

VALTONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS

VUODELTA 2006



HELSINKI 2007

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN

KERTOMUS

**OIKEUSKANSLERIN VIRKATOIMISTA JA LAIN
NOUDATTAMISTA KOSKEVISTA
HAVAINNOISTA**

ANNETTU

VUODELTA 2006



HELSINKI 2007

ISSN 0356-3200

EDITA PRIMA OY, HELSINKI 2007

EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Suomen perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti kunnioittavasti annan Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2006.

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

Apulaisoikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkka. Apulaisoikeuskansleri on oikeuskanslerin estyneenä ollessa hoitanut oikeuskanslerin tehtäviä. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö, varatuomari Nils Wirtanen on hoitanut kertomusvuoden aikana sijaisen tehtäviä yhteensä 72 päivää.

Kertomuksessa on selostettu oikeuskanslerin toimintaa pääasiallisesti eri toimintamuotojen mukaisesti. Eri jaksoihin on sisällytetty kunkin toimintalohkon yleiskuvaus ja selostus toimintaa koskevista säännöksistä sekä samalla kerrottu toiminnasta johtuneet toimenpiteet ja siinä tehdyt havainnot.

Oikeuskanslerinviraston toiminnan yleiskat-

sauksen jälkeen on selostettu oikeuskanslerin toimintaa valtioneuvostossa. Tässä jaksossa tarkastellaan myös yleisesti ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita. Seuraavassa jaksossa on käsitelty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa. Valtionhallinnon laillisuusvalvontaa koskevissa jaksoissa on seurattu toimintaa toimialoitain ministeriöiden toimialajaon mukaan. Valtionhallintoa koskevien jaksojen jälkeen on kunnallis- ja muun itsehallinnon laillisuusvalvontaa koskeva jakso. Myös asianajajalaitoksen valvonnasta on otettu oma jaksonsa.

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

Viimeisessä jaksossa on tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta.

Kertomuksen lopussa on oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset, asiahakemisto sekä luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta.

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2007

Apulaisoikeuskansleri **Jaakko Jonkka**

Kansliapäällikkö *Nils Wirtanen*

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3	4 Valtionhallinnon laillisuusvalvonta	53
1 Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan	9	Eduskunnan toimiala	53
Tehtävät	9	Tasavallan presidentin kanslian toimiala	53
Valtioneuvoston valvonta	9	Valtioneuvoston kanslian toimiala	53
Lausuntojen antaminen	9	Ulkoasiainministeriön toimiala	53
Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta	9	Yleistä	53
Syyttäjäntehtävät	10	Ratkaisuja	54
Kanteluasioiden tutkiminen	10	Ministeriö	54
Rangaistustuomioiden tarkastus	10	Edustustot	54
Asianajajien valvonta	10	Oikeusministeriön toimiala	55
Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako	11	Yleistä	55
Lukumäärätietoja	11	Lausunnot ja esitykset	55
Kansainvälinen yhteistyö ja vierailut	11	Ratkaisuja	64
Muu toiminta	12	Ministeriö	64
Talous	12	Tuomioistuimet	64
Koulutus	13	Purkuesitykset korkeimmalle oikeudelle	74
Viestintä	13	Rangaistustuomioiden tarkastaminen	74
Organisaatio ja henkilöstö	14	Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutuneet purkuesitykset	77
2 Oikeuskansleri valtioneuvostossa	15	Syyttäjät	77
Yleistä	15	Julkiset oikeusaputoimistot	79
Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto	17	Kriminaalihuoltolaitos	80
Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa	17	Toimialaa koskevat tarkastus- ja tutustumismatkat	80
Esittelylistojen tarkastaminen	18	Sisäasiainministeriön toimiala	81
Tarkastuksen kohteista	19	Yleistä	81
Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä ja eräitä tarkastamiseen liittyviä ratkaisuja	20	Lausunnot ja esitykset	82
Lausunnot ja esitykset	29	Ratkaisuja	83
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	34	Ministeriö	83
3 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta	37	Poliisitoimi	83
Yleistä	37	Pelastustoimi	92
Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa	39	Väestörekisterikeskus	92
Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomais-toiminnan valvonnassa	41	Hätäkeskuslaitos	92
Ratkaisuja	43	Toimialaa koskevat tarkastukset	93
		Puolustusministeriön toimiala	95
		Lausunnot ja esitykset	95
		Valtiovarainministeriön toimiala	101
		Yleistä	101
		Ratkaisuja	102
		Ministeriö	102

	Sivu		Sivu
Verohallinto.....	103	Ratkaisuja.....	130
Tullihallinto.....	104	Ministeriö.....	130
Toimialaa koskeva tarkastus.....	104	Suomen ympäristökeskus.....	131
Opetusministeriön toimiala.....	105	Alueelliset ympäristökeskukset.....	131
Yleistä.....	105		
Ratkaisuja.....	105	5 Kunnallis- ja muun itsehallinnon laillisuus-	
Ministeriö.....	105	valvonta.....	132
Opetushallinto.....	105	Yleistä.....	132
Kulttuuritoimi.....	106	Kunnallishallinto.....	133
Toimialaa koskevat tarkastukset.....	107	Yleishallinto.....	133
Maa- ja metsätalousministeriön toimiala.....	107	Opetushallinto.....	136
Yleistä.....	107	Sosiaali- ja terveystieteiden hallinto.....	137
Lausunto.....	107	Toimialaa koskevat tarkastukset.....	143
Ratkaisuja.....	108	Ympäristöhallinto.....	143
Ministeriö.....	108	Muu erityishallinto.....	144
Maa- ja metsätalous.....	109	Kirkollishallinto.....	145
Maanmittaus.....	109	Ahvenanmaan itsehallinto.....	145
Toimialaa koskeva tarkastus.....	109		
Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala.....	109	6 Asianajajalaitoksen valvonta.....	147
Lausunto.....	109	Yleiskatsaus.....	147
Ratkaisuja.....	110	Asianajajaliiton jäsenyys.....	147
Ministeriö.....	110	Asianajajan velvollisuudet ja hyvä	
Tiehallinto.....	112	asianajajatapa.....	147
Toimialaa koskeva tarkastus.....	112	Valvonta-asiat.....	147
Kauppa- ja teollisuusministeriön toimiala.....	112	Valvontajärjestelmä.....	147
Yleistä.....	112	Valvontajärjestelmän toiminta.....	148
Ratkaisuja.....	112	Kurinpidolliset seuraamukset.....	148
Ministeriö.....	112	Tiedot virallisilta syyttäjiltä.....	149
Turvatekniikan keskus.....	112	Oikeuskanslerin valvonta.....	149
Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala.....	113	Sovellettavista säännöksistä ja	
Yleistä.....	113	valvontamenettelystä.....	149
Lausunnot ja esitykset.....	113	Asianajajien menettelyä koskevat	
Ratkaisuja.....	120	kantelut.....	149
Ministeriö.....	120	Valvontamenettelyn käynnistäminen....	150
Sosiaalivakuutus.....	123	Tilastot.....	152
Lääninhallitus.....	124		
Terveydenhuollon oikeusturvakeskus.....	125	7 Eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeus-	
Työsuojelu.....	125	kanslerin ratkaisuja.....	153
Toimialaa koskevat tarkastukset.....	126	Virkamiehen kanteluvoikeuden rajoittami-	
Työministeriön toimiala.....	126	nen.....	153
Yleistä.....	126	Tuomioistuinten valvonta osana oikeus-	
Ratkaisuja.....	126	kanslerin laillisuusvalvontaa.....	154
Ministeriö.....	126	Oikaisuvaatimuksen ja siihen liittyvän	
Työvoimapalvelut.....	128	päätöksen nähtävällepano.....	157
Toimialaa koskeva tarkastus.....	129	Vammaispalvelulain mukaista kuljetus-	
Ympäristöministeriön toimiala.....	129	palvelua koskeva muutoksenhakuasia.....	160
Yleistä.....	129		

	Sivu		Sivu
Päätöksen poistamista koskeva esitys vakuutusoskeudelle	162	8 Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta	187
Kalatalousveloitteen täydentäminen	166		
Päätös lautamiesten epäiltyjen virkarikos- ten johdosta	171	LIITTEET 1–6:	
Sähköisen viestinnän tietosuojalain muutosehdotuksesta	174	Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa kos- kevat säännökset ja määräykset	190
Päätös kärjätuomarin epäiltyjen virka- rikosten johdosta	184	ASIAHAKEMISTO 2006	203
		Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2006.....	208

1 Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan

Tehtävät

Suomen perustuslain 10 luvussa säädetään oikeuskanslerin tehtävistä ja keskeisistä toimivaltuuksista. Siinä mainitaan myös apulaisoikeuskansleri ja tämän sijainen, joista on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista on säädetty.

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.

Lain nojalla on annettu valtioneuvoston aseus oikeuskanslerinvirastosta. Yksityiskohtaisemmat määräykset oikeuskanslerinviraston organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta oikeuskanslerinvirastossa annetaan oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä. Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset ovat kertomuksen liitteinä (liitteet 1–6).

Valtioneuvoston valvonta

Oikeuskanslerin tulee perustuslain mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Hänen 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.

Perustuslaissa ja sitä eräiltä osin täydentävissä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa säädetään niistä toimenpiteistä, joihin oikeuskansleri valvontaa suorittaessaan voi ryhtyä. Käytännössä valvonnan painopiste on ennakkolisessä valvonnassa, joka tapahtuu siten, että oikeuskansleri etukäteen tarkastaa valtioneuvos-

ton yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistat liitteineen. Valvonnan piiriin kuuluvat myös EU-asioita koskevat valtioneuvoston eduskunnalle lähettämät kirjelmät. Tässä tarkoitettujen asioiden valmistelu oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä.

Valtioneuvoston valvontaa on selostettu tarkemmin kertomuksen 2. jaksossa.

Lausuntojen antaminen

Edelliseen valvontatehtävään liittyy läheisesti lausuntojen antaminen. Perustuslain mukaan oikeuskanslerin on pyydettyessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Lausuntopyynnöt 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.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

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

Ihmisoikeusvalvonta perustuu Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sopimusmääräyksiin. Tämä tarkoittaa erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suo-

jaamiseksi 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.

Syyttäjäntehtävät

Oikeuskansleri on erityissyyttäjä laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa, joita ovat ennen muuta virkarikosasiat. Oman ryhmänsä näistä muodostavat tuomareiden tekemiksi epäillyt virkarikokset, jotka mainitaan erikseen perustuslaissa. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Poliisin on lähetettävä oikeuskanslerille tieto kaikista rikosilmoituksista, joissa on kyse tuomarien virkarikosepäilyksistä. Tuomareiden epäiltyjen virkarikosten käsittelyä oikeuskanslerinvirastossa selostetaan jäljempänä jaksossa 4 s. 55.

Valtakunnansyyttäjä toimii ylimpänä syyttäjänä, jonka tehtävänä on muun muassa syyttäjätoiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Valtakunnansyyttäjän tehtäviin liittyvät kanteluasiat siirretään hänen käsiteltäviksi. Kertomusvuoden aikana siirrettiin 5 kanteluasiata.

Kanteluasioiden tutkiminen

Viranomais- ja muun julkistoiminnan laillisuutta oikeuskansleri valvoo muun muassa käsittelemällä tähän toimintaan kohdistuvia kanteluja. Yksityiset henkilöt tai yhteisöt voivat kannella oikeuskanslerille, jos he katsovat, että oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluva henkilö, viranomaisen tai muu yhteisö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Kanteluja saapui vuonna 2006 yhteensä 1 273.

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

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 2006 kantelu tutkimatta 21 tapauksessa.

Oikeuskanslerinvirastoon on kertomusvuonna tullut myös lukuisia yksityishenkilöiden puhelintiedusteluja erilaisista asioista. Yksityishenkilöt ovat tehneet tiedusteluja omissa asioissaan sekä sivullisina ajankohtaisista asioista. Neuvoja annetaan oikeuskanslerin toimivallasta sekä oikeuskanslerille tehtävien kantelujen vireillepanosta 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.

Rangaistustuomioiden tarkastus

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa säädetään, että oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomioita koskevia ilmoituksia. Tätä tarkastustehtävää varten virastoon lähetetään tuomioita koskevia päätös- ja täytäntöönpanoasiakirjoja, joiden tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä on tarkemmin kerrottu tuomioistuinten toimintaa koskevassa kohdassa sivulla 74.

Asianajajien valvonta

Oikeuskanslerin tehtävästä valvoa asianajajia säädetään asianajajista annetussa laissa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa on viittaus sanottuun lakiin. Asianajajiin kohdistunut valvonta muodostuu Suomen Asianajajaliiton hallituksen valvonta-asioissa ja palkkiorii-

asioissa tekemien päätösten tarkastamisesta, johon kuuluu muutoksenhakemisen harkinta, sekä asianajajia koskevien kantelujen tutkimisesta.

Asianajajien valvonnasta on kerrottu jäljempänä kertomuksen 6. jaksossa.

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta säädetään laissa (ns. tehtävienjakolaki).

Laissa 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 rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat, 2) pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöön ottamista 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 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 52 kantelua. Oikeusasiamies puolestaan siirsi oikeuskanslerille 14 kanteluasiaa.

Lukumäärätietoja

Seuraavassa tarkastellaan tilastolukujen valossa oikeuskanslerinviraston toimintaa kertomusvuoden aikana (suluissa vuoden 2005 vastaavat luvut).

Kertomusvuoden aikana saapui 1 273 (1 186) kanteluasiaa ja ratkaistiin 1 314 (1 221) kanteluasiaa. Oikeuskanslerin varsinaisia omia aloitteita otettiin tutkittaviksi 13 (13) ja rangaistustuomioiden tarkastuksen johdosta pantiin vireille 145 (163) asiaa.

Kanteluasioissa tehtiin ns. toimenpideratkai-

suja 145 (128). Toimenpideratkaisujen prosentuaalinen osuus tutkittaviksi otetuista kanteluasioista (757) oli 19 % (18 %). Vuonna 2006 tehdyn selvityksen mukaan kaikkien kantelujen ratkaisuaikojen mediaani oli n. 6 (7) viikkoa ja keskiarvo n. 23 (26) viikkoa.

Tuomioistuinten valvonnassa määrättiin nostettaviksi kaksi syytettä. Muihin toimenpiteisiin johti 70 asiaa. Rangaistustuomioita tuli tarkastettaviksi kaikkiaan 6 095 kappaletta.

Kirjallisia lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriöille annettiin 35 (33).

Kertomusvuoden lopussa oli vireillä yhteensä 709 (769) asiaa.

Tilastot kertomusvuoden toiminnasta ovat jaksossa 8.

Kansainvälinen yhteistyö ja vierailut

Kansainvälinen yhteistyö

– Bhutanin ulkoministeri seurueineen vieraili oikeuskanslerinvirastossa 23.1.2006. Vierailu oli osa ulkoministeri Wangchukin laajempaa Euroopan kiertuetta. Oikeuskansleri Paavo Nikula keskusteli ministerin kanssa maan demokraatiaprosessista. Bhutaniassa on tarkoitus järjestää ensimmäiset parlamenttivaalit vuonna 2008.

– Suomen, Ruotsin ja Viron oikeuskanslerit osallistuivat Tallinnassa 18.–19.4.2006 pidettyyn seminaariin. Oikeuskansleri Paavo Nikula esitelmöi aiheesta ”The Role of Chancellor of Justice in supervising legality of Courts”.

– Oikeuskansleri osallistui Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin järjestämään Euroopan alueen maiden laillisuusvalvojien konferenssin Itävallassa 12.–15.6.2006.

– Esittelijäneuvos Jaana Hemminki osallistui Suomen EU-puheenjohtajakauden terveystieteeseen pääkonferenssiin, Terveys kaikissa politiikoissa, Kuopiossa 20.–21.9.2006. Konferenssin tavoitteena oli pohtia, miten eri hallinnonalat voivat toiminnassaan myötävaikuttaa väestön terveyteen (3/6/06).

– Etiopian naisasiavaltuutettu Adanech Gessessen tapasi oikeuskansleri Paavo Nikulan 9.3.2006.

– Unkarin perustuslain uudistamista johtavan työryhmän puheenjohtaja erityisasiantuntija István Somogyvárin ja apulaisjohtaja Ferencznén vierailivat oikeuskanslerinvirastossa 13.4.2006.

– Ryhmä suomalais-amerikkalaisia lakimiehiä vieraili virastossa 8.5.2006.

- Kansainvälisen työjärjestön ILO:n Torinossa sijaitsevan koulutuskeskuksen opiskelijoille kerrottiin oikeuskanslerinviraston toiminnasta 1.6.2006.

- Venäjän federaation apulaispääsyyttäjä Aleksander Grigorjevich Zvjagintsev vieraili virastossa 7.6.2006.

- Venezuelalaisten vaaleista vastaavan CNE-organisaation viranomaisia tutustui oikeuskanslerinvirastoon 14.6.2006.

- Korkea-arvoisista irakilaisista ministereistä, kansanedustajista ja vähemmistöasiantuntijoista koostunut delegaatio tutustui oikeuskanslerinviraston toimintaan 11.7.2006. Mukana olivat myös kanadalaiset asiantuntijat John Packer ja Roger Bilodeau. Kanadan hallitus kustansi vierailun osana projektia ”Building Capacity to Strengthen Democratic Governance in Iraq”.

- Oikeuskansleri tapasi 8.9.2006 Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin stipendiaatin, Azerbaidžanin oikeusministerin neuvonantajan Kamran Bayramovin.

- Taiwanilainen antikorrupsiodelegaatio vieraili virastossa 9.11.2006.

- Viron valtakunnansyyttäjä Norman Aas vieraili oikeuskanslerin luona 21.11.2006.

Vierailut oikeuskanslerinvirastoon

- Valtakunnansyyttäjänviraston apulaissyyttäjäkurssein osanottajat tutustuivat oikeuskanslerinviraston toimintaan 30.3.2006 apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan vieraina.

- Korkeakouluharjoittelijoille esiteltiin viraston toimintaa 12.6.2006.

- Eduskunnan perustuslakivaliokunta vieraili virastossa 14.11.2006.

- Suomen Bulgarian suurlähettiläs Kauko Jämsen vieraili oikeuskanslerinvirastossa 14.11.2006 apulaisoikeuskanslerin vieraana.

Vierailut oikeuskanslerinvirastosta

- Oikeuskansleri osallistui XXXVIII Asianajajapäiville 13.1.2006. Hän puhui aiheesta ”Onko meillä varaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin?”

- Oikeuskansleri piti OAJ:n seminaarissa 1.2.2006 esitelmän aiheesta julkinen tehtävä yksityisen hoitamana.

- Apulaisoikeuskansleri osallistui sisäasiainministeriön järjestämään sisäisen turvallisuuden vaikuttajaseminaariin 7.2.2006.

- Oikeuskansleri esitelmöi ministeriöiden hallintovastaavien tilaisuudessa valtioneuvoston esittelykäytännöistä 6.3.2006.

- Oikeuskansleri osallistui 22.3.2006 Joensuuissa järjestettyyn juhlaseminaariin, jonka aiheena oli ”Naisten täydet poliittiset oikeudet 100 vuotta”. Tilaisuudessa käsiteltiin naisten ja miesten asemaa sekä tasa-arvotyön ajankohtaisia haasteita.

- Apulaisoikeuskansleri esitelmöi oikeuskanslerinviraston ja hovioikeuksien neuvottelupäivillä Rovaniemellä 23.3.2006 aiheesta tuomioistuinten valvonta osana oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa. Esitelmä on luettavissa kokonaisuudessa kertomuksen sivulta 154.

- Apulaisoikeuskansleri osallistui sisäasiainministeriön poliisiosaston 80-vuotisjuhlaan 31.3.2006.

- Apulaisoikeuskansleri luennoi aiheesta oikeusperiaatteet ja laillisuusvalvonta Turun yliopistolla järjestetyssä oikeudellisten päätösten perustelemista käsitelleessä tilaisuudessa 20.9.2006.

- Oikeuskansleri piti 1.10.2006 Turussa järjestetyssä Naisten poliittiset oikeudet 100 vuotta tilaisuudessa puheen aiheesta erilaiset tasa-arvoiset.

- Oikeuskansleri luennoi Turussa 13.10.2006 pidetyillä Tuomaripäivillä aiheesta tuomioistuimen riippumattomuus.

