8.2.2021 EOAK/374/2021

Hallintovaliokunnalle

Asia: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (K 15/2020)

Hallintovaliokunta on kutsunut oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehet kuultavaksi käsiteltäessä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2019. Oikeusasiamies Jääskeläinen on antanut asiassa lausunnon ja osallistunut hallintovaliokunnan kuulemiseen 5.2.2021 (EOAK/193/2021).

Tässä yhteisessä lausunnossamme keskitymme niihin hallintovaliokunnan vastuualueille kuuluviin asioihin, jotka kuuluvat yhtäältä apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin (erityisesti Tulli, Kirkko ja Alue- ja paikallishallinto) ja toisaalta apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen (erityisesti Rajavartiolaitos ja tietosuojaan liittyvät asiat) vastuualueille oikeusasiamiehen päättämässä työnjaossa.

Esitämme lausuntonamme kunnioittavasti seuraavan.

Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitokseen kuuluvat laillisuusvalvonta-asiat käsitellään oikeusasiamiehen kansliassa osana maanpuolustus ja rajavartiointi -sektoria (luokittelutekijänä puolustusministeriö). Asiat kuuluvat AOA Pölösen vastuualueelle.

Puolustusvoimiin ja rajavartiolaitokseen kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa pääpaino on varusmiesten palvelusolosuhteiden seuraamisessa. Tarkastuskäynnit ovat tässä tärkeässä asemassa. Vuonna 2019 tarkastettiin Pääesikunta, Utin jääkärirykmentti (ml. vapautensa menettäneiden säilytystila), Raja- ja merivartiokoulu, Suomalainen kriisinhallintajoukko Libanonissa sekä Rajavartiolaitoksen esikunta.

Rajavartiolaitokseen – ja puolustusvoimiin – liittyviä kanteluita tehdään yleensä vähän. Näin oli myös kertomusvuonna 2019. Saapuneita 49 kantelusta vain 3 koski nimenomaan Rajavartiolaitosta, eivätkä ne johtaneet oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Asioissa oli kyse virkamiehen käytöksestä rajatarkastuksessa lentokentällä, Raja- ja merivartiokoulun menettelystä opintosuoritusten arvioinnissa ja sotilaskurinpitomenettelyssä suoritetusta esitutkinnasta sekä Viron ID-kortin kelpoisuudesta matkustusasiakirjana.

Omana aloitteena AOA Pölösen ratkaistavaksi tuli kysymys yksittäisen rajavartioston tatuointeja koskevasta, vuonna 2014 annetusta erillisohjeistuksesta (s. 184; dnro 577/2/15). Ohjeen mukaan työntekijän häiritsevä tatuointi tuli peittää asioitaessa ulkopuolisten henkilöiden kanssa. Tatuoinnit ovat sallittuja, mutta häiritsevänä pidetyt tatuoinnit eivät saaneet näkyä. Jos häiritsevän tatuoinnin peittäminen olisi sen sijainnin johdosta mahdotonta, henkilön siirtämistä muihin kuin asiakaspalvelutehtäviin voitaisiin harkita. Puolustusvoimien yleisessä palvelusohjesäännössä on sittemmin (2017) annettu uudempi ohje tatuoinneista, joka koskee myös rajavartiolaitoksen sotilastehtäviin osallistuvia (ei siviilityöntekijöitä). AOA piti ohjetta tavoitteiltaan hyväksyttävänä, mutta korosti yksilöllisen harkinnan tarvetta.

Viime vuosi (2020) oli huomattavan erilainen edeltäjiinsä verrattuna. Rajavartiolaitos teki vuoden 2020 aikana mittavimman voimavarojen uudelleen suuntaamisen useisiin vuosikymmeniin. Henkilöstö- ja kalustoresursseja kohdennettiin ja kohdennetaan edelleen Schengen-alueen ulkorajaliikenteen ja ulkorajojen valvonnasta covid-19-pandemian vuoksi sisärajaliikenteen valvontaan valtioneuvoston päätettyä rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille sekä eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta 19.3.2020 alkaen. AOA Pölönen antoi viime vuoden lopulla laajan ratkaisun koskien rajavartiolaitoksen menettelyä sisärajaliikenteen valvonnassa. Päätöksessä korostettiin Suomen kansalaisten perustuslaillista oikeutta lähteä maasta ja saapua maahan.

