noudatettujen lainvalmisteluohjeiden mukaisesti, liitetyt rinnakkaistekstit ovat merkittäväällä tavalla selkiyttäneet ja nopeuttaneet varsinkin hiemankin pidempien lainmuutosehdotusten hahmottamista ja

ymmärtämistä. Ne ovat edelleenkin kaikille hallituksen esityksiin ja niihin sisältyviin lakiehdotuksiin tutustuville ja perehtyville olennainen apukeino saada nopealla ja havainnollisella tavalla tietoa lainmuutosehdotuksien sisällöstä. Sen vuoksi oikeuskansleri piti tärkeänä, että erilaisista tietojärjestelmä uudistuksista jne. huolimatta lakiehdotusten rinnakkaistekstit voidaan lakiehdotusten liiteasiakirjoina edelleenkin säilyttää.

Lausuntopyyntöissä ei ollut varsinaisesti kysymys lakiehdotusten rinnakkaistekstien poistamisesta vaan niiden esitystavallisesta muuttamisesta. Lausuntopyyntöissä hahmotelluissa vaihtoehtoisissa ratkaisuisa oli oikeuskanslerin mukaan kysymys lähinnä lausuntopyyntöissä mainittujen tietojärjestelmä uudistusten toteuttamisesta tavoiteltavien työn rationointihyötyjen ja toisaalta uusimuotoisten rinnakkaistekstien havainnollisuuden ja luettavuuden välisestä arvioinnista ja punninnasta. Nämä sinänsä tärkeät ja hyväksyttävät intressit näyttivät tässä tapauksessa olevan aika merkittävästikin vastakkaisia eikä niiden molempien pelkkiä hyviä puolia voida tietojärjestelmä uudistuksessa toteuttaa, vaan on tehtävä valintoja.

Oikeuskanslerin valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonnassa (mm. niin sanottu valtioneuvoston listatarkastus) on toistuvasti, myös aivan viime aikoina havaittu, että valtioneuvoston esittelylistan liitteiden tietynlaisten virheellisyysien taustalla on ollut ministeriön asianhallintajärjestelmän tai valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän tai niiden väliseen käyttöön liittyneitä virhetilanteita. Usein kysymys on ollut epähuomiossa tapahtuneista teknisen tiedonhallinnan virheistä. Lakiehdotuksen valmistelijatahon (toimivaltaisen ministeriön esittelijä lainvalmistelijä-avustajineen) ulkopuolisiin nähden ei ole kuitenkaan merkitystä sillä, mistä syystä jokin lakiehdotusluonnoksen tai joskus jopa

eduskunnalle jo annetun lakiehdotuksen sisällöllinen virheellisyys on aiheutunut. Erilaisia ja erisyistä johtuvia inhimillisiä virheellisyyksiä ei voida lainvalmistelussakaan kokonaan välttää, mutta sellainen perusvaatimus esimerkiksi lainvalmistelua tai valtioneuvostoasioiden esittelytoimintaa tukeville tietojärjestelmille tulee voida asettaa, että niiden perusominaisuudet tai niiden käytettävyys tietojärjestelmän ”normaalikäyttäjän” näkökulmasta eivät aikaisempiin työskentelytapoihin verrattuna ainakaan lisää virheellisyyksien mahdollisuuksia tai lisää lainvalmistelun tai valtioneuvoston asioiden esittelyn eri vaiheista vastaavien virkamiesten työtä.

On todettava, että valtioneuvoston kanslian lausuntopyyntöön liitteenä ollut lakiehdotuksen rinnakkaistekstin esimerkki koskee vertailumielessä varsin pelkistettyä, lyhyttä ja niin muodoin helposti seurattavaa rinnakkaistekstiä. Todellisen ajankäyttöllinen ja tiedollinen hyötyhän on saatavissa erityisesti sellaisista pidemmistä lakiehdotuksista, jotka sisältävät merkityksellisiä uusia säännösehdoituksia ja säännösten kumoamisia mutta myös voimassa olevien säännösten monenlaista muuttamista. Lausuntopyyntöön vaihtoehdon nro 1 ratkaisuun päätyminen merkitsisi tiedon esitystavallista heikennystä nykyiseen todelliseen rinnakkaistekstiin nähden. Esitystavan heikentyminen vaikeuttaisi ainakin pidempien tai monimutkaisempien lainmuutosehdotusten vertailtavuutta ja näin heikentäisi hallituksen esitykseen liitettävien rinnakkaistekstien tärkeää informaatioarvoa.

Toisaalta oikeuskanslerin valtioneuvoston laillisuusvalvontatehtävän eri vaiheissa tekemien havaintojen perusteella oikeuskansleri suhtautui varauksella sellaisiin tietojärjestelmä uudistuksiin, jotka kuitenkin reaalisesti edellyttävät asian (tässä HE:n ja lakiehdotuksen laadinta/esittely VN:ssä) käsittelyn jossakin vaiheessa asianomaisen tietojärjestelmän perusominaisuuksiin kuu-



lumatonta, mutta välttämätöntä lisätyötä jossain toisessa tietojärjestelmässä tai jollain toisella tavalla. Tällainen työskentelytapa ainakin vähäinkin laajemmissa rinnakkaisteksteissä ilmeisesti selvästi lisäisi asianomaisten työn määrää. Oikeuskansleri painotti erityisesti, että jos lausuntopyyntö vaihtoehto nro 2 kuitenkin valitaan, se ei saisi merkitä minkäänlaista uutta käytännön virhemahdollisuuksien riskiä esimerkiksi sen suhteen, että hallituksen esitykseen sisältyvän virallisen lakiehdotuksen ja sen liitteenä olevan rinnakkaistekstin sisältö voisivat em. työstämisen jälkeen olla toisistaan poikkeavia.

Oikeuskansleri esitti edellä olevat näkökohdat lähinnä niiden havaintojen perusteella, joita hän on valtioneuvoston esittelylistojen laillisuustarkastuksessa tehnyt. Oikeuskanslerin virastossahan ei miltei osin laadita valtioneuvostoasiakirjoja. Ministeriöissä laajoja ja monimutkaisempia lainmuutosesityksiä valmistevien vastuuvirkamiesten näkemykset lausuntopyyntöä esitettyihin vaihtoehtoihin ovat sen vuoksi oikeuskanslerin mielestä arvokkaita ja varteen otettavia (OKV/43/20/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Risto Hiekkataipale).

## KANTELURATKAISUT

---

### **Puolustusvoimauudistus**

Oikeuskanslerinvirastoon saapui useita puolustusvoimauudistukseen liittyviä kanteluita, joissa esitettiin puolustusministerin esteellisyyttä, puolustusministerin harjoittamaa uhkailua, päätöksentekotoimivaltaa, kuulemismenettelyjä, päätösten perusteita ja puolustusvoimauudistuksen poliittista ohjausta, puolustusvoimauudistuksen vaikutusten arviointia sekä yhdenvertaisuutta ja kielellisiä oikeuksia koskevia väitteitä.

Oikeuskansleri arvioi ratkaisussaan puolustusvoimauudistukseen valmisteluun ja uudistusta koskevaan päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia näkökohtia. Tarkoituksenmukaisuuskysymysten, esimerkiksi puolustusvoimauudistuksen puolustuskyvyllisten, taloudellisten taikka alueellisten, kielellisten tai muiden yhteiskunnallisten vaikutusten, arviointi ei kuulunut sinällään oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan. Näiltä osin oikeuskanslerin arvioitaviksi voivat tulla lähinnä tarkoituksenmukaisuusharkinnan oikeudelliset äärirajat sekä menettelylliset kysymykset.

### **Puolustusministerin esteellisyys**

Puolustusministeri oli Uudenmaan Prikaatin killan valtuuskunnan jäsen. Joukko-osastokilta ei

ollut hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu asianosainen joukko-osastojen lakkauttamisasiassa. Kun joukko-osastokiltojen tarkoituksena on yleensä tietyn joukko-osaston tukemisen lisäksi yleisempi maanpuolustustahdon edistäminen ja kun joukko-osastokillat voivat vaalia myös lakkautettujen joukko-osastojen perinteitä, joukko-osastokillalle ei ollut lähtökohteisesti odotettavissa joukko-osastojen lakkauttamisasian ratkaisusta myöskään samassa lainkohdassa tarkoitettua erityistä hyötyä tai vahinkoa. Vaikka joukko-osastokillalle katsottaisiinkin josakin yksittäistapauksessa olevan odotettavissa joukko-osastojen lakkauttamisasian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa, olisi tulkinnanvaraista, olisiko killan valtuuskuntaa pidettävä samassa lainkohdassa tarkoitettuna hallitukseen tai hallintoneuvostoon rinnastettavana toimielimenä. Kyseessä olleen Uudenmaan Prikaatin killan sääntöjen mukaan killan asiat hoitaa killan hallitus. Killan valtuuskunta on killan sääntöjen mukaan killan tukeva ja neuvoa-antava elin. Killan valtuuskuntaa ei ollut oikeuskanslerin näkemyksen mukaan pidettävä esimerkiksi välitöntä päätösvaltaa omaavaan osakeyhtiön hallintoneuvostoon rinnastettavana elimenä.

Joukko-osastokillan valtuuskunnan jäsenen esteellisyys joukko-osastojen lakkauttamisasiassa

voisi edellä sanotun johdosta tulla arvioitavaksi lähinnä hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen perusteella. Kysymys olisi siitä, voidaanko puolustusministerin yhtäältä killan valtuuskunnan jäsenyyden ja toisaalta puolustusministerin aseman puolustusvoimauudistuksessa arvioida muodostavan sellaisen asetelman, joka vaarantaa hänen puolueettomuutensa.

Lainvalmisteluasiakirjoissa ja oikeuskirjallisuudessa sekä soveltamiskäytännössä on katsottu, että hallintolain esteellisyyssäännöksen yleislausekkeessa tarkoitettujen erityisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyserusteissa.

Kuten edellä on todettu, joukko-osastokiltojen, joita on 40, tarkoituksena on yleensä tietyn joukko-osaston tukemisen lisäksi yleisempi maanpuolustustahdon edistäminen. Suomenruotsalaisen maanpuolustustyön vaaliminen kannavoituu puolustusvoimien ainoan ruotsinkielisen joukko-osaston, Uudenmaan Prikaatin, joukko-osastokiltaan. Uudenmaan Prikaatin killan sääntöjen mukaan killan tarkoituksena on Uudenmaan Prikaatin tukemisen lisäksi muun muassa edistää vapaaehtoista maanpuolustustyötä ja maanpuolustushenkeä, vaalia suomenruotsalaisia maanpuolustusperinteitä sekä edistää ruotsinkielistä vapaaehtoista maanpuolustus- ja kriisinhallintakoulutusta.

Pelkästään kuuluminen Uudenmaan Prikaatin killan valtuuskuntaan ei ollut oikeuskanslerin näkemyksen mukaan voinut muodostaa sellaisenaan tilannetta, joka olisi hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan tarkoittamalla tavalla vaarantanut luottamuksen puolustusministerin puolueettomuuteen. Selvitysaineiston perusteella ja ottaen lisäksi huomioon kielilain 39 §:n 1 momentissa säädetty vähintään yhden ruotsinkielisen joukko-osaston lakisääteinen turvaa-

misvelvoite killan valtuuskuntaan kuulumisen tai ylipäänsä killan jäsenyyden ei voitu osoittaa myöskään vaikuttaneen puolustusministerin toimintaan tavalla, joka olisi objektiivisesti tarkastellen vaarantanut luottamuksen hänen puolueettomuuteensa puolustusministerinä.

Edellä sanottu koski soveltuvin osin myös puolustusministerin valtiosihteerin asemaa yhtäältä killan valtuuskunnan jäsenenä ja toisaalta puolustusministerin valtiosihteerinä.

### **Puolustusministerin harjoittama uhkailu**

Puolustusministeri oli eduskunnassa muun muassa varuskuntien lakkauttamiseen kohdistuneen kyselytunnin päätyttyä keskustellut kolmen kansanedustajan kanssa. Kantelijan mukaan puolustusministeri oli puhutellut kansanedustajia uhkaavaan sävyyn.

Kantelukirjoituksen ja puolustusministerin oikeuskanslerille antaman selvityksen perusteella ei ollut syytä epäillä, että puolustusministeri olisi menetellyt tavalla, joka täyttää rikoslaisissa säädetyn laittoman uhkauksen tunnusmerkistön, tai että hän muutoin olisi rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat virkavelvollisuutensa. Näin ollen ja koska eduskunnassa käytävän poliittisen keskustelun sävyn ja sanavalintojen arviointi ei kuulunut oikeuskanslerin tehtäviin, oikeuskanslerilla ei ollut oikeudellisia perusteita puuttua tähän kysymykseen enemmälti.

### **Päätöksentekotoimivalta**

Joukko-osaston lakkauttamista koskevan päätöksen tekeminen kuuluu puolustusvoimista annetun lain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan puolustusministeriön toimivaltaan. Perustuslain 2 §:ssä säädetyn kansanvaltaisuuden näkökulmasta on perustelua, että eduskunta pi-

detään tietoisena ja sille varataan tilaisuus ottaa kantaa merkittäviin hallinnon järjestämistä koskeviin kysymyksiin. Se, kuinka tarkasti eduskuntaa informoidaan puolustusvoimauudistuksen eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettiltaan kuulumattomista yksityiskohdista, mikä rooli puolustusvoimien rakenneuudistustyötä ja turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmisteluja seuraavalle parlamentaariselle kontaktiryhmälle annetaan ja miten puolustusvoimauudistuksen valmistelu ajoitetaan suhteessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmisteluun, oli sen sijaan lähinnä poliittinen tarkoituksenmukaisuuskysymys, jonka arviointi ei kuulunut sinällään oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan.

### Kuulemismenettelyt

Erilaisten kuulemismenettelyjen tavoitteiden toteutuminen edellyttää kuulemisen ajoittamista niin, että kuulemisella voi olla aitoa vaikutusta valmisteltavana olevaan päätökseen. Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun valtioneuvoston asetuksen tarkoituksen näkökulmasta ilmoitus pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevan asian vireilletulosta tulisi tehdä ja lausunto lakkauttamis- tai supistamissuunnitelmasta pyytää näin ollen niin aikaisessa vaiheessa, että alueellistamisen koordinaatioryhmän kannanotoilla voisi olla todellista vaikutusta tehtäviin ratkaisuihin. Vastaavasti alueiden kehittämisestä annetun lain tarkoituksen näkökulmasta lausunnot valtion paikallis- tai aluehallinnon toimielimiä, niiden toimialueita tai toimipaikkoja taikka kustakin toimipaikasta saatavia palveluja koskevasta asiasta tulisi pyytää kunnalta ja maakunnan liitolta niin aikaisessa vaiheessa, että lausunnoilla

voisi olla todellista vaikutusta tehtäviin ratkaisuihin.

Puolustusvoimauudistukseen liittyvien kuulemismenettelyjen ajoittamista arvioitaessa oli otettava huomioon, että joukko-osastojen lakkauttamis- ja yhdistämisasiä oli osa laajempaa puolustusvoimauudistusta, jonka eri osat kuuluivat osittain eri tahojen päätösvaltaan. Puolustusvoimauudistuksen taustalla olivat puolestaan vielä yleisemmät Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat linjaukset. Joukko-osastojen lakkauttamis- ja yhdistämisasiä ei ollut perusteltua käsitellä pelkkänä muusta kokonaisuudesta irrallisena pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien valtion yksikköjen lakkauttamis- tai supistamisiasiana.

Puolustusvoimauudistukseen liittyvissä kuulemismenettelyissä oli otettava huomioon myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettujen maanpuolustuksen etuun liittyvät salassapitönäkökohdat. Puolustusvoimien rauhan ajan koulutuskokoonpanoon ei tosin liittynyt yhtä vahvoja salassapitöntressejä kuin puolustusvoimien sodan ajan taistelukokoonpanoon.

Alueellistamisen koordinaatioryhmä päätyi oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä ja lausunnossa siihen, että puolustusvoimauudistuksen yhteydessä oli noudatettu alueellistamis- ja aluekehityslainsäädäntöä. Toisaalta alueellistamisen koordinaatioryhmän puolustusministeriön puolustusvoimauudistusta koskevaa ilmoitusta käsitelleen kokouksen pöytäkirjan mukaan keskustelussa tuotiin esiin muun muassa, että alueellistamisen koordinaatioryhmän todellinen vaikutusmahdollisuus tehtäviin päätöksiin oli vähäinen, koska puolustusvoimauudistuksen sisältö oli jo linjattu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Perustuslaissa ja muissa laeissa turvattujen osallistumisoikeuksien sekä valtiojärjestyksen

legitimiteetin näkökulmasta olisi ollut perusteltua, että kuulemismenettelyt olisi toteutettu valmistelun varhaisemmassa vaiheessa eli silloin, kun puolustusvoimauudistusta koskevia peruslinjauksia yksityiskohtaisempia linjauksia joukko-osastojen lakkauttamisesta ja yhdistämisestä ei vielä oltu tehty. Tämä koskee erityisesti alueellistamisen koordinaatioryhmän kuulemistä alueellistamislainsäädännön nojalla sekä kuntien ja maakuntien kuulemistä aluekehityslainsäädännön nojalla. Nyt toteutetussa kuulemismenettelyjen ajoittamisessa oli vaarana, että kuulemismenettelyjen merkitys vesittyi. Vaikka valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan poliittiset linjaukset eivät olekaan oikeudellisesti sitovia, niiden päätöksentekoa tosiasiallisesti ohjaava vaikutus on ministerivaliokunnan kokoonpanosta johtuen merkittävä. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan puolustusministeriön oli jo tehdyistä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksista huolimatta varmistuttava puolustusvoimien toteuttamien vaikutusarviointien riittävydestä sekä otettava joukko-osastojen lakkauttamisesta ja yhdistämisestä oikeudellisesti sitovasti päättäessään huomioon kuulemismenettelyillä saatu palaute.

### **Päätösten perusteet ja puolustusvoimauudistuksen poliittinen ohjaus**

Hallinnon järjestämiseen liittyy usein kyseisen hallinnonalan sisäisten tehokkuustavoitteiden lisäksi yleisempiä yhteiskunnallisia, esimerkiksi alueellisia ja kielellisiä tavoitteita. Tällaisia tavoitteita ei voi pitää sinällään hallinnolle vieraina ja siten hallintolain 6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisina. Päätökset on kuitenkin perusteltava avoimuutta toteuttaen. Näin annetaan yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen

käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan (vrt. laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 3 §).

Puolustusvoimien oikeuskanslerille antaman selvityksen mukaan Uudenmaan Prikaati oli mukana niiden hallintoyksiköiden joukossa, joiden asemaan oli tarkoitus tehdä muutoksia. Puolustusministeri kuitenkin ohjasi puolustusvoimia niin, että Uudenmaan Prikaati jätettiin pois lopullisesta puolustusvoimauudistuksen ratkaisumallista. Lisäksi puolustusministeriön virkamiesjohto oli valmistelun aikana antanut puolustusvoimien ja Pääesikunnan johdolle tietoa, joka oli tulkittu ohjaukseksi ja jossa oli annettu ymmärtää puolustusministerin tahtovan, että Uudenmaan Prikaatin asemaan ja sijoituspaikkaan ei tule tehdä muutoksia nykyiseen nähden.

Kysymys puolustusministerin eduskunnalle puolustusvoimauudistuksesta antamien tietojen riittävästä kattavuudesta oli lähinnä poliittinen luottamuskysymys, jollaisena se oli eduskunnassa luottamuslauseäänestyksen muodossa käsiteltykin. Eduskunnan valtiopäivätoiminnan valvonta ei kuulunut oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan. Puolustusvoimien oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä esittämä huomioon ottaen oikeuskanslerilla ei ollut aihetta epäillä, että puolustusvoimauudistuksen valmisteluun olisi kohdistunut kantelijan epäilemää hallinnon tarkoitussidonnaisuuden tai avoimuuden periaatteiden vastaista vaikuttamista jonkun muun poliittisen vaikuttajan kuin puolustusministerin taholta.

### **Puolustusvoimauudistuksen vaikutusten arviointi**

Alueellistamisen koordinaatioryhmän puolustusvoimauudistusta ja sen aluevaikutuksia käsitellessä kokouksessaan esittämä puoltava kannanotto sekä Valtiontalouden tarkastusviraston

sille tehdyn kantelun johdosta antama lausunto, jonka mukaan kanteluasian käsittelyssä ei ollut tullut esille mitään olennaisia laillisuuteen liittyviä puutteita siltä osin kuin kyse on valtion taoloudenhoitoa koskevan lainsäädännön noudattamisesta ja päätöksenteon perusteeksi esitettävien laskelmien laatimisesta, huomioon ottaen oikeuskanslerilla ei ollut aihetta epäillä puolustusvoimauudistukseen liittyvien vaikutusarviointien riittävyyttä tai oikeellisuutta.

### **Yhdenvertaisuus ja kielelliset oikeudet**

Asevelvollisuuslain 104 §:ssä tarkoitettut varusmiesten maksuttomat lomamatkat ja lomiin liittyvät matka-ajan pidennykset huomioon ottaen oikeuskanslerilla ei ollut aihetta epäillä, että varusmiehet asetettaisiin eri asemaan asuinpaikkansa perusteella. Oikeuskanslerilla ei ollut myöskään aihetta epäillä, että puolustusvoimien rauhan ajan koulutuskokoonpanon muodostamisella asetettaisiin maan eri alueiden asukkaat eri asemaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattun henkilökohtaisen turvallisuuden suhteen.

Viranomaisyksiköiden kohtelun yhdenvertaisuudessa on kysymys lähinnä perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden ja hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamisesta.

Kysymykset joukko-osastojen kielestä, joukko-osastojen opetuskielestä ja puolustusvoimien komentokielestä sekä niihin liittyen kieliryhmien yhdenvertaisuudesta on ratkaistu eduskunnan hyväksymällä lainsäädännöllä. Eduskunnan lainsäädäntötoiminnan valvonta ei kuulunut oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan.

### **Toimenpiteet**

Oikeuskansleri kiinnitti puolustusministeriön ja puolustusvoimien huomiota esittämiinsä alueel-

listamis- ja aluekehityslainsäädännön mukaisen kuulemismenettelyjen ajoittamista koskeviin näkökohtiin.

Kantelut eivät antaneet aihetta oikeuskanslerin muihin toimenpiteisiin (OKV/231/1/2012, OKV/246/1/2012, OKV/332/1/2012, OKV/334/1/2012, OKV/343/1/2012, OKV/378/1/2012, OKV/399/1/2012, OKV/441/1/2012, OKV/486/1/2012, OKV/516/1/2012, OKV/4/21/2012 ja OKV/6/21/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

### **Kuntaudistukseen liittyvä kuntien kuuleminen**

Oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelussa katsottiin, että hallituksen kuntauudistussuunnitelmiin liittyvä kuntien kuuleminen oli toimeenpantuna lakien ja hyvän hallintotavan vastaisesti. Kantelun mukaan 1) kuntien kuulemiskierroksen suhteen kyseessä oli näennäiskuuleminen, koska vastaamiseen tarvittavia asiatietoja ei ollut kunnille annettu, 2) kuntia ei oltu tosiasialisesti kuultu kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksen aikana, 3) menettely loukkasi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan paikallisviranomaisten kuulemista koskevia määräyksiä, 4) uudistuksen valmistelulta puuttui PARAS-lain kaltainen laillinen valtuutus sekä 5) kunta- ja hallintoministeri oli kehoittanut olemaan noudattamatta PARAS-lakia.

Oikeuskansleri arvioi ratkaisussaan kuntauudistuksen valmisteluun ja uudistusta koskevaan päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia näkökohtia. Poliittisten tarkoituksenmukaisuuskysymysten arviointi ei kuulunut sinällään oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan. Näiltä osin oikeuskanslerin arvioitaviksi voivat tulla lähinnä tarkoituksenmukaisuusharkinnan oikeudelliset äärirajat sekä menettelylliset kysymykset.

### Kunnallinen itsehallinto

Kuntarakenteen uudistamisessa voi olla äärimmillään kysymys yhtäältä siitä, perustuuko hyvin suuren kunnan hallinto vielä perustuslain 121 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kunnan asukkaiden itsehallintoon, ja toisaalta siitä, pystyykö hyvin pieni kunta enää turvaamaan kunnan asukkaiden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen perustuslain 22 §:ssä edellytetyllä tavalla.

### Kuntien kuuleminen

Perustuslainvoimaisesti suojatusta kunnallisesta itsehallinnosta voidaan johtaa korostettu kuntien aidon kuulemisen vaatimus niiden toimintaedellytyksiin vaikuttavissa asioissa. Kuulemisen aitous edellyttää ensinnäkin oikeaa ajoitusta: kuuleminen on toteutettava toisaalta riittävän varhaisessa valmisteluvaiheessa, jossa kuuleminen voi vielä tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön, mutta toisaalta vasta sitten, kun kuultavilla on käytettävissään riittävät tiedot kantojensa muodostamiseksi. Toiseksi kuulemisen aitous edellyttää, että kuultavilla on muutenkin todellinen mahdollisuus kantansa muodostamiseen ja ilmaisemiseen, esimerkiksi käytettävissään riittävän selkeä lausuntopyyntö ja riittävät taustatiedot sekä riittävä aika lausuntonsa antamiseen.

Kantelijan ja valtiovarainministeriön näemykset kuulemisen toteuttamistavasta poikkesivat toisistaan. Kuulemisen alustavuus ei näyttänyt olleen ainakaan kaikille kuultaville selvä. Lausunnon antamisesta oli jouduttu antamaan lisäohjeita. Kuntaudistuksen muiden osien (sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen, valtionosuusjärjestelmä, kuntien tehtävät sekä kuntalain kokonaisuudistus) valmistelu oli edelleen kesken.

Kahden kuukauden mittainen lausuntoaika on yleensä laajemminkin hankkeissa lau-

suntoajan pituudelle asetetut vähimmäisvaatimukset täyttävä. Kun otetaan huomioon kuntauudistuksen perustavanlaatuisen merkityksen perustuslainvoimaisesti suojatun itsehallintoperiaatteen mukaisesti toimiville kunnille, useasta osasta koostuvan kuntauudistuksen laajuus ja asian kunnan kansanvaltaisessa päätöksentekojärjestelmässä käsittelyyn tarvittava aika, jo toteutetussa lausuntokierroksessa sovellettua lausuntoaikaa oli kuitenkin pidettävä osallistumisoikeuksien turvaamisen ja päätöksenteon tietopohjan varmistamisen kannalta varsin lyhyenä. Lausuntoajan lyhyys korostui lisäksi sen vuoksi, että lausunnon antamisesta jouduttiin antamaan lisäohjeita, mikä tapahtui varsin myöhään eli kun lausuntoaikaa oli jäljellä alle kolme viikkoa. Mahdollisuudesta saada lisäaikaa vastaamiseen ei näytetty tiedotetun kattavasti. Kunnanvaltuustojen kokousaikatauluihin perustuneiden pyyntöjen johdosta myönnetty lisäajat olivat olleet lyhyitä.

Toisaalta useasta osaksi eriaikaisesta osasta koostuvan uudistuksen yhteydessä on perusteltua järjestää vaikutusmahdollisuuksia useassa eri vaiheessa. Kuultavilla on tällöin mahdollisuus tarkentaa kantojaan uudistuksen osien edetessä, eikä taustatietojen kattavuus tai lausuntoajan pituus yksittäisen vaiheen kuulemisessa saa niin muodoin ratkaisevaa merkitystä.

### Kuntauudistuksen lainsäädäntöperusta

Kuten perustuslakivaliokunta on kunta- ja palvelurakennemuudistusta koskeneesta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa todennut, poliittisia toimintaohjelmia tai -suunnitelmia ei ole yleensä soveliasta hyväksyä lain tai minkään muunkaan säädöksen muodossa (PeVL 37/2006 vp). Toisaalta perustuslain 2 §:ssä säädetyin kansanvaltaisuuden näkökulmasta on perusteltua, että eduskunta pidetään tietoisena ja sille varataan tilaisuus ottaa kantaa merkittäviin hallinnon järjestämisestä kos-

keviin kysymyksiin. Kunnallishallinnon järjestämiseen liittyy lisäksi perustuslain 121 §:ssä ja 122 §:n 2 momentissa säädetystä johtuen korostettu lailla säätämisen vaatimus. Se, kuinka tarkasti eduskuntaa informoidaan ennakkolisesti tai hallinnon uudistusten eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan kuulumattomista yksityiskohdista ja mikä rooli mahdollisesti asetettaville parlamentaarillisille seurantaelimille annetaan, on sen sijaan lähinnä poliittinen tarkoituksenmukaisuuskysymys, jonka arviointi ei kuulunut sinällään oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan. Kunnallisen tason kansanvaltaisuutta on käsitelty kuntien kuulemista koskevassa kohdassa.

Kuntajaotusta, kunnallishallintoa ja -taloutta sekä valtion ja kuntien suhdetta koskevien asioiden valmistelu kuuluu perustuslain 68 §:n 1 momentin ja valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n 13 kohdan nojalla valtiovainministeriön tehtäviin ja toimialaan.

### PARAS-lain noudattaminen

Kun kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetussa laissa on asetettu perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta huolehtivalle kunnalle tai yhteistoiminta-alueelle ehdottomaan muotoon kirjattu väestöpohjavaatimus ja annettu valtioneuvostolle toimivalta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi, voitiin päätellä, että valtioneuvosto lähtökohtaisesti tulisi käyttämään tätä laissa säädettyä toimivaltaansa laissa säädettyyn väestöpohjaan pääsemiseksi, vaikka toimivalta onkin kirjattu lakiin muotoon ”valtioneuvosto voi käynnistää” ja ”valtioneuvosto voi päättää”. Väestöpohjavoitteen lähtökohtaiseen ehdottomuuteen viittasi myös se, että kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 5 §:n 6 momentissa on säädetty nimenomaisesti väestöpohjavaatimuksesta poikkeamisen edellytyksistä ja valtioneuvoston mahdollisuudesta

myöntää kunnille oikeus poiketa väestöpohjavaatimuksesta. Toisaalta kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettu laki oli tarkoitettu alun perinkin määräaikaiseksi ja vain vuoden 2012 loppuun voimassa olevaksi uudistukselle edellytyksiä luovaksi laiksi. Kun valtioneuvosto oli arvioinut kunta- ja palvelurakennemuutuksen tulokset riittämättömiksi ja käynnistänyt sen vuoksi pitemmälle tähtäävän kuntarakennemuutuksen valmistelun, ei todennäköisesti riittämättömiksi jäävien pakkotoimien kohdistaminen kuntiin määräaikaisen kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain voimassaoloajan viimeheikkillä olisi hallintolain hallinnon oikeusperiaatteita koskevassa 6 §:ssä säädettyjen suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta ongelmatonta.

### Toimenpiteet

Oikeuskansleri saattoi esittämänsä kuulemiseen liittyvät näkökohdat valtiovainministeriön tietoon. Kun valtiovainministeriö oli oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä ilmoittanut, että jo toteutetun lausuntokierroksen tarkoituksena oli saada alustavia näkemyksiä kuntauudistuksen toteuttamisesta ja että kuntauudistuksen edetessä kuntia oli tarkoitus kuulla erikseen valmisteltavasta lainsäädännöstä kuten kuntarakennelakiluonnoksesta, asia ei antanut ainakaan tuolloisessa vaiheessa aihetta oikeuskanslerin muihin toimenpiteisiin (OKV/3/21/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

### Ministeri-kansanedustajan eduskunnan täysistunnossa esittämien lausumien arviointia

Oikeuskanslerille saapuneessa kantelussa pyydettiin oikeuskansleria puuttumaan silloisen elinkei-



noministerin Mauri Pekkarisen toimintaan hänen eduskunnan täysistunnossa esittämiensä lausumien johdosta. Kantelijan mielestä Pekkarinen oli käsiteltävässä hallituksen esitystä kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi esittänyt äänestystä edeltäneessä keskustelussa tarkoitushakuisesti valheellisia tietoja pyrkien johtamaan eduskuntaa harhaan ja vaikuttamaan äänestystulokseen sekä samalla merkittävästi syrjinyt kantelijaa kullankaivajana heikentäen tämän ammatin ja elinkeinon harjoittamista.

Hankittuaan asiassa tarpeelliseksi katsomansa selvityksen, johon liittyen Pekkarinen oli lausunut osallistuneensa täysistunnossa poliittiseen keskusteluun kansanedustajana, oikeuskansleri lausui päätöksessään muun muassa seuraavaa.

Ministerin tehtävien ja kansanedustajantoimen hoitaminen eroavat lähtökohtaisesti selvästi toisistaan. Sillä seikalla, missä ominaisuudessa asianomainen on toiminut, on merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeudellisen vastuun ja virkavalvonnan kannalta. Edustajantoimessa toimivien kansanedustajien laillisuusvalvonta ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin. Asiassa ilmoitetut seikat osoittavat tilanteen olleen sellaisen, että Pekkarinen oli käsitellyssä esittänyt puheenvuoronsa ministerinä. Tätä vahvistavat erityisesti seuraavat seikat.

- 1) Käsitellyssä olleen hallituksen esityksen valmistelu oli tapahtunut Pekkarisen alaisuudessa työ- ja elinkeinoministeriössä. Pekkarinen oli aiemmin esityksen lähete keskustelussa käyttänyt siihen liittyvän esittelypuheenvuoron ja muitakin puheenvuoroja.
- 2) Käsitelyn aikana Pekkarinen oli istunut ministeriäitiossa ja esittänyt lausumansa sieltä.
- 3) Käsitelyn aikana puhemiehet ja edustajat olivat puheenvuoroissaan kohdelleet Pekkarista ministerinä. Lisäksi edustajat olivat omissa puheenvuoroissaan kommentoineet Pekkarin

sen ministerinä täysistunnossa käyttämiä puheenvuoroja ja esittäneet hänelle kysymyksiä.

- 4) Puheenvuoroissaan Pekkarinen oli vastaillut hänelle ministerinä esitettyihin kysymyksiin.
- 5) Täysistunnon pöytäkirjaan puheenvuoroja käyttänyt Pekkarinen oli merkitty elinkeinoministeriksi.
- 6) Täysistunnon aikana Pekkarinen oli käyttänyt hänelle ministerinä kuuluvaa mahdollisuutta kutsua luokseen istuntoa seuraamassa olleet virkamiehensä saadakseen heidän mielipiteensä esillä olleeseen yksityiskohtaan.
- 7) Vastaavassa tilanteessa ei-kansanedustajana toimivan ministerin asema tulisi arvioitavaksi ministeriä koskevien säännösten mukaisesti.

Edellä esitetyin perustein oikeuskansleri päätyi siihen, että Pekkarisen toiminta täysistunnossa oli tapahtunut ministerin asemassa ja kuului siten oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin.

Kantelussa esitettyjen kullankaivajiin kohdistuvien syrjintäväitteiden osalta oikeuskansleri totesi, että ne kohdistuvat osaksi Pekkarisen lausumiin ja osaksi kaivoslakiehdotukseen. Ratkaisussaan oikeuskansleri viittasi kaivoslakiehdotuksen käsittelyyn eduskunnassa ja totesi, ettei eduskunnan toiminta ja se, miten eduskunta käyttää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa, kuulu oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan piiriin. Pekkarisen lausumiin kohdistuvan syrjintäväitteen osalta kysymys oli lähinnä lausumien sisältämien tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Perusteltua aihetta epäillä, että Pekkarinen lausumillaan, jotka on voitu kokea syrjiviksi, olisi pyrkinyt asettamaan asianomaiset kullankaivajat ammattiin ja elinkeinon harjoittamiseen liittyvillä syillä perustuslain 6 §:n 2 momentissa kielletyllä tavalla eri asemaan, ei ollut käynyt ilmi.

Pekkarisen täysistunnossa esittämien lausumien osalta oikeuskansleri lausui johtopäätöksinään, että täysistunto oli pidetty sen jälkeen, kun eduskunnan talousvaliokunta oli antanut mietintönsä 49/2010 vp saatuaan perustuslaki-valiokunnan ja ympäristövaliokunnan lausunnot (PeVL 32/2010 vp ja YmVL 7/2010 vp). Täysistuntoon osallistuneet kansanedustajat olivat selvillä hallituksen esityksen sisällöstä ja sen aiemmasta käsittelystä eduskunnassa, joten heillä oli paitsi mahdollisuus esittää kysymyksiä ministeri Pekkariselle myös mahdollisuus arvioida hänen lausumiaan.

Kyseisessä lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä huomattava osa käydystä keskustelusta koski kullankaivuuta, erityisesti koneellista kullankaivuuta Lemmenjoella. Pekkarinen oli ministerinä käyttämässään kolmessa puheenvuorossa kosketellut koneellista kullankaivuuta ottaen myös kantaa kansanedustajien keskustelussa esittämiin puheenvuoroihin ja vastannut hänelle ministerinä esitettyihin kysymyksiin. Pekkarisen lausumien sisältöä ja merkitystä arvioitaessa lähtökohtana on, että eduskunnalla on oikeus saada käsittelemässään asiassa ministeriltä oikeat ja riittävät tiedot. Pekkarinen oli esittänyt lausumia, jotka eivät päätöksestä lähemmin ilmenevin tavoin kaikilta osiltaan vastanneet vallinnutta tilannetta tai eivät muutoin antaneet asianmukaista kokonaiskuvaa asioista. Pekkarisen lausumat eivät sisältönsä puolesta ehkä olleet kansanedustajien asiassa saaman kokonaiskuvan muodostamisen kannalta ratkaisevia muu aineisto huomioon ottaen, joskaan ei voida kiistää sitä, että ministerin ennen äänestystä antamalla lausumilla voi tosiasiaassa olla merkittäväkin arvo. Aihetta epäillä, että Pekkarinen olisi esittänyt lausumansa tarkoituksella antaa eduskunnalle virheellistä tai puutteellista tietoa sekä

siten johtaa eduskuntaa harhaan, ei oikeuskanslerin mielestä ollut tullut ilmi.

Oikeuskansleri kiinnitti entisen ministerin Mauri Pekkarisen huomiota siihen, että esiinnyttäessä eduskunnassa ministerin asemassa tulisi lausumia annettaessa eduskunnan tiedonsaannin turvaamisen kannalta pyrkiä etukäteen varmistumaan tietojen oikeellisuudesta ja väärinkäsitysten välttämiseksi riittävästä täsmällisyydestä (OKV/449/1/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Jorma Snellman).

### **Valtioneuvoston eduskunnalle EVM:n velkojan etuoikeusasemasta antamat tiedot; EVM-sopimuksen ja Espanjan lainaohjelman hyväksyminen**

Oikeuskanslerille tehtiin useita kanteluita joissa pyydettiin tutkimaan, onko valtioneuvosto johtanut eduskuntaa harhaan Euroopan vakausmekanismin (EVM) velkojan etuoikeusasemaa koskevan kysymyksen osalta. Lisäksi kanteluissa pyydettiin selvittämään, onko Espanjan lainaohjelmaa koskeva päätös tehty virheellisin perustein.

Oikeuskansleri toteaa päätöksessään, että hänellä ei ole koko EVM-sopimuksen neuvottelemista ja hyväksymistä koskeva prosessi huomioon ottaen aihetta epäillä, että eduskunnalle olisi jätetty antamatta asiasta olennaista tietoa tai että eduskuntaa olisi johdettu asiassa harhaan. Oikeuskanslerille toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmeni, että kysymys EVM:n etuoikeutetun velkojan asemasta oli ollut esillä valtioneuvostossa ja eduskunnan eri valiokunnissa jo EVM-sopimusneuvottelujen aikana, jolloin Suomen kantoja asiaan on muodostettu. Suomen neuvottelutavoitteena oli saada kirjattua EVM-sopimuksen johdanto-osaan lainojen etuoikeusasemaa koskeva lauseke. Tämä oli myös sopimusneuvottelujen lopputuloksena. Halli-

tuksen esityksessä oli todettu sitoumuksen poliittinen luonne ja sen sijoittuminen sopimuksen johdanto-osaan.

Euroalueen huippukokouksessa 29.6.2012 annettiin poliittisella tasolla julkilausuma, jonka mukaan Espanjan lainaohjelma myönnetään Euroopan rahoitusvakausvälineestä (ERVV) kunnes EVM on käytössä. Espanjan lainaohjelma on tarkoitus siirtää myöhemmin ERVV:stä EVM:iin ilman etuoikeusasemaa. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan lainaohjelman siirtäminen edellyttää vielä erillistä päätöstä ERVV:n ja EVM:n päättävissä elimissä. Oikeudellisesti arvioituna eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia asiassa turvaa se, että ennen kuin Suomen edustajat näissä elimissä voivat hyväksyä siirron, ehdotukset on saatettava perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi.

Oikeuskansleri toteaa Espanjan lainohjelmaan liittyvien toimien toteuttamisen tapahtuneen perustuslain mukaisesti eduskunnan myötävaikutuksella. Oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu arvioida eduskunnan toimintaa.

Selvittäessään EVM-sopimuksen käsittelyvaiheita oikeuskanslerille valtiovarainministeriö havaitsi, että hallituksen esityksen perusteluissa EVM:n velkojan asemaa koskevan johdanto-kappaleen kuvaus ei yhdessä kohdassa vastannut liitteenä olleen EVM-sopimuksen tekstiä. Valtiovarainministeriö antoi virheestä eduskunnalle selvityksen. Oikeuskansleri kiinnittää päätöksessään ministeriön huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen hallituksen esitysten laatimisessa.

Oikeuskansleri toteaa päätöksessään, että eurokriisin hoitamista koskevaan päätöksentekoon liittyviä toimia joudutaan tekemään ajoittain varsin nopealla aikataululla ja lyhyellä varoitusaajalla ja jopa erilaisten tulkintojen ristipaineissa. Tämä on omiaan aiheuttamaan suuria haasteita asioi-

den kansalliselle valmistelulle (OKV/975/1/2012, OKV/989/1/2012, OKV/1033/1/2012, OKV/1034/1/2012 ja OKV/1966/1/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

### **Sisäasiainministeriön kansliapäällikön virkanimitys**

Oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelussa ja eduskunnan oikeusasiamiehen oikeuskanslerin käsiteltäväksi siirtämässä kantelussa pyydettiin tutkimaan, oliko sisäasiainministeriön kansliapäällikön virkanimityksessä noudatettu perustuslakia ja muita virkanimityksiin liittyviä lakeja, oliko valinnassa kaikkia hakijoita käsitelty yhdenvertaisesti ja oliko virkaan valittu henkilö tehtävään pätevin ja sopivin.

### **Oikeuskanslerin toimivalta ja tehtävät nimitysratkaisun arvioinnissa**

Valtioneuvoston yleisistunnossa tai esittelyssä tasavallan presidentille tehtäviä virkanimityksiä koskevat esittelylistat nimitysmuistioineen ja virkaa hakeneiden tai virkaan ilmoittautuneiden ansioita koskevineen yhteenvedoineen tarkastetaan ennakkollisesti oikeuskanslerinvirastossa. Oikeuskansleri on läsnä nimitysasioita valtioneuvoston yleisistunnossa ja esittelyssä tasavallan presidentille ratkaistaessa. Lisäksi virkanimityksen lainmukaisuus voi tulla oikeuskanslerin jälkikäteen arvioitavaksi siitä tehdyn kantelun johdosta.

Virkanimitysten osalta oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu arvioida, onko nimitysmenettely ollut oikeudellisesti moitteeton. Tähän kuuluu ensinnäkin sen arvioiminen, onko nimityspäätöstä valmisteltaessa ja tehtäessä otettu huomioon lainsäädännössä asetetut virran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset.

Myös siihen kiinnitetään huomiota, että nimitysmuistiossa on nimitysratkaisun kannalta merkitykselliset hakijoiden ansiot kuvattu oikein ja tasapuolisesti ja että nimitysmuistion viranhakijakohtainen pätevyysarviointi ja viranhakijoiden välinen ansiovertailu on tehty asianmukaisesti ottaen huomioon sekä lainsäädäntö että valtiovaraministeriön antamat ohjeet. Edelleen laillisuusvalvonnassa tarkastetaan se, että nimitysmuistion ansiovertailussa käytetään vain viran kelpoisuusvaatimuksista, hakuilmoituksessa mainituista viran menestyksellisen hoitamisen muista edellytyksistä ja virkaan kuuluvista tehtävistä johdettavissa olevia perusteita.

Monesti – kuten tässäkin tapauksessa – hakijoiden joukossa voidaan todeta olevan useita oikeudellisesti mahdollisia ehdokkaita. Oikeuskanslerin tehtävänä ei ole osallistua sen arvioimiseen, kenet näistä tulisi valita. Tämä on nimittäjän tehtävä.

### **Sisäasiainministeriön kansliapäällikön virkanimitys**

Ministeriön kansliapäälliköllä on kelpoisuusvaatimuksena ylempi korkeakoulututkinto ja tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Sisäasiainministeriön kansliapäälliköllä on kelpoisuusvaatimuksena lisäksi perehtyneisyys hallintotehtäviin. Sisäasiainministeriön kansliapäällikön viran hakuilmoituksen mukaan viran menestyksellinen hoitaminen edellyttää kelpoisuusvaatimusten täyttymisen lisäksi hyvää yhteistyökykyä, vuorovaikutus- ja organisointitaitoa, tuloshakuisuutta, kykyä toimia laaja-alaisessa ja nopeatempoisessa toimintaympäristössä sekä englannin kielen taitoa.

Sisäasiainministeriön kansliapäällikön nimitystä koskeva asia esiteltiin sisäasiainministeriös-

tä valtioneuvoston yleisistunnolle, joka yksimielisesti päätti esityksen mukaisesti.

Sisäasiainministeriössä laaditussa nimitysmuistiossa kuvattiin nimitysesityksen valmistelua muun muassa seuraavasti:

Virkaan ilmoittautui määräaikaan mennessä 21 henkilöä, joista kymmenen katsottiin täyttävän viran säädetty kelpoisuusvaatimukset. Kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista haastatteluun kutsuttiin ne kuusi henkilöä, joilla asiakirjojen perusteella arvioitiin olevan parhaat edellytykset kansliapäällikön virkaan erityisesti viran tehtäväalaan liittyvän monipuolisen perehtyneisyyden sekä laaja-alaisen johtamiskokemuksen perusteella. Kaikilla haastatelluilla voitiin arvioida olevan tehtävän hoidon kannalta vahvuuksia, jotka painoutuivat eri tavoin. Kokonaisuutena arvioiden vertailtaessa haastateltujen ansioita erityisesti viran kelpoisuusvaatimuksissa olevan tehtävän edellyttämän monipuolisen kokemuksen sekä käytännössä osoitetun johtamistaidon ja johtamiskokemuksen näkökulmasta nousi esille neljä hakijaa. Heistä pyydettiin henkilöstöresurssien kehittämiseen erikoistuneen yrityksen suorittama henkilöarvio, jossa painotettiin tehtävän vaatimuksia.

Huomioon ottaen kansliapäällikön keskeinen asema ministeriön ja koko hallinnonalan toiminnan johtamisessa, voitiin nimitetyksi tulleella henkilöllä katsoa olevan neljän laadukkaan kärkihakijan ryhmästä parhaimmat valmiudet kansliapäällikön tehtävään. Keskeisenä etuna muihin nähden oli pidettävä hänen kokonaisvaltaista johtamisosaamistaan sekä laaja-alaisempaa johtamiskokemustaan. Hän on osoittanut omaavansa sellaista kokemusta ja johtajaominaisuuksia, joita kansliapäälliköltä ministeriön toiminnan ylimpänä virkamiesjohtajana edellytetään. Hänellä on myös tehtävään ilmoittautuneista laaja-alaisiin ja syvällisiin perehtyneisyys viran kelpoisuus-

vaatimuksissa säädettyihin hallintotehtäviin sekä kokemus ministeriön johtotason tehtävistä valtioneuvoston osana. Hänen kokemuksensa valtioneuvostotason ylemmistä johtamistehtävistä on olennaisesti muita loppuvertailussa olleita hakijoita vahvempi.

Nimitetyksi tuleen henkilön kokemus sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminnallisista tehtävistä on sinänsä loppuvertailussa olleita hakijoita vähäisempi. Kyseinen seikka ei kuitenkaan nimitysperusteiden vertailussa muodostunut ratkaisevaksi, koska kansliapäällikön tehtävässä painotetaan laajan hallinnonalan strategista johtamista ja siihen liittyvää kehittämistoimintaa. Viimeksi mainittujen seikkojen osalta nimitetyksi tulleella henkilöllä on useamman organisaation palveluksesta ylemmän tason tehtävissä hankittua kokemusta ja näyttöä menestyksellisestä toiminnasta. Lisäksi hänen vastuullaan on valtiovarainministeriön hallinto- ja kehitysjohdajana ollut nyt täytettävänä olleeseen virkaan rinnastettavia tehtäviä (muun muassa valtion konserniohjauspalveluiden ohjausvastuu ja valtiovarainministeriön hallinnonalan tulosohtaus), jotka osin vastaavat ja tukevat nyt täytettävänä olleen viran tehtäviä.

Myös haastatteluiden ja niistä muodostuneita näkemyksiä tukevien henkilöarviointien perusteella nimitetyksi tullut henkilö on tulos-hakuinen, kehittämisorientoitunut ja vankka muutosjohtaja. Edellä esitetyn perusteella hänen voitiin katsoa omaavan nimitysperusteiden kokonaisharkinnan perusteella parhaat edellytykset sisäasiainministeriön kansliapäällikön viran menestykselliseen hoitamiseen.

### Oikeuskanslerin ratkaisu

Nimittäjällä on oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa muun muassa sen suhteen, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuk-

sia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Tämä koskee myös hakijoiden koulutuksen, työkokemuksen ja kyseiseen hallinnonalaan perehtyneisyyden keskinäistä painotusta hakijoita vertailtaessa. On huomattava, että valtioneuvoston ohjesäännön 43 §:n 1 momentin 2 kohdan 1.6.2011 lukien voimaan tulleella muutoksella korvattiin kansliapäällikön aikaisempi perehtyneisyyttä hallinnonalan toimintaan koskeva kelpoisuusvaatimus tehtävän edellyttämää monipuolista kokemusta koskevalla kelpoisuusvaatimuksella.

Oikeuskanslerinvirastossa suoritettussa ennakollisessa tarkastuksessa tai valtioneuvoston yleisistunnossa ei tullut eikä jälkikäteenkään ollut tullut esiin sellaista, jonka perusteella oikeuskanslerilla olisi ollut oikeudellisia perusteita epäillä valtioneuvoston ylittäneen lainsäädännön asettaman harkintavallan rajat tai menetelleen muutoin lainvastaisesti sisäasiainministeriön kansliapäällikön virkaa täytettäessä.

Kantelut eivät antaneet aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin (OKV/1215/1/2012 ja OKV/1264/1/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

### Työ- ja virkaehtosopimus, yhdenvertaisuus ja ministeriöt

Apulaisoikeuskansleri totesi 11.1.2010 antamassaan päätöksessä kahteen kanteluun kunnallista virka- ja työehtosopimusta ja yhdenvertaisuutta koskevassa asiassa (OKV/1333/1/2007, OKV/181/1/2008): Työehtosopimuslain 4 §:n 3 momentin, kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n 6 momentin ja valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 7 momentin säännökset mahdollistavat työ- ja virkaehtosopimuksen sitovuuspiiriin rajoittamisen tavalla, joka on ristiriidassa perustuslain 6 §:n 2 momentin ja yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentin syrjintäkieltojen kanssa. Lainkoh-

distä ilmenevällä tavalla sitovuuspiiriään rajoittava sopimus sellaisenaan loukkaa syrjintäkieltoja, vaikka yksilöidysti eri asemaan asettaminen tapahtuu vasta sopimukseen sidottujen, sitä noudattavien työnantajien kuhunkin työntekijään, viranhaltijaan ja virkamieheen soveltamalla toimenpiteillä. Sopimuksen sitovuuspiiristä syrjäytyillä, kullakin yksilöllisesti, oleva mahdollisuus vaatia tuomioistuimessa oikeuksiaan ei vapauta sopimusta solmittaessa noudattamasta syrjintäkieltoja.

Apulaisoikeuskansleri saattoi asian valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön harkittavaksi ja mahdollisia lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä varten. Ministeriöt antoivat yhteisen selvityksen 31.5.2011/3.6.2011.

Ministeriöt ovat selvityksessään väittäneet, että työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmään kuuluvasta työmarkkinaosapuolten ”sopimusautonomiasta” ja järjestäytymisvapauteen liittyvästä perustuslain suojasta seuraisi, että 1) säännöstä, jolla mahdollistetaan työ- ja virkaehtosopimuksen sitovuuspiirin rajoittaminen, ei sinänsä voida pitää kiellettyinä syrjivänä säännöksenä, ja 2) yksittäisessä työ- ja virkaehtosopimuksessa olevaa järjestöehdon sisältävää määräystä ei voida sinänsä pitää syrjivänä.

Tämän johdosta apulaisoikeuskansleri totesi seuraavaa:

Väitettä, joka sivuutti kaiken apulaisoikeuskanslerin asiassa edellä ja aikaisemmin esittämän, ei perusteltu eikä selvitys sisältänyt yhtään väitettä tukevaa pätevää oikeudellista argumenttia.

Työehto- ja virkaehtosopimuksen ulkopuolella olevalla työntekijällä, viranhaltijalla ja virkamiehellä olevien oikeussuojakeinojen käyttö ei perustu yksiselitteisen selvään lainsäädäntöön, vaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuisaan omaksumaan tulkintaan. Näiden tuomioistuimien toimivalta on

myös varsin rajattu. Sanotunlaisen työntekijän, viranhaltijan ja virkamiehen oikeussuojakeinot eivät ole sellaiset, että heidän oikeutensa perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan toteutuisi riittävästi tai yhdenvertaisesti.

Ministeriöiden ilmoituksen mukaan valtiovarainministeriö käynnistää lainsäädäntömuutoksen valmistelun tarkoituksena selkeyttää oikeudellista tilaa järjestäytymättömän virkamiehen ja viranhaltijan osalta. Aikomus on oikea. Ministeriöiden ilmoituksesta on kuitenkin pääteltävissä, että aikomus ei koske oikeudellista tilaa työntekijän kohdalla lainkaan eikä viranhaltijan ja virkamiehen kohdalla siltä osin kuin kyse on mahdollisuudesta puuttua syrjivään virkaehtosopimuksen määräykseen. Ministeriöt eivät myöskään näe mitään selkeyttämisen tarvetta siinä, että lain säännösten nojalla voidaan solmia työ- ja virkaehtosopimuksia, jotka asettavat järjestäytymättömät työntekijät, viranhaltijat ja virkamiehet sellaiseen asemaan, että heidän perus- ja ihmisoikeutensa toteutuminen voi tapahtua vain tuomioistuinteitse.

Ministeriöiden selvityksestä ilmenevä näkemys järjestäytymättömien työntekijöiden, viranhaltijoiden ja virkamiesten oikeussuojakeinojen riittävydestä ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ei täytä perustuslain 22 §:n vaatimuksia. Tämä perustuslain säännös velvoittaa, perustuslain 68 §:n säännös huomioon ottaen, ministeriöitä toimenpiteisiin oikeussuojakeinojen saattamiseksi kaikilta osiltaan asianmukaiselle tasolle. Säännökset eivät salli ministeriöitä olemaan puuttumatta myös järjestäytymättömien työntekijöiden, viranhaltijoiden ja virkamiesten perusoikeudellisen aseman ongelmien perustaan eli työ- ja virkaehtosopimuksen sitovuuspiiriä on mahdollista rajoittaa syrjintäkieltoja loukkaavasti.

Ministeriöiden tuli vuoden 2012 loppuun mennessä ilmoittaa apulaisoikeuskanslerille toi-

menpiteistään asiassa (OKV/14/50/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

### **Valtiovarainministeriön menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa**

Kantelija oli tehnyt 24.2.2012 valtiovarainministeriölle Kreikan vakuusasiakirjoja koskevan asiakirjapyyntö, johon valtiovarainministeriö antoi päätöksen 7.3.2012. Ministeriö ilmoitti myöhemmin aikovansa täydentää päätöstä. Kantelija piti oikeusturvansa kannalta ongelmallisena sitä, että valitusaika korkeimpaan hallinto-oikeuteen uhkasi umpeutua ennen täydennyksen antamista. Ministeriön päätöksessä havaitut puutteet johtivat lopulta siihen, että ministeriö katsoi tarpeelliseksi poistaa 7.3.2012 antamansa päätöksen ja antaa asiakirjapyyntöön kokonaan uuden päätöksen 27.4.2012. Tarkemmin perustellun päätöksen tekeminen oli ministeriön mukaan edellyttänyt sopimusten ehtojen edellyttämiä neuvotteluja kreikkalaisten pankkien ja kansainvälisen investointipankin kanssa.

Oikeuskansleri totesi, että oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin, lailla turvattaviin hyvän hallinnon takeisiin. Kirjallisesta päätöksestä on hallintolain 44 §:n mukaan käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu. Päätöksen perusteluissa on hallintolain 45 §:n mukaan ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä on puolestaan säädetty asiakirjan antamisesta päättämisestä. Jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa hänen on ilmoitettava tiedon

pyytäjälle kieltäytymisen syy. Asia on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Koska laillisuusvalvojan ei tule puuttua tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan ja koska esillä olevassa tilanteessa ei voitu tarkasti arvioida sitä, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii siellä vireillä olevaa asiaa, oikeuskansleri ei tässä vaiheessa ottanut kantaa kantelussa tarkoitettuun valtiovarainministeriön menettelyyn kuin seuraavilta osin: Oikeuskansleri totesi valtiovarainministeriön 27.4.2012 antamansa päätöksen osalta selvästi ylittäneen julkisuuslain 14 §:ssä säädetyt määräajat asiakirjapyyntöä käsitteilylle. Ministeriön menettely ei myöskään täyttänyt hyvälle hallinnolle asetettuja vaatimuksia siltä osin kuin ministeriön 7.3.2012 tekemän päätöksen perustelut olivat sen oman selvityksen mukaan olleet puutteelliset ja ministeriö oli antanut asiakirjojen pyytäjälle epätasällisiä tietoja kyseisen päätöksen täydentämisestä. Oikeuskansleri kiinnitti vastaisuuden varalle valtiovarainministeriön huomiota velvollisuuteen noudattaa asiakirjapyyntöä käsitteilyä ja päätöksen perustelemista koskevia julkisuuslain ja hallintolain säännöksiä ja hyvää hallintoa koskevia periaatteita (OKV/488/1/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

## Huolellisuus lainvalmistelussa

Ennen 1.5.2004 oikeus työmarkkinatukeen edellytti, että henkilöllä oli oleskelu- tai työluvan perusteella ollut rajoittamaton oikeus tehdä työtä Suomessa eikä luvan myöntämisperusteella ollut merkitystä. Työministeriössä valmisteltu työttömyysturvalain 1.5.2004 voimaan tullut muutos oli saanut toisen sisällön kuin oli tarkoitettu rajattaessa määräaikaisen jatkuvan oleskeluluvan (A) saaneen oikeus työmarkkinatukeen perhesiteen perusteella myönnettyyn lupaan. Hallituksen esityksen mukaan lakia ei ollut tarkoitus muuttaa, mutta asianomaisen säännöksen sanamuoto ja sen perustelut olivat ristiriidassa keskenään. Lainmuutoksen jälkeen työvoimatoimistot ja myöhemmin työvoima- ja elinkeinotoimistot olivat työvoimapolitiittisia lausuntoja antaessaan soveltaneet työttömyysturvalakia aiempaa säännöstä vastaavasti. Kaikille työttömäksi työnhakijoiksi rekisteröityneille A-oleskeluluvan saaneille, joilla oli ulkomaalaislain nojalla rajoittamaton oikeus työntekoon, oli annettu esteetön työvoimapolitiittinen lausunto, joka mahdollisti työmarkkinatuen maksamisen.

