

29.11.2010

Dnro 686/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

VIRKAMIEHEN TULEE KÄYTTÄÄ ASIAKIRJOISSA VIRALLISTA ETUNIMEÄN

1 KANTELU

Kantelija pyysi 25.2.2009 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan silloisen Pohjois-Karjalan Prikaatin komentajan menettelyn etunimen käyttöä koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan komentaja oli käskenyt käyttää prikaatin virallisissa asiakirjoissa etunimeä Ville Viljo-nimen sijaan. Kantelija pyysi tutkimaan, voiko tuota etunimeä käyttää virallisissa virkamiehen allekirjoittamissa asiakirjoissa.

3 RATKAISU

3.2 Kysymyksenasettelu ja arvioinnin lähtökohdat

Asiassa on kyse siitä, mitä etunimeä virkamies voi käyttää viranhoidossaan, eli kyse on yhtäältä virkamiehelle kuuluvasta oikeudesta käyttää omaa nimeään ja toisaalta siitä, mitä vaatimuksia virkamiesasema nimien käyttämiseksi mahdollisesti asettaa. Asiaa on siten arvioitava laajemmin kuin saamissani lausunnoissa eli sekä nimilainsäädännön että hallintotoimintaa koskevan lainsäädännön perusteella.

Voimassa olevan nimilain 32 a §:ssä säädetään lapselle syntymän jälkeen annettavasta etunimestä ja niiden määrästä sekä ilmoittamisesta väestötietojärjestelmään.

Nykyisen väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 13 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevan henkilön täydellinen nimi. Säännöksen perusteluiden mukaan nimellä tarkoitetaan henkilön virallisesti vahvistettuja etu-, suku-, väli- ja muita nimiä. Järjestelmään voidaan tallettaa myös kutsumanimenä se henkilön virallisesti vahvistetuista etunimistä, jota hän itse käyttää ensisijaisena etunimenä (HE 89/2008 vp).

Lähtökohta on, että virkamiehillä on niin virantoimituksessaan kuin muutenkin oikeus käyttää kutsumanimenään mitä tahansa väestötietoihin merkityistä etunimistään.

Seuraavaksi arvioin sitä, mikä merkitys yksittäisen virkamiehen nimellä on viranomaisen päätöksenteossa.

Hallintolain sääntely lähtee keskeisesti viranomaisen käsitteestä, jota ei kuitenkaan ole laissa täsmällisesti määritelty, vaan esimerkiksi hallintolain perusteluissa asiaa on lähestytty pitkälti luettelomalla erilaisia esimerkkejä (ks. HE 72/2002 vp, s. 46–49). Oikeuskirjallisuudessa sitä vastoin on todettu, että yksikin virkamies, jolle on lainsäädännössä määritelty tehtäviä ja toimivaltaa, voi muodostaa viranomaisen. Tehtävät ja toimivalta määritellään kuitenkin lainsäädännössä yleensä viranomaiselle kokonaisuutena eikä sen yksittäiselle virkamiehelle. Näin määritellyt viranomaisen tehtävät ja toimivalta jaetaan viranomaisen henkilökunnalle käytännössä erilaisin työjärjestyksin ja määräyksin. Siten yksittäinen virkamies, jonka tehtävänä on viraston työjärjestyksen mukaan ratkaista tietyntyyppiset viraston päätettäväksi kuuluvat asiat, ei ole viranomainen, vaan hän käyttää viranomaisen päätösvaltaa. Virkamiehen laatimaa päätöstä pidetään kuitenkin kyseisen viraston päätöksinä (ks. Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus, 2003, s. 74).

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että yksittäisten virkamiesten toimintaa voidaan arvioida esimerkiksi viranomaista koskevien hyvän hallinnon perusteiden nojalla. Myös oikeuskirjallisuudessa on todettu, että kun viranomaisen on noudatettava hallintolakia, tämä velvoittaa käytännössä viranomaisen palveluksessa olevaa henkilöstöä ja viranomaisen päätösvaltaa käyttäviä toimielimiä (ks. Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon perusteet, 2008, s. 44).

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan muun muassa valtion viranomaisissa kuitenkin sellaisin rajauksin, että sitä ei 4 §:n 1 momentin perusteella sovelleta virka- ja sotilaskäskyihin (ks. lähemmin HE 72/2002 vp, s. 52). Sikäli kuin komentajan nimi esiintyy erilaisissa puolustushallinnon hallintoasioiden asiakirjoissa – kuten virkanimityspäätöksissä – muussa kuin virallisessa muodossa, asiaa on siten arvioitava hallintolain näkökulmasta.