Tulli

Tullia koskevien kantelujen määrä on vähentynyt merkittävästi vuosina 2018 ja 2019.

AOA Sakslin, jonka vastuualueeseen Tulli kuuluu, on kertomusvuonna ottanut Tullin osalta kantaa hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiseen hallintomenettelyssä. Puutteita Tullin hallinnollisessa menettelyssä tulee esiin aika ajoin. Tapauksissa oli kyse maahantuotujen tavaroiden tai aineiden haltuunotossa. Tullin huomiota kiinnitettiin siihen, että päätöksen perustana oleva selvitysaineisto tulee kokonaisuudessaan saattaa asianosaisen tietoon, jotta hänen kuulemisensa olisi hyvän hallinnon vaatimusten mukaista. AOA korosti, että tiedollista tasapuolisuutta asian käsittelyssä vahvistaa erityisesti asianosaisjulkisuus, joka oikeuttaa asianosaisen saamaan tiedon myös asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia. Kuulemisen kohteena ovat ne selvitykset, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Haltuunottopäätöstä ei lainkaan ollut myöskään perusteltu niillä syillä, jotka olivat johtaneet oikeudelliseen arviointiin haltuunoton aiheellisuudesta.

Toinen esiin tullut kysymys oli ns. maalittaminen, jota kohdistetaan Tullin virkamiehiin. Tältä osin oikeusministeriössä vireillä oleva muu-

tos, jonka mukaan laittoman uhkauksen syyteoikeus olisi virallisen syytteen alainen, on tärkeä. AOA Sakslin totesi kertomusvuonna antamassaan ratkaisussa tällaisen toiminnan lisääntyneen. Se ei yksinomaan kohdistu yksittäiseen virkamieheen, vaan koko viranomaisen toimintaan pyrkimällä vaikuttamaan viranomaisten ja virkamiesten toimenpiteisiin tai päätöksentekoon. Tällaisiin vaikuttamisyrityksiin tulee voida puuttua niin rikosoikeudellisin kuin muinkin viranomaisen käytössä olevin keinoin. Ratkaisussa korostettiin myös viranomaisen velvollisuutta työsuojelullisin keinoin varautua ja tarvittaessa puuttua vitkamiehiin kohdistuneisiin laittomiin uhkauksiin ja epäasialliseen käytökseen (5021/2017). Lainsäädännön uudistamistarpeen selvittämiseen erityisesti maalittamista koskevan rikosoikeudellisen sääntelyn osalta onkin ryhdytty oikeusministeriössä (https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM045:00/2019)

Kertomusvuonna tutkittavana oli myös kanteluja, joka koskivat Tullissa ilmi tullutta valuuttakurssien virheellistä muuntokurssia. Tullissa oli sovellettu tullauksissa väärää valuutan muuntokurssilistaa eräiden valuuttojen kohdalla 1.5.2016–30.6.2019. Tulli oli erehdyksessä käyttänyt suomalaisen pankin vahvistamia myyntikursseja valuuttoihin, joiden muuntamisessa euroiksi olisi tullut käyttää Euroopan keskuspankin vahvistamia kursseja. Tulli ilmoitti, että se palauttaa EU-lain mukaisesti ylimääräiset maksut oma-aloitteisesti.

AOA Sakslin saattoi Tullin tietoon käsityksensä Suomen ja Ruotsin välillä rajatulliyhteistyöstä solmitun sopimuksen tulkinnasta. Sopimus ja asetus sen määräysten soveltamisesta mahdollisti tullien yhteistyön myös toisen valtakunnan alueella. Valvonnassa, niin kuin muussakin tullitoiminnassa, tulee noudattaa säännöksiä huolella ja mikäli valvonnan on tarkoitus ulottua Tornion rajanylityspaikalla Ruotsin puolelle maiden välisen sopimuksen mukaiselle valvontavyöhykkeelle, tulee valvonnan sopimuksen ja sen soveltamisasetuksen mukaisesti tapahtua suunnitellusti siten, että sopimuksen mukaisia määräyksiä esimerkiksi rajayhteistyön muotojen erikseen sopimisesta ja määrittämisestä on noudatettu (233/2018).

Yleiset kunnallisasiat

Yleisiin kunnallisasioihin kuuluvat lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Nämä asiat kuuluvat apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin vastuualueeseen. Yleisiä kunnallisasioita koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 196. Toimenpiteisiin näistä johti noin 14 prosenttia.