Sen jälkeen kun virheellinen lainsoveltamisen tuli alkusyksyllä 2010 ilmi, työvoimapolitiittiset lausunnot annettiin lain edellyttämällä tavalla. Niille työmarkkinatukea saaneille tai sitä hakeneille ulkomaalaisille, joille A-oleskelupa oli myönnetty muun kuin perhesiteen nojalla, annettiin työmarkkinatuen estävä lausunto. Tämä vaikeutti niiden hakijoiden, jotka olivat olettaaneet pitkän jatkuneen soveltamiskäytännön johdosta saavansa myönteisen ratkaisun työmarkkinatukihakemukseensa, toimeentuloa. Työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltu 1.1.2011 voimaan tullut työttömyysturvalain muutos palautti oikeuden työmarkkinatukeen niille A-oleskeluluvan saaneille, joilta se vuonna 2004 tehdyn lainmuutoksen seurauksena poistui.

Samoihin aikoihin julkaistussa (HS 16.10.2010) maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thorsin haastattelussa esitettiin hänen näkemyksensä, että tukea olisi voitu edelleen myöntää. Lausuntoa koskevan lainauksen mukaan Thors kertoi esittäneensä, että turhia kielteisiä päätöksiä ei tehtäisi, kun lain muuttamisessa on kyse viikoista. Jälkeenpäin Thorsilla ei ole ollut huomauttamista artikkelista ja hän on hallinnollisin tarkoituksenmukaisuusperustein perustellut kielteisten päätösten tekemättä jättämistä lisäksi sillä, että kyse oli uusista hakijoista, jotka joka tapauksessa odottivat ensimmäistä tukipäätöstään.

Haastattelulausuman osalta oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että Thorsin näkemyksestä, sellaisena kuin artikkelin kirjoittaja näyttää sen ymmärtäneen, saa sen kuvan, että hän olisi kannattanut myönteisten työmarkkinatukipäätösten tekemistä, mikä olisi edellyttänyt myönteisiä työvoimapolitiittisia lausuntoja. Jälkeenpäin Thors on tarkentanut perustelujaan tavalla, josta saa sen käsityksen, että näkemys kielteisten päätösten tekemättä jättämisestä näyttää tarkoittaneen päätöksenteon lykkäämistä. Koska kysymys oli haastattelulausunnosta, oikeuskansleri katsoi, ettei hänellä laillisuusvalvonnassa ollut mahdollisuuksia enemmälti selvittää, vastasiko artikkelissa esitetty näkemys sitä, mitä Thors oli lausunut ja tarkoittanut ja olivatko ”tuen myöntämisen” kohdalla käsitteet työvoimapolitiittinen lausunto ja työmarkkinatukipäätös menneet haastattelussa sekaisin.

Tarkasteltuaan sitä, missä tilanteessa ja asemassa Thors oli lausumansa esittänyt, oikeuskansleri totesi, että haastattelu oli julkaistu sen jälkeen kun työ- ja elinkeinoministeriö oli ilmoittanut (21.9.2010) kannastaan, että työvoimapolitiittiset lausunnot tuli antaa voimassa olevan lain mukaisina. Se, että Thorsin lausumat koskivat maahanmuuttajien oikeutta työmarkkinatukeen,



on saattanut herättää mielikuvan, että kysymys olisi ollut hänen toimialaansa kuuluvasta asiasta, vaikka työttömyysturva-asiat eivät kuluneet Thorsin toimialaan.

Oikeuskansleri katsoi, että Thorsin toiminta koski ministerille kuuluvan sananvapauden käyttämistä tavalla, joka sisälsi ministeriön asiassa omaksuman kannan arvostelua. Thorsin esittämään näkemykseen, sellaisena kuin se oli julkaistu, sisältyvän menettelyn lainmukaisuus olisi voitu hyvin perustein saattaa kiistään. Menettelemällä näkemyksen mukaisella tavalla asianomaiset virkavastuulla toimivat henkilöt olisivat todennäköisesti menettelleet virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Asiaa kaikin puolin arvostellen asiassa ei ollut kuitenkaan aihetta epäillä Thorsin rikoslain 5 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla yllyttäneen toista tahalliseen virkarikokseen tai sen rangaistavaan yritykseen.

Entisen työministeriön ja sittemmin työ- ja elinkeinoministeriön menettelyn osalta oikeuskansleri totesi, että säädettäessä perustuslain 80 §:n mukaisesti lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita tulisi laista riittävän tarkasti ilmetä, mihin yksilö on oikeutettu ja velvoitettu. Tämä edellyttää sitä, että lainsäätäjän

tarkoitus ilmene selkeästi ja mahdollisimman yhdenmukaisesti sekä lain sanamuodosta että perusteluista. Ottaen huomioon vuoden 2004 tehdyn lainmuutoksen virheellisen valmistelun ja sen jälkeisen soveltamiskäytännön sekä asiasta aiheutuneet vaikeudet työmarkkinatuen hakijoiden toimeentulolle, oikeuskansleri on kiinnittänyt työ- ja elinkeinoministeriön vakavaa huomiota lainvalmistelussa ja soveltamisessa vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen.

Entisen ministerin Astrid Thorsin toiminnan osalta oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että ministerin tulisi pyrkiä varovaisuuteen haastatteluja antaessaan ja erityisesti lausuaan käsityksiä asioista, jotka eivät kuulu hänen toimialaansa, jotta lausumiin ei sisältyisi sellaista, jonka lainmukaisuutta voidaan jälkikäteen arvioida kriittisesti. Valtioneuvoston jäsenenä ministerin lausumilla on painoa ja oikeudellisesti tulkinnalliset lausumat saattavat hämmentää viranomaisia, virkamiehiä ja hallinnossa asioivia.

Oikeuskansleri on saattanut asiassa lausumansa asianomaisten tietoon (OKV/1437/1/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Jorma Snellman).





4

**PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN  
VALVONTA**

## OIKEUSKANSLERIN HAVAINTOJA PERUS- JA IHMISOIKEUSTILANTEESTA

---

Viranomaistoiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset tulevat esille oikeuskanslerin koko tehtäväkentässä, niin valtioneuvostovalvonnassa kuin kantelujen, omien aloitteiden ja tarkastusten yhteydessä. Vaikka kanteluasiassa ei olisikaan erikseen vedottu perusoikeussäännöksiin tai ihmisoikeussopimusten määräyksiin, otetaan ne asian käsittelyssä huomioon ilman, että kyseiseen sääntelyyn tulisi erikseen vedota. Kantelu tutkitaan tästä näkökulmasta riippumatta siitä, tuoko kantelija itse asiaa tästä näkökulmasta esiin. Ratkaisun siitä, onko asiaa syytä selvittää ja miten asiaa selvitetään, tekee oikeuskansleri tai apulaisoikeuskansleri esittelijän valmistelun pohjalta. Myös tarkastuskohteiden valinnassa otetaan muun muassa huomioon, onko oikeuskanslerin tietoon tullut kyseiseen viranomaistoimintaan liittyviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.

Valtioneuvoston toiminnan osalta nousivat kertomusvuonna esiin muun muassa perustuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettut osallistumisoikeudet ja 21 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeus tulla kuulluksi puolustusvoimauudistuksen (OKV/231/1/2012; OKV/246/1/2012 ym. ja OKV/6/21/2012) sekä kuntauudistuksen (OKV/3/21/2012) yhteydessä.

Seuraavassa jaksossa on perustuslain 2 luvun pykäläkohtaista ryhmittelyä noudattaen esitetty muita kertomusvuoden ratkaisuja, joissa

on otettu kantaa perusoikeuksiin liittyviin kysymyksiin. Tässä jaksossa esitetyissä ratkaisutiivistelmissä on tarkoitus tuoda esiin niiden perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Ratkaisujen yksityiskohtaisemmat selostukset löytyvät hallinnonalakohtaisista jaksoista. Joissakin ratkaisuissa on kyse useamman kuin yhden perusoikeuden toteutumisesta. Tällöin ratkaisua on selostettu sen perusoikeutta koskevan perustuslain pykälän yhteydessä, josta ratkaisussa on pääosin ollut kyse. Useassa perusoikeussäännöksessä – ja vastaavasti ihmisoikeussopimusten määräyksissä – edellytetään, että perusoikeudesta säädetään tarkemmin lailla. Siten perusoikeuden tarkempi sisältö ja ulottuvuus tulevat määritellyiksi erityislainsäädännössä. Näin ollen yksittäisessä kanteluratkaisussa ei välttämättä viitata taustalla vaikuttavaan perusoikeussäännökseen, vaan ratkaisu perustetaan sovellettavaan erityislainsäädäntöön. Lähinnä ratkaisuissa viitataan asianomaisiin perustuslain säännöksiin silloin, kun niiden suora soveltaminen on ollut asiassa harvittavana.

Kertomusvuoden ratkaisuissa ovat useimmiten nousseet esille perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus sekä 21 §:ssä säädetty oikeusturva. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja erityisesti oikeus hyvään hallintoon on tullut esille useimmin. Ratkaisuissa on käsitelty etenkin oikeutta saada asia käsitelty-

si ilman aiheetonta viivytystä, oikeutta saada perusteltu päätös sekä hyvään hallintoon kuuluvia viranomaisvelvoitteita asiakirjapyyntöjen ja tiedustelujen käsittelyssä ja niihin vastaamisessa. Pääasiallisena ja toistuvana perusoikeusongelmana oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa näyttäytyvät kohtuuttoman pitkät käsittelyajat, jolloin oikeuksiin pääseminen ei ole toteutunut. Kyse on toisaalta ollut usein siitä, että puute oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisessa on johtanut siihen, että muut perusoikeudet eivät ole toteutuneet.

Kertomusvuonna ratkaistujen kanteluasioiden perusteella myös viranomaistoiminnan julkisuuteen liittyvät kysymykset ovat viranomaisille edelleen usein vaikeita ja esimerkiksi asiakirjapyyntöihin on voitu jättää jopa kokonaan vastaamatta. Viranomaistoiminnan julkisuudella on kuitenkin tärkeä merkitys myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Kansalaisen näkökulmasta tieto esimerkiksi asiassa tehdystä päätöksestä ja sen perusteluista voi olla tarpeen sen arvioimiseksi, millaisiin toimenpiteisiin hänen on tarpeen ryhtyä oikeuksiinsa pääsemiseksi. Viranomaisten asiakirjojen julkisuus palvelee myös viranomaisten toiminnan valvontaa ja sillä on tärkeä merkitys avoimen ja demokraattisen yhteiskunnan viranomaistoiminnan yleisen luotettavuuden kannalta. Viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien nimenomaisena tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Tietoisuus asiakirjajulkisuudesta voi toimia myös ennakkollisesti ohjaten viranomaisten toimintaa.

Kanteluiden perusteella perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät ongelmat ovat myös useimmiten lähinnä viranomaisten menettelyihin liittyviä ongelmia. Vain harvoin kyse on lainsäädännön sisältöön tai puutteeseen liittyvistä ongelmista. Kantelut kohdistuvat pääsääntöisesti viranomaisten menettelyyn yksittäisissä tapauksissa, jolloin niiden kautta välittyy tietoa osin sattumanvaraisesti. Tämän vuoksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa tarkastuskäynneillä ja mahdollisuudella ottaa asia tarkasteltavaksi omana aloitteena on tärkeä asema. Mikäli yksittäiseen viranomaismenettelyyn kohdistuva kantelu on antanut aiheen epäillä, että virheellinen menettely ulottuu yksittäistapausta laajemmalle, on valvontatoimenpiteitä voitu ulottaa yksittäistä kantelua laajemmalle. Tämänäyttypiset valvontatoimet mahdollistavat esimerkiksi viranomaisten ohjeistuksessa olevien puutteiden tai soveltamiskäytäntöjen selvittämisen. Tällöin voidaan tarkastella, kuinka perustuslaissa julkiselle vallalle asetettu velvoite toteuttaa ja suojata perus- ja ihmisoikeuksia toteutuu.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on merkittävää, että oikeuskansleri ylimpänä laillisuusvalvojana voi päätöksillään ohjata viranomaiskäytäntöjä ja tuoda ratkaisuihinsa esille hallinnonalakohtaisen lainsäädännön noudattamisen rinnalle perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmaa. Tämä asettaa toisaalta viranomaiskäytäntöjen ohjaamiselle erityisiä haasteita, sillä perus- ja ihmisoikeuksia käytännössä virkatoimiensa kautta toteuttavilla viranhaltijoilla ei useinkaan ole oikeudellista koulutusta. Tällöin perusoikeuksia käytännössä merkittävälläkin tavalla toteuttavan virkatoimen perusoikeusulottuvuus voi jäädä viranhaltijalle epäselväksi. Esimerkiksi sosiaalityöntekijän tekemä toimeentulotukipäätös toteuttaa perusoi-

keutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja lisäksi päätöksen saaminen laissa säädetyssä määräajassa toteuttaa myös perusoikeutta saada asia käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi päätöksellä on myös yhdenvertaisuusulottuvuus, sillä sosiaaliturvaa toteutettaessa ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhtä lailla vaikkapa oikeus saada viranomaiselle osoitettuun asialliseen yhteydenottoon kohtuullisessa ajassa vastaus tai oikeus saada tarvittaessa muutoksenhakukelpoinen päätös toteuttaa perusoikeutta hyvään hallintoon. Toisaalta myöskään oikeudellisen koulutuksen saaneilla virkamiehillä ei edelleenkään välttämättä ole riittävää perus- ja ihmisoikeusosaamista, vaikka perus- ja ihmisoikeusnäkökulma onkin viime vuosina ollut esillä sekä oikeustieteellisessä perus- että täydennyskoulutuksessa. Perus- ja ihmisoikeustietämyksen puute korostaa sekä yleisen että erityisesti virkamiehille suunnatun perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen ja -kasvatuksen merkitystä. Yhtenä osana tähän tähtäävää toimintaa voidaan pitää oikeuskanslerin toimenpideratkaisuja, joilla oikeuskansleri voi tarpeen mukaan ohjata joko paikallistason viranomaistoimintaa tai esittää näkemyksensä ohjauksen puutteista kyseisen hallinnonalan keskusviranomaiselle tai ministeriölle.

Viranomaiskäytännön ohjaamisen merkitys on tullut esille myös kertomusvuonna annetuissa ratkaisuissa. Esimerkkinä ohjeistuksen puuttumisen vaikutuksesta voidaan mainita ratkaisu, jossa puute kaupungin ohjeistuksessa päiväkotipaikkojen myöntämisessä oli johtanut päiväkotipaikan hakijoiden epäyhdenvertaiseen kohteluun (OKV/716/1/2011). Päihdehuoltoa koskevassa ratkaisussa oli puolestaan kyse sosiaali- ja terveysministeriön antaman oh-

jeistuksen puuttumisesta ja sen vaikutuksesta terveydenhuoltopalvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen (OKV/8/50/2011). Asiaa koskevilla päätöksillä on laillisuusvalvonnassa voitu kiinnittää huomiota puutteisiin viranomaiskäytäntöjen ohjaamisessa. Toisaalta kertomusvuonna tuli esiin, että myöskään viranomaisten ohjaaminen ei ole aina riittävää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Oikeuskansleri totesi omana aloitteenaan ottamassa oppilashuoltoa koskevassa päätöksessä, että oppilashuoltoa koskien valtio käyttää kuntia ohjattaessaan pääasiallisesti informaatio-ohjausta. Oppilashuolto ei kuitenkaan ole toteutunut Suomessa riittävässä määrin tai yhdenvertaisesti. Oikeuskansleri totesi, että oppilashuollon asianmukainen toteutuminen vaatii velvoittavia ja oppilashuollon sisältöä täsmällisemmin määrittäviä säännöksiä sekä tehokkaasti toimivaa valvontajärjestelmää (OKV/6/50/2011). Viimeksi mainittu ratkaisu on myös esimerkki siitä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen vaatii myös riittävää resursointia. Perustuslain mukaista oikeutta ei kuitenkaan voi jättää toteuttamatta sen vuoksi, että tarkoitukseen ei ole varattu riittävästi varoja. Myös apulaisoikeuskansleri on painottanut tätä muun muassa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikoja koskevissa päätöksissä (ks. esim. OKV/12/50/2012).

## **Kansallinen perus- ja ihmisoikeusohjelma**

Vuosi 2012 oli Suomessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta sikäli merkittävä, että valtioneuvosto hyväksyi maaliskuussa ensimmäisen Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman. Myös Ihmisoikeuskeskus aloitti toimintansa keväällä 2012. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelusta päätettiin

hallitusohjelmassa kesällä 2011. Päätöksen taustalla oli edellisen hallituksen eduskunnalle antama ihmisoikeuspoliittinen selonteko (VNS 7/2009 vp), jonka yhteydessä eduskunta edellytti, että valtioneuvosto hyväksyy seuraavan vaalikauden alussa kansallisen toimintaohjelman perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa. Toimintaohjelman valmisteli oikeusministeriön asettama työryhmä, jossa oli edustus myös oikeuskanslerinvirastosta. Toimintaohjelman tarkoitus on konkretisoida hallituksen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuutta ja tehostaa yksilön oikeuksien toteutumista.

Toimintaohjelman toteutumista seuraamaan asetettiin kesällä 2012 Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto. Sen tarkoitus on myös vahvistaa perus- ja ihmisoikeusosaamista ministeriöissä ja perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa lainsäädännön valmistelussa. Myös verkostossa on oikeuskanslerinviraston edustus. Ihmisoikeuskeskuksen yhteydessä toimii ihmisoikeusvaltuuskunta, jossa niin ikään on pysyvänä jäsenenä oikeuskanslerinviraston edustaja. Valtuuskunta käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita.

## LAUSUNTOJA JA ESITYKSIÄ

---

### Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus

Sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut työryhmän valmistelemaan säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoittamisesta. Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon työryhmän alustavista linjauksista sekä päihdeäidit -alatyöryhmän ja vanhuksien ja vammaiset -alatyöryhmän esittämistä alustavista säännösluonnoksista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä koskee laitospöytäkirjan kielto. Potilaan tai asiakkaan perusoikeuksia ei voi rajoittaa toimintayksikön omilla ohjeilla, vaan rajoitusten on perustuttava lakiin. Apulaisoikeuskansleri piti tätä näkökulmasta potilaan itsemääräämisoikeutta ja rajoitustoimenpiteitä koskevaa lainsäädäntöä tärkeänä.

Vanhuksien ja vammaiset -alatyöryhmä ehdotti säädettäväksi lakia potilaan ja sosiaalihuollon asiakkaan perusoikeuksien rajoittamisesta välttämättömän hoidon ja huolenpidon turvaamiseksi. Säännösehdoitusten perusteella rajoituspöytäkirja voisi tehdä myös yksityisen laitoksen henkilökunta. Apulaisoikeuskansleri piti tätä ongelmallisena, koska esityksissä ehdotetuilla rajoitustoimenpiteillä puututtaisiin perusoikeuksiin. Valmistelus-

sa tulisi selvittää, sisältävätkö ehdotetut rajoitustoimenpiteet merkittävää julkisen vallan käyttöä. Joka tapauksessa tulisi varmistaa, että julkisen hallintotohtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei vaaranna perusoikeuksien toteutumista. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin mukaan tulisi arvioida sitä, miten hallintolain esimerkiksi kuulemista, neuvontaa, tiedoksiantoa ja päätöksen tekoa koskevat velvoitteet otetaan huomioon. Edelleen apulaisoikeuskansleri katsoi, että ehdotetut rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset jäivät epätasällisiksi. Apulaisoikeuskansleri piti perusoikeuksien rajoittamisedellytysten kannalta ongelmallisena myös rajoitustoimenpiteiden ennalta kirjaamista yksilökohtaiseen itsemääräämisoikeutta koskevaan suunnitelmaan.

Päihdeäidit -alatyöryhmän esityksen mukaan päihdehuoltolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että raskaana oleva nainen, jonka päihtymisen käytöstä on aiheutumassa sikiölle terveysvaara, voitaisiin määrätä tahdosta riippumattomaan hoitoon. Ehdotettua sääntelyä on perusteltu muun muassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteilla. Sopimuksen alkulauseessa viitataan lapsen oikeuteen erityiseen suojeluun ja huolenpitoon ”sekä ennen syntymää että sen jälkeen”.

Apulaisoikeuskanslerin lausunnon mukaan on selvää että tahdosta riippumaton hoito



loukkaa ja rajoittaa useita raskaana olevan naisen perusoikeuksia. Toisaalta nainen jatkaessaan päihteiden käyttöä loukkaa syntyvän lapsensa oikeutta terveyteen ja hyvinvointiin. Ristiriita-tilanteessa äidin itsemääräämisoikeuden rajoittaminen on ehdotuksen mukaan mahdollista, sillä lapsen edun ensisijaisuus on perus- ja ihmisoikeuksien mukainen periaate. Toisaalta kenenkään perusoikeuksien käyttö ei saa aiheuttaa toiselle haittaa. Sääntely ei esitysluonnoksen

mukaan edellytä perustuslainsäätämisyjärjestystä. Apulaisoikeuskansleri piti kuitenkin aiheellisena, että ehdotetuista säännöksistä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto. Lisäksi päihdeäitien tahdosta riippumattomassa hoidossa tulisi kiinnittää erityistä huomiota jatkohoidon varmistamiseen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti myös tämän esitysluonnoksen osalta huomiota säännösten arviointiin perustuslain 124 §:n kannalta (OKV/3/20/2012).

## RATKAISUJA

---

### Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan kuin toista.

Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussa OKV/716/1/2011, että kielikylpypäivähoitoon sijoittamisen perusteita oli sovellettu syrjivästi. Sijoituksessa oli käytetty viimekätisenä erotteluperusteena lasten kielellisiä valmiuksia, mutta niiden arviointiperusteena oli käytetty vain lasten ikää. Tämän vuoksi päiväkotiiin otettiin vuoden alussa syntyneitä lapsia. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että erotteluperusteena oli tosiasiaa käytetty vain lasten ikää ilman, että kielellisiä valmiuksia oli pystytty selvittämään. Kun kielikylpypäiväkotiiin pääseminen oli edellytys kielikylpykouluun pääsemiselle, oli kyseessä syrjintä koulutuspalvelujen saatavuudessa. Tilanne oli osaltaan aiheutunut kaupungin sijoittamista koskevien ohjeiden puutteellisuudesta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sijoituspäätökset tehneiden virkamiesten huomiota yhdenvertaisuuslain noudattamiseen sekä kaupungin huomiota velvollisuuteen noudattaa päivähoitosijoitusten harkinnassa asiaa koskevia lakeja sekä antaa tätä koskevat riittävät ohjeet.

Ratkaisussa OKV/8/50/2011 oli kyse yhdenvertaisuuden toteutumisesta päihdehuollon palvelujen saatavuudessa. Apulaisoikeuskanslerin tekemillä tarkastuskäynneillä ilmeni, että päihdetyötä tekevillä ja ohjaavilla viranomaisilla oli

olennaisesti erilaisia käsityksiä siitä, kuuluuko päihdetyö sosiaali- vai terveydenhuoltoon ja siitä, soveltuuko siihen hoitotakuu. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi asiasta apulaisoikeuskanslerin pyynnöstä lausunnon. Ministeriö katsoi, että kaikkien kiireettömässä päihdehuollossa hoidettavien häiriöiden tulee kuulua hoitotakuun piiriin. Apulaisoikeuskansleri korosti, että julkisen vallan on turvattava sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti. Niiden järjestämisvastuu kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle, jonka tulee ohjata hallinnonalansa viranomaisia niin, että palvelujen riittävä ja yhdenvertainen saatavuus on mahdollista koko maassa. Apulaisoikeuskansleri esitti tilanteen korjaamiseksi, että sosiaali- ja terveysministeriö ryhtyy toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi päihdehuollon asiakkaiden kesken.

Ratkaisussa OKV/6/50/2011 oikeuskansleri tutki omasta aloitteestaan, toteutuuko oppilashuolto riittävästi ja yhdenvertaisesti koko maassa. Hän totesi, että oppilashuollon saatavuudessa on suuria kunta- ja koulukohtaisia eroja. Sama tilanne on jatkunut jo vuosien ajan. Tämä johtuu osin siitä, että valtio on oppilashuollon osalta käyttänyt kuntia ohjatessaan pääasiallisesti informaatio-ohjausta, joka ei velvoita kuntia. Puutteellinen ja väljä lainsäädäntö ei muodosta perustaa tehokkaalle ja yhdenvertaisuutta edistävälle valvonnalle. Oikeuskansleri totesi, että julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen oikeus perusopetukseen ja oppilashuoltoon. Oppilashuollon vuo-

sikaisia jatkunut epätydyttävä tilanne on erityisesti yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta kestävä. Oppilashuollon asianmukainen toteutuminen vaatii velvoittavia säännöksiä sekä tehokkaasti toimivaa valvontajärjestelmää. Koska oppilashuollon ohjauksesta pääosin vastaava opetus- ja kulttuuriministeriö oli ilmoittanut valmistelewansa lakia oppilashuollosta yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, oikeuskansleri kehotti ministeriöitä ottamaan säädöswalmistelussaan huomioon asiasta lausumansa.

Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussa OKV/420/1/2010, että yhdenvertaisuuden tulisi toteutua myös sähköisessä asioinnissa. Kantelija oli kannellut siitä, ettei toimeentulotukea voinut hakea sähköisesti. Kaupunki totesi näin olevan. Apulaisoikeuskansleri katsoi muun ohella, että sähköisen asioinnin mahdollistaminen toimeentulotukiasioissa olisi myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta perusteltua. Perustuslain säädetään, että jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Mahdollisuus asioida sähköisesti voisi nopeuttaa toimeentulotukiasian vierelepanoa ja turvaisi siten osaltaan perustuslain mukaisen perusoikeuden toteutumista. Apulaisoikeuskansleri piti kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena sitä, että sähköinen asiointi toimeentulotukiasioissa ei ollut mahdollista, kun se useissa muissa hallinnollisissa asioissa sitä oli.

Ratkaisussa OKV/215/1/2010 apulaisoikeuskansleri katsoi, että nuorten kesätyötuen ehdot olivat syrjiviä. Hakuilmoituksen mukaan kesätyötuen ehtona oli ollut, että nuori oli kirjoilla kyseisessä kaupungissa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota siihen, että yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslaki koskee myös työhönoton valintakri-

teereitä. Henkilöön liittyvä syy, joka ei liity työn tai tehtävän suorittamiseen, kuten asuinpaikka, on kielletty valintakriteeri. Kaupunki rikkoi siten syrjinnän kieltoa suosimalla oman kaupungin nuoria kesätyötukea koskevassa hakuilmoituksessa.

Ratkaisussa OKV/285/1/2011 apulaisoikeuskansleri piti yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena, että virkanimityspäätöksiä ei ollut perusteltu. Virkaa hakevien henkilöiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että heitä kohdellaan tasapuolisesti ja ettei ketään aseteta toisiin nähden eri asemaan esimerkiksi sellaisen henkilöön liittyvän seikan takia, joka ei kuulu valintaperusteisiin. Virkaa hakeneiden tulisi voida esimerkiksi nimitysmuistioon tutustumalla perehtyä nimityspäätöksen perusteluihin. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti viranomaisen huomiota siihen, ettei se ollut perustellut kahden viran nimityspäätöksiä.

Ratkaisussa OKV/1509/1/2010 apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kansalaisilla on oikeus samoihin poliisipalveluihin asuinpaikastaan riippumatta. Poliisipartion saapuminen oli kestänyt kaksi tuntia, mitä oli pidettävä kohtuuttoman pitkänä. Poliisin organisaatiouudistus ei kuitenkaan yleisesti ottaen ollut pidentänyt poliisipartioiden paikalletuloaikoja. Kyseessä oli ollut poikkeustilanne. Apulaisoikeuskanslerin sijainen korosti kuitenkin, että poliisihallinnon tehtävänä on huolehtia siitä, että kansalaisten yhdenvertaiset oikeudet toteutuvat myös käytännössä.

Apulaisoikeuskansleri oli jo aiemmin todennut työehtosopimuslain, kunnallisen virkaehtosopimuslain ja valtion virkaehtosopimuslain olevan ristiriidassa perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltojen kanssa. Ratkaisussa OKV/14/50/2010 hän katsoi, että jo sitovuuspiiriä rajoittava sopimus loukkaa syrjintäkieltoja. Myöskään mahdollisuus vaatia oikeuksia tuomioistuimessa ei vapauta noudattamasta syrjintäkieltoja. Apulaisoikeuskansleri saattoi asian valtio-

varainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön tietoon. Ministeriöt antoivat yhteisen selvityksen. Ne katsoivat, että työ- ja virkaehtosopimuksen sitovuuspiirin rajoittaminen ei ole kiellettyä syrjintää. Lisäksi ne katsoivat, että työ- ja virkaehtosopimuksen määräys järjestöehdosta ei ole syrjivä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että näkemys järjestäytymättömien työntekijöiden oikeussuojakeinojen riittävydestä ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ei täytä perustuslain vaatimuksia.

Ratkaisussa OKV/710/1/2010 apulaisoikeuskansleri katsoi, että opetushenkilöstön palkkaus ei ollut tasapuolista. Kaupunki oli maksanut opettajille luokanvalvojana toimimisesta erisuuruista palkkaa sen mukaan, mitä ainetta he opettivat, vaikka luokanvalvojan tehtävä oli samansisältöinen kaikille. Kaupunki oli perustellut menettelyään velvollisuudella noudattaa valtakunnallisen kunnallisen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimusta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranhaltijoiden tasapuolisesta kohtelusta poikkeaminen on mahdollista, jos se on perusteltua huomioon ottaen viranhaltijoiden tehtävät ja asema. Kunnallinen virka- ja työehtosopimus ei ollut sellainen peruste. Kaupunki oli siten ilman laillista perustetta toiminut vastoin perustuslakia. Myös Kunnallinen työmarkkinalaitos oli toiminut virheellisesti hyväksyessään sopimuksen.

Ratkaisussa OKV/1481/1/2010 oli kyse kirkkoon kuuluneiden ja kirkkoon kuulumattomien vainajien yhdenvertaisesta hautaamiskäytännöstä. Kirkkoherra oli noudattanut seurakunnan käytäntöä, jonka mukaan kirkkoon kuulumattomia haudataan vain arkipäivisin. Asiassa erityislakien nojalla valvontavelvolliset lääninhallitus ja tuomiokapituli ryhtyivät kumpikin tiedonkäytännöstä saatuaan asianmukaisesti toimenpiteisiin. Kumpikin totesi käytännön yhdenvertaisuussäännösten vastaiseksi ja kehotti seurakuntaa luopumaan siitä. Apulaisoikeuskansleri piti lää-

ninhallituksen ja tuomiokapitulin toimenpiteitä riittävinä.

## Oikeus yksityisyyteen

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

Ratkaisussa OKV/297/1/2011 oli kyse kotirauhansuojasta. Kantelija oli tavannut kotonaan kaksi poliisimiestä, jotka itseään esittelemättä tai asiakirjoja esittämättä olivat kysyneet, asuiko asunnossa muita. Kantelijan kerrottua asunansa yksin, olivat poliisimiehet kertoneet, että heidän tietojensa mukaan asunnossa asuu vangittuna oleva henkilö. Poliisimiesten tarkoituksena oli tehdä asuntoon kotietsintä. Erehdyksensä havaittuaan poliisimiehet olivat poistuneet. Poliisihallitus ja asianomainen poliisilaitos esittivät, että poliisiin tulee vastaavien tapahtumien estämiseksi ennen kotietsinnän suorittamista varmistaa osoitetietojen oikeellisuus. Apulaisoikeuskansleri yhtyi Poliisihallituksen ja asianomaisen poliisilaitoksen esittämiin näkemyksiin.

Ratkaisussa OKV/1152/1/2010 oli kyse siitä, että kunnallisten virkamiesten yksityisyyden suojan toteuttamisessa on otettava huomioon myös hallinnon läpinäkyvyys ja kansalaisten tiedonsaantioikeus. Kaupunginhallituksen päätöksessä koskien apulaiskaupunginjohtajien palkkausta olisi voitu tiedottaa henkilötietojen suojan vaarantumatta.

## Uskonnon ja omantunnon vapaus

Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus.

Ratkaisussa OKV/675/1/2010 apulaisoikeuskansleri katsoi, että äidin uskonnonvapautta oli

loukattu kieltämällä uskonnon harjoittaminen hänen ja lapsensa valvotuissa tapaamisissa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kiellolla oli puuttuttu äidin uskonnonvapauteen. Kunnan perusturvatoimessa olisi tullut arvioida uskonnon harjoittamisen kieltämistä perustuslaissa säädetyn uskonnonvapauden ja tapaamisoikeutta koskevien säännösten ja periaatteiden kannalta. Koska valvotut tapaamiset oli toteutettu ostopalveluna, apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota kunnan velvollisuuteen huolehtia lainmukaisesta menettelystä ja asiakkaiden perusoikeuksien toteutumisesta myös ostopalveluina tuotettavissa palveluissa.

Ratkaisussa OKV/1361/1/2009 apulaisoikeuskansleri katsoi käräjäoikeuden järjestämien niin sanottujen käräjähartaustilaisuuksien olleen ristiriidassa uskonnonvapauden kanssa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että viralliset juhlatilaisuudet on järjestettävä siten, että ne eivät voi johtaa uskonnon ja omantunnon vapauden loukkamiseen. Hän korosti, että negatiiviseen uskonnonvapauteen kuuluu myös yksilön oikeus olla tuomatta esiin omaa vakaumustaan. Apulaisoikeuskansleri painotti, että oikeudelliselta kannalta lähtökohdaksi on perinnesyiden sijaan otettava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

## Sananvapaus

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussa OKV/732/1/2010, että valokuvaamista koulussa ei voitu kieltää perusopetuslakiin perustuvan ohjeen nojalla. Kunnan sivistystoimenjohtaja oli antanut ohjeen, jossa opetuksen valokuvaamista rajoitettiin. Apulaisoikeuskansleri totesi, että oppilaiden kuvaamisen rajoittamista voidaan

perustella perusopetuslain mukaisella oikeudella turvalliseen oppimisympäristöön. Perusoikeusrajoituksen tulee kuitenkin täyttää yleisten rajoitusedellytysten ehdot. Tärkein niistä on vaatimus siitä, että perusoikeutta voidaan rajoittaa vain lailla ja lisäksi rajoituksen perusteen on käytävä ilmi laista tai vähintään sen perusteluita. Valokuvaaminen on perustuslaissa säädetyn sananvapauden käyttämistä. Perusopetuslain säännökset koulun järjestyssääntöjen tarkoituksesta ja niillä määrättävissä asioista eivät ole riittävän täsmällisiä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttäviä säännöksiä. Tästä syystä niiden nojalla ei voitu antaa sananvapautta rajoittavaa määräystä.

## Oikeus perusturvaan

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyajat ovat olleet apulaisoikeuskanslerin tutkittavana jo vuodesta 2008 lähtien. Käsittelyaikojen viivästymisessä on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta kyse sekä oikeudesta saada asia käsiteltyksi kohtuullisessa ajassa että oikeudesta perusturvaan. Sosiaali- ja terveystoiministeriö antoi maaliskuussa 2012 apulaisoikeuskanslerin pyytämän lausunnon lautakunnan tulostavoitteiden saavuttamisesta. Lautakunnan vireillä olevien asioiden määrä oli vähentynyt merkittävästi ja asioiden käsittelyajat lautakunnassa olivat hieman lyhentyneet. Ministeriö arvioi, että käsittelyaika lyhenisi kuuteen kuukauteen vuoden 2013 aikana. Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussa OKV/12/50/2012, että käsittelyaika on vieläkin liian pitkä. Apulaisoikeuskansleri oli jo aiemmin todennut, että viimekätinen

vastuu ja mahdollisuudet toimia on sosiaali- ja terveysministeriöllä. Jatkossa hän tulee seuraamaan asiaa tarpeen mukaan muun muassa oikeuskanslerinvirastoon tehtävien kanteluiden ja ministeriöön tulosohjauksen kautta kertyvän aineiston pohjalta.

Ratkaisussa OKV/997/1/2010 apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei toimeentulotukihakemusta voida edellyttää laadittavan lomakkeelle, kuten kuntayhtymä oli vaatinut. Niin ikään hän katsoi, että tarjotessaan mahdollisuuden sähköiseen asiointiin viranomaisen tulee sallia myös asiakirjojen toimittaminen sähköpostitse. Tällöin viranomaisen on kuitenkin selkeästi kerrottava asiakkaille asiakirjojen sähköiseen lähettämiseen liittyvästä tietoturvaongelmasta. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuntayhtymän huomiota siihen, että toimeentulotukiasiat on myös hallinto-oikeuden palautuspäätöksen jälkeen käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Ratkaisussa OKV/519/1/2011 oli kyse siitä, että oikeus riittäviin terveyspalveluihin vaarantui, kun ensihoidon saatavuus ei toteutunut asianmukaisesti. Yksityisen sairaankuljetusyrityksen ambulanssi oli saanut kiireettömän hälytyksen, joka osoittautui kiireelliseksi. Ambulanssin miehistö oli pyytänyt hätäkeskuksesta apua potilaan siirtämiseksi ambulanssiin, mutta hätäkeskus ei ollut hälyttänyt apua. Potilas menehtyi ennen sairaalaan pääsemistä. Asiassa ilmeni, että hätäkeskuksesta oli pyydetty ”kantoapua” eikä ”lisäapua”. Vain jälkimmäisessä tilanteessa yksityisen sairaankuljetusyrityksen ambulanssi olisi ohjeen mukaan ollut oikeutettu saamaan apua hätäkeskuksesta. Kantoavun lähettämistä ei ollut ohjetta. Oikeuskansleri pohti, missä määrin avun saaminen on kiinni hätäpuheluissa käytetyistä termeistä. Hän totesi, että hätäkeskustoimintaan tulisi kuulua herkkyys varmistaa tapauksen kiireellisyys. Oikeuskansleri saattoi tekemänsä huomiot tiedoksi sisäasiainministeriölle ja Hätäkeskuslai-

tokselle ja pyysi toimittamaan ne tiedoksi myös Hätäkeskuslaitoksen valtakunnalliselle yhteistyöryhmälle.

## Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi ratkaisussa OKV/1618/1/2010 alueellisen ympäristökeskuksen ylittäneen harkintavaltansa, kun se oli sallinut turvetuotannon jatkoa ilman ympäristölupaa. Toiminnanharjoittaja oli vuoden 2005 lopussa hakenut ympäristölupaa toiselle turvetuotantotoiminnalle kuin mitä se oli tosiasiallisesti harjoittanut. Se ei ollut myöskään täydentänyt ympäristölupahakemustaan tosiasiallista toimintaa vastaavaksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ratkaisussa OKV/22/1/2010 kunnan rakennusvalvonnan huomiota siihen, että, kunnan on välittömästi puututtava luvattomaan rakentamiseen tai muihin luvattomiin hankkeisiin.

## Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet

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

oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ovat viime vuosina antaneet useita päätöksiä koskien esitutinnan viivästyistä. Myös kertomusvuonna annettiin useita asiaa koskevia päätöksiä. Esitutinnan viivästyminen on vaarantanut perustuslain 21 §:n 1 momentin toteutumisen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Eräänä perusvaatimuksena esitutinnan suorittamisessa voidaan pitää sitä, että rikosasian tutkintaan liittyvät esitutkintatoimet suoritetaan niin joutuisasti, että rikosasian syyteoikeus ei ehdi vanhentua. Tämä edellyttää myös riittäviä henkilöstöresursseja. Poliisin hallintorakenteen kehittämistä koskevassa lausunnossa apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät näkökohdat tulee ottaa poliisin hallintorakenteen kehittämisen jatkovalmistelussa huomioon (OKV/26/20/2012).

Seuraavassa käsitellyissä ratkaisuisissa on ollut kyse esitutinnan viivästyisestä. Vakavimmissa tapauksissa esitutinnan viivästyminen on aiheuttanut sen, että rikoksen syyteoikeus on vanhentunut esitutinnan aikana.

Ratkaisussa OKV/14/50/2011 asian syyteoikeus oli vanhentunut esitutinnan aikana. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asian käsittelystä olivat vastanneet tutkinnanjohtaja ja tutkija, jotka olivat näin ollen vastuussa myös asian vanhentumisesta. Kyse oli ollut rikosoikeudellisesti yksinkertaisesta asiasta. Rikosepäilyt olisi tullut käsitellä ennen niiden vanhentumista. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asiassa tutkinnanjohtajana toimineen komisarion ja tutkijana toimineen

nuoremman konstaapelin huomiota esitutinnan viivästyttömään toimittamiseen.

Ratkaisussa OKV/1538/1/2010 esitutinnan viivästyminen oli vaikuttanut asian siirto poliisiorganisaation sisällä. Asian käsittely viivästyi myös Poliisihallituksessa, jonne esitutinnan viivästyminen oli kanneltu. Selvityksen mukaan tutkinnan kesto oli vaikuttanut muiden seikkojen ohella myös tutkinnan vaatima ruotsin kielen taito. Poliisihallituksen mukaan kantelija oli joutunut näkemään paljon vaivaa saadakseen asiansa tutkituksi, mitä poliisin ei tule asianomistajalta edellyttää. Apulaisoikeuskansleri yhtyi tähän käsitykseen. Apulaisoikeuskansleri muistutti myös poliisiviranomaisia siitä, että kansalaisilla on perustuslain mukaan kansalliskielestään riippumatta oikeus saada viranomaisilta palvelua virkaasioissa yhtäläisin perustein.

Ratkaisussa OKV/1351/1/2010 työsuojelupiirin poliisille ilmoittaman epäillyn työsyryntärikoksen syyteoikeus oli vanhentunut esitutkinnassa. Rikostutkinnan alkutoimenpiteet olivat viivästyneet ja poliisilaitoksessa oli inhimillisen virheen vuoksi syntynyt väärä käsitys syyteoikeuden vanhentumisajankohdasta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että poliisin henkilöstövoimavarat ovat vähäiset verrattuna poliisille lain mukaan kuuluvien tehtävien määrään. Perusvaatimuksena voidaan kuitenkin pitää sitä, että rikosasian syyteoikeus ei ehdi vanhentua.

Ratkaisussa OKV/1034/1/2011 esitutkinta seksuaalirikosasiassa oli kestänyt runsaat kaksi ja puoli vuotta. Viivästyminen ei johtanut asian syyteoikeuden vanhentumiseen, mutta oli ajallisesti huomattava. Esitutinnan viivästyminen loukkasi asianosaisten perustuslaissa turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeuskansleri antoi huomautuksen asiassa viimeksi tutkinnanjohtajana toimineelle rikoskomisariolle ja tutkijana

toimineelle rikosylikonstaapelille. Hän kiinnitti lisäksi poliisilaitoksen vakavaa huomiota esitutkintojen joutuisuuden seurantaan.

Ratkaisussa OKV/1530/1/2010 esitutkinta oli kantelun ratkaisuhetkellä kestänyt yli viisi vuotta. Apulaisoikeuskansleri antoi tutkinnanjohtajana toimineelle rikoskomisariolle ja tutkijana toimineelle vanhemmalle rikoskonstaapelille huomautuksen heidän lainvastaisesta menettelystään. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen vakavaa huomiota esitutkintojen joutuisuuden seurantaan. Apulaisoikeuskansleri pyysi Poliisihallitusta ilmoittamaan määräpäivään mennessä esitutkinnan suorittamisesta tai siitä, mihin toimenpiteisiin Poliisihallitus aikoi ryhtyä esitutkinnan loppuun saattamiseksi.

Ratkaisussa OKV/1642/1/2010 kantelija oli tehnyt rikosilmoituksen vasta noin puolitoista kuukautta ennen rikosten vanhentumisaikaa ja vasta lähes kaksi vuotta väitettyjen tapahtumien jälkeen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tälle seikalle voitiin kuitenkin esitutkinnan viivästyminen arvioitaessa antaa vain vähän merkitystä, koska jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Esitutkinta oli kestänyt liian kauan eikä asianomistajalle ollut jäänyt mahdollisuutta asianomistajan toissijaisen syyte-oikeuden käyttämiseen.

Ratkaisussa OKV/390/1/2012 esitutkinta oli kestänyt runsaan vuoden. Apulaisoikeuskansleri totesi asian tutkijana toimineen vanhemman rikoskonstaapelin laiminlyöneen suorittaa tutkintatoimenpiteet esitutkintalain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä sekä vastanneen huolimattomasti ja sopimattomasti asianomistajan tiedusteluihin. Hän antoi vanhemmalle rikoskonstaapelille huomautuksen ja saattoi lisäksi tämän tietoon päätöksessään esittämänsä näkemyksen asianmukaisesta menettelystä tiedusteltaessa asianomistajan suostumusta asian käsittelemiseen rangaistusmääräysmenettelyssä.

Tutkinnanjohtajana asiassa toimineen rikoskomisarion huomiota apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajan velvollisuuteen valvoa johdettavinaan olevien esitutkintojen toimittamista ja edistymistä.

Seuraavissa ratkaisuissa on kyse viivästyksestä muussa viranomaistoiminnassa. Niiden osalta kyse on kantelujen perusteella kuitenkin useimmiten rakenteellisten ja toistuvien ongelmien sijasta yksittäistapauksista.

Ratkaisussa OKV/12/31/2011 oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi käräjätuomaria vastaan. Lainkäyttöasiat olivat olleet käräjätuomarin käsiteltävänä pisimmillään yli kymmenen vuotta. Asiat eivät olleet poikkeuksellisen laajoja tai erityisen vaikeita. Lisäksi rikosasian tuomiosta tehtävät ilmoitukset oli vapautettu vasta yli neljä ja puoli vuotta lainvoimaiseksi jääneen käräjäoikeuden tuomion antamisen jälkeen. Asioiden käsittelyajat olivat vaarantaneet perustuslainsäädätyn oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä. Tekokokonaisuuden voitiin arvioida loukanneen myös luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen.

Ratkaisussa OKV/21/31/2011 käräjäoikeus ei kahdessa lainkäyttöasiassa ollut toimittanut valitusasiakirjoja hovioikeuteen viipymättä. Viivytykset olivat huomattavia. Lisäksi käräjäoikeus oli toisessa asiassa laiminlyönyt antaa viipymättä haasteen tai ryhtyä muihin tarpeellisiin toimiin. Asia oli ollut runsaat puoli vuotta ilman käsitelijää eikä sen asiakirjoja ollut löydetty. Oikeuskansleri totesi, että mainitut laiminlyönnit olivat vaarantaneet asioiden asianosaisten perustuslainsäädätyn oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Ne olivat lisäksi olleet omiaan vaarantamaan luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen.



Ratkaisussa OKV/34/1/2011 valituksen käsittely oli kestänyt vakuutusosoikeudessa puolitoista vuotta. Vakuutusosoikeuden mukaan käsittelyajan pituus oli osittain johtunut asian esittelijänvaihdoksista. Apulaisoikeuskansleri totesi, että esittelijänvaihdoksista johtuva asian käsittelyn viivästyminen on seikka, johon voidaan tuomioistuimen työn organisoinnilla vaikuttaa. Hän korosti, että asian käsittelyn ja ratkaisun viivymistä tuomioistuimessa on lähtökohtaisesti arvioitava asiansa viereille panneen asianosaisen aseman ja hänen oikeusturvansa kannalta.

Syyteharkinta-asian käsittely oli ratkaisussa OKV/664/1/2011 kestänyt syyttäjänvirastossa lähes puolitoista vuotta. Asian käsittely oli jaettu kihlakunnansyyttäjän hoidettavaksi vasta yli kymmenen kuukautta sen jälkeen kun asia oli saapunut syyttäjänvirastoon. Selvityksen mukaan syy viiveeseen oli ollut syyttäjänviraston organisaation uudelleen järjestely ja syyttäjänviraston muutto. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei viivymistä voitu pitää hyväksyttävänä. Hän korosti, että organisaatiomuutosten tai toimintatapojen muutosten yhteydessä on varmistuttava siitä, ettei asia jää ilman käsittelijää.

Ratkaisussa OKV/254/1/2010 apulaisoikeuskansleri katsoi, että asian selvittäminen kaupungin ympäristöterveydenhuollossa oli kestänyt kohtuuttoman kauan, kun se oli kestänyt yli seitsemän vuotta. Viivästys oli erityisen kohtuuton siksi, että kyseessä oli mahdollisesti terveyshaittoja aiheuttava asunnon kosteusvaurio. Käsittelyn aikana apulaisoikeuskanslerin tietoon tuli, ettei asian käsittely ollut vielääkään kaikilta osin päättynyt. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksen, erityisesti ympäristöterveydenhuollon ja ympäristölautakunnan huomiota, asioiden viivytyksettömään selvittämiseen.

Ratkaisussa OKV/1127/1/2010 asian käsittely tietosuojavaltuutetun toimistossa oli kestä-

nyt yli kolme vuotta. Apulaisoikeuskansleri totesi myös tässä tapauksessa, että asian käsittelyn ja ratkaisun viivymistä on lähtökohtaisesti arvioitava asianosaisen aseman ja hänen oikeusturvansa toteutumisen kannalta. Käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä eikä asiaa näin ollen ollut käsitelty perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheutonta viivytystä.

Ratkaisussa OKV/1378/1/2010 etuushakemuksia oli käsitelty Kelassa jopa vuoden ajan. Käsittelyä oli erityisesti viivästyttänyt se, että kantelijalle oli ensin annettu virheellinen päätös Suomen sosiaalilainsäädännön soveltamisesta häneen. Virheellinen ja sittemmin poistettu päätös oli aiheuttanut viivästyksiä muiden hakemusten käsittelyssä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että velvollisuus huolehtia asian viivytyksettömästä käsittelystä on korostunut organisaatiossa, jonka päätökset koskevat perustoimeentuloa.

Seuraavissa ratkaisuissa on kyse siitä, että viranomaisen menettely kirjeseen tai muuhun yhteydenottoon vastaamisessa tai asian muussa käsittelemisessä ei ole ollut asianmukainen. Kyse on voinut olla asiakirjapyyntöstä tai muusta yhteydentotosta. Huolestuttavan usein kyse on ollut siitä, ettei viranomainen ole vastannut yhteydenottoon millään tavoin.

Ratkaisussa OKV/765/1/2010 aikuislukion rehtori ja kaupungin koulupalvelukeskuksen palvelupäällikkö eivät olleet vastanneet sähköpostiviesteihin. Osa viesteistä sisälsi asiakirjapyyntöä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti rehtorin ja palvelupäällikön huomiota hyvän hallinnon edellyttämään viranomaisen velvollisuuteen vastata asiallisiin viesteihin ja velvollisuuteen käsitellä asiakirjapyyntö julkisuuslain mukaisesti. Kun kaupunginhallitus ei ollut nähnyt rehtorin ja palvelupäällikön menettelyssä moitittavaa, apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota julkisuuslain noudattamisen tärkeyteen. Oppilaitokselle lähetettyä yhteydenottoa

koskevat myös ratkaisut OKV/405/1/2010 ja OKV/749/1/2010.

Myöskään ratkaisussa OKV/109/1/2011 kantelija ei ollut saanut Finanssivalvontaan sähköpostitse lähettämäänsä selvityspyyntöön vastaanotto-kuittausta tai muuta ilmoitusta asian ottamisesta käsittelyyn. Apulaisoikeuskansleri saattoi Finanssivalvonnan tietoon näkemyksensä hyvän hallinnon vaatimusten noudattamisesta ja sähköisen viestin vastaanottokuittauksesta.

Ratkaisu OKV/1142/1/2010 koski väärälle viranomaiselle lähetettyä kirjettä, jota ei voinut myöskään siirtää oikealle viranomaiselle. Kirje oli lähetetty sosiaalivirastoon. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti johtavan sosiaalityöntekijän huomiota siihen, että hallintolain yleisen neuvontavollisuuden perusteella kantelijan kirjeeseen olisi myös tässä tapauksessa tullut vastata ja antaa ohjeistusta hallintoasian hoitamisessa.

Ratkaisussa OKV/1430/1/2010 apulaisoikeuskansleri totesi niin ikään sosiaalivirastoa koskevassa päätöksessään, että viranomaisen toimenpidettä edellyttävään kirjeeseen tulee vastata ilman aiheetonta viivytystä. Kirjalliseen tiedusteluun tulee myös vastata kirjallisesti. Viranomaisen on lisäksi huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot. Mikäli kantelijan esittämä vaatimus on epäselvä tai puutteellinen, tulee viranomaisen pyytää asian ratkaisemiseksi tarpeellisia lisätietoja. Sosiaalivirastolle esitettyä yhteydenottoa ja siihen vastaamista koskee myös päätös OKV/1273/1/2010.

Ratkaisussa OKV/452/1/2011 apulaisoikeuskansleri katsoi, että poliisilaitoksen ohjeistus sähköpostiviesteihin vastaamisesta ei ollut hyvän hallinnon mukainen. Kantelija oli toimittanut poliisilaitoksen eri virkamiehille lukuisia erilaisia tiedusteluja. Poliisilaitoksen johto oli tietyin väliajoin vastannut kootusti kantelijan tiedusteluihin. Lisäksi se oli kehottanut poliisilaitoksen vir-

kamiehiä tekemään sähköposteihinsa sellaiset asetukset, että kantelijan sähköpostiosoitteesta lähetetyt sähköpostiviestit siirtyisivät suoraan roskapostiin. Lisäksi yhteen tiedusteluun poliisilaitos oli vastannut vasta kantelijan tehtyä asiasta kante-lun oikeuskanslerinvirastoon. Poliisilaitos oli laiminlyönyt huolehtia tiedusteluun vastaamisesta hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti.

Ratkaisussa OKV/1126/1/2010 oli kyse toimeentulotukipäätöksen oikaisuvaatimuksesta, jota ei ollut yksilöimättömänä kirjattu. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että oikaisuvaatimuksessa oli ilmoitettu riittävät tiedot, kun siinä oli kerrottu sen olevan oikaisuvaatimus sosiaali- ja terveyslautakunnan diaarinumerolla yksilöidystä päätöksestä. Viranomaisen olisi tullut pyytää hakijaa täydentämään oikaisuvaatimusta, mikäli siinä oli puutteita. Kaupungin menettely toimeentulotuen myöntämisessä ja oikaisuvaatimuksen käsitelyssä ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia.

Ratkaisussa OKV/1295/1/2010 kantelija oli seurakunnan kirkkoherralle lähettämässään sähköpostiviestissä vaatinut seurakunnan julkaiseman lehden osoitteettoman jakelun lopettamista, mutta ei ollut saanut viestiin vastausta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti seurakunnan kirkkoneuvoston huomiota hyvään hallintoon kuuluvaan viesteihin vastaamiseen.

Ratkaisussa OKV/470/1/2011 kantelija oli tehnyt poliisilaitokselle asiakirjapyyntö, johon hän ei ollut saanut vastausta tai ohjausta asian eteenpäin viemiseksi. Apulaisoikeuskansleri korosti, että viranomaisen on tehtävä asiakirjapyyntöön viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyssä ajassa joko myönteinen tai kielteinen ratkaisu. Ratkaisusta on ilmoitettava tiedon pyytäjälle siten, ettei epäselväksi jää, mitä pyyntöä ratkaisu koskee. Ratkaisuna ei voi olla tietojen antamisesta pidättäytyminen olemalla vastaamatta pyytäjän yhteydenottoon. Apulaisoikeuskansleri korosti, että poliisilaitoksen tulee järjestää toimin-

tansa siten, että se pystyy asianmukaisesti asiakirjojen luovutuspyyntöihin vastaamaan.

Ratkaisussa OKV/916/1/2011 apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka kantelija ei ollut esittänyt kunnalle yksiselitteisesti julkisuuslaissa tarkoitettua asiakirjapyyntöä, olisi pyyntö tullut tulkita perusoikeusmyönteisesti tietopyynnöksi ja antaa siihen päätös. Epäselvässä tilanteessa asiakkaalta tulisi tiedustella, haluaako hän asiaa käsiteltävän julkisuuslain mukaisena asiakirjapyyntönä. Apulaisoikeuskansleri muistutti lisäksi siitä, että velvollisuus tehdä asiakirjapyyntöön valituskelpoinen päätös koskee myös kieltäytymistä sillä perusteella, että viranomainen ei katso asiakirjaa julkisuuslain tarkoittamaksi asiakirjaksi.

Ratkaisussa OKV/488/1/2012 oli kyse valtiovarainministeriölle esitetystä Kreikan vakuusasiakirjoja koskeneesta asiakirjapyynnöstä. Oikeuskansleri totesi valtiovarainministeriön ylittäneen asiakirjapyynnön käsittelyssä julkisuuslaissa säädettyt määräajat. Ministeriön menettely ei myöskään täyttänyt hyvälle hallinnolle asetettuja vaatimuksia siltä osin kuin ministeriön asiassa ensin tekemän päätöksen perustelut olivat puutteelliset ja ministeriö oli antanut asiakirjojen pyytäjälle epätasällisia tietoja päätöksen täydentämisestä. Oikeuskansleri kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota velvollisuuteen noudattaa asiakirjapyynnön käsittelyä ja päätöksen perustelemista koskevia julkisuuslain ja hallintolain säännöksiä ja hyvää hallintoa koskevia periaatteita.

Seuraavissa ratkaisuissa on kyse puutteista oikeusturvassa tai hyvän hallinnon vaatimuksissa muutoin. Pääosin kyse on puutteista muutoksenhaussa, päätöksen perusteluissa tai muissa hyvän hallinnon takeissa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ratkaisussa OKV/1058/1/2010 kaupungin sosiaali- ja terveystalouden huomiota velvollisuuteen tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös sijaishuollossa olevan lapsen yhteydenpidon ra-

joittamisesta. Lisäksi hän kiinnitti huomiota velvollisuuteen antaa asiakkaalle muutoksenhakumahdollisuutta koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä velvollisuuteen kirjata asiakassuunnitelmaan asiakkaan eriävä mielipide ja asiakkaalle annettu ohjaus ja neuvonta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ratkaisussa OKV/207/1/2011 maistraatin huomiota siihen, että kanteluun annettavasta päätöksestä on hallintolain edellyttämällä tavalla käytävä ilmi asiaan ratkaisemiseen vaikuttaneet seikat. Kantelija oli tehnyt maistraattiin kantelun koskien edunvalvojan sijaisen menettelyä verotuskysymyksessä. Maistraatti oli pyytänyt asian selvittämiseksi lausunnon veroviranomaiselta. Kanteluun antamassaan päätöksessä maistraatti viittasi ainoastaan saamaansa lausuntoon perustelematta muutoin päätöstä.

Ratkaisussa OKV/774/1/2010 apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeus tulla kuulluksi omassa asiassa on yksi perustuslaissa tarkoitettuista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista. Oikeusturvaperiaatteen toteutuminen on otettava huomioon myös hallintopäätöksen tekemistä varten suunnitelluissa lomakkeissa siten, että ne ohjaavat päätöksen tekijää ottamaan myös kyseinen seikka huomioon.

Ratkaisussa OKV/1072/1/2010 Patentti- ja rekisterihallitus oli menetellyt kaupparekisterilain vastaisesti käsitellessään muutossilmoituksen rekisteröintiä, sillä se oli laiminlyönyt pyytää selvitystä muutossilmoituksen tekijältä kantelijan suostumuksesta tai yhtiöosuuden lunastamisesta. Muutossilmoituksen käsittelyssä oli menetelty myös vastoin hallintolakia ja perustuslaissa turvattua asianmukaista viranomaiskäsittelyä.

Ratkaisussa OKV/1834/1/2010 toimitusinsinööri ei ollut tiedottanut toimituksesta asianosaisen asemassa olleelle kantelijalle. Asianosaiselle olisi tullut varata tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Toimitusinsinöörin virheen vuoksi asianosaista ei

ollut kuultu perustuslaissa ja kiinteistönmuodostamislaissa säädetyllä tavalla.

Oppilaitoksen sisäilmaongelmaa koskevassa ratkaisussa OKV/1342/1/2009 apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että oppilaitoksen sisäilmanvaihtojärjestelmän korjaukseen kulunut aika oli venynyt kohtuuttoman pitkäksi. Ympäristökeskuksen olisi tullut asettaa määräaika korjaukselle. Lisäksi asiassa olisi tullut tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti asianomaisten virkamiesten huomiota myös siihen, että tiedusteluihin on vastattava. Toisaalta myös oppilaitoksen olisi pitänyt hyvän hallinnon mukaisesti tiedottaa paremmin oppilaille ja huoltajille asian etenemisestä.