Päätöksen sisältövaatimuksia koskevan hallintolain 44 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen. Hallintolaisissa ei ole erikseen säädetty päätöksen allekirjoittamisesta eikä siitä, että päätöksen tehneen virkamiehen olisi merkittävä päätökseen nimenselvennyksensä. Myöskään mainitun säännöksen perusteluissa asiaa ei ole arvioitu (ks. HE 72/2002 vp, s. 99). Hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdassa edellytetään sen sijaan, että hallintopäätöksessä ilmoitetaan sen virkamiehen nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksestä.

Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin todettu, että vaikka päätöksen tekijän tai sen tekoon osallistuneiden ja esittelijän nimeä ei hallintolain mukaan nimenomaisesti edellytetä mainittavaksi, pääsääntönä on kuitenkin, että päätöksen tekijät mainitaan päätöksessä. Edelleen on katsottu, että päätöksen allekirjoittamisen voidaan katsoa kuuluvan hyvään hallintoon ja että myös julkisuusperiaate edellyttää allekirjoittamista ainakin silloin, kun päätöksen julkiseksi tulo on sidottu sen allekirjoittamiseen. Allekirjoittamisesta on katsottu voitavan luopua vain erityisen painavista syistä. Tällöinkin päätöksestä on kuitenkin käytävä ilmi päätöksentekijän nimi (ks. Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2008, s. 225–226). Edellistä suoraviivaisemmin oikeuskirjallisuudessa on myös todettu, että päätöksen allekirjoittavat päätöksen tehnyt virkamies ja esittelijä (ks. Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, 2008, s. 245).

Juuri nyt esillä olevaa kysymystä suoraan käsittelevää oikeusasiamiehen aiempaa ratkaisukäytäntöä ei havaintojeni mukaan ole olemassa. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä tuoda esiin eräitä nyt esillä olevaa kysymyksenasettelua sivuavia ratkaisuja.

Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio on jo vuonna 2004 antamassaan päätöksessä dnro 386/4/02 todennut, että hyvän hallinnon edellytyksiin kuuluu viranomaistoiminnan yleinen uskottavuus. Sen kannalta on merkitystä sillä, että virkatoimen tehneen virkamiehen henkilöllisyys on helposti selvitettävissä. Henkilöllisyyden selvittämistä helpottaa ja jouduttaa Raution mukaan se, että virkatoimen tehneen virkamiehen nimi on nähtävissä hänen tekemässään päätöksessä. Henkilöllisyyden avoin näkyminen korostaa myös sitä, että virkamies ottaa henkilökohtaisen vastuun toimenpiteestä tai ratkaisusta. Rautio otti päätöksessään kantaa pysäköinninvalvojan menettelyyn toteamuksin, että allekirjoituksen korvaaminen kooditiedolla ei herätä samalla tavalla luottamusta kuin esiintyminen omalla nimellä. Edellä esitettyjen hyvän hallinnon vaatimuksiin perustuvien näkökohtien vuoksi pysäköinninvalvonnan yhteydessä annettava maksukehotus tulisi hänen käsityksensä mukaan allekirjoittaa tavanomaiseen tapaan.

Silloinen apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen on 12.6.2008 antamassaan päätöksessä dnro 2472/4/06, joka koski asianosaisen tiedonsaantioikeutta pysäköinninvalvonnassa, todennut, että hyvän hallinnon periaatteiden ja julkisuuslain viranomaistoiminnalle asettamien vaatimusten sekä perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädettyjen oikeuksien toteuttaminen edellyttävät, että asianosaiselle hänen pyynnöstään ilmoitetaan kaikkien niiden virkamiesten nimet, jotka ovat osallistuneet häntä koskevaan ratkaisuun tai toimenpiteeseen.

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläisen 31.12.2009 ratkaisemassa asiassa dnro 1777/4/08 oli puolestaan kyse siitä, että pysäköinnintarkastaja oli allekirjoittanut antamansa maksukehotuksen, muttei ollut merkinnyt kehotukseen nimenselvennystään. Allekirjoituksen perusteella virkamiehen henkilöllisyys ei ollut todettavissa. Pysäköintivirhemaksua koskeva lainsäädäntö ei edellyttänyt pysäköintivirhemaksukehotuksen antaneen virkamiehen allekirjoitusta eikä nimenselvennyksen merkitsemistä maksukehotukseen. Jääskeläinen esitti käsityksensä, että hyvän hallinnon virkatoimien uskottavuuden ja luotettavuuden vaatimusten kannalta arvioituna myös pysäköintivirhemaksua koskeva maksukehotus tulisi allekirjoittaa tavanomaiseen tapaan. Tämä tarkoitti Jääskeläisen mukaan sitä, että allekirjoituksesta tuli olla todettavissa virhemaksun määrännyt pysäköinninvalvojan valvonta-apulaisen henkilöllisyys. Edelleen Jääskeläinen totesi, että useimmissa tapauksissa allekirjoitus on henkilöllisyyden tunnistettavuuden vuoksi täydennettävä myös nimenselvennyksellä.