Kertomusvuonna todettiin puutteita muun muassa kuntien esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisemisessa yleisessä tietoverkossa.

Haapaveden kaupungin esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisemisessa ei heti valtuustokauden 2017 alusta noudatettu kuntalain oikeusohjeita. Esimerkiksi vuonna 2018 oli kaupunginhallituksessa tehty päätöksiä, jotka oli julkaistu vain kaupungin salaisessa kokoushallintajärjestelmässä. Näitä päätöksiä ei siten annettu laissa säädetyllä tavalla tiedoksi kaupungin jäsenille eikä niitä koskeva muutoksenhakuaika alkanut kulua eivätkä päätökset tämän johdosta saaneet lainvoimaa, mikä oli saattanut olla niiden täytäntöönpanon edellytys. AOA piti kaupunginhallituksen laiminlyöntiä lainvastaisena (132/2019).

Kittilän kunnanhallituksessa oli käsitelty asioita salassa ilman, että kunnan verkkosivuilla olisi julkaistu tietoja näistä käsitellyistä asioista. Sittemmin kunta oli kuitenkin muuttanut käytäntöään. Käsitellyistä asioista julkaistaan kunnan verkkosivuilla tiedot siten, että myös salassa pidetyistä asioita ilmenee asian käsittely ja säännös, johon salassapito perustuu. Tämän vuoksi asia ei antanut aihetta AOA:n muihin toimenpiteisiin kuin että hän kiinnitti kunnanhallituksen ja vs. kunnanjohtajan huomiota kuntalain viestintää ja päätösten tiedoksiantoa koskeviin oikeusohjeisiin (1648/2018).

Niin ikään asiakirjapyyntöjen käsittelyssä todettiin puutteita.

Loviisan kaupunginjohtaja vastasi kantelijan tieto- ja asiakirjapyyntöön 15.6.2018 samana päivänä ja ilmoitti, että viestiin voidaan vastata lomakaudesta johtuen hieman hitaammin eli 10.7.2018 jälkeen. Vastausviestissään kantelija muistutti, että asiassa tulisi luonnollisesti noudattaa julkisuuslaissa säädettyjä aikarajoja. Kaupunginjohtaja vastasi viestiin ja totesi, muun ohella, että ”jos alkaa esiintyä turhaa kitinää niin se loppuu ja käytämme kaikki käytössä olevan ajan”. AOA piti huolestuttavana sitä, että Loviisan kaupungin ylimmällä viranhaltijalla ei ole asianmukaista tietoa julkisuuslaissa säädettyyn hyvään tiedonhallintotapaan kuuluvista velvoitteissa tietojen antamisessa ja käsittelyssä. Lisäksi kaupunginjohtajan viesti oli epäasiallinen eikä se siten täyttänyt hallintolaissa säädettyyn hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa asiallisen kielenkäytön vaatimusta. Kokonaisuutena arvioituna AOA piti kaupunginjohtajan menettelyä lainvastaisena (3722/2018).

Myöskään Helsingin kaupunki ei menetellyt kantelijan tietopyyntöjen käsittelemisessä julkisuuslaissa säädetyllä tavalla. Kantelijan tietopyyntö 16.10.2017 toteutettiin vasta 4.5.2018. Asiakirjaselvityksen perusteella käsittelyn viivästymiseen vaikutti se, että kantelijan tietopyynnön kohteena oli vektoripohjainen tiedosto, joka toimii työkaluna aineiston visualisoinnissa päätöksentekoa varten. Tästä huolimatta tietopyyntö olisi tullut käsitellä laissa edellytetyllä tavalla ja epäselvässä tilanteessa olisi tullut antaa kantelijalle muutoksenhakukelpoinen päätös säädetyssä määräajassa. Niin ikään asiakirjaluetteloa koskevassa tietopyynnössä ei menetelty lainmukaisella tavalla. Lailli-

suusvalvontakäytännössä on todettu, että jos pyydettyä tietoa tai asiakirjaa ei ole, tiedon pyytäjälle tulee antaa valituskelpoinen päätös. Kantelija oli viimeistään 30.5.2018 ilmaissut, että 4.5.2018 hänelle toimitetusta materiaalista puuttui hänen pyytämänsä asiakirjaluettelo. Tässä vaiheessa hänelle olisi tullut kertoa, miksi pyydettyä tietoa ei ole annettu ja ilmoittaa, että asia tullaan saattamaan viranomaisen ratkaistavaksi ja että hän tulee saamaan perustellun muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella näin ei menetelty. AOA antoi Helsingin kaupungille huomautuksen vastaisen varalle kantelijan tietopyyntöjen käsittelyssä tapahtuneista lainvastaisista laiminlyönneistä (1430/2018).