Oikeuskansleri katsoi ratkaisussa OKV/3/50/2012, että sairaankuljetusyksikön saapumisen odotusaika-arvion esittäminen on hyvän hallinnon näkökulmasta perusteltua etenkin tilanteissa, joissa odotusaika voi muodostua pitkäksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ratkaisussa OKV/1203/1/2010 kaupunginhallituksen huomiota velvollisuuteen tiedottaa asukkailleen viireillä olevista asioista jo niiden valmisteluvaiheessa. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota hallintolain mukaiseen velvollisuuteen varata myös muille kuin asianosaisille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökodista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta silloin, kun asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten oloihin.

Ratkaisussa OKV/1171/1/2009 kärjäoikeus oli antanut lapsen tapaamisoikeutta koskevan väliaikais määräyksen. Tämän jälkeen toinen kärjäoikeus oli hylännyt tapaamisoikeuden täytäntöönpanemista koskevan hakemuksen lapsen edun vastaisena. Kärjäoikeus ei ollut perustellut hakemuksen hylkäämistä lapsen tapaamisoikeuden

täytäntöönpanoa koskeneen hakemusasiaan liittyneillä perusteilla tai asian todisteluaineistolla. Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi että asian käsittely tuomioistuimessa ilmensi sellaisia ammatillisten valmiuksien puutteita, että asianosaisten oikeusturva oli niiden vuoksi vaarantunut.

Ratkaisussa OKV/1240/1/2010 kärjäoikeus oli velkomusasiassa merkinnyt väärän henkilön vastaajaksi kantajan antamien virheellisten tietojen perusteella. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti huomiota haastehakemusasiakirjojen tiedoksiannossa edellytettävään huolellisuuteen ja tarkkuuteen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ratkaisussa OKV/672/1/2010 Potilasvakuutuskeskuksen huomiota siihen, että kumotessaan hakijan hyväksi aiemmin tekemänsä korvauspäätöksen se ei ole noudattanut luottamuksensuojaperiaatetta. Apulaisoikeuskansleri esitti sosiaali- ja terveystieteiden harkittavaksi, tulisiko potilovahinkolain osittaisuudistuksen aloittamista kiirehtiä muun muassa sen selkeyttämiseksi, mikä potilovahinkolautakunnan ratkaisusuosituksen merkitys on Potilasvakuutuskeskuksen ja korvauksenhakijan välisessä suhteessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ratkaisussa OKV/976/1/2010 työ- ja elinkeinotoimiston huomiota julkisuuslain säännösten ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen tarkeyteen, kun asiakkaan terveydentilaan liittyvää asiaa oli käsitelty virkailijan työhuoneen oven ollessa auki.

Ratkaisussa OKV/1385/1/2010 auktorisoitujen kääntäjien tutkintoon osallistuneen hylkäyspäätös ei sisältänyt asianmukaisia perusteluita. Lisäksi hänen oikaisuvaatimustaan koskeva tutkintolautakunnan hylkäävä päätös perustui lausuntoon, jonka laatijaa ei ilmoitettu. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti auktorisoitujen kääntäjien tutkintolautakunnan huomiota siihen, että tutkinnon suorittajalle on annettava tie-

to arvosteluperusteiden soveltamisesta hänen tutkintosuoritukseensa. Hyvään hallintoon kuuluu myös, että tutkintoon osallistunut saa ainakin erikseen pyytämällä tietoonsa tutkintosuorituksen arvioijan nimen, myös mahdollisen oikaisuvaatimuksen käsittelyvaiheessa tapahtuneen arvioinnin osalta.

Ratkaisussa OKV/689/1/2011 apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että ylioppilaskirjoituksiin liittyvän viranomaistiedotuksen on oltava yksiselitteistä. Tämä koskee myös tietoa siitä, minkälaiset seuraukset ylioppilaskirjoituksiin osallistuvalla määräysten vastaisesta menettelystä aiheutuu. Ylioppilaskirjoitusten toimeenpanoa koskevalle viranomaistoiminnalle on asetettava poikkeuksellisen korkeat vaatimukset muun muassa kokelaiden nuoren iän, ohjeiden runsauden sekä määräysten noudattamatta jättämisestä aiheutuvien seuraamusten ankaruuden vuoksi.

Ratkaisussa OKV/445/1/2011 apulaisoikeuskansleri kiinnitti Valtiokonttorin huomiota hallintolain mukaiseen neuvontavelvollisuuteen ja hyvän hallinnon mukaiseen palveluperiaatteeseen. Hän totesi, että lainsäädännön vaikeaselkoisuus valtion vahingonkorvausvelvollisuutta koskevissa asioissa korostaa viranomaisen neuvontavelvollisuutta.

Apulaisoikeuskansleri antoi ratkaisussa OKV/1397/1/2010 korkeakoululle huomautuksen sen laiminlyönneistä noudattaa hyvää hallintoa, kun opiskelijan opintosuoritus oli hylätty ilman että hänelle olisi varattu tilaisuus tulla kuulluksi ennen arvostelua. Lisäksi opiskelija oli

saanut tiedon kurssisuorituksensa hylkäämisestä vasta tiedusteltuaan saamaansa arvosanaa, opiskelijan oikaisupyynnön käsittely oli kestänyt ainakin vuoden eikä opiskelijan tiedusteluihin koskien oikaisupyynnön käsittelyä ollut vastattu.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussa OKV/1219/1/2011, että kunnan olisi tullut selvittää hakijan puhevalta ja tarvittaessa pyytää täydentämään hakemusta valtakirjalla. Mikäli puhevalta olisi jäänyt epäselväksi, olisi kunnan tullut tehdä asiassa päätös jättää asia tutkimatta ja lähettää päätös hakijalle. Kunta oli ratkaissut hakeumuksen selvittämättä asiaa riittävästi.

Ratkaisussa OKV/585/1/2011 oli kyse siitä, että asianosaisen oikeusturvan takeisiin kuuluu, että hallintopäätöksestä ilmenevät sovelletut säännökset. Viranhaltijan olisi myös tullut tarvittaessa siirtää asia käsiteltäväksi toimivaltaiselle viranomaiselle. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lisäksi kaupungin viranhaltijan huomiota huolellisuuden muutoksenhakuohjauksen antamisessa. Vielä apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallintoasia tulee käsitellä ja antaa sitä koskeva päätös viivytyksettä myös sen jälkeen, kun aluehallintovirasto on palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti ratkaisussa OKV/982/1/2009 kaupunginhallituksen virheellisestä käytännöstä maksujen perimisessä pöytäkirjaotteista, sillä käytäntö ei perustunut kaupunginvaltuuston päätökseen. Hän katsoi myös, että laskun oikaisemista vaatineelle olisi tullut antaa valituskelpoinen päätös.





5

**VIRANOMAISTEN JA  
MUIDEN JULKISTA  
TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN  
LAILLISUUSVALVONTA**

## YLEISTÄ

---

**Eduskunnan** lainsäädäntötoiminta ja kansanedustajien toiminta edustajantoimissaan ja niiden arviointi ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan. Näin ollen suurin osa eduskuntaa koskevista kanteluista ei johda varsinaisiin selvittämistoimiin.

Oikeuskansleri valvoo **tasavallan presidentin kanslian** ja **valtioneuvoston kanslian** menettelyä kuten muidenkin viranomaisten menettelyä. Kertomusvuonna oikeuskanslerinviraston käsiteltävänä ei ole ollut näiden viranomaisten toimintaan liittyviä, oikeuskanslerin toimenpiteitä edellyttäviä kanteluasioita.

**Oikeushallinnon** toimialasta tehdyistä kanteluista suurin osa koski aikaisempien vuosien tavoin yleisten tuomioistuinten toimintaa. Tätä toimintaa joko kokonaan tai osaksi koskeneita kanteluita tuli kertomusvuonna vireille 281 ja niitä ratkaistiin 301. Tämä on selvästi enemmän kuin edellisvuonna, jolloin vastaavat lukumäärät olivat 176 ja 206. Suuri osa sekä vireille tulleista että ratkaistusta tuomioistuinkanteluista koski aiempaan tapaan kysymystä siitä, onko perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutunut käytännössä. Usein kanteluissa myös pyydetään oikeuskansleria puuttumaan kesken olevaan oikeuskäsittelyyn tai tuomioistuimen 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 syyttäjäviranomaisia koskeneita kanteluita saapui 85, hallintotuomioistuimia koskeneita kanteluita 58 ja ulosottoviranomaisia koskeneita kanteluita 49. Näissä asiaryhmissä annettiin kertomusvuoden aikana myös seuraamuksiin johtaneita ratkaisuja. Oikeushallinnon toimialan kanteluista seuraamuksiin johtivat myös kantelut julkisten oikeusaputoimistojen, vakuutus oikeuden, tietosuojavaltuutetun, Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja saamelaiskäräjien 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 tutkitussa asiassa oikeuskansleri päätti nostettavaksi syytteen käräjätuomaria vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Rangaistustuomioiden tarkastusmenettelyä ja siinä havaittuja virheitä selostetaan jäljempänä erikseen.



**Sisäasiainhallinnon** toimialaa koskeneista kanteluista valtaosa kohdistui aikaisempien vuosien tavoin poliisin toimintaan. Niitä tuli kertomusvuonna vireille 323 ja ratkaistiin 332. Aiempien vuosien tapaan suurin osa niin saapuneista kuin ratkaistuista poliisia koskeneista kanteluista kohdistui poliisin toimintaan esitutkintaviranomaisena. Seuraamuksia aiheutti esitutkintojen viipyminen, jonka seurauksena annettiin muun ohella huomautuksia kolmessa eri ratkaisussa. Seuraamuksia aiheuttamattomissa kanteluissa oli yleisimmin kyse asianomistajan tyytymättömyydestä esitutkinnan aloittamatta jättämiseen, esitutkinnan perusteellisuuteen ja laatuun tai sen joutuisuuteen. Yleistä oli myös se, että poliisin toimien kohteeksi joutuneet arvostelivat toimenpiteitä perusteettomiksi.

**Opetus- ja kulttuurihallinnon** kanteluista ei noussut esiin erityistä asiaryhmää, viranomaisista tai laitosta. Tehdyistä kanteluista noin kolmasosa johti seuraamuksiin. Opetushallintoa koskevia seuraamusratkaisuja annettiin muun muassa koulun rehtorin kurinpitovallan ulottuvuudesta sekä kunnan sivistystoimen johtajan valtuutuksista rajoittaa koulussa laillisesti opetusta seuraavan henkilön oikeutta kuvata opetushenkilöstöä ja oppilaita. Ylioppilastutkintolautakunnan huomiota kiinnitettiin hyvän hallinnon ja oppilaiden tasa-arvoisen aseman turvaamiseen ylioppilaskokoon suorittamisessa.

Kirkollishallinnon puolella ortodoksisen kirkon arkkipiispalle annettiin huomautus lain ja kirkkojärjestyksen vastaisesta menettelystä luostarin johtajan tehtävästä vapauttamista koskevassa asiassa.

Kertomusvuonna oikeuskansleri antoi ratkaisun vuonna 2009 aloittamassaan peruskoulun oppilashuollon asianmukaista toteutumista koskevassa omassa aloitteessa. Päätöksessään oikeuskansleri lausui käsityksensä kattavan lainsäädännön ja tehokkaan valvonnan mer-

kityksestä oppilashuollon yhdenvertaiseen toteutumiseen.

**Sosiaali- ja terveyshallinnon** toimialalla saatiin ainakin väliaikaisesti päätökseen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikoja koskeva asia, joka on ollut oikeuskanslerin virastossa vireillä useamman kerran omana aloitteena vuodesta 2008 lukien. Tuolloin muutoksenhakulautakuntaan tehdyllä tarkastuskäynnillä (OKV/1/51/2008) ilmeni, että asioiden käsittely lautakunnassa oli ruuhkautunut ja käsittelyajat olivat kohtuuttoman pitkät. Erinäisin toimenpitein asioiden ruuhkautuminen lautakunnassa oli saatu pysähtymään vuonna 2009, mutta ruuhkaa oli saatu merkittävästi purettua vasta vuonna 2010. Keskimääräinen käsittelyaika ei kuitenkaan vielä tuolloinkaan ollut lyhentynyt siten, että sitä olisi voitu pitää kohtuullisena. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri pyysi tilanteen seuraamista varten sosiaali- ja terveysministeriötä antamaan maaliskuun 2012 loppuun mennessä lausunnon lautakunnan tulostavoitteiden saavuttamisesta vuonna 2011 ja lautakunnan tilanteesta tuolloin. Apulaisoikeuskansleri totesi kesäkuussa asiassa antamassaan ratkaisussa ministeriön lausunnossa esitettyjen toimenpiteiden lautakunnan tuloksellisuuden parantamiseksi olevan konkreettisia ja niistä ilmenevän ministeriön ja lautakunnan vastuu tilanteen parantamisesta. Asiassa ei siten ollut aihetta enempään toimenpiteisiin. Siitä huolimatta apulaisoikeuskansleri totesi jatkossakin seuraavansa muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikoja tarpeen mukaan.

Apulaisoikeuskansleri antoi kertomusvuonna ratkaisun (OKV/8/50/2011) päihdehuollon yhdenmukaista toteutumista koskevassa asiassa. Kuopion kaupungin päihdehuoltopalveluihin vuonna 2010 tehdyllä tarkastuksella (OKV/14/51/2010, tarkastuksen perusteella avattiin myöhemmin Kuopion päihdehuoltoa koskeva oma aloite OKV/7/50/2011) saadut tiedot

ja oikeuskanslerille päihdehuollon alalta tehdyt kantelut olivat antaneet aiheen ryhtyä valtakunnallisesti tutkimaan päihdehuollon tilaa ja päihdepalvelujen yhdenvertaista toteutumista muiden terveydenhuollon palvelujen kanssa. Omana aloitteena tutkittavaksi otettua asiaa selvitettiin muun muassa Järvenpään sosiaalisairaalaan ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Rovaniemen yksikköön tehdyillä tarkastuksilla. Kyseisillä päihdetyötä tekevilla ja valvovilla viranomaisilla oli olennaisesti eriäviä käsityksiä siitä, miltä osin päihdetyö kuuluu sosiaali- tai terveydenhuoltoon ja erityisesti siitä, soveltuuko siihen terveydenhuoltolaissa säädetty hoitotakuu muutenkin kuin opioidikorvaushoidossa olevien osalta. Sosiaali- ja terveysministeriön asiassa antamien lausuntojen mukaan ei ollut perusteltua, että opioidiriippuvuuden hoito on hoitotakuun piirissä, mutta alkoholiriippuvuuden hoito ei ole.

Esityksessään sosiaali- ja terveysministeriölle 17.4.2012 apulaisoikeuskansleri katsoi käytettävissään olevien tietojen perusteella, että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvilla päihdehuollon viranomaisilla oli epätietoisuutta hoitotakuun soveltumisesta ja rajoista päihdetyössä, mitä tilannetta ei hänen mukaansa voitu pitää tyydyttävänä terveyspalvelujen yhdenvertaisen saamisen suhteen. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri esitti tilanteen korjaamiseksi, että ministeriö ryhtyy toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi päihdehuollon asiakkaiden kesken. Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti 28.6.2012 antamassaan lausunnossa niistä selvitys- ja lain-säädäntöhankkeista, joihin se oli asian korjaamiseksi ryhtymässä ja jo ryhtynyt. Saadun selvityksen perusteella asiassa ei tuossa vaiheessa ollut aihetta enempään toimenpiteisiin.

Kuntien sosiaali- ja terveyshallinnosta tehdyt kantelut koskivat edellisten vuosien tapaan eri-

tyisesti toimeentulotukea, lastensuojelua ja kunnallista terveydenhuoltoa. Lisäksi varsin usein kanneltiin lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevista asioista sekä vanhusten ja vammaisten tarvitsemien palvelujen saannista.

Toimeentulotukea koskevilla kanteluilla oli usein kyse oikeudesta toimeentulotuen saamiseen tai toimeentulotuen määrästä. Nämä ovat asioita, joiden ratkaiseminen ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan. Tällöin kantelijoita on ohjattu hakemaan muutosta toimeentulotukipäätökseen. Kanteluissa arvosteltiin usein myös toimeentulotukihakemusten pitkäa ja lainvastaista käsittelyaikaa. Joitakin käsittelyaikaa koskevia kanteluita siirrettiin aluehallintovirastojen käsiteltäväksi viitaten Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja aluehallintovirastojen yhteiseen toimeentulotuen määräaikojen noudattamista koskevaan valtakunnalliseen valvontaohjelmaan vuosille 2012–2014.

Lastensuojelua koskevilla asioissa erään kantelun perusteella todettiin Helsingin kaupungin jättäneen noudattamatta lastensuojelulaissa säädettyjä määräaikoja. Lisäksi seuraamuksiin johtivat sijaishuollossa olevan lapsen yhteydenpidon rajoittaminen sekä hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen kirjeseen vastaamisessa ja asiakirjapyyntöä käsittelevä.

Hyvän hallinnon vaatimukset tulivat esiin useissa kanteluissa ja eräissä muissakin seuraamusratkaisuisissa, joissa käsiteltiin yhteydenottoihin vastaamista, asiakkaan neuvontaa ja oikeutta valituskelpoisen päätöksen saamiseen.

**Muiden ministeriöiden** hallinnonalalla käsiteltäviä asioita esitellään toimialakohtaisesti. Kertomusvuonna ei ollut ulkoasiainhallintoon liittyviä oikeuskanslerin toimenpiteitä edellyttäneitä kanteluasioita.

## EDUSKUNNAN TOIMIALA

---

### Ratkaisuja

#### Kreikan ja Espanjan lainaohjelmat

Kahdessatoista ratkaisussa oli kysymys Kreikan toiseen lainaohjelmaan liittyvien valtioneuvoston, sen eräiden jäsenten ja eduskunnan toimenpiteiden lainmukaisuudesta. Kanteluissa arvosteltiin erityisesti Suomen valtion ja kreikkalaisten pankkien väliseen vakuusjärjestelyyn liittyvien asiakirjojen pitämistä salassa, vakuusasiakirjojen toimittamista eduskuntaan ainoastaan englanninkielisinä ja sitä, että kansanedustajilla ei ollut riittävää aikaa perehtyä asiakirjoihin. Oikeuskansleri ei vakiintuneen käytännön mukaan tutki kantelua, jos siinä tarkoitettu asia on tuomioistuimessa vireillä. Koska salassapitoa koskevista päätöksistä oli valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, oikeuskansleri ei tutkinut kanteluita vakuusasiakirjojen salassapitoa koskevilta osilta. Vakuusasiakirjojen kielen osalta ratkaisussa todettiin, että valtiovarainministeriön oli täytynyt kiireellistä päätöksentekoa valtioneuvostolta ja eduskunnalta vaativassa tilanteessa punnita toisaalta eduskunnan oikeutta saada asian käsittelyssä tarvittavat tiedot viivytyksettä ja toisaalta sitä, että asiakirjojen toimittaminen eduskunnalle kansalliskielillä ei olisi ollut mahdollista viivytyksettömyysvaatimusta loukkaamatta. Eduskunnan puhemies kiinnitettyä huomiota siihen, että vastaisuudessa oleelliset asiakirjat on toimitettava eduskunnalle

kansalliskielillä, asia ei aiheuttanut oikeuskanslerin toimenpiteitä enemmälti. Oikeuskanslerin ratkaisussa todettiin, että Kreikan talouden toiseen sopeutusohjelmaan liittyvät toimet ovat tapahtuneet eduskunnan myötävaikutuksella ja että eduskunnan toiminnan lainmukaisuuden arviointi ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan (OKV/272/1/2012, OKV/312/1/2012, OKV/329/1/2012, OKV/331/1/2012, OKV/339/1/2012, OKV/366/1/2012, OKV/376/1/2012, OKV/377/1/2012, OKV/388/1/2012, OKV/389/1/2012, OKV/473/1/2012 ja OKV/490/1/2012, ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Neljässä ratkaisussa oli kysymys Espanjan pankkisektorin vakauttamista varten annettavaa lainoitusta koskevien valtioneuvoston, sen tiettyjen jäsenten ja eduskunnan toimenpiteiden lainmukaisuudesta. Oikeuskanslerin ratkaisussa todettiin, että Espanjan lainoitusohjelmaan liittyvät toimet ovat tapahtuneet eduskunnan myötävaikutuksella ja että oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu arvioida eduskunnan toiminnan lainmukaisuutta (OKV/933/1/2012, OKV/1032/1/2012, OKV/1035/1/2012 ja OKV/1036/1/2012, ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Ratkaisuja, jotka koskevat valtioneuvoston toimia Euroopan vakausmekanismista (EVM) tehdyn sopimuksen hyväksymisen yhteydessä, on selostettu sivulla 74.

# OIKEUSHALLINTO

---

## Ratkaisuja

### TUOMIOISTUIMET

---

#### Käräjätuomarin epäilty virkarikos

Hovioikeus oli käräjäoikeuteen tekemänsä tarkastuksen yhteydessä havainnut, että eräällä käräjätuomarilla oli ratkaisematta paljon vanhoja asioita, joista osa oli ollut vireillä poikkeuksellisen pitkään. Hovioikeuden oikeuskanslerille huhtikuussa 2011 toimittamasta aineistosta ilmeni myös, että eräiden kyseisen käräjätuomarin jo ratkaisemien asioiden käsittely oli kestänyt huomattavan pitkään ja että käräjätuomarilta oli vuonna 2010 siirretty toiselle tuomarille useita vanhoja asioita. Aineistosta ilmeni lisäksi, että käräjätuomarin eräässä rikosasiassa antamasta tuomiosta tehtäviä ilmoituksia ei ollut vapautettu tietojärjestelmässä, vaikka kyseisen lainvoimaiseksi jääneen tuomion antamisesta oli kulu- nut useita vuosia.

Keskusrikospoliisi toimitti oikeuskanslerin pyynnöstä esitutkinnan käräjätuomarin menettelyn tutkimiseksi. Esitutkinnassa ilmeni, että lainkäyttöasiat olivat 28 asiassa olleet käräjäoikeudessa käräjätuomarin käsiteltävänä pisimmillään yli kymmenen vuotta. Esitutkinnassa ei käynyt ilmi, että asiat olisivat olleet poikkeuksellisen laajoja tai erityisen vaikeita ratkaista. Rikosasian tuomiosta tehtävät ilmoitukset oli

vapautettu vasta yli neljä ja puoli vuotta lainvoimaiseksi jääneen käräjäoikeuden tuomion antamisen jälkeen. Näiden tutkittujen käräjätuomarin käsiteltävänä olleiden asioiden käsittelyajat olivat vaarantaneet perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn perusoikeuden toteutumista eli oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä. Tekokokonaisuuden voitiin arvioida loukkanneen myös luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Käräjäoikeus on velvollinen viran puolesta huolehtimaan asian joutuisasta käsittelystä. Asiassa ei ilmennyt, että käräjätuomarilla olisi ollut poikkeuksellisen runsaasti asioita käsiteltävänä tai että hänen työmääränsä olisi olennaisesti poikennut muiden tuomioistuimissa vastaavaa työtä tekevien työmäärästä.

Käräjätuomari oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan huolimattomuudesta rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Käräjätuomarin epäiltyä menettelyä ei voitu pitää kokonaisuutena arvostelleen vähäisenä. Oikeuskansleri totesi asiassa olevan todennäköisiä syitä sen tueksi, että käräjätuomari oli laiminlyönneillään syylistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi käräjätuomaria vastaan (OKV/12/31/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

## **Käräjäoikeuden laiminlyönnit lainkäyttöasioissa**

Hovioikeus saattoi oikeuskanslerin tietoon muun ohella, että käräjäoikeus ei kahdessa lainkäyttöasiassa ollut toimittanut valitusasiakirjoja hovioikeuteen lain edellyttämällä tavalla viipymättä. Viivytykset olivat huomattavia.

Asiaa selvitettyä kävi lisäksi ilmi, että käräjäoikeus oli velkomusasiassa laiminlyönyt antaa viipymättä haasteen tai ryhtyä muihin asian ratkaisemiseksi tarpeellisiin toimiin. Asia oli ollut sitä käsitelleen toimistosihteerin siirryttyä muihin tehtäviin runsaat puoli vuotta ilman käsittelijää eikä sen asiakirjoja ollut löydetty.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että mainitut laiminlyönnit olivat vaarantaneet asioiden asianosaisten perustuslaissa turvatun oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Ne olivat lisäksi olleet omiaan vaarantamaan luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Oikeuskansleri antoi käräjäoikeudelle huomautuksen (OKV/21/31/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

## **Käräjähartaustilaisuuksien järjestäminen**

Käräjäoikeus oli järjestänyt istuntokauden avajaisien yhteydessä niin sanottuja käräjähartauksia, joista viimeinen oli järjestetty tammikuussa 2009. Oikeustalossa virka-aikana järjestettyihin avajais-tilaisuuksiin oli kutsuttu käräjäoikeuden henkilökunta, lautamiehet sekä asianajajien, oikeusavustajien ja syyttäjien edustajat.

Apulaisoikeuskansleri tarkasteli menettelyä niin yhdenvertaisuuden kuin uskonnonvapauden ja erityisesti sen negatiivisen ulottu-

vuuden näkökulmasta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että vallitsevasta perusoikeuksien turvaamiseen liittyvästä käytännöstä on julkiselle valalle johdettavissa velvollisuus huolehtia siitä, että evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon erityisasema ei heijastu esimerkiksi virallisiin juhlatilaisuuksiin tavalla, joka saattaisi johtaa uskonnon ja omantunnon vapauden loukkaamiseen ja että tilaisuudet tulee järjestää siten, ettei kukaan vastoin tahtoaan joudu osallistumaan itselleen vieraan uskonnon harjoittamiseen. Apulaisoikeuskansleri painotti, että negatiiviseen uskonnonvapauteen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä katsottu kuuluvan myös yksilön oikeus olla tuomatta esiin omaa vakaumustaan. Apulaisoikeuskanslerin mukaan oikeuslaitoksessa järjestettävät, tuomioistuimen itsensä järjestämät ja koolle kutsumat uskonnolliset tilaisuudet ovat ongelmallisia julkisen vallan neutraalisuuden ja puolueettomuuden sekä yhdenvertaisuuden edistämismvelvollisuuden näkökulmasta etenkin silloin, kun niitä järjestetään läheisesti virkatoimintaan liittyen viraston tiloissa virka-aikana. Ongelmattomampaa olisi ollut, jos kyseessä oleva tilaisuus olisi järjestetty sille erikseen muualta varatuissa tiloissa virastoajan ulkopuolella. Apulaisoikeuskansleri lausui käsityksensä, että vaikka perinteet sinänsä ovat tärkeitä, on oikeudelliselta kannalta lähtökohdaksi otettava se, että julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen, joihin kuuluvat muun muassa yhdenvertaisuus ja uskonnonvapaus. Tämä julkiselle valalle kuuluva turvaamisvelvoite menee perinnesyiden edelle. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä laamannin tietoon (OKV/1361/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Lehvä).

## Käräjäoikeuden toimivalta sotilasoikeudenkäyntiasia

Käräjäoikeus oli käsitellyt sotilaan toiseen sotilaseen kohdistamaa laitonta uhkausta koskeneen rikosasian, vaikka se ei ollut sotilasoikeudenkäyntiasioita käsittelevä tuomioistuimien. Oikeuskansleri kiinnitti puheenjohtajana asiassa toimineen käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen käräjäoikeuden toimivallan olemassaolon tutkimisessa (OKV/19/31/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen). Katso myös sivu 118.

## Huolellisuus käräjäoikeuden tiedoksiantotehtävien hoitamisessa

Kantelijan mies oli merkitty vastaajaksi velkomusasiaan kantajan antamien virheellisten tietojen perusteella. Virhe huomattiin käräjäoikeudessa vasta, kun kantelija asioi toistamiseen asian tiimoilta käräjäoikeudessa.

Koska velkomusasian kantajapuolen käyttämän perintätoimiston haastehakemukseensa kirjaimat vastaajatiedot olivat virheellisiä sekä henkilön nimen että hänen osoitteensa osalta, virheitä ei heti voitu käräjäoikeudessa havaita eikä käräjäoikeuden käyttämän tietojärjestelmänkään tietojen perusteella voitu saada täyttä varmuutta oikeasta vastaajasta.

Jotta vastaajan henkilöllisyyttä koskeva virheellisyys ei olisi kantelussa kerrotuin tavoin toistunut, käräjäoikeuden olisi ollut parempi heti vastaajan henkilöllisyyttä koskeneen epäselvyyden ilmenemisen jälkeen ottaa yhteyttä haastehakemuksen laatineeseen perintätoimistoon ja edellyttää sitä tarkistamaan asia ja siinä yhteydessä korjaamaan mahdollinen vastaajan osoitetietojen virheellisyys. Kun näin ei ollut tapahtunut, vastaajan henkilöllisyyttä koskenut virheellisyys oli toistunut ja asian korjaaminen oli edellyttänyt ky-

seiseen velkomusasiaan nähden vieraan henkilön aktiivisuuttaan toistamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti summaaristen velkomusasioiden ja vastaavanlaisten muiden asioiden tiedoksiantasioita hoitavien virkamiesten huomiota po. asioiden haastehakemusasiakirjojen tiedoksiannossa edellytettävään huolellisuuteen ja tarkkuuteen (OKV/1240/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

## Asianmukainen käsittely käräjäoikeudessa

Käräjäoikeus X oli antanut lapsen tapaamisoikeutta koskevan väliaikais määräyksen ja sen jälkeen käräjäoikeus Y oli hylännyt tapaamisoikeuden täytäntöönpanemista koskevan hakemuksen lapsen edun vastaisena. Hovioikeus oli käsitellyt muutoksenhakemusta kyseisessä täytäntöönpanoasiassa, jonka käsittelyn yhteydessä toinen asianosainen oli toivonut asiaa käsitelleen käräjätuomarin menettelyn tutkimista. Hovioikeus oli toimittanut asian oikeuskanslerin käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen tarkasteli tapaamisoikeusasian käsittelyä kokonaisuutena, ottamatta kantaa asiassa annettuihin yksittäisiin tuomioistuinratkaisuihin. Kysymys on ollut siitä, onko lapsensa tapaamisoikeusasioissa oikeudenkäynnin asianosaisena ja täytäntöönpanoasioissa hakijana ollut, lainopillista asiantuntija-avustajaa käyttänyt lapsen vanhempi onnistunut normaalissa ennakoita ajateltavissa olevassa ajassa ja kustannuksin saamaan tuomioistuimilta asian laatuun nähden ennakoitavissa olevia ja oikeudenkäynnin asianosaisen oikeusturvan tarpeen täyttäviä tuomioistuinratkaisuja.

Asiassa on keskeisellä tavalla kysymys riippumattomien tuomioistuinten lainkäyttötoiminnalle vaatimuksia asettavan perustuslain

21 §:n vaatimusten toteutumisesta, eli siitä, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa (tai muussa viranomaisessa). Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi, että sekä väliaikais määräsasian että sen täytäntöönpanoa koskevan asian käsittely ilmensivät tuomioistuintoiminnalta edellytettävän laadun ja ratkaisutoiminnalta edellytettävän oikeusvarmuuden kannalta oikeudenkäynnin asianosaisten oikeusturvan toteutumiseen konkreettisesti vaikuttavia ammatillisten valmiuksien puutteita. Kyseistä tuomioistuinkäsittelyjen vaihetta voitiin apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan pitää epätydyttävänä asianosaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kärjäoikeuksien asianomaisen lainkäyttöhenkilöstön tietoon asiassa lausuman sa (OKV/1171/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Lehvä).

### **Kärjäoikeuden äänitteiden huono laatu**

Kantelun perusteella ilmeni, että kärjäoikeuden istunnossa vastaanotettua henkilötodistelua tallennettaessa olivat kahden mikrofonin johdot olleet irti. Tästä johtuen tehdyt äänitallenteet olivat pätkineet ja olleet muutenkin huonolaatuisia.

Oikeuskanslerin mukaan kärjäoikeudessa vastaanotettua henkilötodistelua tallennettaessa kertomukset on äänitettävä kokonaisuudessaan ja äänityksen laadun on oltava riittävä. Näin ei käsilä olevassa tapauksessa ollut kaikilta osin tapahtunut. Äänitteiden pätkiminen ja osin muutoinkin huono laatu ei oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ollut johtunut sellaisesta äänittämisestä liittyvästä puhtaasta teknisestä viasta tai ongelmasta, jota kärjäoikeus ei lainkaan olisi pystynyt ennakoimaan. Oikeuskansleri katsoi, että kärjä-

oikeus oli laiminlyönyt sitä huolellisuutta, jota äänittämiseen liittyvien teknisten valmiuksien ylläpitämiseksi on noudatettava.

Oikeuskansleri kiinnitti kärjäoikeuden huomiota huolellisuuteen henkilötodistelun tallentamisessa (OKV/59/1/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Huolellisuus hallinto-oikeuden työtehtävien hoidossa**

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Hallinto-oikeus oli sairaalan tekemän alistuksen perusteella vahvistanut päätöksen alaikäisen psykiatrisesta pakkohoidosta. Alaikäisellä oli kärjäoikeuden määräämä edunvalvoja hoitamassa alaikäisen testamentilla saamaa omaisuutta. Kärjäoikeuden päätöksen mukaan alaikäisen muu edustus säilyi lakimääräisellä edunvalvojalla eli äidillä. Hallinto-oikeus lähetti tekemänsä päätöksen tiedoksi myös testamentilla saatua omaisuutta hoitamaan määrätylle edunvalvojalle. Mielen-terveysasetuksen 8 §:n 2 momentissa on säädetty, että mielen-terveyslain 11 §:ssä tarkoitettu päätös (päätös hoitoon määräämisestä) on silloin, kun potilas on alaikäinen, annettava 12 vuotta täytäneen potilaan lisäksi tiedoksi henkilölle, jolle mielen-terveyslain 11 §:n 1 momentin mukaan on varattava tilaisuus tulla kuulluksi potilasta hoitoon määrättäessä. Koska taloudellisten asioiden hoitoa varten määrätty edunvalvoja ei ollut kyseisessä lainkohdassa mainittu henkilö, ei päätöksen lähettäminen hänelle perustunut lakiin.

Päätöksen oli tehnyt kaksi lainoppinutta hallinto-oikeustuomaria ja asiantuntijajäsen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaikki asian ratkaisuun osallistuneet olivat lähtökohtaisesti yhtäläisessä vastuussa antamastaan päätökse-

tä. Hallinto-oikeuslain 7 §:n 1 momentin mukaan asiantuntijajäsenet osallistuvat hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen eikä laissa ole heidän vastuutaan koskevia erityissäännöksiä. Koska kuitenkin kyse oli teknisluonteisesta osasta hallinto-oikeuden päätöstä eikä asiassa ollut aihetta epäillä, että kyseisestä seikasta olisi nimenomaisesti keskusteltu oikeuden istunnossa tai että lääketieteellistä asiantuntemusta edustaneella asiantuntijajäsenellä muusta syystä olisi ollut erityistä aihetta nimenomaisesti kiinnittää huomiota päätöksen jake-lutietojen oikeellisuuteen, apulaisoikeuskansleri katsoi, että vastuu päätöksen virheellisestä tiedoksiannosta oli ainoastaan päätöskokoonpanon lainoppineilla jäsenillä ja esittelijällä. Kyseiset virkamiehet olivat myöntäneet virheen.

Hallinto-oikeuden ylituomarin jo kiinnitettyä mielenterveysasioita käsittelevien virkamiesten huomiota erityiseen tarkkuuteen päätösten tiedoksiannossa, asia ei tältä osin vaatinut enää apulaisoikeuskanslerin toimenpiteitä (OKV/289/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

## Tuomarien välimiestehtävät

Oikeuskansleri totesi tuomarien välimiestehtäviä koskeneessa kanteluasiassa antamassaan päätöksessä tuomioistuimien ja tuomareiden puolueettomuutta ja riippumattomuutta kohtaan tunnet-tavan luottamuksen olevan tärkeää lainkäytön legitimitettiin kannalta. Sen ohella, että tuomio-istuimet toimivat lainkäytössään tosiasiallisesti riippumattomasti, on merkitystä myös tuomio-istuimen riippumattomuudesta syntyvällä vaikutelmalla, sillä miltä ne ja niiden toiminta näyttävät ulospäin.

Tuomarien välimiestehtävistä julkisuudessa käytävä keskustelu viittaa oikeuskanslerin mu-

kaan siihen, että tuomarien toimiminen väli-miehinä tosiasiallisesti aiheuttaa epäilyjä heidän riippumattomuuttaan kohtaan. Erityisesti keskus-telua ovat herättäneet korkeimman oikeuden jä-senten välimiestehtävät. Syynä tähän voi muun ohella olla heidän välimiestehtäviensä huomata-tava osuus kaikista tuomarien välimiestehtävistä mutta myös se, että tuomioistuimen riippumatto-muuteen tunnettavan luottamuksen merkitys on erityisen korostunut kysymyksen ollessa ylintä tuomiovaltaa käyttävistä tuomioistuimista.

Oikeuskansleri varasi korkeimman oikeu-den, korkeimman hallinto-oikeuden ja hovioi-keuksien presidenteille sekä Suomen Asianaja-jaliitolle tilaisuuden esittää arvionsa nykyisestä tuomarien välimieskäytännöstä ja tarpeesta tarkistaa asiaa koskevaa lainsäädäntöä. Lausun-tojen perusteella tuomarien välimiestehtävistä on tuomioistuinlaitoksen sisällä erilaisia näkemyksiä. Samalla kun yhtäältä tuomarien välimies-tehtävien arvioidaan saattavan vaarantaa luotta-musta tuomioistuimiin, niiden toisaalta todetaan jopa lisäävän tuomareiden arvostusta ja kehittä-vän heidän ammatillisia valmiuksiaan. Varsin moni lausunnonantajista näki tarvetta asiaa kos-kevan sääntelyn ainakin jonkinasteiseen uudelle-arviointiin.

Sivutoimilupasääntelyä voisi oikeuskanslerin mielestä olla perusteltua tiukentaa ainakin siten, että tuomari ei voisi toimia välimiesmenettelyssä vain toisen asianosaisen nimeämänä välimiehe-nä. Tällainen sääntely ei hänen mukaansa oletta-vasti olisi kuitenkaan riittävä poistamaan kaikkia epäilyjä välimiestehtävien aiheuttamista talou-dellisista sidonnaisuuksista. Etenkin silloin, jos välimiestehtävistä saatavat sivutulot ovat tuo-marin tulonmuodostuksen kannalta kovin mer-kittävässä asemassa, heräisi edelleen kysymyk-siä muun ohella siitä, millaisessa taloudellisessa riippuvuussuhteessa tuomari mahdollisesti on välimiesoikeudelle puheentohtajan valitseviin



muihin välimiehiin tai välimiesoikeuden ainoan jäsenen valitseviin asianosaisten asiamiehiin.

Välimiestehtävät aiheuttavat muita sivutoimia herkemmin epäilyjä tuomarien epäasiallisista sidonnaisuuksista, koska välimiesmenettelyn luonteeseen kuuluu, että se ei ole julkista. Oikeuskansleri totesi kuitenkin myös tuomarien muiden sivutoimien saattavan herättää heidän riippumattomuuttaan koskevia epäilyjä etenkin, jos niistä saatavien tulojen määrä on huomattavan suuri heidän päätoimesta saamaansa palkkaan nähden. Tuomareiden sivutoimia ja niiden läpinäkyvyyttä saattaisi oikeuskanslerin mukaan olla aiheellista tarkastella laajemminkin kuin välimiestehtävien osalta.

Tuomarien sivutoimia ja sidonnaisuuksia koskeva sääntely oli oikeusministeriön asettaman työryhmän arvioitavana. Oikeuskansleri ei asian ollessa jo valmisteltavana pitänyt perusteltuna ottaa kantaa asiaan liittyviin kysymyksiin kerrottua enemmän. Hän lähetti päätöksensä ja jäljennökset asiassa saamistaan lausunnoista oikeusministeriölle lainvalmistelussa huomioon otettaviksi. Lisäksi hän lähetti päätöksensä tiedoksi valtiovaraministeriölle, koska se koski kysymyksenasettelultaan soveltuvin osin myös muiden ylimpien virkamiesten kuin tuomarien viran ulkopuolisia tehtäviä (OKV/683/1/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

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

Havaitun virheen seuraamuksena voi olla huomautus, virheen johdosta lausuttu käsitys tai määräys 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 aiheutta. Huomautus voidaan antaa myös lainvastaisesta menettelystä, joka ei ole rikos. Lievemmät virheellisydet johtavat käsityksen lausumiseen. Käytännössä käsityksen lausuminen on yleisin seuraamus rangaistustuomioiden tarkastamisessa esille tulleista virheistä.

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

Vuonna 2012 ratkaistiin yhteensä 99 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella viireille tullutta asiaa. Kaksi tapausta oli tullut viireille vuonna 2011 ja loput vuonna 2012. Yksi tapauksista johti huomautuksen antamiseen ja 25 tapausta käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Muissa käsitellyissä tapauksissa hankitut asiakirjat tai oikeuden puheenjohtajan asiassa an-

tama 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.

### **Ajokiellon määrääminen**

Käräjätuomarille annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus tapauksessa, jossa kahdesta eri tekemuodoltaan törkeästä liikennetrikoksesta tuomittua vastaajaa ei ollut määrätty ajokieltoon. Apulaisoikeuskansleri arvioi ratkaisussa, että kahteen tekemuodoltaan törkeään liikennetrikokseen syyllistyneen ajokieltoon määräämistä voi ajo-oikeusseuraamusten tarkoituksella huomioon ottaen pitää luonteeltaan vakavana virheenä siitä huolimatta, että vastaajalla ei tässä tapauksessa ollut voimassa olevaa ajo-oikeutta (OKV/63/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### **Vankeusrangaistus**

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2 c luvun 2 §:n 2 momentin soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomittu vankeusrangaistus alitti lainkohdassa vankeusrangaistukselle säädetyn yleisen 14 päivän vähimmäisajan (OKV/28/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### **Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen**

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain

2b luvun 3 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle määrätty ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli lainkohdan vastaisesti määrätty alle vuoden mittaiseksi (OKV/47/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

### **Vankeusrangaistuksen kohtuullistaminen**

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomittua vankeusrangaistusta oli kohtuullistettu lainkohdan vastaisesti ottamalla huomioon tuomio, joka oli annettu ennen vastaajalle syyksi luettuja tekoja (OKV/37/30/2012; 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 neljässä 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/31/30/2012 ja OKV/49/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori, OKV/53/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori ja OKV/89/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

## Ajokiellon määrääminen

Kolmessa ratkaistussa tapauksessa kiinnitettiin tuomiosta vastuussa olleitten puheenjohtajien huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen ajokorttilain 7 luvun 64 §:n 1 momentin soveltamisessa. Ensimmäisessä tapauksista törkeästä rattijuopumuksesta tuomitulle ja kahdessa muussa tapauksessa muun ohessa rattijuopumuksesta tuomitulle vastaajalle ei ollut määrätty ajokieltoa (OKV/53/30/2011, OKV/1/30/2012 ja OKV/85/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Kahdessa tapauksessa kiinnitettiin tuomiosta vastuussa olleitten puheenjohtajien huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen ajokorttilain 7 luvun 66 §:n soveltamisessa, kun samalla tuomiolla kahdesta törkeästä rattijuopumuksesta tuomitulle vastaajalle oli korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä 2006:101 ilmaistun ajokieltoasian uusintarikosta koskevan tulkintakäytännön vastaisesti määrätty alle vuoden ajokielto (OKV/57/30/2012 ja OKV/74/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

## Kirjoitusvirhe tai siihen rinnastettava virhe

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

tuomion sisällöstä, eikä tuomioistuin ollut omaaloitteisesti havainnut ja korjannut virhettä.

Kahdessa tapauksessa vastaajalle syyksi luetut teot oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty puutteellisesti tuomiolauselmaan. Ensimmäisessä tapauksista syyksi luettuja tekoja ei ollut lainkaan merkitty tuomiolauselmaan (OKV/14/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori) ja toisessa tapauksista toista vastaajalle syyksi luetuista kahdesta teosta ei ollut merkitty tuomiolauselmaan (OKV/93/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdessä tapauksessa tuomiolauselmaan oli rangaistusseuraamukseksi merkitty yhteinen vankeusrangaistus kahdesta teosta, vaikka vastaajalle oli luettu syyksi vain yksi teko. Samoin tuomion syyksilukemisessa oli kirjoitusvirhe kun vastaajan oli tuomion mukaan katsottu syyllistyneen syytteen mukaisiin kahteen tekoon ja rangaistusarvioinnissa kerrottu syyksiluetuista teoista monikossa (OKV/12/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Kahdeksassa tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty väärin. Yhdessä tapauksista koeaika oli merkitty päättymään kaksi vuotta tarkoitettua myöhemmin (OKV/95/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori), viidessä tapauksista koeaika oli merkitty päättymään ennen kuin vuosi oli kulunut tuomion antopäivästä (OKV/23/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori, OKV/45/30/2012, OKV/70/30/2012, OKV/71/30/2012 ja OKV/111/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori) ja kahdessa tapauksista koeaika oli merkitty päät-

tymään tuomion antopäivänä (OKV/96/30/2012 ja OKV/110/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhdessä tapauksessa vastaajalle määrätty ajokielto oli merkitty liian lyhyeksi (OKV/27/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Samoin yhdessä tapauksessa vastaajalle tuomittua yhdyskuntapalvelua takaisin vankeudeksi muunnettaessa tehdyn kirjoitusvirheeseen rinnastettavan laskuvirheen johdosta vastaajalle oli tuomittu 10 päivää liian lyhyt vankeusrangaistus (OKV/102/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

## Purkuesitykset

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan yhteiseen kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen. Käräjäoikeus oli tuomiollaan lukenut vastaajalle syyksi, muitten tekojen ohella, kaksi sellaista kotirauhan rikkomista joitten syyteoikeus oli vanhentunut kun haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Käräjäoikeuden antama tuomio esitettiin purettavaksi siltä osin kuin vastaaja oli tuomittu vanhentuneista teoista (OKV/62/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan yhteiseen 45 päivän vankeusrangaistukseen. Käräjäoikeus oli tuomiollaan lukenut vastaajalle syyksi, muitten tekojen ohella, haitanteon virkamiehelle jonka syyteoikeus oli vanhentunut kun haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Käräjäoikeuden tuomio esitettiin purettavaksi siltä osin kuin vastaaja oli tuomittu vanhentuneista teoista (OKV/69/30/2012; ratkaisijana apulaisoikeus-

kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori)

Korkein oikeus purki päätöksellään hovioikeuden tuomion, jolla hovioikeus oli päättänyt ettei käräjäoikeuden tuomiota muuteta, vastaajalle syyksi luettujen kahden kotirauhan rikkomisen osalta ja hylkäsi syytteet kotirauhan rikkomisista vanhentuneina. Korkein oikeus palautti asian käräjäoikeuteen vastaajalle syyksi luetuista rikoksista tuomittavan rangaistuksen määräämiseksi (OKV/62/30/2012).

## VAKUUTUSOIKEUS

### Valitusajan pitkä käsittelyaika

Kantelijan kansaneläkettä koskevan valituksen käsittely oli kestänyt vakuutusosoikeudessa 18 kuukautta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan käsittelyaika oli ollut kohtuuttoman pitkä arvioitaessa sitä sellaisenaan ja se oli ollut myös huomattavasti kansaneläkeasioiden keskimääräistä käsittelyaikaa (kymmenen kuukautta) pidempi. Kantelijan valitusasiaa ei ollut käsitelty perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Vakuutusosoikeuden mukaan käsittelyajan pituus oli osittain johtunut asian esittelijävaihdoksista, jaoston työtilanteesta ja kiireellisenä käsiteltäväksi luokiteltujen asioiden poikkeuksellisen suuresta määrästä jaostolla. Lisäksi myös muut jaostolla tapahtuneet esittelijävaihdokset olivat osaltaan vaikuttaneet asioiden käsittelyjärjestykseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että esittelijävaihdoksista johtuva asian käsittelyn viivästyminen on seikka, johon voidaan tuomioistuimen työn hyvällä organisoinnilla vaikuttaa.

Diaritietojen mukaan asia oli ollut käsiteltävänä tarkastavalla jäsenellä kaksi varsin pitkää ajanjaksoa. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan käsittelyaikojen seurannalla voidaan havaita ja estää asian käsittelyn viivästyminen ja pysähtyminen eri käsittelyvaiheissa.

Asian käsittelyn ja ratkaisun viipymistä tuomioistuimessa on lähtökohtaisesti arvioitava asiansa vireille panneen asianosaisen aseman ja hänen oikeusturvansa kannalta. Arvioitaessa asiaa kantelijan kannalta siinä ei tullut esille syitä, joiden perusteella kohtuuttoman pitkää käsittelyaikaa olisi voitu pitää hyväksyttävänä (OKV/34/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### **Virkatehtävien huolellinen hoitaminen**

Esittelijä oli muokannut vakuutusosoikeuden käyttämään asianhallintajärjestelmään talletettua päätöspohjaa puutteellisesti niin, että vakuutusosoikeuden antaman päätöksen asiakohtaan oli jäänyt väärä otsikko. Päätöksen saanut asianosainen oli tämän vuoksi oikeuskanslerille tekemässään kantelussa siinä käsityksessä, että hänen asiansa oli vakuutusosoikeudessa muutettu toiseksi. Vakuutusosoikeuden antaman selvityksen mukaan kyseessä oli kirjoitusvirhe, joka oli jäänyt vakuutusosoikeudessa useassa työvaiheessa huomaamatta mutta joka ei ollut vaikuttanut asian sisällölliseen ratkaisuun. Vakuutusosoikeus oli virheen paljastuttua korjannut sen hallintolainkäyttölain 56 ja 57 §:n edellyttämin tavoin.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hallintolain 7 §:n mukaan asian käsittely on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että perustuslain ja hallintolain hyvän hallinnon perusteet ilmentävät niitä keskeisiä laatuvaatimuksia, joita on noudatettava kaikessa viranomaistoiminnassa. Näiden lisäksi valtion virkamieslaki velvoittaa virkamiehiä hoitamaan tehtävänsä oikeusturvavaatimukset täyttäen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vakuutusosoikeuden esittelijän ja asianomaisten jäsenten huomiota velvollisuuteen noudattaa asianmukaiseen viranhoitoon kuuluvaa huolellisuutta (OKV/723/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **SYYTÄJÄLAITOS**

---

#### **Kihlakunnansyyttäjien menettely sotilasoikeudenkäyntiasiassa**

Kihlakunnansyyttäjä oli tehnyt syyteharkinnan ja ajanut syytettä asiassa, joka koski sotilaan toiseen sotilaaseen kohdistamaa laitonta uhkausta, vaikka valtakunnansyyttäjä ei ollut määrännyt häntä toimimaan syyttäjänä sotilasoikeudenkäyntiasiassa. Lisäksi syyttäjä oli nostanut asiassa syytteen sellaisessa käräjäoikeudessa, joka ei ollut sotilasoikeudenkäyntiasioita käsittelevä tuomioistuin. Oikeuskansleri kiinnitti kihlakunnansyyttäjän huomiota huolellisuuteen toimivaltakysymysten tutkimisessa.

Hovioikeuden poistettua käräjäoikeuden asiassa antaman tuomion oli toinen kihlakunnansyyttäjä tehnyt asiassa seuraamusluontoisen syyttämättäjäntämispäätöksen. Hän oli käyttänyt syyksi lukemisen perusteena käräjäoikeuden tuomiossa ollutta selostusta asiassa käräjäoikeudessa esitetystä todistelusta sekä käräjäoikeuden siitä tekemää arviointia. Oikeuskansleri totesi näkemyksensä,

että kun tuomioistuimen ratkaisu on kumottu ja poistettu tuomioistuimen puuttuneen toimivallan vuoksi, on lähtökohtana pidettävä, ettei kyseiseen ratkaisuun sisältyvä tosiseikkojen olemassaoloa tai niiden oikeudellista merkitystä koskeva arviointi voi olla myöhemmän viranomaisratkaisun perustana. Oikeuskansleri ei myöskään pitänyt riittävänä kihlakunnansyyttäjän käyttämää tapaa syyksi lukemisen perusteena ainoastaan ylimalkaisesti viitata esitutkintapöytäkirjasta ja mainitusta käräjäoikeuden tuomiosta ilmenneeseen näyttöön sitä lainkaan selostamatta tai arvioimatta. Hän saattoi mainitut näkemyksensä kihlakunnansyyttäjän tietoon (OKV/19/31/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen). Katso myös sivu 110.

### **Syyttäjän tekemä esitutkintapäätös tuomarin virkarikosasiasa**

Syyttäjänvirastolle oli tehty käräjätuomarin tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskeva tutkintapyyntö. Johtava kihlakunnansyyttäjä oli päättänyt, että asiassa ei toimiteta esitutkintaa.

Perustuslain mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatuomarin päätää oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Oikeuskansleri totesi, että syyttäjällä ei ollut asiassa ollut toimivaltaa ottaa kantaa esitutkinnan toimittamiseen. Hän kiinnitti johtavan kihlakunnansyyttäjän huomiota siihen, että kihlakunnansyyttäjä ei tuomarin tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevassa asiassa ole esitutkintalaissa tarkoitettu syyttäjä (OKV/6/50/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

### **Syyteharkinnan viipyminen**

Syyteharkinta-asian käsittely oli kestänyt syyttäjänvirastossa lähes puolitoista vuotta. Olennaista

oli, että asian käsittely oli jaettu kihlakunnansyyttäjän hoidettavaksi vasta yli kymmenen kuukautta sen jälkeen kun asia oli saapunut syyttäjänvirastoon. Asia oli siis ollut ilman käsittelijää kyseisen yli kymmenen kuukauden ajan. Hankitussa selvityksessä arveltiin, että syy tähän viiveeseen olisi ollut syyttäjänviraston organisaation uudelleen järjestely ja syyttäjänviraston muutto, joka oli tapahtunut samaan aikaan kun syyteharkinta-asia oli saapunut syyttäjänvirastoon.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä kyse oli viipymisestä, jota ei voitu pitää hyväksyttävänä ja hän piti hyvin ongelmallisena sitä, että syyteharkinta-asia oli tapauksessa jäänyt syyttäjänvirastossa yli kymmenen kuukauden ajaksi ilman käsittelijää. Apulaisoikeuskanslerin mukaan myös mahdollisten syyttäjänvirastoa koskevien organisaatiomuutosten taikka muiden toimitilojen tai toimintatapojen muutosten yhteydessä on varmistuttava siitä, että syyteharkinta-asiat eivät jää ilman käsittelijää ja että asioiden käsittelyn joutuisuudesta tällaisissa tilanteissa huolehditaan.

Syyttäjänvirasto oli sittemmin yhdistynyt toisen syyttäjänviraston kanssa uudeksi syyttäjänvirastoksi. Apulaisoikeuskansleri saattoi uuden syyttäjänviraston tietoon syyteharkinta-asian käsittelyn viipymisestä esittämänsä näkemykset (OKV/664/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

## **ULOSOTTO**

---

### **Asian siirtäminen ja maksukehotuksen lähettäminen**

Kantelijan ulosottoasiat oli siirretty ulosottovirastosta hänen muuttuneen asuin- ja kotipaikkansa ulosottovirastolle vasta yli kaksi vuotta sen

jälkeen kun hän oli muuttanut. Ulosottoviraston selvityksen mukaan syynä tähän viiveeseen oli, että kantelijan ulosottoasioilla oli ollut täytäntönpänon keskeytys, joka oli estänyt kaikkien toimenpiteiden tekemisen. Valtakunnanvoudinviraston mukaan ulosottoasioiden siirto olisi kuitenkin ollut mahdollinen, mutta se olisi edellyttänyt erilaisten manuaalisten toimenpiteiden tekemistä, mikä olisi lisännyt virhemahdollisuuksia.

Kantelijalle oli lähetetty ulosottoasiassaan maksukehotus ja edellä mainitun siirron jälkeen toinen maksukehotus samasta asiasta. Apulaisoikeuskansleri ei pitänyt tätä sinänsä lainvastaisena. Ongelmallisena hän piti kuitenkin sitä, että kantelijalle lähetetystä toisesta maksukehotuksesta ei asiakirjoista päätellen käynyt millään tavalla ilmi sen vaikutus tai muutoinkaan sen suhde ensimmäiseen maksukehotukseen. Apulaisoikeuskanslerin mielestä perusteltua velallisen näkökulmasta olisi, että tapauksen kaltaisessa tilanteessa toisen maksukehotuksen tietojärjestelmästä tulostamisen yhteydessä tai muutoin asiaa selvennettäisiin näiltä osin velalliselle.

Apulaisoikeuskansleri korosti lisäksi, että ulosottokaaren ja ulosottomenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen nojalla velallisen ulosottoasiat oli siirrettävä uudelle vastaavalle ulosottomiehelle, kun velallisen asuin- tai kotipaikka muuttui, ellei kyse ollut lainsäädännössä mainituista poikkeustapauksista. Täytäntönpänon keskeytys ei ollut tällainen poikkeustapaus. Velallisen asiat olisi käsillä olleessa tapauksessa tullut siirtää velallisen muuttuneen asuin- ja kotipaikan vastaavalle ulosottomiehelle viipymättä sen jälkeen, kun tieto tästä muutoksesta oli tullut ulosottovirastolle.

Koska päätöksessä esille tuotuihin epäkohtiin näytti olevan mahdollista puuttua ulosottoasioiden tietojärjestelmää kehittämällä, apulaisoikeuskansleri saattoi Valtakunnanvoudinviraston

tietoon päätöksessä erityisesti ulosoton tietojärjestelmän näkökulmasta esittämänsä näkemykset maksukehotusten lähettämistä ja ulosottoasioiden siirtämisestä. Apulaisoikeuskansleri saattoi lisäksi ulosottoasioiden siirtämisestä esittämänsä näkemykset ulosottoviraston tietoon (OKV/1486/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Toistuvaissuoritusten ulosmittaaminen**

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kihlakunnanulosottomiehen huomion ulosottokaaren 4 luvun 20 §:ssä mainittuun oikeusohjeeseen, jonka mukaan toistuvaissuorituksissa ulosmittauskielto koskee jäljellä olevaa maksukautta. Kihlakunnanulosottomies oli kantelijan ilmoittamassa tapauksessa virheellisesti ulosmittanut koko toistuvaissuorituksen, suojaosuutta lukuun ottamatta. Kihlakunnanulosottomiehen esimies, johtava kihlakunnanvoudi, teki kuitenkin välittömästi virheen havaittuaan itseoikaisupäätöksen, jolla liikaa ulosmittattu rahamäärä palautettiin ulosottovelalliselle, joten tämä ei käytännössä ehtinyt kärsiä vahinkoa (OKV/504/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

## **JULKISET OIKEUSAPUTOIMISTOT**

### **Hyvän hallinnon noudattaminen**

Oikeusaputoimiston kirje asiakkaalle ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia. Kantelija oli oikeusaputoimistossa asioituaan saanut kirjeen, jonka mukaan häntä ei voitu ottaa oikeusapu-

toimiston asiakkaaksi johtavan julkisen oikeusavustajan esteellisyyden vuoksi. Oikeusaputoimiston antamasta selvityksestä kävi kuitenkin ilmi, että asiakkaalle oli tehty kielteinen oikeusapupäätös julkisen oikeusavun tulorajojen ylittymisen vuoksi eikä häntä voitu ottaa asiakkaaksi tästä syystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti johtavan julkisen oikeusavustajan huomiota siihen, että kirjeessä annettu informaatio oli tältä osin virheellinen ja harhaanjohtava eikä täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia. Koska annetussa selvityksessä oli epätarkkuuksia asiakkaan ajanvarausta koskevissa merkinnöissä, apulaisoikeuskansleri kiinnitti johtavan julkisen oikeusavustajan huomiota myös huolellisuuden oikeuskanslerille annettavissa selvityksissä (OKV/708/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

### Oikeusapupäätöksen oikaisu

Kantelija oli hakenut oikeusapua ja avustajan määräämistä velkasuhteeseen perustuvaa saamista koskevassa asiassa. Hänelle oli tehty oikeusaputoimistossa kielteinen oikeusapupäätös. Julkinen oikeusavustaja oli kuitenkin tämän jälkeen toiminut sovintoneuvotteluissa kantelijan asiamiehenä, laatinut sovintosopimuksen ja ilmoittanut kanteen peruuttamisesta kärjäoikeuteen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti julkisen oikeusavustajan huomiota siihen, että oikeusapupäätös tulee oikaista muuttuneita olosuhteita vastaavaksi ja siitä tulee ilmetä muun muassa se, mitä etuuksia oikeusapuun sisältyy. Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeusapupäätöksen vastaaminen tosiasiallista asiointilaa on tärkeää myös oikeusapujärjestelmän nauttiman yleisen luotettavuuden ja hallinnon laadukkuuden kannalta (OKV/856/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeus-

kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

## TIETOSUOJAVALTUUTETTU

---

### Käsittelyn viipyminen

Kantelijan tiedon korjaamista koskevan vaatimuksen käsittely tietosuojavaltuutetun toimistossa oli kestänyt yli kolme vuotta. Oikeuskanslerin viraston tietosuojavaltuutetun toimistolta pyytämää selvitystä ei toimitettu määräaikaan mennessä eikä määräajalle pyydetty pidennystä. Selvitys saatiin vasta asian esittelijän sitä kolmannen kerran pyydettyä.