- Oikeuskansleri osallistui Haminassa järjestettyyn Kriisinhallinnan johtaminen -seminaariin 10.11.2006 ja alusti aiheesta kriisinhallintaan liittyvät kansainvälinen ja kansallinen lainsäädäntö sekä mandaatit.

- Oikeuskansleri osallistui Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan tutkimusjaoston 25-vuotisjuhlaan 28.11.2006.

Muu toiminta

Talous

Valtion talousarviossa oikeuskanslerinviraston määräraha on 23. pääluokan 03. luvussa. Vuodelle 2006 viraston toimintamenoihin oli talousarviossa myönnetty 2 818 000 euroa (siirtomääräraha 2v.). Momentin määrärahasta ja edelliseltä vuodelta siirtyneestä määrärahasta käytettiin palkkauksiin 2 218 368 euroa. Muihin toimintamenoihin käytettiin 483 212 euroa. Viimeksi mainituista menoista suurimmat erät muodostivat viraston toimitilojen vuokrat 229 690

euroa, painatuspalvelut 33 583 euroa, atk-laitteiden hankinta 33 083 ja käännöspalvelut 28 533 euroa.

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

Oikeuskanslerinviraston käytössä on Raindance-taloushallintojärjestelmä, jota käytetään budjetin suunnitteluun ja määrärahojen käytön seurantaan. Lisäksi viraston käytössä on taloushallinnon tositteiden paperittomaan käsittelyyn ja digitaaliseen arkistointiin tarkoitettu Rondo-ohjelma.

Koulutus

Kertomusvuonna viraston henkilöstön koulutus perustui oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutus suunnitelmaan, johon sisältyivät koulutuksen yleiset periaatteet sekä vuoden 2006 koulutus suunnitelma. Oikeuskansleri oli 16.2.2006 hyväksynyt suunnitelman.

Oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutuksen tavoitteena on

- turvata toiminnan tehokkuus, jatkuvuus ja henkilöstön ammatillinen pätevyys,
- parantaa toiminnan tuloksellisuutta,
- edistää organisaation kehittämistä ja uudistusalttiutta,
- tukea henkilöstön itsensä kehittämistä ja urakehitystä sekä
- tukea henkilökiertoa.

Koulutustarpeita luovat oikeudellisen ja muun ammattitaidon kehittäminen eri tehtäväsektoreilla, oikeuskanslerinviraston kehittämissuunnitelmat ja hallinnon yleiset kehittämissuunnitelmat ja hallinnon yleiset kehittämissuunnitelmat, viraston toiminnan kannalta olennaisten 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 erityisasiantuntemusta edellyttäväksi asiaryhmäksi. Koska perustuslaissa oikeuskanslerin tehtäväksi on asetettu valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, on pyritty hyödyntämään tätä aihepiiriä koskevaa koulutustarjontaa. Kou-

lutuksen painopistealueiden määrittelyssä on lähtökohtana pidetty oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitettyjä avaintulosalueita ja kehittämishankkeita.

Oikeuskanslerinvirasto on itse järjestänyt koulutusta tuomioistuinsovitteista ja rikosprosessimenettelyn muutoksista. Lisäksi on järjestetty koko henkilökunnalle mediakoulutusta ja koulutusta vaikean asiakkaan kohtaamiseksi.

Viestintä

Oikeuskanslerinviraston viestinnän tavoitteena on välittää tietoa viraston toiminnasta aktiivisesti, ajantasaisesti ja luotettavasti. Viestinnän kulmakivinä ovat myös tasapuolisuus, avoimuus ja hyvä palvelu.

Viestintää toteutettiin kertomalla yleisölle, joukkoviestimille ja viranomaisille tietoa oikeuskanslerin toiminnasta, päätöksistä ja kannanotoista. Käytännössä viraston ulkoiseen viestintään kuuluivat tiedotteet ja vuosikertomus, sekä internetin, puhelimen ja sähköpostin välityksellä tapahtunut viestintä.

Virasto on ottanut vastaan sekä kotimaisia että ulkomaalaisia vierailijoita. Tiedottaja on tarvittaessa osallistunut myös virastoon tehtyjen vierailujen hoitamiseen.

Oikeuskanslerin kertomuksen valmistelu on eräs viestinnän keskeisimmistä tehtävistä. Perustuslain mukaan oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Kertomuksella on merkitystä myös viranomaistoiminnan ohjaamisessa, sillä se sisältää selostukset vuosittaisista eri viranomaisiin kohdistuneista toimenpideratkaisuista.

Vuosikertomus annetaan suomen- ja ruotsinkielisenä eduskunnalle ja valtioneuvostolle syksyisin eduskunnan aloittaessa istuntokautensa. Se jaetaan myös suurelle osalle tuomioistuimia, oikeus- ja muuta hallintoa, oikeustoimittajille, yliopistojen oikeustieteellisille tiedekunnille, osalle yleisiä kirjastoja sekä muille sidosryhmille. Englanninkielistä lyhennelmää kertomuksesta jaetaan Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston toimielimille, eräille kansainvälisille järjestöille ja yhteistyötahoille sekä lähetystöille.

Kertomusvuonna annettiin 15 tiedotetta. Ne julkaistiin suomen- ja ruotsinkielisinä sähköpostitse tiedotusvälineille, kansalaisjärjestöille, oikeustoimittajille ja muille sidosryhmille. Tämän lisäksi tiedotteet on viety viraston internetisivuille, valtioneuvoston internetissä toimivaan

mediapalveluun sekä valtioneuvoston intranettiin.

Viraston kotisivuilla (www.okv.fi) on perustietoa oikeuskanslerin tehtävistä. Kanteluntekijöitä varten sivuilta on tulostettavissa kantelulomake ja -ohje. Vuosikertomukset eri kieliversioina on päivitetty sivuille vuodesta 1999 lähtien. Sivuilta on linkitys Säädöstietopankki Finlexiin (www.finlex.fi), jonne tallennetaan annettujen toimenpideratkaisujen referaatit. Finlexin tietokanta on vapaasti kaikkien luettavissa ja oikeuskanslerin ratkaisuselosteita on tallennettu sinne vuodesta 1988 alkaen.

Viraston sisäistä viestintää on hoidettu säännöllisesti ilmestyvällä viikkotiedotteella. Henkilökunnalle on järjestetty myös viestintäkoulutusta. Oikeustoimittajat Jarkko Sipilä ja Susanna Reinboth pitivät syksyllä viraston henkilökunnalle koulutustilaisuuden median toiminnasta ja kohtaamisesta.

Organisaatio ja henkilöstö

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

tuomioistuineläytöksen virkamiehiä koskevat virkasytteenasiat, rangaistustuomioiden tarkastamisen ja valmisteleen osaston toimialaan kuuluvat lausunnot sekä avustaa valtioneuvoston valvontaa koskevilla asioilla ja erikseen määrättyissä kansainvälisissä asioissa. Hallintoyksikkö käsittelee viraston sisäistä hallintoa ja taloutta, henkilöstökoulutusta, oikeuskanslerin kertomuksen toimittamista ja viestintää 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.

Oikeuskanslerinvirastossa oli kertomusvuoden päättyessä henkilökuntaa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi seuraavasti: kansliapäällikkö, kaksi esittelijäneuvosta osastopäällikkönä, neljä esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, seitsemän vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, kolme nuorempaa oikeuskanslerinsihteeriä, historiantutkija, henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaattikko, neljä osastosihteeriä, atksuunnittelija, kirjaaja, neljä toimistosiheteeriä, ylivirastomestari, virastomestari ja vahtimestari.

Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa oli kaksi sivutoimista esittelijää sekä ajalla 1.6.–2.10.2006 kolmen kuukauden jaksoissa harjoittelijoina kaksi oikeustieteen ylioppilasta, toinen Helsingin ja toinen Turun yliopistosta.

Kertomusvuoden päättyessä viraston palveluksessa oli kaikkiaan 37 virkamiestä. Henkilöstöstä oli ylempää oikeustieteellistä tutkintoa edellyttävässä virassa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi 18 lakimiestä.

Organisatorisesti henkilökunta jakautui seuraavasti: Valtioneuvostoasiain osastossa oli neljä lakimiesesittelijää ja kaksi osastosihteeriä. Oikeusvalvontaosastolle oisijoitettu 13 lakimiesesittelijää, kaksi sivutoimista lakimiesesittelijää ja kaksi osastosihteeriä. Hallintoyksikössä toimi kansliapäällikön ohella henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaattikko, historiantutkija ja yhdeksän muuta virkamiestä.

Luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta on kertomuksen liitteenä.

2 Oikeuskansleri valtioneuvostossa

Yleistä

Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerin tehtävistä on ensimmäisenä mainittu velvollisuus valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Perustuslain 108 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin (HE 1/1998 vp) on pitkäaikaiseen käytäntöön perustuen kirjattu, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa on korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien laillisuuden valvonta. Tähän liittyy perustuslain 69 §:ssä säädetty oikeuskanslerin asema valtioneuvoston yhteydessä. Perustuslain 111 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Valtioneuvoston laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvat valtioneuvoston yleisistunto sekä ministeriöt ja niiden virkamiehet. Perustuslain 58 §:n mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Tämän vuoksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti valtioneuvoston yleisistuntoon ja siellä lopullisesti tai tasavallan presidentille menevinä esityksinä käsiteltäviin asioihin.

Perustuslain 112 §:ssä samoin kuin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2 §:ssä on erikseen säädetty oikeuskanslerin toimivaltuuksista, jos oikeuskansleri on havainnut valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen. Perustuslain 112 §:ssä säädettyjen päätöksenteon jälkeisten toimivaltuuksien käyttö on ollut oikeuskanslerin valvontakäytännössä hyvin harvinaista. Näiden toimivaltuuksien käyttöä koskeva asia on viimeksi noussut esille oikeuskanslerin virkatointien lainmukaisuutta koskevan muistutusasian (M 2/2004 vp) käsittelyn yhteydessä eduskunnassa. Perustuslain 112 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöedellytysten osalta tässä yhteydessä viitataan perustuslakivaliokunnan asiassa antamaan mietintöön (PeVM 9/2005 vp). Eduskunta päätti kertomusvuonna 17.2.2006

(PTK10/2006 vp, EK 1/2006 vp), että muistutus ei johda toimenpiteisiin. Myös tässä yhteydessä voidaan edelleen todeta, että valtioneuvoston laillisuusvalvonnan painopiste on valtioneuvostossa ja sen yleisistunnossa tasavallan presidentin päätettäviksi tulevien asioiden ennakkolisissä tarkastamisessa niin, että asioihin ja niiden käsittelyyn liittyvät oikeudelliset kysymykset voidaan todeta ja selvittää jo ennen päätöksentekoa.

Valtioneuvoston laillisuusvalvonnan sisällön sekä oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston työn kannalta merkittävin valtioneuvostovalvonnan keino on viikoittain toistuva valtioneuvoston esittelylistojen tarkastaminen. Oikeuskanslerin on myös perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin yhtyen voidaan todeta, että näiden tietojen ja lausuntojen antaminen muodostaa edelleen tärkeän osa-alueen oikeuskanslerin toiminnassa. Kysymys on oikeuskanslerille perustuslaissa säädetyn ydintehtävän (kanteluiden ohella) toteutumisesta. Valtioneuvoston päätöksentekoa edeltävissä lausunnoissa, oikeudellisissa kannanotoissa ja menettelyohjeissa on kysymys erityisesti valtioneuvoston ja ministeriöiden tarpeesta saada lausunto lain oikeasta tulkinasta tai oikeudellisia lisätietoja asiaa valmistellessa ja sen esittelevässä ministeriössä tehtäviä kannanmäärittelyjä varten taikka oikeudellisia tietoja valtioneuvostokäytännöstä samantyyppisissä asioissa. Laajempien kirjallisten lausuntopyyntöjen, oikeudellisten kannanottopyyntöjen ja asioiden valmistelusta vastaavien ministeriöiden edustajien kanssa käytävien keskustelujen tarkoituksena on varmistaa jo ennakolta valmisteltavaan asiaan ja sen päätöksentekoon liittyvät oikeudelliset kysymykset ja ministeriön toimenpiteiden lainmukaisuus, jotta asian käsittely ei oikeudellisista syistä viivästyisi.

Valtioneuvostovalvontaan liittyvien selvityspyyntöjen tekeminen ja asioiden selvittäminen oikeuskanslerinvirastossa ovat muotomääräyk-

sistä vapaita. Valtioneuvoston laillisuusvalvontaan kuuluvat oikeudelliset kysymykset tulevat oikeuskanslerin selvitettäväksi usein niin, että asianomaiset valtioneuvoston jäsenet tai asioita valmistelevat ministeriön esittelijät saattavat asian valmisteluvaiheessa ilmenneen oikeudellisen kysymyksen selvitettäväksi. Valtioneuvoston esittelyyn tulevia asioita koskeviin tiedusteluihin on annettu oikeudellinen vastaus niin joutuisasti, että asian käsittely ei sen vuoksi viivästy. Tämän vuoksi asia on selvitetty ja vastaus oikeudelliseen kysymykseen on annettu usein ministeriön esittelijän kanssa käydyssä puhelinkeskustelussa. Puhelinkeskustelu on tehokas menettelytapa silloin, kun valtioneuvoston listatarkastuksessa esiin nousee oikeudellisen kysymyksen selvittämiseen ja tarvittaviin korjauksiin on käytettävissä vähän aikaa. Puhelinkeskustelu antaa myös mahdollisuuden asioiden vuorovaikutteeseen pohdintaan ja keskustelu asian esittelijän kanssa on välitöntä.

Ministeriöissä valmisteilla oleviin asioihin liittyvissä oikeudellisissa kysymyksissä on sen sijaan siirrytty yhä enemmän sähköpostin käyttöön. Myös sähköposti on asiointitapana nopea. Sähköpostin liitetiedostoina valtioneuvostovalvonnasta vastaava oikeuskanslerinviraston esittelijä ja myös oikeuskansleri voivat saada samalla käyttöönsä kaikki asian oikeudellisessa arvioinnissa tarvittavat asiakirjat. Tämä laajentaa asian tarkastelun tietopohjaa ja jouduttaa asian käsittelyä. Tämänäyttöisiä sähköpostikeskusteluja valtioneuvostoasioissa on yli sata kappaletta vuodessa. Hallituksen työskentelyn kiireisimpään aikaan muun muassa syksyisin ns. budjettilakeja koskevien hallituksen esitysten antamiseen liittyen on ministeriöistä samanaikaisesti saapuvien useiden valtioneuvostoasioiden kannanottoopyyntöjen käsittely asianmukaisessa kiireellisyysjärjestyksessä ollut jossain määrin ongelmallista. Merkittävämmissä oikeudellisissa kannanottoasioissa on laadittu oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosastolla muistio, joka on toimitettu oikeuskanslerin hyväksynnän jälkeen sitä pyytäneelle. Valtioneuvoston ja ministeriöiden virkamiesten virkatointien lainmukaisuutta valvotaan myös valtioneuvoston ja ministeriöiden menettelyä ja päätöksentekoa koskevien kanteluiden kautta.

Valtioneuvostoasioihin liittyviä lausuntoja ja muita vastauksia on annettu muun muassa ministeriöiden ja eräiden merkittävien keskusvirastojen toimintarakenteen ja organisaation uudistamista koskevissa asioissa, ministeriöiden toimivallan jakoa tai muutoin toimivaltaa, eräiden virkamies-

ten oikeudellista asemaa, valtioneuvoston jäsenien tai esittelijöiden esteellisyyttä, virantäyttömenettelyä sekä asetuksenantovallan laajuutta ja asetusten voimaantuloa koskevissa asioissa sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevien säännösehdoitusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Myös eräissä taloudellisesti merkittävissä valtionyhtiöiden omistusjärjestelyjä ja omaisuudenhoitoa koskevissa oikeudellisissa kysymyksissä on ennen asioista päättämistä keskusteltu oikeuskanslerin kanssa.

Valtioneuvoston yleisistuntoon tai tasavallan presidentin esittelyyn tuleviin asioihin ja niiden käsittelyyn liittyvät merkitykselliset oikeudelliset kysymykset pyritään selvittämään etukäteen siten, että päätöksenteolle ei olisi oikeudellisia esteitä. Ministeriöiden lausunto- ja kannanottoopyynnöt voivat koskea myös ministeriön päätöksellä tai ministeriön asetuksella ratkaistavia yksittäisiä asioita. Tällaisia ovat olleet muun muassa kauppa- ja teollisuusministeriössä valmisteltuihin ja ratkaistuihin mahdollisten uraanikaivosalueiden valtausta koskeviin asioihin liittyneet eräät oikeudelliset kysymykset. Myös valtioneuvostoasioissa tehtävät kantelut ovat varsin usein luonteeltaan ennakkollisia, jolloin ne liittyvät johonkin ministeriössä valmisteltavaan tai valtioneuvoston käsittelyyn tulevaan yksittäiseen asiaan ja joskus myös esittelyyn tulevaan lainsäädäntöhankkeeseen. Kansalaisten kanteluiden lisäksi tällaisia kirjallisia yhteydenottoja on tullut myös asianomaisen alan keskusjärjestöiltä. Eniten tämänäyttöisiä kanteluiksi kirjattuja kansalaisten kirjoituksia ja toimenpidepyyntöjä saapui kertomusvuonna hedelmöityshoitolakia koskeneesta lakiehdotuksesta. Valtioneuvostoasioihin liittyvät kantelut pyritään ratkaisemaan ajallisesti samassa yhteydessä valtioneuvostossa käsiteltävän asian kanssa.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2006 yhteensä 1 709 asiaa (edellisenä vuonna 1 527). Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 831 (744) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 70 (61) ja tasavallan presidentin esittelyjä 36 (40). Valtioneuvoston ratkaisutoimintaan liittyi 68 valtioneuvoston kirjelmää, joilla EU-asioita saatettiin eduskunnan käsiteltäväksi. Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta vaati siten viikoittain huomattavan osan oikeuskanslerin ja pääosan häntä avustavien valtioneuvostoasiain osaston esittelijöiden työajasta.

Oikeuskansleri tai apulaisoikeuskansleri taikka tämän sijainen ovat perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaisesti olleet läsnä valtioneuvoston

yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esitteilyissä. Samoin he ovat olleet läsnä hallituksen neuvotteluissa ja ns. iltakoulussa.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

Vuoden 2001 kertomuksessa on laajempi selostus tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon oikeudellisesta järjestämisestä ja perustuslain 58 §:n mukaisten päätöksentekomenettelyjen toteutumisesta. Vuonna 2006 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.

Myöskään kertomusvuonna 2006 oikeuskanslerinvirastossa eivät ole olleet lainkaan esillä sotilaskäskyasioiden käsittelymenettely enempää kuin muutaakaan perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitettut asiat.

Myös kertomusvuonna 2006 tasavallan presidentti on ratkaissut kaikki valtioneuvoston ehdotuksesta päätettävät asiat välittömästi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisia lausuntopyyntöjä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan jaosta ei ole kertomusvuonna esitetty.

Säännönmukaisessa listatarkastuksessa toimivaltakysymyksiin kiinnitetään aina huomiota ja tarkastetaan, että myös ylimpien valtioelinten päätösvallan 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 menetelty vuoden 2001 kertomuksen 2.2.1 jaksossa kerrottujen vakiintuneiden toimintalinjojen mukaisesti.

Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävissä Euroopan unionin asioissa on pääasiallisesti ollut kysymys Euroopan unionissa valmisteltavina olevista säädös- ja sopimusehdotuksista. Euroopan unionin kansallista täytäntöönpanoa edel-

lyttävissä lainsäädäntöasioissa oikeuskansleri on pyydettyä antanut lausunnon.

Eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun säädetään perustuslain 96 §:ssä. Valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle on kiinnitetty huomiota siihen, että Euroopan unionissa valmisteltavina olevat säädös- ja sopimusehdotukset toimitetaan asianmukaisesti ja perustuslain 96 §:n mukaisesti viipymättä eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten. Jos asian lähettäminen eduskunnalle on viipynyt, kirjelmästä on tullut ilmetä asian käsittelyvaiheet unionissa. Koska oikeudellisella perustalla on oleellinen merkitys unionin ja jäsenvaltion toimivaltajaon kesken, on tämän pitänyt käydä ilmi muistiosta. Jos toimivaltaperusta on ollut tulkinnanvarainen, on edellytetty, että tämä seikka tuodaan esille, samoin kuin valtioneuvoston kanta toimivaltaan.