Kirkollisasiat

Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta-asiat käsitellään oikeusasiamiehen kansliassa osana opetus- ja kulttuuri - sektoria (luokittelutekijänä ”kirkko”). Nämä asiat kuuluvat apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin vastuualueeseen.

Uskonnollisten yhdyskuntien valvonnassa pääpaino on hallintomenettelyn ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden valvonnassa. Uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset jäävät oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle. Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu lähinnä evankelis-luterilaiseen ja ortodoksiseen kirkkoon.

Kirkollisasioita koskevien kantelujen määrä on vuosittain varsin vähäinen ja vakiintunut noin kahteenkymmeneen. Kertomusvuonna asiaryhmään kuuluvia kanteluja saapui 19 ja ratkaistiin 17, joista kolme johti toimenpiteisiin. Kantelut koskivat muun muassa papin viransijaisuuksien täyttämistä, poliisi -ja vankilapappien menettelyä suruviestin toimittamisessa sekä hautausmaalla järjestettyä elokuvanäytöstä. Tyypillisimmin oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaa puutteet ja virheet julkisuuslain soveltamisessa. Kertomusvuonna muun muassa AOA:n sijainen Mikko Sarja saattoi hiippakunnan tuomiokapitulin tietoon käsityksensä sen virheellisestä menettelystä asiakirjapyynnön käsittelyssä (1752/2019).

Tietosuoja

Tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä koskevat asiat kuuluvat AOA Pölösen vastuualueelle. Erityisesti henkilötietojen käsittelyä koskevia kysymyksiä tulee kuitenkin käsiteltäväksi myös oikeusasiamies Jääskeläisen ja apulaisoikeusasiamies Sakslinin alueilla. Ylipäätään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täsmentävän ja täydentävän kansallisen lainsäädännön soveltamista koskevia laillisuusvalvontaratkaisuja on annettu toistaisesti varsin vähän.

Kertomusvuonna oli esillä henkilötietojen käsittelyä Tullissa koskeva hallituksen esitys. AOA Sakslin antoi asiassa lausunnon (s. 187–187; EOAK/6670/2018), jossa hän kiinnitti huomiota mm. valittuun sääntelytapaan sekä säädöspohjan vaikeaselkoisuudesta johtuvaan ohjeistuksen, koulutuksen ja valvonnan riittävän resurssoinnin tärkeyteen.

Oikeusasiamies suoritti tarkastuksen tiedusteluvalvontavaltuutetun toimistoon (s. 200), jossa keskusteltiin mm. tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun toimintojen suhteesta.

Yksityisten luottotietoyhtiöiden valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Luottotietoyhtiöiden rekistereissä mahdollisesti vielä olleiden virheellisen maksuhäiriömerkintöjen johdosta OA on ottanut omana aloitteenaan selvitettäväksi tietosuojavaltuutetun menettelyt sen varmistamiseksi, ettei virheellisiä merkintöjä ole jäänyt luottotietorekistereihin. Asian (EOAK/3274/2018) käsittely on kesken. OA on vuonna 2020 (ei siis kertomusvuonna) OM:lle antamassaan lausunnossa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi luottotietolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta todennut, että velallisen oikeussuojan toteutumisen valvonta tehostuisi, jos luototietoyhtiöiden valvonta kuuluisi ylimpien laillisuusvalvojien eli oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivaltaan. Lausunnossa OA esitti, että luottotietotoiminnan yhteiskunnallisen tehtävän ja tosiasiallisen rekisteröidyn oikeuksiin merkittävästi vaikuttavan luonteen vuoksi tehtävä olisi määriteltävä julkiseksi hallintotehtäväksi tai ainakin julkiseksi tehtäväksi.