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnosta ja toimitetusta selvityksestä ei ilmennyt seikkoja, jotka asiaa kokonaisuutena arvioitaessa olisivat täysin selittäneet kantelijan asian poikkeuksellisen pitkää käsittelyaikaa ja oikeuskanslerin viraston selvitys ja lausuntopyyntöön määräajassa vastaamatta jättämistä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että asian käsittelyn ja ratkaisun viipymistä asianomaisen alan erityisviranomaisessa on lähtökohtaisesti arvioitava asiansa vireillepanneen asianosaisen aseman ja hänen oikeusturvansa toteutumisen kannalta. Kantelijan asian käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä eikä asiaa näin ollen ollut käsitelty perustuslain, virkamieslain ja hallintolain säännösten edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Tietosuojavaltuutetun toimiston huomiota kiinnitettiin asioiden viivytyksettömään käsittelyyn sekä oikeuskanslerin tietojensaantioikeuden noudattamiseen (OKV/1127/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).



## AHVENANMAAN ITSEHALLINTO

---

### Menettely virkanimitysasioissa

Apulaisoikeuskansleri totesi, että virkaa hakevien henkilöiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että heitä kohdellaan tasapuolisesti ja ettei ketään aseteta toisiin nähden eri asemaan valintaperusteisiin kuulumattoman seikan takia. Virkaa hakevien tulisi voida esimerkiksi nimitysmuistioon tutustumalla perehtyä nimityspäätöksen perusteluihin. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Ahvenanmaan maakunnan hallituksen huomiota siihen, ettei se ollut kahden viran nimityspäätöksiä tehdessään ottanut huomioon säännöksiä, jotka edellyttävät virkanimityspäätöksen perustelemista ja perustelujen kirjaamista (OKV/285/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

## KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

---

### Menettely saamelaiskäräjien kokouksessa

Saamelaiskäräjien päätöspöytäkirjan valmistuminen oli kestänyt pitkähkön ajan. Vaikka asiassa ei ollut perusteita katsoa toimitun suoranaisesti lainvastaisesti, saattoi apulaisoikeuskanslerin sijainen saamelaiskäräjien ja sen puheenjohtajan tietoon näkemyksensä, jonka mukaan hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvan sen, että päätöspöytäkirjan laatiminen ja tiedoksiantaminen suoritetaan kohtuullisessa ajassa ilman aiheeton viivytystä.

Saamelaiskäräjien kokouksessa ei ollut otettu käsiteltäväksi eikä ratkaistu väitettä eräiden jäsenten esteellisyydestä. Hallintolain 29 §:n pe-

rusteella kokouksen olisi kuitenkin tullut ottaa väite käsiteltäväkseen ja tehdä siitä päätös. Koska näin ei ollut menetelty, oli kokouksen menettely ollut hallintolain vastaista. Sen vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti saamelaiskäräjien ja sen puheenjohtajan huomiota vastaisen varalle esteellisyysasian ratkaisemista koskevien hallintolain säännösten soveltamiseen (OKV/125/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## Tarkastukset

### Espoon Lyömätön Linja

Apulaisoikeuskansleri teki 27.1.2012 tutustumiskäynnin Espoon Lyömättömään Linjaan (OKV/32/51/2012).

### Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Apulaisoikeuskansleri teki 20.3.2012 tarkastuskäynnin Ahvenanmaan maakunnan hallitukseen. Tarkastuskäynnillä tutustuttiin maakunnan hallituksen organisaatioon ja toimintaan (OKV/6/51/2012).

### Ahvenanmaan käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 21.3.2012 Ahvenanmaan käräjäoikeuden. Keskustelujen teemoina olivat erityisesti riita- ja rikosasioiden käsittelyajat, käräjäoikeudessa käsiteltävien asioiden erityispiirteet sekä yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa. Tarkastuskäynti käsitti myös Ahvenanmaan hallinto-oikeuden, joka toimii käräjäoikeuden yhteydessä (OKV/8/51/2012).

## Kanta-Hämeen syyttäjänvirasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 4.4.2012 Kanta-Hämeen syyttäjänviraston. Tilaisuudessa keskusteltiin muun ohessa syyttäjänviraston työjärjestelyistä, toimintaympäristöstä, syyttämiskäytännön yhdenmukaisuudesta ja yhteistyöstä sidosryhmien kanssa sekä työtilojen terveellisyydestä. Etukäteen oli tilattu asiakirja-aineistoa ja tilastotietoja kaikilta syyttäjiltä. Apulaisoikeuskansleri tulee seuraamaan Hämeenlinnan toimipisteen tilojen terveellisyyttä (OKV/13/51/2012).

## Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Tarkastuksellaan Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen 11.4.2012 apulaisoikeuskansleri tutustui hallinto-oikeuden toimintaan ja verotusta koskevien asioiden käsittelyyn hallinto-oikeudessa. Tilaisuudessa keskusteltiin myös henkilöresurssien riittävydestä, henkilöstön viihtyvyydestä ja työhyvinvoinnista sekä asiamäärien kehittymisestä (OKV/10/51/2012).

## Tuusulan kärjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 24.4.2012 Tuusulan kärjäoikeuden (OKV/14/51/2012).

## Järvenpään oikeusaputoimisto

Apulaisoikeuskansleri teki 24.4.2012 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Järvenpään oikeusaputoimistoon (OKV/15/51/2012).

## Kemi-Tornion kärjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 5.6.2012 Kemi-Tornion kärjäoikeuden. Keskustelujen teemoi-

na olivat muun muassa kärjäoikeuden toimitilat, kärjäoikeuksien rakenneuudistus paikallistason näkökulmasta, yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa, asioiden käsittelyn joutuisuus ja siihen vaikuttavat tekijät, tuomitsemistoiminnan yhtenäisyys, henkilöstön asiantuntemuksen ylläpitämien, työmäärä ja työssä jaksaminen sekä asiakaspalvelu ja kansalaiskirjeiden käsittely. Tarkastuskäynnillä oli esillä myös muun muassa tuomiolauselmien vapauttamista koskevat kysymykset ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen (OKV/20/51/2012).

## Vaasan hallinto-oikeus

Tarkastuksellaan Vaasan hallinto-oikeuteen 20.11.2012 apulaisoikeuskansleri perehtyi hallinto-oikeuden toimintaan ja erityisesti ympäristö- ja vesilakien mukaisista luvista tehtyjen valitusten käsittelyyn. Tilaisuudessa keskusteltiin myös muun muassa asiantuntijatuomarien roolista hallinto-oikeusprosessissa, henkilöstön työtyytyväisyydestä ja viihtyvyydestä sekä ruotsin kielen asemasta hallinto-oikeuden työssä (OKV/31/51/2012).

## Pohjois-Savon kärjäoikeus

Tarkastuskäynnillään Pohjois-Savon kärjäoikeuteen 4.12.2012 apulaisoikeuskansleri tutustui kärjäoikeuden toimintaan ja sen Kuopion kanslian tiloihin sekä keskusteli muun muassa kärjäoikeuksien rakenneuudistuksesta paikallisesta näkökulmasta, sidosryhmien kanssa tehtävästä yhteistyöstä, asioiden käsittelyn joutuisuudesta ja joutuisuuden seurannasta, tuomitsemistoiminnan yhtenäisyydestä sekä henkilöstön asiantuntemuksen ylläpitämisestä ja ikäjohtamisesta (OKV/29/51/2012).

### **Pohjois-Savon ulosottovirasto**

Tarkastuskäynnillään Pohjois-Savon ulosottovirastoon 4.12.2012 apulaisoikeuskansleri tutustui viraston toimintaan ja keskusteli muun muassa henkilöstön asiantuntemuksen kehittamisestä ja

ylläpitämisestä, ulosmittausmenettelyn ja toimintatapojen yhdenmukaisuuden tavoitteesta, erityisperinnästä, asiakaspalveluun liittyvistä ongelmista sekä havaituista oikeudellisista ongelmista ja asianosaisten oikeusturvaa vaarantavista seikoista ulosotossa ja sen osa-alueissa (OKV/30/51/2012).

## SISÄASIAINHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### POLIISI

---

##### **Esitutkintapöytäkirjan luovuttaminen**

Kantelijaa oli kuultu asianomistajana epäiltyä pahoinpitelyä ja raiskausta koskeneessa esitutkinnassa. Esitutkintapöytäkirja sisälsi häntä koskevia yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia tietoja, jotka julkisuuslain mukaan olivat salassa pidettäviä. Esitutkintapöytäkirjaan ei kuitenkaan ollut tehty sen valmistuttua salassapitomerkintää. Myöhemmin esitutkintapöytäkirjan jäljennös kokonaisuudessaan oli luovutettu kantelijan vastapuolta toiseen asiaan liittyneessä oikeudenkäynnissä avustaneelle lakimiehelle. Tuossa vaiheessa syyttäjä oli tehnyt epäiltyä pahoinpitelyä ja raiskausta koskevassa asiassa syyttämättäjättämispäätöksen, jolloin esitutkintapöytäkirjaa oli ilmeisesti tästä syystä pidetty julkisena salassapitomerkinnän puuttuessa. Myöhemmin esitutkintapöytäkirjaan oli tehty salassapitomerkintä koskien koko pöytäkirjaa.

Asian selvittämisen yhteydessä kävi lisäksi ilmi, että esitutkintapöytäkirjan tilannutta lakimiestä oli virheellisesti pidetty rikosasian asianosaisten avustajana. Asiassa ei ollut jälkikäteen selvitettävissä, mitä tietoja tilaajalta oli tilauksen vastaanottamisen yhteydessä kysytty.

Apulaisoikeuskansleri antoi julkisuuslain vastaisesta menettelystä huomautuksen jutus-

sa tutkinnanjohtajana toimineelle rikosylikonstaapelille, jonka tehtäviin kuului poliisilaitoksen työjärjestyksen mukaan huolehtia asiakirjahallintoon sekä viranomaistoiminnan julkisuuteen liittyvien säädösten täytäntöönpanosta, noudattamisesta ja valvonnasta. Poliisilaitoksen selvityksen mukaan se oli muuttanut asiakirjajulkisuuteen liittyviä käytäntöjä ja ottanut asiaan huomioon henkilöstön koulutuksessa. Tästä syystä apulaisoikeuskansleri katsoi muutoin riittäväksi kiinnittää poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen salassapitomerkintöjen tekemisessä (OKV/439/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

##### **Esitutkinnan viipyminen**

Kantelija oli vuonna 2007 tehnyt poliisille tutkintailmoituksen omaisuusrikosasiassa. Vuoden 2010 loppupuolella kantelija kanteli oikeuskanslerille siitä, että poliisi ei ollut suorittanut esitutkintaa asiassa. Poliisihallitus totesi vuoden 2011 alussa antamassaan lausunnossa, että tutkinta oli toistaiseksi kestänyt 3 vuotta 11 kuukautta, mikä oli esitutkintatoimenpiteiden priorisointioikeuskin huomioon ottaen ”aivan liian kauan”. Apulaisoikeuskansleri yhtyi Poliisihallituksen näkemykseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkinta oli kantelun ratkaisuhetkellä kestänyt yli viisi vuotta eikä sen lopullinen kokonaiskestoajaksi ollut vielä oikeuskanslerinviraston tiedossa. Oli

pidettävä ilmeisenä, että esitutkintaa ei asian laatuun ja laajuuteen nähden suoritettu lain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Hankitun selvityksen perusteella poliisilaitoksen tutkinnanjohtaja ja tutkija olivat mitä ilmeisimmin laiminlyöneet esitutkintalain 6 §:ssä ja valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuutensa suorittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä. Viivästys oli ajallisesti huomattava ja poliisiviranomaisten menettely asiassa ilmeisen epäasianmukaista. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Poliisihallituksen lausunnon kanssa ristiriidassa ollut poliisilaitoksen lausunto oli omiaan herättämään epäilyjä sen suhteen, olivatko lausunnon antaneet poliisipäällikkö ja hänelle sen ratkaistavaksi esitellyt apulaispoliisipäällikkö perehtyneet asiaan asianmukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri antoi tutkinnanjohtajana toimineelle rikoskomisariolle ja tutkijana toimineelle vanhemmalle rikoskonstaapelille huomautuksen vastaisen varalle heidän lainvastaisesta menettelystään. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen vakavaa huomiota esitutkintojen joutuisuuden seurantaan sekä poliisipäällikön ja apulaispoliisipäällikön huomiota heidän velvollisuuteensa perehtyä asianmukaisesti asioihin, joista he antavat selvityksiä ja lausuntoja laillisuusvalvojille.

Apulaisoikeuskansleri pyysi Poliisihallitusta ilmoittamaan hänelle määräpäivään mennessä, oliko esitutkinta suoritettu loppuun ja kielteisessä tapauksessa, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin Poliisihallitus katsoi aiheelliseksi ryhtyä esitutkinnan loppuun saattamiseksi.

Poliisihallitus ilmoitti määräpäivään mennessä, että esitutkinta oli suoritettu loppuun. Asiassa ilmenneen uuden tutkintahaaran johdosta oli lisäksi laadittu uusi rikosilmoitus (OKV/1530/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Poliisilla oli seksuaalirikosasian esitutkinnassa kulunut tutkintatoimien päättymisestä esitutkintapöytäkirjan kokoamiseen ja asian siirtämiseen syyteharkintaan runsaat kaksi ja puoli vuotta. Oikeuskansleri totesi, että esitutkintaa ei ollut suoritettu lain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Tapahtunut osoitti puutteita muun ohella tutkinnan johtamisessa ja poliisin juttuseurannassa.

Esitutkinnan viipyminen oli loukannut asian asianosaisten perustuslaissa turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Vaikka viivästys ei ollut johtanut asian syyteoikeuden vanhentumiseen tutkinnan aikana, oli se ajallisesti huomattava ja poliisin menettely asiassa ilmeisen epäasianmukaista. Kerrotun perusteella oikeuskansleri antoi huomautuksen asiassa viimeksi tutkinnanjohtajana toimineelle rikoskomisariolle ja tutkijana toimineelle rikosylikonstaapelille. Hän kiinnitti lisäksi poliisilaitoksen vakavaa huomiota esitutkintojen joutuisuuden seurantaan.

Koska asia olisi ollut siirrettävissä syyteharkintaan jo asian ensimmäisenä tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion aikana, oli myös hän osaltaan vastuussa tutkinnan viipymisestä. Asia ei kuitenkaan antanut hänen vastuulleen jäävän viivästyksen vähäisyys huomioon ottaen aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että oikeuskansleri kiinnitti hänen huomiotaan velvollisuuteen päättää esitutkinta viivytyksettä sen jälkeen, kun asian edellyttämät tutkintatoimet oli suoritettu (OKV/1034/1/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

Epäiltyä lievää petosta koskenut esitutkinta oli kestänyt runsaan vuoden. Apulaisoikeuskansleri totesi asian tutkijana toimineen vanhemman rikoskonstaapelin laiminlyöneen suorittaa tutkin-

tatoimenpiteet esitutkintalain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä sekä menetelleen huolimattomasti ja sopimattomasti vastatessaan asianomistajan asian käsittelyä koskeneisiin tiedusteluihin. Hän antoi vanhemmalle rikoskonstaapelille huomautuksen ja saattoi lisäksi tämän tietoon päätöksessään esittämänsä näkemyksen asianmukaisesta menettelystä tiedusteltaessa asianomistajan suostumusta asian käsittelemiseen rangaistusmääräysmenettelyssä. Tutkinnanjohtajana asiassa toimineen rikoskomisarion huomiota apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajan velvollisuuteen valvoa johdettavinaan olevien esitutkintojen toimittamista ja edistymistä (OKV/390/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä esitutkinnassa katsoen muun ohella esitutkinnan viivästyneen.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että epäillyn vahingontekorikoksen syyteoikeuden vanhentumisaika, esitutkinnassa suoritettujen toimenpiteiden ja esitutkinnan lopputulos huomioiden esitutkinta kyseisessä tapauksessa oli kestänyt liian kauan eikä asianomistajalle ollut jäänyt riittävästi aikaa asianomistajan toissijaisen syyteoikeuden käyttämiseen.

Esitutkinnanpäätökseen oli lisäksi merkitty virheellinen oikeudellinen peruste. Tällä ei kuitenkaan ollut merkitystä ratkaisun lopputuloksen ja kantelijan oikeuksien kannalta, kun päätös oli muutoin ollut asianmukaisesti laadittu.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asiassa tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion ja tutkijana toimineen rikoskonstaapelin huomiota esitutkinnan viivytyksettömään toimittamiseen sekä rikoskomisarion huomiota tarkkuuteen oikeudellisen perusteen merkitsemisessä esitutkintapäätökseen (OKV/745/1/2010; ratkaisijana apulais-

oikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Kantelussa oli muun muassa kysymys siitä, että työsuojelupiirin poliisille ilmoittaman epäillyn työsyRJintärikoksen syyteoikeus oli vanhentunut esitutkinnassa.

Vanhentumiseen olivat johtaneet erityisesti kaksi seikkaa. Rikostutkinnan alkutoimenpiteet olivat viivästyneet ja poliisilaitoksessa oli inhimillisen virheen vuoksi syntynyt sittemmin vääräksi osoittautunut käsitys syyteoikeuden vanhentumisajankohdasta. Tutkinnassa jouduttiin myös turvautumaan toisen poliisilaitoksen virka-apuun asianomistajaa kuulusteltaessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi Poliisihallituksen näkemykseen, jonka mukaan asianomaisen poliisilaitoksen olisi tullut suorittaa esitutkintatoimenpiteet nopeammalla aikataululla ja lähettää virka-apupyynnö toiselle poliisilaitokselle viipymättä. Hän viittasi myös eräisiin joutuisuuteen velvoittaviin lainsäädännöksiin, muun muassa esitutkintalain 6 §:n säännökseen, jonka mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen muistutti vielä poliisiviranomaisia siitä, että rikosasian asianosaisia ei lohduta poliisiviranomaisten esittämät erilaiset vaihtelevat selitykset sille, että esitutkinta on rikosasiassa viivästynyt. Myös kyseisen esitutkinta-asian yhteydessä oli tehtävissä se yleinen havainto, että poliisin henkilöstövoimavarat ovat vähäiset verrattuna poliisille lain mukaan kuuluvien tehtävien määrään. Poliisitehtävien suorittamisen asettaminen kiireellisyysjärjestykseen on kuitenkin olennainen osa päivittäistä poliisityötä. Yksittäisten poliisitehtävien asettamiseen kiireellisyysjärjestykseen liittyy monia, toisiinsa nähden usein ristikkäisiä, näkökohtia ja perusteita. Eräänä perusvaatimuksena voidaan kuitenkin pitää esimerkiksi sitä, että rikosasian tutkintaan liitty-

vät esitutkintatoimet ajoitetaan niin ja suoritetaan niin joutuisasti, että rikosasian syyteoikeus ei ehdi varsinkaan tämäntyyppisessä tapahtumainkulultaan suhteellisen selkeässä asiassa vanhentua.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi päätöksessä lausumansa käsitykset Poliisihallituksen, tutkintaa suorittaneen poliisilaitoksen ja tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion tietoon (OKV/1351/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

Kantelija oli tehnyt rikosilmoituksen kiinteistön luovutustoimiin liittyvässä asiassa. Hänelle oli muodostunut käsitys, että hänen asiansa pallolettiin eri poliisiviranomaisten välillä, eikä kukaan näyttänyt haluavan ottaa siitä vastuuta.

Kantelun ollessa vireillä oikeuskanslerinvirastossa, suoritti poliisi esitutinnan loppuun. Tutkinnanjohtajan mukaan tutkinnan kesto oli vaikuttanut tutkijan jääminen vuorotteluvapaalle, kesälomat, tutkinnan vaatima ruotsin kielen taito sekä epäilyyn korkea ikä ja sairaus. Poliisihallituksessa, jonne kantelija oli kirjoittanut tutkinnan viipymisestä, asia oli ensin vahingossa jaettu virkavapaalla olevalle henkilölle, sen jälkeen äitiyslomalle siirtyvälle henkilölle ja vasta kolmannella kerralla virkaa hoitavalle henkilölle, joka sitten siirsi asian paikallispoliisin johdolle käsiteltäväksi.

Poliisihallituksen poliisiylitarkastajan mukaan kantelija oli asianomistajana joutunut näkemään paljon vaivaa saadakseen asiansa tutkituksi, mitä poliisin ei tule asianomistajalta edellyttää. Apulaisoikeuskansleri yhtyi tähän käsitykseen ja viittasi kanteluratkaisussaan yleisesti hyväksytyyn käsitykseen, jonka mukaan esitutkintatoimenpiteiden viivytyksetön suorittaminen palvelee asianosaisten oikeusturvan toteutumista ja on tärkeä koko rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta. Apulais-

oikeuskansleri muistutti myös poliisiviranomaisia siitä, että kansalaisilla on perustuslain mukaan kansalliskielestään riippumatta oikeus saada viranomaisilta palvelua virka-asioissa yhtäläisin perustein (OKV/1538/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä esitutkinnassa katsoen muun ohella esitutkinnan viivästyneen.

Kantelija, joka oli kantelun kohteena olleessa esitutkinnassa alun perin rikoksesta epäiltyinä ja myöhemmin myös asianomistajana oli tehnyt rikosilmoituksen vasta noin puolitoista kuukautta ennen epäilemiensä rikosten vanhentumisaikaa ja vasta lähes kaksi vuotta väitettyjen tapahtumien jälkeen. Tälle voitiin poliisin menettelyä arvioitaessa antaa merkitystä vain rajoitetusti, koska lähtökohta on se, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti viranomaisessa.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan poliisin ja syyttäjän yhteistyössä kyseisten rikosepäilyjen esitutkinta ja syyteharkinta olisi tarvittaessa voinut olla mahdollista suorittaa ennen syyteoikeuden vanhentumista. Mikäli tämä ei olisi ollut mahdollista tai tarpeen, olisi kantelijalle tullut jättää mahdollisuus asianomistajan toissijaisen syyteoikeuden käyttämiseen päättämällä tai rajoittamalla esitutkinta ennen syyteoikeuden vanhentumista ja tiedottamalla kantelijaa mahdollisuudesta nostaa itse syyte. Kyseiset rikosepäilyt olisi tullut käsitellä ennen niiden vanhentumista.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että epäiltyjen rikosten syyteoikeuden vanhentumisaika, esitutkinnassa suoritettujen toimenpiteiden ja esitutkinnan lopputulos huomioiden esitutkinta kyseisessä tapauksessa oli kestänyt liian kauan osan epäillyistä rikoksista vanhennuttua esitutkinnan

aikana. Asianomistajalle ei ollut jäänyt mahdollisuutta asianomistajan toissijaisen syyteoikeuden käyttämiseen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asiassa tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion ja tutkijana toimineen rikosylikonstaapelin huomiota esitutkinnan viivytyksettömään toimittamiseen (OKV/1642/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Apulaisoikeuskanslerin poliisilaitokselle tekemällä tarkastuskäynnillä kävi ilmi, että liikenneturvallisuuden vaarantamista ym. koskevan asian syyteoikeus oli vanhentunut esitutkinnan aikana. Kyse oli rangaistusvaatimuksen vastustamisesta, jossa asiassa kihlakunnansyyttäjä oli pyytänyt poliisilta esitutkintaa. Kyseinen vanhentumisasi erotettiin apulaisoikeuskanslerin omana aloitteena tutkittavaksi.

Lähtökohta on viranomaistoiminnan asianmukaisuus, jonka toteutumisesta tutkinnanjohtaja ja tutkija olivat tässä tapauksessa vastuussa. Kyse oli rikosoikeudellisesti yksinkertaisesta asiasta, joka olisi ollut hoidettavissa joutuisasti. Rikosepäilyt olisi tullut käsitellä ennen niiden vanhentumista.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asiassa tutkinnanjohtajana toimineen komisarion ja tutkijana toimineen nuoremman konstaapelin huomiota esitutkinnan viivytyksettömään toimittamiseen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lisäksi poliisilaitoksen huomiota niin sanotulla kenttäjaksolla olevien poliisikoulun opiskelijoiden riittävään koulutukseen ja ohjeistukseen opiskelijoiden toimiessa tutkijoina poliisilaitoksella (OKV/14/50/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

## Ampuma-aseasian käsittely

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä ampuma-aseiden väliaikaista haltuunottoa koskevasa asiassa. Kantelijan mukaan asian käsittely ei ollut täyttänyt lain asettamia vaatimuksia.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ampuma-aseasian käsittely oli viivästynyt. Ampuma-aseluvan peruuttamista koskevan tutkinnan tulee täyttää ampuma-aselain ohella myös soveltuvin osin hallintolain asettamat vaatimukset.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asiaa käsittelemään ylikonstaapelin huomiota joutuisuuteen ampuma-aselupia käsiteltäessä. Lisäksi apulaisoikeuskansleri saattoi poliisilaitoksen tietoon ratkaisussaan esittämänsä näkökohdat menettelystä aseita väliaikaisesti haltuunotettaessa (OKV/244/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

## Menettely eläinsuojeluasiassa

Kantelija kertoi soittaneensa poliisiasemalle löytämästään sairaasta tai vahingoittuneesta mäyrän pennusta, joka olisi syytä lopettaa. Kantelija oli kertonut lähistöllä asuvan metsästäjiä ja oli ilmoittanut olevansa valmis opastamaan poliisia löytöpaikalle. Poliisiaseman päivystäjä oli kertonut välittävänsä kantelijan yhteystiedot kenttäpartiolle. Kenttäpartio ei kuitenkaan koskaan ottanut yhteyttä kantelijaan.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri totesi, että poliisin kenttäpartio ei kiinnittänyt riittävää huomiota hallintolain ja poliisilain säännöksistä johdettavissa olevan palveluperiaatteen soveltamiseen harkitessaan toimenpiteitään asiassa. Hän katsoi myös, ettei poliisien tehtävien priorisointimahdollisuutta sovellettu asianmukaisesti. Apulaisoikeuskansleri totesi, että poliisilain 3 §:n priorisointia koskeva säännös ei anna



poliisille yleistä oikeutta täysin luopua tehtävän suorittamisesta. Priorisointioikeus olisi tässä yhteydessä voinut siten tarkoittaa sitä, että vähemmän tärkeäksi arvioitu tehtävä olisi voitu suorittaa vasta tärkeämmäksi arvioidun tehtävän jälkeen.

Poliisihallitus antoi asiassa selvityksen ja lausunnon. Lähetekirjelmässään Poliisihallitus ilmoitti pahoitellen, että apulaisoikeuskanslerin alkuperäinen selvitys- ja lausuntopyyntö oli kadonnut. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle Poliisihallituksen huomiota huolellisuuteen asiakirjojen käsittelyssä (OKV/1244/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

### Rikosilmoitusten kirjaaminen

Kantelija oli lähettänyt poliisilaitokselle kirjeitse kaksi rikosilmoituksiksi otsikoitua kirjoitusta. Kirjeet vastaanottanut poliisimies ei kuitenkaan kirjannut niiden perusteella rikosilmoituksia. Poliisilaitoksen antamassa selvityksessä tuotiin esiin, että ensin mainitun kirjeen perusteella hän oli katsonut asian olleen vähämerkityksinen. Asiaa ei ollut myöskään mahdollisuutta selvittää. Kun lisäksi asianomistajan asemassa ollut henkilö itse ei ollut tehnyt rikosilmoitusta, oli poliisimies pitänyt rikosilmoituksen kirjaamista tarpeettomana. Toisen kirjeen perusteella ei voinut varmastikaan sanoa, oliko asiassa tapahtunut rikosta. Kun asia lisäksi oli koskenut niin ikään asianomistajarikosta, piti poliisimies asian kirjaamista tarpeettomana.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota siihen, että ottaen huomioon esitutkintalainsäädännön kirjaamisvelvollisuutta koskevat säännökset, tulee rikosilmoitukset kirjata poliisin tietojärjestelmään. Tällöin asian tutkinnan päättäminen ja päättämisen perustelut ovat

asianmukaisesti dokumentoidut ja esitettävissä (OKV/503/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Kantelija oli tehnyt marraskuussa 2011 rikosilmoituksen poliisille. Asia oli kirjattu poliisiasian tietojärjestelmään vireille vasta helmikuussa 2012. Tutkintapyyntöä ei ollut kirjattu asianmukaisesti viipymättä esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle poliisilaitoksen ja asiaa käsitelleen poliisimiehen huomiota tutkintailmoitusten viivytyksettömään kirjaamisvelvollisuuteen.

Poliisilaitos ilmoitti selvityksessään oikeuskanslerille virheellisen ajankohdan rikosilmoituksen kirjaamiselle. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen oikeuskanslerin tietojensaantioikeutta koskevan perustuslain säännöksen noudattamisessa (OKV/130/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Rouhiainen).

Poliisi oli kirjannut rikosilmoituksen kolme kuukautta sen saapumisen jälkeen. Sitä ei ollut kirjattu esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen edellyttämällä tavalla viipymättä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota rikosilmoituksen viivytyksettömään kirjaamiseen (OKV/1052/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

### Esitutinnan keskeyttämis- päätöksestä ilmoittaminen

Kantelijan mukaan poliisi ei ilmoittanut asianomistajalle esitutkinnan keskeyttämis-

sestä. Esitutkintalain mukaan esitutkinnan keskeyttämisspätöksestä on ilmoitettava viipymättä muun muassa asianomistajille, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana.

Asiassa ei ilmennyt, että keskeyttämisspätöksestä ilmoittaminen olisi ollut tarpeetonta. Päätöksen tallennekappaleeseen ei ollut tehty merkintää siitä, että päätöksestä olisi ilmoitettu asianomistajalle. Ilmoittaminen, eli tapauksessa päätöksen lähettäminen asianomistajalle, oli asian jälkikäteisessä arvioinnissa ainoastaan tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion oman muistin varassa, eikä hänkään ollut lähettämistä täysin varma.

Poliisilaitoksen ja Poliisihallituksen antamislausunnoissa todettiin, että keskeyttämisspätöksen ilmoittamisesta tehdyn merkinnän puuttuminen tallennekappaleesta oli ongelmallista. Apulaisoikeuskansleri oli asiasta samaa mieltä. Tekemällä oletetusta lähettamisestä merkintä päätöslomakkeen tallennekappaleeseen sen tätä tarkoitusta varten valmiiksi varattuun kohtaan, olisi tapauksessa omalta osaltaan varmemmin kyetty jälkikäteen todentamaan lain edellyttämä päätöksestä ilmoittaminen.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkemykset tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion tietoon (OKV/978/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Tuomarin tekemäksi epäillyn virkarikoksen esitutkinta**

Poliisi ei ollut ilmoittanut oikeuskanslerinvirastolle poliisille tehdystä käräjäoikeuden notaarin tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevasta tutkintapyyntöstä. Se oli lisäksi esitutkinnan valmistuttua siirtänyt asian syyteharkintaan alueelliseen syyttäjänvirastoon.

Poliisin ylijohdo on vuonna 2000 lähettänyt silloisille poliisin lääninjohtoille tiedoksi ja

noudatettavaksi sekä alaisen hallinnon tietoon saatettavaksi apulaisoikeuskanslerin sisäasiainministeriölle lähettämän kirjeen. Kirjeessään apulaisoikeuskansleri on todennut, että poliisin ilmoitusvelvollisuus tuomareiden tekemiksi epäiltyjen virkarikosasioiden osalta olisi parasta järjestää siten, että oikeuskanslerinvirastoon ilmoitettaisiin aina tällaisesta tutkittavaksi tulleesta asiasta.

Oikeuskansleri kiinnitti asianomaisen poliisilaitoksen huomiota velvollisuuteen ilmoittaa oikeuskanslerinvirastolle tutkittavakseen tulleista tuomarin tekemäksi epäillyistä virkarikoksista sekä siihen, että perustuslain mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies (OKV/8/50/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Petri Martikainen).

### **Hälytystehtävän joutuisuus**

Kantelija oli kiinnittänyt oikeuskanslerin huomiota maakuntalehdessä julkaistuun artikkeliin, jossa kerrottiin tapauksesta, jossa pienemällä paikkakunnalla sijaitsevassa myymälässä tarvittiin apua näpistykseen syllistyneen päihittyneen henkilön kiinni ottamiseksi. Artikkelin mukaan myymälähenkilökunta oli hälytyskeskukseen soittettuaan joutunut odottamaan poliisipartion saapumista kolme tuntia. Artikkelissa annetaan ymmärtää, että poliisin entistä pidemmät paikalletuloajat syrjäseuduilla johtuisivat poliisihallinnon organisaatiouudistuksista. Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan, ovatko eri paikkakuntien asukkaat samanarvoisessa asemassa poliisipalveluiden saatavuuden suhteen erityisesti henkeen ja terveyteen sekä omaisuuteen kohdistuvissa rikostapahtumissa.

Hankitun selvityksen mukaan poliisipartion paikalletulo käsiteltävänä olevassa tapaukses-

sa oli kestänyt kaksi tuntia. Paikallisen poliisi-päällikön antaman selvityksen mukaan aikaa oli pidettävä kohtuuttoman pitkänä. Tilastojen valossa poliisipartion olisi pitänyt saapua paikalle puolessa tunnissa. Selvityksen mukaan poliisin organisaatiouudistus ei ollut yleisesti ottaen pidentänyt poliisipartioiden paikalletuloaikoja. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on ollut kysymys poikkeustilanteesta, joka oli johtunut eräistä yhteensattumista. Selvityksen mukaan olisi ollut mahdollista lähettää partio nopeammalla aikataululla suuresta kaupungista, mutta tähän toimenpiteeseen ei ryhdytty muun muassa sen vuoksi, että kiinni otettu henkilö saadun ilmoituksen mukaan ei ollut väkivaltainen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei hänen tehtävänä ole ottaa kantaa poliisihallinnon organisaatiokysymyksiin ja erilaisten organisaatiouudistusten tarkoituksenmukaisuuteen eikä suoranaisesti myöskään poliisin voimavarojen riittävyttä koskeviin kysymyksiin. Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa, että virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa poliisiviranomaisten ei ollut näytetty menetelleen lainvastaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kuitenkin kyseisen poliisilaitoksen huomiota perustuslain 6 §:n, 9 §:n, 21 §:n ja 22 §:n sekä poliisilain 1 §:n ja 3 §:n säännöksiin, joista ilmenevien periaatteiden nojalla voidaan yleisellä tasolla asettaa sellainen vaatimus, että kansalaisilla on lähtökohtaisesti oikeus samoihin ja samantasoisiin poliisipalveluihin asuinpaikastaan riippumatta. Poliisihallinnon eri portaiden eräänä tehtävänä on huolehtia siitä, että mainitut kansalaisten oikeudet toteutuvat myös käytännössä (OKV/1509/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

## Asiakirjan julkisuus

Kantelija oli kiinnittänyt oikeuskanslerin huomion sanomalehdessä olleeseen artikkeliin, jonka mukaan Keskusrikospoliisin rikosylikomisarion laatima eduskunnan hallintovaliokunnalle esittämä luottamuksellinen asiakirja, jossa muun muassa esitettiin tilastoja anastetuista ja kadonneista ampuma-aseista sekä ampuma-aseilla tehdyistä henkirikoksista, oli päätyntyn julkiseen sähköiseen tietoverkkoon (internetiin). Asiakirjan ensimmäisellä sivulla oli leima, jossa luki ”Turvaluokiteltu III”, ”Luottamuksellinen” ja ”Julkl (621/1999) 24.1 §:n k”.

Selvityksessä ilmeni, että Keskusrikospoliisin apulaispäällikkö oli tehnyt rikosylikomisarion menettelyä koskevan ratkaisun, jonka mukaan rikosylikomisarion laatima asiakirja ei sisältänyt yksilöityjä tietoja tietyistä rikosasioista, vaan yhteenvedoja ja tilastollista tietoa tietyntyyppisistä tapauksista. Asiakirja oli siten katsottava sisällöltään julkiseksi, riippumatta siihen liitetystä salassapitoa koskevasta leimasta. Päätöksen mukaan asiakirjan salassapitoa koskevan merkinnän tulisi vastata asiakirjan todellista sisältöä, joten asiakirjaa ei olisi tullut leimata salaiseksi pelkästään sen perusteella, että asiakirjan lähdemateriaalina oli käytetty salassa pidettävää tietoa. Apulaispäällikkö kiinnitti Keskusrikospoliisin nimissä rikosylikomisarion huomiota siihen, että asiakirjojen salassapito- ja turvaluokitusmerkintöjen tulee olla perusteltuja ja asianmukaisia.

Apulaisoikeuskanslerilla ei ollut aihetta arvioida rikosylikomisarion menettelyä toisin, kuin mitä Keskusrikospoliisin apulaispäällikkö oli päättöksessään tehnyt. Huomioon ottaen, että Keskusrikospoliisi oli kiinnittänyt rikosylikomisarion huomiota hänen arvostelua ansaitsevaan menettelyynsä ja huomioon ottaen, että salaista viranomaistietoa ei ole näytetty toimitetun julkisuu-

teen, katsoi apulaisoikeuskansleri, ettei hänellä ollut aihetta ryhtyä enempiin toimenpiteisiin asiassa (OKV/1493/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

### **Asiakirjahallinnon luotettavuus**

Kantelijan mukaan poliisi oli jättänyt kantelijan poliisille osoittaman rikosperusteisen vahingonkorvausvaatimuksen toimittamatta kyseistä rikosasiaa käsittelemälle apulaissyöttäjälle, joka oli antanut asiassa rangaistusmääräyksen.

Saadun selvityksen perusteella oli riidatonta, että kantelijan vahingonkorvausvaatimus oli saapunut poliisiasemalle esitutkinnan päättymisen jälkeen. Asiassa selvityksen antaneen rikoskomisariosion mukaan vahingonkorvausvaatimus oli samana päivänä toimitettu syyttäjälle.

Syyttäjävirston antaman selvityksen mukaan vahingonkorvausvaatimus ei saapunut syyttäjänvirastoon.

Epäselväksi jäi, minkä vuoksi vahingonkorvausvaatimus ei ollut päätynyt rangaistusmääräyksen antaneelle apulaissyöttäjälle. Asiaan oli saattanut muun ohella vaikuttaa se, että rangaistusmääräysmenettely on poliisi- ja syyttäjävirston kesken sähköistä asiakirjaprosessia eikä kantelijan esittämä vahingonkorvausvaatimus ollut sähköisessä muodossa.

Huolimatta siitä, että kantelija ei ollut kärsinyt asiassa oikeudenmenetyksiä, on selvää, että viranomaisten asiakirjahallinnon tulee olla luotettavaa. Tehdessään syyteharkintaratkaisuaan syyttäjällä olisi tullut olla käytössään kaikki asiaan liittyvä aineisto.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen asiakirjojen käsittelyssä rangaistusmääräysmenettelyssä (OKV/1532/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeus-

kansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

### **Lupa-asian viipyminen**

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen lupayksikön osastosihteerin menettelyä henkilöauton ammattiajolupa-asian käsittelyssä vuonna 2010. Kantelijan mukaan osastosihteerin oli perusteettomasti viivytellyt hänen ammattiajolupahakemuksensa käsittelyssä, ilmoittaen perusteeksi sen, että kantelijan epäiltiin syllistyneen lapseen kohdistuvaan seksuaalirikokseen vuonna 2001 ja syyteharkinta oli vielä kesken. Osastosihteerin oli ilmoittanut kantelijalle odottavansa marraskuussa 2010 odotettavissa olevaa syyttäjän syyteharkintaratkaisua, ennen kuin jatkaa lupa-asian käsittelyä.

Taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain 9 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan hakijaa ei pidetä sopivana taksinkuljettajaksi, jos hän on luvan hakemista edeltäneen viiden vuoden aikana syllistynyt muun muassa seksuaalirikokseen.

Kantelijan epäilyistä rikoksesta on kulunut enemmän kuin viisi vuotta, hänen lupa-asiansa olisi tullut ratkaista jäämättä odottamaan syyteharkinnan lopputulosta, sillä syyteharkinnan lopputuloksesta riippumatta lupa-asian ratkaisu olisi tehtävä jollakin muulla perusteella kuin taksinkuljettajan ammattipätevyydestä annetun lain 9 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota hallintolain 23 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä (OKV/1136/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

## Liikkuvan poliisin menettely liikennevalvontatilanteessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti liikkuvan poliisin vanhemman konstaapelin ja hänen esimiehensä ylikomisarion huomiota poliisiasetuksen 17 §:n määräykseen, jonka mukaan virkamerkki on tarvittaessa tai vaadittaessa esitettävä, kun se virka-tehtävää vaarantamatta on mahdollista.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan poliisimiehet näyttivät myös kantelun johdosta antamissaan selvityksissä arvioineen virkamerkin merkityksen liian suppeasti katsoessaan, että sen pääasiallinen tehtävä olisi osoittaa, että poliisiksi esittäytyvä henkilö todella on poliisimies. Tästä he näyttivät tekevän sen johtopäätöksen, että virkamerkillä ei olisi tosiasiallista lisäarvoa tilanteissa, joissa virkapuku tai poliisin tunnuksellinen virka-auto tarpeeksi hyvin osoittavat niissä liikkuvat henkilöt poliiseiksi. Apulaisoikeuskansleri muistutti kuitenkin, että virkamerkistä käy ilmi ainakin poliisimiehen henkilötiedot, palvelusyksikkö ja virka-asema ja siitä voidaan päätellä, kuinka laajojen pakkokeinojen käytöstä hän voi päättää. Pelkkä virkapuku tai tunnuksellinen poliisiauto ei siten voi korvata virkamerkkiä (OKV/1757/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

## Menettely lupahallintoasiassa

Poliisilaitos oli erään lääkärin antaman lausunnon perusteella aloittanut kantelijan ampuma-aseiden hallussapitolupien peruutusmenettelyn. Kantelija oli komisariolta pyytänyt saada tietoa häntä koskevasta lääkärinlausunnosta, mutta komisario ei ollut tähän suostunut, jolloin kantelija joutui hankkimaan tiedon lääkärinlausunnosta muuta kautta. Kantelijalla oli tarve saada tieto lääkärinlausunnon sisällöstä muun muassa val-

mistautuessaan lopullista ampuma-aseiden peruuttamispäätöstä edeltävään lain edellyttämään kuulemistilaisuuteen.

Huomioon ottaen, että komisarion virheellinen menettely ei ollut käsiteltävänä olevassa tapauksessa vaikuttanut ampuma-aseen hallussapitolupien peruuttamista koskevan päätöksen lopputulokseen, kantelijan hankittua lääkärinlausunnostaan tiedon muuta kautta, katsoi apulaisoikeuskansleri riittäväksi laillisuusvalvonnalliseksi toimenpiteeksi kiinnittää poliisilaitoksen ja komisarion huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n ja 12 §:n säännösten asianmukaiseen soveltamiseen hallintoasioita käsiteltäessä (OKV/2/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

## Asiakaspalvelu

Rikosilmoitusten vastaanottopisteessä päivystänyt vanhempi konstaapeli oli kantelijan tultua poliisiasemalle 10-vuotiaan lapsen kanssa tekemään rikosilmoituksen, ottanut yllättäen puheeksi toisen pahoinpitelyn, johon ilmoituksen tekijän entinen puoliso oli aiemmin väittänyt hänen syyllistyneen, ja kertonut aikovansa kuulustella häntä mainitusta teosta.

Poliisin käyttäytyminen oli ristiriitaisten tapahtumatietojen vuoksi jäänyt selvittämättä. Konstaapeli oli kuitenkin myöntänyt keskustellessaan lapsen läsnä ollessa kantelijan kanssa pahoinpitelyasiasta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi Poliisihallituksen lausuntoon yhtyen, että hallinnossa ja poliisitoiminnassa noudatettavasta hienotunteisuuden periaatteesta voidaan katsoa seuraavan, ettei poliisimiehen tule ryhtyä poliisiasemalla tai muuallakaan sivullisten läsnä ollessa keskustelemaan asianosaisen kanssa rikoksesta, varsinkin

jos se on sellainen, että asian puheeksi ottaminen voi olla kiusallista asianosaiselle tai aiheuttaa hänelle vahinkoa. Poliisimiehen ja asianosaisen välinen rikosta koskeva keskustelu tulisi lähtökohtaisesti käydä sivullisilta suojatussa paikassa. Jossain määrin toisarvoisena voidaan tässä yhteydessä pitää sitä seikkaa, onko keskustelua kuunteleva sivullinen henkilö täysi-ikäinen vai alaikäinen (OKV/93/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tom Smeds).

### **Menettely kuulustelussa ja autossa suoritettu etsintä**

Poliisi oli esitutkinnassa kuulustellut kantelijaa rikoksesta epäiltynä. Epäselväksi oli jäänyt, oliko kantelijalle ennen kuulustelua tehty esitutkintalain 29 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla selkoa hänen oikeudestaan käyttää avustajaa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tosiasia kuitenkin oli, että kuulustelupöytäkirjan puuttuva merkintä viittasi siihen, ettei kantelijalle ollut ennen kuulustelua tehty selkoa hänen oikeudestaan käyttää avustajaa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuulustelun toimitaneen vanhemman konstaapeli huomiota esitutkintalain 29 §:n 2 momentin noudattamiseen.

Poliisi oli samassa asiassa tutkinut kantelijan kuljettaman auton takapenkillä olleiden laukkujen sisällön avaamalla laukkujen vetoketjuja ja katsomalla laukkujen sisään. Poliisin mukaan kyse oli ollut toimenpiteistä yhtäältä poliisilain 22 §:n 1 momentin mukaisen turvallisuustarkastuksen suorittamiseksi ja toisaalta poliisilain 16 §:n mukaisen vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi. Poliisin mukaan kantelijan kiinniottoa oli harkittu, mutta päätöstä kiinniottamisesta ei ollut tehty.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että etsintätoimenpiteet oli kohdistettu autossa olleisiin tavaroihin, eikä kyse ollut poliisilain 22 §:n 1 momen-

tin mukaisesta kiinniottotilanteesta. Edellytyksiä tämän säännöksen soveltamiselle ei näin ollen ollut. Poliisi ei ollut selvityksissään tuonut esille, että tapauksessa olisi ollut mitään konkreettista tietoa sellaisista seikoista, joiden johdosta olisi ollut perusteltua syytä olettaa poliisilain 16 §:ssä mainitun teon tai tapahtuman olleen meneillä tai uhkaamassa. Näin ollen poliisin menettelyä ei voinut perustella myöskään tällä säännöksellä.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan poliisin menettelyä oli arvioitava kotietsintää koskevien pakkokeinolain säännösten valossa. Poliisin tapauksessa esille tuomat seikat eivät hänen mielestä olleet näyttöarvoltaan sellaisia, että poliisilla olisi ollut yksinomaan niiden johdosta perusteita katsoa pakkokeinolain mukaisen kotietsintäkynnyksen ylittyneen. Lisäksi oli huomioitava, että koska asiassa oli oikeudellisesti tarkasteltuna suoritettu kotietsintä, olisi menettelyllisesti tästä tullut laatia pakkokeinolain mukainen pöytäkirja.

Apulaisoikeuskansleri arvioi, ettei poliisilla olisi ollut asiassa ilmenneillä seikoilla riittäviä perusteita toimittaa ajoneuvoon kohdistunutta etsintää. Tilanne oli kuitenkin ollut ainakin jossain määrin tulkinnanvarainen. Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkemykset poliisin menettelyn virheellisyydestä poliisilaitoksen tietoon (OKV/1315/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Tiedusteluihin vastaaminen**

Kantelija oli toimittanut poliisilaitoksen eri virkamiehille lukuisia erilaisia tiedusteluja. Poliisilaitos oli ryhtynyt pääsääntöisesti toimimaan siten, että poliisilaitoksen johto oli tietyin väliajoin vastannut kootusti kantelijan tiedusteluihin. Poliisilaitoksen johto oli sitemmin kehottanut poliisilaitoksen yksittäisiä virkamiehiä tekemään sähköposteihinsa sellaiset asetukset, että kantelijan

sähköpostiosoitteesta lähetetyt sähköpostiviestit siirtyisivät lukemattomana ja käsittelemättömänä suoraan roskapostiin.

Poliisilaitoksen johdon virkamiehilleen antaman ohjeistuksen toteuttaminen olisi tarkoittanut käytännössä sitä, että kantelijan yleensä käyttämästä sähköpostiosoitteesta poliisilaitoksen yksittäisille virkamiehille lähetettävät viestit olisi hävitetty tietämättä lainkaan viestien sisältöä tai varmuudella edes niiden tosiasiallista lähetäjää. Ottaen huomioon hyvän hallinnon periaatteesta johdettavissa oleva viranomaisen velvollisuus vastata sille osoitettuihin asiallisiin tiedusteluihin asiassa ei apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan käynyt ilmi mitään sellaisia seikkoja, että poliisilaitoksen mainittua ohjeistusta olisi käsillä olleessa tapauksessa voitu pitää perusteltuna. Tapauksessa ei toisaalta käynyt ilmi, että kantelijan viestejä olisi hävitetty ja että niihin tämän johdosta olisi jäänyt vastaus antamatta.

Yhteen tiedusteluun poliisilaitos oli vastannut vasta kantelijan tehtyä asiasta kantelun oikeuskanslerinvirastoon. Poliisilaitoksen mukaan valitettavan sekaannuksen vuoksi tiedusteluun vastaamista ei alun perin ollut annettu kenenkään tehtäväksi. Apulaisoikeuskanslerin mielestä poliisilaitos oli laiminlyönyt huolehtia tiedusteluun vastaamisesta hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri saattoi poliisilaitoksen tietoon päätöksessään esittämänsä asiakkaan tiedusteluihin vastaamiseen liittyneet näkökohdat (OKV/452/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

## Menettely kotietsinnässä

Kantelija oli tullessaan kotiin vuokra-asuntoonsa kohdannut asunnossa kaksi poliisimiestä, jotka

itseään esittelemättä tai mitään asiakirjoja esittämättä olivat ryhtyneet tivaamaan häneltä, asuiko asunnossa hänen lisäksi muita henkilöitä. Kantelijan kerrottua asuvansa asunnossa yksin, olivat poliisimiehet kertoneet, että heidän tietojensa mukaan asunnossa pitäisi asua eräs toisella paikkakunnalla vangittuna oleva henkilö, joka oli ilmoittanut asunnon osoitteeseen. Poliisimiesten tarkoituksena oli tehdä rikosepäilyihin liittyvä kotietsintä asuntoon, jonne he olivat päässeet huoltomiehen avaimella. Erehdyksensä havaittuaan poliisimiehet olivat poistuneet asunnosta.

Poliisiviranomaiset myönsivät selvityksissään kantelijan ilmoittamat tapahtumatiedot pääosin oikeiksi.

Poliisihallitus ja asianomainen poliisilaitos esittivät, että poliisiin tulee aiheettomien kotirauhan loukkaamisten estämiseksi ennen henkilön kotirauhan piiriin ulottuvan etsinnän suorittamista varmistaa kohdehenkilön antamien osoitetietojen oikeellisuus esimerkiksi rekisteritiedustelulla. Poliisilaitos ilmoitti kiinnittäneensä poliisimiestensä huomion osoitetietojen tarkistamisen tärkeyteen.

Apulaisoikeuskansleri yhtyi Poliisihallituksen ja asianomaisen poliisilaitoksen esittämiin näkemyksiin. Tämän vuoksi ja huomioon ottaen, että poliisilaitos oli jo kiinnittänyt poliisimiestensä huomion osoitetietojen tarkistamisen tärkeyteen, apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteeksi vastaisen varalle kiinnittää kotietsintämääräyksen antaneen rikoskomisarion ja etsinnän toimeenpanneen kahden vanhemman konstaapelin huomiota päätöksessä lausumaansa käsitykseen (OKV/297/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Poliisipartio oli kantelijan tietämättä käynyt tämän asunnossa ja jättänyt sinne epäselvällä allekirjoituksella varustetun ruutupaperilapun, jossa

kerrottiin partion tarkastaneen asunnon. Saadun selvityksen mukaan kysymys oli ollut rikoksesta epäillyn henkilön löytämisestä ja kiinniottamisesta. Poliisi epäili, että ryöstöstä epäilty oleskeli kantelijan asunnossa ja päätti tehdä epäillyn kiinniottamiseksi etsinnän asunnossa. Asunto osoitettiin kuitenkin tyhjäksi.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kotietsintämääräyksen antanut rikosylikomisario oli toiminut harkintavaltansa rajoissa eikä hänen voitu osoittaa menetelleen lainvastaisesti. Sen sijaan poliisin olisi tullut tarjota asunnon haltijalle mahdollisuus olla läsnä etsinnässä. Selvityksen mukaan poliisi ei ollut edes yrittänyt tavoittaa asunnon haltijaa. Poliisipartion asuntoon jättämässä viestissä ei ollut sellaisia yksilöinti- tai yhteystietoja, joiden perusteella kantelija olisi voinut kohtuullisen vaivattomasti saada halutessaan lisätietoja asiasta. Huomioon ottaen poliisilaitoksen suuren henkilöstömäärän ja monihaaraisen organisaation, pelkkä maininta partion asunnossa käynnistä ei apulaisoikeuskanslerin mukaan voida pitää riittävänä, jos tavoitteena pidetään kantelijan todellista mahdollisuutta saada lisätietoja asiastaan.

Apulaisoikeuskansleri joutui pyytämään lisäselvitystä asiassa, koska ensimmäinen selvitys ei sisältänyt arvostelun kohteena olevan virkamiehen kuulemistä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Poliisihallituksen ja sen alaisten poliisiviranomaisten huomiota huolellisuuteen antaessaan laillisuusvalvojille tietoja (OKV/409/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

### **Poliisin virka-auton kuljettaminen kävelykadulla**

Kantelijan mukaan poliisimies oli kuljettanut tunnuksellista virka-autoa liikenteeltä suljetulla kävelykadulla asioidakseen pankkiautomaatilla.

Kyse oli kantelijan väitteestä, jossa tarkoitettua poliisipartiota ei kyetty yksilöimään eikä väitettyä poliisimiehen menettelyä siten todentamaan. Asia oli kuitenkin apulaisoikeuskanslerin mielestä muun ohella poliisitoiminnan luotettavuuden ulkoisen kuvan kannalta periaatteellisesti merkityksellinen.

Poliisin valvonta- ja hälytyssektorin henkilöstön henkilökohtainen huolto, johon pankkiautomaatilla asioiminenkin voi kuulua, on olta- va mahdollista järkevästi hoitaa virantoimituksen yhteydessä siten, että se mahdollisimman vähän häiritsee työn tekemistä.

Poliisin valvonta- ja hälytystoimintaan liittyvät virkatehtävät edellyttävät ajoittain poliisin virka-auton kuljettamista ja pysäyttämistä liikenteeltä suljetulla alueella. Myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ennakoivaksi ylläpitämiseksi tarkoitettu poliisin jalkautuminen liikenteeltä suljetuille alueille, joilla häiriöitä esiintyy, voi tietyissä tilanteissa esimerkiksi poliisin työturvallisuus tai asiakkaiden yksityisyys huomioiden olla tarkoituksenmukaista suorittaa virka-autolla. Poliisin (tieliikenne)lainvastainen menettely edellyttää aina korostetun selkeän lakiin perustuvan yksilöidyn perusteen, jota ei voida tulkita laajentavasti.

Kantelussa kuvatussa menettelyssä ei käytettävissä olleen selvityksen perusteella ollut kyse sellaisen virkatehtävän hoitamisesta, joka välttämättä olisi edellyttänyt poliisin virka-auton kuljettamista liikenteeltä suljetulla kävelykadulla. Kantelussa väitettyssä menettelyssä oli pikemmin kyse siitä, että poliisimies viranhoidon ohessa henkilökohtaista huoltoaan varten kuljettaa ja pysäköi virka-auton vastoin tieliikennelain määräyksiä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan tarkoituksenmukaisempaa olisi kyseisenkaltaisissa tilanteissa pysäköidä poliisin virka-auto pysäköintialueelle pankkiautomaatilla asioimista varten. Ainoastaan virkatehtävien hoitamiseen tarkoitet-



tuja poliisimiehen toimivaltuuksia ei tule käyttää henkilökohtaisten asioiden toimittamiseen.

Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä Poliisihallituksen tietoon (OKV/145/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

### **Asiakirjapyyntöön käsittely**

Kantelijan poliisiviranomaiselle osoittamaa asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain edellyttämällä tavalla.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle poliisipäällikön huomiota sen varmistamiseen, että poliisilaitoksen henkilökunnalla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta ja tietojen antamisesta noudatettavasta menettelystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lisäksi vastaisen varalle kantelijan asiakirjapyyntöä käsitelleiden poliisimiesten huomiota huolelliseen lain noudattamiseen asiakirjapyyntöjä käsiteltäessä (OKV/236/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Kantelija oli tehnyt poliisilaitokselle asiakirjapyyntöön pyytäen kahdesta poliisilaitoksella kirjattusta asiasta ”kaikki asiakirjat (tai kaikki mitä voi tässä vaiheessa antaa)”. Kantelijan mukaan poliisilaitos ei lainkaan vastannut tähän asiakirjapyyntöön.

Hankitusta selvityksestä ei ilmennyt, että poliisilaitos olisi nimenomaisesti vastannut kantelijan tekemään asiakirjapyyntöön. Riittävänä ei apulaisoikeuskanslerin mukaan voida pitää esimerkiksi sitä, että asiakirjapyyntöjen tekijä olisi mahdollisesti tietoinen viranomaisen menettelystä sen vastatessa toisen henkilön tekemiin aiempiin samaa aineistoa koskeviin asiakirja-

pyyntöihin. Apulaisoikeuskansleri korosti, että viranomaisen on sille tehdyn asiakirjapyyntöön perusteella tehtävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyssä ajassa joko myönteinen tai kielteinen ratkaisu. Ratkaisusta on ilmoitettava tiedon pyytäjälle ja siten, ettei epäselväksi jää mitä pyyntöä ratkaisu koskee. Ratkaisuna ei voi olla tietojen antamisesta pidättäytyminen olemalla vastaamatta pyytäjän yhteydenottoon. Mikäli viranomaisen kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, on edellä mainitussa laissa säädettyä menettelyä noudatettava.

Kantelija ei käytettävissä olleen selvityksen perusteella ollut saanut poliisilaitokselta lain edellyttämää ratkaisua asiakirjapyyntönsä eikä mahdollista ohjeistusta asian eteenpäin viemiseksi. Apulaisoikeuskansleri toi lisäksi esille julkisuuslain mukaisen hyvää tiedonhallintatapaa koskevan velvoitteen. Hän korosti, että poliisilaitoksen tulee järjestää toimintansa siten, että se pystyy asianmukaisesti asiakirjojen luovutuspyyntöihin vastaamaan.

Apulaisoikeuskansleri saattoi poliisilaitoksen tietoon päätöksessään esittämänsä näkemykset poliisilaitoksen menettelystä kantelijan asiakirjapyyntöön käsittelyssä sekä hyvän tiedonhallintatavan vaatimuksista (OKV/470/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittaminen**

Poliisilaitos ei ollut lähettänyt kantelijalle ilmoitusta hänen poliisilaitokselle sähköpostitse lähettämiensä asiakirjapyyntöjen vastaanottamisesta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen huomiota sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaiseen velvollisuuteen viipymättä ilmoittaa sille toimitetun

sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle (OKV/1103/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Petri Martikainen).