Oikeusasiamies Jääskeläinen on 12.10.2010 antamassaan päätöksessä dnro 1441/4/09 esittänyt oikeusministeriön harkittavaksi, että muun muassa edellä selostetut laillisuusvalvontaratkaisut ja niissä esitetyt perustelut otettaisiin huomioon pysäköinninvalvontaa koskevassa lainvalmistelussa. Oikeusasiamiehen mielestä ehdotetun pysäköintivirhemaksupäätöksen sisältöä koskevaa säännöstä tulisi täydentää siten, että säännöksessä määrättäisiin, että pysäköinnintarkastajan nimi tulee mainita päätöksessä.

Totean vielä, että koska komentajan käyttämä kutsumanimi on sinänsä täysin asianmukainen erisnimi, asiaa ei nyt voida arvioida hallintolain 9 §:ssä säädetyn hyvän kielenkäytön vaatimuksen näkökulmasta.

3.3

Kannanotto

Hallintoasiassa annettavaan päätökseen on hallintolain mukaan merkittävä päätöksen tehnyt viranomaisen. On selvää, että viranomaisen nimen on päätökseen merkittynä oltava sen virallinen nimi. Yksittäinen virkamies puolestaan käyttää päätöksen tehdessään viranomaiselle kuuluvaa päätösvaltaa, eli virkamiehen tekemä päätös on viranomaisen päätös. Edellä kohdassa 3.2 esitettyjen kannanottojen perusteella voidaan taas lähteä siitä, että päätöksen allekirjoittaminen ja nimenselvennyk-

sen merkitseminen päätökseen on hyvän hallinnon mukaista, vaikkei laki asiasta erikseen säädäkään. Virkamiehillä taas on päätöksiä allekirjoittaessaan oikeus käyttää mitä tahansa virallisista etunimistään. Näin ollen kun yksittäinen virkamies allekirjoittaa päätöksen tai siihen muuten sisältyy hänen nimensä, tuon päätöksestä ilmenevän nimen on oltava jokin hänen virallisista väestötietojärjestelmään merkityistä nimistään.

Edellä todetun perusteella katson, että ei ole perustuslain 21 §:ssä säädetyn asian asianmukaisen käsittelyn ja siihen kuuluvan hallintotoiminnan luotettavuuden kannalta asianmukaista, jos viranomaisen toimivaltuuksia käyttävä yksittäinen virkamies, jonka tekemä päätös on viranomaisen päätös, esiintyy viranomaisen asiakirjoissa päätöksen tekijänä muulla etunimellä kuin jollakin väestötietojärjestelmään merkityistä virallisista etunimistään. Sama ongelmallisuus tulee esiin toisaalta myös muissa virkatehtäviin liittyvissä virallisissa yhteyksissä.

Kysymyksenasettelua voidaan kuitenkin pitää oikeudellisesti siinä määrin tulkinnanvaraisena, että komentajan menettelyä ei voida pitää selvästi lainvastaisena. Olen asian arvioinnissa ottanut huomioon myös sen, että hänen käyttämänsä etunimi on vakiintunut puolustushallinnon asiakirjoissa ja sen, että tuon nimen käyttäminen ei ole ollut omiaan aiheuttamaan sekaannuksen vaaraa muuhun puolustushallinnon henkilöstöön nähden. Komentajan käyttämän etunimen käytön vakiintumista kuvastaa – joskin hieman kysymyksenalaisessa valossa – osaltaan se, että oikeusasiamiehen kanslian tarkastajan soittaessa 8.6.2009 asian alustavan selvittämisen tarkoituksessa puolustusvoimien sotilasnumerotiedotukseen saadakseen yhteyden komentajaan numerotiedotuksessa ei ollut lainkaan tietoa komentajasta hänen virallisella nimellään.

Johtopäätökseni on, että asia ei edellytä enempiä toimenpiteitäni kuin että saatan komentajan tietoon käsitykseni siitä, että hyvän hallinnon näkökulmasta en pidä hänen menettelyään asianmukaisena.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Pohjois-Karjalan Prikaatin aiemman komentajan ja nykyisen Maavoimien Esikunnan jalkaväen tarkastajan menettelystä hänen tietoonsa lähettämällä hänelle jäljennöksen päätöksestäni. Samalla lähetän päätökseni tiedoksi Pääesikunnalle edelleen muiden lausunnonantajien tietoon saatettavaksi.