Huomiota on kiinnitetty kirjelmien liitteenä olevien muistioiden selkeyteen ja siihen, että ne sisältävät selvityksen ehdotuksen suhteesta kansalliseen lainsäädäntöön. Muistiosta tulee myös ilmetä valtioneuvoston kanta ehdotukseen siinäkin tapauksessa, että kysymys on alustavasta kannasta.

Kertomusvuonna eduskunnalle lähetettyjä lainsäädäntöehdotuksen sisältämiä kirjelmiä on ollut 68. Yleisesti voidaan katsoa, että valtioneuvoston kirjelmissään eduskunnalle antama informaatio on riittävää ja oikea-aikaista. Suurin osa kirjelmistä on toimitettu 1–3 kuukauden kuluessa säädösehdotuksen antamisesta ja myöhässä eduskunnalle lähetetyt kirjelmät ovat olleet poikkeuksellisia. Jos ongelmia asian oikea-aikaisuudesta tai kirjelmien sisällöstä on ilmennyt, oikeuskanslerinviraston puuttuminen on perustuslain 96 §:n edellyttämän ajallisen vaatimuksen vuoksi rajallista. Koska eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun edellyttää eduskunnan viivytyksetöntä tiedonsaantia, valtioneuvoston yleisistunnon listatarkastuksessa ei laajempia muutoksia eduskunnalle meneviin kirjelmiin ja niihin liittyviin muistioihin ole vaadittu, vaan lisäselvitys on hankittu suullisesti, jotta asia ei näistä korjaustoimenpiteistä johtuen viivästyisi lisää.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen arvioida perustuslakikysymyksiä valtioneuvoston Euroopan unionin asioissa eduskunnalle antamissa kirjelmissä. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että kirjelmissä perustuslaillisia kiinnekohtia selostetaan nykyisin verraten harvoin ja parhaimmillaankin pel-

kästään muiden perustelujen joukossa. Eduskunnan suuri valiokunta on muistiossaan 17.10.2005 muun ohessa todennut, että asiakirjaan tulee aina sisältyä arvio ehdotuksen Suomen perustuslain mukaisuudesta, ellei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Oikeuskanslerinvirastossa tehtyjen havaintojen perusteella tilanne kirjelmien perustuslain arvioinnin sisällön suhteen on pysynyt ennallaan. Toisaalta suuri osa kertomusvuoden aikana eduskunnalle annetuista valtioneuvoston kirjelmistä on liittynyt sisämarkkinoiden toimintaan, jonka vuoksi perustuslainmukaisuuden analysointi ei ole ao. ministeriössä ilmeisestikään katsottu tarpeelliseksi.

Esittelylistojen tarkastaminen

Valtioneuvostoasioiden tarkastusta varten oikeuskansleri ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osasto saavat kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyesittelylistat etukäteen. Esittelylista-asiakirjojen jakelu tapahtuu valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmässä (PTJ). Oikeuskansleri saa siten valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelylistat käyttöönsä samaan aikaan kuin valtioneuvoston jäsenet. Oikeuskanslerin listatarkastus kohdistuu siten valtioneuvostolle jo jaettuihin listoihin. Tämä tuo joissain tapauksissa tiettyjä lisäpiirteitä listatarkastukseen. Erityisesti syksyisin annettavissa budjettilakeja koskevissa hallituksen esityksissä, Euroopan unionin lainsäädännön kansallista voimaansaattamista koskevissa esityksissä kysymys on määrääkoihin sidotuista lainsäädäntöasioista. Muun muassa lainvalmisteluun käytettävissä olevan ajan tai asiantuntevan ja riittävän kokeneen valmisteluhenkilöstön niukkuuden vuoksi edellä tarkoitettujen hallituksen esitykset eivät säännösehdotuksiltaan tai perusteluiltaan aina täytä korkeatasoiselle lainvalmistelulle asetettavia teknisiä tai sisällöllisiä vaatimuksia. Jos esityksen antamista ei voida lykätä, oikeuskanslerinviraston listatarkastuksessa valvotaan, että esitys täyttää sellaiset hallituksen esitykseltä vaadittavat perusvaatimukset, että esitys voidaan määrääjässä eduskunnalle antaa.

Valtioneuvostovalvonnan ajalliset ja sisällölliset paineet ovat ilmenneet erityisesti syksyllä 2006, jolloin vaalikauden viimeisille valtiopäiville budjettilakiesityksinä ja muutoin saatettiin huomattava määrä laajoja lainsäädännön muutosesityksiä ja koko hallinnonalan lainsäädännön

uudistuspaketteja. Syksyllä 2006 usean viikon ajan valtioneuvoston yleisistunnon käsitteilyyn ja edelleen tasavallan presidentin esittelyyn saatettiin kerrallaan 50–70 kappaletta asioita, joista valtaosa oli em. laajoja lainsäädäntöuudistusesityksiä. Näin valtioneuvoston käsiteltäväksi tuotiin eri ministeriöistä useiden viikkojen ajan pelkästään suomenkielisen tekstin määrää arvioiden viikottain noin 2 000–3 000 sivua käsittävä lainsäädäntöehdotusaineisto perusteluineen. Vaikka hallituksen esitysehdoitusten ennakkolisessa tarkastamisessa keskitytäänkin oikeuskanslerille säädetyn laillisuusvalvontatehtävän kannalta olennaisiin kysymyksiin, voi laajemmissa lainsäädäntöuudistusesityksissä, kaikkia hallituksen esityksiä koskevien rutiinitarkastuskohteiden lisäksi, nousta esiin monia sellaisia lainsäätämisyjärjestystä ja lainsäädännön sisällöllisiä perusvaatimuksia koskevia oikeudellisia kysymyksiä, joiden seikkaperäinen selvittäminen ja esittelylistojen täydentäminen yhdessä ministeriöiden esittelijöiden kanssa olisi vaatunut käytettävissä ollutta enemmän aikaa. Osittain kysymys on siitä, että hallitusohjelmassa, ministeriöiden lainsäädäntösuunnitelmissa ja muissa yhteyksissä todetuista aikataulusuunnitelmista ei ole voitu, monistakin syistä johtuen, pitää kiinni, minkä johdosta erityisesti nyt kysymyksessä olevien viimeisten valtiopäivien lainvalmistelutyöstä on tullut paikoin varsin takapainotteista. Tällä erityisesti hallituskausien loppuvaiheissa yleistyneellä ilmiöllä on puhtaasti oikeudellisen tarkastelun lisäksi yhteytensä myös ajankohtaiseen lainsäädännön laatua koskevaan tarkasteluun.

Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistat on jaettava PTJ-järjestelmään tiistaihin kello 11 mennessä. Käytännössä PTJ-järjestelmään on jaettu ainoastaan kyseisen esittelyviikon esittelylistoja siten, että maanantai-iltaan mennessä on PTJ-järjestelmään viety vain muutama yleisistunnon esittelylista. Valtaosa esittelylistoista jaetaan tiistaina aamupäivän kuluessa. Esittelylista-asiakirjojen virheellisyyskiin ja puutteellisuuksiin puututaan sitä mukaa kuin niitä listatarkastuksessa havaitaan. Oikeuskanslerin (sijaisina apulaisoikeuskansleri, apulaisoikeuskanslerin sijainen) ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosaston osastopäällikön (sijaisena esittelijäneuvos) säännönmukainen VN-listatarkastuspala-veri on keskiviikkoinen kello 13, jolloin käydään kootusti läpi kaikki seuraavan päivän valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät asiat. Vielä tuossa vaiheessa esille voi nousta sellaisia oikeudellisia kysymyksiä tai esittelyasiakirjojen puut-

teita, jotka edellyttävät ministeriön esittelijän toimenpiteitä.

Tarkastuksen kohteista

Eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä on kiinnitetty erityistä huomiota lakiehdotuksen säätämisyjärjestyskysymyksiin. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain jälkeen tarkastelussa ei ole ollut kysymys lakiehdotusten säätämisyjärjestysteknisestä tarkastelusta, vaan kysymys on lakiehdotusten ja niiden yksittäisten säännösten sisällöllisestä tarkastelusta siten, että lakiehdotukset ja niiden yksittäiset säännökset perusteluineen täyttävät perusoikeuksien toteutumisen vaatimukset ja että ehdotusten sivutessa läheisesti perusoikeuksia perusoikeuspunninta täyttää hallituksen esitykselle asetettavat vaatimukset. Esimerkiksi kertomusvuoden aikana sähköisen viestinnän tietosuoja koskeneesta hallituksen esitysehdotuksesta annettussa lausunnossa (löytyy kokonaan kertomuksen 7 osasta) todettiin, että ministeriössä valmisteltuun esitysluonnokseen oli jäänyt runsaasti sellaisia kansalaisten perusoikeuksia välittömästi koskevia puutteita, että esitystä ei olisi voitu hallituksen esityksenä sellaisenaan antaa. Tämän vuoksi asia palautui ministeriön valmisteluun. Hallituksen esitystä ei annettu eduskunnalle kertomusvuoden loppuun mennessä.

Hallituksen esitysten säätämisyjärjestystarkastuksessa on tukeuduttu myös perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. 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 säädettyihin perusoikeuksiin on yksilöidysti käsitelty ja arvioitu. Säädösehdotusten tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevien sekä asetuksenantovaltuutta koskevien säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Jos perusteluissa ei ole voitu jonkin kysymyksen osalta viitata eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, lakiehdotuksen perusteluissa on tullut selvittää asiaa perusteellemmin. Jos kysymys on ollut uudesta tai josain määrin avoimesta asiasta, on edellytetty, että lakiehdotuksen perusteluihin on lisätty maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimi-

sestä. Yleishavainto kertomusvuodelta on, että perusoikeuskysymysten käsittely on hallituksen esityksissä yleistynyt ja perusoikeuspunninta on syventynyt.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevista asioista 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 edelleenkin todettu lähinnä lain voimaantulopäivää koskevia puutteellisuuksia ja epätäsmällisyyksiä, jotka korjaamattomina olisivat voineet aiheuttaa vaikeuksia lain täytäntöönpanossa ja soveltamisessa. Uutena piirteenä voidaan todeta, että niin sanotun verkostomaisen työskentelyn lisääntyessä oikeudellisesti vähemmän vaativien esittelytehtävien käytännön toimia on siirtynyt entistä enemmän henkilöstölle, jolla ei aina ole riittäviä pohjatietoja esimerkiksi lainsäädäntöprosessin eri vaiheista ja kokemusta lainsäädäntöasioiden käsittelyssä edellytettävästä tarkkuudesta. Tämäntyyppinen uusi, sinänsä hyvänä pidettävä, toimintatapojen muutos on tuonut aivan uusia tarkastuksen kohteita oikeudellisesti yksinkertaisinakin pidettäviin valtioneuvostoasioihin. Asiaita esittelyyn saattavien ministeriöiden kannalta kysymys on riittävän koulutuksen ja työhön perehdyttämisen ohella myös valtioneuvostoasioiden käsittelyssä edellytettävästä vastuutunnosta.

Valtioneuvoston asetusten osalta oikeusnormien sisällöllinen tarkastelu on ollut hallituksen esityksiä perusteellisempaa, koska todettujen virheellisyyksien korjaamiseen myöhemmin ei ole aina 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. Asetuksenantovaltuussäännöksen täydentämisessä ei ole yleensä kysymys ministeriön esittelijän virheellisenä pidettävästä toiminnasta, vaan ainakin josain määrin näkemyseroista lainsäädäntövaltaa delegoivilta säännöksiltä edellytettävistä sisällöllisistä vaatimuksista. Tämän suhteen on jonkin verran eroja eri hallinnonalojen lainsäädännön välillä.

Myös kertomusvuoden aikana on ministeriöistä esitelty monia lainmuutosehdotuksia, joilla aikaisemman lain puutteellisia tai epätäsmällisiä asetuksenantovaltuuksia on tarkennettu tai aikaisemmin asetustasolla annettuja säännöksiä on nostettu lain tasolle. Tällaista asetuksella

alunperin annettujen oikeusnormien lain tasolle nostamista on toimeenpantu erityisesti jonkin hallinnonalan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Virkanimitysasioissa on tarkastettu virantäytöprosessin avoimuus ja menettelyn asianmukaisuus. Viran kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien lisävaatimusten ohella on kiinnitetty huomiota siihen, että virkanimitysehdotus on perustunut objektiiviseen ja muutoinkin asianmukaiseen pätevyysarviointiin ja viranhakijoiden väliseen ansiovertailuun. Hakemusasiakirjat eivät ole yleensä olleet oikeuskanslerinviraston ja valtioneuvoston käytettävissä. Tämän vuoksi on edellytetty, että virkanimitysasian esittelymuistio on johdonmukainen ja muutoinkin siten laadittu, että sen ja ansioluettelotietojen perusteella voidaan vakuuttaa siitä, että hakijoista ansiotunein nimitetään. Jos nimitysasiassa on tehty kantelu ja yksittäistapauksissa muulloinkin, virkanimitysasian hakemusasiakirjat on hankittu ennen asian ratkaisua oikeuskanslerinvirastoon nähtäville.

Kertomusvuoden aikana tasavallan presidentti on nimittänyt neljä ministeriön kansliapäällikköä (MMM, STM, OPM, LVM), joista kolmessa viimeksi mainitussa on ollut kysymys uudesta viranhaltijasta aikaisemman kansliapäällikön siirryttyä eläkkeelle.

Kertomusvuonna on voitu tehdä sellainen yleishavainto, että valtioneuvostotason virkanimitysasioissa varsin moni viranhakijoista ei ole täyttänyt viran säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Yleensä puute on koskenut kelpoisuusvaatimukseksi säädettyä perehtyneisyyttä viran tehtäväalaan tai muuta viran sisällöllisiä vaatimuksia koskevaa kelpoisuusvaatimusta. Yleisen työllisyystilanteen lisäksi taustalla saattaa olla, että joissakin ministeriöissä ei ole enää riittävästi sellaisia nuorempien virkamiesten aloitusvirkoja tai tehtäviä, joissa kelpoisuusvaatimukseksi säädettyä perehtyneisyyttä viran tehtäviin voitaisiin hankkia.

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

Valtion ylimmän virkamiesjohdon valintamennettelyä koskevan lainsäädännön uudistamista koskeneesta hankkeesta oikeuskansleri antoi varsin kriittisen lausunnon (vuoden 2005 kertomus s. 159–166, dnro 23/20/05). Lausunnon esitetyt näkemykset toistettiin kertomusvuonna, kun oikeuskansleri oli 8.12.2006 eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuultavana. Koska eduskunta ei ehtinyt käsitellä asiaa lopullisesti ennen vaaleja, lakiehdotus raukesi.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun 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. Yleishavaintona voidaan todeta, että valtion monijäsenisiä toimielimiä asetettaessa nykyisin varsin harvoin viitataan tasa-arvolain 4 §:ssä tarkoitettuihin erityisiin syihin, mikä osoittaa, että laissa asetettu 40 prosentin kiintiö pääsääntöisesti toteutuu. Kertomusvuoden 2006 aikana on ollut eräitä sellaisia yksittäisiä toimielinasettamisia, joissa laissa säädetyn 40 prosentin saavuttaminen on ollut ongelmallista miesten jäsenmäärän kannalta. Tasa-arvolain kiintiösäännöksen soveltaminen on ollut ongelmallista myös joidenkin EU:n ja muiden maiden välisiä avustusohjelmia valmistelevien laajojen toimielinten asettamisessa, joissa valtioneuvosto voi päättää ainoastaan Suomen edustajien nimeämisestä.

Harkittaessa ministeriön johtavien virkamiesten mahdollisuuksia osallistua hallinnonalansa viranomaisten ja liikelaitosten hallintoelimiin asiaa on punnittu erityisesti viranomaistoiminnalta edellytettävän riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä virkamiehen virkavastuun toteutumisen kannalta. Erityistä huomiota on kiinnitetty myös eläke- ja sosiaaliturvan ja muiden alojen lakisääteisinä muutoksenhakueliminä toimivien lautakuntien sekä hallinto- ja erityistuomioistuinten asiantuntijajäsenien riippumattomuuteen.

Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä ja eräitä tarkastamiseen liittyviä ratkaisuja

Oikeuskanslerin toimenpiteistä valtioneuvostovalvonnassa ja valtioneuvoston toimintaan liittyvissä oikeudellisissa kysymyksissä voidaan esimerkkeinä mainita seuraavat asiat ja oikeuskanslerin ratkaisut.

Pääministerin johtamistehtävistä erityisesti kriisinhallintatilanteissa (VNK)

Valtioneuvoston kanslialle laaditussa oikeuskanslerinviraston arviomuistiossa 28.3.2006 on todettu muun ohella seuraavaa.

Tässä yhteydessä on kysymys pääministerin asemasta ja tehtävistä nimenomaan hallituksen johtajana. Kuten muissa yhteyksissä laadituissa muistioissa (OKV 12.1.2005 ja 22.3.2006) on todettu, valtioneuvoston käsittelyyn tulevien asioiden valmistelu ja esittely tapahtuu toimialoittain järjestetyissä ministeriöissä. Asiat valmistellaan niissä ministeriöissä ja esitellään niistä ministeriöistä, joiden toimialaan ja tehtäviin kukin asia lain, valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) ja muiden asetusten mukaan kuuluu. Tässä muistiossa on kysymys siitä, millaisia mahdollisuuksia pääministerillä valtioneuvoston toiminnan johtajana on vaikuttaa valtioneuvostoasioiden valmisteluun ja käsittelyyn valtioneuvostossa.

Perustuslain 66 §:n mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleis-
istunnossa.

Pääministerin tehtäviä koskevaa perustuslain 66 §:ää voidaan lyhyesti tarkastella osana (tasavallan presidenttiä ja) valtioneuvostoa koskevaa perustuslain 5 lukua. Pääministerin asemaa sinänsä vahvistettiin perustuslakiuudistuksessa merkittävästi. Pääministerin asemaa koskeva oikeudellinen tarkastelu lähtee liikkeelle perustuslain 61 §:stä, joka koskee valtioneuvoston muodostamista. Eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tehtävänsä. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Pääministeriksi valitulla on oikeudelliselta kannalta katsoen merkittävä vaikuttaja-asema ensinnäkin valtioneuvoston koostumuksen suhteen eli siihen, mistä puolueista ja keitä henkilöitä valtioneuvoston jäseniksi valitaan. Nyt kysymyksessä olevan asian kannalta olennaisempaa on, että pääministeriksi valitulla on jo valtioneuvoston muodostamistilanteessa perustuslain mukainen mahdollisuus vaikuttaa koostumukseltaan sellaisen valtioneuvoston aikaansaamiseen, jolla voisi olla kaikin puolin hyvät mahdollisuudet huolehtia laissa valtioneuvostolle säädetyistä ja hallitusohjelmassa sovitusta tehtävistä ja uudistuksista. Poliittiset realiteetit luonnollisesti rajoittavat käytännössä pääministeriksi valitun oikeudellisen toimivallan käyttömahdollisuuksia.

Pääministerin tehtävästä huolehtia hallitusohjelman toteutumisesta on nimenomainen säännös valtioneuvostolaissa (175/2003), jonka 3 §:n 2 momentin mukaan pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa.

Perustuslain 61 §:n merkitystä voidaan yleisemminkin luonnehtia siten, että se kuvastaa pääministerin vahvaa asemaa ja vastuuta em. tavalla valitun valtioneuvoston (maan hallituksen) toiminta- ja päätöksentekokyvyn aikaansaamisesta ja ylläpitämisestä. Valtioneuvoston muodostamisesta lähtevä pääministerin aseman korostamista koskeva näkökulma on perustuslain 66 §:n säännöksellä ulotettu koskemaan myös valtioneuvoston jatkuvaa toimintaa. Pääministerin aseman vahvistumisen taustalla on myös muita kehityslinjoja ja tapahtumia, kuten valtioneuvostojen toimikausien pidentyminen usein koko eduskunnan vaalikauden mittaiseksi ja Suomen liittyminen Euroopan unioniin (VN:n ja PMI:n yhteensovittustehtävistä niissä muun muassa perustuslain 92 §:n 2 mom., VNL 3 § 3 mom., VNL 9 § 2 mom.).