AOA Pölönen antoi lausunnon EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamiskokemuksista ja toimivuudesta (s. 350). AOA kiinnitti huomiota siihen, että rekisterinpitäjän tehtävistä vastaava taho voi olla vaikeasti identifioitavissa, ja että rajanveto rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän roolien välillä voi aiheuttaa virkavastuun kohdentamiseen liittyviä ongelmia. Lisäksi huomiota kiinnitettiin tietosuojavaltuutetun resurssien riittävyyteen. Kysymys rekisteritietojen tarkastamista koskevan pyynnön esittäjän tunnistamisesta on vaikea ja käytännöt vaihtelevat. Ylipäätään tietosuoja-asetuksen 15 artiklan ilmaisu ”oikeus saada pääsy henkilötietoihin” on sisällöllisesti tulkinnanvarainen.

Eräs kertomusvuoden kanteluratkaisu koski puolustusvoimien valatilaisuutta (EOAK/6419/2019; ei mainittu vuosikertomuksessa). Varusmiesten valatilaisuudet ovat sisällöllisesti samanlaisia puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa. Kantelija piti järjestelyitä ongelmallisina henkilötietojen (uskonnonvapauden positiivinen ja negatiivinen ulottuvuus) suojan kannalta, mutta koska asia oli näiltä osin tietosuojavaltuutetun käsiteltävänä (vireillä edelleen per 8.2.2021), ei AOA käsitellyt asian tätä puolta. Taustalla on AOA Jussi Pajuojan ratkaisut vuosilta 2010 ja 2013, joissa hän katsoi, ettei negatiivista uskonnonvapautta ollut toteutettu riittävästi. Puolustusministeriö asetti kannanot-

tojen johdosta työryhmän. Se totesi yhteiseen uskonnottomaan valaan siirtymisen edellyttävän muutosta valtioneuvoston asetukseen sotilasvalasta ja esitti, että asiassa seurattaisiin, millaisia muutoksia tehdään asetukseen virkavalasta ja vakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta. Mahdollinen muutos näiden osalta yhteen, uskonnottomaan vakuutukseen edellyttäisi vastaavaa muutosta myös sotilasvalaan/-vakuutukseen. – Kertomusvuoden ratkaisussa AOA Pölönen totesi, että virka- ja tuomarivalaa koskevaa asetusta on muutettu 1.1.2018 lukien niin, että tuomioistuinten jäsenten vakuutukseen ei enää sisälly uskonnollista elementtiä. Valtioneuvoston jäsenten jäsenet voivat kuitenkin edelleen valita virkavalan ja virkavakuutuksen välillä. AOA totesi, että sinällään muutosta uskonnottoman vakuutuksen antamisen suuntaan on tapahtunut. Tulkinnanvaraista kuitenkin on, ovatko muutokset sellaisia, että niiden valossa tulisi sotilasvalaa ja -vakuutusta arvioida jollain tavoin uudelleen. AOA:n vastaus lähetettiin tiedoksi puolustusministeriöön mahdollisia toimenpiteitä varten.

Vaalit

Vaaleihin liittyvät asiat kuuluvat oikeusasiamies Petri Jääskeläiselle. Kertomusvuonna toimitettiin europarlamenttivaalit. Seitsemään europarlamenttivaalien ennakkoäänestyspaikkaan tehtiin tarkastus, jossa selvitettiin ennakkoäänestyspaikkojen esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä vaalisalaisuuden toteutumista. Yleishavaintona todettiin vaalitoimitsijoilta saadun palautteen perusteella, että äänestäjät olivat pitäneet ennakkoäänestystoimitusta monimutkaisena. Vaalitoimitsijat toivoivat, että ennakkoäänestyksestä olisi äänestäjiä varten selkeät menettelytapaohjeet, esimerkiksi juliste, jossa kuvattaisiin äänestyksen eri vaiheet. Joissakin ennakkoäänestyspaikoissa oli vaaliuurnat, joihin äänestäjä saattoi pudottaa lähetekuoren. Tällä pyrittiin lisäämään äänestäjien luottamusta äänestyslipun perillemenoon.

Oikeusasiamiehen määräyksestä tehtiin myös europarlamenttivaalien vaalipäivänä ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia kahdeksan eri kunnan äänestyspaikkaan Etelä-Suomen alueella. Lähes kaikilla äänestyspaikoilla todettiin puutteita äänestystilan tai sinne johtavan reitin esteettömyydessä. Tarkastuksella havaittiin myös, että esteettömien äänestyskoppien- tai paikkojen puute saattoi vaarantaa vaalisalaisuuden säilymistä.

Apulaisoikeusasiamiehet Maija Sakslin ja Pasi Pölönen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.