

VALTIONEUUVOSTON OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS

VUODELTA 2002



HELSINKI 2003

K 12/2003 vp

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN

KERTOMUS

**OIKEUSKANSLERIN VIRKATOIMISTA JA LAIN
NOUDATTAMISTA KOSKEVISTA
HAVAINNOISTA**

ANNETTU
VUODELTA 2002



HELSINKI 2003

ISSN 0356-3200

EDITA PRIMA OY, HELSINKI 2003

EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Suomen perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti kunnioittavasti annan Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2002.

Kertomusvuonna oikeuskanslerin virkaa on hoitanut allekirjoittanut, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Paavo Nikula.

Apulaisoikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkka. Apulaisoikeuskansleri on estyneenä ollessani hoitanut oikeuskanslerin tehtäviä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Klaus Helminen hoiti kertomusvuoden aikana apulaisoikeuskanslerin tehtäviä yhteensä kuusi päivää. Helminen siirtyi eläkkeelle 1.2.2002. Tasavallan presidentti oli nimittänyt 21.12.2001 varatuomari Nils Wirtasen kansliapäälliköksi 1.2.2002 alkaen ja oli 25.1.2002 määrännyt hänet samasta ajankohdasta alkaen apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi. Sijaisen tehtäviä Nils Wirtanen on hoitanut kertomusvuoden aikana yhteensä 73 päivää.

Oikeuskanslerin nyt annettavassa kertomuksessa on selostettu oikeuskanslerin toimintaa pääasiallisesti eri toimintamuotojen mukaisesti. Kertomuksen jaksoihin on sisällytetty kunkin toimintaloikon yleiskuvaus ja selostus toimintaa

koskevista säännöksistä sekä samalla kerrottu toiminnasta johtuneet toimenpiteet ja siinä tehdyt havainnot.

Oikeuskanslerinviraston toiminnan yleiskatsauksen jälkeen on selostettu oikeuskanslerin toimintaa valtioneuvostossa. Tässä jaksossa tarkastellaan myös yleisesti ylimpien valtionelinten toimivaltasuhteita. Seuraavassa jaksossa käsitellään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa. Laillisuusvalvontaa koskevissa jaksoissa on kerrottu ensiksi yleisiin tuomioistuimiin ja syyttäjä-, poliisi- ja ulosottotoimeen sekä muuhun oikeudenhoitoon kohdistuneesta valvonnasta ja sen jälkeen erikseen valtioneuvoston ja muun hallinnon laillisuusvalvonnasta eri hallinnonalojen mukaisessa järjestyksessä. Asianajalaitoksen valvonnasta on otettu oma jaksonsa.

Laillisuusvalvontaa koskevien jaksosten jälkeen on erikseen esitetty eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja, joilla on katsottu olevan yleistä ja periaatteellista merkitystä ja joita laajuutensa vuoksi ei ole sijoitettu kertomuksen aikaisempien jaksosten yhteyteen.

Viimeisenä jaksona kertomuksessa on liiteosa, johon on sisällytetty tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta.

Kertomuksen lopussa on asiahakemisto vuosilta 1998—2002 sekä luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta.

Helsingissä 28 päivänä maaliskuuta 2003

Oikeuskansleri **Paavo Nikula**

Kansliapäällikkö *Nils Wirtanen*

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle	3	2.4 Eräät listojen tarkastamiseen liittyvät kanteluasiat	30
1 Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan	9	2.5 Kirjalliset lausunnot ja esitykset	32
1.1 Oikeuskansleria koskevat säännökset	9	2.6 Muut lausunnot ja kannanotot	40
1.2 Keskeiset toiminta-alueet	9	2.7 Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa ..	46
1.2.1 Valtioneuvoston valvonta	10	3 Perus- ja ihmisoikeusasiat	56
1.2.2 Lausuntojen antaminen	10	3.1 Yleisiä näkökohtia	56
1.2.3 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta	10	3.2 Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa	56
1.2.4 Syyttäjän tehtävät	11	3.3 Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa	57
1.2.5 Kanteluasioiden tutkiminen	11	3.4 Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tapauksia	57
1.2.6 Rangaistustuomioiden tarkastus	11	4 Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta	68
1.2.7 Asianajajien valvonta	12	4.1 Yleiskatsaus	68
1.2.8 Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako	12	4.1.1 Kantelut	68
1.3 Lukumäärätietoja toiminnasta	12	4.1.2 Tarkastustoimi	69
1.4 Tarkastusmatkat ja tutustumiskäynnit ..	12	4.1.3 Tuomarin tekemäksi epäillyt virkarikokset	69
1.5 Kansainväliset yhteydet sekä vierailut ...	18	4.1.4 TuomioistuINVALVONNASSA NOUTATETTAVA MENETTELY	69
1.5.1 Vierailut ulkomaille	18	4.2 Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut ja muut valvontatoimet	70
1.5.2 Vierailut oikeuskanslerinvirastoon	18	4.2.1 Huomautus	70
1.6 Toiminta ja talous	19	4.2.2 Käsitukset	70
1.6.1 Talous	19	4.2.3 Muut kannanotot	74
1.6.2 Koulutus	19	4.3 Rangaistustuomioiden tarkastaminen ...	75
1.6.3 Tiedotus	20	4.3.1 Yleistä	75
1.7 Viraston organisaatio ja henkilöstö	21	4.3.2 Huomautukset	76
1.7.1 Organisaatio	21	4.3.3 Käsitukset	76
1.7.2 Henkilöstö	21	4.3.4 Eräitä yleisiä näkökohtia	78
2 Oikeuskansleri valtioneuvostossa	23	4.4 Purkuesitys korkeimmalle oikeudelle	78
2.1 Yleiskatsaus	23	4.4.1 Korkeimman oikeuden vastaus ..	78
2.2 Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ..	24	5 Muun oikeudenhoidon laillisuusvalvonta	79
2.3 Esittelylistojen tarkastaminen	25	5.1 Yleiskatsaus	79
2.3.1 Tarkastuksen kohteista	26	5.1.1 Kantelut	79
2.3.2 Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä	27	5.1.2 Tarkastukset	79
2.3.3 Valtioneuvostovalvonta EU-asi-oissa	29		
2.3.4 Jäsenyyteen liittyviä tapauksia ...	29		

	Sivu		Sivu	
5.2	Syyttäjäntoimen laillisuusvalvonta	80	7.2.1.2 Muut kannanotot	104
5.2.1	Muu kannanotto	80	7.2.2 Sosiaali- ja terveyshallinto	105
5.3	Poliisitoimen laillisuusvalvonta	81	7.2.2.1 Käsitukset	105
5.3.1	Käsitukset	81	7.2.3 Ympäristöhallinto	106
5.3.2	Muu kannanotto	83	7.2.3.1 Käsitukset	106
5.4	Ulosottotoimen laillisuusvalvonta	83	7.2.4 Muu erityishallinto	108
5.4.1	Käsitukset	83	7.2.4.1 Käsitukset	108
5.5	Muu oikeudenhoito ja oikeushallinto	83	7.3 Kirkollishallinto	109
5.5.1	Käsitukset	83	7.3.1 Käsitys	109
5.5.2	Muut kannanotot	84	7.4 Ahvenanmaan itsehallinto	109
6	Valtionhallinnon laillisuusvalvonta	85	7.4.1 Käsitys	109
6.1	Yleiskatsaus	85	8 Asianajajalaitoksen valvonta	113
6.2	Ulkoasiainhallinto	86	8.1 Yleisiä näkökohtia	113
6.2.1	Käsitukset	86	8.1.1 Asianajajaliiton jäsenyydestä	113
6.3	Sisäasiainhallinto ja puolustushallinto ...	87	8.1.2 Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa	113
6.3.1	Huomautus	87	8.2 Valvonta ja kurinpitojärjestelmä	113
6.4	Valtiovarainhallinto	88	8.2.1 Kurinpitolaetakunta	113
6.4.1	Käsitukset	88	8.2.2 Valvonta- ja kurinpitoasiat	114
6.4.2	Muut kannanotot	89	8.2.3 Kurinpitojärjestelmästä	114
6.5	Opetushallinto	90	8.2.3.1 Kurinpitojärjestelmän kehittäminen	114
6.5.1	Huomautus	90	8.2.4 Tiedot virallisilta syyttäjiltä	115
6.6	Maa- ja metsätaloushallinto	90	8.3 Oikeuskanslerin suorittaman valvonnan sisältö	115
6.6.1	Esitykset	90	8.3.1 Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenettelystä	115
6.6.2	Käsitukset	92	8.3.2 Oikeuskanslerille osoitetut asian- ajajien menettelyä koskevat kan- telut	116
6.6.3	Muut kannanotot	94	8.3.3 Kurinpitomenettelyn käynnistä- minen	117
6.7	Liikennehallinto	95	8.3.4 Muita toimenpiteitä	117
6.7.1	Käsitys	95	8.4 Julkiset oikeusavustajat	118
6.7.2	Muut kannanotot	96	8.5 Tilastot	119
6.8	Kauppa- ja teollisuushallinto	96	9 Eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja	120
6.8.1	Käsitys	96	9.1 Valtioneuvoston osuuden selvittäminen Sonera Oyj:n UMTS-päätöksenteossa ...	120
6.9	Sosiaali- ja terveyshallinto	96	9.2 Ministerin esteellisyys liikuntalain mu- kaisen valtionavustuksen myöntämi- sessä	134
6.9.1	Käsitukset	96	9.3 Ministerin menettely helikopterin käyttöä koskevassa asiassa	142
6.9.2	Muu kannanotto	98		
6.10	Työhallinto	98		
6.10.1	Käsitukset	98		
6.11	Ympäristöhallinto	99		
6.11.1	Muut kannanotot	99		
7	Muun hallinnon laillisuusvalvonta	101		
7.1	Yleiskatsaus	101		
7.1.1	Kuntien valvonta	101		
7.1.2	Muu itsehallinto	102		
7.2	Kunnallishallinto	102		
7.2.1	Yleishallinto	102		
7.2.1.1	Käsitukset	102		

	Sivu		Sivu
9.4 Perustuslain etusija	146	2 Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimen-	
9.5 Poliisiviranomaisten ja sosiaaliviran-		piteet 2002	13
omaisten menettely lapsen kiireellistä		3 Hallituksen esitykset ja EU-asiat 2000—2002	24
huostaanottoa koskevassa asiassa	149	4 Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut	
9.6 Kunnan rakennustarkastajan menettely	156	2000—2002	68
9.7 Viivästyminen kantelun käsittelyssä	158	5 Syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisia	
10 Liiteosa	160	koskeneet kantelut 2000—2002	80
Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toi-		6 Valtionhallintoon kohdistuneet kantelut	
minnasta	160	hallinnonaloittain 2000—2002	86
Asiahakemisto 1998—2002	164	7 Kunnallis- ja kirkollisviranomaisia koskeneet	
Oikeuskanslerinviraston henkilökunta		kantelut 1998—2002	101
31.12.2002	201	8 Oikeuskanslerin käsittelemät asianajajia ja	
Kuvat		julkisia oikeusavustajia koskeneet kantelut	
1 Saapuneet ja ratkaistut kantelut 1993—2002 .	13	2000—2002	116
		9 Asianajajista ja julkisista oikeusavustajista	
		oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen aiheut-	
		tammat toimenpiteet 2002	117

1 Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan

1.1 Oikeuskansleria koskevat säännökset

Suomen perustuslain (731/1999) 10 luvussa säädetään laillisuusvalvonnasta, muun muassa oikeuskanslerin tehtävistä ja keskeisistä toimivaltuuksista. Oikeuskansleria koskevia säännöksiä on 108—113, 115 ja 117 §:ssä. Eräissä näistä säännellään sekä oikeuskanslerin että eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa. Oikeuskanslerin nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista säädetään perustuslain valtioneuvostoa koskevien säännösten yhteyteen sijoitetussa perustuslain 69 §:ssä. Samassa pykälässä mainitaan myös apulaisoikeuskansleri ja tämän sijainen.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) sisältää säännökset oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan toteuttamistavoista, asioiden ottamisesta tutkittaviksi ja niiden selvittämisestä sekä kysymyksen tulevista toimenpiteistä, oikeuskanslerin oikeudesta saada virka-apua ja tietoja, oikeuskanslerin päätösvallan käyttämisestä sekä perussäännökset oikeuskanslerinvirastosta ja eräitä muita säännöksiä.

Oikeuskanslerinvirastosta säädetään oikeuskanslerista annetun lain 12 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto. Pykälän 2 momentissa on asetuksenantovaltuuden sisältävä säännös, jonka mukaan viraston organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n 3 momentti (145/2000) sisältää seuraavan viittaussäännöksen: ”Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskanslerinvirasto siten kuin siitä erikseen säädetään”.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:ään sisältyvän asetuksenantovaltuuden nojalla on annettu valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000). Yksityiskohtaisemmat määräykset oikeuskanslerinviras-

ton organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta oikeuskanslerinvirastossa annetaan oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä. Oikeuskansleri on 3.4.2000 antanut oikeuskanslerinviraston nykyisen työjärjestyksen.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain säätämisen kautta eduskunta on hyväksynyt oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan suorittamista koskevat keskeiset menettelytavat ja valvontaa suoritettaessa havaittujen virheiden ja puutteiden johdosta kysymyksen tulevat toimenpiteet.

1.2 Keskeiset toiminta-alueet

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Saman pykälän 2 momentissa säädetään, että oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri tarkastaa oikeuskanslerinvirastoon tarkastettaviksi lähetetyt rangaistustuomiot. Erityissäännöksiä oikeuskanslerin valvontatehtävistä on lisäksi asianajajista annetussa laissa (496/1958) asianajajien toiminnan valvonnan osalta.

Oikeuskanslerin syyteoikeudesta säädetään perustuslain 110 §:ssä. Sen mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Oi-

keuskansleri on siten erityisyyttä hänelle viranomais- ja julkistoiminnan valvojana kuuluvan valvontatoimivallan rajoissa.

Oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa oikeuskanslerin ohella apulaisoikeuskansleri. Apulaisoikeuskanslerilla on sijainen, joka apulaisoikeuskanslerin estyneenä ollessa hoitaa hänen tehtäviään. Perustuslain 69 §:n 2 momentin mukaan apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välisestä tehtävienjaosta säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 10 §:n 3 momentissa. Sen mukaan oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kesken päättää oikeuskansleri apulaisoikeuskansleria kuultuaan. Yksityiskohtaisemmat määräykset tehtävienjaosta on sisällytetty oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen 2 §:ään.

Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinvirastossa kertomusvuonna käsitellyistä asioista on kohdassa 1.3 sekä 10. jaksossa.

1.2.1 Valtioneuvoston valvonta

Oikeuskanslerin velvollisuudesta valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta säädetään perustuslain 108 §:n 1 momentissa ja 112 §:ssä. Täydentäviä säännöksiä on valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2 §:ssä. Perustuslain 111 §:n 2 momentissa säädetään, että oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Hänen läsnäolonsa ei ole kuitenkaan valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksenteon oikeudellinen edellytys. Käytännössä oikeuskansleri tai hänen tehtäviään hoitava on aina läsnä näissä istunnoissa.

Perustuslain 112 §:ssä ja sitä erältä osin täydentävässä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2 §:ssä säädetään niistä toimenpiteistä, joihin oikeuskansleri valvontaa suorittaessaan voi ryhtyä. Käytännössä valvonnan painopiste on ennakkolisessa valvonnassa, joka tapahtuu siten, että oikeuskansleri etukäteen tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen ratkaisuehdotusten esittelylistoja liitteineen. Valvonnan piiriin kuuluvat myös EU-asioita koskevat valtioneuvoston edus-

kunnalle lähettämät kirjelmät, joista säädetään perustuslain 96 §:ssä. Tässä tarkoitettujen asioiden valmistelu oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä.

Valtioneuvoston valvontaa on selostettu tarkemmin kertomuksen 2. jaksossa.

1.2.2 Lausuntojen antaminen

Edelliseen valvontatehtävään liittyy läheisesti oikeuskanslerin lausuntojen antaminen. Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettyessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Lausunto-pyynnöt tulevat useimmiten ministeriöiden taholta. Lausunnot annetaan yleensä kirjallisesti, mutta joissakin tapauksissa myös suullisina kannanottoina.

Perustuslaissa tarkoitettujen lausuntojen lisäksi oikeuskanslerilta pyydetään muiden lausunnonantajatahojen tavoin lausuntoja erilaisista säädösvalmisteluhankkeista, erityisesti rikos-, prosessi-, hallinto- ja valtiosääntöoikeuden alalta. Lausunnon antaminen on tällöin oikeuskanslerin harkinnassa. Lausunto on pyritty antamaan erityisesti laillisuusvalvonnan kannalta tärkeistä säädösvalmisteluhankkeista.

Oikeuskanslerin lausuntoja ja kannanottoja on selostettu jäljempänä 2. jaksossa ja eräitä myös 9. jaksossa.

1.2.3 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on myös valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Käytännössä velvoite otetaan huomioon kaikilla tehtäväalueilla, sekä valtioneuvoston ja muuta valvontaa koskevilla asioissa että kanteluasioissa ja harkittaessa asioiden ottamista oma-aloitteisesti tutkittaviksi.

Ihmisoikeusvalvonta perustuu Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sopimusmääräyksiin. Tämä tarkoittaa erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyä yleissopimusta eli Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusta, mutta myös alaltaan rajoitetumpia yleissopimuksia, jotka koskevat esimerkiksi syrjinnän poistamista tai lapsen oikeuksia.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta koskeneessa mietinnössään

(PeVM 25/1994 vp) lausunut, että asianomaisten laillisuusvalvojien — oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen — vuosittaisiin toimintakertomuksiin sisällytetään oma jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Tämä asiakokonaisuus on sijoitettu kertomuksen 3. pääjaksoksi.

1.2.4 Syyttäjätehtävät

Oikeuskansleri on perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan erityissyyttäjä laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa, joita ovat ennen muuta virkarikosasiat. Oman alaryhmänsä näistä muodostavat tuomareiden tekemiksi epäilty virkarikokset, jotka mainitaan erikseen myös edellä mainitussa perustuslain kohdassa. Yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Hovioikeusasetuksen (211/1994) 23 §:n 2 momentissa säädetään, että hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Tuomareiden epäiltyjen virkarikosten käsittelyä oikeuskanslerinvirastossa selostetaan jäljempänä jaksossa 4.1.

Valtakunnansyyttäjä toimii ylimpänä syyttäjänä, jonka tehtävänä on muun muassa syyttäjätoiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Valtakunnansyyttäjän tehtäviin liittyvät kanteluasiat siirretään hänen käsiteltäväksi. Kertomusvuoden aikana siirrettiin 15 kanteluasiata.

1.2.5 Kanteluasioiden tutkiminen

Viranomais- ja muun julkistoiminnan laillisuutta oikeuskansleri valvoo muun muassa käsittelemällä tähän toimintaan kohdistuvia kanteluita. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4—6 §:ssä säädetään kanteluasian tutkimisen edellytyksistä sekä menettelystä kanteluasiata käsiteltäessä ja toimenpiteistä, joihin kantelu voi johtaa. Yksityiset henkilöt tai yhteisöt voivat kannella oikeuskanslerille, jos he katsovat, että oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluva henkilö, viranomainen tai muu yhteisö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Kanteluita saapui vuonna 2002 yhteensä 1 459.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädetään, että oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelyn lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Lain 4 §:n 1 momentin 2 virkkeen mukaan oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Koska vanhentumisaika ei ole ehdoton, se ei estä niiden asioiden tutkimista, jotka pidemmästäkin ajasta huolimatta vaativat selvittämistä asian vakavuuden tai luonteen vuoksi. Selostetun säännöksen nojalla jätettiin vuonna 2002 kantelu tutkimatta 30 tapauksessa.

Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat siirtää kanteluasioita keskenään, niin kuin jäljempänä kohdassa 1.2.8 selostetaan.

Oikeuskanslerinvirastoon on kertomusvuonna tullut myös lukuisia yksityisten kansalaisten puhelintiedusteluja erilaisista asioista. Yksityiset kansalaiset ovat tehneet tiedusteluja omissa asioissaan sekä sivullisina ajankohtaisista asioista. Neuvoja annetaan oikeuskanslerin toimivallasta sekä oikeuskanslerille tehtävien kantelujen vireilepanosta ja käsittelystä. Jos asia ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan, pyritään neuvomaan, mille viranomaiselle tai taholle asia kuuluu. Oikeuskanslerin toimivaltaan kuulumattomat tiedustelut ovat koskeneet muun muassa pankkien ja muiden rahoitusmarkkinoilla toimivien menettelyä sekä muita yksityisoikeudellisia kysymyksiä.

Kertomuksen 4.—7. sekä 9. jaksoihin sisältyy selostuksia kanteluihin annetuista ratkaisuksista ja niistä aiheutuneista toimenpiteistä.

1.2.6 Rangaistustuomioiden tarkastus

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 3 momentissa säädetään, että oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomioita koskevia ilmoituksia. Tätä tarkastustehtävää varten virastoon lähetetään tuomioita koskevia päätös- ja täytäntöönpanoasiakirjoja, joiden tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä on tarkemmin kerrottu kertomuksen 4. jaksossa.

1.2.7 Asianajajien valvonta

Oikeuskanslerin tehtävästä valvoa asianajajia säädetään asianajajista annetussa laissa (496/1958). Valtioneuvoston oikeuskanslerista annettun lain 1 §:n 2 momentti sisältää viittauksen sanottuun lakiin. Valvonta on säilynyt entisellään. Asianajajiin kohdistunut valvonta muodostuu Suomen Asianajajaliiton hallituksen valvontasioissa tekemien päätösten sekä liiton kurinpitolautakunnan tekemien kurinpitopäätösten tarkastamisesta, johon kuuluu muutoksenhakemisen harkinta, sekä asianajajia koskevien kantelujen tutkimisesta.

Asianajajien valvonnasta on kerrottu jäljempänä kertomuksen 8. jaksossa.

1.2.8 Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta säädetään laissa (1224/1990, ns. tehtävienjakolaki).

Tehtävienjakolain 1 §:ssä luetellaan asiat, jotka oikeuskansleri siirtää eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäviksi, jollei oikeuskansleri katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi, että asia ratkaistaan oikeuskanslerinvirastossa. Pääsääntöisesti siirrettäviä asioita ovat: 1) puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaa- mishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat, 2) pakkokeinolaissa (450/1987) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa koskevat asiat samoin kuin 3) asiat, jotka koskevat vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Myös vankien ja muiden vapautta vailla olevien tekemät kantelut kuuluvat siirrettäviin asioihin. Sen sijaan valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat eivät kuulu oikeusasiamiehelle siirrettäviin myöskään puolustusministeriön osalta.

Tehtävienjakolain 3 §:n nojalla oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muun asian, jos siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua.

Kertomusvuonna siirrettiin oikeusasiamiehelle kaikkiaan 59 kantelua. Oikeusasiamies puolestaan siirsi oikeuskanslerille 6 kanteluasiaa.

1.3 Lukumäärätietoja toiminnasta

Seuraavassa tarkastellaan tilastolukujen valossa oikeuskanslerinviraston toimintaa kertomusvuoden aikana (suluissa vuoden 2001 vastaa- vat luvut).

Kertomusvuoden aikana saapui 1 459 (1 292) kanteluasiaa ja ratkaistiin 1 320 (1 303) kantelu- asiaa. Oikeuskanslerin varsinaisia omia aloitteita otettiin tutkittaviksi 17 (17) ja rangaistustuomioiden tarkastuksen johdosta pantiin vireille 167 (101) asiaa.

Kanteluasioissa tehtiin ns. toimenpideratkai- suja 96 (142). Toimenpideratkaisujen prosentuaalinen osuus tutkittaviksi otetuista kanteluasi- oista oli 12 % (18 %). Vuonna 2002 tehdyn selvi- tyksen mukaan kaikkien kantelujen ratkaisuai- kojen mediaani oli n. 10 viikkoa ja keskiarvo n. 24 viikkoa.

Kirjallisia lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriöille annettiin 39 (26).

Kertomusvuoden lopussa oli vireillä 814 (671) kanteluasiaa ja 83 (55) muuta valmisteltaviksi jaettua asiaa eli yhteensä 897 (726) asiaa.

Tilastot kertomusvuoden toiminnasta ovat lii- teosan kohdassa 10.

1.4 Tarkastusmatkat ja tutustumis- käynnit

1) Terveydenhuollon oikeusturvakeskus

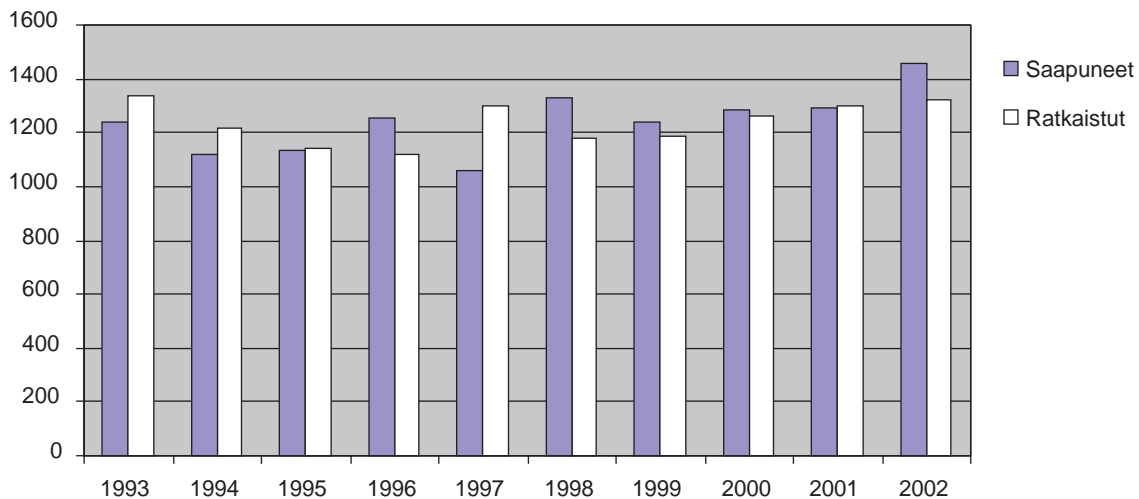
Käynnillään Terveydenhuollon oikeusturva- keskuksessa 22.1.2002 apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka tutustui oikeusturvakeskuksen toimintaan. Tapaamisessa käsiteltiin oikeustur- vakeskuksen asemaa ja toimivaltaa terveyden- huollon ammattihenkilöiden valvonnassa ja po- tilasturvallisuuden ylläpitämisessä ja edistämi- sessä (1/51/02).

2) Oulun lääninhallitus

Tarkastuskäynnillään Oulun lääninhallituk- sessa 12.2.2002 apulaisoikeuskansleri tutustui lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston toi- mintaan. Tapaamisessa keskityttiin käsittele- mään erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alaa koskevien kanteluasioiden käsittelyä sekä

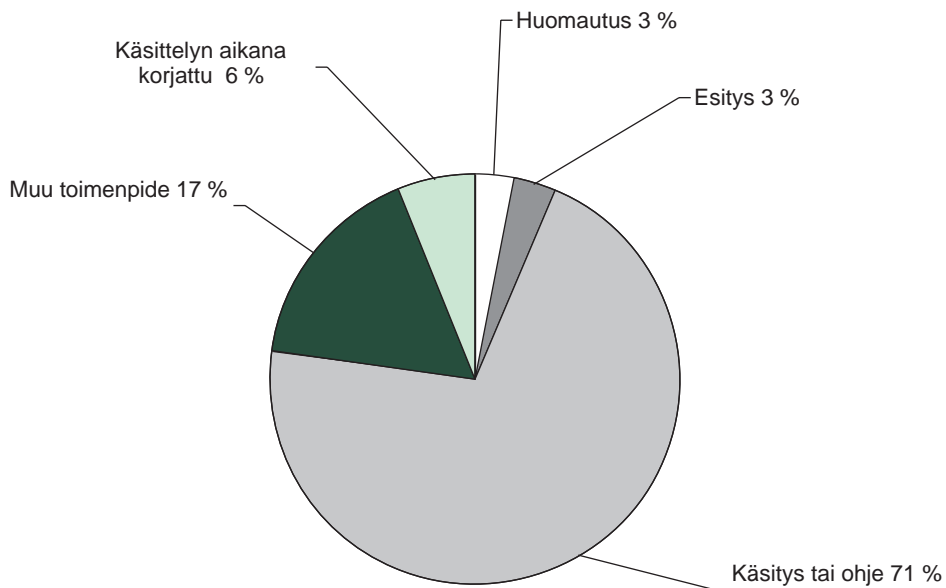
Kuva 1

Saapuneet ja ratkaistut kantelut 1993—2002



Kuva 2

Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet 2002



potilasasiamies- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmiä ja niiden toimivuutta (2/51/02).

3) Raahen käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuksen Raahen käräjäoikeuteen 12.2.2002. Keskusteluteemoina olivat muun muassa käräjäoikeuden työmäärä ja asioiden käsittelyn joutuisuus, yhteistyö syyttäjien ym. tahojen kanssa sekä rikosprosessin toimivuus.

Käräjäoikeuden taholta toivottiin kiinteistöasioita käsittelevän henkilökunnan jatkuvan koulutuksen turvaamista (3/51/02).

4) Raahen kihlakunnan syyttäjäsasto

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuksen Raahen kihlakunnanviraston syyttäjäsastoon 13.2.2002. Keskusteluteemoina olivat muun muassa rikosprosessin yleinen toimivuus, yhteistointa poliisin ja yhteistoiminnassa olevien syyttäjäyksiköiden sekä tuomioistuinten kanssa.

Keskusteluissa käsiteltiin mm. syyttäjän menettelyä hankkia työssään tarvittavaa tietoa puhelimitse esim. asianomistajalta tämän korvausvaatimusta selvitettyä tai jopa epäilyltä lähinnä tilanteissa, joissa oli aiheellista selvittää lisätutinnan tarvetta. Viimeksi mainitun menettelyn osalta apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että yhteydenotto epäiltyyn edellyttää huolellista harkintaa sen suhteen, milloin ja missä tarkoituksessa yhteyttä on perusteltua ottaa. Erityisesti syyteharkintavaiheessa rikosjutun yhden asianosaisen kanssa käydyt kahdenkeskiset keskustelut jutun asiakysymyksistä saatavat olla omiaan herättämään helposti epäilyjä syyttäjän tasapuolisuutta kohtaan. Syyteharkinnan tulee perustua esitutkimateriaaliin eli kaikkien asianosaisten käytettävissä olevaan aineistoon (4/51/02).

5) Raahen poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuksen Raahen poliisilaitokselle 13.2.2002. Keskusteluteemoina olivat muun muassa poliisipalveluiden saatavuus kihlakunnan eri osissa, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kehittyminen, rikostilanne kihlakunnan alueella, tutkinnan ongelmat, valmius erityisosaamista vaativaan tutkintaan ja yhteistyö eri sidosryhmien kanssa.

Keskusteluissa ilmeni, että pidätetyille tarjottiin ateria kaksi kertaa päivässä. Apulaisoikeuskansleri jätti päällikön harkittavaksi, olisiko mahdollista aterioiden lisäksi tarjota myös välipalaa, jotta ruokailuvälit eivät tulisi kohtuuttoman pitkiksi (5/51/02).

6) Vantaan kihlakunnan syyttäjäsasto

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin Vantaan kihlakunnan syyttäjäsastoon 4.3.2002. Käynnillä keskusteltiin syyttäjäsaston toiminnasta ja työtilanteesta sekä syyttäjien yhteistyöstä erityisesti poliisin ja käräjäoikeuden kanssa (6/51/02).

7) Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyö

Apulaisoikeuskansleri tutustui poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyöhön käynnillään Etelä-Suomen lääninhallituksen Helsingin palvelusyksikön tiloissa 26.3.2002. Käydyssä keskustelussa poliisin ja rajavartiolaitoksen edustajat kertoivat yhteistyön muodoista ja nykytilasta. Keskusteluissa kävi ilmi, että etenkin rajavartiolaitoksen toimivaltaan toivottiin eräitä muutoksia, jotta eri viranomaisten resurssit saataisiin tehokkaammin käyttöön (10/51/02).

8) Valtion elokuvatarkastamo

Oikeuskanslerin tutustumis- ja tarkastuskäynnin 8.4.2002 tarkoituksena oli saada tietoja 1.1.2001 voimaan tulleen kuvaohjelmien tarkastamista koskevan lainsäädännön käytännön soveltamisesta. Aiheesta alusti elokuvatarkastamon johtaja, jonka jälkeen asiassa käytiin vapaa-muotoinen keskustelu.

Elokuvien ennakkotarkastuksesta on luovuttu täysi-ikäisille kohdistetun ohjelmatarjonnan osalta hallitusmuodon (696/1995) uudistetun sananvapauslausuman vaatimukset huomioon ottaen. Lain uudistuksessa on otettu huomioon myös kuvallisen viestinnän tarjonnan ja teknologian kehityksen asettamat vaatimukset. Uusi laki on leimallisesti lastensuojelulaki, jossa on säädetty kuvaohjelmien tarkastamista, esittämistä ja levittämistä koskevista lasten suojelemiseksi välttämättömistä rajoituksista. Suojelukeinona kysymykseen tulevat esittämiskieltooperusteet sekä ikäluokitukset. Ikäluokitukset ovat samat kaikille kuvaohjelmille ja jakelukanaville. En-

nakkotarkastuksen ulkopuolelle jäävät vuorovaikutteiset ohjelmat sekä eräät muut kuvaohjelmatyypit. Tällaisista ohjelmista sekä täysi-ikäisille suunnatuista kuvaohjelmista on ennen niiden esittämistä ja levittämistä tehtävä kuitenkin ilmoitus tarkastusviranomaiselle. Syksyllä 2001 elokuvatarkastamo julkisti laatimansa ikäraja-luokituksen perusteet. Elokuvatarkastamolla on valmisteilla selostus eduskunnalle lain täytäntönpäntä ja siitä saaduista kokemuksista (7/51/02).

9) Hätäkeskuslaitos

Oikeuskansleri tutustui 29.4.2002 Hätäkeskuslaitoksen toimintaan erityisesti silmällä pitäen meneillään olevaa valtakunnallista hätäkeskusuudistusta, jonka tarkoituksena on yhdistää poliisin ja pelastuspalvelun päivystyspalvelut. Hätäkeskuslaitos muodostuu hätäkeskusuudistuksesta ja sen alaisuuteen perustetuista ja lähivuosina perustettavista hätäkeskuksista. Hätäkeskuslaitos on sisäasiainministeriön alainen ja sitä johdetaan yhteistyössä sosiaali- ja terveystieteiden kanssa. Pääkaupunkiseudun hätäkeskustoiminta ei toistaiseksi kuulu Hätäkeskuslaitoksen alaisuuteen.

Hätäkeskuslaitoksen johtaja, kehityspäällikkö ja toimiala-asiantuntija sekä Jokilaaksojen hätäkeskuksen johtaja kertoivat hätäkeskusuudistuksen vaiheista, tähänastisista kokemuksista ja tulevaisuuden näkymistä. Uudistus on tarkoitus saattaa loppuun vuoteen 2006 mennessä, jolloin Suomi tulee olemaan jaettuna kolmeentoista hätäkeskusalueeseen (8/51/02).

10) Kansaneläkelaitos ja neuvontakäytäntö

Oikeuskansleri oli omana aloitteena vireillä tulleessa asiassa toimittanut Kelalle 12.2.2002 selvitys- ja lausuntopyyntö. Siinä todettiin, että oikeuskanslerinvirastoon tulleissa useissa yhteydenottoissa oli kiinnitetty huomiota Kelan paikallistoimistojen neuvontakäytännön puutteellisuuteen. Lisäksi Kelan neuvontakäytännöstä oli käyty arvosteleavassa mielessä keskustelua oikeusministeriön asettaman uuden perustuslain seurantatyöryhmän 30.1.2002 järjestämässä kansalaisjärjestöjen kuulemistilaisuudessa. Selvitys- ja lausuntopyyntöä kiinnitettiin huomiota valmisteilla olevaan hallintolakiin ehdotettuun säännökseen neuvontavollisuudesta. Oikeuskansleri pyysi Kelaa antamaan selvityk-

sen mahdollisista ohjeistaan laitoksen asiakkaille annettavasta neuvontapalvelusta sekä lausumaan mahdollisuuksista neuvontatoiminnan samoin kuin vieraskielisille asiakkaille annettavan tulkkausavun kehittämiseksi.

Kela antoi asiassa 4.4.2002 päivätyn, pääjohtaja Jorma Huuhtasen ja hallinto-osaston osastopäällikkö Juhani Rantamäen allekirjoittaman lausunnon. Lisäksi oikeuskansleri kutsuttiin Kelaan tutustumaan Kelan neuvontapalveluihin.

Kelan pääkonttoriin 31.5.2002 tehdyn vierailun aikana oikeuskanslerille selostettiin Kelan toimintaa ja erityisesti Kelan asiakkaille antamaa neuvontaa. Kela oli marraskuussa 2001 jakanut toimistoilleen uudet ohjeet hallintomenettelylain soveltamisesta etuusasioissa. Ohjeet oli suunniteltu vastaamaan uuden hallintolain ehdotettuja säännöksiä. Neuvonnan osalta Kela oli luopunut sisällöllisestä neuvonnasta muiden viranomaisten antamien etuuksien osalta. Menettelyneuvontaa annetaan näidenkin osalta. Kelan omien etuuksien osalta annetaan menettelyneuvontaa ja sisällöllistä neuvontaa. Lisäksi edullisuusvertailut rajoitetaan asiakkaan senhetkiseen konkreettiseen elämäntilanteeseen ja sen hetken tietoihin. Hakemuksia ja valituksia ei laadita asiakkaan puolesta, vaan asiakkaan antamien tietojen perusteella, jotta virkailija ei tulisi esteelliseksi. Asiakkaan ”kynänä” voi ja tulee virkailijan toimia. Tämä korostuu erityisesti näkö- ja muiden vammaisten sekä ulkomaalaisten kohdalla. Kelassa on vireillä selvitys sairaiden ja vammaisten tuki- ja käännöspalveluista.

Kääntämis- ja tulkitsemispalveluiden osalta Kela-aloitteisissa asioissa on kääntämis- ja tulkitsemisvelvollisuus ulkomaalaiselle ja aistivammalaiselle. Asiakasaloitteisissa asioissa apua voidaan antaa harkinnan mukaan.

Vierailua seuranneessa kirjeessä oikeuskansleri toivoi saavansa tiedokseen vastaisuudessa mahdollisesti annettavat Kelan ohjeet neuvontapalveluiden uudistamisesta (3/50/02).

11) Vantaan käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin Vantaan käräjäoikeuteen 3.6.2002. Käynnillä keskusteltiin käräjäoikeuden johtoryhmän kanssa käräjäoikeuden toiminnasta ja asiatilanteesta.

Käräjäoikeuden laamanni piti rikosasioitten pääkäsitteilyjen peruuntumisia ongelmallisina. Asiaa on yritetty hoitaa noudoilla, jotka eivät kuitenkaan ole toimineet kovin hyvin. Uutena

ongelmana on myös ollut lisääntynyt huumausainirikollisuus ja nuorten autovarasjengit (11/51/02).

12) Viestintävirasto

Oikeuskansleri vieraili 6.6.2002 Viestintävirastossa. Telehallintokeskus muuttui 1.9.2001 alkaen Viestintävirastoksi. Viestintäviraston toiminta-ajatuksena on tietoyhteiskuntakehityksen edistäminen Suomessa. Viestintävirasto toimii liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla, mutta sillä on itsenäinen täytäntöönpanotehtävä. Virasto tekee yhteistyötä ministeriön lisäksi kilpailuviraston ja kuluttajaviraston kanssa.

Oikeuskanslerille esiteltiin viraston toimintaan vaikuttavia vireillä olevia tai juuri voimaan tulleita lainsäädäntöuudistuksia. Näitä ovat muun muassa uusi viestintämarkkinalaki, radiolaki, postipalvelulaki, laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta, valmisteilla oleva laki sähköisistä allekirjoituksista ja uusi laki tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta. Oikeuskanslerille kerrottiin viestintälainsäädännöstä ja sen soveltamisesta, tietoturvasuuteen ja viestinnän luottamuksellisuuden suojaan liittyvästä lainsäädännöstä sekä ajankohtaisista postiasioista. Lisäksi käsiteltiin radiolakia ja sen soveltamista sekä televisiomaksuhallintoa. Tilaisuudessa keskusteltiin myös viestintämarkkinalain nojalla virastolle tulevista uusista tehtävistä (9/51/02).

13) Itäkeskuksen poliisipiiri

Apulaisoikeuskansleri Jonkka teki tarkastuskäynnin Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen Itäkeskuksen poliisipiiriin 4.9.2002. Käsiteltäviä aiheita olivat poliisipiirin erityispiirteet, rikostutkintaan mahdollisesti liittyvät ongelmat ja piirin yhteistyö muiden viranomaisten kanssa. Piirin alueella asuu noin kolmasosa Helsingissä asuvista ulkomaalaisista. Tästä ei kuitenkaan ole aiheutunut mitään erityisiä ongelmia. Itäkeskuksen kauppakeskus työllistää poliisia runsaasti erityisesti myymälänäpistysten vuoksi. Myös kotihälytysten määrä piirin alueella on hyvin suuri eli noin 2500 vuodessa. Esitutkinnassa on vireillä suhteellisen paljon vanhoja juttuja. Apulaisoikeuskansleri otti selvitettäväksi vanhimpien vireillä olevien juttujen viipymisen syyt. Yhteistoiminta erilaisten sidosryhmien, erityisesti sosiaaliviraston, kanssa on tiivistä. Piiriin on sijoitettu yksi sosiaalityöntekijä (12/51/02).

14) Porin käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin Porin käräjäoikeuteen 20.9.2002. Keskusteluissa käsiteltiin muun muassa käräjäoikeudessa ongelmaksi koettua asianajajien vähäistä koulutusta uuteen prosessilainsäädäntöön, tuomarien vaikeutta toimia ns. aggressiivisten asiakkaittensa kanssa ja menettelyä televallonta- ja pakkokeinoasioissa (14/51/02).

15) Porin kihlakunnan syyttäjänvirasto

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin Porin kihlakunnan syyttäjänvirastoon 20.9.2002. Käydyissä keskusteluissa kiinnitettiin erityisesti huomiota syyttämättäjättämispäätöksiin. Tehdyt havainnot lähetettiin kahden tapauksen osalta tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten valtakunnansyyttäjälle. Valtakunnansyyttäjän toimenpiteistä lähemmin, ks. s. 80 (13/51/02).

16) Lapin lääninhallitus

Apulaisoikeuskansleri Jonkka teki 8.10.2002 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Lapin lääninhallitukseen. Lääninhallituksen edustajat esittelivät lääninhallituksen eri osastojen läänin alueella omalla toimialueellaan suorittamaa laillisuusvalvontaa ja siinä saatuja havaintoja. Keskusteluissa ilmeni, ettei lääninhallitukseen tehdä kovinkaan paljon sen valvonnan alaisuuteen kuuluviin viranomaisiin kohdistuvia kanteluja, vaan ”lappilainen” tapa toimia on suora yhteydenotto esimerkiksi puhelimella lääninhallituksen virkamieheen. Toisaalta lääninhallitus pyrkii toimimaan etupainotteisesti ja oma-aloitteisesti tärkeiksi koetuissa viranomaisten toimintaan liittyvissä asioissa. Peruspalveluiden järjestämisen kannalta ongelmana on läänin suuret etäisyydet ja se, että läänin alueella on paljon harvaan asuttuja alueita. Tämä vaikeuttaa esimerkiksi kyläkoulujen ja joukkoliikenteen ylläpitämistä (15/51/02).

17) Rovaniemen hallinto-oikeus

Apulaisoikeuskansleri Jonkka tutustui 9.10.2002 Rovaniemen hallinto-oikeuteen. Ta-

paamisessa käsiteltiin mm. hallinto-oikeuden juttutilannetta ja saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumista asioiden käsittelemisessä. Juttutilanne on tähän saakka ollut hyvä. Jutturuuhkia ei ole ollut. Tilanne on kuitenkin huononemassa. Keskimääräinen käsittelyaika on pidentymässä ja ratkaisematta olevien juttujen määrä lisääntymässä. Saamelaisten kielellisistä oikeuksista on huolehdittu kääntämällä asiakirjoja saamen kielelle ja järjestämällä suullisiin käsittelyihin tulkki. Ongelmana on kuitenkin käännöstöitä suorittavan Saamen kielitoimiston ruuhkautuminen. Lisäksi keskusteltiin sosiaali-asioiden käsittelemisestä. Hallinto-oikeuden havaintojen mukaan toimeentulolakia sovelletaan hyvin eri tavalla sen tuomiopiiriin kuuluvissa kunnissa. Muutosprosentit näissä asioissa hallinto-oikeuteen tehdyissä valituksissa ovat sen vuoksi olleet korkeita. Hallinto-oikeuden näkökulmasta kunnan viranomaiset ovat myös joissakin tapauksissa pyrkineet asiattomasti ”kontrolloimaan” sosiaalihuollon asiakkaiden hallinto-oikeudelle tekemiä valituksia. Myös näissä asioissa käytössä olevan oikaisumenettelyn mielekyys on hallinto-oikeudessa koettu kyseenalaiseksi. Kokemuksen mukaan harvat asiat muuttuvat oikaisumenettelyssä ja oikaisumenettely on omiaan ”väsyttämään” asiakkaan niin, ettei hän jaksakaan enää valittaa hallinto-oikeuteen (16/51/02).

18) Rovaniemen hovioikeus

Apulaisoikeuskansleri tutustui 9.10.2002 Rovaniemen hovioikeuteen. Hovioikeuden edustajat kertoivat kokemuksistaan hovioikeuspiirissä toteutetusta laatuhankkeesta ja Pohjois-Suomen tuomarikoulusta. Rovaniemen hovioikeus on muista hovioikeuksista poiketen osallistunut eri käräjäoikeuksien ja oikeusministeriön välillä vuosittain käytäviin tulosneuvotteluihin. Hovioikeus on asettanut näissä neuvotteluissa käräjäoikeuksille lainkäyttötoiminnan laadulliset tavoitteet. Kolme vuotta kestäneen Pohjois-Suomen tuomarikoulun tavoitteena oli laatuhankkeen tukeminen. Hovioikeuden edustajien mukaan uusien prosessilakien soveltaminen ei ole tuottanut erityisiä ongelmia hovioikeuden tuomiopiirissä. Riita-asioissa valmistelu on ”jämäkää” ja riita-asioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat alle maan keskiarvon. Rikosasioissa ei ole jouduttu juurikaan peruuttamaan oikeudenkäyntejä sillä perusteella, että vastaaja ei olisi saapunut paikalle. Tarvittaessa on käytetty var-

sin hyvin tuloksin sitä, että poliisi etsii vielä istuntopäivän aikana vastaajan ja tuo hänet oikeuspaikalle. Hovioikeuspiiriin kuuluvien käräjäoikeuksien valvontaa on suoritettu mm. tekemällä niihin tarkastuskäyntejä. Käräjäoikeuden menettelyyn kohdistuvia hallintokanteluja on ollut hyvin vähän, vain muutama vuodessa (17/51/02).

19) Konserniverokeskus

Oikeuskansleri teki tarkastus- ja tutustumiskäynnin Konserniverokeskukseen 26.11.2002. Tilaisuudessa keskusteltiin Konserniverokeskuksen toimintaan liittyvistä asioista. Erityisesti esille nousi Konserniverokeskuksen asiakkaiden nimeäminen ja verotarkastustoiminnan kohdevalinta ja toimintatavat (18/51/02).

20) Salon kihlakunnan syyttäjäsasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Salon kihlakunnan syyttäjäsaston 26.11.2002. Tarkastuksen teemoina olivat erityisesti yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa, syyttämiskäytännön yhdenmukaisuus, esitutkintaan osallistuminen, asianomistajien edustaminen, hovioikeuden istunnot, esitutkintalain 4a §:n mukaiset päätökset, rangaistusmääräykset, Sakari-järjestelmän toimivuus ja työssä jaksaminen.

Todettiin, että syyttäjäsastolla oli jonkun verran juttuja rästissä. Syyteharkinnan viipymisen syistä keskusteltiin ja johtava kihlakunnan syyttäjä lupasi huolehtia siitä, että vanhimpien juttujen osalta syyteharkinta suoritetaan vuoden 2002 loppuun mennessä (19/51/02).

21) Salon kihlakunnan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Salon kihlakunnan poliisilaitoksen 26.11.2002. Tarkastuksen teemoina olivat erityisesti poliisipalveluiden saatavuus kihlakunnan eri osissa, yleinen järjestys ja turvallisuus, rikostutkinnan laatu ja joutuisuus sekä poliisin yhteistyö eri sidosryhmien kanssa.

Tarkastuksessa todettiin, että tutkinnassa oli jonkun verran suhteellisen vanhojakin rikosjuttuja (vanhimmat vuodelta 1998-1999). Tutkinnanjohtajana toimiva rikoskomisario selvitti, että syynä on lähinnä juttujen määrä ja suuritöi-

syys suhteessa käytettävissä oleviin voimavaroihin (20/51/02).

1.5 Kansainväliset yhteydet sekä vierailut

1.5.1 Vierailut ulkomaille

1) Vierailut Viron oikeuskanslerinvirastoon

Kansliapäällikkö Klaus Helminen kävi 7.—8.1.2002 jäähyväisvierailulla Viron oikeuskanslerinvirastossa Tallinnassa. Siellä hän keskusteli virastojemme yhteistoiminnan jatkamisesta ja kehittämisestä Viron oikeuskanslerin Allar Jõks'in, apulaisoikeuskanslereiden Aare Reenumägin ja Enn Markvartin sekä vanhemman neuvoksen Sulev Läänän kanssa. Oikeuskansleri Jõks oli järjestänyt Helmisen kunniaksi jäähyväistilaisuuden, jossa hän kiitti tätä monivuotisesta toiminnasta suomalaisen puolen yhteyshenkilönä virastojen keskinäisessä kanssakäymisessä. Helminen käsitteli vastauspuheessaan oikeuskanslerin roolia kummassakin maassa ja toivotti menestystä laillisuusvalvontatoiminnassa sekä kiitti yhteistyöstä Viron oikeuskanslerinviraston henkilöstöä, joka kokonaisuudessaan oli tilaisuudessa läsnä.

Helminen tapasi vierailumatkansa aikana myös Viron edellisen oikeuskanslerin Eerik-Juhan Truuvälin, joka vuodesta 2000 alkaen toimii Tallinnassa sijaitsevan Oikeusinstituutin vararehtorina. Truuväli kertoi instituutin toiminnasta ja suunnitelmasta, jonka mukaan se muuttuu yksityisestä korkeakoulusta Tarton valtionyliopiston yksiköksi. Toisena matkapäivänä kansliapäällikkö vieraili Harjun maakunnan maaherran Orm Valtson'in luona ja tutustui Paldinskin kaupunkiin, jossa isäntänä toimi kaupunginjohdaja Kaupo Kallas.

Kansliapäällikkö Nils Wirtanen ja tietosuunnittelija Pia Sive vierailivat Viron oikeuskansleri Allar Jõks'in kutsusta Viron oikeuskanslerinvirastossa 27.—28.5.2002. Vierailun aikana paikallisessa oikeuskanslerinvirastossa pidettiin kahdessa eri kokoonpanossa toiminut seminaari. Kansliapäällikkö Wirtanen esitteli omalle ryhmälleen virastonsa päätehtäviä sekä hallinnon ja tukitoimintojen rakenteita. Vastaavasti tietosuunnittelija Sive kertoi ryhmässään siitä, miten kotimaaisessa oikeuskanslerinvirastossa on viraston ulkoinen ja sisäinen tiedotustoiminta järjestetty. Vierailuun sisältyi tutustumiset muun mu-

assa Tallinnan kaupunginoikeuteen, Viron parlamenttiin ja valtioneuvoston kansliaan (2/6/02).

2) Vierailu Ruotsin oikeuskanslerinvirastoon

Oikeuskansleri Paavo Nikula ja kansliapäällikkö Nils Wirtanen tekivät 7.6.2002 oikeuskansleri Göran Lambertzin kutsusta vierailun Ruotsin oikeuskanslerinvirastoon. Oikeuskansleri Lambertz oli tullut virkaansa lokakuussa 2001. Oikeuskansleri Lambertz ja oikeuskansleri Nikula selostivat virastojensa toimintaa, erityisesti kerrottiin vuoden 1998 jälkeen tapahtuneista muutoksista virastojen toiminnoissa. Ruotsin virastossa on tällä hetkellä 18 henkilöä, joista 13 juristia. Keskusteluissa todettiin, että Ruotsissa ei ole hallituksen toimintaan liittyviä laillisuusvalvontatehtäviä. Viraston ensisijaisena tehtävänä on virkamiesten, myös syyttäjien toiminnan valvonta. Oikeuskansleri toimii myös hallituksen oikeudellisena neuvonantajana. Ruotsin oikeuskanslerinvirasto ei tarkasta tuomioistuinten ratkaisuja. Asianajajien valvonta noudattaa sitä vastoin pääpiirteittäin samaa kaavaa kuin Suomessa.

Suuri osa viraston työnajasta kuuluu vahingonkorvausasioiden käsittelemiseen. Oikeuskansleri tekee Ruotsissa valtiota sitovia sovintoehdotuksia vahingonkorvausasioissa ja edustaa myös valtiota oikeudenkäynnissä. Merkittävän asiar ryhmän muodostavat oikeuskanslerille kuuluvat sananvapaus- ja painovapausasioihin liittyvät syyttäjäntehtävät. Ruotsissa oikeuskansleri on näissä asioissa virallisen syytteen nostamisesta yksinomaisesti päättävä viranomaisena.

Keskusteluissa oikeuskansleri Nikula kertoi myös laajemmin perus- ja ihmisoikeusasioiden merkityksestä laillisuusvalvonnan kannalta. Myös Ruotsissa asiaan tullaan jatkossa kiinnittämään yhä enemmän huomiota (3/6/02).

1.5.2 Vierailut oikeuskanslerinvirastoon

Yhteistoiminta Viron oikeuskanslerinviraston kanssa jatkui vilkkaana. Viron oikeuskansleri Allar Jõks, apulaisoikeuskansleri Mikkel Oviir, kansliapäällikkö Egle Käärats ja vanhempi neuvos Sulev Lääne vierailivat Suomessa 2.—4.10.2002. Oikeuskanslerinvirastossa keskusteltiin kanteluasioiden käsittelyjärjestyksestä ja oikeuskanslerin valtioneuvoston toimintaa koskevasta tarkastustehtävistä. Vierailulle selostettiin myös esittelylistojen tarkastukseen liittyvät kysy-

mykset. Vierailun toisena päivänä vieraat tutustuivat eduskunnan oikeusasiamiehen ja eduskunnan suuren valiokunnan toimintaan ja tapasivat eduskunnan pääsihteerin. Viimeisenä vierailupäivänä oli ohjelmassa keskustelu oikeusministeriössä uudesta oikeusapulainsäädännöstä ja tutustumiskäynti Helsingin oikeusaputoimistoon. Lisäksi vieraat tapasivat korkeimman oikeuden presidentin Leif Sevónin.

Muita vuonna 2002 oikeuskanslerinvirastoon tehtyjä vierailuja:

1) 6.6.2002 tutustui 17 asianajajaa eri maista oikeuskanslerinviraston toimintaan. He edustivat yli kahdessakymmenessä maassa toimivaa Euro-American Lawyers Group nimistä yhteistyöjärjestöä.

2) Yhteensä yli 50 virkamiestä Saksan valtio-sääntötuomioistuimesta tutustui 10.6.2002 oikeuskanslerinviraston toimintaan.

3) Oikeuskansleri kertoi 30.8.2002 ryhmälle (17) Helsingin kärjäoikeuden auskultantteja viraston toiminnasta.

4) Unkarin ylin syyttäjä seurueineen tutustui 3.9.2002 oikeuskanslerinviraston toimintaan.

5) Euroopan Neuvoston pääsihteerin Walter Schwimmer seurueineen tutustui kolmen päivän Suomen vierailun aikana 17.9.2002 oikeuskanslerin rooliin valtionhallinnossa.

6) Brittiläinen syyttäjä Madhu Rai tutustui viraston toimintaan 18.9.2002.

7) Oikeuskansleri vastaanotti 19.9.2002 Kiinan Korkeimman kansaoikeuden varapresidentin Liu Jianchen'in seurueineen ja kertoi heille oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston toiminnasta.

8) Kazakstanin ihmisoikeusvaltuutettu Bolat Baikadamov, Kazakstanin presidentin neuvonantaja Yermukamet Yertysbaevin ja UNDP:n ihmisoikeusasioiden asiantuntija Artashes Melikyanin vierailivat oikeuskanslerinvirastossa 21.11.2002 ja keskustelivat oikeuskanslerin kanssa viraston toiminnasta ja ihmis- ja perusoikeuskysymyksistä.

9) Ryhmä syyttäjiä Helsingin kihlakunnan syyttäjänvirastosta tutustui 22.11.2002 oikeuskanslerinviraston toimintaan.

10) Baronessa Helena Kennedy, joka muun muassa toimii asianajajana ja on Britannian ylähuoneen jäsen tutustui 2.12.2002 oikeuskanslerin toimintaan ja keskusteli oikeuskanslerin kanssa erityisesti ihmisoikeuksista ja oikeudenkäytön uudistamiseen liittyvistä kysymyksistä.

11) Amerikan ihmisoikeustuomioistuimen presidentti Antonio Augusto Cançado Trindade vieraili 13.12.2002 oikeuskanslerinvirastossa.

Hän keskusteli oikeuskanslerin kanssa ihmisoikeuskysymyksistä ja tutustui oikeuskanslerin toimintaan.

1.6 Toiminta ja talous

1.6.1 Talous

Valtion talousarviossa oikeuskanslerinviraston määräraha on 23. pääluokan 03. luvussa. Vuodelle 2002 viraston toimintamenoihin oli talousarviossa myönnetty 2 433 000 euroa (siirtomääräraha 2v.). Momentin määrärahasta ja edelliseltä vuodelta siirtyneestä määrärahasta käytettiin 1 878 696 euroa 36 vakinaisessa virassa olleen ja 6 eripituisissa määräaikaisissa virkasuhteissa olleen henkilön palkkauksiin. Muihin toimintamenoihin käytettiin 462 931 euroa. Viimeksi mainituista menoista suurimmat erät muodostivat viraston toimitilojen vuokrat 211 342 euroa, painatuspalvelut 40 031 euroa, käännös- ja palvelut 25 088 euroa sekä kalusteet, koneet, atk-laitteet ja -ohjelmat 26 445 euroa.

Valtioneuvoston kanslia hoitaa osittain oikeuskanslerinviraston kirjanpito- ja maksatus-tehtävät. Valtioneuvoston kanslian taloussääntö sisältää oikeuskanslerinvirastoa koskevia määräyksiä, jotka oikeuskansleri on hyväksynyt. Taloussääntöön mukaan viraston osastoille osoitetaan määrärahoja, joiden käytöstä päättää osastopäällikkö.

Oikeuskanslerinviraston käytössä on Raindance- taloushallintojärjestelmä, jota käytetään budjetin suunnitteluun ja määrärahojen käytön seurantaan ja tietojen siirtoon valtioneuvoston kanslialle.

1.6.2 Koulutus

Kertomusvuonna viraston henkilöstön koulutus perustui oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutussuunnitelmaan, johon sisältyivät koulutuksen yleiset periaatteet sekä vuoden 2002 koulutussuunnitelma. Oikeuskansleri oli 29.1.2002 hyväksynyt suunnitelman.

Oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutuksen tavoitteena on

- turvata toiminnan tehokkuus, jatkuvuus ja henkilöstön ammatillinen pätevyys
- parantaa toiminnan tuloksellisuutta
- edistää organisaation kehittämistä ja uudistusalttiutta

— tukea henkilöstön itsensäkehittämistä ja urakehitystä sekä

— tukea henkilökiertoa.

Koulutustarpeita luovat oikeudellisen ja muun ammattitaidon kehittäminen eri tehtäväsektoreilla, oikeuskanslerinviraston kehittämissuunnitelmat ja hallinnon yleiset kehittämissuunnitelmat, viraston toiminnan kannalta olennaisen tieteenalojen tutkimuksen seuraaminen ja tutkimustulosten hyödyntäminen, automaattisen tietojenkäsittelyn ja muiden työskentelytapojen kehittäminen, henkilöstöhallinnon kehittäminen ja turvallisuuskysymykset. Suomen EU-jäsenyyteen liittyvät oikeudelliset kysymykset ja kansainvälistyminen ovat muodostuneet merkittäväksi erityisasiantunemusta edellyttäväksi asiaryhmäksi. Koska perustuslaissa oikeuskanslerin tehtäväksi on asetettu valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, on pyritty hyödyntämään tätä aihepiiriä koskevaa koulutustarjontaa. Koulutuksen painopistealueiden määrittelyssä on lähtökohtana pidetty oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitetyjä avaintulosalueita ja kehittämissuunnitelmia.

Oikeuskanslerinvirasto on itse järjestänyt koulutusta ajankohtaisista lainvalmisteluhankkeista riita- ja rikosprosessin alalta sekä kolme koulutustilaisuutta perus- ja ihmisoikeuksien merkityksestä ja vaikutuksesta oikeudellisten ratkaisujen teossa. Lisäksi koko henkilökunnalle on järjestetty koulutusta sähköisten tietokantojen käytössä.

Useat henkilöstöön kuuluvat ovat osallistuneet oman ammattialansa jatkokoulutuskursseihin ja -tilaisuuksiin sekä opintomatkoihin. Oikeuskanslerinvirastosta on osallistuttu ministeriöiden yhteisesti järjestämään esittelymenettelykoulutukseen. Virastossa kielitaitoa tarvitseville on kustannettu kielikoulutusta.

1.6.3 Tiedotus

Oikeuskanslerinviraston tiedotuksen tavoitteena on välittää tietoa viraston toiminnasta aktiivisesti ja tehokkaasti. Tiedonvälityksessä on pidetty tärkeänä hyvää palvelua, luotettavuutta ja avoimuutta. Käytännössä viestintä toteutuu pääasiassa vuosittaisen kertomuksen, tiedotteiden, Internetin ja muun puhelin- sekä sähköpostipalvelun kautta.

Kertomusvuonna julkishallinnon viestintää keskeisesti säätelevä julkisuuslaki täsmentyi viranomaisien toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun valtioneuvoston

asetuksen muutoksella. Valtioneuvoston kanslia antoi uuden, valtionhallinnon viestintää koskevan suosituksen, jonka avulla halutaan edistää avointa hallintokulttuuria ja viestinnän kehittämistä. Näiden johdosta ja muidenkin ajantasais-tamiseen liittyvien tarpeiden vuoksi oikeuskanslerinviraston ulkoisen tiedotuksen ohjetta päätettiin ryhtyä uudistamaan.

Kulunut vuosi oli viestinnän kannalta vilkas. Ensimmäistä kertaa järjestettävänä oli yksittäistä päätöstä koskeva tiedotustilaisuus tiedotusvälineiden edustajille. Päätös koski valtioneuvoston osuutta Sonera Oyj:n UMTS-kauppoihin liittyneessä päätöksenteossa. Osanotto suorana TV-lähetyksenä taltioituun tilaisuuteen oli runsas. Tiedotteita laadittiin kertomusvuonna kaikkiaan 27 kappaletta, kun lukumäärä edellisvuonna oli 16. Viraston uusi esite valmistui suomen- ruotsin- ja englanninkielisenä.

Kertomusvuonna tehtiin myös päätös liittyä valtioneuvoston uuteen tiedotusvälineille suunnattuun sähköiseen palvelumuotoon, mediapalveluun. Internetissä toimivan mediapalvelun kautta tarkoituksena on toimittaa virastoa koskevaa materiaalia tiedotusvälineiden käyttöön. Tiedotteiden lisäksi aineisto tulee sisältämään niihin liittyviä asiakirjoja, kuten päätöksiä, lausuntoja tai muita kannanottoja.

Valtioneuvoston intranet-portaali, Senaattori, aloitti viraston tiedotteiden julkistamisen uutisvirrassaan kertomusvuoden loppupuolella. Tätä kautta tiedotteet leviävät tehokkaasti ministeriöiden ja eduskunnan käyttöön. Oikeuskanslerinvirasto jatkoi niinkään yhtenä kansalaisille suunnatun julkishallinnon Suomi.fi -portaalin tiedontuottajista. Vuoden aikana oli havaittavissa, että myös Internetin kaupallisilla viestintäkanavilla oli kiinnostusta tiedotteita kohtaan, ja niitä ryhtyi uutisoimaan ainakin oikeudellista tietoa välittävä Edilex-kanava. Verkkotiedotukseen liittyvää yhteistyötä tehtiin valtioneuvoston tiedotusyksikön sekä Euroopan oikeusasiamiehen verkkotiedotuksen kanssa.

Oikeuskanslerin ratkaisutietokanta säädöstietopankki Finlexissä uudistettiin. Vuoden loppuun mennessä uusi helppokäyttöinen tietokanta oli päivitetty lähes ajantasaiseksi. Aiemman sijaan kyseinen Internetpalvelu on nyt käyttäjilleen maksuton. Kuukausittain päivitettävästä tietokannasta voi hakea selosteita oikeuskanslerin ratkaisuksista hakusanan tai diaarinumeron perusteella.

Oikeuskanslerin omiin verkkosivuihin ei kertomusvuonna tehty muita muutoksia kuin normaalit päivitykset.

Kertomus sisältää edelleen yleistä virastoa koskevaa tietoa sekä ratkaisuselosteet virastossa vuoden aikana tehdyistä toimenpideratkaisuista. Myös muita mielenkiintoisina pidettyjä ratkaisuja, lausuntoja tai asiakirjoja voidaan edelleen ottaa mukaan. Suomen- ja ruotsinkielisenä ilmestyvä kertomus julkistetaan aina eduskunnan aloittaessa syysistuntokautensa. Kertomuksen ensisijaisena tarkoituksena onkin antaa eduskunnalle ja valtioneuvostolle selvitys oikeuskanslerin toiminnasta. Sillä on myös merkitystä viranomaisten oikeus- ja hallintokäytännön ohjaamisessa. Tämän lisäksi kertomus on tarkoitettu tiedonlähteeksi yleisölle ja tiedotusvälineille.

Englanninkielinen, lyhennelty ja muokattu versio kertomuksesta valmistuu myöhemmin syksyn aikana. Englanninkielistä lyhennelmää on toimitettu Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston toimielimille, kansainvälisille järjestöille ja yhteistyötahoille sekä lähetystöille. Kertomus kieliversioineen julkaistaan myös viraston kotisivuilla. Englanninkielinen kertomuslyhennelmä julkaistaan lisäksi laillisuusvalvojille tarkoitettussa Euroopan oikeusasiamiehen ylläpitämässä EUOMB-Summit -sivustossa.

Tiedotteiden jakelu on edelleen haluttu pitää mahdollisimman kattavana. Suuri osa lehdistöä, TV- ja radiokanavia, verkkouutisia, uutistoimistoja sekä kansalaisjärjestöjä on sähköisessä jake-lujärjestelmässä mukana. Tarkoituksena on, että järjestelmän avulla tiedotteet välittyisivät vastaanottajille nopeasti ja tasapuolisesti. Yhtä tärkeätä on ollut, että tiedotteet ovat yleisön saatavilla mahdollisimman pian. Tämän vuoksi ne on viety viraston kotisivuille välittömästi julkistamisen jälkeen. Asiakirjoja ja tiedotteita on edelleen ollut saatavissa myös viraston kirjaamossa.

Vuoden aikana tiedotus avusti kansainvälisen, virastossa käyneiden vieraiden vastaanottamisessa. Tiedusteluihin, joita saapui lähinnä puhelimitse ja sähköpostin kautta vastasivat edelleen kirjaamon ja tiedotuksen lisäksi myös muu henkilökunta asian laadun mukaan.

Viraston tiedotuksen yhteydessä toimii edelleen tietopalvelu, jonka tehtävänä on muun muassa ylläpitää tietokantoja, joihin talletetaan viraston toimintaan liittyviä asiakirjoja.

1.7 Viraston organisaatio ja henkilöstö

1.7.1 Organisaatio

Oikeuskanslerinviraston perusrakenteesta säädetään oikeuskanslerinvirastosta annetun

valtioneuvoston asetuksen 2 §:ssä, jonka mukaan virastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Kansliapäällikkö toimii samalla hallintoyksikön päällikkönä. Kummankin osaston päällikkönä toimii esittelijäneuvos, osastopäällikkönä. Oikeuskanslerille kuuluvaa ratkaisuvalltaa käyttävät oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ovat osastojaon ulkopuolella. Oikeuskansleri määrää virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksikköön.

Yksityiskohtaisemmat määräykset organisaatiosta ja yksikköjen tehtävistä sisältyvät oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen. Valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä on käsitellä valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat ja valmistella tähän tehtävään liittyvät lausunnot, käsitellä asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat, kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat ja EU-asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat. Oikeusvalvontaosasto käsittelee kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osastolle, sekä tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasytasiat, rangaistustuomioiden tarkastaminen ja valmistele osaston toimialaan kuuluvat lausunnot sekä avustaa valtioneuvoston valvontaan koskevilla asioissa ja erikseen määräytyissä kansainvälisissä asioissa. Hallintoyksikkö käsittelee viraston sisäistä hallintoa ja taloutta, henkilöstökoulutusta, oikeuskanslerin kertomuksen toimittamista ja tiedotusta sekä viraston kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

Oikeuskanslerinviraston työjärjestyksessä on tarkempia määräyksiä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin työnjaosta, virkamiesten tehtävistä ja sijaisuuksista, asioiden ratkaisemisesta sekä viraston johtoryhmästä.

1.7.2 Henkilöstö

Oikeuskanslerinvirastossa oli kertomusvuoden päättyessä henkilökuntaa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi seuraavasti: kansliapäällikkö, kaksi esittelijäneuvosta osastopäällikkönä, neljä esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, viisi vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, kaksi nuorempaa oikeuskanslerinsihteeriä, kaksi esittelijää, henkilöstösihteeri, tietosuunnittelija, neljä osastosihteeriä, atk-suunnit-

telija, kirjaaja, kaksi toimistosihiteeriä, kaksi tekstinkäsittelijää, ylivirastomestari, virastomestari ja vahtimestari.

Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa oli kaksi sivutoimista esittelijää sekä ajalla 3.6.—16.9.2002 kolmen kuukauden jaksoissa harjoittelijoina kaksi oikeustieteen ylioppilasta, toinen Helsingin ja toinen Turun yliopistosta.

Kertomusvuoden päättyessä viraston palveluksessa oli kaikkiaan 34 virkamiestä. Henkilöstöstä oli ylempää oikeustieteellistä tutkintoa

edellyttävässä virassa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ohella 17 lakimiestä.

Organisatorisesti henkilökunta jakautui seuraavasti: Valtioneuvostoasiain osastossa oli neljä lakimiesesittelijää ja osastosihteeri. Oikeusvalvontaosastolle oli sijoitettu 12 lakimiesesittelijää, kaksi sivutoimista lakimiesesittelijää ja kolme osastosihteeriä. Hallintoyksikössä toimi kansliapäällikön ohella henkilöstösihteeri, tietosuunnittelija ja yhdeksän muuta virkamiestä.

Luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta on kertomuksen liitteenä.

2 Oikeuskansleri valtioneuvostossa

2.1 Yleiskatsaus

Oikeuskanslerin tehtävät ja työ painottuvat kahdelle alueelle. Viranomaisiin ja asianajajiin kohdistuvan yleisen laillisuusvalvonnan ohella oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon lainmukaisuutta. Valtioneuvoston laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvat valtioneuvoston yleisistunto sekä ministeriöt ja niiden virkamiehet. Valtioneuvoston laillisuusvalvontaa toteutetaan kolmella tavalla. Valvontatoiminnan sisällön sekä oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston työn kannalta merkittävin on valtioneuvoston käsittelyyn tulevien asioiden esittelylistojen tarkastaminen. Oikeuskanslerin on myös annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Tällaisia lausuntoja on annettu muun muassa ministeriöiden toimivallanjaosta ja muista toimivaltakysymyksistä sekä yksittäisistä esteellisyytapauksista. Kiireellisissä tapauksissa lausunto on annettu suullisestikin. Valtioneuvoston ja ministeriöiden virkamiesten virkatointien lainmukaisuutta valvotaan myös valtioneuvoston ja ministeriöiden menettelyä ja päätöksentekoa koskevien kante- luiden kautta.

Valtioneuvoston yleisistunnossa tai tasavallan presidentin esittelyssä käsiteltävien asioiden päätöksentekomenettelyyn ja ratkaisemiseen liittyvät merkitykselliset oikeudelliset kysymykset pyritään selvittämään etukäteen siten, että päätöksenteolle ei olisi oikeudellisia esteitä. Ministeriöiden lausunto- ja kannanottopyynnöt voivat koskea myös ministeriön päätöksellä tai ministeriön asetuksella ratkaistavia yksittäisiä asioita. Myös valtioneuvostoasioissa tehtävät kantelut ovat varsin usein luonteeltaan ennakkollisia, jolloin ne liittyvät johonkin ministeriössä valmisteltavaan tai valtioneuvoston käsittelyyn tulevaan yksittäiseen asiaan. Tällaiset kantelut pyritään ratkaise-

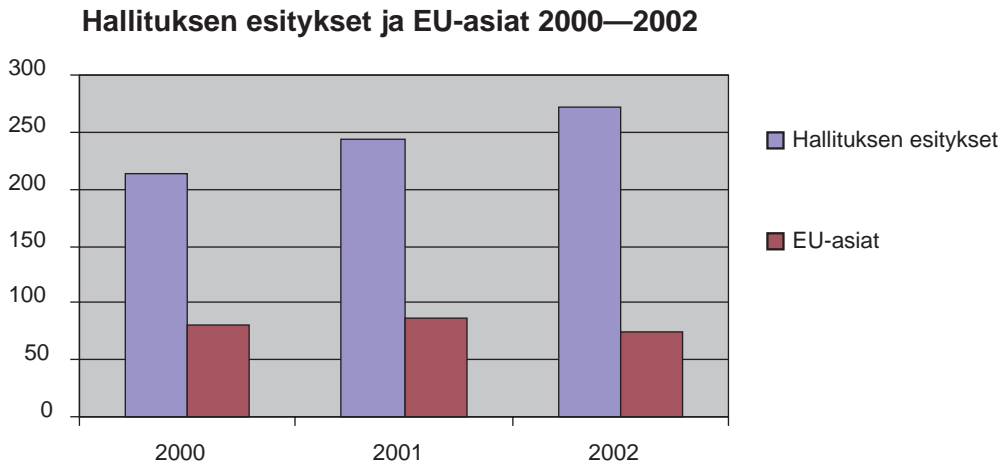
maan samanaikaisesti valtioneuvostossa käsiteltävän asian kanssa.

Valtioneuvostoasioiden kantelut voivat koskea monia asiaryhmiä. Kertomusvuoden kante- luita voidaan erikseen mainita valtioneuvostos- sa päätettäviä virkanimitysasioita koskevat kante- ltuasiat. Toinen runsaasti kanteluita tuottanut yksittäinen asia oli aivan vuoden 2002 lopulla valtioneuvoston asetuksella päätetty lääketak- san uudistaminen. Siinä oli oikeudellisesti kysy- mys erityisesti perustuslain 80 §:n mukaisesta valtioneuvoston asetuksenantovaltuuden laa- juudesta. Lääketaksan vahvistamista koskeva oikeuskanslerin ratkaisu 16.1.2003 dnro 1455/1/ 02 on tallennettu Finlex -tietojärjestelmässä ole- vaan oikeuskanslerin ratkaisutietokantaan ja se sisältyy painettuna vuoden 2003 kertomukseen.

Valtioneuvostoasioiden tarkastusta varten oi- keuskansleri ja oikeuskanslerinviraston valtio- neuvostoasiain osasto saavat kaikki valtioneu- voston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat etukäteen, yleensä 2— 3 päivää ennen esittelyä. Valtioneuvoston raha- asiainvaliokunnassa käsiteltävien asioiden esitte- lylistoja seurataan niin ikään mahdollisten oi- keudellisten näkökohtien selvittämiseksi. Lista- tarkastuksessa esiin nousseista oikeudellisista kysymyksistä neuvotellaan ministeriöiden virka- miesten kanssa tai asiat selvitetään muuten etu- käteen. Joissakin tapauksissa asian esittelystä vastuussa oleva ministeriö on siirtänyt asian esit- telyä esittelylistan täydentämiseksi tai esittelylis- tojen ennakkollisessa tarkastuksessa esiin noussei- den oikeudellisten kysymysten selvittämiseksi.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2002 yhteensä 1 730 asiaa (edellisenä vuonna 1 717). Tasavallan presidentti teki valtio- neuvostossa 832 (800) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 72 (63) ja tasavallan presidentin esittelyjä 43 (48). Hallitus antoi eduskunnalle 271 (243) lakiesitystä. Ratkaisutoimintaan liittyi 75 (87) valtioneuvoston kirjelmää, joilla EU-asioita

Kuva 3



saatettiin eduskunnan käsiteltäviksi. Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta vaati siten viikoittain huomattavan osan oikeuskanslerin ja häntä avustavien valtioneuvostoasiain osaston esittelijöiden työajasta.

Hallituksen esitysten ja EU-asioiden lukumäärien kehitys kolmen viime vuoden ajalta on nähtävissä kuvasta 3.

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

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kirjallisia lausuntoja ja muita kannanottoja on selostettu tämän jakson kohdissa 2.5 ja 2.6.

Oikeuskansleri PaaVo Nikulan puheenjohtolalla työskennellyt valtioneuvostolakitoimikunta luovutti 25.9.2002 mietintönsä pääministerille. Valtioneuvostolain uudistaminen oli jatkoa perustuslain uudistamiselle. Valtioneuvostolain kokonaisuudistus oli muutoinkin tarpeen, koska kaikkia vuonna 1922 annetun lain pykälä on myöhemmin muutettu, monia useampaan kertaan. Laki oli myös sisällöltään puutteellinen. Valtioneuvostoa koskeva oikeudellinen säännötäminen ei myöskään kaikilta osin vastannut perustuslain 80 §:ssä lainsäädäntövallan delegoinnille asetettuja täsmällisempiä vaatimuksia.

Toimikunta valmisteli hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen uudeksi valtioneuvostolaiksi. Tavoitteena oli selkeyttää valtio-

neuvostoa koskevaa sääntelyä niin, että valtioneuvoston keskeiset organisaationormit sekä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välisen ratkaisuvallan perusteet ilmenevät laista. Laista tuli ilmetä myös valtioneuvoston päätöksentekomenettelyn pääkohdat, päätösvallan jakautuminen ministeriössä sekä valtioneuvoston virkamiehiä koskevat keskeiset säännökset. Laissa vahvistettiin valtioneuvoston toiminnallisena johtajana ja asioiden käsittelyn koordinoijana myös pääministerin asemaa.

Hallitus antoi 30.12.2002 esityksen laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Uusi valtioneuvostolaki määrättiin tulemaan voimaan 1.4.2003. Valtioneuvostolain uudistukseen liittyi välittömästi lakiuudistuksen jälkeen käynnistetty valtioneuvoston asetuksena annettavan valtioneuvoston ohjesäännön uudistaminen. Sitä valmisteli valtioneuvoston kanslian asettama työryhmä, jossa oikeuskanslerinviraston osastopäällikkö Risto Hiekkataipale on ollut jäsenenä.

2.2 Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

Vuoden 2001 kertomuksessa on ollut laajempi selostus tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon oikeudellisesta järjestämisestä ja perustuslain 58 §:n mukaisten päätöksentekomenettelyjen toteutumisesta. Kertomusvuoden aikana ei ole ollut tilanteita, joissa tasavallan

presidentti ei olisi päättänyt asiasta suoraan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti ja joissa tasavallan presidentin päätös olisi sen vuoksi tehty perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisesti.

Tasavallan presidentin päätöksentekomuodot ilmenevät perustuslain 58 §:stä. Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa ja valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ilman ratkaisuehdotusta päätettävistä asioista säädetään 3 momentissa ja ministerin myötävaikutuksella päätettävistä sotilaskäskyasioista 5 momentissa. Siinä säädetään myös sotilaallisista nimitysasioista sekä tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista. Käytännössä kaikki merkittävät tasavallan presidentin päätökset tehdään valtioneuvostossa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta.

Lukumäärältään suurimmat ilman ratkaisuehdotusta päätettävistä ryhmistä ovat armahdusasiat sekä Ahvenanmaan itsehallintolain mukaiset asiat. Näissäkin asioissa on oikeuskanslerinvirastossa suoritettu tavanmukainen listatarkastus. Oikeuskanslerinviraston näkökulmasta ei tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan rajausongelmia enempää kuin muitakaan päätöksentekomenettelyyn liittyviä kysymyksiä ole käytännössä ilmennyt niissä asioissa, jotka presidentti päättää ilman ratkaisuehdotusta. Näiden asioiden yhteismäärä vuodessa jää muutamaa kymmeneen.

Myöskään kertomusvuonna 2002 oikeuskanslerinvirastossa eivät ole olleet lainkaan esillä sotilaskäskyasioiden käsittelymenettely enempää kuin muutkaan perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitetut asiat.

Valtioneuvoston ehdotuksesta päätettävät asiat tasavallan presidentti on, kuten edellä on todettu, kertomusvuonna kaikissa tapauksissa ratkaissut välittömästi tehdyn ehdotuksen mukaisesti.

Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyynnöstä annettava tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan jaosta ei tällaisia tietojen tai lausuntojen pyyntöjä ole kertomusvuonna esitetty. Säännönmukaisessa listatarkastuksessa toimivaltakysymyksiin kiinnitetään aina huomiota ja tarkastetaan, että myös ylimpien valtioelinten päätösvalan käytölle on asianmukainen oikeusperusta. Erityisempiä tulkintaongelmia ei tässä suhteessa ole ilmennyt. Joissakin tapauksissa on

valtioneuvoston esittelylistoihin jouduttu pyytämään lisättäväksi puuttuva viittaus yksilöityyn toimivaltasäännökseen.

Suomen kansainvälisiä suhteita koskevien valtioneuvostoasioiden valvonnassa on menetetty vuoden 2001 kertomuksen 2.2.1 jaksossa kerrottujen vakiintuneiden toimintalinjojen mukaisesti.

2.3 Esittelylistojen tarkastaminen

Valtioneuvoston esittelylistojen tarkastuksessa on vakiintuneeseen tapaan puututtu valtioneuvoston päätöksenteon tai esittelymenettelyn kannalta oikeudellisesti merkityksellisiin virheisiin ja puutteisiin. Valtioneuvoston yleisistuntojen asiamäärät vaihtelevat, mutta ministeriöiden esittelijöihin on otettu valtioneuvostoasioissa yhteyttä viikottain lukuisia kertoja. Ministeriöiden esittelijät ovat useimmiten voineet korjata esittelylista-asiakirjojen puutteet ennen valtioneuvoston istuntoa. Joissakin yksittäistapauksissa virheellisyys tai puutteellisuus on ollut sellainen, että esittelylista on jouduttu poistamaan ennen istuntoa. Esittelylistaluonnoksia on myös toisinaan jo ennen listan jakelua toimitettu oikeuskanslerinvirastoon oikeudellista tarkastusta varten. Tällaisia listoja ovat kertomusvuonna olleet muun muassa eräiden virastojen ja laitosten pääjohtajien sekä eräiden muiden valtion ylimpien virkojen täyttämistä koskevat valtioneuvoston esittelylistat.

Vuonna 1999 valitun eduskunnan toimikausi päättyi maaliskuussa 2003. Vielä vuoden 2002 loppupuolella hallitus antoi eduskunnalle, samanaikaisesti annettujen lukuisten budjettilakiehdotusten lisäksi, huomattavan määrän hallituksen esityksiä, joista osa oli pitkäänkin valmisteltuja laajoja lainuudistushankkeita. Monessa lakiehdotuksessa oli kysymys kansalaisten perusoikeuksien toteutumisesta tai kansalaisten kannalta muutoin merkittävistä asioista. Joukossa oli myös hallituksen esityksiä, joiden kohdalla säädösehdotusten ja perustelujen yksityiskohtaisempi tarkastaminen myös valtioneuvostonvalvonnallisesti olisi ollut tarpeen, jos sellaiseen olisi ollut ajallisia mahdollisuuksia. Kaikkiaan 12 vaalikaudella 1999—2002 annettua hallituksen esitystä eduskunnassa raukesi, koska niitä ei ehditty käsitellä ennen eduskuntatyön päättymistä. Niistä merkittävin oli hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

2.3.1 Tarkastuksen kohteista

Eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä on kiinnitetty erityistä huomiota lakiehdotuksen säätämisyjärjestyskysymyksiin. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain myötä tarkastelun painopiste on siirtynyt lainsäädäntöteknisestä säätämisyjärjestystarkastelusta lakiehdotusten ja niiden yksittäisten säännösten sisällöllisen tarkastelun suuntaan. Hallituksen esityksistä on tarkastettu, että niissä on tarvittaessa käsitelty lakiehdotusta perus- ja ihmisoikeussäännösten 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 lueteltuihin perusoikeuksiin on yksilöidysti käsitelty ja arvioitu. Jos perusteluissa ei ole voitu jonkin kysymyksen osalta viitata eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, lakiehdotuksen perusteluissa on tullut selvittää asiaa perusteellisemmin. Jos kysymys on ollut uudesta tai jossain määrin avoimesta asiasta, on edellytetty, että lakiehdotuksen perusteluihin on lisätty maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta. Yleishavainto on, että perusoikeuskysymysten käsittely on hallituksen esityksissä yleistynyt ja perusoikeuspunninta on syventynyt. Aikaisempina vuosina listatarkastuksessa törmättiin toistuvasti hallituksen esityksiin, joissa esityksen suhdetta perusoikeuksiin ei ollut lainkaan käsitelty, vaikka sellainen olisi ollut tarpeen.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevissa asioissa on joissakin tapauksissa jouduttu pyytämään esittelymuistioon kannanottoa siitä, vaatiiko sopimuksen hyväksyminen eduskunnan myötävaikutusta.

Hallituksen esityksiin annettuja eduskunnan vastauksia koskevat asiat ovat yleensä yksiselitteisiä ja selviä. Niissä on kuitenkin edelleenkin todettu lähinnä lain voimaantulopäivää koskevia puutteellisuuksia ja epätäsmällisyyksiä, jotka korjaamattomina olisivat voineet aiheuttaa vaikeuksia lain täytäntöönpanossa ja soveltamisessa.

Valtioneuvoston asetusten osalta oikeusnormien sisällöllinen tarkastelu on ollut hallituksen esityksiä perusteellisempaa, koska todettujen virheellisyyskorjaamiseen myöhemmin ei ole mahdollisuuksia. Asetuksen antamiselle on oltava perustuslain 80 §:n mukainen täsmällinen valtuus. Muutoinkin on tarkastettu, että säädösten taso on oikea ja että valtioneuvoston asetus ei

sisällä sellaista, josta olisi säädettävä lailla. Varsinkin EU-lainsäädännön voimaansaattamisen osalta ja vuoden 2002 lopulla voimaan tulleisiin laajoihin lainuudistuksiin liittyneiden valtioneuvostoasetusten kohdalla ministeriöiden esittelijät ovat huomattavan usein viitanneet siihen, että asetusehdotusta ei ole voitu kiireen vuoksi saattaa oikeusministeriön tarkastustoimiston tarkastettavaksi.

Perustuslain voimaantullessa voimaan jäi runsaasti asetuksia, jotka oli annettu perustuslain 80 §:ää selvästi väljempien hallitusmuodon asetuksenantovaltuuksien nojalla. Kertomusvuoden aikana on eri ministeriöistä esitelty lukuisia lainmuutosehdotuksia, joiden päätarkoituksena on ollut laissa olevien asetuksenantovaltuuksien saattaminen perustuslain 80 §:n edellyttämälle tasolle. Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinvirastossa on erikseen kerätty aineistoa valtioneuvostoasetusten ja ministeriöasetusten antamiskäytännöstä. Aineistoon on sisällynyt vuosina 2000—2002 annettuja valtioneuvosto- ja ministeriöasetuksia. Aineiston pohjalta on tarkoitettu projektiluontoisesti selvittää, onko valtioneuvosto- ja ministeriöasetuksen antamiseen ollut lain valtuuttava säännös ja onko asetus annettu valtuutussäännöksen rajoissa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenee, että kertomusvuodenkin aikana lakiesitysten säännöksiä asetuksenantovaltuutuksista on jouduttu täsmentämään usein.

Virkanimitysasioissa on tarkastettu virantäyttöprosessin avoimuus ja menettelyn asianmukaisuus. Viran kelpoisuusvaatimuksien ja lisävaatimuksien ohella on kiinnitetty huomiota siihen, että virkanimitysehdoitus on perustunut objektiiviseen ja muutoinkin asianmukaiseen pätevyysarviointiin ja viranhakijoiden väliseen ansiovertailuun. Hakemusasiakirjat eivät ole yleensä 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 nimitetään. Jos nimitysasiassa on tehty kantelu ja yksittäistapauksissa muulloinkin, virkanimitysasian hakemusasiakirjat on hankittu oikeuskanslerinvirastoon.

Valtion virkamieslain 26 §:n mukaisiin virkoihin nimitettäviksi esitettyjen kohdalla on tarkastettu, että he ovat antaneet lain 8 a §:n mukaisen selvityksen sidonnaisuuksistaan ja että esittelävässä ministeriössä on arvioitu selvityksen sisältöä virkaan kuuluvien tehtävien kannalta. Nimitettäviksi esitetyt henkilöt ovat yleensä jo itse

ilmoittaneet, onko heillä tehtäviä, joista heidän tulee virkanimityksen tapahtuessa luopua. Kertomusvuoden aikana ei ole ollut tapauksia, joissa asia on tullut oikeuskanslerin arvioitavaksi.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettun lain 4 §:n 2 momentin mukaisen 40 prosentin kiintiövaatimuksen toteutumista valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä on valvottu vakiintuneella tavalla. Myös muiden toimielinten osalta on kiinnitetty huomiota tasa-arvolain 4 §:n 3 momentin mukaisen tasa-arvotavoitteen toteutumiseen.

Harkittaessa ministeriön johtavien virkamiesten mahdollisuuksia osallistua hallinnonalansa viranomaisten ja liikelaitosten hallintoelimiin asiaa on punnittu erityisesti viranomaistoiminnalta edellyttävän riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä virkamiehen virkavastuun toteutumisen kannalta.

2.3.2 Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä

Toimenpiteistä mainitaan esimerkkeinä seuraavat tapaukset:

1) Virkojen täyttäminen ennen suunnitellun organisaatiouudistuksen toteuttamista (PLM)

Ministeriön osastopäällikön ja tiedotusjohtajan virat oli ilmoitettu haettaviksi ennen kuin ministeriön uusia yksiköitä ja virkoja koskeva valtioneuvoston asetus ja ministeriön työjärjestys oli annettu. Molempien virkojen hakuajatkivat päättyneet ennen asetusten antamista. Asetukset tosin olivat tulleet voimaan ennen kuin nimitykset oli tarkoitus esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa. Virkoja ei kuitenkaan olisi tullut ilmoittaa haettaviksi ennen kuin niiden perustana olevat asetukset oli annettu ja virkojen perustamispäätökset tehty. Tämän vuoksi listat poistettiin valtioneuvoston yleisistunnosta ja virat ilmoitettiin uudelleen haettaviksi. Aiemmille hakijoille ilmoitettiin tapahtuneesta ja että heidät otetaan nimitysharkinnassa huomioon hakijoina ilman uutta hakemusta.

2) Lain voimaantuloajankohdan osittainen muuttaminen (LVM)

Liikenne- ja viestintäministeriöstä esitellyssä hallituksen esityksessä laiksi luvanvaraisesta ta-

varaliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta oli esitetty, että laki olisi tullut voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se oli hyväksytty ja vahvistettu. Lakiehdotuksen voimaantulosääntöön oli merkitty voimaantulo vuodeksi 2001, jota ei ollut lain eduskuntakäsittelyssä muutettu.

Lain vahvistamista koskevissa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelylistoissa ministeriö oli esittänyt, että laki olisi tullut voimaan 1.5.2002 ja tasavallan presidentti oli tehnyt tämän mukaisen päätöksen. Koska eduskunnassa osittain avoimeksi jätetyn lain voimaantulopäivän täydentäminen niin, että laki tulisi voimaan eduskunnan säätämää voimaantuloajankohtaa myöhemmin ei ole mahdollista, asia tuli korjata antamalla hallituksen esityksen kyseisen lain voimaantulosääntöksen muuttamisesta. Samalla tasavallan presidentti peruutti lain voimaantuloajankohdan määräämistä koskevan päätöksensä (5/50/02).

3) Mahdollisuudesta julistaa kuluttajaviraston ylijohtajan (kuluttaja-asiamies) virka uudelleen haettavaksi (KTM)

Kuluttajaviraston ylijohtajan virkaa oli hakenut kaikkiaan viisi kelpoisuusehdot täyttävää hakijaa. Ylijohtaja toimii myös kuluttaja-asiamiehenä. Hakijoista yksi oli sittemmin peruuttanut hakemuksensa. Yksi hakijoista toimi lainsäädäntöneuvoksena valtiovarainministeriössä. Hakijoista kaksi toimi kuluttajaviraston virassa ja yksi kuluttajavalituslautakunnan puheenjohtajana. Esittelevän ministerin pyynnöstä tehtyyn kauppa- ja teollisuusministeriön tiedusteluun oikeuskansleri totesi, että ei ollut edellytyksiä julistaa virkaa uudelleen haettavaksi. Valtioneuvoston esittelyssä 19.12.2002 virkaan nimitettiin kuluttajaviraston johtaja Marita Wilska.

4) Kulttuuriasianneuvoksen viran täyttäminen (OPM)

Opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osastolla avoinna ollutta kulttuuriasianneuvoksen viran täyttämistä koskeneessa asiassa oli ennen asian esittelyä kiinnitetty oikeuskanslerille toimitetun nimitysmuistioloituksen pohjalta ministeriön huomiota mm. seuraaviin seikkoihin:

Päätöminen palvelus ja muu viran ja siihen kuuluvien tehtävien hoidon kannalta merkityk-

sellinen työkokemus on viranhakijoiden pätevyysarvioinnissa ja ansiovertailussa otettu huomioon yleensä viran muodolliseksi kelpoisuusvaatimukseksi säädetystä tutkinnosta lukien. Poikkeukset ovat tulleet kyseeseen vain rajoitusti. Kyseessä oli tavanomainen hallintovirka. Virantäyttömuistion luonnoksessa pätevimmäksi katsotulla hakijalla oli monivuotinen työkokemus viran toimenkuvaa sivuavista tehtävistä myös ministeriössä, mutta hän oli suorittanut kelpoisuusehdoksi säädetyn ylemmän korkeakoulututkinnon (teologian kandidaatti) vasta vuonna 2002 eli muutamia kuukausia aikaisemmin. Korkeakoulututkintoa edeltäneiden palvelussuhteiden kirjaamista ja varsinkin niiden käyttämistä pätevyysarvioinnin ja ansiovertailun perusteina ei pidetty asianmukaisena.

Perehtyneisyys viran tehtäväälaan oli säädetty kelpoisuusvaatimus. Virantäyttöasian valmisteluun kuuluvassa pätevyysarvioinnissa ja hakijoiden välisessä ansiovertailussa oli kysymys myös tämän kelpoisuusvaatimuksen täyttymisen arvioimisesta perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjen yleisten virkaylennysperusteiden valossa. Virantäyttöasian valmistelu antoi myös tältä osin aihetta arvosteluun. Muistioluonnoksessa kärkihakijoiksi nostettujen kahden hakijan välinen ansiovertailu ei ollut tasapuolinen, objektiivinen eikä asiasisällöltään vakuuttava. Se ei voinut olla päätöksenteon pohjana.

Virkanimitysasian jatkovalmistelun aikana toisena kärkihakijana ollut henkilö nimitettiin muuhun virkaan ja hän peruutti hakemuksensa. Valtioneuvosto nimitti 13.3.2003 kulttuuriasiainneuvoksen virkaan henkilön, joka ei ollut kumpikaan edellä tarkoitetuista kahdesta hakijasta.

5) Metsästyslain 10 §:n (pyyntilupa) muuttaminen (MMM)

Metsästyslain 10 §:n mukaisten pyyntilupiasioiden ratkaisu koskee asianomaisen henkilöryhmän tai yksittäisten henkilöiden oikeuksien perusteita. Metsästyslain 10 §:n 1 momentissa ollut asetuksella säätämismääräys oli aivan avoin. Jos kysymys olisi vaadittavan luvan edellytyksistä, olisi vaadittava valtuutusmääräyksen täsmenämistä. Kysymys oli kuitenkin tilanteista, joissa lupaa ei vaadittaisi eli huomattavasta lievennyksestä hirvenkaatajien kannalta. Laissa voidaan sinänsä säätää, että asetuksella säädetyissä tapauksissa lupaa ei vaaditakaan, jos asetus koskee kaikkia ryhmiä ja alueita yhdenvertaisesti.

Metsästyslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen muiden riistaeläinten kuin hirvieläinten osalta lupavaatimuslähdekohta oli toisin päin. Lupaa ei lähtökohtaisesti vaadittu, mutta jos metsästyksessä aiheutui kannan vaarantuminen tai jos tällaisen riistaeläimen metsästyksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellytti, asetuksella voitiin säätää, että metsästyksen oli saatava lupa tai metsästyksessä oli noudatettava maa- ja metsätalousministeriön määräämää alueellista kiintiötä. Myös metsästyslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen eläinten pyyntiä koskevat lupa-asiat koskevat henkilöiden oikeuksien perusteita. Sen vuoksi näidenkin lupien myöntämisen tai hylkäämisen perusteista olisi säädettävä lailla. Varsinkin metsästyslain 10 §:n 2 momentin toinen asetuksenantoedellytys (metsästyksen tarkoituksenmukainen järjestäminen) oli perustuslain 80 §:n lailla säätämismääräyksen valossa, asetuksella säätämisen täsmällisyys ja tarkkarajaisuusvaatimus huomioon ottaen, varsin yleinen ja avoin.

Lain nojalla ja laissa säädetyissä rajoissa myönnettävien lupien myöntämisen edellytyksiä, myöntämismenettelyä ja muita lupa-asiassa noudatettavia keskeisimpiä vaatimuksia koskevat säännökset kuuluvat lakia välittömästi alemmanasteiseen säädökseen eli valtioneuvoston asetukseen. Kaksoisdelegointi ei ole mahdollinen mutta ei myöskään se, että laissa säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien reaalin toteutuminen, kuten oikeus saada kaatolupa, määräytyisi hallinnollisen viranomaisen antaman oikeussäännöksen eli ministeriöasetuksen perusteella. Metsästyslain 10 §:ään ehdotettu uusi 3 momentti olisi tältä osin ollut kaksoisdelegointikiellon vastainen eikä 10 §:n 3 momentti olisi ollut pyyntilupia koskevan sääntelyn osalta sopusoinnussa saman pykälän 2 momentin kanssa. Pyyntiluvan myöntämisen edellytyksistä ja menettelystä säätämismääräystä ei voida antaa ministeriölle. Mainituilla perusteilla oikeuskansleri katsoi, että metsästyslain 10 §:n muuttamista koskevaa lakiehdotusta ei voitu antaa ehdotetussa muodossa.

6) Lakiehdotuksen säätämismääräysjärjestysperustelut (VM)

Verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamista koskeneen hallituksen esitysluonnoksen säätämismääräysjärjestysperustelut olivat verraten niukat eikä säätämismääräysjärjestysperustelujen lopussa ollut mainintaa eduskunnan perustuslaki-

valiokunnan lausunnon pyytämistä. Toisaalta vuoden 1992 varsinaisen suuren yhteisöverouudistuksenkaan yhteydessä (HE 200/1992 vp) ei pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Myöskään alkuperäistä verontilityslakia koskevasta lakiehdotuksesta (HE 54/1998 vp) ei pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa, eikä hallituksen esityksessä säätämisyjärjestyskysymystä erikseen käsitelty. Oikeuskansleri piti johdonmukaisena, että näissä suurempia ja periaatteellisempia verojärjestelmän uudistuksia sisältäneissä hallitusten esityksissä olisi käsitelty uudistusta myös kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ja näihin hallituksen esityksiin olisi sisällytynyt lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä koskeva jakso.

Valmisteltavana olleessa hallituksen esityksessä oli kysymys aikaisemmin toteutetun periaatteellisesti ja taloudellisesti merkittävän lainsäädännön muuttamisesta siten, että kuntien ja valtion välistä yhteisöveron jako-osuutta olisi muutettu. Aikaisemman lain säätämisen aikaan jako-osuus uudistus ei herättänyt perustuslaillisia kysymyksiä. Kuntien taloudellinen tilanne on kuitenkin sittemmin kehittynyt toisenlaiseksi ja kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin on muutoinkin alettu kiinnittää aikaisempaa suurempaa huomiota. Sen vuoksi oikeuskansleri katsoi, että valmisteltavana olleessa hallituksen esityksessä tuli olla aikaisempaa kattavammat säätämisyjärjestysperustelut. Hallituksen esityksen perustelujen lopputuloksena voi olla hallituksen näkemys siitä, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa järjestyksessä. Koska asia ei ole kuitenkaan aiemmin ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan tutkittavana ja kun kyseinen osittaisuudistus oli nousemassa kiistanalaiseksi myös kunnallisen itsehallinnon kannalta, oli perusteluissa syytä todeta, että vaikka esitys voidaankin hallituksen mielestä käsitellä tavallisena lakina niin lakiehdotuksesta on syytä hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

2.3.3 Valtioneuvostoalvonta EU-asioissa

Valtioneuvostossa käsiteltävissä Euroopan unionin lainsäädäntöä koskevissa asioissa on ollut usein kyse valtioneuvoston ja eduskunnan vuorovaikutuksesta sekä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta.

Eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun säädetään perustuslain 96 §:ssä. Pykälässä säädettyyn me-

nettelyyn liittyvissä asioissa on kiinnitetty huomiota siihen, että Euroopan unionin piirissä valmisteltavana olevat säädös- ja sopimusehdotukset on asianmukaisesti ja ajoissa toimitettu eduskunnalle. Huomiota on kiinnitetty kirjelmien liitteenä olevien muistioiden selkeyteen ja siihen, että ne sisältävät selvityksen ehdotuksen suhteesta Suomen lainsäädäntöön. Muistiosta tulee ilmetä myös valtioneuvoston kanta ehdotukseen. Tarvittaessa on myös valvottu, että eduskunnan suostumuksen hankkimisesta mainitaan muistiossa.

Kysymys on siitä, että valtioneuvoston kirjelmän pohjalta eduskunnan valiokuntakäsittelyssä tehtävä kansallisen lainsäädäntöelimen kanta voidaan ajoissa saattaa asian jatkovalmistelusta vastaavien kansallisten viranomaisten tietoon, joiden tehtävä on ottaa eduskunnan kanta asianmukaisella tavalla huomioon. Myös eräiden kansallisten säädösehdotusten osalta on selvitetty niiden suhdetta EU-säädöksiin.

2.3.4 Jäsenyyteen liittyviä tapauksia

Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen päättymisen johdosta tehtävien järjestelyjen kansallinen hyväksyminen

Euroopan hiili- ja teräsyhteisön eli EHTY:n perustamissopimuksen 97 artiklan mukaisesti sopimuksen voimassaolo päättyy 23.7.2002. Sen jälkeen hiili- ja teräsalat siirtyvät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen soveltamisalaan. Oikeusperustan luomiseksi asiaa koskeville päätöksille Nizzan sopimukseen liitettiin pöytäkirja EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen taloudellisista seurauksista ja hiili- ja terästudkimusrahastosta. Pöytäkirjassa sovittiin, että kaikki varat ja vastuut, joita EHTY:llä on 23.7.2002, siirretään 24.7.2002 Euroopan yhteisölle.

Koska Nizzan sopimusta ei ehditä ratifioida kaikissa jäsenmaissa ennen EHTY-sopimuksen päättymistä, asiaa koskevilta päätöksiltä puuttuu oikeusperusta. Tämän vuoksi jäsenvaltioille kuuluvat tutkimusvarat siirrettiin neuvostossa kokoontuvien hallitusten edustajien päätöksellä väliaikaisesti komission hallintaan 24.7.2002 alkaen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö tiedusteli kannanottopyynnössään, missä menettelyssä asia Suomessa hyväksytään.

Oikeuskanslerin vastauksessa kannanotto-pyyntöön viitattiin perustuslain 93 §:n 2 momen-

tin säännökseen, jonka mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin kuuluvista toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Edelleen valtioneuvostosta annetun lain 3 b §:n mukaan Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu. Ilmaisua ”Euroopan unionissa päätettävät asiat” vastaa tulkintasisällöltään perustuslain 93 §:n 2 momentissa säädettyä vastaavaa ilmaisua. Siihen sisältyvät varsinaiset Euroopan unionin toimivaltaan kuuluvat asiat sekä sen toimielinjärjestelmässä tehtävät päätökset, jotka eivät muodollisesti kuulu unionin toimivaltaan, mutta ovat unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavia. Valtioneuvostosta annetun lain 7 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat hallitus- ja hallintoasiat ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä, jollei niitä perustuslaissa, muussa laissa tai asetuksessa säädetä ratkaistaviksi yleisistunnossa.

Asiaa tehtävä päätös ei muodollisesti kuulu unionin toimivaltaan, vaan sen tekivät neuvostossa kokoontuvat hallitusten edustajat. Perustuslain mukaisesti asiasta päättäminen kuului valtioneuvoston toimivaltaan. Asia kuului kauppa- ja teollisuusministeriön käsiteltäväksi. Lisäksi oikeuskanslerin vastauksessa viitattiin siihen, että valtioneuvostolain 8 §:ssä on säännökset siitä, millä edellytyksin ministeriön päätettäväksi kuuluva asia voidaan siirtää yleisistunnossa ratkaistavaksi (4/20/02).

2.4 Eräät listojen tarkastamiseen liittyvät kanteluasiat

1) Ylioppilastutkinnon rakennekokeilun laajudesta (OPM)

Ylioppilastutkinnon rakennekokeilua koskevan lukiolain 18 §:n muuttamisen yhteydessä opetusministeriö oli tiedustellut oikeuskanslerin kantaa rakennekokeilun toimeenpanon laajuutta koskevassa asiassa. Kannanottopyynnön taustalla oli toteamus, että lukiokoulutusta järjestävistä 441 oppilaitoksesta kaikkiaan 372 lukiota oli hakenut ylioppilastutkinnon rakennekokeiluun. Niistä suomenkielisiä 368 ja ruotsinkielisiä 4. Näin yli 3/4 lukioista on hakenut mukaan kokeiluun. Kysymys oli tilapäiseksi kokeiluksi tarkoitettun rakennekokeilun toimeenpanon rajoista.

Kannanotossaan opetusministeriölle oikeuskansleri totesi, että kokeilulupien määrää harkittaessa lähtökohtana oli oltava ylioppilastutkinnon rakennekokeilulle lain valmisteluasiakirjoissa asetetut tavoitteet. Kokeilu ei saisi olla laajempaa, kuin mitä alueellisesti ja kieliryhmittäin kattavien vertailevien tietojen saamiseksi oli tarpeen. Kokeilun piiriin kuuluvien oppilaiden yhteismäärän lisäksi oli huolehdittava siitä, että myös koulujen tasolla kokeilu oli monipuolista. Kysymys ei ollut kokeiluun osallistuvien lukioilaisten kokonaismäärästä, vaan kokeilukoulujen valinnan monipuolisuudesta. Hakemusten suuri määrä huomioon ottaen voitiin arvioida, että rakennekokeilulle lainsäädännössä asetetut tutkimukselliset tms. tavoitteet voitiin saavuttaa, jos noin 10 prosenttia lukioista olisi hyväksytty rakennekokeilun piiriin. Tämä merkitsisi sitä, että yli 300 hakemusta olisi tullut hylätä.

Rakennekokeiluun hyväksymistä koskeneiden päätösten valmistelun yhteydessä oikeuskanslerille tehtiin neljä, lähinnä lukiolaisten tai heidän vanhempiansa, kantelua (769, 770, 999 ja 1084/1/02). Kanteluihin 26.9.2002 annetussa yhteisessä ratkaisussaan oikeuskansleri totesi seuraavaa.

Ylioppilastutkintoa koskevat säännökset sisältyivät aikaisemmin ylioppilastutkintoasetukseen. Sen 23 §:n mukaan ylioppilastutkinto voitiin kokeilutarkoituksessa toimeenpanna osittain toisin kuin asetuksessa säädettiin. Opetusministeriön päätöksellä on vuodesta 1995 kokeiltu ylioppilastutkinnon aikaisempaa valinnaisempaa rakennetta. Tähän kokeiluun kuului 29 lukiota kaikkiaan 502:sta lukiokoulutusta järjestävästä oppilaitoksesta.

Maaliskuun alusta 2000 voimaan tulleen perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Ylioppilastutkinto ja sen rakennekokeiluna toteutettu alue- ja koulukohtainen poikkeusjärjestely ovat sellaisia asioita, joiden perusteet tulee perustuslain 80 §:n mukaisesti säätää lailla. Tämän vuoksi hallitus antoi 23.11.2001 eduskunnalle esityksen (HE 212/2001 vp) lukiolain 18 §:n muuttamisesta siten, että lakiin sisältyy aikaisempaa tarkemmat säännökset ylioppilastutkinnon rakenteesta ja keskeisestä sisällöstä. Lakiin otettiin myös aikaisemmin ylioppilastutkintoasetukseen sisältynyt valtuutus-säännös, jonka nojalla opetusministeriö voi päättää, että tutkinto kokeilutarkoituksessa pannaan toimeen lain mukaisesta pääsäännöstä poikkeavalla tavalla.

Lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 58/2001 vp) käsitteli ylioppilastutkinnon kokeilua erityisesti kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta. Aikaisempia kannanottoja kokeilulainsäädännöstä perustuslakivaliokunnalla on muun muassa väliaikaisesta verotuesta ja nuorisorangaistuskokeilusta. Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädäntöehdotuksia aikaisemmin arvioidessaan korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Kokeilu, jolla hankitaan tietoja ja kokemuksia tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa. Toisaalta kokeilun sääntelyssä on otettava huomioon se perusoikeus uudistuksen yhteydessä korostettu seikka, että perusoikeuksien käyttämisestä säädetään lailla.

Ylioppilastutkinnon kehittäminen lukio-opintojen ja yhteiskunnan tarpeita vastaavaksi on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sinänsä hyväksyttävä peruste panna toimeen rajattuja kokeiluja maan eri osissa. Perustuslakivaliokunta kuitenkin edellytti, että alunperin liian avoimeen lainsäädäntövallan delegointiin perustunutta lakiehdotusta täsmennettiin niin, että lakiin sisältyy sääntely ylioppilastutkinnon rakenteesta ja tutkinnon sisältöä koskevista seikoista sekä täsmälliset säännökset siitä, miltä osin tutkinto voidaan panna toimeen lain yleisistä säännöksistä poiketen. Lakiin tuli ottaa myös viranomaisten harkintavaltaa ohjaavat säännökset kokeilukoulujen tai -paikkakuntien valinnasta. Kokeilusäännöksille oli lisäksi asetettava voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan.

Lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä siihen tehtiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa esille nostetut muutokset. Tasavallan presidentti vahvisti 5.6.2002 lain lukiolain 18 §:n muuttamisesta, joka tuli voimaan 1.9.2002.

Opetusministeriön esittelystä valtioneuvosto on 26.9.2002 antanut lukiolain 18 §:n 4 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksen ylioppilastutkinnon kokeilusta. Asetuksen mukainen kokeilututkinto voidaan vuosina 2003—2007 suorittaa asetuksen 3 §:ssä luetelluissa kaikkiaan 57:ssä lukioissa ja aikuislukioissa. Asetus tulee voimaan 1.11.2002.

Ylioppilastutkintoa ja ylioppilastutkinnon kokeilua koskevat säännökset on edellä maini-

tulla uudistuksella saatettu lainsäädännöllisesti perustuslain edellyttämälle lain tasolle. Alueellisesti tai henkilömäärältään rajattua kokeilulainsäädäntöä koskevat perusvaatimukset on otettu perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta huomioon. Opetusministeriön selvitysten perusteella valmisteltu ylioppilastutkinnon kokeilusta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n luettelo kokeilun piiriin kuuluvista lukioista on lukiolain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettu tavoin alueellisesti ja kieliryhmittäin edustava ja kokeilun piiriin kuuluvien lukioiden määrä on ylioppilastutkinnon rakennekokeilun perustarkoituksen kannalta riittävä. Sellainen useiden kantelukirjoitusten peruslähdekohdan mukainen ratkaisu, että ylioppilastutkinnon rakennekokeilun piiriin olisi hyväksytty kaikki siihen ilmoittautuneet lukiot, ei eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellä mainitut kokeilulainsäädännön perusrajaukset ja kansalaisten yhdenvertaisuuden vaatimus huomioon ottaen olisi ollut oikeudellisesti mahdollinen.

Edellä olevaan viitaten oikeuskansleri lausui, että ylioppilastutkinnon kokeilua koskevan uuden lainsäädännön valmistelussa tai sen toimeenpanossa ei ole ilmennyt sellaista, mikä vielä edellyttäisi oikeuskanslerin laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä.

2) Ilmatieteen laitoksen pääjohtajan viran täyttö (LVM)

Ilmatieteen laitoksen pääjohtajan viran täyttämistä koskevassa valtioneuvostoasiassa kysymys oli erityisesti asian valmistelussa kärkihakijoiksi nousseiden viiden hakijan pätevyysarvioinnista ja keskinäisestä ansiovertailusta laitoksen nykyiset tehtävät ja tulevaisuuden kehittämistarpeet huomioon ottaen. Koska kärkihakijoissa oli molempia sukupuolia, kysymys oli myös tasa-arvolain vaatimusten toteutumisesta. Virkaan ilmoittautumisajan päätyttyä em. kärkihakijoille ja lisäksi kantelun tehneelle viranhakijalle annettiin oikeuskanslerin ohjeen mukaisesti tilaisuus esittää lisäselvitystä kelpoisuusvaatimukseksi säädetystä johtamiskokemuksestaan. Kahden naishakijan kanteluihin 23.10.2002 antamissaan päätöksissä dnrot 1115 ja 1116/1/02 oikeuskansleri katsoi, että laitoksessa tutkimusprofessorina toimivan mieshakijan nimittämistä koskeva virkanimitysratkaisu oli asianmukainen.

2.5 Kirjalliset lausunnot ja esitykset

1) Rikosprosessin tarkistamistyöryhmän osamietinnöstä (OM)

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan lausunto oikeusministeriölle 1.8.2002, dnro 19/20/02

LAUSUNTOPYYNTÖ

Oikeusministeriö on 27.5.2002 päivätyllä kirjeellään pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa rikosprosessin tarkistamistyöryhmän osamietinnöstä ja siihen sisältyvästä ehdotuksesta oikeudenkäymiskaaren muuttamiseksi. Ehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi eräitä oikeudenkäymiskaaren todistelua ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön mahdollisuus julistaa asia käsiteltäväksi kiireellisenä.

LAUSUNTO

Arvioin lausunrossani erityisesti todistelutarkoituksessa kuultavien henkilöiden suojaa koskevia ehdotuksia. Lisäksi esitän joitakin kommentteja puhelimitse tapahtuvan kuulemisen ja asian kiireelliseksi julistamisen osalta. Tarkastelen ehdotuksia lähinnä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Todistelutarkoituksessa kuultavien henkilöiden suojaaminen

Yhtenä ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on parantaa todistelutarkoituksessa kuultavien henkilöiden suojaa oikeudenkäynnissä. Pidän tätä tavoitetta kannatettavana. Se, että todistajat voivat vapaasti ja epäasiallisia seuraamuksia pelkäämättä kertoa tietonsa, on oikeudenkäynnin kannalta ratkaisevan tärkeää ja sitä kautta yksi oikeudellisen järjestelmän kulmakivistä.

En voi täysin yhtyä siihen mietinnössä esitettyyn näkemykseen, että ehdotetut lisätoimenpiteet yhdessä nykyisten oikeudellisten keinojen kanssa mahdollistaisivat todistajalle varsin kattavan suojan. Ehdotetut ”lisätoimenpiteet” eivät mielestäni kovinkaan merkittävällä tavalla muuttaisi vallitsevaa tilannetta. Sinänsä perustellut muutosehdotukset ovat nähdäkseni pitkälti teknisluontoisia, joilla lähinnä selkeytetään nykyistä tilannetta.

Todistajan kuuleminen tuomioistuimessa asianosaisen läsnä olematta on ehdotuksessa todetuin tavoin nykyisinkin mahdollista oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 §:n 2 momentin nojalla. Ehdotuksessa on tältä osin uutta lähinnä se, että pelkäävää todistajaa voitaisiin kuulla pääkäsittelyssä hänen henkilökohtaisesti läsnä olematta käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa. Lisäksi asianosaisen läsnä olematta tai teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen tapahtuvan kuulemisen mahdollisuus ulotettaisiin myös niihin tilanteisiin, joissa jotain toista asianosaista kuullaan vapaasti todistelutarkoituksessa. Tilanne on tältä osin ollut jossain määrin epäselvä. Suojeltavien henkilöiden piiriä täsmennettäisiin myös niin, että asianosaisen läsnä olematta tapahtuva kuuleminen olisi mahdollista silloinkin, kun uhkaus kohdistuu kuultavan asemesta kuultavaan rikoslain 15 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettussa suhteessa olevaan henkilöön.

Sitä, että voimakkaampia keinoja todistajien suojelemisessa eli lähinnä anonyymin todistelun mahdollisuutta ei esitetä missään tilanteissa mahdolliseksi, on perusteltu mietinnössä lähinnä sillä, että anonyymi todistelu voisi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten vuoksi joka tapauksessa tulla kyseeseen vain hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tuomioistuinten langettava tuomio ei saa perustua vain anonyymin todistelun kautta saatuaan näyttöön eikä anonyymi todistelu myöskään saa olla asiassa niin sanottu ratkaiseva näyttö. Lisäksi on viitattu oikeudenkäynnissä sovellettavaan osapuolten tasa-arvoisen kohtelun periaatteeseen ja siihen, ettei todistajan anonymiteetti tuota tulosta niissä tavanomaisissa tilanteissa, joissa syytetty ennestään tietää, kuka todistaja on.

Työryhmä esittää arvionaan, että todistajien uhkailun yleisyys ja vakavuus ei Suomessa ole sillä tasolla, että äärimmäisiin oikeudellisiin keinoihin todistajien suojaamisessa tulisi mennä.

Mielestäni ei voida edellyttää, että todistajien (vakavassa) uhkaamisessa olisi kysymys lukumääräisesti kovin yleisestä ongelmasta ennen kuin asiaan pitää puuttua lainsäädäntöteitse. On selvää, että ongelma ei aktualisoidu päivittäisten niin sanottujen rutiinijuttujen yhteydessä. Ilmiö sinänsä on vakava.

Pitäisin perusteltuna, että todistajiin kohdistuvasta uhkailusta hankittaisiin tarkempaa tietoa ennen kuin ryhdytään asiaa koskeviin lainsäädäntöhankkeisiin. Mietinnössä tunnustetaan, ettei tällaista tietoa riittävässä määrin ole. Pidän ongelmallisena, että näinkin tärkeässä

asiassa ryhdytään toimiin ”yleisen arvion” varassa.

Puhelimen käyttö pääkäsitelyssä tapahtuvassa kuulemisessa

Ehdotuksen mukaan todistajan, muun todistelutarkoituksessa kuultavan henkilön tai asianomistajan kuuleminen pääkäsitelyssä voitaisiin tehdä myös puhelinta käyttäen mm. niissä tilanteissa, joissa ”kuultavan kertomuksen uskottavuutta voidaan luotettavasti arvioida ilman hänen henkilökohtaista läsnäoloaan pääkäsitelyssä”. On kuitenkin kyseenalaista, miten kertomuksen uskottavuutta voidaan asianmukaisesti arvioida näkemättä kuultavaa. Säännösehdotuksen perusteluissa (s.62) onkin tältä osin todettu, että puhelinkuulustelussa ei varsinaisesti enää voida puhua kunnollisesta todistelun välittömyydestä ja että mahdollisuudet todistajan uskottavuuden arvioimiseen puhelinkuulustelussa ovat käytännössä olemattomat. Perustelujen mukaan puhelinkuulustelua voitaisiinkin käytännössä lähinnä käyttää vain tilanteissa, jossa ei olisi kysymys todistajan uskottavuudesta.

Mikäli säännös toteutuu nyt esitetystä muodosta, on pelättävissä, että käytäntö puhelimitse tapahtuvan kuulemisen osalta väljenee laajemmaksi kuin perusteluissa on välittömyysperiaatetta loukkaamatta katsottu mahdolliseksi. Mielestäni tulisikin harkita, pitäisikö säännöksen sanamuotoa tältä osin tarkistaa.

Asian kiireelliseksi julistaminen

Ehdotuksen mukaan tuomioistuin voisi asianosaisen vaatimuksesta päättää, että asia julistetaan kiireelliseksi. Tällaiset kiireelliseksi julistetut asiat pitäisi käsitellä ”ennen muita asioita ilman aiheutonta viivytystä”. Säännösehdotuksen perustelujen (s.68) mukaan kiireelliseksi julistaminen tarkoittaisi sitä, että asia olisi käsiteltävä tuomioistuimessa yhtä kiireellisenä kuin sellaiset lain nojalla kiireelliset asiat, joiden osalta ei ole säädetty määräaika asian käsittelylle. Perusteluissa todetaan kuitenkin toisaalta, että myös laissa kiireelliseksi käsiteltävän tyyppiseksi luokiteltu asia voi erityistapauksessa olla perustellusti kiireellisempi kuin saman tuomioistuimen käsiteltävänä olevat tuohon juttutyyppiin kuuluvat muut asiat ja se voidaan siksi julistaa kiireelliseksi.

Epäselvyyksien välttämiseksi saattaisi olla hyvä, että säännöksessä olisi tarkemmin määritelty kiireelliseksi julistamista koskevan päätöksen merkitys asian käsittelyjärjestykselle.

Säännösehdotuksen perusteluissa (s. 69) on lisäksi katsottu, että jos asia on julistettu kiireelliseksi alemmassa oikeudessa, on juttu käsiteltävä kiireellisesti myös muutoksenhakutuomioistuimessa. Tätä voidaan pitää tuomioistuinten oikeusastejärjestyksen eli hierarkkisuuden näkökulmasta jossain määrin ongelmallisena. Joka tapauksessa olisi hyvä, että tämä ilmenisi suoraan säännöksestä. Totean myös, että velvollisuus käsitellä asia ilman aiheutonta viivytystä koskee suoraan perustuslain nojalla kaikkia tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettuja asioita riippumatta siitä, onko asia määrätty käsiteltäväksi kiireellisenä. Tämän seikan painottamista kiireelliseksi julistettujen asioiden osalta voidaan sen vuoksi pitää jossain määrin kyseenalaisena.

Muita huomioita

Kiinnitän lopuksi huomiota useisiin ehdotettuihin säännöksiin sisältyvän sanonnan ”jos tuomioistuin harkitsee tämän soveliaaksi” tulkinanvaraisuuteen. Sanonnalla on perustelujen mukaan haluttu korostaa tuomioistuimen mahdollisuutta punnita tilannetta kokonaisuudessaan. Laajan harkintavallan antamista tuomioistuimelle päätettäessä esimerkiksi alle 15 vuotiaan henkilön kuulemisesta oikeudessa tai tavasta jolla pelkäävää todistajaa kuullaan voidaan sinänsä pitää perusteltuna. Kun tämän harkintavallan käytön rajoja ei kuitenkaan ole ehdotuksessa juurikaan määritelty eikä harkintavallan käyttämisen kriteereitä tuotu esille, on pelättävissä, että käytäntö näissä kysymyksissä tulee eri tuomioistuimissa vaihtelevaan melko suuresti. Tämä harkintavallan määrittelemättömyys vaikeuttaa myös ylempien tuomioistuinten mahdollisuutta toteuttaa alempiin tuomioistuihin kohdistuvaa kontrollointitehtäväänsä. Kysymys on tältä osin viime kädessä yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisesta tuomioistuimissa.

2) Saamelaiskäräjien ehdotus uudeksi saamen kielilaiksi (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 3.4.2002, dnro 9/20/02

LAUSUNTOPYYNTÖ

Oikeusministeriö on viitekohdassa tarkoitettulla kirjeellä pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa saamelaiskäräjien ehdotuksesta uudeksi saamen kielilaki.

LAUSUNTO

Yleisiä näkökohtia

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi saamen kielilaki, joka korvaisi 8.3.1991 annetun lain saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa. Uudella lailla turvataan perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tavalla saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä käyttää tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, inarinsaamea, koltansaamea tai pohjoissaamea. Esityksessä ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivänä tammikuuta 2004.

Ehdotuksen perusteluista ilmenee, että eduskunnan sivistysvaliokunta on edellyttänyt, että saamelaisten tulee voida ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan kulttuuriautonomian perustalta, jotta he voisivat tulevaisuudessa elää oman identiteettinsä ja elämäntapansa mukaisesti monikielisessä ja monikulttuurisessa yhteiskunnassa. Ensisijaisesti tulkkaukseen ja kääntämiseen perustuva kielilaki ei voi edistää saamen kielen käyttöä elävänä jokapäiväisenä käyttökielenä kaikilla elämän alueilla.

Edellä mainitun lisäksi Euroopan neuvoston ministerikomitea on suosituksessaan (RecChL (2001)3) alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan soveltamisesta Suomessa suosittelut, että Suomi järjestää suotuisat olosuhteet saamen kielen käytön edistämiseksi oikeus- ja hallintoviranomaisissa saamelaisten kotiseutualueella ryhtymällä erityisesti toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on parantaa tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten henkilökunnan saamen kielen taitoa.

Perustuslain (731/1999) 17 § sisältää kielelliset oikeudet perusoikeutena ja niiden tulisi toteutua asianmukaisella tavalla. Ehdotuksesta ilmenee, että eri yhteyksissä esitettyjen näkemysten mukaan nykyinen tilanne on ollut varsin epätydyttävä johtuen lain ja käytännön ristiriidasta. Myöskään hyvän hallinnon kannalta tilanne ei ole ollut tyydyttävä. Ottaen huomioon perustuslain 108 §:n mukainen oikeuskanslerin valvonta-

valta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisessa suhtaudun myönteisesti ehdotukseen saamen kieltä koskevan lainsäädännön ajanmukaistamiseen.

Lain soveltamisala ja määritelmät

Ehdotus ei sisällä muutoksia valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan. Soveltamisala puolestaan on yhdenmukainen oikeuskanslerin valvontavallan ulottuvuuden kanssa, koska oikeuskanslerin kuuluu perustuslain 108 §:n mukaan valvoa paitsi tuomioistuinten, viranomaisten ja virkamiesten toimia myös julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia tahoja. Saamen kielen määritelmien tarkentaminen on perusteltua aikaisemmin esiintyneiden tulkintaongelmien vuoksi.

Muita huomioita

Ehdotuksen 6 §:n mukaan viranomaisen tulisi toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että saamen kielilain turvaamat kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Sen tulee osoittaa yleisölle palvelevansa suomeksi ja saameksi. Ottaen huomioon ehdotuksen perusteluissa esitetyt seikat ennen kaikkea lasten ja vanhusten sekä muiden heikommassa asemassa olevien kohdalla esiintyneistä käytännön hankaluuksista pidän säännöstä kannatettavana.

Suurimmat muutokset näyttäivät liittyvän ehdotuksen 18 §:n kielitaitovaatimuksiin ja 19 §:n mukaiseen oikeuteen saada palkallista virkavapautta saamen kielen taidon hankkimista varten. Kuten edellä on käynyt ilmi tilanne nykyisenkin lain voimassaoloaikana on ennen kaikkea käytännön syistä johtuen ollut epätydyttävä. Virkamiesten kielitaitovaatimusten osalta lienee odotettavissa, että säännöksen käytäntöön soveltamisessa saattaa ilmetä vaikeuksia, koska saamen kielen taitoisia virkamiehiä ei ole riittävästi. Hyvän hallinnon toteutuminen voi olla ongelmallista sinänsä kannatettavista tavoitteista huolimatta. Ehdotuksen perusteluista ilmenee kuitenkin tältä osalta mahdollisuus joustavaan sääntelyyn. Ehdotettu säännös palkallisesta virkavapaudesta saamen kielen taidon hankkimista varten voi osoittautua taloudellisesti raskaaksi. Taloudellisten voimavarojen ja resurssien lisääminen on puolestaan tarkoitukseenmukaisuuskysymys, johon oikeuskanslerin toimivalta ei ulotu.

Kaiken kaikkiaan ehdotuksen perusteluissa esiintuodut seikat puoltavat ehdotetun muutoksen tarpeellisuutta ja niistä ilmenee myös hyvin sille asetetut tavoitteet. Eri viranomaistahojen ja intressiryhmien lausunnot tuonevat lisäargumentteja ehdotuksen arvioinnille. Hyvän hallinnon toteutumista silmälläpitäen pidän aiheellisenä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota niiden tahojen kannanottoihin, joiden toimintaan ehdotus toteutuessaan tulisi erityisesti vaikuttamaan ja joiden velvoitteita ehdotus laajentaisi. Kun ehdotetulla lailla on läheinen yhteys esitykseen uudeksi kielilaiksi, pidän perusteltuna näiden esitysten samanaikaista käsittelyaikataulua ja voimaantuloa.

3) Ehdotus laiksi saamelaisten kotiseutualan luonnonhoitoalueen neuvottelukunnasta ym. (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 26.8.2002, dnro 20/20/02

Saamelaistoimikunnan mietinnöstä (KM 2001:14) annettujen lausuntojen jälkeen ministeriössä on valmisteltu 18.6.2002 päivätty luonnos hallituksen esitykseksi laiksi saamelaisten kotiseutualan luonnonhoitoalueen neuvottelukunnasta ja laiksi Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta. Mietinnössä ehdotettu päätoimialta käyttävä saamelaisten kotiseutualan luonnonhoitoalueen johtokunta on esityksessä muutettu lausuntoja antavaksi neuvottelukunnaksi. Neuvottelukunnan kokoonpanosta on esillä kaksi vaihtoehtoa, joihin ministeriö on pyytänyt ottamaan kantaa. Ministeriö on ilmoittanut tulevaisuuden käynnistämään alueen maanomistuksen kehittymistä koskevan oikeudellis-historiallisen tutkimuksen selvitysmiehenä toimineen oikeustieteen tohtori Juhani Wirilanderin 8.8.2001 esittämällä tavalla.

Esityksen lähtökohtana on lainsäädännön järjestäminen siten, että Kansainvälisen työjärjestön itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansojen koskevan yleissopimuksen nro 169 ratifioinnin esteet voidaan poistaa. Tätä silmällä pitäen on erityisesti kiinnitetty huomiota siihen, kuinka sopimuksen 14 artiklan säännöksiä omistus- ja hallintaoikeudesta tulisi tulkita ja millaiset järjestelyt ovat riittävät. Esityksessä on tarkasteltu myös muun muassa perustuslain saamelaisia koskevia säännöksiä 17 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 4 momentissa sekä saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) säännöksiä. Muussa yh-

teydessä on todettu, että saamelaiset ovat Euroopan unionissa sen Euroopassa olevalla alueella ainoa alkuperäiskansa. Suomen ja Ruotsin ohella saamelaisia asuu myös Norjassa ja Venäjällä.

Ministeriö on pyytänyt muun muassa oikeuskanslerilta lausuntoa ministeriössä valmistellusta ehdotuksesta. Sen johdosta totean kunnioittavasti seuraavaa.

Esitys perustuu pitkään voimassa olleeseen käsitykseen, että valtiolla on muodollinen omistusoikeus saamelaisten kotiseutualueella valtion metsämaina hallittuihin alueisiin (valtionmaat). Esityksestä ei ilmene edellä mainitun oikeudellis-historiallisen tutkimuksen tarkoitus ja yhteys esitykseen. Esityksestä ja sen perusteluista saa sen vaikutelman, ettei sillä ole vaikutusta tähän asiaan. Tähän viittaa myös asioiden käsittelyjärjestys. Esityksen hyväksymisen voitaisiin tulkita tarkoittavan epäsuorasti sitä, että lailla vahvistettaisiin valtion omistusoikeus valtionmaina pidettyihin alueisiin saamelaisten kotiseutualueella.

Neuvottelukunnan kokoonpanosta on sitä koskevan lakiehdotuksen 4 §:ään viitaten esityksessä lausuttu, että neuvottelukunnassa tulisi tosiasiasa olemaan saamelaisenemmistö, olipa kokoonpano 11 tai 12 jäsentä. Tämä perustuu ajatukselle, että saamelaiskäräjät valitsevat viisi edustajaa sekä että Utsjoen kunta ja vaihtoehdossa II paliskuntien yhdistys valitsevat saamelaisedustajan. Merkittävien yksittäinen ryhmä on saamelaiskäräjien valitsevat jäsenet. Viimeksi toimitettujen saamelaiskäräjävaalien osalta tehtiin runsaasti valituksia, jotka koskivat äänioikeutta vaaleissa. Valtaosa valituksista koski tapauksia, joissa oli kysymys siitä, milloin henkilön esivanhemman tuli viimeksi olla merkittynä saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n 2) kohdassa tarkoitettuihin rekistereihin. Korkeimman hallinto-oikeuden kannan mukaan lain 3 §:n 2) kohdan mukaista ajankohtaa ei tarkemman säätelyn puuttuessa voitu ulottaa pidemmälle kuin mitä saamelaismäärittelyn pääperusteena oleva 3 §:n 1) kohdan mukainen kieliperuste ulottui. Tästä syystä valitukset, jotka perustuivat tietoihin esivanhemman merkityksestä rekistereiden aikana tätä ennen, hylättiin. Itseasiassa valtaosa valituksista hylättiinkin tällä perusteella. Opetus tästä oli, ettei esivanhempia pidä etsiä mahdollisimman kaukaa, vaan mahdollisimman läheltä. Näin ollen seuraavissa saamelaiskäräjävaaleissa vasta tulee tarkemmin selville, paljonko äänioikeutettuja henkilöitä saamelaiskäräjävaaleissa on. Koska marginaalit ovat pieniä, äänioikeutettujen mahdollisesti lisääntyvä määrä voi vaikut-

taa äänestystulokseen vaaleissa, saamelaiskäräjien kokoonpanoon ja siihen, keitä valitaan neuvottelukunnan jäseniksi. Eri väestöryhmien väliset suhteet voivat vaikuttaa siihen, että lausuntoasiassa määräenemmistöpäätöksen saavuttaminen neuvottelukunnassa vaikeutuisi. Esityksessä ei ole kosketeltu tilannetta, ettei neuvottelukunnan saavuteta määräenemmistöä.

Lakiehdotukseen sisältyvän II vaihtoehdon mukainen 12 jäsenen kokoonpano lienee enimmäiskokoonpano.

Neuvottelukunnan tehtävät on määritelty lakiehdotuksen 5 §:ssä. Tehtävänä olisi antaa sitovia lausuntoja muutoin Metsähallituksen päättävältäan kuuluviin asioissa. Lausunnot olisivat osaksi periaatteellisia, mikä saattaa olla omiaan johtamaan kiistoihin siitä, miten periaatteita tulisi käytännössä soveltaa. Se, että saamelaisten osallistumisoikeus maankäyttöä koskevaan päätöksentekoon rajataan Metsähallituksen päättävältäan kuuluviin asioihin, saattaa johtaa siihen, että eräät muut maankäyttöä koskevat ratkaisut jäävät tosiasiallisen vaikuttamismahdollisuuden ulkopuolelle. Eräs tällainen merkittävä asiaryhmä on kaivosasiat (vrt. saamelaiskäräjälain 9 §:n 1 momentin 3) kohta).

Lopuksi totean, että luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu yhteensovittaen erilaisia etunäkökohtia pyrkimyksenä tasapuolinen päätösvallan ja osallistumisoikeuden jako eri eturyhmien kesken. Ottaen huomioon saamelaisten erityisaseman tasapainon löytäminen on vaikeaa. Voitaneen odottaa, ettei esitykselle ole saatavissa yksimielistä hyväksyntää. Ennen esityksen jatkovalmistelua lieneekin syytä selvittää, millainen poliittinen tahto esityksen taakse on saatavissa.

4) Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi kansalaisuuslaiksi (SM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto sisäasiainministeriölle 14.6.2002, dnro 18/20/02

Ministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi kansalaisuuslaiksi (ministeriön kirje 20.5.2002 SM-2002—01179/Si-11). Kunnioittavasti esitän lausuntotoni seuraavaa.

Esitys on yleisesti ottaen myönteinen. Useimmat sen ratkaisut kuuluvat tarkoituksenmukaisuusharkinnan alueelle, jonka osalta minulla ei ole toimivaltani huomioon ottaen aihetta lausua enempää.

Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäasiainministeriössä ja ulkomaalaisvirastossa. Tämä valmistelupohja huomioon ottaen pidän tarpeellisena, että lausuntokäsittelyn palautteeseen paneudutaan huolellisesti ja siinä esitetyt kannanotot tarpeen mukaan otetaan esityksen jatkovalmistelussa varteen.

Suomen kansalaisten oikeusturvan kannalta pidän perusteltuna, että monikansalaisuuteen suhtauduttaisiin nykyistä myönteisemmin. Ymmärrän myös, että vastavuoroisuuden periaatteen mukaisesti sama suhtautuminen koskee Suomen kansalaisuuden saavia ulkomaalaisia. En ole havainnut, että esityksessä olisi yksityiskohtaisemmin arvioitu sitä, mitä Suomen kansalaisen monikansalaisuus saattaa merkitä ulkomaan edustustoillemme. Asia selvinnee lausuntokäsittelyn yhteydessä.

Esitysehdotuksessa todetaan mielestäni perustellusti, että uusi laki merkitsee viranomaistehtävien lisääntymistä. Jo nyt on tiedossa, että kansalaisuusasioissa yksi kaikkein vaikeimpia ongelmia on riittämättömistä resursseista johtuva hakemusten käsittelyn viivästymisen. Lain uudistamisen yhteydessä tästä tulisi ehdottomasti päästä eroon. Pidän välttämättömänä, että esityksen henkilöstövaikutuksissa todetut viranomaisten henkilöstölisäykset saadaan toteutettua.

Esitykseen sisältyy myös asianmukaisilta vaikuttavat säätämisyjärjestysperustelut. Tosin heti niiden alkuun ei tulisi ottaa johtopäätöstä säätämisyjärjestyksestä, vaan jättää tämä perustelujen loppuun. Asian laajakantoisuus ja merkityksellisyys myös perusoikeuksien kannalta huomioon ottaen pidän tarpeellisena, että säätämisyjärjestysperusteluihin lisättäisiin maininta siitä, että hallitus pitää suotavana saada esitysehdotuksesta myös perustuslakivaliokunnan lausunto.

5) Puolustusvoimista annetun lain asetusalunoksesta (PLM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto puolustusministeriölle 23.1.2002, dnro 3/20/02

Puolustusministeriö on 16.1.2001 oikeuskanslerin virastoon saapuneessa kirjoituksessa pyytänyt oikeuskanslerin viraston kannanottoa puolustusministeriön asetusalunoksesta koskien puolustusvoimista annetun lain 10 b §:n (452/2001) mukaista koulutuskustannusten korvaamista. Erityisesti kannanottoa on pyydetty niistä tapauksista, jossa lentäjäksi koulutettavan opis-

kelu keskeytetään tai hän itse haluaa keskeyttää sen muista syistä kuin terveydestä tai lentotaiutumuksen puuttumisesta johtuen.

Koulutus uudistusta koskevien lakimuutosten yhteydessä eduskunta lisäsi puolustusvoimia koskevaan lakiin uuden sitoumusjärjestelmää koskevan 10 b §:n. Säännöksen 2 momentin perusteella puolustusministeriön on asetuksella määrättävä koulutuskustannusten korvaamisesta, mikäli asianomainen irtisanoutuu tai irtisanotaan itsestään johtuvasta syystä sitoumusajan.

Sitoumusjärjestelmää esitetään nyt muutettavaksi siten, että kaikkien osalta rajoitus olisi pääsisällöltään, korvausmekaniikaltaan ja oikeusturvakeinoiltaan samanlainen. Tällä varmistetaan, että sitoumusjärjestelmä on perusoikeuspoikkeusten osalta mahdollisimman yhdenmukainen ja kuitenkin valtiolle aiheutuneisiin koulutuskustannuksiin nähden edelleen tarkoitukseenmukainen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esitykseen (HE 18/2001 vp) lausunnon ja puolustusvaliokunta mietinnön (PuVM 1/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut muun ohessa, että palvelussitoumus on valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden perusoikeusrajoitus ja edellyttänyt, että palvelussitoumuksen rikkomiseen liittyvästä korvausvelvollisuudesta on perusteiden osalta säädettävä laissa. Puolustusvaliokunta on mietinnössään ehdottanut säännöksiä muutettavaksi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Puolustusministeriön asetuksenantovallasta sekä korvauksen enimmäismäärästä on säädetty lailla. Puolustusvoimista annetun lain 10 b §:n 2 momentin mukaan asianomaisen on korvattava se määrä, joka määräytyy tutkinnon lajin ja koulutuksen sisällön mukaan ja on enintään puolet valtiolle aiheutuneista koulutuskustannuksista siten kuin puolustusministeriön asetuksella tarkemmin säädetään. Valtuutussäännöksestä tai lainvalmisteluasiakirjoista ei ilmene, että korvausvelvollisuuden aiheuttavia perusteita olisi mahdollisuus jaotella erilaisin kriteerein. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että palvelussitoumuksen rikkomiseen liittyvästä korvausvelvollisuudesta on perusteiden osalta säädettävä laissa. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon säännöksen sanamuoto oikeuskansleri katsoo, että puolustusministeriön asetuksenantovalta kattaa korvausvelvollisuuden määrän, mutta korvausvelvollisuuden aiheuttavien perusteiden täsmäntäminen asetustasolla ei ole mahdollista.

Muutoin yleisenä huomiona oikeuskansleri toteaa, että edellytykset asetusluonnokseen sisältyvästä korvausmäärän erääntymisestä eivät hänen mielestään ole riittävän täsmällisiä. Korvausmäärälle laskettava korko puolestaan edellyttäisi valtuutusta laissa.

6) Vahingonkorvausoikeudenkäynnin perusteiden selvittäminen (VM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtiovarainministeriölle 30.7.2002, dnro 17/20/02

Valtiovarainministeriö on 14.5.2002 päivätyltä kirjeellään VM 7/49/2002 viitaten Omaisuu-denhoito-yhtiö Arsenal Oyj:n toiminnasta vuonna 2000 ja 2001 tehtyihin selvityksiin ja niiden pohjalta annettuihin asiantuntijalausuntoihin, yhtiön tarkastusvaliokunnan kertomuksiin toiminnastaan vuonna 2000 ja 2001 sisältyviin toimipidesuosituksiin sekä asiassa vuonna 2001 käytyihin epävirallisiin keskusteluihin pyytänyt lausuntoani siitä, tulisiko ministeriön pyytää vielä lisäselvityksiä aiempien vastuuvapauksien myöntämisestä ja mahdollisten vahingonkorvauskanteiden nostamisen edellytyksistä.

Totean, että Arsenalin tarkastusvaliokunta oli 19.4.2002 päivätyssä kertomuksessaan vuodelta 2001 esittänyt ministeriön harkittavaksi, olisiko uusien asiantuntijalausuntojen valossa aiheellista selvittää perusteellisemmin Arsenalin hallituksen, toimitusjohtajan ja tietohallintojohtajan päätökset ja toiminta 1994—30.6.1999 mahdollisen vahingonkorvausperusteen ja vastuuvapautteen liittyvien uusien havaintojen arvioimiseksi. Samansisältöinen suositus sisältyi tarkastusvaliokunnan 30.5.2001 päivättyyn kertomukseen vuodelta 2000. Sen johdosta ministeriö oli Valtion vakuusrahaston valtuustolle ja tarkastusvaliokunnalle 20.6.2001 osoittamassaan kirjelmässä lausunut käsityksensä, että vaikka Arsenalin tietohallinnossa on saattanut olla taitamattomuutta ja moitittavaakin toimintaa, tietohallinto-ongelmien ei ole osoitettu aiheuttaneen lopullista, yksilöitävissä olevaa vahinkoa Arsenalille. Tältä osin uudet asiantuntijalausunnot eivät ministeriön mielestä tuo mitään uutta tietoa Arsenalin tietohallinnosta. Edellytyksiä Arsenalin johdolle ja hallitukselle myönnetyn vastuuvapauden uudelleen esille ottamiselle ei näin ollen ole, koska se edellyttäisi aiheutetun vahingon ja toiminnan tahallisuuden tai tuottamuksellisuuden välistä syy-yhteyttä.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Arsenal Oy:stä on Control Consulting Oy antanut tarkastuskertomuksen 13.3.2000. Vastuuvapauskysymyksistä asianajaja Jukka Laitasalo on antanut muistion 16.5.2000. Mahdollisista vahingonkorvauskanteista asiantuntijalausunnat ovat antaneet professorit Mika Hemmo (26.4.2001) ja Pertti Eilavaara (2.5.2001) sekä tohtori Asko Karila (30.4.2001).

Ministeriön mainitsemissa aiemmissa keskusteluissa olin päätenyt siihen, että minun on vaikea asettaa kyseenalaiseksi ministeriön käsitystä siitä, että vahingonkorvausoikeudenkäynnillä ei ole menestymisen edellytyksiä. Vahingonkorvausoikeuden professori Mika Hemmo katsoo lausunnossaan ettei korvausvaatimukseen ole aiheita eikä tätä esitä myöskään professori Pertti Eilavaara, vaikka hän on kriittisempi kuin Hemmo. Toimitusjohtaja Arto Karila on toisella kannalla, mutta hänenkään lausunnosta ei ilmene, kuinka suurena rahassa mitattuna hän pitää Arsenalin vahinkoa. Tämä on kuitenkin ensimmäinen asia, josta pitää päästä selvytyteen mahdollista vahingonkorvausoikeudenkäyntiä silmällä pitäen. Tämän jälkeen olisi selvitetävä vahingonkorvausvaatimuksen kohteena olevan tahon vastuuperusteen mukainen toiminta ja sen mahdollinen syy-yhteys vahingon syntymiseen. Mutta tässäkin tapauksessa on voitava esittää näyttö siitä, että Arsenalin johdolle myönnetty vastuuvapaus ei ole esteenä vahingonkorvausoikeudenkäynnille.

Kaikki edellä esitetyt seikat vaativat perehtymistä laajalti yhtiön toimintaan ja sen dokumentaatioon, joten mahdolliset uudet asiantuntijalausunnat eivät voi muodostua kustannuksiltaan vähäisiksi, ja silti on vaikea ennakoita muuta lopputulosta kuin mihin aiemmat oikeudelliset asiantuntijat ovat päätyneet. Siinäkin tapauksessa, että saataisiin lausuntoja, jotka tukevat oikeudenkäynnin aloittamista, sen lopputulosta lausunnot eivät tietenkään takaa. Oma käsitykseni on, että menestymisen mahdollisuudet — jo saadut lausunnotkin huomioon ottaen — oikeudenkäynnissä olisivat heikot.

Ymmärrän toisaalta hyvin, että Arsenalin tarkastusvaliokunta haluaa asiat selvitetävän perinjuurin. Tältä kannalta saattaisi olla perusteltua pyytää kuitenkin lausunto esimerkiksi kooneelta asianajajalta vain siitä, mitä tietoja on hankittava ja mihin kysymyksiin on saatava vastaus mahdollisen vahingonkorvausoikeudenkäynnin perusteeksi. Kysymyksessä olisi lausunto siitä, miten mahdollinen oikeudenkäynti olisi

suunniteltava. Lausunnon antajaa voitaisiin pyytää esittämään myös käsityksensä siitä, kuinka laajaan aineistoon on perehdyttävä, sekä arvio kantajataholle aiheutuvista kuluista asiantuntijalausunnoista jo aiheutuneet kulut mukaan lukien.

7) Nimikirjaan ehdotetun tietosisällön tarkoitussensumukaisuus (VM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtiovarainministeriölle 19.9.2002, dnro 31/20/02

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa Nimikirjatyöryhmä 2001:n muistiosta (10/2002). Ministeriö on erityisesti pyytänyt, että lausunnossa kiinnitetään huomiota nimikirjaan ehdotetun tietosisällön tarkoitussensumukaisuuteen ja nimikirjanotteeseen merkittäviin tietoihin henkilöstön valinnan ja muiden tehtävien hoitamisen kannalta sekä nimikirjanotteen luovuttamisen rajoittamiseen.

Esityksen tavoitteena on saattaa eräät nykyään nimikirja-asetuksessa (1322/1989) tarkemmin säädetyt, nimikirjaan talletettavat tiedot lain tasolle. Samalla tavoitteena on supistaa nimikirjan tietosisältöä, säätää erälle virantoimituksen keskeytystiedolle poistamisaika sekä rajoittaa nimikirjatietojen luovuttamista.

Nimikirjalain (1010/1989), henkilötietolain (523/1999) ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), julkisuuslaki, säännökset täydentävät toisiaan. Oikeuskansleri suhtautuu myönteisesti muistiossa olevaan ehdotukseen siitä, että nykyään nimikirja-asetuksessa mainituista, nimikirjaan tallettavista tiedoista säädettäisiin lain tasoisesti nimikirjalaisissa.

Nykyisin nimikirjatietoja voidaan, rangaistustietoja ja eräitä muita tietoja lukuun ottamatta, luovuttaa vapaasti. Ehdotuksen mukaan tietojen luovuttaminen rajoitettaisiin lähinnä nimikirjan käyttötarkoituksen mukaisiin tilanteisiin. Tietoja voitaisiin luovuttaa viran tai tehtävän hakua varten ja etuuskien määräämistä ja muiden henkilöstöasioiden hoitamista varten. Tietoja voitaisiin luovuttaa samoille tahoille kuin nimikirjalain 7 §:n 2 momentin mukaan voidaan rangaistustietoja luovuttaa, eli virkamiehelle tai työntekijälle itselleen, asianosaiselle julkisuuslain 11 §:ssä säädetyin perustein sekä jos tieto luovutetaan muun lain kuin julkisuuslain nojalla. Myös valtion, kunnan, kuntayhtymän viranomaiselle tai itsenäiselle julkisoikeudelliselle lai-

tokselle niille kuuluvan tehtävän hoitamista varten taikka viran tai tehtävän täyttämistä varten voitaisiin tietoja antaa. Sama koskisi muuta hyväksyttävää henkilöstöhallinnon tehtävää varten tai tieteellistä tutkimusta, tilastointia tai viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtäviä varten. Oikeuskansleri ei näe estettä sille, että nimikirjatietojen luovuttamista lain nojalla rajoitetaan ehdotetulla tavalla.

Ehdotuksen mukaan lain 4 §:ssä säädettäisiin tallettavista tiedoista. Paitsi, että eräitä uusia asioita nostetaan lain tasolle, ehdotetaan joiltakin osin tietojen poistamista nykytilanteeseen verrattuna. Oikeuskansleri puuttui ainoastaan muutamiin ehdotuksiin.

Valtiovarainministeriön nimikirjamääräykseen perustuvat henkilöstökoulutusta koskevat merkinnät poistuisivat ehdotuksen mukaan kokonaan nimikirjasta. Vaikka joitakin käytännön tulkintaongelmia nykyään saattaa asiaan liittyä, voi kuitenkin kysyä, onko tavasta kuitenkin syytä kokonaan luopua. Esimerkiksi viranhaku- tai muissakin tilanteissa henkilö joutuisi keräämään koulutustietoja eri lähteistä (kortistosta tai vastaavasta) ja ehkä luomaan erillisen itseään koskevan ansioluettelon virallisen nimikirjanotteen rinnalle.

Nimikirja-asetuksen 2 §:n 15 kohdan (1239/1995) mukaan nimikirjaan talletetaan tasavallan presidentin tai ulkovaltojen myöntämät kunniamerkit ja arvonimet, muut avoimella kirjellä tai muulla veron alaisella asiakirjalla myönnetty arvonimet, varatuomarin arvo ja valtion virka-ansiomerkki. Ehdotuksen mukaan ainoastaan varatuomarin arvonimi ja valtion virka-ansiomerkki talletettaisiin jatkossa nimikirjaan. Tätä ehdotusta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Nimikirja on usein ollut ainoa luotettava lähde, josta on saatu tietoa näistä asioista, esimerkiksi kunniamerkki- tai arvonimiesityksiä tehtäessä. Sen jälkeen kun poistettiin velvollisuus pyytää tasavallan presidentiltä lupaa ulkomaalaisen kunniamerkin kantamiseen, ainoastaan nimikirjasta on voitu selvittää, onko henkilölle myönnetty ulkomaalainen kunniamerkki. Ehdotuksessa ei ole esitetty mitään hyväksyttävää perustetta sille, että valtion virka-ansiomerkki ja varatuomarin arvo talletettaisiin nimikirjaan, mutta että virallisten ritarikuntien kunniamerkit sekä muut julkisen arvonannon osoituksista annetussa laissa (1215/1999) mainitut julkiset arvonannon osoitukset jätettäisiin tallentamatta.

Muihin työryhmän esityksiin oikeuskanslerilla ei ollut lausuttavaa.

8) Julkisuuslain soveltaminen ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan asiakirjat (VM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtiovarainministeriölle 5.12.2002, dnro 42/20/02

Viitekohdassa mainitussa lausuntopyynnössään valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa siitä, miten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä on sovellettava talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa käsiteltäviin asioihin liittyviin asiakirjoihin.

Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa on valmistavasti käsiteltävä valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä säädetyt asiat. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyssä on kysymys ohjesäännön mainitussa pykälässä tarkoitettujen taloudellisesti ja poliittisesti merkittävien asioiden periaatteellisuudesta ja mahdollisia vaihtoehtoisia ratkaisumalleja sisältävästä käsitelystä ja keskustelusta, jonka tarkoituksena on antaa asian päätöksentekoon myöhemmin osallistuville tahoille tietoa esimerkiksi vireillä olevasta lainsäädäntöhankkeesta, sen pääsisällöstä, uuden lainsäädännön vaikutuksista ja uuden lain erilaisista toteuttamisen vaihtoehtomalleista. Samalla talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa käytävän keskustelun ja kannanmuodostuksen perusteella asian valmistelusta vastaava ministeriö ja sen asianomaiset esittelijät voivat saada sellaisia asian ratkaisemisesta valtioneuvostossa vastaavan poliittisen tahon näkemyksiä ja kannanmäärityksiä, jotka asian jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon.

Valtioneuvoston talouspoliittinen ministerivaliokunta ei ole asioista päättävä toimielin vaan valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä säädettyjä asioita valmistavasti käsittelevä toimielin.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsitelystä perustana olevat asiakirjat, esimerkiksi luonnos hallituksen esitykseksi, lain valmistelijoiden tai asiantuntijoiden taustamuistiot ja muu valiokuntakäsittelyn pohjana oleva kirjallinen aineisto, samoin kuin ministerivaliokunnan käsitelystä johdosta laadittavat asiakirjat kuten valiokuntakäsittelyn perusteella mahdollisesti laadittavat kokousmuistiot ja muut vastaavanlaiset asiakirjat ovat valiokunnassa käsiteltyssä asiassa tehtävän päätöksen valmisteluun liittyviä asiakirjoja. Tällaisia valmisteluasiakirjoja koskee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 §:n 1 momentin 8 kohta. Tällainen sisäinen valmisteluaineisto tulee julkiseksi kun asiassa on tehty päätös. Hallituksen esityksen antamista

koskevilla asioissa tämä tarkoittaa valtioneuvoston istuntoa, jossa tasavallan presidentti on päättänyt sen antamisesta eduskunnalle.

Kuten edellä on todettu, talouspoliittinen ministerivaliokunta on asioiden valmisteluun kuuluva toimielin. Näin ollen myös sen pöytäkirja palvelee valiokunnassa käsitellyn asian jatkovalmistelua. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan pöytäkirja tulee näin ollen julkiseksi kun asia on käsitelty loppuun valtioneuvostossa.

Talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle annettavassa aineistossa on mahdollisesti myös aineistoa, jossa selostetaan vaihtoehtoisia malleja lain muuttamiseksi. Tällaisen aineiston osalta sovellettavaksi voi tulla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 §:n 1 momentin 5 kohta, joka koskee ”yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman esillä olevia vaihtoehtoja, niiden perusteita ja vaikutuksia” kuvaavia selvityksiä. Lainvalmisteluun liittyvänä tällainen aineisto yleisimmin tarkoittaa lainsäädäntöasiaa selvittäneen komitean, toimikunnan, työryhmän tai muun vastaavan valmisteluelimien työn tuloksena syntyneitä mietintöitä, joka tulee lain 6 §:n 2 momentin mukaisesti julkiseksi, kun se on viranomaisen hallussa jakelua varten. Yleensä pyritään siihen, että valmisteltavana olevan lain piiriin kuuluvia sidosryhmiä kuullaan jo lakiehdotuksen komitea- tms. valmistelussa tai merkittävimmillä sidosryhmillä on edustus valmisteluelimessä. Komiteanmietinnöstä tms. pyydettyjen lausuntojen yhteydessä myös laajemmat etutahot voivat lausua käsityksensä lainsäädäntöhankkeen valmisteluun kuuluvista lainsäädäntöasian toteuttamisen vaihtoehtoista.

Nyt kysymyksessä olevan verolainsäädännön muutosten valmisteluvaiheet ovat olleet tavanomaisesta poikkeavat sikäli, että lainmuutoksia on valmisteltu tiiviissä aikataulussa käytettyinä maahan tuotujen autojen verotusta koskevaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisuun liittyen. Yhteiskunnallisesti ja kansalaisten kannalta merkittävämpien lainsäädäntöhankkeiden valmistelussa yleensä käytössä olevan laajapohjaisemman valmisteluorganisaation sijasta käytettyinä maahan tuotujen autojen verotusta koskevan lainsäädännön uudistamista koskevaa asiaa on valmisteltu virkamiestyönä ja välttämättömän lainsäädäntöuudistuksen toteuttamiseksi ehdotettavat veromallit on sisällytetty suoraan lainuudistusta koskevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi ja sen perusteluihin. Asiakirjoissa olevaan hallituksen esityksen muotoon laadittuun ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan tai mahdollisesti hallituksen

muun neuvottelun jälkeen valtioneuvoston päättäväksi saatettavaan ehdotukseen hallituksen esitykseksi sisältyvä veromallien pääpiirteiden kuvaus ja sen mukaisesti laaditut säännösluonnokset eivät nähdäkseni ole sellainen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu ”tutkimus ja tilasto sekä niihin verrattavissa oleva yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman esillä olevia vaihtoehtoja, niiden perusteita ja vaikutuksia kuvaava itsenäisen kokonaisuuden muodostava selvitys”, joka tulisi lainkohdassa tarkoitettuihin tavoin julkiseksi ”kun se on valmis käyttötarkoitukseensa”. Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa keskustelun perustana oleva valtiovarainministeriössä laadittu hallituksen esityksen luonnos tulee näin ollen julkiseksi samassa yhteydessä edellä mainittujen muiden valmisteluasiakirjojen kanssa. Näiden valmisteluasiakirjojen julkisuus tai salassapito määräytyy sen mukaan, onko niihin sovellettava yleisiä julkisuussäännöksiä.

2.6 Muut lausunnot ja kannanotot

1) Kansanedustajien vaalirahoitus (EK)

Kantelija oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, olivatko kansanedustajat kytköksissä ydinvoimateollisuuden kanssa. Olisi selvítettävä, olivatko he ottaneet ydinvoimateollisuudelta vaalirahoitusta, lahjoman tai jonkun muun edun. Asialla on vaikutusta siihen, onko rikottu perustuslain 29 §:n kansanedustajan riippumattomuutta ja 32 §:n kansanedustajan esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

Oikeuskansleri on tarkastellut asiassa vaalirahoitusta ja kansanedustajan lahjomista koskevia säännöksiä. Vaalirahoituksen antaminen ja sen vastaanottaminen ovat sinänsä yhteiskunnassa hyväksyttäviä toimintatapoja. Lailla ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000) on lisätty vaalirahoituksen avoimuutta ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Kansanedustajan lahjominen ja lahjuksen ottaminen kansanedustajana ei ollut kantelua ratkaistaessa rangaistavaa. Hallitus on kuitenkin esittänyt (HE 77/2001 vp) niitä rangaistaviksi Euroopan neuvoston rikosoikeudellisessa yleisopimuksessa edellytetyn johdosta. Asian käsittely oli eduskunnassa kesken.

Oikeuskansleri ei ole toimivaltainen puuttumaan kansanedustajien toimintaan eikä heidän eduskuntatyöhönsä. Tämä periaate koskee myös

vaalirahoituksen vastaanottamista tai lahjonta-epäilyjä. Kansanedustajat eivät ole edustajantöissään virkamiehille säädetyn vastuun alaisia. Kansanedustaja on muun kuin eduskunnan valvonnan alainen vain, mikäli tämä voidaan selvästi johtaa perustuslakien säännöksistä.

Oikeuskanslerin toimivaltaan ja tehtäviin ei myöskään kuulu tutkia, miten eduskunnassa sovelletaan perustuslain 29 §:n kansanedustajan riippumattomuutta ja 32 §:n kansanedustajan esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Valvonta näiltä osin kuuluu eduskunnalle itselleen.

2) Tasavallan presidentin asiakirjan julkisuus (TPK)

Tasavallan presidentin kanslia on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa siitä, ovatko tasavallan presidentin johdolla pidetystä keskustelutaloudesta laaditut muistiinpanot julkinen asiakirja.

Oikeuskansleri on todennut lausunnossaan, että tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 60 §:n mukaan tasavallan presidentin ja kanslian asiakirjojen salassapidosta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Tasavallan presidentti voi kuitenkin presidentintoimen hoitamisen kannalta välttämättömien syiden vuoksi päättää toisin.

Kysymyksessä oleva asiakirja sisälsi tasavallan presidentin johdolla pidetystä oikeus- ja yhteiskuntapoliittisesta yleisluontoisesta keskustelusta laaditut muistiinpanot. Niihin ei itsessään sisältynyt salassa pidettävää tietoa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 4 momentin mukaan neuvotteluja, yhteydenpitoa tai muuta viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat eivät salassapitosäännösten noudattamista koskevia velvoitteita lukuun ottamatta kuulu sanotun lain soveltamisalaan. Lakia sovelletaan tällaisiin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Mikäli ne kuitenkin on liitetty arkistoon, tasavallan presidentillä on mahdollisuus em. säännösten nojalla päättää, ettei tietoja niistä anneta (24/20/02).

3) Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen (VNK)

Valtioneuvoston kanslialle antamassaan lausunnossa oikeuskansleri on valtioneuvoston oh-

jesäännön muutosehdotuksen mukaisesti todennut, että pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain (1214/2002) 3 §:ssä säädetty pelastustoimen alueiden muodostamista ja lain 4 §:ssä säädetty pelastustoimen yhteistoiminnan ehdoista määräämistä koskevat asiat ovat valtioneuvoston yleisistunnolle kuuluvia asioita (2/20/02).

4) Valtioneuvoston kanslian työjärjestyksen muuttaminen (VNK)

Valtioneuvoston kanslian asetuksena annettua valtioneuvoston kanslian työjärjestystä esitettiin muutettavaksi siten, että suoraan valtiosihteerin alaisuuteen toiminnallisesti siirtyisivät poliittisen johdon asiantuntijapalveluiden ohella talousneuvoston sihteeristö, valtioneuvoston tiedotusyksikön tehtävät, valtioneuvoston EU-sihteeristön tehtävät sekä työjärjestyksen mukaiset turvallisuuspalvelutehtävät. Alivaltiosihteerin johtaa valtiosihteerin alaisena kanslian yleistä hallintoa ja toimintaa.

Työjärjestyksen muutoksia pidettiin lähinnä tarkoituksenmukaisuuskysymyksinä. Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin toimivallat sekä vastuu voivat olla yksittäistapauksessa vaikeasti osoitettavissa. Sama koski resurssien ja henkilöstön hankintaa sekä niiden kohdentamista (15/20/02).

5) Ylimääräisen muutoksenhakukeinon käyttämisestä (UM)

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan lausunnosta on luettavissa jaksossa 3.4, s. 60—61 (11/20/02).

6) Vankilaan toimittamis -työryhmän mietintö (OM)

Oikeuskanslerin oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle 11.9.2002 antamassa lausunnossa vankilaan toimittamis -työryhmän mietinnöstä (komiteamietintö 2002:12) on todettu, että mietinnössä esitetyt lainsäädäntömuutokset ovat tärkeitä ja kannatettavia.

Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, ettei ulkomaanpassin peruuttamiseen esitetty lainsäädäntömuutoksia.

Oikeuskansleri esitti harkittavaksi, olisiko passilakia syytä muuttaa niin, että tietyn pituiseen vankeusrangaistukseen tuomitun passi aina peruutettaisiin. Kun tämä edellyttäisi, että lakiin lisätään vielä menettely, jolla täytäntöönpanoa odottava voi saada täytäntöönpanoviranomaisen harkinnasta matkustusoikeuden ulkomaille, lainmuutos ei loukkaisi perustuslaissa suojattua liikkumisvapautta (28/20/02).

7) Lausunto saamelaisten oikeuksien selvityksistä (OM)

Oikeusministeriö oli asettamalla saamelaistoimikunnan ja hankkimalla hallintoneuvos Pekka Vihervuorelta selvityksen ja oikeustieteen tohtori Juhani Wirilanderilta oikeudellisen asiantuntija-arvion saanut tietoja ja ehdotuksia, jotka kohdistuvat keskeisiin saamelaisten kotiseutualueella oleviin oikeuksiin ja niiden käyttöön nyt ja käytön järjestämiseen vastaisuudessa, samoin kuin maanomistusolojen kehitykseen ja sitä koskevien käytettävissä olevien oikeudellisten selvitysten arviointiin.

Oikeuskansleri on oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa saamelaistoimikunnan mietinnöstä edellä selostettujen havaintojen ohella ensinnäkin todennut, että sellaista selvitystä, jossa olisi luotettavasti ja puolueettomasti ratkaistu kysymys saamelaisten omistusoikeudesta maihin ja vesiin, ei ollut tullut esille. Toimikunnan esityksiä Kansainvälisen työjärjestön alkuperäis- ja heimokansoja koskevan sopimuksen nro 169 ratifiointiedellytysten osalta oikeuskansleri piti sinänsä huomionarvoisina ja hyvinä, vaikka tarkastelua saattaa olla mahdollista vielä syventää koskien erityisesti omistusoikeuskäsitteen sisällön muuttumista eri aikakausina sekä käsitteen vaihtelua erilaisissa elinkeino- ja asutusyhteyksissä (52/20/01).

8) Lausunto rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten selvittämisestä (OM)

Oikeusministeriön asettama työryhmä oli valmistellut kansallista rikosentorjuntaohjelmaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen 4.3.1999 pohjalta mietinnön (lausuntoja ja selvityksiä 2002:9). Se sisälsi mm. ehdotuksen valtioneuvoston periaatepäätökseksi, jolla ministeriöt, komiteat, toimikunnat, työryhmät ja muut valmistelu- ja selvityselimet veloitetaan ottamaan huomioon selvittämiensä olosuhteiden ja teke-

miensä ehdotusten vaikutukset rikollisuuteen ja rikosentorjuntaan, ja ehdotuksen oikeusministeriön ohjeesta rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arvioinnista.

Oikeuskansleri on 24.9.2002 oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle antamassaan lausunnossa todennut, että säädösvalmistelussa ja muussa suunnittelutyössä on tärkeää — eikä vain suotavaa — että hankkeen vaikutukset selvitetään ja tunnetaan mahdollisimman pätevästi ennen varsinaista päätöksentekoa. Käytännössä hankkeisiin liittyvien — joko läheisempien tai kaukaisempien — vaikutusten selvittäminen alasta ja selvityselimestä riippuen saattaa muodostua työlääksi, mikä antaa aiheen harkita ulkopuolisen asiantuntija-avun hankkimista esimerkiksi asiantuntijoita kuulemalla. Hanketta käynnistettäessä tulisi vaikutus selvityksen laatiminen ottaa huomioon hankkeen määräaikaa asetettaessa. Oikeuskansleri on yhtynyt työryhmän toteamukseen, että ”arviointiin on oltava järkevissä suhteissa selvitystehtävän luonteen ja laajuuteen. Jos selvityselin katsoo, ettei rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arviointia voida mielekkäästi tehdä, sitä ei pidä tehdä. Sen sijaan tämä olisi hyvä todeta ja perustella raportissa”.

Työryhmän luonnostelemista vaikutusarviointia koskevista ohjeista oikeuskansleri on lausunut, että selvitystyössä huomioon otettavia yleisluontoisia näkökohtia sisältävät ohjeet ovat tarpeen, koska niillä voidaan lisätä valmistelu- oman omaa asiantuntemusta arvioida ehdotuksensa vaikutuksia. Jatkovalmistelussa tulisi erityistä huomiota kiinnittää ohjeiden antaman opastuksen lisäämiseen (29/20/02).

9) Eräiden suojelupoliisin vihjetietojen julkistaminen (SM)

Sisäasiainministeriön puoleen oli käännytty entisen Itä-Saksan tiedustelutoimintaan liittyvien vihjetietojen julkistamista koskevassa asiassa. Kysymys oli vuosina 1999—2000 suojelupoliisin käyttöön saaman ns. Rosenholz-listan tiedoista sekä vuonna 1990 saaman 20 nimeä käsittävän listan tiedoista. Lausunnossaan oikeuskansleri totesi, että poliisin perusorganisaatio on poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:n 1 ja 2 momenteista ilmenevin tavoin kolmiportainen, jonka ylijohdon muodostaa sisäasiainministeriö. Suojelupoliisi on lain 1 §:n 3 momentin mukainen poliisin normaalista linjaorganisaatiosta erillinen viranomaisena itsenäinen valtakunnallinen yksikkö.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n pääsäännön mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Koska kysymys oli suojelupoliisille aikanaan tulleista ja sen hallussa olevista asiakirjoista, lausuntopyyntöissä tarkoitettujen asiakirjojen tai niissä olevien tietojen antamisesta päättäminen kuului suojelupoliisille eikä poliisin ylijohdon muodostavalle sisäasiainministeriölle (38/20/02).

10) Vähemmistövaltuutetun kuuleminen (SM)

Ulkomaalaisvirasto oli uudistamassa ulkomaalaisasioiden käsittelyä koskevia sisäisiä ohjeitaan. Vähemmistövaltuutetun kuulemiselle olisi asetettu lyhyt määräaika, jonka jälkeen ulkomaalaisvirasto tekisi ratkaisunsa, vaikka valtuutetun lausuntoa ei olisi ehditty antaa. Vähemmistövaltuutettu on erityislainsäädännön mukainen ulkomaalaisviraston ulkopuolinen itsenäinen erityisvirkamies. Ohjeluonnoksen pohjalta oikeuskansleri katsoi, että yleisesti olisi syytä olla pidättyväinen annettaessa menettelyohjeita siitä, kuinka toisen viranomaisen olisi hänelle kuuluvassa lausunto- tai muussa toimivaltaan kuuluvassa asiassa meneteltävä. Ulkomaalaisasioiden käsittelyn joutuisuus on tärkeä asia. Samalla on kuitenkin voitava pitää kiinni oikeusturvan perusvaatimuksista. Sellainen on muun muassa asianomaisen erityisviranomaisen kuulemismahdollisuus. Ohjeluonnoksessa kuvatunlainen menettely voi normaalitapauksissa olla hyvinkin toimiva ja perusteltu. On kuitenkin vaikeita yksittäistapauksia, joissa lausunnon antaminen ei välttämättä voi tapahtua rutiinimaisesti tiiviissä aikataulussa. Sellaisissa korostuvat hakijan oikeusturvavaatimukset. Hakijoiden oikeuksia valvovalle erityisviranomaiselle on voitava antaa reaaliset mahdollisuudet perehtyä vaikeaan yksittäisasiin ja lausua siitä perusteltu kantansa. Tämän vuoksi olisi tärkeää että menettelyohjeen asianomainen kohta valmisteltaisiin yhteisymmärryksessä vähemmistövaltuutetun kanssa. Lisäksi ohjeessa olisi syytä todeta, että vähemmistövaltuutetulla on mahdollisuus yksittäistapauksessa, asiasta nimenomaisesti ilmoitettuaan, antaa lausuntonsa ohjeeseen kirjatusta pääsääntöisestä määräajasta poiketen muussa lyhyessä määräajassa. Ohjeluonnoksen 13.3. kohdan mukainen kuulemismenettely voisi johtaa oikeuden vaarantumiseen tai oikeudenmenetyksiin nimenomaan vaikeissa ja merkittävisissä yksittäisissä asioissa.

11) Ministerin helikopterikuljetus (PLM)

Puolustusministeri Jan-Erik Enestamin helikopterikuljetusta koskeneessa asiassa kysymys oli valtioneuvoston jäseniä koskevista säännöksistä ja valtioneuvoston jäsenen menettelystä. Oikeuskanslerin omasta aloitteesta sekä kante-lun perusteella vireille tulleiden asioiden (dnrot 14/50/02 ja 791/1/02) ratkaisu 18.10.2002 on kertomuksen kohdassa 9.3, s. 142.

12) Blokkikauppasääntöjen vahvistamisesta määräaikaisena (VM)

Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosasto pyysi oikeuskanslerin kannanottoa ministeriössä käsiteltävänä olevan arvopaperimarkkinain ns. blokkikauppasääntöjen sääntövahvistushakemuksen vahvistamiseen määräaikaisena siten, että hakija olisi velvollinen tekemässään jatkohakemuksessa selvittämään ensimmäisellä päätöksellä voimaantulleen itsesääntelyn markkinavaikutuksia.

Lausunnossa oikeuskansleri totesi, että lainvalmisteluasiakirjoissa ei sääntövahvistuksen määräaikaisuudesta tai vahvistamiseen mahdollisesti liitettävistä ehdoista ole lausuttu (HE 157/1998 vp., HE 7/1996 vp. ja HE 184/2001 vp.).

Vaikka kysymys ei ole toimiluvan myöntämisestä, voidaan arvioinnissa soveltaa analogisesti hallintolupaa koskevia yleisiä periaatteita. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että hallintoluvan määräaikaisuudesta päättäminen on mahdollista vain nimenomaisen, laissa tai asetuksessa olevan toimivaltasäännöksen nojalla. Lupaviranomainen ei tämän yleisen tulkinnan mukaan voi ilman muuta, pelkän luvan myöntämismuutoksen nojalla, sisällyttää määräaika- tai raukeamisheto lupapäätökseen. Sinänsä on luonnollista, että etenkin jos luvan sisältö, myöntämisedellytykset ja peruutustoimivalta on yleisissä normeissa säännelty jotakuinkin yksityiskohtaisesti ja selkeästi, lupapäätökseen sisällytettävien määräaikaehto- ja raukeamishetöjen sallittavuutta on paikallaan tulkit- ta suppeasti. Muissa tilanteissa, jotka ovat käytännössä yleisempiä, lisäehto- ja raukeamishetöjen sisällön kytke- minen mm. lupapäätöksen luonteeseen, asiayhteyden vaatimukseen ja luvan funktioihin on perusteltua. Luvan määräaikaiseksi määrittäminen tai jonkintyyppisen raukeamishetö ottaminen lupaan saattaa olla välttämätöntäkin esim. luvissa, joiden sallimassa toiminnassa nopeat ja olosuhteiden muutokset ovat mahdollisia ja lupasääntelyn kannalta relevantteja.

Kysymyksessä olevassa tilanteessa blokki-kauppasääntöjen vahvistamisen määräaikaisuuden lisäksi hakija veloitettaisiin toimittamaan selvitystä itsesääntelyn markkinavaikutuksista. Arvopaperimarkkinalain sääntövahvistusta koskevat normit ovat sisällöltään yksityiskohtaiset eivätkä ne sisällä nimenomaista toimivaltaa sääntövahvistuksen määräaikaisuudelle. Tämän vuoksi valtiovarainministeriön toimivalta sääntöjen vahvistamisen yhteydessä asetettavien ehtojen asettamiseen on rajoitettu. Toimivalta tältä osalta ei oikeuskanslerin mukaan voi perustua ainoastaan tulkintaan, kun myöskään lainvalmisteluasiakirjoista ei ole sille saatavissa tukea. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon valtiovarainministeriön toimivalta vahvistettujen sääntöjen muuttamiseen tai täydentämiseen sekä oikeus peruuttaa muun julkisen kaupankäynnin säännöille annettu vahvistaminen, oikeuskansleri katsoi, että ministeriön tässä yhteydessä esittämällä perusteilla blokkikauppasääntöjen vahvistamisen määräaikaisena ei ollut perusteita (1/20/02).

13) Ministerin esteellisyys liikuntalain mukaisen valtioneuvoston myöntämisessä (OPM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös on kokonaisuudessaan kohdassa 9.2, s. 134 (12/50/02).

14) Kielitukintojärjestelmä kielellisiä oikeuksia toteutettaessa (OPM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto opetusministeriölle ministeriön asettaman kielitukintotyöryhmän ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamiseksi valtionhallinnossa (OPM 25:2002) on selostettu jaksossa 3.4 s. 66 (26/20/02).

15) Yliopiston ulkopuolisista Helsingin yliopiston vaalikollegion jäsenistä (OPM)

Helsingin yliopisto oli tehnyt opetusministeriölle esityksen yliopiston vaalikollegion kokoonpanoa koskevien säännösten muuttamiseksi. Kysymys oli muiden kuin yliopiston henkilöstöön ja opiskelijoihin kuuluvien jäsenyydestä vaalikollegioon. Opetusministeriölle annettua oikeuskanslerin kannanotossa viitattiin siihen, että yliopiston tekemä esitys ei merkinnyt periaatteellista muutosta, koska yliopistoasetus an-

toi jo mahdollisuuden ulkopuolisten kuulumiseen vaalikollegioon. Tämä oli mahdollista sen kautta, että muita kuin yliopiston henkilöstöä ja opiskelijoita voitiin yliopistolain 12 §:n 3 momentin ja 15 §:n nojalla valita yliopiston hallitukseen (konsistori) ja yliopiston yksiköiden (mm. tiedekuntien) monijäsenisiin hallintoelimiin. Konsistorin jäsenet puolestaan kuuluivat yliopistoasetuksen 22 §:n nojalla vaalikollegioon. Koska vaalikollegion kokoonpanoa koskevassa yliopistolain 37 §:ssä ei ollut nimenomaista mainintaa ulkopuolisten kuulumisesta siihen, lainsäädäntöä oli syytä tältä osin täsmentää (46/20/02).

16) Ministerin esteellisyys säädösvaltaa käytettäessä (MMM)

Maa- ja metsätalousministeriön oli määrä antaa maaseutuelinkeinojen rahoituslain nojalla asetus ohjelmakausien 1995—1999 ja 2000—2006 maatalouden ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen maksutuksesta vuonna 2002. Maa- ja metsätalousministeriö oli maanviljelijänä yksi tuen saajista. Asetusluonnoksen 4 ja 5 §:ssä säädettyjen luonnonhaittakorvausten enimmäismäärät perustuivat saadun selvityksen mukaan suoraan Euroopan komission hyväksymiin ohjelmiin. Asetuksen säännökset eivät näin ollen sisällä tukien enimmäismääriä koskevaa kansallisen viranomaisen harkintavaltaa. Ministeriön asetuksen antamisessa on kysymys ministeriön ja sen päällikkönä toimivan ministerin tehtäviin kuuluvasta säädösvalan käytöstä. Näillä perusteella maa- ja metsätalousministeriö ei ollut pidettävä esteellisenä antamaan kyseinen ministeriön asetus (34/20/02).

17) Valtionyhtiölain soveltamisesta eräissä yritysjärjestelytilanteissa (KTM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto kauppa- ja teollisuusministeriölle 6.2.2002, dnro 6/20/02

LAUSUNTOPYYNTÖ

Kauppa- ja teollisuusministeriö on 25.1.2002 päivätyllä kirjeellä pyytänyt oikeuskanslerin kannanottoa valtionyhtiölain (L valtion osakkuusvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä, 740/1991) so-

veltamisesta eräissä yritysjärjestelytilanteissa. Kysymys on siitä, millä tavoin kyseinen laki ja sen nojalla tehdyt eduskunnan päätökset määrittävät valtioneuvoston ja omistajahallinnosta vastaavan ministeriön toimivaltaa.

Ministeriö on pyytänyt kannanottoa ennen kaikkea siitä, voidaanko lain 4 ja 5 §:n säännöksiä soveltaa siten, että ratkaisevaa on valtion omistus- ja äänivaltaosuuden säilyminen keskeytyksittä eduskuntavaltuuksien mukaisella tasolla eikä se, että valtio pysyy omistajana juuri siinä yksilöidyssä (nimen ja yhteisötunnuksen perusteella) yhtiössä, jossa valtio on ollut osakkaana eduskunnan tehdessä valtuuspäätöksensä. Lisäksi kannanottoa on pyydetty siitä, voidaanko lain 5 §:n säännöksiä soveltaa siten, että eduskunnan kerran tekemä valtuuspäätös pysyy voimassa, vaikka valtion kertaalleen menettämä omistus ja äänivalta myöhemmin uudelleen nousisivat lain 5 §:n mukaan eduskunnan lupaa edellyttävälle tasolle.

LAUSUNTO

Valtionyhtiölaissa ei tunneta jakautumismenettelyä, eikä lakia säädettyä tunnettu osakeyhtiön jakautumista. Valtionyhtiölaissa ei myöskään ole säännelty tilannetta, jossa valtionyhtiölain mukaiset rajat ylittyvät eduskuntavaltuuden perustuvan luovutuksen jälkeen. Oikeuskansleri toteaa ensinnäkin, että kysymys on paljolti yksityisoikeuden alaan kuuluvan yhteisö-lainsäädännön tulkinnasta suhteessa viranomaisen toimivaltaan.

Valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä annetun lain (740/1991) hallituksen esityksen (HE 300/1990 vp) yleisperusteluissa on todettu lain tavoitteena olevan erityisesti kysymys eduskunnan toimivallan periaatteellisesta ja käytännön ulottuvuudesta eli kysymys siitä, missä määrin hallituksen toimenpiteet edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta. Uudistuksen valmistelun yhtenä lähtökohtana on ollut eduskunnan ja valtioneuvoston välisten valtionyhtiöihin liittyvien asioiden käsittelyn rajojen selkeyttäminen. Ehdotettu yleislaki antaisi hallitukselle nykyistä joustavammia valtuudet toteuttaa valtionyhtiöitä koskevia tarpeellisia osakeomistusjärjestelyjä. Toisaalta eduskunnan asiana olisi päättää olennaisimmista osakeomistusmuutoksista eli valtion osakeomistuksen vähentämisestä alle tiettyjen määräysvallan kannalta merkittävien rajojen.

Valtiovarainvaliokunta on hallituksen esityksen antamassaan mietinnössä (VaVM 100/1990 vp) todennut, että toimivallanjako on lakiehdotuksen mukaan selkeä. Valtiovarainvaliokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että eduskunta pidetään edelleen tietoisena myös sellaisista valtionyhtiöitä koskevista asioista, jotka ovat periaatteellisesti ja taloudellisesti tärkeitä ja merkittäviä, vaikka ne kuuluisivatkin valtioneuvoston toimivaltaan. Suuri valiokunta on (SuVM 319/1990 vp) kannattanut valtiovarainvaliokunnan mietinnössä tehtyä ehdotusta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön lausuntopyyntöön oheistetusta muistiosta käy hyvin ilmi jakaantumiseen liittyvät asian kokonaisarviointinsa huomioon otettavat seikat. Tämän mukaan jakautuminen ei muuta eduskuntavaltuuden sisältöä vaan ainoastaan sen kohdetta ja valtuusomistuosuuden vähentämiseen on voimassa molemmissa uusissa yhtiöissä samalla tavoin kuin ennen jakautumista alkuperäisessä yhtiössä. Ratkaisevaa on valtion omistuosuus ja määräysvalta eikä sen muodollinen kohde. Muodollisin perustein asiaa arvioitaessa jakautuminen lakkauttaisi eduskuntavaltuudet, koska eduskunnan päätöksen muodollinen kohde lakkaa olemasta.

Otaen huomioon lainvalmisteluasiakirjoista ilmenevä lain tarkoitus antaa hallitukselle nykyistä joustavammia valtuudet toteuttaa valtionyhtiöitä koskevia tarpeellisia osakeomistusjärjestelyjä, päädyn samaan lopputulokseen kuin ministeriö. Tämä kuitenkin sillä edellytyksellä, että valtion omistuosuus molemmissa tai kaikissa uusissa yhtiöissä on valtionyhtiölain edellyttämien eduskuntavaltuuksien puitteissa. Eduskunnan asiana on päättää perustelujen mukaan olennaisista osakeomistusmuutoksista eli valtion osakeomistuksen vähentämisestä alle tiettyjen määräysvallan kannalta merkittävien rajojen. Valtiovarainvaliokunnan mietintöön viitaten oikeuskansleri pitää kuitenkin aiheellisena aina tapauskohtaisesti harkita, onko eduskunnan informointi tarpeellista. Näin myös siitä syystä, että ministeriön toimivaltaan on päädytty tulkinnan kautta.

Valtionyhtiölain 5 § koskee sanamuotonsa mukaan valtion omistuosuuden ja määräysvallan alenemista tai siitä luopumista eikä siitä voida oikeuskanslerin mielestä johtaa eduskunnan tahdonilmaisua valtionomistuksesta kyseisessä yhtiössä yleisesti. Jos eduskuntavaltuuden käyttämisen jälkeen valtio tulee myöhemmin omistajaksi tai sen omistuosuus kasvaa vähintään määrävähemmistöön, yhtiö tulee valtionyhtiö-

lain soveltamisen piiriin. Kuten ministeriö on todennut, kysymyksessä on uusi päätöstilanne ja eduskunnan valtuus on haettava uudelleen.

Valtionyhtiölakia aikoinaan säädettäessä on toimivallanjako eduskunnan ja hallituksen välillä pyritty saamaan mahdollisimman selkeäksi. Ottaen huomioon lain voimaantulon jälkeen tapahtuneet lainsäädännön muutokset, muuttuneen taloudellisen ympäristön sekä eri yritysjärjestelyihin liittyvät tapauskohtaiset taloudelliset tekijät, oikeuskansleri pitää perusteltuna, että asiassa harkitaan valtionyhtiölain muutoksen tarpeellisuutta tulkintaongelmien minimoimiseksi.

18) Direktiivin kansallinen täytäntöönpano (YM)

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin viraston kannanottoa valtioneuvoston käsitellyssä olevasta hallituksen esityksestä luonnonsuojelulain 49 §:n muuttamisesta. Esitys on aiheutunut Euroopan komission Suomea vastaan käynnistämästä valvontamenettelystä, jossa komissio on edellyttänyt pykälää muutettavaksi siten, että kansallinen laki vastaisi yhteisö-lainsäädäntöä.

Oikeuskansleri on todennut lausunnossaan, että asiakirjoista ei ole käynyt ilmi, miten komissio on suhtautunut Suomen hallituksen komissiolle antamaan vastaukseen ja onko komissio vielä valmis odottamaan Suomen toimenpiteitä vai aikooko se ryhtyä Euroopan Yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan mukaiseen menettelyyn, joka voi johtaa kanteen nostamiseen Euroopan Yhteisöjen tuomioistuimessa. Harkintavalta sekä esiprosessuaalisen että kanteen nostamisen osalta on komissiolla. Materiaalisesti asian ratkaisee viime kädessä Euroopan Yhteisöjen tuomioistuin, jos asia sen käsiteltäväksi saataan.

Oikeuskansleri on lisäksi todennut, että ympäristöministeriö asiassa toimivaltaisena ministeriönä pystyy ennakoimaan parhaiten komission suhtautumisen ja tekemään asian vaatiman kokonaisarvioinnin, niin ajallisesti kuin esityksen tulkinnallisuudesta suhteessa direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon. Luonnonsuojelulain käsittelemättä jättäminen sisältää riskin komission Euroopan Yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisen menettelyn käynnistämisestä jäsenvelvoitteiden laiminlyönnin johdosta, joka saattaa viime kädessä johtaa perustamissopimuksen 228 artiklan mukaiseen jäsenvaltion kohdistuvaan sanktioon (39/20/02).

2.7 Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa

1) Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista

Oikeuskansleri Paavo Nikula, apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka sekä eläkkeelle siirtyneet entinen apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen ja kansliapäällikkö Klaus Helminen olivat eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuultavina 23.10.2002 oikeuskanslerin kertomuksen 2001 johdosta (K 12/2002 vp). Oikeuskansleri osallistui myös kertomuksesta käytyihin eduskunnan täysistuntokeskusteluihin.

2) Hallituksen esitys lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka oli 19.3.2002 eduskunnan lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksen (HE 77/2001 vp) johdosta. Esityksen tärkeimmät muutosehdotukset koskivat rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen uudelleen määrittelyä sekä lahjuskriminalisoinnin ulottamista koskemaan kansanedustajia. Merkityksellinen oli myös lahjusrikoksia koskevien säännösten osittainen uudelleen muotoilu.

Apulaisoikeuskansleri totesi lakivaliokunnalle antamassaan muistiossa (19.3.2002, dnro 2/21/02) esityksen johdosta seuraavaa.

Pidän virkamieskäsitteen ehdotettua määrittelyä asianmukaisena (40 luku 11 §). Säännös on myös riittävän täsmällinen. Tosin pykälän 5-kohta voi käytännön soveltamistilanteissa aiheuttaa joissakin tapauksissa rajanveto-ongelmia, mutta sitä tuskin on mahdollista välttää.

Lahjuksen ottamista koskevaan säännökseen ehdotetaan tervetullutta muutosta: sana ”vaatia” korvattaisiin ilmaisulla ”pyytää tai tekee muutoin aloitteen lahjan tai muun oikeudettoman edun saamiseksi”. Vastaavanlainen muutos tulisi myös lahjusrikkomuspykälään.

Kuten perusteluissa mainitaan, oikeuskäytännössä vaatia-sanaa on tulkittu realiteetit huomioon ottaen laajemmin kuin mihin ahdas kielellinen tulkinta johtaisi. Otaksuttavasti vain tuiki harvoin virkamies sananmukaisesti vaatii lahjusta; yhteys virkatoimen ja edun välillä esitettäneen yleensä varovaisemmin ja ”hienostuneemmin”.

Perusteluissa on hyvin kuvattu virkatoimen ja edun välistä yhteyttä: ”virkamies sananvalinnallaan tai muulla tavoin selvästi antaa ymmärtää odottavansa lahjaa tai muuta oikeudetonta etua toiminnastaan”.

Pidän onnistuneena myös lahjusrikkomussääntöksen esitettyä muutosta sen suhteen, miten viranomaistoiminnan tasapuolisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen heikentymisvaara ilmaistaan. Nykyisin voimassa olevassa laissa tämä on kytketty ”on omiaan” -konstruktion avulla lahjaan tai muuhun etuuteen. Ehdotuksessa luottamuksen heikentymisvaara kytketään virkamiehen menettelyyn; uusi muotoilu viittaa nykyistä enemmän itse tapahtumaolosuhteisiin. Mielestäni näin muotoillen saadaan paremmin esiin se, mitä tällä kriminalisoinnilla halutaan suojata.

Yhteiskunnallisesti merkittävin uudistus sisältyy lahjuskriminalisoinnin ulottamiseen kansanedustajiin (ja kansanedustajaehdokkaisiin).

Ehdotuksen taustalla on EN:n korruptiosopimuksen 4 artikla, joka koskee kansanedustajan lahjomisen ja lahjuksen ottamisen kriminalisointia.

On esitettävissä argumentteja sekä kriminalisoinnin puolesta että sitä vastaan. Niiden painavuuden arviointi ja keskinäinen punninta on viime kädessä poliittinen kysymys. Ottamatta kantaa varsinaisesti tähän kysymykseen tarkastelen seuraavassa eräitä näihin argumentteihin liittyviä näkökohtia sekä arvioin ehdotettua säännöstä myös rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen valossa. Pohdin ehdotusta lisäksi prosessuaalisesta näkökulmasta; rikostunnusmerkkejähän olisi aina aiheellista peilata myös rikosprosessin vinkkelistä.

Keskeinen ehdotusta puoltava argumentti liittyy siihen, että näin voitaisiin vahvistaa luottamusta rikosoikeudellisen järjestelmän tasapuolisuuteen. Kriminalisointi nähdäkseni myös epäsuorasti tukisi kansanedustuslaitoksen arvovaltaa ja sitä kautta omalta osaltaan poliittisen järjestelmän uskottavuutta. Näin avoin ja toimivaksi mielletty oikeudellisen kontrollin mahdollisuus aina tekee.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVM 29/2002 vp) esittänyt huolensa sen suhteen, että pelkkä väite edustajaan tai edustajaehdokkaaseen kohdistuvasta rikosepäilystä voisi esim. olla vaalin tuloksen kannalta ratkaiseva.

Onkin totta, että kansanedustajan tehtävä on herkkä kielteiselle julkisuudelle. Näen asian kuitenkin niin, että väite tai herännyt taikka herätetty epäily kansanedustajan tai ehdokkaan syyllis-

tymisestä lahjuksen ottamiseen vaikuttaa jo sellaisenaan — riippumatta siitä, onko menettely säädetty rangaistavaksi vai ei. Kielteinen julkiuus todennäköisesti kytkeytyisi pääosin väitetyt menettelyt moitittavuuteen sinänsä. Tässä suhteessa lisäpainoa tuskin tulisi kovinkaan paljon siitä, onko menettely juuri kansanedustajan kohdalla kriminalisoitu. Pikemminkin voisi ajatella, että mahdollisuus saattaa epäily normaaliin prosessuaaliseen tutkintaan olisi omiaan hälventämään perusteettomia epäilyksiä.

Kunnallisiin luottamushenkilöihin lahjuskriminalisointi ulottuu jo nykyisin. Vaikka mittasuhteet ovat luonnollisesti erilaiset, katson että kriminalisoinnin haittoja arvioitaessa on jonkinlaista johtoa saatavissa siitä, mitä kokemuksista on kertynyt esim. kunnallisvaltuutettujen kohdalla. Voisi ajatella, että haittoja — jos pelko niistä on realistista — olisi ilmennyt esim. vaalien alla myös paikallistasolla. Tiedossani ei ole sellaisia seikkoja, jotka tällä perusteella puhuisivat kriminalisointia vastaan.

Ehkä keskeisin kriminalisointia vastaan esitettävissä oleva argumentti liittyy edustajantoimen luonteeseen. Toisin sanoen: onko ylipäänsä mahdollista laatia sellaista rangaistussäännöstä, joka ottaisi riittävällä tavalla huomioon edustajantyön erityispiirteet. Hallituksen esitykseen otettu kansainvälinen vertailu samoin kuin EN korruptiosopimukseen sisällytetty 4 artikla viittaavat siihen, että ainakaan ehdottomia esteitä ilmeisesti ei ole. Kysymys on pitkälti siitä, miten rangaistava toiminta säännöksessä määritellään.

Hallituksen esityksen perusteluissa on pohdittu kansanedustajan erityisasemaa virkamiehiin nähden ja arvioitu, että yleiset lahjussäännökset eivät sovellu sellaisinaan. Perusteluissa esitetyillä syillä on päädytty siihen, että kansanedustajan lahjuskriminalisointi (aktiivinen ja passiivinen lahjominen) toteutettaisiin säätämällä omat pykälänsä kansanedustajia varten.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan viitanut siihen, että ehdotukseen on jäänyt tulkinnanvaraisia ilmaisuja. Kritiikkiä mm. esitetään ”on omiaan heikentämään” -konstruktiota kohtaan, samoin huomautetaan, että suojelukohdetta (”luottamus eduskunnan päätöksentekoon”) on vaikea konkretisoida objektiivisin perustein.

Perustuslakivaliokunnan huomautukset ovat vakavasti otettavia. Säännös jättää sijaa tulkinnalle. Toisaalta voidaan todeta, että esim. lahjusrikkomuksessa käytetään samanlaista ”on omiaan” -formulointia ja siinäkin viitataan luottamuksen heikentymisen vaaraan. Oman kokemukseni mukaan lahjusrikkomusta koskeva

säännös onkin käytännössä suhteellisen vaikea — erityisesti syyttäjän kannalta; sitä saattaa toisinaan olla esim. vaikea näyttää toteen, jopa todistusteemojen hahmottaminen voi joskus olla hankalaa. Lahjusrikkomussäännöstä tosin selkiyttää tässä ehdotuksessa esitetty uudelleen formulointi, ja samanlaista muotoilua tältä osin ollaan esittämässä myös kansanedustajan lahjuskriminalisointiin.

Perustuslakivaliokunta pitää tulkinnanvaraisena myös sitä, milloin kansanedustajan on katsottava toimivan ”edustajatoimessaan jonkin eduskunnassa käsiteltävänä olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian ratkaisemiseksi”. Samoin sitä pidetään erilaisia tulkintoja mahdollistavana, milloin edustaja on toiminut lahjuksena pidettävän ”edun vuoksi”.

Perusteluista voi päätellä, että näillä yleisistä lahjusrikossäännöksistä poikkeavilla ilmaisuilla on pyritty paaluttamaan rangaistavuuden ala mahdollisimman tarkkarajaisesti ottaen huomioon edustajatoimen erityisluonne. En ole lopullisen vakuuttunut, missä määrin tässä on onnistuttu; tunnusmerkistö näyttäisi tulleen tältä kohdin suhteellisen monimutkaiseksi. On tietysti mahdoton varmuudella ennakoida, miten säännöstä tältä osin sovellettaisiin käytännössä, mutta pidän todennäköisenä, että tällainen muotoilu saattaisi jopa supistaa säännöksen sovellettavuuden varsin ahtaaksi.

Kaiken kaikkiaan rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate tuskin asettaa säännökselle estettä — en pidä sitä täsmällisyydeltään juuri sen ongelmallisempänä kuin muitakaan lahjuskriminalisointeja. Näin sanoessani joudun kuitenkin tekemään sen varauksen, että en ehkä tunne edustajantyötä riittävän hyvin voidakseni ottaa kaikkia asiaan vaikuttavia seikkoja huomioon.

Myöskään prosessuaalisesti säännös tuskin tulisi johtamaan voittamattomiin ongelmiin. Jotkut yksityiskohdat tosin jäävät askarruttamaan. Tärkein on seuraava.

Perustuslaissa on säädetty erityinen syytteenpanojärjestelmä silloin kun on kyse kansanedustajan menettelystä valtiopäivillä. ”Kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen --- hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut --”. En pidä mahdottomana, ettei voisi tulla vaikeitakin soveltamisongelmia sen suhteen, milloin lahjusepäilyssä on kyse lainkohdan tarkoittamasta tilanteesta. Kysymys on merkittävä, koska perustuslain säännös tarkoittaa käytännössä syyte-

kynnyksen huomattavaa nostamista: syyte edellyttää viiden kuudesosan enemmistöä annetuista äänistä. Perustuslain säännöksen soveltuvuus kansanedustajaehdokkaan lahjusrikokseen edellyttäisi ilmeisesti tilanteiden erittelyä; joissakin tapauksissa säännös voisi johtaa siihenkin, että ehdokkaana oleva kansanedustaja olisi syytekynnyksen osalta toisessa asemassa kuin ehdokas, joka ei ole edustaja. Olisin mielelläni nähnyt, että tällaisia kysymyksiä olisi perusteluissa pohdittu. Nyt syytteesenpanojärjestelmä on ohitettu varsin ohuella maininnalla.

3—4) Hallituksen esitys laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamisesta

Apulaisoikeuskansleri Jonkka oli eduskunnan lakivaliokunnan kuultavana 11.6.2002 hallituksen esityksen (HE 52/2002 vp) johdosta. Esitys koski esitutkintalain (ETL) ja pakkokeinolain (PKL) muutosta. Hän lausui lakivaliokunnalle antamassaan muistiossa (11.6.2002, dnro 8/21/02) esityksen johdosta seuraavaa.

Lait ovat olleet voimassa toistakymmentä vuotta. Viimeksi mainittuun lakiin on viime vuosikymmenen puolivälissä tehty periaatteellisesti tärkeä muutos mahdollistamalla telepakkokeinojen käyttö, sittemmin näiden keinojen käyttöalaa on osittaisuudistuksilla vähin erin lisätty. Molempiin lakeihin on tehty eräitä vähäisempiäkin uudistuksia vuosien mittaan. Pidän perusteltuna, että tässä vaiheessa ETL:n ja PKL:n uudistamistarve on otettu perusteellisemman arvioinnin alaiseksi.

Käsiteltävänä on laaja ja niin rikosten selvityksintressin kuin yksilön oikeusturvavaatimusten kannalta tärkeä uudistushanke. Keskityn arvioinnissani vain eräisiin kysymyksiin laajasta hankkeesta. Näkökulmani on voittopuolisesti painottunut laillisuusvalvontaan ja erityisesti olen yrittänyt pitää silmällä sitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat poliisitoiminnan asianmukaisuuden jälkikäteisvalvonnan mahdollisuuksiin.

Esitutkintalain muutosehdotukset

ETL:n osalta en näe uudistuksessa periaatteellisesti merkittäviä ongelmia. Mielestäni ETL:ään ehdotetaan monia selvittäviä uudistuksia. Otan tässä esille muutaman.

ETL:n 9 §:ään ehdotetaan aiheellista uudistusta. Säännöksen mukaan esitutkinta lopetettaisiin sellaisen henkilön kohdalla, jota on kuulusteltu syylliseksi epäiltynä mutta jota ei enää ole syytä epäillä rikoksesta vaikka esitutkinta muutoin jatkuukin. Hän saa näin tiedon, että hänen osaltaan esitutkinta on lopetettu. Tärkeää on — paitsi ilmoitus tällaiselle henkilölle — myös se, että hän lakkaa olemasta rikoksesta epäillyn asemassa, tällä seikalla voi olla oikeusturvan kannalta konkreettista merkitystä. — Tässä yhteydessä totean, että esitutkinnan keskeyttämisestä, mitä käytännössä varsin paljon käytetään, ei ole laissa nimenomaisia säännöksiä. Pitäisin tätä instituutiota koskevaa sääntelyä tarpeellisena mm. asianosaisten oikeussuojan ja -turvan kannalta. Tilanteen korjaaminen tällä erää enää tässä vaiheessa voi tosin olla vaikeaa.

Perustellulta näyttää myös alaikäisen kuulemista koskevien säännösten täsmennys (30 § ja 33 §). Samoin pidän aiheellisena ottaa lakiin määräykset ryhmätunnistustilanteiden järjestämisestä. Pidän myös hyvänä, että mahdollisuutta avustajan valinnan rajoittamiseen täsmennetään (ETL 45 §). Nykymuodossaan säännöstä on ollut paineita tulkinnalla laajentaa. Oikeus avustajan valintaan on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kulmakiviä. Tämän vuoksi on tärkeää, että tämän oikeuden rajoittamista koskeva säännös on sekä riittävän täsmällinen että vain välttämättömimpään rajoittuva. Nähdäkseni ehdotus täyttää nämä vaatimukset.

Pakkokeinolakiin ehdotetut muutokset

PKL:n muutosehdotukset herättävät joukon kysymyksiä, osin vakaviakin. *Peruslinja uudistuksessa näkyisi olevan, että rikosten selvittämistressin painoarvoa on kasvatettu suhteessa yksilön oikeusturvaintressiin.* Tämä on pääosaltaan oikeuspoliittinen kysymys, eikä siihen laillisuusperusteella ole paljon sanottavaa. Tärkeää kuitenkin on, että tämä painotusvalinta tapahtuu tiedostetusti mahdollisten seuraustenkin osalta ja on myös sisäisesti johdonmukainen, erityisesti tavoitteiden ja keinojen suhteen. Tarkastelen PKL:n muutosehdotuksia tästä näkökulmasta.

Esityksen keskeiseksi tavoitteeksi on kirjattu törkeiden, ammattimaiseen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien rikosten selvittämisen ja rikosohjodyän jäljittämisen tehostaminen.

Tavoite on sinänsä perusteltu. Esitykseen sisältyy kuitenkin lukuisia yksilön oikeusturvaan

vaikuttavia uudistuksia, joita tuskin voidaan koonaan perustella esityksen tällä keskeistavoitteella. Tarkoitan ennen muuta monien pakkokeinojen toimenpidekynnyksen alentamista. Tosin esim. kotietsintää ja henkilöön kohdistuvia tarkastuksia voidaan käyttää ammattimaisen rikollisuuden selvittelyssä ehkä tehokkainakin keinoina, mutta uskoakseni valtaosa näistä pakkokeinoista koskee tavallisen rikollisuuden tutkimista. Esityksen perustavoite — joka ehkä tekee hyvinkin perustelluksi tiettyihin rikostyyppisiin kohdistuvat keinot — ei tällöin sellaisenaan päde.

Haluan laillisuusvalvonnan näkökulmasta kiinnittää huomiota siihen, että *useiden pakkokeinojen näyttökynnystä ehdotetaan laskettavaksi.* Siinä missä toimenpiteen edellytyksenä on ollut ”todennäköisiin syihin” perustuva epäily, nyt ollaan tyytymässä tätä matalampaan epäilyn asteeseen; puhutaan ”rikoksesta epäilystä”.

On tietysti lainsäätäjän asia, millaisen kynnyksen takana jonkin rikosprosessuaalisen pakkokeinon käyttö halutaan olevan. Silti tahdon nostaa esille seuraavanlaisia oikeudellisia näkökohtia.

Pakkokeinot kohdistuvat perusoikeutena suojattuihin etuihin, yksilön koskemattomuuteen, kotirauhaan, vapauteen jne. Tällaisen puuttumisen aineelliset edellytykset on pyritty asettamaan toimenpiteen ankaruuden mukaiseen suhteeseen. Pakkotoimenpide on yleensä sallittu vain tietyn raskausasteen rikoksen tutkimiseksi. Tällaisilta aineellisilta edellytyksiltä vaaditaan täsmällisyyttä. *Pakkokeinojen aineellisten edellytysten merkitys kuitenkin vesittyy, ellei myös näyttökynnyks (näytöllinen edellytys) ole riittävän täsmällinen ja kohtuullisen korkea.* On turhaa asettaa aineelliseksi edellytykseksi esim. tietyn törkeysasteen rikos, jos pakkokeino kuitenkin näyttökynnyksen mataluuden ja/tai epätäsmällisyyden vuoksi voi käytännössä kohdistua lähes keeneen tahansa.

Mainitusta syystä näen näyttökynnyksen ”todennäköisiin syihin epäilty” laskemisen pelkäksi ”rikoksesta epäillyksi” ongelmalliseksi. ”Todennäköiset syyt” mielletään yleensä käytännössä varsinaiseksi kynnykseksi, joka edellyttää ainakin jotakin konkreettista näyttöä, mutta ”rikoksesta epäilty” on jo siinä määrin epämääräinen käsite, että sen käytännön merkitykseen jonkinlaisena kynnyksenä tai pidäkkeenä en voi kovin vahvasti uskoa.

Käsitettä ”rikoksesta epäilty” ei tietämäni mukaan ole missään selkeästi määritelty. Aikanaan esitutkinta- ja pakkokeinolakia valmisteltaessa

hallituksen esityksessä (HE 14/1985 vp) pyrittiin tuossa lakiehdotuksessa käytetyt käsitteet määrittelemään; tällaisia olivat mm. ”todennäköiset syyt” ja ”rikosta on syytä epäillä”. Ymmärtääkseni käsite ”rikoksesta epäilty” on toimenpidelynä uusi ilmaisu. *Kielellisesti arvioiden se viittaa pikemminkin prosessuaalisen aseman toteuttamiseen tai määritykseen kuin nimenomaiseen pakkotoimenpiteen kynnykseen.*

Esitutinnan aloittamiskynnys on ”syytä epäillä rikosta”. Sen sijaan siitä ei ole määräystä, ketä voidaan kuulla aloitetussa esitutkinnassa rikoksesta epäiltynä; ilmeisestikin periaatteessa ketä tahansa, ainakaan mitään varsinaista kynnystä ei lainsäädännössä ole. En voi sulkea pois sitä mahdollisuutta, että käytännössä pakkokeinon edellytys puheena olevissa tapauksissa määräytyisi sen mukaan, missä asemassa esitutkinnassa poliisi henkilöä pitää. Jos henkilö poliisin käsityksen mukaan on esitutkinta-asemaltaan rikoksesta epäilty, tämä toteama siirtyisi sellaiseenaan ko. pakkokeinon näytölliseksi edellytykseksi. Toisin sanoen: laillisuusvalvontakokemukseni perusteella pelkään käytännössä saattavan käydä niin, että kun poliisi pitää jotakuta esitutkinnassa rikoksesta epäiltynä (esim. kuulustelee tätä siinä asemassa), se samalla katsoo pakkokeinon näytöllisen edellytyksen toteutuvan niissä tapauksissa, joissa kynnys on tällä tavoin ilmaistu. Näin arvioiden mitään *itsenäistä näytöllistä kynnystä* ko. pakkokeinolle ei enää olisikaan.

Näillä perusteilla katsonkin, että *mikäli pidetään välttämättömänä ehdotetuissa tapauksissa alentaa pakkotoimenpiteiden näyttökynnystä, olisi selkeintä edes käyttää rikosprosessuaalisessa yhteydessä vakiintunutta näyttökynnyksen ilmaisu ”on syytä epäillä”* kuin turvautua uuteen ja erittäin epämääräiseen käsitteeseen, jota yleisen kielenkäytön mukaan ei voitane mieltää miksiäkään kynnykseksi ja jota myöskään oikeudellisessa kielenkäytössä ei ole sellaiseksi tarkasti määritely.

Edellä sanottu liittyy myös *jälkikäteiskontrollin mahdollisuuksiin*. Jälkikäteen on edes joltiseläkin tarkkuudella mahdollista arvioida, onko toimenpiteen edellytyksenä oleva ”todennäköiset syyt” ollut käsillä. Sen tueksi on nimittäin lupa odottaa joitakin konkreettisia tosiseikkoja. Sitä vastoin sen arvioimiseksi jälkikäteen, onko pakkotoimenpiteen kohteeksi joutunut epäilty ollut ”rikoksesta epäilty” lain tarkoittamassa mielessä, ei juurikaan ole oikeudellisia välineitä. ”Syytä epäillä” ilmauskin viittaa paremmin siihen, että epäilyn tueksi pitää olla jotakin konk-

reettisiä tosiseikkoja (”syytä”) eli perusteita, jotka voidaan jälkikäteenkin todeta ja joiden painoarvo voidaan arvioida.

Näiden yleisten näkökohtien jälkeen tarkastelen lyhyesti eräitä pakkokeinoja, joiden toimenpidekynnystä esitetään laskettavaksi.

Hukkaamiskielto (PKL 3 luku 1 §). — Tässä mm. esitetään edellä mainitunlaista kynnysalentamista. Laskemista on perusteltu yleisperusteluissa (s. 18—19) siten, että nykyisin hukkaamiskiellon ja syytteen nostamisen kynnys on ilmaistu samalla käsitteellä ”todennäköiset syyt”. Tätä pidetään perusteluissa epäkohtana, koska hukkaamiskiellosta päätetään esitutkintavaiheessa ennen syyteharkintavaihetta ja koska ”nämä pakkokeinot, joista päättää tuomioistuin, edellyttävät samaa todennäköisyysnäyttöä kuin syytteen nostaminen, on olemassa vaara, että hukkaamis- tai vakuustakavarikkoasian käsittelystä vastoin tarkoitustaan muodostuu eräänlainen syyllisyyskysymyksen esikäsittely ilman, että käsittely perustuisi kaikkeen siihen aineistoon, joka on tarkoitus aikanaan toimittaa syyttäjälle syyteharkintaa varten”.

Ilmeisesti perusteluissa ajatellaan, että hukkaamiskieltoasian lopputulos määräisi tosiasiallisesti myös sen, miten syyttäjä arvioi myöhemässä syyteharkinnassaan näytön riittävyuden.

Perusteluissa esitetty on tausta-ajatukseltaan ongelmallinen. Siitä huolimatta, että vaadittavan todennäköisyyden aste olisi ilmaistu samalla käsitteellä, on luonnollista ottaa arvioissa huomiioon arvioimisajankohdan näyttötilanne ja aiotun toimenpiteen tarkoitus. Todennäköisyysarviohan perustuu käytettävissä olevaan aineistoon ja voi siten myös muuttua sen pohjana olevan aineiston muuttuessa/täydentyessä. Näin ollen on täysin mahdollista ja teoreettisesti oikein ajatella, että saman ilmaisun ei suinkaan tarvitse rikostutkinnan eri vaiheissa ja erilaisia toimenpiteitä silmällä pitäen merkitä täsmälleen samaa todennäköisyyden astetta. Rikosjutun tutkinnan eri vaiheissa tehtävien todennäköisyysarviointien teoreettisesta taustasta viittaa väitöskirjaani Syytekynnys s. 42—46 ja 122 sekä 126—127.

Kotietsintä (PKL 5 luku 1—2 §). — Nykyisin pääsääntönä on, että kotietsintä voidaan tehdä vain rikoksesta todennäköisin syin epäillyn kotiin; eräissä poikkeustilanteissa ja kvalifioiduin edellytyksin se voidaan toimittaa muun (joko epäilyn ulkopuolella olevan tai vähäisemmin perustein epäillyn) henkilön kotona. Uudistuksen mukaan kotietsintä voitaisiin toimittaa ”rikoksesta epäillyn” luona ja poikkeuksellisesti muunkin henkilön luona.

Yleisperusteluissa on viitattu mm. siihen, että muissakaan pohjoismaissa ei edellytetä ”todennäköisiä syytä”. Ruotsin osalta totean, että siellä pääsääntöisenä kynnyksenä on ”skäligen misstänkt” (RB 28 kap. 1 §). Tämä on käsitykseni mukaan eri asia kuin Suomeen ehdotettu ”rikoksesta epäilty”. Kiinnitän huomiota siihenkin, että yleisperusteluissa (s.20) sanotaan, että ”ilmaisu todennäköisin syin epäilty ehdotetaan muuttettavaksi ilmaisuksi on syytä epäillä (5 luvun 1 §)”. Tarkasti ottaen ilmaisu ei lakitekstissä kuitenkaan ole tämä vaan ”rikoksesta epäilty”, jonka ongelmallisuudesta olen edellä puhunut.

Henkilöntarkastus ja -katsastus (PKL 5 luku 10 ja 11 §).- Henkilöntarkastuksen näyttökynnystä on tarkoitus laskea edellä viitatuilla tavalla; tähän soveltuu jo aiemmin esittämäni kritiikki.

Henkilönkatsastus on astetta vakavampi puuttuminen henkilön koskemattomuuteen. Tähän on pääsäännöksi tarkoitus jättää epäilykynnykseksi ”todennäköiset syyt”. Mutta uutuuksena esitetään, että toimenpide olisi tietyin edellytyksin mahdollinen kohdistaa muuhunkin kuin todennäköisin syin epäiltyyn. Tällainen säännös voi olla rikostutkinnallisesti perusteltu, mutta on hyvä tiedostaa, että poikkeusmahdollisuus sallisi toimenpiteen kohdistamisen rikokseen täysin ulkopuolisiinkin ja kaiken lisäksi perustein (”saada selvitystä rikoksesta”), joihin jälkikäteiskontrollin keinoin on vaikea päästä kiinni.

Telepakkokeinot (5a luku). — Puutun telepakkokeinoja koskevaan uudistusesitykseen vain muutamilta osin.

Pidän aiheellisenä, että televalvonta- ja telekuunteluluvan yksilöintiperusteita on harkittu uudestaan. Käytännössä on jo saatettu havaita, että jos tekninen kehitys on mennyt lainsäädännön edelle, lainsoveltajalla on voimakkaita paineita tulkita laaventavasti säännöksiä, mikäli tähän on riittävän vahva intressi. Hyvä esimerkki tästä on käytännössä esiintynyt tarve myöntää (vastoin PKL:n säännöksiä) telepakkokeinolia telepäätelaitteeseen.

Teknisen kuuntelun käyttöalaa esitetään laajennettavaksi periaatteellisesti merkittävällä tavalla. Tekninen kuuntelu esitetään sallittavaksi vakinaiseen asuntoon, jos ”rikoksen selvittäminen olisi olennaisesti vaikeampaa tai mahdotonta käyttämällä rikoksesta epäillyn tai muiden oikeuksiin vähemmän puuttuvia pakkokeinoja”. Päätöksen tekisi tuomioistuin esitutkintaviranomaisen esityksestä.

Olen eduskunnan apulaisoikeusasiamiehenä ollessani toistuvasti kiinnittänyt huomiota sii-

hen, että päättäessään televalvonnasta ja -kuuntelusta tuomioistuin on täysin poliisilta saaman-
sa tiedon ja poliisin käsityksen varassa sen suhteen, voidaanko pakkokeinon avulla saatavilla tiedoilla ”olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi”. *Nyt teknisen kuuntelun asunnossa sallivan käytön edellytykseksi esitetty muotoilu on vielä tätä väljempi.* On vaikea kuvitella, miten tuomioistuin voisi tosiasiallisesti ryhtyä arvioimaan parhaillaan käynnissä olevan esitutkinnan johtajan väitettä, että ”rikoksen selvittäminen olisi olennaisesti vaikeampaa” ilman teknistä kuuntelua. Pidän varteenotettavana vaaraa, että tuomioistuin olisi vain kumileimasin. Mielestäni tällaisia epärealistisia edellytyksiä pakkokeinoille ei tulisi lainsäädännössä asettaa; tuloksena on helposti vain paperille jäävää näennäisoikeusturvaa. Ehdotettu julkinen asiamies tuskin tilannetta olennaisesti parantaisi; hänestä voisi pahimmassa tapauksessa tulla vain toiminnan takuumies vailla todellisia vaikuttamismahdollisuuksia. Mitäpä hänkään voisi sanoa tutkinnanjohtajan esittäessä, että rikoksen selvittäminen ilman asuntoon kohdistettua teknistä kuuntelua olisi olennaisesti vaikeampaa kuin kuuntelun avulla.

Yleisperusteluissa pohditaan telekuuntelun ja teknisen kuuntelun avulla saadun ns. *ylimääräisen tiedon* käyttömahdollisuuksia. Voin yhtyä siihen, mitä perusteluissa sanotaan ylimääräisen tiedon käytöstä esitutkinnassa. Sen sijaan tällaisen tiedon käyttö oikeudenkäynnissä on ongelmallisempi kysymys kuin perusteluista ilmenee. Esityksessä on torjuttu ylimääräisen tiedon käytämisen kieltä sillä perusteella, että se olisi oikeusjärjestelmällemme vieras. On totta, että todisteiden hyödyntämiskielto ovat oikeudessamme suhteellisen tuntemattomia. Tässäkin tapauksessa voidaan argumentoida sen puolesta, että lakiin ei otettaisi ylimääräisen tiedon hyödyntämiskieltoa; mutta vastasyitäkin voidaan esittää. Tämä on varsin pitkälle arvottomiskysymys, eikä minulla ole laillisuusperusteella huomautettavaa esityksessä omaksuttuun peruslinjaukseen. Sen sijaan haluan kiinnittää huomiota seuraavaan.