Perustuslain 66 §:ssä ja muissa pääministerin asemaa koskevissa säännöksissä on kysymys pääministerin asemasta valtioneuvoston (siis koko hallituksen) johtajana. Kuten 1. kappaleessa mainituissa muissa yhteyksissä laadituissa laajemmista muistioissa on tarkemmin todettu, valtioneuvoston käsittelyyn tulevien asioiden sisällöllisestä valmistelusta ja asioiden esittelystä vastaavat asianomaiset ministeriöt, joiden toimialaan ja tehtäviin kukin asia kuuluu. Tässä mielessä pääministeri vastaa valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvista asioista valtioneuvostossa, joista ei ole nyt kysymys.

Pääministerin toiminnallinen johtajuus ilmenee selkeästi jo perustuslain 66 §:n sanamuodosta. Sen mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Valtioneuvoston toiminnan johtaminen ei tuo pääministerille sisällöllistä toimivaltaa, joka on ao. toimialojen ministeriöillä, mutta valtioneuvoston koko toiminnan kannalta säännös on merkittävä. Kysymys ei ole pelkästään 66 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä mainitusta, mikä sekin on tärkeää, asioiden käsittelyn johtamisesta valtioneuvostossa, vaan laajemmasta koko valtioneuvoston toiminnan johtamista koskevasta asiasta.

Pääministerillä on lakiin perustuva mahdollisuus vaikuttaa myös valtioneuvoston käsittelyyn tulevien asioiden valmistelun etenemiseen. Siinäkin kysymys ei ole ao. toimialojen ministeriöille

kuuluvasta sisällöllisestä valmistelusta. Kysymys on siitä, että kun koko hallitus ja pääministeri sen johtajana ovat vastuussa siitä, että sen päätettäviksi kuuluvat asiat saatetaan valtioneuvoston käsiteltäväksi oikeaan aikaan ja niin valmisteltuna ettei päätöksenteko viivästy ja siihen voidaan luottaa, on pääministerillä oltava mahdollisuudet vaikuttaa myös asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamiseen. Ajallisesti tämä tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että tiettyä ongelmaa tai uhkaa (esim. lintuinfluenssaepidemia) koskevien toimenpiteiden ja viranomaispäätöksien valmistelu tapahtuu asianomaisissa ministeriöissä niin, että tarvittavat toimenpiteet ja valtioneuvoston päätökset voidaan tehdä oikeaan aikaan ja eri ministeriöistä esiteltävät asiat päättää tarpeen vaatiessa samanaikaisesti siten, että toimenpiteillä ja päätöksillä voidaan saada tavoiteltu vaikutus.

Eri ministeriöissä valmisteltavien toimenpiteiden ja päätösten sisällöllistä puolta koskevana pääministerin yhteensovittamistehtävä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että toimenpiteet ja päätökset ovat lopputuloksiltaan ja vaikutuksiltaan samansuuntaisia siten, että ao. ongelma tai uhka voidaan mahdollisimman pitkälle torjua ja sen aiheuttamat vahingot ja haitat minimoida. Yhteensovittamistehtävä voi pitää sisällään myös sen, että hallintotoiminnassa edellytettävää suhteellisuusperiaatetta noudatetaan ko. asiassa valtioneuvostotasolla tehtävissä päätöksissä saman linjan mukaisesti.

Menettelyllisesti pääministerin yhteensovittamistehtävää voidaan toteuttaa monin tavoin. Kokonaisuuden kannalta asianmukainen menettely olisi huolehtia yhteensovittamisen toteutumisesta jo asian käsittelyn varhaisemmissa vaiheissa. Tämä voisi edistää yhdenmukaista ja linjakasta asian valmistelua ao. ministeriöissä ja valtioneuvoston tason kannanmuodostusta. Valtioneuvoston säädännäisten toimielinten (raha-asiainvaliokunta, muut ministerivaliokunnat, istunnot) lisäksi yhteensovittamistyyppisten asioiden käsittelyfoorumina (ei muodollisia päätöksiä, vaan asioiden koordinoitua ja kannanmuodostusta) tulisivat kyseeseen nimenomaan epäviralliset asioiden käsittelymuodot kuten hallituksen neuvottelut ja asiakohdattavat ministerityöryhmät, joissa pääministeri olisi läsnä, tai joiden asioita pääministeri saisi ajantasaisen tarkan tiedon.

Eräänä konkreettisena lain tasoisena säännöksenä pääministerin valtioneuvoston toimintaa koskevasta yhteensovittamistehtävästä on valtioneuvostolain 3 §:n 2 momentti, jonka mu-

kaan pääministeri toimii lain 23 §:n 1 momentissa säädettyjen ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Toinen tällainen, enemmän käytännön tason tehtäviä koskeva, säännös on aikaisemmin valtioneuvoston ohjesäännössä ollut nykyinen VNL 22 §, jonka mukaan pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistuntojen esittelypäivät ja esittelyjärjestyksen. Pääministerin johtamistehtävän kannalta merkittävämpi säännös on VNL 22 §:n 2 mom., jonka mukaan pääministeri voi määrätä ajankohdan, johon mennessä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävä asia on siellä esiteltävä. Tätä kautta pääministerillä on lakiin perustuvaa valtaa vaikuttaa myös siihen, että tietyt tyyppiset tai tietyt yksittäiset valmisteilla olevat asiat saatetaan valtioneuvoston käsittelyyn pääministerin edellyttämään ajankohtaan mennessä.

Pääministeriä avustaa valtioneuvostolain 6 §:n 1 momentin mukaan hänen toimikaudekseen nimetty valtiosihteeri. Lainkohdassa säädetään, että pääministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Valtiosihteeri vastaa kokouksen järjestämisestä ja niiden kulusta, mutta kokouksissa käsitellyt toimenpiteet ja niiden edellyttämät ratkaisut ovat toimivaltaisten ministeriöiden vastuulla. Sama koskee pääministerinä toimivan valtiosihteerin yhteensovittaessa asioiden valmistelua ja käsittelyä.

Ministeriön menettely valtiosopimuksen voimaansaattamisessa (UM)

Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen muuttamisen voimaansaattamista koskevan asian (VN:n yleisistunto 14.7.2005, TP:n esittely 15.7.2005) valmistelun yhteydessä havaittiin, että alkuperäistä kumppanuussopimusta ja siihen liittyvää Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden välistä sisäistä rahoitus sopimusta sekä sisäistä sopimusta kumppanuussopimuksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavista toimenpiteistä ja noudatettavista menettelyistä ei ollut saatettu Suomen sisäisesti voimaan antamalla tasavallan presidentin asetus sopimusten voimaantulosta ja kumppanuussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta.

Ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston selvityksen mukaan Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Eu-

roopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain (80/2002) 1 §:ssä mainittujen sopimusten hyväksymisestä oli ilmoitettu niiden tallettajille 15 ja 18 päivänä helmikuuta 2002. Sopimusten voimaantulon kansainväliset edellytykset olivat täyttyneet siten, että sopimukset olivat tulleet voimaan 1.4.2003.

Helmikuun 1 päivänä 2002 annetun Cotonoussa 23.6.2000 tehdyn kumppanuussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskevan lain (80/2002) voimaansaattamista koskeva tasavallan presidentin asetus oli kuitenkin ulkoasiainministeriössä tapahtuneen laiminlyönnin johdosta jäänyt antamatta. Voimaansaattamisasetus oli annettu virheen tultua ilmi Cotonoun sopimuksen muutoksen yhteydessä vasta 15.7.2005 (SopS 69/2005) eli hieman yli kaksi vuotta sen jälkeen kun sopimusten voimaantulon kansainväliset edellytykset ovat täyttyneet.

Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi, että Cotonoun sopimus ja muut senkaltaiset jaetun toimivallan sopimukset edellyttävät Suomessa tapahtuvaa erillistä voimaansaattamista vain siltä osin kuin sopimusten määräykset kuuluvat Suomen toimivaltaan. Tästä huolimatta ja vaikka laiminlyönnistä ei ollut todettu aiheutuneen kenellekään haittaa tai vahinkoa, oli lainsäädännöllisesti kuitenkin muodostunut yli kahden vuoden ajaksi tilanne, jossa eduskunnan lainsäädäntötoimia edellyttäneitä kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamisasiaa ei ollut saatettu ajoissa päätökseen. Oikeuskansleri kiinnitti ulkoasiainministeriön huomiota Suomea sitovien valtiosopimusten voimaansaattamistoimissa edellytettävään huolellisuuteen ja täsmällisyyteen. Ulkoasiainministeriön asiana oli saattaa tämä huomion kiinnittäminen Cotonoun sopimuksen voimaansaattamistoimista vastuussa olevien ministeriön kehitysyhteistyöosaston virkamiesten tietoon (7/50/05).

Ministerin sidonnaisuuksien ja varallisuuden ilmoittaminen (UM)

Eräät tiedotusvälineiden edustajat olivat kiinnittäneet huomiotaan siihen, että ulkomaankauppaministerin sidonnaisuusilmoituksessa ei ollut tietoja ministerin omistamasta Helsingin ns. kakkosasunnosta. Vastauksena ulkomaankauppaministerin sihteerin sähköpostitse saapuneeseen tiedusteluun on todettu ministerille vastauksena seuraavaa:

Valtioneuvoston jäsenen sidonnaisuuksia koskevat säännökset ovat perustuslain 63 §:ssä. Samanlaiset säännökset lisättiin jo aikaisemmin hallitusmuotoon hallituksen esityksellä HE 284/1994 vp, jonka perustelut ja asiaan liittyvä perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 13/1994 vp ovat tässä suhteessa valaisevia.

Ensinnäkin suoraan lakitekstin samoin kuin koko kyseisen lainsäädännön perustarkoituksen perusteella voidaan todeta, että ministerin sidonnaisuusilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat sidonnaisuudet ”joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä”. Ylimpiä virkamiehiä koskee samantyyppinen sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus (valtion virkamieslain 8 b §), mutta ministereillä ilmoittamisvelvollisuus on sikäli virkamiehiä laajempi, että virkamiehen osalta asiaa arvioidaan kyseisen viran tehtävien ja vastuiden kannalta. Se on suppeampi kuin ministerin tehtäväalue. Ministeri on ensinnäkin koko ministeriön päällikkö ja vastaa koko hallinnonalasta. Lisäksi valtioneuvoston yleisistunnon jäsenenä hänen tehtäväalueensa ja vastuunsa on asiallisesti laaja.

Edellä todettu peruslähtökohta koskee ministerin sidonnaisuuksien asiallista laajuutta. Arvioitaessa sitä, minkälainen omaisuus tai merkittävät tulolähteet tulee sidonnaisuusilmoituksessa ilmoittaa, lähtökohdaksi tulee ottaa se laista ilmenevä vaatimus, että kysymys on mahdollisen sidonnaisuuden muodostavien asioiden ilmoittamisesta etukäteen. Myös omaisuuden ja merkittävien tulolähteiden osalta kysymys tulee siten olla asiasta, jolla ”voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä”. Lain valmisteluasiakirjoissa on selvänä ilmoittamisvelvollisuuden piiriin kuuluva omaisuutena todettu esim. arvonmuutosta koskevia odotuksia sisältävät omaisuusmuodot eli tyypillisimmillään jonkin merkittävän yhtiön osakkeet (sijoitusomaisuus). Omaisuuden muoto ei ole ratkaisevaa, vaan samanlaisen omaisuuden voi muodostaa myös metsäomaisuus tai muu maaomaisuus. Samoin on arvioitava arvonmuutosta koskevia odotuksia sisältäviä asunto-osakeyhtiöiden osakkeita, joissa omaisuuden arvon odotusarvo voi liittyä ko. seudun asuntohintojen muutoksiin tai merkittäviin vuokratuottoihin. Tämäntyyppinen merkittävä omaisuus kytkettynä esimerkiksi pääkaupunkiseudun kiinteistöveroproosenttia koskevan lainsäädännön uudistamisen arviointiin voisi olla merkityksellistä asianomaisen henkilön esteellisyyttä ajatellen.

Ministerin sidonnaisuuslainsäädäntöä koskevissa valmisteluasiakirjoissa (HE 284/1994 vp)

on todettu, että hallituksen esityksen perusteluisa esitetty luettelo on esimerkkiluettelo. ”Olenaista ilmoitusvelvollisuuden alaa määritettäessä on, että sen piiriin kuuluvilla sidonnaisuuksilla voi objektiivisesti olla merkitystä arvioitaessa ministerin toimintaa ulkopuolisen arvioitsijan silmin”.

Ilmaisu ”muusta merkittävästä varallisuudesta” (omistuksistaan yrityksissä käsitteen rinnalle) tuli lakiin perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta. Tällaisen varallisuuden kuuluminen ilmoitusvelvollisuuden piiriin on jo edellä todettu. Perustuslakivaliokunta nimenomaan totesi, että ”merkittävyys” –kriteeri tarkoittaa laissa varallisuusarvon suuruutta. ”Valiokunta toteaa selvästi, että esimerkiksi tavanomaisena pidettävä asunto ei säännönmukaisesti kuuluisi selvittävien seikkojen piiriin” totesi perustuslakivaliokunta.

Opetushallituksen toimintarakenteen ja organisaation uudistaminen (OPM)

Oikeuskansleri ja toisaalta valtioneuvoston controller arvioivat opetusministeriössä valmis-teilla ollutta viraston laajaa organisaatiouudistusta. Opetushallitusta koskevasta valtioneuvoston asetuksen muutosehdotuksesta laaditussa oikeuskanslerinviraston arviomuistiossa 26.1.2006 kiinnitettiin huomiota muun ohella seuraavaan.

Opetushallituksen organisaatiota koskevan säännöksen muutosehdotus oli pääjohtajan ratkaisovaltaa koskevien uudistusesitysten ohella asetusluonnoksen merkittävin muutos. Opetushallitusta koskeva laki (182/1991) ei sinänsä asettanut muutokselle oikeudellisia esteitä. Lain 4 §:ää oli muutettu (38/2003) siten, että opetushallituksen organisaation tarkempi määrittely oli siirretty laista valtioneuvoston asetuksen ja opetushallituksen työjärjestyksen tasolle. Lainmuutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 135/2002 vp) perustelujen mukaan kysymys oli valtionhallinnon yleisten kehittämislinjausten mukaisesta toimenpiteestä, koska valtion virastoja ja laitoksia koskevissa laeissa ei enää nykyisin yksilöidä viraston sisäisiä toimintayksiköitä. Opetushallituksen organisaatiota ei lainmuutoksen yhteydessä uudistettu, mutta perustelujen mukaan muutos antoi tarvittaessa valtuudet joustavampaan sääntelyyn.

Opetushallituksesta annetun asetuksen (183/1991, muutokset 151/2003) 2 §:n mukainen linjajako noudatteli viraston toimialaa sääntelvän asetuksen 1 §:n mukaista toimialajakoa.

Toimialasäännöksessä luetelluille neljälle ensimmäiselle koulutusosalalle oli opetushallituksessa oma koulutuslinjansa ja lisäksi oli lain 4 §:n 1 momentin edellyttämä ruotsinkielisen koulutuksen linja. Asetukseen kirjattu linjajako oli esimerkiksi opetushallituksen päätehtävien toteuttamisen vastuunjakoja ajatellen selkeä. Suoraan niukankin asetustekstin pohjalta voitiin tehdä päätelmiä siitä, minkä linjan vastuulle jonkin asian valmistelu tai päättäminen kuului. Toisaalta linjajaon taustalla oli nähtävissä vanhan kouluhallituksen ja ammattikasvatushallituksen yhteensulauttamisen jäänteitä, eikä koulutusaloihin rakentuva linjajako ehkä ollut kaikilta osin enää rakenteellisesti tyydyttävä.

Opetushallituksen koulutuslinjojen johdon ja viraston johdon tehtävänä on ollut arvioida, oliko viraston organisaation rakenne paras mahdollinen viraston päätehtävien toteuttamisen ja viraston palveluksia kunnallisen koululaitoksen ja muiden oppilaitosten välityksellä saavien koululaisten ja opiskelijoiden tarpeita ajatellen. Muutosehdotuksen yhteiskunta- ja koulutuspoliittisten perusteiden tarkempi arviointi ei kuulunut oikeudellisen tarkastelun yhteyteen. Yleiseltä kannalta voitiin kuitenkin perustellusti esittää, että opetushallituslaissa ja -asetuksessa tarkoitettuja opetus- ja koulutuspalveluja saavien lasten, nuorten ja aikuisten palvelujen saantiin, palvelujen sisältöihin, koulutuksen jälkeiseen työelämään siirtymiseen jne. liittyvät asiat, ongelmat, kehittämistarpeet ja toimenpiteet eivät kaikilta osin noudata koulutuslinjajakoja, vaan asiat ja ongelmat ovat olennaisilta osin kaikilla linjoilla yhteisiä. Koulutuslinjajaoit yrittävänä tarkastelukulmana voisi uudistusajankohtana vallinnutta tilannetta enemmän olla lakisääteisiä koulutuspalveluja saavien koululaisten ja oppilaiden monivuotisen koulutusketjun mukainen tarkastelu (horisontaalinen tarkastelu) niin, että koulutuslinjasta riippumatta kiinnitettäisiin erityistä huomiota kaikilla koulutus- ja opetuspalvelujen sektoreilla oleviin yhteisiin ongelmiin (esim. sijoittuminen koulutuksen jälkeiseen työelämään).

Opetushallitusasetuksen 2 § ei sisältänyt tarkempia käsitelmäärittelyjä koulutuslinjoista ja niiden tehtävistä. Niiden nimet olivat kuitenkin jo käsitteinä niin selkeitä, että ilman käsitelmäärittelyjäkin asetuksesta ilmeni, mistä asioista kukin koulutuslinja yleispiirteisesti vastasi. Asetuksen selkeyttä lisäsi se, että opetushallitusasetuksen 1 ja 2 §:ien käsitteet olivat identtiset siten, että viraston toimiala heijastui sellaisenaan sen organisaatioon. Asetusmuutosluonnoksen 2 § oli tässä suhteessa oikeudellisesti ongelmalli-

nen. Uusi organisaatio voi rakentua muulle kuin koulutuslinjojen pohjalle, mutta uusien toimintayksiköiden nimien perusteella ei voitaisi saada edes yleispiirteistä käsitystä opetushallitukselle säädetyjen päätehtävienkään vastuuyksiköistä. On hyväksyttävää, että viraston toimintayksiköiden tehtävät luettelaisiin tarkemmin viraston työjärjestyksessä. Oikeuskansleri piti kuitenkin asianmukaisena, että asetuksessa olevaa viraston organisaatiosäännöstä täsmennettiin siten, että toimintayksiköiden ydintehtävien lyhyt mutta täsmällinen kuvaus ilmenee jo valtioneuvoston asetuksen tasolla annettavasta säädöksestä eikä asiaa jätettäisi viraston omana päätöksenä annettavan työjärjestyksen varaan. Kysymys oli ensinnäkin virastojen hallinnollisilta säännöksiltä edellyttävästä läpinäkyvyydestä. Erityyppisten organisaatiomääritelmien pohjalta pitäisi säännöksen lukijan voida muodostaa jonkinlainen käsitys siitä, mitä kukin yksikkö tekee. Työnjaon ohella kysymys oli myös vastuunjaosta eli siitä, miltä toimintayksiköltä viraston eri ydintehtäviin sisältyviä palveluja voidaan vaatia ja mihin yksikköön hallintotoiminnassa todetut puutteet voidaan kohdistaa. Tässä yhteydessä kysymys oli nimenomaan opetushallitukselle säädetyistä ydintehtävistä.

Opetushallituksen organisaatiota koskeva asetuksen 2 § sai sisältönsä viraston työjärjestyksen tasolla. Ilman sitä organisaatiota koskevaa ehdotusta ei voitu tarkemmin arvioida. Hyvään lainvalmisteluun kuuluu, että eduskunnalle annettavien hallitusten esitysten yhteydessä käytävissä on lakiehdotukseen liittyvä asetusluonnos. Vastaavasti viraston merkittäviä organisaation ja ratkaisuvallan muutoksia sisältävän asetusehdotuksen yhteydessä tulisi olla käytävissä työjärjestysluonnos.