### **Asiakirjapyyntösiirtäminen**

Poliisilaitos oli siirtänyt sille tulleen asiakirjapyyntösiirtämisen toisen viranomaisen käsiteltäväksi. Poliisin asiassa antamasta selvityksestä ei ilmennyt estettä sille, että poliisilaitos olisi käsitellyt asiakirjapyyntösiirtämisen itse.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Mahdollisuus asiakirjapyyntösiirtämiseen toisen viranomaisen käsiteltäväksi on säädetty tarkoituksenmukaisuussyistä poikkeukseksi mainittuun pääsääntöön. Apulaisoikeuskansleri totesi asiakirjapyyntösiirtämisen edellyttävän, että se on tarkoituksenmukaisempaa kuin pyyntösiirtämisen sen vastaanottaneessa viranomaisessa ja että siihen on perusteltu syy. Hän totesi asiakirjapyyntösiirtämisen olevan omiaan viivästyttämään sen käsitelyä.

Poliisilaitos ei ollut selvityksessään tuonut ilmi, miksi se oli pitänyt asiakirjapyyntösiirtämistä tarkoituksenmukaisena. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota asiakirjapyyntösiirtämisestä lausumaansa (OKV/528/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

### **Komisarion määräaikaisen virkasuhteen täyttäminen**

Poliisilaitos oli nimittänyt järjestyspoliisin kenttätöiminnan komisarion määräaikaiseen kuuden kuukauden mittaiseen virkasuhteeseen rajavartiolaituksen palveluksessa aluepäällikkönä toi-

mineen majurin. Asiaa koskevassa nimitysmuistiossa tuotiin muun ohella esille, että kahdelta muulta hakijalta oli puuttunut täysin esimies- ja johtamiskokemus, mikä kantelijan mukaan ei pitänyt paikkansa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että nimitysmuistiossa olisi ollut perusteltua tuoda selkeästi esille minkälaista johtamis- ja esimieskokemusta kaikilla kolmella hakijalla oli, ja minkä vuoksi jokin tällainen kokemus oli nimittäjän mielestä mahdollisesti merkityksentöntä tai vähemmän merkityksellistä. Koska virkasuhteeseen nimitetyn kokemusta viranomaisyhteistyöstä myös painotettiin nimitysmuistiossa, olisi ollut perusteltua käsitellä muistiossa asiaa muidenkin hakijoiden osalta. Koska virkasuhteeseen nimitettiin tapauksessa muu kuin poliisitoimen alalla toiminut hakija, olisi nimitysmuistiossa lisäksi selvästi tullut ilmetä, miten hakija oli toiminnassaan osoittanut saavuttaneensa komisarion virkasuhteen kelpoisuusvaatimuksen mukaisen perehtyneisyyden sen tehtäväalueeseen.

Apulaisoikeuskansleri saattoi poliisilaitoksen tietoon hakijoiden ansioiden selostamisesta ja vertailusta sekä niihin ja kelpoisuusarviointiin liittyen nimityspäätöksen perustelemisesta esittämänsä seikat (OKV/692/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

### **Talousrikosyksikön johtajan virkaan nimittäminen**

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että virkanimitysmuistiossa oli puutteellisesti vertailtu hakijoiden ansioita ja ominaisuuksia. Muistio ei siten täyttänyt perustuslain 125 §:n perusteella viranhakijoiden pätevyysarviointille ja ansiovertailulle asetettavia vaatimuksia, eikä nimitystä ollut perusteltu hallintolain 45 §:n 1 momentin edel-

lyttämällä tavalla (OKV/170/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

### **Poliisilaitoksen menettely henkilöstöhallintoasiassa**

Poliisilaitoksen työsuojeluvaluuttettu arvosteli poliisilaitoksen menettelyä poliisitehtävien vaatavuustason määräämisessä. Poliisilaitos oli haikiessaan poliisimiehiä vaativien tilanteiden toimintaryhmään houkutellessa hakijoita lupaamalla palkkaa tietyn vaatavuustason mukaan. Valituille poliisimiehille ei kuitenkaan sittemmin maksettu palkkaa kuulutuksessa mainitun vaan alemman vaatavuustason mukaan. Poliisimiehet kokivat poliisilaitoksen menettelyn epäoikeudenmukaiseksi.

Selvityksessä kävi ilmi, että vaativien tilanteiden toimintaryhmän poliisimiehet oli sijoitettu poliisiin palkkausjärjestelmän tietyille vaatavuustasolle valtakunnassa vallitsevan käytännön mukaisesti. Kuulutukseen oli väärinkäsityksen seurauksena tullut maininta väärästä vaatavuustasosta. Poliisipäällikön mukaan väärinkäsitys oli saanut alkunsa kun asiaa valmistellut ylikomisario oli soittanut poliisipäällikölle tämän ollessa automatkalla toiselle poliisiasemalle. Ylikomisario oli käsittänyt poliisipäällikön hyväksyneen uusien tehtävien asettamisen ehdottamalleen vaatavuustasolle ja antanut alaiselleen komisariolle tehtäväksi laatia hakukuulutus. Mainittu komisario oli sitten laatinut kuulutuksen yhdessä erään ylikonstaapelin kanssa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisipäällikön huomion hallintolain 6 §:stä ilmenevään luottamuksen suojan periaatteeseen ja katsoi poliisipäällikön viaksi jääneen sen, ettei tämä ollut luonut poliisilaitokseen asianmukaisia menettelytapoja nimitysasioiden käsittelyä varten

seuranta- ja valvontajärjestelmiseen. Apulaisoikeuskansleri yhtyi myös Poliisihallituksen hallintoyksikön näkemykseen, jonka mukaan poliisipäällikön olisi tullut hakukuulutuksessa olleen virheen havaittuaan julkaista uusi virheetön kuulutus (OKV/1565/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

## **PELASTUSTOIMI**

---

### **Hätäkeskuksen esittämä odotusaika-arvio**

Lehdessä ilmestyneen kirjoituksen mukaan hätäkeskus oli sinne puhelimitse tullen ilmoituksen perusteella luvannut lähettää kohteeseen sairaankuljetusyksikön. Puhelun aikana hätäkeskus ei ollut ilmoittanut soittajalle, että kysymys on kiireettömästä sairaankuljetuksesta. Ilmoituksen tekijä oli vajaan tunnin kuluttua ensimmäisestä soitostaan tiedustellut hätäkeskuksesta sairaankuljetuksen viipymistä. Kirjoituksen mukaan sairaankuljetusyksikön saapumiseen kohteeseen oli ensimmäisestä ilmoituksesta kulunut aikaa kaksi tuntia ja 18 minuuttia. Oikeuskansleri otti asian kirjoituksesta ilmenevien tietojen perusteella omana aloitteena tutkittavaksi.

Asiassa selvityksen antanut Hätäkeskuslaitos totesi, että tavanomaisesti hätäkeskus ei pysty kertomaan asiakkaalle sairaankuljetusyksikön arvioitua saapumisaikaa kiireettömässä tehtävässä eikä laitos pitänyt arvioidun ajan kertomista myöskään tarkoituksenmukaisena.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että odotusaika-arviossa ei luonnollisestikaan ole kysymys tarkan ajankohdan ilmoittamisesta, vaan arviosta. Hän katsoi, että esimerkiksi kiireettö-

missä sairaankuljetuksissa olisi syytä ilmoittaa edes tieto tavoitevasteajasta tai siitä, että kysymys on kiireettömästä tehtävästä, minkä vuoksi ambulanssin saapuminen voi kestää, jollei muuta arviota ilmoittajalle kyetä antamaan. Muuten ilmoittaja voi jäädä käsitykseen, että ambulanssi saapuu nopeasti, mikä ambulanssin viipyessä aiheuttaa turhaa huolestumista ja epätietoisuutta, kuten kyseisessä tapauksessa tapahtui. Oikeuskanslerin mukaan edes karkean arvion ilmoittaminen voi myös vähentää ilmoittajan tarvetta soittaa uudelleen hätäkeskukseen.

Oikeuskansleri saattoi asiassa lausunnon antaneen sisäasiainministeriön pelastusosaston ja selvityksen antaneen Hätäkeskuslaitoksen tietoon näkemyksensä, jonka mukaan sairaankuljetusyksikön saapumisen odotusaika-arvion esittäminen on perustuslain 21 §:n 2 momentissa ilmaistun ja hallintolain 1 §:ssä ja 2 luvussa tarkemmin säännellyn hyvän hallinnon näkökulmasta perusteltua etenkin tilanteissa, joissa odotusaika voi muodostua pitkäksi (OKV/3/50/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## **Hätäkeskuksen tekemä kiireellisyysarvio**

Kantelun mukaan yksityisen sairaankuljetusyrityksen ambulanssi oli saanut hälytyksen kiireettömälle tehtävälle, joka yksikön saavuttua kohteeseen oli osoittautunut kiireelliseksi. Ambulanssin miehistö oli puhelimitse pyytänyt hätäkeskuksesta apua, jotta potilas olisi saatu siirrettyä ambulanssiin ja kuljetettua sairaalaan. Hätäkeskus ei ollut tehnyt riskinarviota eikä päätöstä avun lähettämisestä, vaan siirtänyt asian ensihoitolääkärin ratkaistavaksi. Kantelija arvosteli sitä, ettei hätäkeskus hälyttänyt kohteeseen lisäapua, vaikka kysymys oli A-kiireellisyysluokan potilaasta, mi-

kä seikka oli hätäkeskukselle kerrottu. Potilas menehtyi myöhemmin samana yönä ennen kuin hänet toimitettiin sairaalaan.

Saadun selvityksen mukaan sisäasiainministeriö ja Hätäkeskuslaitos katsoivat, että ambulanssin miehistö oli pyytänyt hätäkeskuksesta kantoapua eikä lisäapua potilaan henkeä välittömästi uhkaavassa tilanteessa. Jälkimmäisessä tapauksessa yksityisen sairaankuljetusyrityksen ambulanssi olisi voimassa olleen ohjeistuksen mukaan ollut oikeutettu saamaan apua hätäkeskuksesta. Kantoavun lähettämistä ei sen sijaan selvityksen mukaan ollut erikseen ohjeistettu. Ministeriön ja Hätäkeskuslaitoksen käsityksen mukaan hätäkeskus oli toiminut ohjeiden mukaisesti.

Asian laillisuusvalvonnallisen arvioimisen kannalta ratkaisevaa oli se, mitä tietoja ambulanssimiehistö oli hätäkeskukselle potilaan tilasta kertonut. Koska puhelutallenteita hätäkeskukseen soitetusta puhelusta ei enää ollut saatavissa, ei puhelun tarkkaa sisältöä ollut mahdollista selvittää. Sen vuoksi hätäkeskuksen menettelyä ei ollut mahdollista arvioida laillisuusvalvonnallisesti eikä ottaa siihen kantaa.

Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota muutamaan seikkaan tapausta pohtiessaan.

Ministeriön lausunnoista syntyi vaikutelma, että tarvetta tapahtumaketjun tai käytetyn ohjeistuksen syvällisempään analysointiin ei lopputuloksesta huolimatta ollut, kun oli voitu todeta, että hätäkeskus oli noudattanut annettuja ohjeita. Oikeuskansleri totesi, että vaikka ohjeiden antaminen ja niiden sisältö on asianomaisten hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten tehtävänä ja vastuulla, ei Hätäkeskuslaitos ohjeiden soveltajana voi kuitenkaan olla täysin ulkopuolinen ohjeiden asianmukaisuutta arvioitaessa. Myös Hätäkeskuslaitoksen näkökulmasta lopputuloksella täytyy olla merkitystä tapahtumia ja ohjeita arvioitaessa, vaikka

Hätäkeskuslaitos voisi todeta, että se on osaltaan ohjeita noudattanut. Oikeuskansleri totesi, että kokonaisvastuu hätäkeskustoiminnasta hämärtyy, mikäli siihen osallistuvien eri osapuolten toimintaa tarkastellaan ja arvioidaan erillään toisistaan.

Selvityksessä korostettiin hätäkeskuksesta pyydetyn kantoapua eikä lisäapua potilaan henkeä välittömästi uhkaavassa tilanteessa. Hätäpuheluiden käsittelyä koskeva ohjeisto rakentuu avainsanojen ympärille, jotka ohjaavat hätäkeskuspäivystäjää tiettyyn toimintakaavioon. Oikeuskansleri oli aikaisemminkin hätäkeskuksia koskevissa ratkaisuisaan pohtinut sitä, kuinka suuressa määrin avun tarpeen arvioiminen ja tapauksen ohjautuminen tiettyyn menettelyyn on kiinni hätäpuhelussa käytetyistä termeistä ja toisaalta kuinka mekaanisesti päivystäjä kussakin tilanteessa toimii kuulemansa termin perusteella luottaen siihen, että kysymys on juuri kyseiselle avainsanalle määritetystä tilanteesta. Oikeuskansleri totesi, että hätäkeskustoimintaan voisi toiminnan tärkeän luonteen vuoksi ajatella kuuluvan tietty herkkyys varmistaa tapauksen kiireellisyys/kiireettömyys, vaikka yksittäinen termi ohjaisikin tehtävän käsittelyä tiettyyn suuntaan (esim. kantoapupyynnö). Oikeuskanslerin mukaan jälkikäteen arvioiden kantelussakin tarkoitettussa tilanteessa soittajalle esitetty kysymys avun kiireellisyydestä olisi estänyt läsviiveen syntymisen potilaan hoidossa.

Oikeuskansleri saattoi tekemänsä huomiot tiedoksi sisäasiainministeriölle ja Hätäkeskuslaitokselle ja pyysi toimittamaan ne tiedoksi myös Hätäkeskuslaitoksen valtakunnalliselle yhteistyöryhmälle (OKV/519/1/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## Tarkastukset

### Ahvenanmaan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 21.3.2012 Ahvenanmaan poliisilaitoksen. Tarkastuksen teemoina olivat muun muassa yleinen järjestys ja turvallisuus, rikostutkinnan laatu ja joutuisuus sekä yhteistyö eri sidosryhmien kanssa. Poliisilaitokselta etukäteen hankitun aineiston perusteella keskusteltiin erityisesti esitutkintapäätösten perustelemisesta.

Poliisilaitos toimitti tarkastuksen jälkeen apulaisoikeuskanslerille selvityksen siitä, minkä vuoksi tietyt rikosasiat edelleen oli merkitty viireillä oleviksi. Selvityksestä ilmenneiden seikkojen vuoksi apulaisoikeuskansleri päätti omana aloitteenaan diaarinumeroilla OKV/9/50/2012 ja OKV/10/50/2012 selvittää tarkemmin niin poliisilaitoksen kuin maakunnansyyttäjäviraston menettelyä eräissä tapauksissa (OKV/9/51/2012).

### Keski-Uudenmaan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri teki 4.4.2012 tarkastuskäynnin Keski-Uudenmaan poliisilaitoksen. Tilaisuudessa keskusteltiin muun muassa turvallisuuspalveluiden saatavuudesta ja toimenpiteistä kouluturvallisuuden parantamiseksi, rikostutkintaan ja lupahallintoon liittyvistä kysymyksistä, sisäisestä laillisuusvalvonnasta sekä sidosryhmäyhteistyöstä (OKV/12/51/2012).

### Keskusrikospoliisi

Oikeuskansleri tutustui 17.4.2012 Keskusrikospoliisiin. Keskustelun aiheina olivat erityisesti Keskusrikospoliisin korruption vastainen toiminta sekä Keskusrikospoliisin aseman ja tehtävien kehitys (OKV/33/51/2012).

### **Peräpohjolan poliisilaitos**

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 5.6.2012 Peräpohjolan poliisilaitoksen. Tilaisuudessa keskusteltiin muun ohessa turvallisuuspalveluiden saatavuudesta poliisilaitoksen eri osissa, vieraiden kulttuurien ja kielten kohtaamisesta poliisin työssä, rikostutkintaan liittyvistä kysymyksistä, sisäisestä laillisuusvalvonnasta, yhteistyöstä sidosryhmien kanssa ja poliisin hallintorakenteen uudistamisen vaikutuksista poliisilaitoksen toimialueella.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tarkastuskäynnillä huomiota muun ohella siihen, että esitutkinnan lopettamispäätös on asianmukaisesti perusteltava siten, että tapahtumakuvauksen lisäksi perusteluista ilmenee selkeästi myös päätöksen oikeudellinen peruste. Lisäksi huomiota kiinnitettiin siihen, että rikoksen luokittelemi-

nen rasistiseksi ei voi tapahtua vain sen perusteella, että asianosainen on ulkomaalainen vaan mahdollinen rasistinen motiivi tulee selvittää esitutkinnassa (OKV/21/51/2012).

### **Länsi-Uudenmaan poliisilaitos**

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 26.9.2012 Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen. Espoon pääpoliisiasemalla ja Lohjan poliisiasemalla pidetyissä tilaisuuksissa keskusteltiin muun muassa turvallisuuspalveluiden saatavuudesta ja toimenpiteistä kouluturvallisuuden parantamiseksi, rikostutkintaan ja lupahallintoon liittyvistä kysymyksistä, sisäisestä laillisuusvalvonnasta sekä sidosryhmäyhteistyöstä. Tarkastuskäynnin yhteydessä poliisilaitoksen henkilökunnalla oli mahdollisuus keskustella luottamuksellisesti apulaisoikeuskanslerin kanssa (OKV/22/51/2012).

## VALTIOVARAINHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### VEROHALLINTO

---

##### Perukirjan luovuttaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti Varsinais-Suomen verotoimistoa lainvastaisen menettelyn johdosta. Kantelija arvosteli oikeuskanslerille 27.5.2011 osoittamassaan kirjoituksessa Varsinais-Suomen verotoimiston menettelyä perukirjan luovuttamista koskevassa asiassa. Varsinais-Suomen verotoimisto oli luovuttanut kantelijan veljen perukirjan henkilölle, jolle kantelijan mukaan perukirjaa ei olisi tullut lainkaan luovuttaa. Kantelukirjoituksesta ilmeni, että perukirja oli luovutettu sitä pyytäneelle julkiselle oikeusavustajalle asiassa, joka koski kantelijan edesmenneen veljen entisen naisystävän toimeksiantoa. Perukirja oli luovutettu kokonaisuudessaan ilman liitteitä. Näin myös kantelijan henkilötunnus oli tullut ei-toivotun henkilön tietoon.

##### Sovelletut lainkohdat

Verotusasiakirjoihin ja niiden sisältämiin verotustietoihin sovelletaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia (jäljempänä verotietolaki). Verotusasiakirjoja ovat lain 1 §:n 1 momentin mukaan verotusta varten verohallinnolle annetut ja verohallinnossa laadi-

tut yksittäistä verovelvollista koskevat asiakirjat ja verotustietoja mainittuihin asiakirjoihin sisältyvät tiedot. Jos verotietolaissa ei toisin säädetä, tulevat verotietolain 2 §:n mukaan sovellettaviksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) ja henkilötietolain säännökset.

Perintöverotus toimitetaan perintö- ja lahjaveroain 25 §:n 1 momentin mukaan perinnönjättäjän jäämistöstä laaditun perukirjan ja, jos perinnönjako on jo toimitettu, lisäksi jakokirjan perusteella. Verotietolain mukaan perintöverotuksen toimittamista varten verohallinnolle annettu perukirja liitteineen on salassa pidettävä asiakirja. Perintöverotusta toimitettaessa laaditut ja hankitut asiakirjat ja selvitykset sekä verotuslaskelmat ja verotusta varten tehdyt merkinnät ovat myös salassa pidettäviä.

Verotustietojen salassapidosta säädetään verotietolain 4 §:ssä. Verotusasiakirjat, jotka koskevat verovelvollisen taloudellista asemaa, sekä muut sellaiset verotusasiakirjat, joista ilmenee tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja, on muutamin, verotietolain 5-9 ja 21 §:ssä säädettyin poikkeuksin pidettävä salassa. Perukirjat sisältävät tietoja mm. perinnönjättäjän omaisuudesta ja veloista, mahdollisista testamentteista sekä kuolinpesän osakkaista, ja jo perukirjan perusteella voidaan usein tehdä päätelmiä kullekin osakkaalle perinnönjaossa tulevista osuuksista. Asiakirjat, jotka kuvaavat henkilön taloudellista asemaa, eivät ole julkisia

myöskään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan nojalla.

Verotustietojen antamisesta ja käytöstä verohallinnossa säädetään verotietolain 3 luvussa. Lain 13 §:ssä säädetään tietojen antamisesta yksityisten etujen ja oikeuksien toteuttamiseksi. Lain 13 §:n mukaan verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa verohallinnon säilyttämästä perukirjasta tietoja sille, joka tarvitsee niitä etujensa, oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa hoitamiseksi. Verohallinto antaa salassapitovelvollisuuden estämättä leskelle, puolisolle, käräjäoikeuden määräämälle pesänselvittäjälle, pesänjakajalle ja pesän osakkaille verotustietoja, jotka ovat tarpeen pesän selvittämiseksi ja osituksen tai perinnönjaon toimittamiseksi.

Henkilötietolain 5 §:ssä asetetaan rekisterinpitäjälle huolellisuusvelvoite. Lainkohdan mukaan henkilötietoja tulee käsitellä laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilötunnuksen käsittelystä säädetään lain 13 §:ssä.

## Verotoimiston menettelyn arviointia

### Perukirjan luovuttaminen

Verotietolain 13 §:ssä on muutoin salassa pidettävien perukirjatietojen luovuttamisen edellytykseksi säädetty, että tiedonpyytjä tarvitsee niitä etujensa, oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa hoitamiseksi. Perukirjakopion pyytävän on näin esitettävä pyyntönsä perusteeksi hyväksyttävä syy. Hallituksen esityksessä (HE 149/1999 vp) verotietolaiksi mainitaankin, että perukirjan tietoja ei ole tarkoitettu pykälän nojalla annettavaksi muihin tarkoituksiin, kuten ulkopuolisten tiedontarpeisiin.

Rauman oikeusaputoimisto oli saadun selvityksen mukaan pyytänyt kirjallisesti verotoimistoa luovuttamaan kopion kantelijan veljen perukirjasta 26.1.2011 päivätyllä kirjeellä. Oikeusaputoimisto oli pyytänyt saada perukirjan maksutta oikeusapulain 4 §:n nojalla. Kyseisessä pykälässä ei säädetä oikeusaputoimiston oikeudesta saada yleisesti salassa pidettäviä asiakirjoja, vaan oikeusaputoimiston oikeudesta saada asiakirjat maksutta. Rauman oikeusaputoimiston lyhyessä asiakirjapyynnössä ei ollut merkitty muutakaan pyydetyn asiakirjan saamisperustetta koskevaa lainkohtaa, vaikka perukirjan luovutusasiaa myöhemmin käsiteltäessä verotoimiston perintö- ja lahjaverotuksen ryhmänjohtaja onkin sähköpostivastauksessaan todennut, että ”hakemuksessa on viittaus erityislakiin”. Kuten edellä mainituissa verohallinnon ohjeissakin todetaan, viranomaisten tiedonsaannista ”omiin lakisääteisiin tehtäviinsä on säädetty erikseen”. Tässä kysymys ei ole ollut valtion oikeusaputoimiston laissa säädetystä viranomaistehtävästä. Valtion oikeusaputoimistoista annettussa laissa säädetty oikeusaputoimistot ovat toki valtion ylläpitämiä, mutta niiden tehtävänä on huolehtia oikeusavun antamisesta asiakkailleen, minkä tehtävän toteuttaminen ei voi tuottaa minkäänlaista erityistä oikeutta saada tietoja lain mukaan salassa pidettävistä asiakirjoista muita samanlaisessa asemassa olevia tahoja helpommalla tavalla.

Asiakirjapyynnössä ei ollut myöskään tietoa siitä kenen (esimerkiksi missä suhteessa vainajaan tai ko. kuolinpesän osakkaisiin) ja minkälaisen ”etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien hoitamiseksi” perukirjan jäljennöstä pyydettiin. Asiakirjapyynnön saaneella verotoimistolla ei näin ollen ole ollut minkäänlaisia asiallisia edellytyksiä arvioida oikeusaputoimiston tai sen asiakkaan oikeutta saada kantelukirjoituksessa mainittu perukirja verotietolain 13 §:n nojalla.



Saadusta selvityksestä ilmeni, että verotoimiston virkailija toimitti kopion kantelijan veljen perukirjasta heti pyynnön mukaisesti. Virkailija ei ollut siis myöskään pyytänyt selvitystä oikeusaputoimistolta tämän asiakkaan oikeudesta saada verohallinnossa salassa pidettävä perukirja.

Edellä olevaan ja asiassa saatuun selvitykseen viitaten apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että Varsinais-Suomen verotoimisto on luovuttamalla kantelukirjoituksessa mainitun asiakirjana salassa pidettävän perukirjan oikeusaputoimistolle selvittämättä asiakirjan pyytäjän oikeutta lain mukaan saada pyytämänsä asiakirja, on menetellyt edellä mainittujen verovelvollisen taloudellisesta asemaa sisältäviä verotustietoja koskevien asiakirjojen salassapitoa ja salassa pidettävien tietojen luovutusta koskevien verotietolain säännösten vastaisesti. Virheellisen menettelyn vakavuuden arvioinnissa apulaisoikeuskanslerin sijainen otti huomioon, että verohallinto on jo vuonna 2005 antanut ohjeensa tietojen antamisesta salassa pidettävistä verotusasiakirjoista, mm. perukirjasta. Sillä Varsinais-Suomen verotoimiston selvityksessään ilmoittamalla seikalla, että tietoluovutuksen tehnyt virkailija oli tilapäisapuna ruuhkan purkutilanteessa luovutuksia hoitavassa ryhmässä, ei ollut oikeudellista merkitystä verotoimiston henkilöstön selvästi virheellisen menettelyn kohteeksi joutuneen kansalaisen kannalta. Asiakirjoista voitiin todeta, että kyseiseen perintöasiaan nähden vieraan henkilön saamista vainajan ja pesänsakkaan taloudellista asemaa koskevilla tiedoilla on ollut merkittävää haittaa pesän osakkaan yksityiselämälle.

### Henkilötunnuksen luovuttaminen

Henkilötietolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 96/1998 vp) mukaan huolellisuusvelvoite edellyttää aina henkilötunnusten käsittelyä

siten, etteivät ne tule asiattomien saataville. Henkilötunnuksen käsittelystä säädetään henkilötietolain 13 §:ssä, jota sovelletaan myös perukirjojen luovuttamisen yhteydessä. Henkilötunnusten käsittely on sallittua silloin, kun rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää henkilötietolain 13 §:ssä mainituissa tilanteissa.

Henkilötietolain 13 §:n perusteluissa todetaan esimerkkinä, että jonkin tehtävän helpompi tai nopeampi suorittaminen henkilötunnuksen avulla ei oikeuttaisi henkilötunnuksen käsittelyä, vaan käsittely olisi sallittua ainoastaan silloin, kun rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää tehtävästä suoriutumiseksi. Vaikka kyseinen perustelu ei suoranaisesti koske henkilötunnuksen luovutusta, on siitä nähtävissä lainsäätäjän suhtautuminen henkilötunnuksen käsittelyyn. Henkilötunnusten kanssa tulisi toimia huolellisesti, ja niiden käsittelyyn tarvitaan todellinen ja hyväksyttävä peruste, jotta perustuslaisesta turvattua yksityisyyden suojaa ei loukattaisi. Pykälän 4 momentissa mainitaan vielä, että rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että henkilötunnusta ei merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

Verohallituksen ohjeen 786/09/2005 mukaan, jotta perustuslain takaama henkilötietojen suoja voitaisiin turvata verovirastojen asiakaspalvelussa, tulee verohallituksen näkemyksen mukaan perukirjatietoja annettaessa asiakkaalta tiedustella perustetta henkilötunnusten antamiseen. Ellei asiakkaalla ole esittää perusteita henkilötunnusten saamiseen, henkilötunnukset poistetaan perukirjajäljennöksestä.

Nyt käsiteltävänä olleessa tapauksessa verotoimiston selvityksestä ilmeni, ettei oikeusaputoimistolta tiedusteltu verohallinnon ohjeen mukaisesti perustetta kantelijan henkilötunnuksen saamiselle. Henkilötunnusta ei oltu myöskään

poistettu perukirjajäljennöksestä. Lopputuloksesta on ollut, että Varsinais-Suomen verotoimistosta ulkopuoliselle luovutettuun salaisena pidettävään asiakirjaan on sisältynyt lain mukaan salassa pidettävien tietojen lisäksi myös asianomaisten henkilöiden henkilötunnukset. Tältä osin veroviraston menettely on ollut henkilötietolain 5 §:ssä säädetyn huolellisuusvelvoitteen ja lain 13 §:ssä säädettyjen henkilötunnuksen käsittelyä koskevien säännösten vastaista.

### Toimenpiteet

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti vastaisen varalle Varsinais-Suomen verotoimistoa lainvastaisen menettelyn johdosta. Tässä tarkoituksessa apulaisoikeuskanslerin sijainen lähetti jäljennökset päätöksestä asiassa lausunnot antaneille Verohallinnolle ja Länsi-Suomen verovirastolle sekä kantelun kohteena olleelle Varsinais-Suomen verotoimistolle. Sen johdon asiana on huolehtia myös tilapäisaputehtävissä olevan henkilöstönsä työhön opastamisesta niin että sillä on tieto salassa pidettävien verotusasiakirjojen ulkopuoliselle luovuttamista koskevista perussäännöksistä ja mahdollisuus menetellä lain perusvaatimusten mukaisesti (OKV/735/1/2011, ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

### Virkanimityksen puutteellisuus

Verohallinnon veronkantokeskuksen alueellisen perintäyksikön virkanimityspäätöksissä ei ollut riittävästi vertailtu hakijoiden ansioita eikä siitä selkeästi ilmennyt päätöksen perusteet. Päätös ei täyttänyt hallintolain 45 §:ssä päätöksen perustelemiselle asetettuja vaatimuksia. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti viranomaisen huomiota hallintolain asettamiin vaatimuksiin päätöksen perustelemisesta sekä valtiovarainministeriön ja

verohallinnon antamiin virantäytössä noudatettavaan ohjeisiin (OKV/507/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tanja Mansikka).

## MAISTRAATIT

### Hallintolain noudattaminen kanteluiden käsittelyssä

Kantelija oli lähettänyt maistraatille kaksi kantelua, joihin hän ei kantelun mukaan ollut saanut vastausta. Maistraatin antaman selvityksen mukaan toiseen kantelun oli annettu kirjallinen vastaus. Sen sijaan toista kantelua, jonka kantelija oli lähettänyt virkamiehen henkilökohtaiseen sähköpostiosoitteeseen, ei ollut diarioitu eikä siihen ollut annettu vastausta. Maistraatti katsoi selvityksessään, että vastauksen antaminen kanteluun ei ollut tarpeellista, sillä asiaa oli jo käyty läpi kantelijan kanssa puhelimitse. Lisäksi maistraatti totesi selvityksessään, että mikäli kaikki kantelijan kanteluiksi tulkittavat yhteydenotot olisi kirjattu kanteluiksi, niitä olisi vireillä useita kymmeniä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti maistraatin huomiota siihen, että hallintolaki velvoittaa käsittelemään kantelut ja antamaan niihin perustellun vastauksen. Se, että kantelusta on keskusteltu kantelijan kanssa tai se, että kantelua on vireillä useita, ei tätä velvollisuutta poista (OKV/115/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

### Päätös hallintokanteluun perusteltava

Kantelija oli tehnyt maistraattiin kantelun koskien edunvalvojan sijaisen menettelyä verotuskeskustelussa. Maistraatti oli pyytänyt asian selvittä-

miseksi lausunnon veroviranomaiselta. Kanteluun antamassaan päätöksessä maistraatti viittasi ai-noastaan samaansa lausuntoon perustelematta muutoin päätöstä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti maistraatin huomiota siihen, että kanteluun annettavasta päätöksestä on hallintolain edellyttämällä tavalla käytävä ilmi asiaan ratkaisemiseen vaikuttaneet seikat (OKV/207/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

## TULLI

---

### Todistuksen antaminen takavarikosta

Tullitarkastuksen yhteydessä kantelijalta oli takavarikoitu kaasusumutin. Tullitarkastaja merkitsi rikosilmoituksen ja takavarikkopöytäkirjan poliisin tietohallintojärjestelmään, ja asian tutkinta siirtyi poliisille. Kantelija ei saanut jäljennöstä takavarikkopöytäkirjasta tai muutakaan todistusta suoritetusta takavarikosta asian käsittelyn missään vaiheessa. Tullipiirin selvityksen mukaan noudatetaan takavarikkopöytäkirjojen tiedoksiannossa käytäntöä, jonka mukaisesti suoritettua takavarikosta annetaan takavarikkopöytäkirja takavarikkotoimenpiteen yhteydessä välittömästi kohdehenkilölle (sille, jonka hallussa esine on ollut), mikäli tämä sitä erikseen pyytää. Käytäntöjen mukaisesti takavarikkopöytäkirja annetaan viipymättä, mikäli sitä on pyydetty. Mikäli henkilö ei erikseen pyydä saada takavarikkopöytäkirjaa heti toimenpiteen yhteydessä itselleen, toimitetaan se hänelle esitutkintapöytäkirjan yhteydessä tai muulla mahdollisesti erikseen sovitulla tavalla jo aikaisemminkin.

Apulaisoikeuskansleri totesi pakkokeinolain 4 luvun 9 §:n 2 momentin säännöksen edellyttävän, että asianosaiselle on heti takavarikoimisen

tapahduttua toimitettava ilman erillistä pyyntöä todistus takavarikosta. Todistuksen antaminen takavarikosta on siten pakollista eikä edellytä asianosaisen pyyntöä. Todistus on annettava heti, kun se on mahdollista. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Tullihallituksen ja kyseisen tullipiirin huomiota siihen, että säännös takavarikkotodistuksen antamisesta ei lakkaa velvoittamasta takavarikon suorittavaa viranhaltijaa sillä perusteella, että asianrikostutkinta siirretään poliisille. Hän pyysi Tullihallitusta ilmoittamaan 30.4.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin se mahdollisesti on ryhtynyt tullin takavarikkotodistuskäytäntöjen ja ohjeistuksen kehittämiseksi (OKV/1256/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

## VALTIOKONTTORI

---

### Hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus

Kantelija oli esittänyt Valtiokonttorille valtiota koskevan vahingonkorvausvaatimuksen. Asia ei kuulunut Valtiokonttorin toimivaltaan. Se ei kuitenkaan hallintolain mukaisesta siirtovelvoitteesta huolimatta siirtänyt asiaa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi, sillä kantelija oli pyytänyt Valtiokonttoria antamaan asian tutkimatta jättämisestä muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Annetussa päätöksessä todetaan muun ohella, että ”asiassa ei ole selvää, mikä viranomaisen olisi toimivaltainen käsittelemään asiaa”. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Valtiokonttori ei tältä osin toteuttanut hallintolain mukaista neuvontavelvollisuutta.

Valtion vahingonkorvausvastuuseen liittyvien asioiden käsitteleminen hajautetusti valtionhallinnossa on johtanut siihen, että asiaan

liittyvä lainsäädäntö ja käytänteet ovat epäselviä myös valtion hallinnossa työskenteleville. Säädösten vaikeaselkoisuus ei kuitenkaan poista viranomaisen velvollisuutta huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Lainsäädännön vaikeaselkoisuus valtion vahingonkorvausvelvollisuutta koskevissa asioissa pikemmin korostaa viranomaisen neuvontavelvollisuutta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Valtiokonttorin huomiota hallintolain mukaiseen neuvontavelvollisuuteen ja hyvän hallinnon mukaiseen palveluperiaatteeseen (OKV/445/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

## ALUEHALLINTOVIRASTOT

---

### Kanteluiden siirtäminen

Aluehallintovirasto ei ollut ratkaissut sille kaupungin sosiaalitoimen menettelystä tehtyä kantelua, vaan siirtänyt sen sosiaaliviraston käsiteltäväksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, asiakaslaki) 23 §:n mukaisena muistutuksena. Antamassaan selvityksessä aluehallintovirasto viittasi sekä nyt että aikaisemmin tekemiensä siirtopäätösten osalta jo pitkään vireillä olleisiin hankkeisiin kanteluihin liittyvien prosessien keventämisestä ja nopeuttamisesta. Siirtoja perusteltiin myös asiakkaan oikeudella hyvään sosiaalihuoltoon. Aluehallintoviraston mukaan hyvän sosiaalihuollon oli siirtotapauksissa harkittu parhaiten toteutuvan sillä, että kantelu siirretään muistutusmenettelyssä käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Hallintolais- tai muussakaan aluehallintoviraston menettelyyn sovellettavassa laissa ei ole säädetty siitä, että valvova viranomainen voisi siirtää sille tehdyn, toimi- ja valvontavaltansa kuuluvan kantelun sen kohteena olevan viranomaisen käsiteltäväksi. Tällaista säännöstä ei ole myöskään asiakaslaissa. Kantelun siirtäminen kaupungin käsiteltäväksi ei siten perustunut lakiin. Viranomainen ei voi harkintavaltansa perusteella toimia lakiin perustumattomalla tavalla. Aluehallintoviraston mainitsemat hankkeet olivat kanteluprosessin keventämistä pohtineiden, ministeriön asettamien työryhmien loppuraportteja. Näitä raportteja ei voida pitää ministeriön antamana kantana tai ohjeena siitä, miten kanteluasioiden käsittelyssä olisi meneteltävä. Ylemmän viranomaisen hallinnolliset ohjeet eivät myöskään riitä viranomaisen toimivallan perusteeksi tilanteessa, jossa menettelyyn oikeuttavaa lainsäädännöstä ei ole.

Asiakkaan tekemän kantelun siirtäminen kantelun kohteen käsiteltäväksi ilman lainsäädännöllistä perustetta ja asiakkaan suostumusta ei täyttänyt viranomaiselta edellytettävän asianmukaisen menettelyn kriteereitä (OKV/561/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

## FINANSSIVALVONTA

---

### Asiakasyhteydenottojen käsittely

Kantelija ei ollut saanut Finanssivalvontaan sähköpostitse lähettämänsä selvityspyyntöön vastaanottokuitista eikä missään vaiheessa muutakaan ilmoitusta asian ottamisesta käsittelemään. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei menettely, jossa asiakas ei saa mitään vastausta yhteydenottoonsa, ole hyvän hallinnon vaatimusten

mukainen ja saattoi Finanssivalvonnan tietoon näkemyksensä hyvän hallinnon vaatimusten noudattamisesta ja sähköisen viestin vastaanottokuittauksesta (OKV/109/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

## KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

### **Päätöksestä tiedottaminen**

Kaupunginhallituksen päättämien periaatteiden mukaisesti kaupungilla oli käytäntö, että internetsivulla ei julkaista yksityishenkilöitä koskevia tietoja, tietoja jotka voidaan tunnistaa yksityishenkilöitä koskeviksi, tai palkkoihin liittyviä tietoja. Tämän mukaisesti kaupungin internetsivuilla ei julkaistu kaupunginhallituksen hallintojooston päätöstä, jolla tarkistettiin apulaiskaupunginjohtajien ja eräiden virastopäälliköiden virkojen tehtäväkohtaista palkkaa. Internetsivulla julkaistussa luettelossa hallintojooston kyseisenä päivänä käsittelemistä asioista ei myöskään ollut sanottua päätöstä koskevaa pykälämerkintää eikä asianimikettä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että päätöstietojen julkistamisessa internetsivulla ovat vastakkain kaikkien kuntalaisten tiedonsaantioikeuden ja tiedonsaantimahdollisuuksien turvaaminen ja toisaalta henkilötietojen suojaamisen intressi. Jättäessään pöytäkirjan mainitun päätöksen osalta julkaisematta kaupunki ei ollut ylittänyt sille asiassa kuuluvan harkintavallan rajoja. Tiedottaminen olisi voitu kuitenkin asianomaisten virkamiesten henkilötietojen suojan mitenkään vaarantumatta hoitaa siten, että tietoa haluavat kaupunkilaiset, lehdistön edustajat ja muutkin olisivat voineet saada tiedon palkan-tarkistuspäätöksestä ja sen perusteista. Päätöksen

nimikkeen (eräiden virkojen tehtäväkohtaisen palkanosan tarkistaminen tms.) perusteella edellä mainitut tahot olisivat voineet saada mahdollisuuden saada tiedon hallintojooston päätöksestä, jonka perusteella he olisivat voineet niin halutessaan pyytää henkilökohtaisesti tarkempia tietoja tästä asiakirjalainsäädännön perusteella julkisesta päätöksestä. Kun näin ei ollut tässä asiassa edes päätöksen asianimikkeen tasolla menetelty, kuntalaisilla ja muilla tiedosta kiinnostuneilla ei ollut samanlaisia mahdollisuuksia saada tietoa kyseisen päätöksen tekemisestä kuin muista samantyyppisistä kunnan hallinnollisista päätöksistä. Laiminlyönti mainita sanotussa luettelossa kaupunginhallituksen hallintojooston käsittelemä asia oli siten ristiriidassa kuntalain 29 §:ssä kunnalle säädetyn tiedottamisvelvollisuuden kanssa. Laiminlyönnin vakavuus korostui, kun otettiin huomioon asian merkittävyys kuntalaisten kannalta verrattuna eräisiin luettelossa mainittuihin asioihin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi kaupungille huomautuksen vastaisen varalle virheellisestä menettelystä kuntalain 29 §:ssä säädettyssä tiedottamisessa (OKV/1152/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heikki Vasenius).

### **Pöytäkirjanotteen hinnoittelu**

Kaupunginvaltuuston päätöksestä kaava-asiassa tehtiin useita valituksia. Osa valittajista sai pöytäkirjanotteen lunastuksetta, osalta perittiin kaupunginvaltuuston päätökseen perustuva lunastus. Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan kaupungissa oli lähdetty ainakin kaava-asioita koskevien valitusasiakirjojen toimittamisessa siitä, että saadakseen valitusotteen lunastuksetta ei tarvitse olla asianosainen perinteisessä mielessä, kunhan on maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä tarkoitettu osallinen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti kaupunginhallitusta virheellisestä käytännöstä vapautusta lunastuksesta koskevassa asiassa. Kaupunginvaltuusto oli päättänyt kaupungin viranomaisten asiakirjosta perittävistä lunastuksista ja maksuista. Päätöksessä oli päätetty myös asiakirjoista, joista lunastusta ei kuitenkaan peritä. Päättyessään asianosaiselle annettavan pöytäkirjanotteen vapauttamisesta lunastuksesta kaupunginvaltuusto käytti sille kuntalain 13 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan kuuluvaa toimivaltaa. Tätä toimivaltaa ei ole voitu siirtää muulle viranomaiselle. Selvityksessä kuvattu käytäntö luovuttaa valitusote kaava-asioissa lunastuksesta oli sinänsä asiakasmyönteinen soveltamiskäytäntö, mutta se ei perustunut kunnan toimivaltaisen viranomaisen, kaupunginvaltuuston, päätökseen. Omaksuttu käytäntö oli siten nimenomaiseen säännökseen perustuvan kaupunginvaltuuston päätöksen vastainen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti myös kaupungin virkamiestä laiminlyönnistä noudattaa perustuslain 21 §:n velvoitteita. Valitusotteen saanut kantelija oli kolmasti vaatinut saamansa laskun oikaisemista siten että liikaa maksettu määrä palautettaisiin. Kantelijalle olisi tullut antaa valituskelpoinen päätös, mutta kaupungin puolesta virkamies vastasi jokaiseen vaatimukseen vain kirjeellä. Viimeiseen kirjeeseen vastaaminen tapahtui noudattamatta veloitetta vastata asialliseen kirjeeseen ilman aiheetonta viivytystä (OKV/964/1/2009 ja OKV/982/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heikki Vasenius).

### **Kirjalliseen tiedusteluun vastaaminen**

Kantelija oli lähettänyt kunnan opetuspäällikölle kirjallisen tiedustelun. Opetuspäällikkö oli keskusteltuaan asiasta kantelijan kanssa unohtanut vastata tälle kirjallisesti.

Kantelijan lähettämään viestiin ei ollut vastattu hyvän hallintotavan edellyttämällä tavalla. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti opetuspäällikön huomiota vastaisen varalle hyvän hallinnon vaatimuksiin viesteihin vastaamisessa (OKV/98/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

### **Kirjalliseen hyvitysvaatimukseen vastaaminen**

Kantelija oli arvostellut oikeuskanslerille kaupungin kirjastopalvelujohtajan menettelyä, koska hän ei ole vastannut kohtuullisessa ajassa hänelle esitettyyn kirjalliseen hyvitysvaatimukseen.

Kantelija oli toimittanut kirjastopalvelujohtajalle hyvitysvaatimuksen, jossa hän on esittänyt, että kaupungin 2 euron veloittamasta seutuvarausmaksusta tulee myöntää lainaamisen viivästymisen tai joka tapauksessa sopimusrikkomuksen vuoksi 50 % hinnanalennus. Kantelija oli tehnyt seutuvarauksen erästä toisessa kaupunginkirjastossa vapaana olevasta teoksesta, joka lainattiinkin seutuvarauksesta huolimatta toiselle henkilölle.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kirjastopalvelujohtajan huomioita menettelyyn ja totesi, että hallintolain 8 §:n nojalla asiakkaan esittämään hyvitysvaatimukseen olisi tullut vastata tai asia olisi pitänyt siirtää toimivaltaisen henkilön vastattavaksi (OKV/1233/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tanja Mansikka).

### **Tiedusteluihin vastaaminen**

Ensin maaliskuussa kunnanjohtajalle ja sen jälkeen toukokuussa kunnanhallitukselle toimittamissaan tiedusteluissa kantelija pyysi perusteluja ja tarkennuksia asiassa, joka koski kunnan erästä

kiinteistökauppaa. Kantelijalle ei vastattu mitään hänen tiedusteluihinsa. Kunta toimitti kuitenkin oikeuskanslerille marraskuussa antamansa selvityksen vastauksena tiedoksi kantelijalle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu viranomaisen neuvontavelvollisuuteen kuuluvan, että viranomaisen ja viranhaltijan on vastattava toimivaltaansa kuuluvaan asialliseen ja riittävästi yksilöityyn tiedusteluun kohtuullisessa ajassa. Viranomaisen oletus siitä, että asiakas on joskus aiemmin saanut jotakin kautta vastauksen kysymykseensä, ei sellaisenaan vapauta vastaamis- ja neuvontavelvollisuudesta. Viranomaisen tulee, vaikka lyhyestikin, todeta, minkä vuoksi se ei katso tarpeelliseksi enempää selvittää asiaa. Tarvittaessa voidaan viitata jo tehtyihin lainvoimaisiin ratkaisuihin tai aiemmin annettuihin vastauksiin.

Kunnanhallitus myönsi selvityksessään, että kantelijan tiedusteluihin olisi tullut välittömästi vastata. Se oli oikaissut menettelyn toimittamalla kantelijalle oikeuskanslerille antamansa selvityksen. Apulaisoikeuskansleri katsoi näin ollen riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää kunnan huomiota viranomaisen neuvonta- ja tiedusteluihin vastaamisvelvollisuuden sisältöön vastaisuudessa (OKV/1063/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

### **Oppilaitoksen rehtorin toiminta**

Kantelija oli lähettänyt oppilaitoksen rehtorille useita sähköpostiviestejä, joissa hän esitti tiedusteluja haettavana olleesta opettajan tehtävästä ja pyysi asiakirjajäljennöksiä. Rehtori ei vastannut tiedusteluihin, ei toimittanut jäljennöksiä, eikä myöskään ilmoittanut, miksi niitä ei voitu toimittaa. Sittemmin täyttämättä jätettyä tehtävää hoiti kaksi henkilöä, joista toiselle (kantelijalle) an-

nettiin pyynnöstä kirjallinen viranhoitomääräys, mutta toiselle ei, koska hän ei sitä pyytänyt. Rehtorin oikeuskanslerille antamasta selvityksestä saattoi saada sen käsityksen, että sähköpostiviestejä ei (yleensä) kirjata.

Rehtorin olisi tullut vastata tiedusteluihin, toimittaa pyydettyt asiakirjajäljennökset tai ilmoittaa, miksi niitä ei voitu toimittaa ja antaa pyytämättä kirjallinen viranhoitomääräys kummallekin kysymyksessä olevaa tehtävää hoitaneelle. Apulaisoikeuskansleri huomautti vastaisen varalle rehtoria perustuslain, hallintolain, julkisuuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain vastaisesta menettelystä. Kun rehtorin oikeuskanslerille antamasta selvityksestä saattoi saada sen käsityksen, että sähköpostiviestejä ei yleensä kirjata, apulaisoikeuskansleri lisäksi kiinnitti rehtorin huomiota sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa säädettyyn velvoitteeseen kirjasta tai rekisteröidä saapuneet sähköiset asiakirjat.

Kun kaupunginhallitus ei selvityksissään nähnyt rehtorin edellä tarkoitettua menettelyssä moitittavaa, kaupunginhallitus oli laiminlyönyt hyvää tiedonhallintatapaa säatelevän julkisuuslain 18 §:n viranomaiselle asettamien velvoitteiden asianmukaisen noudattamisen. Apulaisoikeuskansleri huomautti kaupunginhallitusta vastaisen varalle tämän johdosta (OKV/405/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

### **Viestiin vastaaminen**

Aikuislukion rehtorille ja kaupungin koulupalvelukeskuksen palvelupäällikölle lähettämässään sähköpostiviestissä aikuislukiassa muun ohella opinto-ohjausta antanut kantelija oli pyytänyt poistamaan työajan seurantakirjaan tehtäviä merkintöjä koskevan velvoitteen siihen asti, kunnes tietosuojavaltuutettu oli ratkaissut velvoitteen

lainmukaisuuden. Rehtori ja palvelupäällikkö eivät olleet vastanneet viestiin. Lisäksi palvelupäällikkö ei ollut vastannut kantelijan sähköpostiviestiin, jossa hän pyysi eräitä tietoja.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti rehtorin ja palvelupäällikön huomiota perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon edellyttämään viranomaisen velvollisuuteen vastata asiallisiin viesteihin. Kun kaupunginhallitus ei ollut selvityksessään nähnyt rehtorin ja palvelupäällikön edellä kuvatussa menettelyssä moitittavaa, apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota julkisuuslain 18 §:n (hyvä tiedonhallintatapa) 1 momentin 5 kohdan noudattamisen tärkeyteen (OKV/765/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

### **Velvollisuus noudattaa tuomioistuimen päätöstä**

Perusopetuslain 32 §:n 1 momentin mukaan opetuksen järjestäjän on tiettyjen edellytysten täytyessä järjestettävä oppilaille maksuton koulukuljetus. Tämä velvollisuus koskee kaikkia opetuksen järjestäjiä, myös luvan saaneita yksityisiä kouluja. Muuhun kuin lähikouluun hakeutuvan oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan kuitenkin saman pykälän 3 momentin mukaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuneista kustannuksista.

Yksityinen koulu päätti järjestää sinne otetun oppilaan kuljetuksen yhteistaksikuljetuksena. Hallinto-oikeus määräsi huoltajien valituksesta järjestämään kuljetuksen yksityistaksikuljetuksena. Huoltajat olivat lastaan yksityiskouluun hakiessaan sitoutuneet vastaamaan kuljetuskustannuksista. Tätä sitoumusta koulu ei kuitenkaan esittänyt hallinto-oikeudelle. Kun koulun uusi rehtori huomasi sitoumuksen olemassaolon, hän lakkautti hallinto-oikeuden määräämän yksityis-

taksikuljetuksen, koska piti hallinto-oikeuden päätöstä virheellisenä sillä perusteella, että hallinto-oikeus ei ollut tiennyt sitoumuksesta päätöksen tehdessään.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovalta kuuluu riippumattomille tuomioistuimille. Tuomiovallan käyttäminen tarkoittaa sen vahvistamista, mitä yksittäistapauksessa on pidettävä oikeana. Kaikkien, joita tuomioistuihin ja muiden viranomaisten antamat lainvoimaiset päätökset koskevat, on niitä noudatettava. Päätös on lainvoimainen, kun siihen ei voi hakea muutosta varsinaisilla muutoksenhakukeinoilla. Lainvoimaisuudella turvataan muun muassa kansalaisten oikeutta luottaa tehtyjen päätösten pysyvyyteen (luottamuksensuojan periaate). Vaikka rehtori hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen löytämänsä sitoumuksen perusteella piti hallinto-oikeuden antamaa päätöstä vääränä, hänellä ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta lakata noudattamasta hallinto-oikeuden lainvoimaista päätöstä ja päättää asiasta toisin kuin hallinto-oikeus oli päättänyt. Lakkautettuaan hallinto-oikeuden määräämät kuljetukset koulu ei siten ollut enää asianmukaisesti toteuttanut perusopetuslain mukaista kuljetusvelvollisuuttaan.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti rehtorin huomiota velvollisuuteen noudattaa perusopetuslakia ja tuomioistuimen lainvoimaista päätöstä (OKV/1365/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Tiedottaminen vesihuoltolaitoksen toiminta-alue-ehdotuksesta**

Kantelija oli arvostellut kuntaa muun muassa siitä, ettei vesihuoltolaitoksen toiminta-alueita koskevassa päätöksentekomenettelyssä oltu kuultu alueen kiinteistöjen omistajia asianosaisina. Hän arvosteli lisäksi kunnanhallituksen pää-



töksen tiedoksiantoa ja piti kohtuuttomana sitä, että päätös on ainoastaan ollut nähtävillä kunnantöimistössä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota siihen, että tiedotettaessa vesihuoltolaitosten toiminta-alue ehdotuksista kunnassa ja varattaessa kiinteistöjen omistajille ja haltijoille tilaisuus tulla kuulluksi on jokainen vesihuoltolaitos mainittava tiedotuksessa erikseen. Kunnan tiedottaminen edellyttää, että vesihuoltolaitoksen toiminta-alue-ehdotukseen kuuluvat kiinteistöjen omistajat ja haltijat saavat asiasta riittävän tiedon (OKV/187/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tanja Mansikka).

### **Kunnallisen eläkelaitoksen edustuskulujen seuranta ja valvonta**

Sitten kun julkisuudessa oli käsitelty ja sittemmin esitutkinnassa selvitelty kunnallisen eläkelaitoksen entisen toimitusjohtajan suhdetta eräisiin vaalirahoittajiin ja eläkelaitoksen suorittamaa moottorikelkkatehdaskiinteistön hankintaa oli kanteluasiana noussut esille hänen harjoittamansa edustaminen. Eläkelaitoksen toimitusjohtajan menettelyyn edustamisen ja edustuskulujen osalta liittyy se, miten eläkelaitoksen hallitus oli täytännyt laissa säädetyn velvollisuutensa valvoa ja ohjata eläkelaitoksen hallintoa.

Asiassa saadusta selvityksestä huomio kiinnittyi edustamisen ja edustuskulujen runsaaseen määrään eräinä vuosina ja hyväksymismenettelyyn. Toimitusjohtajan edustus- ja muut vastaavat menot hyväksyy eläkelaitoksen hallituksen puheenjohtaja. Käytännöksi on muodostunut, että hallituksen puheenjohtaja jälkikäteen vuosineljännes kerrallaan hyväksyy toimitusjohtajan edustus- ja muut vastaavat menot. Hyväksyminen merkitään yhteenvetotositteisiin, joiden liitteinä ovat kaikki kyseiset tositteet. Eräpäivistä johtuen

eläkelaitoksen hallintojohtaja hyväksyy vakiintuneen käytännön mukaisesti teknisesti laskut eräpäivään mennessä.

Ratkaisussaan edustamisen ja edustuskulujen osalta oikeuskansleri totesi, että lainsäädännössä ei ole yleisellä tasolla säännöksiä edustamisen järjestämisestä ja että lähtökohtaisesti kukin organisaatio määrittelee sen, miten se edustamisensa järjestää. Kunnallisella eläkelaitoksella ei kyseisenä aikana ollut edustamisen osalta sisäistä ohjetta. Asiassa ei siten löytynyt nimenomaisten säännösten ja määräysten vastaisuutta. Asiaan liittyy monenlaisia arvostuksenvaraisia seikkoja, joiden ydinsisältö on muu kuin oikeudellinen. Asianmukaisuuden osalta lähtökohtana on kuitenkin se, miten menot ovat yhteisön kannalta kohdentuneet. Edustusmenojen kohdentuminen asianmukaisesti ei kuitenkaan estä arvioimasta kriittisesti edustamisen sisällön ja menojen suuruutta suhteessa edustamisen tavoitteisiin. Selvityksen mukaan edustaminen oli ollut aktiivista, mutta yleisesti ottaen asianmukaista.

Kunnallisen eläkelaitoksen hallituksen osalta oikeuskansleri totesi, että hallitukselle kuuluu osaltaan toimitusjohtajan edustuskulujen seuranta ja kontrollointi. Selvityksen mukaan ainoa, jolla on konkreettinen mahdollisuus arvioida ja puuttua säännöllisesti, joskin jälkikäteen edustusmenoihin, on hallituksen puheenjohtaja. Järjestely, jossa edustuskulut hyväksytään jälkikäteen ja maksetaan ennen hyväksymistä, perustuu pitkälti luottamukseen edustamisen asianmukaisuudesta. Luottamuksen pettäessä epäasiallinen edustaminen ei tule hallituksen puheenjohtajan hyväksymisvaiheen jälkeen helposti ilmi.

Todeten, että toimitusjohtajan osalta asiassa ei ollut kysymys säännösten tai ohjeiden vastaisesta menettelystä ja että toimitusjohtaja oli eronnut eläkelaitoksen palveluksesta, oikeuskansleri katsoi, ettei laillisuusvalvonnan kannalta ollut aihe-

ta yksityiskohtaisemmin selvittää eri edustustilaisuuksia, niiden luonnetta ja kohdentumista sekä niistä aiheutuneita kuluja.

Se, että kunnallisen eläkelaitoksen hallituksen voitaisiin katsoa laiminlyöneen valvontavollisuutensa, edellyttää oikeuskanslerin mukaan sitä, että entisen toimitusjohtajan edustamiseen olisi sisältynyt sellaista, mitä ei eläkelaitoksen varojen käytön kannalta voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä. Tällaista ei ainakaan eläkelaitoksen selvityksen mukana ollut käynyt ilmi. Edustuskulujen tarkastamisesta esitetyn selvityksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että edustamisen ja kulujen tarkastaminen oli – huolimatta niiden runsaasta määrästä – jäänyt varsin vähälle huomiolle. Tarkastamisessa noudatettu järjestyly on ollut omiaan herättämään epäilyjä paitsi siitä, miten edustaminen oli palvellut eläkelaitoksen toimintaa, myös siitä, oliko eläkelaitoksen toiminnan ja talouden sisäinen valvonta ollut asianmukaisesti järjestetty. Tämän johdosta oikeuskansleri esitti harkittavaksi, olisiko vuonna 2010 annetun kunnallisen eläkelaitoksen edustusohjeen täydennykseksi kehitettävä toimitusjohtajan harjoittaman edustamisen ja edustuskulujen seurainta ja valvontaa.

Oikeuskansleri katsoi, ettei hänellä ollut kirjoitusten johdosta aihetta muuhun kuin että hän saattoi edellä olevasta ilmenevät lausumansa ja esityksensä kunnallisen eläkelaitoksen tietoon toimittamalla sille jäljennöksen ratkaisusta (OKV/940/1/2009; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Jorma Snellman).