Perusteluissa todetaan, että vaikka lakiin ei ylimääräisen tiedon hyödyntämiskieltoa otettaisikaan, ei tämä tarkoita sitä, että tällaisen tiedon käyttö todisteena oikeudenkäynnissä olisi aina sallittua. Perusteluissa lausutaan: ”Tuomioistuin voi ilman laissa olevaa säännöstäkin asettaa yksittäistapauksessa käyttökiellon.” Perustelujen mukaan tämä olisi mahdollista intressipunninnan avulla. En ole tästä vakuuttunut, eikä perus-

teluissakaan tätä ole vakuuttavasti kyetty todistamaan. Siinä mainitut KKO:n tapaukset eivät mielestäni riitä osoittamaan, että tuomioistuimet menettelisivät perusteluissa oletetulla tavalla. Jos ylimääräisen tiedon hyödyntämiskielto huttutaisiin joissakin tilanteissa olevan, en jättäisi sitä näistä syistä tuomistuinkäytännön varaan. Voisi olla tilanteen selkiyttämisen kannalta perusteltua ottaa lakiin ylimääräisen tiedon hyödyntämisestä (tai hyödyntämiskelvottomuudesta) nimenomainen säännös.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri oli samasta asiasta eduskunnan hallintovaliokunnan kuultavana 27.9.2002 (muistio 27.9.2002, dnro 14/21/02).

5) Hallituksen esitys rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

Apulaisoikeuskansleri Jonkka oli eduskunnan lakivaliokunnan kuultavana 10.9.2002 rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan hallituksen esityksen (HE 44/2002 vp) johdosta.

Hän totesi kysymyksessä olleen laajan ja vaikeudessaan haasteellisen lainsäädäntöhankkeen. Yleisesti ottaen hankkeessa oli apulaisoikeuskanslerin mielestä onnistuttu hyvin ja hän uskoi, että uudistus selkiyttäisi nykytilaa merkittävästi.

Apulaisoikeuskansleri lausui, että käytettävissään olleen ajan vuoksi hänellä oli ollut mahdollista arvioida esitystä perusteellisemmin vain eräiltä osin. Hän tarkasteli esitystä laillisuusvalvojan ja rikosprosessioikeuden tutkijan näkökulmasta. Tästä tarkasteluvinkkelistä ei konkreetisoitavissa olevaa huomautettavaa juurikaan noussut esille. Lakivaliokunnalle antamassaan muistiossa (10.9.2002, dnro 13/21/02) hän lausui seuraavaa.

1. Rikoslainsäädäntöä laadittaessa ei aina kiinnitetä riittävästi huomiota prosessuaalisiin kysymyksiin eli siihen, miten säännökset saadaan käytännössä ”eläviksi”. Kriminaalipoliittisesti hyvinkin perustellut kriminalisoinnit voivat jäädä vain paperille, jos niitä ei kyetä esim. näyttöongelmien vuoksi asianmukaisella tavalla soveltamaan käytännössä. Tässä sanottu koskee myös — ja ehkä erityisesti — rikosoikeuden yleisten oppien rakennelmia: teoreettisesti sinänsä tyylikkäätsä konstruktioita pitäisi saada toimimaan käytännössäkin asianmukaisella tavalla. — Tätä kysymystä jää eräin kohdin esityksessä pohtimaan. Monet säännökset vaikuttavat varsin monimutkaisilta ja vaikeaselkoisilta ajatellen käytännön soveltamistilanteita. Teoria ei ehkä ole

jalostunut parhaalla mahdollisella tavalla ymmärrettäväksi säädösteksteiksi. Ilman perustelujen lukemista useita säännöksiä voi olla todella vaikea ymmärtää.

Erehdyssäännösten tavoitteet on esityksessä perusteltu hyvin. Itse säännökset eivät ole kaikin osin kovin onnistuneita. Tunnusmerkistöerehdyistä koskeva 4 luvun 1 § lienee tyydyttävän selkeä. Sen sijaan 2 § herättää kysymyksiä (jo oikeastaan nimeään myöten; onkohan ”kieltoerehdyksellä” tavalliselle lukijalle kovinkaan paljon informatiivista arvoa). Yksi rangaistusvastuun poistava seikka olisi tekijän *erehtyminen lain sisällön erityisen vaikeaselkoisuuden vuoksi*. Tällainen säännös voi avata portit ennalta arvaamattomille tulkintavaikeuksille. Perusteluissakaan ei ole kyetty soveltamistilanteita vakuuttavasti karotoittamaan. Voidaan suhtautua epäillen tämän vastuuvapausperusteen tarpeellisuuteen; ilmiselmissä tapauksissa vastuu lienee mahdollista poistaa/lieventää muutoinkin kuin ottamalla lakiin tällainen rikoslaisa oudolta kuulostava viittaus lain vaikeaselkoisuuteen. Epämääräiseltä rangaistavuuden rajanvedolta tuntuu myös 2 §:n 4 kohdan mainitsema ”*muu näihin rinnastettava seikka*”. Saman luvun 3 § kuulostaa pikemminkin oppikirjatekstiltä kuin rikoslain säännökseltä (tässä sanottu soveltuu eräisiin muihinkin säännöksiin).

Hätävarjelussäännöksen (4 luku 4 §) tavoite on sinänsä kannatettava. Tekoa jälkikäteen tuomioistuimessa arvioitaessa sen avulla on epäilemättä mahdollisuus päästä oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Mutta jos ajatellaan, että rikoslain säännöksellä pitäisi olla jonkinlainen etukäteenkin käyttäytymistä ohjaava merkitys, säännöstä voi pitää tältä kannalta muotoilultaan ongelmallisenä: kykeneeköhän sen perusteella hätätilassa oleva hahmottamaan, mitä hän voi rangaistusta pelkäämättä tehdä puolustukseksensä — niin ”kokonaisvaltaista” punnintaa se vaatii.

Rangaistuksen määräämistä koskeva 6 luku on teoreettiselta taustaltaan korkeatasoinen. Säännöksiä vaivaa kuitenkin monin paikoin vaikeaselkoisuus ja osin päällekkäisyyskin. Sisällöllistä kysymyksistä otan esille vain pari yksityiskohtaa.

Tämän luvun 3 §:n yhtenä mittaamisen yleisperiaatteena mainitsema *teon vaikutin* jää askarruttamaan. Lakiin nimenomaisesti tällä tavoin otettuna se voi johtaa lainkäyttäjän kiinnittämään motiiviin huomiota silloinkin kun se ei ole välttämättä perusteltua. Se nostaa tällaisen vaikeasti selvitettävän ja epäyhtenäisyyttä-

kin todennäköisesti aiheuttavan kysymyksen ehkä turhan korostuneeseen rooliin. Motiivi tulisi todennäköisesti tarvittaessa riittävästi otetuksi huomioon yleisessä syyllisyysarvioinnissa kin.

Lieventämisperusteena on mainittu mm. *teki-jään kohdistunut karkea loukkaus* (6 § 2-kohta). Ehkä tämänkin tyyppinen peruste olisi luontevimmin otettavissa huomioon muutoin kuin kirjoittamalla se nimenomaisesti lakiin. Voidaan kysyä, onko laissa perusteltua antaa tällaista signaalia. Säännös aiheuttanee käytännön tilanteissa myös vaikeita rajanveto-ongelmia esim. sen suhteen, milloin kyseessä on lain tarkoittama rangaistusta lieventävä loukkaustilanne ja milloin kosto, jota tuskin voidaan lieventämisperusteena hyväksyä.

2. Esityksessä ehdotetaan otettavaksi rikoslakiin *tahallisuuden* määritelmä. Tämä on kunnianhimoinen hanke, mitä voi päätellä jo perusteluihinkin otetusta perusteellisesta selvittelystä. Tahallisuuden määritelmällä on käytännössä tärkeä merkitys, erityisesti tahallisuuden alarajan määrittelyllä.

Esityksessä on päädytty vetämään tahallisuuden alaraja sen mukaan, miten todennäköisenä tekijä on rikostunnusmerkistön toteutumista pitänyt. Tämä lähtökohta on hyvin esityksessä perusteltu ja se vastaa myös oikeuskäytännön linjaa.

Perusteluissa lausutaan: ”Hyvät kriminaalipoliittiset perusteet on esitettävissä sille, että tahallisuusvastuu alkaa jo tilanteessa, jossa seurauksen syntyminen on tekijän motivaatiossa vaihtoehto, jota hän pitää todennäköisempänä kuin sen syntymättä jäämistä.” (s.84). Itse säädöstekstiin otettu muotoilu ei kuitenkaan vastaa sitä, mitä perustelujen mukaan on tarkoitettu. Säännöksessä tahallisuuden alaraja on määriteltä käsitteparilla ”varsin todennäköinen”. Perusteluissa puhutaan siis matalammasta tahallisuuden kynnyksestä kuin säädöstekstissä.

Esityksessä on tavallaan myönnetty säädöstekstin ja perustelujen välinen ristiriita (s.84), mutta se on pyritty häivyttämään oudon tuntuksella määrittelyllisellä keinolla (s.85): ”... vaadittava todennäköisyyden aste voidaan ilmaista termein ‘varsin todennäköinen’. Tällöin seuraus X on varsin todennäköinen, milloin tekijä pitää sitä kahdesta vaihtoehdosta (X ja ei-X) uskottavampana, eli lähtee siitä, että pikemmin X kuin ei-X.”

Puhekielessä tarkoitettaneen ”todennäköisellä” sitä, että vaihtoehto on todennäköisempi

kuin sen negaatio. Numeerisesti ilmaisten todennäköisyys olisi yli 50 %. Lisämääreillä taas nimenomaan nostetaan todennäköisyyden astetta. Näin käsitepari ”varsin todennäköinen” tarkoittaisi sitä, että 50 %:n ylittyminen ei vielä riitä vaan vaaditaan selkeästi enemmän.

Oikeudellinen kielenkäyttö noudattelee edellä esitettyä puhekielen käyttötapaa, joskaan mitään yhtenäistä todennäköisyysasteikkoa tarkkoine prosenttilukuineen ei voida osoittaa. Sitä voidaan pitää selvänä, että *oikeudellisessakin yhteydessä on lisämääreillä aina haluttu viestittää, että 50 % ylittävä todennäköisyys ei riitä.*

Kaiken kaikkiaan esityksen perusteluissa annettu määrittely tahallisuuden alarajalle on ristiriidassa sen kanssa, miten käsiteltä ”todennäköinen” käytetään niin puhekielessä kuin oikeudellisessa yhteydessä (ks. myös esityksen oikeusvertailevaa osaa s.74—76). Säädöstekstin ”varsin todennäköinen” merkitsee tähänastisen kielenkäytön valossa sitä, että nimenomaisesti edellytetään selvästi korkeampaa kuin 50 % ylittävää todennäköisyyttä. *Eli tahallisuuden kynnys olisi korkeampi kuin perusteluissa annetaan ymmärtää.* Jos taas perusteluissa esitetty tavoite otetaan todesta, säädöstekstiä olisi mielestäni muutettava. Tahallisuuden alaraja voitaisiin tällöin ilmaista esim. yksinkertaisesti siten, että teko on tahallinen jos tekijä on tunnusmerkistön toteutumista pitänyt teon hetkellä todennäköisenä.

Muotoilun ongelmana on tosin se, että korkein oikeus on tahallisuutta koskeissa useissa ratkaisuissaan käyttänyt käsiteparia ”varsin todennäköinen”. Esityksessä todetaan, että tästä poikkeavalla muotoilulla voitaisiin käsittää halutun muuttaa oikeuskäytäntöä. Perusteluista paistaa se, että lainvalmistelija tuntee tässä olevansa korkeimman oikeuden käyttämien ilmaisujen sitoma (s.84). Tahallisuuskyynyksen lainsäädännöllinen ratkaiseminen on kuitenkin sen suuruusluokan kysymys, että mainittu seikka ei voine olla ylivoimaisen painava argumentti, jos se estää lain tarkoituksen ilmenemisen mahdollisemman tarkasti lakitekstissä. Mielestäni tahallisuuden alarajan muotoilua olisikin ollut syytä vielä miettiä.

6) Hallituksen esitys laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Apulaisoikeuskansleri oli eduskunnan lakivaliokunnan kuultavana 21.3.2002 ulosottolain

muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 216/2001 vp) johdosta. Seuraavassa seloste apulaisoikeuskanslerin muistiosta (21.3.2002, dnro 3/21/02) valiokunnalle.

Apulaisoikeuskansleri tarkasteli esitystä ensi sijassa laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Ylimmille laillisuusvalvojille tulee vuosittain toistastaa ulosottomenettelyä koskevaa kantelua. Ulosotto on pakkotäytäntöönpanona oikeusturvan kannalta herkkä instituutio ja osaksi tämän vuoksi myös kytkentä perusoikeuksiin on monella tavoin kiinteä.

Laillisuusvalvonnassa on usein tullut esille kysymys ulosottomenettelyn puutteellisesta sääntelystä, mikä on vaatinut turvautumista epämääräiseen hyvän ulosottotavan käsitteeseen arvioitaessa menettelyn oikeellisuutta. Tämän vuoksi on hyvä, että lakiin kirjataan ulosotossa noudatettavat yleiset menettelylliset periaatteet. Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että ulosottoihin ihmisten oikeuksiin (erityisesti perusoikeuksiin) puuttumisen mahdollistavat säännökset ovat riittävän täsmälliset. — Uudistus täyttää nämä vaatimukset yleisesti ottaen kohtuullisen hyvin.

Apulaisoikeuskansleri piti hyvänä sitä, että esitykseen ehdotettiin otettavaksi nimenomaiset maininnat ulosottolaissa sovellettavista yleisistä periaatteista.

Ehdotuksen 1 luvun 19 §:ssä säädetty asianmukaisuuden ja puolueettomuuden vaatimus sekä suhteellisuusperiaate ovat tärkeitä harkintavaltia rajoittavia ja ohjaavia periaatteita. Näiden merkitys korostuu erityisesti sen vuoksi, että edelleenkin monet ehdotetut säännökset jättävät ulosottovirkamiehelle suhteellisen laajan harkintavallan. Vaikka nämä ovatkin sellaisia yleisiä oikeusperiaatteita, jotka muutoinkin kuuluvat viranomais toimintaan, on hyvä, että ne nimenomaisesti otetaan lakiin. Saman luvun seuraavat pykälät eli 20 ja 21 § täydentävät em. periaatteita. Niilläkin on tärkeä merkityksensä hyvän ulosottotavan kehittämisen kannalta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että esitykseen sisältyi säännöksiä, joiden saattoi ajatella aiheuttavan ongelmia lähinnä sanamuotonsa väljyyden vuoksi.

Erityisesti omaisuuden etsintää koskevien säännöshedotusten osalta hän lausui mm., että muunkin kuin velallisen — eli sivullisen — oikeuksiin voidaan eräissä tapauksissa puuttua suhteellisen vähäisin epäilyin varsin voimakkaasti. Ulosottomiehellä olisi ehdotuksen mukaan oikeus myös kohdistaa etsintä velallisen (ja tietyin edellytyksin sivullisenkin) henkilöön.

Paikkaan kohdistuva etsintä

Ongelmallisena apulaisoikeuskansleri piti tässä erityisesti sivullisen asemaa.

Jos on ”aihetta olettaa” että sivulliselle kuuluvissa tiloissa on velalliselle kuuluvaa omaisuutta (3 luvun 49 §) tai jopa vain ulosottoasiassa tarpeellista selvitysaineistoa (3 luvun 51 §), voidaan näissä tiloissa toimittaa etsintä — myös tarvittaessa voimakeinoja käyttäen (3 luvun 82 §). Tässä tullaan jo lähelle kotirauhan piiriä — ja ehkä sen sisällekkin, vaikka perusteluissa kotirauha onkin määrittelyin suljettu näissä tilanteissa pois. Esim. sivullisen auto, kesämökki ja ulkorakennus olisi ehdotuksen mukaan mahdollista tarkastaa. Voidaan kysyä, onko näin matala ja epämääräinen epäilykynnys perusteltu.

On sinänsä hyväksyttävää, että omaisuuden piilottamisella sivullisen haltuun ei pidä voida estää ulosottoa, mutta toiminnan tehostaminen matalalla näyttökynnyksellä merkitsee tosiasiasa sitä, että toimenpiteiden ulkopuolisiin ”viatomiin” kohdistumisen riski kasvaa varsin suureksi. Säännöksen soveltaminen voi käytännössä johtaa yleistävään päättelyyn, jolloin pelkästään esim. velallisen ja sivullisen tietynlaiselle muodolliselle suhteelle (sukulaisuus tms) annetaan ratkaiseva paino sen sijaan että kiinnitetään huomiota nimenomaan siihen, puhuvatko jotkin konkreettiset seikat etsinnän puolesta.

3 luvun 49 §:n 2 momentissa sallitaan ulkopuolisen kotirauhan ytimeen (asuntoon) tunkeutuminen, jos on ”perusteltu syy olettaa” sieltä löydettävän edellä tarkoitettua omaisuutta tai selvitysaineistoa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että pakkokeinolain perusteella (pakkokeinolaki 5 luku 1 § 2 mom) ja siis rikostutkintaintressissä ulkopuolisen kotirauhan piiriin voidaan tunkeutua vain kun ”erittäin pätevin perustein voidaan olettaa, että etsinnällä saadaan löytää takavarikoitava esine tai muutoin saada selvitystä rikokseen”. Kannattaa lisäksi muistaa, että rikoksen tulee jopa ylittää tietty törkeysaste ennen kuin kotietsintä tämän säännöksen perusteella on ylipäänsä sallittua.

Esityksessä ei ole perusteltu sitä, miksi ulosotointressissä tulee olla mahdollista selvästi helpommin ja väljemmin kriteerein tunkeutua sivullisen kotirauhan piiriin kuin rikostutkinnallisista syistä — ja hyväksyä siis suurempi ”harhaiskun” riski. Apulaisoikeuskansleri pitikin oikeusturvasyistä ja perusoikeusnäkökulmasta parempana, että ainakin sivullisen asuntoon suorittavan etsinnän edellytys nostettaisiin näyttökynnyksen osalta pakkokeinolain tasolle. Koska kotietsintä

puuttuu voimakkaasti yksilön oikeuteen, olisi perusteltua, että myös menettelytavasta säädetäisiin — edes samalla tarkkuudella kuin pakkokeinolaissa.

Henkilöön kohdistuva etsintä

Henkilöön kohdistuvasta etsinnästä on tarkoitus ottaa lakiin nimenomainen säännös, nykyisin tilanne on tältä osin oikeuskirjallisuuden ja ulosottokäytännön varassa. Laillisuusvalvonassa on tähän ongelmaan silloin tällöin törmätty. Tällaisia tapauksia koskeneiden kanteluiden perusteella yleisvaikutelmaksi on jäänyt, että ulosottovelalliseen käsiksi käymiseen liittyy monenmuotoisia ongelmia.

Ehdotettua säännöstä on pidettävä arveluttavan epämääräisenä. Kysymyksiä herättää jo pelkästään säännöksen lähtökohta ja rakenne: jos velallinen ei kehotuksesta luovuta yllään tai vaatteissaan olevaa vähäistä arvokkaampaa omaisuutta, saa ulosottomies ”ottaa haltuunsa” omaisuuden, jos hän tietää tai on perusteltua aihetta olettaa velallisella olevan sellaista omaisuutta yllään tai vaatteissaan. Lisäkriteerinä on, että haltuun ottaminen voi tapahtua ”puuttumatta loukkaavalla tavalla velallisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen”.

Näyttäisi siltä, että tässä ovat yhtäältä toimenpiteen edellytykset ja toisaalta sen toteuttamistapa sotkeutuneet keskenään. Säännös tekee jäsenytymättömän vaikutuksen. Siitä ei ehdotetussa muodossaan selviä edes se, millä tavalla ja mihin mittaan asti ulosottomies voi toisen koskemattomuuteen puuttua, esim. kuinka syvälle vaatteisiin on mahdollista tunkeutua etsimään. Suhteellisuusperiaate tai muu vastaava yleisperiaate (”puuttumatta loukkaavalla tavalla”) lienee liian epämääräinen rajoitus tai ohjauskeino, kun kyse on sentään perusoikeuteen puuttumisesta.

Oma lukunsa on, miten pitkälle ulosottomiehelle on perusteltua antaa oikeutta itse ryhtyä henkilöön kohdistuvaan etsintään. Perusteluissa on tätä jonkin verran pohdittukin ja suositeltu tässä suhteessa pidättyvyyttä. Joka tapauksessa 50 § ja 83 § mahdollistavat ulosottomiehelle voimakeinojen käytön henkilön vaatteissa tai muutoin yllä olevien esineiden etsintään ja pois ottamiseen. Muun muassa siitä syystä, että ulosotto-

miehillä ei liene asianmukaista voimankäyttökoulutusta, olisi paremmin perusteltua, että voimakeinojen käyttöoikeus olisi rajoitetumpi tai ainakin tarkemmin rajattu kuin esityksessä ehdotetaan.

Yksi keino saada henkilöön kohdistuvaa etsintää koskevaan säännökseen jäntevyyttä ja tarpeellista rajausta voisi olla tapausten jakaminen kahteen kategoriaan.

Tämä voisi esimerkiksi tapahtua niin, että ulosottomiehelle annettaisiin oikeus ottaa haltuunsa näkyvissä oleva omaisuus ja perustellusta oletuksesta tutkia velallisen laukku tms sekä suorittaa etsintä päällysvaatteista (suhteellisuus- ja hienotunteisuusperiaatteesta johdettavin rajoituksin tietysti). Jos ulosottomies tässä kohtaa fyysistä vastarintaa, olisi parempi, että hän ei saisi itse ryhtyä murtamaan tätä vastarintaa vaan hänen tulisi kääntyä virka-apupyynnöin poliisin puoleen. Näin tulisi ehdotettua täsmällisemmin määrittelyksi se, mitä ulosottomies voi tehdä. Olisi tärkeätä, että tämä kävisi ilmi lakitekstistä eikä esim. vain perusteluista.

Jos pidetään oikeuspoliittisista syistä perusteltuna, että edellä esitettyä perusteellisempikin etsintä on tarpeen, olisi se syytä uskoa pelkästään poliisille ja määritellä etsinnän edellytykset tiukemmin. Tällöinhän etsintä kohdistuisi syvemmin velallisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Kriteerit voisivat olla esim. seuraavantalaiset: tarkastus on mahdollista ulottaa muuhun kuin laukkuun (tms) tai päällysvaatteisiin vain, jos erittäin pätevin perustein voidaan olettaa velallisen päällä olevan omaisuutta, joka ulosottointressissä olisi erittäin tärkeää saada haltuun. Toimenpiteenä tämä vastaisi henkilöntarkastusta, josta on määritelmä pakkokeinolain 5 luvun 9 §:ssä (sen tutkimiseksi, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muutoin yllään). Kun kyse on ihmisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisesta, olisi välttämätöntä, että toimenpide olisi määritelty ja mielellään myös merkitykseltään vakiintunut. — Näin perusteellinen tutkiminen voinee tulla vain hyvin poikkeuksellisesti ulosottotarkoituksessa kyseeseen; sen poikkeuksellisuus pitäisikin selkeästi tuoda esiin.

Pakkokeinolain henkilöntarkastuksen toimitamista koskevista menettelysäännöksistä voisi saada johtoa siihen, minkälaisia oikeusturvatekijöitä itse menettelyyn olisi aiheellista kytkeä.

3 Perus- ja ihmisoikeusasiat

3.1 Yleisiä näkökohtia

Oikeuskanslerin tehtäväkentässä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset tulevat esille sekä yleisessä viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnassa että valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonnassa.

Julkisen vallan tehtävänä on, paitsi turvata, myös edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän tavoitteen mukaisesti sisältyy myös uuden perustuslain oikeuskanslerin tehtäviä koskevaan 108 §:ään, sen I momenttiin säännös oikeuskanslerin velvollisuudesta valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin tehtäviin kansalaisten oikeussuojan valvojana ovat vanhastaan kuuluneet perusoikeudet ja niistä johtuvat periaatteet. Tämän mukaisesti on valvonnassa kiinnitetty huomiota lainmukaisuuden sekä hyvän ja asianmukaisen lainkäyttö- ja hallintotavan vaatimuksiin. Kotimainen perusoikeusjärjestelmä on saatettu sisällöltään kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiseksi. Näin ollen valvonnassa molemmat ulottuvuudet liittyvät luontevasti toisiinsa. Oikeuskanslerin ratkaisuissa viitataan perusoikeussäännöksiin tai ihmisoikeuksia koskeviin sopimusmääräyksiin aina, kun niiden soveltaminen on ollut asiassa harkittavana.

Perustuslakivaliokunta on tähdentänyt sitä, että jokaiselle yhteiskunnan jäsenenä kuuluu oikeuksien ohella monenlaisia velvollisuuksia. Niistä perustuslaissa mainitaan maanpuolustusvelvollisuus (127 §), kun taas muutoin velvollisuuksista säädetään lailla. Perustuslain 80 §:n I momentin mukaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla, eikä niitä voida määrittellä asetuksella eikä muilla alemmanasteisilla säädöksillä.

Nizzan Eurooppa-neuvostossa 7.12.2000 annettuun Euroopan unionin perusoikeuskirjaan koottiin unionin kansalaisten ja muiden unionin alueella asuvien henkilöiden kansalaisoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet. Perusoikeuskirjan oikeudelliseen asemaan ei vielä tuossa vaiheessa otettu kantaa.

3.2 Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa

Valtioneuvoston valvonnassa on mm. kiinnitetty huomiota perustuslain 21 §:n säännökseen lainkäyttö- ja hallintomenettelyjen oikeusturvakeista. Valtioneuvoston on omassa toiminnassaan otettava huomioon säännöksellä turvattujen oikeuksien piiriin kuuluvien virkatoiminnan lainmukaisuutta ja puolueettomuutta sekä käsittelyn objektiivisuutta koskevien periaatteiden vaatimukset. Sen lisäksi valtioneuvoston on huolehdittava siitä, etteivät sen päätökset esim. toimilinten kokoonpanosta johda tilanteeseen, jossa voi syntyä epäilyksiä virkatoiminnan puolueettomuudesta.

Käytännössä perus- ja ihmisoikeudet useimmiten aktualisoituvat säädösehdotusten tarkastuksessa. Tällöin tulevat sekä perustuslain perusoikeuksien että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden sisältö ja vaatimukset harkittaviksi. Valtioneuvoston esittelylistojen tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että myös lakiehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeussäännöksiin on riittävästi selvitetty hallituksen esitysten perusteluissa. Mikäli on ollut epäilyksiä siitä, ettei ehdotus ole täysin sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeussäännösten kanssa, esitystä on tarvittaessa vaadittu täydennettäväksi lausumalla, jonka mukaan esityksessä olisi suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Synnä tällaiseen menettelyyn on se, että listatarkastukseen on käytettävissä vain muutama päivä, joten tyhjentävää arviota ehkä hyvinkin laajan säädösehdotuksen suhteesta perustuslakiin ei ehditä tekemään. Säädösvalmistelun valvontaa on käsitelty myös kertomuksen valtioneuvoston valvontaa koskevassa jaksossa 2.2.

Perustuslain 8 §:ään kirjatut legaliteettiperiaatteen vaatimukset ovat myös kertomusvuotena tulleet arvioitaviksi valtioneuvoston valvonnassa. Lisäksi ajankohtaisina ovat pysyneet valituskieltoihin ja säännösten mahdolliseen taannehtivuuteen liittyvät ongelmat. Valituskieltojen

yhteydessä on huomiota kiinnitetty henkilön oikeuteen saada lainkäyttöpäätös myös monissa julkisoikeudellisiksi luonnehdittavissa asioissa. Kysymykseen säädöstasosta on jouduttu jatkuvasti ottamaan kantaa, samoin on jouduttu arvioimaan delegointisäännöksiä.

Valtioneuvoston valvonnassa tulee myös esille perusoikeuksien toteutuminen ja turvaaminen EY:n lainsäädännön valmistelua ja hyväksymistä koskevassa päätöksenteossa. Niiden virkamiesten, jotka edustavat Suomea EY:n säädösvalmistelussa, tulisi ottaa huomioon myös Suomen perustuslain vaatimukset. Valvonnassa kiinnitetään huomiota, paitsi EY-oikeuden velvoitteisiin, myös Suomen oikeusjärjestyksen ja yksilön oikeusturvan vaatimuksiin. EY-säädösten kansallisessa toimeenpanossa on otettava huomioon EY-lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen ohella myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen.

3.3 Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa

Viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden julkista tehtävää suorittavien toiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät kysymykset tulevat yleensä käsiteltäviksi kanteluratkaisujen yhteydessä. Seuraavassa jaksossa on ryhmittäin esitetty ratkaisuja, joissa on otettu kantaa mm. sananvapautta, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin liittyviin kysymyksiin.

Viimeaikaisen kansainvälisen ja kansallisen oikeuskehityksen myötä perus- ja ihmisoikeuksien sisältö on selkiintynyt. Tästä on ollut seurauksena, että perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet osaksi tavanomaista oikeusjärjestelmäämme ja että niihin vedotaan subjektiivisia oikeuksia sisältävinä säännöksinä. Perusoikeusuudistusta koskevissa esitöissä on myös nimenomaan edellytetty, että tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset ratkaisujensa perusteluissa viittaavat perusoikeussäännöksiin, jos niiden soveltaminen tulee kysymykseen.

Perus- ja ihmisoikeussäännösten soveltamistapaukset osoittavat, että samantyyppiset kysymykset pysyvät vuodesta toiseen ajankohtaisina. Toisaalta varsin monet eri perusoikeussäännökset ovat olleet esillä. On pääteltävissä, että perusoikeussäännösten merkitys yhteiskunnallisessa päätöksenteossa — eikä yksin laillisuusvalvonnassa — tulee korostumaan.

Hyvään hallintoon liittyen käsiteltäväksi tulee jatkuvasti useita tapauksia, jotka koskevat asian käsittelyn viipymistä eri viranomaisissa. Selvitykset osoittavat harvemmin, että syynä viivytyksiin olisi asiaa käsittelevän virkamiehen laiminlyönti, vaan yleisimmin kysymys on asioiden ruuhkautumisesta. Syynä voivat olla tarpeettoman mutkikkaat käsittelyjärjestykset, jolloin korjaus asiointilaan on saatavissa menettelytapoja kehittämällä. Sangen usein kuitenkin viivytyksen syyksi osoittautuu se, että viranomaisten työmäärät ovat jatkuvasti suuremmat kuin henkilöstövoimavarat. Tältä osin tasapainon saattaminen edellyttää talousarvioratkaisuja, jotka ovat laillisuusvalvonnan ulkopuolella.

3.4 Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tapauksia

Yhdenvertaisuus lain edessä

1) Vammaisen henkilön kulkujärjestelyt terveyskeskukseen

Kantelussa oli kysymys muun kuin kunnan omistamassa kiinteistössä toimivan kunnan terveyskeskuksen puutteista vammaisten henkilöiden liikkumisen kannalta. Apulaisoikeuskansleri viittasi kansanterveyslaissa kunnille asetettuun velvollisuuteen sairaanhoidon järjestämisestä kunnan asukkaille. Hän totesi tämän merkitsevän muun ohella sitä, että myös vammaisten henkilöiden terveyspalvelujen saatavuus tulee järjestää siten, että heidän pääsynsä terveyskeskukseen on mahdollista tai että palvelujen saatavuudesta heidän kohdallaan on riittävällä ja muiden kunnan asukkaiden kanssa yhdenvertaisella tavalla muutoin huolehdittu. Ks. myös kohta 7.2.2.1.2 (1096/1/02).

2) Metsähallitus maastoliikenneluvan myöntäjänä

Metsähallitus ei ollut myöntänyt paikalliselle asukkaalle luontoretkeilyn harrastamista varten maastoliikennelupaa, joka tarkoitti moottorikelkkaurilta poikkeamia lumipeitteisenä aikana. Aikaisemmin lupa oli myönnetty. Metsähallituksen sisäisten ohjeiden mukaan lupa kelkkaurilta poikkeamiseen voitiin myöntää mm. pienpepopyyntiä ja pilkkimistä varten.

Ratkaisussaan oikeuskansleri on lausunut, että kun otetaan huomioon Metsähallituksesta

annetun lain (1169/1993) 2 §:n 3 momentin säännös ja lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (257/1993 vp) perustelut ei voida sulkea pois sitä, että Metsähallitus olisi käsitellessään ja ratkaistessaan lupahakemuksen toiminut viranomaisena ja että kielteiseen päätökseen näin ollen olisi tullut liittää valitusosoitus. Ratkaisupäätöksen valituskelpoisuudesta ja valitusosoituksesta kuuluu kuitenkin viime kädessä valitusviranomaiselle.

Lupahakemuksen käsittelyssä on kysymys yhteiskunnallisesta tehtävästä. Ottaen huomioon, että yhteiskunnallisilla tehtävillä muun sääntelyn puuttuessa yleisessä kielenkäytössä tarkoitetaan julkisia tehtäviä, ratkaisussa on kiinnitetty huomiota vastauksesta ilmeneviin näkökohtiin.

Maastoliikennelupien myöntämisestä ei ole erityisiä säännöksiä. Luvan myöntäminen on Metsähallituksen harkinnassa. Tämä ei tarkoita sitä, että haettu lupa voitaisiin aina myöntää tai evätä kiinnittämättä huomiota muun ohessa haettuun lupaan, hakemuksen mukaisen maastossa liikkumisen tarpeeseen ja muuhun arvioimiseen yleiseltä kannalta sekä liikkumisen luonnolle aiheuttamaan kulumiseen. Tätä kautta Metsähallituksessa muodostuneella ja sovelletulla lupakäytännöllä on yhteys perustuslain 6 §:n 1 momentissa perusoikeutena turvattuun yhdenvertaisuuteen. Lupakäytännön perusteella lupahakemukset voidaan ratkaista ennalta arvattavalla tavalla ja samanlaiset hakemukset yhdenmukaisella tavalla. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan ulotu niin pitkälle, että jos lupa maastoliikenteeseen myönnetään jollakin perusteella, lupa tulisi myöntää toiselle hakijalle jollakin muulla perusteella. Kukin peruste tulee voida arvioida edellä mainituista näkökohdista käsin sekä ottaen huomioon julkista tehtävää hoidettaessa noudatettavat puolueettomuuden ja tasa-arvoisuuden periaatteet sekä mielivallan kielto. Metsähallitus on myöntänyt maastoliikennelupia moottorikelkkaurien ulkopuolelle erilaisin työ-, matkailu-, lomanvietto- ja harrasteperustein.

Savukosken kunnan maapinta-alan 6 470 neliökilometristä 5 600 neliökilometriä on Metsähallituksen hallinnassa. Lupakäytännöllä on siten todellista merkitystä. Aiemmin kantelijalle oli myönnetty puheena oleva lupa. Luontoretkeily ei sanottavasti poikkea muilla perusteilla luonnossa harjoitetusta liikkumisesta. Luontoretkeilyjä kelkkauralta poikkeamisesta luonnolle aiheutuvaa kulumista voidaan hyvin verrata siihen kulumiseen, mitä nykyisin perustein myönnettävillä luvilla tapahtuvalla kelkkailulla luonnolle ai-

heutetaan, ottaen huomioon myös liiketoimintana harjoitettu moottorikelkkasafaritoiminta. Luvan epäämistä ei ollut perusteltu luonnolle aiheutuneilla haitoilla. Mahdollisia epäkohtia voidaan ehkäistä ja rajoittaa lupaan otetuin erityisohjein, ottaen myös huomioon, että tällaisia lupia haettaisiin ja myönnettäisiin enenevässä määrin.

Ratkaisussa on lopuksi todettu, että oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa määrätä, miten viranomaisien tulisi ratkaista käsiteltävänä olevat asiat. Oikeuskanslerilla ei liioin ole toimivaltaa määrätä, millaista lupakäytäntöä tulisi ryhtyä noudattamaan. Metsähallituksen harkintaan, jossa edellä esitetyt näkökohdat tulee ottaa huomioon, edelleen jää, olisiko mahdollista ja millaisin ehdoin yksittäistapauksittain harkita omatoimisen luontoretkeilyn hyväksymistä maastoliikenneluvan saamisen perusteeksi osana luonnon virkistyskäyttöä. Näkökohdat on saatettu Metsähallituksen tietoon. Ks. myös kohta 6.6.3.2 (523/1/01).

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityisyyteen

3) Lapsen rikosperusteinen kiinniottaminen ja huostaanotto

Kantelija oli arvostellut kihlakunnan poliisilaitoksen ja kunnan sosiaaliviranomaisten, erityisesti poliisiasemalle sijoitetun sosiaalityöntekijän, menettelyä 10-vuotiaan poikansa kiinniottamista ja kiireelliseen huostaanottoon määräämistä koskevassa asiassa.

Poliisi epäili pojan yhdessä erään toisen pojan kanssa syyllistyneen roskalaatikoiden tuleen syttämiseen. Poika vietiin poliisiasemalle ”asian tarkempaa selvittämistä varten”. Tämä ei myöntänyt epäiltyä tekoa, minkä vuoksi poliisi päätti jatkaa kuulusteluja seuraavana päivänä.

Pojan kiinniottamisesta ilmoitettiin tämän äidille, jota kehoitettiin saapumaan poliisiasemalle. Poliisi kutsui paikalle myös kunnan sosiaalityöntekijän, joka neuvoteltuaan poliisin kanssa teki päätöksen pojan kiireellisestä huostaanotosta perustellen päätöstään esitutkinnan turvaamistarpeella. Äiti ja poika vastustivat huostaanottoa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tapaukseen soveltuvien esitutkintalain ja lastensuojelulain säännösten ohella on asian arvioinnissa otettava erityisesti huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla (perhe-elämän suoja) sekä Suo-

men perustuslain 7 § (henkilökohtainen vapaus) ja 10 § (yksityiselämän suoja mukaan lukien perhe-elämän suoja). Myös lapsen oikeuksien yleis-sopimuksesta ilmenevät periaatteet on otettava huomioon.

Kiinniottamisen osalta apulaisoikeuskansleri totesi muun muassa seuraavaa.

Lain mukaan alle 15-vuotiasta lasta ei voida pidättää eikä vangita rikoksesta epäiltynä. Tämän ikäistä lasta voidaan kuitenkin esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 14 §:n mukaan kuulustella ”rikollisen teon” johdosta. Esitutkintalain 18 §:n ja 19 §:n mukaan kuulusteltava voidaan laissa mainituin edellytyksin ottaa kiinni ja noutaa kuulusteluun. Laissa ei ole tältä osin rajoituksia alle 15-vuotiaan osalta.

Selvityksen perusteella ei voitu osoittaa poliisin menetelleen suoranaisesti lainvastaisesti videssään pojan poliisiasemalle kuulustelemista varten. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että esitutkintalain 19 § mukaan kiinniottaminen on vasta viimesijainen keino, joka tulee käytettäväksi vain siinä tapauksessa, että kuultavaksi haluttu niskoittelee lainkohdan tarkoittamalla tavalla. Kysymys on perustuslain 7 §:ssä suojatusta henkilökohtaisesta vapaudesta, ja siihen puuttumisen lainmukainen perusteltavuus on aina harkittava tarkoin kussakin tapauksessa ja kunkin henkilön kohdalla erikseen. Lapsen kohdalla edellytetään erityisen tarkkaa harkintaa.

Kiireellisen huostaanoton osalta apulaisoikeuskansleri totesi muun muassa seuraavaa.

Lastensuojelulain 16 §:n mukaan sosiaalilautakunnan on otettava lapsi huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kodin olosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä taikka jos lapsi vaarantaa vakavasti terveytään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään, jos lain 4 luvussa tarkoitetut toimet (tarkoittaa avohuollon toimia) eivät ole tarkoituksenmukaisia tai mahdollisia taikka jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi, ja jos sijaishuollon arvioidaan olevan lapsen edun mukaista.

Lastensuojelulain 18 §:ssä säädetään kiireellisestä huostaanotosta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos lapsi on 16 §:ssä mainitusta syystä välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen huostaanoton ja sijaishuollon tarpeessa, voidaan hänet ottaa sosiaalilautakunnan huostaan alistamalla päätöstä hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että sosiaalityöntekijän päätöksessään mainitsema peruste kiireelliselle huostaanotolle, esitutkinnan turvaaminen, ei ole laissa säädetty huostaanottope-
ruste. Näin ollen sosiaalityöntekijällä oli jo lähtökohdiltaan ollut virheellinen käsitys huostaanoton perusteista ja perustellessaan huostaanotto-
päätöstä mainitulla tavalla hän on menetellyt lainvastaisesti.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että pelkkä epäily rikoksesta ei voi olla riittävä peruste lastensuojelulain 16 §:ssä tarkoitetulle huostaanotolle. Lain sanamuoto ”tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon” tarkoittaa yleisten tulkintaperiaatteiden mukaan sitä, että rikoksesta pitää olla suhteellisen luotettava selvitys, jos huostaanottoa perustellaan tällä syyllä. Myös huostaanoton oikeudelliset seuraukset puhuvat tämän tulkinnan puolesta. Huostaanotossa puututaan voimakkaalla tavalla perhe-elämän suojaan ja monesti tosiasiallisesti myös vapauteen.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että käsiteltävänä ollut tapaus antoi aiheen yleisempäänkin arviointiin sosiaalityöntekijän ja poliisin rooleista ja tehtävistä tämänkaltaisissa yhteistyökuvioissa, koska roolien sekoittumisen vaara on ilmeinen. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksensä tiedoksi sisäasiainministeriölle ja sosiaali- ja terveystoimen ministeriölle sen selvittämiseksi, olisiko lainsäädäntöä tarpeen tarkistaa tai tulisi-
ko tämänkaltaisissa asioissa ainakin antaa yhte-
näiset valtakunnalliset ohjeet. Katso myös kohta 9.5,s. 149, jossa apulaisoikeuskanslerin ratkaisua on selostettu laajemmin (313/1/02).

4) Lastensuojelun tukiasuntosääntöjen lainmukaisuus

Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan kunnan sosiaali- ja terveystoimen sosiaalityön alaisuuteen kuuluvien lastensuojelun tukiasuntojen sääntöjen lainmukaisuuden. Kantelija oli joutunut allekirjoittamaan yhteistyösopimuksen, jolla hän hyväksyi tukiasunnon säännöt asuntoon muuttamisen ehtona. Allekirjoittamisen aikaan hän oli 17-vuotias. Häntä ei ollut otettu sosiaalilautakunnan huostaan. Sosiaalityöntekijä oli tullut omalla avaimella asuntoon ja vaatinut päästä sisälle vastoin kantelijan kieltä.

Sosiaali- ja terveystoimen soveltamien tukiasuntosääntöjen mukaan sosiaalityöntekijällä oli oikeus tarvittaessa selvittää asunnossa epäil-

tyjä huumausainerikoksia, tulla omilla avaimilla tukiasuntoon ja suorittaa kotietsintä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että kantelussa tarkoitettujen tukiasuntosääntöjen puuttuivat osin lastensuojelun asiakkaan oikeuksiin enemmän kuin perusoikeussäännökset ja lastensuojelulaki sallivat. Apulaisoikeuskansleri viittasi Suomen perustuslain 7 §:ssä säädettyyn oikeuteen henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta. Perustuslain 10 §:ssä on säädetty yksityiselämän suojasta. Ks. myös kohta 6.9.1.2 (174/1/00).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

5) Seuraamuksen määrääminen ilman lain tukea

Asiakirjoista saadun selvityksen mukaan kantelija oli pysäköinyt autonsa liikennemerkein osoitetulle pysäköintikieltoalueelle. Hänellä oli kuitenkin ollut autossa näkyvillä tieliikennelaisa tarkoitettu vammaisen pysäköintilupa. Vaikka pysäköinninvalvoja oli poistanut kantelijalta poliisin määräämän pysäköintivirhemaksun, oli hän kuitenkin antanut kantelijalle huomautuksen tehdyn pysäköintivirheen johdosta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan ei voitu katsoa syyllistyneen pysäköintivirheeseen, josta olisi ollut lain mukaan mahdollista määrätä pysäköintivirhemaksu tai tämän sijasta huomautus. Pysäköinninvalvojan menettely ei ollut perustunut lakiin. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tämän vuoksi pysäköinninvalvojan huomiota vammaisen pysäköintilupaa koskevien säännösten virheelliseen tulkintaan. Ks. myös kohta 7.2.4.1.2 (175/1/01).

Sananvapaus

6) Analogisen televisiopalvelun mahdollinen lopettaminen

Oikeuskansleri on todennut oikeuskanslerin virastoon saapuneiden analogisen televisiopalvelun lopettamista koskeneiden yhteydenottojen johdosta, että asiassa käyty keskustelu on ollut ennen aikaista. Valtioneuvoston päätösten perusteella kysymys on edelleen siirtymävaiheesta ja siirtyminen digitaaliseen toimintaan on vielä ajallisesti avoin. Liikenne- ja viestintäministeriö seuraa tilanteen kehittymistä kokonaisuudes-

saan jatkossakin. Lähtökohtana on, että kansalaiset saavat riittävän ajoissa varman tiedon siitä, milloin analogiset lähetykset tulevat päätty-mään.

Perustuslain sanavapautta koskevan säännöksen osalta oikeuskansleri on todennut, että säännöksen sisältämää oikeutta vastaanottaa tietoa on käsitelty niukasti. Yleisesti voidaan katsoa hyväksytyin, että tämä oikeus aiheuttaa kustannuksia. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon, että kustannusten suuruus saattaa vaikuttaa tämän oikeuden toteutumiseen käytännössä. Ongelmallista on sen arvioiminen, kuinka laaja on säännökseen sisältyvä oikeus nykyisessä informaatiotarjonnassa ja mitkä vähimmäisvaatimukset tälle tiedolle on asetettava. Julkisen vallan roolin arviointiin vaikuttaa myös Yleisradio Oy:lle laissa erikseen määritellyin tehtävin asetettu julkisen palvelun velvoite (13/50/02).

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet

7) Ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käytämisestä

Rovaniemen hovioikeus oli käräjäoikeuden tuomiosta tehtyä valitusta käsitellessään ottanut huomioon valittajan muutoksenhakemiselle säädetyn määräajan jälkeen toimittaman kirjelmän pyytämättä kirjelmän johdosta vastapuolelta selvitystä.

YK:n ihmisoikeuskomitea totesi antaessaan 24.10.2001 näkökantansa Rovaniemen hovioikeuden menettelyä koskevassa yksilövalitusasiassa (n:o 779/1997) Suomen viranomaisten syyllistyneen KP-sopimuksen rikkomukseen siltä osin, kun vastapuolille ei ollut ”kommunikoitu” lisäkirjelmää.

Ulkoasiainministeriö toimitti asiaan liittyvät asiakirjat oikeuskanslerille sen harkitsemista varten, olisiko oikeuskanslerin käsityksen mukaan aihetta turvautua ylimääräiseen muutoksenhakuun.

Apulaisoikeuskansleri totesi lausunnossaan, että tapaukseen näyttäisi ensi sijassa soveltuvan oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:n mukainen tuomiovirhekantelu ja lähinnä sen 4 kohta, jonka mukaan lainvoiman saanut tuomio voidaan tehdystä kantelusta tuomiovirheen perusteella poistaa, jos oikeudenkäynnissä on tapahtunut muu oikeudenkäyntivirhe, jonka havaitaan tai voidaan otaksua olennaisesti vaikuttaneen jutun

lopputulokseen. Toisaalta tuomionpurkamista koskevaa 7 §:ää ei voida sulkea pois. Tämän pykälän 4 kohdan mukaan lainvoiman saanut tuomio voidaan purkaa, jos tuomio perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Voidaan ajatella, että tämän säännöksen alaan kuuluisi ainakin joissakin tapauksissa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva virhe. Myös tulee harkittavaksi saman pykälän 3 kohdan purkuperuste. Tämän säännöksen mukaan tuomio voidaan purkaa, jos vedotaan seikkaan tai todisteeseen, jota ei ole aikaisemmin esitetty, ja sen esittäminen todennäköisesti olisi johtanut toiseen lopputulokseen. Tämän lainkohdan soveltamisedellytysten täyttymistä arvioitaessa on otettava kantaa siihen, voisiko YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisu yksilövalitusasiassa olla lainkohdan tarkoittama ”seikka”, jota ei aikaisemmin ole esitetty, ja sen esittäminen todennäköisesti olisi johtanut toiseen lopputulokseen.

Oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:n 4 kohdan mukainen kantelu tuomiovirheestä on tehtävä 2 §:n 2 momentin mukaan kuuden kuukauden kuluessa siitä päivästä, jona tuomio sai lainvoiman. Jos kysymys on tuomionpurusta 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan, sitä on 10 §:n 1 momentin mukaan haettava vuoden kuluessa siitä päivästä, jona tuomio sai lainvoiman.

Korkein oikeus on antanut ratkaisun asiassa 29.10.1997, jolloin päätös on tullut lainvoimaiseksi. Näin ollen molempien lainkohtien mukaan ylimääräisen muutoksenhaun määräaika on kulunut umpeen. Ainoaksi mahdollisuudeksi hakea ylimääräistä muutoksenhakua jää näin ollen oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 7 §:n 1 momentin 3 kohta.

Ylimääräistä muutoksenhakua koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa on todettu 7 §:n 1 momentin 3 kohdan purkuperusteen (eli uuden ”seikan”) koskevan nimenomaisesti jutun tosiasia-aineistoa. Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu ”seikan” tarkoittavan tässä yhteydessä nimenomaan ”oikeustositseikkaa”. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on esitetty myös näkemys, että 3 kohdassa tarkoitettuna seikkana voidaan pitää myös aikaisempaa oikeusvoimaista tuomiota, jos tuon tuomion esittäminen jälkimmäisessä lainvoimaiseen tuomioon päättyneessä jutussa olisi johtanut toisenlaiseen lopputulokseen ja että myös lainvoimaisen tuomion jälkeen annettu uusi tuomioistuimen ratkaisu voisi joissakin tapauksissa olla uusi seikka. Tästä on esitetty esimerkiksi purkutuomio, jolla on poistettu toisen lainvoimaisen tuomion perusteena ollut tuomio. Tilanteita, joissa lainvoimaisen tuomion jäl-

keen annettua tuomiota on voitu pitää uutena seikkana, on kuitenkin pidetty poikkeuksina.

Vaikka hyväksyttäisiinkin se, että lainvoimaisen tuomion jälkeen annettu uusi tuomioistuimen antama ratkaisu voi joissakin tapauksissa olla oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 7 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittama uusi seikka, niin tässä tapauksessa YK:n ihmisoikeuskomitean toisessa asiassa antamaa ratkaisua tuskin voidaan pitää sellaisena säännöksessä tarkoitettuna seikkana, ”jota ei aikaisemmin ole esitetty” ja jonka esittäminen ”todennäköisesti olisi johtanut toiseen lopputulokseen”.

Voidaan myös todeta yleisellä tasolla, ettei YK:n ihmisoikeuskomitean toteama Suomen sopimusrikkomus automaattisesti tarkoita sitä, että moitteen kohteena olleessa oikeudenkäynnissä annettu tuomio olisi poistettavissa tai purettavissa, vaikka määrääajat ylimääräisten muutoksenhakeinajien käyttämiselle olisivatkin vielä avoinna. Ylimääräisten muutoksenhakeinajien mahdollisuus on harkittava itsenäisesti kunkin tapauksen olosuhteiden valossa.

Yleisempänä kysymyksenä apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeudenkäymiskaaren riita-asioiden ylimääräisten muutoksenhakeinajien määrääajat ovat varsin lyhyet erityisesti niissä tapauksissa, joissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tai YK:n ihmisoikeuskomitea katsoo myöhemmin Suomen syyllistyneen ihmisoikeussopimusten rikkomiseen jossain oikeudenkäynnissä.

Apulaisoikeuskansleri lähetti ratkaisunsa oikeusministeriölle tiedoksi.

Oikeusministeriö ilmoitti 7.1.2003 päivätyllä kirjeellään, että sen asettama muutoksenhake-toimikunta on mietinnössään 20.11.2002 (KM 2002:8) ehdottanut säädettäväksi oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 19 §:n 3 momentissa, että viitatussa tilanteessa voitaisiin kannella tuomiovirheestä kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kansainvälinen valvontaratkaisu annettiin, jos hakemuksen tueksi esitetään erittäin painavia syitä (11/20/02).

8) Ratkaisun perusteleminen perustuslain etusijaa koskevaa säännöstä sovellettaessa

Asiassa oli kysymys perustuslain 106 §:n soveltamisesta ja ratkaisun perustelemisesta tilanteessa, jossa tuomioistuimen käsiteltävänä olleessa asiassa lain säännöksen soveltamisen oli katsottu olevan ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Hovioikeus oli määrännyt rakennuksiin ja tontin vuokraoikeuteen kohdistuneen täytöntönnön väliaikaisesti keskeyttäväksi ja kuulutetun pakkohuutokaupan jätettäväksi toimittamatta, vaikka keskeytystä vaatineet velalliset eivät olleet asettaneet ulosottolain 9 luvun 15 §:n 1 momentin edellyttämää vakuutta huutokauppakustannusten korvaamisesta. Hovioikeuden menettelyn oikeellisuuden oli saattanut oikeuskanslerin tutkittavaksi pakkohuutokaupan kuuluttanut kihlakunnanvouti.

Ratkaisuaan hovioikeus oli perustellut muun muassa sillä, että täytöntönnön keskeytys oli ainoa keino turvata muutoksenhakijoille tosiasiallinen valitusmahdollisuus ja että pakkohuutokaupan täytöntönnöpano tekisi muutoksenhaun hyödyttömäksi. Samoin hovioikeus oli todennut, että muutoksenhakemisen mahdollisuus oli muutoksenhakijoiden kannalta keskeinen oikeusturvakyseminen. Molemmat muutoksenhakijat olivat velkajärjestelyssä. Tästä syystä ja koska oli mahdollista, että muutoksenhakijoiden valitus menestyi, hovioikeus ei ollut määrännyt valittajille velvollisuutta asettaa vakuutta huutokauppakustannusten korvaamisesta.

Hovioikeus oli apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä perustellut menettelyään Suomen perustuslain 106 §:llä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tähän säännökseen ei kuitenkaan ollut viitattu itse hovioikeuden ratkaisussa, eikä myöskään siihen perustuslain säännökseen, jonka kanssa ulosottolain 9 luvun 15 §:n 1 momentin oli katsottu olevan ristiriidassa. Tähän liittyen oli myös jäänyt pohtimatta ja perustelematta ristiriidan ilmeisyys, joka oli perustuslain 106 §:n soveltamisen edellytys ja johon olisi ollut aihetta kiinnittää huomiota muun muassa sen vuoksi, että ulosottolain mainittu säännös oli säädetty perusoikeusuudistuksen jälkeen.

Näin ollen hovioikeuden ratkaisussa ei ollut tuotu esiin sitä oikeudellista perustetta, jonka nojalla hovioikeus oli päätenyt olemaan soveltamatta ulosottolain 9 luvun 15 §:n 1 momentin vaatimusta vakuuden asettamisesta. Viittaus siihen, että vakuuden asettamisvelvollisuus olisi tehnyt ”muutoksenhakemisen hyödyttömäksi” ei apulaisoikeuskanslerin mukaan riittävän selvästi ja täsmällisesti osoittanut ratkaisun oikeusperustaa.

Kun tuomioistuin perustaa ratkaisunsa siihen, että käsiteltävässä asiassa lainsäädännön soveltaminen johtaisi ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa on tällaisen ratkaisun perustelemiselle asetettava erityisiä vaatimuksia. Perustuslain 106 §:n soveltamiseen on tarvetta vain hyvin

poikkeuksellisissa tilanteissa ja säännös on tarkoitettukin viimesijaiseksi keinoksi. Perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp s. 164) mm. todetaan, että säännös tulisi sovellettavaksi vasta silloin jos perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei ollut mahdollista poistaa perustuslain mukaisen tai perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla. Perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998 vp s. 31) korostaa, että 106 §:n soveltamisedellytyksenä oli ristiriidan selvyys ja riidattomuus ja siksi helposti havaittavuus. — Näistäkin kannanotoista ilmeni korostettu perusteluvaatimus. Näillä esittämillään perusteilla apulaisoikeuskansleri piti hovioikeuden ratkaisua puutteellisena.

Itse ratkaisun sisällön osalta apulaisoikeuskansleri on todennut, että sen arvioiminen, olivatko perustuslain 106 §:n soveltamisen edellytykset olemassa kuului tuomioistuimelle. Käytävissä olleen selvityksen perusteella apulaisoikeuskansleri on katsonut, että hovioikeuden ei voitu osoittaa ylittäneen sille perustuslain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoja.

Asia ei antanut aihetta muuhun kuin apulaisoikeuskansleri kiinnitti asiaa hovioikeudessa käsitellessä jäsenten ja esittelijän huomiota ratkaisun perustelemisesta lausumaansa.

Ratkaisu kokonaisuudessaan on kohdassa 9.4 s. 146 (29/21/00).

9) Velkajärjestelyasian viipyminen

Velkajärjestelyn maksuohjelman raukeamista koskeva hakemus oli ollut vireillä käräjäoikeudessa yli kaksi vuotta ilman minkäänlaista tietoa asian käsittelyvaiheista. Tätä hakemuksen käsittelyaikaa ei voitu pitää kohtuullisena, varsinkin kun velkajärjestelyyn liittyvät asiat on jo luonteensa mukaisesti käsiteltävä viipymättä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota siihen, että velkajärjestelyyn liittyvät asiat tulee käsitellä viipymättä sekä siihen, että myös silensajättämispäätöksestä olisi ollut perusteltua toimittaa tieto hakijalle välittömästi ratkaisun tekemisen jälkeen. Ks. myös kohta 4.2.2.12 (874/1/00).

10) Vahingonkorvausasian käsittelyn viipyminen

Vahingonkorvausasiaa oli käsitelty raastuvanoikeudessa, sittemmin käräjäoikeudessa lu-

kuisia kertoja. Käräjäoikeuden päätös oli annettu noin seitsemän vuoden kuluttua asian vireille tulosta. Käräjäoikeuden päätöksestä oli valitettu hovioikeuteen, jossa asia oli kantelua tehtäessä edelleen vireillä.

Pöytäkirjoista ilmeni, että asian käsittely oli edennyt kantajan ja vastaajan pyyntöjen mukaisesti. Lykkäystä olivat pyytäneet muun muassa kantaja kolme kertaa esittääkseen selvitystä ja vastaselvitystä vastaajan todistelun johdosta, ja vastaaja kolme kertaa esittääkseen lisäselvitystä.

Käräjätuomarin selvityksestä sekä selvityksen oheen liitetystä asiakirjoista ilmeni, että asiaa oli käsitelty yhteensä yhdeksässätoista istunnossa.

Asiaa käsiteltäessä oli jouduttu pohtimaan muun muassa Yhdysvalloissa annettun tuomion merkitystä Suomessa käsiteltävään riita-asiaan. Näytön saamiseksi oli kuultu useita todistajia, esitetty Yhdysvalloissa käytyyn oikeudenkäyntiin liittyneitä asiakirjoja sekä kuultu oikeusaputeitse todistajia myös Yhdysvalloissa. Osittain todistajien kuuleminen Yhdysvalloissa oli jouduttu toistamaan, koska kuulemisessa ei ollut noudatettu tuomioistuimen oikeusapupyynnössä edellyttämää muotoa. Vielä asian kuudennes-ä käsittelyssä asiaa oli lykätty Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen lausunnon hankkimista varten. Yksistään oikeusavun ja mainitun lausunnon saamiseksi aikaa oli kulunut yhteensä lähes neljä vuotta.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että riita-asioiden käsittely ennen oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista saattoi erityisesti laajoissa ja oikeudellisesti vaikeissa asioissa jakaantua useisiin eri käsittelytilaisuuksiin. Suurimpia haittoja olikin asioiden viipyminen lykättyissä asioissa. Kuitenkin jo tuolloin tuomioistuin oli oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 4 §:n ja 16 luvun 4 §:n mukaan velvollinen huolehtimaan asian perusteellisesta selvittämisestä sekä lykkäyspyyntöjen aiheellisuuden kontrolloimisesta. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan kun asianosainen pyysi asian lykkäämistä esittääkseen lisänäyttöä tai muusta syystä, käsittelyä oli lykätävä, jos tuomioistuin katsoi siihen olevan syytä.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojasta tehty yleissopimus, joka oli saatettu Suomessa voimaan 18.5.1990 annetulla asetuksella (439/90), edellyttää asioiden käsittelemistä tuomioistuimessa kohtuullisessa ajassa. Puheena olevan asian käsittelyyn käräjäoikeudessa kokonaisuudessaan kulunutta lähes seitsemän vuoden käsittelyaikaa ei voida pitää edellä tarkoitettui tavoin kohtuullisena. Toisaalta asian arvioinnissa nyt puheena olevassa tapauksessa tulee ottaa huomi-

oon, että kyseessä on ollut poikkeuksellinen asia, jonka ratkaisemiseksi on jouduttu hankkimaan näyttöä ja asiakirjaselvitystä muun muassa ulkomailta. Käsittelyjen lykkäämiset ovat myös tahtuneet osapuolten myötävaikutuksella.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käräjätuomarin tietoon edellä lausumansa käsityksen asioiden lykkäämisestä ja käsittelyn joutuisuudesta ns. vanhan oikeudenkäyntimenettelyn aikana (295 ja 296/1/01).

11) Äitiyshuollon seulontatutkimuksista

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa oli katsottu, että sosiaali- ja terveysministeriön ylläpitämä äitiyshuoltoon liittyvä seulontatutkimusmenettely on perusoikeussäännösten vastainen ja että se loukkaa varsinkin Down-syndroomaa sairastavien henkilöiden perusoikeuksia.

Oikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa todennut, että äitiyshuollon seulontatutkimuksiin osallistuminen on vapaaehtoista ja että tutkimuksilla pyritään saamaan lisätietoja odotettavan lapsen terveydentilasta, hänen mahdollisesta vammaisuudestaan tai sairaudestaan kuin myös mahdollisesta vastaisen erityishoidon tarpeestaan. Lapsen poikkeavuutta osoittava tutkimustulos ei ilman äidin tai vanhempien pyyntöä johda raskauden keskeyttämiseen. Oikeuskansleri on — yhdenmukaisesti asiassa hankitun Valtakunnallisen terveydenhuollon eettisen neuvottelukunnan käsityksen kanssa — katsonut, etteivät äitiyshuollossa käytössä olevat seulontatutkimukset perusoikeuksien kannalta ole loukkaavia tai valikoivia siten kuin kantelussa oli esitetty.

Oikeuskansleri on kuitenkin pitänyt tarpeellisena, että seulontatutkimusten ja raskauden keskeyttämiseen liittyvän päätöksenteon vapaaehtoisuutta äitiyshuollossa korostettaisiin entistä selkeämmin. Päätöksessä on lisäksi todettu, että niissä tapauksissa, joissa seulontatutkimuksen jälkeen päädytään ratkaisuun raskauden keskeyttämisestä, asiaa tulee arvioida, ei seulontatutkimuspohjaisesti, vaan raskauden keskeyttämisestä koskevien säännösten pohjalta. Oikeuskansleri on näin ollen — viitaten eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön (StVM 4/2001 vp) — pitänyt tarpeellisena, että sosiaali- ja terveysministeriö toteuttaisi valiokunnan esittämän mukaisesti raskauden keskeyttämisen edellytysten tarkastelun ja arvioisi niitä perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien

kannalta mahdollisen muutostarpeen selvittämiseksi. Edellä mainitut näkemyksensä oikeuskansleri on saattanut sosiaali- ja terveystieteiden tietoon (1230/1/00).

12) Ministerille osoitettuun kirjeeseen vastaaminen

Kantelija oli lähettänyt ministerille kirjeen, jossa hän oli pyytänyt valtion vakuusrahaston toimiohjelautakunnassa käsitellyn asiansa arviointia uudelleen. Asia ei kuulunut ministeriön päätäntävaltaan. Ministeri oli kantelun johdosta oikeuskanslerille antamassaan lausunnossa ilmoittanut saattaneensa tuolloin asian valtion vakuusrahaston toimiohjelautakunnan käsiteltäväksi.

Oikeuskanslerin päätöksen mukaan hyvään hallintoon kuuluva palveluperiaate lähtökohtaisesti edellyttää, että viranomaisille lähetettyihin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan kohtuullisessa ajassa. Jos ministerille osoitetussa kirjeessä on kysymys selvästi valtioneuvostolle, ministeriölle tai muulle viranomaiselle kuuluvasta virka-asias- ta, se tulee siirtää käsiteltäväksi toimivaltaiselle ministeriölle tai muulle hallintoviranomaiselle. Hyvä hallintotapa vaatii, että tällaisiin viranomaisten toimialaan ja tehtäviin liittyviin kirjeisiin vastataan erityisesti, jos ne koskevat lähettäjän omaa asiaa.

Oikeuskanslerin päätöksessä on todettu, että hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti kantelijan kirje olisi tullut viivytyksettä siirtää asiassa toimivaltaisen elimen eli toimiohjelautakunnan käsiteltäväksi ja ilmoittaa siirrosta kantelijalle. Ks. myös kohta 6.4.1.1 (744/1/00).

13) Kirjeisiin vastaaminen Yleisradio Oy:ssä

Oikeuskansleri on saattanut Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston tietoon käsityksensä kirjeisiin vastaamisen kuulumisesta hyvän hallinnon periaatteisiin. Yleisradiolain 7 §:ssä tarkoitettujen julkisen tehtävän hoitamiseen kuuluu siten pykälässä tarkoitettua ohjelmistoa koskeviin kirjeisiin vastaaminen. Kun kantelijan kirjeet eivät olleet luonteeltaan epäasiallisia, yhtiön olisi tullut vastata niihin.

Oikeuskanslerin ratkaisua on selostettu laajemmin kohdassa 6.7.1. (1253/1/00).

14) Siviilipalvelusmiesten asumisjärjestelyistä

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa pyydettiin oikeuskansleria puuttumaan epäkohtaan, joka koskee siviilipalvelustaan suorittavien asumisjärjestelyjä.

Oikeuskansleri on kanteluun antamassaan päätöksessä pitänyt tarpeellisena ja perusteltuna, että asumisjärjestelykysymyksen paneuduttaisiin laaja-alaisemmin sen selvittämiseksi, mikä on se tosiasiallinen ja toteuttamiskelpoinen vaihtoehto, jotta siviilipalvelusmiesten ja asevelvollisten yhdenvertainen kohtelu esillä olevassa majoituskysymyksessä toteutuisi. Päätöksessä todetun mukaan asiaa tulisi viime kädessä pohtia lainsäädännön muutostarpeen kannalta, mikäli muuta vaihtoehtoa ei ole löydettävissä (795/1/01).

15) Valituksen käsittelyn viipymisestä ilmoittaminen

Autoverovalituksen käsittelyä koskevan kantelun johdosta apulaisoikeuskansleri on todennut, että autoverolain 70 §:n 4 momentissa tarkoitettua kiireellisyyden ei voitu katsoa toteutuneen. Vastuussa sanotusta viipymisestä olivat olleet tullipiiri ja tulliasiamies. Tätä viipymistä ei ollut kuitenkaan selvityksissä esitetyt seikat huomioon ottaen aiheutta lukea tullipiiriin eikä tulliasiamiehen syyksi moitittavana menettelyä.

Sekä tullipiirillä että tulliasiamiehellä olisi kuitenkin ollut Suomen perustuslain 21 §:ssä säänneltyjen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti aihetta ilmoittaa valittajalle hänen valituksen käsittelyn viipymisestä. Ks. myös kohta 6.4.1.4 (554/1/00).

16) Asumistukiasian käsittelyn viipyminen

Kantelussa oli kysymys muun ohella asumistukiasian käsittelyn viipymisestä vakuutusoidessa. Asia oli tullut vireille vakuutusoidessa elokuussa 1999 ja siinä oli annettu päätös loka-kuussa 2000. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan asumistukiasiat, kuten pääsääntöisesti myös kaikki vastaavalla tavoin vähävaraisten taloudellisen tilanteen tukemiseen tarkoitettujen muutkin sosiaalivakuutusasiat tulisi pyrkiä käsittelemään huomattavasti joutuisemmin. Apulaisoikeuskansleri viittasi ratkaisussaan Suomen

perustuslain 21 §:ään, joka korostaa asioiden joutuisaa käsittelyä (1229/1/00).

17) Omaishoidon tukihakemuksen käsittelyn viipyminen

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin omaishoidon tukihakemuksen käsittelyn viivästymistä. Asian käsittely oli kestänyt miltei kahdeksan kuukautta.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei hakemuksen käsittely ollut riittävän joutuisaa. Tapausta arvioidessaan hän otti kuitenkin huomioon selvityksessä viipymiselle esitetyt syyt, jotka olivat osaksi olleet viranomaisesta riippumattomia.

Sosiaali- ja terveystoimi ilmoitti ryhtyvänsä tehostamaan hakemusten käsittelyä ja päätöksentekoa sekä parantamaan myös yhteydenpidon edellytyksiä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveystoimen huomiota perustuslain 21 §:n säännökseen sen uudistaessa omaishoidon tukea koskevaa päätöksentekoprosessia. Ks. myös kohta 7.2.2.1.3 (615/1/01).

18) Käsittelyn viipyminen ympäristökeskuksessa

Kantelija arvosteli sitä, että hänen asiansa käsittely oli ympäristökeskuksessa kestänyt useita vuosia.

Selvityksen mukaan asian käsittelyn viipyminen oli johtunut useasta eri syystä. Esitettyjä syitä viipymiselle ei voitu pitää sinänsä lainvas-
taisina. Viitaten perustuslain 21 §:stä ilmenevään asioiden joutuisan käsittelyn vaatimukseen apulaisoikeuskansleri kiinnitti ympäristökeskuksen huomiota siihen, että asioiden hoito on järjestettävä niin, että viivästymisiltä vältyttäisiin. Asian käsittelyn viipyminen saattaa vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa. Esittelijän pitkäaikaisten poissaolojen aikana on asioiden hoitoon kiinnitettävä erityisesti huomiota. Ks. myös kohta 6.6.2.2 (589/1/00).

19) Asiallinen kielenkäyttö

Kantelussa oli kysymys muun ohella eläkelaitosten toimihenkilöiden välisestä yhteydenpidosta sähköpostitse. Vakuutusyhtiössä eläkkeenhakijan asiakirjojen oheen liitettyssä sähköpostiviestitulosteessa Kansaneläkelaitoksen toimihenkilö oli käyttänyt eläkkeenhakijan kannalta

epäasiallista ilmaisua. Apulaisoikeuskansleri katsoi hyvään hallintotapaan kuuluvan, että toimihenkilöt käyttävät asiallista kieltä hoitaessaan tehtäviään. (1075/1/00).

20) Asiakasneuvonnasta

Kantelussa oli kysymys siitä, että Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta ja Etelä-Suomen lääninhallituksesta kysyjä oli tiedusteluihin saanut ristiriitaista tietoa eikä riittävän yksiselitteistä neuvoa siitä, mille viranomaiselle lääkärin menettelyä koskevan kantelun käsittely kuului.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei hyvän hallinnon mukaista ole jättää asiakkaan tehtäväksi selvittää oikeata viranomaista kantelussa mainituin tavoin. Neuvontaa annettaessa tulisi pyrkiä yksinkertaisiin ja selkeisiin menettelyohjeisiin. Mikäli tällainen ei ole mahdollista ja kysytty asia kuuluisi tai saattaisi kuulua kyselyn kohteena olevan viranomaisen toimivaltaan, mutta toimivaltakysymyksen ratkaisu vaatisi tarkempaan selvittämistä, asianmukainen menettely olisi ottaa asia viranomaisessa selvitetäväksi ja selvitystyön jälkeen hallintomenettelylain nojalla siirtää asia toimivaltaan kuulumattomilta osin toimivaltaiselle viranomaiselle. Ks. myös kohta 6.9.1.4 (611/1/01).

21) Kirjallisen päätöksen antaminen toimeentulotukea koskevassa asiassa

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin sosiaalikeskuksen menettelyä, koska toimeentulotuen hakijalle ei ollut annettu toimeentulotukea myönnettäessä kirjallista päätöstä.

Apulaisoikeuskansleri lausui, että toimeentulotukea koskevaan hakemukseen olisi tullut antaa hallintomenettelylain 23 ja 24 §:ssä tarkoitettu kirjallinen päätös muutoksenhakuohjeineen. Näin olisi tullut menetellä siitä huolimatta, että toimeentulotukihakemuksen käsittely ratkaisui-
neen oli selvitetty suullisesti toimeentulotuen asiakkaalle ja ettei asiakas ollut nimenomaisesti pyytänyt kirjallista päätöstä. Asiakas voi kirjallisesta päätöksestä parhaiten saada selville, mihin hän on oikeutettu, mitkä ovat päätöksen perustelut ja mihin säännöksiin päätös perustuu. Olen-
nainen osa päätöksessä on myös siihen liitettävä muutoksenhakua koskeva ohjaus, samoin pää-

töksen antaminen tiedoksi ja siten muutoksenhauille varatun määräajan alkaminen (943/1/01).

22) Sairauspäivärahaa koskevan päätöksen perusteleva

Kantelija oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan sairauspäiväraahakemuksen hylkäämistä koskeneen asian. Kansaneläkelaitos oli hylännyt sairauspäiväraahakemuksen. Valitukset sosiaalivakuutuslautakunnassa ja tarkastuslautakunnassa oli hylätty.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että sairausvakuutuslain säännöksiin sisältyy lukuisia keskeisiä toimeentuloturva säänteleviä oikeusohjeita. Nämä säännökset voivat kuitenkin käytännössä olla vaikeaselkoisia. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että tällaisten päätösten perustelut ovat tärkeitä paitsi yksilön myös toimeentuloturvajärjestelmän kannalta. Päätösten riittävät perustelut lisäävät päätösten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Hyvät perustelut ohjaavat etuuden hakijaa hänen täydentäessään hakemustaan tai tehdessään valitusta ja osaltaan ne myös vähentävät tarvetta valitusten tekemiseen. Perustuslain, hallintomenettelylain ja hallintolainkäyttölain säännöksiin viitaten apulaisoikeuskansleri kiinnitti toimeentuloturva-asioita käsittelevien viranomaisten huomiota päätösten perustelevuuteen. Ks. myös kohta 6.9.1.6 (454/1/01).

23) Asianmukainen käsittely

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin ympäristölautakunnan menettelyä johtavan terveystarkastajan viran täyttämässä sekä ympäristölautakunnan ilmoitusta hakupaperien hävittämisestä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että ympäristökeskuksen ympäristöterveysyksikön johtavan terveystarkastajan viran täyttämismenettely oli ollut puutteellista. Asiassa oli menetelty virheellisesti myös sikäli, että virkaa koskevat hakemusasiakirjat oli hävitetty ennen kuin terveystarkastajan valintaa koskeneet päätökset olivat saavuttaneet lainvoiman ja viran täyttämistä koskevat ympäristölautakunnan päätöksestä tehdyt valitukset oli käsitelty.

Asia oli kuitenkin valitusten johdosta käsitelty ympäristölautakunnassa uudestaan eikä menettelyssä ilmenneiden virheiden ollut osoitettu vaikuttaneen asian lopputulokseen. Lisäksi kante-luprosessin aikana ympäristölautakunta oli ke-

hottanut ympäristökeskusta erityisesti huolehti-maan kaikkien virkavalintojen valmistelusta ja lautakunnan käsiteltäväksi tulevien virkavalintojen esityslistatekstien ja hakijoista tehtävien yhteenvedojen sisällöstä sekä asiakirjojen asianmukaisesta arkistoinnista.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ympäristölautakunnan ja ympäristökeskuksen huomiota perustuslain 21 §:n säännökseen ratkaistavien asioiden asianmukaisesta käsittelemisestä sekä mainitusta säännöksestä ilmenevään oikeuteen saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, mikä käytännössä edellyttää asiakirjojen säilyttämistä myös mahdollista muutoksenhakua varten (855/1/01).

Kielelliset oikeudet

24) Kielitutkintojärjestelmä kielellisiä oikeuksia toteutettaessa

Oikeuskansleri on antanut opetusministeriölle lausunnon ministeriön asettaman kielitutkintotyöryhmän ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamiseksi valtionhallinnossa (OPM 25:2002). Työryhmän ehdotus liittyy hallituksen esitykseen eduskunnalle uudeksi kielilainiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 92/2002 vp). Kielilainsäädäntöuudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi on todettu kielilainsäädännön ajanmukaistaminen ja selkeyttäminen sekä sen varmistaminen, että perustuslaissa säädetyt kielelliset oikeudet toteutuisivat myös käytännössä. Samalla on pyritty vahvistamaan kielellistä tasa-arvoisuutta ja luomaan edellytyksiä korjata käytännössä ilmenneviä epäkohtia. Edelleen uudistamisen tärkeäksi tavoitteeksi on todettu maan kaksikielisyyden edistäminen.

Asetusehdotuksen yksityiskohtaiseen arviointiin tässä vaiheessa ryhtymättä oikeuskansleri on todennut, että se näytti olevan hyvin sopusoinnussa kielilainsäädäntöuudistuksen keskeisten tavoitteiden kanssa.

Oikeuskansleri on edelleen todennut, että kielitutkintojärjestelmä on yksi merkittävistä teki-jöistä perustuslaissa säädettyjen kielellisten oikeuksien toteuttamisessa. Tärkeänä on pidettävä, että se tulee toimimaan asetusehdotuksesta ilmenneiden periaatteiden mukaisesti niin että kielitaitoa koskevat arvioinnit vastaisuudessaakin perus-

tuisivat luotettaviin havaintoihin tutkintoon osallistuvien kielitaidosta. Tutkintojen järjestäminen käytännössä on siten vaativa tehtävä. Käytännön kielitaitovaatimusten täyttäminen uudistettavan lainsäädännön edellyttämällä tavalla nostaa esiin myös nykyisen kielilisäjärjestelmän riittävyyden. Toisen kotimaisen kielen taidon hankkimiseksi tulisi olla myös tuntuvat taloudelliset kannusteet. Tämä kaikki näin ollen edellyttää muun ohella riittäviä taloudellisia resursseja (26/20/02).

25) Kielelliset oikeudet asiakaspalvelussa

Ruotsinkielisen kunnan palveluksessa oleva henkilöstösihteeri kanteli siitä, ettei Valtiokonttorin ruotsinkielinen palvelutarjonta ollut yhtä

laaja kuin vastaava suomenkielinen. Valtiokonttori myönsi puutteet, mutta katsoi, että ne palvelut, joissa puutteita esiintyi eivät olleet lakisääteisiä, vaan ylimääräisiä palveluja, joten asiakkailla ei voinut olla oikeutta vaatia näitä palveluja ruotsinkielisinä. Ratkaisussaan oikeuskansleri muistutti Valtiokonttoria Suomen perustuslain 17 §:n määräyksestä, jonka mukaan julkisen valtion on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Yksilöllisiä etuuksia, kuten tässä tapauksessa eläkeoikeutta, koskevassa tietopalvelussa ei perustuslain mukaan voida tehdä eroa eri kansalliskielellä tapahtuvaan ja erilaiseen pakolliseen ja vapaaehtoiseen yhteiskunnallisen tiedontarpeen tyydyttämiseen. Ks. myös kohta 6.4.1.2 (1144/1/00).

4 Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta

4.1 Yleiskatsaus

4.1.1 Kantelut

Oikeuskansleri valvoo tuomioistuimien toiminnan laillisuutta tutkimalla hänelle tehtyjä kanteluja ja ottamalla asioita käsiteltäväksi myös omasta aloitteestaan. Vuonna 2002 oikeuskanslerille tehtiin 183 sellaista kantelua, jotka joko kokonaan tai osaksi koskivat yleisten tuomioistuinten menettelyä. Hallintotuomioistuinten menettelystä tehtiin 61 kantelua ja erityistuomioistuinten osalta 19 kantelua. Kaikkia tuomioistuintyyppejä koskeneiden kantelujen kokonaismäärä on jonkin verran lisääntynyt edelliseen vuoteen verrattuna.

Tuomiovaltaa käyttävät perustuslain mukaan riippumattomat tuomioistuimet. Sen vuoksi niiden lainkäyttötoiminnan valvonta muodostuu käytännössä suppeammaksi kuin hallintotoimintaan kohdistuva. Tuomioistuinten lainkäyt-

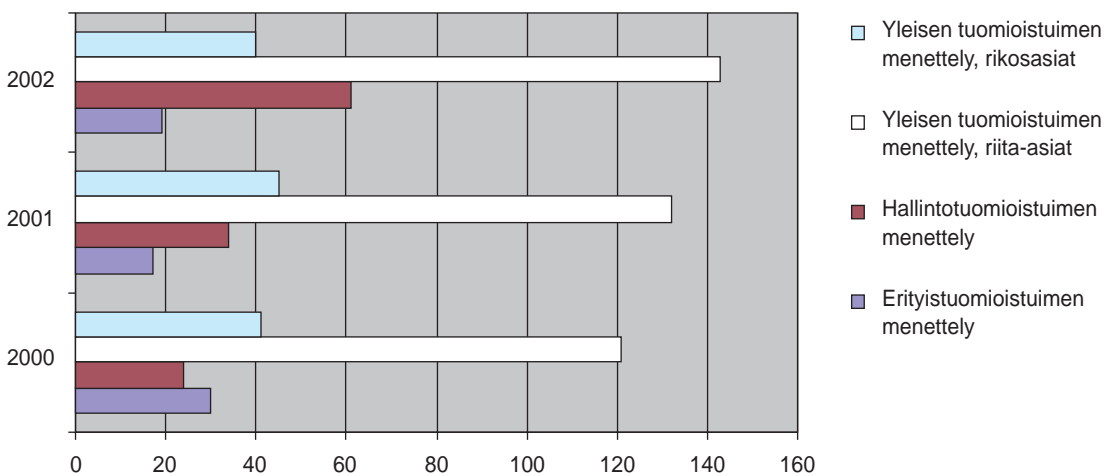
töön kohdistuvassa valvonnassa oikeuskansleri voi puuttua yleensä vain menettelyä koskeviin virheisiin sekä perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavaan toimintaan. Mikäli lainkäytössä havaitaan yleisiä epäkohtia, niiden korjaamiseksi tehdään lainsäädäntöesitys.

Oikeuskansleri puuttuu tuomioistuinlaitoksen kohdalla sellaisiin oikeudenkäyntiongelmiin, jotka loukkaavat ihmisten oikeusturvaa. Tyypillinen tapaus on asioiden viipyminen. Myös muut menettelyyn liittyvät seikat, kuten tuomion perusteleminen ja esteellisyyskysymykset, ovat antaneet aihetta toimenpiteisiin. Oikeuskanslerille tehdyissä tämän jakson alaan kuuluvissa kanteluissa on ollut kysymys pääasiassa tuomioistuinten ratkaisujen sisällöstä sekä oikeudenkäyntimenettelystä.

Kuvasta 4 ilmenee tuomioistuimiin kohdistuneiden kantelujen lukumäärien kehitys 2000—2002.

Kuva 4

Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut 2000—2002



4.1.2 Tarkastustoimi

Oikeuskanslerinviraston omasta aloitteesta suoritettu tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta on tapahtunut tarkastamalla niiden rikosasioissa antamia tuomioita. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen 17 §:n (139/1986) nojalla oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerin antamien ohjeiden mukaisesti kuukausittain tarkastettaviksi jäljennökset saamistaan päätösilmoituksista. Apulaisoikeuskansleri on kirjeessään 9.1.2002 antanut oikeusrekisterikeskukselle ohjeen päätösilmoitusten lähettämisyjärjestyksestä vuoden 2002 osalta.

Vuonna 2002 oikeuskanslerinvirastoon toimitettiin tarkastettavaksi vankeusrangaistuksia koskevia päätösilmoituksia 6 704 kappaletta. Havaitut virheet ovat antaneet aihetta huomautuksiin ja käsitysten lausumisiin. Toimenpiteet ilmenevät tarkemmin jaksosta 4.3.

Hovioikeusasetuksen 23 §:n 2 momentin mukaan hovioikeudet toimittavat oikeuskanslerille tiedoksi tarkastusviskaaliensa laatimat tarkastuskertomukset ja ilmoittavat lisäksi tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Hovioikeudet ovat lähettäneet oikeuskanslerille kertomukset vuonna 2001 suoritetuista kärjäoikeuksien tarkastuksista.

Apulaisoikeuskansleri on hovioikeuksille lähettämässään vastauksissa todennut, että tarkastuksissa on edelleenkin perusteltua kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksien soveltamiseen tuomioistuinikäytännössä, uuden lainsäädännön soveltamiseen sekä asioiden käsittelyn joutuisuuteen. Samoin tulee seurata alle 18-vuotiaasta vastaajaa koskevan rikosasian pääkäsitteilylle säädetyin kahden viikon määräajan noudattamista sekä vastaajan pyynnöstä syyttömästi syytetyille valtion varoista korvattavia oikeudenkäyntikuluja koskevan säännöksen soveltamista.

Apulaisoikeuskansleri on tehnyt tarkastus- ja tutustumiskäynnit Rovaniemen hovioikeuteen ja kolmeen kärjäoikeuteen sekä yhteen hallinto-oikeuteen.

4.1.3 Tuomarin tekemäksi epäilty virkarikokset

Perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lain-

vastaisesta menettelystä virkatoiminnassa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentin mukaan syyteharkinnan suorittaminen epäiltyä tuomarin virkarikosta koskevassa asiassa kuuluu oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Valtakunnansyyttäjänviraston valtiosyyttäjän tehtävänä on yleisistä syyttäjistä annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaisesti syytteen ajaminen oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen syytemääräyksen perusteella.

Muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsitteilyä hovioikeudessa koskevien säännösten (165/1998) voimaan tullessa hovioikeuden ensiasteena käsiteltävien rikosasioiden osalta tulivat sovellettaviksi kärjäoikeuskäsittelyä vastaavat säännökset. Kirjallinen menettely virkasyyteasioissa tulee kenties olemaan vähäisempää kuin aikaisemmin, joskin selvät ja riidattomat ensimmäisen asteen virkarikosasiat käsiteltäneen hovioikeudessa edelleen yksinomaan kirjallisesti.

4.1.4 TuomioistuINVALVONNASSA NOUDATETTAVA MENETTELY

Tuomioistuimiin kohdistuvia kanteluja käsiteltäessä noudatetaan samaa menettelytapaa kuin yleensäkin virkamiehiin kohdistuvia kanteluja käsiteltäessä. Alustavan kanteluun perehtymisen jälkeen selvitetään kysymys tarpeellisen selvityksen hankkimisesta ja asianmukaiselle välitoimelle lähettämisestä. Selitys taas vaaditaan viranomaiselta/virkamieheltä silloin kun alustavan selvityksen mukaan hänen voidaan epäillä menetelleen ilmeisen virheellisesti. Mikäli saatu selvitys osoittautuu puutteelliseksi, asiassa voidaan vielä vaatia lisäselvitystä tai asiakirjojen täydentämistä. Tämän jälkeen kantelijalle varataan vielä tilaisuus antaa asiassa vastineensa, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Asiassa annettua ratkaisusta lähetetään jäljennös asianomaiselle hovioikeudelle tiedoksi.

Jos katsotaan laillisuusvalvonnan reaktiokeinot riittäviksi tai jos asia ei anna aihetta toimenpiteisiin, asia voidaan ratkaista kirjallisen aineiston perusteella. Virkasyytteen nostaminen kuitenkin edellyttää nykyisen rikosoikeudenkäyntilain mukaan yleensä esitutkinnan toimittamista, minkä tavallisimmin suorittaa keskusrikospoliisi.

4.2 Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut ja muut valvontatoimet

4.2.1 Huomautus

Viivyttely tuomioiden antamisessa

Käräjätuomarilla oli lopullisten valituskelpoisten tuomioiden antaminen useissa tapauksissa viivästynyt huomattavasti ja kohtuuttoman pitkään. Hän ei ollut hovioikeuden tarkastusviskaalin kanssa sopimistaan määräajoista huolimatta pystynyt valmistamaan tuomioita määräaikoihin tai niiden osalta sovittuihin jatkoajoihinkaan mennessä.

Oikeuskansleri on käräjätuomarin menettelyä arvioidessaan päätöksessään todennut, että käräjätuomari oli menetellyt virheellisesti. Käräjätuomarin menettely ei kuitenkaan, ottaen huomioon sekä esitetystä lääkärintodistuksesta että asiakirjoista muutoinkin ilmenevät seikat, ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että käräjätuomarille on vastaisen varalle huomautettu hänen menettelynsä virheellisyydestä (23/31/00).

4.2.2 Käsitukset

1) Ratkaisun perusteleminen

Kihlakunnanvouti oli saattanut oikeuskanslerin tutkittavaksi asian, jossa oli kysymys perustuslain 106 §:n soveltamisesta ja ratkaisun perustelemisesta.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että tuomioistuimen perustaessa ratkaisunsa siihen, että käsiteltävässä asiassa lainsäädännön soveltaminen johtaisi ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa, on tällaisen ratkaisun perustelemiselle asetettava erityisiä vaatimuksia.

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt asiaa hovioikeudessa käsittelevien jäsenten ja esittelijän huomiota ratkaisun perustelemisesta lausumaansa.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisua on selostettu laajemmin kohdassa 3.4.8. Ratkaisu on kokonaisuudessaan luettavissa kohdasta 9.4, s. 146 (29/21/00).

2) Kielilainsäädännön noudattaminen käräjäoikeudessa

Oikeuskansleri kiinnitti käräjäoikeuden huomiota kielilainsäädännön noudattamiseen. Käräjäoikeus sijaitsi kaksikielisellä alueella, jolloin sen tulee kielilain 3 §:n mukaisesti kyetä tarjoamaan ruotsinkielistä palvelua. Kantelijalla oli omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, oikeus käyttää omaa kieltänsä ruotsia. Tähän voitiin katsoa sisältyvän myös sen, että kantelijalla oli oikeus saada lomake, jolla hänet kutsutaan saapumaan oikeuteen ja saada myös haastemiehiltä palvelua omalla kielellään.

Käräjäoikeus oli oikeuskanslerille antamassaan vastineessa ilmoittanut käyvänsä läpi kaikki yksikieliset lomakkeensa, joita ei käytetä vain sisäisessä asioinnissa tuomioistuimessa ja kääntävänsä ne ruotsinkielelle. Käräjäoikeus oli myös ilmoittanut kiinnittävänsä tulevaisuudessa huomiota henkilökunnan kielitaitoon ja jakamaan työtehtävät sen mukaisesti (309/1/01).

Käräjäoikeus oli oikeuskanslerille antamassaan vastineessa ilmoittanut käyvänsä läpi kaikki yksikieliset lomakkeensa, joita ei käytetä vain sisäisessä asioinnissa tuomioistuimessa ja kääntävänsä ne ruotsinkielelle. Käräjäoikeus oli myös ilmoittanut kiinnittävänsä tulevaisuudessa huomiota henkilökunnan kielitaitoon ja jakamaan työtehtävät sen mukaisesti (309/1/01).

3) Käräjätuomarin selvittämisvelvollisuus

Riita-asian kantaja oli käräjäoikeudelle lähettämässään kirjeessä pyytänyt käräjäoikeutta ”keskeyttämään haastehakemuksen käsittelemisen”. Puheenjohtajana asiassa toiminut käräjätuomari oli tulkinnut pyynnön kanteen peruuttamiseksi. Myöhemmin ilmeni, että pyyntö oli tarjoittanut vain ”huiltauon” ottamista.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan materiaalisella prosessinjohdolla tarkoitetaan mm. tuomarin selvittämisvelvollisuutta eli sitä, että tuomarilla on velvollisuus puuttua asianosaisten selvityksissä oleviin epäselvyyksiin ja puutteisiin. Prosessinjohton ensisijaisena tarkoituksena on nimenomaan selvittää, mitä asianosaiset oikeudenkäynnissä tahtovat.

Kantajan esittämä pyyntö käsittelyn keskeyttämisestä on ollut epäselvä, koska oikeudenkäymiskaaren säännökset eivät tunne tällaista menettelyä kuin erityisissä tapauksissa. Vaikka esitetty pyyntö on sinänsä voinutkin käräjätuomarin tulkitsemin tavoin tarkoittaa käsittelyn peruuttamista kokonaan, ei käräjäoikeuden puheenjohtaja olisi saanut ruveta päättämään kantajan tarkoitusta näin pitkälle ainakaan varamatta hänelle tilaisuutta selvittää vaatimustaan.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan käräjätuomari ei ollut myöskään toiminut perustuslaissa säädetyn joutuisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla kun ratkaisun antaminen kanteen ”peruuttamisen” jälkeen kesti yli vuoden. Ainoa riittävä kysymys siinä vaiheessa koski oikeudenkäyntikulua, eikä niiden osalta edes pidetty istuntoja ennen päätöksen antamista.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota tuomarille kuuluvaan selvittämisvelvollisuuteen sekä joutuisuuteen asioiden käsittelemisessä (491/1/01).

4) Käräjätuomarin käyttäytyminen

Apulaisoikeuskanslerin omana aloitteena otettiin tutkittavaksi erään käräjätuomarin käyttäytyminen ja muu menettely rikosasioitten istunnossa.

Osa istunnoissa käräjätuomarin kanssa olleista syyttäjistä kertoi kokeneensa käyttäytymisen ”leukailuna”. Heistä oli tuntunut siltä, kuin istunnossa olisi keskitytty osoittamaan syyttäjän tietämättömyyttä. Myös todistajien ja asianomistajien kohtelu oli toisinaan koettu ongelmallisena. Käytettävissä olleen aineiston perusteella apulaisoikeuskansleri katsoi, että käräjätuomarin käyttäytymisessä oli objektiivisesti arvioiden ollut piirteitä, jotka perustellusti oli voitu kokea loukkaaviksi. Varsinaisesta loukkaamistarkoituksesta ei kuitenkaan ollut näyttöä.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että valtion virkamieslain 4 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen — myös tuomarin — tulee käyttäytyä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Epäasiallinen ja loukkaava käyttäytyminen on lainkohdan vastaista riippumatta siitä, onko virkamiehellä ollut loukkaamistarkoitus vai ei. Oikeuden puheenjohtajan tehtävissä käyttäytymiselle on asetettava korostettuja vaatimuksia. Tuomari edustaa asianosaisten ja todistajien suuntaan sekä uloskinpäin tuomiovaltaa. Hänen tulee käyttäytyä tahdikkaasti ja siten, ettei hän anna aihetta epäilylle tuomioistuimen puolueettomuutta kohtaan. Tuomarin tulisi kiinnittää huomiota myös asianmukaisen viestinnän tärkeyteen ja ottaa huomioon, että oikeudenkäynnin yhteydessä epäsovinnaiset ilmaiset saatetaan helposti ymmärtää väärin. Väärinkäsityksiinkin perustuva epäasialliseksi koettu käyttäytyminen saattaa johtaa epäilyihin lainkäytön puolueettomuutta ja asianmukaisuutta kohtaan.

Kun tuomarilla ei kuitenkaan ollut varsinaista loukkaamistarkoitusta, ei asia antanut aihetta muuhun, kuin että käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle virkamieslain 4 luvun 14 §:n 2 momentissa tarkoitettuun virkamiehen aseman ja tehtävien edellyttämään käytökseen hänen toimiessaan käräjäoikeuden käsittelyn puheenjohtajana (17/50/02).

5) Palautetun asian käsittely käräjäoikeudessa

Hovioikeus oli päätöksellään 11.9.2001 palauttanut käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi riita-asian, joka oli aikanaan tullut käräjäoikeudessa vireille 14.4.1997 jätetyllä haastehakemuksella ja jonka osalta käräjäoikeus oli antanut tuomion 21.1.2000. Palautuksen jälkeen käräjäoikeuden laamanni oli kantajan asiamiehelle osoitetulla kirjeellä 12.12.2001 tiedustellut mm. kantajan tarkennettuja vaatimuksia. Kantajan asiamies oli vastannut 17.1.2002, mutta laamanni ei pitänyt vastausta tyhjentävänä. Tämän jälkeen laamanni ei tehnyt mitään asian etenemisen jouduttamiseksi, ennen kuin oikeuskanslerin viraston esittelijä tiedusteli asian etenemistä puhelimitse 5.6.2002. Tällöin laamanni kertoi aikovansa lähiaikoina ottaa yhteyttä kantajan asiamieheen sopiakseen asian jatkokäsittelystä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi kannanottoon vastaavanlaisessa asiassa (1/50/00), jossa on todettu, että hovioikeuden palauttama asia ei voi käsitteilyjärjestyksestä arvioitaessa rinnastaa sisääntulojärjestyksessä asiaan, jota koskeva haastehakemus tavanomaisessa järjestyksessä saapuu käräjäoikeuteen. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa laamanni ei ollut apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan riittävässä määrin huolehtinut siitä, että palautettu asia otettiin käsitteilyyn viipymättä (271/1/01).

6) Äänittämisen epäonnistuminen käräjäoikeudessa

Käräjäoikeuden rikosasiassa vastaanottaman todistelun äänittäminen oli epäonnistunut. Selvityksen mukaan nauhoituksen epäonnistuminen ei ollut vaikuttanut asian ratkaisemiseen käräjäoikeudessa, koska tuomio oli julistettu heti pääkäsittelyn jälkeen. Hovioikeudessa oli toimitettu pääkäsittely, jossa oli kuultu todistajina myös käräjäoikeudessa jo kuultuja henkilöitä.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että oikeudenkäymiskaaren 22 luvun 6 §:n sanamuodon mukaan äänittäminen on pääsäännön mukaan pakollinen todistelutarkoituksessa annetun lausuman tallentamiskeino. Muutoksenhakuomioistuimen tulee hankkia äänite, jos se on muutoksenhakuasian käsittelyn kannalta tarpeellista. Tarpeellista äänitteen hankkiminen muutoksenhakemustuomioistuimessa kuunneltavaksi saattaa olla esimerkiksi silloin, kun muutoksenhakemuksessa väitetään, että suullinen todiste oli arvioitu väärin.

Äänittämisen keskeisenä tavoitteena on taata todistelun tallentaminen mahdollisimman luotettavasti muun muassa muutoksenhakutuomioistuinta varten. Äänitteestä on mahdollista saada parempi kuva asiassa esitetystä selvityksestä kuin kirjalliseen muotoon saatetusta lausumasta, sillä äänitteistä tulevat esiin myös käytetyt äänenpainot- ja vivahteet.

Äänityksen epäonnistuminen käräjäoikeudessa oli johtunut sanelulaitteen käyttöön liittyneestä teknisestä seikasta, jota ei ollut aikaisemmin havaittu. Selvityksen mukaan käräjäoikeus oli ryhtynyt toimenpiteisiin vastaavanlaisten tilanteiden estämiseksi ja nauhoittamisen onnistumisen turvaamiseksi. Tämän vuoksi asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjäoikeuden huomiota äänittämisen tärkeyteen sekä siihen, että käräjäoikeuden tuli mahdollisuuksien mukaan myös varmistua äänittämisen onnistumisesta (1202/1/01).

7) Päätösjäljennöksen lähettämisen

Käräjäoikeus oli lähettänyt hakemusasiansa tyytymättömyyttä ilmoittaneelle hakijalle päätös jäljennöksen lähes kolmen viikon kuluttua päätöksen julistamisesta. Hakijalle oli jäänyt juhlapyhistä johtuen 4 arkipäivää valituksen laatimiseen ja sen toimittamiseen käräjäoikeudelle, mitä aikaa voitiin pitää lyhyenä varsinkin kun hakijan asiamies samoin kuin hänen päämiehenensä asuivat käräjäoikeuspaikkakunnan ulkopuolella.

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt käräjätuomarin huomiota siihen, että jäljennös päätöksestä tyytymättömyyttä ilmoittaneelle asianosaiselle on toimitettava niin ajoissa, että valituskirjelmän laatimiselle ja toimittamiselle käräjäoikeuden kansliaan jää kohtuullinen aika (429/1/01).

8) Haastehakemuksen täydentämisen määräaika

Kanteluasian käsittelyssä ilmeni, että käräjätuomari oli rikosasian valmistelun suullisessa istunnossa kehottanut syyttäjää täydentämään haastehakemustaan ilman tälle täydentämiselle asetettua määräaika.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 5 § edellyttää määräajan asettamista.

Virheen johdosta apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota lainkohdan soveltamiseen (352/1/01).

9) Takavarikkoasian käsittelyn viipyminen

Käräjäoikeuden lopullinen päätös takavarikosta oli viivästynyt niin että väliaikainen takavarikko oli ollut voimassa lähes kolme vuotta viisi kuukautta.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että hallitusmuodon 16 §:n (969/1995) mukaan jokaisella oli 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 käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin säännöksessä oli turvattu muutoksenhakuoikeus jokaiselle kuuluvana perusoikeutena. Nykyisin vastaavat säännökset olivat 1.3.2000 voimassa tulleen perustuslain (731/1999) 21 §:n 1 ja 2 momentissa. Saman lain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleen mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.

Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 2 §:n mukaan turvaamistoimesta päätettäessä on riittävää, että hakija saattaa todennäköiseksi paremman oikeutensa takavarikoitavaan esineeseen tai omaisuuteen ja on olemassa vaara, että vastapuoli menettelee takavarikon kohteena olevan tavaran tai omaisuuden suhteen pykälässä mainituin tavoin hakijan oikeutta vaarantavalla tavalla. Saman luvun 5 §:n 1 momentin mukaan turvaamistointa koskeva hakemus on käsiteltävä kiireellisesti.

Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan väliaikainen turvaamistoimi voidaan myöntää sellaisissa kiireellisissä tapauksissa, joissa turvaamistoimen tarkoitus muutoin vaarantuisi. Se voidaan myöntää hakijan esittämän selvityksen perusteella ja varaamatta tässä vaiheessa vastapuolelle tilaisuutta tulla kuulluksi. Kiireellisyys siis tekee oikeutetuksi poikkeamisen normaalista prosessuaalisesta oikeusturvatakeesta, molempien osapuolten kuulemisesta. Tämä seikka sekä se, että väliaikaisesta turvaamistoimenpiteestä ei ole muutoksenhakuoikeutta, edellyttää että ensi tilassa sen jälkeen kun tarvittava kuuleminen on toteutunut tehdään varsinaisen turvaamistoimipäätös. Väliaikai-

suuden rationahan on turvata hakijan oikeus siinä välitullassa kun vastapuolta ei vielä ole ehditty kuulla.

Varsinaisen turvaamistoimipäätöksen merkitys korostuu tilanteissa, joissa lopullisen ratkaisun saaminen pääasiiaan saattaa pitkittyä.

Puheena olevassa tapauksessa kärjäoikeus oli antanut päätöksen lopullisesta turvaamistoimesta yli kolmen vuoden neljän kuukauden kulluttua väliaikaisen turvaamistoimen antamisesta, mikä käsittelyaika ei täytä turvaamistomiasioiden käsittelylle asetettua kiireellisyyden vaatimusta. Lopullinen turvaamistoimipäätös olisi tullut tehdä huomattavasti nopeammin, heti vastaajan vastauksen saapumisen jälkeen tai viimeistään väliintulohakemukseen liittyneen kirjeenvaihdon päätyttyä.

Turvaamistomiasiaa oli ollut kolmen eri tuomarin käsiteltävänä. Päätöksen lopullisesta turvaamistoimesta oli antanut kärjätuomari noin kahden vuoden neljän kuukauden kulluttua siitä, kun asia oli jaettu hänen käsiteltäväkseen. Pääasiallinen viipyminen oli siten tapahtunut asian ollessa viimeksi mainitun kärjätuomarin käsiteltävänä. Mainittu kärjätuomari ei ollut esittänyt hyväksyttäviä perusteita sille, miksi hän ei saatuaan asian käsiteltäväkseen tehnyt turvaamistoimesta päätöstä aikaisemmin.

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään kiinnittänyt kärjäoikeuden huomiota turvaamistomiasioiden käsittelyn edellyttämään joutuisuuteen. Kärjätuomareiden vaihtumisen yhteydessäkin tulisi pyrkiä järjestämään menettely siten, ettei kiireellisinä käsiteltävien asioiden käsittely viivästy.

Samalla apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt kärjätuomarin huomiota siihen, että turvaamistointa koskevat hakemukset on käsiteltävä kiireellisesti ja että hänen olisi väliaikaisesta turvaamistoimesta tullut edetä lopulliseen turvaamistoimeen tapahtunutta huomattavasti nopeammin. Kärjätuomarin menettelyä arvioidessa apulaisoikeuskansleri oli ottanut huomioon sen, että lopullisen turvaamistoimipäätöksen aiheeton viipyminen ei ole kuitenkaan johtunut pelkästään kyseisen kärjätuomarin menettelystä (1/1/01).

10) Riita-asioitten käsittelyn viipyminen

Riita-asioitten käsittelyn viipymisen seurantaan liittyen kärjäoikeudelta pyydettiin selvitystä kärjätuomarin pitkään käsittelyssä olleitten asioiden viipymisen syistä ja toimenpiteistä kyseisten asioiden ratkaisemiseksi.

Osassa asioita viipyminen johtui siitä, ettei käsittelyä voinut jatkaa ennen muun, liitännäisen asian, ratkaisun saamista. Eräissä asioissa viipyminen aiheutui ilmeisesti lähinnä siitä, että asioita ei oltu jutturuuhkasta tai muusta syystä johtuen, viety aktiivisesti eteenpäin.

Seurannassa olleitten asioiden käsittely oli sittemmin edistynyt joko kärjäoikeuden työnjohdollisten toimenpiteiden tai kärjätuomarin oman toiminnan seurauksena. Oikeuskansleri totesi päätöksessä, että jutturuuhkia ei ole mahdollista estää pelkin työnjohdollisin toimenpitein, mistä syystä on tärkeää että tuomarit itse ilmoittavat tuomioistuimen johdolle, mikäli laajat ja hankalat asiat tai muut mahdolliset ongelmat uhkaavat johtaa siihen, että asioiden käsittely tarpeettomasti viivästy.

Asia ei antanut aiheutta muuhun kuin että kärjätuomarin huomiota kiinnitettiin riita-asioitten osapuolten oikeusturvan edellyttämään joutuisan käsittelyn vaatimukseen (13/50/01).

11) Tiedoksiantomenettely ja riita-asian käsittelyn viipyminen

Varatuomari oli toiminut riita-asiaa kärjäoikeudessa käsiteltäessä vastaajien asiamiehenä ilman päämiehen kirjallista valtuutusta. Vastajaan mukaan kärjäoikeus ei ollut toimittanut hänelle tiedoksi asiaan liittyvää haastehakemusta.

Selvityksen mukaan vastaajia oli edustanut ensin asianajaja ja sen jälkeen vakiintuneesti kärjäoikeuden alueella asiamiestoimeksiantoja toimistostaan käsin hoitanut varatuomari. Kärjätuomarin mielestä syytä epäillä varatuomarin valtuutuksen puuttumista vastaajan osalta ei ollut olemassa. Haaste oli merkitty kärjäoikeuden päiväkirjaan tiedoksiannetuksi vastaanottotodistuksin vastauksen saapumispäivänä. Kun ensin asianajaja ja sittemmin varatuomari olivat ilmoittautuneet vastaajan asiamiehiksi, kärjätuomarin mukaan oli myös mahdollista, että tiedoksiannon oli vastauksen saapuessa tulkittu joka tapauksessa tapahtuneen, vaikka vastaanottotodistusta ei ollut palautettukaan.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 4 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiamiehen on, jollei päämies ole häntä tuomioistuimessa asiamieheksi suullisesti valtuuttanut, esitettävä päämiehen omakätisesti allekirjoittama valtakirja. Alioikeusudistuksen yhteydessä valtakirjan esittämisvelvollisuutta muutettiin siten, että asianajajan ja yleisen oikeusavustajan tarvitsee esit-

tää valtakirja vain, jos tuomioistuin niin määrää. Muilta oikeudenkäyntiasiamiehinä toimivilta valtakirja edelleen vaaditaan — poikkeuksena tuomioistuimessa tapahtuva suullinen valtuutus.

Vastaajien asiamiehenä toiminut varatuomari ei ollut asianajaja eikä yleinen oikeusavustaja. Näin ollen käräjäoikeuden olisi tullut, oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 4 §:n säännös huomioon ottaen, vaatia varatuomaria esittämään selvitys valtuudestaan toimia vastaajan asiamiehenä.

Edelleen apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että tiedoksiannon toimivuus oli tärkeä sen henkilön oikeusturvan kannalta, jolle tiedoksianto on osoitettu. Kun tiedoksiannettava asiakirja sisältää prosessitoimen tekemistä koskevan kehotuksen, jonka noudattamatta jättämisestä laiminlyöjää kohtaa yleensä haitallinen seuraus, on vastaanottajalla oikeus myös vaatia, että tiedoksianto on toimitettu juuri ao. tapaukseen lain mukaan soveltuvalta tavalla.

Tiedoksiantomenettelyn lainmukaisuutta ei kuitenkaan normaalisti kontrolloida viran puolesta, vaan ainoastaan, jos tiedoksiannon vastaanottaja huomauttaa tiedoksiantovirheestä. Tiedoksiantotapaa koskevat säännökset palvelevat vastaanottajan oikeusturvaa ja ovat häneen nähden tahdonvaltaisia. Jos hän huomautusta tekemättä noudattaa tiedoksiannettua kehotusta, virheeseen ei kiinnitetä huomiota. Tiedoksiannon lainmukaisuutta kontrolloidaan viran puolesta, jos vastaanottaja ei noudata kehotusta.

Tässä tapauksessa vastaajan asiamieheksi ilmoittautunut varatuomari oli vastannut haastehakemukseen myös kyseisen vastaajan puolesta. Vastauksessa ei ollut tehty väitettä siitä, että tiedoksiannossa olisi toimittu virheellisesti. Käräjäoikeudella ei voida katsoa enää vastauksen saamisen jälkeen olleen aihetta ryhtyä selvittämään tiedoksiannon oikeellisuutta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarina toimineen, nykyisen kihlakunnansyyttäjän huomiota siihen, että haasteen tiedoksiannot tulee toimittaa oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetyllä tavalla. Samoin apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että muilta oikeudenkäyntiasiamiehinä toimivilta paitsi asianajajilta ja yleisiltä oikeusavustajilta on pääsääntöisesti vaadittava päämiehen omakätisesti allekirjoittama valtakirja (28/31/01).

12) Velkajärjestelyasian viipyminen

Kantelija oli käräjäoikeudelle osoittamassaan hakemuksessa vaatinut kanssatakaajina olleille

aviopuolisoille vahvistetun velkajärjestelyn maksuohjelman raukeamista. Hakemuksen perusteena oli ollut muun muassa se, että hakija ei ollut saanut kanssatakaajien velkajärjestelyhakemuksesta tai maksuohjelmasta laissa edellytettyä ilmoitusta tuomioistuimelta tai sen määräämältä pesänselvittäjältä.