Opetushallituksen johtokunta perustui opetushallituslain 3 §:ään, jonka mukaan johtokunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään asetuksella. Keskusvirastojen johtokunnat ovat ratkaisuvalltaa käyttäviä toimielimiä (opetushallituksen osalta ks. OPHL:a koskeva HE 225/1990 vp s. 9). Vaihtoehtona on virkamiesjohtoinen pääjohtajamallin mukainen ylimmän päätäntävällän järjestely, jossa viraston johdon tukena viraston tehtävien ja toiminnan kannalta keskeisissä asioissa voi olla konsultoivassa ja keskustelevalle roolissa, päätäntävältä vailla oleva, neuvottelukunta. Opetushallitusuudistuksessa oli valittava näiden vaihtoehtojen väliltä. Näiden peruskonstruktioiden sekamuoto ei olisi ollut onnistunut ja olisi voinut aiheuttaa sekaannusta ja epäselvyyttä tehtävien toteuttamisen ja

vastuunjaon kannalta. Kun lakiin ei esitetty muu-
tosta, opetushallituksessa oli edelleen johtokunta, jonka perusluonteeseen siis kuului, että sillä on omaa ratkaisuvalltaa asetuksessa säädetyissä asioissa ja viraston päätehtävien toteutumiseen liittyvä valvontatehtävä.

Asetusluonnoksen 9 §:n 1 momenttiin kirjattua johtokunnan tehtäväkuvausta ”tukee” opetushallitusta ei ollut pidettävä em. pohjalta asianmukaisena. Johtokunnan tehtäväkuvausten pääkäsitettä oli verrattava asetuksen 10 §:ssä luetteluihin johtokunnan konkreettisiin tehtäviin, joita ehdotettiin karsittaviksi rajulla kädellä. Siitä huolimatta esimerkiksi edelleen johtokunnan tehtäväksi jääväksi ehdotettavassa (10 § 4 kohta) toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen hyväksymisessä ei ole kysymys opetushallituksen ”tukemisesta” vaan kyseisten asiakirjojen hyväksymisestä, joka asioiden niin vaatiessa voi saada myös oikeudellista sisältöä. Muutoinkin tukeminen käsitteenä ja varsinkin käsitteen yleiskielenkin mukainen näkökulma oli tässä yhteydessä outo. Oikeuskansleri katsoi, että käsitettä ei voitaisi neuvottelukuntamallissaakaan pitää asianmukaisena. Siinäkin kysymys on viraston johdon ja asiantuntijoista koostuvan neuvottelukunnan kiinteästä molemminpuolisesta vuorovaikutuksesta. Neuvottelukunnankin, samoin kuin tehtäviiltään riisutunkin johtokunnan, tehtävänä on tarvittaessa kriittisestikin arvioida viraston toimintaa ja toiminnan tuloksia viraston päätehtävien ja oppivelvollisille ja muille opiskelijoille lain mukaan kuuluvien palvelujen toteutumisen kannalta. Toisaalta neuvottelukunta samoin kuin johtokuntakin antaisi erityisesti sen monipuolisen ja asiantuntevan jäsenistönsä kautta arvokasta lisätietoa ja toisi hallinnon ulkopuolisia näkökulmia asioiden valmistelua ja päätäntää varten. Tältä kannalta tarkasteltuna johtokunnan velvollisuus on toimia opetushallituksen tehtävien täyttämisen hyväksi, mikä on enemmän kuin pelkkä ”tukeminen”.

Johtokunnan tehtävistä säädetään opetushallituslain 3 §:n mukaan asetuksella. Asetusmuutosluonnoksessa ehdotettiin johtokunnan ratkaisuvalltaa ja päätäntätehtäviä vähennettäväksi ja sen roolin siirtämistä suuremman linjan strategiakysymyksiin ja arviointitehtäviin. Tämä oli opetushallituslain 3 §:n valtuus huomioon ottaen oikeudellisesti mahdollista. Kysymys oli asetuksen sisällöstä päättävän valtioneuvoston yleisistunnon harkinnasta.

Eräs merkittävä muutosehdotus oli aikaisemman opetushallitusasetuksen 10 §:n 4 kohdan mukaisen määräystenanto- ja ohjeidenantoval-

lan poistaminen johtokunnalta. Määräystenantovalta ehdotettiin korvattavaksi opetussuunnitelmien perusteiden uudistamisen ja kehittämisen seurannalla ja arvioinnilla. Peruskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmien perusteissa on kysymys opetushallituksen tehtävien toteuttamisen ja opetushallinnon oppivelvollisille ja muille opiskelijoille antamien koulutus- ja opetuspalvelujen toteutumisen kannalta merkittävistä asiakirjoista. Asiaa koskeva päätöksentekotaso on merkittävä asia, mutta olennaisinta on se valmisteluprosessi, jonka kautta alemmalla tasolla sitovina toimeenpantavat opetussuunnitelmien perusteita koskevat asiakirjat aikaansaadaan. Tämä kysymys palautuu opetushallituksen organisaatioon ja opetushallituksen toimintayksiköiden henkilöstöön. Viraston organisaation on oltava rakenteeltaan sekä henkilöstön asiantuntemuksen ja määrän puolesta sellaisia, että opetushallituksella on edelleenkin mahdollisuudet huolehtia opetussuunnitelmien perusteita koskevien asiakirjojen pätevydestä ja siitä, että ne vastaavat yhteiskunnallisten muutosten vaatimuksia. Näinä aikoina ajankohtaiset julkisen hallinnon tehokkuuden ja tuottavuuden uudet vaatimukset heijastuvat omalla tavallaan myös opetussuunnitelmien perusteisiin, mutta sisällöllisenä kysymyksenä olennaisinta on, että kysymys on perustuslain 16 §:ssä kaikille perusopetuksena turvatun maksuttoman perusopetuksen ja kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisen muun opetuksen toteuttamisesta.

Myös johtokunnan lausunnonanto-oikeus nimityksasioissa (10 § 5 kohta) ehdotettiin poistettavaksi. Näin voitiin opetushallituslain 3 §:n valtuutussäännös huomioon ottaen menetellä, mutta lausunnonanto-oikeuden säilyttämistä olisi oikeuskanslerin mielestä syytä harkita. Pääjohtajamallin mukaisessa keskusvirastossa on luontevaa ja ns. tulosjohtamismallin mukaisesti johdonmukaista, että pääjohtaja (esittelystä) päättää virastonsa henkilöstöstä. Opetushallitusta ei voida kuitenkaan, tehtävät huomioon ottaen, verrata sellaisiin valtionhallinnon keskusvirastoihin, kehittämiskeskukseen ja laitoksiin, joiden kapealaisempina tehtävänä on huolehtia asianomaisen hallinnonalan jonkin tehtäväkokonaisuuden toimeenpanotehtävistä lain mukaisella tavalla. Opetushallituksen toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja merkitys kaikille kansalaisille on muihin keskusvirastoihin nähden kaikin tavoin merkittävämpää. Kysymys ei myöskään ole asianomaisen hallinnonalan lainsäädännön pelkästä täytäntöönpanosta, vaan opetushallitus myös

pitkälti määrittää oppivelvollisuusopetuksen ja muunkin opetuksen sisältöjä ja painotuksia. Opetushallituksen yhteiskunnallinen rooli ja vaikuttavuus ja sen työn laaja-alaisuus huomioon ottaen on oikeuskanslerin näkemyksen mukaan perusteltua, että sen johtokunnalla on edelleen mahdollisuus osallistua viraston ylimpien virkamiesten valintaan antamalla lausunto ko. nimityksasioissa.

Asetusluonnoksen 14 §:n 2 momentissa oli uusien toimintayksiköiden johtajien tehtävät, asema ja vastuu kavennettu varsin suppeaksi. Asetustasolla heidän roolinsa olisi pääjohtajan avustajan rooli. Kysymys oli kuitenkin opetushallituksen toimialan ja tehtävien kannalta merkittävistä yksiköistä. Vaikka kysymys onkin opetushallituksen pääjohtajan tasolla ratkaistavista suunnitelmista, määräyksistä ja päätöksistä, kysymys ei ole kuitenkaan ensisijaisesti pääjohtajan ”avustamisesta”, vaan laajemmasta asiasta. Kysymys on asioiden laaja-alaisesta valmistelusta ammatillisesti ja yhteiskunnallisesti pätevällä ja hyväksyttävällä tavalla. Ilman ammattitaitoista, tehtäviinsä sitoutunutta ja monipuoliseen ja pätevään valmistelutoimintaan kykenevää toimintayksiköiden johtoa ja asiantuntijahenkilöstöä pääjohtajan ja johtokunnan ratkaistaviksi, ei voida asianmukaisesti saattaa heidän ratkaistaviksi säädettyjä asioita. Toimintayksiköiden johdolla on myös laissa säädetty virkavastuu heidän johtamiensa yksiköiden toiminnasta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Tämän vuoksi asetustalonnoksen 14 §:n 2 momentin näkökulmaa (vastuu asioiden valmistelusta, vastuu toimintayksikön tuloksista) oli myös säädöstasolla laennettava ja säännöstä täsmennettävä.

Asetusluonnoksen 14 §:n 3 momentin ensimmäinen virke oli tietyllä tavalla julistuksenomainen yleinen ylemmän tason johtamisen määrittely. Siinä ei säädettäisi kenenkään johtotason virkamiehen tai johtokunnan tehtävistä tai vastuusta, vaan yleisellä tasolla kuvailtaisiin ylemmän johtamistehtävän olemusta ja korostetaan yhteistyötä. Säädöstekstinä virke ei ollut oikeuskanslerin mielestä onnistunut ja se oli myös tarpeeton. Asetustalonnoksen 14 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä käsiteltävät asiat kuuluivat paremmin asetuksen esittelymuistioon. Asetustalonnoksen 14 §:n 3 momentin toisen virkkeen osalta oikeuskansleri viittasi valtioneuvoston controllerin lausunnossaan 23.1.2006 esittämään lausumaan (sivu 9).

Asioiden ratkaisemisen sääntelystä keskusvirastoissa ja muissa sentyyppisissä virastoissa ja

laitoksissa on erilaisia käytäntöjä. Lähinnä valtiovarainministeriön alaisissa keskusvirastoissa on käytäntönä ollut luetella pääjohtajan ratkaisovaltaan kuuluvat merkittävimmät asiaryhmät asetuksessa ja säättää muut asiat yksikönjohtajason ratkaistaviksi kuitenkin niin, että pääjohtajalle säädetään pidätysoikeus yksittäisissä asioissa. Opetushallituksen pääjohtajan ratkaisovaltaa koskeva sääntely oli jo aikaisemmassa asetuksessa noudattanut myös eräissä muissa keskusvirastoissa käytössä olevaa niukempaa sääntelyä, jonka mukaan pääjohtaja ratkaisee asiat, joita ei ole säädetty tai määrätty johtokunnan tai muun virkamiehen ratkaistaviksi.

Koska opetushallituksen pääjohtajan ratkaisovaltaa koskeva sääntely on jo nykyisessä asetuksessa varsin pääjohtajapainotteinen, ehdotetut muutokset eivät merkitsisi suuria muutoksia nykyiseen nähden (vrt. edellä johtokunnan päättävällällä lausuttu). Nykyisessä asetuksessa ratkaisuvallan perusteena mainitaan (työjärjestyksessä) määräämisen ohella se, että ratkaisuvallasta on säädetty. Jos asetusta tältä osin muutetaan, on tarkastettava, että asetusmuutoksen yhteydessä ei lainsäädäntöön jää voimaan opetushallituksen virkamiehen ratkaisovaltaa koskevia erillissäännöksiä.

Pääjohtajan virkanimitystoimivalta säilyisi myös organisaatiouudistuksen jälkeen valtioneuvostolla. Toimintayksikön päällikkönä toimivat ylijohtajat vastaisivat aikaisemman asetuksen mukaisia linjanjohtajina toimivia ylijohtajia. Aikaisemman asetuksen mukaiset toimintayksiköiden johtajat käyttävät virassaan merkittävää yhteiskunnallista valmisteluvaltaa. Tällaisten toimintayksiköiden päälliköiden vastuulla on koulutuspoliittisesti ja laajemminkin yhteiskuntapoliittisesti laajojen, merkittävien ja kauaskantoisten asioiden valmistelu. Heidän työnsä ei ole lainsäädännöllä säädetyn rajatun alan pelkkiä täytäntöönpanotehtäviä, vaan kysymys on laajaa ja monipuolista asiantuntemusta ja tiedon laajaa soveltamista edellyttävästä tehtävästä. Sen vuoksi tällaisten virkamiesten nimitystoimivalta olisi oikeuskanslerin kannan mukaan perusteltua säilyttää edelleen opetusministeriöllä. Johtokunta antaisi näissä nimitysasioissa edelleenkin lausunnon opetusministeriölle.

Helmikuun 23 päivänä 2006 annettu opetushallituksen organisaatiouudistuksen sisältävä valtioneuvoston asetus opetushallituksesta annetun asetuksen muuttamisesta (149/2006) tuli voimaan 1.4.2006.

Lisävaltionavustuksen myöntäminen metsäkeskukselle (MMM)

Valtion vuoden 2006 II lisätalousarviossa oli momentille 30.60.42 (Valtionapu metsätalouden edistämis- ja valvontaorganisaatioille) myönnetty määrärahan lisäystä 1 200 000 euroa. Lisämäärärahaa oli haettu sen vuoksi, että Kaakkois-Suomen metsäkeskuksessa oli väärinkäytöksen vuoksi syntynyt poikkeuksellinen rahoitusvaje. Maa- ja metsätalousministeriöstä oli tiedusteltu oikeuskanslerinviraston kantaa siihen, voidaanko määrärahasta myöntää valtionapua 500 000 euroa metsäkeskukselle kestäväen metsätalouden rahoituksesta annetun lain ja sen nojalla annettujen määräysten nojalla jo toteutettujen metsänparannushankkeiden johdosta syntyneiden urakoitsijoiden saatavien suorittamiseksi.

Vastauksena tiedusteluun oikeuskansleri ilmoitti yhtyvän ministeriön kirjeessä esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan valtionavustuslaki ei estä valtionavustuksen käyttämistä kyseisten urakointivelvoitteiden maksamiseen. Näin ollen valtionavustuksen käyttäminen tässä erityisessä yksittäistapauksessa ei oikeuskanslerin käsityksen mukaan ole lainvastaista (34/20/06).

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi tilatukijärjestelmän tilatukioikeuksien siirroista ja kansallisen varannon käytöstä (MMM)

Maa- ja metsätalousministeriö pyysi oikeuskanslerin kannanottoa valmisteilla olevasta valtioneuvoston asetuksesta tilatukijärjestelmän tilatukioikeuksien siirroista ja kansallisen varannon käyttämisestä. Kannanottoa pyydettiin muun ohessa valtuuksien riittävydestä antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain (557/2005) 10 §:n 3 ja 4 momenttien perusteella lain 20 §:n soveltamisesta.

Lausuntopyynnön taustalla oli Euroopan yhteisen yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen täytäntöönpano Suomessa, joka on perustunut siihen, että tukioikeudet muodostetaan aina ns. aktiiviviljelijälle. Tästä on saattanut seurata, että ennen tilatukijärjestelmän soveltamista solmitujen maanvuokrasopimusten osalta tilatuet saa vuokramies.

Eduskuntakäsittelyn aikana vuokranantajan asema oli katsottu ongelmalliseksi tilanteissa, jossa maanvuokrasopimusta ei vuokratuuden päätyttyä jatketa eikä sopimusta tukioikeuden

siirtämisestä tehdä. Lain 20 §:ään on otettu tämän vuoksi asiaa koskevat siirtymäsäännökset.

Oikeuskansleri katsoi, että tilatukilain täytäntöönpanosta annetun lain 10 § sääntelee vapaaehtoista tukioikeuksien käyttöä ja siirtoa. Tilatukilain 20 §:n 3 momentissa on kysymys tilanteesta, jossa tukioikeuden haltija ja tukioikeuden vastaanottaja eivät ole päässeet sopimukseen. Jos rekisteröityjen tukioikeuksien haltija ei halua vapaaehtoisesti ryhtyä toimiin tukioikeuksien siirtämiseksi ja riitauttaa haettavan siirron, päätös johtaa valitusprosessiin. Siirtoa koskevan 10 §:n ja siirtymäsäännöstä koskevan 20 §:n keskinäinen epätasapaino ja vaikutukset tukioikeuksien haltijan oikeusasemaan eivät mahdollista asetuksen antamista esitetyillä valtuussäännöksillä. Asian kokonaisarvioinnissa on otettava huomioon myös asian yhteisöoikeudellinen tulkinnallisuus. Tämän vuoksi asiasta säätämisen tulisi tapahtua lain tasolla (32/20/06).

Teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan lainsäädännön turvaamistoisäännökset (KTM)

Teollis- ja tekijänoikeuksia koskevaa lainsäädäntöä esitettiin EU-lainsäädäntöön liittyen muutettavaksi muun muassa turvaamistoisia koskevilta osin. Laissa mainittu väliaikainen keskeyttämismääräys voitiin antaa tietyissä tapauksissa toista osapuolta kuulematta. Turvaamistoisitarkoituksessa tuomioistuimen päätöksellä asetettava väliaikaista keskeyttämismääräystä koskevat säännökset sivusivat ainakin oikeusturvaa ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä omaisuuden suojaa koskevia perusoikeussäännöksiä. Sen vuoksi lain mukaan määrättävän väliaikaisen keskeyttämismääräyksen voimassaololle tuli asettaa jokin määräaika erityisesti sellaisia tapauksia varten, joissa väliaikaismääräystä ei ole voitu antaa tiedoksi toiselle osapuolelle.

Ministerin mahdollisuus ryhtyä ehdokkaaksi vakuutusyhtiön edustajiston vaaleissa (STM)

Peruspalveluministeri oli tiedustellut, olisiko estettä sille, että hän ryhtyisi ehdokkaaksi Vakuutusyhtiö Suomen edustajiston vaaleissa. Kysymys oli siitä, aiheuttaisiko luottamustoimi

toistuvasti esteellisyys tai olisiko se sellainen tehtävä, joka voi perustuslain 63 §:ssä tarkoitettuihin tavoin haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Sosiaali- ja terveysministerin sekä peruspalveluministerin välisen työnjaon mukaan peruspalveluministeri käsitteli ministeriön terveysosastolle kuuluvat asiat sekä perhe- ja sosiaaliosastolle kuuluvat asiat. Sosiaali- ja terveysministeri käsitteli muut sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Vakuutusyhtiöitä ja vakuustustoimintaa koskevat asiat eivät kuuluneet peruspalveluministerin toimialaan. Kysymys ei ollut myöskään esteellisyydestä valtionavustusasioissa tai muissa toistuvasti valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävissä asioissa. Apulaisoikeuskanslerin kannan mukaan peruspalveluministerin asettumiselle ehdokkaaksi vakuutusyhtiön edustajiston vaaleissa ei ollut oikeudellista estettä.

Kysymys tilapäisen avustuksen myöntämisestä lääkärihelikopteritoimintaan (STM)

Valtioshteereiden työryhmä oli saanut kiireellisenä tehtävänä pohtia keinoja, joilla voitiin turvata lääkärihelikopteripalvelujen jatkuminen keskeytyksettä Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa. Taustalla oli mm. se, että lääkärihelikopteritoiminnan avustamista raha-automaattivaroista vuonna 2006 koskevan avustusan asian käsittely oli keskeytetty, kunnes lääkärihelikopteripalvelujen hankinnan kilpailutusta koskeva asia oli ratkaistu. Raha-automaattivastusten keskeytyessä lääkärihelikopteritoiminnasta vastannut yhdistys oli joutunut taloudellisiin vaikeuksiin. Valtioshteereiden valmistelutyön tuloksena oli laadittu muistio 20.6.2006. Sen johdosta oli laadittu oikeuskanslerinviraston esittelijän arviomuistio 21.6.2006.

Hallitus neuvotteli asiasta 21.6.2006 pitäen tärkeänä tilapäisen tuen myöntämistä. Asiasta ei tehty tuolloin muodollista päätöstä.