## **Virantäytön perustelevinen**

Kaupunginjohtaja oli viranhaltijapäätöksellään kaupungin hallinto- ja johtosäännön pykälän perusteella päättänyt, että sosiaaliturvan johtajan virka siirretään hyvinvointipalvelut osastolle toistaiseksi ja että A siirretään suostumuksensa mu-

kaisesti hyvinvointipalvelut osastolle sosiaaliturvan johtajan virkaan toistaiseksi.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan kaupunginjohtajan päätös ei täyttänyt hallintolain 45 §:n 1 momentin vaatimuksia, koska sitä ei ollut riittävästi perusteltu. Päätöksessä oli mainittu hallinto- ja johtosäännön toimivaltaa koskeva pykälä, mutta ei varsinaisesti virkasiirron perustana sovellettavaa säännöstä. Oikeuskansleri totesi, että mikäli päätöksessä oli ollut kaupunginhallituksen selvityksessä ja lausunnossa viitatulla tavalla tarkoitus tosiasiaa soveltaa viranhaltijalain 4 §:n 3 momenttia ja 24 §:n 1 momenttia, riittävien perustelujen puuttumisen vuoksi oli mahdotonta luotettavasti jälkikäteen arvioida, oliko menettely täyttänyt mainittujen säännösten soveltamisen edellytykset tässä yksittäistapauksessa eli oliko A täyttänyt sosiaaliturvan johtajan kelpoisuusvaatimukset ja voitiinko virkasuhdetta pitää hänelle sopivana ja oliko tässä tapauksessa ollut olemassa toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liitynyt perusteltu syy tai muu hyväksyttävä syy A:n siirtämiseen sosiaaliturvan johtajan virkaan toistaiseksi ja mikä tämä hyväksyttävä syy oli tässä tapauksessa ollut. Päätöksen perusteluihin olisi tullut erityisesti kiinnittää huomiota, koska viran täyttäminen ilman julkista hakumenettelyä on aina poikkeus pääsäännöstä.

Oikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota hallintolain 45 §:n 1 momentin noudattamiseen virantäyttöä koskevien päätösten tekemisessä (OKV/323/1/2010; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

## **Tasapuolinen kohtelu palkkauksessa**

Kaupunki oli maksanut opettajille luokanvalvojan toimimisesta erisuuruista palkkaa sen mukaan, mitä ainetta he opettivat, vaikka sanottu tehtävä kuitenkin oli samansisältöinen kaikille. Kaupunki oli perustellut menettelyään velvollisuudella nou-

dattaa valtakunnallisen kunnallisen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimusta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kaupungin menettely ei ollut perustuslain 6 §:n 1 momentin ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 12 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla tasapuolista. Viranhaltijoiden tasapuolisesta kohtelusta poikkeaminen on jälkimmäisen säännöksen mukaan mahdollista, jos se on perusteltua huomioon ottaen viranhaltijoiden tehtävät ja asema. Kunnallisen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimus ei ollut sanotunlainen peruste. Kaupunki oli siten ilman lainmukaista perustetta toiminut vastoin perustuslain 6 §:n 1 momentissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 12 §:n 3 momentissa säädettyä tasapuolisuusvelvoitetta. Sanotun sopimuksen toinen allekirjoittaja, Kunnallinen työmarkkinalaitos, oli toiminut virheellisesti hyväksyessään sopimuksen kysymyksessä olevat määräykset, jotka sellaisenaan olivat perustuslain 6 §:n 1 momentin ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 12 §:n 3 momentin tasapuolisuusvelvoitteen vastaisia.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen huomiota lakimääräisen tasapuolisuusvelvoitteen noudattamisen tärkeyteen (OKV/710/1/2010, ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

### **Hyvä hallinto rakennusviraston toiminnassa**

Kantelija arvosteli kaupungin rakennusviraston tiedottamista, asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien estämistä ja hidasta vastaamista kysymyksiin asiassa, joka koski kadun perusrannustöitä.

Hyvään hallintoon on vakiintuneesti katsottu kuuluvan, että riittävällä tavalla yksilöityihin ja asiallisiin kirjeisiin vastataan kirjallisesti asian

laadun edellyttämällä tavalla. Asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut asiaan vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa.

Rakennusviraston vastattua yli neljän kuukauden kuluttua kantelijan esittämään kysymykseen liittyen pensasaitojen säilyttämiseen hänen hallinnoiman kiinteistönsä kohdalla kadun perusparannuksen yhteydessä oli kaupungin vastausta pidettävä tältä osin viivästyneenä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin rakennusviraston huomiota velvollisuuteen vastata kohtuullisessa ajassa asian laadun edellyttämällä tavalla ja viranomaisen asukastiedotuksessa käyttämän kielen ymmärrettävyyteen (OKV/697/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tanja Mansikka).

### **Viranomaisen velvollisuus asian riittävään selvittämiseen**

Kantelija oli hakenut kunnalta vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, vammaispalvelulaki) mukaisia palveluita alaikäiselle lapselleen, jonka huoltaja hän ei ollut.

Hakijalla ei siten ollut lakiin perustuvaa oikeutta käyttää puhevaltaa lapsen asioissa. Kunta ei ollut pyytänyt hakijaa liittämään hakemukseensa valtakirjaa, vaan oli tutkinut asian ja hylännyt hakemuksen sillä perusteella, että lapsi ei ollut lain tarkoittama vaikeavammainen. Päätöstä ei ollut lähetetty hakijalle, koska hän ei ollut hallintolain 11 §:n mukaan asianosainen ja päätös on hallintolain 54 §:n mukaan lähetettävä asianosaiselle tai muulle muutoksenhakuun oikeutetulle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintolain 22, 31 ja 32 §:n perusteella kunnan olisi tullut selvittää hakijan puhevalta ja tarvittaessa pyytää täydentämään hakemustaan valtakirjalla. Mikäli hakija ei selvitä puhevaltaansa, asia jätetään pääsääntöisesti tutkimatta. Hakijalla on perustuslain

21 §:n 1 momentin nojalla oikeus saattaa tällainen puhevaltaansa koskeva päätös tuomioistuimen tutkittavaksi. Hakijan puhevaltaa koskevassa päätöksessä on kyse hänen edustaan ja oikeudestaan. Mikäli kunta olisi tehnyt tällaisen päätöksen, se olisi tullut lähettää hakijalle.

Kunta oli ratkaissut hakemuksen selvittämättä asiaa riittävästi. Hallintolain 50 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu selvästi puutteelliseen selvitykseen ja 3 kohdan mukaan, jos päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe. Hakija oli useastikin vaatinut kunnalta asiansa uudelleen käsittelyä, mutta kunta ei ollut ryhtynyt kyseiseen asiavirheen korjaamismenettelyyn. Hallintolain 52 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota sen velvollisuuteen noudattaa hallintolain säännöksiä ja pyysi kuntaa asettamassaan määräajassa selvittämään, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt tekemänsä virheellisen päätöksen oikaisemiseksi (OKV/1219/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Asiakirjapyyntöön vastaaminen**

Kantelussaan henkilö katsoi, ettei kunta ollut antanut hänen pyytämäänsä asiakirjaa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka kantelija ei ollut esittänyt kunnalle yksiselitteisesti julkisuuslaissa tarkoitettua asiakirjapyyntöä, olisi pyyntö tullut asiakirjaa koskevien mainintojen perusteella tulkita perusoikeusmyönteisesti tietopyynnöksi ja annettava niihin julkisuuslain mukainen valituskelpoinen päätös. Epäselvässä tilanteessa asiak-

kaalta tulisi hyvän hallinnon 7 ja 8 §:n palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden mukaisesti tiedustella, haluaako hän asiaa käsiteltävän julkisuuslain mukaisena asiakirjapyyntönä.

Oikeuskanslerinvirastolle antamassaan lausunnossa kunta ilmoitti, että kantelun tarkoittamia tietoja ei annettu siksi, että kunnan näkemyksen mukaan ne eivät muodostaneet julkisuuslaissa tarkoitettua asiakirjaa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kun asiakirjaa kieltäydytään antamasta, asiassa on julkisuuslain 14 §:n mukaan tehtävä valituskelpoinen päätös. Tämä koskee myös kieltäytymistä sillä perusteella, että viranomaisen ei katso asiakirjaa julkisuuslain tarkoittamaksi asiakirjaksi. Kyseinen tilanne muodostaa yhden kieltäytymisperusteen ja myös näissä tapauksissa asia on voitava saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi (OKV/916/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Kaupungin kesätyötuen hakuilmoituksen syrjivyy**

Hakuilmoituksen mukaan kesätyötuen ehtona oli ollut, että nuori oli kirjoilla kaupungissa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota siihen, että yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä henkilöön liittyvän synn perusteella. Yhdenvertaisuuslaki koskee myös työhönoton valintakriteereitä. Sellainen henkilöön liittyvä syy, joka ei liity työn tai tehtävän suorittamiseen, kuten asuinpaikka, on kielletty valintakriteeri. Kaupunki rikkoi siten syrjinnän kieltoa suosimalla oman kaupungin nuoria kesätyötukea koskevassa hakuilmoituksessa (OKV/215/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

### **Virkasuhteen määräaikainen täyttäminen**

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä oli täyttänyt avoimeksi tulleen ylilääkärin viran määräaikaisena vuoden ajaksi. Kantelijat arvostelivat viran täyttämistä määräaikaisena, koska sille ei heidän mielestään ollut perustetta. Sairaanhoitopiiriin mukaan viran määräaikaisen täyttämisen perusteena oli organisaatiomuutos. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei hänellä käytettävissään olleiden tietojen perusteella ollut perusteita kiistää sitä, etteikö ylilääkärin viran tullessa avoimeksi olisi ollut tilanne, jossa viran täyttämiseksi määräaikaisena on voinut olla olemassa organisaatiomuutoksesta johtuva peruste. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan se, ettei määräaikaisuuden perustetta toteutunutta tarkemmin ollut kirjattu virkamääräyksiin, oli ollut omiaan aiheuttamaan epäilyn perusteen lainmukaisuudesta. Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätökset on perusteltava. Apulaisoikeuskansleri saattoi sairaanhoitopiiriin kun-

tayhtymän tietoon näkemyksensä siitä, että viranomaisella on velvollisuus perustella viran täyttäminen määräaikaisena, minkä lisäksi määräaikaisuuden peruste on hallintolain 45 §:n 1 momentin perusteella syytä kirjata virkasuhteen täyttämistä koskevaan asiakirjaan riittävän tarkasti (OKV/1438/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Tarkastukset**

#### **Itä-Suomen aluehallintovirasto**

Apulaisoikeuskansleri teki 12.11.2012 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Itä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä toimivaan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikköön. Aluehallintoviraston osana toimiva yksikkö hoitaa valtakunnallisesti ja itsenäisesti maistraattien ohjaus-, valvonta- ja kehittämistehtävät (OKV/28/51/2012).

## OPETUS- JA KULTTUURIHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

#### Oppilashuollon asianmukainen toteutuminen

Oikeuskansleri ryhtyi omasta aloitteestaan tutkimaan, toteutuuko oppilashuolto riittävästi ja yhdenvertaisesti koko maassa. Saadusta selvityksestä ilmeni yhtäpitävästi, että oppilashuollon saatavuudessa on suuria kunta- ja koulukohtaisia eroja ja että sama tilanne on jatkunut jo vuosien ajan.

Jokaisen oikeus perusopetukseen on taattu perustuslain 16 §:ssä. Niitä palveluja, joiden avulla perusoikeuksia pyritään toteuttamaan, kutsutaan peruspalveluiksi. Peruspalvelujen tulee perustuslain 6 §:n ilmaiseman yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan olla yhtäläisesti kaikkien saatavilla.

Oikeutta perusopetuksen saamiseen toteutetaan perusopetuslailla. Opetuksen lisäksi oppilalla on perusopetuslain 31 a §:n 1 momentin mukaan oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämä oppilashuolto. Oppilashuollolla tarkoitetaan oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimin-

taa. Oppilashuollon kokonaisuus muodostuu opetussuunnitelmien mukaisesta oppilashuollosta sekä terveydenhuoltolaissa tarkoitettua kouluterveydenhuollosta sekä lastensuojelulaissa tarkoitettua koulunkäynnin tukemisesta. Velvollisia perusopetuslaissa tarkoitettun oppilashuollon järjestämiseen ovat opetuksen järjestäjinä kunnat. Oppilashuollon toteutumista ohjaa valtio.

Saadun selvityksen perusteella oppilashuollon riittävään ja yhdenvertaiseen toteutumiseen vaikuttaa kielteisesti se, että valtio käyttää kuntia ohjatessaan pääasiallisesti informaatio-ohjausta, joka ei velvoita kuntia siten kuin lain säännökset. Muun muassa kouluterveydenhuollon lääkärin määräästä on vain ei-sitova suositus. Puutteellinen ja sanamuodoiltaan väljä lainsäädäntö ei muodosta perustaa tehokkaalle ja yhdenvertaisuutta edistävälle valvonnalle. Kun valtion informaatio-ohjaus ja käyttötarkoitukseen sitomaton rahoitus ei sido kuntia, yksiselitteisesti velvoittavan lainsäädännön puute mahdollistaa kuntien erilaisen panostuksen oppilashuollon resursseihin.

Oikeuskansleri totesi, että julkisen vallan on perustuslain 6 ja 22 §:n perusteella turvattava jokaiselle yhtäläinen oikeus perusopetukseen ja oppilashuoltoon. Oppilashuollon vuosikautia jatkunut epätyytyttävä tilanne on perusoikeusnäkökulmasta – erityisesti yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta – kestämaton. Saadun

selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että oppilashuollon asianmukainen toteutuminen vaatii olemassa olevia velvoittavampia ja sisältöjä täsmällisemmin määrittäviä säännöksiä sekä tehokkaasti toimivaa valvontajärjestelmää.

Koska oppilashuollon ohjauksesta pääosin vastaava opetus- ja kulttuuriministeriö oli ilmoittanut valmistelewansa lakia oppilashuollosta yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, oikeuskansleri kehotti ministeriöitä ottamaan säädösvalmistelussaan huomioon, mitä oli päätöksessään lausunut kattavan ja yksiselitteisen lainsäädännön sekä tehokkaan valvonnan merkityksestä oppilashuollon riittävässä ja yhdenvertaisessa toteutumisessa (OKV/6/50/2011; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Outi Kauppila).

## OPETUSHALLINTO

### Valvonta- ja kurinpitovallan ulottuvuudesta ja sisällöstä

Peruskoulun rehtorin menettelyä koskevaa kantelua tutkittaessa ilmeni, että peruskoulun järjestyssääntöihin sisältyi kohdat ”tupakkalain ja opetushallituksen määräysten mukaan tupakointi on oppilaalta kouluaikana ja koulumatkoilla kielletty” ja ”koulussa ei saa pitää toisia loukkaavia vaatteita”.

Apulaisoikeuskansleri totesi järjestyssääntöjen mainitut kohdat monessa suhteessa virheelliseksi. Tupakkalaki kieltää tupakoinnin perusopetusta antavien oppilaitosten sisätiloissa ja oppilasasuntoloissa sekä niiden käytössä olevilla ulkoilualueilla, mutta ei kouluaikoina ja koulumatkoilla. Tupakkalain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnasta ja ohjauksesta vastaava Valvira on antanut ohjeen

tupakkalain muutoksista oppilaitoksen näkökulmasta, ei opetushallitus. Lukijalle annettiin sellainen virheellinen vaikutelma, että koululla olisi (järjestyssääntöjen rangaistusuhan tuke-  
maa) valvontavaltaa oppilaisiin nähden heidän koulumatkoillaan. Lisäksi kiellon pitää koulussa toisia loukkaavia vaatteita tulisi olla yksilöidym-  
pi, koska esimerkiksi paitojen tekstien kohdalla joudutaan ottamaan huomioon sananvapautta koskevat säännökset.

Rehtorin osalta apulaisoikeuskansleri totesi, että hän voi tehtäviään hoitaessaan antaa järjestysmääräyksiä, mutta ne eivät voi olla ristiriidassa lakien tai niiden nojalla annettujen järjestyssääntöjen kanssa. Hän on velvollinen jättämään järjestyssääntöjen selvästi lainvastaiset ja harhaanjohtavat määräykset noudattamatta. Rehtorin tiedotteesta ja huoltajille lähettämästä kirjeestä ilmenevät tupakointia koskevat määräykset olivat kuitenkin samalla tavoin virheellisiä ja harhaanjohtavia kuin järjestyssääntöissä. Rehtorin tiedotteesta oleva maininta koulumatkoilla tapahtuvan ilkevallan ja kiusaamisen hoitamisesta aina koulussa antoi myös väärän kuvan koulun toimivallasta. Tiedotteesta ja kirjeestä ilmenevä tupakkatutkielmien kirjoittaminen oli lakiin perustumaton kurinpitoseuraamus. Rehtorin selvityksessään ilmoittama tukiopetuksen järjestäminen seurauksena koululueella tupakoimisesta oli perusopetuslain 16 §:n 1 momentin vastaista. Koulussa käytössä olevaan tupakointiin puuttumismalliin kuuluva lomake, jonka allekirjoittaisivat oppilas, rehtori ja huoltaja, sisälsi asiallisesti oppilaan lupauksen noudattaa tupakkalain 12 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyä tupakointikieltoa. Rehtorilla ei kuitenkaan ole lakiin perustuvaa oikeutta vaatia oppilasta allekirjoittamaan lupausta noudattaa lakia.

Apulaisoikeuskansleri antoi vastaisen varalle huomautuksen sekä rehtorille hänen virheelli-

sestä menettelystään että kaupunginhallitukselle, joka oli vastuussa osin virheellisiksi todetuista järjestyssäännöistä ja joka ei nähnyt rehtorin menettelyssä huomautettavaa tai moitittavaa (OKV/427/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

### **Tiedon saaminen tutkinnon arvostelusta**

Auktorisoitujen kääntäjien tutkintoon osallistunut kanteli siitä, että tutkintolautakunnan ilmoitus suorituksen hylkäämisestä ei sisältänyt asianmukaisia perusteluja. Lisäksi hänen oikaisuvaatimustaan koskeva tutkintolautakunnan hylkäävä päätös perustui pitkälti lausuntoon, jonka laatijaa ei ilmoitettu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti auktorisoitujen kääntäjien tutkintolautakunnan huomiota seuraavaan: Auktorisoiduista kääntäjistä annetun lain mukaan tutkinnon suorittajalle on annettava tieto arvosteluperusteiden soveltamisesta hänen tutkintosuorituksensa. Tutkintolautakunnan selvityksessä kerrotut arvosteluperusteet sisälsivät virhetyypit ryhmiteltyinä virheen luonteen mukaan. Kunkin virhetyypin kohdalla oli määritelty, montako virhepistettä siitä tuli. Kantelija oli saanut tutkintolautakunnan ilmoituksen liitteenä tehtäväsuorituksestaan kopion, jossa arvioijan virheelliseksi katsomat kohdat oli alleviivattu ja mainittu virhepisteiden määrä. Kun kantelijalle ei toimitettu mainittuja arvosteluperusteita eikä kerrottu, minkä tyyppiseksi virheeksi mikin alleviivattu kohta oli katsottu, hän ei ollut saanut lain edellyttämää tietoa arvosteluperusteiden soveltamisesta tutkintosuorituksensa.

Perustuslain 21 §:n mukaiseen hyvään hallintoon kuuluu, että tutkintoon osallistunut saa ainakin erikseen pyytämällä tietoonsa tutkinto-

suorituksen arvioijan nimen, myös mahdollisen oikaisuvaatimuksen käsittelyvaiheessa tapahtuneen arvioinnin osalta (OKV/1385/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heikki Vasenius).

### **Hyvän hallinnon noudattaminen korkeakoulussa**

Apulaisoikeuskansleri antoi korkeakoululle huomautuksen vastaisen varalle sen laiminlyönnestä noudattaa opiskelijan kohdalla perustuslain 21 §:ssä säädettyä hyvää hallintoa:

Korkeakoulun opiskelijan opintosuoritus (kurssi) hylättiin ilman että hänelle olisi varattu tilaisuus tulla kuulluksi ennen arvostelua. Pääsääntöisesti korkeakoululla ei ole velvollisuutta kuulla opiskelijaa ennen arvostelua. Nyt kuitenkin kurssin suorittamisen hylkäyspäätös perustui olennaisesti työryhmän muiden jäsenten näemykseen opiskelijan osuudesta työryhmäraporttiin. Tältä osin opiskelijalle olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen arvostelua.

Opiskelija sai tiedon kurssisuorituksensa hylkäämisestä vasta tiedusteltuaan opintoimistosta saamaansa arvosanaa. Hyvään hallintoon kuuluu, että opiskelija saa tiedon opintosuorituksensa arvostelun tuloksesta – hyväksytyt/hylätty – muutoin kuin sitä erikseen kyselemällä.

Opiskelijan kesäkuussa 2009 tekemää oikaisupyyntöä ei ollut ratkaistu korkeakoulun antaessa selvitystä asiassa kesäkuussa 2010. Perusoikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä ei opiskelijan kohdalla toteutunut.

Opiskelija tiedusteli toistuvasti oikaisupyynnön yleistä käsittelyaikaa korkeakoulussa, mutta ei saanut vastausta. Perusoikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ei opiskelijan kohdalla toteutunut (OKV/1397/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).



## Oikeus valokuvaamiseen opetusta seurattaessa

Kunnan sivistystoimenjohtajan ohjeessa pienryhmän opetuksen seuraamisessa peruskoulussa rajoitettiin oikeutta valokuvaamiseen.

Valokuvaaminen on perustuslain 12 §:n 1 momentissa säädetyn sananvapauden käyttämistä. Oppilaiden, varsinkin pienryhmien, kuvaamisen rajoittamista voitaisiin perustella perusopetuslain 29 §:ssä säädetyllä oikeudella turvalliseen oppimisympäristöön. Säännös toteuttaa osaltaan perustuslain 7 §:n 1 momentin perusoikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perusoikeusrajoituksen tulee kuitenkin täyttää samanaikaisesti kaikki yleisten rajoitusedellytysten luettelon vaatimukset. Tärkein niistä on lailla säätämisen vaatimus, rajoituksen tulee perustua eduskuntalakiin. Hyväksyttävyyden vaatimus edellyttää, että rajoitusperuste ilmenee selkeästi joko säädöstekstistä tai ainakin asianomaisen lakiehdotuksen perusteluista.

Kysymyksessä oleva perustuslain 12 §:n 1 momentissa säädettyä sananvapautta, myös valokuvaamisen oikeutta rajoittava ohje on asiallisesti perusopetuslain 29 §:n nojalla annettu määräys. Pykälässä säännökset järjestyssääntöjen tarkoituksesta ja niillä määrättävissä olevista asioista eivät kuitenkaan ole sellaisia riittävän täsmällisiä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muutoinkin täyttyviä säännöksiä, joiden nojalla sanotunlainen sananvapautta rajoittava määräys voidaan antaa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi vastaisen varalle sivistystoimenjohtajan tietoon, että hänen antamansa ohje, siltä osin kuin siinä rajoitettiin laillisesti perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta seuraavan oikeutta kuvata siinä yhteydessä opetushenkilöstöä ja oppilaita, oli perustuslain 12 §:n 1 momentin vastainen (OKV/732/1/2010;

ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

## Hyvä hallinto oppilaitosten toiminnassa

Kantelija oli selvittäessään mahdollisuuksiaan jatkaa aikaisempia opintojaan asioinut ammatillisen oppilaitoksen ja ammattikorkeakoulun kanssa. Tällöin hän oli saanut selville, että hänen opintokorttiinsa oli tehty merkintä ”eronnut”. Hän ei kuitenkaan ollut saanut ilmoitusta erottamisesta eikä useista pyynnöistä huolimatta tietoa siitä, milloin ja millä perusteella oli opiskeluoikeutensa menettänyt.

Kantelua tutkittaessa kävi ilmi, että merkintä oli tehty ammatillisessa oppilaitoksessa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 31 §:n nojalla. Oppilaitoksen ilmoituksen mukaan eronneeksi katsotulle lähetetään asiasta tieto postitse. Kantelijan osalta ei kuitenkaan voitu varmasti sanoa, tapahtuiko näin. Kun kantelija oli kiistänyt saaneensa mitään tällaista tietoa, jäi epäselväksi, toimiko oppilaitos ilmoittamansa käytännön mukaisesti. Sen sijaan perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon on katsottava edellyttävän, että oppilaitoksen on jälkikäteen voitava todeta, lähetettiinkö tieto vai ei.

Kantelija oli yrittänyt ammattikorkeakoulusta saada tarkempia tietoja ”eronnut” -merkinnästä. Hyvän hallinnon mukaisesti ammattikorkeakoulun olisi tullut vastata kantelijan tiedusteluihin, tarvittaessa hallintolain 8 §:n 2 momentista ilmenevän oikeusohjeen mukaisesti viittaamalla siihen, että eroasia kuului yksin ammatilliselle oppilaitokselle. Ammattikorkeakoulun ei ollut näytetty menetelleen näin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ammatillisen oppilaitoksen ja ammattikorkeakoulun huomiota siihen, mitä oli esittänyt hyvän hallinnon vaatimuksista niiden toiminnassa

(OKV/749/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heikki Vasenius).

## Hakemusten käsittely

Kantelija oli tehnyt opetushallitukselle hakemuksen auktorisoidun kääntäjän tutkinnon tehtävien laatijaksi ja arvioijaksi. Opetushallituksen selvityksen mukaan hakemuksen käsittely oli viivästynyt, mutta syytä siihen ei voitu selvittää asianomaisen virkamiehen virkavapauden vuoksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hakemuksen käsittely opetushallituksessa ei tapahtunut perustuslain 21 §:n vaatimalla tavalla ilman aiheetonta viivytystä ja että syynä tähän oli opetushallituksen laiminlyönti järjestää saamiensa hakemusten käsittely siten, ettei se viivästynyt virkamiehen virkavapauden vuoksi. Hän kiinnitti opetushallituksen huomiota perustuslain edellyttämän hyvän hallinnon noudattamisen tärkeyteen käsiteltäessä hakemuksia (OKV/1260/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heikki Vasenius).

## YLIOPPILASTUTKINTOLAUTAKUNTA

### Hyvä hallinto ylioppilaskirjoituksiin kuuluvan kokeen toimeenpanossa

Ylioppilastutkinnon fysiikan kokeeseen osallistunut ylioppilaskokelas oli ennen koetta jättänyt kokeessa käytettävän laskimensa opettajan tarkastettavaksi. Ylioppilastutkintolautakunnan (YTL) määräyksen mukaan kokelaan on tyhjentävä laskimen muistit ennen tarkastukseen jättämistä. Selvityksensä mukaan oppilas ei ol-

lut tätä tehnyt, koska oli siinä käsityksessä, että opettaja tyhjentäisi muistista muut kuin sallitut aineistot. Selvityksessään opettaja totesi, että opettajan tehtäviin ei kuulu muistintyhjentäminen. Koulun käytännön mukaisesti hän kuitenkin tyhjensi laskimen muistin kyseisen laskimen laskinkoulutuksessa oppimallaan tavalla ja hyväksyi laskimen fysiikan kokeessa käytettäväksi. Myöhemmin oppilas osallistui matematiikan kokeeseen ja jätti tässä tarkoituksessa saman laskimen matematiikan opettajan tarkastettavaksi. Opettaja löysi laskimesta lukion matematiikan ja fysiikan kursseihin liittyviä aineistoja.

Ylioppilastutkinnosta annetun lain 11 §:n mukaan kokelas, joka syyllistyy vilpilliseen menettelyyn tai vilpin yritykseen, menettää oikeutensa osallistua kokeisiin kyseisenä tutkintokertana. Kokeet, joihin kokelas on samalla tutkintokerralla ilmoittautunut, katsotaan hylätyiksi. Rehtori katsoi päätöksellään oppilaan syyllistyneen YTL:n antaman määräyksen rikkomiseen ja vilpin yritykseen jättäessään laskimeensa luvatonta aineistoa sisältävän muistin tyhjentämättä ennen laskimen jättämistä opettajan tarkastettavaksi. Hallinto-oikeus hylkäsi rehtorin päätöksestä tehdyn valituksen.

Tehdyn kantelun perusteella apulaisoikeuskanslerin sijainen tutki, oliko koulun ja YTL:n menettely tässä ja ylioppilastutkinnon suorittamiseen liittyvissä asioissa yleisemminkin sellaista, että se täytti viranomaistoiminnalle laissa asetetut vaatimukset.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että tapahtuma-aikaan voimassa olleiden ylioppilastutkintolautakunnan määräysten perusteella velvollisuus laskimen tyhjentämiseen oli yksiselitteisesti kokelaalla. Opettajan vastuu oli valvonnallinen eikä tyhjentämisvastuuta voinut siirtää opettajalle. Koulun käytännön mukaan opettajat kuitenkin tosiasiallisesti tyhjänsivät

laskimia niitä tarkastaessaan. Oppilaalle oli siten voinut syntyä käsitys siitä, että opettajan kertaalleen tarkastama ja kokeeseen hyväksymä laskin ei enää sisältänyt kiellettyä aineistoa.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvataan oikeus hyvään hallintoon. Hyvästä hallinnosta säädetään hallintolaissa, jossa määritellään sekä hyvän hallinnon perusteet että viranomaistoiminnassa noudatettava menettely. Hallintolain 6 §:n ilmaisema tasapuolisen kohtelun vaatimus tarkoittaa viranomaisen velvollisuutta huolehtia siitä, että hallinnon asiakkailta on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyteen lakiin perustuvaista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Kyseisten hallintolain säännösten perusteella ylioppilaskirjoituksiin liittyvän viranomaistiedotuksen on oltava sillä tavoin yksiselitteistä, että kirjoituksiin osallistuvat henkilöt voivat saada täsmällisen ja yksiselitteisen tiedon siitä, mitä heiltä kussakin ylioppilaskirjoitusten vaiheessa edellytetään ja siitä, minkälaiset seuraukset määräysten vastaisesta menettelystä aiheutuu. Ylioppilaskirjoitusten toimeenpanoa koskevalle viranomaistoiminnalle on asetettava poikkeuksellisen korkeat vaatimukset muun muassa kokelaiden nuoren iän, samanaikaisesti omaksuttavaksi tulevien määräysten ja ohjeiden runsauden sekä määräysten noudattamatta jättämisestä aiheutuvien seuraamusten ankaruuden vuoksi.

Saamansa selvityksen perusteella apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että ylioppilastutkintolautakunnan laskinten tyhjentämisestä antamat määräykset ja käytäntö olivat erkaantuneet toisistaan. Määräykset eivät myöskään olleet kaikin osin yksiselitteisiä. Niiden tulkinnanvaraisuutta lisäsi, että kantelun tarkoittamien tapahtumien jälkeen tehdyillä määräysten uudistuksilla poistettiin opettajien tarkastustehtä-

vän varsinainen peruste eli laskinten toimintojen sallittavuuden tarkastaminen.

Laskinten tarkastamista koskeva määräysten epäselvyys sekä niiden ja vallitsevan käytännön välinen eroavaisuus vaaransi oppilaiden perustuslaissa ja hallintolaissa turvatuun tasa-arvoisen aseman eikä täyttäneet hyvän hallinnon viranomaistoiminnalle asettamia vaatimuksia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti YTL:n huomiota ylioppilaskokeessa käytettävien apuvälineiden tarkastamista koskevien ohjeiden sisältöön sekä YTL:n ja asianomaisen koulun rehtorin huomiota näiden velvollisuuteen huolehtia siitä, että kaikilla ylioppilaskirjoituksiin osallistuvalla oppilailla on selkeä ja yksiselitteinen tieto vilpplisen menettelyn tai sen yrityksen seuraamuksesta (OKV/689/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

## KIRKOLLISHALLINTO

---

### Suomen ortodoksisen kirkon arkkipiispan menettely

Suomen ortodoksisen kirkon arkkipiispa oli luostarin ohjesääntöön nojautuen vapauttanut luostarin johtajan tehtävästään.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ortodoksisesta kirkosta annetun lain nimenomaisten säännösten mukaan luostarissa on johtokunta, jonka jäsenet luostarin jäsenet valitsevat (70 §), luostarin jäsenet valitsevat myös luostarin johtajan, joka toimii johtokunnan puheenjohtajana (69-70 §), johtajan tehtävä on elinikäinen (69 §), luostarin tehtävistä, hallinnosta ja toiminnasta määrätään luostarin ohjesäännössä (71 §). Luostarin ohjesäännön määräykset piispan oikeudesta

panna luostarin johtaja viralta tai vapauttaa hänet tehtävästään ovat siten mitättömiä, koska ne ovat ristiriidassa muun muassa luostarin johtajan tehtävän elinikäisyyttä koskevan säännöksen kanssa. Laissa säädetty luostarin toimintaa koskeva yleinen ohjaus- ja valvontavalta ei myöskään oikeuta piispaa toimimaan vastoin lain säännöksiä.

Arkkipiispa toimi siten virheellisesti ja lain vastaisesti vapauttaessaan luostarin johtajan tehtävästään. Lisäksi arkkipiispan pyrkimykset kytkeä sanottuun virheelliseen toimintaansa luostarin johtokunta olivat ristiriidassa kirkkojärjestyksen kanssa.

Apulaisoikeuskansleri antoi arkkipiispalle huomautuksen vastaisen varalle hänen ortodoksisesta kirkosta annetun lain ja kirkkojärjestyksen vastaisesta menettelystään (OKV/1273/1/2011, OKV/1329/1/2011 ja OKV/111/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

## Viestiin vastaaminen

Seurakuntaan kuulumattoman kantelijan postilaatikkoon jaettiin seurakunnan julkaisema lehti. Kantelija oli seurakunnan kirkkoherralle lähettämässään sähköpostiviestissä vaatinut osoitteettoman jakelun lopettamista, mutta ei ollut saanut vastausta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti seurakunnan kirkkoneuvoston huomiota perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon kuuluvaan viesteihin vastaamisen tärkeyteen (OKV/1295/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heikki Vasenius).

## Yhdenvertaisuus hautaustoimessa

Kirkkoherra oli kantelussa tarkoitetussa tapauksessa noudattanut seurakunnan käytäntöä, jonka

mukaan kirkkoon kuulumattomia haudataan vain maanantaista perjantaihin. Asiassa erityislakien nojalla valvontavelvolliset lääninhallitus ja tuomiokapituli ryhtyivät kumpikin tiedon käytännöstä saatuaan asianmukaisiin toimenpiteisiin. Kumpikin totesi käytännön yhdenvertaisuussäännösten vastaiseksi ja kehotti seurakuntaa luopumaan siitä.

Apulaisoikeuskansleri piti lääninhallituksen ja tuomiokapitulin toimenpiteitä asiassa riittävinä. Sanotun käytännön ja sen noudattamisen osalta oikeuskanslerilla ei ollut perusteita lisätoimenpiteisiin.

Tuomiokapitulin aloitteen pohjalta piispainkokous antoi sittemmin ohjeen kirkkoon kuulumattomien hautaan siunaamisesta. Aloitteessa ei ollut kysymys hautaamisenettelyn ajankohdan yhdenvertaisuudesta kaikille haudattaville. Ohjeessa ei siitä mainittu eikä siinä olisi voitukaan ohjeistaa kirkkoon kuulumattomien hautaamisenettelyn ajankohtaa yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri saattoi tuomiokapitulin tietoon, että sen sinänsä asialliseen kehotukseen seurakunnalle toimia niin, että hautaamisenettely ajankohdittain on yhdenvertainen kaikille haudattaville lisätty ”ainakin siihen saakka, kunnes piispainkokous mahdollisesti antaa omia ohjeita” oli harhaanjohtava (OKV/1481/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

## Tarkastukset

### Opetus- ja kulttuuriministeriö

Apulaisoikeuskansleri teki 29.2.2012 tutustumis- ja tarkastuskäynnin opetus- ja kulttuuriministeriön kahteen osastoon, koulutuspolitiikan osastoon sekä koulutus- ja tiedepolitiikan osastoon. Käyn-

nin aikana keskusteltiin erityisesti osastojen ja aikuiskoulutuspolitiikan yksikön kehittämishankkeista (OKV/1/51/2012).

### **Opetushallitus**

Apulaisoikeuskansleri teki 30.3.2012 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Opetushallitukseen (OKV/5/51/2012).

### **Ahveniston koulu**

Apulaisoikeuskansleri teki 11.4.2012 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Hämeenlinnan Ahveniston kouluun.

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 16 §:n mukaan kunnan on järjestettävä kouluterveydenhuollon palvelut alueellaan sijaitsevien perusopetusta antavien oppilaitosten oppilaille. Kouluterveydenhuollon palveluihin sisältyvät muun muassa kouluympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden seuranta kolmen vuoden välein (12 § neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisvästä suun terveydenhuollosta annetussa asetuksessa 338/2011) sekä vuosiluokittain oppilaan kasvun ja kehityksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin seuraaminen ja edistäminen (asetuksen 9 §:n 1 momentin 4 kohta).

Tarkastuksella saatujen tietojen mukaan Ahveniston koulussa ei toteutettu kattavasti asetuksen mukaisia terveystarkastuksia eikä koulu yhteisön terveellisyyden ja turvallisuuden tarkastusta ollut tehty. Apulaisoikeuskansleri pyysi näiden lain mukaisten velvoitteiden täyttämistä vastaavaa Hämeenlinnan kaupunkia asetetussa määräajassa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt kouluterveydenhuoltoa ja koulu yhteisön turvallisuuden varmistamista koskevien puutteiden poistamiseksi. Kaupunki on antanut pyydetyn selvityksen (OKV/11/51/2012).

### **Lahden kaupungin sivistystoimi**

Apulaisoikeuskansleri teki 22.5.2012 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Lahden kaupungin sivistystoimeen erityisteemanaan nuorten kuuleminen kaupungin opetustoimessa ja yleishallinnossa (OKV/18/51/2012).

### **Lahden yhteiskoulun lukio**

Apulaisoikeuskansleri teki 22.5.2012 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Lahden yhteiskoulun lukioon.

Lukiolain (629/1998) 27 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän tulee varata opiskelijoille mahdollisuus osallistua koulutuksen kehittämiseen sekä kuulla opiskelijoita ennen opintoihin ja muihin opiskelijoiden asemaan olennaisesti vaikuttavien päätösten tekemistä. Puhevaltaa kyseisissä asioissa käyttää opiskelijoista muodostuva oppilaskunta. Lain 31 §:n 2 momentin mukaan oppilaskunnan tehtävänä on edistää opiskelijoiden yhteistoimintaa ja koulutyötä.

Tarkastuksella saatujen tietojen perusteella oikeuskanslerinvirastossa avattiin oma aloite OKV/14/50/2012, oppilaskunnan kuuleminen ja vaikutusmahdollisuudet (OKV/19/51/2012).

### **Helsingin yliopisto**

Apulaisoikeuskansleri teki 2.10.2012 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Helsingin yliopistoon. Keskustelussa esiin tulleiden seikkojen johdosta apulaisoikeuskansleri pyysi yliopistoa toimittamaan jälkikäteen eräitä asiakirjoja (OKV/16/51/2012).

### **Itä-Suomen yliopisto**

Apulaisoikeuskansleri teki 12.11.2012 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Itä-Suomen yliopistoon. Tarkastuksella kiinnitettiin erityistä huomiota op-

pilaitosdemokratian toteutumiseen, turvalliseen opiskeluympäristöön ja yliopistoa yliopistolain (558/2009) 87 §:n perusteella velvoittavaan arviointiin. Yliopisto antaa luokan- ja aineenopet-

tajien sekä lastentarhanopettajien koulutusta. Tarkastuksella kuultiin myös siitä, miten koulujen työrauhaongelmat ovat vaikuttaneet opettajille annettavaan koulutukseen (OKV/27/51/2012).

## MAA- JA METSÄTALOUSSHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### MINISTERIÖ

---

#### Kuuleminen eläinsuojelutarkastuksessa

Aikanaan maa- ja metsätalousministeriössä valmistellussa eläinsuojelutarkastuslomakkeessa asianosaisen kuulemista koskeva kohta oli sijoitettu lomakkeen loppuun varsinaisen hallintopäätöksen tekemistä koskevan kohdan jälkeen. Kantelussa epäiltiin, että lomake ohjaa eläinsuojelutarkastusta tekevää viranhaltijaa virheelliseen menettelyyn, ja että hallinto-oikeudet tulkitsevat lomaketta siten, että eläinten omistajan tai haltijan kuulemista ei ole joko suoritettu lainkaan tai se on suoritettu liian myöhäisessä vaiheessa.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan on yksi perustuslain 21 §:ssä tarkoitetuista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jotka edellytetään turvattavan lailla. Kuuleminen on asianosaiselle tärkein vaikuttamiskeino häntä koskevan hallintopäätöksen valmistelussa. Lähtökohtaisesti on pidettävä selvänä, että jokaisen hallintopäätöksiä tekevän viranhaltijan virkatehtäviin kuuluu tuntea hallintomenettelyä koskeva lainsäädäntö. Sekä eläinsuojelulain että hallin-

tolain säännökset edellyttävät, että asianosaisen kuuleminen, lukuun ottamatta tiettyjä laissa mainittuja poikkeustilanteita, on suoritettava aina ennen päätöksentekoa. Näiden säännösten tuntemusta tulee voida edellyttää viranomaisilta, joiden tehtäviin kuuluu mm. yksilöä velvoittavien hallintopäätösten tekeminen. Mikäli viranomaisten työn helpottamiseksi kuitenkin on laadittu lomakepohjia, on perusteltua odottaa, että ne tosiasiallisesti tukevat viranhaltijoiden päätöksentekoa ja ohjaavat menettelyä oikeaan suuntaan. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kantelussa tarkoitettulle lomakkeen eläinten omistajan tai haltijan selitys -kohdan sijoittamiselle lomakkeen loppuun päätöksentekokohdan jälkeen ei ole löydettävissä perustetta laista. Asiassa saadun selvityksen ja lausunnon mukaan Evira oli parhaillaan uudistamassa kantelussa tarkoitettua eläinsuojelutarkastuslomaketta. Uusi lomake olisi Evirasta saadun tiedon mukaan entistä ohjaavampi ja yksityiskohtaisempi, ja siihen liittyisi täyttöohje. Tähän nähdessä apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi laillisuusvalvonnalliseksi toimenpiteeksi päätöksensä lähettämisen tiedoksi maa- ja metsätalousministeriölle ja Elintarviketurvallisuusvirasto Eviralle otettavaksi huomioon uusia lomakkeita laadittaessa (OKV/774/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

## MAA- JA METSÄTALOUS

---

### Tietojen antaminen oikeuskanslerille

Metsähallitus oli kanteluasian OKV/202/1/2009 tutkimista varten kysyttäessä ilmoittanut oikeuskanslerinvirastolle maanantaina 20.9.2010, että tarkoitus oli saada päätös maastoliikennettä koskevassa oikaisuvaatimusasiassa valmiiksi saman viikon keskiviikkona. Keskiviikkona 22.9.2010 Metsähallituksesta lähetettiin oikeuskanslerinvirastoon ”tietoa” kantelijan viimeisimmästä oikaisuvaatimuksesta. Sähköpostiviestissä selostettiin kantelijan hakemusta ja ilmoitettiin muun ohessa, että päätöstä ei muuteta oikaisuvaatimuksen johdosta. Lisäksi viestissä selostettiin päätöksen perusteluja.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kyseinen oikeuskanslerinvirastoon lähetetty sähköpostiviesti ei ollut muodoltaan varsinainen hallintolain 7 luvun edellytykset täyttävä hallintopäätös, mutta sen sanamuodoista oli ymmärrettävissä, että Metsähallitus oli antanut siinä esitetyn mukaisen päätöksen. Yhdessä 20.9.2010 lähetetyn viestin kanssa siitä sai käsityksen, että Metsähallitus oli 22.9.2010 tehnyt päätöksen, eikä ainoastaan antanut yleistä ennakkotietoa tai arviota tulevasta päätöksestä, joka tehtiin lopulta 26.11.2010. Apulaisoikeuskanslerin päätös 24.9.2010 (OKV/202/1/2009) koski Metsähallituksen menettelyä ja oli osoitettu ja toimitettu sille. Tästä huolimatta Metsähallitus ei ollut oikaissut siitä selvästi ilmenevää Metsähallituksen ilmoittamaan virheelliseen tietoon perustuvaa käsitystä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että harhaanjohtavan tiedon antaminen oikeuskanslerinvirastolle oikaisuvaatimusasian käsittelyn

tilanteesta oli vastoin oikeuskanslerin perustuslaissa turvattua tiedonsaantioikeutta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Metsähallituksen huomiota oikeuskanslerin tiedonsaantioikeudesta esitettyyn (OKV/1505/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

## MAANMITTAUSLAITOS

---

### Asianosaisen kuuleminen kiinteistötoimituksessa

Toimitusinsinööri oli kiinteistötoimituksen jatkokokouksessa päättänyt lakkauttaa tarpeettomana valtion vanhat tieoikeudet kantelijan omistamalla kiinteistöllä. Toimitusinsinööri ei ollut tiedottanut toimituksesta asianosaisen asemassa olleelle kantelijalle. Asianosaiselle olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi lähettämällä hänelle kutsukirje siihen kokoukseen, jossa rasitteen poistamiset oli tehty. Toimitusinsinöörin virheen vuoksi kantelijaa ei ollut kuultu perustuslaissa ja kiinteistönmuodostamislaisissa säädetyllä tavalla ja näin ollen toimitusinsinööri oli menetellyt lain vastaisesti. Maanmittauslaitoksen ja apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kuulemista koskeva tiedotamisvirhe ei ollut vähäinen virhe. Apulaisoikeuskansleri antoi toimitusinsinöörille huomautuksen vastaisen varalle laiminlyönnistä noudattaa perustuslaissa ja kiinteistönmuodostamislaisissa turvattuja asianosaisen kuulemista koskevia säännöksiä (OKV/1834/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).



## Tarkastukset

### **Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta**

Käynnillään 17.2.2012 maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa apulaisoikeuskansleri tutustui valituslautakunnan organisaatioon ja tehtäviin. Käynnillä keskusteltiin muun muassa hyvän hallinnon periaatteista, yhteistyöstä muiden viranomaisten kanssa sekä valituslautakunnan tulevaisuudennäkymistä (OKV/2/51/2012).

### **Siuntion maaseututoimi**

Tarkastuksellaan Siuntion maaseututoimessa 28.2.2012 apulaisoikeuskansleri tutustui kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen toimintaan ja tehtäviin, maataloustukien hallintoon paikallistasolla sekä maaseutuhallinnon tulossa olevaan uudistukseen (OKV/3/51/2012).

## LIIKENNE- JA VIESTINTÄHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### LIIKENTEEN TURVALLISUUSVIRASTO

---

##### Lentomatikustajien oikeuksien valvonta

Kahdessa kantelussa katsottiin viranomaisten laiminlyöneen valvontavelvollisuutensa, kun lentoyhtiöt (esimerkiksi Finnair) eivät maksaneet matkustajille EU-normien mukaista korvausta lentojen viivästymistapauksissa.

Apulaisoikeuskansleri totesi ensiksi, että yhteisön asetuksen 261/2004 eli ns. ylivarausasetuksen 6 artikla velvoittaa sanamuotonsa mukaan lentoliikenteen harjoittajan viivästymistapauksessa tarjoamaan matkustajalle 8 ja 9 artiklassa säädettyä apua, mutta ei maksamaan 7 artiklan mukaista korvausta. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuimen 19.11.2009 antaman Sturgeon-päätöksen mukaan viivästyneiden lentojen matkustajat voivat päätöksestä ilmenevin edellytyksin vedota asetuksen 7 artiklan mukaiseen korvausta koskevaan oikeuteen, kun heille aiheutuu viivästyneen lennon johdosta vähintään kolmen tunnin pituinen ajan menetys.

Valvontaviranomaisten eli Kuluttajaviraston/kuluttaja-asiamiehen ja (1.1.2010 alkaen) Liikenteen turvallisuusviraston tuli oman toimivaltansa rajoissa valvoa, että lentoyhtiöt ryhtyivät noudattamaan päätöstä, joka merkitsi merkittävää lentomatikustajien oikeusturvaa koskevaa muutosta asetuksen tulkinnassa. Kantelujen johdosta hankituissa selvityksissä ei kuitenkaan ollut edes väitetty, että sanotut viranomaiset olisivat keskustelleet viivästymisasiasta Finnairin kanssa, vaikka ne neuvottelivat Finnairin kanssa muista asioista keväällä 2010. Viranomaisten menettelyä oli pidettävä moitittavana. Moite ei koskenut valvontaviranomaisten pidättymistä valvontatoimenpiteistä joulukuussa 2010 unionin tuomioistuimeen saapuneiden kahden ennakkoratkaisupyynnön ollessa vireillä. Niissä oli kysymys asetuksen 261/2004 5-7 artiklan tulkinnasta siten kuin yhteisöjen tuomioistuin oli tehnyt Sturgeon-päätöksessään.

Apulaisoikeuskansleri saattoi Kuluttajaviraston/kuluttaja-asiamiehen ja Liikenteen turvallisuusviraston tietoon niiden menettelyä koskevat moitteensa (OKV/1252/1/2010 ja OKV/1383/1/2012; ratkaisijana Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

## TYÖ- JA ELINKEINOHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### TYÖ- JA ELINKEINOTOIMISTOT

---

##### Viranomaisen menettely asiakaskäynnin aikana

Kantelija oli käynyt työ- ja elinkeinotoimistossa työvoimavirkailijan luona esittämässä todistuksen sairauslomastaan. Käynnin aikana työvoimavirkailijan ovi oli pysynyt auki. Toimiston selvityksen mukaan kantelija oli esittänyt sairausloman todistuksestaan vain sen osan, jossa oli sairausaika ja lääkärin allekirjoitus, ei syytä, eikä sitä häneltä myöskään tiedusteltu. Asioidessaan toimistossa kantelija ei ollut sisään tullessaan sulkenut ovea eikä pyytänyt virkailijaa sulkemaan sitä. Käynnin ajankohtana vaivanneen helleaallon vuoksi jouduttiin pitämään paitsi ovia myös ikkunoita auki.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että pelkkä tieto sairauslomasta kertoo, että henkilön terveydentila ei ole työssäolon kannalta asianmukainen. Kantelijan sairauslomasta kertova todistus oli siten julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa tarkoitettu salassa pidettävä asiakirja. Selvitytyksi oli katsottava, että käynnin yhteydessä ainakin mainittiin kantelijan sairausloma. Oven jättäminen auki sisään tullessa ei ollut julkisuuslain 26 §:n 1 momentissa tarkoi-

tettu nimenomainen suostumus viranomaiselle tiedon antamiselle salassa pidettävästä asiakirjasta. Myöskään ilman lämpötilalla ei ollut merkitystä asian arvioinnissa. Asiassa ei ollut ilmennyt näyttöä siitä, että joku oven ulkopuolella olisi kuullut keskustelun. Toisaalta sanotun salassa pidettävän tiedon käsittelyn tapahtuminen oven ollessa auki merkitsi sitä, että tiedon paljastuminen jäi yksinomaan sattuman varaan: oliko joku oven ulkopuolella vai ei. Tällainen menettely viranomaisen taholta ei ollut hyvää hallintoa säätelvän perustuslain 21 §:n edellyttämää asianmuukaista viranomaistoimintaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti työ- ja elinkeinotoimiston huomiota julkisuuslain säännösten ja perustuslain 21 §:n asianmukaisen noudattamisen tärkeyteen (OKV/976/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Heikki Vasenius).

#### PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS

---

##### Menettely yhtiömuodon muuttamisessa ja kirjeeseen vastaamisessa

Kantelija oli ollut kommandiittiyhtiössä äänetön yhtiömies. Kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies oli tehnyt kaupparekisteriin ilmoi-

tuksen yhtiömuodon muutoksesta osakeyhtiöksi. Patentti- ja rekisterihallitus ei ollut kuullut asias-  
sa kantelijaa, ja osakeyhtiö oli merkitty kaup-  
parekisteriin. Kantelija oli asiaa selvittääkseen  
lähettänyt Patentti- ja rekisterihallitukselle kir-  
jeen 16.2.2009, johon hän oli saanut vastauksen  
7.9.2009.

Avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä  
annetun lain 8 luvun 3 §:n mukaan päätös kom-  
mandiittiyhtiön muuttamisesta osakeyhtiöksi on  
tehtävä siinä järjestyksessä kuin yhtiösopimus-  
ta muutetaan. Mainitun lain 1 luvun 4 §:n mu-  
kaan yhtiösopimuksen muuttaminen edellyttää  
kaikkien yhtiömiesten myötävaikutusta paitsi jos  
asiasta on toisin sovittu. Kyseisen ky:n yhtiöso-  
pimuksessa ei ollut määräyksiä yhtiösopimuksen  
muuttamisesta, joten yhtiömuodon muuttaminen  
olisi edellyttänyt, että kaikki yhtiömiehet olisivat  
olleet siitä yksimielisiä.

Patentti- ja rekisterihallitus oli menetel-  
lyt kaupparekisterilain 21 §:n 1 momentin  
(245/2001) vastaisesti käsitellessään muutos-  
ilmoituksen rekisteröintiä, koska se oli laimin-  
lyönyt pyytää selvitystä muutosilmoituksen tekijältä kantelijan suostumuksesta tai esimerkiksi  
yhtiöosuuden lunastamisesta. Muutosilmoituk-  
sen käsittelyssä oli menetelty myös vastoin pe-  
rustuslain 21 §:ää, jonka mukaan jokaisella on

oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaises-  
ti viranomaisessa sekä hallintolain 31 §:ää, jon-  
ka mukaan viranomaisen on huolehdittava asi-  
an riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä  
hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelli-  
set tiedot ja selvitykset. Kun otettiin huomioon  
mainittu viranomaisen virheellinen menettely ja  
se, että kaupparekisterimerkinnällä on sen 26 §  
huomioon ottaen julkisuusvaikutus sekä myös  
oikeutta luovia vaikutuksia, apulaisoikeuskans-  
leri antoi Patentti- ja rekisterihallitukselle vas-  
taisen varalle huomautuksen muutosilmoituk-  
sen yhteydessä tapahtuneesta käsittelyvirheestä.

Patentti- ja rekisterihallituksen vastattua  
kantelijan kirjeeseen vasta yli puolen vuoden  
päästä kirjeen saapumisesta oli viranomaisen  
loukannut myös hallintolain velvoitteita pal-  
veluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuus-  
desta, neuvonnasta sekä käsittelyn viivytyk-  
settömyydestä. Patentti- ja rekisterihallituksen  
ilmoitettua täsmentäneensä asiakaskirjeisiin  
vastaamista koskevia ohjeita apulaisoikeus-  
kansleri piti riittävänä toimenpiteenä kiinnit-  
tää viranomaisen huomiota mainittujen hal-  
lintolain säännösten noudattamiseen jatkossa  
(OKV/1072/1/2010; ratkaisijana apulaisoi-  
keuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä  
Minna Pulkkinen).

## SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRASTO VALVIRA

---

##### Perusteeton väite viranomaisen ohjeessa

Kantelija epäili, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) tupakkalain muutoksia koskevissa ohjeissa oli tupakan hallussapitoon puuttumista koskevia epäjohtonmukaisuuksia. Näitä kuvatessaan hän muun ohella viittasi siihen, että lastensuojelulaitoksia koskevan ohjeen (6/2010, 14.12.2010) mukaan apulaisoikeuskansleri oli ratkaisussaan 9.9.2010 dnro OKV/1227/1/2009 korostanut, ettei lasten tupakkoinnista ja tupakkatuotteiden hallussapidosta saa seurata lapselle rangaistusta.

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä virasto sivuutti kokonaan tämän kantelun ensimmäisessä kappaleessa esiin tuodun väitteen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viraston ohjeen sivulla 5 oli sanottu väite ja että se oli perusteeton. Hänen mainitussa ratkaisussaan ei ollut tällaista korostusta. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri antoi Valviralle huomautuksen vastaisen varalle (OKV/797/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Heikki Vasenius).

##### Asiakirjapyyntöön käsittely

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira oli vastannut kantelijan asiakirjapyyntöön vasta kaksi kuukautta sen saapumisen jälkeen. Valviran antaman selvityksen mukaan pyyntö oli epähuomiossa jäänyt kirjaamatta diaariin ja käsittelemättä aluksi asiakirjapyyntönä.

Asiakirjapyyntöön vastanneet Valviran johtaja ja ylilääkäri olivat kieltäytyneet antamasta kaikkia kantelijan pyytämiä asiakirjoja. He eivät tällöin olleet antaneet kantelijalle tietoa, että asia voitiin saattaa viranomaisen ratkaistavaksi valituskelpoisen ratkaisun saamiseksi, eivätkä tiedustelleet, halusiko kantelija asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Valviran ja sen mainittujen virkamiesten huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain menettelysäännösten noudattamiseen (OKV/528/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

#### POTILASVAKUUTUSKESKUS

---

##### Korvausten maksaminen

Kantelussa arvosteltiin Potilasvakuutuskeskuksen menettelyä keskuksen kieltäydyttyä maksamasta

korvausta aikaisemman myönteisen korvauspäätöksensä perusteella sen jälkeen kun asiassa oli saatu potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuositus. Hakija oli saanut Potilasvakuutuskeskuksen korvauspäätöksen, jonka mukaan kyseessä oli osittain korvattava potilasvahinko. Hakija oli pyytänyt potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuositusta vaatien korvausta myös Potilasvakuutuskeskuksen hylkäämältä osalta. Potilasvahinkolautakunta oli antanut ratkaisusuosituksen, jonka mukaan kyseessä ei ollut korvattava potilasvahinko. Tämän jälkeen Potilasvakuutuskeskus oli tehnyt uuden, kielteisen korvauspäätöksen. Hakijalle ei ollut maksettu korvausta osittain myönteisen korvauspäätöksen perusteella.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että hyvän hallinnon perusteet olisi otettava huomioon kaikessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa. Potilasvakuutuskeskus on yksityisoikeudellinen vakuutuslaitos, mutta hoitaa julkista hallintotehtävää. Hallintolain hallituksen esityksen perustelut mainitsevat lakisääteisen potilasvahinkovakuutusasioiden hoitamisen esimerkkinä julkisesta hallintotehtävästä. Hallintolain 2 § 3 momentin perusteella on siis selvää, että Potilasvakuutuskeskuksen ollessa säännöksen tarkoittama laissa määrättyä julkista tehtävää hoitava laitos soveltuu muun muassa luottamuksensuojaa koskeva hallintolain 6 § sen toimintaan.

Toinen soveltamisalaa koskeva kysymys on se, onko potilasvahinkoasia hallintolain tarkoitama hallintoasia. Toisin sanoen soveltuvatko hallintolain säännökset hallintoasiassa noudattavasta menettelystä potilasvahinkoasian käsittelyyn Potilasvakuutuskeskuksessa. Jos sovelletaan hallintolain perusteluissa olleita perusteita hallintoasian määrittelemiseksi, ei potilasvahinkoa koskevaa korvausasiaa ole pidettävä hallinto-

asiana. Se ei ole hakemus etuuden saamiseksi, eikä sitä koskevaan päätökseen voi hakea muutosta hallintotuomioistuimessa. Kun potilasvahinkoasia ei siten voi rinnastaa hallintoasiaan, ei hallintoasiassa noudatettava menettely, esimerkiksi selvittämismuutoksen koskeva 31 § taikka hallintopäätöksen muuttamista koskeva 50 § 2 momentti, siihen sovellu.

Päätöksen mukaan käytettävissä ei siis ole säännöksiä korvauspäätöksen pysyvyydestä. Asiassa viitattiin korkeimman oikeuden ratkaisuun 2003:116, jossa oli kysymys samantapaisesta tilanteesta. Korkein oikeus katsoi, että Potilasvakuutuskeskus ei voinut lakkauttaa korvauksen maksamista pelkästään sillä perusteella, että uuden lääketieteellisen arvion mukaan potilasvahinkoa ei ollut tapahtunut.

Korkein oikeus mainitsee mahdollisina seikkoina päätöksen muuttamiselle olosuhteiden olennainen muuttuminen, päätökseen vaikuttanut selvästi virheellinen tai puutteellinen selvitys sekä ilmeisen vääriä lain soveltaminen taikka potilaan vilpillinen menettely korvauksen saamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että Potilasvakuutuskeskus on velvollinen noudattamaan hyvään hallintoon kuuluvaa hallintolain 6 §:n mukaista luottamuksensuojaa. Korkein oikeus on konkretisoinut ennakkopäätöksessään luottamuksensuojan sisältöä potilasvakuutuksessa ja päätöstä noudattamalla keskus turvaa asiakkaidensa luottamuksensuojaa. Tämän perusteella keskuksella voidaan katsoa olevan jopa korostunut velvoite noudattaa korkeimman oikeuden ratkaisussa määriteltyjä ehtoja päätöksen muuttamiselle asetettuina luottamuksensuojan vähimmäisehtoina.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Potilasvakuutuskeskuksen huomiota siihen, että kumotessaan hakijan hyväksi aiemmin tekemänsä korvauspäätöksen Potilasvakuutuskeskus on jättänyt otta-

matta huomioon korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä kuvatut kumoamista rajoittavat seikat eikä ole noudattanut hallintolain 6 §:ssä säädettyä luottamuksensuojaperiaatetta.