Käräjätuomari oli yli kahden vuoden kuluttua hakemuksen vireilletulosta tehnyt päätöksen jättää kantelijan hakemus sille, koska tämän oman velkajärjestelyhakemuksen tultua lainvoimaisesti vahvistetuksi kanssatakaajien velkajärjestelyn raukeamista koskenut hakemus oli käräjätuomarin mukaan menettänyt merkityksensä. Tältä osin apulaisoikeuskansleri oli todennut, että asian sille jättäminen tuli yleensä kysymykseen asianosaisen puolelta tapahtuneen tahdonilmaisun esim. käsittelystä poisjäämisen tai asian peruuttamisen seurauksena. Näissä tilanteissa asianosainen on myös tietoinen, että hänen ilmoituksensa johdosta asian käsittely tulee päätymään. Puheena olevassa tapauksessa ratkaisu ei ollut perustunut hakijan tahdonilmaisuun vaan tuomarin omaan harkintaan.

Maksuohjelman raukeamista koskeva hakemus oli ollut vireillä käräjäoikeudessa yli kaksi vuotta ilman minkäänlaista tietoa asian käsittelyvaiheista. Tätä hakemuksen käsittelyaikaa ei voida pitää kohtuullisena, varsinkin kun velkajärjestelyyn liittyvät asiat on jo luonteensa mukaisesti käsiteltävä viipymättä. Tieto hakemuksen sille jättämisestä oli lähetetty hakijalle vasta yli neljä kuukautta päätöksen tekemisen jälkeen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan sillejättämisspäätös olisi tullut toimittaa hakijalle tiedoksi välittömästi eikä vasta oikeuskanslerin selvityspyynnön jälkeen. Epätyydyttävänä voidaan pitää tilannetta, jossa hakija ei saa tietoa vuosia vireillä olleen hakemuksensa ratkaisemisesta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota siihen, että velkajärjestelyyn liittyvät asiat tulee käsitellä viipymättä sekä siihen, että myös sillejättämisspäätöksestä olisi ollut perusteltua toimittaa tieto hakijalle välittömästi ratkaisun tekemisen jälkeen (874/1/00).

4.2.3 Muut kannanotot

1) Tuomarin esteellisyys

Korkeimman oikeuden oikeusneuvos oli osallistunut oikeudenkäyntikuluvastuuta koskevan

asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Kantelijoiden mielestä hän oli ollut esteellinen toimimaan asiassa tuomarina. Kantelijat olivat olleet sanotussa jutussa asianomistajien avustajina/asiamiehinä. Kysymys oli heidän velvoittamisestaan yhteisvastuullisesti jutun hävinneiden päämiestensä kanssa korvaamaan syytetyn oikeudenkäyntikulut. Korkein oikeus oli äänestyspäätöksellään (3—2) katsonut, etteivät he olleet velvollisia korvaamaan vastaajan oikeudenkäyntikuluja. Kantelun kohteena ollut oikeusneuvos oli ollut asiasta eri mieltä.

Esteellisyysväite perustui siihen, että kantelijan ja oikeusneuvoksen välillä oli ollut julkinen vihamiessuhde, koska kantelija oli useasti julkisuudessa arvostellut oikeusneuvosta epäiltyä ns. mustan kauppahinnan perimistä ja veropetosta koskevassa asiassa. Kantelijat olivat katsooneet esteellisyyden syntyneen myös sillä perusteella, että oikeusneuvos oli aikaisemmin ollut erään asianajotoimiston asiakkaana epäillyssä rikosjutussa ja kyseinen toimisto oli edustanut kantelijoiden vastapuolta nyt puheena olevassa oikeudenkäyntivastuuta koskevassa asiassa.

Oikeuskansleri on todennut ratkaisussaan, että oikeusneuvoksen väitettyä esteellisyyttä oli tarkasteltava myös hänen esiintuomiensa yksilöllisten olosuhteiden valossa. Oli mahdollista, että hän ilmoituksensa mukaan ei ollut tiennyt kantelijan häneen kohdistamasta arvostelusta tai muistanut sitä. Hänen esiintuomiinsa olosuhteisiin oli sovellettava esteellisyydestä esitettyjä yleisiä perusteita. Väitettyä esteellisyyttä ei ollut arvioitava pelkästään tapaukseen sovellettavan tuolloin jo varsin vanhentuneena pidetyn oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:n mukaisesti, vaan asiassa oli lisäksi otettava huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus.

Tapauksen kokonaisarviointi johti siihen, ettei oikeusneuvoksella — siinäkin tapauksessa, että hän vastoin kiistämistään olisi tiennyt kantelijan häneen kohdistuneesta arvostelusta, mutta pidättäytynyt vastaavanlaisesta mielipiteenilmaisusta omalta puoleltaan — ollut ollut oikeudellista velvoitetta pitää itseään oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna kantelijan julkisena vihamiiehenä eikä kantelijan yksipuolisesti epäilemän julkisesta arvostelusta aiheutuvan vihamiessuhteen vuoksi muutoinkaan esteellisenä. Pelkästään asianosaisen taholta esitetty arvostelu ei johda esteellisyyteen. Oikeusneuvoksen subjektiivista puolueellisuutta ei ollut näytetty, eikä puolueellisuuden syntymiselle ollut myöskään objektiivisia perusteita.

Myöskään asianajotoimiston osakkuuteen perustuva olosuhde ei muodostanut esteellisyyttä. Asianajajat (ja asianajotoimistot) hoitavat tehtäviä päämiestensä puolesta ja heidän edustajinaan ammatilliselta pohjalta, eikä tuomarin suhdetta asiamiehiin ole yleensä arvioitava samoin kuin heidän suhdettaan jutun asianosaisiin.

Eri kysymys on, että oikeusneuvoksella — jos hän oli kantelijan häneen kohdistamasta arvostelusta tiennyt — olisi ollut harkintavaltansa rajoissa mahdollisuus objektiivisen puolueettomuuden lähtökohdista myös pidättäytyä osallistumasta asian käsittelyyn ja sen ratkaisemiseen (710 ja 742/1/01).

2) Vakuutusosoikeuden päätöksen perusteleminen

Laki antaa vakuutusosoikeudelle mahdollisuuden poistaa lainvoimainen päätös Kansaneläkelaitoksen tai opintotukilautakunnan esityksestä. Näin oli tapahtunut vakuutusosoikeuden antamassa päätöksessä. Päätös oli annettu opintotukilautakunnan hakemuksesta.

Oikeuskansleri on päätöksessään katsonut, että kun asianosainen oli esittänyt vakuutusosoikeudelle verraten yksityiskohtaiset perustelut vaatimukselleen, olisi ollut paikallaan tähän vastata vakuutusosoikeuden päätöksessä esitettyä yksityiskohtaisemmin perusteluin (1017/1/02).

4.3 Rangaistustuomioiden tarkastaminen

4.3.1 Yleistä

Vuonna 2002 ratkaistiin yhteensä 99 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Yksi tapauksista oli tullut vireille vuonna 2001 ja loput 98 vuonna 2002. Neljä tapausta johti huomaautuksen antamiseen ja 28 tapausta käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Muissa käsitellyissä tapauksissa hankitut asiakirjat tai puheenjohtajan asiassa antama selitys osoitti, ettei virhettä ollut tapahtunut, virhe oli omatoimisesti korjattu tai virhettä oli saadun selvityksen perusteella pidettävä niin vähäisenä, ettei asia antanut aihetta toimenpiteeseen.

Toimenpiteet havaittujen virheiden johdosta

	Syyte					Huomautus					Käsitys tai ohje				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
Tuomarit	—	—	—	—	—	9	8	4	7	4	23	31	17	18	28

4.3.2 Huomautukset**1) Syyteoikeuden vanhentuminen**

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan neljästä eri rikoksesta yhteiseen ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Yhden vastaajalle syyksi luetuista teoista syyteoikeus oli ehtinyt vanhentua ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Vastaaja oli näin tuomittu vanhentuneesta teosta.

Tässä tarkoitettujen tapauksen ei katsottu kokonaisarvioinnin perusteella antavan aiheutta muuhun toimenpiteeseen kuin oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n mukaiseen huomautukseen. Katso myös kohta 4.4.1 (8/30/01).

Yleisesti voidaan todeta, että rangaistuksen tuomitseminen teosta, josta lain mukaan rangaistusta ei saisi määrätä, on periaatteellisesti vakava virhe. Tällaista virhettä voidaan joutua tapauskohtaisista ominaispiirteistään riippuen arvioimaan jopa tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan tunnusmerkistön valossa. Toisaalta tämäntyyppisen virheen syntyminen tilanteissa, joissa esimerkiksi on arvioitavana useita rikoksia ja joissa on laaja aineisto, ei välttämättä ilmennä poikkeuksellisen vakavaa huolimattomuutta. Myös virheen seurauksissa ja siten yksilön oikeusturvan vaarantumisessa tai loukkaamisessa voi olla suuria tapauskohtaisia eroavuuksia.

2 ja 3) Vapaudenmenetysajan vähentäminen

Määräaikaaisesta vankeusrangaistuksesta rikoslain 3 luvun 11 §:n nojalla tehtävä vapaudenmenetysajan vähennys oli määrätty kolme päivää liian lyhyenä (55/30/02).

Tuomiolauselmaa kirjoitettaessa tehdyn kirjoitusvirheen johdosta rikoslain 3 luvun 11 §:n nojalla tehtävä vähennys oli 1 kuukauden ja 13 päivän sijasta merkitty 12 päiväksi. Saadun selityksen mukaan kyseessä on ollut tuomiolau-

selmaa kirjoitettaessa tehty virhe, joka oli selityspyynnön lähettämisen jälkeen korjattu rikoslain 9 luvun 11 §:n nojalla. Korjaushetkellä tuomio oli jo kärsitty ja tuomittu oli päässyt ehdonalaan vapauteen. Virhe, jota tuomioistuin ei ollut oma-aloitteisesti havainnut, oli tuomiolauselmaan kohdassa jossa se oli omiaan vaikuttamaan mahdolliseen rangaistuksen täytäntöönpanoon tuomitun vahingoksi. Todellista vahinkoa ei kuitenkaan päässyt tapahtumaan, kun tuomitusta vähennyksestä otettiin erään muun rangaistuksen johdosta huomioon vain 10 päivää. Näin ollen ja koska virhe oli luokiteltavissa lähinnä kirjoitusvirheen tyyppiseksi, annettiin vastuussa olevalle puheenjohtajalle virheen periaatteellisesta vakavuudesta huolimatta huomautus muihin toimenpiteisiin ryhtymättä (90/30/02).

4) Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli määrätty rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä koeajan vähimmäisaikaa huomattavasti lyhyemmäksi (35/30/02).

4.3.3 Käsitykset*Rikoslain 2 luvun 2 §:n soveltaminen*

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin rikoslain 2 luvun 2 §:n 2 momentin soveltamiseen kolmessa tapauksessa, joista yhdessä kolmen kuukauden vankeusrangaistus oli lainkohdan 2 momentin vastaisesti tuomittu täysin päivin (45/30/02) ja kahdessa muussa rangaistuksen kohtuullistaminen rikoslain 7 luvun 6 §:n mukaisesti johdettiin virheellisesti siihen, että vastaajalle oli tuomittu lainkohdassa säädettyä 14 päivän vähimmäisaikaa lyhyempi vankeusrangaistus (32 ja 49/30/02).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen

Neljän eri puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen ehdollisen rangaistuksen koeajan määräämisessä. Kolmessa tapauksista koeaika oli määrätty rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan vuoden vähimmäisaikaa lyhyemmäksi (34, 57 ja 82/30/02). Yhdessä tapauksessa samassa lainkohdassa säädetty koeajan enimmäisaika oli ylitetty yhdellä päivällä (99/30/02).

Rikoslain 3 luvun 2 §:n soveltaminen

Useista eri teoista ehdollisiin vankeusrangaistuksiin tuomittuihin kahteen vastaajaan oli sovellettu 15 mutta ei 18 vuotta täyttäneitä koskevaa rikoslain 3 luvun 2 §:ää, vaikka toinen oli teot tehdessään ollut 23 vuotta täyttänyt ja toinen 21 vuotta täyttänyt. Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen lainkohdan soveltamisessa (95/30/02).

Rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltamisessa kahdessa tapauksessa, joissa vastaajalle tuomittua rangaistusta oli kohtuullistettu virheellisesti ottamalla huomioon tuomio, joka oli annettu ennen vastaajalle syyksi luettuja tekoja (9 ja 69/30/02).

Rangaistuksen määrääminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikokselle säädettyjen rangaistusasteikkojen soveltamisessa, kun vastaajalle tuomittu rangaistus alitti teolle rikoslaissa säädetyn vähimmäisrangaistuksen (37/30/02).

Kahdessa muussa tapauksessa kiinnitettiin puheenjohtajan huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelua määrättäessä. Tuomitulle oli tapauksissa määrätty yhdyskuntapalvelu, jonka pituus alitti yhdyskuntapalvelusta annetun lain 1 §:ssä säädetyn vähimmäisajan (19 ja 25/30/02).

Tieliikennelain ajokieltoa koskevien määräysten soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tieliikennelain 75 §:n soveltamisessa, kun rattijuopumuksesta tuomittua ei ollut tuomittu ajokieltoon eikä ajokieltoa ollut muutoinkaan käsitelty oikeudessa (84/30/02).

Tuomiolauselman ja tuomion perusteluitten kirjoittaminen

Huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselmaan kirjoittamisessa kiinnitettiin huomiota kahdessa eri tapauksessa. Toisessa tapauksista tuomiolauselmaa kirjoitettaessa tehty virhe johti siihen, että vastaajalle tuomittuina rangaistuksina näkyivät sekä riittäväksi rangaistukseksi katsottu aikaisemmin tuomittu vankeusrangaistus että se sakkorangaistus, joka vastaajalle olisi tuomittu, ellei aikaisemmin tuomittua vankeusrangaistusta olisi ollut. Kun virheestä on saadun selvityksen mukaan ilmoitettu oikeusrekisterikeskukseen, eikä sakko ole täytäntöönpantavana, ei virhe antanut aihetta muuhun seuraukseen (60/30/02). Toisessa tapauksista tuomiolauselma puuttui tuomioistuimen tarkoittama määräys ehdollisen rangaistuksen täytäntöönpanemisesta (81/30/02).

Tuomion perusteluitten kirjoittamisessa kehoitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen kahdessa tapauksessa, joissa rattijuopumuksesta (53/30/02) ja törkeästä rattijuopumuksesta (80/30/02) tuomittujen vastaajien, joita ei ollut tuomittu ajokieltoon, tuomioitten perusteluihin ei ollut kirjoitettu oikeusministeriön tuomiolauselma- ja perintäjärjestelmästä antamissa ohjeissa tarkoitettua tietoa siitä, että väliaikainen ajokielto oli katsottu riittäväksi.

Kirjoitusvirhe

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselmaan kirjoittamisessa yhdeksässä tapauksessa tuomiolauselmassa olleen kirjoitusvirheen johdosta. Selvä kirjoitusvirhe ei yleensä johda käsityksen lausumiseen. Nyt kyseessä olevissa tapauksissa virhe oli kuitenkin ollut tuomiolauselman kohdassa jossa se on ollut omiaan vaikuttamaan mahdolliseen rangaistuksen täytäntöönpanoon, eikä tuomioistuin ollut

oma-aloitteisesti havainnut ja korjannut virheitä.

Kuudessa tapauksista ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty päättymään vuotta tarkoitettua aikaisemmin, ja tuomiolauselman mukainen koeaika oli näin rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä yhden vuoden vähimmäisaikaa lyhyempi (46, 51, 65, 72, 89 ja 103/30/02). Kahdessa tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli tuomiolauselmaan kirjoitetun väärän vuosiluvun perusteella päättynyt jo ennen tuomion antamispäivää (6 ja 10/30/02).

Yhdessä tapauksista tuomittu 70 päivän vankeusrangaistus oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty tuomiolauselmaan 7 päivän mittaiseksi (75/30/02).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomioissa olevan kirjoitusvirheen korjaamisessa, kun tuomiolauselmasa ollut virhe oli tuomioistuimessa korjattu kirjoitusvirheenä, mutta korjausmerkinnästä ei käynyt ilmi, kuka sen oli tehnyt tai milloin ja minkä lainkohdan perusteella korjaus oli tehty. Korjausmerkintää on sittemmin korjattu niin, että korjauksen tekijä ja teko aika sekä lainkohta, oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 10 § kävivät ilmi merkinnästä.

Oikeastaan korjaus olisi tullut tehdä oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 10 §:n kanssa asiallisesti samansisältöisen lain oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11 luvun 9 §:n perusteella. Vakiintuneen käytännön mukaan korjausmerkinnästä tulee näkyä milloin ja minkä lainkohdan perusteella korjaus on tehty ja merkintä on allekirjoitettava (73/30/02).

4.3.4 Eräitä yleisiä näkökohtia

Rangaistustuomioiden tarkastamista varten oikeusministeriön oikeusrekisterikeskus toimittaa sille annetun ohjeen mukaisesti oikeuskanslerin virastoon osan tuomioistuinten oikeusrekiste-

rikeskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitus vastaa tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmaa, jonka perusteella on mahdollista havaita yksittäisessä tuomioissa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systeemi- virheitä. 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.

Virheen seuraamuksena voi olla huomautus tai virheen johdosta lausuttu käsitys ja määräys virkasyytteen nostamisesta. Havaittu virhe johtaa annettuun huomautukseen silloin, kun virhettä ei, ottaen huomioon sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut virheeseen liittyvät seikat, voi pitää vähäisenä. Käsitykseen johtavat lievemmät muotovirheet. Virkasyyte voi tulla seuraamuksena kyseeseen, kun virhe täyttää rikoslain 40 luvun virkavelvollisuuden rikkomisesta annetun 10 §:n tunnusmerkistön. Rangaistustuomioiden tarkastamisessa havaittu virhe on johtanut virkasyytteen viimeksi vuonna 1994.

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

4.4 Purkuesitys korkeimmalle oikeudelle

4.4.1 Korkeimman oikeuden vastaus

Korkein oikeus on oikeuskanslerin esityksen mukaisesti 18.2.2002 purkanut vuoden 2001 kertomuksessa kohdassa 4.4.1 kerrotun tuomion vanhentuneen syytekohtan ja yhteisen vankeusrangaistuksen osalta ja tuominnut vastaajan jäljelle jääneistä syyksiluetuista teoista uuteen yhteiseen vankeusrangaistukseen (8/30/01).

5 Muun oikeudenhoidon laillisuusvalvonta

5.1 Yleiskatsaus

5.1.1 Kantelut

Oikeudenhoitoon laajemmassa mielessä luetaan syyttäjä-, poliisi- ja ulosottotoimi. Eri oikeudenhoitoviranomaisten toimenpiteet, kuten tuomioistuinten toiminnan lisäksi syyttäjän, poliisin ja ulosottoviranomaisten menettely, tulevat usein arvioitaviksi oikeuskanslerinvirastossa tutkittavina olevissa asioissa. Niihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa käsitellään tässä jaksossa.

Syyttäjätoimintaa koskeviin asioihin ylimällä tasolla vaikuttanut merkittävä muutos oli valtakunnansyyttäjän toiminnan aloittaminen 1.12.1997. Tämä on vähentänyt oikeuskanslerin osuutta syyttäjätoiminnan valvonnassa, koska syyttäjien valvonta on säädetty yhdeksi valtakunnansyyttäjän tehtävistä. Syyttäjän toimintaa koskevia kanteluita on joissakin tapauksissa siirretty valtakunnansyyttäjälle. Varsinkin muiden kuin virkarikosten syyteharkintaan kohdistuvat kantelut on perusteltua siirtää valtakunnansyyttäjälle, koska tämä voi paitsi arvioida syyttäjän menettelyn lainmukaisuuden myös suorittaa tarvittaessa uuden syyteharkinnan. Oikeuskansleri voi suorittaa uuden syyteharkinnan vain valvontaansa kuuluvissa asioissa.

Eräät kantelut, ennen muuta vankikantelut, on siirretty eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäviksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (1224/1990) nojalla.

Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinvirastoon on tullut tutkittaviksi 67 sellaista kantelua (60 vuonna 2001), jotka ovat kohdistuneet syyttäjien toimintaan. Vuonna 2002 valtakunnansyyttäjälle siirrettiin 15 asiaa (17 vuonna 2001).

Oikeudenhoitoviranomaisia koskevista kanteluista suuren alaryhmän ovat muodostaneet poliisin menettelyä koskevat kantelut, niin kuin edellisinkin vuosina. Poliisiin kohdistuneita kanteluita on kertomusvuonna tullut tutkittaviksi 179 (180 vuonna 2001). Niissä on useimmiten

ollut kysymys poliisin menettelystä epäillyn rikoksen tutkintaa suorittavana esitutkintaviranomaisena. Kanteluissa on ollut usein kysymys myös poliisin menettelystä lupahallintoviranomaisena.

Poliisien tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkintaa johtaa esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaan 1.12.1997 lukien syyttäjä. Valtakunnansyyttäjä on tätä varten määrännyt syyttäjät ja heidän toimialueensa. Hän voi määrätä yksittäistapauksessa myös muun syyttäjän johtamaan poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa.

Ulosottoviranomaisia koskevia kanteluita on tullut kertomusvuonna vireille 56 (46 vuonna 2001). Ne ovat koskeneet pääasiassa menettelyä ulosotossa.

Kuvassa 5 on esitelty lukumäärittäin syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisiin vuosina 2000—2002 kohdistuneet kantelut.

5.1.2 Tarkastukset

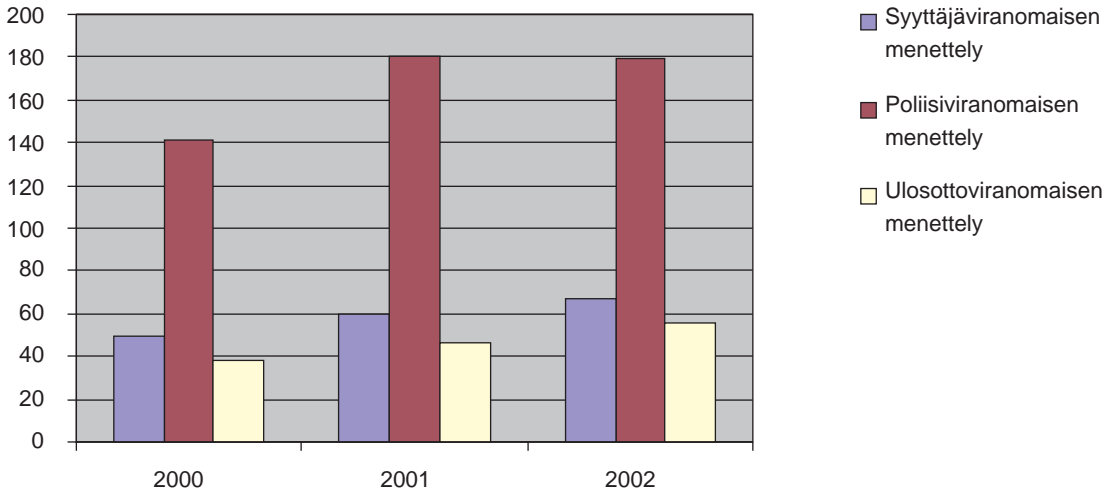
Apulaisoikeuskansleri on vuoden aikana tehnyt tarkastuksen kolmeen poliisipiiriin ja neljään syyttäjäyksikköön. Lisäksi on Lapin lääninhallituksen tarkastuksen yhteydessä tutustuttu läänin poliisijohdon toimintaan ja sen havaintoihin omassa laillisuusvalvonnassaan. Apulaisoikeuskansleri on tutustunut myös poliisin, tullin ja rajavartioston ns. PTR-yhteistyöhön.

Poliisitarkastuksilla on erityisesti pyritty selvittämään poliisin turvapalveluiden saatavuutta ja esitutkinnan joutuisuutta. Tarkastusten perusteella arvioiden esitutkintojen viipyminen näkyvä yleinen ongelma maan eri puolilla ja myös eri kokoisissa poliisipiireissä.

Syyttäjätarkastusten painopisteenä on ollut rikosprosessin sujuvuuden seuranta, ns. seuraamusluontoisen syyttämättä jättämisen käytännöt ja syyteharkintojen joutuisuus. Tarkastushavainnot antavat viitteitä siitä, että seuraamusluontoisessa syyttämättä jättämisessä on jonkin verran epäyhtenäisyyttä ja että syyttäjät jättävät toisinaan vähäisinä syyttämättä sellaisiakin pa-

Kuva 5

Syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisia koskeneet kantelut 2000—2002



hoinpitelyjä, jotka ainakin teonkuvauksen mukaan näyttäisivät sisältävän suhteellisen vakavaksikin luokiteltavaa väkivaltaa (esim. potkiminen). Apulaisoikeuskansleri on lähettänyt valtakunnansyyttäjälle tiedoksi ja mahdollista uutta syyteharkintaa varten pari tarkastuksella havaitsemaansa syyttämättäjättämispäätöstä, jotka koskivat pahoinpitelyrikoksia.

Valtakunnansyyttäjänvirasto ilmoitti, että apulaisvaltakunnansyyttäjän sijainen on 29.7.2003 suorittanut molemmissa asioissa uuden syyteharkinnan. Toisessa tapauksessa hän poliisilta pyytämänsä lisätutkinnan jälkeen arvioi näytön toisin kuin kihlakunnansyyttäjä ja muutti syyttämättäjättämispäätöksen teonkuvausta. Toisessa tapauksessa hän määräsi nostettavaksi syytteen törkeän pahoinpitelyn yrityksestä ja toissijaisesti pahoinpitelystä.

5.2 Syyttäjän toimien laillisuusvalvonta

5.2.1 Muu kannanotto

Syyttäjän esteellisyys syyteharkinnassa

Kantelussa oli arvosteltu kihlakunnanviraston syyttäjäosaston kihlakunnansyyttäjän me-

nettelyä, kun hän oli suorittanut syyteharkinnan ja päätnyt syytteen nostamatta jättämiseen saman kihlakunnanviraston poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikön menettelyä koskevassa rikosasiassa. Kantelun mukaan kihlakunnansyyttäjä olisi ollut esteellinen suorittamaan syyteharkinnan asiassa, koska hän oli aikaisemman esitutkinnan johdosta suorittanut jutussa syyteharkinnan eräiden muiden syylliseksi epäiltyjen osalta ja siinä päätnyt syytteiden nostamatta jättämiseen. Toisena esteellisyysperusteena oli mainittu, että apulaispoliisipäällikkö olisi ollut esimiesasemassa kyseiseen kihlakunnansyyttäjään, samoin kuin muihinkin kihlakunnanviraston syyttäjäosaston syyttäjiin nähden.

Selvityksensä mukaan kihlakunnansyyttäjä oli aikaisemmassa nimismiesjärjestelmässä 1980-luvulla työskennellyt apulaisnimismiehenä useita vuosia samassa nimismiespiirissä kyseisen apulaispoliisipäällikön kanssa, joka tuolloin oli toiminut siellä nimismiehenä. Selvityksen mukaan kihlakunnansyyttäjä ja apulaispoliisipäällikkö eivät ole perhetuttavia eivätkä he ole olleet muutenkaan läheisesti tekemisissä.

Kanteluun antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskansleri on todennut, että pelkästään se seikka, että syyttäjä on aikaisemman esitutkinnan johdosta suorittanut syyteharkinnan siinä

syyliseksi epäiltyinä kuulusteltujen henkilöiden osalta, ei vielä sinänsä tee syyttäjää esteelliseksi suorittamaan syyteharkintaa myös myöhemässä esitutkinnassa syyliseksi epäiltyinä kuulujen muiden henkilöiden osalta.

Toista esteellisyysperustetta koskevan väitteen osalta apulaisoikeuskansleri lausui seuraavaa.

On selvää, että kihlakunnanviraston poliisilaitoksella toimiva apulaispoliisipäällikkö ei nykyisessä paikallishallintojärjestelmässä ole minikäänlaisessa esimiesasemassa saman kihlakunnanviraston syyttäjäosaston syyttäjiin nähden. Jonkinlaisen ongelman muodostaa kuitenkin kysymys siitä, voisiko aikaisempi toimiminen samassa poliisiyksikössä esimies/alainen-suhteessa muodostaa huomioon otettavan esteellisyysperusteen. Asiassa esiintuodusta selvityksestä ilmenee, että apulaispoliisipäällikön ja kihlakunnan syyttäjän aikaisempi toimiminen samassa poliisiyksikössä välittömässä esimies/alainen-suhteessa oli päättynyt jo yli 10 vuotta sitten, eikä sen ole voitu osoittaa vaikuttaneen kihlakunnan syyttäjän nyt suorittamaan syyteharkintaan.

Väitteet kihlakunnansyyttäjän esteellisyydestä esimies/alainen-suhteen vuoksi on varsinaisesti tuotu esiin vasta sen jälkeen, kun syyttäjä oli tehnyt päätöksensä syytteen nostamatta jättämisestä. Siten on varsin tulkinnanvaraista, voidaanko noita pääosin vasta jälkikäteen esiintuvia väitteitä pitää senkaltaisena seikkana, joka yleisistä syyttäjistä annetun lain 12 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti olisi ollut omiaan antamaan perustellun aiheen epäillä kihlakunnan syyttäjän puolueettomuutta asiassa ja jonka toisaalta myös syyttäjän olisi tullut omalta osaltaan mieltää muodostavan huomioon otettavan esteellisyyserusteen (187/1/00).

5.3 Poliisitoimen laillisuusvalvonta

5.3.1 Käsitteet

1) Poliisin epäasiallinen käytös

Rikosasian asianomistaja oli puhelimitse tiedustellut poliisilaitoksen rikostutkijalta asiansa tutkimusten edistymistä. Asian tutkijana toiminut ylikonstaapeli oli tällöin kertonut olevansa työssään ylikuormitettu, minkä vuoksi tutkimusten valmistuminen saattaisi kestää jopa viisi vuotta. Ylikonstaapeli oli kehottanut asianomistajaa valittamaan asiasta eduskuntaan.

Apulaisoikeuskansleri katsoi kannanotosaan, että ylikonstaapeli ei ollut käyttäytynyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla ryhtyessään valittamaan työpaineistaan asianomistajalle. Mahdollisen liiallisen työkuormituksen aiheuttamista paineista tulisi virkamiehen keskustella ensisijaisesti omien esimiestensä kanssa sekä tarvittaessa turvautua työsuojelun tarjoamiin palveluihin. Tämän tyyppisten ongelmien purkamista asiakkaisiin tulisi senkin vuoksi välttää, että menettely voi olla omiaan antamaan asiakkaalle vääristyneen kuvan organisaation toimintakyvystä kokonaisuutena (1221/1/00).

2) Rikosilmoituksen kirjaamisen viivästyminen

Kantelija oli jättänyt rikosilmoituksen sisältävän kirjeen erään kihlakunnan poliisilaitokselle. Ilmoitus oli rekisteröity poliisin atk-tiedostoon vasta runsaan neljän viikon kuluttua eli vasta sen jälkeen, kun oikeuskanslerinvirastosta oli otettu poliisilaitokseen asian johdosta yhteyttä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti rikoskomisarion huomiota esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:ään, jonka mukaan rikosilmoitus on kirjattava viipymättä (473/1/01).

3) Tutkinnanjohtajan esteellisyys

Tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario oli jättäessään käräjäoikeudelle kantelijaa koskevan vangitsemisvaatimuksen jättänyt noudattamatta Sveitsin oikeusviranomaisten oikeusapuaineiston käyttämiseksi asettaman rajoituksen. Kantelija oli tehnyt tutkinnanjohtajan menettelystä rikosilmoituksen, jonka johdosta oli käynnistetty esitutkinta.

Apulaisoikeuskansleri viittasi päätöksessään esitutkintalain esteellisyyssäännöksiin sisältyvään ns. yleislausekkeeseen. Sen mukaan tutkinnanjohtaja tai tutkija on esteellinen, ”jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu”. Säädöksellä tarkoitetaan mm. sitä, että poliisin esteellisyyttä arvioitaessa on aiheellista kiinnittää huomiota myös siihen, miltä toiminta näyttää ulospäin. Esitutkintaa toimittavan poliisin esteettömyyden tulee olla uskottavaa ulkopuolisen näkökulmasta.

Tässä esteellisyyssarvioinnissa erityisesti tutkinnanjohtajan osalta on otettava huomioon tämän varsin laaja toimivalta. Tutkinnanjohtaja

päättää esimerkiksi siitä, toimitetaanko esitutkinta ja missä laajuudessa sekä ratkaisee kysymyksen tutkijan esteellisyydestä. Tutkinnanjohtajan asema on nämä hänelle kuuluvat laajat oikeudet huomioon ottaen herkkä virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen suhteen.

Pelkkä tutkinnanjohtajasta tehty rikosilmoitus ei kuitenkaan automaattisesti johda siihen, että tutkinnanjohtaja tulee esteelliseksi. On mahdollista, että esimerkiksi rikosilmoitus on tehty pelkästään siinä tarkoituksessa, että tutkinnanjohtaja saataisiin tällä menettelyllä todetuksi esteelliseksi. Tällaisissa tapauksissa ei esitutkintalain mukainen tutkintakynnys yleensä ylity eikä esitutkinnan toimittamista aloiteta. Poliisin on toimitettava esitutkinta ainoastaan silloin, kun on ”syytä epäillä, että rikos on tehty”.

Voidaan puoltaa näkemystä, että nimenomaan esitutkinnan aloittamisella on merkitystä arvioitaessa tutkijan tai tutkinnanjohtajan esteellisyyttä. Tällöin on todettu olevan syytä epäillä rikosta. Toisaalta myös sillä seikalla, kuinka läheisesti tutkinnanjohtajaan kohdistuvassa rikosilmoituksessa kerrottu menettely liittyy käynnissä olevaan esitutkintaan, on merkitystä arvioitaessa tutkinnanjohtajan esteellisyyttä.

Tässä tapauksessa kantelijan tutkinnanjohtajan menettelystä tekemä rikosilmoitus on kohdistunut tutkinnanjohtajan menettelyyn samassa vireillä olevassa esitutkinnassa. Rikosilmoituksessa on katsottu tutkinnanjohtajan aiheuttaneen kantelijalle menettelyllään ”erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa, esim. vapaudenriiston”. Rikosilmoitusta ei voida katsoa tehdyn pelkästään siinä tarkoituksessa, että tutkinnanjohtaja saataisiin sen avulla todettua esteelliseksi ja tutkinnanjohtaja vaihdettua, koska tutkintakynnys on ylittynyt poliisin aloitettua esitutkinnan toimittamisen.

Rikoskomisarion kykyyn toimia puolueettomasti tutkinnanjohtajana kohdistuvan luottamuksen voidaan tässä tapauksessa objektiivisesti arvioiden katsoa vaarantuneen viimeistään sen jälkeen kun esitutkinnan toimittaminen rikoskomisarioon kohdistuneen rikosilmoituksen johdosta on aloitettu. Jälkikäteen arvioiden olisi siten ollut oikeudellisesti perusteltua, että rikoskomisario olisi siinä vaiheessa katsonut itsensä esteelliseksi jatkamaan tutkinnanjohtajana asiassa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä esteellisyyssäännösten soveltamisesta rikoskomisarion tietoon (574/1/01).

4) Viivyttely poliisirikoksen tutkinnassa

Esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaan syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana poliisimiesten tekemäksi väitetyn rikoksen esitutkinnassa.

Kantelija arvosteli poliisilaitosta siitä, että ilmoitus toimivaltaiselle syyttäjyksikölle tutkinnanjohtajan määräämiseksi oli tehty vasta noin vuoden kuluttua tutkintapyynnön tekemisestä.

Poliisilaitos perusteli menettelyään sillä, että asiassa oli jääty odottamaan käräjäoikeuden päätöstä samaan tapahtumakokonaisuuteen liittyvässä asiassa jossa tutkintapyynnön tekijä oli rikoksesta epäillyn asemassa. Poliisilaitos viittasi myös siihen, että oli ”syntynyt epätietoisuutta siitä, mitä tutkintapyynnön tekijä loppujen lopuksi halusi”.

Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, etteivät poliisilaitoksen menettelylleen esittämät perusteet kestä kriittistä tarkastelua.

Poliisirikosten tutkinnasta annettujen säännösten taustalla on ajatus siitä, että luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen vaarantuu helposti, mikäli rikoksesta epäilty kuuluu tutkinnan toimittavaan organisaatioon. Sen vuoksi on säädetty, että syyttäjät toimivat tutkinnanjohtajina tällaisissa asioissa. Järjestelmän toimivuuden kannalta on perusasia, että poliisirikosasiat myös todellisuudessa ohjautuvat tähän niitä varten luotuun järjestelmään. Poliisilla ei ole tässä suhteessa harkintavaltaa.

Esitutkintalain 14 §:n 2 momentin esitöissä on määritelty tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän tärkeimmäksi tehtäväksi seurata esitutkinnan edistymistä. Syyttäjän tehtävänä on mm. arvioida, onko esimerkiksi ennen esitutkinnan toimittamista koskevan päätöksen tekemistä aiheellista odottaa samaan tapahtumakokonaisuuteen liittyvän asian käsittelyä tuomioistuimessa. Tällaisen arvion tekeminen ei kuulu poliisirikosasioissa poliisille itselleen, muuten koko näitä rikoksia varten luotu järjestelmä romuttuu. Erityisen ongelmallista yleisen uskottavuuden kannalta tällainen menettely on tilanteissa, joissa tutkintapyyntö kohdistuu sen vastaanottaneessa poliisilaitoksessa työskenteleviin poliisimiehiin.

Se seikka, että esitettyä tutkintapyyntöä pidetään joltain osin tulkinnanvaraisena, ei ole hyväksyttävä peruste sille, että syyttäjälle tehtävä ilmoitus jätetään odottamaan epämääräiseksi ajaksi. Tutkintapyynnön tekijälle tulee tarvittaessa varata tilaisuus täydentää sitä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä esitutkintalain vastaisesta viivyttelystä poliisiri-

koska koskevan ilmoituksen tekemisessä syyttäjälle rikosasioiden tutkinnasta poliisilaitoksella vastaavan komisarion tietoon (988/1/01).

5.3.2 Muu kannanotto

Poliisin toiminta itsenäisyypäivän mielenosoituksessa

Oikeuskanslerille osoitetussa kantelukirjoituksessa pyydettiin tutkimaan, oliko poliisi käyttänyt liiallisia voimakeinoja itsenäisyypäivän 6.12.2001 mielenosoituksessa. Kantelija perusti tutkintapyyntönsä TV- uutiskuviin. Koska mielenosoituksen aikana oli presidentinlinnan läheisyydessä sattunut välikohtauksia, apulaisoikeuskansleri piti aiheellisenä selvittää laajemminkin sitä, minkälaisin ohjein ja toimenpitein poliisi oli mielenosoitukseen ja sen mahdolliseen kehittymiseen varautunut sekä millaista poliisin voimankäyttö oli ollut. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri pyysi sisäasiainministeriön poliisiasastoa hankkimaan Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta selvityksen sekä antamaan asiasta oman lausunnon.

Saamansa selvityksen valossa apulaisoikeuskansleri piti perusteltuna poliisin ennakkoon käytettävissään olleen informaation pohjalta tekemää tilannearviota, jonka mukaan osa mielenosoittajista ja näihin liittyvistä henkilöistä saataisi pyrkiä häiritsemään liikennettä presidentinlinnaan johtavilla kaduilla, jopa aggressiivisin keinoin. Näin sitten osoittautui tapahtuneenkin. Arvion pohjalta tehtyjä varautumistoimia apulaisoikeuskanslerilla ei ollut laillisuusvalvojana aihetta arvostella.

Hankitun selvityksen valossa poliisin ei ole mielenosoituksen aikana voitu osoittaa käyttäneen muita voimakeinoja kuin käsillä ja keholla työntämistä. Apulaisoikeuskanslerin havainnon mukaan poliisi ei ollut käyttänyt mainittuja voimakeinoja lainvastaisella tavalla taikka rajoittanut lainvastaisesti mielenosoitusoikeutta (1225/1/01).

5.4 Ulosottoimen laillisuusvalvonta

5.4.1 Käsitykset

1) Ulosottoviranomaisen menettely kirjanpitoaineiston tarkastajana

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että ulosottolain 3 luvun 34 a §:ssä tarkoitettua kehotusta

luovuttaa kirjanpitokirjat ja -aineisto ulosottomiehelle tarkastettavaksi ei olisi tullut antaa konkurssipesän hoitajalle, koska konkurssi oli rauennut. Kehotus olisi tullut antaa yhtiölle, vaikka kirjanpitokirjat ja -aineisto olivat vielä pesänhoitajan hallussa.

Ulosottolain 1 luvun 5 §:n 3 kohdan ja 3 luvun 34 a §:n mukaan ulosottomiehen tulee itse määrätä velallinen luovuttamaan kirjanpitokirjat ja -aineisto tarkastettavaksi. Avustava ulosottomies oli neuvotellut kihlakunnanvoudin kanssa menettelystä, mutta kihlakunnanvouti ei ollut saadun selvityksen mukaan itse antanut kysymyksessä olevaa kehotusta.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei kihlakunnanvoudin eikä avustavan ulosottomiehen menettelyä voitu pitää ulosottolain eikä hyvän ulosottotavan mukaisina. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kihlakunnanvoudin ja avustavan ulosottomiehen huomiota vastaisen varalle ulosottolain mukaiseen menettelyyn (124/1/01).

2) Virhe saatavan perimisessä

Saatava oli ollut ulosotettavana jo 1980-luvulla, jolloin saatavasta oli saatu perittyä osa. Saatava on tullut uudestaan perittäväksi vuonna 1990. Tästä oli saatu selvitys vasta velallisen oikeuskanslerille tekemän kantelun johdosta. Osittain liika peritty määrä oli johtunut siitä, että ulosotto-osastolla oli jäänyt ottamatta huomioon lääninhallituksen ulosmittausta koskevan valituksen johdosta antama päätös vuodelta 1997, jossa lääninhallitus oli kehottanut ottamaan huomioon yhden suorituksen.

Saadun selvityksen mukaan ulosottovirastossa oli jäänyt lääninhallituksen päätös huomioon ottamatta sen johdosta, että samana ajankohtana oli manuaaliset ulosottokortit siirretty atk-järjestelmään. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kysymys oli ollut pikemminkin inhimillisestä erehdyksestä kuin että asiassa olisi menetelty tahallisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kuitenkin ulosotto-osaston huomiota huolellisuuteen asioita siirrettäessä atk-järjestelmään (61/1/01).

5.5 Muu oikeudenhoito ja oikeushallinto

5.5.1 Käsitykset

1) Yhdyskuntapalvelun soveltuvuusselvityksen laatiminen

Kriminaalihuoltoyhdistyksen aluetoimiston

sosiaalityöntekijän haastatellessa rikoksesta epäiltyä henkilöä, jonka soveltuvuutta yhdyskuntapalveluun hänen oli virallisen syyttäjän pyynnöstä määrä arvioida, ilmeni, että haastateltavan piti ryhtyä suorittamaan aiemmasta rikoksesta tuomittua ehdotonta vankeusrangaistusta, josta hänellä olisi mahdollisuus vapautua aikaisintaan puolen vuoden kuluttua. Tämän tiedon perusteella Kriminaalihuoltoyhdistyksen aluetoimisto ilmoitti syyttäjälle, että lausuntoa soveltuvuudesta yhdyskuntapalveluun ei anneta, koska tulevaisuuteen ulottuva arvioiminen oli tässä vaiheessa liian aikaista.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan Kriminaalihuoltoyhdistyksen aluetoimiston menettely ei perustunut lakiin. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kriminaalihuoltoyhdistyksen toimintaa jatkaneen Kriminaalihuoltolaitoksen huomiota aluetoimiston velvollisuuteen suorittaa virallisen syyttäjän pyytämä soveltuvuus selvitys.

Jos aluetoimisto katsoo tarkoituksenmukaiseksi kiinnittää huomiota seikkoihin, jotka vaikeuttavat soveltuvuuden arvioimista, kuten täytäntöönpanon ajoittuminen tulevaisuuteen, voi se tällaisesta asiasta lausua selvityksessä (254/1/01).

2) Kantelu ratkaisun hylkäämisen perusteista

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan valittajan kannalta on harhauttavaa tuoda työtömyysturvautakunnan ratkaisun perusteluissa esille sellaista seikkaa, jolla ei ollut ratkaisun lopputuloksen kannalta merkitystä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle lautakunnan huomiota päätöksen perusteissa esitettyjen kannanottojen tarkkuuteen (819/1/02).

5.5.2 Muut kannanotot

1) Esittelijän esteellisyys

Tuomioistuimen menettelyä koskevassa kanteluasiassa oli esitetty, että asian esittelijäksi oikeuskanslerinvirastossa määrätty henkilö olisi esteellinen valmistelemaan ja esittelemään kantelua sen vuoksi, että kantelija ei ilmoituksensa

mukaan luottanut esittelijän puolueettomuuteen. Samalla kantelija oli viitannut eräisiin aikaisempiin kanteluasioihin, joissa sama henkilö oli toiminut esittelijänä.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri totesi esittelijän esteellisyyttä koskevien väitteiden osalta, että oikeusjärjestyksessämme omaksuttujen periaatteiden mukaan virkamies ei saa käsitellä asiaa, johon nähden hän on esteellinen. Erityisiä säännöksiä asiasta nimenomaan oikeuskanslerinviraston esittelijöiden osalta ei ole. Peruseriaatteena on, että kukin esittelijä, niin kuin muutkin virkamiehet, ensisijaisesti itse arvioi oman esteellisyytensä.

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinviraston esittelijöiden esteellisyyden. Sanotussa asiassa oikeuskansleri katsoi, ettei asianomainen esittelijä ole kantelijan julkituomalla perusteella ollut esteellinen kanteluasiata valmistelemaan ja esittelemään. Pelkästään se seikka, että henkilö aikaisemmin on toiminut esittelijänä joissakin sellaisissa kanteluratkaisuissa, jotka kantelija mahdollisesti kokee itselleen epämieluisiksi, ei ole senkaltainen hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu erityinen syy, joka saattaisi vaarantaa luottamuksen esittelijän puolueettomuuteen muussa kanteluasiassa (903/1/00).

2) Henkilötietojen luovuttaminen tieteellisiin tutkimuksiin

Kantelussa oli kysymys siitä, että Väestörekisterikeskus oli luovutuskiellosta huolimatta luovuttanut henkilötietoja tieteellistä tutkimusta varten ja että tiedot oli luovutettu osakeyhtiölle, vaikka luovutuksen saajana oli yliopisto.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, ettei voimassa oleva lainsäädäntö asettanut estettä tietojen luovuttamiselle tieteellistä tutkimusta varten. Oikeuskansleri kuitenkin esitti, että tietosuojavaltuutettu ja Väestörekisterikeskus tietojen luovutusta koskevassa tulkintalinjojen arviointityössä selvittäisivät myös yksityisten yhteisöjen asemaa tieteellisiin tarkoituksiin luovutettavien tietojen käyttäjänä. Oikeuskansleri piti huomionarvoisena erityisesti sitä, että voidaan torjua epäilytkin, että tieteellisiin tarkoituksiin luovutetuilla tiedoilla voisi olla myös kaupallinen käyttöyhteys (1210/1/01).

6 Valtionhallinnon laillisuusvalvonta

6.1 Yleiskatsaus

Oikeuskanslerin tehtävänä on valtionhallintoon kuuluvien viranomaisten, toimielinten ja virkamiesten menettelyn laillisuuden valvonta. Ylimmän laillisuusvalvonnan toimivallan rajat eivät kaikissa tapauksissa ole yksiselitteiset. Niissä joudutaan silloin käyttämään tapauskohtaista harkintaa. Esim. valtionyhtiöt ovat lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisia yhteisöjä, joihin laillisuusvalvonnan keinot eivät ulotu, ellei kysymyksessä oleva toiminnan osa poikkeuksellisesti tarkoita julkisen tehtävän hoitamista. Kertomuksen tässä jaksossa käsitellään laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu muuhun valtionhallintoon kuin edellä 4. ja 5. jaksossa käsiteltyihin oikeudenhoitoviranomaisiin. Merkittävä osa opetus-, sosiaali-, terveys- ja ympäristöhallinnosta kuuluu kunnille. Niihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa selostetaan seuraavan jakson kohdassa 7.2.

Oikeuskanslerin suorittama laillisuusvalvonta tapahtuu suurimmalta osin tutkimalla tehtyjä kanteluja. Ne voivat kohdistua useamman kuin yhden hallinnonalan viranomaisten menettelyyn. Myös seuraamalla tiedotusvälineissä esillä olleita asioita ja tekemällä tarkastus- ja tutustumismatkoja on hankittu oikeuskanslerin valvontatoiminnan kannalta tarpeellista tietoa.

Valtionhallinnon laillisuusvalvonnessa pidetään silmällä myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä kuvastuu jaksossa selostetuissa toimenpideratkaisuissa. Niissä on usein tavalla tai toisella esillä hyvän hallinnon perusoikeuden toteutumisen turvaaminen. Hyvän hallinnon piiriin kuuluvissa asioissa on käsittelyn ja ratkaisun viivästyminen useimmiten todettu epäkohdaksi. Huomiota on jatkuvasti jouduttu kiinnittämään myös päätösten perustelujen puutteellisuuteen. Puutteita on ilmennyt niin ikään viran-

omaisilla tehtyihin tiedusteluihin vastaamisessa sekä neuvontavelvollisuuden toteutumisessa.

Kertomusvuonna tehdyn valtionhallinnon laillisuusvalvontaan liittyneet kantelut ovat kattaneet aikaisempien vuosien tapaan lähes kaikki keskeiset valtionhallinnon alat, kuten tämän kertomuksen loppujakson tilastotietoja koskevassa kohdassa 10 on esitetty. Oikeuskanslerille tehdyt kantelut ovat jakautuneet hallinnonaloittain viime vuosina melko vakiintuneella tavalla. Sosiaaliviranomaiset sekä terveyden- ja sairaanhoitoviranomaiset ovat suurimmat kanteluryhmät. Myös työvoimaviranomaiset, opetusviranomaiset ja veroviranomaiset ovat usein olleet kantelujen kohteina.

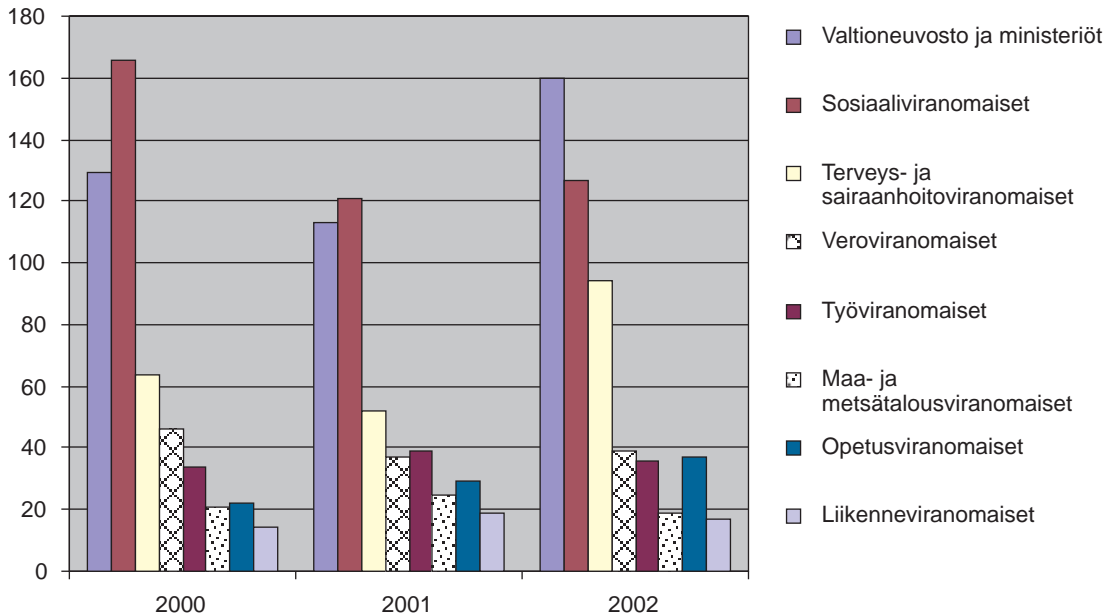
Valtionhallinnon laillisuusvalvonnessa kertomusvuonna annetuista ratkaisuista on syytä panna merkille Soneraa koskeva tapaus. Valtioneuvoston osuuden selvittäminen ja oikeuskanslerin ratkaisun antaminen Sonera Oyj:n UMTS-päätöksenteossa on vaatinut huomattavan työpanoksen (päätös on jaksossa 9). Laajaa julkista huomiota ovat myös herättäneet autoveron määrätymiseen käytettyjen autojen maahantuonnissa liittyvät lainsäädännölliset ja muut yleiset ongelmat. Niiden vaikutus yksittäisten autoverovalitusten käsittelyn viivästyamiseen on ollut laillisuuden kannalta arvioitavana kanteluratkaisun johdosta.

Tässä jaksossa käsiteltävät valtionhallinnon laillisuusvalvontaa koskevat asiat ovat antaneet aihetta seuraaviin jäljempänä esitettäviin toimenpiteisiin ja kannanottoihin.

Kuvassa 6 on nähtävissä valtionhallintoon vuosina 2000—2002 kohdistuneiden kantelujen lukumäärät hallinnonaloittain. Viranomaiskanteluja koskevat pylväät kuvaavat niiden kantelujen lukumääriä, jotka kohdistuvat muihin viranomaisiin kuin ministeriöihin.

Kuva 6

Valtioonhallintoon kohdistuneet kantelut hallinnonaloittain 2000—2002



6.2 Ulkoasiainhallinto

6.2.1 Käsitukset

1) Esimiehen antama kirjallinen huomautus

Ulkoasiainministeriön yksikön päällikkö oli antanut määräaikaisessa työsuhteessa olleelle työntekijälle kirjallisen huomautuksen, joka oli sisältänyt viittauksen aikaisemmin käytyihin kehitys- ja tavoitekeskusteluihin sekä työntekijän työskentelystä saatuun kielteiseen palautteeseen. Lisäksi kirjallinen huomautus oli sisältänyt viittauksen mahdollisesta määräaikaisen virkasuhteen uusimatta jättämisestä.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että huomautuksen antaminen on hallinnollisen esimiehen yleiseen työnjohto- ja työnvalvontavaltaan kuuluva toimenpide, josta ei ole laissa menettelysäännöksiä. Muodollisten menettelysäännösten edellyttäminen ei esimiehen työnvalvontavaltaan myöskään sovellu. Ottaen huomioon virka ja siihen liittyvät tehtävät on tapaus-

kohtaisesti syytä harkita menettelytavat ja työntekijän tilanne hyvän hallinnon näkökulmasta. Kirjeestä olisi tullut selvemmin ilmetä, että kysymys on ollut esimiehen työnjohdollisesta toimenpiteestä eikä lain säätämästä kurinpidollisesta seuraamuksesta. Ottaen huomioon se, että määräaikaista työsuhdetta ei ole sittemmin jatkettu, hyvän hallinnon näkökulmasta arvioituna työntekijän kuuleminen olisi ollut perusteltua.

Oikeuskansleri on katsonut, että asia ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että asiassa on kiinnitetty huomiota hyvän hallinnon kannalta esitettyyn näkökohtaan kuulemisesta sekä siihen, että kirjeestä olisi tullut selvemmin ilmetä, että kysymys on esimiehen työnjohdollisesta huomautuksesta (206/1/00).

2) Asiakirjapyyntöön käsittelystä

Kantelija oli 26.7.2001 pyytänyt sähköpostitse ulkoasiainministeriöltä ajan tasalla olevaa listaa ulkomaisten lähetystöjen CD-rekisterikilpien

etuliitteistä. Saatuaan 30.7.2001 sähköpostitse vastauksen, jossa oli todettu, että ”sääntöjemme mukaan emme saa antaa CD-kilpien listaa ulkopuolisille”, kantelija oli samana päivänä pyytänyt ministeriötä toimittamaan asianmukaisen valitusosoituksen. Kantelijalle oli kuitenkin vasta 21.9.2001 sähköpostitse toimitettu täydennetty vastaus, jossa oli kieltäytymisen perusteeksi viitattu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännökseen sekä Wienin diplomaattisia suhteita koskevaan yleissopimukseen. Tuolloin, 21.9.2001, kantelijalle oli myös ilmoitettu mahdollisuudesta saattaa asia ulkoasiainministeriön ratkaistavaksi sekä tähän liittyvistä menettelysäännöksistä. Ulkoasiainministeriö on antanut kantelijalle asiakirjapyyntöä koskevan kielteisen päätöksen 25.9.2001.

Oikeuskanslerin päätöksessä todettiin, että ulkoasiainministeriöstä oli 30.7.2001 kieltäydytty antamasta kantelijan pyytämistä tietoja. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n säännösten mukaisesti kieltäytymispäätös olisi tullut tuolloin asianmukaisesti perustella sekä antaa kantelijalle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kantelijalta olisi tullut edellä mainittujen säännösten perusteella myös tiedustella, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Myöhemmässä vaiheessa eli alkaen 21.9.2001 ulkoasiainministeriö on käsitellyt kantelijan asiakirjapyynnön uudelleen lain menettelysäännösten mukaisesti. Oikeuskanslerin päätöksen mukaan on tulkinnanvaraista, oliko kantelijan asiakirjapyyntö ollut luonteeltaan sellainen, että siihen olisi voitu soveltaa laissa säädettyä pidempää käsittelyaikaa. Näin ollen ulkoasiainministeriön olisi tullut käsitellä kantelijan asiakirjapyyntö lain 14 §:n 4 momentin pääsäännön mukaisesti viivytyksettä ja joka tapauksessa laissa säädettyssä kuukauden määräajassa.

Oikeuskanslerin päätöksessä kiinnitettiin ulkoasiainministeriön protokollaosaston huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännösten noudattamiseen (797/1/01).

6.3 Sisäasiainhallinto ja puolustushallinto

6.3.1 Huomautus

Rajavartiolaitoksen passintarkastajan käytös

Kantelun mukaan passintarkastaja oli Virossa Helsinkiin saapuneen aluksen matkustajien pas-

sintarkastuksessa käyttäytynyt kovaäänisesti ja työkeästi tarkastaessaan Ranskassa asuvan perheen passeja. Perheen isä oli Ranskassa pysyvästi asuva Yhdysvaltain kansalainen. Passintarkastaja oli sanonut miehelle tämän olevan väärässä jonossa tämän valittua EU-kansalaisille tarkoitettua linjaa. Mies sekä hänen Ranskan passilla matkustanut vaimonsa olivat esittäneet passintarkastajalle perusteluita ja selvitystä siitä, miksi he olivat valinneet kyseisen passintarkastuslinjan. Passintarkastaja oli tilanteessa käyttäytynyt aggressiivisesti eikä ollut vastannut perheen esittämiin näkökohtiin.

Kantelun johdosta oli pyydetty selvitystä rajavartiolaitoksen esikunnalta. Esikunnan selvityksen liitteenä olivat Suomenlahden merivartioston esikunnan ja Helsingin rajatarkastusosaston lausunnot sekä asianomaisen passintarkastajan selvitys.

Oikeuskanslerin päätöksessä todettiin, että passintarkastaja oli alkanut käyttäytyä kovaäänisesti ja työkeästi sen sijaan, että olisi vastannut tai ottanut kantaa perheen esittämiin seikkoihin. Perheellä oli ollut selvitysten perusteella myös perusteltu syy kokea passintarkastajan käyttäytyminen aggressiiviseksi. Passintarkastaja oli itse mieltänyt tekevänsä työtään passintarkastuksessa vallitsevassa kiireessä ja hälinässä. Tämä ei kuitenkaan poistanut hänen menettelynsä moitittavuutta, koska kahden passintarkastuslinjan olemassaolo jo sinänsä edellyttää, että tarkastaja pystyy ottamaan kantaa matkustajien asiallisiin perusteluihin siitä, miksi he ovat valinneet tietyn tarkastusjonon. Oikeuskanslerin johtopäätöksenä oli, että passintarkastaja ei ollut käyttäytynyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla esiintyessään kovaäänisesti ja työkeästi tarkastaessaan perheen passeja. Myös rajavartiolaitoksesta annettu laki korostaa sitä, että rajavartiolaitoksen tehtäviä suoritettaessa tulee toimia asiallisesti ja sovinnollisuutta edistäen. Valtion virkamieslain ja rajavartiolaitoksesta annetun lain säännökset edellyttävät, että passintarkastajan tulee suhtautua asiakkaisiinsa asiallisesti ja rauhallisesti hankalissakin tilanteissa. Päätöksen mukaan tässä asiassa kertynyt selvitys osoitti, että tilanteen oli tehnyt hankalaksi ensi sijassa passintarkastajan oma menettely.

Edelleen oikeuskanslerin päätöksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että passintarkastajan selvityksen otsikointi ”Selvitys Vatasen ja Södermanin kyselyyn” oli outo ja että olisi ollut asianmukaista, että viranomaiset olisivat omissa lausunnoissaan selvittäneet, mistä otsikointi johtui. Lisäksi selvityksissä ja lausunnoissa ei ollut lain-

kaan vastattu kantelukirjoituksessa esitettyihin näkökohtiin muun muassa perheen isän pysyvän asuinpaikan merkityksestä EU-kansalaisille osoitetun passintarkastuksen valinnalle. Sen sijaan niissä oli toistettu passintarkastajan selvityksessään esittämiä tapahtumatietoja, joiden lähemmästä tarkistamisesta ei kuitenkaan ollut esitetty selvitystä. Oikeuskansleri piti päätöksessään merivartioston ja rajavartiolaitoksen esikunnan suhtautumista selvityksen hankkimiseen ja antamiseen huolimattomana ja viranomaistoiminnan arvoa vastaamattomana.

Oikeuskanslerin päätöksessä huomautettiin passintarkastajaa epäasiallisesta käytöksestä perheen passintarkastuksessa. Lisäksi oikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle rajavartiolaitoksen esikunnan ja Suomenlahden merivartioston esikunnan ja Helsingin rajatarkastusosaston huomiota siihen, että kanteluihin pyydetty selvitykset on suoritettava niin, että kanteluissa esitettyihin väitteisiin vastataan tai esitetään selvitys, miksi vastausta ei voida antaa (943/100).

6.4 Valtiovarainhallinto

6.4.1 Käsitukset

1) Ministerille osoitettuun kirjjeeseen vastaminen

Kantelija oli lähettänyt ministerille kirjeen, jossa hän oli pyytänyt valtion vakuusrahaston toimiohjelaotakunnassa käsitellyn asiansa arviointia uudelleen. Asia ei kuulunut ministeriön päättävältään valtion vakuusrahastosta annetun lain nojalla. Ministeri oli kantelun johdosta oikeuskanslerille antamassaan lausunnossa ilmoittanut saattaneensa tuolloin asian valtion vakuusrahaston toimiohjelaotakunnan käsiteltäväksi.

Oikeuskanslerin päätöksessä on todettu hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen edellyttävän, että viranomaiselle lähetettyihin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan kohtuullisessa ajassa. Kantelijan kirjeessä ministerille oli ollut kysymys valtion vakuusrahaston toimiohjelaotakunnan käsiteltäväksi kuuluvasta, kantelijaa koskevasta asiasta. Hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti kantelijan kirje olisi tullut viivytyksettä siirtää asiassa toimivaltaisen elimen eli toimiohjelaotakunnan käsiteltäväksi ja il-

moittaa siirrosta kantelijalle. Ks. myös kohta 3.4.12 (744/100).

2) Valtiokonttorin ruotsinkielinen palvelu

Ruotsinkielisen kunnan palveluksessa oleva henkilöstösihteeri kanteli oikeuskanslerille toisaalta siitä, etteivät Valtiokonttorin Internet-kotisivujen kautta tilattavissa olevat valtion eläkeetuja koskevat esitteet olleet saatavissa ruotsinkielisinä ja toisaalta siitä, että Valtiokonttorilla oli ollut tapana lähettää kunnalle suomenkielisiä ilmoituksia kunnan palveluksessa oleville työntekijöille myönnettyistä eläke-eduista, vaikka kyseessä oleva kunta oli ruotsinkielinen.

Valtiokonttori esitti selvityksessään muun muassa, että Internet-palvelut ja kunnalle lähetetyt ilmoitukset myönnettyistä eläke-eduista eivät olleet lakisääteisiä palveluja, vaan ylimääräisiä erikoispalveluja, jotka eivät Valtiokonttorin mielestä tarvitse täyttää kaikkia kielilainsäädännön asettamia vaatimuksia.

Oikeuskansleri kiinnitti Valtiokonttorin huomiota Suomen perustuslain ja kielilainsäädännön asettamiin velvoitteisiin palveluilla maan molempiin kieliryhmiin kuuluvia asiakkaita samantyyppisten perusteiden mukaan. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan yksilöllisiä etuuksia, kuten tässä tapauksessa eläkeoikeutta, koskevassa tietopalvelussa ei perustuslain mukaan voida tehdä eroa eri kansalliskielellä tapahtuvaan ja erilaiseen pakolliseen ja vapaaehtoiseen yhteiskunnallisen tiedontarpeen tyydyttämiseen.

Kunnalle lähetettyjen tiedotteiden osalta oikeuskansleri totesi, että Valtiokonttori oli menetellyt kielilain vastaisesti lähettäessään suomenkielisiä tiedotteita ruotsinkieliselle kunnalle. Kielilain mukaan tiedotteet olisi tullut lähettää ruotsin kielellä. Ks. myös kohta 3.4.25 (1144/100).

3) Verotoimiston menettely osoitetietoja koskevassa asiassa

Kantelija oli asunut useissa osoitteissa pääkaupunkiseudulla. Hänelle oli tallennettu osoitetietoja muutettaessa erehdyksessä muutostiedot asianhoitajakohtaan. Verotoimisto oli myöntänyt, että kysymys oli inhimillisestä erehdyksestä. Asiakkaan veroposti oli lähetetty asianhoitajatiedon mukaiseen osoitteeseen toistuvista osoitteenmuutoksista huolimatta. Virhe ja sen syy oli havaittu ja osoitetiedot korjattu vasta asiakkaan ottaessa verotoimistoon yhteyttä.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että verotoimiston menettely ei ole ollut asianmukaista ja saattanut arvostelunsa verotoimiston tietoon (1201/1/01).

4) Menettelystä valituksen käsittelyn viipyessä

Autoverovalitus oli saapunut tullipiiriin 14.1.2000. Kun valituskirjelmä ja asian käsittelyssä syntyneet asiakirjat oli toimitettu Helsingin hallinto-oikeuteen heinäkuussa 2001, autoverolain 70 §:n 4 momentissa tarkoitettua kiireellisyyden ei voitu katsoa toteutuneen.

Vastuussa sanotusta viipymisestä olivat olleet tullipiiri ja tulliasiamies. Tätä viipymistä ei ollut aihetta lukea tullipiiriin eikä tulliasiamiehen syyksi moitittavana menettelynä huomioon ottaen Tullihallituksen 28.3.2000 päivätty kirjje tullipiireille. Kirjeessä Tullihallitus on ohjeistanut tullipiirien menettelyä sen johdosta, että korkein hallinto-oikeus oli 15.3.2000 antamallaan välipäätöksellä päättänyt pyytää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua käytetystä ajoneuvosta kannettavasta autoverosta ja autoverosta suoritettavasta arvonlisäverosta.

Sekä tullipiirillä että tulliasiamiehellä olisi ollut Suomen perustuslain 21 §:ssä säänneltyjen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti velvollisuus ilmoittaa valittajalle hänen valituksensa käsittelyn viipymisestä. Tullipiiri ja tulliasiamies ovat olleet tällä tavoin velvoitettuja jo yksinomaan Tullihallituksen kirjeen 28.3.2000 perusteella.

Apulaisoikeuskansleri on saattanut vastaisen varalle tullipiiriin ja tulliasiamiehen tietoon käsityksensä näiden virheellisestä menettelystä, kun nämä jättivät ilmoittamatta valittajalle hänen valituksensa käsittelyn viipymisestä (554/1/00).

6.4.2 Muut kannanotot

1) Valtion vakuusrahaston toimiohjelautakunnan päätökset

Kantelija oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan Valtion vakuusrahaston toimiohjelautakunnan menettelyä. Hän oli arvostellut lautakunnan päätöksen perustelujen riittämättömyyttä sekä sitä, ettei lautakunnan päätöksistä voinut valittaa.

Oikeuskansleri on katsonut, ettei laki edellytä toimiohjelautakunnan perustelevan tavanomaisen hallintopäätöksen tapaan suhteessa velallis-

tahoon korvausvelvollisuuden kohtuullistamisesta omaisuudenhoitoyhtiölle antamaansa toimiohjetta. Kysymyksessä ei ole sellainen hallintomenettelyssä annettu oikeussäännösten soveltamisratkaisu, jossa olisi suoraan ja välittömästi päätetty vastaajan edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, vaan toimiohjetta annettaessa harkitaan, tulisiko omaisuudenhoitoyhtiön luopua sille tuomitusta korvauksesta joiltakin osin. Tällaisen ratkaisun ei tarvitse suoranaisesti täyttää hallintomenettelylain 24 §:ssä säädettyjä päätöksen perustelemiselle asetettavia vaatimuksia ainakaan silloin, kun noudatetaan lautakunnassa vaikiintuneita linjauksia.

Valtion vakuusrahastosta annetun lain 5 §:ssä toimiohjeille on lain esitöiden mukaan tarkoitettu luoda omaisuudenhoitoyhtiöihin kohdistuva sitova vaikutus. Tämän vuoksi ja koska kyseessä on hallintotoimi, päätös saattaisi olla valituskelpoinen. Toisenlaistakaan kantaa ei laillisuusvalvonnan näkökulmasta voida pitää virheellisenä, koska asia on tulkinnanvarainen. Kysymyksen päätöksen valituskelpoisuudesta voi sitovasti ratkaista vain asianomainen tuomioistuin.

Oikeuskansleri on saattanut käsityksensä toimiohjepäätösten valituskelpoisuuden tulkinnasta tiedoksi Valtion vakuusrahaston toimiohjelautakunnalle (961/1/01).

2) Tullirikostutkijan esteellisyys

Suomen Asianajajaliitto oli pyytänyt oikeuskansleria arvioimaan, onko esitutkintalain esteellisyyssäännösten kannalta asianmukaista, että tullilaitoksen rikostutkijoiden toimesta tutkitaan salakuljetus- ja verorikoksia, joissa asianomistajana on Asianajajaliiton käsityksen mukaan tullilaitos itse.

Apulaisoikeuskansleri totesi kannanotossaan, että lainsäätäjä on nimenomaisesti tarkoittanut, että tulliasioita tutkivat tullin omat tutkijat. Sen johdosta, että Asianajajaliitto oli viitannut eräaseen vuodelta 1998 olevaan esitutkintapöytäkirjaan, jossa Tullihallituksen valtuuttama ylitar kastaja katsoi edustavansa Tullihallitusta veropetos oikeudenkäynnissä, viittasi apulaisoikeuskansleri eräaseen tuoreeseen korkeimman oikeuden ratkaisuun (2001:66), jossa on katsottu ettei asianomistajana ollut Tullihallitus vaan Suomen valtio. Apulaisoikeuskansleri piti aiheellisena, että Tullihallitus saattaa ratkaisusta ilmi käyvän periaatteen asianomaisen henkilöstönsä tietoon. Mainitussa tarkoituksessa apulaisoikeuskansleri lähetti jäljennöksen päätöksestään Tullihallitukselle tiedoksi (16/21/01).

6.5 Opetushallinto

6.5.1 Huomautus

Virkamiehen toiminta yksityisenä henkilönä

Korkeakoulun harjoittelukoulun rehtori oli toukokuussa 2000 korkeakoulun hallituksen jäsenille ja muutoin merkittävässä asemassa korkeakoulussa olleille henkilöille lähettämässään kirjeessä lausunut, että nimeltä mainittu harjoittelukoulun ala-asteen oppilas oli 1980-luvun puolessavälissä saatu kiinni näpistyksestä ja että oppilaan nimeltä mainitun äidin kirjeessä kuvattua käyttäytymisen taustalla oli taudinkuva.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on todennut, että kirjoittaessaan kysymyksessä olevan kirjeen rehtori ei toiminut viran puolesta vaan yksityisenä henkilönä. Selvästi oli kuitenkin pidettävä, että korkeakouluun kuuluvan harjoittelukoulun rehtorin tulee nauttia erityistä luottamusta ja arvostusta. Valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin säännöksen, jonka mukaan virkamiehen on käytäyttyävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla, oli siten katsottava velvoittaneen rehtoria, kun hän kirjoitti sanotun kirjeen. Rehtori oli nämä sanontansa kirjeessä esittäessään käyttäytynyt mainitun säännöksen vastaisesti, mistä häntä huomautettiin (6771/01).

6.6 Maa- ja metsätaloushallinto

6.6.1 Esitykset

1) Valtuutus metsätalouden ympäristötuen jaksottamiseen

Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös
25.2.2002, dnro 26/50/00 ja 675/1/01

Asian vireilletulo

Oikeuskanslerin vieraillessa 4.12.2000 Metsätalouden Kehittämiskeskus Tapiossa esille nousi kysymys kestävästä metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996, rahoituslaki) soveltamisesta. Lain 26 §:n viimeinen virke, jonka mukaan muihin toimenpiteisiin myönnetty tuki maksetaan yhtenä eränä, koskee ympäristötuen maksamista. Tapiossa oltiin sitä mieltä, että metsätalouden ympäristötuesta annetun maa- ja metsätalousministeriön päätöksen (144/2000, ympäristötukipäätös) tuen jaksottamista ja mak-

samista koskevat 6 ja 10 §:n säännökset eivät ole sopusoinnussa lain 26 §:n kanssa.

Ryhdyttyessä selvittämään asiaa oli metsänomistaja R.L. pyytänyt 25.5.2001 oikeuskansleria selvittämään, oliko maa- ja metsätalousministeriö menetellyt laillisesti antaessaan ympäristötuen jaksottamista koskevat määräykset. R.L:n mukaan ministeriön päätös sisältää epäkohtia, joista aiheutuu hänelle haittaa.

Maa- ja metsätalousministeriön perustelut

Maa- ja metsätalousministeriö on 6.2.2001 toimittamassaan selvityksessä ja lausunnossa esittänyt muun muassa, että ympäristötuki on metsätalouden rahoituskentässä erityistyyppinen rahoitusmuoto. Ympäristötukea maksetaan maanomistajan pidättäytyessä sinänsä lainmukaisista metsän käyttö- ja hoitotoimenpiteistä. Ympäristötuella korvataan pääasiassa sitä tulonmenetystä, joka syntyy biologisen monimuotoisuuden tai erityisen tärkeän elinympäristön ominaispiirteiden säilyttämisestä. Ympäristötukisopimuksesta seuraa käytännössä sopimuksen kohteena olevan alueen määräaikainen suojelu. Ympäristötukeen kytkeytyvät ongelmat liittyvät perinteisen metsänparannustoiminnan tarpeisiin säädetyn rahoituslain ja ympäristötuen erilaisin lähtökohtiin.

Ympäristötukipäätöksen mukaan tuen maksaminen perustuu metsäkeskuksen ja maanomistajan väliseen sopimukseen, joka on voimassa 30 vuotta. Ympäristötukipäätöksen 10 §:n mukaan kullekin 10-vuotiskaudelle myönnetty ja maksettu tuki lasketaan maksuajankohtaa edeltävän metsäkeskuksen toimialueen kolmen kalenterivuoden puukuutiometrin keskikantohinnan aritmeettisen keskiarvon perusteella. Tuen määrä kulloisellekin kaudelle perustuu ajanmukaisiin puun hintatietoihin. Menettelyllä on pyritty turvaamaan maanomistajalle oikeudenmukainen ja tasavertainen kohtelu. Ministeriön mukaan tuen myöntäminen ja maksaminen 10-vuotiskausittain mahdollistaa myös tuen tarkoituksenmukaisen valvonnan, koska metsäkeskuksen tulee varmistua siitä, että sopimusehtoja on noudatettu ennen kuin seuraavan 10-vuotiskauden tuki myönnetään ja maksetaan.

Ministeriö on todennut, että luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja ympäristötuen tavoitteiden saavuttamiseksi metsätalousta tuetaan vapaaehtoisista rauhoittamista on tarkasteltava pitkällä aikajänteellä. Ympäristötukisopimuksen voimassaoloajaksi on asetettu 30 vuotta. Ra-

hoitusta ei rahoituslain 28 §:n mukaan pääsääntöisesti voida määrätä perittäväksi takaisin enää sen jälkeen, kun rahoituksen myöntämisestä on kulunut 10 vuotta. Tuki tulee voida periä takaisin, jos tuen myöntämiselle säädettyjä ehtoja ei noudateta. Ministeriö on katsonut, ettei se ole voinut päätöksellään poiketa laissa olevasta takaisinperintäsäännöksestä ja ulottaa takaisinperintää 10 vuotta pitemmälle.

Kun tuki myönnetään ja maksetaan 30 vuoden asemasta 10 vuodeksi kerrallaan, on mahdollista solmia useampia sopimuksia. Tuen myöntämistä ja maksamista koskevia säännöksiä valmisteltaessa pyrittiin erityisesti turvaamaan eduskunnan budjettivallan loukkaamattomuus. Jos eduskunta ei osoittaisi riittävästi varoja ympäristötukeen, ympäristötukipäätöksen 9 §:n 2 momentin mukaan sopimus raukeaa ilman muita seuraamuksia.

Vastineet

Tapion 30.3.2001 antamassa vastineessa on todettu, että käytännössä asiassa on kysymys erityisesti siitä, onko oikeudenmukaista jaksottaa ympäristötuen maksaminen maanomistajalle yhteensä 20 vuoden ajalle. Oikeudellisesti kysymys on siitä, onko ympäristötuen jaksottaminen, siis sitä koskeva ympäristötukipäätös, sopusoinnussa rahoituslain kanssa.

Vastineessa on huomautettu, että rahoituslain 19 §:n 3 momentissa on ministeriölle annettu valtuutus tarkempien säännösten antamiseen ympäristötuesta ynnä muista lainkohdassa mainituista seikoista, mutta ei lain säännöksistä poikkeamiseen. Rahoituslain 26 § edellyttää ympäristötuen maksamista yhtenä eränä rahoituksen myöntämisen jälkeen. Tästä poikkeaminen siten, että maksu tapahtuu 20 vuoden ajanjaksolla kolmessa erässä, on enemmän kuin laissa tarkoitettua ”tarkempien säännösten antamista”.

R.L. on 7.11.2001 esittänyt, että ympäristötukeen osoitettujen varojen niukkuudella ja mahdollisuudella tarkoituksenmukaiseen valvontaan ei voi perustella sitä, että metsänomistaja joutuu odottamaan lopullista tukea (tulonmenetyksen korvausta) yli 20 vuotta. Nykymuotoinen ohjeistus aiheuttaa päinvastoin metsäkeskuksille tarpeetonta lisätyötä.

Ratkaisu

Oikeuskansleri on päätöksessään lausunut, että kestävä metsätalouden rahoituslain 6 lu-

vun säännökset koskevat koko lakia, jollei jonkin asian osalta ole säännelty toisin. Koska laissa ei ympäristötuen maksatuksen osalta ole säädetty toisin, näyttäisi rahoituslain 26 § säännöksen asema ja sananmukainen tulkinta johtavan siihen, että ympäristötuki tulisi maksaa yhdellä kertaa.

Se, että maksatuksen osalta rahoituslaissa itessään ei ole muita säännöksiä, ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, ettei ympäristötuen maksatuksesta silti voitaisi säännellä toisin. Tällöin on huomattava, että ympäristötukea koskeva 3 luku ”Tuki metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitämiseen” ja siihen sisältyvä asianomainen valtuutussäännös 19 §:n 3 momentissa antavat oikeudellisen perustan ja mahdollisuuden ympäristötuen maksatuksen säätelylle rahoituslain 26 §:n mukaisesta pääsäännöstä poiketen.

Alkuperäisessä asussaan (1094/1996) puheena oleva valtuutussäännös, silloin 19 §:n 2 momentissa, sisälsi valtuutuksen antaa tarkempia säännöksiä ympäristötuesta. Valtuutusta laajennettiin 19.12.1997 annetulla, 1.1.1998 voimaan tullella lainmuutoksella (1286/1997), jolloin valtuutus ulotettiin koskemaan myös ympäristötukisopimusta, takaisinperintää ja sille määrättävää korkoa. Samalla valtuutussäännös siirrettiin 19 §:n 3 momentiksi. Alkuperäisessä metsälainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä 63/1996 vp ja edellä selostettua rahoituslain muutosesitystä koskevassa hallituksen esityksessä 212/1997 vp ei tarkemmin esitetty, millaisia ympäristötukea tai ympäristötukisopimusta koskevia tarkempia määräyksiä oli ajateltu annettavaksi.

Lakiin sisältyvä valtuutus antaa tarkempia säännöksiä/määräyksiä alemman asteisilla sääöksillä tarkoittaa lainsäädäntövallan siirtämistä. Kysymykseen tulevat asiat, jotka eivät edellytä lain tasoista säätelyä. Tavallisimmin on kysymys lain täytäntöönpanoon liittyvistä määräyksistä. Ympäristötukipäätöksen antamisen ajankohtana lainsäädäntövaltaa ministeriön päätösmatasolle siirrettäessä kysymys on ollut mahdollisuudesta antaa määräyksiä, jotka ovat luonteeltaan teknisiä ja/tai vähämerkityksellisiä.

Rahoituslain 3 luku sisältää vain 19 §:n. Sen nojalla annettu ympäristötukipäätös säätää keskeisellä tavalla ympäristötukea ja ympäristötukisopimusta. Maanomistajan kannalta ympäristötukipäätös vaikuttaa olennaisesti siihen, millainen ympäristötukisopimus on mahdollista tehdä ja milloin hänellä on oikeus saada ympäristötukikorvaus. Tältä osin kes-

keinen säännös ympäristötukipäätöksessä on sen 10 §.

Kysymys on siitä, millaisia ympäristötukea ja ympäristötukisopimusta koskevia määräyksiä rahoituslain 19 §:n 3 momentin valtuutussäännöksen nojalla voidaan antaa. Säännös on sisällöltään yleisluontoinen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö valtuutusta määräysten antamiseen käytettäessä tulisi ottaa huomioon lakia alemman asteista säätelyä koskevat rajoitukset. Kun otetaan huomioon ympäristötukipäätöksen 10 §:n sisältö ja merkitys metsänomistajan oikeusaseman kannalta, voidaan epäillä, onko ympäristötuen jaksottamisessa puheena olevalla tavalla ympäristötukisopimusta tehtäessä kysymys teknisestä ja/tai vähämerkityksellisestä määräyksestä.

Tarkasteltaessa asiaa 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain 80 §:n kannalta voidaan todeta, että tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tämän mukaisesti asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista, kunhan laki sisältää riittävän täsmälliset perussäännökset.

Jaksottamiselle esitetyt valvonnalliset sekä tuen riittävyden taloudelliset perusteet ovat sinänsä ymmärrettävät ja oikeudellista tukea antaa edellä mainitun rahoituslain 19 §:n 3 momentin erityissäännöksen ohella yleinen 10 vuoden vanhentumisaika. Toisaalta voimassa olevien säännösten valossa jaksottamisen oikeusperusta voidaan nähdä jossain määrin epäselvänä. Sen vuoksi oikeuskansleri on esittänyt maa- ja metsätalousministeriön harkittavaksi, olisiko rahoituslain 19 §:n 3 momentin säännöstä tarkistettava ja selkiinnyttävä mahdollisesti niin, että siihen otettaisiin maininta mahdollisuudesta jaksottaa ympäristötuki ympäristötukisopimusta tehtäessä ja sopimuksen mukaisia korvauksia maksettaessa.

Maa- ja metsätalousministeriöstä saadun tiedon mukaan asiaa on käsitelty 22.1.2003 asetuksessa rahoituslakityöryhmässä. Työryhmän tehtävänä on valmistella hallituksen esityksen muotoon laaditut ehdotukset kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (rahoituslaki) muuttamiseksi. Hankkeen määräaika on 31.12.2003.

2) Metsähallitus lupaviranomaisena ja liiketoiminnan harjoittajana erämaa-alueella

Oikeuskanslerin ratkaistavana oli kantelu, joka koski Metsähallituksen lupakäytäntöä sen hallinnassa olevalla erämaalain mukaisella erämaa-alueella. Kysymyksessä oli kilpailutilanne, jossa Metsähallituksen oma liiketoimintaa harjoittava yksikkö Villi Pohjola harjoitti myös luontomatkailua.

Ratkaisussaan oikeuskansleri päätyi siihen, ettei selvitysasiakirjoista ilmennyt selvää näyttöä siitä, että Metsähallitus olisi lupa- ja muilla toimenpiteillä suosinut Villiä Pohjolaa, joskin sellaisen vaikutelman sai, että Villillä Pohjolalla oli parhaimmat mahdollisuudet esimerkiksi kämpäverkoston hyödyntämiseen. Tämä johtui ilmeisesti kelkkailureittien valinnoista. Ratkaisussa on todettu, että asiaa voidaan tarkastella myös kilpailunrajoituslainsäädännön kautta, jolloin toimivaltainen viranomainen on Kilpailuvirasto. Ratkaisussa on myös todettu tilanteen väliaikaisuus, koska Käsivarren erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelma on ympäristöministeriön vahvistettavana. Ottaen huomioon, että erämaa-aluelaki on tullut voimaan 1.2.1991 ja että laki- ja talousvaliokunta oli mietinnössään 22/1990 vp edellyttänyt suunnitelman mahdollisimman huolellista ja kiireellistä laatimista, oikeuskansleri on samalla esittänyt, että ympäristöministeriö mahdollisuuksiensa mukaan kiirehtisi asian käsitelyä.

Ympäristöministeriöstä saadun tiedon mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ollut vireillä toisen Enontekiön erämaa-aluetta koskevan hoito- ja käyttösuunnitelman käsittely. Ministeriön mukaan tarpeen on ollut odottaa korkeimman hallinto-oikeuden kantaa asiaan ennen sen jatkokäsittelyä (70/1/01).

6.6.2 Käsitukset

1) Lupien myöntäminen ilveksen metsästyksen

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta oli myöntänyt kaksi ilveksen metsästyslupaa Pohjois-Hämeen riistanhoitopiirin alueelle. Kantelija oli katsonut, ettei lupien myöntämiselle ollut ollut Suomen lainsäädännössä eikä Euroopan Yhteisöjen Neuvoston luontodirektiivissä määriteltyjä edellytyksiä.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että ilves kuuluu tiukan suojelujärjestelmän piiriin ja sen tappaminen luonnossa on kielletty, jollei poikke-

userusteita ole. Kyseisissä tapauksissa asiakirjanäyttö ei tukenut sitä, että ilveksen metsästykselle esitetyt edellytykset poikkeuksen saamiseksi täyttyisivät. Oikeuskansleri on kiinnittänyt maa-seutuelinkeinojen valituslautakunnan huomiota siihen, että luontodirektiivin säännöksiä ilveksen tiukasta suojelusta oli ollut sovellettava. Mikäli ilvesten pyyntilupia myönnetään, viranomaiskäytännössä on varmistauduttava siitä, että kaikki edellytykset tiukasta suojelusta poikkeamiseen ovat olemassa. Poikkeus ei saa mm. haitata kyseisen lajin kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella (229/1/01).

2) Käsittelyn viipyminen ympäristökeskuksessa

Kantelija oli 20.2.1996 jättänyt ympäristökeskukselle rantakaavaa koskevan valituksen ja samassa yhteydessä myös kantelun erään alueelle tulevan rakennuksen vuonna 1993 myönnetystä rakennusluvasta. Ympäristökeskus oli alistamismenettelyssä tutkinut kaavavalituksen ja rantakaava oli vahvistettu 28.8.1996. Korkein hallinto-oikeus oli päätöksellään 7.3.1997 pysyttänyt ympäristökeskuksen päätöksen. Ympäristökeskus oli vastannut kantelijan ympäristökeskukselle tekemään kanteluun 14.7.2000.

Saadun selvityksen mukaan asian käsittely ympäristökeskuksessa oli viipynyt alueen ja alueelle tulevien oheisrakennelmien kaavallisen tutkimisen johdosta. Lisäksi asiaan oli vaikuttanut kaavan muutoksenhakumenettelyn päättymisen odottaminen. Vielä viipymiseen oli vaikuttanut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen asian esittelijän pitkäaikaiset sairauslomat. Vuoden 1999 kesällä asian esittelijä oli vaihdettu. Syksyllä 1999 oli selvitetty kantelun jatkamishalukkuus sekä pyydetty kunnan selvitys asiassa. Asian käsittelyn viipymiseen oli saadun selvityksen mukaan vaikuttanut myös asian luonne sekä ympäristökeskuksen työpainne ja asioiden priorisointi.

Selvityksen mukaan asian käsittelyn viipyminen oli johtunut useasta eri syystä. Esitettyjä yksittäisiä syitä viipymiselle voitiin pitää sinänsä hyväksyttävänä. Viitaten perustuslain 21 §:stä ilmenevään asioiden joutuisan käsittelyn vaatimukseen, apulaisoikeuskansleri kiinnitti ympäristökeskuksen huomiota siihen, että asioiden hoito on järjestettävä niin, että viivästymisiltä välttyttäisiin. Asian käsittelyn viipyminen saattaa vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa. Esittelijän pitkäaikaisten poissaolojen aikana on asioiden

hoitoon kiinnitettävä erityisesti huomiota (589/1/00).

3) Ratkaisun perustelevuus ja pöytäkirjaaminen lohkomistoimituksessa

Lohkomistoimituksessa oli määräala siirretty ennestään olevaan kiinteistöön. Samalla oli tuon kiinteistön hyväksi aikanaan emäkiinteistön alueella ollut tieoikeus lopetettu ja saajakiinteistölle oli lohkomistoimituksessa perustettu tieoikeus kantelijan omistamalla kiinteistöllä ennestään olevaan tiehen. Kantelija ei ollut valittanut toimituksesta.

Toimitusmiesten tiepäätöksestä ei käynyt ilmi eikä muissakaan toimituspöytäkirjaan otetuissa tiedoissa tullut esiin niitä tosiseikkoja, joihin tiepäätös oli perustunut oikeutetun kiinteistön tietarpeen ja rasitetulle kiinteistölle aiheutuvan haitan vertailun osalta.

Kiinteistönmuodostamislain 187 §:n mukaan toimituksessa pidettävään pöytäkirjaan merkitään mm. toimitusmiesten ratkaisut ja niiden perustelut. Toimituspöytäkirjaan merkittävien asioiden lainmukaisuudesta vastaa toimitusinsinööri.

Apulaisoikeuskansleri oli päätöksessään todennut, että ratkaisujen perusteluilla on erityinen merkitys asianosaisten oikeusturvan kannalta mm. muutoksenhau tarpeellisuutta arvioitaessa ja valitusperusteiden osalta. Koska kantelussa ei ollut tuotu esiin, että lohkomistoimituksen yhteydessä myönnetystä tieoikeudesta oli jätetty valittamatta tiepäätöksen puutteellisen perustelevuuden vuoksi, ei toimitusinsinöörin menettely ole antanut aihetta muuhun, kuin että hänen huomiotaan oli kiinnitetty päätöksen perusteiden pöytäkirjaamiseen kiinteistönmuodostamislain 187 §:n mukaisesti (287/1/00).

4) Toimituksen aloittamisen viivästyminen

Lohkomistoimitus oli tullut vireille maanmittaustoimistossa toimitusmääräyksen antamisella 22.8.1997, mutta toimituksen alkukokous oli pidetty vasta 15.6.1999. Viivästyminen oli johtunut siitä, ettei kenttätöistä muihin tehtäviin siirtyneen insinöörin suorittaviksi määrättyjä vireillä olevia toimituksia ollut ripeästi jaettu muiden toimitusinsinöörin tehtäviä hoitavien kesken. Toimitus oli siirretty 25.5.1999 sen suorittaneen insinöörin tehtäväksi ja toimitus oli lopetettu 5.8.1999.

Suomen hallitusmuodon II luvun perusoikeuksia koskevan muutoksen (969/1995) 16 §:n ja 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi mm. ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Saadun selvityksen mukaan lohkomistoimitusten kokonaiskesto vireille tulosta loppuunsaattamiseen oli vuosina 1997-99 ollut 7,3 kk. Tavoite oli 6 kk:n kokonaiskesto v. 1999.

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt maanmittaustoimiston huomiota jokaisen perusoikeuteen saada asiansa käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä. Toimitusinsinöörin menettelyssä ei ollut havaittu viivästyksiä toimituksen alkamisen jälkeen (287/1/00).

6.6.3 Muut kannanotot

1) Hakemusten käsittely ja kuntoutusasian hoitaminen

TE-keskuksen maaseutuosiastolla viljelijän kanssa tehty sopimus oli hakemuksen alkamisajankohdasta 15.5.1998 poiketen merkitty alkamaan 1.10.1998. Alkamisajankohdan siirtäminen oli ollut virheellistä, koska hakijan ryhdyttyä omalta osaltaan asianmukaisiin toimenpiteisiin ei hänen vahingokseen voitu katsoa viranomaisen omasta toiminnasta johtunutta maa- ja metsätalousministeriön yleiskirjeessä hakemuksen tekemiselle asetetun määräajan ylittymistä. TE-keskuksen päätös ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätös, jolla valitus oli hylätty, oli jatkovalituksen johdosta kumottu.

Ei ollut osoitettu, että TE-keskuksen päätöksen tehnyt ylitarkastaja olisi asian käsittelyssä menetellyt tahallaan virheellisesti. Pikemminkin näytti siltä, että hänen pyrkiessään noudattamaan tarkoin annettuja ohjeita olivat hakemusmenettelyssä huomioon otettavat hakijan asemaan ja oikeusturvaan liittyvät näkökohdat jääneet tarpeellista huomiota vaille. Ottaen huomioon, että maaseutuelinkeinojen valituslautakunta oli muutoksenhakuviranomaisena valituksesta huolimatta pysyttänyt TE-keskuksen päätöksen, apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei ylitarkastajan menettely antanut aihetta muuhun kuin että hänen huomiotaan kiinnitettiin menettelyssä todettuun virheellisyyteen.

Sittemmin ylitarkastaja oli valmistellut asiassa kaksi uutta päätöstä, jotka maaseutuelinkeinojen valituslautakunta oli kumonnut mm. sillä perusteella, ettei hallintomenettelylain säännöksiä

ollut noudatettu. Myös tältä osin apulaisoikeuskansleri kiinnitti ylitarkastajan huomiota hänen menettelyssään todettuihin virheellisyyksiin.

Edellä mainittu viljelijä oli toiminut 1.7.1993—1.2.2000 välisenä aikana ensin maaseutuelinkeinopiirin ja sitten TE-keskuksen maaseutuosiaston osastopäällikön viroissa. Maa- ja metsätalousministeriö oli ollut hänen työnantajanaan 1.7.—31.12.1997 ja 1.8.1998—31.1.1999 välisinä aikoina, kuitenkin niin, että hän oli jäänyt molempien jaksojen aikana sairaslomalle, ensin 28.8.1997 ja uudelleen 19.10.1998. Kuntoutusjaksot olivat ajoittuneet 1.3.1997—31.7.1998 ja 1.3.—31.12.1999.

Asiassa saadun selvityksen mukaan kyseisen virkamiehen kuntoutus oli järjestetty yhteistyönä, jonka osapuolia olivat virkamiehen ohella olleet maa- ja metsätalousministeriö sekä Valtiokonttori. Ministeriössä 15.10.1997 pidetyssä neuvottelussa ministeriön henkilöstöpäällikkönä toiminut hallitusneuvos oli nimetty yhteyshenkilöksi. Ministeriössä ei kuitenkaan ollut ryhdytty kuntoutusasiassa toimenpiteisiin. Toimimattomuuttaan ministeriö oli perustellut sillä, että se ei ollut virkamiehen työnantaja.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ministeriön perustelut osoittivat, ettei ministeriössä ollut mielletty kuntoutusasian merkitystä ja annettu arvoa kuntoutusasian muiden osapuolten toiminnalle. Jos ministeriössä oli oikeasti katsottu, ettei se ollut virkamiehen työnantaja, ministeriön olisi tullut ilmoittaa siitä muille osapuolille heti ja myös siitä, mikä viranomaisena oli kuntoutusasiassa virkamiehen työnantaja. Hallitusneuvoksen ja ministeriön huomiota kiinnitettiin asianmukaisen menettelyn tärkeyteen kuntoutusasian hoitamisessa (1070/1/99).

2) Metsähallitus maastoliikenneluvan myöntäjänä

Metsähallitus ei ollut myöntänyt paikalliselle asukkaalle luontoretkeilyn harrastamista varten maastoliikennelupaa, joka tarkoitti moottorikelkkaurilta poikkeamia lumipeitteisenä aikana. Aikaisemmin lupa oli myönnetty. Metsähallituksen sisäisten ohjeiden mukaan lupa kelkkaurilta poikkeamiseen voitiin myöntää mm. pienpeppyyntiä ja pilkkimistä varten.

Ratkaisussaan oikeuskansleri on lausunut, että kun otetaan huomioon Metsähallituksesta annetun lain (1169/1993) 2 §:n 3 momentin säännös ja lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen 257/1993 vp perustelut ei voida sulkea

pois sitä, että Metsähallitus olisi käsitellessään ja ratkaistessaan lupahakemuksen toiminut viranomaisena ja että kielteiseen päätökseen näin ollen olisi tullut liittää valitusosoitus. Ratkaisu päätöksen valituskelpoisuudesta ja valitusosoituksesta kuuluu kuitenkin viime kädessä valitusviranomaiselle.

Lupahakemuksen käsittelyssä on kysymys yhteiskunnallisesta tehtävästä. Ottaen huomioon, että yhteiskunnallisilla tehtävillä muun sääntelyn puuttuessa yleisessä kielenkäytössä tarkoitetaan julkisia tehtäviä, ratkaisussa on kiinnitetty huomiota vastauksesta ilmeneviin näkökohtiin.

Maastoliikennelupien myöntämisestä ei ole erityisiä säännöksiä. Luvan myöntäminen on Metsähallituksen harkinnassa. Tämä ei tarkoita sitä, että haettu lupa voitaisiin aina myöntää tai evätä kiinnittämättä huomiota muun ohessa haettuun lupaan, hakemuksen mukaisen maastossa liikkumisen tarpeeseen ja muuhun arvioimiseen yleiseltä kannalta sekä liikkumisen luonnolle aiheuttamaan kulumiseen. Tätä kautta Metsähallituksessa muodostuneella ja sovelletulla lupakäytännöllä on yhteys perustuslain 6 §:n 1 momentissa perusoikeutena turvattuun yhdenvertaisuuteen. Lupakäytännön perusteella lupahakemukset voidaan ratkaista ennalta arvattavalla tavalla ja samanlaiset hakemukset yhdenmukaisella tavalla. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan ulotu niin pitkälle, että jos lupa maastoliikenteeseen myönnetään jollakin perusteella, lupa tulisi myöntää toiselle hakijalle jollakin muulla perusteella. Kukin peruste tulee voida arvioida edellä mainituista näkökohdista käsin sekä ottaen huomioon julkista tehtävää hoidettaessa noudatettavat puolueettomuuden ja tasa-puolisuuden periaatteet sekä mielivallan kieltö. Metsähallitus on myöntänyt maastoliikennelupia moottorikelkkaurien ulkopuolelle erilaisin työ-, matkailu-, lomanvietto- ja harrasteperustein.

Savukosken kunnan maapinta-alan 6 470 neliökilometristä 5 600 neliökilometriä on Metsähallituksen hallinnassa. Lupakäytännöllä on siten todellista merkitystä. Aiemmin kantelijalle oli myönnetty puheena oleva lupa. Luontoretkeily ei sanottavasti poikkea muilla perusteilla luonnossa harjoitetusta liikkumisesta. Luontoretkeilyjän kelkkauralta poikkeamisesta luonnolle aiheutuvaa kulumista voidaan hyvin verrata siihen kulumiseen, mitä nykyisin perustein myönnettyillä luvilla tapahtuvalla kelkkailulla luonnolle aiheutetaan, ottaen huomioon myös liiketoimintana harjoitetun moottorikelkkasafaritoiminnan. Luvan epäämistä ei ollut perusteltu luonnolle

aiheutuneilla haitoilla. Mahdollisia epäkohtia voidaan ehkäistä ja rajoittaa lupaan otetuin erityisehdoin, ottaen myös huomioon, että tällaisia lupia haettaisiin ja myönnettäisiin enenevässä määrin.

Ratkaisussa on lopuksi todettu, että oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa määrätä, miten viranomaisten tulisi ratkaista käsiteltävänä olevat asiat. Oikeuskanslerilla ei liioin ole toimivaltaa määrätä, millaista lupakäytäntöä tulisi ryhtyä noudattamaan. Metsähallituksen harkintaan, jossa edellä esitetyt näkökohdat tulee ottaa huomioon, edelleen jää, olisiko mahdollista ja millaisin ehdoin yksittäistapauksittain harkita omatoimisen luontoretkeilyn hyväksymistä maastoliikenneluvan saamisen perusteeksi osana luonnon virkistyskäyttöä. Näkökohdat on saatettu Metsähallituksen tietoon (523/1/01).

6.7 Liikennehallinto

6.7.1 Käsitely

Yleisradio Oy ja oikeuskanslerin valvontavelvollisuus

Kirjoituksessa oli kanneltu suunnistuksen ja hiihtosuunnistuksen säännöllisten suomenkielisten erikoislähetysten puuttumisesta Yleisradio Oy:n ohjelmista televisiossa ja radiossa. Kantelija oli lisäksi kertonut kirjoittaneensa asiasta yhtiölle, mutta ei ollut saanut vastausta.

Kantelun johdosta oikeuskansleri on todennut ensiksi, että oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluu se, miten yhtiö yleensä toteuttaa yleisradiolain 7 §:n ohjelmistolle asettamia velvoitteita ja erityisesti miten yhtiön hallintoneuvosto pitää huolta julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaisten tehtävien suorittamiseksi tulemisesta. Toiseksi oikeuskansleri on katsonut, että suunnistusta ja hiihtosuunnistusta koskevat ohjelmat kuuluvat yleisradiolain 7 §:n piiriin ja että käsitteen ”julkisen tehtävän hoitaminen” piiriin kuuluu kysymys yleisradiolain 7 §:ssä tarkoitettua ohjelmistoa koskeviin kirjeisiin vastaamisesta.

Oikeuskansleri on saattanut Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston tietoon käsityksensä, että hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu kirjeisiin vastaaminen. Yleisradiolain 7 §:ssä tarkoitettua julkisen tehtävän hoitamiseen kuuluu siten pykälässä tarkoitettua ohjelmistoa koskeviin kirjeisiin vastaaminen. Kun kantelijan kirjeet eivät olleet luonteeltaan epäasiallisia, yhtiön olisi tullut vastata niihin (1253/1/00).

6.7.2 Muut kannanotot

1) Valtioneuvoston osuuden selvittäminen Sonera Oyj:n UMTS-päätöksenteossa

Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös kokonaisuudessaan on luettavissa kohdasta 9.1, s. 120 (15/50/02).

2) Kansanedustajan kirjalliseen kysymykseen vastaaminen

Kansanedustajien kirjallisissa kysymyksissä on kysymys perustuslain 4 luvussa turvatusta kansanedustajan oikeudesta saada toimivaltaiselta ministeriltä edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja. Kirjallisia kysymyksiä koskevien valtiopäiväjärjestyksen säännösten valmisteluasiakirjojen mukaan (HE 361/1992 vp) kysymysenteko-oikeuden on oltava yksilöllinen ja sen käyttämisen edellytysten mahdollisimmat vapaat. Kun puhemies on toimittanut kysymyksen valtioneuvoston jäsenen vastattavaksi, hän on samalla katsonut kysymyksen täyttävän kirjalliselle kysymykselle asetettavat vaatimukset. Vastausta ei ole perusteltua jättää riippumaan valtioneuvoston jäsenen harkinnasta.

Koska kansanedustajan kirjallisessa kysymyksessä mainittuja Sonera Oyj:n ylimmän johdon vaihtamista koskevia asioita oli lähiaikoina eduskunnassa erikseen käsitelty, eduskuntakysymykseen vastannut liikenne- ja viestintäministeri olisi voinut lyhyen yhden rivin mittaisen toteavan vastauksen sijasta viitata samaa asiaa koskevaan aikaisempaan eduskuntakäsittelyyn ja talousvaliokunnan asiasta pian tapahtumien jälkeen antamaan lausuntoon (274/1/01).

6.8 Kauppa- ja teollisuushallinto

6.8.1 Käsitys

Asiakirjan julkisuus

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-keskuksen huomiota julkisuuslain 14 §:n 3 momentin 2 kohdan säännökseen, jonka mukaan virkamiehen kieltäytyttyä antamasta pyydettyä tietoa hänen on ilmoitettava tiedon pyytäjälle siitä, että asia voidaan erikseen saattaa asianomaisen viranomaisen ratkaistavaksi (894/1/01).

6.9 Sosiaali- ja terveyshallinto

6.9.1 Käsitukset

1) Erikoissairaanhoidon järjestämistä vastuusta

Kantelussa oli arvosteltu lääninhallituksen erikoissairaanhoidon järjestämistä vastuuta koskevien säännösten tulkintaa. Oikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa todennut, että voimassa olevien erikoissairaanhoidon järjestämistä koskevien säännösten soveltamisessa on mahdollista päätyä keskenään erilaisiin tulkintoihin järjestämistä vastuusta. Vastuun jakamisen hoidosta ja sen toteutuksesta kuntien ja sairaanhoitopiirien kesken ei ole siinä määrin tarkkarajaisesti ja selkeästi säännelty, että ainoan oikean tulkinnan määrittelemineen yksittäistapauksissa olisi helppoa. Ratkaisussa todetun mukaan kysymys erikoissairaanhoidon järjestämistä vastuusta perusoikeusnäkökulmasta asiaa arvioiden on merkittävä. Näin ollen olisi tarpeellista, että kuntien ja sairaanhoitopiirien vastuun rajat ja sisältö selkeytettäisiin lainsäädäntöteitse. Tämän käsityksensä oikeuskansleri on saattanut sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (1142/1/02).

2) Lastensuojelun tukiasuntosääntöjen lainmukaisuus

Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan sosiaali- ja terveystoimen sosiaalityön alaisuuteen kuuluvien lastensuojelun tukiasuntojen sääntöjen lainmukaisuuden. Ennen asumistaan tukiasunnossa kantelija joutui 3.6.1999 allekirjoittamaan yhteistyösopimuksen, jolla hän hyväksyi tukiasunnon säännöt asuntoon muuttamisen ehtona. Allekirjoittamisen aikaan hän oli 17-vuotias. Häntä ei otettu sosiaalilautakunnan huostaan. Sosiaalityöntekijä oli tullut omalla avaimella asuntoon ja vaatinut päästä sisälle vastoin kantelijan kieltoa.

Sosiaali- ja terveystoimen soveltamien tukiasuntosääntöjen 3 kohdan mukaan ohjaajalla tai sosiaalityöntekijällä on oikeus tarvittaessa selvittää asunnossa epäiltyjä huumausainerikoksia ja suorittaa kotietsintä. Sääntöjen 4 kohdan mukaan mikäli on selkeää näyttöä siitä, että tukiasuntoasiakas on suostunut huumausainerikokseen, asiakas suostuu huumausainetestiin. Sääntöjen kohdassa 7 mahdollistetaan takavarikko. Tukiasuntosääntöjen 11 kohdan mukaan

ohjaajalla tai sosiaalityöntekijällä on oikeus tulla omilla avaimillaan tukiasuntoon.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri viittasi Suomen perustuslain 7 §:ssä säädettyyn oikeuteen henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta. Perustuslain 10 §:ssä on säädetty yksityiselämän suojasta sekä 15 §:ssä omaisuuden suojasta.

Päätöksen mukaan tapauksen tukiasumiseen sovelletaan lastensuojelulain 4 luvun säännöksiä, joissa säädetään avohuollon tukitoimista. Kysymys ei ole laitoshuollosta. Tukiasuntosääntöjen on avohuollon osalta vastattava avohuollon vaatimuksia. Siten ne eivät voi sisältää pakotteita. Lain mukaisilla avohuollon tukitoimilla ei ole tarkoitus eikä myöskään voida puuttua edellä mainittuihin perustuslaillisiin oikeuksiin.

Tukiasuntosäännöillä, vaikka lastensuojelun asiakas ne hyväksyisikin, ei voida mennä pidemmälle kuin lastensuojelulaki oikeuttaa. Tukiasuntosääntöjen edellä mainitut kohdat tulee laatia ja soveltaa niin, että säännöt vain täydentävät lastensuojelulain säännöksiä.

Tukiasuntosääntöjen tulee myös olla sopu- soinnussa lastensuojelulain 9 §:n 3 momentista ilmenevän oikeusohjeen kanssa. Sen mukaan perhe- ja yksilökohtaisessa lastensuojelussa on toimittava mahdollisimman hienovaraisesti sekä siten, ettei toimenpiteillä aiheuteta vahinkoa lapsen suotuisalle kehitykselle.

Tukiasuntosääntöjen 4 kohdassa mainittujen huumetestien osalta apulaisoikeuskansleri viittasi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sekä apulaisoikeuskanslerin sijaisen aiemmin esittämiin kannanottoihin, joissa oli kiinnitetty huomiota huumetestien suorittamista koskevan lainsäädännön puutteisiin.

Tukiasumisessa mahdollisesti tarvittavan viranomaisavun osalta apulaisoikeuskansleri painotti niitä mahdollisuuksia, mitä sosiaalihuoltolain 41 §:ssä ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 22 §:ssä on säädetty.

Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että kantelussa tarkoitettujen tukiasuntosääntöjen osin puuttuivat lastensuojelun asiakkaan oikeuksiin enemmän kuin perusoikeussäännökset ja lastensuojelulaki sallivat. Sosiaali- ja terveystoimi oli ilmoittanut, että se oli ryhtynyt uudistamaan tukiasuntosääntöjä. Apulaisoikeuskansleri totesi uudistamistyön tarpeelliseksi. Hän kiinnitti sosiaali- ja terveystoimen huomiota päätöksessä lausuttuun (174/1/00).

3) Kansaneläkelaitoksen neuvontavelvollisuudesta

Kantelussa oli arvosteltu Kansaneläkelaitoksen neuvontatoimintaa. Kantelija oli muuttamassa toiseen EU-maahan. Hän oli joutunut useampaan kertaan kääntymään tiedusteluihin Kansaneläkelaitoksen puoleen yrittäessään selvittää, miten hänen tulisi toimia saadakseen sosiaaliturvansa siirrettyä uuteen kotimaahansa.

Apulaisoikeuskansleri totesi antamassaan ratkaisussa, että vastausten antaminen yksittäiskysymyksistä erillisin vastauskirjein — kuten kantelun kohteena olevassa tapauksessa — saattaa pitkittää kohtuuttomasti asiakkaan pyytämän ja asian hoidon kannalta tarpeellisen tiedon saamista ja luo asiakkaalle epätietoisuutta asumisperusteisen sosiaaliturvan saamisoikeuden loppumisen/siirtymisen osalta. Apulaisoikeuskansleri saattoi Kansaneläkelaitoksen tietoon käsitelynsä, jonka mukaan vastauksen tulisi olla esillä olevassa tapauksessa annettua vastausta kattavampi ja sen tulisi sisältää riittävän selkeät ja opastavat ohjeet jatkomenettelytavoista ja -tahoista (1178/1/01).

4) Asiakasneuvonnasta

Kysyjä oli saanut Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta ja Etelä-Suomen lääninhallituksesta tiedusteluihinsa ristiriitaista eikä riittävän yksiselitteistä tietoa siitä, mille viranomaiselle lääkärin menettelyä koskevan kantelun käsittely kuuluisi.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on katsonut, ettei hyvän hallinnon mukaista ole jättää asiakkaan tehtäväksi selvittää oikeata viranomaista kantelussa mainittuun tavoin varsinkaan, kun sekä lääninhallitus että Terveystieteiden tutkimuskeskus olisivat olleet terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain nojalla toimivaltaisia käsittelemään kantelussa tarkoitettua asiaa. Neuvontaa annettaessa tulisi pyrkiä yksinkertaisiin ja selkeisiin, ei vaihtoehtoja pohtiviin menettelyohjeisiin. Mikäli tällainen ei ole mahdollista ja kysytty asia kuuluisi tai saattaisi kuulua kyselyn kohteena olevan viranomaisen toimivaltaan, mutta toimivaltakysymyksen ratkaisu vaatisi tarkempaan selvittämistä, asianmukainen menettely olisi ottaa asia viranomaisessa selvittäväksi ja selvitystyön jälkeen hallintomenettelylain nojalla siirtää asia toimivaltaan kuulumattomilta osin toimivaltaiselle viranomaiselle. Apulaisoikeuskansleri on

kiinnittänyt sekä Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja Etelä-Suomen lääninhallituksen huomiota asianmukaisena pitämiinsä toimintatapoihin ja tarpeelliseen selkeyteen asiakasneuvonnassa (611/1/01).

5) Kansaneläkelain mukaisten hakemusten käsittelyaika

Kansaneläkelain oikeusohjeen mukaan kansaneläkelain etuutta koskevan hakemuksen käsittelyn edellytetään pääsääntöisesti tapahtuvan kolmessa kalenterikuukaudessa siitä, kun hakemus selvityksineen on jätetty paikallistoimistoon. Työkyvyttömyyseläkehakemuksen ja eläkkeensaajan asumistukihakemuksen käsittelyajat olivat ylittäneet sanotun ajan. Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään kiinnittänyt Kansaneläkelaitoksen huomiota hakemusten joutuisaan käsittelyyn (675/1/00).

6) Sairauspäivärahaa koskeva päätös

Kantelija oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan sairauspäiväraha hakemuksen hylkäämistä koskeneen asian. Kansaneläkelaitos oli hylännyt sairauspäiväraha hakemuksen ajalta 25.11.1999—25.2.2000. Kantelijan sairauspäivärahan enimmäissuoritus aika oli viimeksi päättynyt 31.8.1999. Valitukset sosiaalivakuutuslautakunnassa ja tarkastuslautakunnassa oli hylätty.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että sairausvakuutuslain säännöksiin sisältyy lukuisia keskeisiä toimeentuloturva sääntelyä oikeusohjeita. Nämä säännökset voivat kuitenkin käytännössä olla vaikeaselkoisia. Tapaukseen sovelletut sairausvakuutuslain 19 §:n säännökset eivät muodosta poikkeusta tässä suhteessa. Toimeentuloturva koskevat päätökset perusteluineen ovat tärkeitä paitsi yksilön myös toimeentuloturvajärjestelmän kannalta. Päätösten riittävät perustelut lisäävät päätösten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Hyvät perustelut toisaalta ohjaavat etuuden hakijaa hänen täydentäessään hakemustaan tai tehdessään valitusta ja toisaalta osaltaan ne myös vähentävät tarvetta valitusten tekemiseen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti perustuslain, hallintomenettelylain ja hallintolainkäyttölain säännöksiin viitaten toimeentulurva-asioita käsittelevien viranomaisten huomiota päätösten perustelemiseen (454/1/01).

7) Viran täyttämättä jättäminen

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei viranomaisen ollut menetellyt lainvastaisesti, kun haettavaksi julistettua virkaa ei ollut täytetty. Saadun selvityksen mukaan viran täyttämättä jättäminen oli viimekädessä johtunut siitä, että viranomaisessa oli toteutettu organisaatiouudistus. Haettavaksi julistetun viran nimikettä ja muodollisia pätevyysvaatimuksia oli organisaatiomuutoksen yhteydessä muutettu.

Viranomaisen oli kantelijan pyynnöstä lähetetty ilmoituksen siitä, ettei virkaa täytetä. Kantelijalle oli ilmoitus jäänyt lähettämättä inhimillisen erehdyksen vuoksi. Kantelijan hoitaman viran virkanimike oli merkitty työtodistukseen virheellisesti, mutta viranomaisen oli korjannut antamaansa työtodistusta tältä osin. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti viranomaisen huomiota huolellisuuteen viran täyttämistä koskevien ilmoitusten lähettämisessä ja työtodistuksen antamisessa (694/1/00).

6.9.2 Muu kannanotto

Asumistuen lakkaamisesta ilmoittaminen

Kantelukirjoituksen mukaan kantelijan asumistuki oli lakkautettu siitä hänelle ilmoittamatta. Koska tuki oli maksettu suoraan vuokranantajalle, tiedon tuen lakkaamisesta kantelija oli kertomansa mukaan saanut vasta vuokranantajan otettua häneen yhteyttä maksukehotuksen muodossa. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan asiassa oli kyse hyvään hallintoon kuuluvasta viranomaistoiminnan ennustettavuudesta (563/1/00).

6.10 Työhallinto

6.10.1 Käsitteet

1) Alueelliset työttömyyserot ja työllisyysmäärärahojen jako

Kantelussa oli kysymys siitä, olivatko valtioneuvosto ja työministeriö rikkoneet työllisyys-

lain (275/1987) 19 §:ää, kun työttömyyserot ovat kasvaneet erityisesti Lapin alueella maan muihin osiin verrattuna. Kantelussa oli myös arvosteltu sitä, että jo myönnettyjä työllisyysmäärärahoja oli vuonna 2000 jäänyt käyttämättä huomattava määrä.

Oikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa painottanut eduskunnan päätösvaltaa valtion talousarvion ja siihen osana sisältyvien työllisyysmäärärahojen suhteen ja katsonut — huomioon ottaen kantelun johdosta hankituissa lausunnoissa esitetyt tavoitteet ja pyrkimykset työllisyyden hoidossa myös alueellisten työttömyyserojen tasaamiseksi —, ettei kantelu vaatinut muita toimenpiteitä hänen taholtaan kuin saattaa työministeriön ja valtiovarainministeriön tietoon käsitys siitä, että työllisyysmäärärahojen riittävyys ja tarve tulisi vuosittain selvittää riittävän aikaisessa vaiheessa, niin että myönnetyt määrärahat voidaan käyttää tai niiden käyttötarkoitus sitoa ko. vuoden loppuun mennessä (122/1/01).

2) Työhallinnon harjoittaman työvoimanvuokrauksen säännöstäso

Henkilöstöpalveluyritysten Liitto ry:n kirjoituksen mukaan työhallinnon harjoittama työvoimanvuokraustoiminta ja sen laajentaminen oli perustunut ainoastaan työministeriön virkamiesten päätöksiin. Toiminta tapahtui valtion sisäisen valvonnan ulkopuolella eikä se täyttänyt kilpailulainsäädännön edellytyksiä.

Oikeuskansleri on toimivaltaansa kuuluvan työministeriön päätöksen normitasosta todennut, että toimintaa on perusteltu työvoimapalvelulain 3 §:n 2 momentilla, johon on lain esitöiden mukaan kirjattu vallinnut tilanne työvoimapalvelujen järjestämiseen talousarvioperusteluista saadun valtuutuksen nojalla ilman varsinaisia lainsäädäntötoimia. Työvoimapalvelulain esitöistä ilmeni kuitenkin, että kysymys ei ole uusien pysyvien työvoimapalvelujen luomisesta vaan enemmänkin olemassa olevan palvelujärjestelmän täydentämisestä. Vaikka työvoimapalvelulain 3 §:n 2 momentti ja sen esityöt jättivät tilaa tulkinnalle, oikeuskansleri on pitänyt perusteltuna asiaan liittyvien kilpailu- ja työvoimapolitiittisten sekä kilpailuoikeudellisten tekijöiden vuoksi, että asiassa harkitaan asianmukaisen säännösmuutoksen tarpeellisuutta tulkintaongelmien poistamiseksi (37/1/02).

6.11 Ympäristöhallinto

6.11.1 Muut kannanotot

1) Viivästyminen kanteluasian käsittelyssä

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan kirjeestä 28.2.2002 on jaksossa 9.7, s. 158 (1131/1/00).

2) Poikkeuslupa-asioiden käsittelyaika

Kantelija oli oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa pyytänyt oikeuskansleria vaikuttamaan poikkeuslupa-asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi.

Uudenmaan ympäristökeskus oli myöntänyt, että poikkeuslupahakemusten käsittelyaika oli vuonna 1999 ja vuoden 2000 alkupuolella pidentynyt aikaisemmasta keskimääräisestä 3—4 kuukauden käsittelyajasta keskimäärin yli viiteen kuukauteen. Käsittelyajan pidentyminen oli selvityksen mukaan johtunut ensisijaisesti henkilökunnan määrän suhteesta ratkaistavien hakemusten määrään ja vaikeusasteeseen sekä rakentamista koskevien kuntien myöntämien lupien seurantatehtävien laajuuteen.

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään korostanut, että luvanhakijan näkökulmasta keskimäärin lähes puolen vuoden mittainen käsittelyaika poikkeuslupa-asiassa on pitkä ja viivästyttää rakentamisen aloittamista varsinkin jos poikkeuspäätökseen haetaan muutosta. Käsittelyn viipymistä ei kuitenkaan voitu kantelun tarkoitamisissa tapauksissa lukea ympäristökeskuksen, kunnan rakennuslautakunnan taikka kenenkään yksittäisen virkamiehen syyksi. Kysymys oli ilmeisestikin henkilöstövoimavarojen rajallisuudesta.

Asia ei antanut aihetta muuhun kuin että apulaisoikeuskansleri saattoi ratkaisunsa ympäristöministeriön tietoon (831/1/00).

3) Natura-asiakirjojen saatavuus ruotsin kielellä

Kantelun mukaan Natura 2000 -verkoston täydennysehdotusta koskevassa asiakirjojen nähtävälle asettamisessa esillä ollut asianomaisen kohteen tietolomake sisälsi ruotsinkielisen tekstin ohella osaksi suomenkielistä tekstiä. Lisäksi ”Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotus” ja ”Natura 2000 -luontotyypipiipas” olivat vain

suomen kielellä. Ruotsinkielinen kantelija oli pyytänyt asiakirjoja ruotsiksi saamatta vastausta. Kantelija oli myös eri aikoina turhaan uudistanut aikaisemmin Natura 2000 -ehdotuksen valmistelun yhteydessä ympäristöviranomaisille esittämänsä pyynnön saada ruotsin kielellä neljä muutakin asiakirjaa. Jälkimmäinen vaatimus oli tullut ratkaistuksi korkeimman hallinto-oikeuden annettua 14.6.2000 päätöksensä kantelijan valitukseen valtioneuvoston 20.8.1998 Natura 2000 -verkostoa koskevan Suomen ehdotuksen hyväksymisestä. Lisäksi nähtävillä olleissa asiakirjoissa eri lajien esiintyminen, lukumäärä ja muut tiedot olivat käsittämättömiä, koska ne oli merkitty koodikirjaimin. Koodiavainta ei ollut asiakirjoissa, ja vaikka olisi ollutkin, asiaan perehtymättömän olisi ollut mahdollon ymmärtää siitä jotakin.

Oikeuskansleri on päätöksessään todennut, että kysymys neljän jo Natura 2000 -ehdotuksen valmisteluun liittyvän asiakirjan saatavuudesta ruotsin kielellä oli tullut ratkaistuksi edellä mainitulla korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä. Sen vuoksi ja viitaten myös oikeuskanslerin asiaa koskevaan vastaukseen 5.10.1998 dnro 417/1/98 ja päätökseen 16.3.2001 dnro 924/1/99 ja niissä esitettyyn arvosteluun asiakirjapyyntöön vastaamatta jättämisestä oikeuskansleri on katsonut, ettei hänellä ollut asiassa enää uutta lausuttavaa.

Natura 2000 -verkoston täydennysehdotuksen valmisteluun liittyvässä asiakirjojen nähtävälle asettamisessa esille tulleen kahden asiakirjan osalta oikeuskansleri on viitannut ympäristöministeriön selvitykseen, jonka mukaan ”Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotus” oli ollut nähtävillä myös ruotsin kielellä. ”Natura 2000 -luontotyyppioppaan” osalta oikeuskansleri on viitannut yleisesti em. korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevään kannanottoon, jonka mukaan asianosaisen kannalta oli ollut riittävää, että tietolomakkeessa oli selvitetty eri lähteistä kootut tosiasiatiedot, joilla oli ollut merkitystä asiassa.

Ympäristöministeriön ilmoituksen, että pyyntö täydennysehdotuksen asiakirja-aineiston täy-

dentämisestä oli käsitelty muistutuksena, johon oli vastattu vastineessa, johdosta oikeuskansleri on huomauttanut, että vastineessa ei ollut sinällään vastattu pyyntöön nähtävillä olleiden asiakirjojen täydentämisestä, eikä vastine ollut sellaiseen tarkoitettukaan. Ottaen huomioon korkeimman hallinto-oikeuden kannan asiassa, joka liittyi vastaavanlaisiin asiakirjoihin, voitiin katsoa, että ministeriön toimenpide oli ollut riittävä.

Tietolomakkeesta asianosainen on saanut tietoa siitä, miksi alue oli otettu ehdolle Natura-kohteeksi tai, kuten täydennysehdotuksen osalta oli asianlaita, valintaperusteita oli muutettu. Se, että osa tekstistä on toisella kotimaisella kielellä, jota asianosainen ymmärtää huonosti tai ei ollenkaan, on ollut omiaan heikentämään mahdollisuuksia saada selvää asiasta ja aiheuttamaan epäluuloja. Asiassa ei ole vaikutusta sillä, että muulla kuin asianosaisen äidinkielellä oleva teksti on sellaista, ettei sen katsota sisältävän merkityksellisiä tietoja. Oikeuskanslerin mielestä ei voida muutoinkaan pitää asianmukaisena, että samalla lomakkeella on tekstiä molemmilla kotimaisilla kielillä. Kysymys siitä, mikä merkitys tietolomakkeen sisällössä olevilla seikoilla on kuulemisen lainmukaisuuteen nähden, jää viime kädessä ratkaistavaksi mahdollisessa valitusmenettelyssä.

Ilmoituslomakkeeseen sisältyneen koodimuotoisen tekstin osalta oikeuskansleri on todennut, että tilanne saattaa muodostua sellaiseksi, ettei asiakirjan sisältö ohjeistakaan huolimatta avaudu asianosaiselle. Tämä puoltaisi sellaista järjestelyä, että asianosainen saisi asianmukaista ohjausta aineistoon tutustumista ja perehtymistä varten. Siitä, oliko tällaista ohjausta saatavissa asiakirjojen nähtävillä ollessa, ei tarkemmin käynyt ilmi asiakirjoista.

Oikeuskanslerin mukaan edellä olevat havainnot eivät olleet sen laatuksia, että ne olisivat antaneet aihetta esittää nähtävillä olleen asiakirja-aineiston täydentämistä ruotsin kielellä ja uuden kuulemisen järjestämistä. Asiassa muutoin esittämänsä lausumat oikeuskansleri on saattanut ympäristöministeriön tietoon lähettämällä sille jäljennöksen päätöksestä (1251/1/00).

7 Muun hallinnon laillisuusvalvonta

7.1 Yleiskatsaus

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valtionhallinnon valvonnan ohella itsehallintokuntien toiminnan valvonta. Tällöin valvonnan kohteina ovat kunnallinen itsehallinto, uskontokuntien itsehallinto ja Ahvenanmaan maakuntahallinto. Oikeuskanslerin valvonnan kohteena on menettelyn laillisuus, ei sen sensijaan menettelyn taroituksenmukaisuus.

Itsehallintokuntien laillisuusvalvonnassa kertomusvuonna suurimman osan ovat muodostaneet kunnallishallinnon eri osa-alueiden toimintoihin ja päätöksentekoon liittyneet kantelut. Kunnallisviranomaisten menettelyä koskeneiden kanteluiden määrä on kasvanut huomatta-

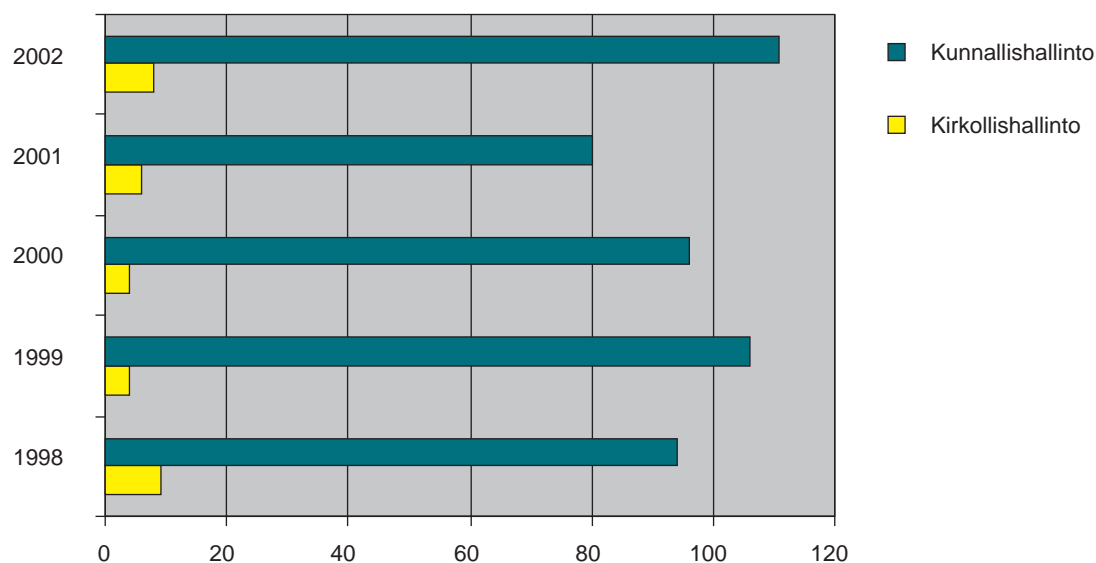
vasti edelliseen vuoteen verrattuna. Kertomusvuonna näitä kanteluita on saapunut 111 (80 vuonna 2001).

7.1.1 Kuntien valvonta

Kunnallishallinnon osa-alueista sosiaalitoimi on vuosittain ollut se alue, johon liittyneitä kanteluita oikeuskanslerille saapuu määrällisesti eniten. Kertomusvuonna näiden kantelujen määrä on jossain määrin lisääntynyt edellisen vuoden lukumäärään verrattuna. Sosiaalitoimeen liittyneitä kanteluita kaikkiaan, jolloin lukumäärään on laskettu sekä kunnallishallinnon että valtionhallinnon sosiaalitoimeen kohdistetut kantelut,

Kuva 7

Kunnallis- ja kirkollisviranomaisia koskeneet kantelut 1998—2002



on saapunut yhteensä 127 (121 vuonna 2001). Sosiaalitoimen kantelujen määrän kääntyminen taas nousuun saattaa jossain määrin johtua siitä, ettei vuoden 2001 alussa voimaan tullut sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetulla lailla (812/2000) perustettu sosiaaliasiamiesjärjestelmä vielä ole käynnistynyt täysteheisesti kaikissa kunnissa.

Kunnalliskanteluratkaisuissa laillisuusvalvonnan toimenpiteinä voi olla syyte, huomautus, esitys, käsitys tai ohje taikka muu kannanotto. Kertomusvuonna yksikään kunnallishallintoa koskeneista kanteluista ei ole antanut aihetta syytetoimenpiteisiin tai huomautukseen. Myöskään varsinaisia esityksiä kantelujen pohjalta kunnallisasioissa ei kertomusvuonna ole tehty. Kuitenkin aiheuttomasta palo ilmoituksesta johtuvaa korvausvelvollisuutta koskeneeseen kanteluun antamansa ratkaisun apulaisoikeuskansleri on — katsottuaan asialla olevan yleisempään merkitystä — saattanut sisäasiainministeriön tietoon ja samalla pyytänyt selvitettäväksi, onko mahdollisesti joissakin kunnissa käytössä ilkeittäiseksi tai muutoin turhaksi arvioidun palohälytyksen korvausvelvollisuuskäytäntöä.

Kertomusvuonna käsityksen lausumiseen/huomion kiinnittämiseen kunnalliskanteluista on johtanut 21 kantelua ja muuhun kannanottoon kaksi kantelua. Laillisuusvalvonnassa on lisäksi kiinnitetty huomiota muun ohella vammaisten henkilöiden oikeuksiin sekä päiväkotilasten valvontaan ja turvallisuuteen samoin kuin useissa ratkaisuissa myös hallintomenettelylain säännösten asianmukaiseen noudattamiseen.

Enin osa kertomusvuonna oikeuskanslerille tehdyistä ympäristöhallintoon liittyvistä kanteluista painottui rakennuslupaviranomaisten menettelyyn ja yhdyskuntasuunnitteluun. Laillisuusvalvonnan toimenpiteet kohdistuivat pääosin kuntien rakennusvalvontaan.

Uusimmissa Natura-kanteluissa pyydettiin tutkimaan valtioneuvoston elokuussa 1998 tekemän Natura-päätöksen ja sen valmistelun lainmukaisuutta. Osa kanteluista koski Natura-päätöksen tekemisen jälkeistä aikaa. Kanteluissa otaksuttiin, että päätöksen jälkeen sen perusteena käytettyihin asiakirjoihin olisi lisätty uusia tietoja. Tutkinnassa ei havaittu viranomaisten menettelleen velvollisuuksiensa vastaisesti. Kanteluja kohdistui myös päätöksiin, joita korkein hallinto-oikeus antoi maanomistajien tekemiin Natura-valituksiin. Saadun aineiston perusteella oikeuskansleri ei löytänyt perusteita purkuesityksen tekemiselle.

7.1.2 Muu itsehallinto

Uskontokuntien itsehallinnon laillisuusvalvonnan alaan kuuluvia kanteluja on kertomusvuonna tullut tutkittavaksi 8 (6 vuonna 2001). Vuoden aikana ratkaistut kantelut (9) ovat kaikki liittyneet evankelisluterilaiseen kirkkoon. Niistä neljässä on ollut kysymys yksinomaan tai pääasiassa seurakunnan menettelystä ja kahdessa kirkkohallituksen menettelystä. Nämä kantelut eivät ole johtaneet toimenpiteisiin. Kahdessa kantelussa on ollut kysymys tuomiokapitulin menettelystä. Toinen näistä on antanut apulaisoikeuskanslerille aiheen saattaa tuomiokapitulin tietoon käsityksensä nimikirja-asetuksen säännösten noudattamisesta kirkossa.

Kertomusvuonna on käsitelty myös Ahvenanmaan maakuntaan liittyneitä kanteluasioita. Näitä kanteluja on saapunut kaksi; kummassakin on ollut kysymys Ahvenanmaan maakuntahallituksen menettelystä. Kertomusvuonna ratkaistussa kantelussa puolestaan on ollut kysymys hirvenmetsästyksen järjestämisestä Ahvenanmaalla. Kantelu on antanut aiheen käsityksen lausumiseen ja oikeuskanslerin päätöksen sisältämät näkökohdat ja käsitykset on saatettu asianomaisen metsästyksenhoitoyhdistyksen ja Ahvenmaan maakuntahallituksen tietoon.

7.2 Kunnallishallinto

7.2.1 Yleishallinto

7.2.1.1 Käsitukset

1) Kunnan asiakirjoista perittävien maksujen määrääminen

Kunnanhallitus oli päätöksessään, joka koski asiakirjojen palvelumaksujen hyväksymistä, vahvistanut kaikki palvelumaksut arvonnalisäveroineen. Tämä oli ollut sikäli virheellistä, että kunta ei ollut velvollinen suorittamaan arvonnalisäveroa kuntien omista asiakirjoista. Käytännössä arvonnalisävero oli kuitenkin peritty vain asiakkaiden asiakirjoista.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kunnanhallituksen tietoon käsityksensä, että kunnanhallitus ei ollut päätöstä tehdessään riittävällä huolellisuudella perehtynyt velvollisuuteensa suorittaa arvonnalisäveroa kunnan omista asiakirjoista (466/1/01).

2) Viivästyminen selvityksen hankkimisessa ja toimittamisessa

Kunnanhallitus ei ollut hankkinut ja toimittanut apulaisoikeuskanslerin selvitysvaatimuksessa tarkoitettujen kunnan viranhaltijoiden selvityksiä asetetussa määräajassa, vaan vasta kiirehtimisen jälkeen ja siinä asetetun uudenkin määräajan jälkeen.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että asiaa ei näy käsitellyn kunnanhallituksessa, vaan asia oli käytännössä jäänyt kunnanjohtajan hoidettavaksi. Kunnanhallitus tai kunnanjohtaja ei ollut huolehtinut siitä, että selvitysvaatimukseen vastataan määräajassa. Runsaan sivun mittaisen viranhaltijain yhteisen selvityksen antaminen oli kestänyt noin viisi ja puoli kuukautta. Selvityksen hankkiminen ja toimittaminen oli viivästynyt.

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan huomiota vastaisen varalle siihen, että selvitysvaatimukseen liittyvää määräaikaakaan tulee noudattaa. Ellei se ole mahdollista, tulee ennen määräajan päättymistä ilmoittaa selvitysvaatimuksen tai -pyynnön esittäjälle, ettei selvitystä voida toimittaa määräaikaan mennessä ja esittää arvio siitä, milloin se voidaan toimittaa (569/1/00).

3) Pelastustoimen palvelutaso ja palomiesten työturvallisuus

Kantelun mukaan kaupunginvaltuuston istunnossa palopäällikkö oli antanut virheellistä tietoa pelastustoimen palvelutasosta ja palomiesten työturvallisuudesta. Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on todennut, ettei asian tutkinnassa ollut ilmennyt näyttöä esitetyille väitteille.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on lisäksi todennut, että kaupungin pelastustoimen palvelutaso- ja palomiesten työturvallisuuskysymyksiä oli selvitetty lääninhallituksen ja työsuojelupiirin toimesta ja että havaittuihin puutteisiin oli puututtu asian edellyttämällä tavalla. Näin ollen pelastustoimeen liittyvät kysymykset eivät vaatineet oikeuskanslerin toimenpiteitä. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan kuitenkin kiinnittänyt lääninhallituksen huomiota pelastustoimilain 81 §:ssä lääninhallituksille säädettyyn uhkasakko- ja teettämisuhka-oikeuteen (627 ja 743/1/01).

4) Korvausvaatimuksen käsittelyn viipyminen ja kirjalliseen tiedusteluun vastaaminen

Kantelijat olivat vaatineet kunnalta korvausta omakotirakennuksensa perustusten paalutus- kustannusten aiheuttamista ylimääräisistä kuluista. Kunnanhallitus oli päätöksellään myöntänyt kunnan korvausvelvollisuuden, mutta kiista oli korvausmäärästä. Seuraavana päivänä osapuolet olivat neuvotelleet, mutta sopimukseen ei ollut päästy. Kantelijat olivat n. 4 kuukauden kuluttua tiedustelleet kunnanhallituksetta asian etenemistä. Vasta tuolloin oli hankittu asiassa ulkopuolinen asiantuntijalausunto, jonka rakennustarkastaja oli toimittanut kantelijoille tiedoksi. Kunta ei ollut lausunnon perusteella tehnyt minkäänlaista korvausmäärää koskevaa esitystä kantelijoille. Asiassa oli esitetty ristiriitaista selvitystä siitä, olivatko osapuolet olleet tämän jälkeen neuvotteluyhteydessä. Korvausasiaa valmistellut rakennustarkastaja oli oletettu kantelijoiden luopuneen enemmistä vaatimuksista. Kunnanhallitus oli omalta osaltaan tehnyt ratkaisun vasta kantelijoiden ilmoitettua kantelevansa oikeuskanslerille.

Asiassa oli tullut ilmi myös, että kantelijoiden kunnanhallitukselle osoittamaa, kunnanjohtajalle lähettämää tiedustelukirjettä asiassa noudatettavasta jatkomenettelystä ei ollut kirjattu kunnan diaariin eikä siihen ollut vastattu, vaikka kirjeessä oli nimenomaan pyydetty kirjallinen vastaus määräpäivään mennessä.

Kunnanhallituksen esittelijänä oli toiminut kunnanjohtaja, jota asian valmistelussa oli avustanut rakennustarkastaja.

1) Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään todennut, että kunnan kannan muodostaminen sopimusosapuolena korvauskiistassa oli sellaista toimintaa, jossa kunnan viranhaltijoiden oli noudatettava kunnan virkasäännön ja sittemmin voimaan tulleen kuntalain 44 a §:n säännöstä tehtäviensä asianmukaisesta suorittamisesta viivytyksettä.

Päätöksessä on todettu, että pelkkää asiantuntijalausannon toimittamista kantelijoille tiedoksi ei voitu pitää kunnan puolelta sellaisena tarjouksena, johon vastaamatta jättämisestä voitaisiin tehdä se johtopäätös, että kantelijat olivat luopuneet enemmistä vaatimuksista. Vasta kunnanhallituksen päätös on katsottava kuntaa sitovaksi tarjoukseksi, jonka vastapuoli voi osaltaan hyväksyä tai hylätä taikka jonka perusteella se voi harkita mahdollisen oikeudenkäynnin tarvetta, jossa kiista lopullisesti ratkaistaisiin. Aikaa

korvausvelvollisuuden myöntämisestä korvausta koskevan kunnan kannan sisältämään päätökseen oli kulunut n. 10 kuukautta. Korvauskiista oli sittemmin ratkaistu käräjäoikeudessa.

Kunnanhallituksen päätöksen valmistelusta oli vastuussa esittelijänä toiminut kunnanjohtaja. Hän oli myös valvontavastuussa asian valmistelussa toimineiden avustajiensa toimien osalta. Kunnanjohtajan huomiota kiinnitetty kuntalain 44 a §:n säännöksen noudattamiseen.

2) Kunnanjohtajan tietoon oli saatettu myös apulaisoikeuskanslerin käsitys tiedustelukirjeeseen vastaamisen osalta. Päätöksessään apulaisoikeuskansleri on todennut, hallintomenettelylain 4 §:n neuvontavelvollisuuteen viitaten, että vakiintuneen hallintokäytännön mukaan viranomaiselle osoitettuun sen toimivaltaa koskevaan kirjalliseen tiedusteluun, joka ei ole täysin asiaaton, tulee vastata kirjallisesti. Koska kantelijoiden kunnanhallitukselle osoittama tiedustelu ei koskenut kunnan lopullista kantaa asiaan, ei se edellyttänyt kunnanhallituksen vastausta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kunnanjohtajan olisi tullut asian valmistelusta vastaavana virkamiehenä kirjallisesti vastata kantelijoiden tiedusteluun asian jatkomenettelystä neuvottelujen kariututtua (912/1/00).

5) Koiran ulkoiluttaminen kuntoradalla

Kantelija oli katsonut kaupungin viranomaisten menetelleen virheellisesti rajoittamalla säännösten vastaisesti koirien ulkoiluttamista kuntoradoilla ja muilla liikuntareiteillä. Asiasta ei ollut suoraan määrätty järjestyssäännössä. Myöskään liikuntalautakunnan päätöstä ei ollut löytynyt. Kielto oli annettu liikuntaviraston määräyksestä ja osoitettu merkillä.

Oikeuskansleri on katsonut, että kiellon tueksi oli esitetty hyväksyttäviä perusteita. Siitä olisi kuitenkin ollut asianmukaista määrätä valtuuston hyväksymässä järjestyssäännössä tai ainakin järjestyssäännön tulkintaan perustuen kunnallisen lautakunnan päätöksellä, eikä pelkästään virkamiestasolla (liikuntaviraston toimesta).

Oikeuskansleri on saattanut kaupunginhallituksen tietoon käsityksensä perusoikeuksia kunnallisella järjestyssäännöllä rajoitettaessa noudatettavasta suhteellisuusperiaatteesta ja tällaisissa asioissa tehtävien ratkaisujen kunnallisesta päätöstästä.

Asia on tarkoitus ratkaista järjestyslaissa, jolla korvattaisiin kuntien järjestyssäännöt ja johon koottaisiin muusta lainsäädännöstä yleistä jär-

jestyistä ja turvallisuutta koskevaa säännöstöä. Kuntalain 7 §, jonka nojalla kunnat voivat antaa määräyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi, ehdotetaan samalla kumottavaksi (1087/1/00).

7.2.1.2 Muut kannanotot

1) Asiakirjajäljennösten hinnoittelu kunnallishallinnossa

Kaupunginhallituksen tietoon on saatettu käsitys asiakirjajäljennösten hinnoittelusta kunnallishallinnossa. Kunnilla on perustuslakiin nojautuvan ja kuntalaissa järjestetyn itsehallintonsa mukaan lakien nojalla ja niiden asettamien rajojen puitteissa oikeus itsenäisesti päättää kunnallisten maksujen yleisistä perusteista ja suuruudesta. Rajoituksena kuitenkin on, että lunastus voi olla enintään sen suuruinen, että se keskimääräisesti kattaa asiakirjan jäljennöksen antamisesta aiheutuvat kustannukset. Riittävät kustannuslaskentaan nojautuvat perustelut sille, että kuntien taksapäätöksiä tehtäessä ei ole ylitetty keskimääräiskustannuksiin perustuvaa omakustannushintaa, on oikeuskanslerin mukaan voitava esittää. Ylisiuuret maksut vaarantavat perustuslailla turvattu julkisuusperiaatteen toteutumista. Kopion antamisessa julkisuuslain perusteella on kysymys julkisoikeudellisesta suoritteesta, josta maksu tulee määrätä enintään omakustannusarvon mukaan (1207/1/01).

2) Kalastusprojektin toteuttaminen

Kaupungissa toteutetun kalastusprojektin toteuttamisesta vastasi kaupungin omistama, kaupunkikonserniin kuuluva osakeyhtiö, jonka hallitukseen kuului myös kaupunginhallituksen jäseniä. Asiaa koskevassa kantelussa oli kiinnitetty huomiota siihen, että yhtiön hallituksessa kaupunkia edustavat jäsenet olivat olleet esteellisiä ottamaan kaupunginhallituksessa osaa projektiin liittyvien asioiden käsittelyyn. Projektin toteuttamiseen liittyi päätösten ohella erilaisia käytännön toimenpiteitä kuten suunnittelua, kunnostus-, rakennus- ja istutustöitä sekä laitehankintoja, joiden osalta olisi tullut järjestää tarjouskilpailuja, esimerkiksi suunnitteluun liittyvä konsulttityö olisi tullut kilpailuttaa.

Apulaisoikeuskansleri on hankittuaan asian tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen päätökses-

sään lausunut, että projektia oli sen alkuvaiheissaan ryhdytty toteuttamaan kiinnittämättä riittävää huomiota hankkeen edellyttämiin toimenpiteisiin ja päätöksiin liittyviin laillisuuskytymyksiin. Tämä oli osaltaan johtanut siihen, että esteellisyys- ja hankintasäännösten soveltamisen osalta oli havaittavissa eräissä projektin toteuttamiseen liittyvissä vaiheissa seikkoja, jotka antoivat aihetta perusteltuihin epäilyksiin menettelyn lain- tai asianmukaisuudesta. Hankkeen edistyessä oli esteellisyys- ja hankinta-asioihin kiinnitetty paremmin huomiota. Esteellisyyttä ei ollut enää havaittavissa ja urakat oli kilpailutettu. Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt kaupunginhallituksen huomiota puheena olevan kaltaisten hankkeiden toteuttamisen suunnittelussa ja toimeenpanossa huomioon otettaviin esteellisyyttä ja kilpailuttamista koskeviin säännöksiin ja näkökohtiin (587/1/00).

7.2.2 Sosiaali- ja terveysthallinto

7.2.2.1 Käsitukset

1) Päiväkotilasten valvonta ja turvallisuus

Julkisuudessa oli käsitelty kahta tapausta, joissa kunnallisen päiväkodin piha-alueelta oli henkilökunnan huomaamatta päässyt karkaamaan päivähoitossa ollut 2—3 vuoden ikäinen lapsi. Kummassakin tapauksessa ohikulkija oli palauttanut lapsen takaisin päiväkotiin.

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteena selvitettäväksi mainitut tapaukset ja yleisempänä kysymyksenä sen, millaisia ohjeita kunnallisilla päiväkodeilla oli lasten karkaamistapausten varalle. Kysymyksessä olleiden tapausten osalta asiassa ei ilmennyt sellaista, mikä olisi antanut hänelle laillisuusvalvojana aihetta toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin aiheelliseksi esittää — lasten päivähoitosta annetun lain 33 §:ään viitaten — sosiaali- ja terveysministeriölle harkittavaksi, antavatko puheena olevat tapaukset sille aihetta jonkinasteiseen yleisohjeeseen tai suositukseen menettelytavoista vastaavanlaisten tapausten varalle.

Vastauksessaan 18.12.2002 apulaisoikeuskanslerille sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti pitävänsä tärkeänä lapsen kaikenpuolisen turvallisuuden takaamista hänen koko päivähoitopaikassaan olonsa ajan. Ministeriö viittasi kunnille apunsa ohjaukseen turvallisuuskysymyksissä sekä valtioneuvoston periaatepäätök-

seen varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. Linjauksissa korostetaan lapsen turvallisen kasvuympäristön merkitystä. Jatkotoimenpiteenä linjauksille ministeriö ilmoitti Stakesin valmistelevan valtakunnallista varhaiskasvatussuunnitelmaa, jossa tullaan kiinnittämään huomiota myös turvallisen päiväkotiympäristön merkitykseen (7 ja 9/50/02).

2) Terveyskeskuksen puutteista vammaisten henkilöiden kulun kannalta

Kantelussa oli kysymys muun ohella muun kuin kunnan omistamassa kiinteistössä toimivan kunnan terveyskeskuksen puutteista vammaisten henkilöiden liikkumisen kannalta. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan viitannut kansanterveyslaissa kunnille asetettuun velvollisuuteen sairaanhoidon järjestämisestä kunnan asukkaille. Ratkaisussa on todettu tämän merkitsevän muun ohella sitä, että terveystalvelujen saataavuus myös vammaisten henkilöiden kohdalla tulee järjestää siten, että heidän pääsytensä terveyskeskukseen on mahdollista tai palvelujen saataavuudesta heidän kohdallaan on yhdenvertaisesti muiden kunnan asukkaiden kanssa muutoin huolehdittu (1096/1/02).

3) Omaishoidon tukea koskevan hakemuksen käsittelyaika

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin omaishoidon tukihakemuksen käsittelyn viivästymistä. Asian käsittely oli kestänyt miltei kahdeksan kuukautta.

Hakemuksen käsittely ei ollut riittävän joutuisaa. Harkinnassaan apulaisoikeuskansleri otti huomioon sen, että hakemuksen käsittelyn viivästymisen oli johtunut keskeisesti ehdotetun omaishoitajan terveydentilan selvittämisessä ilmenneistä vaikeuksista. Muita syitä olivat olleet sosiaalityöntekijän jääminen vuosilomalle ja sen jälkeen sosiaalityöntekijän vaihtuminen. Lisäksi sosiaaliviranomaisten välisessä tiedonkulussa sekä viranomaisia koskevissa yhteystiedoissa oli ilmennyt puutteita. Sosiaali- ja terveystoimi oli kuitenkin ilmoittanut ryhtyvänsä tehostamaan hakemusten käsittelyä ja päätöksentekoa sekä parantamaan myös yhteydenpidon edellytyksiä. Sosiaali- ja terveystoimen huomiota kiinnitettiin perustuslain 21 §:n säännökseen sen uudistaessa omaishoidon tukea koskevaa päätöksentekoprosessia (615/1/01).

7.2.3 Ympäristöhallinto

7.2.3.1 Käsitukset

1) Rakennusvalvontaviraston menettely rakennuslupa-asiassa

Rakennusvalvontavirasto oli antanut julkipanon jälkeen rakennusluvan ja vahvistanut lupaan liittyvät piirustukset. Rakennuslupa oli tullut lainvoimaiseksi kantelijan hakematta siihen muutosta. Kantelijan haettua korkeimmassa hallinto-oikeudessa rakennusvalvontaviraston päätökselle purkua korkein hallinto-oikeus oli hylännyt purkuhakemuksen ja todennut, ettei rakennusasetuksen 52 §:n 1 momentin edellyttämän katselmuksen laiminlyönnistä johtunut menettelyvirhe ollut voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on menettelyvirheeseen viitaten kiinnittänyt rakennusvalvontaviraston huomiota rakennuslainsäädännön huolelliseen soveltamiseen rakennuslupa-asiassa (1195/1/00).

2) Kunnan rakennustarkastajan menettely

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan rakennustarkastajan menettelyä koskeva päätös on selostettu kohdassa 9.6, s. 156 (53/1/02).

3) Kuusiaidan kaataminen asemakaava-alueella

Vuonna 1997 voimassa olevassa rakennuslainsäädäntiin, että asemakaava-alueella ei saanut suorittaa puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ilman kunnanhallituksen lupaa. Kunnanhallituksen päätösvaltaa voitiin johtosäännöllä siirtää lautakunnalle tai viranhaltijalle.

Asemakaava-alueella ilman kaupungin lupaa tapahtuneen kuusiaidan kaatamisen johdosta tehtyyn kanteluun antamassaan selvityksessä kaupunginhallitus oli viitannut asemakaavan toteuttamiseksi myönnetyn rakennusluvan mukaisten töiden suorittamiseen. Mainittua lainkohtaa ei ollut rakennuslaissa (370/1958), joka oli voimassa tapahtumahetkellä vuonna 1997.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että tuolloin voimassa ollut rakennuslaki edellytti asemakaava-alueella puiden kaatamiselle kaupungin luvan. Kaupunginhallituksen

huomiota on kiinnitetty rakennuslainsäädännön huolelliseen noudattamiseen (404/1/01).

4) Kuulemismenettely rakennuslupa-asiassa

Rakennustarkastaja oli myöntänyt 1.8.2000 rakennusluvut lomarakennuksen ja saunan rakentamiseksi. Rakennuslupa-asiassa ei kuultu naapureita. Perusteena oli esitetty, että kuuleminen oli suoritettu samaa rakennushanketta koskevassa poikkeuslupamenettelyssä. Apulaisoikeuskansleri piti maankäyttö- ja rakennuslain 133 §:n 1 momentin sisältö huomioon ottaen poikkeuslupamenettelyssä suoritettua kuulemistä riittämättömänä ratkaistaessa rakennuslupa-asiaa ja kiinnitti rakennuslupaviranomaisen huomiota lain edellyttämään kuulemismenettelyyn (951/1/00).

5) Kuulutuksen julkaiseminen asianmukaisesti

Terveyskeskuksen kuntayhtymän hallituksen nimissä laadittu 10.10.2000 päivätty kuulutus ja hallinto-oikeuden päätösjäljennös ympäristölupa-asiassa olivat olleet nähtävillä laitoksen sijaintikunnan kunnantoimistossa 11.10.2000 alkaen. Hallinto-oikeuden päätöksestä sai valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ottaen huomioon, että hallinto-oikeuden 27.9.2000 antama päätös ja siihen liittyvät asiakirjat olivat saapuneet terveyskeskuksen kuntayhtymän valvontaosastolle 29.9.2000, ei voitu katsoa, että kuulutus olisi julkaistu kuntalain 97 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla viipymättä. Kuulutus oli sisällöltään myös sikäli epätarkka, että sen mukaan päätökseen liittyvät asiakirjat olivat nähtävillä kunnantoimistossa, vaikka näin ei ollut asian laita. Hallinto-oikeuden päätökseen liittyvä asiakirjavihko oli nähtävillä kuntayhtymän keskusterveysaseman valvontaosastolla.

Kuulutuksen julkaisemisasiaa hoitaneen terveystarkastajan huomiota on apulaisoikeuskanslerin toimesta kiinnitetty siihen, että kuulutusasiat tulee hoitaa viipymättä ja asianmukaisesti (1179/1/00).

6) Rakennuslautakunnan menettely

Energialaitos oli rakentanut biokaasujohdon yksityisen maanomistajan maalle ilman lupaa. Rakennuslautakunta oli jälkikäteen tehnyt pää-

töksensä energialaitoksen yksipuolisen hake-
muksen perusteella sallien johdon sijoittamisen
kyseiselle paikalle.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan to-
dennut, että johdon sijoittamista koskeva sään-
nös on omistajan oikeutta rajoittava poikkeus-
säännös. Mainitussa tapauksessa maanomista-
jan kanssa ei ollut sovittu kaasujohdon sijoitta-
misesta. Rakennuslautakunta ei ollut myöskään
vaatinut energialaitokselta selvitystä kaasujoh-
don vaihtoehtoisista sijoituspaikoista ja niistä
aiheutuneista kustannuksista kuten laki edellyt-
tää. Rakennuslautakunta ei ollut myöskään va-
rannut kiinteistön omistajalle tilaisuutta lausua
kantaansa energialaitoksen lisäselvityksen joh-
dosta.

Rakennuslautakunnan huomiota kiinnitetty
maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja hallinto-
menettelylain 15 §:n velvoitteiden noudattami-
seen (703/1/01).

7) Lautakunnan puheenjohtajan esteellisyys

Kantelu koski terveyslautakunnan menettelyä
sen myöntäessä maatalousyhtymälle ympäristö-
luvan ja rakennustarkastajan menettelyä hänen
myöntäessään maatalousyhtymälle rakennuslu-
van. Rakennustarkastaja oli sittemmin tehnyt
kunnan tekniselle lautakunnalle esityksen oikeus-
kanslerille annettavaksi selvitykseksi. Tek-
nisen lautakunnan, joka ei ollut kantelun kohteena,
selvitys sisälsi paitsi asian ratkaisun kannalta
merkityksellisiä tosiseikkoja myös lautakunnan
arvion rakennustarkastajan menettelystä. Tekni-
sen lautakunnan puheenjohtaja oli maatalousyhty-
män toisen osakkaan isäpuoli.

Apulaisoikeuskansleri otti ratkaisussaan hu-
mioon kuntalain (365/1995) 52 §:n 2 momentin
sekä hallintomenettelylain 10 ja 11 §:n säännök-
set. Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka tek-
nisen lautakunnan selvityksellä ei ole oikeudelli-
sesti sitovaa vaikutusta, se saattaa vaikuttaa sii-
hen, millä tavalla kantelua käsittelevä laillisuus-
valvoja arvioi kantelun kohteena olleiden viran-
omaisten menettelyä. Selvitys saattaa siten vai-
kuttaa asia ratkaisuun.

Edelleen apulaisoikeuskansleri totesi, että hal-
lintomenettelylain esteellisyyssäännökset koske-
vat kunnallisen lautakunnan luottamushenkilöitä
hallintoasioita käsiteltäessä. Käsitteleykielto
koskee kaikkia asian ratkaisun vaiheita ja kaik-
kia toimia, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa
tehtävän päätöksen sisältöön. Esteellisyyssään-
nöksillä pyritään turvaamaan asian käsittelyn

puolueettomuus yksittäistapauksissa sekä toi-
saalta säilyttämään kansalaisten luottamus hal-
lintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen.

Kunnan luottamushenkilön esteellisyyttä
pohdittaessa tulee huomiota kiinnittää siihen,
kykeneekö luottamushenkilö muodostamaan
kantansa objektiivisesti kunnan etu huomioon
ottaen. Tällöin arvioinnissa tulee ottaa huomioon
paitsi se, onko virkamiehen lähisukulainen
ollut asianosainen, myös se vaarantuuko luotta-
mus kyseisen jäsenen puolueettomuuteen muus-
ta erityisestä syystä.

Teknisen lautakunnan puheenjohtaja on voi-
nut vaikuttaa annetun selvityksen sisältöön eten-
kin siltä osin kuin se koskee rakennustarkastajan
menettelyn arviointia.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että teknisen
lautakunnan puheenjohtajan olisi ollut oikeudel-
lisesti perusteltua pidättäytyä osallistumasta asi-
an käsittelyyn lautakunnassa päätettäessä selvi-
tyksestä oikeuskanslerinvirastolle. Tämä olisi ol-
lut aiheellista erityisesti menettelyn ulkoisen us-
kottavuuden varmistamiseksi, vaikka puheen-
johtaja ei olekaan ollut esteellinen suoraan suhteessa
siihen asiaan, joka kantelussa on ollut tut-
kinnan kohteena eli terveyslautakunnan ja rak-
ennustarkastajan menettely.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti teknisen lauta-
kunnan puheenjohtajan huomiota vastaisen va-
ralle edellä esittämänsä (513/1/00).

8) Tielautakunnan toimivallan ylittäminen ja väärä lain soveltaminen

Tielautakuntana toimiva tekninen lautakunta
oli yksityistielain 82 §:n perusteella myöntänyt
väliaikaisen tilapäisen kulkuoikeuden tilan ja
määräalan omistajalle kantelijan tilan alueella,
vaikka samaan aikaan oli jo vireillä lohkomistoim-
itus, jossa oli käsiteltävänä po. kulkuoikeuden
perustaminen rasitteena.

Maanmittausviranomaisten ja tielautakun-
nan toimivalta puheena olevassa asiassa määräy-
tyi tuolloin voimassa olleen yksityistielain 52 §:n
säännöksen perusteella. Pykälän 1 momentin
11 kohdan mukaan tielautakunta oli toimivaltainen
lain 10 luvussa mainituissa asioissa, lukuun
ottamatta mm. lain 82 a §:ssä tarkoitettuja asioita.

Väliaikaisen kulkuoikeuden myöntäminen
olisi kuulunut viimeksi mainitun lainkohdan
mukaan vireillä olleessa lohkomistoimituksessa

käsiteltäväksi. Lautakunta oli siten ylittänyt toimivaltansa.

Teknisen lautakunnan menettelyn seurauksena oli yksityistielain 83 §:ssä edellytetty tietoimituksessa viran puolesta käsiteltävä korvaus väliaikaisesta kulkuoikeudesta jäänyt määräämättä kantelijalle sen tilan omistajana, jonka alueelle väliaikainen kulkuoikeus oli perustettu.

Tekninen lautakunta oli myös syyllistynyt vääriin lain soveltamiseen perustaessaan toimivaltansa yksityistielain 82 §:ään.

Säännös koskee määräaikaista tai hallintajan kestävästä kulkuoikeutta sellaiselle henkilölle, joka hallitsee aluetta sitä omistamatta taikka määrään erottamisoikeuden haltijan väliaikaisesta kulkuoikeudesta tiellä, johon emäkiinteistöillä on tieoikeus. Teknisessä lautakunnassa esillä olleessa asiassa ei ollut kysymys yksityistielain 82 §:ssä tarkoitettua tilanteesta.

Tielautakunnan toimivaltaa oli sittemmin laajennettu 1.1.2001 voimaan tulleen yksityistielain muutoksen (1079/2000) myötä. Muutos koskee lautakunnan toimivaltaa mm. lain 82 a ja 83 §:ssä mainituissa asioissa.

Tämän vuoksi teknisen lautakunnan virheellinen menettely ei ollut enää antanut aihetta muuhun kuin, että apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt lautakunnan huomiota toimivaltasäännösten tarkkaan noudattamiseen. Toimenpidettä harkittaessa oli otettu lieventävänä seikkana huomioon se, että kantelija oli tyytynyt teknisen lautakunnan päätökseen ja lohkomistoimitukseen, jossa tieoikeus oli perustettu samaan paikkaan kuin mihin väliaikainen kulkuoikeuskin oli myönnetty. Lautakunnan virheellisellä menettelyllä ei siten ollut vaikutusta kantelijan oikeusasemaan lukuun ottamatta määräämättä jäänyttä korvausta väliaikaisesta tien käytöstä (287/1/00).

9) Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen menettely myönnettäessä ympäristölupaa huoltoaseman laajennukselle

Huoltoaseman kiinteistön itäreunalle oli 1980-luvun alussa annetuissa poikkeusluvassa ja rakennusluvassa määrätty kantelijan tilan suojaamiseksi suojapuustovyöhyke. Rakennustarkastajan vuonna 1997 antaman rakennusluvan perusteella tälle suojapuustovyöhykkeelle on vuoden 2000 syksyllä rakennettu 11 raskaan liikenteen ajoneuvon paikoitusalue, jota ilmeisesti on ryhdytty käyttämään heti sen valmistuttua alkuvuodesta 2001. Rakennusluvan myöntämistä oli edeltänyt ympäristölupapäätös, jossa oli

myönnetty naapuruusoikeudellinen sijoitusratkaisu huoltoaseman laajennukselle. Kantelijan mukaan häntä ei ollut kuultu kumpaakaan päätöstä tehtäessä ja päätökset olivat viranomaisten käsityksen mukaan lainvoimaisia vielä syksyyn 2001 saakka, jolloin epäily ympäristöluvan lainvoimaisuudesta heräsi ja kantelijalle annettiin valitusosoitus.

Kanteluasian vireillä ollessa hallinto-oikeus kumosi ympäristölupapäätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kuulemisvirheen vuoksi. Asia oli otettu tutkittavaksi runsaan kolmen vuoden kuluttua päätöksen tekemisestä, koska päätöstä ei ollut aikanaan annettu tiedoksi lain edellyttämällä tavalla eikä päätös näin ollen ollut lainvoimainen. Koska kantelua tutkittaessa lisäksi ilmeni, että ympäristölupapäätöksen sisällöstä oli epäselvyyttä ja erilaisia tulkintoja eri viranomaisten kesken ja että ne johtuivat ympäristölupapäätöksen ja -hakemuksen epäselvyydestä ja tulkinnanvaraisuudesta, kiinnitti apulaisoikeuskansleri ympäristönsuojeluviranomaisten huomiota hallintomenettelyssä tapahtuneisiin virheisiin (1070/1/00).

7.2.4 Muu erityishallinto

7.2.4.1 Käsitukset

1) Aiheettomasta palo ilmoituksesta johtuvasta korvausvelvollisuudesta

Kaupungin tekninen lautakunta oli tehnyt päätöksen, jonka mukaan ilkkivaltaisesta palokunnan hälyttämisestä perittävä maksu oli 4000 markkaa kerralta ja palo ilmoittimen antamasta tarpeettomasta tai turhasta palo ilmoituksesta 2000 markkaa kerralta.

Apulaisoikeuskansleri on todennut, että sanottu maksut ovat olleet etukäteen tehtyjä määritelmistä siitä, kuinka suuri vahingonkorvaus tämän kaltaisissa tapauksissa tullaan vaatimaan. Kuten korkeimman oikeuden ratkaisusta 1999:121 ilmenee, tällaisilla etukäteen vahvistetuilla ”taksoilla” ei vahingonkorvausoikeudenkäynnissä kuitenkaan ole mitään sitovaa vaikutusta. Sekä korvausvastuun syntyminen että aiheutuneiden kustannusten todellinen määrä on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen.

Kaupungin menettelyssä sinänsä ei ollut ilmennyt sellaista, mihin oikeuskanslerilla olisi perusteita puuttua. Apulaisoikeuskansleri on

kuitenkin korostanut, että kaupungin ei tule antaa ulkopuolisille esimerkiksi maksuluetteloilla tai muuten sellaista kuvaa, että se voisi yksipuolisesti määrätä jonkin tietyn summan ilkeiksi arvioimastaan hälytyksestä. Yksipuolisesti ei tietysti voida määrätä maksuja myöskään sopimussuhteessa. ”Maksu”-sanana käytöllä esim. saattaa korvausvaatimuksen kohteelle ja muillekin syntyä sellainen virheellinen käsitys, että kaupunki on ollut oikeutettu päättämään korvausvelvollisuudesta ja korvauksen suuruudesta.

Koska asialla on kysymyksessä olevaa kante-
lua yleisempääkin merkitystä apulaisoikeus-
kansleri on lähettänyt kanteluun antamansa vas-
tauksen sisäasiainministeriölle tiedoksi. Hän on
pyytänyt sisäasiainministeriötä ilmoittamaan
1.8.2003 mennessä, onko sen tiedossa, että joissa-
kin kunnissa olisi käytössä lakiin perustumatta-
omia taksoja (tai vastaavia) ilkeiksi arvioi-
duista palohälytyksistä. Apulaisoikeuskansleri
on pyytänyt ministeriötä myös ilmoittamaan
mahdollisista toimenpiteistään.

Sisäasiainministerö on 21.7.2003 toimittanut
apulaisoikeuskanslerille lääninhallituksilta
hankkimansa selvitykset asiassa kunnissa vallit-
sevasta tilanteesta. Selvitysten mukaan kunnissa
on käytössä päätöksessä tarkoitettuja taksoja.
Ministeriö on saattanut kuntien tietoon apulais-
oikeuskanslerin asiassa tekemän päätöksen kun-
nissa vallitsevan käytännön saattamiseksi sää-
dösten mukaiseksi (1062/1/00).

2) Pysäköinninvalvojan menettely

Asiakirjoista saadun selvityksen mukaan kan-
telija oli pysäköinyt autonsa liikennemerkein
osoitetulle pysäköintikieltoalueelle. Hänellä oli
kuitenkin ollut autossa näkyvillä tieliikennelain
28 b §:n 1 momentissa tarkoitettu vammaisen
pysäköintilupa. Vaikka pysäköinninvalvoja oli
poistanut kantelijalta poliisin määräämän pysä-
köintivirhemaksun, oli hän kuitenkin antanut
kantelijalle huomautuksen tehdyn pysäköintivir-
heen johdosta.

Tieliikennelain 28 b §:n ja tieliikenneasetuk-
sen 53 §:n 3 momentin mukaan vammaisen pysä-
köintiluvan haltija on oikeutettu pysäköimään
autonsa pysäköintikieltoalueelle. Apulaisoikeus-
kansleri totesi, että säännöksistä ei ole johdetta-
vissa muita varauksia kuin että pysäköinnistä ei
saa aiheutua ilmeistä haittaa. Jos tällaista haittaa
todetaan, poliisi voi kehottaa siirtämään auton
toiseen paikkaan. Asiakirjoista ei käynyt ilmi,
että kantelijan pysäköinnistä olisi ollut ilmeistä

haittaa. Asiakirjoista ei niin ikään ilmennyt, että
kantelijaa olisi kehoitettu siirtämään autoaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan ei
voida katsoa syyllistyneen pysäköintivirheeseen,
josta olisi ollut lain mukaan mahdollista määrätä
pysäköintivirhemaksu tai tämän sijasta huomau-
tus. Pysäköinninvalvojan menettely ei ollut pe-
rustunut lakiin. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti
tämän vuoksi pysäköinninvalvojan huomiota
vamman vammaisen pysäköintilupaa koskevien säännös-
ten virheelliseen tulkintaan (175/1/01).

7.3 Kirkollishallinto

7.3.1 Käsitys

Nimikirja-asetuksen noudattamisesta kirkossa

Tuomiokapitulin antamaan nimikirjanottee-
seen sisältyviä rangaistusmerkintöjä koskevan
kantelun tutkinnan yhteydessä tuomiokapituli
antoi selvityksen, johon sisältyi lausuma ”nimi-
kirja-asetusta ei kirkossa sovelleta”.

Kantelun johdosta antamassaan ratkaisussa
apulaisoikeuskansleri on viitannut kirkkolain
6 luvun 1 §:n 5 momentin säännökseen. Sen mu-
kaan kirkon, tuomiokapitulien, seurakuntien ja
seurakuntayhtymien viranhaltijoista ja työnteki-
joista sekä myös papeista, jotka eivät ole papinvi-
rassa, pidetään nimikirjaa. Siihen merkittävien
tietojen tallettamisessa, käyttämisessä ja poista-
misessa on noudatettava, mitä nimikirjalaisissa
(1010/89) on säädetty.

Apulaisoikeuskansleri on vastaisen varalle
saattanut tuomiokapitulin tietoon, että kirkko-
lain 6 §:n 1 momentin 5 kohdan velvoite nimikir-
jalain noudattamisesta koskee ilman nimen-
omaista mainintaakin velvoitetta noudattaa
myös nimikirjalain täytäntöönpanosta annetun
asetuksen säännöksiä (966/1/01).

7.4 Ahvenanmaan itsehallinto

7.4.1 Käsitys

Hirvenmetsästyksen järjestämisestä Ahvenan- maalla

Seloste oikeuskansleri Paavo Nikulan päätök-
sestä 31.1.2002, dnro 964/1/99

KANTELUKIRJOITUS

Flaka Viltvård, Järsö & Nätö metsästysseuran (jälj. Flaka Viltvård ym.) metsästyksen johtaja oli 15.10.1999 oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa katsonut, että Lemlandin metsästyksenhoitoyhdistyksen (jaktvårdsförening) hallituksen jäsenet, yhtä lukuunottamatta, olivat menelleet virkavelvollisuutensa vastaisesti muodostettaessa metsästysoikeusalue (jakträttsområde) Lemlandin hirvenhoitoalueelle (älgvårdsområde) ja hallituksen antaessa Ahvenanmaan maakuntahallitukselle lausunnon, jonka mukaan Flaka Viltvård ym.:n maille riittää kaatolupa yhdelle hirvelle. Lisäksi käsiteltäessä asioita metsästyksenhoitoyhdistyksen hallituksessa oli ilmennyt esteellisyyttä.

Kirjoituksessa on esitetty ja liiteasiakirjoista näiltä osin käy ilmi seuraavaa.

Hirvenmetsästyksen järjestämisestä Ahvenanmaalla

Hirvenmetsästystä koskevat säännökset sisältyvät Ahvenanmaan maakunnan metsästyslakiin (ÅFS 31/85, jälj. metsästyslaki), jota muutettiin maakuntalailla (ÅFS 41/97), ja hirvenmetsästystä koskevaan maakunta-asetukseen (ÅFS 42/97, jälj. hirvenmetsästysasetus). Lainmuutos ja asetus tulivat voimaan 15.5.1997.

Jokainen metsästyksenhoitoyhdistys muodostaa hirvenhoitoalueen, joka voi olla jaettu yhteen tai useampaan metsästysoikeusalueeseen (lain 33 §:n 1 momentti), joiden sisällä metsästysseurat (jaktlag) harjoittavat metsästystä. Yhdistyksen hallitus hakee hirvenhoitoalueen lukuun maakuntahallitukselta metsästyskiintiön kolmeksi vuodeksi ja jakaa saadun kiintiön mukaiset luvat metsästysoikeusalueiden kesken niiden hakemusten perusteella (lain 33a §:n 1 ja 2 momentit sekä 33b §:n 1 momentti). Yhdistyksen hallituksen jakopäätökseen voi hakea muutosta maakuntahallitukselta (lain 33c §:n 1 momentti) ja maakuntahallituksen päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Metsästysoikeusalueen tulee olla vähintään 2 000 hehtaaria (lain 33 §:n 1 momentti). Aluetta muodostettaessa pitää metsästysoikeuden haltijalle, jonka maat sijaitsevat metsästysoikeusalueella tai liittyvät siihen, varata tilaisuus liittää maansa alueeseen, edellyttäen, että maat soveltuvat hirvenmetsästyksen (hirvenmetsästysasetuksen 3 §).

Metsästysoikeusalueen muodostaminen

Lemlandissa on vain yksi metsästysoikeusalue nimeltään Norra Lemland, Flaka Stora ja Vessingboda. Se on muodostettu kolmen metsästysseuran, Norra Laget, Flaka Stora ja Vessingboda, maista vastaten 7 000 hehtaaria. Flaka Viltvård ym. maita, 1 600 hehtaaria, on useista hakemuksista huolimatta kieltäydytty liittämästä metsästysoikeusalueeseen.

Kirjoitukseen liitetyn selvityksen mukaan Flaka Viltvård ym. haettua 3.3.1999 maidensa liittämistä Norra Lemland y.m. metsästysoikeusalueeseen hakemus oli hylätty alueen muodostaneiden maanomistajien kokouksessa 24.5.1999. Metsästysoikeusalueen metsästyksenjohtajan ilmoituksen 25.5.1999 mukaan synnä oli, että metsästysseura Flaka Stora menettäisi metsästysoikeuden noin 200—300 hehtaarin suuruisella alueella. Kirjoituksen mukaan todellinen syy on maanomistajien välinen riita. Kirjoituksen mukaan maiden sopivuuteen tai muuten metsästyksen harjoittamiseen liittyviä syitä ei ole olemassa.

Metsästyksenhoitoyhdistys oli ilmoittanut, että sillä ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa metsästysoikeusalueen muodostamiseen, koska maanomistajilla on rajoittamaton oikeus päättää metsästyksestä alueellaan.

Tämän johdosta kirjoituksessa on huomautettu, että yhdistyksen hallitukselle lainsäädännöllä annettu mm. hirvenmetsästyslupien hakemiseen ja jakamiseen liittyvät tehtävät ovat viranomais-tehtäviä, joiden täyttämiseen liittyy virkavastuu, rikosoikeudellinen vastuu rikoslain 2 luvun 12 §:n ja 40 §:n mukaisesti ja oikeuskanslerin harjoittama virkavelvonta.

Metsästyslain 59 §:n mukaisesti yhdistyksellä on velvollisuus edistää metsästyslainsäädännön noudattamista. Kirjoituksessa on oltu sitä mieltä, että yhdistyksen hallituksen olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin ja kiinnittää metsästyksenjohtajan huomiota hirvenmetsästysasetuksen 3 §:ssä asetettuun velvollisuuteen, ja ellei tämä olisi auttanut, kieltäytyä jakamasta metsästysalueelle lupia hirvenmetsästyksen ennen kuin se oli ryhtynyt noudattamaan sanottua säännöstä. Laiminlyömällä toimenpiteisiin ryhtymisen olivat metsästyksenhoitoyhdistyksen hallituksen jäsenet rikkoneet virkavelvollisuutensa.

Vaatimukset

Metsästysseuran metsästyksen johtaja oli pyytänyt, että oikeuskansleri kehottaisi Lemlandin

metsästyksenhoitoyhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin, joilla turvataan Flaka Viltvård ym. maanomistajien oikeus liittyä puheena olevaan metsästysoikeusalueeseen, ja että hallitusta kehoitetaan harkitsemaan mahdollisuutta kieltäytyä lupien myöntämisestä hirvenmetsästyksen, jollei maanomistajien syrjimin lakkaa.

RATKAISU

Lemlandin metsästyksenhoitoyhdistyksen menettely

Metsästyksenhoitoyhdistyksen toiminnasta lupamenettelyssä

Ahvenanmaan maakunnan hirvenmetsästystä koskevan lainsäädännön muutoksen (ÅFS 41/97 ja 42/97) voimaan tulon jälkeen on hirvenmetsästyksen Lemlandin hirvenhoitoalueella tapahtunut Lemlandin metsästyksenhoitoyhdistyksen hallituksen hakeman ja Ahvenanmaan maakuntahallituksen myöntämän lupakiintiön puitteissa. Yhdistyksen hakemus on hirvenmetsästysasetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan tullut perustaa metsästysoikeusalueen hakemukseen ja siihen, mikä on soveliaista hirvikannan hoitoa ja kehitystä ajatellen. Viimeksi kiintiö on haettu vuonna 2000 vuosiksi 2000—2002. Kiintiö on metsästyslain 33b §:n 1 momentin ja hirvenmetsästysasetuksen 6 §:n 1 momentin nojalla jaettu yhdistyksen toiminta-alueita vastaavalla hirvenhoitoalueella muodostetulle ainoalle Norra Lemlandin ym. metsästysoikeusalueelle. Metsästysoikeusalue käsittää kunnassa toimivat metsästyssurat lukuun ottamatta Flaka Viltvård ym.

Lupa-asioita metsästyksenhoitoyhdistyksen hallituksessa käsiteltäessä tiedossa on ollut, että eräät muutkin yhdistyksen jäseninä olevat metsästysoikeuden haltijat olivat useaan kertaan turhaan tarjonneet maitaan liitettäväksi puheena olevaan metsästysoikeusalueeseen hirvenmetsästysasetuksen 3 §:n nojalla. Tilanne oli muodostunut sellaiseksi, että metsästysoikeusalueen ulkopuolelle jääneen metsästyssuran jäsenet ovat jääneet syrjään edellä selostetusta säännönmukaisesta hirvenmetsästystä koskevasta lupamenettelystä ja että hirvenhoitoalueen lupakiintiö oli koitunut sillä toimivan metsästysoikeusalueen muodostaneiden kolmen metsästyssuran (Norra laget, Flaka Stora ja Vessingboda) ja niiden jäsenten hyödyksi.

Metsästysoikeusalueen muodostamista koskevan hirvenmetsästysasetuksen 3 §:n osalta oikeuskansleri toteaa, että se on sisällöltään velvoittava. Oikeuskanslerin oikeana pitämän tulokinnan mukaan säännöksen tarkoittamilla metsästysoikeuden haltijoilla on oikeus halutessaan liittää maansa metsästysoikeusalueeseen. Ahvenanmaan maakuntahallituksen esityksessä metsästyslain muutoksesta (nr 24, 1995—1996) todetaan (s. 3) tähän liittyen seuraavaa: ”Varje jaktområde måste dock vara minst 2 000 hektar stort. I dag måste ett jaktområde vara minst 500 hektar stort, varför förslaget innebär att en del älgjaktslag blir tvunga att gå samman.” Asiassa saadun selvityksen mukaan liittämättä jättäminen ei johtunut niinkään maiden soveltumattomuudesta, vaan pääasiallisesti maanomistajien välisistä keskinäisistä riidoista. Metsästyslainsäädäntöön ei kuitenkaan sisälly säännöksiä siitä, miten säännöksen soveltamiseen liittyvät erimielisyydet tulisi ratkaista ja maiden liittämistä päättää silloin kun asiasta vallitsee vastakkaisia näkemyksiä.

Edellä lausutusta riippumatta metsästyksenhoitoyhdistyksen hallitus ei oikeuskanslerin käsityksen mukaan ole voinut kuitenkaan sivuuttaa sitä seikkaa, miten metsästysoikeusalueen muodostamisessa oli menetetty. Tämä johtuu yhdistykselle uskotusta julkisesta tehtävästä lupamenettelyssä. Luvanhakijana yhdistyksen on tullut valmistella maakuntahallitukselle tehtävä hakemus asianmukaisesti. Johtuen siitä, että hirvenmetsästysasetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan yhdistyksen hakemus perustuu muun muassa metsästysoikeusalueen hakemukseen, yhdistyksen tulee tarkistaa ja arvioida sille toimitettu hakemus. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan 2 000 hehtaarin vähimmäisvaatimuksen täyttyminen ei ole sillä lailla yhdistyksen hallituksen harkintavaltaa yksinomaan ohjaava ja rajoittava seikka, että lupahakemus maakuntahallitukselle tulee tehdä, jos metsästysoikeusalueen koko on riittävä. Huomiota tulee kiinnittää myös muihin hakemuksen kannalta olennaisiin seikkoihin. Tällaisena metsästysoikeusalueena esiintyvää hakijaa koskevana olennaisena seikkana voidaan pitää sitä, että metsästysoikeusalue on lainmukaisesti muodostettu, erityisesti, jos hirvenhoitoalueella on vain yksi metsästysoikeusalue.

Ottaen huomioon hirvenmetsästysasetuksen 3 §:n säännöksen velvoittavan sisällön ja myös hirvenmetsästysasetuksen 7 §:stä ilmenevän periaatteen yhdistyksen jäsenten tasapuolisesta kohtelusta, oikeuskansleri on päättänyt siihen, että Lemlandin metsästyksenhoitoyhdistyksen halli-

tuksen käsitellessään ainakin vuoden 2000 lupa-hakemusta olisi tullut varata metsästysoikeusalueelle (sen muodostaneiden maanomistajien kokoukselle) tilaisuus esittää hakemuksensa tuki selvitys siitä, että kaikille hirvenmetsästysasetuksen 3 §:ssä tarkoitetuille henkilöille oli varattu tilaisuus liittää maansa metsästysoikeusalueeseen.

Oikeuskansleri toteaa, että asiassa on ollut kysymys verraten uuden lainsäädännön soveltamisesta. Muutoksista päätettäessä ei ollut järjestetty selvää oikeusperustetta määrätä, millä tavoin hirvenmetsästysasetuksen 3 §:n mukainen oikeus saada maat kuulumaan yhteen muiden kanssa voidaan erimielisyyksien sattuessa toteuttaa. Tämä on voinut antaa Lemlandin metsästyksenhoitoyhdistyksen hallitukselle aiheen olettaa, että se voi vapaasti harkita pyynnön saada maat liitetyiksi metsästysoikeusalueeseen. Näin sitäkin suuremmalla syyllä, kun kysymys on muuten vapaamuotoisesti hoidettavasta harrastuksesta ja siinä yhdessä viihtyvien ihmisten toiminnasta. Oikeuskansleri katsoo, ettei asiassa ole käynyt ilmi perusteltua aihetta epäillä, että metsästyksenhoitoyhdistyksen hallituksen asianomaiset jäsenet olisivat tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoneet virkavelvollisuuksiaan. Oikeuskansleri saattaa kuitenkin edellä selostetut näkökohdat ja käsityksen Lemlandin metsästyksenhoitoyhdistyksen hallituksen tietoon.

Maakuntahallitus lupa- ja valvontaviranomaisena

Metsästyslainsäädännön muutoksessa Ahvenanmaan maakuntahallitus on säilynyt lupa- ja valvontaviranomaisena. Lemlandin hirvenhoitoalueella järjestetty hirvenmetsästys on siten perustunut maakuntahallituksen myöntämiin kaatolupiin. Liittyen siihen, mitä edellä on lausuttu metsästyksenhoitoyhdistyksen toiminnasta lupamenettelyssä, voidaan todeta, että lupaviranomaisena maakuntahallituksen tulee sille kuuluvan tutkimisvelvollisuuden täyttämiseksi kiinnittää tarpeellisessa määrin huomiota sille toimitetun hakemuksen käsittelyssä noudatettuun menettelyyn ja sen lainmukaisuuteen. Tässä tarkoituksessa sen tulee selvittää hakemuksen

perusteena esitetyt seikat ja arvioida niitä. Se että hakijana oli metsästyksenhoitoyhdistys ei voi täysin sulkea pois sitä, että lupaviranomaisen on selvitettävä myös metsästysoikeusalueen hakemukseen liittyvät seikat.

Asiassa saadun selvityksen mukaan maakuntahallitus oli käsitellessään esillä olevaa vuonna 2000 tehtyä hakemusta selvittänyt, kuinka metsästysoikeusalueita (Norra Lemland, Flaka Stora ja Vessingboda) muodostettaessa oli otettu huomioon hirvenmetsästysasetuksen 3 §:n säännös. Huolimatta selvityksestä, jonka mukaan metsästysoikeusalueen muodostamisessa oli siivutettu hirvenmetsästysasetuksen 3 §:n säännös, maakuntahallitus oli 22.9.2000 hyväksynyt Lemlandin metsästyksenhoitoyhdistyksen hakemuksen. Sittenkin maakuntahallitus oli 19.10.2000 ratkaissut myös Flaka Viltvård ym. metsästysseuran metsästyslain 39 §:n mukaisen hakemuksen. Maakuntahallituksen menettely siinä oli turvannut eri metsästysoikeuden haltijoiden edut tilanteessa. Yhtyen siihen maakuntahallituksen näkemykseen, jonka mukaan metsästyslain 39 §:n säännöstä tulisi tulkita suppeasti, oikeuskanslerin mielestä säännöksen soveltaminen tarkoituksella korvata hirvenmetsästysasetuksen 3 §:n säännöksen mukainen liittymisoikeus, ei kuitenkaan vastanne lain tarkoitusta, ainakaan siinä tapauksessa, että se tehdään toistuvasti.

Kanteluasian käsittelyn aikana maakuntahallitus on tehnyt havaintoja uuden metsästyslain-säädännön toimivuudesta. Sikäli kuin puheena olevan asiantilan oli katsottu johtuvan siitä, niin kuin on esitetty, että säädökset eivät anna viranomaisille riittäviä toimivaltuuksia, maakuntahallituksella on mahdollisuus harkita, olisiko aihetta ryhtyä toimenpiteisiin sanottujen Ahvenanmaan itsehallinnon piiriin kuuluvien säädösten täydentämiseksi niin, että ne paremmin turvaisivat sen tarkoituksen toteutumista, mikä maakunnan metsästyslainsäädännön uudistamiselle oli asetettu.

Näkökohtien ja käsitysten saattamiseksi asianomaisten tietoon oikeuskansleri lähettää tarvittavat jäljennökset päätöksestä Ahvenanmaan maakuntahallitukselle ja Lemlandin metsästyksenhoitoyhdistykselle. Muihin toimenpiteisiin asia ei ole antanut hänen puoleltaan aihetta.

8 Asianajalaitoksen valvonta

8.1 Yleisiä näkökohtia

Oikeuskanslerin valvontatehtävä kohdistuu Suomen Asianajajaliittoon, jolla puolestaan on välitön valvontavastuu jäseniinsä sekä julkisiin oikeusavustajiin. Nimitystä asianajaja saa lain mukaan käyttää vain Asianajajaliiton jäsen, ja julkisista oikeusavustajista on oma lakinsa. Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvontatoimivallan jaolla pyritään turvaamaan yhtäältä asianajopalveluita antavien riippumattomuus päämiehensä oikeuksien puolustajana ja toisaalta valvonnan tehokkuus.

8.1.1 Asianajajaliiton jäsenyydestä

Asianajajista annetun lain (496/1958) 1 §:n mukaan asianajaja on se, joka on maan yleisenä asianajajayhdistyksenä toimivan Suomen Asianajajaliiton, jäsenenä merkitty asianajajaluetteloon. Asianajajaliiton jäseneksi on hyväksyttävä lakimies, jolla koulutuksensa lisäksi on käytännön kokemusta ja taitoa. Lisäksi Suomen Asianajajaliiton säännöissä edellytetään, että asianomainen on suorittanut Asianajajaliiton hallituksen nimeämän tutkintolautakunnan toimeenpaneman asianajajatutkinnon.

Asianajajien valvonta kuuluu ensi sijassa ja pääasiallisesti Suomen Asianajajaliiton omille toimielimille. Asianajajaliiton hallituksen ohella valvonnasta huolehtii (laissa 197/1992) kurinpitolautakunta, jonka jäsenenä on, paitsi asianajajia, myös kaksi asianajajakuntaan kuulumatonta henkilöä. Oikeuskanslerilla on asianajajien valvonnassa osa yleisen edun valvojana. Jokainen kansalainen voi kääntyä joko Asianajajaliiton tai oikeuskanslerin puoleen, jos hän katsoo, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti.

8.1.2 Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa

Asianajajista annetun lain 5 §:n mukaan asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa. Määriteltäessä tällä tavoin asianajajan yleisiä velvollisuuksia on huomioon otettu sekä asiakkaan etu että yleinen etu. Yleisen edun on mm. katsottu vaativan, että asianajajan on toiminnassaan mahdollisuuksiensa mukaan pyrittävä edistämään hyvää oikeudenhoitoa.

Hyvän asianajajatavan sisältöä on tarkemmin määritelty Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskeissa ohjeissa. Ne sisältävät muun muassa määräyksiä asianajajan työstä, asianajotoimistosta ja sen järjestelystä, asianajotehtävän vastaanottamisesta, torjumisesta ja siitä luopumisesta, asianajajan ja päämiehen välisistä kysymyksistä samoin kuin asianajajan suhteesta vastapuoleen sekä tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin.

8.2 Valvonta ja kurinpitojärjestelmä

8.2.1 Kurinpitolautakunta

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassa täyttävät velvollisuutensa asianajajana.

Asianajajista annetun lain 6 a §:n (197/1992) mukaan kurinpitoasiat käsittelee ja ratkaisee Suomen Asianajajaliiton hallituksesta riippumaton erillinen kurinpitolautakunta. Yhdistyksen

jäsenen erottamista koskeva päätös on kuitenkin hallituksen vahvistettava. Asianajajaliiton valtuuskunnan valitsemaan kurinpitolautakuntaan kuuluu puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä. Kahden jäsenen tulee olla asianajajakuntaan kuulumattomia ja heidän soveltuvuudesta lautakunnan jäseniksi on ennen valintaa saatava oikeusministeriön lausunto.

8.2.2 Valvonta- ja kurinpitoasiat

Asianajajien kurinpitoasiat ja muut valvontaasiat on eroteltu toisistaan. Kurinpitoasioina tulevat suoraan vireille asianajajan päämiehen kantelut ja oikeuskanslerin tai tuomioistuimen ilmoitukset. Kurinpitoasiat käsittelee kurinpitolautakunta. Muut kantelut sekä epäilykset ja arvelut siitä, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menettelyt hyvän asianajajataavan vastaisesti, tulevat liiton hallituksen käsiteltäviksi valvonta-asioina. Valvonta-asiana tulee siten käsiteltäväksi myös vastapuolen avustajaa koskeva kantelu. Hallitus voi joko päättää, että valvonta-asia ei anna aihetta toimenpiteisiin tai että kysymyksessä on kurinpitoasia, joka on käsiteltävä kurinpitolautakunnassa.

Asianajajaliitosta eroaminen ei keskeytä alkunutta kurinpitomenettelyä, vaan se käydään loppuun. Jos asianajajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, annetaan lausunto siitä, minkä seuraamuksen hän olisi ansainnut.

8.2.3 Kurinpitojärjestelmästä

Jos asianajajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, hänet on tuomittava kurinpitorangeistukseen. Kurinpidollisia rangaistuksia ovat asianajajista annetun lain 7 §:n mukaan huomautus, varoitus, julkinen varoitus ja liitosta erottaminen.

Asianajaja, joka tahallisesti tekemällä vääryyttä tai muutoin menettelemällä epärehellisesti asianajajana syyllistyy törkeään rikkomukseen, on erotettava liitosta. Ainoastaan asianhaarojen ollessa lieventävät voidaan hänelle erottamisen sijasta antaa varoitus.

Lievenmistä rikkomuksista, esimerkiksi lain tai sopimusvelvollisuuden rikkomisesta, tapanormin vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä taikka muusta asianajajalle kuuluvan velvollisuuden rikkomisesta, seuraa varoitus tai huomautus. Asianhaarojen ollessa raskauttavia, asianajaja on erotettava liitosta.

Eräissä tapauksissa, joissa kurinpitolautakunta on katsonut, että asianajaja on syyllistymättä varsinaiseen kurinpitoriggimukseen menettelyt toisin kuin olisi ollut paikallaan, kurinpitolautakunta on kiinnittänyt asianajajan huomiota oikeaan menettelyyn.

8.2.3.1 Kurinpitojärjestelmän kehittäminen

Kurinpitoasioiden ja palkkioriiita-asioiden käsittelyn kehittäminen

Oikeusministeriö asetti 5.2.2002 apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan johdolla toimivan työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin viimeistellä Suomen Asianajajaliiton laatima esitysluonnos eduskunnalle annettavaksi hallituksen esitykseksi asianajajista annetun lain muuttamiseksi. Tämän esitysluonnoksen tarkoituksena oli uudistaa asianajajien kurinpitoasioiden ja palkkioriiitoja koskevien asioiden käsittelyä.

Työryhmän tavoitteena on ollut julkisuuden ja uskottavuuden lisääminen asianajajien ammatillisessa valvonnassa ja palkkioriiita-asioiden käsittelyssä. Uudistuksella tähdätään oikeusturvan parantamiseen, valvontaan käytettävissä olevien voimavarojen tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen sekä seuraamusjärjestelmän nykyistämiseen. Palkkioriiita-asioiden käsittelyssä pyrkimyksenä on lisätä asianajajien asiakkaan oikeussuojaa ja kuluttajansuojaa.

Työryhmä ehdotti, että asianajajien kurinpitoasioiden käsittely keskitetään Suomen Asianajajaliiton eettiselle lautakunnalle, joka toimisi jaostoihin jakaantuneena. Nykyiseen kurinpitolautakuntaan verrattuna asianajajakunnan ulkopuolisten jäsenten määrää ja painoarvoa lisättäisiin. Ulkopuoliset jäsenet valitsisi tuomarivalintalautakunta. Menettelylliset säännökset ehdotettiin otettavaksi lakiin, ja asianajajan muutoksenhakuoikeutta lisättäisiin. Nykyisistä kurinpitoseuraamuksista poistettaisiin julkinen varoitus ja tilalle tulisi mahdollisuus määrätä enintään 15 000 euron suuruinen seuraamusmaksu.

Palkkioriiita-asioissa nykyisen välimiesmenettelyn tilalle ehdotettiin järjestelmää, jossa asianajajan laskuun tyytymätön asiakas voisi saattaa palkkioriidan eettisen lautakunnan jaoston käsiteltäväksi. Jaosto, jonka puheenjohtaja olisi asianajajakunnan ulkopuolelta ja jäsenenä kaksi asianajajaa, antaisi suosituksen kohtuullisesta palkkiosta. Suositus ei olisi oikeudellisesti sitova. Asiakas voisi suosituksesta huolimatta saattaa

palkkion alennusvaatimuksen tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämä merkitsisi asiakkaan kannalta parannusta nykytilaan, koska välimiesmenettelyn jälkeen tätä mahdollisuutta ei ole. Asia- kas voisi toki nykyiseen tapaan viedä palkkiorii- dan suoraankin tuomioistuinkäsittelyyn.

Työryhmä ehdotti, että eettisen lautakunnan tulee pitää käsittelemistään asioista julkista päi- väkirjaa ja laatia niistä julkinen ratkaisuseloste. Seloste olisi kenen tahansa saatavissa, ja siitä ilmenisi muun muassa menettelyn kohteena ole- van asianajajan nimi, pääpiirteinen selostus asi- asta sekä lopputulos. Työryhmä on näin pyrki- nyt ottamaan tasapainoisesti huomioon yhtäältä asianajosalaisuuden asettamat vaatimukset ja toisaalta tarpeen lisätä asianajajiin kohdistuvan ammatillisen valvonnan ja palkkiorii- ta-asioiden julkisuutta.

Työryhmä luovutti yksimielisen mietintönsä oikeusministerille 18.6.2002.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto on pyytänyt työryhmämietinnöstä oikeuskanslerin lausuntoa. Oikeuskansleri on lausunnossaan 21.8.2002 (dnro 22/20/02) todennut seuranneen- sa esityksen valmistelua sekä esitettyjen ehdotus- ten ja niiden vaikutusten arviointia työryhmän työskentelyn aikana. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon oikeuskanslerin Suomen Asianajaja- liitolle aikaisemmin antama lausunto, esitettyyn työryhmämietintöön ei ole ollut lisättävää. Työ- ryhmän ehdotusten toteuttamista on pidetty pe- rusteltuna.

8.2.4 Tiedot virallisilta syyttäjiltä

Valtakunnansyyttäjän ohjeen (VKS:2000:6) mukaisesti viralliset syyttäjät lähettävät oikeus- kanslerinvirastoon tiedon, mikäli asianajajaa on syytetty tuomioistuimessa rikoksesta, joka on omiaan vaikuttamaan hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentamaan asianajajakunnan arvoa. Tieto annetaan lähettämällä jäljennös syytteestä ja tuomioistuimen päätöksestä taikka syyttämättäjäntämispäätöksestä oikeuskansle- rinvirastoon.

Vuonna 2002 syyttäjät toimittivat oikeuskans- lerille kuusi ilmoitusta asianajajiin kohdistuneis- ta syytteistä tai syyttämättäjäntämispäätöksistä. Vastaava luku vuonna 2001 oli 16.

Asian niin vaatiessa virallisen syyttäjän anta- ma tieto toimitetaan edelleen Suomen Asianaja- jaliittoon, jolloin asiassa käynnistyy kurinpi- tomenettely.

8.3 Oikeuskanslerin suorittaman val- vonnan sisältö

8.3.1 Sovellettavista säännöksistä ja valvontame- nettelystä

Asianajajien valvonta liittyy sekä oikeus- kanslerille kuuluvaan yleiseen laillisuusvalvon- taan että edellä selostettuun valvonta- ja kurinpi- tojärjestelmään. Lainsäädäntömme lähtökohta- na on vapaa ja itsenäinen asianajajakunta, jonka tulee voida sivuvaikutteista vapaana vain lakia ja hyvää asianajajatapaa noudattaen valvoa pää- miehensä etua ja oikeutta. Seurauksena tästä pe- riaatteesta on, että asianajajien ammatillinen val- vonta kuuluu ensisijaisesti Suomen Asianajajalii- ton omille toimielimille, hallitukselle ja riippu- mattomalle kurinpitolautakunnalle.

Asianajajan itsenäinen asema heijastuu myös oikeuskanslerin suorittaman valvonnan sisäl- töön. Oikeuskansleri valvoo, että asianajaja täyt- tää velvollisuutensa asianajajana, mutta oikeus- kanslerilla ei ole mahdollisuutta puuttua itse asi- anajajan työhön tai määrätä hänelle kurinpidol- lista seuraamusta. Oikeuskanslerin on kuitenkin katsottu voivan asianajajakantelun ratkaisussa lausua käsityksensä asianajajan toimeksiannon hoitotavasta ja tällä tavoin kiinnittämällä asian- ajajan huomiota oikeaan menettelyyn omalta osaltaan edistää hyvän asianajajatavan sisällön määrittelemistä.

Asianajajiin kohdistuva valvonta- ja kurinpi- tojärjestelmä on kehitetty eräänlaiseksi tutkinta- menettelyksi, jossa muutoksenhakuoikeutta on muiden paitsi oikeuskanslerin osalta rajoitettu. Kurinpitomenettelyn kohteena olleella asianaja- jalla on muutoksenhakuoikeus ainoastaan sellai- seen päätökseen, jolla hänelle on määrätty julki- nen varoitus tai hänet on erotettu Asianajajalii- tosta. Henkilöllä, joka on tehnyt kantelun tai ilmoituksen asianajajaa vastaan, ei ole asian- osaisasemaa kurinpitomenettelyssä eikä hänellä ole muutoksenhakuoikeutta kurinpitoasiassa annettuun päätökseen.

Oikeuskanslerilla on asianajajalain 10 §:n 1 momentin mukaan oikeus hakea muutosta jä- senyyttä koskevissa asioissa ja kurinpitoasioissa annettuihin päätöksiin. Kurinpitoasioiden val- vontaa varten oikeuskansleri saa jäljennöksen kaikista Asianajajaliiton kurinpitopäätöksistä. Päätös lähetetään samanaikaisesti myös kante- lun tai ilmoituksen tehneelle henkilölle. Jos hän katsoo, että kurinpitoasiaa ei ole käsitelty asian- mukaisesti tai on tyytymätön päätökseen, hän voi kääntyä oikeuskanslerin puoleen, joka ottaa

esitetyt näkökohdat huomioon harkitessaan mahdollista muutoksenhakua kurinpitopäätöseen. Valvontaa ja muutoksenhakupäätösten varten hankitaan oikeuskanslerinvirastoon tarpeen mukaan asian käsittelyssä kurinpitolautakunnassa kertyneet asiakirjat.

Oikeuskansleri saa tiedon myös kaikista Asianajaliiton hallituksen päätöksellä ratkaistusta valvonta-asioista. Valvontapäätösten lisäksi hankitaan tarvittaessa käyttöön valvonta-asian asiakirjat. Asianajaliiton hallituksen päätöksellä ratkaistuihin valvonta-asioihin ei voida hakea valittamalla muutosta, mutta oikeuskansleri voi saattaa hallituksen päätöksellä ratkaistun asian edelleen liiton kurinpitolautakunnassa käsiteltäväksi.

8.3.2 Oikeuskanslerille osoitetut asianajajien menettelyä koskevat kantelut

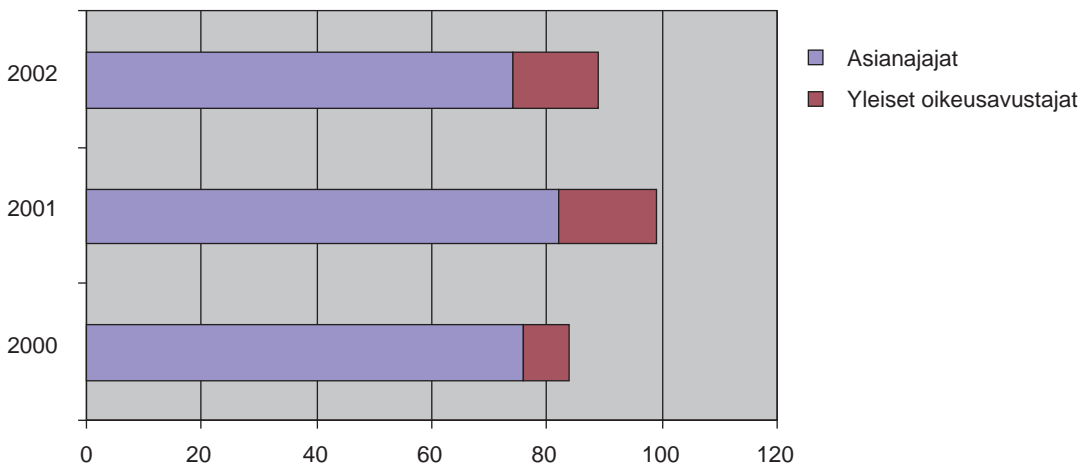
Oikeuskanslerin yleiseen laillisuusvalvontaan liittyvä asianajajavalvonta toteutuu lähinnä asianajajakanteluiden yhteydessä. Oikeuskanslerinvirastoon lähetetyistä Asianajaliiton kurinpito- ja valvontapäätöksistä ja kansalaisten oikeuskanslerille lähettämistä kantelukirjoituksista voidaan saada kuva hyvän asianajajatavan sisällöstä ja toteutumisesta.

Käytännössä Suomen Asianajaliiton ensisijainen valvontavastuu ilmenee siten, että asianajajakantelut, joiden tueksi on esitetty todennäköisiä syitä ja joita oikeuskansleri ei suoraan ratkaise, siirretään asianajajista annetun lain 6 §:ään viitaten Asianajaliiton käsiteltäviksi. Oikeuskanslerilla on siten aloitevalta kurinpitomenettelyn käynnistämiseksi ja myös toimivalta jäsenyysasioissa. Oikeuskanslerin vaatimuksesta Asianajaliitossa vireille tulevat asiat menevät liiton kurinpitolautakunnan käsiteltäviksi. Osa oikeuskanslerille osoitetuista kanteluista koskee sellaista asianajajan menettelyä, joka jo on ollut kurinpitolautakunnan tutkittavana. Asianajaliitossa ratkaistua kurinpitoasiaa ei kuitenkaan voida menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä uusia ja ratkaisun kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Oikeuskanslerille lähetettyjen kantelukirjoitusten perusteella voidaan rajata joitakin kansalaisten ongelmallisina kokemia asianajajatoiminnan alueita. Niistä voidaan mainita mm. konkurssivelallisten tekemät konkurssi-asioiden pitkittymistä ja muuta konkurssipesän toimihenkilöiden menettelyä koskevat kantelut. Tyypillisiä ovat myös kuolinpesien selvittämisen ja perinnönjaon viipymistä koskevat kantelut. Niiden taustalla on usein pesänosakkaiden keskinäiset erimielisyydet kuolinpesän hoitoon ja

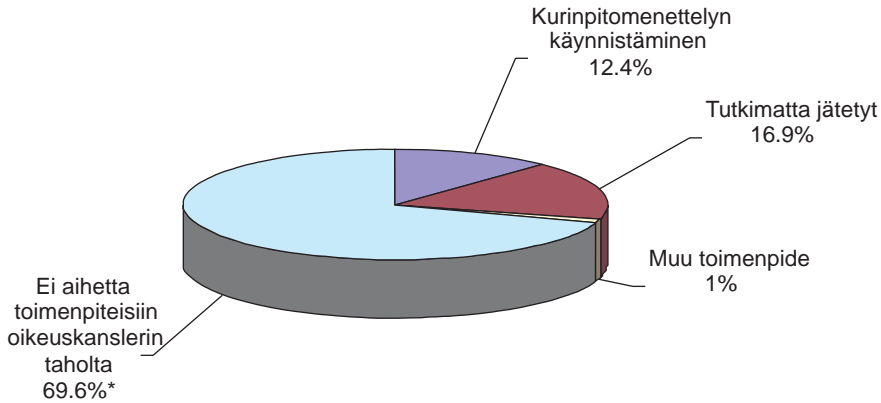
Kuva 8

Oikeuskanslerin käsittelemät asianajajia ja julkisia oikeusavustajia koskeneet kantelut 2000—2002



Kuva 9

Asianajajista ja julkisista oikeusavustajista oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen aiheuttamat toimenpiteet 2002



*Näistä osa on ollut Asianajajaliiton käsiteltävänä.

omaisuuden realisointiin liittyvissä asioissa. Nämä ongelmat näyttäisivät pysyvän ajankohdaisina vuodesta toiseen.

Asianajajan mahdolliseen esteellisyyteen liittyviä väitteitä esitetään enenevässä määrin. Uutena asiaryhmänä on esiintynyt asianajajien toisistaan tekemät kantelut Asianajajaliitolle. Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten menettelyä koskevien kantelukirjoitusten taustalla voidaan usein nähdä asiakkaan pettymys tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen. Tällaiset kantelut koskevat yleensä siviiliasioita. Oikeudenkäyntiin liittyvissä asianajajakanteluissa on usein kysymys siitä, että asiakas katsoo oman asianajajan jättäneen jotain olennaisen tärkeää todisteluaineistoa esittämättä tai hoitaneen asiaa muutoin tehottomasti. Toisaalta vastapuolen asianajajan voidaan väittää painostaneen kantelijaa tai johtaneen häntä harhaan taikka menettelleen muutoin hyvän asianajajatavan vastaisesti. Tämänäyttöiset asianajajiin kohdistetut moitteet ja väitteet ratkaistaan useimmiten, asiaa Asianajajaliittoon siirtämättä, suoraan tuomioistuimen menettelyä koskevan ratkaisun yhteydessä.

8.3.3 Kurinpitomenettelyn käynnistäminen

Oikeuskansleri on kertomusvuonna käynnistänyt kurinpitomenettelyn lähettämällä Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi oikeuskanslerille saapuneita kanteluita yhteensä 11 kappaletta.

8.3.4 Muita toimenpiteitä

Valitusoikeuden käyttäminen

Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunta oli kahdessa samaa tilannetta koskevassa kurinpitoasiassa todennut muun ohessa, että asianajaja oli pyrkinyt vaikuttamaan päämiehensä vastapuolen toimenpiteisiin ilmoittamalla asiassa mahdollisesti ryhdyttävän vaatimaan sellaista vahingonkorvausta, jonka oikeudellinen peruste oli epäselvä. Kurinpitolautakunta katsoi, että asianajaja oli toiminut hyvän asianajajatavan vastaisesti painostamalla päämiehensä vastapuolta antamalla tälle väärän ilmoituksen oikeussäännösten sisällöstä. Kurinpitolautakunta

määräsi asianajajalle asianajajista annetun lain 7 §:n 2 momentin ja hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 3 §:n ja 37 §:n nojalla seuraamuksena molemmissa asioissa huomautuksen.

Oikeuskanslerille asiasta tehdyssä kantelussa katsottiin, että kurinpitolautakunnan esittämä peruste ei ollut oikea, vaan se sisälsi menettelyn kuvauksen suhteen puutteen. Kantelija katsoi vedoten perustuslain 21 §:ään, että hänen asiaansa oli ollut kysymys laillisen valitusoikeuden käyttämisestä ja asianajajan epäasiallisella kanteella uhkaamisen tavoitteena oli ollut hallinto-oikeudelle tehdyn valituksen peruuttaminen. Asianajajan muutoksenhakijoille lähettämät selkeän uhkaavansävyiset saatekirjeet loukkasivat perustuslain suomaan muutoksenhakuun liittyvää oikeutta.

Oikeuskansleri viittasi ratkaisussaan perustuslain 21 §:ään ja totesi säännöksen sisältävän oikeuden muutoksenhakuun, jonka vaikutus on keskeinen yksilön oikeusturvan kannalta. Ottaen huomioon perustuslain 21 §:n 1 momentti sekä hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 33 § oikeuskansleri kyseisten kurinpitopäätösten päätöstarastuksessa päätti saattaa asiat uudelleen Suomen Asianajajaliiton hallitukselle liitolle kuuluvaa asianajajien kurinpitomenettelyä varten (720/1/02).

8.4 Julkiset oikeusavustajat

Valtion oikeusaputoimistoista annettu laki on (258/2002) on tullut voimaan 1.6.2002. Oikeusapu on luonteeltaan asianajopalvelua ja tavoitteena on, että toiminta täyttää asianajotoiminnalle asetettavat vaatimukset. Julkisen oikeusavustajan tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa ja hän on tältä osin Suomen Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvonnan alaisena (L valtion oikeusaputoimistoista 6 §). Julkiset oikeusavustajat ovat valtion virkamiehiä ja tällä perusteella oikeuskanslerin yleisen laillisuusvalvonnan alaisia. Tähän valvon-

taan kuuluvat kanteluasiat ratkaistaan tavallisessa järjestyksessä oikeuskanslerinvirastossa.

Yleisen oikeusavustajan ja velkaneuvojan menettely

Kantelija oli ollut omavelkaisena takaajana yritysluotossa. Luoton kahdelle muulle takaajalle oli myönnetty velkajärjestely, mutta kantelija ei ollut saanut velkajärjestelystä tietoa, koska häntä ei ollut kanssatakaajana merkitty velkaneuvojan laatimaan velkajärjestelyhakemukseen. Velkajärjestelyhakemuksiin oli teknisluotoisesta syystä merkitty laatijaksi yleinen oikeusavustaja. Saatuaan velkajärjestelystä myöhemmin tiedon kantelija oli tiedustellut asiaa kirjeitse yleiseltä oikeusavustajalta. Kirjeeseen ei ollut vastattu. Kantelijan toisen samaa asiaa koskevan tiedustelun johdosta lähes kahden vuoden kuluttua hänet oli osoitettu kääntymään velkaneuvojan puoleen.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todettiin, että velkajärjestelyhakemukset olivat olleet puutteellisesti täytetyt siten, että niistä puuttui maininta kantelijan osallisuudesta kyseiseen velkaan. Yksityishenkilön velkajärjestelylain säännösten ja eduskunnan lakivaliokunnan kannanoton mukaisesti kantelija velkajärjestelyn hakijoiden kanssavelallisena olisi tullut merkitä näiden velkajärjestelyhakemuksiin.

Päätöksen mukaan kantelijan ensimmäinen yleiselle oikeusavustajalle osoittama tiedustelu oli ollut asiallinen ja kuulunut kyseisten velkajärjestelyhakemusten laatijaksi merkityn yleisen oikeusavustajan vastattavaksi. Hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen mukaisesti oikeusavustajan olisi tullut vastata kantelijan tiedusteluun kohtuullisessa ajassa.

Päätöksessä kiinnitettiin velkaneuvojan huomiota riittävään huolellisuuteen velkajärjestelyhakemusten laatimisessa sekä yleisen oikeusavustajan huomiota kirjeisiin ja tiedusteluihin vastaamiseen (1202/1/00).

8.5 Tilastot

Suomen Asianajaliiton käsittelemät kurinpitoasiat v. 2002

Kanteluita ja aloitteita			Määrätyt seuraamukset						
käsittely	tutkimatta	hylätty	toimenpiteitä	liitosta erottaminen	varoitukset	huomautus	olisi ansainnut		
							tulla erotetuksi	varoituksen	huomautuksen
195	2	112	81	2	20	48*)	5	4	2

*) joista kahdessa pysytetty aiemmin määrätty huomautus

Suomen Asianajaliiton hallituksen käsittelemät valvonta-asiat v. 2002

Kanteluita	Siirretty kurinpitolautakunnan käsiteltäväksi	Ei ollut aihetta enempään toimenpiteisiin
182	59	123

Oikeuskanslerin käsittelemät asiat v. 2002

Kanteluita	Kantelun kohteena		Kantelun aiheuttamat toimenpiteet					
	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	Siirretty Suomen Asianajaliiton käsiteltäväksi	Tutkimatta jätetyt		Muuhun toimenpiteeseen ryhtyminen	Ei ollut aihetta toimenpiteisiin	
käsittely	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	asianajaja	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	asianajaja	asianajaja	julkinen oikeusavustaja
89	74	15	11	13	2	1	50	12

9 Eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja

9.1 Valtioneuvoston osuuden selvittämisen Sonera Oyj:n UMTS-päätöksenteossa

Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös
8.10.2002, dnro 15/50/02

1 ASIAN VIREILLETULO

Euroopan unioni määritteli kolmannen sukupolven matkapuhelinstandardin joulukuussa 1998. Standardi tunnetaan nimellä Universal Mobile Telecommunications System (seuraavassa UMTS). UMTS perustuu laajakaistaiseen nopeaan tiedonsiirtoon, joka mahdollistaa Internetin käytön matkapuhelimissa. Sen tiedonsiirtonopeus on 200-kertainen gsm:ään verrattuna. UMTS-verkon kautta voi lähettää mm. liikkuvaa kuvaa. UMTS seuraa nykyisiä toisen sukupolven eurooppalaisia gsm- ja gprs-verkkoja sekä muissa maanosissa käytettäviä muita toisen sukupolven järjestelmiä.

Julkisuudessa oli käsitelty laajasti valtioneemistöisen osakeyhtiön Sonera Oyj:n tekemien UMTS-päätösten syntyä. Erityisesti oli arvosteltu Soneran Saksan UMTS-toimiluvan vuonna 2000 tapahtunutta hankintahuutokauppaa yhtiön kantokykyyn nähden erittäin suuren ja sittemmin toteutuneen taloudellisen riskin sisältäneenä virheinvestointina. Julkisuudessa oli mm. eduskunnan ja hallituksen taholta vaadittu, että asia selvitetään. Myös oikeuskansleria oli vaadittu tutkimaan sitä. Asiasta oli lisäksi tehty oikeuskanslerille kanteluita.

Tämän vuoksi ryhdyin toimivaltani puitteissa tutkimaan valtioneuvoston osuutta sanotussa asiassa saadakseni kattavat ja perusteelliset vastaukset esitettyihin vaatimuksiin tapahtumainkulun selvittämisestä hallituksen piirissä tämän asian osalta. Tarkoitukseni oli hankkia tiedot siitä, olivatko valtioneuvoston jäsenet ottaneet kantaa Soneran UMTS-hankintoihin tai tukevat niitä.

2 LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN OMATOIMINEN SELVITYS

Liikenne- ja viestintäministeriö oli 4.8.2002 omasta aloitteestaan tehnyt samasta asiasta selvityksen ”Valtio, Sonera ja UMTS-päätökset”. Siinä on tarkasteltu Sonera-asioiden käsittelyä eduskunnassa, valtioneuvostossa vuosina 1999—2001, liikenne- ja viestintäministeriössä sekä Soneran hallituksessa ja hallintoneuvostossa. Yhteenvetona selvityksistään ministeriö on todennut seuraavaa.

”Talouspoliittinen ministerivaliokunta on käsitellyt Soneran yhtiökokouksiin tulevia asioita ja tehdyt linjaukset ovat olleet yhtiön hallituksen tiedossa. Lisäksi talouspoliittinen ministerivaliokunta sekä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta ja yleisistunto ovat käsitelleet Soneran osakkeiden myynnit sekä myyntivaltuus- ja omistajastrategia-asiat.

Tiedot, joita edellä on esitetty osoittavat, että valtioneuvosto (yleisistunto, raha-asiainvaliokunta, talouspoliittinen ministerivaliokunta tai liikenne- ja viestintäministeriö) ei ole käsitellyt Soneran ulkomaisiin UMTS-lisensseihin liittyviä asioita, antanut niihin liittyviä ohjeita yhtiön toimivalle johdolle tai hallitukselle, käynyt niihin liittyviä neuvotteluita tai muutenkaan puuttunut yhtiön hallituksen toimivaltaan yhtiön operatiivista liiketoimintaa koskevilla asioilla.”

3 HANKITTU SELVITYS

Tapahtumainkulun selvittämiseksi valtioneuvoston piirissä olen hankkinut kirjalliset lausunnot niiltä henkilöiltä, jotka ovat saattaneet olla tekemisissä UMTS-hankintojen tai niiden valmistelujen kanssa. Näistä kolmea olen lisäksi kuullut henkilökohtaisesti. Kirjallisiin vastauksiin on eräissä tapauksissa liitetty muuta asiakirja-aineistoa (mm. muistioita, tiedotteita ja kopioita lehtiartikkeleista). Tämän ohella olen hankkinut talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyssä olleet muistiot Soneran strategiasta

sekä osakemyynneistä loppukesällä 1999 ja alkukevällä 2000. Nämä muistiot on merkitty salaisiksi. Niin ikään olen hankkinut eduskunta-asiakirjat hallituksen esityksestä 47/2000 vp suostumuksen antamiseksi Sonera Oyj:n osakkeista luopumiseksi (esityksen lisäksi valiokunta-asiakirjat liitteineen).