VN:n yleisistunnossa 28.6.2006 käsiteltiin sisäasiainministeriön pelastustoimen erityisluontomomentin 26.80.22 käyttöperusteiden muuttamista koskevaa asiaa. ”Määrärahan käyttöperusteiden muutos” -otsikoitu lista poistettiin, koska eduskunnan hyväksymän valtion talousarvion määrärahan käyttöperusteiden muuttamista koskenut asia tuli saattaa talousarvioasetuksen

2 § huomioon ottaen eduskunnan päätettäväksi. Määrärahan käyttöperusteiden muutoslistan tilalle sisäasiainministeriöstä esiteltiin samaa asiaa koskenut ”Valtioneuvoston periaatepäätös” lista, jonka valtioneuvosto hyväksyi. Valtioneuvoston esittelylistojen liitteenä oli 22.6.2006 päivätty valtioneuvoston ohjesäännön 31 §:n 2 momentin mukainen valtiovarainministeriön lausunto. Siinä ministeriö totesi, että valtioneuvoston periaatepäätös ei antanut oikeutta käyttää momentin määrärahaa ehdotettuun tarkoitukseen. Vuoden 2006 toisessa lisätalousarviossa (VN käsittely 19.10.2006) pelastustoimen erityisnomomomentin käyttöperusteita täydennettiin siten, että määrärahaa sai käyttää lääkärihelikopteritoiminnasta 22.6.–31.12.2006 aiheutuneisiin kustannuksiin. Määrärahasta sai myöntää avustusta Medi-Heli ry:lle lääkärihelikopteritoimintaan enintään 1 700 000 euroa.

Öljynsuojarahaston hallituksen kokoonpano (YM)

Öljynsuojarahaston hallitus on valtioneuvoston ohjesäännön 6 §:n 3 kohdan mukainen toimielin, jolla on muita kuin valmistelutehtäviä. Kysymys on tasa-arvolain 4 a §:n 2 momentin mukaisesta julkista valtaa käyttävästä toimielimestä, jossa tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Öljynsuojarahaston hallituksen aikaisemmassa kokoonpanossa lain vähimmäisvaatimus täyttyi. Ympäristöministeriön esittelijälle ilmoitettiin, että edellytyksenä erityisiin syihin viittaamiselle on, että ehdokkaita nimeäviltä tahoilta pyydetään täydentävä jäsenesitys tai selvitys siitä, miksi on päädytty yksipuoliseen esitykseen. Sellaisille tahoille, joiden edustajien jäsenyys ei perustu suoraan lainsäädäntöön, voidaan myös todeta, että tullakseen huomioon otetuksi ehdotuksessa on oltava nais- ja miesehdokkaita.

Arviomuistioita

Lisäksi oikeuskanslerille on laadittu valtioneuvoston jäsenten tai ministeriöiden asianomaisten esittelijöiden pyynnöstä arviomuistioita muun muassa seuraavista valtioneuvoston päätöksenteosta ja valtioneuvostossa käsiteltäviä asioita koskevista oikeudellisista kysymyksistä:

– Johtavien virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittaminen.

– Ministeripalkkalain uudistamista koskeneet eräät kysymykset (ministeripalkan määräytymisperuste ja eräät virka-autonkäytön verovapauskysymykset).

– Valtioneuvoston tilannekeskuksen päivytysjärjestelyt.

– YK:n viestikeskuksen perustamisasian vastuuministeriö.

– EU:n komission muun jäsenvaltion kuin Suomen jäsenehdokkaan nimeämistä koskeva toimivaltasäännös

– Kunta- ja palvelurakennemuutos.

– JHTT-tilintarkastajien asema uudessa tilintarkastuslaissa (6/21/06).

– Tavarankuljetusajoneuvojen enimmäislevyettä koskevien EU-säännösten toimeenpanovaihtoehtoista.

– Sokerintuotannosta luopuvalle suomalaiselle yritykselle (Salon sokeritehdas) EU-säännösten mukaisesti maksettavaa luopumistukea koskeva valtioneuvoston asetus.

Lausunnot ja esitykset

Ministeriöiden toimintaa koskevat lausunnot samoin kuin valtaosa ministeriöissä valmisteltavina olevia lainsäädäntöuudistuksia, hallinnon kehittämishankkeita tms. koskevista lausuntoasioista valmistellaan oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osastolla. Oikeuskanslerin kertomuksen rakenteen uudistamisen myötä tämänäyttötyypiset lausunnot tai niiden tiivistelmä julkaistaan asianomaisten ministeriöiden toimialan yhteydessä tai kertomuksen 7 jaksossa. Vuoden 2006 aikana on annettu ministeriöille seuraavat ministeriöitten toimintaa ja merkittäviä lainsäädäntöuudistuksia koskevat lausunnot:

1) Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi (1/20/06) OM.

2) Ehdotus uudeksi asevelvollisuuslaiksi (9/20/06) PLM.

3) Ehdotus uudeksi puolustusvoimalaiksi (28/20/06) PLM.

4) Luonnos hallituksen esitykseksi sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamiseksi (22/20/06) LVM; on julkaistu kokonaan kertomuksen 7 jaksossa.

5) Ehdotus eläkelaitosten toimintapääomaa ja vastuuvalkaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (10/20/06) STM.

6) Työministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimivallanjako ILO:n sopimusasioissa (18/20/04) STM.

*Ministerin toimikaudeksi nimitettävistä valtiosih-
teereistä (VN)*

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kirje valtioneu-
vostolle 26.4.2006

Virkojen perustaminen

Valtiosihteerijärjestelmä saatiin aikaan toisel-
la yrittämällä, kun eduskunta ensin tältä osin
hylkäsi hallituksen vuonna 2003 antaman esityk-
sen (HE 270/2002 vp). Hyväksytyksi tuli tuolloin
vain pääministerin valtiosihteerin, ei muita. Uu-
dessa vuonna 2004 annetussa esityksessä (HE
142/2004 vp) oli otettu huomioon perustuslakiva-
liokunnan aiemmin esittämää kritiikkiä (PeVM
13/2002 vp). Uudessa mietinnössään perustusla-
kivaliokunta piti esitystä ”tarpeellisena ja tarkoi-
tuksenmukaisena”, mutta kuitenkin esitti varsin
olennaisia huomautuksia ja muutoksia (PeVM
5/2004 vp).

Apulaisministerit tai varaministerit olivat val-
mistelussa esillä vaihtoehtoina valtiosih-
teereille. Asiaa käsiteltiin vuoden 2003 hallituksen esityk-
sessä. Päätymisen apulais- tai varaministereihin
olisi edellyttänyt useita lainsäädäntömuutoksia,
muun muassa perustuslakiin, mikä ei sinänsä
voisi olla lopullinen syy tästä vaihtoehdosta luopu-
miselle.

Oleennaista oli ensinnäkin, että ministerijär-
jestelmän laajentaminen olisi edellyttänyt kansa-
nedustajan varaedustajien järjestelmän käyt-
töönottoa, kun apulais- tai varaministerit rek-
rytoitaisiin kansanedustajista. Kansanedustajien
nimittäminen apulais- tai varaministereiksi olisi
parlamentarismin kannalta perustelluinta.

Mutta juuri parlamentaarisen vastuun yh-
distäminen varsinaisen ministerin ohjauksessa
toimimaan velvolliselle varaministerille tai apu-
laisministerille olisi käytännössä hyvin ongelmal-
lista. Näiden olisi nautittava sekä ministerin että
eduskunnan luottamusta. Nämä luottamusvaat-
teet saattavat helposti vetää eri suuntiin, mikä
tekisi apulais- tai varaministerin aseman kestä-
mättömäksi. Vaatimus ministerin luottamukses-
ta merkitsisi, että varsinainen ministeri kantaisi
vastuun apulaisensa tai varahenkilönsä ratkai-
suista.

Johtopäätöksensä esityksessä todettiin, että
apulaisministerijärjestelmä on vieras poliittis-
valtiolliselle järjestelmällemme ja siihen liittyvät
ongelmalliset vastuukysymykset sekä mahdolli-
nen tarve kansanedustajien varaedustajajärjes-
telmän käyttöönotosta, joten tätä vaihtoehtoa ei
pidetty ensisijaisena.

Lisäksi voidaan todeta, että silloin, kun meil-
lä aiemmin on ollut apulaisministereitä, näiden
asema on rinnastunut nykyisiin ns. kakkosminis-
tereihin, joilla on itsenäinen toimivalta ja vastuu.
Viimeksi tiettävästi apulaisministeri on ollut 40-
luvulla sodan jälkeen (muistaakseni ulkoasiain-
ministeri hoiti suhteet Neuvostoliittoon ja apu-
laisulkoasiainministeri muun maailman).

Kun eduskunta perustuslakivaliokunnan mie-
tinnön pohjalta hyväksyi valtiosih-
teereitä koskevat lainmuutokset, myös apulais- ja varaministe-
rijärjestelmät jäivät sivuun. Tosin perustuslaki-
valiokunta ei kokonaan luopunut tästä vaihtoeh-
dosta, vaan katsoi, että järjestelmän kehittämistä
voidaan arvioida valtiosihteerijärjestelmästä saa-
tujen kokemusten pohjalta.

Valtiosihteerin tehtävät

Tehtäviä kuvataan yksityiskohtaisemmin sekä
vuoden 2004 hallituksen esityksessä että sen joh-
dosta annetussa perustuslakivaliokunnan mie-
tinnössä. Kun eduskunta on nämä molemmat
asiakirjat näiltä osin hyväksynyt, ne osoittavat
lainsäätäjän tahdon, jonka mukaan ministe-
riössä, joihin valtiosihteerit on nimitetty, tulee
menetellä.

Oikeudelliselta asemaltaan valtiosihteerin on
virkamies ja virkavastuun alainen. Hän on myös
esittelijä sekä ministeriössä että valtioneuvoston
yleisistunnossa (tiettävästi valtiosihteerin ei ole
kertaakaan esitelty asiaa yleisistunnossa; yh-
den kerran valtiosihteerin lista valtioneuvoston
periaatepäätökseksi on jaettu, mutta sittemmin
poistettu esittelystä).

Valtiosihteerin tehtävänä on toimia ministerin
apuna asioiden valmistelussa. Häntä ohjaavat mi-
nisteriltä saadut toimeksiannot. Valtiosihteerin
keskeisiä tehtäviä ovat ministerin toimeksiannon
mukaan hallitusohjelmaan ja hallituksen strate-
gia-asiakirjaan sisältyvien hankkeiden eteenpäin
vieminen. Siten hän voi osallistua ministerin si-
jaisena asioita valmisteleviin ministerityöryhmiin
ja -valiokuntiin (lakisääteisiä lukuun ottamatta),
edustaa ministeriä erilaisissa tilaisuuksissa sekä
seurata hallituksen politiikkaohjelmien valmis-
telua ja toteutusta.

Lainsäädäntöasiakirjoissa määritellään myös
valtiosihteerin asemaa ja sen rajoituksia sekä vas-
tuukysymyksiä.

Valtiosihteerin on esikunta-asetuksessa suoraan
ministerin alainen, ja ministeriössä kansliapääl-
likkö toimii edelleen linjavastuisena ministerin
alaisena. Valtiosihteerit eivät siten olisi linjassa
ministeriön ylimpiä virkamiehiä, vaan linjajohto

kuuluisi ministerin alaisuudessa kansliapäällikölle. Jos ministeri antaa valtiosihteerille tehtäväksi seurata erityisesti jotain tiettyä ministeriön tehtäväalaa, tästä ei seuraa muodollista ratkaisutoimivaltaa eikä esimiesasemaa valmisteleviin virkamiehiin nähden.

Valtiosihteerin tehtävänä on toimia ministerin apuna asioiden valmistelussa. Valtiosihteerii ohjaavat ministeriltä saadut toimintaohjeet. Ministeri kantaa poliittisen vastuun myös valtiosihteerin toiminnasta. Siten toisaalta ministerin luottamuksen menettäminen muodostaa valtiosihteerin irtisanomisen perusteen.

Kansliapäällikölle ja valtiosihteerille muodostuu oma tehtäväpiirinsä, joka on yleisellä tasolla määritelty valtioneuvoston ohjesäännössä (45 ja 44 §). Ministerin velvollisuutena on valvoa valtiosihteerin ja kansliapäällikön tehtäviä sekä heidän välistään työnjakoa.

Perustuslakivaliokunta totesi, että valtiosihteerillä ei ole muodollista päätösvaltaa eikä esimiesasemaa linjaorganisaatiossa. Valtiosihteerillä ei siten ole yleisiä pysyvien virkamiesten johto- tai koordinaatiotehtäviä eikä hallinnollista ratkaisovaltaa asioissa, jotka voidaan antaa ministeriön virkamiehen ratkaistavaksi. Valtiosihteerii ja kansliapäällikkö eivät ole toisiinsa nähden alisteisessa asemassa.

Perustuslakivaliokunnankin mukaan valtiosihteerille kuuluu ministeriöiden välisten asioiden valmistelu- ja yhteistyötehtäviä sekä ministeriössä tapahtuvien valmistelutehtävien ja hallitusohjelman seuraaminen. Valiokunta totesi, että valtiosihteerii ei voi pidättää itselleen ministeriön virkamiehelle kuuluvan asian päätösvaltaa.

Erityisesti EU-asioista

Perustuslakivaliokunta ei hyväksynyt sellaiseen hallituksen jälkimmäistäkään esitystä valtiosihteeriestä. Hallitus esitti, että valtiosihteerii voisi osallistua EU:n ministerineuvostojen työhön vain poikkeuksellisesti, silloin kun Suomen pysyvä edustaja osallistuu kokoukseen ministerin sijasta. Hallituksen esityksessä sanottiin nimenomaan, että valtiosihteerii voisi osallistua neuvoston äänestyksiin. Tätä ei perustuslakivaliokunta hyväksynyt.

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosihteerii toimisi EU:n ministerineuvostossa Suomen kansallisessa valmistelussa muodostettujen kantojen mukaisesti. Valiokunta rajasi valtiosihteerin toimivaltaa muuttamalla pykäläehdotusta ja

perusteli muutosta: ”Valtiosihteerii voi kuitenkin ministerin ollessa estynyt edustaa häntä EU:n ministerineuvoston muissa kuin neuvoston lakiasäätävissä, Suomen äänivallan käyttöä edellyttävissä kokouksissa.”

Tämän johdosta yhdessä oikeuskanslerinviraston ja Suomen EU-edustuston kanssa laadittiin menettelytapalausunto, joka esiteltiin myös perustuslakivaliokunnalle. Johtopäätös oli, että ministerin poissaollessa valtiosihteerii ei kuulu neuvoston päätöksentekokokoonpanoon, mutta hän voisi – samoin edellytyksin ja rajoituksin kuin siihen saakka Suomen pysyvä edustaja, siis virkamies – tarvittaessa ilmoittaa Suomen asianvirkamiesasiainvaltuutuksen kannan. Tämä 14.4.2005 päivätty lausunto on toimitettu kaikille ministerieille ja valtiosihteerieille valtioneuvoston kanslian kirjeellä 15.4.2005.

Poliittinen ohjaus

Valtiosihteerien toiminnasta on viime aikoina julkisuudessa esitetty – muun muassa nimettömiltä virkamiestahoilta – että lakien puolueeton virkamiesvalmistelu sekoittuisi poliittisen ohjauksen kanssa.

Perustuslakivaliokunta totesi jälkimmäisessä mietinnössään nimenomaisesti, että valtiosihteerijärjestelmä ”vahvistaa ministeriöiden poliittista ohjausta”. Tämä olikin koko uudistuksen perustavoite. Se perustuu siihen, että hallituksen politiikkaa toteutetaan käytännössä lainsäädäntöuudistuksin ja talousarvioin. Nämä ovat politiikan toteuttamisen keskeiset välineet. Niiden käyttöä on myös poliittiselta tasolta ohjattava ja valvottava.

On siten valtiosihteeriuudistuksen mukaista, että valtiosihteerit ministerin toimeksiantojen ja ohjeiden mukaisesti seuraavat laki- ja talousarvioehdotusten valmistelua ja antavat tähän työhön ministerin palautteen sekä hallitusohjelman ja politiikkaohjelmia sekä muita poliittisia linjanvetoja täsmentävät suuntaviivat. Tämä oli ennen ministerin keskeinen tehtävä toimialansa johtamisessa. Nyt hän on saanut avukseen valtiosihteerin.

Puolueetonta virkamiesvalmistelua tarvitaan sovittamaan lainuudistukset oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen sekä kirjoittamaan lakiehdotukset lainvalmistelussa vaadittavalla korkealla ammattitaidolla, jonka laadusta taas kansliapäällikkö on vastuussa. Vastaavasti talousarvioehdotusten valmistelussa on virkamiestaholla turvattava sekä talousarvioiden laadinnan reu-

naehtojen että hyväksytyjen tulostavoitteiden ja muun toiminnan tuloksellisuuden ehtojen noudattaminen.

Hallituspolitiikan toteutus edellyttää poliittista ohjausta, jota virkamiesvalmistelun on kaikella korkealla ammattitaidolla tuettava.

Kanta-Hämeen maakuntakaavan vahvistamismenetelmästä (MMM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto maa- ja metsätalousministeriölle 4.8.2006, dnro 21/20/06

Lähtötilanne

Esitysehdotus maakuntakaavan vahvistamisesta esiteltiin ympäristöministeriöstä valtioneuvoston yleisistunnolle 15.6.2006. Tuolloin maa- ja metsätalousministeri Korkea- ja metsätalousministeri Korkea- ja metsätalousministeri Korkea- ja metsätalousministeri Korkea- ja metsätalousministeri Jouni Lind pyysi samana päivänä oikeuskanslerin lausuntoa maa- ja metsätalousministeriön vastaesityksen lainmukaisuudesta kaavan osittaisesta vahvistamisesta. Pyynnön mukana oli osittaisesta vahvistamisesta koskeva ministeri Korkea- ja metsätalousministeriön ehdotus ja myöhemmin oikeuskanslerille toimitettiin muistiot ja täsmennys maa- ja metsätalousministeriön ehdotuksista.

Virastoon toimitettiin myös professori Vesa Majamaan lausunto 16.5.2006 maa- ja metsätalousministeriölle sekä hänen muistionsa 19.6.2006 maakuntakaavan osittaisesta vahvistamisesta. Ympäristöministeriöstä saatiin aluesuunnitteluneuvos Ulla Kosken muistiot 15.6.2006 ministeri Korkea- ja metsätalousministeriön ratkaisuehdotuksesta sekä 14.7.2006 näkökohdista professori Majamaan lausuntoon ja muistioon.

Oikeuskansleri oli 21.6.2006 lähettänyt erityisavustaja Lindille sähköpostiviestin, jossa oikeuskanslerin virastossa käydyn neuvottelun perusteella hän esitti, että maa- ja metsätalousministeriön vastaehdotus ei täyttänyt lain mukaan maakuntakaavan osittaiselta vahvistamis päätökseltä vaadittavaa muotoa. Vastaehdotuksen on oltava muodoltaan vastaava kuin ympäristöministeriön ehdotus, joten vastaehdotuksessakin on oltava muun muassa perustelut sekä perustellut kannanotot valituksiin. Vastaehdotuksen sisällön osalta oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että maakuntakaavan osittainen vahvistamisesta jättäminen ei saa muuttaa kaavaa asiallisesti.

Lausunnossaan oikeuskansleri käsitteli laa-

jemmin vastaehdotusten hyväksyttävyyttä maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) kannalta. Kaavan asiasisältöön oikeuskansleri ei voinut ottaa lähemmin kantaa. Yleisesti oikeuskansleri totesi, että sekä kaavan vahvistamisratkaisu että vastakkain asetetut vahvistamishdotukset (vahvistaminen kokonaan tai osittain) ovat oikeusharkintaisia myös valtioneuvoston päätöksenteossa, mikä tarkoittaa, että tarkoituksenmukaisuusharkinta lain sallimien eri kaavallisten vaihtoehtojen välillä on poissuljettu.

Vahvistamis päätöksen oikeusharkintaisuus merkitsee, että viime kädessä päätösvalta on korkeimmalla hallinto-oikeudella, jos sinne valitaan vahvistamis päätöksestä, oli se sitten osittainen tai ei. Kysymys oikeuskanslerin kannalta on siten siitä, minkälainen vastaehdotus voidaan lain mukaan ottaa valtioneuvoston yleisistunnossa käsittelyyn ja mahdolliseen äänestykseen.