Kantelua tutkittaessa oikeuskanslerinvirastoon hankittiin sosiaali- ja terveysministeriöstä 19.9.2008 päivätty luonnos muistioksi potilasvahinkolain muutostarpeista. Muistiassa on muutostarpeena tuotu esiin myös potilasvahinkolain 11 b §:n 3 momentin merkitys eli potilasvahinkolautakunnan toimivalta käsitellä korvausasia myös korvausperusteen osalta, vaikka ratkaisusuositusta pyydetään vain korvausmäärästä. Muistion mukaan korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2003:116 on aiheuttanut hämmennystä sen suhteen, mikä vaikutus potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksella on Potilasvakuutuskeskuksen ja korvauksenhakijan väliseen suhteeseen. Potilasvakuutuskeskus oli katsonut 23.8.2004 antamassaan muistiassa, että lainsäädäntöä olisi tässä suhteessa tarpeen tämentää.

Apulaisoikeuskansleri esitti sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, tulisiko potilasvahinkolain osittaisuudistuksen aloittamista kiirehtiä muun muassa sen selkeyttämiseksi, mikä potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksen merkitys on Potilasvakuutuskeskuksen ja korvauksenhakijan välisessä suhteessa (OKV/672/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

## KANSANELÄKELAITOS

---

### Käsittelyn viipyminen

Kantelijan etuushakemusten käsittelyajat olivat Kelassa viipyneet kahdeksasta kuukaudesta

vuoteen. Kelan selvityksen mukaan tämä johdettiin kyseiseen tapaukseen sekä Kelan toimintaan yleisemminkin liittyvistä syistä. Kantelijan tapauksessa käsittelyaikoja oli erityisesti viivästyttänyt se, että hänelle oli ensin puutteellisin perustein annettu päätös Suomen sosiaalilainsäädännön soveltamisesta häneen. Tämä virheellinen ja sittemmin poistettu päätös oli aiheuttanut viivästyksiä muiden hakemusten käsittelyssä. Yleisinä syinä asiaa käsitelleet Kelan yksiköt esittivät hakemusruuhkan, kansainvälisten asioiden erityispiirteet ja haastavuuden sekä epätietoisuuden tarkoituksenmukaisista menettelytavoista.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintolain (434/2003) ja sen taustalla olevan perustuslain 21 §:n vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvästä hallinnosta edellyttävät viranomaisen mitoittavan ja muutoinkin järjestävän toimintansa niin, että laadukas palvelu- ja toimintakyky säilyy myös haastavissa ja poikkeuksellisissakin oloissa. Toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen kuuluu myös riittävien ohjeiden antaminen asiakastyötä tekeville sekä palvelujen asianmukaisen toteutumisen valvonta. Tämä velvollisuus on korostunut organisaatiossa, jonka päätöksillä on keskinäistä vaikuttavuutta ja jotka koskevat perustuslailla turvattua perustoimeentuloa ja muuta sosiaaliturvaa.

Koska asiaa käsitelleet yksiköt olivat ilmoittaneet jo aloittaneensa kantelun esiin tuomien ongelmien käsittelemisen, apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteeksi velvoittaa Kela esittämään selvitystä niistä parannustoimenpiteistä joihin kyseisten epäkohtien johdosta oli ryhdytty tai aiottiin ryhtyä (OKV/1378/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

## SOSIAALITURVAN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA

### Lautakunnan toimintakyky ja oikeusturvan toteutuminen

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyajat ovat olleet apulaisoikeuskanslerin tutkitavana jo vuodesta 2008 lähtien.

Edellisessä päätöksessään 6.4.2011 (OKV/15/50/2010) apulaisoikeuskansleri totesi, että lautakunnan saamien lisäresurssien, lainsäädäntömuutosten ja lautakunnan sisäisen kehitystyön avulla ruuhkautuminen pystyttiin pysäyttämään vuonna 2009 ja ruuhkaa oli saatu merkittävästi purettua vasta vuonna 2010. Kuitenkaan keskimääräinen käsittelyaika ei ollut vielä lyhentynyt siinä määrin, että sitä voitaisiin pitää kohtuullisena ja perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksen mukaisena. Lautakunnan tilanne oli vuoden 2010 aikana parantunut niin, että käsiteltävien asioiden ruuhkan purkaminen ja käsittelyaikojen lyheneminen kohtuullisiksi näytti mahdolliselta. Ministeriö, yhdessä lautakunnan kanssa, oli nyt myös ottanut ruuhkan purkamisen kokonaisvaltaisen, tavoitteellisen ja suunnitelmallisen kehitystyön kohteeksi. Lautakunnan toimintaa oli kuitenkin tarpeen edelleen seurata, koska sen tilanne ei ollut vielä perustuslain edellyttämä.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi maaliskuussa 2012 apulaisoikeuskanslerin pyytämän lausunnon lautakunnan tulostavoitteiden saavuttamisesta ja lautakunnan tilanteesta vuoden 2011 lopussa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että lautakunnan vireillä olevien asioiden määrä on vähentynyt merkittävästi. Vuoden 2008 lopussa asioita oli vireillä 30 281 ja huhtikuun 2012 lopussa 15 835. Vireillä olevien asioiden määrän vähentyminen on edellytyksenä käsittelyaikojen lyhentymiselle kohtuullisiksi.

Asioiden käsittelyajat lautakunnassa ovat lyhentyneet, joskin varsin hitaasti. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli pisimmillään tammi-kuussa 2009 (18,4 kuukautta). Vuoden 2010 keskimääräinen käsittelyaika oli 15,3 kuukautta ja vuoden 2011 11,8 kuukautta. Huhtikuussa 2012 ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 291 päivää eli 9 kuukautta 21 päivää.

Ministeriö arvioi lausunnossaan, että käsittelyaika lyhenisi kohtuullisena pidettyyn kuuteen kuukauteen vuoden 2013 aikana. Käsittelyajat ovat siten lyhentyneet tämän tavoitteen mukaisesti ja nyt tilanne on varsin hyvä verrattuna pisimpiin käsittelyaikoihin.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan vuoden 2011 toimintakertomuksessa on todettu, että käsittelyaika on vieläkin pitkä kun otetaan huomioon etuuskien merkitys edunhakijoille. Tämä on myös apulaisoikeuskanslerin käsitys asiassa. Lautakunnan lisäresurssit ja toiminnan tehostaminen mahdollistavat kuitenkin käsittelyajan edelleen lyhenemisen sekä kohtuulliseen ja perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusten mukaiseen käsittelyaikaan pääsemisen.

Ministeriön lausunnon mukaan lautakunnan määrärahataso kehyskaudelle 2013-2016 on korotettu siten, että lautakunnan pysyvä henkilöstöresurssi olisi 55 henkilötyövuotta. Aikaisemmalta määrärahan perustasolla lautakunnan pysyvä henkilöstöresurssi oli 47 henkilötyövuotta. Lautakunnan vuoden 2011 toimintakertomuksen mukaan pysyvän määrärahan oikea mitoitus on jatkossa lautakunnan toiminnan tuloksellisuuden turvaamisen ehdoton edellytys. Apulaisoikeuskansleri korosti jo päätöksessään 6.4.2011, että on erittäin tarkkaan harkittava sitä, mikä on sopiva henkilöstöresurssi normaalitilanteessa eli kun ruuhka on saatu purettua. Pysyvän määrärahan tulisi mahdollistaa sellaiset henkilöstöresurssit, että vireille tulevat asiat saataisiin käsitellyksi noin kuudessa kuukaudessa ja että asiat eivät



alkaisi uudelleen ruuhkautua. Ruuhkautumisen osasyynä on pidettävä alimitoitettuja henkilöstöresursseja.

Ministeriön arvion mukaan 55 henkilötövuoden henkilöstöresurssilla lautakunta pystyisi ratkaisemaan vuodessa noin 22 000 asiaa eli vuoden aikana vireille tulleet asiat. Aikaisemmin on käynyt ilmi, että vireille tulevien asioiden määrää on varsin vaikea ennustaa, mutta ministeriö on toisaalta ryhtynyt toimiin vireille tulevien asioiden vähentämiseksi. Ministeriön toteuttamat ja suunnittelemaat lainsäädäntömuutokset ja muut toimenpiteet lautakunnassa vireille tulevien asioiden vähentämiseksi ovat kannatettavia myös hyvän hallinnon näkökulmasta.

Apulaisoikeuskansleri on aikaisemmin arvostellut ministeriön toimintakertomuskannanotoissaan esittämiä ylimalkaisia arvioita sekä muun muassa ministeriön toteamusta, että lautakunnan tulee käytettävissä olevilla resursseilla ratkaista ruuhkaongelma itse. Hän on todennut, että viimekätinen vastuu ja mahdollisuudet toimia resursseja lisäämällä tai ryhtyä laajempikantoisiin uudistuksiin on ministeriöllä, ja viitannut valtion talousarvioasetuksen 66 i §:ään, jonka mukaan kannanotossa ministeriön on lausuttava, mihin toimenpiteisiin lautakunnan on tarpeen ryhtyä ja mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi.

Käytettävissä olleesta luonnoksesta ministeriön toimintakertomuskannanotoksi lautakunnan toimintavuodesta 2011 käy ilmi lautakunnan tilanne ja ministeriön esitykset lautakunnan ja ministeriön toimenpiteiksi tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi. Toimenpiteet ovat konkreettisia ja niistä ilmenee sekä lautakunnan että ministeriön vastuu lautakunnan tilanteen parantamisesta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että mikäli luonnos päättyy sellaisenaan tai olennaisilta osiltaan kannanotoksi,

antaa se aiempaa paremman pohjan lautakunnan tilanteen arvioimiseksi.

Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessä esitetyn arviointinsa perusteella, että ei ollut tarpeellista pyytää ministeriöltä erikseen lausuntoa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tilanteesta ja tulostavoitteiden toteutumisesta vuoden 2012 lopussa, vaan hän tulee jatkossa seuraamaan asiaa tarpeen mukaan muun muassa oikeuskanslerinvirastoon tehtävien kanteluiden ja ministeriöön tulosohjauksen kautta kertyvän aineiston pohjalta (OKV/12/50/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

## Valitusasioiden käsittelyn viipyminen

Apulaisoikeuskansleri on ratkaissut kertomusvuoden aikana kolme sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikaa koskevaa kantelua, joissa hän on todennut käsittelyajan olleen kohtuuttoman pitkä ja saattanut tämän käsityksensä lautakunnan ja sosiaali- ja terveystieteiden tietoon.

Kantelun kohteena olleissa valitusasioissa yhdessä käsittelyaika oli kaksi ja puoli vuotta, toisessa lähes yksi vuosi ja kymmenen kuukautta ja kolmannessa 15 kuukautta (OKV/150/1/2011, OKV/488/1/2011 ja OKV/590/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

## KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

### Toimeentulotukiasian käsittely

Kantelija arvosteli toimeentulotukiasiansa käsittelyä kuntayhtymässä. Apulaisoikeuskansleri saattoi kuntayhtymän tietoon näkemyksensä sii-

tä, ettei toimeentulotukihakemusta voida edellyttää laadittavan tietyille lomakkeelle samoin kuin siitä, että tarjotessaan mahdollisuuden sähköiseen asiointiin viranomaisen tulee sallia asiakirjojen toimittaminen muun muassa sähköpostitse siitä huolimatta, ettei sähköpostitse lähetetyn viestin tietoturva kyettä varmistamaan. Tarjotessaan mahdollisuuden sähköiseen asiointiin viranomaisen on kuitenkin selkeästi kerrottava asiakkaille siihen liittyvästä tietoturvaongelmasta samoin kuin sähköpostiosoitteesta, jota asiointissa on käytettävä. Edelleen apulaisoikeuskansleri saattoi kuntayhtymän tietoon näkemyksensä siitä, ettei viranomaisen tule lähtökohtaisesti vaatia esitettäväksi sellaista selvitystä, joka on josen käytettävissä.

Kantelija oli toimittanut oikeuskanslerinivastoon myös toisen kirjoituksen, joka koski toimeentulotukiasian käsittelyä hallinto-oikeuden palautuspäätöksen perusteella.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että toimeentulotukiasiansa on siinäkin tapauksessa, kun kysymys on hallinto-oikeuden palautuspäätöksen perusteella uudelleen käsiteltäväksi tulevasta asiasta, kysymys perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvatusta oikeudesta välttämättömään toimeentuloon. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuntayhtymän huomiota siihen, että toimeentulotukiasiat on käsiteltävä muutoksenhakuviranomaisen palautuspäätöksen perusteella hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Edelleen hän totesi, että viranomaisen on järjestettävä toimintansa ja asiakirjojen kulku viranomaisessa siten, ettei asioiden käsittely ja ratkaiseminen sen vuoksi tarpeettomasti viivästy (OKV/997/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## **Toimeentulotukiohjeen lainmukaisuus**

Kantelija arvosteli sitä, että kaupungin toimeentulotukiohjeen mukaan toimeentulotuessa hyväksyttiin ensisijaisesti julkisessa terveydenhuollossa määrätystä sairauden hoitoon tarkoitetuista reseptilääkkeistä aiheutuneet kustannukset.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka julkisten terveydenhuoltopalvelujen on katsottu olevan ensisijainen terveydenhuollon palvelujärjestelmä, jonka palvelujen käyttämisestä aiheutuneet menot on hyväksytty toimeentulotuessa, ei tästä periaatteesta automaattisesti seuraa se, että reseptilääkkeestä aiheutuvien menojen huomioiminen olisi riippuvainen siitä, onko lääkkeen määrännyt yksityislääkäri vai julkisen terveydenhuollon palveluksessa oleva lääkäri. Oleellista on se, että lääke on potilaan terveyden hoitamisen vuoksi tarpeellinen. Kyseisen seikan arvioimisessa ei puolestaan merkitystä ole sillä, kuka lääkkeen on määrännyt. Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin tietoon kyseisen näkemyksensä reseptilääkkeiden aiheuttamien menojen hyväksymisestä toimeentulotuessa (OKV/508/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## **Sähköinen asiointi toimeentulotukea haettaessa**

Kantelija oli lähettänyt johtavalle sosiaalityöntekijälle tämän henkilökohtaiseen sähköpostiosoitteeseen toimeentulotukihakemuksen sähköpostiviestin liitetiedostona. Sosiaalityöntekijä oli jatkolähettänyt toimeentulotukihakemuksen käsiteltäväksi noin neljän kuukauden kuluttua sen saapumisesta. Ottaen huomioon toimeentulotuesta annetusta laissa asetetut määräajat toimeentu-

lotukihakemuksen käsittelylle, asian käsittelyssä oli ollut huomattava viive.

Kyseisessä kaupungissa sähköinen asiointi ei ole toimeentulotukiasioissa mahdollista. Tämä on ilmoitettu myös kaupungin verkkosivuilla. Myöskään yleistä sähköpostiosoitetta toimeentulotukiasioissa asiointia varten ei ole. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaan sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla. Lain esitöiden mukaan lähettäjä vastaa muun ohella siitä, että hän käyttää asioinnissaan viranomaisen ilmoittamaa yhteystietoa. Asiassa voitiin tästä syystä katsoa, että kantelija ei ollut käyttänyt yhteystietonaan viranomaisen ilmoittamaa yhteystietoa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti sähköisesti lähetetty toimeentulotukihakemus on kuitenkin myös tällaisessa tapauksessa käsiteltävä asianmukaisesti.

Kun sähköistä asiointia toimeentulotukiasioissa ei ollut kaupungissa järjestetty ja tästä johtuen sähköisen asiointin menettelytavoissa oli epäselvyyttä, apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi kiinnittää johtavan sosiaalityöntekijän huomiota huolellisuuteen virkatehtävien hoidossa ja toimeentulotukihakemusten käsittelyn määräaika koskevien säännösten noudattamiseen (OKV/95/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Kantelija kanteli siitä, ettei toimeentulotukea ollut mahdollista hakea sähköisesti. Kaupungin antamassa selvityksessä todettiin, ettei toimeentulotukea ollut mahdollista hakea sähköisesti. Sama informaatio oli myös kaupungin verkkosivuilla. Selvityksessä todettiin, että toimeentulotukihakemusten käsittelyä varten kaupungilla ei ollut käytettävissään suojattua sähköpostiyhteyttä. Kun

sosiaalitoimen asiakkuuteen liittyvät tiedot ovat salassa pidettäviä, ei toimeentulotukihakemusten vastaanottaminen sähköisesti ollut mahdollista. Kaupungilla ei ollut toimeentulotukihakemusten käsittelyä varten yleistä sähköpostiosoitetta vaan se ilmoitti toimeentulotukiasioissa tapahtuvaa yhteydenottoa varten yhteystiedokseen virkamiesten henkilökohtaiset sähköpostiosoitteet.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että lainsäädännössä ei ole asetettu ehdotonta velvollisuutta järjestää mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Hän saattoi kuitenkin kaupungin tietoon näkemyksensä siitä, että tarjotessaan mahdollisuuden sähköiseen asiointiin viranomaisen tulee salliä sähköinen asiointi myös toimeentulotukiasioissa siitä huolimatta, ettei sähköpostitse lähetetyn viestin tietoturvaa pystytä varmistamaan. Tällöin viranomaisen on selkeästi tuotava esiin asiaan liittyvä tietoturvaongelma. Viranomaisen on myös selkeästi kerrottava, mitä sähköpostiosoitetta asiointiin on käytettävä. Yhteystietona ei ole suositeltavaa käyttää virkamiesten henkilökohtaisia sähköpostiosoitteita.

Apulaisoikeuskansleri katsoi lisäksi, että sähköisen asiointin mahdollistaminen toimeentulotukiasioissa olisi myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta perusteltua. Perustuslaissa säädetään, että jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Mahdollisuus asioida sähköisesti voisi nopeuttaa toimeentulotukiasian vireillepanoa ja turvaisi siten osaltaan perustuslain mukaisen perusoikeuden toteutumista. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hän piti myös kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena sitä, että sähköinen asiointi toimeentulotukiasioissa ei ollut mahdollista, kun se useissa muissa hallinnollisissa asioissa kyseises-

sä kaupungissa sitä oli (OKV/420/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

### **Viranomaisen kirjaamis- ja käsittelyvelvollisuus**

Toimeentulotuen hakijalle oli tehty päätös toimeentulotuen myöntämisestä 31.12.2010 saakka. Hänen 8.12.2010 tekemänsä toimeentulotukihakemuksen voitiin siten katsoa tarkoittavan hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta eli vuoden 2011 tammikuuta. Toimeentulotuesta annetun lain (14/12/1997, toimeentulotukilaki) 14 a §:n 2 momentin mukaan päätös on tällöin tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään sanotun kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä, jos hakemuksen saapumisesta on tuolloin kulunut enemmän kuin seitsemän päivää. Päätös tuli siten olla tehtynä ja toimeenpantuna viimeistään 3.1.2011. Päätös oli tehty kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa 26.1.2011 eli myöhässä. Kyseisen, pitkähkölle ajanjaksolle tehdyn päätöksen mukaan toimeentulotukea tulitaisiin myöntämään myös julkisen terveydenhuollon menoihin. Kun 8.3.2011 ja 15.3.2011 esitettyihin julkisen terveydenhuollon laskuihin myönnettiin tukea vasta 7.4.2011 ja laskujen eräpäivän jälkeen, ei päätöstä toimeentulotuen myöntämisestä ollut pantu toimeentulotukilain 14 a §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla viivytyksettä täytäntöön.

Toimeentulotukilain ja sosiaalihuoltolain mukaan viranhaltijan toimeentulotukipäätökseen haetaan oikaisua asianomaiselta kunnalliselta lautakunnalta. Valitusajaksi hakijalle tehtyyn toimeentulotukipäätökseen päättyi 14.5.2010. Hakija oli lähettänyt 13.5.2010 kaupungin kirjaamoon sähköpostin, jonka ilmoitti olevan oikaisuvaatimus sosiaali- ja terveyslautakunnalle päätöksestä, josta hän oli ilmoittanut diaarinumeron. Kaupungin ilmoituksen mukaan hakijan useaan kertaan lä-

hettämiä sähköpostiviestejä ei käsitelty oikaisuvaatimuksina koska ne olivat osittain yksilöimättömiä ja sisällöllisesti vaikeasti kohdennettavia. Kaupungin toimintaan sovellettavan hallintolain (434/2003) 20 §:n mukaan hallintoasia tulee viereille, kun asian viereille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. Lain 16 §:n mukaan asiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan hakija oli kirjoituksessaan ilmoittanut niin riittävät tiedot, että kirjoitus olisi tullut kirjata oikaisuvaatimukseksi ja käsitellä se laissa säädetyin tavoin. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaisen viranomaisen selvitysvelvollisuuden ja 7 ja 8 §:n palvelu- ja neuvontavelvollisuuden perusteella viranomaisen olisi pitänyt pyytää hakijaa täydentämään muutoksenhakemustaan mikäli siinä oli puutteita.

Kaupungin menettely toimeentulotuen myöntämisessä ja oikaisuvaatimuksen käsitelyssä ei täyttänyt perustuslain 21 §:n vaatimusta oikeudesta muutoksenhakuun ja hyvään hallintoon (OKV/1126/1/2010, OKV/1149/1/2010, OKV/1150/1/2010, OKV/1209/1/2010, OKV/1516/1/2010, OKV/16/1/2011 ja OKV/388/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Sosiaalityöntekijän menettely asiakirjapyyntöä käsitellessä**

Kantelija oli pyytänyt sosiaalityöntekijältä lastensuojeluun liittyviä asiakirjoja useaan kertaan eli 21.6.2010, 28.7.2010 ja 18.9.2010. Asiakirjat oli toimitettu kantelijalle 27.9.2010. Sosiaalityöntekijä ei selvityksensä mukaan ollut vastannut mihinkään kantelijan asiakirjapyyntöistä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännösten mukaan kantelijan asiakirjapyyntöä perusteella asiakirjat olisi tullut toimittaa kahden

viikon tai viimeistään kuukauden kuluessa ensimmäisestä 21.6.2010 tehdystä asiakirjapyyntöstä tai antaa mahdollisesta luovuttamisesta kieltäytymisestä lain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettu kirjallinen ilmoitus.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa taataan jokaiselle oikeus hyvään hallintoon sekä oikeus saada perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta. Hyvää hallintoa tarkemmin säätelevän hallintolain 7 §:n palveluperiaatteen ja 23 §:n mukaisen viivytyksettömän käsittelyvelvollisuuden mukaisesti virkamiehen on vastattava hallinnon asiakkaiden yhteydenottoihin kohtuullisessa ajassa ja mahdollisimman tyhjentävästi.

Julkisuuslain ja hallintolain ratkaisu- ja vastausvelvollisuus turvaavat pohjimmiltaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta. Viranomaisen ja sitä edustavan yksittäisen viranhaltijan on siten asiakirjapyyntöön perusteella tehtävä laissa säädettyssä ajassa joko myönteinen tai kielteinen, pääsääntöisesti kirjallinen ratkaisu. Ratkaisuna ei voi olla tietojen antamisesta pidättäytyminen olemalla vastaamatta asiakkaan yhteydenottoon.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että sosiaalityöntekijä oli menetellyt asiassa sekä hyvän hallinnon että julkisuuslain nimenomaisen säännösten vastaisesti. Kunnan perusturvalautakunnan puolesta antamassaan lausunnossa sosiaalijohtaja on arvioinut sosiaalityöntekijän toimineen kyseessä olevassa asiassa asianmukaisesti. Tätä arviota ei voitu pitää oikeana eikä hyvän hallinnon eikä julkisuuslain säännösten mukaisena.

Kunnan sosiaalitoimen ja sosiaalityöntekijän huomiota kiinnitettiin hallintolain ja julkisuuslain menettelysäännösten noudattamiseen (OKV/1273/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

## Sosiaalityöntekijän menettely kirjeseen vastaamisessa

Kantelija arvosteli sosiaalityöntekijöiden menettelyä lastensa lastensuojeluasiassa. Kantelija ei ollut saanut tietää, mihin lastensuojelun asiakkuus perustui eikä hänen kirjallisiin kysymyksiinsä asiassa vastattu.

Saadun selvityksen perusteella kantelija oli saanut vastauksen johtavalta sosiaalityöntekijältä. Tyytymättömänä vastaukseen kantelija oli osoittanut johtavalle sosiaalityöntekijälle uuden kirjeen pyytäen edelleen vastauksia kysymyksiinsä. Selvityksen perusteella kantelija ei ollut saanut vastausta tähän kirjeeseen, vaan hän oli noin kahden kuukauden kuluttua kirjoittanut asiasta kaupungin sosiaalilautakunnalle. Selvityksessä todettiin kantelijan uudesta kirjeestä, että kantelijan lasten asiaa hoitanut sosiaalityöntekijä ei ollut enää kaupungin palveluksessa, eikä näin ollen voinut vastata kirjeeseen.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät, että viranomaisen toimialaan kuuluvaan asialliseen kirjeeseen vastataan ja että se tapahtuu ilman aiheutonta viivytystä. Myös laillisuusvalvojen käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen tulee ilman aiheutonta viivytystä vastata asialliseen ja riittävästi yksilöityyn tiedusteluun sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa.

Vaikka kantelijalle oli jo kerran vastattu johtavan sosiaalityöntekijän kirjeellä, apulaisoikeuskansleri katsoi, että kantelijan uusi kirje asiassa oli ollut asiallinen ja yksilöity pyyntö saada vastauksia kirjeessä esitettyihin kysymyksiin. Näin ollen kantelijan uuteen kirjeeseen olisi tullut vas-

tata viivytyksettä, eikä kirjeeseen vastaamatta jättämistä voitu perustella selvityksessä esitetyillä syillä. Kantelija uusi kirje oli osoitettu johtavalle sosiaalityöntekijälle, eikä sosiaalityöntekijän vaihtuminen voi muutoinkaan olla syy siihen, että asiakkaan kirjeeseen ei voitaisi vastata. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin lapsiperheiden sosiaalipalvelujen ja johtavan sosiaalityöntekijän huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin kirjeisiin vastaamisessa (OKV/525/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

### Sosiaaliviranomaisten menettely

Kantelussa arvosteltiin uskonnon harjoittamisen kieltämistä äidin ja 6-vuotiaan lapsen valvotuissa tapaamisissa. Lapsen huoltaja oli isä, ja kaupungin perusturvalautakunnan kanteluun antaman selvityksen mukaan isä lapsen huoltajana päättää muun muassa lapsen uskonnosta. Selvityksen mukaan tapaamisen valvojat olivat noudattaneet lapsen huoltajan toivomusta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kiellolla oli puututtu myös äidin uskonnonvapauteen eli hänen oikeuteensa harjoittaa uskontoa tapaamisten aikana. Tapaamisista sosiaalikeskuskelle tehtyjen raporttien perusteella uskonnon harjoittaminen tapaamisissa oli ollut lähinnä ruokarukousten ja siihen liittyvien ristinmerkkien suorittamista. Lisäksi äiti oli antanut lapselle kaularistin ja keskustellut lapsen kanssa sen pitämisestä ja kirkossa käymisestä. Tämänkaltaisen uskonnon harjoittaminen tapaamisissa ei ole koskenut lapsen uskonnollisesta asemasta päättämistä, vaan kyseessä on ollut pikemminkin tavanomaisten uskonnollisten tapojen noudattaminen tapaajavanhemman uskonnollisen vakaumuksen mukaisesti ja tutustumista tapaa-

javanhemman uskonnollisiin perustraditioihin. Uskonnon harjoittaminen on ollut lapsen iän ja kehitystason mukaista. Asiassa ei tältä osin ollut merkitystä sillä, että kyseessä oli valvottu tapaaminen. Tapaamisoikeutta koskevassa tuomioistuimen päätöksessä ei ollut uskonnon harjoittamista koskevia määräyksiä. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudessa annetussa laissa ei myöskään eroteta niitä tilanteita, joissa tapaaja on samalla huoltaja, niistä, joissa hän ei ole.

Kaupungin lastenvalvoja oli myöntänyt lastensuojelun avohuollon tukitoimena maksusitoumuksen valvottuihin tapaamisiin. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan kantelussa kuvattu menettely, myös uhkaus keskeyttää tapaaminen, jos valvojen antamia ohjeita ei noudateta, oli tullut tapaamisraporttien kautta kaupungin sosiaaliviranomaisten tietoon. Lisäksi lastenvalvoja oli selvityksensä mukaan keskustellut eräistä uskontoon liittyvistä asioista lapsen isän kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan kunnan hankkiessa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että perusturvatoimessa olisi tullut arvioida uskonnon harjoittamisen kieltämistä valvotuissa tapaamisissa perustuslaissa säädetyn uskonnonvapauden ja tapaamisoikeutta koskevien säännösten ja periaatteiden kannalta. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään huomiota kunnan velvollisuuteen huolehtia lainmukaisesta menettelystä ja asiakkaiden perusoikeuksien toteutumisesta ostopalveluina tuotettavissa palveluissa (OKV/675/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

## Sosiaaliviraston menettely

Kantelija oli lähettänyt sosiaalivirastoon kirjeen, jossa hän oli vaatinut sosiaaliviraston vuokralaiselleen myöntämän vuokravakuuden perusteella erään laskun maksamista. Lasku oli maksettu, mutta asiasta ei ollut ilmoitettu kirjeitse kantelijalle. Lisäksi kantelijan kirjeen perusteella oli ollut epäselvää, oliko liitteenä ollut lasku maksettu vai ei. Asiaa hoidettaessa oli sosiaaliviraston selvityksen mukaan oletettu, että lasku tuli maksaa laskun lähettäjälle.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan joikaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan siinä mainitut ja muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvällä hallinnolla tarkoitetaan sekä 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömästi ja asianmukaisesti viranomaistoiminnasta sekä 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijan sosiaalivirastolle osoittama kirje kuului viraston käsiteltäväksi ja siinä pyydettiin suoritusta sosiaaliviraston antaman vuokravakuuden perusteella. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti tällaiseen viranomaisen toimenpidettä edellyttävään kirjeeseen tulee vastata ja että vastaamisen tulee tapahtua ilman aiheetonta viivytystä. Kirjalliseen tiedusteluun tulee myös vastata kirjallisesti.

Hallintolain 31 §:ssä säädetään selvittämismallisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Mikäli kantelijan kirjeessään esittämä vaatimus oli joiltakin osin epäselvä tai puutteellinen, olisi viranomaisen tullut pyytää kantelijalta asian ratkaisemiseksi tarpeellisia lisätietoja. Hallintopäätöksen perustuminen selvityksessä mainitun mukaisesti oletukseen ei ole asianmukaista, eikä asiaa ole silloin riittävästi selvitetty (OKV/1430/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

## Neuvontavelvollisuus sosiaalipalveluissa

Kantelija oli lähettänyt kirjeen kaupungin sosiaaliasemalle, jolle hän oli aikaisemmin toimittanut toimeentulotukihakemuksen. Hän pyysi kirjeessä, että ellei mm. terveyskeskusmaksua koskevaa laskua hyväksyttäisi menona toimeentulotukilaskelmasa, sosiaaliasema siirtäisi asian maksuvapautusasiانا toimivaltaiselle viranomaiselle. Kirjeessä ei esitetty perusteluja maksuvapautukselle eikä kirjeen liitteenä ollut myöskään hakemukseksi tulkittavaa asiakirjaa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei kysymyksessä ollut hallintolain tarkoittamalla tavalla siirtokelpoinen asiakirja. Kyseenalaiseksi asiassa jäi myös, oliko tapauksessa kyse asiakirjasta joka olisi erehdyksessä toimitettu väärälle viranomaiselle. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuitenkin johtavan sosiaalioikeuskanslerin huomiota siihen, että hallintolain yleisen neuvontavelvollisuuden perusteella kantelijan kirjeeseen olisi tullut vastata ja antaa ohjeistusta hallintoasian hoitamiseksi (OKV/1142/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

## Sijaishuollossa olevan lapsen yhteydenpidon rajoittaminen

Kantelijan lapsi oli otettu huostaan ja sijoitettu sijaisperheeseen. Kantelija oli kertomansa mukaan

toistuvasti ilmaissut sosiaaliviranomaisille tyytymättömyyteensä siihen, kuinka usein ja millä tavoin hän sai pitää lapsen yhteyttä. Sosiaaliviranomaisten antaman selvityksen mukaan kantelijan ja lapsen välisistä tapaamisista oli sovittu kantelijan kanssa yhteisymmärryksessä lukuun ottamatta yhtä kertaa, jolloin kantelijalle oli annettu yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös. Lapsen asiakassuunnitelmiin oli kuitenkin kirjattu, että kantelija oli toivonut tiheämpiä ja laajempia tapaamisia. Niihin ei sen sijaan ollut kirjattu sitä, millainen kantelijan eriävä mielipide oli ollut eikä niistä myöskään ilmennyt, että asiakkaalle olisi annettu ohjausta ja neuvontaa oikeudesta saada yhteydenpidon rajoittamisesta muutoksenhakukelpoinen päätös.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota velvollisuuteen tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös sijaishuollossa olevan lapsen yhteydenpidon rajoittamisesta, antaa asiakkaalle muutoksenhakumahdollisuutta koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä velvollisuuteen kirjata asiakassuunnitelmaan riittävän yksityiskohtaisesti asiakkaan esittämä eriävä mielipide ja asiakkaalle asiassa annettu ohjaus ja neuvonta (OKV/1058/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

## **Lastensuojelulain määräaikojen noudattaminen**

Kantelun mukaan Helsingin kaupungin sosiaalivirastossa ei noudatettu lastensuojelulaissa säädettyjä määräaikoja. Apulaisoikeuskanslerin aluehallintovirastolta pyytämien selvitysten mukaan vuoden 2011 lopussa lastensuojeluilmoituksista 81,3 prosenttia oli käsitelty seitsemässä arkipäivässä ja lastensuojelutarpeen selvityksistä 74,4 prosenttia oli tehty kolmen kuukauden määräajassa. Helsingin kaupungin selvitykses-

sä todetaan, että parempaan tulokseen pyritään muun muassa johtamistapaa parantamalla. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan johtamista- van muutos ei ole riittävä toimenpide. Määräaikojen ylittymistä on selitetty myös henkilöstön vaihtumisella. Aluehallintovirasto katsoo, että yhtenä todennäköisenä syynä henkilökunnan vaihtuvuuteen on liian suureksi koettu työmäärä sosiaalityöntekijää kohden. Pätevien sosiaalityöntekijöiden saatavuus on valtakunnallinen ongelma ja tähän koulutustarpeeseen tulisi pikaisesti reagoida.

Aluehallintovirasto oli 26.4.2012 antamallaan määräyksellä velvoittanut Helsingin sosiaalilautakunnan ryhtymään välittömiin toimenpiteisiin lastensuojelulain asettamien määräaikojen saattamiseksi lain mukaisiksi 31.10.2012 mennessä. Selvitys siitä, että määrääjat toteutuvat 31.10.2012 lain mukaisesti, oli annettava aluehallintovirastolle 15.11.2012 mennessä. Mikäli Helsingin sosiaalivirastossa ei edelleenkään noudatettaisi lastensuojelulain asettamia määräaikoja, ryhtyisi aluehallintovirasto sosiaalihuoltolain 56 §:n mukaiseen uhkasakkomenettelyyn.

Apulaisoikeuskansleri totesi selvitysten perusteella, että Helsingin kaupunki ei ole noudattanut lastensuojelulain 26 §:ssä ja 27 §:ssä säädettyjä ehdottomia määräaikoja. Puutteet ovat merkittäviä ja suojelun tarpeessa olevien lasten perusoi- keuksia vakavasti vaarantavia. Koska Helsingin kaupungin sosiaaliviraston menettely oli käsiteltävänä aluehallintovirastossa, asia ei johtanut tuossa vaiheessa apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin, vaikka hän piti kaupungin laiminlyöntiä vakavana. Apulaisoikeuskansleri pyysi aluehallintovirastoa toimittamaan 26.4.2012 antamassaan määräyksessä Helsingin kaupungilta 15.11.2012 mennessä pyytämänsä selvityksen ja ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa (OKV/193/1/2012; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).



## Asian valmistelusta tiedottaminen

Kantelussa kritisoitiin sitä, että kaupunki oli sijoittanut sosiaalitoimiston kaupungin keskustassa sijaitsevan kerrostalon toiseen kerrokseen. Rakennuksessa sijaitsi myös asuinhuoneistoja. Kantelijoiden mukaan sosiaalitoimiston toimintoista aiheutui asukkaille häiriötä. Kantelijat eivät mielestään talon asukkaina ja kuntalaisina olleet saaneet riittävästi tietoa asian valmistelusta. Kantelijat olivat kertomansa mukaan saaneet ensimmäisen kerran tiedon sosiaalitoimiston sijoituspaikasta paikallislehdestä.

Kaupungin antaman selvityksen mukaan kyseinen kiinteistöosakeyhtiö ja talon asukkaat olivat olleet tietoisia siitä, että kaupunki oli valmistellut tilojen ostamista ja että tiloihin oli tulossa sosiaalitoimen toimintoja. Kiinteistöosakeyhtiön edustajat olivat olleet asiassa yhteydessä kaupungin viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin. Sosiaalitoimen muutosta oli tiedotettu paikallislehdessä ja lisäksi viikkoa ennen muuttoa asukkaille oli tiedotettu muutosta jakamalla asiaa koskeva tiedote postiluukkuihin.

Selvityksessä ei kuitenkaan kerrottu, millä tavoin ja missä vaiheessa asiasta oli asukkaille tiedotettu tai sitä, millä tavoin ja missä vaiheessa heillä oli ennen päätöksentekoa ollut mahdollisuus tuoda mielipiteensä asiasta julki. Sosiaalitoimiston muutosta tiedottaminen paikallislehdessä ja asukkaille jaetuilla tiedotteilla viittasivat tiedottamiseen jo tehdystä päätöksestä. Myöskään asiaa koskevista kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen pöytäkirjoista ei ilmennyt, että sosiaalitoimen sijoittamisesta olisi ennen sitä koskevan päätöksen tekemistä tiedotettu, suunniteltu siitä tiedottamista tai muutoin varattu talon asukkaille ja muille kuntalaisille mahdollisuus ilmaista mielipiteensä asiasta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kunnalla on lakisääteinen velvollisuus järjestää alueellaan

sosiaalipalvelut. Sillä on itsehallintoon kuuluva päätösvalta siitä, kuinka se palvelut järjestää edellyttäen, että ne on järjestetty riittävässä laajuudessa siten, että asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen on turvattu. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuitenkin kaupunginhallituksen huomiota kuntalaisissa säädettyyn velvollisuuteen tiedottaa asukkailleen vireillä olevista asioista jo niiden valmisteluvaiheessa. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota hallintolain mukaiseen velvollisuuteen varata myös muille kuin asianosaisille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökodista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta silloin, kun asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten oloihin (OKV/1203/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

## Hoitoon pääseminen

Kantelijalla oli ollut aika sairaanhoitopiiriin keskussairaalan poliklinikalle, kun hän oli muuttanut ja siirtynyt toisen kaupungin ja toisen sairaanhoitopiiriin alueelle. Kantelijaa oli keskussairaala kehoitettu menemään uuden kotikuntansa omalääkärille saadakseen uuden lähetteen tutkimuksiin, koska kantelijan saaman tiedon mukaan viranomaiset eivät siirtäisi aiempaa lähetettä. Kantelijan mukaan hoitotakuu ei tilanteessa toteutunut ja tutkimus ja hoito viivästyivät.

Apulaisoikeuskansleri saattoi sairaanhoitopiiriin tietoon käsityksensä, että sairaalan olisi tullut huolehtia kantelijan asianmukaisesta hoidon pääsystä neuvomalla häntä asiassa ja hänen suostumuksellaan ottamalla yhteyttä uuden kotipaikan sairaalaan ja toimittamalla häntä koskeva lähete sinne. Apulaisoikeuskanslerin mukaan myös hallintolain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja 8 §:ssä säädetty neuvontavelvollisuus oli-

sivat edellyttäneet tällaista menettelyä. Edelleen hän totesi, että sairaanhoitopiirissä tulisi olla ohjeet siitä, miten menetellään tilanteessa, jossa tutkimuksia tai hoitoa odottava potilas muuttaa toisen sairaanhoitopiirin alueelle ja hänen hoitonsa järjestämisvastuu siirtyy.

Kantelija arvosteli myös sitä, että hänen mentyään uudella kotipaikkakunnallaan terveysasemalle saadakseen hoitoa, oli hänet ohjattu menemään yksityislääkärille, koska hänen kotipaikkatietonsa eivät olleet vielä kirjautuneet kunnan potilastietojärjestelmään. Kantelija kertoi tehneensä muuttoilmoituksen internetissä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kaupungilla oli lakisääteinen velvollisuus järjestää kaupunkiin muuttaneelle kantelijalle terveydenhuollon palvelut. Hän saattoi kaupungin tietoon käsityksensä, jonka mukaan terveysaseman menettely ei siltä osin, kun kantelija oli ohjattu käyttämään yksityisen terveydenhuollon palveluita siitä syystä, että hänen kotipaikkatietonsa eivät olleet vielä päivittyneet kaupungin potilastietojärjestelmään, ollut ollut lainmukaista (OKV/691/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

## Hakemusten käsittely

Kantelijat olivat hakeneet henkilökohtaista avustajaa lapselleen useilla eri hakemuksilla lasten päivähoitosta annetun asetuksen (päivähoitoasetus) ja perusopetuslain sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) perusteella.

Kantelijat eivät olleet saaneet päätöstä kahteen hakemukseensa ja joistakin kantelijoille annetuista päätöksistä ei ilmennyt, minkä säännösten perusteella asia oli ratkaistu. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin viranhaltijoiden huomiota hallintolain säännöksiin asian vireille panemises-

ta ja päätöksen tekemisestä sekä siihen, että hallintopäätöksestä tulee hallintolain 45 §:n mukaisesti ilmetä sovelletut säännökset.

Eräässä hakemuksessa avustajaa oli haettu paitsi perusopetuslain ja päivähoitoasetuksen myös vammaispalvelulain nojalla. Asiaa ei kuitenkaan ollut käsitelty eikä ratkaistu vammaispalvelulain mukaisena hakemuksena. Viranhaltijan olisi hallintolain 31 §:ssä säädetyn selvittämiselvöllisyyden ja myös lain 8 §:ssä säädetyn neuvontavelvollisuuden nojalla tullut tiedustella hakijoilta, halusivatko hakijat hakemuksensa käsiteltäväksi vammaispalvelulain mukaisena hakemuksena ja tarvittaessa siirtää se hallintolain 21 §:n mukaisesti käsiteltäväksi toimivaltaiselle taholle. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti viranhaltijan huomiota kyseisten säännösten soveltamiseen hallintoasioita käsiteltäessä.

Kahteen avustajahakemuksesta koskevaan päätökseen oli liitetty virheellinen muutoksenhakuohjaus, minkä vuoksi toisen asian käsittely oli viivästynyt eikä toista asiaa ollut lainkaan käsitelty muutoksenhakumenettelyssä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin viranhaltijan huomiota huolellisuuteen muutoksenhakuohjauksen antamisessa.

Kantelijoiden lapselle laaditusta henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevasta suunnitelmasta (HOJKS) tehty päätös oli saatettu valituksena aluehallintoviraston tutkittavaksi, joka oli palauttanut suunnitelman uudelleen laadittavaksi kesäkuussa 2010 tekemällään päätöksellä. Uusi HOJKS oli hyväksytty vasta joulukuussa 2010. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että HOJKS olisi tullut laatia ja sitä koskeva päätös muutoksenhakuohjauksineen tehdä hallintolain 23 § huomioiden viivytyksettä sen jälkeen, kun aluehallintovirasto oli palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskansleri saattoi edellä mainitun käsityksensä kaupungin koulun rehtorin tietoon (OKV/585/1/2011; ratkaisijana apu-

laisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

### **Syrjintä kielikylpypäivähoitoon sijoittamisessa**

Hakijoita kaupungin kielikylpypäiväkotiin oli enemmän kuin paikkoja. Kaupunki oli vahvistanut päivähoitoon sijoittamisen perusteet, joita valinnassa käytettiin. Näiden soveltamisen jälkeen jäi vielä sijoittamisen suhteen tasaveroisia lapsia. Koska muita sijoittamisen perusteita ei ollut annettu, sijoittamisesta vastaavat päivähoitoalueen päällikkö ja päiväkodin johtaja olivat viimekätisenä erotteluperusteena arvioineet hakijoiden kielellisiä valmiuksia. Arviointiperusteena oli käytetty ainoastaan hakijoiden ikää sillä oletuksella, että kielelliset valmiudet olivat sitä paremmat mitä vanhemmasta lapsesta oli kyse. Tämä johti siihen, että päiväkotiin otettiin alkuvuonna syntyneitä eivätkä loppuvuonna syntyneet tulleet valituiksi.

Kielikylpyopetukseen pääseminen edellytti ensin pääsyä kielikylpypäiväkotiin. Siten ruotsinkielisen opetuksen saamisen mahdollisuudet ratkaistiin jo päiväkotisijoituksessa. Kyse oli siten tasaveroisista valintamahdollisuuksista koulutuksen saamiseen ja asiaan voitiin soveltaa yhdenvertaisuuslakia sen 2 §:n 1 mom. 3 kohdan perusteella. Yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan välitöntä syrjintää on se, että vertailukelpoisessa tilanteessa jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan. Lain 7 §:n mukaan syrjintänä ei kuitenkaan pidetä tavoitteiltaan oikeutettua ja oikeasuhtaista erilaista kohtelua.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että käytetyllä arviointiperusteella ei lasten kielellisiä valmiuksia voitu tosiasiallisesti selvittää. Ilmoitetusta erotteluperusteesta huolimatta tosiasiallisena erottelu-

perusteena oli siten lasten ikä. Kun lapset valittiin päiväkotiin syntymäikäjärjestyksessä, joutuivat loppuvuonna syntyneet lapset huonompaan asemaan alkuvuonna syntyneisiin nähden. Kaupunki ei pystynyt osoittamaan, ettei kyse ollut syrjinnästä eikä yhdenvertaisuuslain 7 §:n mukaisten, erilaisen kohtelun oikeuttavien perusteiden olevan olemassa. Kyseessä oli siten perustuslain ja yhdenvertaisuuslain tarkoittama syrjintä ja kaupunki oli sijoituksessa ylittänyt sille kuuluvan harkintavallan. Tilanne oli osaltaan aiheutunut kaupungin sijoittamista koskevien ohjeiden puutteellisuudesta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sijoituspäätökset tehneiden virkamiesten huomiota yhdenvertaisuuslain noudattamiseen sekä kaupungin huomiota velvollisuuteen noudattaa päivähoitosijoitusten harkinnassa asiaa koskevia lakeja sekä antaa tätä koskevat riittävät ohjeet (OKV/716/1/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

### **Päihdehuoltopalveluiden toimivuus**

Apulaisoikeuskansleri teki vuonna 2010 tarkastuskäynnin Kuopion kaupungin päihdehuoltopalveluihin. Tarkastuksella ilmeni muun muassa, että jonotusajoista päihdehuollon palveluihin ei ollut käytettävissä tilastoseurantaan perustuvaa tietoa ja että joidenkin hoitoyksiköiden henkilömitoitus ei vastannut päihdehuollon laatusuosituksen mukaisia määriä. Kuopion päihdehuoltopalveluiden tarkemmaksi selvittämiseksi avattiin oma aloite. Asiassa saatiin selvitystä Kuopion kaupungilta ja Kuopion järjestämää päihdehuoltoa valvovalta Itä-Suomen aluehallintovirastolta. Hoitotakurajoista ja henkilömitoituksesta saatiin selvitystä sosiaali- ja terveysministeriöltä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessä, että toteutetuista parannuksista huolimatta Kuopion päihdehuoltopalveluissa oli edelleenkin kehitettävää. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kuopion kaupungin huomiota muun muassa velvollisuu- teen huolehtia siitä, että yksilökohtainen hoitotakuu toteutuu ja sen toteutuminen on luotettavasti tarkistettavissa. Aluehallintoviraston apulaisoi- keuskansleri velvoitti asettamassaan määräajassa esittämään selvitystä siitä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se on Kuopion päihdehuoltoa valvoessaan ryhtynyt (OKV/7/50/2011; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esitelijänä Outi Kauppila).

## Tarkastukset

### Maarianhaminan kaupunki

Apulaisoikeuskansleri teki 20.3.2012 tarkastus- käynnin Maarianhaminan kaupunkiin. Tarkastus- käynnillä käsiteltiin lastensuojelu- ja toimeentu- lotukiasioiden käsittelyaikoja sekä maankäyttö- ja rakennusasioita (OKV/7/51/2012).

### Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Apulaisoikeuskansleri teki 4.9.2012 tutustu- mis- ja tarkastuskäynnin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sosiaali- ja terveystieteiden osastolle. Käynnin aikana keskusteltiin muun muassa hallinnon ohjauksesta ja valvonnasta sekä sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen järjestämisestä (OKV/23/51/2012).

### Kansaneläkelaitos

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastus- ja tutus- tumiskäynnin Kansaneläkelaitoksen keskushal- lintoon 6.11.2012. Käynnin yhtenä aiheena oli keskushallinnon organisaatiota ohjaava toimin- ta. Tässä yhteydessä tutustuttiin Kansaneläke- laitoksen omaan laillisuusvalvontaan, sisäiseen tarkastukseen sekä toimenpiteisiin viivytykset- tömän käsittelyn turvaamiseksi. Lisäksi käsitel- tiin hyvän hallinnon toteutumista eri asiakas- ryhmien näkökulmasta ja keskusteltiin muun muassa Kansaneläkelaitoksen yhdenvertaisuus- suunnitelman toteutumisesta ja seurannasta sekä taiteilijoita, tutkijoita ja yrittäjiä koskevista erityiskysymyksistä (OKV/26/51/2012).

## YMPÄRISTÖHALLINTO

---

### Ratkaisuja

#### SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUS

---

#### Viranomaistehtävien ja muiden toimintojen erottaminen

Suomen ympäristökeskus Syke oli CE-testaajana tehnyt kirjallisia arviointeja yksittäisten jätevesien pienpuhdistamolaitteiden toimivuudesta suhteessa kumotun hajajätevesiasetuksen teoreettisiin vaatimuksiin. Laitteen testaattaja oli saattanut tämän arvion yleisön saataviin ja käyttänyt arviointia laitteen markkinoinnissa.

Sykelle ei ollut säädetty tehtäväksi testata jätevesien käsittelyjärjestelmiä ja -menetelmiä. Sille ei ollut myöskään säädetty tehtäväksi toimia CE-testaajana. CE-testaajana Syke ei ollut toiminut hajajätevesiasetuksen mukaisessa viranomaistehtävässä. Mainitunlaisen arvion antaminen CE-testaajana ei ollut kuulunut jätevesien käsittelyjärjestelmiä koskevan tiedon seurantaan ja saatavuuteen liittyvään viranomaistehtävään. Itse asiassa arvion antaminen ei ollut selvitysten perusteella kuulunut myöskään CE-testaajalle.

Arvion antamisesta oli aiheutunut kantelussa ja selvityksissä esiin tuodun perusteella tilanne, jossa jäteveden puhdistuslaitteella oli katsottu olevan jonkintasoinen Syken ”viranomaishyväksyntä”. Tällaisen arvion esittämisessä ei ollut toi-

mittu tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vaatimalla tavalla. Asetelmaa oli mahdollista tulkita siten, että Syke rakennustuotteiden hyväksynnästä annetussa laissa tarkoitettuna toimielimenä ja ilmoitettuna laitoksena oli lausumalla arvionsa testaamansa laitteen hajajätevesiasetuksen mukaisuudesta käyttänyt tosiasiallisesti sille sittemmin kumotussa hajajätevesiasetuksessa säädettyä julkista valtaa. Sykellä ei ollut kuitenkaan rakennustuotteiden hyväksynnästä annetussa laissa tarkoitettuna toimielimenä ollut toimivaltaa lausua arvioita, jotka sille oli viranomaisveloitteenä hajajätevesiasetuksissa säädetty.

Edellä kuvattu menettely oli vaarantanut Syken hajajätevesiasetuksessa säädetyn viranomaistehtävän objektiivisuutta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että käsillä olevassa asetelmassa oli kiinnitettävä erityistä huomiota viranomais toiminnan puolueettomuuteen ja huolehdittava siitä, että hallintolain esteellisyyssäännökset eivät yksittäistapauksissa konkretisoidu. Näissä kanteluissa ei ollut kuitenkaan ilmennyt sellaista yksittäistapausta, jossa Syken virkamiehet olisivat toimineet esteellisinä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi Syken tietoon käsityksensä Sykeä koskevien säännösten tulkinna. Lisäksi hän kiinnitti vastaisen varalle Syken huomiota sen viranomaistehtävien ja muiden toimintojen selkeämpään erottamiseen sekä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja objektiviteetti periaatteen huomioon ottamiseen toiminnassaan (OKV/579/1/2009 ja OKV/1604/1/2010; ratkaisi-

jana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

## ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

---

### Valvontaviranomaisen harkintavalta

Ympäristönsuojelulaki on tullut voimaan 1.3.2000. Ympäristönsuojelulain ja ympäristönsuojeluasetuksen perusteella turvetuotannolla ja siihen liittyvällä ojituksella on aina oltava ympäristölupa, jos tuotantoalue on yli 10 hehtaaria.

Toiminnanharjoittaja oli vuonna 2005 hakenut turvetuotannolle ympäristölupaa, mutta tapauksen myöhemmästä oikeuskäsittelystä ja ympäristöministeriön lausunnosta saadun tiedon mukaan oleellisesti eri turvetuotantotoiminnalle kuin mitä se oli tosiasiallisesti harjoittanut. Lupaviranomainen oli hylännyt hakemuksen vuonna 2007, Vaasan hallinto-oikeus hylkäyspäätöksestä tehdyn valituksen vuonna 2008 ja korkein hallinto-oikeus hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyn valituksen vuonna 2009.

Tutkituilta osin apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että siinä vaiheessa kun toiminnanharjoittaja oli vuoden 2005 lopussa hakenut ympäristölupaa ministeriönkin näkemyksen mukaan toiselle turvetuotantotoiminnalle kuin mitä se oli tosiasiallisesti harjoittanut eikä ollut täydentänyt ympäristölupahakemustaan tosiasiallista toimintaa vastaavaksi, alueellisessa ympäristökeskuksessa oli menetelty virheellisesti, kun se ei ympäristönsuojelulain mukaisena valvontaviranomaisena ollut ryhtynyt ympäristönsuojelulain 13 luvussa tarkoitettuihin hallintopakomenettelyihin ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa vailla olevan toiminnan jatkamisen estämiseksi. Viimeistään korkeimman hallinto-oikeuden

vuonna 2009 antaman päätöksen jälkeen turvetuotantotoiminta kyseisellä tuotantoalueella oli ollut selkeästi luvattomassa tilassa. Ympäristöministeriön lausunnonkin perusteella toimintaa oli alueella harjoitettu ilman ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa noin yhdeksän vuotta ennen toimintaa vastaavan lupahakemuksen tekemistä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä alueellinen ympäristökeskus oli tuolloin ylittänyt harkintavaltansa, kun se oli sallinut toiminnan jatkuvan ilman toimintaa vastaavaa ympäristölupaa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tietoon (OKV/1618/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

## KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

---

### Maanvuokra-oikeuden siirron käsittely

Kaupunki ei ollut suostunut siirtämään kantelijan kioskirakennuksen paikan vuokraoikeutta edelleen. Kantelija katsoi, että kiinteistöisännöitsijä oli estänyt kantelijaa myymästä kioskirakennusta edelleen ja näin menetellessään ylittänyt toimivaltansa ja toiminut epäasianmukaisesti. Kaupungin ja kantelijan välisen maanvuokrasopimuksen mukaan vuokralainen ei ole voinut siirtää vuokraoikeutta ilman kaupungin suostumusta. Kaupungilla oli täten ollut harkintavalta sen suhteen, antaako se suostumuksensa vuokraoikeuden siirtoon. Tätä harkintavaltaa soveltaessaan on kaupungin kuitenkin toimittava harkintavaltaa rajoittavien periaatteiden mukaisesti.

Kaupungin kiinteistöisännöitsijän olisi kuitenkin tullut asianmukaisesti ilman viivytyks-

tä ilmoittaa kantelijalle, ettei kaupunki suostu vuokraoikeuden siirtoon ja perustella mistä tämä johtuu. Hyvään hallintoon on vakiintuneesti katsottu kuuluvan, että riittävällä tavalla yksilöityihin ja asiallisiin kirjeisiin vastataan kirjallisesti kohtuullisen ajan kuluessa asian laadun edellyttämällä tavalla (OKV/835/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tanja Mansikka).

### **Sisäilmaongelmien selvittäminen ja korjaaminen**

Kantelijat arvostelivat oikeuskanslerille osoittamissaan kirjoituksissa kaupungin terveydensuojeluviranomaisena toimivan ympäristökeskuksen menettelyä lukiossa epäillyn sisäilmaongelman selvittämisessä ja korjaamisessa. Kantelijat katsoivat, että ympäristökeskuksen lukiossa tekemää tarkastusta koskevassa pöytäkirjassa on ollut virheitä eikä ympäristökeskus ole kehottanut kiinteistön omistajaa ryhtymään terveydensuojelulain mukaisiin toimenpiteisiin. Kantelijat arvostelevat myös sitä, että ympäristökeskus ei ole antanut tästä pöytäkirjasta valitusosoitusta eikä vastannut kantelijoiden sähköpostitse lähettämiin kaikkiin tiedusteluihin.

Toinen kantelija arvosteli myös kaupungin kiinteistövirastoa siitä, ettei jatkotoimenpiteisiin terveyshaitan poistamiseksi ole ryhdytty, sähköposteihin ole vastattu eikä kaikkia pyydettyjä asiakirjoja ole toimitettu. Lukion rehtoria puolestaan arvosteltiin siitä, ettei koulu ollut tiedottanut riittävästi koulun oppilaille tai näiden vanhemmille epäillyistä sisäilmaongelmista.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan ympäristökeskuksen olisi pitänyt kiinnittää huomiota ilmanvaihtojärjestelmän korjauksen välttämättömyyteen ja asettaa määräaika korjauksen suorittamiselle. Kiinteistöviraston huomiota kiinnitettiin siihen, että kaavailtu sisäilmanvaihto-

järjestelmän korjaus on venynyt kohtuuttoman pitkäksi sen välttämättömäksi toteamisesta ja aikaisemmin suunnitellusta. Koulurakennuksessa tehdyt korjaukset ja niiden toteutustavat on syytä kirjata, jotta on mahdollista jälkikäteen selvittää, mitä korjauksia rakennuksessa on tehty.

Ympäristötarkastajan huomiota kiinnitettiin siihen, että asiassa olisi tullut tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös siinä vaiheessa kun terveydensuojeluviranomaisen lopullinen kanta asiaan on muodostunut. Tämä on erityisen tärkeätä oireista kärsivien henkilöiden oikeusturvan kannalta, jotta heillä on mahdollisuus tarvittaessa hakea muutosta terveydensuojeluviranomaisen päätökseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti myös viranhaltijoiden huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen, jonka mukaan jokaiseen kysymykseen on vastattava asian vaatimalla tavalla.

Koulun olisi pitänyt hyvän hallinnon mukaisesti lisäksi tiedottaa oppilaita ja huoltajia tehdyistä tutkimuksista, niiden tuloksista ja suoritetuista korjauksista enemmän ja tarkemmin (OKV/1342/1/2009 ja OKV/1344/1/2009; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkaipale ja esittelijänä Tanja Mansikka).