3.1 Kirjalliset vastaukset

Olen 6.—12.8.2002 välisenä aikana päivätyillä kirjeilläni pyytänyt asian tutkimista varten 9.9.2002 mennessä tietoja 25:ltä nykyiseltä ja entiseltä ministeriltä, kahdeksalta liikenne- ja viestintäministeriön virkamieheltä sekä varannut 12:lle Soneran edustajalle tilaisuuden lausua mielipiteensä asiasta seuraavasti.

Ministerit

- 1) Pääministeri Paavo Lipponen
- 2) Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- 3) Oikeusministeri Johannes Koskinen
- 4) Sisäasiainministeri (ent.) Kari Häkämies
- 5) Sisäasiainministeri Ville Itälä
- 6) Alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen
- 7) Puolustusministeri Jan-Erik Enestam
- 8) Valtiovarainministeri Sauli Niinistö
- 9) Ministeri Suvi-Anne Siimes
- 10) Opetusministeri Maija Rask
- 11) Kulttuuriministeri (ent.) Suvi Lindén
- 12) Maa- ja metsätalousministeri (ent.) Kalevi Hemilä
- 13) Liikenne- ja viestintäministeri (ent.) Olli-Pekka Heinonen
- 14) Kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre
- 15) Sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho
- 16) Peruspalveluministeri Eva Biaudet
- 17) Peruspalveluministeri (ent.) Osmo Soini-vaara
- 18) Työministeri Tarja Filatov
- 19) Ympäristöministeri (ent.) Satu Hassi
- 20) Ulkomaankauppaministeri Jari Vilén
- 21) Maa- ja metsätalousministeri (ent.) Raimo Tammilehto
- 22) Liikenne- ja viestintäministeri Kimmo Sasi
- 23) Kulttuuriministeri Kaarina Dromberg
- 24) Maa- ja metsätalousministeri Jari Koskinen
- 25) Ympäristöministeri Jouni Backman

Tammilehto

- 22) Liikenne- ja viestintäministeri Kimmo Sasi
- 23) Kulttuuriministeri Kaarina Dromberg
- 24) Maa- ja metsätalousministeri Jari Koskinen

Ympäristöministeri Jouni Backman

Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet

- 1) Kansliapäällikkö Juhani Korpela

2) Osastopäällikkö, ylijohdaja Samuli Haapasalo

- 3) Finanssineuvos Kalevi Alestalo
- 4) Osastopäällikkö (ent.) Vesa Palonen
- 5) Osastopäällikkö Harri Pursiainen
- 6) Hallitusneuvos Pekka Hurtola
- 7) Neuvotteleva virkamies Leena Kostander
- 8) Neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen

Soneran toimitukset

- 1) Sonera Oyj:n hallintoneuvoston entinen puheenjohtaja Pauli Saapunki
- 2) Sonera Oyj:n hallintoneuvoston entinen varapuheenjohtaja Pirjo- Riitta Antvuori
- 3) Sonera Oyj:n hallituksen puheenjohtaja Tapio Hintikka
- 4) Sonera Oyj:n hallituksen entinen puheenjohtaja Markku Talonen
- 5) Sonera Oyj:n hallituksen entinen jäsen Liisa Joronen
- 6) Sonera Oyj:n hallituksen jäsen Jussi Länsiö
- 7) Sonera Oyj:n hallituksen entinen jäsen Reijo Sulonen
- 8) Sonera Oyj:n hallituksen entinen jäsen Tapio Vaahtokivi
- 9) Sonera Oyj:n hallituksen entinen jäsen Kari Vilkmán
- 10) Sonera Oyj:n entinen toimitusjohtaja Aulis Salin
- 11) Sonera Oyj:n entinen toimitusjohtaja Kaj-Erik Relander
- 12) Sonera Oyj:n johtaja Pirjo Kekäläinen-Torvinen

Ministereitä olin pyytänyt kirjallisesti ilmoittamaan, olivatko he olleet hallituksen piirissä läsnä jossain tilaisuudessa/tilaisuuksissa, jossa/joissa oli käsitelty Soneran UMTS-asioita tai muulla tavoin otettu niihin kantaa, tai olivatko he muuten tällaisista tilaisuuksista valtioneuvoston jäsenten osalta tietoisia. Heidän tuli ilmoittaa, millaisesta tilaisuudesta tai muusta yhteydenpidosta (tapaaminen, puhelinkeskustelu, kirjeyhteys, sähköposti, tekstiviesti tai muu tapa) oli ollut kysymys, milloin ja missä tapaaminen tai yhteydenpito oli ollut, keiden välillä se oli tapahtunut ja mitä siinä oli Soneran UMTS-asioiden osalta päätetty, sovittu tai edellytetty tapahtuvaksi. Myös ne yhteydenpidot, jotka mahdollisesti olivat tapahtuneet Soneran edustajien ja ao. ministereiden tai jonkun muun valtioneuvoston jäsenen välillä UMTS-asioissa, oli ilmoitettava.

Virkamiesten oli ministereiltä tiedusteltujen seikkojen lisäksi ilmoitettava, miten, milloin ja

millä tavoin ja kuinka perusteellisesti he olivat saattaneet Soneran UMTS-toimilupiin liittyviä asioita liikenne- ja viestintäministerin ja mahdollisesti muidenkin ministereiden tietoon.

Soneran edustajille osoittamassani tiedustelussa olin varannut heille tilaisuuden esittää kirjallisesti näkemyksensä tapahtumista. Kysymys oli siitä, olivatko he olleet Soneran UMTS-asioiden yhteydessä valtioneuvoston jäsenen tai liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesten kanssa ja millaista tietoa nämä olivat heiltä saaneet, taikka oliko heidän tietoonsa tullut, että Soneran taholta olisi muutoin annettu ministereille tai liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehille tällaista tietoa.

Olen saanut kaikilta edellä mainituilta henkilöiltä kirjalliset vastaukset. Niiden laajuus vaihtelee muutamasta rivistä useamman liuskan, enimmillään 26 liuskan pituuteen. Vastauksia selostetaan jäljempänä jaksossa 5.

3.2 Kuulemiset

Olen 16.9.2000 kuullut suullisesti entistä liikenne- ja viestintäministeriä Olli-Pekka Heinosta, osastopäällikköä Samuli Haapasaloa ja finanssineuvos Kalevi Alestaloa. Näistä kuulemisista on laadittu muistiinpanot. Kuulemisissa esille tulleita seikkoja on sisällytetty jakson 5 asianomaisiin kohtiin.

4 VALTIONEUVESTON TIEDONANTO

Valtioneuvosto on 3.9.2002 antanut Suomen perustuslain 44 §:n nojalla eduskunnalle tiedonannon valtion omistajapolitiikasta ja Sonerasta.

Tiedonannossa on todettu, ettei hallitusohjelman tavoite valtion omistusjärjestelyjä koskevien yhtenäisten periaatteiden luomisesta ollut toteutunut ja ilmeistä oli, että sen saavuttaminen edellyttää valtion omistajahallinnon järjestämistä uudelleen. Erityisenä ongelmana ovat tiedonannon mukaan pörssiyhtiöt, joiden osalta saman omistajan eri edustajien erisuuntaiset kannanotot aiheuttavat epätietoisuutta.

Soneran osalta tiedonannossa on kuvattu mm. UMTS-päätöksentekoa. Tältä osin on todettu seuraavaa (tiedonannon kohta 4.4).

”UMTS-päätöksenteossa on erotettava kaksi tasoa: yhtiön päätöksenteko ja omistajien päätöksenteko. Yhtiön näkökulmasta sillä oli valtionomistajan hyväksyntä kansainvälistymisstrategian toteuttamiselle, sillä strategia oli hyväksytty

valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Tässä strategiassa pääsyyllä kolmannen sukupolven matkaviestinmarkkinoille oli olennainen osa.

Yhtiön hallitus teki asiaan liittyvät liiketoiminnalliset päätökset itsenäisesti ja valtio-omistajan lupaa kysymättä, sillä yhtiössä ymmärrettiin valtioneuvoston ja eduskunnan hyväksymän strategian sisältävän hyväksynnän tähän. Tämän on julkisuudessaakin vahvistanut yhtiön hallituksen puheenjohtaja Markku Talonen.

Valtio oli johdonmukaisesti korostanut pörssi-yhtiöön soveltuvien corporate governance -periaatteiden noudattamista Soneraa koskevassa sijoittajaviestinnässä, valtioneuvosto ja eduskunta olivat hyväksyneet yhtiön kansainvälistymisstrategian ja ministeriön täytyi varmistautua sisäpiiritilanteiden välttämiseksi valmisteilla oleiden myynti- ja toimialajärjestelyjen yhteydessä. Nämä seikat olivat perusteina sille, että ministeriö ei katsonut UMTS-investoinnin enää edellyttävän valtioneuvoston periaatepäätöksen kohdan 2.6. mukaista käsittelyä, vaan että periaatepäätöksen mukainen pääomistajan hyväksyminen oli saatu, kun valtioneuvosto ja eduskunta hyväksyivät yhtiön kansainvälistymisstrategian. Pörssi-yhtiön kohdalla valtioneuvoston periaatepäätöksen vaatimus pääomistajan hyväksymisestä sekä osakeyhtiö- ja arvopaperimarkkinalainsäädännön asettamat rajoitukset tulee yhteen sovittoa siten, että pääomistajan hyväksyntä kohdistuu laajempiin strategiin linjauksiin ja yhtiön hallitus puolestaan vastaa operatiivisista päätöksistä.

Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä eduskunnalle 23.10.2001 todettiin, että UMTS-huutokauppoihin osallistuminen ja tarjousten tekeminen on ollut yhtiön operatiivinen, yhtiön kaikkia osakkeenomistajia edustavan hallituksen päätöksentekotoimivaltaan kuuluva asia, johon yhdellä osakkeenomistajalla ei ole oikeutta puuttua. Asiaa ei ole käsitelty liikenne- ja viestintäministeriössä, ei talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa eikä muussakaan valtion elimessä. Valtion on toimittava lainsäädännön ja valtioneuvoston omistajapolitiittisen periaatepäätöksen mukaisesti yhtiön operatiiviseen päätöksentekoon yhtenä omistajana puuttumatta.”

5 HANKKIMIEN TIETOJEN SISÄLTÖ

5.1 Ministerit

Kaikki tiedustelujeni kohteena olleet nykyiset ja entiset ministerit, mukaan luettuina entinen

liikenne- ja viestintäministeri Olli-Pekka Heinonen ja pääministeri Paavo Lipponen, ovat kirjallisesti lausuneet, etteivät he ole tienneet heille osoittamassani pyynnössä tiedustelemistani seikoista. He ovat ilmoittaneet, etteivät he ole olleet hallituksen piirissä läsnä missään tilaisuudessa, jossa olisi käsitelty Soneran UMTS-asioita tai muulla tavalla otettu niihin kantaa. He ovat ilmoittaneet, etteivät he ole tienneet myöskään muiden valtioneuvoston jäsenten osalta tällaisista tilaisuuksista. He eivät ilmoituksensa mukaan ole hallituksen piirissä myöskään muulla tavoin käsitelleet näitä asioita. He eivät liioin ole ilmoituksensa mukaan olleet yhteydessä Soneran edustajiin eikä muihin valtioneuvoston jäseniin.

Entinen liikenne- ja viestintäministeri Olli-Pekka Heinonen on esittänyt lähtökohtana Soneraa koskevassa valtion omistajapolitiikassa oleen, että Soneran ollessa pörssi-yhtiö valtio vaikkakin isona osakkeenomistajana toimii niiden säädösten mukaisesti, jotka pörssi-yhtiöitä koskevat. Nämä pelisäännöt oli tehty selviksi myös ulospäin ja ilmaistu juridisesti sitovasti Soneran tarjousesitteessä 24.9.1999 sijoittajille. Osakeyhtiölaki, arvopaperimarkkinalaki ja niiden mukaisina annettujen sitoumusten noudattaminen antavat rungon omistajapolitiikan noudattamiselle. Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön hallitus vastaa osakeyhtiön operatiivisesta liiketoiminnasta. Hallituksen jäsen ei edusta yhtä osakkeenomistajaa, vaan kaikkia, vaikka hänet olisiikin valittu jonkin omistajan lähipiiristä. Hän vastaa toimistaan kaikille osakkeenomistajille samalla tavalla. Yksikään osakkeenomistaja, suuriakaan, ei voi osakeyhtiölain säännösten vastaisesti puuttua yhtiön hallituksen tai operatiivisen johdon päätösvallassa olevaan osakeyhtiön liiketoimintaan kuuluvan asian käsittelyyn tai ottaa asiaa omassa organisaatiossaan käsittelyyn.

UMTS-prosessiin liittyen valtion päätöksenteossa merkittävin asia oli ollut valtion Soneraan liittyvän omistajastrategian ja siihen liittyvän yhtiön strategian hyväksyminen. Talouspoliittinen ministerivaliokunta oli käsitellyt tätä asiaa kolmasti ja antanut tukensa kansainväliselle strategialle. Tuki strategialle oli viestitetty myös yhtiön hallitukselle. Eduskunnalle oli avattu yhtiön strategia hallituksen esityksessä (HE 47/2000 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle eduskunnan suostumuksen antamisesta Sonera Oyj:n osakkeista luopumiseksi, 12.5.2000), ja eduskunta oli käynyt siitä keskustelun ja antanut tukensa strategialle. Tämän strategian pohjalta yhtiön hallitus oli toiminut osakeyhtiölain säännösten mukaisesti. Osallistuminen UMTS-huutokaup-

poihin oli ollut osa strategian toteuttamista, ja yksittäinen liiketaloudellinen yhtiön hallitukselle kuuluva päätös, johon omistajan ei tule puuttua. Sellaisena se oli myös liikenne- ja viestintäministeriön ja Heinosen taholta nähty, eikä kukaan muukaan valtioneuvoston jäsen, tai yleensä kukaan muukaan julkisessa keskustelussa ollut toisenlaista arviota esittänyt. Aktiivisena omistajana liikenne- ja viestintäministeriö oli seurannut tiiviisti huutokauppojen edistymistä, mutta selkeiden omistajapoliittisten periaatteiden pohjalta päätöksentekoon puuttuminen ei tullut kyseeseen. Kukaan yhtiön puolelta ei ollut sellaista Heinoselta kysynyt, eikä hän ollut viestinyt kenellekään yhtiön edustajalle asiasta mitään ohjetta, siunausta, lupaa tai muutakaan ao. päätökseen liittyvää. Sama päti Iso-Britannian huutokaupprosessissa, josta yhtiö oli vetäytynyt. Myöskään tuossa tapauksessa Heinonen ei ollut ”keskustellut saati ohjeistanut yhtiön hallituksen jäseniä tai toimivaa johtoa millään tavalla”.

Sinä aikana, kun UMTS-päätöksenteko tapahtui, valtio oli ollut aktiivinen toimija markkinoilla ja suorittanut kaksi osakkeiden myyntiä. Valtuuspäätös osoitti, että valtio oli valmis luopumaan omistuksestaan kokonaan. Kyetäkseen toteuttamaan osakkeiden myyjänä valtio ei voinut saattaa itseään ”sisäpiiriläiseksi”, tietoiseksi yhtiön sisäisestä liiketaloudellisesta päätöksenteosta: ”Silloin olisimme paitsi menettäneet markkinoiden luottamuksen myös tehneet valtion alttiiksi korvauskanteille muiden sijoittajien taholta.” Heinonen kirjoittaa edelleen, että valtiomistajalla tuntui kansainvälisesti olevan erityinen todistustaakka vakuuttaa siitä, että se toimii pörssi-yhtiön omistajana sitoumustensa mukaisesti ja siten saa sen luottamuksen, joka on välttämätön yhtiön arvostuksen kannalta: ”Molempia ei ole mahdollista saavuttaa saman aikaisesti, toisaalta valtiovaltaan ja sen omistajavallan käyttämiseen kohdistuvaa vahvaa luottamusta julkisilla osakemarkkinoilla ja toisaalta olemista sisällä yhtiön operatiivisessa päätöksenteossa.”

Henkilökohtaisessa kuulemistilaisuudessa Heinonen on kertonut, että hän oli ollut LVM:n viestintähallinto-osaston päällikön Harri Pursiaisen kanssa koko huutokauppenettelyä vastaan. Koska eräät keskeiset Euroopan maat olivat kuitenkin huutokaupan päättäneet pitää, oli päätöksen kanssa elettävä. Soneran oli voitava toimia myös niillä markkinoilla. Ison Britannian UMTS-huutokauppojen hintatasosta ei ministeriössä ollut käyty keskustelua. Hintojen kehittymistä oli seurattu tarkoin julkisista tietolähteistä, mutta Soneran päätöksentekoon ei ollut puuttu-

tu. Ministeriössä oli keskitytty konsolidaatiomahdollisuuksien arviointiin, ei UMTS-huutokauppoihin.

Heinonen on ilmoittanut, ettei hän ollut ollut koskaan läsnä hallituksen piirissä tilaisuudessa, jossa olisi käsitelty saati otettu kantaa Soneran UMTS-asioihin. Hän ei myöskään ollut tietoinen tällaisista tilaisuuksista muiden valtioneuvoston jäsenten osalta. Samoin hänen ja Soneran edustajien välillä ei ollut käyty keskusteluja UMTS-päätöksistä, eikä Heinonen ollut antanut mitään ohjeita, lupia, siunauksia tai muuta viestiä kenellekään Soneran edustajalle suoraan tai virkamiehen kautta välitettäväksi UMTS-asioissa.

5.2 Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet

Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet, ent. osastopäällikkö Vesa Palonen, osastopäällikkö Harri Pursiainen, neuvotteleva virkamies Leena Kostander ja neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen ovat ilmoittaneet, etteivät he tiedä heiltä tiedustelemistani asioista.

Kansliapäällikkö Juhani Korpelan, osastopäällikkö Samuli Haapasalon, hallitusneuvos Pekka Hurtolan ja finanssineuvos Kalevi Alestalon selvityksiä selostetaan seuraavassa erikseen.

Kansliapäällikkö Juhani Korpela on kertonut Soneran UMTS-päätöksenteon yleisistä puitteista liikenne- ja viestintäministeriön osalta, että omistajaohjauskysymykset oli, viitaten liikesalaisuuteen, pörssilainsäädäntöön sekä markkinaoperaatioiden hyvin sensitiiviseen valmisteluun, pidetty tiukasti erillään ministeriön muista asioista. Ministeriön eri roolit olivat kohdanneet ylimmän johdon ja Soneran osalta yleensä vasta ministerin tasolla.

Omistajaohjausta varten ministeriöön oli vuonna 1999 perustettu erityinen liiketoiminta- ja omistajaohjausyksikkö. Se kuuluu ministeriön yleisen osaston päällikön, ylijohtaja Samuli Haapasalon alaisuuteen. Haapasalo ja hänen alaisensa omistajaohjausyksikkö ovat itsenäisesti, suoraan ministerin kanssa hoitaneet Soneraa koskevia omistajaohjauskysymyksiä. Liikenne- ja viestintäministeriön vastuualueeseen kuuluvissa yhtiökokouksissa ministeriötä ovat edustaneet ministeri, ylijohtaja Haapasalo ja omistajaohjausyksikkö, pienemmissä yhtiöissä pelkästään virkamiehet. Haapasalo on myös osallistunut asioiden käsittelyyn talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa yhdessä omistajaohjausyksikön virkamiesten kanssa. Ministeri Olli-Pekka Heinosen

aikana Soneran omistajaohjaus oli ollut hyvin tiukasti hänen, ylijohtaja Haapasalon ja omistajaohjausyksikön käsissä.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Samuli Haapasalo on kertonut, että liikenne- ja viestintäministeriön selvitys 4.8.2002 sisälsi tarkan luettelomaisen fakta-aineiston valtioneuvoston päätöksenteosta. Ministeri Olli-Pekka Heinonen ja Soneran hallituksen puheenjohtaja Markku Talonen eivät olleet tavanneet UMTS-huutokauppoihin liittyvänä ajanjaksona ministeriössä.

Strategia- ja omistaja-asioissa Haapasalon yhteydenpito yhtiöön oli tapahtunut corporate governance-periaatteita, lainsäädäntöä ja sitoumuksia seuraten hallituksen puheenjohtajan Markku Talosen, nyttemmin Tapio Hintikan kanssa sekä toimitusjohtaja Aulis Salinin ja toimitusjohtaja Kaj-Erik Relanderin, nyttemmin toimitusjohtaja Harri Koposen kanssa. Yhteydet olivat tapahtuneet sillä tasolla, jolla kommunikaatiota oli pörssitiedottamisen ja julkisen tiedon perusteella yhden omistajan kanssa voitu käydä. UMTS-asioita oli seurattu ministeriössä osana toimialan yleistä seurainta, ei operatiiviseen päätöksentekoon tähtäävästi. Soneran kansainväliset UMTS-asiat eivät olleet olleet erityisen kommunikaation kohteena ministeriössä tai valtioneuvostossa strategiakäsittelyjen jälkeen. Haapasalon tiedossa ei ollut pyrkimystä, ohjetta tai päätöstä puuttua Soneran hallituksen operatiiviseen päätöksentekoon kenenkään valtioneuvoston jäsenen osalta.

Jos valtio olisi saanut yhtiöstä sellaista tietoa, että se olisi joutunut sisäpiiriläiseksi, valtio ei olisi voinut myydä osakkeita. Kuitenkin niin eduskunnan kuin hallituksen antamana tavoitteena oli ollut edetä ripeästi osakkeiden myynnissä. Haapasalo lausuu myös, että siinäkin teoreettisessa tapauksessa, että vastoin puuttumattomuusperiaatetta osakeyhtiölaki sallisi puuttumisen enemmistöomistajalle, tämän tulisi kyetä arvioimaan yksityiskohtaisesti liiketoiminnan mahdollisuudet, tehdä riskianalyysit ja laatia liiketoimintasuunnitelmat. Nämä ovat kaikki sellaista työtä, joka edellyttää yhtiössä vähintään kymmeniä perehtyneitä avainhenkilöitä eri rooleissaan liiketoiminnan pitkäaikaiseen analysoimiseen. ”Tämä merkitsisi efektiivisesti toisen Soneran rakentamista ministeriön osaston sisälle”, Haapasalo kirjoittaa.

Haapasalo esittää myös vertailun UMTS-investoinnin suhteellisesta taloudellisesta merkityksestä. Soneran kansainväliset omistukset olivat olleet arvoltaan n. 12–13 miljardia euroa eli kolminkertaiset UMTS-investoinnin 4,3 miljard-

diin euroon nähden. Lupainvestointi oli ollut 11 % Soneran markkina-arvosta. Tätä taustaa vasten rahoitus oli ollut kunnossa. UMTS-lupien hinnoista oli ollut julkista tietoa ja LVM:ssa oli arvioitu, että Soneran arvoon verrattuna hinnat olivat hallittavissa. Soneran maksukykyä oli arvioitu koko ajan. Ministeriön viestintämarkkinaosaston huutokauppojen järjestämistä vastustava kanta oli ollut tiedossa. Koska huutokauppoja Euroopassa kuitenkin järjestettiin, niiden kanssa oli elettävä. Haapasalo oli huutokaupoista samaa mieltä kuin viestintämarkkinaosaston Pursiainen.

Soneran strategiatyö vuonna 1999 oli valmisteltu huolellisesti, vaikka huutokaupoista ei vielä tiedetty. Huutokauppoihin osallistuminen oli osa kansainvälistymistä. Strategiaa oli yleinen kansainvälistyminen, yksittäinen isokin operaatio — UMTS-huutokauppa — oli aina vain operaatio. Operaatioista Haapasalo ja Heinonen olivat pysyneet erossa myös epävirallisella tasolla. LVM ei ollut ottanut huutokauppoihin julkisesti mitään kantaa. Haapasalo ei ollut koskaan esittänyt Heinoselle puuttumista Soneran operatiivisiin asioihin. Ison Britannian UMTS-huutokaupasta luopuminen oli ollut puhtaasti Soneran oma päätös, eivätkä Haapasalo tai Heinonen olleet olleet siinä mukana. Mikään valtiotoimija ei ollut puuttunut Ison Britannian huutokauppaan. Haapasalo on kertonut jälkepäin kuulleensa, että vetäytymispäätöksen oli tehnyt yhtiön toimiva johto. Soneran hallitus oli antanut johdolle raamit, joissa se saattoi esittää tarjouksia.

Mahdollisista ohjeista Alestalolle, kun tämä valittiin Soneran hallitukseen, Haapasalo lausui kuultaessa, että Alestalon aloittaessa oli käyty selkeä keskustelu siitä, että hän edustaa kaikkia osakkeenomistajia. Tärkeänä oli tuotu esiin juuri se, ettei hallituksen toimiin valtion taholta puututa. Ministeriössä Alestaloa ei ollut pidetty erityisesti valtion edustajana Sonerassa. Alestalo ei ollut ministeriön ohjauksessa ja hän oli tiennyt sen. Vain talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotoista Alestalolle oli annettu tarkempaa tietoa.

Kuulemistilaisuudessa Haapasalo on kertonut lisäksi valtioneuvoston periaatepäätöksen vaatimasta yhteensovittamisesta osakeyhtiölain kanssa. Koska muut menettelyt eivät olisi olleet yhteensopivia osakeyhtiölain kanssa, strategiaa oli käsitelty erittäin tarkoin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja tällä oli haettu periaatepäätöksen kohdan 2.6 mukaista hyväksyntää toimille.

Virkamiehenä Haapasalo ei ollut puuttunut eikä esitellyt liikenne- ja viestintäministerille tai maan hallitukselle tai talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle tai muille ministereille puuttumista pörssiyhtiön hallituksen yksittäisiin UMTS- tai muihin operatiivisiin päätöksiin. Osallistuminen huutokauppoihin oli operatiivinen asia. Se oli puuttumattomuusperiaatteen mukaisesti yksiselitteisesti osakeyhtiön hallituksen päätösvaltaan kuuluva kansainvälisen strategian mukainen kaikkia osakkeenomistajia koskeva päätös. Hallituksen ja myös eduskunnan piirissä aikaisemmin tapahtunut omistajastrateginen ja Soneran strategiaan kytketty käsittely oli valtion hyväksyntä sille liiketoiminnalle, johon UMTS-liiketoiminta olennaisena osana sisältyi. Ministeri Heinosen ja Haapasalon välisessä yhteydenpidossa oli pidetty selkeästi kiinni siitä, että yhtiön operatiiviseen liiketoimintaan ei ollut valtiovallan puolelta puututtu. Mitään operatiivista ohjetta, neuvoa, kehotusta, päätöstä, lupaa tai muutakaan ei toisaalta ollut Soneran taholta myöskään kysytty.

Hallitusneuvos Pekka Hurtola on kirjoittanut vastauksessaan, että UMTS-huutokaupat eivät olleet edeltävästä toimialan lähihistoriasta irrallinen tapahtuma ja ne myös perustuivat eri tahojen julkisesti toteamaan varsin yhdenmukaiseen tulevaisuudenkäsitykseen toimialan, lähinnä kolmannen sukupolven teknologian ja operaattoreiden yhdentymis- eli konsolidaatiokehityksen etenemisestä ja välttämättömyydestä. Sonera oli alan osaamispioneeri, jota seurattiin tarkkaan ja johon markkinat uskoivat voimakkaasti. Etumatkan muihin voitiin arvioida kapeutuvan ja yhtiölle oli tullut tärkeäksi päästä laajan asiakaskunnan palvelijaksi ja tulla houkuttelevaksi partneriksi konsolidaatiokehitystä silmällä pitäen.

Soneran strategiaa oli käsitelty eduskunnassa samaan aikaan Ison Britannian huutokaupan kanssa ja ennen Saksan huutokauppaa. Strategian saatua tuen käytännön toteutukseen oli kuulunut päästä mukaan kolmannen sukupolven markkinoille sekä osallistua konsolidaatioon.

Töiden organisoimista LVM:n omistajaohjaustimissä Sonera-asioissa Hurtola on lausunut, että UMTS-huutokauppojen tilannetta oli seurattu tarkasti, mutta huutokaupat olivat olleet investointiasiana yksiselitteisesti yhtiön hallituksen asia: ”Tästä ei ollut mitään epäselvyyttä ei yhtiössä eikä meillä. Emme hellineet kuvitelmia pörssiyhtiön liiketaloudelliseen, vaatimaan analyysiin tarvittavan operatiivisen päätöksenteon rakentamisesta ministeriön päätöksentekoorganisaation sisälle.”

Hurtolan vastaukseen on liitetty kaksi Asianajotoimisto White & Casen asianajaja Petri Haussilan lausuntoa (20.10.2001 ja 29.8.2002). Hurtola toteaa Haussilan olleen valtion eniten käyttämä asianajaja valtion osakemyynneissä, vastaten myyntien listalleottoesitteiden juridikkasta. Haussila kirjoittaa ensimmäisessä lausunnossaan, että osakeyhtiölain 9 luvun 1 pykälässä säädetään, että osakkeenomistajat käyttävät päättämisvaltaansa yhtiön asioissa yhtiökokouksessa. Tämä merkitsee, etteivät osakkeenomistajat muutoin ole oikeutettuja osakkeenomistajina puuttumaan yhtiön asioiden hoitoon esimerkiksi antamalla suoria ohjeita tai määräyksiä toimivalle johdolle: ”Mikäli valtio olisi pyrkinyt vaikuttamaan Soneran toimivaan johtoon UMTS-investoinneissa antamalla yhtiön hallitukselle ja toimitusjohtajalle suoria ohjeita tai määräyksiä, olisi valtio ylittänyt osakeyhtiölain asettamat rajat.”

Haussila esittää em. lausunnossaan valtioneuvoston periaatepäätöksestä: ”Periaatepäätös näyttäisi edellyttävän tietyissä erityistapauksissa (kohdat 2.2, 2.5 ja 2.6) suoranaista osakeyhtiölain säännösten ulkopuolella tapahtuvaa valtiotavallan osallistumista päätöksentekoon. Nämä periaatepäätöksen säännökset eivät kuitenkaan ole mielestämme yhteensovittavissa osakeyhtiölain tai itse periaatepäätöksen sisältämien muiden yleisperiaatteiden kanssa.”

Finanssineuvos Kalevi Alestalo on esittänyt, että hän oli asiassa mukana ennen kaikkea Soneran hallituksen jäsenen roolissa. Tultuaan nimitetyksi Soneran hallitukseen keväällä 1998 hän ei enää ollut voinut esteellisenä tehdä Soneraa koskevia virkatoimia ministeriössä.

Alestalo ei ollut tuonut Soneran hallituksen operatiivista UMTS-päätöstä ministeriön ja sitä kautta valtioneuvoston käsiteltäväksi, koska hän oli yhtiön hallituksen jäsenenä paitsi omaksumut niin myös kaikissa vaiheissa noudattanut osakeyhtiölain periaatetta siitä, että hän oli edustanut hallituksessa kaikkia osakkeenomistajia. Arvopaperimarkkinalainsäädännön mukaisesti yhtiö ei ollut voinut antaa yhdelle omistajalle parempaa tietoa kuin muille osakkaille ja tehdä tästä omistajasta sisäpiiriläistä. Valtio-omistajalle oli ollut tärkeää olla tulematta sisäpiiriläiseksi etenkin vuonna 2000, jolloin mm. eduskunnassa oli puhuttu paljon Soneran myymisestä. Mikäli valtio olisi Alestalon ja ministeriön toimien johdosta tänä aikana ollut sisäpiiriläinen, niin valtion toimintamahdollisuuksia olisi kohtuuttomasti rajoitettu sen vahingoksi.

Soneran myyntiesitteessä 24.9.1999 ja vastaavasti listalleottoesitteessä USA:n Nasdaq National Marketiin todettiin luvussa ”Omistusrakenne ja suhde Suomen valtioon” (suomenkielinen myyntiesite, Alestalon vastauksen liite 1 s.155).

”Valtio ei ole perinteisesti puuttunut Soneran päivittäiseen johtamiseen. Sonera on harjoittanut ja harjoittaa edelleen liiketoimintaansa vastaavalla tavalla kuin sellaiset suomalaiset yhtiöt, joiden osakkeita valtio ei omista. Yhtiön johto uskoo valtion jatkavan tähän asti noudattamaansa käytäntöä.”

Alestalo oli ollut ja oli edelleen siinä käsityksessä, että valtio osakkeiden myyjänä ja hän yhtenä Soneran hallitukseen kuuluneena olivat tässä antaneet sijoittajille juridisest tietyntilaisen sitoumuksen. Alestalo ei ollut tuonut Soneran operatiivista Saksan UMTS-päätöstä liiketoiminnallisine suunnitelmineen ministeriöön käsiteltäväksi, koska se oli ollut liikesalaisuuden piirissä eikä yksi omistaja ollut oikeutettu ainakaan häneltä saamaan asiasta parempaa tietoa kuin muut omistajat.

Toisaalta UMTS-huutokaupat ja niihin osallistuminen olivat olleet muutenkin erittäin hyvin omistajien tiedossa. UMTS-huutokaupat olivat sinänsä harvinaisen julkinen prosessi. Sonera oli antanut asiasta lähes kaksikymmentä pörssitiedotetta vuoden 2000 aikana. Ne kaikki olivat tulleet ministeriöön sekä liiketoiminta- ja omistajaohjausyksikköön kuten muillekin markkinaosapuolille. Lisäksi huutokaupanpitäjillä (ainakin Saksan ja Britannian) oli ollut omat nettisivunsa, joilta kuka tahansa oli saattanut miltei reaaliaikaisesti seurata itse huutokauppojen etenemistä.

Viimeistään Britannian huutokauppojen päätyttyä huhtikuun lopussa 2000 myös lupien hintataso oli ollut selvillä ja se oli kymmenkertainen siihen nähden, mitä järjestäjät olivat alun perin kaavailleet.

Alestalo lausuu: ”Lisenssiä ei lainkaan suunniteltu rahoitettavan säännöllisen liiketoiminnan tulorahoituksella, vaan nimenomaan omaisuutta myymällä. Tällöin oikea vertailukohta ei ole yhtiön suomalainen liikevaihto, vaan sen omaisuuden arvo. Lisenssihintaa oli noin 11 % Soneran silloisesta markkina-arvosta, joka tuolloin ei tuntunut kohtuuttomalta ja vastasi keskitasoa vertailussa eurooppalaisiin Saksan lisenssin saaneisiin operaattoreihin”. Alestalo lausuu edelleen: ”Eduskunnan hyväksyttyä hallituksen esityksen valtuudesta luopua Soneran osakkeista kokonaan ja käydyn keskustelun perusteella,

pääsin siihen käsitykseen, ettei omistajan puolelta ollut esteitä edetä strategian ja markkinoiden mukaisesti kolmannen sukupolven matkapuhelin markkinoilla, joille pääsy oli strategian olennainen osa.”

Operatiivisena asiana Alestalo ei ollut keskustellut kaupoista ministeriössä, mutta yleisellä tasolla hän oli saattanut vaihtaa asiasta ajatuksia Samuli Haapasalon kanssa. Tarvittaessa Haapasalo oli informoinut ministeriä, jos jotain merkittävää oli ilmennyt.

Kuulemistilaisuudessa Alestalo on kertonut Soneran hallituksessa käydyistä keskusteluista valtion hyväksynnästä UMTS-operaatioille, ettei hän muistanut sanoneensa mitään, mikä olisi voinut viitata valtion hyväksymiseen. Talonen oli antanut ymmärtää, että toimiin oli ollut valtion ”hiljainen hyväksyntä”. Alestalokin oli ymmärtänyt Talosen tavoin, että tietty hiljainen hyväksyntä oli sisältynyt valtion määrittelemään omistajastrategiaan: ”yhtiö valmistautuu strategisiin sijoituksiin”. Hyväksymisestä ei ollut käyty hallituksessa mitään ”suurta keskustelua”. Soneran hallitus oli kokoontunut usein ja kokoukset olivat kestäneet tunteja. Asiakirjoja kokoukseen oli ollut paljon ja aikaa niihin tutustumiseen viikonloppu. Alestalo oli ollut asian osalta hiljaa, koska ei ollut voinut edes tietää, keitten kanssa ja missä Talonen oli mahdollisesti asiasta puhunut.

Alestalo on kertonut kuultaessa, ettei hän tuntenut Ison Britannian huutokaupasta luopumisen tapahtumaa. Hänen käsityksensä mukaan johto olisi voinut jatkaa tarjoamista, mutta ”tiimi” kuitenkin katkaisi kun hinta nousi. Hallitus oli toimivan johdon esittelystä asettanut ylärajan annettavalle tarjoukselle. Huutokaupasta luopuminen oli vain todettu hallituksessa tapahtuneen jälkeen. Alestalo ei ollut käynyt Haapasalon kanssa keskusteluja siitä, mihin UMTS-lupien hinnat voisivat huutokaupoissa nousta, eivätkä hänen tietääkseen muutkaan osakkeenomistajat olleet olleet missään yhteydessä UMTS-hankintojen osalta.

Ajattelu siitä, että omistaja voi puuttua strategioihin, mutta ei operaatioihin perustui LVM:n käyttämältä asianajajalta (joksi Alestalo nimesi Petri Haussilan) saatuihin ohjeisiin ja muodostuneeseen käytäntöön. Alestalo selvitti kuulemistilaisuudessa ja myöhemmin oikeuskanslerille, että jo listautumisesta lähtien oli ollut tulkinta puuttumattomuusperiaatteesta. Hän muisteli, että ministeri Heinoselle muiden uusien ministerien tapaan oli järjestetty koulutustilaisuus asiasta.

Erikseen Alestalo halusi vielä tähdentää, että ministeriön varominen sisäpiiriläiseksi tulemisestä oli relevantti näkökulma vuoden 2000 tilannetta ajatellen.

Liikenne- ja viestintäministeriön viestintämarkkinaosaston ylijohdaja Harri Pursiainen ilmoittaa vastauksessaan, ettei hänen tehtäviinsä ollut missään vaiheessa kuulunut Sonera Oyj:tä koskevan päätöksenteon valmistelu. Hänen osastonsa tehtävät koskivat viestintä- ja tietoyhteiskuntapalvelujen tarjontaa yleisesti eivätkä erityisesti Soneraa tai muutakaan viestintäyrittäjä. Ministeriön toimintatapa oli jo vuosia perustunut viestintäpolitiikan ja omistajatoiminnan virkamiesvalmistelun tarkkaan eriyttämiseen.

Suomen kannanmuodostuksesta huutokaupoihin Pursiainen on lausunut, että kansainvälisissä yhteyksissä Suomi oli aktiivisesti vastustanut huutokauppoja viestintämarkkinoille ja teleyrityksille vahingollisena järjestelyinä. Pursiainen oli keskustellut 2000–2001 ministeri Heinosen kanssa usein huutokauppojen vaikutuksista. Esille oli tullut silloin tällöin Soneran kansainvälinen UMTS-liiketoiminta ja yhtiön mahdollisuudet menestyä mm. Saksassa, ”mutta tässä tai muussakaan yhteydessä ei ymmärtääkseni mitenkään valmisteltu tai käsitelty ministeriön omistajavallan käyttöä Sonerassa eikä ministeri siihen mitenkään edes viitannut. Keskustelumme eivät tietääkseni johtaneet mihinkään Soneraa koskeviin päätöksiin, kannanottoihin tai jatko toimiin.”

Pursiainen on oheistanut vastaukseensa valtiovarainvaliokunnan verojaoston kokousta 13.6.2000 varten laaditun muistion huutokauppojen huonoista vaikutuksista viestintämarkkinoille ja viestintäyrittäjille. Hänen mukaansa kysymys oli ollut lyhyesti myös esillä viestintäpoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa 13.6.2000; Sonera tai sen osallistuminen huutokauppoihin ei ollut ollut esillä eikä huutokauppa-asiassa muutoinkaan ollut tehty päätöksiä.

5.3 Soneran toimielimet

Sonera Oyj:n edustajilla ei ole ollut ilmoitustensa mukaan tietoa valtiovallan osuudesta Soneran UMTS-asioihin. Useat Soneran silloisen hallituksen jäsenet (Liisa Joronen, Reijo Sulonen, Tapio Vaahtokivi ja Kari Vilkmän) sekä myös hallintoneuvoston entinen puheenjohtaja Pauli Saapunki ovat ilmoittaneet, että valtiovallan hyväksyntä Saksan UMTS-huutokauppaan

oli heidän saamansa käsityksen mukaan ollut olemassa. Asiassa ei ole kuitenkaan tullut täysin yksiselitteisesti ilmi, keneltä, milloin, miten ja missä muodossa tällainen hyväksyntä mahdollisesti olisi saatu.

Käsitys näyttäisi kuitenkin ainakin pääasiallisesti perustuneen heidän silloiselta hallituksen puheenjohtajalta Markku Taloselta saamiinsa tietoihin. Talonen on tältä osin selvityksessään (20.8.2002) esittänyt, että yhtiön strategia, johon kuuluivat olennaisena osana UMTS-toimiluvat, oli käsitelty suurimman osakkeenomistajan eli Suomen valtion taholla liikenne- ja viestintäministeriössä, valtioneuvostossa ja eduskunnassa ja että sen toteuttamiselle ei ollut esteitä. Tämän hän oli todennut myös Soneran hallituksen jäsenille kesällä 2000 ennen Saksan UMTS-päätöksentekoa. Soneran hallitus ei ollut käsitellyt yhdenkään osakkeenomistajan, ei myöskään Suomen valtion nimenomaista lupaa tai kieltoa koskien ko. investointihanketta. Talonen ei myöskään ollut Soneran hallituksen puolesta kysynyt eikä niin muodoin saanut lupaa, kieltoa tai muuta menettelytapaohjetta yhdeltäkään osakkeenomistajalta Saksan UMTS-hankkeesta. Tuo investointipäätös oli kuulunut yksiselitteisesti Soneran hallitukselle. Hallitus oli tehnyt päätöksen osana yleisesti hyväksytyyn strategiaan toteuttamista. Hallitus oli ollut tietoinen päätöksentekovallostaan ja vastuustaan ja oli tehnyt päätöksensä yksimielisesti.

6 RATKAISU

Totean asiassa seuraavaa.

6.1 Oikeuskanslerin toimivalta ja tutkinnan rajaus

Suomen perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

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

Selvitykseni on tehty ensisijaisesti yleisen edun vuoksi. Se kohdistuu valtiovallan oletetun osallistumisen kartoittamiseen Soneran UMTS-asiassa eli tapahtumien selvittämiseen valtioneuvoston piirissä. Koska asia on taloudelliselta merkitykseltään poikkeuksellisen suuri ja kysymys oli valtioneuvalloisesta osakeyhtiöstä, julkisuudessa on arveltu, ettei päätöksenteko ole voinut tapahtua ilman hallituksen, sen keskeisten ministereiden tai ainakin liikenne- ja viestintäministerin myötävaikutusta. Selvitykseni koskee toimivaltani rajoissa ainoastaan viranomaismenettelyn ja julkisten tehtävien hoidon laillisuutta. Nyt esillä olevassa asiassa ei ole ollut lähtökohtaisesti perusteita epäillä kenenkään oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan (ministerit ja virkamiehet) menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä. Tähän viittaavia kannanottoja on sittemmin julkisuudessa esiintynyt. Selvitystä suorittaessani olen tutkinut myös laillisuuden noudattamista asiassa.

Koska oikeuskansleri valvoo vain lain ja virkavelvollisuuksien noudattamista, selvitykseni ei voi koskea Soneraan liittyvän valtion toiminnan taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Totean, että liikenne- ja viestintäministeriö on laajasti tuonut esiin tähän liittyviä näkökohtia. Koska oikeuskansleri on viranomaisen ja virkamiesten sekä julkisia tehtäviä hoitavien toiminnan laillisuuden valvoja, toimivaltani ei myöskään ulotu Soneran toimielinten ja yksityisten henkilöiden asioihin, esim. mahdollisesti epäilyihin toimivallan ylityksiin tai väärinkäytöksiin näiltä osin. Soneran edustajille osoittamieni tiedustelujen tarkoituksena on ollut ainoastaan saada lisätietoa siltä osin kuin kysymys on valtioneuvoston piirissä tapahtuneen toiminnan selvittämisestä.

Edellä sanottu koskee myös liikenne- ja viestintäministeriön virkamiestä Kalevi Alestaloa hänen toiminnassaan Soneran hallituksen jäsenenä. Alestalo on toiminut tältä osin samalla yksityisoikeudellisella vastuulla kuin muutkin hallituksen jäsenet ensisijaisena tehtäväänään valvoa kaikkien osakkeenomistajien etuja.

6.2 Näytön arvioinnin perusteista

Asiassa on saatu vastaukset esitettyihin kysymyksiin 45 henkilöltä. Heistä muut kuin Soneran edustajat ovat niitä antaessaan toimineet virkavastuulla. Lähtökohtaisesti tämä tarkoittaa velvollisuutta vastata tyhjentävästi ja totuudenmu-

kaisesti. Vastauksista ilmenevää kuvaa tapahtumainkulusta täydentävät ja sen luotettavuutta lisäävät Soneran edustajien vapaaehtoisesti antamat kirjalliset lausunnot sekä eräiden vastausvelvollisten suulliset kuulemiset. Tapahtumainkulkua selvittävät myös vastausten liitteinä olevat sekä muulla tavoin saadut asiakirjat. Erityisesti talouspoliittisen ministerivaliokunnan muistiot sekä Soneran osakkeista luopumisratkaisun eduskunta-asiakirjat antavat lisäksi käsityksen siitä, miksi meneteltiin siten kuin asiassa saadun selvityksen mukainen tapahtumainkulku osoittaa.

Selvityksen perusteella muodostunut käsitys tapahtumainkulusta rakentuu useasta eri lähteestä saaduista tiedoista, joista talouspoliittisen ministerivaliokunnan muistiot sekä eduskunta-asiakirjat ovat huutokauppoja edeltävältä tai niiden tapahtuma-ajalta. Sama koskee yhtiön pörsstitiedotteita sekä tiedotusvälineissä julkaistuja uutisia ja arvioita. Selvitys antaa käsitykseni mukaan perusteet oikeudellisten johtopäätösten tekemiselle tapahtuneesta sekä sen syistä.

6.3 Ministerin poliittinen ja oikeudellinen vastuu

Valtioneuvoston jäsen eli ministeri on toimistaan sekä poliittisesta että oikeudellisesta vastuusta. Koska valtioneuvoston ja sen ministerien tekemiin päätöksiin ja muuhun toimintaan tai tekemättä jättämiseen liittyy keskeisesti poliittisluonteista harkintaa, on poliittinen vastuu ensisijaista. Oikeudellinen vastuu tulee kysymykseen niissä syytekynnykseltään verrattain korkeissa tapauksissa, joita tarkoitetaan Suomen perustuslain 116 §:ssä.

Ministerin poliittinen vastuu liittyy parlamentarismien periaatteeseen. Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Perustuslaissa on säännöksiä (esim. 44 §) niistä keinoista, joilla eduskunta voi osoittaa luottamuksensa tai sen puutteen valtioneuvoston toimintaan kokonaisuudessaan tai yksittäisen ministerin menettelyyn. Poliittisen ministerivastuun toteuttaminen tapahtuu eduskunnan enemmistöpäätöksellä.

Myös ministerin oikeudellisen vastuun osalta valtioneuvoston jäsenet ovat eduskunnalle vastuunalaiset. Sen edellytyksistä ja toteuttamismenettelystä säädetään perustuslaissa (114—116 §:t). Valtioneuvoston jäsen voidaan panna syytteen ainoastaan virkatoimintaan liittyvästä lainvastaisesta menettelystä. Tämä edellyttää pe-

rustuslain 116 §:n mukaan, että valtioneuvoston jäsen on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti.

6.4 Ministerin oikeudellisen vastuun syntyminen

Valtioneuvostossa päätökset tehdään joko yleisistunnossa taikka yksittäisissä ministeriöissä. Ministerit toimivat ministeriöidensä päälliköinä ja johtavat hallinnonalojensa toimintaa. Valtioneuvoston ohjesäännön 23 §:n 13 kohdan nojalla valtion omistajapolitiikka osakeyhtiöissä sekä niiden omistajaohjaus ja -valvonta kuuluvat kauppa- ja teollisuusministeriölle, siltä osin kuin asia ei kuulu muun ministeriön toimialaan. Ohjesäännössä on muiden ministeriöiden osalta lueteltu ne yhtiöt, joiden omistajaohjaus kuuluu kyseiselle ministeriölle. Liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön 22 §:n 17 kohdan mukaan mm. Sonera Oyj:tä koskevat asiat. Ministerit osallistuvat asioiden valmisteluun mm. valtioneuvoston valiokunnissa, esim. raha-asiainvaliokunnassa tai talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, josta säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä. Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa käsitellään mm. (2 momentin 4 kohta) ”muita talouspoliittisia toimenpiteitä siinä laajuudessa kuin pääministeri määrää”. Tässä kuvatut toiminnot liittyvät valtioneuvoston viralliseen päätöksentekoon eri muodoissaan ja ne perustavat ministereille oikeudellisen vastuun.

Valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminta edellyttää myös epävirallista osallistumista asioiden hoitoon ja eri mielipidesuuntien välisiä neuvotteluja ja sovittelua. Niiden tosiasiallinen merkitys on suuri viralliseen päätöksentekomenettelyyn tulevien asioiden lopputuloksen kannalta. Sovitut asiat määräävät myös muissa tapauksissa valtioneuvoston suhtautumisen niihin. Koska ratkaisut tehdään oikeudellisesti sitovasti vasta säädösten puitteissa tapahtuvassa päätöksentekomenettelyssä, tällaiseen epäviralliseen ja luonteeltaan valmistelemaan toimintaan ei liity samanlaista oikeudellista vastuuta kuin viralliseen päätöksentekoon. Yleinen virkavastuu, niin ministereiden kuin virkamiestenkin, kattaa kuitenkin periaatteessa kaikenlaisen toiminnan riippumatta esimerkiksi siitä, käytetäänkö siinä kirjallisia muotoja vai onko kyseessä niin sanottu tosiasiallinen hallintotoiminta.

6.5 Soneran strategia ja UMTS-hankinnat

Valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokoukselle 31.8.1999 esitetyssä liikenneministeriön muistiossa todettiin ministerivaliokunnan linjanneen jo alkukesästä ministeriön valtion omistajastrategiassa Sonerassa etusijalle asettamaa aktiivista roolia kasvussa ja konsolidoitumiskehityksessä. Muistiossa esitellyn investointipankki Goldman Sachs'n raportin mukaan ”nykyisen kaltainen” Sonera voi joutua kehityksessä eristyksiin eikä kykene hyödyntämään niitä ominaisuuksia, jotka mahdollistaisivat pitkän aikavälin osakkeen arvon kasvun: ”Kehityksen seuraava vaihe edellyttää sekä kasvua että kehittymistä uusilla alueilla (ns. kolmannen polven matkapuhelin ja siihen pohjautuvat uudet palvelut)”. Tavoitteeksi tulisi asettaa valtion omistusosuuden laskeminen aina nolnaan.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokoukselle 7.3.2000 esitetyssä ministeriön muistiossa viitattiin Vodafone/Mannesmann suurfuusioon, joka on ”kouriintuntuvasti tuonut esiin sen, että yhtiöiden/liittoutumien pelikenttä muodostuu viimeistään kuluvan vuoden aikana”. Muistiossa lausuttiin edelleen: ”Osallistuminen konsolidatiokehitykseen aktiivisena toimijana valittiin Soneran strategiaksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsitellessä asiaa”.

Hallituksen 12.5.2000 eduskunnalle antamassa esityksessä valtuudesta luopua Soneran omistuksesta kokonaan lausuttiin Soneran tulevaisuuden haasteista: ”Sonera on suunnannut tulevaisuuden kehitystään voimakkaasti langattoman viestinnän palveluliiketoimintoihin hakeakseen operaattoriasemaansa sitoutumatonta kasvua. Samalla yhtiön tavoitteena on nousta arvoketjussa ylöspäin. Tavoitteet ovat globaalit. Maailmanlaajuisen markkina-aseman saavuttaminen edellyttää kuitenkin myös palvelutoiminnassa osakepohjaisia yritysostoja ja -järjestelyjä. Näillä yritysjärjestelyillä haetaan joko osaamista tai toisaalta asiakaspohjaa. Osakepohjaiset järjestelyt ovat luontevin ja suurten arvojen vuoksi usein ainoa mahdollinen tapa näiden järjestelyiden toteuttamiseen.”

Valtion omistajastrategian kehittämisesä Sonerassa oli siten sekä hallituksen piirissä että eduskunnassa ensi sijassa kyse valmiudesta käyttää Soneran osakkeita vastikkeena sijoituksissa. Yrityskokojen kasvua kuvattiin hallituksen esityksessä sanalla konsolidaatio. Esityksessä todettiin tämän kehityksen koko ajan kiihtyneen, ja valtion tulisi siten olla nopeaan päätöksente-

koon pystyvä omistaja. Esityksessä toisaalta nostettiin esiin myös vaaratekijät: ”Soneran kehitys korkealle arvotetuksi yhtiöksi merkitsee samalla ensimmäisen valtiolla olevan suuren riskin yhtiön muodostumisesta. Nopealiikkeinen toimintaympäristö edellyttää myös nopeaa päätöksentekorakennetta, riskinoton jakamista sekä kykyä hyväksyä riskejä ja torjua niiden vaikutusta.”

Kolmannen sukupolven matkaviestimet tulivat esiin talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle esitetyssä muistiossa elokuun lopussa 1999 sekä Goldman Sachs'n analyysissä 6.8.1999 vallittavaan strategiaan liittyen. Näissä ei ollut kuitenkaan mitään arviota mahdollisten hinta- tai investointikustannusten suuruusluokasta. Hallituksen esityksessä eduskunnalle nimenomaista viittausta kolmannen sukupolven matkaviestimiin tai UMTS:iin ei ole. Asia ei näytä nousseen esiin myöskään valiokuntakäsittelyssä muuten kuin Pursiaisen mainitseman huutokauppojen kustannuksista varoittavan muistion muodossa valtiovarainvaliokunnan verojaostolle. Olennaista oli valtion omistuksen arvonnousun turvaaminen.

Ison Britannian UMTS-huutokauppa oli käyty juuri ennen hallituksen esityksen antamista. Julkisuuudessa olivat olleet tiedot Soneran osallistumisesta tuohon huutokauppaan ja siitä luopumisesta sekä myytyjen lisenssien hinnan noususta kymmenkertaiseksi ennakoidusta. Huhtikuun alun lehtitiedon (HS 5.4.2000) mukaan Sonera oli vetäytynyt kilpailusta kolmannen sukupolven matkapuhelinverkkojen toimiluvista, koska hinta oli noussut liian korkeaksi. Lehtiartikkelissa kirjoitettiin, että Soneran osuus hinnasta olisi ollut 14 miljardia markkaa. Samassa artikkelissa varatoimitusjohtaja Relander oli kertonut, että Sonera aikoi olla aggressiivisesti mukana myös tulevaisuissa 3G toimilupahakemuksissa.

Soneran kansainvälisessä tarjousesitteessä 24.9.1999 oli lausuttu, että Sonera on harjoittanut ja harjoittaa edelleen liiketoimintaansa vastaavalla tavalla kuin sellaiset suomalaiset yhtiöt, joiden osakkeita valtio ei omista. Ministeri Heimonen sekä liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet ovat korostaneet osakeyhtiölain mukaista periaatetta, että omistaja ei voi puuttua yhtiön hallintoelimille kuuluvaan päätöksentekoon muuten kuin yhtiökokouksen kautta. Tätä käsitystä tukee asianajaja Haussilan muistiossaan esittämä. Hänen edellä jaksossa 5.2 selostettua tulkintaansa osakeyhtiölaista minulla ei ole perusteita asettaa kyseenalaiseksi. Yhtiökokousvaihtoehto ei ollut saadun selvityksen mukaan

ministeriön puolella esillä huutokauppojen aikana. Myöhemminkään ei ylimääräiseen yhtiökoukukseen ollut nähty aihetta, koska sitä oli pidetty vaarallisena Soneran kurssikehitykselle. Huutokauppojen korkea hintataso oli ollut yleisesti tiedossa jo ennen Saksan huutokauppaa ja ministeriössä oli tiedostettu sen riskit alan yrityksille yleisestikin. Tämä oli saatettu myös tiedoksi hallituksen piirissä ja eduskunnan valiokunnan ja ostolle esitetystä muistiossa ennen Saksan huutokaupan alkamista. Ministeriössä oli katsottu, että Soneran tulevaisuudelle asetetut kehitystarvitteet olivat puoltaneet huutokauppoihin osallistumista riskeistä huolimatta. Yhtiön ratkaisuihin ei ollut haluttu puuttua senkään takia, että valtion tavoitteena oli ollut käyttää Soneran osakkeita yritysjärjestelyihin tai investointien rahoitukseen. Tämän vuoksi valtio-omistajalla tuli olla kaiken aikaa valmius myydä tai vaihtaa Soneran osakkeita, ja sisäpiirissytösten mahdollisuuden välttäminen oli tämän vuoksi ollut olennaisen tärkeää.

6.6 UMTS-päätöksenteko Sonera Oyj:ssä

Päätökset Sonera Oyj:n UMTS-huutokaupoista oli tehty Soneran hallituksessa huhti-elokuussa 2000. Valtioneuvoston osuuden selvittämisen kannalta on havainnollista vertailumielessä kohdistaa tarkastelua siihen ajanjaksoon, jolloin asian valmistelu ja päätöksenteko yhtiössä olivat ajankohtaisia, ja nimenomaan lähiaikaan ennen huutokaupan tapahtumista. Jälkikäteisillä seikoilla on merkitystä vain välillisesti, sikäli kuin niistä voidaan päätellä aikaisempia tapahtumia. Tässä tarkoituksessa selostetaan seuraavassa lyhyesti keskeiset ajankohdat ja piirteet Soneran hallituksen UMTS-päätöksenteosta.

Ison Britannian huutokauppaan osallistuminen ja siitä vetäytyminen korkean hinnan johdosta olivat saadun selvityksen mukaan olleet Soneran johdon ratkaisu. Vetäytymisestä ei edes yhtiön hallitus ollut päättänyt. Vetäytymisen Isosta Britanniaasta ei ollut ilmoitettu merkitsevän pidättäytymistä vastaisista muista huutokaupoista.

Soneran hallitus oli päättänyt 26.4.2000, että Sonera Oyj voi osallistua konsortioon, jonka tarkoituksena oli osallistua Saksan UMTS-lisenssin huutokauppaan. Konsortion muodostivat Orange, Telefonica ja Sonera, omistusosuuksilla 30/40/30. Kokouksessa 18.5.2000 hallitukselle oli annettu tilannekatsaus UMTS-lisenssikilpailui-

hin. France Telecomin ostettua toukokuun 2000 lopussa Orangen, Orange oli joutunut konsortion ulkopuolelle. Kokouksessa 20.6.2000 hallitukselle oli annettu tiedoksi Saksan UMTS-tilanne Orangen kaupan jälkeen. Hallitus oli päättänyt 24.7.2000, että Sonera voi osallistua Saksan UMTS-huutokauppaan. Saksan huutokauppa oli alkanut heinäkuun lopussa 2000. Huutokaupassa oli monimutkaiset säännöt, joiden puitteisissa hakijat kilpailivat radiotaajuusnipuista. Kokouksessa 10.8.2000 Saksan UMTS-lisenssin rahoittamiseksi oli päätetty perustaa Telefonican kanssa holding-yhtiö, jonka omistukseen siirretään kaikki Saksan UMTS-lisenssihuutokauppaan osallistuvan Group 3G GmbH:n osakkeet, joista Sonera omistaisi 42,8 % ja Telefonica 57,2 %. Saksan UMTS-huutokauppa oli päättynyt 17.8.2000. Kokouksessa 24.8.2000 Soneran hallitukselle oli annettu tiedoksi Saksan UMTS-lisenssin saajat ja hinnat.

6.7 Periaatepäätöksen merkitys

Valtioneuvosto on 16.9.1999 tehnyt valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen. Sen 2.6 kohdassa todetaan kansainvälisestä toiminnasta seuraavaa.

”Valtionyhtiöt voivat laajentaa toimintaansa liiketaloudellisten näkökohtien mukaisesti ulkomaille erityisesti silloin, kun riittävän suuren markkina-alueen hankkiminen, teknologian saanti, raaka-aineiden saannin turvaaminen tai muu niihin rinnastettava syy edellyttää toimintaa ulkomailla. Tässäkään suhteessa ei valtionyhtiöitä tule asettaa muista yhtiöistä poikkeavaan asemaan. Yhtiön toiminnan tai kansantalouden kannalta erittäin merkittävät sijoitukset ulkomaille edellyttävät pääomistajan hyväksynnän, ennen kuin sijoituksesta lopullisesti päätetään.”

Esillä olevassa asiassa on esitetty erisuuntaisia käsityksiä siitä, olisiko valtioneuvosto voinut tai olisiko sen pitänyt po. kohdan johdosta ottaa kantaa Soneran Saksan UMTS-ratkaisuun, ja mitkä olisivat voineet olla puuttumisen oikeudelliset seuraukset. Periaatepäätös näyttäisi edellyttävän sanamuotonsa mukaan kohdassa 2.6 osakeyhtiölain säännösten ulkopuolella tapahtuvaa valtiovallan vaikuttamista päätöksentekoon. Säädöshierarkkisesti periaatepäätös ei luonnollisesti voisi syrjäyttää eduskuntalakia. Periaatepäätöksen 2.1 kohdassa lausutaan: ”Silloin, kun valtio harjoittaa liike- yms. toimintaa osakeyhtiömuodossa, on toiminnan tapahduttava osa-

keyhtiölain ja muun yleisen lainsäädännön puitteissa”. Ongelmallista onkin juuri, millä tavoin periaatepäätöstä kohdan 2.6 osalta oli ollut sovellettava Soneraan pörssiyhtiönä UMTS-hankinnoissa ja miten valitut käytännön sovellutukset suhtautuvat osakeyhtiölaissa oleviin itsenäisen osakeyhtiön toimivaltaa koskeviin säännöksiin sekä pörssisäädöksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä periaatepäätöksen 2.6 kohdan yksioikoinen käsitys ei ole yhteensovitettavissa osakeyhtiölain tai itse periaatepäätöksen sisältämien muiden yleisperiaatteiden kanssa. Osakeyhtiömuodossa toimivan ja pörssiin listatun valtionyhtiön kohdalla valtiovallalla ei ole liikenne- ja viestintäministeriön mukaan mahdollisuutta edellyttää yhtiön toimivalta johdolta ja/tai hallitukselta yhteydenpitoa valtiovallan edustajiin ja näiden näkemysten huomioonottamista sellaisella tavalla, joka varmistaisi periaatepäätöksen kyseisen kohdan kirjaimellisen toteuttamisen. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan periaatepäätöstä on yhtiökohtaisesti voitava soveltaa eri tavoin eri tilanteissa. Erityisesti listattujen valtionyhtiöiden kohdalla osakeyhtiölain noudattamisen vaatimus on ensisijainen verrattuna muihin periaatepäätöksen lausumiin.

Kauppa- ja teollisuusministeriön alaisten yhtiöiden osalta valtio pyrkii siihen, että sillä on omistustaan vastaava edustus yhtiön hallituksessa. Valtion edustajat informoivat ja konsulttoivat ministeriötä ja tarvittaessa ministeriä isoimmista ja kauaskantoisimmista investoinneista ja strategiaratkaisuista. Valtio edellyttää edustajiltaan saavansa tietoa yhtiöstä, mutta se ei voi käskä heitä toimimaan haluamallaan tavalla. Ministeri puolestaan vie harkintansa mukaan tärkeimmät asiat myös talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan. Kaikkia valmistelussa mukana olevia koskevat tiukat sisäpiirisäädökset. Edellä sanottu ei tarkoita, että yhtiöitä johdettaisiin ministeriöstä tai että muut osakkeenomistajat olisivat valtiota heikommassa asemassa. Valtion ehdotuksesta valituilla yhtiöiden hallitusten jäsenillä on osakeyhtiölain mukaan vastuu päätöksestä.

On esitetty käsityksiä, että em. periaatepäätöksen noudattamatta jättäminen Soneran UMTS-lupien osalta saattaisi merkitä virkavelvollisuuden vastaista menettelyä. Tämän arvioimiseksi on tarkasteltava periaatepäätösten oikeudellista merkitystä ja sisältöä. Periaatepäätökset voivat olla erityyppisiä. Perusolemukseltaan valtioneuvoston periaatepäätökset ovat

hallituksen poliittisia kannanottoja. Ne ovat luonteeltaan valmistelevia ratkaisuja, joiden jälkeen toimivaltaisten valtioelinten tehtävänä on arvioida asia ja tehdä siinä harkintansa mukaan toimenpidepäätökset laillisessa järjestyksessä. Periaatepäätöksellä, nimityksestään huolimatta, ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia kansalaisiin eikä se sido valtioneuvostoa itseäänkään oikeudellisesti. Nyt po. tapauksessa periaatepäätöksessä ilmaistujen toimintatapojen keskeinen merkitys on hallinnollinen siten, että vastuuministeriön tulee järjestää toimintansa ja omistajaohjauksensa lakien ja muiden sitovien säännösten ja määräysten puitteissa niitä vastaavaksi. Periaatepäätös on virkamiehiin kohdistuva toimiohje, mikä tuotiin esiin jo tarjousesitteessä 24.9.1999. Hallinnon sisällä esimiehet voivat puuttua alaistensa virkamiesten toimintaan silloin, jos periaatepäätöksessä ilmaistua kantaa ei ole otettu asioiden virkamiesvalmistelussa huomioon, mutta tällöinkin on varmistettava, ettei puuttuminen loukkaa jotain tiettyä menettelyä, tässä tapauksessa pörssiyhtiön päätöksentekojärjestyksestä koskevaa oikeussääntöä.

Selvityksistä ilmenee, että valtiovallan taholta ainoastaan Soneran hallituksessa toimineella virkamiesjäsenellä finanssineuvos Kalevi Alestalolla olisi ollut mahdollisuus saada haltuunsa yhtiön johdolta riittävän monipuoliset ja yksilöidyt tiedot Soneran osallistumisesta Saksan UMTS-huutokauppaan, erityisesti hyväksyttävän hinnan arvioimiseksi. Yleisemmissä puitteissa hintatason arviointiin on ollut mahdollisuuksia mm. osastopäällikkö Samuli Haapasalolla ja liikenne- ja viestintäministeri Olli-Pekka Heinosella. Alestalo, Haapasalo ja Heinonen ovat edellä selvityksissään perustelleet kukin osaltaan sitä, miksi he eivät olleet ottaneet asiaa valtioneuvoston piirissä esille. He ovat tukeutuneet Soneralle hyväksytyt strategian ja sille alisteisten operaatioiden suhteeseen ja soveltaneet periaatepäätöstä yhteensovittamalla sen osakeyhtiölainsäädännön kanssa. He ovat esittäneet perusteluiksi oikeudelliset näkökohdat ja syyt, jotka tukeutuvat myös yhtiöoikeudelliseen erityisasiantuntemukseen. Tämän vuoksi ja huomioon ottaen edellä periaatepäätöksen oikeudellisesta luonteesta esitetyn sekä kun säädöksiin perustunutta oikeudellista velvollisuutta saattaa UMTS-huutokaupat hallituksessa viralliseen käsittelyyn ei ole ollut, he eivät ole toimineet asiassa lainvastaisesti.

Totean näin ollen, ettei liikenne- ja viestintäministerin ja ministeriön virkamiesten toiminta näiltä osin oikeudellisesti arvioituna ole ollut

säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden vastaista (Perustuslain 116 §, Rikoslain 40 luvun 10 § ja 11 §). Edellä kuvattu Suomen perustuslain 116 § asettaa oikeudellisen ministerivastuun täyttymiselle ankarat vaatimukset. Virkamiehen rangaistusvastuu taas edellyttää säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomista.

6.8 Mahdollisuus käsitellä UMTS-huutokauppoja valtioneuvostossa

Edellä on todettu, ettei hallituksella ole ollut säädöksiin perustuvaa oikeudellista velvollisuutta käsitellä UMTS-huutokauppoja. Sen johdosta, mitä liikenne- ja viestintäministeriö on esittänyt, on otettava kantaa myös siihen, olisiko käsitelyyn lain mukaan ollut oikeus.

Säädökset eivät muodosta oikeudellista estettä sille, että valtiovalta oma-aloitteisesti hallituksen piirissä julkisesti saatavissa olleen tiedon perusteella olisi käsitellyt UMTS-asiaa, ottanut siihen kantaa ja saattanut käsityksensä suhtautumisestaan siihen ja hyväksyttävästä hintatasosta yhtiön tietoon, mutta kuitenkin puuttumatta suoraan ohjein tai määräyksiin yhtiön päätöksentekoon. Keskustelu yhtiön osakkaan ja johdon välillä eri asioista — myös operatiivisista — on mahdollista siinä laajuudessa kuin yhtiön johto on keskusteltuun valmis ja sitä pidetään asianmukaisena. Pidän oikeana sitä minulle annetuissa vastauksissa korostettua näkökantaa, että jos ministeriö omistajan edustajana haluaa tehdä yhtiön hallintoelinten kannasta poikkeavia ratkaisuja, nämä päätökset tehdään yhtiökokouksessa.

Ongelmallisempaa on arvioida sitä, olisiko Kalevi Aestalo — huomioon ottaen toisaalta hänen virkamiesominaisuutensa ja toisaalta asemansa pörssi-yhtiönä toimineen Soneran hallituksessa ensisijaisesti kaikkia osakkeenomistajia edustavana tahona — voinut saattaa hänellä mahdollisesti UMTS-huutokaupoista olleita operatiivisia tietoja liikenne- ja viestintäministeriössä muiden tietoon. Tähän vaihtoehtoon on liikenne- ja viestintäministeriön esittämistä syistä ollut perusteita suhtautua pidättyvästi.

Aestalon ensisijainen velvollisuus on ollut vallinneessa tilanteessa toimia osakeyhtiölain, pörssisäädösten ja kansainvälisestäkin annettujen sitoumusten edellyttämällä tavalla. Arvopaperimarkkinain ja rikoslain sisäpiirisäännökset eivät tosin sinänsä estä sisäpiiritiedon luovutta-

mista omistajalle, tässä tapauksessa valtiovallan edustajille. Tämä kuitenkin samalla rajoittaa mahdollisuuksia käydä kauppaa osakkeilla, ellei suorastaan estä sitä kokonaan. Kaupankäyntimahdollisuuden täysimääräiseen hyväksikäyttöön valtio oli Sonerassa saadun selvityksen mukaan pyrkinyt. Tämä tekee ymmärrettäväksi, että oli kartettu tilanteita, joista valtioon olisi voinut langeta epäilyksiä sisäpiiritietoa omaavana omistajana. Selvityksistä ei myöskään ilmene, että Aestalolta olisi hänen esimiestensä taholta edellytetty tiedonantovelvollisuutta valtioon nähden yleisesti tai erityisesti tässä tapauksessa yhtiön operatiivisesta toiminnasta. Merkitystä lienee myös sillä, että Sonera Oyj:llä ei ole ollut toteuttavanaan valtion erityistehtäviä, vaan valtiolla on ollut yhtiössä pääasiallisesti vain sijoittajaintressi.

Soneralle hallituksen piirissä sekä eduskunnassa hyväksytty strategia on perustunut yhtiön osakkeiden käyttämiseen kansainvälistymiseen ja laajenemiseen. UMTS-hankinnat eivät ole olleet esillä strategian valmistelussa ja hyväksymisessä muutoin kuin ohimennen, eikä siinä yhteydessä ole tarkasteltu hankintahintojen suuruutta. Hintataso oli kuitenkin ollut esillä julkisuudessa jo Ison Britannian huutokauppojen aikana. Soneran osakkeista luopumismahdollisuuden pitäminen avoinna oli edellyttänyt ankaraa pidättäytymistä sisäpiiriläiseksi joutumisesta. Samoin osakkeen arvon pysyttämisen kiinnostavana sijoituskohteena oli edellyttänyt valtiomistajankin noudattavan jo tarjousesitteessä ilmoitettua puuttumattomuutta.

Virkamiehen asema ja velvollisuudet valtioneuromistajien osakeyhtiön hallituksessa ovat kuitenkin ongelmalliset, koska suhde yhtiöön ja esimiesvirastoon voi muodostua ristiriitaiseksi. Tämän vuoksi valtion omistajahallintoa uudelleen järjestettäessä tulisi selvittää myös virkamiehen asemaa ja velvollisuuksia, siltä osin kuin virkamiesten toimiminen erityisesti pörssi-yhtiöiden hallituksissa katsotaan tarpeelliseksi.

6.9 Johtopäätökset

Tapahtumainkulussa valtioneuvoston piirissä on keskeistä sen selvittäminen, ovatko ja jos, niin millä tavoin, valtioneuvosto tai sen yksittäiset jäsenet ottaneet kantaa Soneran UMTS-hankintoihin tai tukeneet niitä. Asia koskee, edeten yleisiltä tasoilta yksityiskohtiin, Soneran toiminnan omistajapolittisia linjauksia ja strategioita, So-

neran osallistumista UMTS-huutokauppoihin (erityisesti Saksa) sekä huutokauppahintaa. Kysymys on mm. siitä, katsotaanko strategian hyväksymisen sallivan myös poikkeuksellisen suuret, mutta strategiaan sopivat liiketoimet.

Hallitus on käsitellyt virallisen päätöksenteon puitteissa Soneran osalta yleisiä linjauksia ja toimintastrategioita. Tämän voidaan tulkita merkitsevän ainakin hallituksen taholta myönteistä suhtautumista sinänsä kolmannen sukupolven matkapuhelinpalveluiden hankintaan. UMTS-huutokauppaa Britanniassa oli käyty juuri ennen Soneran myyntivaltuuden eduskuntakäsittelyä. Tämä ei kuitenkaan vielä voi merkitä kannanottoa yksittäisiin huutokauppatapahtumiin.

Mitä hallituksen viralliseen päätöksentekoon varsinaisesti UMTS-huutokauppojen osalta tulee, niin saamani tiedot osoittavat yksiselitteisesti, ettei tämä asia ole ollut valtioneuvoston virallisen päätöksenteon alaisena.

Saamistani selvityksistä ei myöskään ilmene viitteitä siitä, että Soneran Saksan UMTS-huutokauppaa ja erityisesti huutokauppahintaa olisi ennen huutokaupan tapahtumista käsitelty epävirallisestikaan hallituksen piirissä tai hallituksen ja yhtiön edustajien välillä. Liikenne- ja viestintäministeriössä oli kylläkin seurattu huutokaupan edistymistä. Asiassa kertynyt selvitys osoittaa, että kysymyksessä oli katsottu olleen puhtaasti Soneran hallitukselle kuulunut operatiivinen päätöksenteko, joten huutokaupan kulkuun ei ollut liikenne- ja viestintäministeriöstä puuttuttu.

Saamieni tietojen perusteella oikeudellisenä johtopäätöksenäni katson, ettei asiassa ole käynyt ilmi ministeri Heinosen tai kenenkään muunkaan valtioneuvoston jäsenen taikka liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehen rikkoneen virkavelvollisuuksiaan ja menetelleen muutoinkaan lainvastaisesti.

Ministereiden osalta kysymys on myös heidän poliittisen vastuunsa arvioimisesta. Totean, että hallitus on 3.9.2002 antanut eduskunnalle Suomen perustuslain 44 §:ssä tarkoitetun tiedonannon valtion omistajapolitiikasta ja Sonerasta.

Siltä osin kuin asiassa on kysymys Soneraan liittyvän valtiovallan toiminnan taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta UMTS-huutokauppoihin suhtautumisen osalta tai Soneran toimielinten ja yksityisten henkilöiden asioista, niiden tutkiminen ei kuulu toimivaltaani.

Tähän asiaan liittyvät ministereiden, virkamiesten ja Soneran edustajien minulle antamat tiedot ja kuulemisista laaditut muistiinpanot ovat julkiset.

9.2 Ministerin esteellisyys liikuntalain mukaisen valtionavustuksen myöntämisessä

Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös
12.6.2002, dnro 12/50/02

1 ASIAN VIREILLETULO

Julkisuudessa esitettyjen tietojen ja kulttuuri-ministeri Suvi Lindénin oman tiedustelun johdosta olen ottanut tutkittavakseni ministeri Lindénin esteellisyyttä koskevan asian liikuntalain mukaisen valtionavustuksen myöntämisessä Oulun Golf Oy:lle.

2 TAPAHTUMATIETOJA

Opetusministeriö oli 19.4.2002 (dnro 50/280/2002) myöntänyt liikuntalain (1054/1998) 8 §:n nojalla valtionavustusta yhteensä 14 076 000 euroa liikuntapaikkojen perustamishankkeisiin. Opetusministeriön päätöksellä (allekirjoittajina kulttuuriministeri Suvi Lindén ja neuvotteleva virkamies Seppo Paavola) valtionavustuksia myönnettiin 31 kohteelle yhteensä 9 376 000 euroa. Lääninhallitusten päätettäviin pienempiin hankkeisiin asetettiin käytettäväksi yhteensä 4 700 000 euroa. Oulun läänissä opetusministeriön päätöksellä myönnettiin valtionavustusta kuudesta haetusta kohteesta neljälle yhteensä 618 000 euroa. Kolmantena kohteena Oulun läänissä valtionavustusta myönnettiin Oulun Golf Oy:n Sankivaaran 27-reikäisen golf-kentän laajentamiseen 170 000 euroa.

Opetusministeriö oli niin ikään 19.4.2002 tehnyt yllä mainitun valtionavustuksen myöntämispäätöksen mukaiset hakijakohtaiset valtionavustuspäätökset (allekirjoittajina ministeriön ylijohdaja ja neuvotteleva virkamies).

Ennen liikuntapaikkojen perustamiskustannusten valtionavustusasioiden ratkaisemista opetusministeriö oli saanut lääninhallitusten (Oulun lääninhallitus 28.2.2002) ja valtion liikuntaneuvoston lausunnon 17.4.2002.

3 SAADUT SELVITYKSET

Tänne on hankittu vuoden 2002 liikuntapaikkojen perustamishankkeiden valtionavustuksia koskevat asiakirjat.

Lisäksi tänne on saatu 3.6.2002 päivätty kulttuuriministeri Suvi Lindénin ja asian esittelijän opetusministeriön neuvottelevan virkamiehen Seppo Paavolan 1.6.2002 päivätty selvitys.

3.1 Neuvottelevan virkamiehen Seppo Paavolan selvitys

Selvityksessään Paavola on todennut, että puheena olevan päätöksen valmistelussa hänen käytettävissään olivat hakemusasiakirjojen ohella liikuntalain edellyttämät lausunnot lääninhallitukselta ja valtion liikuntaneuvostolta. Lääninhallitus oli esittänyt hanketta avustettavaksi 340 000 eurolla. Valtion liikuntaneuvosto oli puoltanut esittelijän esitystä 170 000 euron valtionavustukseksi.

Golfkentän rakennustekninen arviointi oli tapahtunut Oulun läänin ja opetusministeriön rakennustarkastajan toimesta. Suomen Golfliitto ry:n ministerille luovuttamat strategia-asiakirjat ja Paavolan liitolta pyytämä kuvaus golfkentän käyttökriteereistä olivat olleet asiaa valmisteltaessa käytettävissä. Paavola oli asian esittelijänä informoinut ministeriä perusteista, joiden vuoksi hän esitti Sankivaaran golfkentän avustamista ja perusteista, joiden nojalla hän esitti avustusta tavanomaista vähemmän. Paavola oli toimittanut ministerille luettelon aikaisemmin avustetuista golfkentistä.

Puitteen esityksen rakentamiseksi olivat muodostaneet opetusministeriölle saapuneet 75 hakemusta, liikuntalain säännökset, talousarvion painotukset, käytettävissä olevat määrärahat, valtakunnallisessa liikuntapaikkasuunnitelmassa 2000—2005 hyväksytyt hankkeet ja valtion liikuntaneuvoston linjaukset Liikuntapaikkarakentamisen Suunta -asiakirjassa. Paavolan mukaan kaikki edellä mainittuja painotuksia vastaavat hankkeet olivat esityksissä mukana avustumäärältään Liikuntapaikkarakentamisen Suunta -asiakirjassa määriteltujen avustusperiaatteiden mukaisina.

Lähtökohdan Sankivaaran kentän sisällyttämiseksi avustusesitykseen muodosti Oulun lääninhallituksen hanketta puoltava lausunto ja Oulun läänissä toteutettaviksi tarkoitettujen hankkeiden pieni määrä.

Oulun Golf Oy:n Sankivaaran golfkentän laajentamiseen myönnetty avustus oli noin 10 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Avustuksen myöntäminen oli perustunut Paavolan selvityksessään luettelemiin perusteisiin. Oulun Golf Oy:ä koskeva avustusesitys oli esitteli-

jän harkinnan tulosta eikä siihen ollut Paavolan esimiesten taholta pyritty vaikuttamaan.

Seppo Paavolan selvityksen mukaan kulttuuriministerin esteellisyys ei tullut esiin missään vaiheessa eikä Paavola esitellessään kentän avustamista tiennyt kulttuuriministerin golfosakkeesta.

3.2 Kulttuuriministeri Suvi Lindénin selvitys

Ministeri Lindén katsoo selvityksessään, että hänen olisi pitänyt jäävätä itsensä Oulun Golf Oy:n valtionavustusasian käsittelyssä. Lindén on viitannut neuvottelevan virkamiehen Seppo Paavolan selvityksessä mainittuihin tausta-asiakirjoihin ja avustuksen myöntämisperusteisiin. Kyseinen avustusasiala oli valmisteltu ja ratkaistu normaalissa menettelyssä. Tukipäätös oli valtion liikuntaneuvoston rakentamisjaoston Liikuntapaikkarakentamisen Suunta -asiakirjan linjausten mukainen. Sen mukaan valtionavustusta puoltaviin kriteereihin kuuluu se, että ”hanke edustaa liikuntapaikkatyyppejä, jonka kohdalla kysyntä on tarjontaa merkittävästi suurempi”. Liikuntapolitiikan yleistavoitteisiin kuuluu, että ”valtion tehtävänä on rakentamispolitiikallaan ensisijaisesti kuntien, mutta myös muiden paikallisten toimijoiden tukeminen liikuntaolosuhteiden luomisessa.”

Lindén on selvityksessään viitannut vielä valtion liikuntaneuvoston rakentamisjaoston 30.5.2002 antamaan kannanottoon.

Esteellisyysasia ei ollut ministeri Lindénin mukaan tullut missään vaiheessa esille. Jos esteellisyyskysymys olisi noussut esille, ministeri olisi varmasti jäävänyt itsensä huolimatta siitä, että yleensä vähäinen osakkeenomistus yhtiössä ei aiheuta jääviyttä. Golfiin harrastaja mieltää golfosakkeen pelioikeuden antavaksi klubijäsenyydeksi eikä tuottoa tavoittelevaksi sijoitukseksi.

4 RATKAISU

Tämän asian olen tutkinut.

4.1 Esteellisyttä koskevat säännökset

Esteellisyttä hallintoasioissa koskevat yleissäännökset ovat hallintomenettelylaissa (598/82). Lain 10 §:ssä luetellaan viisi yksilöityä esteellisyysperustetta, joita täydentää esteellisyttä koskeva yleislauseke.

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdan ns. intressijääviä koskevan säännöksen mukaan virkamies on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähisukulaiselleen. Saman momentin 5 kohdassa säädetään ns. yhteisjäävistä, että virkamies on esteellinen, jos hän on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Yksilöityjä esteellisyysperusteita täydentää hallintomenettelylain 10 §:n momentin 6 kohdassa säännelty yleislauseke, jonka mukaan virkamies on esteellinen myös, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintomenettelylain 11 §:ssä säädetään esteellisuuden vaikutuksesta, että esteellisenä ei saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä.

4.2 Esteellisyysäännösten tarkoitus

Hallintomenettelyä koskevilla esteellisyysäännöksillä pyritään turvaamaan hallintoasian valmistelun ja ratkaisun puolueettomuus. Virkamiesten esteellisyttä koskevilla säännöksillä on kahtalainen merkitys: Toisaalta niillä vähennetään henkilön myötävaikutusmahdollisuuksia asian käsittelyyn tai ratkaisuun sellaisissa tapauksissa, joissa epäasialliset henkilökohtaiset sivuvaikutukset saattaisivat ohjata hänen toimintaansa. Toisaalta esteellisyysäännöksillä pyritään lisäämään yleisön yleistä luottamusta hallintotoiminnan puolueettomuutta ja tasapuolisuutta kohtaan, johon kuuluu se, että hallintoasian valmisteluun ja ratkaisuun vaikuttavat vain hyväksyttävät asialliset perusteet.

Julkisen hallinnon yleistä luottamusta ja tasapuolisuutta koskeva vaatimus on entistä korostuneempi. Julkisen hallinnon perustarkoituksen saavuttamisen kannalta on olennaista, että kansalaiset voivat luottaa hallintotoiminnan puolueettomuuteen ja asiallisuuteen. Tämän johdosta ei riitä se, että virkamies omasta mielestään ja jopa ulkopuolisesti tarkasteltuna toimii puolueettomasti. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyissä hyvän hallinnon takeissa on kysymys siitä, että hallintoasioiden valmisteluun ja ratkai-

suun osallistuvat virkamiehet myös yleisön silmin nähtynä menettelevät siten, ettei julkisen hallinnon puolueettomuutta ja tasapuolisuutta ole aihetta epäillä.

4.3 Esteellisyysäännöksiä koskevia tulkintanäkökohtia

Hallintomenettelylain yleiset esteellisyysäännökset koskevat monentyyppisiä hallintoasioita, ja säännöksiä muotoiltaessa on jouduttu ottamaan huomioon useita esteperustetyyppejä. Tämän johdosta nämä sinänsä yksityiskohtaiset säännökset sisältävät eräitä tulkinnanvaraisia kohtia. Tulkintaongelmia on aiheuttanut erityisesti hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohtaan sisältyvä yleislauseke. Sen ottamista säännökseen on hallintomenettelylain valmisteluvaiheissa perusteltu sillä, että on mahdotonta määritellä yleispätevästi kaikkia tilanteita, joissa virkamiehen suhde asiaan tai asianosaiseen on sellainen, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu.

Hallituksen esityksessä nro 88/1981 hallintomenettelylaiksi lausutaan yleislausekkeen osalta säännösehdotuksen erityisperusteluissa seuraavaa (s.23):

”Kun tämän perusteen mukainen esteellisyys syntyisi vain, jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu erityisen syyn vuoksi, olisi säännösehdotuksessa tarkoitettun tällaisen syyn oltava yleensä myös ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen oltava suunnilleen samanasteinen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyysperusteissa. Näin ollen yleislauseketta sovellettaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota esteellisuuden noudattamiseen siten, että kansalaisten luottamus virkamiesten puolueettomuuteen vahvistuisi ja etteivät virkamiehet toisaalta voisi jäädä itseään sellaisten syiden nojalla, jotka ovat esteellisuuden kannalta epäolennaisia.”

Hallituksen esitykseen sisältyvän perustelulausuman lopussa viitataan seikkaan, joka on vastanäkökohtana otettava huomioon esteellisyyskysymyksiä harkittaessa. Virkamies on pääsääntöisesti velvollinen käsittelemään tehtäviinsä kuuluvat asiat eikä hän voi vetäytyä asiasta esimerkiksi sen johdosta, että se on henkilökohtaisesti hänelle epämiellyttävä tai että siihen liittyy virkamiehen henkilökohtaisen arvomaailman kannalta kielteisiä näkökohtia. Virkamies ei saa vetäytyä käsittelemästä asiaa vetoamalla väitettyyn esteellisyteen silloin, kun esteperustetta

objektiivisesti arvioiden ei ole käsillä. Tämä koskee myös valtioneuvoston jäsentä.

Esteellisyysskysymyksissä jää selvien esteellisyys- ja esteettömyystilanteiden väliin tulkinnanvaraisten tapausten muodostama eräänlainen harmaa vyöhyke. Esteellisyyssäännösten tarkoituksesta johtuen virkamiehen itsensä on pyrittävä tekemään esteellisyyttään koskeva arvio objektiivista mittapuuta käyttäen. Käsiteltävän hallintoasian laadusta johtuvien rajoituksien yleisenä tulkintaohjeena voidaan pitää sitä, että aitoina pidettävien ja kiistattomiin tosiseikkoihin perustuvien esteellisyysepäilyjen esiin noustessa virkamies mieluummin vetäytyy asian valmistelusta tai päätöksenteosta kuin ratkaisee asian ja asettaa itsensä alttiiksi päätöksenteon puolueettomuutta koskevalle epäilylle tai arvostelulle.

4.4 Valtioneuvoston jäsenen esteellisyydestä

Hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksiä on lain 10 §:n 3 momentin perusteella sovellettava myös valtioneuvoston jäsenen hänen käsitellessään ja ratkaistessaan ministeriössä hallintoasioita. Tämä todetaan muun muassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä nro 5/1990 vp. hallituksen toimenpiteistään vuonna 1988 antaman kertomuksen johdosta. Mietinnössä on laajahko jakso valtioneuvoston jäsenen esteellisyydestä. Perustuslakivaliokunta lausuu esteellisyyssäännösten merkityksestä: ”Esteellisyysperiaatteen noudattamisen keskeisiä tarkoituksia valtioneuvostossa ja ministeriöissä on vaalia yleisön luottamuksen ylläpitämistä ministereiden toiminnan tasapuolisuuteen. Tältä kannalta hallintomenettelylain esteellisyyssäännösten soveltaminen valtioneuvoston jäseniin on perusteltua.”

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa ministerin esteellisyyttä koskeviin ongelmiin myös mietinnössä nro 5/1993 vp. Valiokunta on mietinnössään korostanut esteellisyyssäännösten soveltamisen ja tulkinnan osalta sitä näkökohtaa, että ministerin henkilökohtaisten taloudellisten sidonnaisuuksien johdosta saattaa ministerille kuuluvien tehtävien hoitamisessa syntyä tilanteita, jotka ovat omiaan horjuttamaan yleisön luottamusta hänen puolueettomuuteensa asiassa. Valiokunta lausuu tässä yhteydessä (s.14): ”Mainittu yleisön luottamusta koskeva näkökohta vaikutti hyvin keskeisesti hallintomenettelylain esteellisyyssääntelyn sisältöön, ja tarkoituksena oli suojata tätä luottamusta.”

4.5 Ministeri Lindénin esteellisyyttä koskeva kysymys

4.5.1 Intressijääviin perustuva esteellisyys

Tarkastelen kulttuuriministeri Suvi Lindénin mahdollista esteellisyyttä Oulun Golf Oy:lle Sankivaaran golfkentän laajentamiseen myönnettyä valtionavustusta koskevassa asiassa ensinnä hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn intressijäävin kannalta. Tämän kohdan mukaan esteellisyys tulee kysymykseen silloin, kun asian ratkaisusta ”on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa” asianomaiselle tai hänen lähisukulaiselleen. Edun tai vahingon aiheutumisen ei siis tarvitse olla varmaa tai lähes varmaa, vaan odotettavuuteen riittää pienempikin todennäköisyys. Jääviyden perustavaksi on katsottu myös epäsuora hyöty.

Säännöksessä edellytetään lisäksi, että odotettavissa on ”erityistä” hyötyä tai vahinkoa. Hallintomenettelylain esitöissä ei ole käsitelty sitä kysymystä, milloin odotettavissa oleva hyöty tai vahinko on erityinen. Kielellisen tulkinnan perusteella voidaan todeta, että vähäinen etu ei ole erityinen ja että edun tulee olla jollakin tavoin tavanomaisesta eli normaalitilanteesta poikkeava. Taloudellisen edun tai hyödyn määrää tai poikkeuksellisuutta koskevaa kysymystä on punnittava kussakin yksittäistapauksessa erikseen niin, että esimerkiksi yksiselitteistä markkamäärää ei voida asettaa.

Myös hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua hyödyn laatua on arvioitava kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Osakeyhtiölle myönnetyn valtionavustuksen kohdalla tarkasteltavaksi tässä yhteydessä tulee lähinnä valtionavustuksen mahdolliset taloudelliset vaikutukset yhtiölle ja sen osakkeenomistajille.

Suvi Lindénin ja neljän muun henkilön golfosakkeen hinta lokakuun lopussa 1989 oli ollut 10 000 markkaa osakkeelta. Oulun Golf Oy:n toimitusjohtajan kirjallisen ilmoituksen 30.5.2002 mukaan ennen nyt puheena olevan osakeannin alkamista lähes kaikki yhtiön osakkeet olivat ”pelaavissa käsissä”, joten osakkeiden jälkimarkkinat olivat vähäiset. B-sarjan osakkeista oli maksettu vapailta markkinoilla vuoden 2001 loppupuolella 36 000—39 000 markkaa. Osakeannissa 2.5.—15.6.2002 emissiohintana on 6 500 euroa. Hinta on suunnilleen vapailta markkinoilla aiemmin osakkeille muodostunut hinta.

Puhtaasti osakkeen hankintahinnan ja nykyisen arvon pohjalta tarkasteltuna Oulun Golf Oy:n osakkeen arvo on kyseessä olevan noin 13 vuoden aikana noussut tuntuvasti. Tarkastelussa on kuitenkin otettava huomioon golfosakkeen omistukseen väistämättömästi liittyvät kustannukset. Vuonna 1994 Oulun Golf Oy:llä oli lainaa noin 16 500 markkaa osaketta kohti. Vuosina 1995—2001 oli osakkailta peritty rahoitus- ja hoitovastikkeita yhteensä 24 500 markkaa. Vuodelle 2002 on vahvistettu 340 euron rahoitusvastike ja 300 euron hoitovastike. Golfyhtiön osakkeenomistukseen liittyvät ja osakkailta säännöllisesti perityt rahoitus- ja hoitovastikkeet huomioon ottaen osakkeenomistuksen tuottama laskennallinen taloudellinen hyöty on näin ollut varsin tavanomainen.

Nyt puheena olevassa ministeri Lindénin esteellisyystapauksessa kysymys ei sitä paitsi ole Oulun Golf Oy:n osakkeiden yleisestä arvonnousutarkastelusta, koska mainitut osakkeen arvonnousut ovat tapahtuneet ennen valtionavustuksen myöntämistä. Ministerin esteellisyys on liittynyt nyt tehtyyn tähän saakka 27 -reikäisenä toimineen Sankivaaran golfkentän laajentamiseen myönnettyyn valtionapupäätökseen. Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdan soveltamisen kannalta olennaisinta tässä yhteydessä on se, onko ministeri Lindénin päätös myöntää noin 10 prosentin valtionavustus Oulun Sankivaaran golfkentän laajentamiseksi 27 -reikäisestä 36 -reikäiseksi ollut golfyhtiön osakkeiden odotettavissa olevien arvonnousuodotusten kannalta taloudellisesti niin merkittävä, että tätä päätöksestä on ollut hänelle ja osakkeenomistajina oleville lähisukulaisilleen hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua erityistä hyötyä. Esitetyn selvityksen valossa vastaus tähän kysymykseen on nähdäkseni yksiselitteisen kielteinen. Kulttuuriministeri Suvi Lindénin esteellisyydessä ei siten ole ollut kysymys hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesta intressijäävistä.

4.5.2 Yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 1—5a kohtien esteellisyysperusteet koskevat lainkohdissa nimenomaisesti säädettyjä tilanteita tai virkamiehen kaksoisroolia käsiteltävänä olevaan asiaan nähden. Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukainen yleislauseke voi tulla sovellettavaksi silloin, kun esteellisyytilanne on käsillä, mutta mikään edellä mainituista

erityisistä esteellisyysperusteista ei sellaisenaan sovellu. Tarkastellessani 4.3 jaksossa esteellisyyskysymyksiin liittyviä yleisiä näkökohtia olen todennut, että hallintomenettelylain esitöiden mukaan yleislausekkeessa tarkoitettua perusteesta aiheutuvan puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen on oltava suunnilleen samanasertainen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyysperusteissa. On myös otettava huomioon, että toimivaltainen ratkaisija ei saa ilman riittäviä perusteita vetäytyä asian ratkaisemisesta. Erityisesti ministerin ratkaistessa hänen päätettävikkönsä ministeriössä kuuluvia asioita voidaan lähtökohtana pitää sitä, että suhteellisen vähäinen intressi ei tee ministeriä esteelliseksi.

Ei ole ilmennyt seikkoja, jotka osoittaisivat ministeri Lindénin tosiasiaassa menelleen puolueellisesti ratkaistessaan tämän säännönmukaisesti valmistellun, ministerin kannalta katsottuna rutiniinomaisen asian. Valtionavustuksen myöntäminen puheena olevalle yksittäiselle kohteelle on ollut yksi osa opetusministeriön vuosittain tekemästä liikuntalain 8 §:n mukaisesta valtionavustuspäätöksestä, jolla tällä kertaa oli myönnetty valtionavustuksia kaikkiaan 31 hankkeen perustamiskustannuksiin.

Esteellisyyssäännöksillä pyritään kuitenkin estämään jo sellaisen tilanteen syntyminen, jossa ulkopuolisen objektiivisen arvion mukaan päätöksentekijän puolueettomuus saattaa vaarantua. Esteellisyyssäännöksen yleislausekkeen tulkinnan osalta myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa mietinnössään nro 5/1993 vp voimakkaasti korostanut sitä, että esteellisyyssäännöksillä pyritään ylläpitämään yleisön luottamusta ministerin menettelyn puolueettomuuteen. Tässä tapauksessa oikeutettuna pidettävä epäluulo on voinut syntyä jo sillä perusteella, että ministeri oli myöntänyt valtionavustusta yhtiölle, jonka osakkaana hän ja neljä hänen lähiomaistaan olivat ja valtionavustus oli myönnetty ministeriä ja mainittuja lähiomaisia lähellä olevaan tarkoitukseen. Epäluottamus päätöksentekoa kohtaan on voimistunut, kun on tullut ilmi, että golfkentän laajentamishankkeeseen myönnetty valtionavustus on osaltaan tukenut vapaa-ajan harrastustoimintaa, johon muilla kuin golfyhtiön osakkailta on ollut vain hyvin rajoitetut mahdollisuudet.

Hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksen viimeisenä kohtana oleva täydentävä yleislauseke on avoin ja tulkinnanvarainen. Yleislausekkeen soveltamiseen on ollut saatavissa varsin vähän tulkintatukea oikeuskäytännöstä. Valtioneuvoston jäsenten esteellisyyssäilyksissä

noudatetusta tulkintalinjasta voidaan tässä yhteydessä esimerkkeinä mainita seuraavat tapaukset: Kauppa- ja teollisuusministeri, joka omisti noin 500 000 markan edestä erään merkittävän puunjalostusyhtiön osakkeita, oli esteellinen käsittelemään kyseisen yhtiön yhdessä erään toisen merkittävän puunjalostusyhtiön kanssa omistaman yhtiön energiahuollon investointiavustusta. Toisaalta maa- ja metsätalousministeri, joka omisti 16 000 markan edestä erään merkittävän puunjalostusyhtiön osakkeita ei ollut esteellinen esittelemään luonnonsuojelutarkoituksessa tehtyä rantojen-, vanhojen metsien- ja soidensuojeluohjelman toteuttamiseen liittyvää aluevaihtoa valtion ja kyseisen yhtiön välillä. Liikenne- ja viestintäministerin vähäinkin suurempia omistuksia viestintäalan yrityksissä on tarkoin punnittu ministerin virkatehtäviin kuuluvien toimilupa-asioiden käsittelyn kannalta. Lopputuloksena on voinut olla asianomaisen yhtiön osakkeista luopuminen. Myös valtiovarainministerille on annettu ohjeeksi hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksen yleislausekkeen perusteella vetäytyä käsittelemästä valtion maksuliikenteen kilpailuttamista koskenutta asiaa, koska valtio omisti 40 prosenttia yhdestä tarjouksen tehneestä rahalaitoksesta.

Edellä selostetuista perusteista katson, että vaikka hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisista esteellisyyserustetta ei ollut tässä tapauksessa käsillä, ministeri Lindén oli saman momentin 6 kohdassa olevan yleislausekkeen nojalla esteellinen ratkaisemaan kysymyksessä olevan golfyhtiön avustushakemuksien. Lain 11 §:n 1 momentin nojalla hänen olisi siten tullut oikeana pitämäni laintulkinnan mukaan vetäytyä asian ratkaisemisesta.

4.6 Esittelijän menettely

Liikuntapaikkojen perustamiskustannuksia koskevien valtionavustusasioiden esittelijänä opetusministeriössä toiminut neuvotteleva virkamies Seppo Paavola on selvityksessään todennut, ettei hän ollut ennen päätöksentekoa tiennyt kulttuuriministeri Lindénin omistamasta golfosakkeesta.

Esittelijän tehtävänä on hankkia asian ratkaisemiseen tarvittava selvitys, valmistella asia ja laatia ratkaisuehdotus. Esittelijän on selvittävä ratkaisun sekä prosessuaaliset että materiaaliset edellytykset. Ensiksi mainittuihin kuuluu muun ohessa ratkaisijan esteettömyys. Jos käsillä olevien tietojen valossa on perusteita katsoa ratkaisija

esteelliseksi, esittelijän on kiinnitettävä tähän ratkaisijan huomiota. Esittelijä ei kuitenkaan säännönmukaisesti ole velvollinen erikseen selvittämään asian ratkaisijan mahdollista esteellisyyttä johonkin hakijatahoon nähden, eikä sellainen olisi tämäntyyppisissä lukuisia hakijatahoja koskevista asioista mahdollistakaan.

Esittelijän rajoitetumpi velvollisuus selvittää ratkaisijan esteellisyyden perustavia tekijöitä johtuu siitä vakiintuneesta periaatteesta, joka ilmenee myös hallintomenettelylain 11 §:stä, että jokaisen virkamiehen tulee ensi sijassa oma-aloitteisesti huolehtia esteettömyydestään ja myös itse päättää mahdollisesta esteellisyydestään tai monijäsenisessä toimielimessä osallistua esteellisyyttään koskevan kysymyksen ratkaisemiseen. Periaatetta sovelletaan myös valtioneuvoston jäseniin.

Kertynyt selvitys osoittaa mielestäni, ettei käsillä olevissa hakemusasioissa esittelijänä olleella Seppo Paavolalla ollut ollut tiedossaan seikkoja, joiden valossa ratkaisijana toiminut ministeri olisi todennäköisesti ollut esteellinen. Tämän johdosta Paavolan menettely esittelijänä ei anna aihetta arvosteluun.

4.7 Esteellisyyden vaikutus päätökseen

Liikuntalain 8 §:n mukaiset liikuntapaikkojen perustamiskustannusten valtionavustusta koskevat päätökset ovat hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä, joihin tyytymättömällä asianosaisella on lain mukainen mahdollisuus hakea oikaisua ja valittaa oikaisumenettelyssä annetusta päätöksestä edelleen hallintotuomioistuimeen. Koska kunkin vuoden määrärahojen käyttöä koskevat liikuntalain mukaiset valtionavustusasiat ratkaistaan yhdessä, voisi joku avustuksen hakija hakea muutosta päätökseen sillä perusteella, että samoista valtionavustusvaroista kilpailleen toisen hakijan myönteistä valtionavustus päätöstä rasittaa menettelyvirhe. Tiedossa ei ole, että 19.4.2002 tehtyihin opetusministeriön valtionavustus päätöksiin olisi vaadittu oikaisua.

Hallintoasiassa tehty lainvoiman saanut päätös voidaan purkaa hallintolainkäyttölain 63 §:ssä säädetyn perusteella. Lainkohdan 1 momentin 1 kohdan mukaan päätös voidaan purkaa, jos asiassa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Valtionavustuksen myöntämistä koskeneen hallintopäätöksen yhteydessä tapahtunut hallintomenettelylaissa säädetyn esteellisyy-

säännöksen huomiotta jättäminen on menettelyvirhe. Kyseessä olevien valtionavustusasioiden valmisteluasiakirjat huomioon ottaen asiassa ei ole kuitenkaan ilmennyt, että edellä todetun kaltaisella Oulun Golf Oy:n yksittäistä valtionavustusratkaisua rasittaneella muotovirheellä olisi ollut vaikutusta kaikkiaan 74 perustamiskustannushanketta koskeneen opetusministeriön valtionavustuspäätöksen lopputulokseen. Kulttuuriministeri Suvi Lindénin tekemässä valtionavustuspäätöksessä todetun menettelyvirheen laatu ja merkitys huomioon ottaen en ole siten todennut asiassa sellaisia hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja perusteita, joiden vuoksi oikeuskanslerin tulisi julkisen edun vuoksi vaatia puheena olevan valtionapupäätöksen purkamista.

4.8 Liikuntapaikkojen valtionavustusasioiden valmistelusta ja valtionavustusten yleisistä myöntämisperusteista

Tässä oikeuskanslerin laillisuusvalvontaratkaisussa on kysymys erityisesti Oulun Golf Oy:n valtionavustusasian ratkaiseen ministerin esittelisyydestä. Päätöksen valmistelun yhteydessä on kuitenkin jouduttu kiinnittämään huomiota myös eräisiin keskeisiin liikuntalain mukaisten valtionavustusasioiden valmistelua ja valtionavustusasioiden ratkaisutoiminnan linjauksia koskeviin kysymyksiin.

Liikuntalain 8 §:n mukaan liikuntapaikkojen valtionavustuksilla edistetään erityisesti laajojen käyttäjäryhmien tarpeisiin tarkoitettujen liikuntapaikkojen rakentamista, hankkimista, peruskorjaamista ja varustamista. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 236/1997 vp) on pidetty valtion liikuntapaikkojen avustuspoliitiikan ensisijaisena tavoitteena edellytysten luomista kansalaisten aktiiviselle ja säännölliselle liikunnalle. Liikuntapaikkojen tulee turvata väestölle tasa-arvoiset mahdollisuudet liikunnan harrastamiseen lain tarkoituksen edellyttämällä tavalla. Laajojen käyttäjäryhmien tarpeiden huomioon ottamiseen velvoittavan säännöksen taustalla on lain 1 §:ään kirjatut lain tarkoitus ja tavoitteet. Lain 1 §:n 2 momentissa mainittu tasa-arvotavoite sisältää lainkohdan perustelujen mukaan myös sosiaalisen tasa-arvon.

Jatkuvasti syntyvien ja kehittyvien uusien liikuntamuotojen ja -lajien monipuolinen avustaminen julkisin varoin on sinänsä liikuntalain perustavoitteiden mukaista. Lain valmisteluasiakirjojen mukaan lain tavoitteena on, että mah-

dollisimman moni voisi harrastaa liikuntaa omista lähtökohdistaan. Oikeus liikuntaan on lain yleisperustelujen mukaan nähtävä osana kansalaisten peruspalveluja. Eri liikuntamuotojen ja -lajien avustamisen on kuitenkin tuettava liikuntalain perustavoitteiden saavuttamista. Kuten kaikessa muussakin julkisin varoin tapahtuvassa avustustoiminnassa myös liikuntapaikkojen valtionavustuksissa yleiset tarpeet sekä avustusta hakevien tahojen odotukset ja konkreettiset avustushakemukset ja toisaalta käytettävissä olevat määrärahat ovat yleensä kaukana toisistaan. Myös vuoden 2002 valtion liikuntapaikkaavustusten kohdalla hakemusten enemmistö oli joko kokonaan hylätty tai valtionavustusta oli myönnetty selvästi haettua määrää vähemmän. Kun määrärahoja on niukalti, julkisen avustustoiminnan kaikissa vaiheissa on selkeästi arvioitava sitä, kuinka hankkeiden kokonaiskustannuksiin nähden pienilläkin valtionavustuksilla voitaisiin parhaiten edistää avustustoiminnan perusteeksi laissa tai muutoin yhteisesti päätettyjä tavoitteita.

Yksittäisten liikuntapaikkahankkeiden valtionavustuskelpoisuuden arvioiminen ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin. Liikuntapaikkojen valtionavustuksia, kuten muidenkin vastaavanlaisia valtionavustuksia, koskevien asioiden ratkaisu sisältää aina yhteiskuntapoliittista harkintaa. Sama koskee yleisempää suhtautumista ja arviointia jonkin liikuntamuodon tai -lajin avustettavuuteen. Eri liikuntamuotojen ja -lajien avustettavuutta koskevia ratkaisuja ei tulisi kuitenkaan tehdä yksittäisten hankkeiden ja niiden avustuspäätösten yhteydessä, vaan asianomaisen liikuntamuodon tai -lajin yleistä avustettavuutta koskevan selvityksen ja valmisteluelimissä käydyt periaatteellisen keskustelun jälkeen voimassa olevat säännökset huomioonottaen. Kysymys on ensinnäkin sen arvioimisesta, voidaanko jonkin uuden alueen valtionavustusta pitää liikuntalain perustavoitteiden mukaisena ja toiseksi siitä, että vakiintuneista avustuskohteista poikkeavia uusia kohteita kohdellaan yhdenmukaisin perustein eikä avustuskäytännössä olisi sattumanvaraisuutta.

Opetusministeriön valitsemia liikuntapaikkarakentamisen painopistealueita vuoteen 2004 ovat lasten ja nuorten liikuntaolosuhteet sekä terveyttä edistävän liikunnan olosuhteet. Arkiliikunnan ja liikunnan harrastusmahdollisuuksia edistetään kehittämällä väestön päivittäisen elinpiirin olosuhteita. Terveyttä edistävän liikunnan kehittämiskohteina on valtion liikuntaneuvoston rakentamisjaoston julkaisussa Liikuntapaik-

karakentamisen Suunta (16.3.2001) mainittu muun muassa uimahallit, liikunta- ja kuntosalit, kevyen liikenteen väylät, ulkoilualueet ja -reitit sekä lähiliikuntapaikat. Suunta-asiakirjan kohdassa 5.2.4 on lueteltu kaikkiaan kymmenen valtionavustusta puoltavaa kriteeriä. Kriteerien täyttymisen arvioinnissa ei ole kysymys pelkästään tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, vaan arvioinnilla on nähdäkseni myös liikuntalain säännöksiin pohjautuva oikeudellinen ulottuvuus.