Vastaehdotuksen vaihtoehdot

Maa- ja metsätalousministeriöltä saadussa vastaehdotuksessa osittaisesta vahvistamisesta jättämisestä (mikä sisältää, että kaava muilta osin vahvistetaan) oli lainvastaisuuteen (MRL 31 §:n 3 momentti) tukeutuneen itse päätösesityksen ohella lyhyet perustelut. Perusteluissa esitettiin, että kaavan vahvistaminen maakunnan liiton esittämässä muodossa vaikuttaisi maa- ja metsätalouselinkeinojen ohjaus- ja tukijärjestelmien sekä näiden elinkeinojen harjoittamiseen ilman, että näitä vaikutuksia oli maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla selvitetty ja arvioitu. Näitä kielteisiä käytännön vaikutuksia oli eritelty kahdessa erillisessä muistiossa. Vahvistamisesta jätettäväksi esitetyt maakuntakaavamerkinnot ja maakuntakaavamääräykset eivät vastaehdotuksen perustelujen mukaan täyttäneet MRL:n säännöksiä. Vastaehdotukseen liittyi luettelomaviivoin (yhteensä noin 30 kpl) esitetyt vahvistamisesta jäävät ja vahvistettavat kaavan osat.

Esillä ollut vaihtoehto maakuntakaavan osittaisesta vahvistamisesta jättämisestä oli MRL:n kannalta ydinkysymys, jota koskevaa korkeimman hallinto-oikeuden käytäntöä ei oikeuskanslerin havaintojen mukaan ollut (maa- ja metsätalousministeriön muistiossa 14.6.2006 mainitussa ratkaisussa 2006:24 ei ollut sovellettu MRL 31 §:ää).

Vaihtoehto, että kaava jätettäisiin kokonaan vahvistamisesta maa- ja metsätalousministeriön vastaehdotuksessa esitetyillä perusteluilla ei näytä olleen esillä.

Arviointi

MRL:n maakuntakaavan vahvistamista koskeva 31 § tuntee kaksi erilaista tapaa vahvistaa kaava poikkeamalla maakunnan liiton hyväksymästä kaavasta. Pykälän 6 momentin mukaan voidaan vahvistettaessa tehdä oikaisuluontoisia korjauksia ja vähäisiä muutoksia siten kuin säännöksessä tarkemmin esitetään. Tästä muutosmahdollisuudesta ei ollut asiassa kysymys.

Pykälän 3 momentissa säädetään, että kaava on jätettävä ”kokonaan tai osittain vahvistamatta”, jollei kaava täytä sille lain 28 §:ssä asetettuja sisältövaatimuksia tai jos päätös muutoin on lainvastainen. Muussa tapauksessa kaava on vahvistettava. Tämän säännöksen tulkinnasta ja soveltamisesta valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekomenettelyssä oli kysymys.

Tulkintaa haettaessa oikeuskansleri piti olennaisena taustalähtökohtana sitä, että kaavoitus kuuluu kunnalliseen itsehallintoon, jolla on perustuslain (121 §) suoja. Tämä koskee myös maakuntakaavaa, jonka laatijana oleva maakunnan liitto on pakollinen kuntien yhteistoimintaelin. Teoksessa Ympäristöoikeus, Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori (Juva 2001) lausutaan, että muodollisesti maakuntakaavan laatiminen ja suunnittelu ”ovat tavallaan kunnallisen itsehallinnonkin piiriin kuuluvia tehtäviä” (s. 366). Tätä taustaa vasten voidaan ymmärtää oikeuskirjallisuudessa myös MRL:n osalta esitetyt kannanotot siitä, että maakuntakaavaa vain osittain vahvistettaessa ei saa muuttaa kaavaa asiallisesti.

Hallituksen esityksessä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi ei ainakaan 31 §:n erityisperusteluissa osittain vahvistamisen problematiikkaa kaavan sisältöön ole pohdittu (HE 101/1998 vp, s. 71).

Muutoskielto on esitetty oikeuskanslerin näemyksen mukaan selkeimmin teoksessa Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta, Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki (Helsinki 2000, s. 171): ”Maakunnan liiton oikeuteen päättää kaavan asiasisällöstä liittyy vahvistusviranomaisen toimivallan kassatorisuus: lähtökohtana on, että päätös on vahvistettava muuttamattomana tai jätettävä kokonaan vahvistamatta. Toimivallan kassatorisuudesta ovat poikkeuksena... (31 §:n 6 momentti) ...ja jättää kaava vahvistamatta osittain. Toimivallan kassatorisuus sisältää myös sen, ettei osittainen vahvistamatta jättäminen saa tosiasiallisesti muuttaa kaavaa asiallisesti.”

Samaan suuntaan lausutaan Jääskeläisen ja Syrjäsen teoksessa Maankäyttö- ja rakennusla-

ki selityksineen – Käytännön käsikirja (Helsinki 2003), missä esitetään, että maakuntakaavan alistaminen vahvistettavaksi (laissa ei tosin käytetä termiä ”alistaa”) voidaan arvioida toimenpiteeksi, joka ”antaa ylemmälle viranomaiselle tilaisuuden valvoa ja ohjata, mutta jättää varsinaisen päätösvallan alemmalle tasolle” (s. 202). Teoksessa Ympäristöoikeus lausutaan, että valtion viranomaiselle jää varsin paljon harkintavaltaa maakuntakaavan sisällöllisiin vaatimuksiin liittyen, koska vaatimuksista säädetään MRL 28 §:ssä ”erittäinkin joustavin normein” (s. 369).

MRL:lla kumotun rakennuslain 127 §:n 3 momentin mukaan: ”Päätös, jolla on hyväksytty kaava tai rakennusjärjestys, voidaan jättää vahvistamatta myös osittain”. Tämän säännöksen soveltamisesta on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, joista voidaan osoittaa periaate, että kaavan osittainen vahvistamatta jättäminen ei saanut merkitä kaavan muuttamista, koska siihen valtion viranomaisella ei ollut lain mukaan toimivaltaa. Maa- ja metsätalousministeriön muistiossa 14.6.2006 mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2006:24 oli kyse yleiskaavamääräysten yksityiskohtaisuudesta, mutta ei kaavan muuttamiskiellosta.

Ehdotus valtioneuvoston yleisistunnon Kanta-Hämeen maakuntakaavan osittaisesta vahvistamatta jättämisestä ja vahvistamisesta tähtäsi siihen, että se tuli valtioneuvoston päätökseksi. Näin ollen sitä koskevat samat muotovaatimukset kuin päätöstä vahvistaa kaava muuttamattomana. Siten ehdotuksessa oli lausuttava valituksista sekä määriteltävä yksityiskohtaisesti, mihin alueisiin sekä kaavamerkintöihin ja -määräyksiin vahvistamatta jättäminen kohdistui ja mitkä alueet sekä merkinnät ja määräykset vahvistettiin. Tältä osin oikeuskansleri viittasi myös siihen, mitä hän oli esittänyt erityisavustaja Lindille 21.6.2006.

Oikeuskansleri toisti kantanaan, että lausunnon alussa mainittu vastaehdotus, joka koostui neljästä erillisestä suppeasta asiakirjasta ei täyttänyt vaadittavaa oikeudellismuodollista vaatimusta. Ympäristöministeriön esitys vahvistamis-päätökseksi kertoelmineen ja kannanottoineen valituksiin sekä perusteluineen oli satasivuinen. Kunnallisen itsehallinnon oikeusperiaatteesta lähtevä sekä oikeuskirjallisuuteen tukeutuva johtopäätös on, että MRL:n 31 §:n 3 momentin mukaan kaavan osittaisella vahvistamisella ei saa muuttaa sitä asiallisesti.

Teoksessa Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki esitetään (s. 171), että kaavan asiallisen muut-

tamisen kiellon ”on katsottu sisältävän lähinnä seuraavaa:

- vahvistamatta jättämisen tulee koskea niin laajaa aluetta, että se muodostaa riittävän suunnitteluyksikön,

- kaavan toiminnallisten perusratkaisujen tulee säilyä ennallaan,

- osittainen vahvistamatta jättäminen ei saa johtaa siihen, ettei jäljellejäävä kaavan vahvistettava osa enää muodosta riittävää suunnitteluyksikköä.”

Edellä mainitut seikat on siis mahdollisimman tyhjentävästi perusteltava vastaehdotuksessa, jotta voidaan tehdä johtopäätös, että kaavaa ei osittaisella vahvistamisella asiallisesti muuteta.

Muotovaatimukset perustuvat siihen, että vastaehdotuksen mahdollisesti tullessa valtioneuvoston päätökseksi sen on oltava niin yksityiskohtainen, että kaavakartta merkintöineen ja määräyksineen voidaan muuttaa ja kaava muutenkin on käytännössä täytöntöönpanokelpoinen. Tarkkuuden ja yksityiskohtaisuuden vaatimus johtuu myös siitä, että kaavaan on muutoksenhakumahdollisuus, mikä on olennainen oikeusturvata. Se ei voi toteutua, jollei valitusviranomaisen voi tutkia yksityiskohtaisesti, mitä on päätetty.

Maakuntakaava esitetään kartalla ja kaavaan kuuluvat myös kaavamerkinnot ja -määräykset. Kun tehdään esitys kaavan osittaisesta vahvistamatta jättämisestä ja vahvistamisesta, joka täyttää edellä esitetyt muotomääräykset, kartan sekä sen merkintöjen ja määräysten muutokset voidaan oikeuskanslerin käsityksen mukaan jättää toteutettavaksi vasta siinä tapauksessa, että vastaehdotus tulee valtioneuvoston päätökseksi.

Sen arvioiminen, muuttuisiko maakuntakaava asiallisesti vastaehdotuksen johdosta ei ollut tuossa yhteydessä mahdollista, koska muodoltaan asianmukaista vastaehdotusta ei ollut esitetty. Viime kädessä mahdollisen valitusprosessin myötä saadaan selville korkeimman hallinto-oikeuden kantana, onko käsittelyyn ja äänestykseen otettu vastaehdotus sisällöltään sellainen, että valtioneuvoston yleisistunnon toimivallassa oli päättää sen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Vastaehdotuksen muodollisoikeudellinen laatu ratkaisee viime kädessä sen kelvollisuuden päätöksenteon kohteena.

Kyseessä oli ilmeisesti laatuun ensimmäinen MRL 31 §:n 3 momentin soveltamistapaus, joten oikeuskanslerin näkökulmasta muotomääräykset täyttävän vastaehdotuksen ottamista äänestykseen ei ollut perusteita torjua.

Helpompi asia oikeuskanslerin mielestä on

se, että vastaehdotus sisältäisi vain koko kaavan vahvistamisesityksen hylkäämisen. Tällöin perustelutkin voinevat olla tiiviit, siihen tapaan kuin maa- ja metsätalousministeriöstä toimitetuissa luonnoksissa oli esitetty, mutta kootusti yhdessä asiakirjassa esitettyinä.

Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa

Hallituksen esitys Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä
(HE 67/2006 vp)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto ulkoasiain valiokunnalle 21.11.2006, dnro 7/21/06

Saamassani kutsussa kuulemistilaisuuteen mainitaan ”erityisesti yhteistoiminta valtioneuvoston ja presidentin välillä; miten tämä käytännössä on toteutunut ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla; mitä mahdollisia epäkohtia ja ongelmia tähän on liittynyt.”

EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsitellään meillä pääasiallisesti valtioneuvoston EU-asioiden sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokuntien kokouksissa, joihin en osallistu. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan dokumentaatio on varsin niukkaa. Tasavallan presidentti osallistuu säännöllisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksiin. Näistä lausutaan perustuslain perusteluissa, että valiokunta toimii presidentin ja valtioneuvoston yhteistyö- ja keskustelufoorumina (HE 1/1998 vp, s. 145). Perusteluissa lausutaan edelleen: ”Tällainen käytäntö turvaa presidentille luontevan mahdollisuuden osallistua asioiden valmisteluun. Presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin osaksi muuntaa valiokunnan valmisteluelimestä tosiasialliseksi päätöksentekokeimeksi ja antaa parlamentaarisen vastuukatteen sellaisillekin presidentin toimille, jotka eivät edellytä valtioneuvostossa tehtäviä määrämuotoisia päätöksiä (PeVM 1/1997 vp).”

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallasta kansainvälisissä asioissa säätävää perustuslain 93 §:ää luonnehditaan perustuslain perusteluissa kokonaisuudeksi. Pykälän 1 momentin mukaan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa ”yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”. Vastaavasti yhteistyövelvoite osoitetaan valtioneuvostolle EU-asioissa 93 §:n 2 momentin perusteluissa: ”Eryityisesti unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia asioita

valmisteltaessa valtioneuvoston tulee toimia kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa” (em. HE s. 146).

Kiinteää yhteistyötä presidentin ja valtioneuvoston kesken sekä Suomen yleisen ulkopolitiikan että Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla perustellaan sillä, että se on ”välttämätöntä ulkopolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi” (em. HE s. 146).

Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoa ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Ulkoasiainvaliokunnalta saamassani kutsussa tarkoitettuista asioista ei lausuntopyyntöjä ole viime vuosina esitetty. Aiemmat sangen harvat tapaukset liittyivät perustuslain voimaantumoon ja niissä oli kyse lähinnä siitä, että palautin mieliin valtioneuvoston yhteistyövelvoitteen presidentin kanssa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla (valtioneuvoston taholta on viimeksi tiedusteltu myös presidentin ja valtioneuvoston yhteistä informointia Libanonin kriisistä, mihin en nähnyt estettä).

Perustuslailliseen sopimukseen sisältyy tunnetusti artikla unionin oikeuden ensisijaisuudesta (I–6 artikla). Asia ei sinänsä ole uusi, ja ensisijaisuus perustuu EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, kuten 6 artiklaan liittyvässä julistuksessa on todettu. Vastaava periaate tuli meille jo ETA-vaiheessa, mutta tuolloin asiasta säädettiin (määräenemmistöllä) laissa. Sen mukaan edellytyksenä kansallisen lain syrjäytymiseen oli muun muassa se, että kyse oli ehdottomasta ja riittävän täsmällisestä ETA-määräyksestä, minkä lisäksi, jos määräys koski yksityisen suhdetta julkiseen valtaan, lain tai asetuksen säännöksen soveltamatta jättämisen tuli olla yksityisen edun mukaista.

Nyt etusijaperiaatetta arvioitaessa on mielestäni oleellista, että sen on oltava voimassa samanaikaisena kaikissa jäsenmaissa. Mikäli jollakin on, niin kuin käsittääkseni on parissa tapauksessa (Saksan ja Italian perustuslakituomioistuimet) laita, mahdollista tiettyssä määrin arvioida EU-säädöksen tai sen soveltamisen suhdetta oman maansa valtiojärjestykseen ja sen oikeussääntösten yksittäiseen soveltamistilanteeseen, sama mahdollisuus (tavalla tai toisella) on oltava muillakin jäsenmailla. Asiasta ei kuitenkaan ole tarpeen erityisesti mainita, mielestäni riittää, kun ollaan selvillä, että etusijaperiaate ei voi olla käytännössä erilainen eri jäsenmaissa.

Ristiriita EU-oikeuden ja kansallisen oikeu-

den välillä ei liene käytännössä kovinkaan todennäköinen, koska unionin sitoutuminen perusoikeuksiin on vahvistunut sekä perustamissopimuksen määräyksiin että EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä. Ristiriidan mahdollisuutta vähentää olennaisesti myös EU:n perusoikeuskirja, joka esitetään otettavaksi perustuslailliseen sopimukseen II osaksi, samoin kuin odotettavissa oleva liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Lähinnä ongelmia saattaa syntyä suvereniteetille erityistapauksissa ylikansallisen toimivallan (esim. poliisiyhteistyö) johdosta.

Olen eri yhteyksissä pyrkinyt kiinnittämään ministeriöiden huomiota siihen, että esiteltäessä eduskunnalle ehdotuksia EU-säädöksiksi, kirjelmässä on tarkasteltava säädösehdotuksen suhdetta omaan perustuslakiimme. Tämä tietenkin edellyttää vastaavaa valppautta jo säädöksen valmistelussa alusta lähtien. Myös tässä suhteessa suomalainen parlamentaarinen ennakkovalvonta voi osoittaa voimansa, kun eduskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa säädöksen sisältöön jo valmisteluvaiheessa.

Perusoikeuskirjasta todetaan hallituksen esityksessä (s. 36), että sen oikeuksien ala ja kattavuus ovat hyvin laajoja verrattuna esimerkiksi useimpien jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön sisältyviin perusoikeusluetteloihin sekä ihmisoikeussopimuksiin. Viimeaikaiseen kehitykseen kuuluvina oikeuksina todetaan esityksessä ympäristönsuojelu ja oikeus hyvään hallintoon, joiden sisällyttämiseksi perusoikeuskirjaan erityisesti Suomen edustajat vuosien 1999–2000 perusoikeuskirjakonventissa toimivat.

Perusoikeuskirjan oikeudellisesta luonteesta annetut määrittelyt ovat vaihtelevia, myös hallituksen esityksessä. Yhtäältä sanotaan (s. 35), että vasta perustuslakisopimuksen voimaan tullessa perusoikeuskirjasta tulee oikeudellisesti sitova. Toisaalta kohta tämän jälkeen todetaan, että ”perusoikeuskirjan tarkoituksena on lähinnä kodifoida ne oikeudet, jotka jo kuuluvat unionin oikeuteen sekä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön että EU-sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan nojalla”.

Voikin mielestäni hyvin perustein kysyä, eikö perusoikeuskirja ole voimassa olevaa oikeutta, kun siihen on kerran koottu unionin tasolla voimassa olevat perusoikeudet. EY-tuomioistuin on hiljattain viitannutkin ratkaisussaan (C-540/03) perusoikeuskirjaan. Ratkaisua kommentoinut entinen EY-tuomioistuimen jäsen ja korkeimman oikeuden presidentti Leif Sevón tekee sen perusteluista johtopäätöksen, että jos on kyse

voimassa olevien perusoikeuksien vahvistamisesta – ainakin pääasiallisesti – tällä saatetaan tarkoittaa sitä, että kaikki perusoikeuskirjassa mainitut oikeudet ovat itse asiassa jo osa yhteisön oikeutta (Ihmisoikeusraportti 3/2006 s. 26).

Ehkä olennaisinta nyt on todeta se seikka, että perusoikeuskirja on sisällytetty voimaantuloa vaille olevaan perustuslailliseen sopimukseen,

ei voi heikentää perusoikeuskirjan oikeudellista merkitystä ja vaikutusta (samaa tapaan kuin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen säännösten sisällyttäminen vuoden 1998 perustuslakiesitykseen ei tietenkään voinut heikentää jo voimaan saatettujen perusoikeuksien sitovuutta) (7/21/06).

3 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

Yleistä

Perus- ja ihmisoikeuksista

Perusoikeuksilla tarkoitetaan ihmisille Suomen perustuslaissa turvattuja oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. Perusoikeudet ovat sisällöltään vapausoikeuksia (kansalais- ja poliittiset oikeudet) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet).

Ihmisoikeuksilla taas tarkoitetaan vapausoikeuksia ja TSS-oikeuksia muistuttavia säännöksiä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja muissa kansainvälisissä asiakirjoissa.

Perusoikeusjärjestelmämme on jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa saatettu sisällöltään Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiseksi. Hallitusmuotoon sisältyneet perusoikeussäännökset siirrettiin lähes sellaisenaan 1.3.2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin. Suomen kannalta keskeisimmät ihmisoikeussopimukset on solmittu Euroopan neuvoston ja Yhdistyneiden Kansakuntien piirissä. Tällaisia ovat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18–19/1990) pöytäkirjoineen ja Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 43–44/1991, uudistettuna SopS 78–79/2002) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus, SopS 7–8/1976) lisäpöytäkirjoineen ynnä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 6/1976). YK:n erityisjärjestöjen piirissä solmituista sopimuksista mainittakoon Kansainvälisen työjärjestön alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169, johon palataan jäljempänä.

Valtiota koskevat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat vähimmäistason perus- ja ihmisoikeuksien suojaksi, joten valtion on sisäisesti mahdollista säätää paremmasta ja laajemmasta suojasta.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevia näkökohtia

Perusoikeus- ja ihmisoikeussäännökset ja niitä koskevat valvontajärjestelmät ovat päällekkäisiä. Ihmisoikeuksien noudattamista valvotaan asianomaisissa sopimuksissa säädetyn valvontajärjestelmän. Perusoikeusjärjestelmän noudattamista valvotaan kansallisesti. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on turvata sekä edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tähän tavoitteeseen liittyy perustuslain oikeuskanslerin tehtäviä koskevan 108 §:n 1 momentin säännös siitä, että tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin tehtäväkentässä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset tulevat esille sekä yleisessä viranomais toiminnan laillisuusvalvonnassa että valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonnassa. Perustuslaissa asetetusta tehtävästä ja valtioneuvoston valvonnan luonteesta seuraa, että laillisuusvalvonnassa otetaan huomioon perusoikeussäännökset ja ihmisoikeussopimusten määräykset viran puolesta (siis ilman että niihin on esimerkiksi kantelussa vedottu). Oikeuskanslerin ratkaisuissa viitataan asiainomaisiin perustuslain säännöksiin tai ihmisoikeussopimusten määräyksiin silloin kun niiden suora soveltaminen on ollut asiassa harkittavana. Eri perusoikeussäännökset ovat edellyttäneet, että perusoikeudesta säädetään tarkemmin lailla. Tällöin yksittäiset ratkaisut nojautuvat erityislainsäädäntöön (esimerkiksi hyvän hallinnon perusoikeutta toteutetaan paljolti hallintolailla).