### **Rakennusvalvonnan menettely**

Kantelija arvosteli kunnan menettelyä liittyen alueen lisäkaavoitukseen, rantarakentamisen valvontaan, hakkuisiin, teiden hoidon ylläpidon eriarvoisuuteen ja kunnallistekniikan puutteellisuuteen, moottorikelkkailun valvontaan sekä kunnan kiinteistörekisterin puutteellisuuteen. Kantelijan käsityksen mukaan kunta ei ole riittävän tehokkaasti puuttanut lisääntyneen matkailun, asutuksen ja liikenteen aiheuttamiin ympäristöhaittoihin. Kantelija oli myös toimittanut kyläyhdistyksen puolesta kantelun liittyen terveyspalveluihin saatavuuteen, turvalliskysymyk-

siin ja saamelaisten eriarvoiseen kohteluun Kilpisjärvellä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnan rakennusvalvonnan huomiota siihen, että jos luvatonta rakentamista, rakentamista ilman toimenpidelupaa tai muita lupia edellyttäviä luvattomia hankkeita alueella esiintyy, kunnan on niihin välittömästi puututtava. Lisäksi kiinnitettiin kunnan huomiota siihen, että puuttuvat rakennusten tiedot saatetaan viranomaisrekisteriin ilman aiheetonta viivytystä (OKV/22/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Risto Hiekkataipale ja esittelijänä Tanja Mansikka).

### **Viranhaltijan esteellisyys**

Tekninen johtaja oli päätettäessä yksityistien avustuksista, jonka osakkaana hän oli, perustanut esteellisyysarvionsa ainoastaan siihen, ettei hän toiminut yksityistien hallintoelimissä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan asiaa ei kuitenkaan arvioida ainoastaan sillä perusteella, onko tekninen johtaja tiekunnan toimielimen jäsen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti teknisen johtajan huomiota siihen, että valmistellessaan yksityistien avustusasioita, jonka osakas hän on, arvio esteellisyydestä tulee tehdä myös sen perusteella, onko hänelle itselleen tulossa päätöksestä erityistä hyötyä tai haittaa. Asia on arvioitava aina tapauskohtaisesti hänen tieyksikköosuutensa ja odotettavissa olevan erityisen hyödyn perusteella (OKV/360/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tanja Mansikka).

### **Selvityksen antaminen oikeuskanslerille**

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisten menettelyä koskevan kantelun johdosta pyydetty sel-

vitykset antoi kunnan rakennustarkastaja ja johtava rakennustarkastaja. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kantelun tutkimisen ja yleensäkin viranomaistoiminnan puolueettomuuden ja neutraaliuden vaatimukset yleensä edellyttävät, että selvityksen tai lausunnon viranhaltijan menettelyn lainmukaisuuden arvioimiseksi antaa, asianosaisia kuultuaan, kunnan hallinto- tai johtosäänöistä riippuen monijäseninen toimielin, esimerkiksi lautakunta tai kunnanhallitus. Tässä tapauksessa apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin asian tulleen riittävän tarkasti selvitettyksi, eikä hän sen vuoksi ryhtynyt enää erikseen pyytämään lausuntoa asianomaiselta toimielimeltä. Kunnanhallitukselle ja rakennus- ja ympäristölautakunnalle lähetettiin jäljennös ratkaisusta tiedoksi ja vastaisuudessa huomioon otettavaksi (OKV/582/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

### **Menettely kaavamuutosasiassa**

Kantelukirjoituksen mukaan kunnan asemakaavapäällikkö ei ollut vastannut kaavamuutoksen hakijan tiedusteluihin.

Kantelija oli pannut kaavamuutoksen vireille elokuussa 2008. Asemakaavapäällikkö oli tällöin arvioinut hakemuksen käsittelyajaksi puoli vuotta ja luvannut tiedottaa lisää, kun tietää tarkemmin, miten asiassa toimitaan. Kantelija oli sittemmin lähettänyt useita sähköposteja asemakaavapäällikölle tiedustellakseen asiansa etenemistä. Asemakaavapäällikkö ei ollut vastannut sähköposteihin, koska asiassa ei hänen näkemyksensä mukaan ollut uutta tiedotettavaa. Asemakaavapäällikkö vastasi ensimmäisen kerran kantelijan sähköpostiin vuoden ja kolmen kuukauden kuluessa ensimmäisestä yhteydenotosta, sen jälkeen kun asiaa oli ensimmäisen kerran käsitelty kunnan lautakunnassa.



Asemakaavapäällikön menettely jättää vastaamatta viestiin, koska asia ei ole vielä edennyt viranomaisen omassa prosessissa, ei apulaisoikeuskanslerin mukaan ole hyvän hallinnon mukainen. Viranomaisen on vastattava kohtuullisessa ajassa hänelle esitettyihin tiedusteluihin (OKV/1727/1/2010; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Saa-ra Nirkko).

### Tarkastukset

#### Kirkkonummen rakennusvalvonta

Tarkastuskäynnillään Kirkkonummen rakennusvalvonnassa 28.2.2012 apulaisoikeuskansleri tutustui pääasiassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten lupa-asioiden käsittelyyn viranomaisessa ja niihin liittyviin käytäntöihin. Tarkastuksella keskusteltiin muiden ohessa lupahake-

musten kirjaamiskäytännöistä, käytössä olevista asianhallintajärjestelmistä, hakemusten vireille tulon jälkeisistä menettelytavoista ja rutiineista rakennusvalvonnan eri pisteissä sekä hallintolain mukaisesta päätöksen perusteluvollisuudesta ja siihen liittyvästä säännösten merkitsemisen tärkeydestä. Tarkastus ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin eikä omiin aloitteisiin (OKV/4/51/2012).

#### Vaasan kaupungin ympäristötoimi

Tutustumis- ja tarkastuskäynnillään 20.11.2012 Vaasan kaupungin ympäristötoimessa apulaisoikeuskansleri tutustui ympäristötoimen, eli ympäristöosaston, ympäristölaboratorion ja eläinlääkintähuollon tehtäviin. Tilaisuudessa keskusteltiin myös mm. ympäristötoimen riippumattomuudesta kaupungin organisaatiossa, hyvän hallinnon periaatteiden soveltamisesta ja yhteistyöstä muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa (OKV/34/51/2012).





6

**ASIANAJAJIEN JA JULKISTEN  
OIKEUSAVUSTAJIEN  
TOIMINNAN VALVONTA**

## ASIANAJAJAT, JULKISET OIKEUSAVUSTAJAT JA LUVAN SAANEET OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJAT

---

Suomessa ei ole voimassa yleistä avustajapakkoa eli asianosaisen velvollisuutta ottaa tuomioistuinasiaansa hoitamaan avustaja tai asianajajamonopolia eli asianosaisen velvollisuutta valita avustajakseen asianajaja. Vuoden 2013 alusta voimaan tulleiden säännösten mukaan asianosaisen on kuitenkin käytettävä oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa. Riita- ja rikosasioita sekä lastensuojeluasioita tuomioistuimissa käsiteltäessä oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia pääsääntöisesti vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Vastaavasti puolustajaksi ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajaksi rikosasioissa voidaan määrätä ja oikeusapua voi antaa julkinen oikeusavustaja, asianajaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Asianajajat ovat asianajajaluetteloon merkityjä 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 toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Suomen Asianajajaliiton sääntöjen mukaan henkilön on tullut saavuttaa asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittava taito sekä käytännöllistä kokemusta siinä toimimalla lakimiestutkinnon suorittuaan ennen jäseneksi pääsyä vähintään neljän vuoden ajan oikeudenhoidon alalla tai siihen verrattavissa oikeustieteellistä koulutusta edellyttävissä toimissa tai tehtävissä, kuitenkin vähintään kaksi vuotta avustavana lakimiehenä, julkisena oikeusavustajana tai itsenäisenä asianajotehtävien hoitajana taikka muussa sellaisessa toimessa, jossa hän on vastaavassa määrin hoitanut asianajotehtäviä. Asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa ja jäsenten noudatettavaksi vahvistettuja ohjeita. Suomen Asianajajaliiton valtuuskunta on vahvistanut hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet ja palkkio-ohjeen. Asianajajan kuluttajan kannalta sopimattomaan tai hyvän tavan vastaiseen menettelyyn sovelletaan lisäksi kuluttajansuojalakia.

Julkiset oikeusavustajat ovat valtion oikeusaputoimistojen virkamiehiä. Julkisen oikeusavustajan kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus asianajajan työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta. Julkisen oikeusavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikissa toimeksiannoissa noudattaa hyvää asianajajatapaa. Julkisiin oikeusavusta-

jiin sovelletaan lisäksi valtion virkamieslain säännöksiä virkamiehen yleisistä velvollisuuksista.

Vuoden 2013 alusta lukien luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ovat toimineet valtion viranomaisen (oikeudenkäyntiavustajalautakunnan) myöntämän luvan nojalla. Lupa myönnetään henkilölle, joka on suorittanut oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon, joka on saavuttanut riittävän perehtyneisyyden oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään, joka on rehellinen ja joka ei ole ilmeisen sopimaton oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään sekä joka ei ole konkurssissa ja jonka toimikelpoisuutta ei ole rajoitettu. Riittävä perehtyneisyys on henkilöllä, joka on suorittanut asianajajatutkinnon, suorittanut tuomioistuin-

harjoittelun, 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 kuluttajan suojalakia.

## SUOMEN ASIANAJAJALIITON VALVONTAJÄRJESTELMÄ

---

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

Jos asianajaja ei enää täytä sopivuutta koskevia kelpoisuusvaatimuksia, Suomen Asianajajaliiton hallituksen on erotettava hänet yhdistyksestä. Oikeuskanslerilla on oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Suomen Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimissa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin 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 seu-

raamusmaksun 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 tulleissa säännöksissä korostetaan Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivien valvontalautakunnan ja valvontayksikön riippumattomuutta. Valvontayksikkö valmistelee valvontalautakunnassa käsiteltävät valvonta- ja palkkioriiita-asiat. Valvontayksikköön kuuluva toimihenkilö ei saa osallistua Suomen Asianajajaliitolle kuuluvien muiden kuin asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan liittyvien asioiden hoitamiseen, jos osallistuminen voi vaarantaa valvontayksikön tehtävien hoidon riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

## OIKEUSKANSLERIN ROOLI ASIANAJAJIEN 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 syytteestä, tuomiosta ja syyttämättäjättämispäätöksestä, jos epäilty rikos saattaa vaikuttaa hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentaa asianajajakunnan arvoa. Vuonna 2012 oikeuskanslerille tehtiin yksi tällainen ilmoitus. Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen Suomen Asianajajaliiton jäsenyyttä koskevissa asioissa ja Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan valvonta-asioissa tekemistä päätöksistä Helsingin hovioikeuteen ja hovioi-

keuden päätöksistä korkeimpaan oikeuteen, jos valituslupa myönnetään. Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä. Oikeuskansleri on vuonna 2012 osallistunut yhteen hovioikeuden pääkäsitteeseen, joka koski asianajajan erottamista.

Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa määrätä asianajajille kurinpidollisia seuraamuksia. Jos asianajajan menettelystä kannellaan suoraan oikeuskanslerille, oikeuskansleri siirtää tällaisen kantelun yleensä Suomen Asianajajaliitolle valvontamenettelyä varten. Vuonna 2012 siirrettiin Suomen Asianajajaliitolle 8 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 kurinpitoasiasia ei voi menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä uusia, ratkaisun kannalta merkityksellisiä seikkoja. Jos tapahtumista, joista kantelussa on kysymys, on kulunut enemmän kuin viisi vuotta, se voidaan jättää valvontalautakunnassa tutkittavaksi ottamatta. Asianajajaa koskeva kantelu voi johtaa myös siihen, että



oikeuskansleri vaatii Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevassa asiassa. Palkkioriiita-asioissa oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa.

Jos oikeuskanslerille kannellaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen menettelystä jäsenyyttä koskevassa asiassa taikka Suomen Asianajajaliiton 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 Asianajajaliiton 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.

### **Valituslupahakemus ja valitus korkeimmalle oikeudelle asianajajan menettelystä**

Hovioikeus poisti Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan asianajajalle esteellisyyden vuoksi määräämän varoituksen. Oikeuskansleri haki valituslupaa korkeimmalta oikeudelta oikeuskäytännön yhtenäisyyttä koskevan valituslupaperusteen nojalla. Asiassa oli kysymys siitä, miten hyvää asianajajatapaa koskevien tapaohjeiden 6.3 kohtaa on tulkittava. Hovioikeus katsoi, ettei asianajaja ollut kyseisen kohdan nojalla esteellinen, koska ei ollut osoitettu asianajajan erään yhtiön yhtiökokouksen puheenjohtajana toimiessaan saaneen salassapito- tai vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, jotka saattavat haitata hänen kykyään täysipainoisesti valvoa

yhtiön konkurssipesän ja sen velkojien etua, eikä näitä tietoja ollut myöskään yksilöity. Oikeuskansleri katsoi muutoksenhakukirjelmässään muun muassa, että hovioikeuden ratkaisu poikkeaa vakiintuneeksi katsottavasta valvontalautakunnan ratkaisukäytännöstä, jossa tällaista hovioikeuden edellyttämää yksilöintiä ei ole vaadittu, ja vaati valituksessaan hovioikeuden ratkaisun muuttamista siten, että asianajajalle määrätään varoitus (OKV/10/41/2012; ratkaisija oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijä Laura Luikku).

### **Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan menettely**

Kantelijat olivat moittineet asianajajaa muun ohella siitä, että asianajaja oli laiminlyönyt noudattaa kanteen nostamiselle säädettyä määräaika. Kantelijoiden mukaan asianajajan toimet eivät ole olleet enää perusteltuja sen jälkeen kun kanteen nostamisen määräaika oli umpeutunut.

Valvontalautakunta ei havainnut asianajajan menetelleen hyvän asianajajatavan vastaisesti eikä suosittanut asianajajan palkkion kohtuullistamista.

Oikeuskanslerin kirjeen johdosta valvontalautakunta käsitteli ja ratkaisi siltä aiemmin huomiotta jääneet määräajan menettämiseen liittyvät moitteet. Valvontalautakunta totesi asianajajan laiminlyöneen nostaa kanteen määräajassa ja antoi asianajajalle varoituksen hyvän asianajajatavan vastaisesta menettelystä. Valvontalautakunta ei antamansa ratkaisun johdosta arvioinut uudelleen aiemmin palkkioriiita-asiassa antamaansa suositusta.

Oikeuskansleri katsoi määräajan ylittämistä koskevan ratkaisun seurauksena olleen ilmeistä, että myös valvontalautakunnan suorittamassa palkkion kohtuullisuuden arvioinnissa oli jäänyt huomioimatta arvioinnin kannalta olennaisia seikkoja. Ratkaisun johdosta olisi ollut johdon-

mukaista arvioida, onko valvontalautakunnan edelleen perusteltua asianajajan palkkion osalta katsoa, että asianajaja toimenpiteet ovat olleet toimeksiannon kannalta tarpeellisia siltä osin, kuin niitä on tehty kanteen määräjän laiminlyömisestä jälkeisenä aikana. Asianajajan asiakkaan oikeusturvan kannalta on epätydyttävää, jos asiakas joutuu riitauttamaan palkkion kohtuullisuuden yleisessä tuomioistuimessa tilanteessa, jossa ilmeiset puutteellisuudet palkkiorita-asian käsittelyssä olisivat korjattavissa valvontalautakunnan omin toimenpitein.

Oikeuskansleri saattoi menettelystä esittämänsä käsityksen valvontalautakunnan tietoon ja kiinnitti valvontalautakunnan huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen ja johdonmukaisuuteen valvonta- ja palkkiorita-asioiden käsittelyssä (OKV/1/41/2012; ratkaisijana oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja esittelijänä Johanna Koivisto).



7

# TILASTOT

## TEHTÄVÄT JA TOIMENPITEET

---

### Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

#### VALTIONEUVOSTON YLEISISTUNNOT JA ESITTELYT TASAVALLAN PRESIDENTILLE

---

##### Istunnot

1) Valtioneuvoston yleisistunto .....	66
2) Esittely tasavallan presidentille .....	30

##### Käsitellyt asiat

1) Valtioneuvoston yleisistunto .....	1 429
2) Esittely tasavallan presidentille .....	394

##### Tarkastetut pöytäkirjat

1) Valtioneuvoston yleisistunto .....	60
2) Esittely tasavallan presidentille .....	35

#### LAUSUNTO- JA KANNANOTTOPYYNNÖT

---

##### Vireille tulleet

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt .....	44
2) muut viranomaiset .....	10

Yhteensä .....	54
----------------	----

##### Ratkaistut

1) kirjallinen lausunto .....	38
2) käsitys tai ohje .....	1
3) muu kannanotto .....	2
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen..	3
5) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan .....	1
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle .....	2

Yhteensä .....	47
----------------	----

## Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

### KANTELUT

---

**Vireille tulleet kantelut** ..... 1 808

#### Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	174
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	86
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	199
4) hallintotuomioistuin	60
5) erityistuomioistuin	27
6) syyttäjäviranomainen	87
7) poliisiviranomainen	325
8) ulosottoviranomainen	49
9) vankeinhoitoviranomainen	8
10) muu oikeushallintoviranomainen	21
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	5
12) aluehallintoviranomainen ja sisäasiainhallintoviranomainen	42
13) puolustushallintoviranomainen	6
14) veroviranomainen	37
15) muu valtiovarainviranomainen	24
16) opetusviranomainen	31
17) maa- ja metsätalousviranomainen	31
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	24
19) elinkeinoviranomainen	20
20) sosiaalihuolto	128
21) sosiaalivakuutus	67
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	2
23) terveydenhuolto	109
24) työviranomainen	35
25) ympäristöviranomainen	32
26) kunnallisviranomainen	123
27) kirkollisviranomainen	7
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	83
29) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	118
30) yksityisoikeudellinen asia	85
31) muu asia	136

Yhteensä (yksi kantelu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) ... 2 181

**Ratkaistut kantelut** ..... 1 823

**Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä**

1) valtioneuvosto tai ministeriö .....	140
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia .....	87
3) yleinen tuomioistuin, muu asia .....	214
4) hallintotuomioistuin .....	61
5) erityistuomioistuin .....	29
6) syyttäjäviranomainen .....	93
7) poliisiviranomainen .....	332
8) ulosottoviranomainen .....	52
9) vankeinhoitoviranomainen .....	8
10) muu oikeushallintoviranomainen .....	16
11) ulkoasiainhallintoviranomainen .....	3
12) aluehallintoviranomainen ja sisäasiainhallintoviranomainen .....	42
13) puolustushallintoviranomainen .....	5
14) veroviranomainen .....	40
15) muu valtiovarainviranomainen .....	31
16) opetusviranomainen .....	42
17) maa- ja metsätalousviranomainen .....	34
18) liikenne- ja viestintäviranomainen .....	25
19) elinkeinoviranomainen .....	22
20) sosiaalihuolto .....	123
21) sosiaalivakuutus .....	63
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia .....	3
23) terveydenhuolto .....	90
24) työviranomainen .....	16
25) ympäristöviranomainen .....	35
26) kunnallisviranomainen .....	130
27) kirkollisviranomainen .....	14
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava .....	85
29) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja .....	107
30) yksityisoikeudellinen asia .....	81
31) muu asia .....	129

Yhteensä (yksi ratkaisu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) ... 2 152

**Selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat**

1) huomautus .....	17
2) esitys .....	1
3) käsitys tai ohje .....	136
4) muu kannanotto .....	9
5) muu toimenpide .....	7
6) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana .....	12
7) virheellistä menettelyä ei todettu kanteluasiassa .....	894
Yhteensä .....	1 076

**Kanteluasiat, jotka eivät edellyttäneet selvittämistoimia, koska**

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan .....	180
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie .....	210
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle .....	57
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle .....	9
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon .....	7
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle .....	21
7) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia .....	193
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella .....	334
9) koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa .....	23
10) koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa .....	69
Yhteensä .....	1 103

OMAT ALOITTEET JA TARKASTUKSET

---

Vireille tulleet omat aloitteet .....	15
Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit .....	31
Yhteensä .....	46

**Ratkaisut**

1) esitys .....	1
2) käsitys tai ohje .....	6
3) muu kannanotto .....	1
4) muu toimenpide .....	4
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen.....	6
6) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti.....	31
Yhteensä .....	49



## RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN JA TUOMARIEN VIRKARIKOSASIAT

---

### Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Tarkastetut tuomiot .....	5 704
Tuomioiden tarkastuksen perusteella vireille pannut asiat .....	117

### Tuomarien virkarikosasiat

Ilmoitukset oikeuskanslerille	
1) hovioikeus .....	2
2) poliisi .....	28
3) syyttäjänvirasto .....	6
Yhteensä .....	36

### Ratkaistut

1) syyte .....	1
2) huomautus .....	2
3) käsitys tai ohje .....	25
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen .....	113
5) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan .....	1
Yhteensä .....	142

## Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvonta

### Vireille tulleet

1) valvonta- ja palkkioriiita-asiat.....	443
2) asianajajien muu valvonta (mm. Helsingin hovioikeuden lausumapyynnöt ja yleisten syyttäjien ilmoitukset) .....	25
Yhteensä .....	468

### Ratkaistut

1) kirjallinen lausunto .....	17
2) käsitys tai ohje .....	1
3) muu toimenpide .....	3
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen .....	442
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon .....	1
Yhteensä .....	464

## TYÖTILANNE

---

### **Vuonna 2012 vireille tulleet asiat**

kanteluasiat .....	1 808
muut laillisuusvalvonta-asiat .....	733
hallinnolliset asiat .....	66
Yhteensä .....	2 607

**Vuonna 2012 ratkaistut asiat** ..... 2 585

### **Vuoden 2012 alussa vireillä olleet asiat**

vuonna 2009 tulleita asioita .....	17
vuonna 2010 tulleita asioita .....	253
vuonna 2011 tulleita asioita .....	530
Yhteensä .....	800

### **Vuoden 2012 lopussa vireillä olleet asiat**

vuonna 2010 tulleita asioita .....	20
vuonna 2011 tulleita asioita .....	163
vuonna 2012 tulleita asioita .....	637
Yhteensä .....	820

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.

## LIITE 1

### Oikeuskanslerinviraston työjärjestys

**Annettu Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2007**

---

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (253/2000) 3 §:n nojalla vahvistan, kuultuani tämän työjärjestyksen 2 §:n osalta apulaisoikeuskansleria, seuraavan oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen:

#### **Yleistä**

##### **1 §**

##### ***Soveltamisala***

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerinviraston osastojen ja yksikköjen sekä henkilöstön tehtävistä ja työnjaosta ovat sen ohessa, mitä perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (253/2000) on säädetty, voimassa tämän työjärjestyksen määräykset.

##### **2 §**

##### ***Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välinen työnjako***

Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat

- 1) eduskuntaa,
- 2) tasavallan presidenttiä,
- 3) valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä,
- 4) ylimpiä virkamiehiä,
- 5) oikeuskanslerinvirastoa,
- 6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,
- 7) Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua,
- 8) asianajajien valvontaa,
- 9) oikeuskanslerin lausuntoja ja
- 10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat

- 1) oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja sikäli kuin ne eivät kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
- 2) tuomioistuinelaitoksen virkamiehiä koskevia virkasyyteasioita,
- 3) tuomittuja rangaistuksia ja niistä aiheutuvia toimenpiteitä,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua ja
- 5) muita sellaisia kysymyksiä, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Oikeuskansleri voi jonkin asian tai asiaryhmän käsittelemisestä määrätä toisinkin kuin mitä edellä on määrätty. Jos on epäselvää, kenen ratkaistavaksi jokin asia kuuluu, siitä päättää oikeuskansleri.

### 3 §

#### **Johtoryhmä**

Oikeuskanslerinvirastoa ja sen toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvoo-antavana elimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana oikeuskansleri ja varapuheenjohtajana apulaisoikeuskansleri sekä jäseninä kansliapäällikkö, osastopäälliköt, tiedottaja ja henkilöstökokouksen vuodeksi kerrallaan nimeämät kaksi henkilöstön edustajaa. Johtoryhmän sihteerinä toimii henkilöstösihteerinä.

Johtoryhmä kokoontuu oikeuskanslerin kutsusta. Puheenjohtaja ratkaisee, mitä asioita johtoryhmän kokouksessa käsitellään.

## **Osastot ja yksiköt**

### 4 §

#### **Valtioneuvostoasiain osasto**

Valtioneuvostoasiain osastossa käsiteltävät asiat:

- 1) valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat,
- 2) valtioneuvoston valvontaan liittyvät kanteluasiat,
- 3) asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat,
- 4) kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat,
- 5) Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat, sekä
- 6) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu.

5 §

**Oikeusvalvontaosasto**

Oikeusvalvontaosastossa käsiteltävät asiat:

- 1) oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin,
- 2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasytasiat,
- 3) rangaistustuomioiden tarkastaminen,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat,
- 5) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu,
- 6) avustaminen valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa, sekä
- 7) avustaminen kansainvälisissä asioissa sen mukaan kuin erikseen määrätään.

6 §

**Hallintoyksikkö**

Hallintoyksikössä käsiteltävät asiat:

- 1) viraston sisäistä hallintoa ja taloutta koskevat asiat,
- 2) kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu muiden osastojen käsiteltäviin,
- 3) henkilöstökoulutusta koskevat asiat,
- 4) oikeuskanslerin kertomuksen toimittaminen,
- 5) tiedotusta koskevat asiat, sekä
- 6) muut oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävät asiat, jotka eivät kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

7 §

**Erikseen määrätty käsittely**

Oikeuskansleri voi määrätä asian käsiteltäväksi muussa osastossa tai yksikössä kuin 4-6 §:ssä määrätään tai yhteisesti useassa niistä.

8 §

**Virkamiesten sijoittaminen**

Oikeuskansleri päättää, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin.

## **Virkamiesten tehtävät ja sijaisuudet**

### **9 §**

#### ***Kansliapäällikkö***

Kansliapäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa oikeuskanslerinviraston sisäistä toimintaa sekä huolehtia sen tuloksellisuudesta ja kehittämisestä,
- 2) esitellä oikeuskanslerinviraston työjärjestys,
- 3) valmistella oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnittelua sekä talousarviota koskevat asiat,
- 4) käsitellä virkojen täyttämistä, virkavapauden myöntämistä, virkasuhteen päättymistä ja virkajärjestelyjä koskevat asiat sekä muut henkilöstöasiat,
- 5) huolehtia oikeuskanslerin kertomuksen valmistelusta,
- 6) jakaa käsiteltävät asiat osastojen ja hallintoyksikön kesken,
- 7) osallistua oikeuskanslerin lausuntojen valmisteluun, sekä
- 8) käsitellä muut asiat, jotka oikeuskansleri niiden laadun vuoksi antaa hänen käsiteltäväkseen.

Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä, jota soveltuvin osin koskevat 10 §:n 1 ja 3 momentin määräykset.

Kansliapäällikön tulee seurata osastojen ja yksiköiden työmäärien kehitystä ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia muutoksiksi virkamiesten sijoitukseen tai muiksi järjestelyiksi.

### **10 §**

#### ***Osastopäällikkö***

Osastopäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta,
- 2) valvoa, että osastolle kuuluvat asiat käsitellään huolellisesti, joutuisasti ja tehokkaasti,
- 3) huolehtia siitä, että osaston virkamiehet saavat tarpeellista ohjausta tehtävissään,
- 4) jakaa osastossa käsiteltävät asiat osaston virkamiesten valmisteltaviksi ja esiteltäviksi,
- 5) valmistella ja esitellä tärkeimmät osastolle kuuluvat asiat, sekä
- 6) suorittaa oikeuskanslerin erikseen määräämät tehtävät.

Osastopäällikön on asioita jakaessaan pyrittävä antamaan esittelijäneuvokselle erityisesti tärkeimpiä asioita, samanlaatuiset asiat samalle henkilölle ja jakamaan osaston työmäärä tasaisesti osaston virkamiesten kesken.

Osastopäällikön on tarvittaessa järjestettävä osaston henkilöstön kokouksia osaston toiminnan kehittämiseksi ja osastoa koskevien kysymysten käsittelemiseksi.

Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sekä valmistella ja esitellä oikeuskanslerin lausuntoja.

Oikeusvalvontaosaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sen mukaan kuin oikeuskansleri määrää.



**11 §**

***Esittelijät***

Esittelijöinä toimivien tehtävänä on valmistella ja esitellä heille jaetut asiat oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaistaviksi sen mukaan kuin edellä 2 §:ssä on määrätty.

**12 §**

***Henkilöstösihteeri***

Henkilöstösihteerin tehtävänä on oikeuskanslerinviraston henkilöstö-, talous-, koulutus- ja muiden hallintoasioiden valmistelu, kirjanpito sekä viraston nimikirjan pitäminen.

**13 §**

***Tiedottaja***

Tiedottajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston ulkoisesta ja sisäisestä tiedottamisesta ja avustaa oikeuskanslerin kertomuksen valmistelussa.

**14 §**

***Informaatikko***

Informaatikon tehtävänä on toimia oikeuskanslerinviraston kirjaston hoitajana ja vastata osaltaan viraston tietopalvelutoiminnasta sekä tietolähteiden suunnittelu-, haku- ja ylläpitotehtävistä.

**15 §**

***Notaarit***

Notaarit, joista kaksi toimii ensisijaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sihteerinä, avustavat osastonsa esittelijöitä näiden valmisteltavina olevissa asioissa sekä suorittavat osastopäällikön antamia tehtäviä. Erikseen määrätään siitä, keitä esittelijöitä kukin notaari ensisijaisesti avustaa.

**16 §**

***Kirjaaja***

Kirjaajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston kirjaamo- ja 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.

**18 §**

***Ylivirastomestari***

Ylivirastomestarin tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston virastopalveluista ja kalustohankintojen toteuttamisesta sekä pitää irtaimistorekisteriä.

Ylivirastomestari on virastomestarin ja vahtimestarin esimies.

**19 §**

***Muut virkamiehet***

Muiden virkamiesten tulee suorittaa ne tehtävät, jotka heille viran tehtäväkuvauksen taikka erikseen annettujen määräysten mukaan kuuluvat.

**20 §**

***Erikseen määrätyt tehtävät***

Oikeuskansleri määrää jonkun esittelijöistä toimimaan käyttäjiä edustavana atk-yhdyshenkilönä.

Kaikki virkamiehet ovat lisäksi velvollisia suorittamaan heille erikseen määrätyt tehtävät.

**21 §**

***Sijaisuudet***

Kansliapäällikön ja osastopäällikön estyneinä ollessa heidän sijaisinaan toimivat oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Muista sijaisuuksista määrää kansliapäällikkö tai osastopäällikkö.

**Asioiden ratkaiseminen**

**22 §**

***Esittely ja toimituskirjan allekirjoittaminen***

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ratkaisevat, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päätä, esittelystä heidän ratkaistavikseen kuuluvat asiat.

Kansliapäällikkö ratkaisee päätettävikseen kuuluvat asiat ilman esittelyä.

Esittelijä hankkii tietoja ja selvityksiä vireillä olevissa asioissa, jollei asian laadusta johdu, että ratkaisijan on siitä päätettävä.

Esittelystä ratkaistavissa asioissa toimituskirjan varmentaa esittelijä.

Esittelijän kirjeen allekirjoittaa esittelijä yksin. Milloin esittelijän kirje on oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta laadittu toimituskirja, tämän tulee käydä kirjeestä ilmi.

**23 §**

***Ratkaisuvalta oikeuskanslerinvirastoa koskevissa asioissa***

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastoa koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta ei toisin säädetä oikeuskanslerinvirastosta annetussa asetuksessa (253/2000) tai määrätä jäljempänä tässä pykälässä.

Asiakirjojen julkisuutta koskevat asiat ratkaisee se, jonka ratkaistavaa asiaa pyyntö koskee. Muussa tapauksessa ja arkistossa olevien asiakirjojen osalta siitä päättää kansliapäällikkö.

Kansliapäällikkö ratkaisee jäljempänä mainituin poikkeuksin ne asiat, jotka koskevat oikeuskanslerinviraston toimintaa varten käytettävissä olevien määrärahojen käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta, henkilöstökoulutusta sekä asiakirjojen kirjaimista ja arkistointia.

Osastopäällikkö ratkaisee oikeuskanslerin vahvistamassa oikeuskanslerinviraston sisäisessä määrärahojen jakopäätöksessä osaston käyttöön osoitettujen määrärahojen osalta niiden käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta sekä osaston henkilöstökoulutusta koskevat asiat.

**Erinäisiä määräyksiä**

**24 §**

***Saapuneet asiat***

Kirjaajan on kirjatessaan virastoon saapuneet asiakirjat tehtävä niihin ja diaariin merkintä siitä, minkä osaston tai yksikön käsiteltäväksi asia kuuluu.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tutustuttua saapuneisiin asiakirjoihin kansliapäällikkö tarkistaa asioiden jaon.

Osastopäällikkö, jolle hänen osastolleen tulevat asiakirjat toimitetaan, jakaa asiat osastonsa virkamiesten kesken.

Jos ilmenee epäselvyyttä, mille osastolle tai yksikölle asia kuuluu, kansliapäällikkö määrää, missä se on käsiteltävä.

**25 §**

***Päätösluettelo***

Virastossa ratkaistavista asioista, joista ei laadita toimituskirjaa, pidetään päätösluetteloa. Päätösluettelosta tulee käydä ilmi, mitä päätös koskee, päätöksen päiväys ja numero sekä asian ratkaisija, esittelijä ja niiden nimet, joille päätösluettelosta on annettu jäljennös.

**26 §**

***Vuosilomajärjestys***

Oikeuskansleri vahvistaa, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä vuosilomajärjestyksen.

**27 §**

***Virkamatkat***

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkamatkoista pitää oikeuskanslerin sihteeri luettelo, johon matkat merkitään heti matkapäätöksen tekemisen jälkeen. Matkaa valmis-televa 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 oikeuskanslerin viraston 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 oikeuskanslerin viraston arkistosäännössä ja valtioneuvoston kanslian taloussäännössä oikeuskanslerin viraston osalta määrätään.

Toiminnassa on lisäksi otettava huomioon oikeuskanslerin viraston toiminta- ja taloussuunnitelma, tulossuunnitelma, työsuojelun ja tasa-arvon toimintaohjelma, henkilöstön koulutussuunnitelma, oikeuskanslerin viraston viestintäsuunnitelma ja muut oikeuskanslerin vahvistamat ohjeet.

**30 §**

***Voimaantulo***

Tämä työjärjestys tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Tällä työjärjestyksellä kumotaan 5 päivänä maaliskuuta 2004 annettu oikeuskanslerin viraston työjärjestys.

## LIITE 2

### **Annetut lausunnot, kannanotot ja muistiot**

Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen sekä kansliapäälliköiden läsnäolo presidentin esittelyssä (OKV/1/20/2012)

Valtioneuvoston liikenne- ja viestintäministeriöstä annetun asetuksen 2 §:n muuttaminen (OKV/2/20/2012)

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeushankkeen kuulemistilaisuudet (OKV/3/20/2012)

Hallituksen esitys Euroopan yhteisöjen ja Venäjän federaation välillä tehdyn takaisinottoa koskevan sopimuksen toteuttamismenettelyistä Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä tehdyn täytäntöönpanopöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (OKV/4/20/2012)

Luonnos oikeusturvaohjelmaksi (OKV/5/20/2012)

Luonnos terroristivarojen hallinnollista jäädyttämisjärjestelmää koskevaksi hallituksen esitykseksi (OKV/6/20/2012)

YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu (UPR); kansalaisyhteiskunnan kuulemistilaisuus Suomen toisesta kansallisesta raportista (OKV/7/20/2012)

Hallituksen esitys eräiden kansainvälisten velvoitteiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettujen lakien asetuksenantovaltuuksien muuttamisesta (OKV/8/20/2012)

Tuulivoimarakentamisen oppaan luonnos (OKV/9/20/2012)

Valtakunnan lain soveltaminen Ahvenanmaan maakunnassa tarkasteltuna valtakunnanlainsäädäntövallan ja toimivallan kannalta (OKV/10/20/2012)

Arviomuistio osakeyhtiölain 18 luvun muuttamiseksi lunastusriidoissa (OKV/11/20/2012)

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta; lasten säilöönotto (OKV/12/20/2012)

Valtion virastojen aukioloasetuksen muuttaminen (OKV/13/20/2012)

Sosiaali- ja terveysministeriön edustus merimieseläkekassan hallituksessa ja valtuuskunnassa (OKV/14/20/2012)

Hallituksen esitys Suomen ja Kosovon välisen takaisinottosopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (OKV/15/20/2012)

Työryhmän mietintö ”Sananvapausrikkokset, vainoaminen ja viestintärauhan rikkominen” (OKV/16/20/2012)

Syyteneuvottelua ja syyttämättä jättämistä koskeva työryhmän mietintö (OKV/17/20/2012)

Kantelutyöryhmän loppuraportti (OKV/18/20/2012)

Selvitys ulkomaalaislain perheen yhdistämissäännösten tarkistamisen taustaksi (OKV/19/20/2012)

YK:n tahdonvastaisia katoamisia koskeva kansainvälinen yleissopimus; uusi lausuntopyyntö yleissopimuksen ratifiointia varten (OKV/20/20/2012)

Luonnos hallituksen esitykseksi käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojaa käsittelevän viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/21/20/2012)

Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen (OKV/22/20/2012)

Ulkomaalaisten säilöön ottamista koskevan tilastoinnin nykytilaa ja kehittämistä koskeva työryhmän muistio (OKV/23/20/2012)

Hallituksen esitys passilain muuttamiseksi (OKV/24/20/2012)

Valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttaminen (OKV/25/20/2012)

Poliisin hallintorakenteen kehittäminen (OKV/26/20/2012)

Hallituksen esitys poliisilainsäädäntöä täydentäväksi lainsäädännöksi (OKV/27/20/2012)

Parlamentaarinen Ahvenanmaa-työryhmä; kuulemistilaisuus (OKV/28/20/2012)

Valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen 1 §:n muuttaminen (OKV/29/20/2012)

Hallituksen esitys laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (OKV/30/20/2012)

## LIITE 2

Euroopan neuvoston ikääntyneiden henkilöiden ihmisoikeuksien edistämistä koskevan suosituksen laatiminen (OKV/31/20/2012)

Vakavan väkivallan vähentämistä koskeva työryhmän mietintö (OKV/32/20/2012)

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti (OKV/33/20/2012)

Hallituksen kertomusmenettelyn uudistaminen (OKV/34/20/2012)

Luonnos Kansalliskielistrategia-hankkeen tarkastuslistaksi (OKV/35/20/2012)

Puolustusvoimauudistukseen liittyviä säädösmuutoksia koskeva työryhmän mietintö (OKV/36/20/2012)

Hallituksen esitysluonnos laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (OKV/37/20/2012)

Maa- ja metsätalousministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttaminen (OKV/38/20/2012)

Todistelu yleisissä tuomioistuimissa (OKV/39/20/2012)

Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotoinnin loppuraportti (OKV/40/20/2012)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain ja opintotukilain 1 §:n muuttamisesta (OKV/41/20/2012)

Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen (OKV/42/20/2012)

Lausuntopyyntö hallituksen esityksen rinnakkaistekstien toteutuksesta (OKV/43/20/2012)

Metsähallituksen ja ympäristöministeriön menettely Nuuksiokeskuksen rahoituksessa (OKV/44/20/2012)

### LIITE 3

#### **Suoritettut tarkastus- ja tutustumiskäynnit**

- 27.01.2012 Espoon Lyömätön linja (OKV/32/51/2012)
- 17.02.2012 Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta (OKV/2/51/2012)
- 28.02.2012 Siuntion maaseututoimi (OKV/3/51/2012)
- 28.02.2012 Kirkkonummen rakennusvalvonta (OKV/4/51/2012)
- 29.02.2012 Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKV/1/51/2012)
- 20.03.2012 Ahvenanmaan maakunnan hallitus (OKV/6/51/2012)
- 20.03.2012 Maarianhaminan kaupunki (OKV/7/51/2012)
- 21.03.2012 Ahvenanmaan käräjäoikeus (OKV/8/51/2012)
- 21.03.2012 Ahvenanmaan poliisilaitos (OKV/9/51/2012)
- 30.03.2012 Opetushallitus (OKV/5/51/2012)
- 04.04.2012 Keski-Uudenmaan poliisilaitos (OKV/12/51/2012)
- 04.04.2012 Kanta-Hämeen syyttäjänvirasto (OKV/13/51/2012)
- 11.04.2012 Hämeenlinnan hallinto-oikeus (OKV/10/51/2012)
- 11.04.2012 Ahveniston koulu (OKV/11/51/2012)
- 17.04.2012 Keskusrikospoliisi (OKV/33/51/2012)
- 24.04.2012 Tuusulan käräjäoikeus (OKV/14/51/2012)
- 24.04.2012 Järvenpään oikeusaputoimisto (OKV/15/51/2012)



### LIITE 3

- 22.05.2012 Lahden kaupungin sivistystoimi (OKV/18/51/2012)
- 22.05.2012 Lahden yhteiskoulun lukio (OKV/19/51/2012)
- 05.06.2012 Kemi-Tornion käräjäoikeus (OKV/20/51/2012)
- 05.06.2012 Peräpohjolan poliisilaitos (OKV/21/51/2012)
- 04.09.2012 Sosiaali- ja terveysministeriö (OKV/23/51/2012)
- 26.09.2012 Länsi-Uudenmaan poliisilaitos (OKV/22/51/2012)
- 02.10.2012 Helsingin yliopisto (OKV/16/51/2012)
- 06.11.2012 Kansaneläkelaitos (OKV/26/51/2012)
- 12.11.2012 Itä-Suomen yliopisto (OKV/27/51/2012)
- 12.11.2012 Itä-Suomen aluehallintovirasto (OKV/28/51/2012)
- 20.11.2012 Vaasan hallinto-oikeus (OKV/31/51/2012)
- 20.11.2012 Vaasan kaupungin ympäristötoimi (OKV/34/51/2012)
- 04.12.2012 Pohjois-Savon käräjäoikeus (OKV/29/51/2012)
- 04.12.2012 Pohjois-Savon ulosottovirasto (OKV/30/51/2012)

OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA 31.12.2012

---

**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>Pyökäri, Laura</i> , oikeustieteen kandidaatti
Notaarit	<i>Ahotupa, Eeva</i> , varanotaari <i>Rouhiainen, Minna</i> , oikeusnotaari

**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 (vv.) <i>Lehvä, Outi</i> , varatuomari <i>Liesivuori, Pekka</i> , varatuomari <i>Pulkkinen, Minna</i> , varatuomari <i>Rouhiainen, Petri</i> , varatuomari <i>Räty, Anu</i> , varatuomari <i>Smeds, Tom</i> , varatuomari <i>Tolmunen, Irma</i> , varatuomari

Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit *Nirkko, Saara*, varatuomari  
*Ruuskanen, Minna*, oikeustieteen tohtori,  
varatuomari

Notaarit *Tuomikko, Helena*, varanotaari  
*Välinen, Henna-Riikka*, varatuomari

### **Hallintoyksikkö**

Kansliapäällikkö *Hakonen, Kimmo*, oikeustieteen  
kandidaatti

Henkilöstösihteeri *Näveri, Anu*, tradenomi

Tiedottaja *Kukkanen, Krista*, filosofian maisteri

Informaatikko *Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa*, filosofian  
kandidaatti

ATK-suunnittelija *Petrell, Sten*, merkonomi

Kirjaaja *Snabb, Tuula*

Toimistosihteerit *Hanweg, Riitta*  
*Nyberg, Ira*  
*Savela, Sari*  
*Seppäläinen, Arja*

Ylivirastomestari *Utriainen, Saku*

Virastomestari *Elf, Tomi*

Vahtimestari *Hietala, Markus*



# ASIAHAKEMISTO

---

## A

### Ahvenanmaa

- maakunnan hallituksen menettely
- virkanimitysasiassa \_\_\_\_\_ 121
- valtakunnan lain soveltaminen \_\_\_\_\_ 60

### Asiakirja

- julkisuus \_\_\_\_\_ 131

### Asiakirjapyyntö

- käsittely \_\_\_\_\_ 137, 173, 180
- siirtäminen \_\_\_\_\_ 138
- valtiovarainministeriön menettely \_\_\_\_\_ 79
- vastaaminen \_\_\_\_\_ 156

### Asianajaja

- asianajajan menettely \_\_\_\_\_ 201
- oikeuskanslerin rooli valvojana \_\_\_\_\_ 200
- valvontajärjestelmä \_\_\_\_\_ 198

### Asianajajien valvonta

- valituslupa korkeimmalle oikeudelle \_\_\_\_\_ 201
- valvontalautakunnan menettely \_\_\_\_\_ 201

## E

### Eduskunnan oikeusasiamies

- tehtävien jako \_\_\_\_\_ 27

### Eduskunta

- Euroopan vakausmekanismi \_\_\_\_\_ 74
- Kreikan ja Espanjan lainaohjelmat \_\_\_\_\_ 107

### Eläinsuojelu

- kuuleminen \_\_\_\_\_ 167

### Esittelylista

- tarkastaminen \_\_\_\_\_ 43
- toimivaltakysymys \_\_\_\_\_ 42

### Esitutkinta

- keskeyttämispäätöksestä ilmoittaminen \_\_\_\_\_ 130
- viipyminen \_\_\_\_\_ 124, 125, 126, 127, 128

### Esteellisyys

- kunnallisen viranhaltijan \_\_\_\_\_ 192
- ministerin \_\_\_\_\_ 66

## Euro

- Kreikan ja Espanjan lainaohjelmat \_\_\_\_\_ 107

## H

### Haaste

- asiakirjojen tiedoksianto \_\_\_\_\_ 110

### Hakemusasia

- henkilökohtainen avustaja \_\_\_\_\_ 186

### Hallintolaki

- hallintopäätöksen tekeminen \_\_\_\_\_ 186

### Hallintomenettely

- Saamelaiskäräjien kokouksessa \_\_\_\_\_ 121

### Hallituksen esitys

- EVM-sopimus \_\_\_\_\_ 74

### Henkilötunnus

- verotoimiston menettely \_\_\_\_\_ 143

### Hoito

- hoitoon pääseminen \_\_\_\_\_ 185

### Huolellisuus

- haastehakemusasiakirjojen tiedoksiannossa \_\_\_\_\_ 110
- työtehtävien hoidossa \_\_\_\_\_ 111, 117

### Hyvitysmaksu

- esitys maksamisesta \_\_\_\_\_ 63

### Hyvä hallinto

- aluehallintoviraston menettely \_\_\_\_\_ 148
- asiakasyhteydenottojen käsittelyssä \_\_\_\_\_ 148
- asiakirjapyyntöön vastaaminen \_\_\_\_\_ 156
- asianmukainen viranomaistoiminta \_\_\_\_\_ 171
- hakemuksen käsittelyssä \_\_\_\_\_ 162, 175
- huolellisuus työtehtävien hoidossa \_\_\_\_\_ 117
- kirjeeseen vastaaminen \_\_\_\_\_ 181, 191
- käsittelyaika \_\_\_\_\_ 120
- luottamuksen suoja \_\_\_\_\_ 139
- neuvontavelvollisuus \_\_\_\_\_ 147, 180
- noudattaminen korkeakoulussa \_\_\_\_\_ 160

noudattaminen oikeusaputoimistossa	119	<b>Kuntajako</b>	
noudattaminen seurakunnassa	164	kuuleminen	70
oikaisuvaatimus	160	<b>Kuuleminen</b>	
oikeus saada perusteltu päätös	79	kuntauudistuksessa	70
oppilaitoksen toiminnassa	161	puolustusvoimauudistuksessa	66
palveluperiaate	172	<b>Kuulustelu</b>	
Potilasvakuutuskeskuksen menettely	174	poliisin menettely	134
rakennusviraston toiminnassa	155	<b>Käräjäoikeus</b>	
sosiaaliviraston menettely	183	asianmukainen käsittely	110
tiedusteluihin		käräjätuomarin epäilty virkarikos	108
vastaaminen	135, 150, 151, 193	laiminlyönnit lainkäyttöasioissa	109
virantäytössä	154	toimivalta sotilasoikeuden-	
ylöppilaskirjoituksissa	162	käyntiasiaissa	110
<b>Hätäkeskus</b>		äänitteiden laatu	111
hätäkeskuksen menettely	139, 140	<b>Käsittelyaika</b>	
<b>J</b>		toimeentulotuen	180
<b>Julkisuus</b>		vakuutusosoikeudessa	116
esitutkintapöytäkirjan	124	<b>L</b>	
<b>Järjestyssäännöt</b>		<b>Laillisuusperiaate</b>	
peruskoulun	159	siirtopäätöksen	148
<b>K</b>		<b>Laillisuusvalvonta</b>	
<b>Kiinteistö</b>		laillisuusvalvonnan merkitys	13
kuuleminen kiinteistötoimituksessa	168	toimiala	19
<b>Kirjaaminen</b>		<b>Lainvoima</b>	
rikosilmoituksen	129	velvollisuus noudattaa päätöstä	152
<b>Kirkollisia</b>		<b>Laki</b>	
arkkipiispan menettely	163	huolellisuus lain valmistelussa	80
yhdenvertaisuus hautausstoimessa	164	<b>Lastensuojelu</b>	
<b>Kuljetus</b>		määräaikojen noudattaminen	184
koulukuljetus	152	sosiaalityöntekijän menettely	180, 181
<b>Kunta</b>		yhteydenpidon rajoittaminen	183
maanvuokra-oikeuden käsittely	190	<b>Lausunto</b>	
menettely kaavamuutosasiassa	192	antaminen	41
menettely tiedottamisessa	149	luonnos oikeusturvaohjelmaksi	59
päätöksen tiedoksianto	152	rinnakkaistekstien toteutuksesta	64
pöytäkirjaotteen hinnoittelu	149	sosiaalihuollon lainsäädännön	
rakennusvalvonnan menettely	191	uudistamistyöryhmän loppuraportista	62
selvityksen antaminen oikeuskanslerille	192	sosiaali- ja terveydenhuollon	
sosiaaliviranomaisten menettely	182	asiakkaan itsemääräämisoikeus	88
tasapuolinen kohtelu palkkauksessa	154	syyteneuvottelua ja syyttämättä	
tiedottaminen asian valmistelusta	185	jättämistä koskeva työryhmämuistio	61
tiedusteluihin vastaaminen	151	terroristivarojen hallinnollinen	
viranhaltijan esteellisyys	192	jäädättämisyjärjestelmä	60
		valtakunnan lain soveltaminen	
		Ahvenanmaan maakunnassa	60

**Lunastus**  
pöytäkirjaotteen \_\_\_\_\_ 149

**M**

**Maistraatti**  
kanteluiden käsittely \_\_\_\_\_ 146  
päätöksen perustelut \_\_\_\_\_ 146

**Ministeri**  
vastuu tietojen oikeudellisuudesta \_\_\_\_\_ 73

**Ministeriö**  
lainvalmistelu \_\_\_\_\_ 80

**Muutoksenhaku**  
valitusosoitus \_\_\_\_\_ 191

**N**

**Neuvonta**  
sosiaalipalveluissa \_\_\_\_\_ 183

**Nimitysmuistio**  
ansiovertailu \_\_\_\_\_ 138, 146  
perustelut \_\_\_\_\_ 138

**O**

**Ohje**  
lainmukaisuus \_\_\_\_\_ 178  
perusteeton väite \_\_\_\_\_ 173

**Oikeusapu**  
päätöksen oikaisu \_\_\_\_\_ 120

**Oikeusavustaja**  
julkinen oikeusavustaja \_\_\_\_\_ 198

**Oikeuskansleri**  
asianajajien valvonta \_\_\_\_\_ 28  
perus- ja ihmisoikeuksien valvonta \_\_\_\_\_ 84  
tehtävät \_\_\_\_\_ 12, 18, 24  
tietojen antaminen  
oikeuskanslerille \_\_\_\_\_ 129, 168  
valtioneuvoston valvonta \_\_\_\_\_ 25  
viranomaisten valvonta \_\_\_\_\_ 26

**Oikeusturva**  
käräjäoikeuden menettely \_\_\_\_\_ 111

**Oppilaitos**  
peruskoulun valvonta- ja  
kurinpitovallan ulottuvuudesta \_\_\_\_\_ 159

**Oppilashuolto**  
toteutuminen \_\_\_\_\_ 158

**P**

**Perus- ja ihmisoikeudet**  
esityksen perustelut \_\_\_\_\_ 44  
oikeudenmukainen oikeudenkäynti  
ja hyvän hallinnon takeet \_\_\_\_\_ 94  
oikeus perusturvaan \_\_\_\_\_ 93  
valvonta \_\_\_\_\_ 84

**Poliisi**  
ampuma-aseiden haltuunotto \_\_\_\_\_ 128  
asiakirjahallinnon luotettavuus \_\_\_\_\_ 132  
asiakirjan julkisuus \_\_\_\_\_ 131  
asiakirjapyyntöjen käsittely \_\_\_\_\_ 137  
esitutinnan viipyminen 124, 125, 126, 127  
esitutkintapöytäkirjan luovuttaminen \_\_\_\_\_ 124  
hälytystehtävän joutuisuus \_\_\_\_\_ 130  
lupa-asian käsittely \_\_\_\_\_ 132  
menettely asiakaspalvelussa \_\_\_\_\_ 133  
menettely eläinsuojeluasiassa \_\_\_\_\_ 128  
menettely eläinsuojeluasiassa \_\_\_\_\_ 130  
menettely kotietsinnässä \_\_\_\_\_ 135  
menettely kuulustelussa \_\_\_\_\_ 134  
menettely lupahallintoasiassa \_\_\_\_\_ 133  
määräaikaisen virkasuhteen  
täyttäminen \_\_\_\_\_ 138  
palkkausjärjestelmän vaativuustasot \_\_\_\_\_ 139  
rikosasian vanhentuminen  
esitutkinnassa \_\_\_\_\_ 128  
rikosilmoituksen kirjaaminen \_\_\_\_\_ 129  
tiedusteluihin vastaaminen \_\_\_\_\_ 134  
virka-auton kuljettaminen \_\_\_\_\_ 136  
virkamerkin esittäminen \_\_\_\_\_ 133

**Potilasvahinko**  
Potilasvakuutuskeskuksen menettely \_\_\_\_\_ 173

**Puolustusvoimat**  
puolustusvoimauudistus \_\_\_\_\_ 66

**R**

**Rangaistus**  
koeaika \_\_\_\_\_ 114  
rangaistustuomioiden tarkastus \_\_\_\_\_ 113

**Rekisteri**  
Patentti- ja rekisterihallituksen  
menettely \_\_\_\_\_ 171

**Riippumattomuus**  
tuomareiden \_\_\_\_\_ 112

**Rikosilmoitus**  
kirjaaminen \_\_\_\_\_ 129

S

<b>Saamelaiskäräjät</b>	
menettely kokouksessa _____	121
<b>Sananvapaus</b>	
oikeus valokuvaamiseen _____	161
<b>Selvitys</b>	
viranomaisen velvollisuus riittävään selvittämiseen _____	155
<b>Sidonnaisuus</b>	
selvitys _____	45
<b>Sosiaalihuolto</b>	
sosiaaliviraston menettely _____	183
<b>Sosiaalivakuutus</b>	
käsittelyajat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ____	176, 177
<b>Syrjintä</b>	
kielilypypäivähoitoon sijoittamisessa _	187
<b>Syyteharkinta</b>	
viipyminen _____	118
<b>Syyteoikeus</b>	
oikeuskanslerin _____	130
<b>Syyttäjä</b>	
esitutkintapäätös _____	118
syyteharkinnan viipyminen _____	118
syyttäjän menettely _____	117
<b>Sähköinen asiointi</b>	
toimeentulotuen hakeminen _____	178, 179
vastaanottokuittaus _____	137
<b>Sähköposti</b>	
asiointitapa _____	51

T

<b>Talousarvio</b>	
oikeuskanslerinviraston _____	36
<b>Tarkastus</b>	
Ahvenanmaan käräjäoikeus _____	121
Ahvenanmaan maakunnan hallitus _____	121
Ahvenanmaan poliisilaitos _____	141
Ahveniston koulu _____	165
Espoon Lyömätön Linja _____	121
Helsingin yliopisto _____	165
Hämeenlinnan hallinto-oikeus _____	122
Itä-Suomen aluehallintovirasto _____	157
Itä-Suomen yliopisto _____	165
Järvenpään oikeusaputoimisto _____	122
Kansaneläkelaitos _____	188
Kanta-Hämeen syyttäjänvirasto _____	122

Kemi-Tornion käräjäoikeus _____	122
Keski-Uudenmaan poliisilaitos _____	141
Keskusrikospoliisi _____	141
Kirkkonummen rakennusvalvonta ____	193
Lahden kaupungin sivistystoimi _____	165
Lahden yhteiskoulun lukio _____	165
Länsi-Uudenmaan poliisilaitos _____	142
Maarianhaminan kaupunki _____	188
Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta _	169
Opetushallitus _____	165
opetus- ja kulttuuriministeriö _____	164
Peräpohjolan poliisilaitos _____	142
Pohjois-Savon käräjäoikeus _____	122
Pohjois-Savon ulosottovirasto _____	123
Siuntion maaseututoimi _____	169
sosiaali- ja terveysministeriö _____	188
Tuusulan käräjäoikeus _____	122
Vaasan hallinto-oikeus _____	122
Vaasan kaupungin ympäristötoimi _____	193
<b>Tasa-arvo</b>	
kiintiövaatimus _____	45
<b>Tasavallan presidentti</b>	
päätöksenteko _____	42
<b>Tietosuoja</b>	
salassa pidettävän tiedon käsittely _____	171
<b>Toimeentuloturva</b>	
ohjeen lainmukaisuus _____	178
sähköinen asiointi _____	177, 178, 179
<b>Toimivalta</b>	
jätevesien pienpuhdistamo- laitteiden testauksessa _____	189
oikeuskanslerin _____	118
<b>Tulli</b>	
todistuksen antaminen takavarikosta _	147
<b>Tuomari</b>	
välimiestehtävät _____	112
<b>Tuomio</b>	
kirjoitusvirhe _____	115
<b>U</b>	
<b>Ulosotto</b>	
toistuvaissuoritusten ulosmittaaminen _	119
ulosottoasian siirtäminen _____	118
<b>Uskonnonvapaus</b>	
käräjähartaustilaisuuksien järjestäminen _____	109
valvotuissa tapaamisissa _____	182



## V

<b>Vakuutusoikeus</b>	
pitkä käsittelyaika _____	116
<b>Valtioneuvosto</b>	
toimivalta kunta- ja palvelurakenne- uudistuksesta annetun lain muutosten siirtymäsäännös huomioon ottaen _____	46
valvonta _____	14, 40
valvonta EU-asioissa _____	45
yleisistunnon esittelylistat _____	43
<b>Valtuuskunta</b>	
ministeriön edustus eläkekassassa _____	49
<b>Valvonta</b>	
edustuskulujen _____	153
lentomatrustajien oikeuksien _____	170
<b>Vastaus</b>	
viranomaisen vastausvelvollisuus _____	150
<b>Vero</b>	
verotoimiston menettely _____	143
<b>Viipyminen</b>	
asiakirjapyyntöä käsittely _____	173
asian käsittelyn _____	120
etuushakemusten käsittelyajat _____	175
lupa-asian käsittely _____	132
poliisin hälytystehtävän _____	130
<b>Virka</b>	
kelpoisuusvaatimusten muuttaminen _____	39
määräaikainen täyttäminen _____	157
nimityksen puutteellisuus _____	146
päätöksen perustelevuus _____	154
<b>Virkaehtosopimus</b>	
tasapuolisuus palkkauksessa _____	155
<b>Virkanimitys</b>	
avoimuus _____	44
lainmukaisuuden valvonnasta _____	15
nimitysmuistio _____	121
sisäasiainministeriön kansliapäällikön _____	75
<b>Virkarikos</b>	
käräjätuomarin epäilty virkarikos _____	108

## Y

<b>Yhdenvertaisuus</b>	
kesätyötuen ehdot _____	156
lain edessä _____	90
oppilashuollossa _____	158
työ- ja virkaehtosopimuksessa _____	77
<b>Ylioppilastutkinto</b>	
kokeen toimeenpano _____	162
<b>Ympäristölupa</b>	
turvetuotannolle _____	190



PL 20

00023 VALTIONEUVOSTO

[www.okv.fi](http://www.okv.fi)

ISSN 0356-3200