Saatujen selvitysten mukaan golf edustaa liikuntatyyppiä, jossa kysyntä on tarjontaa merkittävästi suurempi. Tämä valtionavustusta puoltava kriteeri näin selkeästi täyttyy. Seuraavaksi on tässä tapauksessa kuitenkin arvioitava sitä, mikä vaikutus asianomaisen golfkentän laajentamishankkeen avustamisella olisi kysynnän ja tarjonnan tasapainon saavuttamiseksi. Tällainen tarkastelu on tarpeen myös Suunta -asiakirjan valtionavustusta puoltavien kriteerien 1–2 arvioimisessa. Valtionavustusta yleisesti puoltaa se, että hankkeen ylläpitäjänä on kunta tai kuntanemmistöinen osakeyhtiö samoin kuin se, että hankkeen arvioidaan palvelevan laajoja käyttäjäryhmiä. Muunkaanlaisten osakeyhtiöiden liikuntapaikkahankkeiden avustamiselle ei ole oikeudellisia esteitä, jos tuettava hanke on liikuntalain perusvaatimusten mukainen. Tässä suhteessa osakeyhtiömuotoisten golfkenttien avustaminen valtion varoista on ongelmallista. Ainakin puheena olevalla Oulun Sankivaaran kentällä pelioikeus on turvattu ainoastaan Oulun Golf Oy:n osakkaille eli henkilöille, jotka hankkimalla tällä hetkellä noin 6 500 euron hintaisen peliosakkeen ovat tulleet yhtiön osakkaiksi, mihin liittyy yhtiön erikseen päättämät yhtiövastike- ja rahoitusmaksuvelvollisuudet.

Varsinkin tämän asian vireilletulon jälkeen annetuissa selvityksissä on viitattu erityisesti juniori-ikäisten pelimahdollisuuksien turvaamiseen Sankivaaran kentällä. Valtionavustushakemusasiakirjoihin kuuluvassa Oulun Golfkerho Ry/Oulun Golf Oy:n toimintasuunnitelmassa 2002 on toiminnan yhdeksi päätavoitteeksi kirjattu pelimahdollisuuksien turvaaminen osakkeenomistajille. Tavoitteeseen pääsemiseksi tulee toimintasuunnitelman mukaan vieraspelamiseen rajoituksia, muun muassa aika- ja tasotusrajoituksia ja lisäksi rajoitetaan pelioikeuksien vuokrausta. Muutoinkin on nähdäkseni todettava, että muiden kuin yhtiön osakkaiden pelimahdollisuuksien järjestämisessä voi olla kysymys vain kentällä muutoin vapaana olevan kapasiteetin satunnaisesta tarjoamisesta ulkopuolisil-

le. On sinänsä mahdollista, että golfia näin kokeileva valitsee lajin liikuntamuodokseen ja siirtyy lajin aktiiviharrastajaksi. Tämäkin kuitenkin ennen pitkää edellyttää, että asianomaisella on mahdollisuus edellä mainitun suuruiseen omaan taloudelliseen panostukseen.

Kaiken kaikkiaan näyttää esitetyn selvityksen valossa siltä, että ensi sijassa golfkentän tai sen ylläpitäjäyhteisön omistajaosakkuuteen perustuva järjestelmä ei ole sellainen, jolla lajiin kohdistuva laajeneva kysyntä ja pelimahdollisuuksien tarjonta voitaisiin saada ja pitää tasapainossa. Golfkentän omistajaosakkuuteen painottuvien pelimahdollisuuksien on muutoinkin vaikea arvioida palvelevan laajoja käyttäjäryhmiä siten kuin liikuntalain säännöksiä käsittäkseni on tulkittava. Tämä kannanotto ei liity liikuntapaikkahankkeen toteuttajaorganisaation oikeudelliseen muotoon sinänsä esimerkiksi niin, että osakeyhtiömuotoisiin hankkeisiin olisi lähtökohtaisesti syytä suhtautua kielteisemmin. Julkisin varoin avustettavissa hankkeissa on valvottava, että hankkeen toteuttajatahon oikeudellisesta muodosta riippumatta kysymys on liikuntalain 8 §:ssä tarkoitettusta laajojen käyttäjäryhmiin tarpeisiin tarkoitettusta liikuntapaikkahankkeesta.

Valtion liikuntaneuvosto on vaikuttavuusarvioinnissaan 6.3.2002 todennut (Valtionhallinnon toimenpiteiden vaikutusten arviointi liikunnan alueella), että jatkossa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten valtion- ja kuntatalouden kehitys vaikuttaa tasa-arvoisten liikuntamahdollisuuksien toteutumiseen. Haasteeksi muodostuu liikuntaneuvoston oman näkemyksen mukaan myös se, mitkä ovat julkisin varoin tuettavia liikunnan peruspalveluja. ”Liikuntakulttuurin laajeneminen ja eriytyminen on johtanut yhä uusien liikuntalajien ja -muotojen ja sitä kautta näiden väliseen kilpailuun harrastajista, resursseista, näkyvyydestä, trendikkyydestä ja niin edelleen.” Oulun Sankivaaran golfkentän laajentamishankkeen yleisen avustettavuuden arvioimisessa on ollut kysymys juuri näistä liikuntaneuvoston tulevaisuuden haasteeksi nimeämistä periaatteista. Valtion liikuntaneuvoston rakentamisjaosto oli vuoden 2002 valtionavustuksia koskevassa kokouksessaan 3.4.2002 tältä osin (ei päätösvaltaisena) todennut, että golfkenttien rakentamista koskevien hankkeiden osalta tarvitaan lisätietoja avustamisen perusteista ja näiden rakennushankkeiden kustannustasosta erityisesti kun vertyillään eri läänien vastaavia hankkeita keskenään. Yleiseltä kanalta pidän parhaana sitä, että yksittäisen golf-

kenttähankkeen valtionavustuksesta päätettäisiin vasta yllä kuvatun tyyppisen selvityksen ja liikuntaneuvoston periaatteellisen kannanoton jälkeen.

Yritystoimintana harjoitettavien ja käyttäjäryhmiltään enemmän tai vähemmän rajoitettujen liikuntapaikkojen avustamisen perusteita koskevat oikeudelliset kysymykset ovat tämän asian yhteydessä nousseet toistamiseen esille. Edellinen oikeuskanslerin tutkittavaksi saatettu asia koski Helsingin jalkapalloareenahankkeen avustamista liikuntalain mukaisesti (dnro 10/20/99). Valtion liikuntaneuvoston yhden jäsenen esteellisyyden ohella asiassa oli keskeisesti kysymys taloudellisesti merkittävän yksityisen liikuntapaikkahankkeen avustusasiasa noudatettavasta menettelystä hankkeen kilpailussa saman alueen muiden liikuntapaikkahankkeiden kanssa. Saatujen selvitysten perusteella on odotettavissa, että yritystoimintamuotoisiksi järjestettyjen liikunta- ja urheilupalvelujen lisääntyessä tämän tyyppiset rajanvetokysymykset ja oikeudelliset ongelmatkin lisääntyvät.

5 YHTEENVETO

Tarkastelussani olen päätenyt siihen, että ministeri Suvi Lindén ei ole ollut hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdan (intressijäävi) tai pykälässä säädetyn muun nimenomaisen esteellisyyden perusteella esteellinen käsittelemään puheena olevaa valtionavustusasiasa. Hänen puolueettomuutensa on kuitenkin voitu katsoa vaarantuneen saman pykälän 1 momentin 6 kohdan yleislausekkeessa tarkoitettuihin tavoin. Lindénin olisi näin ollen tullut katsoa itsensä esteelliseksi ja lain 11 §:n nojalla vetäytyä ministerinä ratkaisemasta valtionavustusasiasa. Valtion talousarvion määrärahaa vuosittain myönnettävät liikuntalain 8 §:n mukaiset perustamiskustannushakemukset muodostavat yhden kokonaisuuden, joten ministerin esteellisyys olisi tarkoittanut sitä, että hänen olisi tullut vetäytyä koko asian ratkaisusta. Koska esteellisyys on ratkaistava sen valossa, onko ulkopuolisen objektiivisen arvion perusteella katsottava ratkaisijan puolueettomuuden vaarantuneen niin kuin mielestäni on tapahtunut, asiaan ei vaikuta se, että ei ole ilmennyt sellaista, mikä osoittaisi Lindénin tosiasiallisesti menetelleen puolueellisesti opetusministeriön valtionavustuspäätöksellä ratkaistussa yksittäisessä asiassa.

Tämän johdosta asia ei puoleltani anna aiheita muihin toimenpiteisiin, kuin että huomautan

Lindéniä hänen virheellisestä menettelystään ja tässä tarkoituksessa saatan tämän päätökseni sisällön hänen tietoonsa.

Jäljennöksen päätöksestäni toimitan myös opetusministeriölle ja päätöksen 4.8 kohdassa mainitussa tarkoituksessa valtion liikuntaneuvostolle tiedoksi.

9.3 Ministerin menettely helikopterin käyttöä koskevassa asiassa

Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös
17.10.2002, dnro 14/50/02 ja 91/1/02

1 ASIAN VIREILLETULO

Ilta-Sanomien lehden uutispalstalla tiistaina 9.7.2002 julkaistun artikkelin mukaan puolustusministeri Jan-Erik Enestam oli aloittanut ”kesälomansa virkamatkalla ilmojen halki Houtskariin ja Pedersöreeseen”. Lehden artikkelissa on kerrottu puolustusministerin ilmavoimien helikopterilla tekemästä matkasta 6—7.7.2002 Houtskariin ja Pedersöreeseen. Oikeuskanslerille tehtyjen tiedustelujen jälkeen oikeuskansleri päätti ottaa asian omasta aloitteestaan tutkittavaksi. Lisäksi Helsingistä oleva kantelija oli kirjoituksessaan pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan asiaa.

2 TAPAHTUMATIETOJA

Tänne saaduista asiakirjoista ilmenee kyseisestä matkasta seuraavaa:

Perjantaina 5.7.2002 puolustusministeri Jan-Erik Enestam oli osallistunut kansainväliseen turvallisuuspoliittiseen seminaariin Riiassa, josta hän oli palannut vuorolentokoneella BT 301 kello 19.25.

Lauantaina 6.7.2002 kello 10.00 puolustusministeri Enestam oli pitänyt puheen Houtskari-päivien avajaistilaisuudessa. Sunnuntaina 7.7.2002 kello 12 ministeri oli osallistunut Mannerheim-ristin ritarin Harald Storbackan muistomerkin paljastustilaisuuteen Lappforsissa ja kello 14.00 kotiseutujuhlaan Ähtävällä.

Asiakirjoissa on myös 11.7.2002 päivätty puolustusministeriössä laadittu muistio kyseisen matkan toteuttamisvaihtoehdoista. Matkan vaihtoehdot toteuttamistavat on laadittu toisaalta autolle ja toisaalta autolle ja lentokoneelle yhdessä eri ajankohtina toteutettuina. Ensimmäinen perjantaina 5.7.2002 tapahtuneelle läh-

dölle perustunut vaihtoehto olisi edellyttänyt ministerin ja autonkuljettajan hotelliyöpymistä Turussa. Lauantaina 6.7. aloitetussa vaihtoehdossa lähtö olisi tapahtunut Helsingistä kello 4.30. Houtskari-päivien avajaisten jälkeen automatka Houtskarista Lappforssiin olisi kestänyt 8,5 tuntia siten, että perillä olisi oltu noin kello 23. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan autonkuljettajan työpäivän pituudeksi olisi tullut 17 ja jälkimmäisen vaihtoehdon mukaan 19 tuntia. Toisena päivänä sunnuntaina 7.7.2002 autonkuljettajan työpäivän pituudeksi olisi auto-vaihtoehdossa tullut 17 tuntia.

Matkan toteuttaminen aikataulun mukaisilla lentovuoroilla olisi ollut mahdollinen vain matkan yksittäisten osien osalta.

3 HANKITTU SELVITYS

Kirjeelläni 12.7.2002 olen pyytänyt puolustusministeriötä antamaan selvityksen ministereille ja muille vastaavassa asemassa oleville henkilöille annettavia ilmakuljetuspalveluja koskevista ohjeista sekä siitä, onko kyseessä olevassa kuljetustehtävässä menetelty annettujen ohjeiden mukaisesti.

3.1 Ilmavoimien esikunnan selvitys

Ilmavoimien esikunta on selvityksessään 1.8.2002 pääesikunnalle todennut, että ilmavoimien esikunnan näkemyksen mukaan puolustusvoimien kuljetuksia koskeva ohjeistus on riittävän kattava, jotta päätöksenteko ja lentosuoritusten toteutus voidaan tehdä asianmukaisesti ja turvallisesti. Kuljetusten päätöksentekoprosessi on selkeä myös niissä tapauksissa, että toteuttaja on maavoimat ja ohjeistus on ilmavoimien laatima. Erityisesti on huomattava, että käsiteltävässä puolustusministeri Enestamin kuljetustapauksessa kuljetuspäätöksen teki pääesikunta ja ilmavoimien esikunta antoi luvan ilmailuviranomaisena käyttäen lentoon ohjeistuksesta poiketen kevyempää helikopterikalustoa. Utin jääkäriyrykmentti oli tehnyt asiallisen esityksen kaluston muutoksesta.

Puolustusvoimat ja ilmavoimat osana puolustusvoimia eivät voi mitenkään selvittää lentotehtävien virkamatkaluonnetta. Kaikkiin puolustusvoimien ulkopuolisiin tilauksiin suhtaudutaan lentotehtävään suorittamisen mahdollisuuksien näkökulmasta. Tällöin käytetään palvelua koskevaa ohjeistusta ja lennot toteutetaan lento-

palveluksen ohjeistuksen perusteella. Erityisen suuri painoarvo asetetaan aina lentomääräysten noudattamiseen ja viimekädessä lentoturvallisuus ratkaisee tehtävän suorittamisen tai lennon aikana tehtävän keskeyttämisen.

Puolustusministeriön selvityksen liitteenä on jäljennös hyvin tärkeiden henkilöiden lentokuljetuksia, tuki- ja kuljetuslentojen tilausmenettelyä, matkustajien lentokuljetuksia sekä tukilentoja koskevista ilmavoimien esikunnan ohjeista.

Pääesikunnan saatekirjelmässä puolustusministeriölle 9.8.2002 on ilmavoimien esikunnan selvitykseen lisäyksenä todettu, että erityisesti tasavallan presidenttiä, puolustusministeriä ja puolustusvoimain komentajaa koskevat tukipyynnöt pyritään lentoturvallisuusmääräykset ja vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen aina toteuttamaan tukipyynnön mukaisesti. Tällöin varaudutaan myös mahdollisiin aikataulumuutoksiin.

3.2 Puolustusministeriön selvitys

Puolustusministeriön kansliapäällikön Matti Aholan ja hallintojohtaja Hannu Antikaisen alikirjoittamassa 26.8.2002 päivätyssä selvityksessä on todettu, että ilmavoimien esikunnan hyvin tärkeiden henkilöiden lentokuljetuksia koskevassa pysyväsasiakirjassa nro 04:13/1.11.2001 hyvin tärkeiksi henkilöiksi on luokiteltu mm. virkatehtävissään olevat valtioneuvoston jäsenet, joille annettavia lentokuljetuspalveluja koskevia ohjeita sisältyy mainittuun asiakirjaan. Ohjeiden mukaan hyvin tärkeitä henkilöitä voidaan kuljettaa Fokker, Learjet ja Mi 8 -tyyppisellä lentokalustolla tai tapauskohtaisesti ilmavoimien esikunnan ratkaisun perusteella muullakin lentokalustolla. Lentopalveluksen pysyväiskäskyn (LPK) mukaan matkustajia voidaan kuljettaa puolustusvoimien ilma-aluksissa myös ”muista syistä silloin, kun se on maanpuolustustyön edun mukaista tai muuten tarpeellista”.

Utin jääkäriyrykmentti on maavoimiin kuuluva joukko-osasto, mutta se noudattaa helikopterien lentotoiminnassa ilmavoimien esikunnan antamaa lentotoiminnan pysyväiskäskyä ja muita ohjeita.

Ministeri Enestamin 6—7.7.2002 tekemään virkamatkaan liittyneen kuljetuspäätöksen teki ilmavoimien esikuntaa ylempänä viranomaisena pääesikunta ja Utin jääkäriyrykmentin esityksestä ilmavoimien esikunta toimivaltaisena ilmailuviranomaisena teki päätöksen edellä mainittua lentokalustoa kevyemmän ilma-aluksen eli Hughes

500 -tyyppisen kevyen helikopterin käytöstä kuljetustehtävään. Puolustusministerin kuljettaminen tämän virkatehtävissä puolustusvoimien ilma-aluksella on luonnollinen, usein tarkoituksenmukainen ja turvallinen ja esimerkiksi kansainvälisestikin tarkastellen yleinen tapa. Puolustusvoimat on toisaalta lausunnossaan katsonut, ettei sillä ole mahdollisuuksia arvioida pyydettyyn lentokuljetuspalveluun liittyvän virkamatkan luonnetta, vaan huomion pääpaino on lentotehtävän turvallisuudessa suorittamisessa annettujen ohjeiden mukaisesti.

Puolustusministeriö katsoo, että puolustusvoimien ohjeistuksen mukaan kaikilla valtioneuvoston jäsenillä on yksiselitteisesti mahdollisuus käyttää puolustusvoimien lentokuljetuspalveluja.

Puolustusministeri Enestamin matkan 6—7.7.2002 sisällön osalta puolustusministeriö viittaa edellä mainittuihin matkan ohjelmiin ja matkan toteutuksen vaihtoehtoihin. Lisäksi ministeriö on todennut, että puolustusministerin ohjelma oli tiivis ja siihen sisältyi kaukana toisistaan olleita tilaisuuksia. Ohjelman toteuttamista ja muun muassa kuljetuksen järjestämistapaa on arvioitava edellä mainittuna ajanjaksona kokonaisuutena eikä pidä rajoittaa pelkästään johonkin matkan yksittäiseen jaksoon. Ennen matkaa arvioitiin, olisiko ollut joitain muita helikopterin käytölle vaihtoehtoisia ja tarkoituksenmukaisempia tapoja kuljetuksen järjestämiseen, mutta päädyttiin käyttämään helikopterikuljetusta kokonaisuudessaan tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna. Puolustusvoimien helikopterikaluston lentotuntikapasiteetista osa on varattu valtion ylimmän johdon kuljetuksiin. Helikopterin käyttöä mainittuihin kuljetustehtäviin oli suunniteltu ja budjetoitua toimintaa, josta itsestään ei aiheudu lisäkustannuksia.

Puolustusministeriön selvityksessä on ilmoitettu, että ministeri Enestam ei ollut 6—7.7.2002 vuosilomalla.

Puolustusministeriö katsoo ministeri Enestamin ohjelmaan sisältyneen kuljetuksen toteutetun kaikilta osin puolustusvoimien antaman ohjeistuksen mukaisesti.

3.3 Puolustusministerin lausunto

Puolustusministeri Jan-Erik Enestam on 30.8.2002 päivätyssä lausunnossaan todennut, että hän oli saanut viime kevään aikana kolme erillistä puolustusministerille osoitettua kutsua

tulla puhujaksi Houtskarissa ja Pedersöressä heinäkuun 6. ja 7. päivinä järjestettyihin tilaisuuksiin. Kutsuihin myönteisesti vastatessaan ministeri ei ollut kiinnittänyt huomiota matkajärjestelyihin vaan ministeri oli olettanut, että matkat olisivat olleet mahdollisia virka-autoa ja kaupallisia lentoja hyväksi käyttäen.

Riassa Latviassa oli 5.7.2002 järjestetty kansainvälinen turvallisuuspoliittinen seminaari. Osallistumiskutsu siihen oli toimitettu hyvissä ajoin myös Suomen hallitukselle. Hallituksessa oli katsottu, että myös Suomen oli syytä osallistua seminaariin ministeritasolla. Koska ministeri Enestam oli palannut Riian seminaarista vasta perjantaina illalla, hän oli tarvinnut varhaisen kuljetuksen Houtskariin lauantaiamuksi.

Erikseen laaditusta matkavaihtoehtojen vertailusta käy ilmi helikopterikyödyin soveltuvuus kyseiseen tilanteeseen. Houtskari sijaitsee vaikeakulkuisessa saaristossa, joten autokuljetus ei tullut tilaisuuksien aikataulu huomioon ottaen kyseeseen. Lisäksi ajomatkat olisivat muodostuneet niin pitkiksi, että ministerin autonkuljettaja ei työaikasäädösten vuoksi olisi voinut edes ajaa kaikkia matkoja ilman taukoja. Toinen vaihtoehto olisi ollut ottaa matkalle mukaan kaksi autonkuljettajaa. Näin helikopterin käyttö mahdollisti ministerin osallistumisen sekä Riian seminaariin että ministerin aiempien sitoumusten pitämisen eli puolustusministerin osallistumisen tilaisuuksiin Houtskarissa ja Pedersöressä. Houtskari-päivien avajaksi oli ilmoitettu puolustusministeri ja ministeri Enestam toimii lisäksi saaristoasiain neuvottelukunnan puheenjohtajana.

Seuraavana päivänä sunnuntaina 7.7.2002 ministerin ensimmäinen tilaisuus oli ollut Mannerheim-ristin ritari Harald Storbackan muistokiven paljastustilaisuus kello 12.00 sekä iltapäivällä noin kello 15.00 Ähtävän Esse -kotiseutupäivillä pidetty puhetilaisuus. Molemmissa tilaisuuksissa juhlapuhujaksi oli ilmoitettu puolustusministeri.

Sekä Houtskarissa että Pedersöressä ministerillä oli ollut mahdollisuus keskustella sekä kunnanhallituksen puheenjohtajan, kunnanjohtajan että kunnallisten luottamushenkilöiden kanssa. Valtioneuvoston jäseniä arvostellaan usein siitä, että he saapuvat viime hetkessä paikalle johonkin tilaisuuteen, pitävät puheen ja poistuvat välittömästi sen jälkeen. Ministerinä Enestam ei haluaisi näin toimia vaan saavuttaa keskustelemalla kunnan kosketuksen tilanteeseen eri puolilla maata sekä siellä vallitseviin todellisiin ongelmiin.

Ministerin yöpymispaikalla lauantain ja sunnuntain välisenä yönä ei voi olla merkitystä. Sunnuntain ohjelman varhaisesta alkamisesta johtuen ministeri olisi joka tapauksessa joutunut yöpymään Pohjanmaalla. Olisi ollut outoa, jos ministeri olisi jättänyt käyttämättä hänelle tarjotun yöpymistävän ja järjestänyt itselleen sen sijaan erilliskuljetuksen hotelliin Kokkolaan.

4 RATKAISU

Totean asiassa seuraavaa.

Puolustusministeriön ja puolustusministeri Jan-Erik Enestamin menettelyn arvioimisessa nousee ensinnä käsiteltäväksi kysymys virkamatkasta. Virkamiehen osalta virkamatka on sellainen esimiehen määräyksestä tehtävä matka, jonka virkamies tekee virkatehtävien hoitamista varten virkapaikan ulkopuolelle. Ministereiden suorittamiin virkamatkoihin sovelletaan soveltuvin osin valtion virkamiesten ja työntekijöiden matkakustannusten korvaamista koskevia määräyksiä. Ministerin, joka useimmissa tapauksissa on myös asianomaisen ministeriön päällikkö, virkamatkoista päättää ministeri itse kuitenkin niin, että tulkinnanvaraisissa tapauksissa on asianmukaista ennen matkan toteuttamista keskustella asiasta ministeriön hallinnollisen johdon kanssa.

Kummallakin paikkakunnalla Houtskarissa ja Pedersöressä 6 — 7.7.2002 pidettyihin tilaisuuksiin puolustusministeri Enestam oli saanut ministerinä nimenomaisen kutsun. Kutsut olivat tulleet ja niihin oli ilmeisesti myös vastattu ennen kuin ministeri oli saanut tiedon saman viikon perjantaina 5.7.2002 Latvian pääkaupungissa Riiasa pidetystä kansainvälisestä turvallisuuspoliittisesta seminaarista, johon Suomesta oli päätetty osallistua ministeritasolla. Saaristomeren pienkunnassa Houtskarissa pidettyyn juhlaan osallistumisen ja juhlassa pitämänsä puheen osalta on otettava huomioon, että puolustusministeri Enestam on myös saaristoasiain neuvottelukunnan puheenjohtaja. Neuvottelukunnan asettaminen perustuu saariston kehityksen edistämiseksi annettuun lakiin (494/1981). Neuvottelukunnan tehtävänä on saaristoasiain neuvottelukunnasta annetun asetuksen 3 §:n (387/1987 ja 1316/1993) mukaan muun muassa seurata mainitun lain toteutumista, seurata jatkuvasti saariston oloja ja hankkia niitä koskevia, tarpeelliseksi katsottavia tietoja sekä siinä tarkoituksessa olla yhteistoiminnassa saaristokuntien ja muiden

saaristoalueiden sekä niillä toimivien järjestöjen ja valtion viranomaisten kanssa.

Seuraavana päivänä sunnuntaina 7.7.2002 Lappforsissa pidetty tilaisuus oli ollut Mannerheim-ristin ritarin muistokiven paljastustilaisuus ja samana päivänä Ähtävällä pidetyssä juhlassa Enestam oli pitänyt puheen ministerinä.

Puolustusministerin asema myös saaristoasiain neuvottelukunnan puheenjohtajana huomioon ottaen ministeri Enestam on perustellusti voinut pitää mainituille kolmelle paikkakunnalle samalla kertaa tehtyä matkaa kaikilta osin virkamatkana.

Kyseessä olevan virkamatkan toteuttamista arvioinnissa voidaan ensinnä kiinnittää huomiota siihen, että kysymys on ollut valtioneuvoston jäsenen virkamatkasta. Ministerin säännömukaisten virkatehtävien hoito ja ministerin tehtäviin säännömukaisten velvollisuuksien lisäksi kuuluvien välttämättömien virkatehtävien, joihin ei ole voitu ennakolta varautua, asianmukainen hoito ajallisesti rajoittavat ministerin mahdollisuuksia tehdä muunlaisia virkamatkoja. Tässä tapauksessa ennakolta sovituille ministeritapaamisille ja maanpuolustukseen liittyviin juhla-tilaisuuksiin osallistumismahdollisuuksille on asettanut rajoituksia puolustusministerin välttämätön ulkomaan virkamatka kyseessä olevaa saaristomatkaa edeltäneenä päivänä. Toinen puolustusministeri Enestamin matkan toteuttamismahdollisuuksiin liittynyt reaalinen näkökohta on ollut huonot kulkuyhteydet Saaristomeren saaristokuntaan Houtskariin ja pitkä välimatka ministerivierailun seuraavaan kohteeseen Mannerheim-ristin ritarin muistokiven paljastustilaisuuteen Lappforssiin.

Valtioneuvoston jäsenten virkamatkojen toteuttamistapaa koskevien tarkoituksenmukaisuuskysymysten arviointi ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin. Yleiseltä kannalta pidän valtioneuvoston jäsenten asema ja tehtävät huomioon ottaen tärkeänä, että ministereille on myös käytännössä mahdollista osallistua maan eri osissa toimialaansa ja tehtäviinsä liittyviin tapahtumiin ja juhla-tilaisuuksiin ja niiden aikana tavata paikallisia viranomaisia ja kunnallisia luottamushenkilöitä. Erityisesti vaikeiden kulkuyhteyksien päässä asuville voi ministerin vierailulla ja tapaamismahdollisuudella olla suuri merkitys. Yleisin vaikeus tämältyyppisiin tilaisuuksiin osallistumiselle on ollut ministereiden työn kiireellisyys ja aikataulujen yhteensovittamiseen liittyvät pulmat. Erityisesti Houtskariin suuntautuneen matkan toteuttamisvaihtoehdoista esitetyn selvityksen perusteella voidaan todeta, että ilman erityis-

järjestelyjä kyseistä ennakolta sovittua matkaa ei olisi voitu käytännössä toteuttaa lainkaan.

Edellä olevaan ja hankittuihin selvityksiin viitaten katson, että päättäessään ministerinä osallistua kahteen edellä mainittuun tilaisuuteen 6—7.7.2002 Houtskarissa ja Pedersöressä puolustusministeri Jan-Erik Enestam ei ole menetellyt ministerinä virkavelvollisuksiensa vastaisesti. Ministerin matkojen toteutusvaihtoehtoista esitettyyn selvitykseen viitaten myöskään ministerin matkan toteutuksesta vastanneet puolustusministeriön ja ministerille ilmakuljetuspalvelujen antamisesta päättäneet puolustusvoimien asianomaiset virkamiehet eivät ole menelleet asiassa virkavelvollisuksiensa vastaisesti tai muuten virheellisesti.

Tämän vuoksi asia ei anna ministeri Enestamin helikopterikuljetusta koskevan viranomaismenettelyn osalta aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston jäsenten virkamatkoja koskevat ohjeet sisältyvät nykyisin Ministereiden käsikirjaan, jossa on viitattu valtion virkamiesten matkustussääntöön. Matkustussäännön tilalle on tullut viimeksi 13.12.2000 tehty virka- ja työehtosopimus matkakustannusten korvaamisesta. Valtioneuvoston jäsenten, joihin virkaehtosopimuksia ei sellaisenaan sovelleta, virkamatkojen ja erityisesti niistä aiheutuvien kustannusten korvaamisen oikeusperustan tulisi kuitenkin lähteä laista. Tämän vuoksi esitän valtioneuvoston kanslian harkittavaksi, tulisiko valtioneuvostoa ja valtioneuvoston jäseniä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä uuteen valtioneuvostolakiin sisällyttää valtuuttava säännös siitä, että valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston jäsenten virkamatkoista ja niistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta sekä muista ministeritoimen hoitamiseen liittyvistä asioista. Virkamatkojen osalta totean, että tavoitteina tulee olla matkan suorittamisen turvallisuus ja joutisuus, pääpainon ollessa ensiksi mainitulla tavoitteella.

9.4 Perustuslain etusija

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätös
2.12.2002, dnro 29/21/00

1 KANTELUKIRJOITUS

Kihlakunnanvouti on 10.11.2000 oikeuskans-

lerille osoittamassaan kirjoituksessa kertonut, että hän oli pankin hakemuksesta kuuluttanut kirjoituksessa kerrottujen aviopuolisoiden omistamat rakennukset ja vuokraoikeuden tonttiin myytäväksi 31.11.2000 toimitettavalla pakkohuutokaupalla.

Puolisot olivat valituksessaan käräjäoikeudelle vaatineet, että omaisuuteen kohdistetut ulosmittaukset kumotaan ja täytäntöönpano keskeytetään, että asiassa annetaan velkajärjestelylain 21 §:ää vastaava väliaikainen kiello ja kuulutettu pakkohuutokauppa määrätään peruuntumaan. Käräjäoikeus oli 31.10.2000 antamallaan päätöksellä hylännyt valittajien vaatimukset. Puolisot olivat valittaneet käräjäoikeuden päätöksestä hovioikeuteen.

Hovioikeus oli 2.11.2000 antamallaan päätöksellä määrännyt täytäntöönpanon keskeytettäväksi ja kuulutetun pakkohuutokaupan jätettäväksi toimittamatta, kunnes asiassa oli annettu hovioikeuden ratkaisu tai asiasta mahdollisesti sitä ennen toisin määrättiin.

Kihlakunnanvouti on kirjoituksessaan todennut, että ulosottolain 9 luvun 15 §:n (197/1996) mukaan kuulutettu huutokauppa voidaan määrätä jätettäväksi toimittamatta vain erityisestä syystä ja sillä ehdolla, että keskeytystä vaatinut asettaa vakuuden huutokauppakustannusten korvaamisesta. Vastoin edellä kerrottua nimenomaista säännöstä hovioikeus oli määrännyt, ettei valittajille määrätä velvollisuutta asettaa edellä mainittua vakuutta.

Vielä kihlakunnanvouti on todennut, että hovioikeuden päätökseen ei voinut hakea muutosta. Kihlakunnanvouti ei voinut tuohon päätökseen hakea muutosta edes pääasian yhteydessä, koska hän ei ollut asianosainen. Koska asiaan ei muutoksenhakukeinoin voitu saada vastausta, kihlakunnanvouti on pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan asian.

2 HANKITTU SELVITYS

Hovioikeudenneuvokset ja esittelijänä toimintu assessorit ovat toimittaneet 4.4.2001 päivätyin selvityksensä asiassa.

Selvityksessään hovioikeuden jäsenet ja esittelijä ovat todenneet, että Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentin perusteella oikeus hakea muutosta on eräs oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae. Sama periaate ilmenee Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta 6 artiklasta. Suomen perustuslain 106 §:n mukaan, jos

tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lainsäädännön soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.

Hovioikeus oli 2.11.2000 antamastaan päätöksestä ilmenevin perustein ja harkintavaltansa nojalla, taatakseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeuden hakea muutosta, jättänyt soveltamatta ulosottolain 9 luvun 15 §:n 1 momentissa mainitun vakuuden asettamisvelvollisuuden katsoen sen soveltamisen tässä yksittäistapauksessa olevan ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Oikeuskanslerinvirastoon tilatusta hovioikeuden 29.12.2000 antamasta päätöksestä ilmenee, että valittajat olivat 12.12.2000 peruuttaneet valituksensa, minkä vuoksi lausunnon antaminen valituksesta oli rauennut. Samalla hovioikeus oli peruuttanut väliaikaisen määräyksen täytäntöönpanon keskeyttämisestä ulosottoasiassa.

3 RATKAISU

3.1 Perustuslain säännökset

Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiaansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lainmukaisessa toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Aikaisemmin vastaava säännös oli hallitusmuodon 16 §:ssä (969/1995). Säännös on merkinnyt perusoikeusjärjestelmämme täydentämistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen keskeisellä sovellutusalueella ja saa tulkinnallista tukea Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavan määräyksen tulkinnasta.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 106 §:n mukaan jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lainsäädännön soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslainsäädännökselle.

Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen mahdollisuus arvioida eduskunnan säätämän lain jonkin säännöksen suhdetta perustuslakiin rajoittuu yksittäisen oikeustapauksen ratkaisemisen yhteyteen. Etusijan antaminen perustustalille edellyttää, että lain säännöksen soveltaminen tuossa yksittäistapauksessa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Ilmeisyysvaatimuksen on puolestaan katsottu tarkoittavan sitä, että lain säännöksen ristiriita perustuslain kanssa on selvä ja riidaton eikä esimerkiksi oikeudellisenä kysymyksenä tulkinnanvarainen. Tulkinnanvaraisissa tapauksissa tuomioistuimen tulee valita perusteltavissa olevista lain säännöksen tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten on sopusoinnussa perustuslain kanssa ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot, perustuslain mukaisen laintulkinnan periaate (PeVM 10/1998 vp s. 30—31).

Perustuslain esitöiden mukaan ristiriidan ilmeisyyttä arviotaessa tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, oliko perustuslakivaliokunta lain säätämisvaiheessa tutkinut asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Myös muilla lain säätämisvaiheessa esitetyillä kannanotoilla samoin kuin lain säätämisaikakohdalla on katsottu olevan merkitystä asiaa arviotaessa. (HE 1/1/1998 vp. s. 164). Ulosottolain laaja osittaisuudistus (197/1996) tuli voimaan 1.12.1996 eli ennen uuden perustuslain voimaan tuloa, mutta perusoikeusuudistuksen jälkeen.

3.2 Ulosottoa koskevat säännökset

Täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevan ulosottolain 9 luvun 14 §:n (197/1996) 3 momentin mukaan tuomioistuin, joka käsittelee ulosottoa koskevaa muutoksenhakemusta tai täytäntöönpanoriitaa, voi asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi. Määräys voidaan antaa väliaikaisesti vastapuolta kuulematta. Pykälän 4 momentin mukaan täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevaan päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta.

Edelleen saman luvun 15 §:n 1 momentin mukaan täytäntöönpano voidaan keskeyttää tai määrätä keskeytettäväksi joko kokonaan tai jonkin ulosotoperusteessa olevan määräyksen taikka tietyn esineen tai omaisuuden osalta. Keskeytyspäätöksessä voidaan myös rajoittaa määrää, jonka osalta ulosotoperuste toimeenpannaan taikka sallia omaisuuden ulosmittaus tai esineen haltuunotto, mutta kieltää omaisuuden myynti

tai luovuttaminen hakijalle tai kertyneiden varojen tilitys. Keskeytyksen ehdoksi voidaan myös määrätä, että vaatimuksen esittäjä asettaa vakuuden keskeytyksestä aiheutuvista kuluista tai vahingosta. Kuulutettu huutokauppa voidaan määrätä jätettäväksi toimittamatta vain erityisestä syystä ja sillä ehdolla, että keskeytystä vaatinut asettaa vakuuden huutokauppakustannuksista.

Valituksen käsittelyä käräjäoikeudessa koskevan ulosottolain 10 luvun 13 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhakemus on käsiteltävä kiireellisenä. Jos muutoksenhakemuksessa on vaadittu täytäntöönpanon keskeyttämistä, käräjäoikeuden on heti 9 luvun 14—18 §:ien mukaisesti päätettävä asiasta. Saman luvun 17 §:n mukaan muutosta käräjäoikeuden päätökseen haetaan valittamalla hovioikeuteen. Jos muutoksenhakemuksessa on vaadittu täytäntöönpanon keskeyttämistä, hovioikeuden on heti päätettävä asiasta 9 luvun 14—18 §:ien mukaisesti. Myös hovioikeudessa muutoksenhakemus on käsiteltävä kiireellisenä.

3.3 Asian arvioiminen

Hovioikeus on vastoin ulosottolain 9 luvun 15 §:n 1 momentin säännöstä määrännyt täytäntöönpanon väliaikaisesti keskeytettäväksi ja kuulutetun pakkohuutokaupan jätettäväksi toimittamatta, vaikka keskeytystä vaatineet velalliset eivät olleet asettaneet lainsäädännön vaatimaa vakuutta huutokauppakustannusten korvaamisesta.

Ratkaisuaan hovioikeus oli perustellut muun muassa sillä, että täytäntöönpanon keskeytys oli ainoa keino turvata muutoksenhakijoille tosiasiallinen valitusmahdollisuus ja että pakkohuutokaupan täytäntöönpano tekisi muutoksenhaun hyödyttömäksi. Samoin hovioikeus oli todennut, että muutoksenhakemisen mahdollisuus oli muutoksenhakijoiden kannalta keskeinen oikeusturvakysymys. Molemmat muutoksenhakijat olivat velkajärjestelyssä. Hovioikeuden mukaan vakuuden asettamisvelvollisuus varsin todennäköisesti olisi estänyt heidän tosiasiallisen mahdollisuutensa täytäntöönpanon keskeyttämiseen ja tehnyt muutoksenhakemisen hyödyttömäksi. Tästä syystä ja koska oli mahdollista, että muutoksenhakijoiden valitus menestyi, hovioikeus ei ollut määrännyt valittajille velvollisuutta asettaa vakuutta huutokauppakustannusten korvaamisesta.

Hovioikeus on minulle antamassaan selvityksessä perustellut menettelyään Suomen perustuslain 106 §:llä. Tähän säännökseen ei kuitenkaan ole viitattu itse hovioikeuden ratkaisussa, eikä myöskään siihen perustuslain säännökseen, jonka kanssa ulosottolain 9 luvun 15 §:n 1 momentin on katsottu olevan ristiriidassa. Tähän liittyen on myös jäänyt pohtimatta ja perustelematta ristiriidan ilmeisyys, joka on perustuslain 106 §:n soveltamisen edellytys ja johon olisi käsitykseni mukaan ollut erityisesti aihetta kiinnittää huomiota mm. sen vuoksi, että ulosottolain mainittu säännös on säädetty perusoikeusuudistuksen jälkeen.

Näin ollen hovioikeuden ratkaisussa ei ole tuotu esiin sitä oikeudellista perustetta, jonka nojalla hovioikeus on päätenyt olemaan soveltamatta ulosottolain 9 luvun 15 §:n 1 momentin vaatimusta vakuuden asettamisesta. Viittaus siihen, että vakuuden asettamisvelvollisuus tekisi ”muutoksenhakemisen hyödyttömäksi” ei nähdäkseni riittävän selvästi ja täsmällisesti osoita ratkaisun oikeusperustaa.

Kun tuomioistuimien perustaa ratkaisunsa siihen, että käsiteltävässä asiassa lainsäädännön soveltaminen johtaisi ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa, on tällaisen ratkaisun perustelemiselle asetettava erityisiä vaatimuksia. Perustuslain 106 §:n soveltamiseen on tarvetta vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, ja säännös on tarkoitettukin viimesijaiseksi keinoksi. Perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp s. 164) mm. todetaan, että säännös tulisi sovellettavaksi vasta silloin, jos perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa perustuslainmukaisen tai perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla. Perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998 vp s. 31) korostaa, että 106 §:n soveltamisedellytyksenä on ristiriidan selvyys ja riidattomuus ja siksi helposti havaittavuus. — Näistäkin kannanotoista ilmenee korostettu perusteluvaatimus.

Tässä esittämälläni perusteilla pidän hovioikeuden ratkaisua puutteellisenä.

Itse ratkaisun sisällön osalta totean, että sen arvioiminen, ovatko perustuslain 106 §:n soveltamisen edellytykset olemassa, kuuluu tuomioistuimelle. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että hovioikeuden ei voida osoittaa ylittäneen sille perustuslain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoja.

Tämän vuoksi asia ei anna aihetta muuhun kuin että kiinnitän asiaa hovioikeudessa käsitelneiden jäsenten ja esittelijän huomiota ratkaisun perustelemisesta lausumaani.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni hovioikeuden presidentille tiedoksi ja edelleen asiaa hovioikeudessa käsitelleiden jäsenten ja esittelijän tietoon toimitettavaksi.

9.5 Poliisiviranomaisten ja sosiaaliviranomaisten menettely lapsen kiireellistä huostaanottoa koskevassa asiassa

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 25.11.2002, dnro 313/1/02

1 KANTELUKIRJOITUS

Kantelija on oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut Järvenpään kihlakunnan poliisilaitoksen ja Keravan kunnan sosiaaliviranomaisten, erityisesti poliisiasemalle sijoitetun sosiaalityöntekijän, menettelyä alaikäisen lapsensa kiinniottamista ja kiireelliseen huostaanottoon määräämistä koskevassa asiassa.

Kantelija oli kertomansa mukaan illalla 17.10.2001 saanut Järvenpään kihlakunnan poliisilaitokselta puhelinsoiton, jossa hänelle kerrottiin, että hänen 10-vuotias poikansa oli poliisin toimesta otettu kiinni epäiltynä tulipalojen sytyttämisestä ja että poika ei tulisi pääsemään yöksi kotiin. Kantelijaa oli kehoitettu tuomaan pojalleen vaihtovaatteita sekä ottamaan yhteyttä poliisilaitokselle sijoitettuun sosiaalityöntekijään kiireellisen huostaanoton järjestämiseksi. Kantelija oli toiminut ohjeiden mukaan ja saapunut poliisilaitokselle kello 22.15.

Kantelijalle oli kerrottu, että hänen poikansa tullaan sijoittamaan Tuusulan kunnassa sijaitsevaan lastenkotiin. Kantelija lähti saattamaan poikansa mainittuun paikkaan, jonne saavuttiin noin kello yksi yöllä. Iltapäivällä (18.10.2001) poliisi kuulusteli pojan. Tämän jälkeen poika pääsi lähtemään kotiin. Kiireellistä huostaanottoa päätöstä ei kuitenkaan kumottu.

Kantelijan mukaan kiireellinen huostaanotto on ollut ylimitoitettu toimenpide, huomioon ottaen, että teko, josta hänen poikaansa epäiltiin oli roskalaatikoiden tuleen sytyttäminen. Päätös kiireellisestä huostaanotosta oli myös perusteettomasti pidetty voimassa senkin jälkeen, kun poika oli päässyt kotiin.

Poliisiviranomaisia kantelija arvostelee myös muun muassa siitä, että hänelle ilmoitettiin poi-

kansa kiinniottamisesta vasta 2-3 tuntia kiinniottamisen jälkeen ja että poikaa kuulusteltiin alustavasti ilman huoltajan läsnäoloa.

2 HANKITTU SELVITYS

Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto sekä sosiaali- ja terveysosasto, Järvenpään kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö ja asian kanssa tekemisissä olleet muut poliisimiehet, Keravan kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto sekä poliisiasemalle sijoitettu sosiaalityöntekijä toimittivat selvityksensä asiassa.

Lisäksi hankittiin jäljennöksiä poliisin esitutkinta-aineistosta sekä kantelijan pojan huostaanottoa koskevasta sosiaalityöntekijä RS:n päätöksestä 17.10.2001.

2.5 Tapahtumankulku hankitun selvityksen valossa

Hankitusta selvityksestä ilmenee, että tapahtuma-ajankohtana oli samassa kaupunginosassa lyhyen ajan sisällä sattunut useita selvittämättömästä syystä johtuvia roskalaatikkopaloja.

Tulipalo, jonka sytyttämisestä epäiltynä kantelijan poika otettiin kiinni erosi muista tulipaloista siinä, että palopaikka sijaitti erään ravintolan välittömässä läheisyydessä. Tämän vuoksi asiaa oli ryhdytty tutkimaan tuhotyönä eikä pelkkänä vahingontekona.

Hankitun selvityksen mukaan poliisipartio oli lähiseudun asukkaiden antamien tuntomerkkien perusteella ottanut ensin epäiltyinä kiinni neljän pojan ryhmän. Pojat, jotka olivat kantelijan poikaa muutamaa vuotta vanhempia, olivat nimenneet epäillyksi tekijäksi kantelijan pojan yhdessä erään toisen pojan kanssa.

Poliisipartio neuvotteli puhelimitse kantelijan pojan kiinniottamisesta poliisin yhteistoimintaluueen päällystöpäivystäjän, Loviisan kihlakunnan ylikomisarion BR:n kanssa. Saatuaan partiolta tilanneselostuksen teki BR päätöksen kantelijan pojan kiinniottamisesta ”jatkoselvittelyä varten”.

Kertomansa mukaan ylikomisario BR oli jonkun ajan päästä keskustellut puhelimitse rikostutkijan, vanhemman konstaapelin PS:n kanssa. Molemmat olivat olleet sitä mieltä, että ”sytyttämisketju on saatava poikki”. Konstaapeli PS:n kertoman mukaan BR ei halunnut ottaa sitä riskiä, että kohta palaa taas uudelleen ja oli valmis ottamaan pojan kiinni.

Kun kantelijan poika oli tuotu poliisiasemalle kutsuttiin paikalle Keravan kaupungin sosiaali- ja terveysviraston palveluksessa oleva ja Järvenpään kihlakunnan poliisilaitokselle vakituisesti sijoitettu sosiaalityöntekijä RS. Neuvoteltuaan poliisien kanssa RS päätti, kantelijan ja tämän pojan vastustuksesta huolimatta, ottaa pojan kiireellisesti huostaan lastensuojelulain 18 §:n perusteella. Poika vietiin yöksi Tuusulassa sijaitsevaan lastenkotiin. Seuraavana päivänä häntä kuulusteltiin kantelijan ja sosiaalityöntekijän läsnäollessa, jonka jälkeen hänet päästettiin kotiin. Päätös kiireellisestä huostaanotosta jäi kuitenkin vielä voimaan, mutta kumoutui automaattisesti 14 päivän kuluttua, koska päätöstä varsinaisesta huostaanotosta ei sittemmin tehty.

3 RATKAISU

3.2 Kiinniottaminen ja huostaanotto

3.2.1 Kysymyksenasettelu

Keskeistä tässä tapauksessa on, miten tulisi oikeudellisesti arvioida seuraavaa tapahtumankulkua.

Roskalaatikkopalojen rypästä selvitelty poliisi otti palopaikan läheisyydestä tavatun 10-vuotiaan pojan kiinni yhdessä tämän toverin kanssa ja vei poliisiasemalle ”asian tarkempaan selvittämistä varten”. Poliisi oli saanut pikkupojan ja tämän kumppanin mahdollisesta syyllistymisestä vihjeen teini-ikäiseltä poikaporukalta.

Poliisin ja sosiaalityöntekijän kesken käydyn nopean neuvottelun jälkeen viimeksi mainittu päätyi lastensuojelulain perusteella pikkupojan kiireelliseen huostaanottoon.

Sekä poika että tämän äiti vastustivat toimenpidettä.

Kiireellisen huostaanoton perusteeksi sosiaalityöntekijä oli merkinnyt kirjallisesti laadittuun päätökseen: ”Otetaan kiireellisesti huostaan LSL 18 pykälän mukaan. Huostaanoton tarkoituksena on turvata esitutkinta koskien useata tuhopolttoa, joihin (pojan nimi) epäiltynä. Päätös tarkistetaan kuulustelujen yhteydessä 18.10.2001.”

Poika vietiin vielä samana yönä lastenkotiin, josta hän seuraavana päivänä kuulustelujen jälkeen pääsi kotiinsa.

Tapauksen herättämiä kysymyksiä ovat muun muassa seuraavat: onko pikkupojan kiinniottaminen ja poliisiasemalle vieminen ollut tässä tapauksessa oikeudellisesti perusteltua sekä ovatko kiireellisen huostaanoton laissa säädetyt edel-

lytykset toteutuneet. Ennen kaikkea herää kysymys, voidaanko näin voimakasta puuttumista perusoikeuksiin pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä. Jos pikkupojan kuulemista tulipalojen syyttämisestä pidettiin tarpeellisena, miksi kuulusteluja ei hoidettu välittömästi ja päästetty poikaa heti niiden jälkeen kotiin. Tai jos kuulusteluja oli tarvetta jatkaa, miksi poikaa ei voitu päästää välillä yöksi kotiin.

Toimenpiteiden hyväksyttävyyttä on arvioitava erikseen poliisin ja sosiaalityöntekijän osalta. Mutta tekokokonaisuutta on syytä tarkastella myös yhdessä, koska eräät selvityksissä esitetyt lausumat antavat viitteitä siitä, että kiireellistä huostaanottoa olisi käytetty rikostutkinnallisessa intressissä eikä pelkästään lastensuojelulain edellyttämän tavoin lapsen edun vuoksi.

Suoranaisesti tähän viittaa edellä esitetty lausuma huostaanotosta tehdyssä kirjallisessa päätöksessä. Asiaa poliisissa käsitellyt konstaapeli PS puolestaan kertoo, että puhuteltuaan alustavasti pikkupoikaa hän otti yhteyttä varalla olevaan päällystöpäivystäjään (BR) ja sosiaalityöntekijään (RS). ”Kerroin heille faktat, että epäily poikien syyllisyydestä on mutta ei varsinaista näyttöä. BR ei halunnut ottaa sitä riskiä, että kohta palaa taas uudelleen ja oli valmis ottamaan pojat kiinni. RS:n kanta oli sama ja hän rupesi järjestämään kiireellistä huostaanottoa.” Samaa viittaa ylikomisario BR omassa selvityksessään.

Asiassa on tapaukseen soveltuviin esitutkintalain ja lastensuojelulain säännösten ohella erityisesti otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla (perhe-elämän suoja) sekä Suomen Perustuslain 7 § (henkilökohtainen vapaus) ja 10 § (yksityiselämän suoja mukaan lukien perhe-elämän suoja, HE 309/1993 vp s.53). Viittaaan myös lapsen oikeuksien yleissopimuksesta ilmeneviin periaatteisiin.

3.2.2 Kiinniottamisperusteen arviointi

Lain mukaan alle 15-vuotiasta lasta ei voi pidättää eikä vangita rikoksesta epäiltynä. Tämän ikäistä lasta voidaan kuitenkin esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen (575/1988) 14 §:n mukaan kuulustella ”rikollisen teon” johdosta, jolla ilmaisulla tarkoitetaan sellaista tekoa, joka yli 15-vuotiaan suorittamana täyttäisi rikoksen tunnusmerkistön.

Esitutkintalain 18 §:n ja 19 §:n mukaan kuulusteltava voidaan laissa mainituin edellytyksin ottaa kiinni ja noutaa kuulusteluun. Laissa ei ole

tältä osin rajoituksia alle 15-vuotiaan osalta. Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu, että alle 15-vuotias voidaan ottaa kuulusteluja varten kiinni ja noutaa esitutkintaan (Helminen-Virolainen-Lehtola, Esitutkinta ja Pakkokeinot. Helsinki 2002 s. 515). Tämä kanta lienee vakiintunut myös käytännössä; näin säännöksiä tulkitsee myös Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto antamassaan lausunnossa. Pidän tätä kantaa oikeudellisesti perusteltuna; ilman kiinnioton ja noudon mahdollisuutta kuulustelua ei välttämättä kaikissa tapauksissa voitaisi toteuttaa.

Käytettävissäni olevista selvityksistä voidaan päätellä, että kiinniottaminen ei ole tapahtunut ainakaan pelkästään sillä perusteella, että poikaa olisi voitu kuulustella tietolähteenä tapahtuneista tulipaloista eli esitutkintalain tarkoittamilla perusteilla. Poliisin selvityksistä ilmenee, että häntä epäiltiin yhdeksi syyttäjäksi ja että kiinnioton jatkamisen perusteena on ollut asian jatkoselvittelyn ohella syyttämiskierteen katkaisu pitämällä epäilty kiinni (eli rikoksen estämistressi).

Myös Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto viittaa lausunnossaan kantelijan poikaa kohdistuneeseen epäilyyn. Poliisiosasto ei lausunnossaan näy tekevän selkeää eroa esitutkintalain mukaisen kuulustelua varten tapahtuvan kiinnioton ja pakkokeinolain mukaisen kiinnioton välillä. Poliisiosasto mm. toteaa: ”On huomattava, ettei pakkokeinojen käyttö edellytä täyttä varmuutta rikoksen tapahtumisesta, saati varmuutta rikoksen tekijästä. Tässä tapauksessa kiinniotto on ollut perusteltua, sillä puolen tunnin aikana oli syytetty samalla alueella kolme paloa ja on ollut edellä mainituin tavoin perusteita epäillä kantelijan poikaa palojen syyttäjäksi.”

Koska poliisi lääninjohtoa myöten viittaa poikaa koskeviin epäilyihin, on syytä tarkastella näitä perusteita tarkemmin. Itse katson, että epäily pojan syyllistymisestä tutkittaviin tekoihin on ainakin saamastani selvityksestä päätellen perustunut varsin epämääräisiin viitteisiin.

PS kertoo pojan ja tämän kumppanin poliisille osoittaneesta poikaporukasta: Pojat epäilivät syyttäjiksi (pojan nimi) ja tämän kumppania, ”koska heillä on kuulemma ollut tulitikkuleikkijä aikaisemminkin”. ”Ilmeni, että ... (= pojan kumppani) oli polttanut Ahjossa henkilöauton parkkipaikalle saman vuoden aikana.” PS jatkaa: Poikaa ja tämän kumppania voitiin hyvällä syyllä epäillä tulipalojen aiheuttajiksi, koska heidän oli nähty poistuvan tulipalopaikan läheisyydestä ja heidät tavattiin viimeisen tulipalon jäl-

keen paikan läheisyydestä. ”Lisäksi toisella oli auton polttaminen taustalla.”

Poliisin antamat selvitykset ovat epäilyn perusteita koskevilta osiltaan ylimalkaiset. Niitä yhdistelemällä on pääteltävissä, että tapahtumapaikkojen läheisyydessä on ollut muitakin ihmisiä ja ilmeisesti kantelijan pojasta ja tämän kumppanista kertonut poikaporukka on itsekin ollut ainakin jonkinasteisesti alustavasti epäiltyä. Poikaporukan kertomus kantelijan pojan mahdollisesta osuudesta tekoihin on ainakin selvityksen valossa näyttöarvoltaan hatara. Poliisi ei ole selvityksessään kyennyt tuomaan esiin mitään konkreettista poikaa koskevan epäilyn tueksi. Se, että kantelijan poika oli ollut yhdessä toisen pojan kanssa, joka selvityksen mukaan oli aiemmin syyttänyt auton tuleen, ei sellaisenaan puhu kantelijan pojan syyllistymisen puolesta.

Kuten edellä jo olen todennut, pakkokeinolain mukainen vapaudenriisto ei ole ylipäänsä voinut tulla kysymykseen alle 15-vuotiaan kohdalla. Mutta ei tähän käsitykseni mukaan olisi ollut näytöllisiääkään edellytyksiä.

Vielä on arvioitava, olisiko kiinniotto ehkäisevässä tarkoituksessa ollut mahdollista poliisilain nojalla. Poliisi ei tosin itse selvityksessä eikä lausunnossa viittaa poliisilakiin.

Pidän sinänsä mahdollisena, että poliisilain nojalla voidaan ryhtyä vapauteen kohdistuvaan pakkokeinoon myös alle 15-vuotiaan osalta, mikäli edellytykset muutoin täyttyvät. Toimenpiteen kohteen ikä on luonnollisesti otettava huomioon muun muassa toimenpidettä mitoitettaessa. Poliisilain 11 §:n mukaan kiinniottaminen on mahdollista henkilön itsensä suojaamiseksi. Poliisilain 20 §:n 3 momentin mukaan voidaan henkilö ottaa kiinni huomattavan häiriön tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaaran torjumiseksi; yhtenä edellytyksenä lainkohdassa mainitaan se, että henkilö ”todennäköisesti syyllistyisi” muun muassa omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen.

Nähdäkseni tässä tapauksessa eivät kuitenkaan ole olleet käsillä edellä mainitut poliisilain tarkoittamat kiinniottamisperusteet; esimerkiksi sen olettaman tueksi, että kantelijan poika ”todennäköisesti syyllistyisi” lainkohdassa tarkoitamaan tekoon, ei ole esitetty luotettavaa selvitystä.

Näin ollen ainoaksi kysymykseen tulevaksi kiinniottamisperusteeksi jää esitutkintalain 19 §:n tarkoittama peruste. Sen mukaan rikospaikan välittömästä läheisyydestä tavattu voidaan kehottaa tulemaan kuulusteluun. Jos hän kehotusta ei noudata tai ”tämä on hänen käyt-

täytymisensä perusteella todennäköistä”, poliisi voi ottaa hänet kiinni ja viedä kuultavaksi. On huomattava, että kuulustelemista varten tällä tavoin poliisiasemalle vietävän ei tarvitse olla rikoksesta epäilty. Tämä voi olla kuka tahansa, jolta voidaan ajatella saatavan tietoa asiasta.

Selvityksistä ei ilmene, miten pojan poliisiasemalle kehottaminen on tapahtunut, ei edes se, onko häntä ylipäänsä kehoitettu sinne tulemaan vai otettu heti kiinni. Sekin jää avoimeksi, miksi kuulemistarve olisi ollut niin välitön, että pikkupoika piti yötä vasten ottaa kiinni, kun häntä ei kuitenkaan alustavaa puhuttelua lukuun ottamatta kuultu ennen kuin seuraavana päivänä.

Pidän kuitenkin vallinneissa oloissa mahdollisena, että asian kaikinpuoliseksi selvittämiseksi on ollut sinänsä perusteltua välittömästi pyrkiä muun muassa poikaa alustavasti kuulemalla saamaan kootuksi kaikki saatavissa oleva tieto tulipalojen syttymisestä.

Sitä poliisi sen sijaan ei ole kyennyt oikeudellisesti tyydyttävällä tavalla perustelemaan, miksi poikaa ei puhuttelujen jälkeen päästetty yöksi kotiin vaan katsottiin tarpeelliseksi tehdä päätös kiinniotosta. Poliisin menettelyä tältä osin arvioidessa on kuitenkin otettava huomioon, että sosiaalityöntekijään otettiin suhteellisen välittömästi yhteyttä. Poliisi on neuvoteltuaan sosiaalityöntekijän kanssa päättynyt siirtämään asian jatkosittelyn tämän tehtäväksi.

Näyttäisi siltä, että esitutkintalain mukaisessa kuulemistarkoituksessa tapahtunut kiinniottaminen on jossakin vaiheessa muuntunut säilyttämiseksi poliisiasemalla odottamaan sosiaalityöntekijän lastensuojelulain perusteella suorittamia toimenpiteitä.

Johtopäätöksenä toteen seuraavan.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ei voida osoittaa poliisin menetelleen suoranaisesti lainvastaisesti viedessään kantelijan pojan poliisiasemalle kuulustelemista varten. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että esitutkintalain 19 § mukaan kiinniottaminen on vasta viimesijainen keino, joka tulee käytettäväksi vain siinä tapauksessa, että kuultavaksi haluttu niskoittelee lainkohdan tarkoittamalla tavalla. Kysymys on perustuslain 7 §:ssä suojatusta henkilökohtaisesta vapaudesta, ja siihen puuttumisen lainmukainen perusteltavuus on aina harkittava tarkoin kussakin tapauksessa ja kunkin henkilön kohdalta erikseen. Lapsen kohdalla edellytetään erityisen tarkkaa harkintaa.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että esitutkintalain 20 §:n mukaan tutkintatoimet, joiden vuoksi henkilö on 19 §:n nojalla viety kuultavak-

si, on aloitettava välittömästi. Saman lain 21 §:n mukaan ketään ei saa pitää esitutkinnassa kauempaa kuin on välttämätöntä. Kun esitutkintaan perustuva tarve kiinnipitämiseen loppuu, henkilö on välittömästi vapautettava. Mainituista lainkohdista ja esitutkintalain yleisistä periaatteista samoin kuin koko viranomaistoimintaa ohjaavista periaatteista ilmenee, että kuulustelua varten tapahtunutta kiinniottamista ei saa jatkaa muussa tarkoituksessa, ellei tämä ole nimenomaisen lainsäädännön mukaan mahdollista.

3.2.3 Lapsen kohtelu poliisiasemalla

3.2.3.1 Kiinniottamisesta ilmoittaminen

Käytettävissäni olevan selvityksen mukaan kantelijalle oli ilmoitettu hänen poikansa kiinniottamisesta noin 2-3 tunnin kuluttua. Lapsen kiinniottamisesta pitää pyrkiä ilmoittamaan mahdollisimman pian tämän huoltajalle. Nyt kyseessä oleva aika on ollut suhteellisen pitkä. Poliisin ei voida kuitenkaan osoittaa suoranaisesti viivytelleen huoltajalle ilmoittamisessa. Mutta myöhäinen ajankohtakin huomioon ottaen olisi 10-vuotiaan pikkupojan kiinniottamisesta tämän huoltajalle ilmoittamisen odottanut oleen poliisin tehtävien kiireellisyysjärjestyksessä korkeammalla.

3.2.4 Huostaanottopäätös

3.2.4.1 Sovellettavat lainkohdat

Lastensuojelulain (683/1983) 5 luvussa (16—21§) säädetään lapsen huostaanotosta. Lain 16 §:n mukaan sosiaalilautakunnan on otettava lapsi huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kodin olosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä taikka jos lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään, jos lain 4 luvussa tarkoitettut toimet (tarkoittaa avohuollon toimia) eivät ole tarkoituksenmukaisia tai mahdollisia taikka jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi, ja jos sijaishuollon arvioidaan olevan lapsen edun mukaista.

Lastensuojelulain 18 §:ssä säädetään kiireellisestä huostaanotosta. Pykälän 1 momentin mu-

kaan, jos lapsi on 16 §:ssä mainitusta syystä välitömmässä vaarassa tai muutoin kiireellisen huostaanoton ja sijaishuollon tarpeessa, voidaan hänet ottaa sosiaalilautakunnan huostaan alistamatta päätöstä hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Lainkohdan 2 momentin (139/1990) mukaan lakkaa kiireellinen huostaanotto viimeistään 14 päivässä päätöksen tekemisestä, jollei sitä sanottuna aikana oteta 17 §:ssä tarkoitettuna huostaanottoasiana (eli varsinaisena huostaanottona) käsiteltäväksi.

Keravan kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto on selvityksessään ilmoittanut tulkitsevansa lastensuojelulain 18 §:ää siten, että kiireelliseen huostaanottoon voidaan ryhtyä myös muiden kuin lain 16 §:n mainitsemilla edellytyksillä jos lapsi on muutoin kiireellisen huostaanoton ja sijaishuollon tarpeessa. Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto on kuitenkin selvityksessään ja lausunnossaan todennut Keravan kaupungin sosiaali- ja terveysviraston tulkitsemisen lastensuojelulain 18 §:stä virheelliseksi. Lääninhallituksen mukaan lainkohtaa on tulkittava niin, että kiireelliseen huostaanottoon voidaan ryhtyä ainoastaan silloin, kun lain 16 §:ssä mainitut edellytykset täyttyvät. Omastakin puolestani pidän Keravan kaupungin sosiaali- ja terveysviraston kantaa lainvastaisena.

3.2.4.2 Huostaanottopäätöksen syntyvaiheet

Hankitun selvityksen mukaan Keravan kaupungin sosiaali- ja terveysviraston palveluksessa oleva ja Järvenpään kihlakunnan poliisilaitokselle vakituisesti sijoitettu sosiaalityöntekijä RS on 17.10.2001 päättänyt ottaa kantelijan pojan kiireellisesti huostaan lastensuojelulain 18 §:n perusteella. Päätöstä ei koskaan kumottu, mutta se on lastensuojelulain 18 §:n 2 momentin mukaan lakannut olemasta voimassa 14 päivän kulluttua sen tekemisestä, koska varsinaiseen huostaanottoon ei sittemmin ollut ryhdytty.

Kirjalliseen muotoon laadittuun päätökseen sosiaalityöntekijä RS on päiväys- ja henkilötietojen jälkeen merkinnyt seuraavat lauseet: ”Oetaan kiireellisesti huostaan LSL 18 pykälän mukaan. Huostaanoton tarkoitus on turvata esitutkinta koskien useata tuhopolttoa, joihin (pojan nimi) epäiltynä. Päätös tarkistetaan kuulustelujen yhteydessä 18.10.2001.”

RS on selvityksessään kertonut, että vanhempi konstaapeli PS oli illalla 17.10.2001 ottanut häneen yhteyttä puhelimitse ja kertonut tarpees-

ta ottaa poika kiinni rikoksesta epäiltynä. PS oli kertonut, että poikaa ei voitu pitää kiinniotettuna poliisiasemalla, joten hänen majoituksensa pitäisi järjestää muulla tavalla eli ottamalla hänet kiireellisesti huostaan ja sijoittamalla hänet lastenkotiin.

RS kertoo selvityksessään myös, että ”alustavassa puhuttelussa ei ollut selvinnyt mitään, mikä vuoksi kuulusteluja jouduttiin jatkamaan seuraavana päivänä. Pojan olisi pitänyt jäädä siis kiinniotettuna poliisilaitokselle. Täten oli pojan edun mukaista tehdä kiireellinen huostaanotto lastensuojelulain 18 §:n mukaan ja sijoittaa hänet lastenkotiin, jotta hän ei joutuisi odottamaan poliisin putkassa seuraavia kuulusteluja. Huostaanoton perusteluna oli vakava rikos, johon pojan epäiltiin syyllistyneen.”

RS kertoo keskustelleensa illalla 17.10.2002 useamman poliisimiehen kanssa kantelijan pojan asiasta. Konstaapeli PS oli pitänyt suotavana, että poika ei pääsisi puhekontaktiin muiden epäiltyjen kanssa. RS oli myös konsultoinut päivystävää lääkäriä, koska piti tuhopolttoa psykiatrisena ongelmana.

3.2.4.3 Huostaanottoperusteiden arviointi

Totean, että sosiaalityöntekijä RS:n päätöksessään mainitsema peruste kiireelliselle huostaanotolle, esitutkinnan turvaaminen, ei ole laissa säädetty huostaanottoperuste. Tähän seikkaan on myös Etelä-Suomen lääninhallitus kiinnittänyt huomiota lausunnossaan.

Näin ollen totean, että sosiaalityöntekijä RS:lla on jo lähtökohdiltaan ollut virheellinen käsitys huostaanoton perusteista ja perustellessaan huostaanottopäätöstä mainitulla tavalla hän on menetellyt lainvastaisesti.

Vielä on kuitenkin arvioitava sitä, onko — virheellisestä perustelusta huolimatta — tosiasiallisesti ollut käsillä tilanne, jossa huostaanotto olisi lain mukaan ollut mahdollinen.

Koska käsiteltävänä olevassa tapauksessa kiireellinen huostaanotto on tullut harkittavaksi pojan tekemäksi epäillyn rikollisen teon vuoksi, on harkittava sitä, onko lastensuojelulain 16 §:ssä mainittu edellytys tältä osin täyttynyt.

Lainkohdan soveltamisen kannalta keskeisin kysymys on, miten suurta varmuutta ”rikoksen tekemisestä” edellytetään, jotta huostaanoton tarve (terveyden tai kehityksen vakava vaarantaminen) olisi tähän perustettavissa.

Lainvalmisteluasiakirjoista ei asiasta löydy pohdintaa. Oikeuskirjallisuudessa on korostettu,

että huostaanotto on niin radikaali puuttuminen kansalaisten elämään, ettei siihen tule ryhtyä epävarman tosiasiaineiston pohjalta. ”Toisaalta on tilanteita, joissa vakavaa vaaraa tai uhkaa joudutaan arvioimaan eriasteisten todennäköisyyksien pohjalta (Mikkola-Helminen, Lastensuojelu 1994 s. 154). Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveystoimisto viittaa tähän omassa lausunnossaan.

Vaaran ja uhan arviointi on kuitenkin tarkasti ottaen eri asia kuin jo tapahtuneeksi epäillyn rikoksen todennäköisyyden arviointi. Ensin mainittuhan päätellään lainkohdan mukaan muun muassa jälkimmäisestä.

Lääninhallitus näyttää selvityksessään ja lausunnossaan lähteneen siitä, että pelkkä epäily vakavasta rikoksesta, jollaisena rikoslain 34 luvun 1 §:ssä (578/1995) mainittu tuhotyö on pidettävä, on riittävä peruste kiireelliselle huostaanotolle, mikäli myös muut lastensuojelulain 18 §:n säättämät edellytykset täyttyvät, mikä lääninhallituksen mukaan on ollut asian laita käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

Itse katson, että pelkkä epäily ei voi olla riittävä peruste. Lastensuojelulain 16 §:n sanamuoto ”tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon” tarkoittaa yleisten tulkintaperiaatteiden mukaan sitä, että rikoksesta pitää olla suhteellisen luotettava selvitys; muutoinhan olisi käytetty jotakin matalampaa todennäköisyyden astetta kuvaavaa ilmaisua (”syytä epäillä”, ”todennäköisesti” tms). Myös huostaanoton oikeudelliset seuraukset puhuvat tämän tulkinnan puolesta. Huostaanotossa puututaan voimakkaalla tavalla perhe-elämän suojaan ja monesti — kuten tässäkin tapauksessa — tosiasialisesti myös vapauteen.

Selvää tietenkin on, että ns. täyttä varmuutta tapahtuneesta rikoksesta ei voida vaatia huostaanoton edellytyksenä. Silloin kun huostaanoton tarve perustetaan rikolliseen tekoon, olisi nähdäkseni joka tapauksessa vaadittava, että perusteesta ei juurikaan ole epäilystä. Vaikka alle 15-vuotiasta ei voidakaan syyttää eikä tuomita rikollisesta teosta rangaistukseen, jo pelkästään se, että häneen tällaisen teon perusteella kohdistetaan oikeudellisia toimenpiteitä ja siten myös virallisesti todetaan ”rikollisen teon” tekijäksi, edellyttää vahvaa selvitystä. Jonkin verran tähän tosin saattaa vaikuttaa se, että lainkohdassa puhutaan myös muusta käyttäytymisestä, joten käytännössä ratkaisu perustunee laaja-alaisemman kokonaisharkintaan. Jos näin on, tällainenkin peruste pitäisi tietenkin näkyä avoimesti perusteluissa.

Silloin kun huostaanottopäätös joudutaan tekemään kiireellisesti, ei voida luonnollisista syistä edellyttää aivan yhtä perusteellista selvitystä epäilyn perusteista kuin ”normaalissa” tilanteessa ilman että ne tavoitteet, jotka ovat kiireellisyyden taustalla, vesittyisivät. Tällöinkin pitää tietenkin olla esittää luotettavaa konkreettista näyttöä epäilyn tueksi.

Selvityksestä käy ilmi, että huostaanottopäätöksen tehnyt sosiaalityöntekijä RS ei ole pitänyt itseään epäilyä kovin vahvana. Tämä ilmenee jo hänen siitä lähtökohdastaan, millä hän päätöksensä perustelee eli esitutkinnan jatkamisen tarpeella. Lisäksi hän suoraan toteaa antamissaan selvityksissä: alustavissa puhutteluissa ei selvinnyt mitään.

RS tunnustaakin, että lainkohdan edellyttämää selvitystä ei ollut, koska hän toteaa: ”Vaikka kiireellisen huostaanoton perusteiksi ei lain mukaan riitä pelkkä epäily, katsoin, että tässä ko. tapauksessa pojan edun mukaista oli kiireellinen huostaanotto ja sijoitus, koska ei voinut olla hänen kehitykselleen hyväksi jäädä poliisin putkaan odottamaan lisäselvitystä.”

Kaiken kaikkiaan totean, että käytettävissäni olevassa selvityksessä ei ole tullut esiin sellaisia seikkoja, joiden perusteella voisin katsoa pojan syyllistymisen lastensuojelulain 16 §:ssä tarkoitettuun ”rikolliseen tekoon” olleen lainkohdan edellyttämällä tavalla riittävän selvää. Näin ollen ainakaan tällä perusteella kiireellisen huostaanoton edellytykset eivät ole täyttyneet.

Toisaalta on otettava huomioon sekin, että jälkikäteen pelkästään niukahkojen kirjallisten selvitysten perusteella tapahtuva arviointi on kaavamaisempaa ja ”karkeampaa” kuin autenttista tilannetta arvioivalla sosiaalityöntekijällä. Hän on voinut perustaa päätöksensä myös kokonaisvaltaisempaan tilannearviointiin. Lääninhallituksen lausunnosta ilmeneekin, että kantelijan poika olisi ollut jo aikaisemmin jonkinlaisten lastensuojelullisten tukitoimien kohteena.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella en katso voivani ottaa nimenomaista kantaa siihen, ovatko nyt tarkoitettussa tapauksessa — kokonaisuutena tarkastellen — lastensuojelulain huostaanoton edellytykset olleet olemassa. Mutta ainakaan minulle toimitetussa selvityksessä ei ko. toimenpidettä ole vakuuttavasti perusteltu.

Sosiaalityöntekijä RS:n menettelyä on arvosteltava erityisesti siitä, että hän on lainvastaisilla syillä perustellut huostaanottopäätöstä. Lisäksi hän ei ole kiinnittänyt riittävästi huomiota siihen, onko kantelijan pojan tekemäksi epäillystä rikollisesta teosta ollut lastensuojelulain 16 §:n

edellyttämä riittävä näyttö. RS on ilmeisestikin toiminut poliisilta kuulemansa tiedon varassa arvioimatta itsenäisesti epäilyn perusteita — ja tilannetta muutoinkin — nimenomaan huostaanoton edellytysten kannalta.

3.2.4.4 Jatkotoimet

Hankitusta selvityksestä ilmenee, että 17.10.2001 tehtyä päätöstä kiireellisestä huostaanotosta, jota päätöstekstin mukaan tuli tarkistaa kuulustelujen yhteydessä 18.10.2001, ei ollut kumottu kuulustelujen jälkeen, vaikka kuulustelut eivät olleet tuoneet mitään näyttöä huostaanotetun pojan syyllistymisestä epäiltyyn tekkoon. Poika pääsi kuitenkin kotiin huoltajansa luo heti poliisikuulustelun jälkeen.

Hankitusta selvityksestä ilmenee, että sosiaaliviranomaiset ovat halunneet pitää kiireellisen huostaanoton voimassa poliisikuulustelujen jälkeenkin, jotta he sen avulla voisivat suorittaa perheen sosiaalisen tilanteen kartoituksen. Sosiaaliviranomaiset ovat siten käyttäneet huostaanottopäätöstä tarkoitukseen, jota varten se ei ollut päätöksen perustelujen mukaan tarkoitettu käytettäväksi. Mielestäni olisi ollut oikeudellisesti perusteltua, että kiireellisen huostaanoton perusteet olisi otettu heti tarkastettaviksi kuulustelujen jälkeen.

3.2.5 Yhteenvedo

Tapaus antaa aiheen yleisempäänkin pohdintaan sosiaalityöntekijän ja poliisin rooleista ja tehtävistä tämänkaltaisissa yhteistyökuvioissa.

Pidän sinänsä hyvänä, että poliisi ja sosiaaliviranomaiset tekevät yhdessä työtä muun muassa lapsia ja nuoria koskevissa asioissa. Eräillä paikkakunnilla on yhteistyömuotona järjestely, jossa sosiaalityöntekijä on sijoitettuna poliisilaitokselle. Näin on ollut tässäkin tapauksessa. On syytä olettaa, että tällaista järjestelyä laajennetaan ja edelleen kehitetään. Kokemuksia yhteistyöstä pidettäneen yleisesti ottaen hyvinä.

Läheiseen yhteistyöhön voi sisältyä myös vaaroja. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on tullut esille piirteitä, jotka viittaavat siihen, että sosiaalityöntekijän ja poliisin roolit voivat sekoitua ja toimivaltuuksien rajat hämärtyä. Vaikka poliisin ja sosiaaliviranomaisen toiminnan yhteiskunnalliset tavoitteet yhteistyössä sinänsä ovatkin laajasti ymmärrettynä yhteneväiset, jää rikostutkinnallisen intressin ja lastensuo-

jelullisen näkökulman sekoittumisessa lapsen etu helposti toiselle sijalle, myös oikeusturva voi vaarantua. Tässä tapauksessa pidän erityisen vakavana sitä, että kiireellistä huostaanottoa oli perusteltu pelkästään esitutkinnan turvaamisella. Tällainen kielii käsitteiden täydellisestä sekaannuksesta.

Selvitykset antavatkin viitteitä siitä, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa sosiaalityöntekijä ei ole mieltänyt omaa rooliaan. Myös poliisilla on kaikesta päätellen ollut liian yksioikoinen käsitys lastensuojelulain mukaisista toimista ja niiden tarkoituseristä.

Tämän vuoksi ja koska vastaavanlaisia tilanteita todennäköisesti tulee esiintymään jatkossakin (ks. esim. Socius-lehti 5/2002 s.10—13), olisi tärkeää valtakunnallisesti selkeyttää poliisin ja sosiaalitoimen yhteistyötä ja sen edellytyksiä. Erityisesti tässä sanottu koskee tilanteita, joissa lapsen epäillään syyllistyneen rikolliseen tekoon. Mielestäni olisi aiheellista selvittää, onko lainsäädäntöä tältä osin tarpeen tarkistaa tai tulisiko ainakin antaa yhtenäiset valtakunnalliset ohjeet.

Käsitykseni mukaan olisi syytä selvittää myös sitä, tulisiko poliisille antaa tarkentavat ohjeet alle 15-vuotiaan lapsen kohtelusta erityisesti nyt kysymyksessä olevan kaltaisten tapausten varalle. Laillisuusvalvojat ovat toistuvasti joutuneet arvioimaan poliisin menettelyä alle 15-vuotiaiden kohtelusta poliisilaitoksilla ja esitutkinnan aikana (esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1999 s.164 ja 252—254, vuodelta 2000 s.197—198 ja vuodelta 2001 s.134).

Näistä syistä saatan tässä päätöksessä lausumani tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten sisäasiainministeriölle ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle.

3.3 Toimenpiteeni asiassa

Kiinnitän Järvenpään kihlakunnan poliisilaitoksen sekä ylikomisario BR:n huomiota kohdassa 3.2.2. lausumaani käsitykseen, joka liittyy kiinniottamispäätöksen perusteisiin. Kiinnitän myös poliisilaitoksen huomiota kohdassa 3.2.3.2. lausumaani käsitykseen, joka koskee kiinniottamisesta ilmoittamista lapsen huoltajalle.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennökset päätöksestäni Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosastolle tiedoksi ja toimitettavaksi edelleen Loviisan kihlakunnan poliisilaitoksen ylikomisario BR:lle sekä Järvenpään kihlakunnan poliisipäällikölle MT:lle.

Kiinnitän Keravan kaupungin sosiaali- ja terveysviraston huomiota sen antamasta selvityksestä ilmenevään lainvastaiseen näkemykseen kiireellisen huostaanoton edellytyksistä.

Kiinnitän vielä erikseen sosiaalityöntekijä RS:n huomiota lastensuojelulain 16 ja 18 §:ssä tarkoitetun kiireellisen huostaanoton edellytysten tarkkaan noudattamiseen ja saatan hänen tietoonsa käsitykseni hänen laatimansa huostaanottopäätöksen perustelujen lainvastaisuudesta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennökset päätöksestäni tiedoksi Keravan kaupungin sosiaali- ja terveysvirastolle ja edelleen toimitettavaksi sosiaalityöntekijä RS:lle. Lähetän myös jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolle.

Lähetän tämän päätökseni edellä kohdassa 3.2.5. lausumassani tarkoituksessa tiedoksi sisäasiainministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Pyydän ministeriöitä 1.9.2003 mennessä minulle ilmoittamaan, ovatko ne nähneet aihetta toimenpiteisiin.

9.6 Kunnan rakennustarkastajan menettely

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 2.5.2002, dnro 53/1/02

1 KANTELUKIRJOITUS

Kantelija kertoo oikeuskanslerille 11.1.2002 osoittamassaan kirjoituksessa tehneensä oikeuskanslerille kantelun 10.4.2000. Tuossa kantelussa hän oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan kirjoituksessa tarkemmin esitetyin tavoin Kempeleen kunnan viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden. Kantelun taustalla olivat eräässä TV-ohjelmassa esitetyt epäilyt.

Kun kantelu oli saapunut Kempeleen kuntaan selvitykselle, kunnan rakennustarkastaja oli kantelijan mukaan soittanut hänelle ja sanonut pitävänsä kantelua häneen kohdistuvana kunnianloukkauksena sekä uhannut viedä asian käräjille.

Sen jälkeen kun oikeuskansleri oli antanut kyseisen kantelun johdosta ratkaisun, oli rakennustarkastaja kantelijan mukaan uudelleen soittanut hänelle puhuakseen kantelusta ja muun muassa kysynyt ”mitä kunnian mies tällaisessa tilanteessa tekee — pyytääkö anteeksi”. Kantelija kertoi rakennustarkastajan lisäksi lausuneen

olevan parempi, että kantelija ei ”sotkeudu tällaisiin asioihin”.

Kantelija kertoo kokeneensa puhelut niin, että jos virkamiehet yleisemmin suhtautuisivat kantelun tekijöihin rakennustarkastajan tavoin ei kukaan enää uskaltaisi puuttua virheellisiksi epäilemiinsä virkatoimiin, koska kantelun kohteet ”tulevat puhelimitse silmille”.

Kantelija pyytää oikeuskanslerin kannanottoa asiaan.

2 HANKITTU SELVITYS

Kantelijan kirjoituksen johdosta pyysin Kempeleen kunnan rakennustarkastajaa antamaan asiassa selvityksensä. Erytisesti pyysin selvitystä siitä, vastasiko kantelijan kirjoituksessa esitetty kuvaus tapahtunutta keskustelua. Lisäksi pyysin rakennustarkastajaa selvittämään, mistä syystä hän oli jopa kaksi kertaa ottanut yhteyttä suoraan kantelun tekijään kun kerran oli saattanut havaita, että oikeuskansleri oli ottanut tämän tekemän kantelun tutkittavakseen ja katsonut siten tutkimiskynnyksen ylittyvän.

Rakennustarkastaja toteaa 4.3.2002 päivätyssä selvityksessään muun muassa, että kanteluun 17.5.2000 antamansa selvityksen jälkeen hän oli soittanut toukokuussa 2000 kantelijalle ja kertonut hänelle samoin kuin selvityksessään oikeuskanslerinvirastolle oli kertonut. Kantelija oli rakennustarkastajan kertoman mukaan pahoittelut sitä, ettei hänellä ollut TV-ohjelman perusteella kaikkea tietoa käytettävissä. Keskustelu oli kaikkienensa ollut rakennustarkastajan mielestä hyvin asiallinen.

Oikeuskanslerin päätöksen jälkeen rakennustarkastaja oli soittanut kantelijalle uudelleen ja tiedustellut, oliko tämä saanut oikeuskanslerin päätöksen. Rakennustarkastaja oli tällöin todennut kantelijalle, että tämä oli kantelussaan esittänyt tutkittavaksi oliko rakennustarkastaja syylistynyt rikoksiin. ”Minusta aiheeton syytös oli ollut vakava ja kysyin, mitä hänen tulisi tehdä, jolloin hän esitti pahoittelunsa ja pyysi anteeksi.” Rakennustarkastaja kiistää puhelinkeskustelussa lausuneensa mitään sellaista, että kantelijalle olisi parempi kun ”ei sotkeutuisi tällaisiin asioihin”.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Tapauksessa on kiistatonta, että Kempeleen kunnan rakennustarkastaja oli kaksi kertaa soit-

tanut kantelijalle. Ensimmäinen kerta tapahtui sen jälkeen, kun oikeuskanslerilta oli tullut selvityspyyntö rakennustarkastajan työpaikalle Kempeleen kuntaan. Toinen puhelu oli soitettu oikeuskanslerin ratkaisun jälkeen.

Kantelijan ja rakennustarkastajan kertomusten perusteella puhelinkeskustelujen yksityiskohdat ovat eräin kohdin ristiriitaiset, osin ne ovat jääneet tarkemmin selvittämättä. Lisäselvitystä ei nähdäkseni ole saatavissa.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella pidän selvitettyinä, että rakennustarkastaja on soittanut mainitut puhelut kantelijalle nimenomaan kantelun johdosta ja keskustellakseen kantelusta tämän kanssa. Vaikka puheluiden sisällön kaikista yksityiskohdista ei olekaan luotettavaa selvitystä, pidän ilmeisenä, että niiden kärki on kohdistunut rakennustarkastajan mielestä hänestä esitettyihin perusteettomiin epäilyihin. Näin ollen voidaan hyvin perustein päätellä, että puheluiden yleissävy on ollut ainakin lähellä sitä, miten kantelija on asian kirjoituksessaan kuvaillut. Tätä käsitystä tukee rakennustarkastajan minulle antama selvitys. Siitä on luettavissa, että soittojen syynä on ollut rakennustarkastajan voimakas närkästys hänen toimiaan koskevan tutkimuspyynnön johdosta. Se, että kantelija olisi näissä oloissa kokenut puhelinkeskustelut hänen kanteluaan arvosteleviksi — olipa rakennustarkastaja nimenomaisesti näin ilmaissut tai ei — on siten uskottava.

3.2 Arviointia

Keskeinen kysymys on, onko rakennustarkastaja menettelyt oikeudellisesti korrektilla tavalla ottaessaan yhteyttä hänestä oikeuskanslerille kantelun tehneeseen henkilöön.

3.3 Yleisiä näkökohtia

Suomen perustuslain (731/1999) 108 §:n mukaan oikeuskansleri valvoo, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet ja muutkin julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Mainitut tahot kuuluvat siis oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin. Perustuslain 111 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvittavat tiedot. Oikeuskanslerista annettu lain 3 §:n mukaan oikeuskansleri käsittelee hänelle tehtyjä kanteluita. Lain 4 §:n

mukaan oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontaan kuuluvan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä tai jos oikeuskansleri muutoin katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskanslerista annettu lain 5 §:n mukaan oikeuskanslerin on hankittava asian tutkimiseksi tarvittava selvitys.

Näistä säännöksistä ilmenee, että kuka tahansa voi tehdä oikeuskanslerille tämän valvontavaltaan kuuluvan toimintaa koskevan tutkintapyyntö. Oikeuskansleri harkitsee, onko aiheellista ryhtyä tutkimaan asiaa ja millaista selvitystä kulloinkin on tarpeen asian tutkimiseksi hankkia.

Kanteluinstituutio kuuluu perustuslaintasoisena oikeusjärjestykseen. Laillisuusvalvonnan tehtävänä on virkatoimien lainmukaisuuden jälkikäteiskontrolli ja sen ohjailu kannanotoin vastaisen varalle. Tehtävänsä hoitaessaan se myös vahvistaa luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen. Vain valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää. Laillisuusvalvonta tukee siten olemassaolollaan osaltaan koko oikeudellisen järjestelmämme uskottavuutta.

Jotta laillisuusvalvonta voi nämä yhteiskunnalliset tehtävänsä täyttää, on tärkeää, että ihmiset voivat vapaasti ja seuraamuksia pelkäämättä ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista ja epäilyistään laillisuusvalvojille ja saattaa ne tutkittavaksi. Kaikenlaista puuttumista tämän oikeuden käyttämiseen on siten tarkoin seurattava ja tarpeeksi torjuttava. Tällainen puuttuminen paitsi kohdistuisi yksilön oikeusturvakeinon käyttämiseen, merkitsisi hyökkäystä yleisemmin koko viranomaistoiminnan valvontaa vastaan. Virkamiehen on alistuttava siihen, että hänen virkatoimensa voidaan saattaa asianmukaisen tutkinnan kohteeksi — tapahtukoonpa tämä virkamiehen omasta mielestä miten väärin perustein hyvänsä. On sinänsä ymmärrettävää, että kantelun kohde voi pahastua häneen virkamiehenä kohdistetuista mielestään aiheettomista ja ehkä loukkaaviksikin kokemista epäilyistä ja väitteistä. Virkamiehen tulee kuitenkin käyttäytyä asiallisesti silloinkin, kun hänen virkatoimiaan arvostellaan.

Virkamies voi luonnollisesti puolustautua väärinä epäilyinä vastaan. Kantelutapauksissa hänellä on mahdollisuus oikaista mielestään virheelliset epäilyt tai väitteet laillisuusvalvojalle antamassaan selvityksessä ja tuoda siinä esille kaikki ne näkökohdat, jotka hän haluaa saattaa ratkaisuntekoa varten laillisuusvalvojan tietoon.

Suorasta yhteydenotosta kantelijaan sen sijaan voi olla helposti seurauksena vain tilanteen kärjistyminen, jolloin myös väärinkäsitysten vaara kasvaa.

Tällaisiin yhteydenottoihin tulisivatkin suhtautua pidättyvästi ja perustellun harkitusti. Jo aseltmansa vuoksi niihin sisältyy läheinen vaara siitä, että kantelun tekijä kokee virkamiehen puuttuvan hänen perustuslailliseen oikeuteensa epäasiallisella tavalla. Tällainen vaara kasvaa, jos kantelun kohde ryhtyy arvostelemaan kantelun sisältöä tai oikomaan siinä esitettyjä epäilyjä taikka väitteitä. Selvää on, että kantelijan moittiminen kantelun tekemisestä — ja ehkä vielä seuraamuksilla uhkaaminenkin — on virkamiesasemaan täysin sopimatonta; mahdollisessa keskustelussa pitäisi visusti varoa myös sellaisia sanontoja, jotka voivat asiayhteydessään antaa aiheen tällaiselle käsitykselle.

3.4 Kannanotto rakennustarkastajan menettelyyn

Luotettavaa selvitystä ei ole siitä, että rakennustarkastaja olisi suoranaisesti uhkaillut kantelijaa tämän tekemän kantelun johdosta. Hän on kuitenkin kahdesti soittanut kantelijalle ja ottanut kantelun puheeksi tavalla, jonka kantelija on voinut mielestäni perustellusti kokea kantelun tekemistä arvostelevaksi.

Rakennustarkastaja ei ole minulle antamassaan selvityksessä tuonut esiin asiallisia syitä puheluilleen. Ainoana syynä näkyisi olleen henkilökohtainen närkästyminen kantelun sisällön johdosta ja halu julkituoda se kantelijalle — jopa jonkinlainen anteeksipyyntöodotuksin vahvistetuna.

Edellä esittämilläni perusteilla pidän rakennustarkastajan menettelyä virkamiesaseman kannalta kritiikille alttiina. Suoranaisesta lainvastaisuudesta ei selvityksen valossa nähdäkseni kuitenkaan ole ollut kysymys. Pidän menettelyä pikemminkin osoituksena huonosta harkinnasta sen suhteen, miten virkamiehen tulee käyttäytyä. Tämän vuoksi asia ei anna aiheutta muuhun kuin että kiinnitän vastaisen varalle rakennustarkastajan huomiota tässä ratkaisussa lausumaani.

9.7 Viivästyminen kantelun käsittelyssä

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 28.2.2002, dnro 1131/1/00

1 KANTELUKIRJOITUS JA SELVITYSPYYNTÖ

KM on oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa pyytänyt tutkimaan ympäristöministeriön menettelyn alueellisen ympäristökeskuksen toiminnasta 26.9.1999 tekemänsä kanteluasi-an käsittelyssä. KM oli ollut useita kertoja puhelinyhteydessä asiaa hoitavaan hallitusneuvokseen, mutta mitään ei ollut tapahtunut.

Kirjoituksen johdosta on 15.11.2000 pyydetty ministeriötä toimittamaan selvitys 15.1.2001 mennessä.

2 YMPÄRISTÖMINISTERIÖN SELVITYS

Ympäristöministeriö on, hankittuaan ympäristökeskuksen selvityksen, antanut selvityksensä 8.5.2001. Siinä on ensin käyty läpi ympäristökeskuksen toimintaa puheena olevassa vesilain 21 luvun mukaisessa valvonta-asiassa 8.7.1999 pidettyyn tarkastukseen asti. Ministeriö on lausunut käsityksensä, että ympäristökeskus oli toiminut asiassa vesilain ja tilanteen edellyttämällä tavalla.

Ministeriön oman toiminnan osalta selvityksessä on todettu, että KM:n ja hallitusneuvoksen välisissä puhelinkeskusteluissa oli käyty läpi tapahtumien kulkua ja ympäristökeskuksen toimintaa. Hallitusneuvos oli tulkinnut lainsäädäntöä yleisellä tasolla ja selostanut ministeriön ja ympäristökeskuksen välistä työnjakoa sekä jälkimmäisen itsenäistä asemaa. Hallitusneuvos oli käsittänyt, että puhelinkeskustelut ja siinä esiintuodut näkökohdat olisivat olleet riittävä kannanotto ministeriön taholta.

Ministeriö oli ollut sitä mieltä, että kirjeeseen olisi tullut vastata kirjallisesti. Vastauksen lähettämättä jättäminen ei kuitenkaan ollut heikentänyt KM:n asemaa ja oikeuksia. Ministeriö on ilmoittanut lähettävänsä ensitilassa kirjallisen vastauksen.

Samalla ministeriö on ilmoittanut pitävänsä tärkeänä kansalaisten asianmukaista kohtelua ja palvelua heidän ollessaan yhteydessä ministeriöön. Tässä tarkoituksessa ministeriö ilmoitti kiinnittävänsä henkilöstönsä huomiota asiaan.

Ministeriö oli vastannut kirjallisesti KM:lle 8.10.2001.

3 RATKAISU

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään todennut, että KM:n ympäristöministeriölle toi-

mittama kirje, jossa pyydettiin alueellisen ympäristökeskuksen toiminnan tutkimista, on luonteeltaan kantelu.

Alueellinen ympäristökeskus toimii ympäristöhallinnon alalla ja on ympäristöministeriön alainen siten kuin ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (55/1995) 2 §:stä lähemmin ilmenee. Lakisäätöisiä tehtäviä hoitaessaan ympäristökeskus on varsin itsenäinen. Tällainen tehtävä on mm. vesilain 21 luvun mukainen valvontatehtävä. Ministeriö ei hoida puheena olevan kaltaisia valvontatehtäviä. Ministeriöllä ei siten pelkääntään asemansa perusteella ole ollut mahdollisuuksia puuttua ympäristökeskuksen toimintaan sen hoitoon kuuluvassa vesilain mukaisessa valvonta-asiassa.

Ministeriöllä on kuitenkin yleinen velvollisuus seurata alaisensa viranomaisen toimintaa hallinnonalallaan. Sillä on em. kappaleessa selostetut rajoitukset huomioon ottaen mahdollisuus seurata, tutkia ja arvioida alaisensa hallinnon toimintaa.

Asiassa saadun selvityksen mukaan näytti ministeriössä vallinneen aluksi epäselvyyttä siitä, miten KM:n kirjeeseen oli tullut suhtautua. Riittävänä oli pidetty asiaan perehtymistä ja edellä selostettuja suullisia keskusteluja. Viimeistään oikeuskanslerinviraston selvityspyynnön jälkeen ministeriössä oli tultu siihen käsitykseen, että

kirjeeseen tuli vastata. Kanteluun vastaaminen kirjallisesti oli kestänyt yli kaksi vuotta.

Asiaa arvioidessaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että hyvään hallintoon kuuluu, että asiallisiin ja erityisesti viranomaisen toimivaltaan kuuluviin kirjeisiin vastataan niiden edellyttämällä tavalla kohtuullisessa ajassa.

KM:n ministeriölle tekemään kanteluun vastaaminen on viivästynyt. Tosin hänelle oli suullisesti selostettu asiaa. Ottaen huomioon KM:n toistuvat yhteydenotot ja oikeuskanslerille tekemän kantelun tässä ei ilmeisesti ollut onnistuttu toivotulla tavalla. Nämäkin seikat olisivat puoltaneet kirjallista vastaamista ainakin siinä vaiheessa, kun oikeuskanslerinviraston selvityspyyntö saapui 17.11.2000 ministeriölle. Vastatesaan KM:lle 8.10.2001 päivätyllä kirjeellä ministeriön ei voida katsoa vastanneen ilmoituksensa 8.5.2001 edellyttämällä tavalla ensitilassa.

Viitaten ministeriön ilmoitukseen pyrkimystään parantaa palvelujaan apulaisoikeuskansleri on lisäksi todennut, että sen mukaan mitä havainnot KM:n kanteluasian ja oikeuskanslerinviraston selvityspyynnön käsittelyn osalta osoittavat, aihetta tähän näyttäisi olevan olemassa.

Apulaisoikeuskansleri on saattanut edellä selostetut johtopäätökset ministeriön tietoon.

10 Liiteosa

Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta

Oikeuskanslerinvirastossa vuonna 2002 vireille tulleiden asioiden lukumäärät jaoteltuina vireilletulon ja asian laadun mukaan sekä vuonna 2002 ratkaistujen asioiden lukumäärät ja ratkaisutyypit.

Oikeuskanslerinviraston tilastojen rakennetta muutettiin vuoden 1999 lopussa. Sen johdosta tilastot ovat vain 1-kohdan osalta vertailukelpoisia sitä edeltävien vuosien tilastojen kanssa.

Vuonna 2002 vireille tulleet asiat

1. Yksityisten kantelut

1. Yksityisten kanteluja¹⁾ 1459

Kertomusvuonna vireille tulleet kanteluasiat koskivat seuraavia asiaryhmiä:

1) valtioneuvoston ja ministeriön menettely	160
2) yleisen tuomioistuimen menettely rikosasiassa	40
3) yleisen tuomioistuimen menettely muussa asiassa	143
4) hallintotuomioistuimen menettely	61
5) erityistuomioistuimen menettely	19
6) syyttäjäviranomaisen menettely	67
7) poliisiviranomaisen menettely	179
8) ulosottoviranomaisen menettely	56
9) vankeinhoitoviranomaisen menettely	10
10) muun oikeushallintoviranomaisen menettely	6
11) ulkoasiainhallintoviranomaisen menettely	1
12) läänin- ja muun sisäasiainhallintoviranomaisen menettely	27
13) puolustushallintoviranomaisen menettely	6
14) veroviranomaisen menettely	39
15) muun valtiovarainviranomaisen menettely	19
16) opetusviranomaisen menettely	39
17) maa- ja metsätalousviranomaisen menettely	19
18) liikenneviranomaisen menettely	17
19) kauppa- ja teollisuusviranomaisen menettely	3
20) sosiaaliviranomaisen menettely	127
21) terveyden- ja sairaanhoitoviranomaisen menettely	94
22) työviranomaisen menettely	36
23) ympäristöviranomaisen menettely	23
24) kunnallisviranomaisen menettely	111
25) kirkollisviranomaisen menettely	8
26) muun viranomaisen tai julkista tehtävää hoitavan menettely	125
27) asianajajan ja yleisen oikeusavustajan menettely	105
28) yksityishenkilön tekemä rikos	3
29) yksityisoikeudellinen asia	27
30) muunlainen asia	99
	1667

¹⁾ Eräissä näistä on kysymys yhtä useammasta asiasta tai viranomaisesta.

2. Ratkaisujen tulokset

2.1. Tutkitut asiat

1) huomautus	3	
2) esitys	3	
3) käsitys tai ohje	68	
4) muu kannanotto	11	
5) muu toimenpide	5	
6) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	6	96

Asiassa ei tapahtunut toimenpidettä, koska

7) virheellistä menettelyä ei todettu	586	586
---	-----	-----

2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

Kantelua ei asiallisesti tutkittu, koska siinä esitetty asia:

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	124	
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännön- mukainen muutoksenhakutie	139	
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	59	
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	15	
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	10	
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	14	
7) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia	63	
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	96	
9) koska yli viisi vuotta vanhaa asiaa	30	550
Kanteluja ratkaistiin yhteensä		1320

2. Viranomaisten kannanottopyynnöt

1. Asian laatu

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt	47	
2) muut viranomaiset	17	64
Yhteensä		64

2. Ratkaisujen tulokset

2.1. Tutkitut asiat

1) kirjallinen lausunto	39	
2) käsitys tai ohje	1	
3) muu kannanotto	1	
4) muu toimenpide	9	
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	8	59

2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

tutkimatta jätetty	3	3
Yhteensä		<u>62</u>

3. Tuomioistuinten valvonta

1. Asian laatu

1) rangaistustuomioiden tarkastus	107	
2) hovioikeuksien ilmoitukset oikeuskanslerille	29	136
Yhteensä		<u>136</u>

2. Ratkaisujen tulokset

2.1. Tutkitut asiat

1) huomautus	4	
2) kirjallinen lausunto	2	
3) käsitys tai ohje	30	
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	79	115

2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella		0
Yhteensä		<u>115</u>

4. Asianajajien valvonta

1. Asian laatu

1) kurinpitoasiat	207	
2) valvonta-asiat	131	
3) Asianajajien muu valvonta	12	350
Yhteensä		<u>350</u>

2. Ratkaisujen tulokset

2.1. Tutkitut asiat

1) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	345	345
--	-----	-----

2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

1) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	5	5
Yhteensä		<u>350</u>

5. Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta*1. Asian laatu*

1) omat aloitteet	17	
2) tarkastukset	24	41
Yhteensä		41

2. Ratkaisujen tulokset

2.1. Tutkitut asiat

1) huomautus	1	
2) esitys	2	
3) kirjallinen lausunto	1	
4) käsitys tai ohje	3	
5) muu toimenpide	3	
6) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	3	
7) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti	21	34

4. Tutkimatta jätetyt asiat

1) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	1	
2) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	1	
3) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	1	
Yhteensä		3
		37

Vuonna 2002 käsiteltävinä olleiden asioiden kokonaismäärä ja käsittely*1. Vireillä olleet asiat 1.1.2002, joista oli*

vuonna 1999 tulleita asioita	4	
vuonna 2000 tulleita asioita	131	
vuonna 2001 tulleita asioita	609	744

Vuonna 2002 tulleet asiat		2110
Yhteensä		2854

Vuonna 2002 vireille tulleista asioista oli

kanteluita	1459	
muuta asioita	651	2110
Yhteensä		2110

2. Vireillä olleista asioista on vuonna 2002

käsittely lopullisesti asioita		1904
Seuraavaan vuoteen siirtynyt		
vuonna 1999 tulleita asioita	1	
vuonna 2000 tulleita asioita	20	
vuonna 2001 tulleita asioita	199	
vuonna 2002 tulleita asioita	730	950
Yhteensä		2854

ASIAHAKEMISTO 1998—2002

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Ahvenanmaa			Ajokorttiasia		
— esitutinnan edellytykset	1998	68	— hakijan ohjaus	1998	68
— metsäkauriiden tuonti	1998	85	Ajoneuvo		
— itsehallinto	1998	112	— rekisteri-ilmoituksen käsittely	2000	101
— maakunnan ylimääräistä määrärahaa koskeva päätös valtioneuvostossa	1999	25	— tullivalvonnasta vapauttaminen	2001	87
— maaherran nimittämisessä noudatettavasta menettelystä	1999	42	— tullausten käsittelyajat	2001	88
— tullilaitoksen toiminta	1999	47, 86	Ajoneuvohallintokeskus		
— kielisäännösten noudattaminen .	1999	84	— lomakkeen harhaanjohtavuus	1998	86
— lausunto itsehallintolain muuttamista koskevasta ehdotuksesta	1999	119	— lomakkeen sisältö	2000	101
— veikkauspalveluista	2000	90	— toimivallasta	2001	93
— lausunto itsehallintolain muuttamisesta	2001	42	Alko Oy		
— raha-automaattiyhdistyksen edustajan rikosilmoitus	2001	86	— lausunto hallintoneuvoston muodostamisesta	1999	41
— keskusviraston toimivalta	2001	115	Aluevaihto		
— viranomaiskirjeenvaihdossa käytettävä kieli	2001	116	— valtion ja kaupungin välillä	1999	81
— hirvenmetsästyksen järjestämisestä	2002	109	Aluevalvonta		
Aikuiskoulutus			— lausunto aluevalvontatoimikunta 1998:n mietinnöstä	1999	39
— keskeytymisestä	2001	107	Alus		
Aita			— asetusehdotus aluksen rakenteesta	1999	27, 92
— kuusiaidan kaataminen asema-kaava-alueella	2002	106	— sopimus M/S Estoniasta	2001	82
Ajokielto			Ampuma-ase		
— määrääminen	1998	62, 64	— hallussapitoluvan rekisteröinnistä	1999	72
— ” ”	1999	65	Analoginen televisio palvelu		
— ajokiellon määrääminen ja rangaistuksen kohtuullistaminen	2000	75	— mahdollinen lopettaminen	2002	60
— tieliikennelain ajokieltoa koskevien määräysten soveltaminen	2000	75	Apteekkioikeus		
Ajokortti			— myöntämistä koskeva lakiesitys .	1998	28, 95
— valmistukseen oikeutetusta viranomaisesta	1999	37	Aravavuokratalo		
— poliisilaitoksen menettely	2000	82	— vuokrien korottamiseen kohdistuva valvonta	1999	105

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Arpajais- ja rahapelitoiminta			— Natura-asiakirjojen täsmällisyys	1999	100, 156
— lisäsäännösten tarve	1998	78	— huolellisuus potilasasiakirjoista	1999	107
Arpajaislaki			— kärkeäoikeuden asiakirjahallinto	2000	73
— lain käsittely	2001	28	— huolellisuudesta selvityksiä annettaessa	2000	96
Arpajaistoiminta			— esittelyasiakirjat tasavallan presidentin määrätessä ulkoasiainhallinnon tehtävään	2001	51
— julkista valvontaa koskeva lisäsäännösten tarve	1999	81	— asiakirjaliikenteessä tapahtunut virhe	2001	66
Asehankintasopimus			— pöytäkirjan ja tuomion toimitaminen kantajalle	2001	67
— tulkinnasta	1999	83	— ratkaisun toimittaminen nähtäville	2001	68
Asetus			— ilmoituksen lähettäminen	2001	68
— valtuus antamiseen	1998	27	— katoaminen	2001	85
— asetusehdotus aluksen rakenteesta	1999	27, 92	— tiedekuntaneuvoston pöytäkirjan antaminen	2001	90
— tasavallan presidentin asetuksenantoryhmän muistio	1999	28	— hakemukseen vastaaminen Tuotevalvontakeskuksessa	2001	97
Asevelvollisuuslaki			— tiedon antaminen julkisesta asiakirjasta	2001	105
— lausunto asevelvollisten palvelusajasta	1998	30	— julkisuuslain soveltaminen ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan asiakirjat	2002	39
Asiakaspalvelu, ks. myös Neuvonta			— presidentin asiakirjan julkisuus ..	2002	41
— Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistossa	1998	94	— päätösjäljennöksen lähettäminen	2002	72
— — ” —	2001	98	— tuomiolauselman ja perusteluiden kirjoittaminen	2002	77
— käräjäoikeuden kansliassa	1999	60	— käräjätuomarin huolellisuus ja tarkkuus	2002	76-78
— tuomioistuinten noudattama palveluperiaate	1999	62	— asiakirjapyyntöjen käsittely	2002	86
— ulkoasiainhallinnossa	1999	81	— julkisuus	2002	96
— työvoimaviranomaisten neuvontavelvollisuus	1999	99	— saatavuus ruotsin kielellä	2002	99
— poliisin velvollisuus vastata kysymykseen	2001	76	— maksun määrääminen asiakirjasta	2002	102
— tiedusteluun vastaaminen	2001	79	— kirjalliseen tiedusteluun vastaaminen	2002	103
— viisumiasiaissa	2001	82	— jäljennösten hinnoittelu	2002	104
— tietosuojan toteutumisesta	2001	98	Asiakirjojen julkisuus		
— työvoimaviranomaisen neuvontatehtävä	2001	101	— kunnallisen viranomaisen menettely	1999	105
— kirjeisiin vastaaminen	2001	109	— rakennustarkastajan menettely ..	1999	108
Asiakirja			Asialista		
— katoaminen verotoimistossa	1998	81	— lausunto valtioneuvoston asialistan ennakkoon julkistamisesta	1998	30
— huolellinen käsittely	1998	94	Asiamies		
— — ” —	1999	61, 82, 106	— tuomarin toimiminen asiamiehenä	1998	55
— potilasasiakirjan laatiminen ja säilyttäminen	1998	111			
— julkisuuslainsäätöjen soveltamisesta	1998	108			
— käsittely, ratkaiseminen ja säilyttäminen	1999	87			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Asianajalaitoksen valvonta			— huolellisuus kurinpitomenet-		
— asianajajan velvollisuudet ja hyvä			telyssä	2001	124
asianajajatapa	1998	114	— kurinpitojärjestelmän kehittä-		
— valvonta- ja kurinpitojärjestelmä	1998	114	minen	2002	114
— kurinpitolautakunta	1998	114	— valitusoikeuden käyttäminen	2002	117
— sovellettavista säännöksistä	1998	115	— oikeusavustajan ja velkaneu-		
— muutoksenhakuasioita	1998	117	vojan menettely	2002	118
— tiedot virallisilta syyttäjiltä	1998	115	Asiantuntija		
— kurinpitomenettelyn käynnistä-			— asiantuntijajäsenen toimikausi		
minen valtuutuksen sisältöä			lääninoikeudessa	1999	24
koskevassa asiassa	1998	118	— — ” — tuomioistuimessa	1999	25
— — ” — vahingonkorvausasiassa	1998	118	— asiantuntijalausunnoista ja asi-		
— — ” — osituksen toimittamis-			antuntijoista	1999	98
asiassa	1998	118	Asuintila		
— asianajalaitoksen valvonta	1999	12, 112	— tilojen puutteellisuus	2001	110
— Asianajajaliiton jäsenyydestä	1999	112	Asumismenot		
— — ” —	2000	122	— omavastuuosuus	1998	45
— — ” —	2001	118	Asumistuki		
— — ” —	2002	113	— tukiasian käsittelyn virheellisy-		
— velvollisuudet ja hyvä asianaja-			destä	2001	96
jatapa	1999	112	— käsittelyn viipyminen	2002	64
— — ” —	2000	122	— lakkaamisesta ilmoittaminen	2002	98
— — ” —	2001	118	Autovero		
— — ” —	2002	113	— autoverolain EY-oikeuden mu-		
— kurinpitojärjestelmä	1999	112	kaisuudesta	2000	29
— — ” —	2000	122	Avioero		
— — ” —	2001	118	— esitys avioeropäätöksen toimit-		
— — ” —	2002	113	tamiseksi asianomaisille	1999	59
— kurinpitojärjestelmä	1999	112	Avoliitto		
— — ” —	2000	122	— avoliittotulkinta ja kuuleminen		
— — ” —	2001	118	työmarkkinatukiasiassa	1999	97
— — ” —	2002	113	Avustaja		
— syyttäjien ilmoitukset	1999	113	— käyttäminen hallintomenet-		
— kulujen periminen	1999	115	telyssä	2000	115
— konkurssipesän toimitsijamie-			Avustus		
hen laiminlyönti	1999	116	— myöntämiseen liittyvästä har-		
— toimitsijamiehen menettely	1999	116	kinnasta	1998	85
— kurinpitomenettelystä aiheutu-			Blokkikauppasäännöt		
neet kustannukset	1999	117	— vahvistamisesta määräaikai-		
— pankin menettely	1999	117	sena	2002	43
— yleiset oikeusavustajat	1999	117	Delegointi		
— — ” —	2000	127	— tasavallan presidentin päätök-		
— — ” —	2001	124	sestä	1999	24
— valvonnasta	2000	12, 122	— lainsäädäntövallan	2000	27
— — ” —	2001	2, 118, 122			
— tiedot syyttäjiltä	2000	123			
— — ” —	2001	121			
— — ” —	2002	115			
— muutoksenhaku kurinpitopää-					
töksestä	2000	126			
— tilastot	2000	128			
— lausunto kurinpitoasioiden ke-					
hittämisestä	2001	119			
— kurinpitojärjestelmän uudista-					
minen	2001	121			
— viivytys toimeksiannon lop-					
puunsaattamisessa	2001	121			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Diplomaattipassi			Eläke		
— lasten oikeuksien huomioon ot-			— urheilijoiden eläke- ja tapa-		
taminen	1998	43	turmaturvaa järjestäminen	1999	96
— kuuleminen ja valitusoikeus	1998	76	— kuulemisesta eläkelaitoksen		
			purkuhakemuksen johdosta	1999	97
Direktiivi, direktiiviehdotus			— Terveysturvallisuuden oikeusturva-		
— kirjelmän viivästyminen	1998	21, 22	keskuksen lausunto eläkeasiassa	1999	99
— televisiodirektiivin noudatta-			— lainsäätämisenjärjestys eläkeasi-		
misesta	1998	88	assa	2000	50
— direktiiviehdotuksia koskevan			— maahanmuuttajien eläkeoikeus .	2000	105
valtioneuvoston kirjelmän vii-			— määrää koskevasta arviosta	2000	120
pyminen	2001	36	— eläkehakemuksen käsittelyvirhe	2000	120
— lausunto kesäaikadirektiivin täy-			— arviolaskelman sitovuudesta	2000	93
täntöönpanosta	2001	50	— eläkepäättökseen tekemiseen osal-		
— kansallinen täytäntöönpano	2002	46	listuneiden henkilöllisyys	2001	57
			— työkyvyttömyyseläkkeen karens-		
Eduskunnan kirjelmä			sin aikainen toimeentuloturva ...	2001	58
— viivästyminen kirjelmän esitte-			— takaisinperintä	2001	98
lyssä	1998	74			
Eduskunnan oikeusasiamies			Eläketurva		
— oikeuskanslerin ja oikeusasia-			— urheilijoiden	1998	26, 41,
miehen tehtävien jako	1998	11			88
— oikeuskanslerin ja eduskunnan			Ennakoäänestys		
oikeusasiamiehen tehtävien jako	1999	12	— ennakoäänestyspaikat harvaan		
— — ” —	2000	13	asutuilla alueilla	1999	46
— — ” —	2001	12			
— — ” —	2002	12	Erikoissairaanhoito		
— siirretyt kantelut	2001	12	— järjestämistä vastuusta	2002	96
— — ” —	2002	12			
— lausunto oikeusasiamieslaki-			Erivapauspäätös		
työryhmän mietinnöstä	2001	126	— lausunto ulottuvuudesta	2001	49
— kommentointi asiantuntijalau-					
sunnoista oikeusasiamiehen ja			Esittelijä		
oikeuskanslerin kertomusten			— esteellisyys	1998	46, 100
johdosta	2001	130	— huolellisuus	1998	103
			— oikeuskanslerinviraston esitte-		
Ehdollinen vankeusrangaistus			lijän esteellisyys	2002	84
— täytäntöönpano	1998	62			
— koetusajan pituus	1998	62	Esittelyasiakirjat		
— täytäntöönpanosta	1999	64	— esittelyasiakirjat tasavallan pre-		
— koetus aika	1999	64	sidentin määrätessä ulkoasiain-		
— — ” —	2001	70	hallinnon tehtävään	2001	51
Ehdonalainen vapaus			Esittelylista		
— menettäminen	1999	63	— listatarkastuksessa havaittuja		
— ehdonalaiseen vapauteen pää-			virheitä ja puutteita	1998	20
stämistä koskevien ohjeiden			— tarkastuksesta aiheutuneista		
muuttaminen	2000	50	toimenpiteistä	1998	24
			— listojen tarkastamiseen liittyvät		
Elatusapu			kanteluasiat	1998	26
— sosiaaliviranomaisen menettely			— esittelylistojen tarkastaminen	1999	23
perinnässä	1999	107	— tarkastuksesta aiheutuneet toi-		
			menpiteet	1999	24

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— tarkastamiseen liittyvät kanteluasiat	1999	27	— lautamiesten esteellisyyttä koskevista säännöksistä	2000	65
Esitutkinta			— rikosilmoituksen vaikutus tuomarin esteellisyyteen	2000	71
— kuulustelukertomuksen luovuttaminen	1998	68	— uskotun miehen esteellisyydestä	2000	85
— suorittamatta jättäminen	1998	69	— esteellisyydestä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä	2000	94
— — ” —	2001	86	— lausunnon antamisessa	2000	99
— viivästyminen	1998	69	— kansanedustajaa koskevat esteellisyyssäännökset	2001	37
— suorittamisen edellytykset	1998	68	— tutkinnanjohtajan	2001	77
— asianosaisen kuulemisesta	1999	59	— — ” —	2002	81
— viivyttely toimittamisessa	1999	70	— syyttäjän	2002	80
— tutkinnanjohtajan toimivalta	1999	71	— tullirikostutkijan	2002	89
— lopettamispäätöksen sisällöstä	1999	71	— lautakunnan puheenjohtajan	2002	107
— tarvittava riittävä epäily rikoksesta	1999	73	Etsintäkuulutus		
— viipyminen	2000	79, 81	— peruuttamatta jääminen ja maastapoistumisen estyminen	2000	91
— — ” —	2001	75	Euroopan ihmisoikeussopimus		
— ilmoitusvelvollisuus esitutkinnaissa	2000	80	— lausunto Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjan allekirjoittamisesta	2000	49
— toimittamisesta	2000	80	Euroopan keskuspankki		
— kohdentaminen ja rajoittaminen	2000	82	— johtokunnan kokoonpanosta	1998	23, 25
— rikoksesta epäillylle annetut tiedot	2001	75	— päätöksentekojärjestys liitettäessä Suomen Pankki osaksi Euroopan keskuspankkia	1999	27
— tutkinnanjohtajan esteellisyys	2001	77	Euroopan neuvosto		
Esitutkintalaki			— lahjontaa koskeva yleissopimus	2002	46
— muuttamisesta	2002	48	Euroopan oikeusasiamies		
Esteellisyys			— kantelun siirtäminen	1998	99
— tuomarin	1998	45, 58	— — ” —		
— — ” —	2002	74	Euroopan unioni		
— esittelijän	1998	46, 100	— jäsenyys	1998	21
— — ” —	2002	84	— — ” —	2000	29
— oikaisuvaatimusta käsiteltäessä	1998	47, 111	— direktiiviehdotusta koskevan kirjelmän viivästyminen	1998	21
— lautamiehen	1998	53	— säädösehdotusta koskevan kirjelmän viivästyminen	1998	22
— esteellisyyssäännöksistä	1998	106, 108	— rahanvaihtojakson lyhentäminen	1998	23
— ministerin	1999	26	— Euroopan keskuspankin johtokunnan kokoonpanosta päättäminen	1998	23, 25
— — ” —	2000	37	— lausunto Natura 2000 -verkostoa koskevasta päätösluonnoksesta	1998	24, 34
— — ” —	2002	44, 134	— jäsenmaiden oikeusasiamiesten seminaari	1999	17
— kaupunginhallituksen jäsenen esteellisyydestä	1999	43			
— käräjäoikeuksien lautamiesten esteellisyyssäännöksiä koskevasta esityksestä	1999	59			
— kunnan teknisen johtajan	1999	108			
— valtion omistajavallan käyttöön liittyen	1999	164			
— dosentuurin aiheuttamana	2000	36			
— valtion elokuvalautakunnan jäsenen	2000	36			
— ministeriön kansliapäällikön	2000	43			
— — ” —	2001	155			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— perusoikeusasiakirja	1999	20, 45	— käsittelyn viipyminen Kansan-	2001	99
— unionin jäsenyys	1999	24	eläkelaitoksessa		
— perusoikeuskirja	2000	22, 53	Halkomistoimitus		
— jäsenyyteen liittyviä tapauksia ...	2000	29	— toimitusinsinööriin menettely	1999	88
— Suomen edustus Eurooppaneuvoston kokouksissa	2000	34	Hallintojohtosääntö		
— valtioneuvostolain ja ulkoasiainhallintolain muuttamisesta	2000	39	— puutteellisuus yliopiston hallintojohtosäännössä	2001	89
— EU:n jäsenmaiden suhtautumisesta Itävallan hallitukseen	2000	129	Hallintokantelu		
— valtioneuvostovalvonta			— asianmukaisesta käsittelystä	1999	52
EU-asioissa	2001	35	— käsittely lääninhallituksessa	1999	92
— lausunto EU:n sotilaskomitean Suomen sotilasedustajalle annettavasta ohjeistuksesta	2001	46	— kuuleminen	1999	98
— valtioneuvostovalvonta			— lääninhallituksen menettely	1999	98
EU-asioissa	2002	29	— käsittelyn viipyminen	2001	61, 91
— Euroopan hiili- ja teräsyhteistyön perustamissopimuksen päättymisen johdosta tehtävien järjestelyjen kansallisesta hyväksymisestä	2002	29	Hallintolaki		
Euroopan yhteisöjen tuomioistuin			— lausunto luonnoksesta	2001	132
— jäsenen määräämisestä	1998	22	Hallinto-oikeuslaki		
Haagin sopimus			— lausunto työryhmän ehdotuksesta	1998	30
— soveltamisesta	1998	110	Hallintovalitus		
Haaste			— esteellisyydestä hallintovalitusta käsiteltäessä	1998	100
— haastehakemuksen toimittamisesta sähköisenä viestinä	1998	55	Helikopteri		
— virheellisestä menettelystä rikoshaasteen tiedoksiannossa	1998	55	— ministerin menettely	2002	43, 142
— esitys haastetiedoksiantomenettelyä koskevien säännösten täydentämisestä	1999	76	Henkilörekisteri		
— antaminen	2000	63	— rekisterinpitäjää koskevasta tulkinnasta ja terveydenhuollon tietosuojasta	1999	96
— huolellisuus tiedoksiannossa	2000	68	Henkilötieto		
— tiedoksiantaminen sairaalassa ...	2000	86	— luovuttaminen tieteellisiin tarkoituksiin	2002	84
— antaminen isyysasiassa	2001	66	Henkilötuntemerkit		
Haastehakemus			— ottaminen alle 15-vuotiaalta	2001	74
— täydentämisen määräaika	2002	72	Hinta		
Hakemus			— vertailuhintatietojen antaminen .	2000	95
— käsittelyajasta	1999	53	Hirvi		
— asianmukainen käsittely	1999	87	— metsästyksen järjestäminen Ahvenanmaalla	2002	109
— huolellisuudesta käsittelyssä	1999	106	Hirvieläin		
— vastaaminen hakemuksen Tuotevalvontakeskuksessa	2001	97	— aiheutuneista vahingoista	2000	99
— rekisteröintihakemuksen käsittelystä	2001	97			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Hoitomaksupäätös			Ilmatieteen laitos		
— valtuutuksen tarpeesta oikaisua vaadittaessa	2000	115	— pääjohtajan viran täyttö	2002	31
Holhous			Ilmoitusvelvollisuus		
— maistraatin menettely holhous-toimen lupa-asiassa	2001	78	— esitutkinnassa	2000	80
Hovioikeus			Ilves		
— jäsenten salassapitosäännösten vastainen menettely	1998	53	— lupien myöntäminen metsäs-tykseen	2002	92
— hovioikeuksia koskevista havainnoista	2001	63	Irtisanominen		
— hovioikeuksien yhteistoiminta oikeuskanslerinviraston kanssa ..	2001	64	— irtisanomista koskevan oikaisuvaatimusasian käsittelyn viipyminen	2001	87
— tarkastuskertomukset	2001	64	Irtisanomismenettely		
— hovioikeusmenettelyn lainmu- kaisuus	2001	65	— kohteena olevien virkamiesten täsmentäminen	1998	25
— virkarikosasioita koskevien päätösten lähettäminen oikeuskans- lerille	2001	68	Istuntokäsittely		
— tuomion lähettäminen	2001	69	— velkajärjestelyasian istuntokä- sittelystä	1999	59
Huoltoasema			Isyys		
— ympäristönsuojeluviranomai- sen menettely	2002	108	— vahvistamisesta	1998	60
Huostaanotto			— isyystutkimus tuomioistuimen määräämänä	2001	56, 78
— poliisin ja sosiaaliviranomai- sen menettely	2002	58, 149	— haasteen antaminen isyysasiassa ..	2001	66
Huumetestit			— lastenvalvojan isyyden vahvis- tamista koskevien toimenpitei- den viipyminen	2001	109
— oppilaitoksissa	2000	56, 113	Itävalta		
Höyryveturi			— Suomen hallituksen suhtautu- misesta Itävallan uuteen hal- litukseen	2000	129
— luovuttamista koskevan lahja- kirjan muutoksista	1999	93	Johtaja		
Ihmisoikeusasiat ks. Perus- ja ihmisoikeusasiat			— työ- ja elinkeinokeskuksen joh- tajan sivutoimet	2001	32
Ikä			Johtokunta		
— poissulkevana valintaperusteena ..	1998	42	— Suomen Pankin johtokunnan jäsenen nimittäminen	2001	26
Ikäsyrrjintä			Johtoryhmä		
— työhönotossa	1998	42, 110	— johtoryhmätyöskentely kihla- kunnanvirastossa	2000	85
— epäily ikäsyrrjinnästä	1999	48, 104	Joukkoliikennepalvelut		
Ilmailulaitos			— esitys lainsäädännön ristiriidan poistamisesta	1998	86
— menettelystä kuulemisessa	1999	53, 92			
Ilmailurajoitukset					
— ilmapuolustuksen tunnistusvyö- hykkeellä	1998	43, 78			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Joutuisuus ks. myös Viipyminen, viivästyminen			— esitys erityisperusteisen kalastusoikeuden selvittämisestä	1998	83
— hakemuksen käsittelyn	1999	88	— lohenkalastuksen säättely	2000	100
Julkinen oikeusavustaja			— projektin toteuttaminen	2000	111
— menettely velkajärjestelyasiassa .	2002	118	— — ” —	2002	104
Julkisuus			Kalatalousasia		
— lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin .	1998	44	— joutuisuus käsittelyssä	1999	88
— oikeudenkäyntipöytäkirjan julkinen luotettavuus	2000	69	Kanatalousyritys		
— tietojen antaminen konkurssi-asiasta	2000	69	— valvonta ja ympäristön pilaantumisvaara	2001	111
— rikosrekisteri-ilmoituksen luovuttaminen	2000	70	Kansainvälinen sopimus		
— puoluerahoituksen julkisuudesta	2001	37	— lausunto verottomuutta ja tullittomuutta koskevien säännösten sovellettavuudesta	1999	40
Julkisuuslainsäädäntö			— valmistelua koskevat ohjeet	2000	42
— kannanotot uudistamishdotuksesta	1998	36	— sopimus M/S Estoniasta	2001	82
Julkisuuslaki			Kansainväliset yhteydet		
— soveltaminen ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan asiakirjat .	2002	39	— oikeuskanslerinviraston	1999	17
Jälkihuoltoveloite			Kansalaiskirje		
— toteuttamisesta	2001	109	— pääministerille osoitettujen kansalaiskirjeiden käsittelystä	1999	42
Järjestyksen ylläpitäminen			— vastaaminen	1999	96
— oikeudenkäynnissä	1999	60	— siirrosta ilmoittaminen	2001	95
Järjestysrangaistus			— perusoikeuksien turvaamisesta kansalaiskirjeen käsittelyssä	2001	102
— esitys järjestysrangaistukseen tuomitsemisesta	1999	58	Kansalaisuushakemus		
— päätöksen perustelemisesta järjestysrangaistusasiassa	1999	60	— käsittelyaika ulkomaalaisvirastossa	2001	59, 83
Järjestyssääntö			Kansalaisuuslaki		
— esitys kunnallisia järjestyssääntöjä koskevan lain tarkistamiseksi	1999	81	— lausunto luonnoksesta kansalaisuuslaiksi	2002	36
Jäte			Kansanedustaja		
— jätelain soveltaminen	2000	117	— puolue- eli ryhmäkurista	2000	47
Jätehuolto			— edustajanpalkkion korottaminen	2001	37
— ekomaksun laskutus	2001	113	— vaalirahoitus	2002	40
— jätelain soveltamisesta	2001	114	— ministerin vastaaneminen kansanedustajan kysymykseen	2002	96
Kaavoitus			Kansaneläke		
— ympäristökeskuksen menettely kaavamuuotosasiassa	1999	100	— takaisinperintä	2001	98
Kalastus			Kansaneläkelaitos		
— erityisperusteiset kalastusoikeudet	1998	45	— kuntoutuksesta	1998	90
			— asiakaspalvelusta	1998	94
			— ikään perustuva rajoite	1998	42
			— opintotuen takaisinperintä	2000	96, 103, 160

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— — ” —	2001	91	Katu		
— etuushakemukset ja asiakasneuvonta	2000	103, 104	— kunnossapito ja valvonta	1999	48, 108
— neuvontavelvollisuudesta	2000	104, 105	— talvikunnossapito	2000	113, 119
— — ” —	2002	97	Kauppakirja		
— jäsenyydet Kansaneläkelaitoksen hallituksessa	2001	34	— antaminen pakkohuutokaupassa	1998	70
— asumistukiasian käsittelyn virheellisyys	2001	96	Kaupunginjohtaja		
— määräaikojen noudattamisesta valituskirjelmien käsittelyssä	2001	96	— kannanotto apulaiskaupunginjohtajan valintamenettelystä	1999	105
— työkyvyttömyyseläke ja lapsikortus	2001	98	Kaupunginvaltuusto		
— asiakaspalvelusta paikallistomistossa	2001	98	— menettely kokouksessa	1998	109
— tietosuojaan toteutumisesta asiakaspalvelussa	2001	98	Kaupunginvaltuutettu		
— kansaneläkkeen takaisinperintä	2001	98	— kotipaikan selvittäminen	2001	106
— hakemusten käsittelyn viipyminen	2001	99	Kaupunki		
— hakemuksen käsittelyaika	2002	98	— toiminta urakkatarjousmenettelyssä	2001	106
— sairauspäivärahopäätös	2002	66, 98	Kehitysyhteistyö		
Kansliapäällikkö			— varojen kohdentaminen	2001	51
— lausunto sidonnaisuuksista	1998	38	Kielenkäyttö		
— ministeriön kansliapäällikön sijaisen nimittämisestä	1999	25	— tuomari ja loukkaavan ilmaisun käyttäminen	2001	58, 67, 69
— ministeriön kansliapäällikön esteellisyys	2000	43	— poliisipartion käyttäytyminen	2001	76
— ministeriön kansliapäällikön esteellisyydestä	2001	155	Kieli		
Kanteluasia			— kielisäännösten noudattamisesta	1999	84
— käsittelyn kiirehtiminen	2000	107	— toimituskirjassa käytettävästä kielestä	2000	83
Karenssi			— ruotsinkielisestä palvelusta äänestettäessä	2000	54, 85
— työkyvyttömyyseläkkeen karenssin aikainen toimeentuloturva	2001	58	— ruotsinkielisen veroneuvonnan saatavuudesta	2000	92
Karhu			— viranhakukuulutusten julkaiseminen kahdella kielellä	2001	88
— karhukannan säätely	1999	48, 142	— Ahvenanmaalla käytettävän viranomaiskirjeenvaihdon kieli	2001	115, 116
Kasvi			— kielitutkintojärjestelmä ja kielelliset oikeudet	2002	44, 66
— peltokasvien tukijärjestelmä	2000	100	— asiallinen kielenkäyttö	2002	65
Kasvituotannon tarkastuskeskus			— kielelliset oikeudet asiakaspalvelussa	2002	67, 88
— toimivalta Ahvenanmaalla	2001	115	— kielilainsäädännön noudattaminen käräjäoikeudessa	2002	70
Katsastus			— asiakirjan saatavuus ruotsin kielellä	2002	99
— menettely toimituspäätöksessä	1998	87			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Kielilainsäädäntö			— vastaaminen Yleisradio Oy:ssä ..	2002	64, 95
— poliisin toiminnassa noudatettava	2001	83	— kirjalliseen tiedusteluun vastaaminen	2002	103
Kielilakikomitea			Kirjesalaisuus		
— lausunto mietinnöstä	2001	159	— loukkaamattomuudesta	1998	44
Kihlakunta			— kirjesalaisuuden turvaaminen postitoiminnassa	1999	48
— kihlakuntajaon tarkistamista koskeva päätös	2001	86	Kirkko		
Kihlakuntaudistus			— nimikirja-asetuksen noudattaminen	2002	109
— havaintoja uudistuksesta	1999	66	Kiusaaminen		
Kiinnitys			— kiusaamista koskevan väitteen käsittely	2000	114
— kuolettamisesta	1998	53	Koe-eläintoiminta		
Kiinteistö			— toiminnasta annettujen säännösten soveltamisesta	1999	92
— pakkohuutokauppa	1999	73	Koetus aika		
— — ” —	2000	83	— palautetussa rikosjutussa määrätty	1998	62
— verotusta koskevan todistuksen antaminen	2000	91	— pituudesta	1998	62, 63
Kiinteistöasiat			— ehdollisen rangaistuksen	2001	70
— ruuhkautumisesta käräjäoikeudessa	1998	58	Kohtuullistaminen		
Kilpailu- ja markkinatuomioistuinyöryhmä			— rangaistuksen kohtuullistaminen	1999	64
— lausunnon antaminen työryhmän mietinnöstä	2000	49	Koira		
Kilpailutuomioistuin			— poliisin menettely koiran kiinnipitovelvollisuuden valvonnassa ..	2000	81
— lausunto kilpailutuomioistuintoimikunnan ja markkinatuomioistuinyöryhmän mietinnöstä	1999	36	— ulkoiluttaminen kuntoradoilla ...	2002	104
Kirjaaminen			Kolehti		
— asianomistajan vaatimusten kirjaamatta jättäminen	1998	56	— menettelystä keruun yhteydessä ..	1998	112
Kirjanpito			Konkurssiasiamies		
— ulosottoviranomaisen menettely	2002	83	— kanteluasian viipyminen	2000	86
Kirjasto			Konsulipalvelulaki		
— kirjaston aiheuttaman vahingon korvaaminen	2001	115	— lausunto esityksestä	1999	42
Kirje			Korkeakoulu, ks. myös Yliopisto		
— viranomaiselle lähetettyyn kirjeeseen vastaaminen	2000	71, 93, 105, 106	— valmistumissitoumuksen allekirjoittaminen	2001	90
— virkakirjeen tiedot	2000	96	— laiminlyönti tasa-arvolain mukaisen selvityksen antamisessa ...	2001	90
— ministerille osoitettuun kirjeeseen vastaaminen	2002	64, 88	Korkein oikeus		
			— jäsenen nimitysehdotuksen perusteleva	2001	31
			— sotilasjäsenten määrääminen	2001	31

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Korvausvaatimus			Kunnallinen säännös		
— käsittelyn viipyminen	2002	103	— puutteesta	1998	108
Korvausvastuu			Kunnallisvalitus		
— valtion korvausvastuu virkamie-			— käsittelyajasta lääninoikeudessa	1998	59
hen aiheuttamasta vahingosta ...	2000	82	Kunnanhallitus		
Korvausvelvollisuus			— tietojen antaminen kanteluasi-		
— aiheettomasta paloilmoituk-			assa	1998	109
sesta johtuva	2002	108	— asemasta	1998	109
Kotietsintä			— menettely ympäristölupa-asiassa	2000	112
— poliisin menettely kotietsinnän			Kunnianloukkaus		
toimittamisessa	1999	49, 70	— sananvapauden rajoittamisesta		
— kotirauhaa rajoittavien säännös-			kunnianloukkausasiassa	1999	50
ten tulkinnasta	2001	56, 75	Kuntalaki		
— kotietsintämääräyksen muoto-			— selvitystyö esityksen johdosta	1998	78
asu	2001	75	— vaikutuksista	2000	109
— etsintätoimenpiteestä ilmoitta-			Kuntaliitos		
minen	2001	76	— kuntaliitosesitys	2000	50
Kotipaikka			Kuntoutus		
— kaupunginvaltuutetun koti-			— Kansaneläkelaitoksen järjes-		
paikan selvittäminen	2001	106	tämä	1998	90
Kotirauha			— oppivelvollisuusikäisen kuntou-		
— kotirauhaa rajoittavien sään-			tuksen järjestämisestä	2001	56
nösten tulkinnasta	2001	56, 75	Kuolemansyy		
Koulu			— selvittämisestä	1998	97
— rakennuksen terveyshaitta	1998	110	Kuolintodistus		
— kyläkoulujen lakkauttaminen	2000	114,155	— antamisen viipyminen	2001	60, 91
Kulkuneuvo			Kutsunta-asiain keskuslautakunta		
— väliaikaisessa maahantuonnissa			— kokoonpanosta	1998	24
sovellettavat säännökset	2000	30	Kuuleminen		
Kulttuuriasianneuvos			— tapaamisoikeutta koskevassa		
— viran täyttäminen	2002	27	asiassa	1998	56
Kuluttaja-asiamies			— uskottua miestä määrätessä	1998	60
— ilmoituksen käsittely	1998	88	— diplomaattipassiasiassa	1998	76
— toimivallasta	2001	95	— ilmailulaitoksen menettely	1999	53
— viran julistaminen uudelleen ha-			— lisätutkintapöytäkirjan osalta	1999	59
ettavaksi	2002	27	— eläkelaitoksen purkuhake-		
Kuluttajavalituslautakunta			muksen johdosta	1999	97
— kuuleminen	2001	94	— hallintokanteluasian käsittelyssä	1999	98
Kunnallinen järjestyssääntö			— kalastusasiassa	2000	59, 99
— päihteiden käytön rajoittaminen			— laiminlyönti	2000	111
järjestyssäännön avulla	2001	56, 106	— kuluttajavalituslautakunnassa ...	2001	94
			— vähemmistövaltuutetun	2002	43
			— eduskunnan valiokunnissa	2002	46
			— rakennuslupa-asiassa	2002	106

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Kuulustelukertomus			— virheellinen tieto lainhuutorekisterissä	2000	71
— luovuttamisesta	1998	68			
Kuuluttaminen			Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri		
— virheellisyydet Natura-kuuluttamisessa	1999	108, 156	— julkisuus	1998	44, 59
Kuulutus			Lainkäyttötoiminta		
— asianmukainen julkaiseminen	2002	106	— perus- ja ihmisoikeusvalvonta	1998	52
Kuulutuslainhuuto			Lainvoimaisuusmerkintä		
— antaminen	2000	70	— virheellinen merkintä	2000	66
Käräjäoikeus			Lanta		
— tarkastaminen	1998	52	— valvontatoimenpiteet ja ympäristön pilaantumisvaara	2001	111
— pöytäkirjan ja tuomion toimitaminen kantajalle	2001	67	Lapsi		
— ratkaisun toimittaminen nähtäville	2001	68	— oikeuksien huomioimisesta	1998	43
— ilmoituksen lähettäminen	2001	68	— huoltajien oikeusasemasta	1998	110
Käräjätuomari, ks. myös Tuomari			— henkilötuntemerkkien ottaminen alle 15-vuotiaalta	2000	79
— menettely ulosmittausvalituksen käsittelyssä	1998	57	— ” ” —	2001	74
— selvittämisvelvollisuus	2002	70	— lasten oikeuksia koskeva ehdotus	2001	36
— käyttäytyminen	2002	71	— suojeleminen haitallisilta kuvaohjelmilta	2001	38
— huolellisuus ja tarkkuus	2002	76-78	— lapsen huoltoasiassa pyydetyn lausunnon viipyminen	2001	58, 109
Käsittelyaika			— lapsikorotus työkyvyttömyyseläkkeestä	2001	98
— kunnallisvalitus lääninoikeudessa	1998	59	— tuomioistuimen lapsen huoltoasiassa pyytämä lausunto	2001	109
— hakemuksen	1999	53, 87	— lasten asuintilojen puutteellisuus	2001	110
Käsittelypäivä			— rikosperusteinen kiinniottaminen ja huostaanotto	2002	58, 149
— siirrosta ilmoittaminen	1998	56	— lastensuojelun tukiasuntosääntöjen lainmukaisuus	2002	59, 96
Laamanni			— päiväkotilasten valvonta ja turvallisuus	2002	105
— menettely selvityksen antamisessa	2000	71	Laskuvirhe		
— ” ” — tuomiossa olleen virheen korjaamisessa	2000	73	— tuomiota laadittaessa	2000	66
— ” ” — muutoksenhakemusta käsiteltäessä	2000	73	Lastensuojeluasias		
Lahja			— salassa pidettävien tietojen esittäminen näyttönä	2001	69
— valtion ja kaupungin välisen lahjan ehtojen muuttaminen	1999	93	Lastenvalvoja		
Lain voimaantulo			— isyyden vahvistamisen viipyminen	2001	109
— ajankohdan muuttaminen	2002	27	Lausunto		
Lainhuuto			— ulkomaalaisviraston lausunnon sisällöstä ja sitovuudesta	1999	82
— lainhuutokuulutuksen antaminen ja lainhuudon myöntäminen	2000	70			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— asiantuntijalausunnoista	1999	98	Lisätutkintapöytäkirja		
— viivästyminen	1999	101	— asianosaisen kuuleminen lisätutkintapöytäkirjan osalta	1999	59
Lautamies			Lohenkalastus		
— vastuusta	1998	52	— intressiryhmien edustuksen turvaaminen työryhmässä	1999	87
— esteellisyttä koskevista säännöksistä	1998	53	Lohkomistoimitus		
— käräjäoikeuksien lautamiesten esteellisyyssäännöksiä koskevasta esityksestä	1999	59	— toimitusinsinöörin menettely	2001	92
— esteellisyttä koskevista säännöksistä	2000	65	— kiinteistöasiassa	2002	93
— lautamiesten kokoonpanon vaihtuminen rikosasiassa	2000	68	— aloittamisen viivästyminen	2002	93
— asiallinen käyttäytyminen	2000	68	Lomake		
Lennonjohto			— harhaanjohtavuudesta	1998	86
— vuoropäälliköiden työnantaja-asemasta	1999	50, 129	Lomakorvaus		
— kelpuutus	2000	101	— jaksottamisesta	2000	106
Liikenne			Luottamushenkilö		
— poliisin suorittama liikennevalvonta	1999	71	— kunnallisten luottamushenkilöiden asemasta	1998	106
— rikesakon antaminen liikenne-rikkomusasiassa	1999	71	Lääke		
— liikennevakuutuskeskuksen toiminnan valvominen	1999	99, 111	— erilliselvitys peruskorvattavista lääkkeistä	1999	95
— hirvieläinten aiheuttamat vahingot	2000	99	— vastuu potilaan hoidosta ja lääkityksestä	1999	106
— tavaraliikennettä koskevista säännöksistä	2000	102	— lääkekustannusten korvaamisesta	2000	104
— luvanvaraisuus	2000	102	— toimittamisesta annettu määräys	2001	99
Liikenneministeriö			Läkelaitos		
— toimivallasta	2001	93	— toimivallasta	2001	99
Liikenneturvallisuus			— lääkkeiden toimittamisesta annettu määräys	2001	99
— esitykset turvallisuuden parantamiseksi	2001	94	Lääkäri		
— liikenteen meluhaitta	2001	113	— menettely psykiatriseen sairaalahoitoon ottamisessa	2000	114
Liikennevahinkolautakunta			— eläkepäätöksen tekemiseen osallistuneiden henkilöllisyys	2001	57
— toiminnan valvominen	2001	116	— oikeuslääkärin velvollisuus suorittaa tutkimus	2001	78
Lisäeläke			Lääkärintutkimus		
— leikkaamisesta eläkesäännön muutoksella	1998	85	— tuomioistuimen määräämänä	2001	56,78
Lisätalousarvio			Lääninhallitus		
— rauhanturvajoukkojen ylläpitomenot	1998	24	— kanteluasian siirto	1998	110
— osakkeiden siirtäminen	1998	26	— menettely maksutalletuslain mukaisessa asiassa	1999	77
			— virkamiesten menettely	2000	89, 96
			— esittelijän neuvontavelvollisuus .	2000	90

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— valvontatehtävistä palo- ja pelastustoimen alalla	2001	85	Maiistraatti		
— asiakirjan katoaminen	2001	85	— viran täyttäminen	2001	78
Lääninkassa			— virkanimitysmuistion laadinnan laiminlyönti	2001	78
— toiminnan lakkauttaminen	2001	85	— menettely holhoustoimen lupasiassa	2001	78
Lääninoikeus			Maito		
— kunnallisvalituksen käsittelyajasta	1998	59	— menettely lisäkiintiöhakemusten käsittelyssä	1998	48, 84
— asiantuntijajäsenen toimikausi	1999	24	Maksu		
— menettely hallintokantelun käsittelyssä	1999	98	— merenkululaitoksen yhteysaluksilla perittävistä maksuista ..	2001	94
Löytötavara			— ekomaksun laskutus	2001	113
— henkilötunnuksen käsittely löytötavara-asiassa	2000	81	Maksullisuus		
Maahanmuuttaja			— metsäkeskuksen suoritteiden, lausunto	1998	32
— eläkeoikeus	2000	105	Maksupaikka		
Maa- ja metsätalousministeriö			— verojen maksupaikat ja palvelumaksu	2001	87, 157
— lausuntoasian käsittely	2001	92	Markkinatuomioistuim		
Maankäytön yleissuunnitelma			— lausunto kilpailutuomioistuimtoimikunnan ja markkinatuomioistuintyöryhmän mietinnöstä	1999	36
— Nuuksion yleissuunnitelman almistelusta	1999	100	Matkakäräjät		
Maanmittaustoimisto			— havaintoja hovioikeuskäräjistä ..	2001	63
— virheen oikaisemisesta	2001	92	Meluhaitta		
Maa oikeus			— melumittausten suorittamisen tarpeellisuus	2001	113
— tuomarin menettely maa oikeuden istunnossa	1998	54	Merenkululaitos		
Maastapoistuminen			— yhteysaluksilla perittävistä maksuista	2001	94
— maastapoistumisen estämistä koskeva asia	2000	91	Merioikeusyleissopimus		
Maastoliikennelupa			— Suomea sitovat oikeudet ja velvoitteet	2001	82
— Metsähallitus luvan myöntäjänä	2002	57, 94	Metsä		
Maataloustuki			— vanhojen metsien suojeluohjelman valmistelusta	1998	99
— haku- ja täyttöohjeet	1998	84	— havaintoja suojeluohjelman toteuttamisesta	1998	99
Maataloustukisäännös			— hakkuu Natura 2000 -ohjelman kohteella	2000	100
— lausunto eräiden maataloustukisäännösten säädöstasosta	2001	52			
Maatilarekisteri					
— tiedot lainhuudoista	1999	85			
Maatilatalouden kehittämisrahasto					
— lausunto rahaston käyttösuunnitelman vahvistamisesta	2001	53			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Metsähallitus			— esteellisyys	1999	26
— luvan myöntäjänä	2002	57, 94	— — ” —	2000	37
— lupaviranomaisena ja liiketoi-			— — ” —	2002	44, 134
minnan harjoittajana	2002	92	— nimikkeet	1999	29
			— ministerin sijainen	2000	34
Metsäkauris			— helikopterikuljetus	2002	43, 142
— tuonti	1998	85	— kirjeeseen vastaaminen	2002	64, 88
			— kansanedustajan kysymykseen		
Metsäkeskus			vastaaminen	2002	96
— lausunto eräiden suoritteiden			Ministerivaliokunta		
maksullisuudesta	1998	32	— menettelykäytännöt	2001	38
Metsäkeskus Tapio			Ministeriö		
— toimihenkilöitä koskeva virka-			— lausunto toimivallasta hake-		
syyteasia	1999	87	musasiassa	1998	32
Metsäntutkimuslaitos			— lausunto kansliapäälliköiden		
— toiminnan sopeuttamisesta	1999	89	sidonnaisuuksista	1998	38
Metsästys			— toimivalta hallitusmuodon tul-		
— lupien myöntäminen ilveksen			kinnassa	1999	52, 92
metsästykseen	2002	92	— menettely virantäyttöä koske-		
— hirvenmetsästys Ahvenanmaalla	2002	109	vassa asiassa	1999	88, 133
Metsästyslaki			— ministeriön toimivaltaan kuulu-		
— muuttaminen	2002	28	van valtionyhtiön työterveys-		
Metsätalous			huolto	1999	92
— valtuutus ympäristötuen jaksot-			— kansliapäällikön esteellisyydestä	2001	155
tamiseen			Muutoksenhaku		
Mielenosoitus			— laamannin menettely	2000	73
— poliisin menettelystä	1999	49, 69	Muutoksenhakuoikeus		
— poliisin toiminta	2002	83	— kuntalaisen	1998	43
Mielenterveyspotilas			— osana oikeudenmukaista oikeu-		
— vammaispalvelulain sovelta-			denkäyntiä	1999	51, 61
minen	1999	93	— muutoksenhakuoikeuden tur-		
Mielentila			vaamisesta	1999	41, 51
— syytetyn mielentilaa koskeva			Muuttoilmoitus		
lausunto	1998	47	— vuokra-asuntojen muuttoilmoi-		
— mielentilaa koskevan lausunnon			tusvelvoitteesta	1999	105
viivästyminen	1998	94	Määräaika		
Mielentilatutkimus			— ulosmittausvalituksen puutteel-		
— pakkohoitopäätöksen voimas-			linen seuranta	1998	70
saolosta	2000	103, 168	— uuden asettaminen valitusta		
— mielentilatutkimukseen perus-			varten	1999	61
tuvan pakkohoitopäätöksen			Natura 2000 -ohjelma		
voimassaolosta vankeusaikana ..	2001	95	— lausunto päätösluonnoksesta	1998	24, 34
Ministeri			— ohjelman saattaminen loppuun ..	1998	103, 165
— ministerin asemaan soveltu-			— ympäristöviranomaisen menet-		
maton menettely	1998	84	tely	1998	103, 168
			— tietolomake	1998	103
			— kuulemisaineisto	1998	103

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— tausta-aineisto	1998	104	Näyttö		
— asiakirjojen täsmällisyys, kuu- luttamisessa tapahtuneet vir- heellisyydet	1999	100,156	— salassa pidettävien tietojen esit- täminen näyttönä	2001	69
— metsänhakuu	2000	100	Ohjesääntö		
Natura 2000-verkosto			— valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen	2002	41
— asiakirjojen saatavuus ruotsin kielellä	2002	99	Ohjeisto		
Neuvonta, ks. myös Asiakaspalvelu			— kuluttaja-asiamiehen antamana .	2001	95
— lääninhallituksen esittelijän neuvontavelvollisuudesta	2000	90	Oikaisuvaatimus		
— ruotsinkielisen veroneuvonnan saatavuudesta	2000	92	— esteellisyys oikaisuvaatimusta käsitellessä	1998	47
— Kansaneläkelaitoksessa	2000	103,104, 105	— esteellisyydestä käsitellyssä	2000	94
— sosiaaliviranomaisen antamana .	2000	115	— virheellinen korjausmenettely	2000	112
— viisumiasiassa	2001	82	— vaatimuksen tehneen asemasta ..	2000	113
— Terveystieteiden tutkimuskesk- kuksessa ja lääninhallituk- sessa	2002	65, 97	— valtuutuksen tarpeesta	2000	115
— Kansaneläkelaitoksen neuvon- tavelvollisuus	2002	97	— käsittelyn viipyminen	2001	59,87, 151
Nimi			Oikeudenkäynti		
— rekisteröiminen väestötietojär- jestelmään	1998	79	— maksutonta oikeudenkäyntiä koskenut pyyntö	1998	54
— lausunnon hankkiminen muu- tosasiassa	1998	79	— muutoksenhakuoikeudesta	1999	51,61
Nimikkeet			— oikeudenkäyntikulujen korvaus- velvollisuuden jakautuminen	1999	63
— ministereiden	1999	29	Oikeudenkäyntiasiamies		
Nimilautakunta			— asiamiehen velvollisuus korvata oikeudenkäyntikulut	2000	72
— lausunnon hankkiminen nimen- muutosasiassa	1998	79	Oikeudenkäyntiavustaja		
Nimitysesitys			— palkkion määrääminen	2000	65,151
— perusteleminen	2001	31	Oikeudenkäyntikulut		
Nimittäminen			— Suomen hallituksen maksetta- vaksi määrätty	1998	46
— Suomen Pankin johtokunnan jäsenen nimittäminen	2001	26	— oikeudenkäyntiasiamiehen kor- vausvelvollisuus	2000	72
— periaatteista määräaikaiseen vir- kasuhteeseen nimitettäessä	2001	89	— oikeudenkäyntikulujen viiväs- tyskoron alkamisajankohta	2000	84
— puutteellisuudet yliopiston hal- lintojohtosäännössä	2001	89	— metsähallituksen menettely	2000	97
Nuori henkilö			Oikeudenkäyntipöytäkirja		
— lainkohdan soveltamisesta nuorta henkilöä koskien	1999	64	— luotettavuudesta	2000	69
Nuoksion yleissuunnitelma			Oikeuskansleri		
— valmistelusta	1999	100	— oikeuskansleria koskeva lain- säädäntö	1999	9,12, 169,179
			— ” ”	2000	9
			— lukumäärätietoja toiminnasta	1999	12
			— valvontatoimivallasta	1999	43,86, 92,103,

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
		105, 110-111, 171	— valtion irtaimen omaisuuden luovuttaminen	1999	84
— syyttäjän tehtävät	2000	11	Omaperäinen asetus		
— — ” —	2001	11	— kumoamisesta	2000	27
— tehtävien jako eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa	2000	13	Omavastuuosuus		
— oikeuskansleria koskevat sää- nökset	2001	9	— asumismenojen	1998	45
— oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako	2001	12	Omistajavalta		
— — ” —	2002		— valtion omistajavallan käyttöön liittyvästä esteellisyydestä	1999	164
— toimivallasta virkarikosasioissa .	2001	74	— valtion omistajavallan käyttöön liittyvästä ministeriön kanslia- päällikön esteellisyydestä	2001	155
— valvontavallasta	2001	88	Opettaja		
— kommentointi asiantuntijalau- sunnoista oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin kertomusten 1999 johdosta	2001	130	— työnjohdollisen huomautuksen antamisesta	1999	106
— oikeuskansleria koskevat sää- nökset	2002	9	— menettelystä kuultaessa opet- tajaa tämän käytöksestä	2001	107
— toimivalta ja tehtävät	2002	9	Opinnot		
— kuuleminen kertomuksesta	2002	46	— arvioinnista	1998	83
Oikeuslääketieteen laitos			Opintotuki		
— viivyttely kuolintodistuksen an- tamisessa	2001	91	— opintotukiasetuksen muutoksen perustuslainmukaisuus	1999	47
Oikeuslääkäri			— takaisinperintä	2000	96,103, 160
— velvollisuus suorittaa tutkimus ..	2001	78	— takaisinperinnästä	2001	91
Oikeusrekisterikeskus			Opintotukilautakunta		
— kirje päätösilmoitusten lähettä- misjärjestyksestä	2001	64	— kirjalliseen tiedusteluun vastaa- minen	2001	91
Oikeusturva			Opiskelija, oppilas		
— työhönottotestauksessa	1998	90	— kohtelu opintotukiasiassa	2000	96,103, 160
Oleskelulupa			— huumetestit oppilaitoksessa	2000	56,113
— luvan ratkaisevasta viranomai- sesta	1999	43	Opiskelu		
— maasta poistumista koskeva ilmoitus	2001	75	— maksuista yliopisto-opiskelun edellytyksenä	1999	86
Omaishoidon tuki			Oppilaitos		
— hakemuksen käsittelyn viipy- minen	2002	65,105	— huumetestit	2000	56,113
Omaisuuden suoja			Oppivelvollisuus		
— hirvieläinten aiheuttamat va- hingot	2000	99	— oppivelvollisuusikäisen kuntou- tuksen järjestämisestä	2001	56
Omaisuus			Organisaatiouudistus		
— valtion omaisuuden luovutta- mismenettelystä	1998	80	— sosiaali- ja terveysministeriössä .	2001	34,97

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Osake			Palo- ja pelastustoimi		
— valtion omistamien osakkeiden siirtämisestä	1998	26	— lääninhallituksen valvontatehtävät	2001	85
Osoitetieto			Paloilmoitus		
— vero toimiston menettely	2002	88	— aiheettomasta ilmoituksesta johtuva korvausvelvollisuus	2002	108
Osteopaatti			Palomies		
— ammattihenkilöiden rekisteröinnistä ja koulutuksesta	1999	95	— työturvallisuus	2002	103
— rekisteröintihakemuksen käsittelystä	2001	60,97	Palumuuttaja		
Ottolapsi			— eläkeoikeus	2000	105
— isyyden vahvistamista koskevien säännösten soveltaminen	1998	60	Palvelumaksu		
Pakkohoito			— verojen maksupaikat ja palvelumaksu	2001	157
— pakkohoitopäätöksen voimassaolosta vankeusaikana	2000	103,168	Palveluperiaate		
— maksullisuudesta	2000	116	— tuomioistuinten noudattama	1999	62
Pakkohoitopäätös			Palvelusaika		
— mielentilatutkimukseen perustuvan pakkohoitopäätöksen voimassaolosta vankeusaikana ..	2001	95	— asevelvollisten, lausunto	1998	30
Pakkohuutokauppa			Pankki ks. Rahalaitos		
— kauppakirjan antaminen	1998	70	Pankkisalaisuus		
— pöytäkirjan laatiminen	1998	70	— pankkisalaisuuden ja/tai liikesalaisuuden alaisten tietojen luovuttamisesta	1999	43
— kauppahinnan jako	1998	70	Passi		
— usean kiinteistön	1999	73	— passilain esteellisyysperusteet	2000	42
— kauppahinnan jako ja kauppakirjan antaminen pakkohuutokaupassa	1999	75	— suurlähetystön menettely passiasianssa	2000	89
— kiinteistön pakkohuutokauppa ..	2000	83	Passintarkastaja		
— ratkaisun perusteleva ja perustuslain etusija	2002	61,146	— käyttäytyminen	2002	87
Pakkokeinolaki			Patenttihakemus		
— muuttamisesta	2002	48	— käsittelystä	2000	102
Palautettu asia			Pelastustoimi		
— palautetun asian käsittely käräjäoikeudessa	2000	65	— pelastustoimen alueita koskevista laista	2001	37
— käsittely käräjäoikeudessa	2002	71	— palvelutaso ja työturvallisuus	2002	103
Palkkio			Perhepäiväkoti		
— oikeudenkäyntiavustajan palkkion määrääminen	2000	65	— ryhmäkokomääräykset	2001	109
— vakuutuksenvälittäjän palkkion ilmoittaminen	2000	106	Perintövero		
Palkkiolaskutus			— lykkäyshakemuksen siirtäminen ..	1998	80
— virheellinen menettely	1998	97			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Perus- ja ihmisoikeudet			— perusoikeussäännösten vaikutuksesta toimeentulotukiasioissa	1999	51
— valvonta	1998	10	— muutoksenhakuoikeudesta oikeudenkäynnissä	1999	51
— — ” —	1999	11	— tarkastuslautakunnan asema	1999	51
— — ” —	2000	11	— muutoksenhakuoikeuden turvaaminen	1999	51
— — ” —	2001	10,54	— ministeriön menettelystä	1999	52
— — ” —	2002	10,56	— puolustustarvikkeiden maastavientiasia	1999	52
— valtioneuvoston valvonnassa	1998	40	— hallintokantelun käsittely	1999	52
— — ” —	1999	45	— päätösten perusteleminen	1999	52
— — ” —	2000	53	— yleissuunnitelman valmistelusta	1999	53
— — ” —	2001	54	— hakemuksen käsittelyajasta	1999	53
— — ” —	2002	56	— lausuntoasian viipymisestä	1999	53
— muun viranomaistoiminnan valvonnassa	1998	41	— ilmoitustarvikkeiden menettely	1999	53
— — ” —	1999	46	— lausunto TSS-oikeuksia koskeva Suomen määräaikaisraporttia varten	2000	48
— — ” —	2000	54	— Suomen perusoikeussäännökset	2000	52
— — ” —	2001	55	— kielellisistä perusoikeuksista äänestyksessä	2000	54
— — ” —	2002	57	— vapautukset jätekuljetukseen liittymisestä	2000	54
— yhdenvertaisuus lain edessä	1998	41	— vaikutuksesta toimeentulotuki-asiassa	2000	55
— liikkumisvapaus	1998	43	— turvallisuusselvitykset	2000	55
— sananvapaus	1998	44	— huumetestit oppilaitoksessa	2000	56
— yhdistymisvapaus	1998	44	— nimimerkkikirjoittelun rajoittaminen	2000	56
— omaisuuden suoja	1998	45	— teleliittymäsopimuksen ehdot ja sananvapaus	2000	56
— oikeus perusturvaan	1998	45	— kyläkoulujen lakkauttaminen	2000	56
— oikeudenmukainen oikeudenkäynti	1998	45	— valintakokeesta vapauttaminen	2000	57
— hyvän hallinnon takeet	1998	47	— opintotukilain takaisinperintäsäännökset	2000	57
— perus- ja ihmisoikeusvalvonta lainkäyttötoiminnassa	1998	52	— henkilötuntemerkkien ottaminen alle 15-vuotiaalta	2000	57
— poliisin menettely	1998	68	— passilain esteellisyysperustelut	2000	58
— perusoikeussäännöksistä	1999	44	— perusoikeuksien soveltaminen tuomioistuinkäytännössä	2000	58
— Euroopan unionin perusoikeuskirja	1999	20,45	— oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin	2000	58
— ennakkoäänestyspaikkojen vähäinen määrä	1999	46	— valitusten käsittelyajasta	2000	59
— yhdenvertaisuudesta vaaliohjelmissä	1999	46	— tuomarin esteellisyys	2000	59
— tullilaitos ja verotusmenettely	1999	47	— hovioikeuden perusteluvollisuus	2000	59
— opintotukiasetuksen muutos	1999	47	— esteellisyydestä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä	2000	59
— epäilty ikäsyryjä	1999	48	— asianosaisen kuuleminen	2000	59
— karhukannan säätely ja ihmisten turvallisuus	1999	48	— sähköisestä asioinnista	2000	60
— katujen kunnossapito	1999	48	— patenttihakemuksen käsittely	2000	60
— poliisin menettely kotietsinnässä	1999	49	— työmarkkinatuen saamisedellytykset	2001	55
— haastetiedoksianto koskevat säädökset	1999	49			
— kirjesalaisuuden turvaaminen	1999	49			
— poliisin menettely mielenosoituksen yhteydessä	1999	49			
— sananvapauden rajoittaminen	1999	50			
— lennonjohdon vuoropäälliköiden työnantaja-asema	1999	50			
— hallituksen esitys rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säätämisestä rangaistavaksi	1999	50			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— päihheet ja kunnallinen järjestys-sääntö	2001	56	— äitiyshuollon seulantatutkimuk-set	2002	63
— tuomioistuimen määräämä lää-kärintutkimus	2001	56	— ministerille osoitettuun kirjee-seen vastaaminen	2002	64
— kotirauhaa rajoittavien säännös-ten tulkinnasta	2001	56	— kirjeisiin vastaaminen Yleis-radio Oy:ssä	2002	64
— oppivelvollisuusikäisen kuntou-tuksen järjestämisestä	2001	56	— siviilipalvelusmiesten asumisjär-jestelyt	2002	64
— eläkepäätöksen tekemiseen osal-listuneiden henkilöllisyys	2001	57	— valituksen käsittely	2002	64
— vanhustenhuollon tilan perustus-lainmukaisuudesta	2001	57	— asumistukiasian viipyminen	2002	64
— työkyvyttömyyseläkkeen karen-sin aikainen toimeentuloturva ...	2001	58	— omaishoitoasian viipyminen	2002	65
— asioiden käsittelyn viipyminen käräjäoikeudessa	2001	58	— käsittelyn viipyminen ympäris-tökeskuksessa	2002	65
— lapsen huoltoasiassa pyydetyn lausunnon viipyminen	2001	58	— asiallinen kielenkäyttö	2002	65
— käräjätuomarin menettely	2001	58	— asiakasneuvonta	2002	65
— verojen maksupaikat ja palvelu-maksu	2001	59	— päätös toimeentulotukea koske- vassa asiassa	2002	65
— hallinnon riipeysvaatimus	2001	59	— sairauspäivärahaa koskeva pää-tös	2002	66
— oikaisuvaatimusasian käsittelyn viipyminen	2001	59	— asianmukainen käsittely viran täytössä	2002	66
— perustoimeentuloturva valitus-lupamenettelyn aikana	2001	59	— kielitutkintojärjestelmässä	2002	66
— kanteluasian käsittelyn viipy-minen	2001	60	— kielelliset oikeudet asiakaspal- velussa	2002	67
— ympäristökeskuksen menettely ..	2001	60	Perusopetus		
— neuvonnan selkeydestä	2001	60	— valtioneuvoston toimivalta pe- rusopetuksen vähimmäistavoite- iden määrittämisessä	2001	31
— kuolintodistuksen antamisen viipyminen	2001	60	Perusteleminen		
— hakemuksen käsittelyn viipy-minen	2001	60	— ratkaisun	2002	61,70, 146
— hallintokantelun viipyminen	2001	61	— vakuutus oikeuden päätöksen	2002	75
— perusoikeusnäkökulma lailli-suusvalvonnassa	2001	80	— kiinteistön lohkomistoimituk- sessa	2002	93
— vammaisen henkilön kulkujär-jestelyt	2002	57	Perusteluvollisuus		
— Metsähallitus luvan myöntäjänä	2002	57	— hovioikeuden perusteluvoll-lisuus	2000	66
— lapsen rikosperusteinen kiinni-ottaminen ja huostaanotto	2002	58	Perustuslaki		
— tukiasuntosääntöjen lainmukai-suus	2002	59	— voimaanpanotyöryhmän muis-tiota koskeva lausunto	1999	36
— seuraamuksen määrääminen ilman lain tukea	2002	60	— perustuslain perusoikeussään-nökset	1999	44
— analogisen tv-palvelun lopetta-minen	2002	60	— uudesta perustuslaista johtuvat muutoksen oikeuskansleria kos-keviin säännöksiin	1999	169
— ylimääräiset muutoksenhaku-keinot	2002	61	— oikeuskansleria koskeva lain-säädäntö	2000	9
— ratkaisun perusteleminen	2002	61	— uuden perustuslain vaikutukses-ta valtioneuvoston laillisuusval-vontaan	2000	25
— velkajärjestelyasian viipyminen	2002	62			
— vahingonkorvausasian viipy-minen	2002	62			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— Suomen perusoikeussäännökset	2000	52	— rikoksesta epäillylle annetut tiedot	2001	75
— perustuslain etusija	2002	61,70, 146	— kotietsintämääräyksen muotoasu	2001	75
Pidätys			— maasta poistumista koskeva ilmoitus	2001	75
— pidätettyjen käsittelyohjeet	2000	89	— toimintaohjeiden laillisuus	2001	76
— — ” —	2001	83	— kysymyksen vastaanminen	2001	76
Poikkeuslupa-asia			— poliisipartion menettely	2001	76
— käsittely ympäristökeskuksessa .	2002	99	— etsintätoimenpiteestä ilmoittaminen	2001	76
Poistumismääräys			— henkilön kuljettaminen toiselle paikkakunnalle	2001	77
— poliisiin antama	1998	44	— tutkinnanjohtajan esteellisyys	2001	77
Poliisi			— — ” —	2002	81
— poliisiin antama poistumismääräys	1998	44	— pidätettyjen käsittelyohjeet	2001	83
— menettely perusoikeuksien käyttämisen ristiriitatilanteessa	1998	68	— kielilainsäädännön noudattaminen	2001	83
— virkatehtävät ja toimivalta	1998	69	— tietohallintokeskuksen sijoituspaikan valmistelu	2001	84
— menettely kotietsinnän toimitamisessa	1999	49	— esitutkinnan suorittamatta jättäminen	2001	86
— menettely mielenosoituksen yhteydessä	1999	49,69	— epäasiallinen käytös	2002	81
— poliisiin suorittama liikennevalvonta	1999	71	— rikosilmoituksen kirjaaminen	2002	81
— poliisilaitosten yhteistoimintajärjestely	1999	72	— viivytely poliisirikoksen tutkinnassa	2002	82
— henkilötuntomerkkien ottaminen alle 15-vuotiaalta	2000	79	— toiminta mielenosoituksessa	2002	83
— — ” —	2001	74	— menettely lapsen huostaanottoa koskevassa asiassa	2002	58,149
— tutkinnan viipyminen rikosasiassa	2000	79,81	Poliisilaitos		
— velvollisuus vastaanottaa rikosilmoitus	2000	79	— tiepiirin päätöksen tiedoksiantaminen	2001	93
— ilmoitusvelvollisuus esitutkinnassa	2000	80	Polttoaine		
— puhalluskoe ja rangaistusvaatimus	2000	80	— moottoriöljyn käyttämisestä polttoaineena	2000	30
— esitutkinnasta	2000	80	Postinjakelu		
— esitutkinnan viipyminen	2000	81	— hyvästä hallintotavasta	1998	87
— — ” —	2001	75	Postitoiminta		
— takavarikoidun esineen palautus	2000	81	— kirjesalaisuuden turvaamisesta ..	1999	49
— henkilötunnuksen käsittely	2000	81	Potilas		
— koiran kiinnipitovelvollisuudevalvonta	2000	81	— virka-apupyynnöstä tutkimuksiin toimittamiseksi	1998	111
— poliisilaitoksen menettely ajokorttiasiassa	2000	82	— vastuu hoidosta ja lääkityksestä	1999	106
— esitutkinnan kohdentaminen ja rajoittaminen	2000	82	— potilasvahinkolain mukainen korvaus	2000	106
— valtion vahingonkorvausvastuu .	2000	82	— menettely psykiatriseen sairaala- hoitoon ottamisessa	2000	114
— toimituskirjan kieli	2000	83	— vastentahtoinen hoito	2000	115
— kotirauhaa rajoittavien säännösten tulkinnasta	2001	56, 75			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Potilasasiakirja ks. Asiakirja			Pääministeri		
Potilasturvallisuus			— menettely pankinjohtajan vahingonkorvauksen sopimista koskevassa asiassa	1999	23,122
— keskussairaalan thorax- ja verisuoniklinikan toiminta	2001	97	— menettely kannan muodostamisessa Suomen suhtautumisesta Itävallan hallitukseen	2000	129
— potilasturvallisuus ja laitevalvonta	2001	111	Päätöksen perustelevinen		
Psykoterapeutti			— rikosjutun syyksilukemisessa	1999	59
— ikään perustuvasta rajoituksesta	1998	42	— järjestysrangaistusasiassa	1999	60
Psykoterapia			— hallintotuomioistuinten päätösten	1999	62
— hoidon korvaamisesta	2000	104	Päätöksentekojärjestys		
Puhalluskoe			— liitettäessä Suomen Pankki osaksi Euroopan keskuspankkia	1999	27
— puhalluskokeen edellytykset	2000	80	Päätös		
Puhelinosa			— toimittamisesta asianosaisille	1998	52
— osakkeiden huomioon ottamisen toimeentulotukiasiassa	1999	107	— perustelevisesta järjestysrangaistusasiassa	1999	60
Puoluerahoitus			— hallintotuomioistuinten päätösten perustelevisvelvollisuus	1999	62
— julkisuudesta	2001	37	— perustelevinen	1999	52,64,75
Puolustustarvike			— — ” —	2000	73
— maastavientasioissa vaadittavista selvityksistä	1999	52	— tiepiirin päätöksen tiedoksiantaminen	2001	93
Puolustusvoimat			Pöytäkirja		
— lausunto puolustusvoimista annetun lain asetusluonnoksesta ...	2002	36	— korjaaminen	1998	63
Purkuesitys			— laatiminen pakkohuutokaupassa	1998	70
— ehdonalaisten vapauden menettämistä	1998	64	— laatimisesta tuomioistuimessa ...	1999	64
— yhteisen vankeusrangaistuksen määrääminen	1999	65	— oikeudenkäyntipöytäkirjan luotettavuudesta	2000	69
— vanhentunutta tekoa koskevan tuomion purkua	2001	72	— pöytäkirjamerkinnän virheellinen korjausmenettely	2000	112
Pysäköinninvalvoja			— pitäminen lautakunnassa	2000	114
— vammaisen henkilön pysäköintilupa	2002	57,105	Rahalaitos		
Pyyntilupa			— valvontaa koskevat ohjeet	1998	81
— metsästyslain muuttaminen	2002	28	— kieltäytyminen tilin avaamisesta	1998	82
Päihteet			— menettely takausasiassa	1999	84
— käytön rajoittaminen kunnallisella järjestyssäännöllä	2001	56,106	Rahavaihtojakso		
Päiväkoti			— lyhentäminen Suomen siirtyessä yhteiseen rahaan	1998	23
— lasten valvonta ja turvallisuus	2002	105	Rajavartiolaitos		
			— esikunnan menettely	2001	85
			— passintarkastajan käytös	2002	87

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Rakennuslautakunta			Riita-asia		
— menettely	2002	106	— käsittelyn viipyminen	2000	65
Rakennuslupa			— tuomion yksilöinti	2000	68
— tilapäinen	1998	111	— käsittelyn viipyminen	2002	73
— kunnan menettely	2000	118	Rikesakko		
— myöntäminen vahvistamattomalla rantayleiskaava-alueella ...	2001	112	— antaminen liikenne rikkomusasiassa	1999	71
— lupa-asioiden huolellinen käsittely	2001	112	Rikollisjärjestö		
— rakennusvalvontaviraston menettely	2002	106	— toimintaan osallistumisen säättämisestä rangaistavaksi	1999	50
— kuulemismenettely	2002	106	Rikollisuus- ja rikosentorjunta		
Rakennustarkastaja			— lausunto vaikutusten selvittämisestä	2002	42
— menettelyn arviointia	1999	107,159	Rikosilmoitus		
— menettely asiakirjain julkisuutta koskevassa asiassa	1999	108	— tuomioistuinten jäsenistä	1998	52,60
— menettely kanteluasiassa	2002	106,156	— rikosilmoituksen vaikutus tuomarin esteellisyteen	2000	71
— menettely lupa-asiassa	2002	108	— kärjätuomaria vastaan tehty rikosilmoitus	2000	72
Rakennusvalvontavirasto			— poliisin velvollisuus vastaanottaa rikosilmoitus	2000	79
— menettely lupa-asiassa	2002	106	— kirjaamisen viivästyminen	2002	81
Rangaistuslaji			Rikoslaki		
— rangaistuslajin määrittäminen	1999	63	— 7 luvun 7 §:n kumoamisen vaikutuksista	2000	64
Rangaistusvaatimus			— pornografiaa ja paritusta koskevien säännösten asianmukaisuus	2001	38
— vastustaminen	1998	67	Rikoslakiprojekti		
Rantayleiskaava-alue			— lausunto projektin ehdotuksesta	2000	49
— rakennusluvan myöntämisestä ...	2001	112	Rikosoikeus		
Rantojensuojeluohjelma			— yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamisesta	2002	52
— toteuttaminen	1999	101	Rikosprosessilaki		
Ratkaisukokoonpano			— ennakkollinen soveltaminen	1998	60
— hovioikeuden ratkaisukokoonpanon muuttamisesta	2000	66	Rikosprosessin tarkistamistyöryhmä		
Ratkaisuvalta			— lausunto työryhmän osamietinnöstä	2002	32
— toimitusministeristön ratkaisuvalta kehitysyhteistyön sitoumusvaltuuksien kohdentamisessa	1999	24	Rikosrekisteri		
Rehtori			— rikosrekisteri-ilmoituksen luovuttaminen	2000	70
— käyttäytyminen	2002	90			
Rehu					
— rehujen rasva- ja valkuaisverolain kumoamisesta	1998	80			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Rintamapalvelutunnus			Satamahanke		
— myöntämisperusteista	1999	96,150	— lausunto käsittelystä valtioneu-	1999	41
Romaniasu			— toteuttamista koskevat epäsel-	2000	119
— asua koskeva toimeentulotuki-	2000	116			
— hakemus			Selvitysvaatus		
Rukouspäiväjulistus			— vastaaminen määräajassa	2002	103
— tasavallan presidentin tehtävänä	2000	40	Seulontatutkimus		
— — ” —	2001	38	— äitiyshuollossa	2002	63
— lainmukaisuudesta	2000	48	Seutukaava		
Ruuhkautuminen ks. myös Viipyminen			— selostuksen sisältö	1999	108
— kiinteistöasiat käräjäoikeudessa	1998	58	Sidonnaisuus		
Saamelaiset			— virkamiesten	1998	26
— kotiseutualue	1998	45	— kansliapäälliköiden	1998	38
— maanomistuksen selvittämisestä	1998	112	Siementarkastus		
— saamelaiselinkeinoihin liittyvän	2001	79	— siementarkastusasioiden hoita-	1999	88,146
toimikunnan kokoonpano			minen ja valvontatoimenpiteet...		
— lausunto ehdotuksesta laiksi saa-	2002	35	Siirto, siirtäminen		
melaisten kotiseutualueen luon-	2002	42	— hovioikeuden jäsenten menet-	2000	71
nonhoitoalueen neuvottelukun-			telyä koskevan asian siirrosta		
nasta ym.			Sikiötutkimus		
— lausunto saamelaisten oikeuk-	2002	42	— kustannusvertailusta	1998	43
sien selvityksistä			Sinetti		
Saamelaiskäräjät			— virastojen sineteistä säätäminen .	2000	48
— hallituksen menettely	2000	120	Siviilipalvelus		
— ehdotus uudeksi saamen kieli-	2002	33	— asumisjärjestelyt	2002	64
laiksi			Sivutoimi		
Saamen kieli			— työ- ja elinkeinokeskuksen joh-	2001	32
— lausunto ehdotuksesta uudeksi	2002	33	tajan sivutoimet		
saamen kielilaiksi			Sonera Oyj		
Sairaala			— valtioneuvoston osuuden sel-	2002	96,120
— toiminta ja potilasturvallisuus ...	2001	97	vittäminen UMTS-päätöksen-		
Sairaankuljetus			teossa		
— ammattitaito ja koulutustarve ...	1999	97	Sopimusehdot		
Sairauspäiväraha			— kohtuullisuus	1999	108
— takaisinperintä	1999	96	Sopimusehdotus		
— päätöksen perusteleminen	2002	66	— sopimusehdotusta koskevan	2001	35
Sakkorangaistus			valtioneuvoston kirjelmän vii-		
— yhteisen sakkorangaistuksen	1998	61	pyminen		
määrääminen	1998	71			
— täytäntöönpanon joutuisuus	1998	71			
Sananvapaus					
— sananvapauden rajoittamisesta	1999	50			
kunnianloukkausasiassa					

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Sosiaali- ja terveysministeriö			Suomen Pankki		
— organisaatiouudistus	2001	34,97	— päätöksentekojärjestys liitettäessä Suomen Pankki osaksi Euroopan keskuspankkia	1999	27
Sosiaalilautakunta			— johtokunnan jäsenen nimittäminen	2000	34
— kokouspöytäkirjan julkisuudesta	1998	111	— — ” —	2001	26
— lautakunnan päätöksestä tiedottaminen	2001	111	Suomen rajat		
Sosiaalitoimi			— ylikulkemisesta annettujen määräysten rikkominen	1998	66
— asiakasneuvonnasta	1998	111	— ylikulkemisesta annettujen määräysten rikkominen	1999	69
Sosiaaliviranomainen			Suuhygienisti		
— sosiaalityöntekijän antaman todistuksen asianmukaisuus	2000	115	— asema sairausvakuutuskorvausjärjestelmässä	2000	104
— asiakasneuvonta ja opastus	2000	115	Suullinen käsittely		
— jälkihuoltovelvoitteesta	2000	115	— syyttäjän puhevallan valvominen	1998	51
— pankkitiliotteen näyttämiskäytännöllisyys	2000	116	— virkarikosasian käsittely korkeimmassa oikeudessa	2000	63
— neuvonnan selkeydestä	2001	60,108	— suullinen käsittely hallintotuomioistuimissa	2000	74
— tietojensaantioikeudesta vuokraasiassa	2001	60,108	— hovioikeuksia koskevista havainnoista	2001	63
— menettely lapsen huostaanottoa koskevassa asiassa	2002	58,149	Suunnittelutoimikunta		
— omaishoidon tukea koskeva asia	2002	65,105	— kunnallisen suunnittelutoimikunnan asettaminen ja toiminta	2000	111
Sosiaalivirasto			Syyksilukeminen		
— menettely elatusavun perinnässä	1999	107	— rikosjutun syyksilukemisen perusteleminen	1999	59
Sotilas			Syyte		
— lausunto sotilassyöttäjätöryhmän mietinnöstä	1999	36	— syyteajan vanheneminen	2001	66
— sotilaskäskyasiatyöryhmän mietinnöstä	1999	38	— syyteharkinnan puutteellisuus ...	2001	74
— esitys sotilaiden kutumisesta tuomioistuimeen	1999	81	Syyteharkinta		
Sotilasjäsen			— viipyminen	1998	47
— korkeimman oikeuden sotilasjäsenten määrääminen	2001	31	— asia saatettu valtakunnansyyttäjän tietoon	1998	67
Suojeluohjelma			Syyteoikeus		
— vanhojen metsien	1998	99	— syyteoikeus tuomareiden virkarikosasiassa	2000	78
Suojelupoliisi			— vanhentuminen	2002	76
— lausunto vihjetietojen julkistamisesta	2002	42	Syyttäjä		
Suomen ortodoksinen kirkollishallitus			— puhevallan valvominen	1998	51
— asian käsittelyn viipyminen ja päätöksen perusteleminen	2001	115	— oikeuskansleri erityissyyttäjänä .	2000	11
			— siirrot Valtakunnansyyttäjänvirastoon	2000	77

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— apulaissyöttäjän menettelyä koskeva syyteharkinta	2000	78	Talousarvio		
— esteellisyys syyteharkinnassa	2002	80	— määrärahan ottaminen talousarvioon lain nojalla	2000	46
Syyttäjätehtävät			Talouspoliittinen ministerivaliokunta		
— siirto oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle	1998	10	— julkisuuslain soveltaminen, asiakirjat	2002	39
— oikeuskansleri erityissyöttäjänä	1999	11	Talvikunnossapito		
— siirrot Valtakunnansyyttäjänvirastoon	1999	11	— katujen	2000	113
Syyttämättä jättäminen			— kaupungin ja kiinteistönomistajien erimielisyyksistä	2000	119
— syyttäjän syyksilukeva syyttämättäjäättämispäätös	1998	67	Tapaamisoikeus		
Syyttömyysolettama			— asianosaisen kuulemisesta	1998	56
— syytetyn oikeutena	1998	46	Tapaturmaturva		
Sähköinen asiointi			— urheilijoiden	1998	26,41, 88
— asiointista viranomaisen kanssa	2000	89	Tarkastuslautakunta		
Säädösehdotus			— lautakunnan asemasta hallintolainkäytön järjestelmässä	1999	51
— kirjelmän viivästyminen	1998	22	Tasa-arvolaki		
— lausunto vaikutusten arvioinnista	2001	52	— laiminlyönti tasa-arvolain mukaisen selonteon antamisessa	2001	90
Säädöskokoelma			Tasavallan presidentti		
— lausunto säädöskokoelmaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta	1999	34	— subdelegaatio päätöksessä	1999	24
— ministeriöiden päätösten otsikointi	1999	90	— tasavallan presidentin asetuksenantotyöryhmän muistio	1999	28
Säädöstaso			— päätöksenteko	2000	28
— kanta valinnasta	1998	38	— rukouspäiväjulistus presidentin tehtävänä	2000	40
— lausunto eräiden maataloustukisäännösten säädöstasosta	2001	52	— toimivaltaa koskevia havaintoja	2001	24
Säädösviittaus			— päätöksenteko	2001	26
— tietojärjestelmän tulosteiden säädösviittaukset	2001	100	— rukouspäiväjulistuksen antaminen	2001	38
Säätämisyjärjestys			— esittelyasiakirjat presidentin määrätessä ulkoasiainhallinnon tehtävään	2001	51
— lakiehdotusta koskevat perustelut	2002	28	— presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteko	2002	24
Takaisinperintä			— asiakirjan julkisuus	2002	41
— lausunto tulospalkkioiden takaisinperinnästä	2001	48	Teleliittymäsopimus		
Takavarikko			— ehdot ja sananvapaus	2000	102
— takavarikoidun esineen palautus	2000	81	Telemarkkinalaki		
— käsittelyn viipyminen	2002	72	— lausunto muuttamisesta	2001	51
			Televisiodirektiivi		
			— noudattamisesta	1998	88

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Terveydenhuollon oikeusturvakeskus			Tielaitos		
— asiantuntijoiden lausunnoista	1998	93	— valituksen käsittelyaika	1998	48,86
— organisaatiosta	1998	97	— vastuu tiehankkeen aiheuttamasta vahingosta	1998	87
— toimivallasta mielenterveyslakia koskevassa tulkintakysymyksessä	2001	95	Tielautakunta		
— rekisteröintihakemuksen käsittelystä	2001	97	— toimivallasta	2000	117
— asiakasneuvonnasta	2002	65,97	— menettelystä	2000	119
Terveydenhuolto			— toimivalta sopimustien osalta	2001	113
— ammattihenkilöiden rekisteröinnistä	1999	95	— toimivallan ylittäminen	2002	107
— Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen lausunto eläkeasiassa	1999	99	Tiepiiri		
Terveyshaitta			— päätöksen tiedoksiantaminen	2001	93
— kunnan vastuusta	1998	110	Tietohallintokeskus		
Terveyskeskus			— poliisin tietohallintokeskuksen sijoituspaikan valmistelu	2001	84
— vammaisen henkilön kulkujärjestelyt	2002	57,105	Tietojen luovuttaminen		
— terveyskeskuksen kuntayhtymän kuulutus	2002	106	— pankkisalaisuuden ja/tai liikesalaisuuden alaisten tietojen luovuttamisesta	1999	43
Terveyslautakunta			— potilasasiakirjoista	1999	107
— puheenjohtajan esteellisyys	2002	107	Tietojärjestelmä		
Teuraseläintuki			— työhallinnon tietojärjestelmä ja tulosteiden säädösviittaukset	2001	100
— tukien maksaminen ja valvonta .	2001	93	Tietosuoja		
Tiedekuntaneuvosto			— rekisterinpitäjän tulkinnasta ja terveydenhuollon tietosuojasta ..	1999	96
— periaatteista määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä	2001	89	Tietosuojavaltuutettu		
— pöytäkirjojen antaminen	2001	90	— tiedusteluun vastaaminen	2001	79
Tiedoksianto			Todistaja		
— virheellisestä menettelystä	1998	55	— asema välimiesmenettelyssä	1998	61
— laiminlyönti tiedoksiannossa	1998	103	— uudelleen kuuleminen ylioikeuksissa	2001	65
— toimittamistapa	2001	77	Todistus		
— viranomaisen velvollisuuksista päätöksen tiedoksiannossa	2001	107	— kiinteistön verotusta koskeva todistus	2000	91
Tiedoksiantomenettely			Toimeentulotuki		
— käräjäoikeudessa	2002	73	— oikeudesta toimeentulotukeen ...	1998	110
Tiedoksisaantioikeus			— perusoikeussäännösten vaikutuksesta toimeentulotukiasiassa .	1999	51
— asianosaisen oikeutena	2001	73	— takaisinperinnästä	1999	106
Tiedotus			— saamisen perusteiden selvittämisestä	1999	107
— kunnan tiedotusvelvollisuudesta	1998	109	— puhelinosakkeiden huomioon ottaminen	1999	107
Tiedustelu			— romanasua koskeva	2000	116
— vastaamisesta	1998	94			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— valitusluvan vaikutus tukipää- töksen täytäntöönpanoon	2001	109	— tullausten käsittelyajat	2001	88
— asiakkaan varojen perintä	2001	110	— valituksen käsittelyn viipyminen	2002	64,89
— tukiasioiden käsittelyajat	2001	110	— tullirikostutkijan esteellisyys	2002	89
— maksamisen edellytyksistä	2001	111	Tulliviranomaisen		
— kirjallinen päätös	2002	65	— tupakkatuotteiden hävittäminen	1998	81
Toimeentuloturva			Tulosohjaus		
— työkyvyttömyyseläkkeen karens- sin aikainen toimeentuloturva ...	2001	58	— tuomioistuinlaitoksen	2000	43,135
— perustoimeentuloturva valitus- lupamenettelyn aikana	2001	59,109	Tulospalkkio		
Toimielin			— lausunto tulospalkkioiden ta- kaisinperinnästä	2001	48
— asettamisesta	1998	104	Tuomari, ks. myös Käräjätuomari		
Toimikausi			— esteellisyys	1998	45
— korkeimman oikeuden sotilas- jäsenten toimikaudet	2001	31	— — ” —	2002	74
Toimikunta			— toimiminen asianosaisen asia- miehenä	1998	55
— kokoonpano	2001	79	— viran täyttäminen	2000	34
Toimintaympäristötuki			— tuomareiden kurinpitotyöryh- män mietintö	2000	43,143
— maksatuksen epäminen	2000	103	— tuomarin tekemäksi epäillyt vir- karikokset	2000	62
Toimivalta			— rikosilmoituksen vaikutus tuo- marin esteellisyyteen	2000	71
— ministeriön hakemusasiassa, lausunto	1998	32	— käräjätuomaria vastaan tehty rikosilmoitus	2000	72
— kaupunginvaltuuston	1998	43	— syyteoikeus tuomareiden virka- rikosasiassa	2000	78
— sosiaali- ja terveysministeriön ...	1998	96	— loukkaavan ilmaisun käyttä- minen	2001	58,67, 69
— kuluttaja-asiamiehen	2001	95	— tuomareiden virkasyyteasioiden käsittely	2001	64
— Terveystieteiden oikeusturva- keskuksen	2001	95	— asianosaisen avustaminen	2001	66
— oikeuskanslerin	2001	74	— virheellisten tietojen antaminen .	2001	67
Tonttivuokra			— tuomari kantelijana	2001	158
— virheellinen tieto laskutusohjel- massa	2001	114	— huolellisuus	2001	70,71, 72
TSS-oikeudet			Tuomarikoulutustoimikunta		
— lausunto TSS-oikeuksia koske- vaa Suomen määräaikaisra- porttia varten	2000	48	— lausunto mietinnöstä	2001	41
Tukiasunto			Tuomio		
— sääntöjen lainmukaisuus	2002	59,96	— perusteleminen	1998	46
Tulli			— riittämätön perusteleminen	1998	56
— tulliviranomaisten toimivalta	1998	84	Tuomioistuin		
— verotusmenettelystä	1998	47,86	— valvonta	1998	45
— menettely maastapoistumisen estämistä koskevassa asiassa	2000	91	— jäseniä vastaan tehty rikosilmoi- tus	1998	60
— tullipiirin velvollisuuksista	2001	87	Tuomioistuinlaitos		
			— tulosohjaus	2000	43,135

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— valvonnassa noudatettava me- nettely	2000	63	Työjärjestys		
Tuomiokapituli			— valtioneuvoston kanslian työ- järjestyksen muuttaminen	2002	41
— asema lainkäyttöelimenä	1999	110	Työkvyttömyyseläke		
Tuomiolauselmä			— kansaneläkelain mukaisesta lapsikorotuksesta	2001	98
— sisältö	1998	64	— eläkeasian käsittely	2001	116
— laatimisesta	1999	64	— karenssin aikainen toimeentulo- turva	2001	58
— kirjoitusvirheen korjaamisesta ...	1999	65	Työllisyyslaki		
— kirjoittamisesta	2000	75,76	— tukityöllistämistä koskevien säännösten tavoitteista	1998	98
Tuomitseminen			Työllisyysmääräraha		
— yli syytteen	1998	52	— alueellisesta jaosta	1998	99
— ehdottomaan rangaistukseen	1998	63	Työmarkkinatuki		
Tuotevalvontakeskus			— kuulemisesta	1999	97
— yhtiön hakemukseen vastaa- minen	2001	97	— saamisedellytyksistä	2001	55
Tupakkatuotteet			Työnantaja-asema		
— tulliviranomaisten toimittama hävittäminen	1998	81	— lennonjohdon vuoropäälliköi- den työnantaja-asemasta	1999	50,129
Tutkinnanjohtaja			Työnjohdollinen huomautus		
— toimivallasta esitutkinnassa	1999	71	— esimiehen toimintana	2002	86
Työ			Työntekijä		
— uskonnollinen vakaumus ja työn vastaanottovelvoite	2000	106	— järjestäytymättömän asema	1998	44
Työehtosopimus			Työryhmä		
— yleissitovuudesta	1998	90,146	— asettamisessa huomioon otet- tavaa	1999	87
— valtion työehtosopimusten kä- sittelystä valtioneuvostossa	1999	42	Työsopimuslakirikkomus		
Työeläkevakuutus			— syyte	1998	66
— laskuperustekorona valvonta	2000	51	— syyte työsopimuslakirikkomuk- sesta	1999	69
Työhönottotestaus			Työsuojelutarkastus		
— erityissäätelyn tarve harkitta- vaksi	1998	43	— periaatteista	1998	98
— oikeusturvasta	1998	90	Työterveyshuolto		
Työvoima- ja elinkeinokeskus			— ministeriön toimialaan kuulu- van valtionyhtiön	1999	92
— johtajan sivutoimet	2001	32	Työttömyys		
— valvontatoimenpiteet ympäris- töasiassa	2001	111	— päivärahan vähentäminen tuo- mitusta vahingonkorvauksesta ..	2000	69
— hakemusten käsittely, kuntou- tusasia	2002	94	— työttömyysturvajärjestelyjen perustuslainmukaisuus	2000	107
— asiakirjan julkisuus	2002	96			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— alueelliset erot ja työllisyysmäärärahojen jako	2002	98	Ulkomaalainen		
Työttömyyskassa			— lausunto luonnoksesta ulkomaalaisten säilössäpitoa koskevaksi lainsäädännöksi	2001	52
— jäsenyydestä ja jäsenmaksujen perinnästä	1998	94	Ulkomaalaislaki		
— riippumattomuudesta	1998	97	— lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta	1999	37
— huolellisuus ja tarkkuus	2001	101	— luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta	2000	50
Työttömyyspäiväraha			— lausunto ehdotuksesta ulkomaalaislain kokonaisuudistukseksi ..	2001	44
— vastuu kustantamisesta	1999	99	Ulkomaalaisvaltuutettu		
— takaisinperinnästä	1999	100	— lausunto ehdotuksesta viran muuttamisesta ja tehtävien laajentamisesta	2000	51
Työttömyysturva			Ulkomaalaisvirasto		
— ulottuvuus	1998	42	— lausunnon sisällöstä ja sitovuudesta	1999	82
Työttömyysturvalaki			— kansalaisuushakemusten käsittelyaika	2001	59,83
— työssäoloehdot koskevien säännösten tavoitteista	1998	98	Ulosmittaus		
Työttömyysturvalautakunta			— lainsäädännön muuttamisesta ...	1999	73
— ratkaisun hylkäämisen perustelut	2002	84	— täytäntöönpanon viipyminen	1999	75
Työturvallisuus			— ulosmittattujen varojen kohdentaminen	1999	76
— palomiesten	2002	103	— ulosmittauspöytäkirjan merkinnät	2000	83
Työvoimatoimikunta			Ulosmittausvalitus		
— puheenjohtajan kelpoisuusehdoista	1998	97	— käräjätuomarin menettely	1998	57
Työvoimatoimisto			— selvityksen viipyminen	1998	70
— työvoimapoliittinen lausunto	2001	100	— määräajan puutteellinen seuranta	1998	70
— menettely työnhaun päättämisessä	2001	101	Ulosotto		
— neuvontatehtävästä	2001	101	— asiamiehen valtuutus	1999	74
Työvoimaviranomainen			— yksipuolisen tuomion täytäntöönpano	1999	74
— menettely lain tulkinnessa	1998	97	— ulosottoviraston työjärjestys	1999	75
— neuvontavelvollisuudesta	1999	99	— ulosottomiehen menettely	1999	75
Työvoimavuokraus			— täytäntöönpanoriitakanteen nostamisesta	1999	75
— vuokrausta koskeva säännösten taso	2002	99	— kirjelmien käsittely ulosottovirastossa	1999	76
Ulkoasiainhallinto			— asiamiehen valtuutusta ja yksipuolisen tuomion täytäntöönpanoa koskevat esitykset	2000	83
— esittelyasiakirjat tasavallan presidentin määrätessä ulkoasiainhallinnon tehtävään	2001	51			
Ulkoasiainhallintolaki					
— valtioneuvostolain ja ulkoasiainhallintolain muuttaminen	2000	39			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— selvityspyyntöihin vastaaminen .	2000	83	Vahingonkorvausasia		
— menettely perintäasian kirjaamisessa	2000	84	— käsittelyn viipyminen	2001	66
— ulosottoperusteen yksilöinti	2000	84	Vahingonkorvausoikeudenkäynti		
— syyttömyysolettaman ulottuvuudesta ulosottoselvityksen antamisessa	2000	84	— lausunto perusteiden selvittämisestä	2002	37
— oikeudenkäyntikulujen viivästyskoron alkamisajankohta	2000	84	Vakuutus		
— huolellisuus velallisten yksilöinnissä	2001	77	— välittäjän palkkio	2000	106
— tiedoksiannon toimittaminen	2001	77	— maksujen periminen	2000	121
— viranomaisen menettely kirjanpitoaineiston tarkastajana	2002	83	Vakuutus oikeus		
— virhe saatavan perinnässä	2002	83	— kanteluasian päätöksen perusteleminen	2001	69
			— päätöksen perusteleminen	2002	75
Ulosottolaki			Valintakoe		
— lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulosoton muuttamisesta	2000	49	— vapauttamista koskeva erityissääntö	2000	96
— muuttamisesta	2002	53	Valitus		
Ulosottomies			— käsittelyaika	1998	48
— rahatilitys	1998	71	— uuden määräajan asettaminen ...	1999	61
Urakkatarjousmenettely			— valituskirjelmän käsittely käräjäoikeudessa	1999	61
— kaupungin toiminta	2001	106	— käsittelyajasta	2000	102
Urheilija			Valituskirjelmä		
— eläke- ja tapaturmaturvan järjestäminen	1998	26,41,88	— määräaikojen noudattaminen Kansaneläkelaitoksessa	2001	96
— — ” —	1999	96	Valituslupamenettely		
Uskonto			— perustoimeentuloturva valituslupamenettelyn aikana	2001	59,109
— vakaumus ja työn vastaanottovelvoite	2000	106	Valitusoikeus		
Uskottu mies			— diplomaattipassiasianssa	1998	76
— esteellisyydestä	2000	85	Valtakunnansyyttäjä		
Vaali ohjelma			— syyteharkinnan viivästyminen saatettu tietoon	1998	67
— yhdenvertaisuudesta vaali ohjelmassa	1999	47	— asioiden siirtäminen valtakunnansyyttäjänvirastoon	1998	10,50,65
Vaalirahoitus			— siirrot valtakunnansyyttäjänvirastoon	1999	11
— kansanedustajan	2002	40	Valtakunnansyyttäjänvirasto		
Vahingonkorvaus			— siirretyt kanteluasiat	2001	11
— työttömyyspäivärahan vähentäminen tuomitusta vahingonkorvauksesta	2000	69	Valtio		
— asian käsittelyn viipyminen	2002	62	— valtion omistajavallan käyttöön liittyvästä kansliapäällikön esteellisyydestä	2001	155

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Valtion elokuvalautakunta			Valtiontalouden tarkastusvirasto		
— jäsenen esteellisyydestä	2000	36	— ehdotus viraston asemaa ja tehtäviä koskevaksi lainsäädännöksi	2000	44
Valtiokonttori			Valtionyhtiölaki		
— ruotsinkielinen palvelu	2002	67,88	— soveltaminen yritysjärjestelytilanteissa		
Valtionavustus			Valtion vakuusrahasto		
— ministerin esteellisyys myöntämisessä	2002	44,134	— rahaston valtuuston menettely ...	1999	86
Valtioneuvosto			— menettely SKOP-oikeudenkäynnin yhteydessä	2000	94
— toimivaltaa koskevia havaintoja	2001	24	— toimiohjelaotakunnan päätökset	2002	89
— toimivalta perusopetuksen vähimmäistavoitteiden määrittämisessä	2001	31	Valtiosopimus		
— valtioneuvoston kirjelmän viipyminen	2001	35,36	— ulkoasiainministeriön asettama valtiosopimustyöryhmä	1999	20
— ohjesäännön muutos	2001	51	Valtuus		
— tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteko	2002	24	— asetuksen antamiseen	1998	27
— ohjesäännön muuttaminen	2002	41	Valtuutussäännös		
— valtioneuvoston kanslian työjärjestyksen muuttaminen	2002	41	— riittävyys	2000	50
— valtioneuvoston osuuden selvittäminen Sonera Oyj:n UMTS-päätöksenteossa	2002	96,120	Valvonta-asetus		
Valtioneuvostolaki			— sisällön tarkistamistarve	1998	76,121
— lausunto lain muuttamista koskevasta esitysehdotuksesta	1999	32	Valvontatoimenpide		
— valtioneuvostolain ja ulkoasiainhallintolain muuttaminen	2000	39	— ympäristötukiasiassa	2000	107,116
Valtioneuvoston kirjelmä			Vammaispalvelulaki		
— viivästyminen	1998	21,22	— soveltamisesta mielenterveyspotilaisiin	1999	93
Valtioneuvoston ohjesääntö			Vammaisuus		
— lausunto soveltamisesta	1998	30	— kulkujärjestelyt terveyskeskukseen	2002	57,105
— ehdotus asetukseksi valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta	2000	38	— vammaisen pysäköintilupa	2002	60,109
Valtioneuvoston periaatepäätös			— seulptatutkimus äitiyshuollossa	2002	63
— lausunto	1998	28,99	Vanhustenhuolto		
— periaatepäätösten suhde hallitusohjelmaan ja voimassaolo	1999	31	— vanhustenhuollon tilan perustuslainmukaisuudesta	2001	57
Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä			Vankeus		
— lausunto asialistan julkaisemisesta ennakkoon	1998	30	— mielentilatutkimukseen perustuvan pakkohoitopäätöksen voimassaolosta vankeusaikana	2001	95
Valtion kiinteistölaitos			— vangittuna pitäminen pääkäsitelyn ja kansliatuomion välisenä aikana	2001	146
— oikeuskanslerin valvontavallasta	2001	88	— vastaajan noutaminen oikeuden istuntoon	2001	69

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Vankeusrangaistus			Veikkauspelejä		
— yhteiseen vankeusrangaistukseen määrääminen	1998	61,62	— valvojan menettelyn arviointi	1998	79
— määräämisestä	1998	61	Velkajärjestely		
— yhteisen vankeusrangaistuksen määrääminen	1999	63	— tuomarin esteellisyydestä	1998	58
— yhteisen vankeusrangaistuksen määrääminen	2000	75	— istuntokäsittelystä velkajärjestelyasiassa	1999	59
— vapaudenmenetysajan vähentäminen	1999	64	Vero		
— määrääminen	1999	64	— maksupaikat ja palvelumaksu ...	2001	157
— ulosottomiehen menettely täytäntöönpanon lykkäysasiassa	1999	75	— hyvän verotarkastustavan noudattaminen	2001	88
— määräaikaisen vankeusrangaistuksen vähimmäisaika	2000	74	Verohallitus		
— rangaistuksen kohtuullistaminen	2000	75	— ohjeiden antamisen laillisuusperuste	2001	89
— rikoslain 2 luvun 2 §:n soveltaminen	2000	75	Verotarkastus		
— rikoslain 7 luvun soveltaminen ..	2000	75	— noudatettava menettely	1998	82
— ehdollisen vankeusrangaistuksen koetusajan määrääminen	2000	75	Verotoimisto		
— pakkohoitopäätöksen voimassaolosta vankeusaikana	2000	103,168	— menettely verolipun lähettämisessä	2001	87
— vapaudenmenetysajan vähentäminen	2002	76	— menettely osoitetietoja koskevassa asiassa	2002	88
— ehdollisen rangaistuksen koeaika	2002	76	Verotus		
Vankeusrangaistuskomitea			— huolellisuus verotusasian käsittelyssä	1998	81
— lausunto mietinnöstä	2001	52	— veroviraston menettely konkurssiin hakemisessa	1998	80
Vankilaan toimittamis-työryhmä			— verotusmenettely tuotaessa tavaroita Ahvenanmaalta	1999	47,86
— lausunto mietinnöstä	2002	41	— verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu	1999	84
Vankipotilas			— paluumuuttajien eläkkeiden verotus	1999	85
— sairaanhoidon korvausvastuusta	1998	71	— veronsaajan asiamiehen muutoksenhakuperusteista	1999	85
Vapaudenmenetysaika			— kiinteistön verotusta koskevan todistuksen antaminen	2000	91
— vähentäminen	1998	62,63	— toimivalta lahjaverotuksessa ja tiedottaminen verovelvollisille ...	2000	92
Vastaaja			— ruotsinkielisen veroneuvonnan saatavuudesta	2000	92
— noutaminen oikeuden istuntoon	2001	69	— korjatun veroehdotuksen lähettäminen	2000	92
Velallinen			— valtuutuksen ja asialegitimaation selvittäminen veronpalautusasiassa	2000	92
— erehdys velallisen yksilöinnissä ..	2001	77	— veroasiamiehen menettely	2000	93
Velkajärjestely			— verovelvollisen tiedusteluun vastaaminen	2000	93
— viipyminen	2002	62,74			
Velkaneuvoja					
— menettely velkajärjestelyasiassa .	2002	118			
Veikkaaminen					
— veikkauspalvelut Ahvenanmaalla	2000	90			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— viranomaiselle lähetettyyn kirjjeeseen vastaaminen	2000	93	— riita-asian	1999	58
Verovalitus			— turvaamistointa koskeneen asian käsittelyn	1999	60
— käsittely oikaisuvaatimuksena ...	1998	81	— esitutkinnan toimittamisen	1999	70
Verovirasto			— ulosmittauksen täytäntöönpanon	1999	75
— menettely konkurssiin hakemisessa	1998	80	— kalatalousasian käsittelyn	1999	88
Vesiensuojelu			— vesioikeudelle toimitettavan selvityksen	1999	101
— ympäristövaikutusten arvioinnista	2001	102	— ympäristökeskuksen lausunnon ..	1999	101
Vesi- ja viemärlaitos			— palautetun asian käsittely kärjäoikeudessa	2000	65
— liittymissopimuksen uusiminen ..	2000	120	— kanteluasian viipyminen konkurssi-asiamiehen toimistossa	2000	86
Viehekalastus			— kanteluasian käsittelyn	2000	107
— kieltihakemuksen käsittelyn arviointi	1999	89	— ” ” —	2001	60,100
Viestintä			— lapsen huoltoasiassa pyydetyn lausunnon	2001	109
— lausunto valtionhallinnon viestintäsuosituksesta	2001	40	— kansalaisuushakemusten	2001	59,83
— sosiaalilautakunnan päätöksestä tiedottaminen	2001	111	— oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn	2001	59,87, 151
— ympäristölautakunnan päätöksestä tiedottaminen	2001	112	— kuolintodistuksen antamisen	2001	60,91
Viestintätutkimus			— hakemuksen käsittelyn	2001	60,99
— työministeriön tilaama	1998	99	— hallintokantelun käsittelyn	2001	61,91
Viipyminen, viivästyminen			— vahingonkorvausasian käsittelyn ..	2001	66
— valtioneuvoston kirjelmän	1998	21,22	— virkamieslautakunnan käsittelyn ..	2001	151
— ” ” —	2001	35,36	— tasa-arvolain mukaisen selvityksen antamisessa	2001	90
— riita-asian käsittelyn	1998	47	— oikeuslääketieteen laitoksessa	2001	60,91
— ” ” —	2000	65	— lausuntoasian ministeriössä	2001	92
— ” ” —	2001	58,66	— hakemusten käsittelyn Kansaneläkelaitoksessa	2001	99
— ” ” —	2002	73	— kanteluasian ministeriössä	2001	100
— asian käsittelyn	1998	48,75, 86	— palautetun asian käsittelyn	2001	108
— syyteharkinnan	1998	67	— tuomioistuimen lapsen huoltoasiassa pyytämän lausunnon	2001	58,109
— esitutkinnan	1998	69	— lastenvalvojan toimenpiteiden ...	2001	109
— ” ” —	2000	79,81	— toimeentulotukiasioiden käsittelyn	2001	109
— ” ” —	2001	75	— asian käsittelyn ortodoksisessa kirkollishallituksessa	2001	115
— eduskunnan kirjelmän esittelyn ..	1998	74	— asianajajan viivyttely konkurssi-asiassa	2001	121
— kuluttaja-asiamiehelle tehdyn ilmoituksen	1998	88	— velkajärjestelyasiassa	2002	62,74
— mielentilaa koskevan lausunnon ..	1998	74	— vahingonkorvausasian	2002	62
— ulosmittausasiaan liittyvän selvityksen	1998	70	— valituksen käsittelyn	2002	64,89
— kiinteistöasioiden kärjäoikeudessa	1998	58	— asumistukiasian	2002	64
— lausuntoasian	1999	53	— omaishoidon tukihakemuksen käsittely	2002	65,105
			— ympäristökeskuksessa	2002	65
			— tuomioiden antamisessa	2002	70
			— takavarikkoasian käsittelyn	2002	72
			— rikosilmoituksen kirjaamisen	2002	81
			— poliisirikoksen tutkinnassa	2002	82

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
— asiakirjapyyntöön ulkoministeriössä	2002	86	— asiallinen käyttäytyminen	1998	59
— kansaneläkelain etuutta koskevan hakemuksen	2002	98	— velvollisuuksista ja harkintavallan käyttämisestä	1998	107
— viivästyminen kanteluasian käsittelyssä	2002	99,158	— asian käsittelystä kunnan viranomaisissa	1998	108
— selvityksen antamisessa	2002	103	— valtion korvausvastuu virkamiesten aiheuttamasta vahingosta ...	2000	82
— kirjalliseen tiedusteluun vastaaminen	2002	103	— lääninhallituksen virkamiesten menettely	2000	89,96
Viisumi			— neuvontavelvollisuudesta	2000	90
— neuvonta viisumiasiassa	2001	82	— viran täyttäminen maistraatissa .	2001	78
Viranhaltija			— nimitysmuistion laadinnan laiminlyönti	2001	78
— asemasta ja menettelystä	1998	109	— hakukuulutusten julkaiseminen kahdella kielellä	2001	88
Viran täyttäminen			— periaatteista määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä	2001	89
— tuomarin viran täyttäminen	2000	34	Virkamieslautakunta		
— erivapauden myöntäminen virantäytön yhteydessä	2000	36	— asioiden käsittelyn viipyminen ...	2001	151
— kelpoisuusvaatimukset	2000	36,97	Virkarikos		
— ministeriön työjärjestyksen puuttuessa	2000	37	— tuomarin tekemäksi epäillyt virkarikokset	1999	57,69
— hakuajan päättymisen jälkeen toimitettu hakemus	2000	37	— — ” —	2000	62
— tehtävään määräämismenettely .	2000	45,148	— virkarikosasian käsittely korkeimmassa oikeudessa	2000	63
Virantäyttö			— syyteoikeus tuomareiden virkarikosasiassa	2000	78
— menettelystä virantäytön yhteydessä	1998	82	— virkarikoslainsäädännön muuttamisesta	2000	146
— korkeakoulun virantäyttömenettelyn arviointia	1998	83	Virkarikoslainsäädäntö		
— virasta ilmoittaminen	1999	26	— muuttamisesta	2000	43,146
— kelpoisuus erityistutkijan virkaan	1999	77	Virkasyyte		
— kelpoisuusvaatimuksista ilmoittaminen	1999	83	— virkasyyteforumien uudistamistyöryhmä	1999	20
— viran täyttämiseen liittyvästärkastusmenettelystä	1999	87	— kiinteistön pakkohuutokauppaasiassa	1999	73
— menettely viran täyttöä koskevassa asiassa	1999	88,133	— metsäkeskuksen toimihenkilöitä koskien	1999	87
Virka			— tuomarin tekemäksi epäillyt virkarikokset	1999	57
— lausunto nimen muutoksesta	2000	45	— oikeuspaikkaa koskevien asetusten kumoaminen	2001	30
— täyttäminen ja organisaatiouudistus	2002	27	— tuomareiden virkasyyteasioiden käsittely	2001	64
— julistaminen uudelleen haettavaksi	2002	27	— virkasyyteasiaan liitännäisen väitteen ratkaisemisesta	2001	68
— täyttäminen	2002	27,31,66	Virkasyyteasia		
— täyttämättä jättäminen	2002	98	— Metsäkeskus Tapion toimihenkilöitä koskien	1998	83
Virkamies, viranomainen					
— kelpoisuusvaatimukset	1998	26			
— sidonnaisuudet	1998	26			

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Virkasyyteforum			Yhdyskuntapalvelu		
— lausunto säännösten uudistamisesta	1998	37	— vähimmäismäärän alittaminen ..	1998	62
Virkavastuu			— muuntaminen vankeudeksi	1998	63
— virkavastuun ulottuvuus	1999	62	— päätöksen perustelemisesta	1999	64
Vuokra			— tuomion purkuesitys	1999	65
— korottamiseen kohdistuva valvonta	1999	105	— täytäntöönpanosta	2001	71
Vuokra-asunto			— soveltuvuus selvityksen laatiminen	2002	83
— muuttoilmoitusvelvoitteesta	1999	105	Yhteinen hakemus		
— asunnoista vastaavan yhtiön menettely	1999	109	— yhteiseen hakemukseen annetun päätöksen tiedoksiannosta	1998	52
Vuokrankorotus			Yhteisöverolakiehdotus		
— sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallituksen tekemä	1998	112	— käsittelystä	1998	26,82, 135
Väestörekisterikeskus			Yhteysalus		
— henkilötietojen luovuttaminen ...	2002	84	— aluksilla perittävistä maksuista ..	2001	94
Väestötietojärjestelmä			Yleiset oikeusavustajat		
— nimen rekisteröiminen	1998	79	— valvonta	1999	117
Vähemmistövaltuutettu			Yleisradio Oy		
— kuuleminen	2002	43	— kirjeisiin vastaaminen	2002	64,95
Väitöskirja			Yleissitovuus		
— väitöskirjatyön ohjaajan määrääminen	1999	86	— työehtosopimuksen	1998	90, 146
Välimiesmenettely			Yleissuunnitelma		
— todistajan asemasta	1998	61	— maankäytön suunnitelman valmistelusta	1999	53,100
Ydinvoimalaitos			Ylimääräinen muutoksenhakukeino		
— suunnitellun sijaintikunnan puoltavan lausunnon lainvoimaisuus	2001	33	— lausunto käyttämisestä	2002	60
Yhdenvertaisuus			Yliopisto		
— perusoikeutena	1999	46-47	— vaalikollegion kokoonpano	2002	44
— lääninhallituksen menettely	1999	77	Yliopisto, ks. myös Korkeakoulu		
— veroasiamiehen toiminta	1999	85	— hallintokantelun käsittely	2001	61,91
— toteutumisesta kunnan hallinnossa	1999	109	— periaatteista määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä	2001	89
— kielellinen yhdenvertaisuus kuulemisessa	1999	156	— hallintojohtosäännön puutteellisuus	2001	89
Yhdistysrekisteri			Ylioppilastutkinto		
— lausuntopyyntöstä	1998	75	— suoritusten vanhentuminen	2000	113
			— rakennekokeilun laajuudesta	2002	30
			Ylioppilastutkintolautakunta		
			— huolellisuus selvityksissä	2000	96

	Vuosi	Sivu		Vuosi	Sivu
Ympäristökeskus			Yritystuki		
— menettely kaavamuutosasiassa ..	1999	100	— maksatuksen keskeyttämisen edellytykset	1999	93
— menettely vesilain valvontaviranomaisena	2001	60,101	Äitiyshuolto		
— ympäristökeskukset viranomaisina ja liiketaloudellisten suoritteiden tuottajina	2001	103	— seulontatutkimuksista	2002	63
— asian käsittelyn viipyminen	2002	65,93	Äänestys		
— johtavan terveystarkastajan viran täyttäminen	2002	66	— ennakkoäänestyspaikat harvaan asutuilla alueilla	1999	46
Ympäristölautakunta			— äänestäjän kohtelusta	1999	80
— päätöksestä tiedottaminen	2001	112	— ruotsinkielisestä palvelusta äänestettäessä	2000	54,85
Ympäristölupa			— kansanedustajanpalkkiota koskeva	2001	37
— ympäristönsuojeluviranomaisen menettely	2002	108	Äänittäminen		
Ympäristötuki			— epäonnistuminen käräjäoikeudessa	2002	71
— valtuutus jaksottamiseen	2002	90			

Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2002

Valtioneuvostoasiain osasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos	Hiekkataipale, Risto, varatuomari
Esittelijäneuvos	Snellman, Jorma, varatuomari
Neuvotteleva virkamies	Leskinen, Marja, varatuomari
Nuorempi oikeuskanslerinsihteerit	Tolmunen, Irma, varatuomari
Osastosihteerit	Ahotupa, Eeva, varanotaari

Oikeusvalvontaosasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos	Liusvaara, Harri, varatuomari
Esittelijäneuvokset	Okko, Jukka, varatuomari
	Arjola, Marja-Leena, varatuomari
	Vasenius, Heikki, varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	Joutsiniemi, Marja-Leena, varatuomari
	Päivänsalo, Pekka, varatuomari
	Vuoristo, Merja, varatuomari
	Kääriäinen-Malkoç, Kaija, varatuomari
	Hemminki, Jaana, varatuomari
Nuorempi oikeuskanslerinsihteerit	Smeds, Tom, varatuomari
Esittelijät	Sarja, Mikko, oikeustieteen lisensiaatti (vv.)
	Liesivuori, Pekka, varatuomari
	Nevalainen, Sari, varatuomari
Sivutoimiset esittelijät	Klemettinen, Hannele, varatuomari
	Judström, Marja-Liisa, varatuomari
Osastosihteerit	Tanner Heli, varanotaari
	Rantala, Eeva, varanotaari
	Tuomikko, Helena, varanotaari

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö	Wirtanen, Nils, varatuomari
Tietosuunnittelija	Sive, Pia, valtiotieteen maisteri
Henkilöstösihteerit	Virkkunen, Marjukka, varanotaari
ATK-suunnittelija	Jääskeläinen, Helena
Kirjaaja	Ratajärvi, Tuula
Toimistosihteerit	Seppäläinen, Arja
	Pihlajamäki, Ira (vv.)
	Sipilä, Meri, filosofian maisteri
Tekstinkäsittelijät	Vaihevuori, Riitta
	Reponen, Merja
Ylivirastomestari	Utriainen, Saku
Virastomestari	Järvinen, Kari
Vahtimestari	Rosendahl, Markku

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Käyntiosoite: Snellmaninkatu 1 A, HELSINKI

Postiosoite: PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin: 09 160 23950 (kirjaamo), 09 160 23955 (tiedotus)

Faksi: 09 160 23975

Sähköposti: kirjaamo@okv.fi (kirjaamo), pia.sive@okv.fi (tiedotus)

Internet: www.vn.fi/okv