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat liittyvät toisiinsa. Tarkasteltaessa ja arvioitaessa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista laillisuusvalvonnassa on siten merkitystä sillä seikalla, miten ihmisoikeuskysymyksiä on käsitelty ja ratkaistu kansainvälisesti. Euroopan yhdentymiskehitykseen liittyen ovat

Eurooppa-tuomioistuimet saaneet keskeisen aseman eurooppaoikeuden sisällön määrittämisessä ja siihen sisältyvien yksilön oikeuksien määrittämisessä.

Erityisen merkittäviä ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten soveltamista koskevat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, joiden seuraaminen ja huomioon ottaminen tarpeellisessa määrin sekä hallinnossa yleensä että laillisuusvalvonnassa asettaa omat vaatimuksensa. Oikeuskanslerinvirastossa on järjestetty ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen seuranta. Sen perusteella voidaan todeta, että vuonna 2006 tuomioistuimessa oli eri vaiheissa käsiteltävänä noin 80 Suomea koskevaa asiaa. Valtaosa tapauksista on koskenut oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä tai oikeudenkäynnin kestoa. Uusia valituksia otettiin tutkittavaksi 23 kappaletta ja jätettiin 12 tutkittavaksi ottamatta. Tuomioistuin antoi 17 tuomiota, joissa 12:ssa todettiin ihmisoikeusrikkomus.

EU:n perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. Perusoikeudet, joiden soveltamisala määräytyy EU-oikeuden soveltamisalan ja EU:n toimivallan mukaisesti, velvoittavat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeudet ovat perusteina sekä EU:n oikeuden tulkinnalle että EU:n toimielinten säädösten arvioinnille. Myös EY-tuomioistuimen ratkaisujen, sikäli kuin niissä on kosketeltu ihmisoikeussopimusta, seurantaan on kiinnitetty huomiota. Tapauksia, joissa kotimaisten perusoikeuksien ja EU:n ”perusoikeusjärjestelmän” mukaisten oikeuksien olisi katsottava olevan ristiriidassa, ei ole kertomusvuonna ilmennyt. Kertomusvuonna oli käsiteltävänä kolme asiaa, joilla voitiin katsoa olevan perusoikeuslottuvuutta ja joissa Suomi oli esiintynyt. Suomi oli jättänyt kirjalliset huomautukset kahdessa ennakkoratkaisuasiassa (C-341/05 ja C 438/05), joissa oli kysymys yhteisön oikeuden takaaman vapaan liikkuvuuden ja työtaisteluoikeuden välisestä suhteesta. Lisäksi oli annettu julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-303/05, jossa käsiteltiin, onko kaksoisrangaistavuuden poistaminen tiettyjen rikosten osalta yhteensopiva EU 6 artiklan 2 kohdassa taattujen perusoikeuksien kanssa.

YK:n ihmisoikeuskomiteassa jatkui yhden valituksen käsittely. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komiteassa tuli vireille yksi Suomea

koskeva järjestökantelu. Muissa kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä ei tullut vireille uusia tapauksia.

Uutta lainsäädäntöä vuonna 2006

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Niitä ei voida määritellä asetuksella eikä muilla alemmanasteisilla säädöksillä.

Kertomusvuonna on tullut voimaan useita lakeja, jotka koskevat yksityiskohtaisemmin perusoikeuksina turvattujen oikeuksien sisältöä. Yhtäältä kysymys on ollut perusoikeuksien käytön turvaamista koskevasta tarkemmasta sääntelystä. Toisaalta kysymys on ollut siitä, millaisin edellytyksin perusoikeuksien rajoittaminen on ollut mahdollista. Merkittäviä lakikokonaisuuksia ei ole tullut voimaan. Pääosa laeista sisältävät lainmuutoksen.

Kertomusvuonna on tullut voimaan laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) ja laki yhdenvertaisuuslain 11 §:n muuttamisesta (50/2006).

Kertomusvuonna on annettu laki Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (1149/2006). Perustuslakisopimuksen II osa sisältää vuonna 2000 annetun unionin perusoikeuskirjan, johon on koottu unionin kansalaisten ja muiden unionin alueella oleskelevien henkilöiden kansalaisoikeudet, sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet. Tavoitteena on ollut koota yhteen sellaisia oikeuksia, jotka Euroopan yhteisöjen tuomioistuinkäytännössä jo tunnustetaan unionin oikeuden lähtökohdaksi. Ehdotetut perusoikeudet sitovat unionin toimielimiä ja muita elimiä sekä jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta. Sopimus on hyväksyttävänä kansallisessa käsittelyssä.

On katsottu, että perusoikeuskirjasta tulee oikeudellisesti sitova vasta perustuslakisopimuksen voimaan tullessa. Toisaalta on kysytty, eikö perusoikeuskirja ole jo voimassa olevaa oikeutta, kun siihen on koottu unionin tasolla voimassa olevat perusoikeudet ja EY-tuomioistuinkin on viitannut ratkaisussaan (C-540/03) perusoikeuskirjaan. Olennaista on kuitenkin todeta, että se seikka, että perusoikeuskirja on sisällytetty voimaan tuloa vailla olevaan perustuslailliseen sopimukseen, ei voi heikentää perusoikeuskirjan oikeudellista merkitystä ja vaikutusta. Jos sopi-

mus hyväksytään, lain voimaantulosta säädetään aikanaan tasavallan presidentin asetuksella.

Kertomusvuonna on annettu myös laki Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljäntoista pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (159/2006). Ehdotetut muutokset rajoittavat osittain yksilövalituksen tekemistä, mutta muuten ne vaikuttavat pääasiallisesti ihmisoikeustuomioistuimen toimintaan. Myös tämän lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Perusoikeusjärjestelmän ja sen valvonnan kehitysnäkymiä

Perustuslakisopimuksen ohella on vireillä hanke Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamiseksi. Virasto on EU:n tasolla toimiva perusoikeuskysymysten osaamiskeskus. Virasto tarjoaa yhteisön oikeuden soveltamisen yhteydessä perusoikeuksia koskevaa asiantuntemustaan ja neuvontaa. Virasto oli tarkoitus saada perustetuksi vielä vuoden 2006 puolella, mutta se on siirtynyt.

Ihmisoikeuksien suojelua ja edistämistä pyritään parantamaan vuonna 2006 toimintansa aloittaneella YK:n ihmisoikeusneuvostolla, joka korvasi YK:n ihmisoikeustoimikunnan. Ihmisoikeusneuvoston alaisuudessa toimii seuranta-järjestelmä, jonka raporttien pohjalta neuvosto ottaa kantaa ihmisoikeuskysymyksiin. Suomi on neuvoston jäsenenä vuosina 2006–2007.

Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa

Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerille asetettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä koskee myös valtioneuvostossa käsiteltäviä asioita. Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmään on luokiteltu kaikkiaan noin 150 valtioneuvostoasian asiatyyppejä. Hyvin yleisellä tasolla valtioneuvostoasiat voidaan jakaa säädösvallan käyttöä koskeviin asioihin (erit. hallituksen lakiesitykset, asetukset), hallintopäätöksellä (valituskelpoiset hallintopäätökset/valitusoikeutta vailla olevat hallintopäätökset) ja edelleen muunlaisella hallinnollisella päätöksellä ratkaistaviin hallintovallan käyttöä koskeviin asioihin. Jokaisella asiatyypillä on valtioneuvostonvalvonnassa niille ominaiset tarkastuskohteensa. Tämä koskee myös perus- ja ihmisoikeuksien

toteutumisen valvontaa valtioneuvoston päätöksenteossa.

Käytännössä kysymys perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta tulee useimmiten esille säädösehdotusten tarkastuksessa. Tällöin tulee punnittavaksi se, miten perustuslain perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden sisältö ja vaatimukset on otettu huomioon säädösvalmistelussa ja miten ne ilmenevät lakiehdotuksissa ja hallituksen esityksen perusteluissa. Kertomusvuonna ajankohtaisena ollutta säädösehdotusten laatu- ja vaikutuksenarviointi -teemaa koskevista yhteyksistä on oikeuskanslerinviraston puolelta korostettu oikeuskanslerin perustuslakiin perustuvaa velvollisuutta valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Nimenomaan tämä näkökulma on oikeuskanslerin työn ja valvontavelvollisuuksien kannalta olennaista. Joissakin yksittäisissä säädösesityksissä kysymys voi olla selvästä ja välittömästä liittymästä johonkin nimenomaiseen perusoikeuteen, joka tulee ottaa säädösehdotuksen keinovalinnan harkinnassa asianmukaisesti huomioon. Säädösehdotuksessa valitun toteutuskeinon ohella valtioneuvostonvalvonnassa kiinnitetään huomiota asianomaisten säännösehdotusten perustelujen riittävyteen ja vakuuttavuuteen perusoikeuksien näkökulmasta (perusoikeuspunninta). Toisaalta jonkin hallinnonalan laajan ja laajoja kansalaispiirejä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä esiin voi tulla yksittäisten perusoikeuksien ohella nousta myös laajempia perusoikeudellisia näkökulmia ja kysymyksiä. Ne voivat koskea esimerkiksi jonkin laajan perusoikeuksia, eri kansalaisryhmien asemaa jne. sivuavan lainsäädäntöuudistuksen käytännön tason toimeenpanon taloudellisia edellytyksiä ja muita voimavaroja. Tästä näkökulmasta hallituksen esitysten taloudellisten vaikutusten selvittämisen ja dokumentoinnin valvonta on osa oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävää. Tästäkin yhteydestä on kuitenkin tarpeen korostaa, että laajojen lainsäädäntöuudistushankkeiden toteuttamiskeinoja ja taloudellisia vaikutuksia koskevaa arviointia ja keinojen valintaa on tarpeen tehdä lainsäädäntöhankkeen valmistelun kaikissa vaiheissa sen alusta saakka. Usein vuosia kestäneen laajan lainsäädäntöuudistushankkeen valmistelun aikaisemmissa vaiheissa liian yleispiirteisen harkinnan varaan jätettyjä kysymyksiä ei voida oikeudellisesti päteväällä eikä uskottavalla tavalla täydentää tai täsmentää siinä vaiheessa, kun lainsäädäntöhankke on jo saatettu valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätettäväksi. Laajan ja laajavaikutteisen lainsäädän-

töasian virkamiesesittelijän esittelyasiakirjoihin viime vaiheessa tekemät tekstilliset täsmennykset tai täydennykset eivät voi olla niiden ajankohta ja lainuudistushankkeeseen sitoutumisen vaatimus huomioon ottaen takeena lainsäädäntöohdotusten oikeudellisen laadun ja vaikuttavuuden asianmukaisen arvioinnin toteutumisesta. Lainsäädäntöuudistusten vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin sekä uuden lainsäädännön toteuttamiskeinojen punninnan oikea-aikaisuus on siten olennainen asia lainsäädännön laadun ja sen käytännön toimeenpanon onnistumisen kannalta.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa on valtioneuvoston käytännön listatarkastuksen rinnalla toteutettu myös lausuntoasioiden yhteydessä, joista merkittävämmät on julkaistu kertomuksen 7 osassa tai asianomaisen hallinnon alan kohdalla. Näistä merkittävin on kertomusvuonna ollut liikenne- ja viestintäministeriölle annettu lausunto sähköisen viestinnän tietosuojalain uudistamishdotusluonnoksesta. Kaikilla sinänsä samasta asiasta, lausuntonsa antaneilla viranomaistahoilla ja asiantuntijoilla ei ole ollut käytettävissään samansisältöistä tai yhtä laajaa lakiehdotusluonnoksen valmisteluversiota, mikä on syytä ottaa huomioon lausuntoja arvioitaessa. Oikeuskanslerin lausunnon pohjana olleessa hallituksen esitysluonnoksessa todettiin kertomuksen 7 osasta tarkemmin ilmeviä lukuisia asian valmistelun ja perusoikeustarkastelun puutteita, minkä vuoksi sitä ei olisi voitu hallituksen esityksenä sellaisenaan antaa. Kyseistä lainmuutosesitystä ei annettu eduskunnalle kertomusvuonna 2006 eikä sen jälkeen ennen vaalikauden päättymistä.

Oikeusministeriölle annetussa valmiuslain uudistamista koskeneessa lausunnossa kiinnitettiin huomiota valmiuslain uusiin soveltamisalueisiin ja uusiin toimivaltuuksiin. Niiden osalta yksityiskohtaisempi perusoikeus- ja säätämisyjärjestyspunninta olisi ollut tarpeen kuin mitä valmiuslakitoimikunta oli mietinnössään esittänyt.

Puolustusministeriölle annetussa lausunnossa asevelvollisuuslain uudistamishdotuksesta on käsitelty perusoikeudellisesti merkittävää kysymystä puolustusvoimain oikeudesta kutsua reserviläisiä palvelukseen kertausharjoitusten lisäksi myös suuronnettomuus- ja ”muussa vakavassa tilanteessa” (82 §). Ehdotuksen mukainen säännös olisi oikeudellisesti vaikea ensinnäkin viranomaisten toimivaltasuhteiden kannalta, koska kysymys ei olisi maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisestä, vaan puolustusvoimien reserviläisten määräämisestä valmiuslain mu-

kaisiin erityistehtäviin. Toiseksi palvelukseen siviilielämästään kutsuttavien henkilöpiirin määräytyminen voisi olla, suuronnettomuuden ja ”muun vakavan tilanteen” laajuudesta ja luonteesta riippuen, kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen. Eduskunta ei päättänyt asevelvollisuuslakiuudistusesitystä ennen vaalikauden loppua.

Niin ikään puolustusministeriölle annetussa lausunnossa puolustusvoimia koskevan lain uudistamisesta kiinnitettiin ensinnäkin vakavaa huomiota siihen, että yhteiskunnallisesti merkittävää lainsäädäntöä koskevat lainsäädäntöhankkeet on ajoitettava siten, että lainvalmisteluun kuuluvalla lausuntovaiheella voi olla asiallista merkitystä siten, että lausuntovaiheessa esitetyt perustellut muutosehdotukset ja oikeudellisia näkökohtia voidaan punnita ja ottaa myös huomioon. Lausunnon sisältöpuolella oikeuskansleri kiinnitti huomiota sotilaskäskyasioita koskevan uuden säännöksen perusteluihin ja erityisesti yksityisten omistamien kiinteistöjen käyttöoikeutta ja sotilallisessa harjoitustoiminnassa niille aiheutuvien vahinkojen korvaamismenettelyä (omaisuuden suoja, hyvän hallinnon takeet, oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi) koskevaan säännökseen, jota esitettiin muutettavaksi. Säännösehdotusta (14 §) muutettiin ennen hallituksen esityksen antamista ja edelleen lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa valtioneuvoston viikoittaisessa listatarkastuksessa ovat kertomusvuonna olleet esillä samantyyppiset kysymykset kuin aikaisempinakin vuosina. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa säädösten valinta, asetuksenantovaltuutussäännösten olemassaolo sekä niiden soveltamisalue, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus ja edelleen lain valituskiellot ja muutoksenhakujärjestelmän muu asianmukaisuus, säännösten taannehtivuus, rikosoikeudellisia säännöksiä koskeva legaliteettiperiaate, kuulemisperiaatteen toteutuminen ja muut hyvän hallintomenettelyn takeet sekä yhdenvertaisuus ja omaisuuden suoja.

Valtioneuvoston yleisistunnon (vast. tasavallan presidentin esittelyn) esittelylistojen tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että lakiehdotuksen suhdetta perusoikeussäännöksiin ja ihmisoikeusmääräyksiin on riittävästi selvitetty hallituksen esityksen perusteluissa. Lakiehdotusten perustelutekstien ohella kysymys on erityisesti siitä, kuinka hyvin perusoikeusuudistuksen ja perustuslakiuudistuksen myötä vahvistuneet perusoikeuksien huomioonottamisen

vaatimukset ja perusoikeusajattelu toteutuvat yleisemminkin uudessa lainsäädännössä ja lakiehdotusten yksittäisissä säännöksissä. Mikäli lakiehdotuksen yksittäiset säännökset eivät täytä perusoikeuksien huomioon ottamisen vaatimuksia tai perusoikeuksia sivuavien säännösehdo-
tusten perustelut ovat puutteellisia, ministeriötä on pyydetty korjaamaan tai täydentämään lakiehdotusta ja hallituksen esityksen perusteluita. Lukuisissa tapauksissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olevia lakiehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluita on täydennetty lisäämällä niihin lausuma, jonka mukaan esityksestä olisi suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Kuten valtioneuvosto- ja tasavallan presidentin ase-
tusehdotusten tarkastuksessa korostuvat perustuslain 80 §:n vaatimukset täsmällisestä ja tark-
karajaisesta asetuksenantovaltuudesta ja siitä, ettei asetuksella voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin ase-
tusehdotusten tarkastuksessa korostuvat perustuslain 80 §:n vaatimukset täsmällisestä ja tark-
karajaisesta asetuksenantovaltuudesta ja siitä, ettei asetuksella voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

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

Valtioneuvoston yleisistunto tekee edelleenkin joitakin hallintopäätöksiä lähinnä yhteiskunnallisesti merkittäviksi katsotuissa lupa-asioissa. Niissä on perusoikeuksien kannalta kysymys erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädetyin yhdenvertaisuuden ja 21 §:ssä perusoikeutena turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteu-

tumisesta. Näistä merkittävin tässä yhteydessä on kuulemisperiaatteen, mutta myös perusteluvelvoitteen toteutuminen. Merkittävimpiä ja työläimpiä asioita tässä suhteessa ovat kertomusvuonna olleet kauppa- ja teollisuusministeriöstä esitellyt päästökauppa-asiat sekä ministeriössä ratkaistut uranikaivosvaltauslupia koskeneet asiat. Perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä hallintopäätöksiä valtioneuvoston yleisistunto teki myös uskonnollisten koulujen toimilupia ja aikaisempien toimilupien jatkamista koskeneissa asioissa, joiden ratkaisemisessa on kysymys tietyiltä osin tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ja tietyiltä osin oikeudellisesta harkinnasta. Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut kertomusvuonna yhden uskonnollisen koulun toimilupaa koskevan valitusasian, ja tuomioistuin ei muuttanut valtioneuvoston yleisistunnon kielteistä päätöstä.

Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa

Perusoikeusuudistuksella kehitettiin perusoikeusturvaa laajentamalla ja täsmentämällä perustuslaissa turvattuja vapausoikeuksia kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa esitetyillä tavoilla ja lisäämällä perustuslakiin säännökset keskeisistä TSS-oikeuksista ja ympäristöä koskevista oikeuksista. Tavoitteena oli lisätä perusoikeuksien suoraan sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, lisätä tasa-arvoa sekä parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota suoraan perusoikeussäännöksiin. Pyrkimyksenä oli myös, että tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset ratkaisujensa perusteluissa viittaavat perusoikeussäännöksiin, jos niiden soveltaminen tulee kysymykseen.

Viimeaikaisen kansainvälisen ja kansallisen oikeuskehityksen myötä perus- ja ihmisoikeuksien sisältö on selkiintynyt ja konkretisoitunut. Se, että perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet osaksi tavanomaista oikeusjärjestelmäämme, on johtanut siihen, että niihin vedotaan ikään kuin ne sisältäisivät subjektiivisia oikeuksia koskevia säännöksiä, vaikkakin subjektiivisiksi katsottavien perusoikeuksien määrä tosiasiaa on vähäinen. Yleinen havainto on, että tuomioistuinten ja muiden viranomaisten päätösten perusteluissa on varsin pidättyväisesti viitattu perusoikeus- ja ihmisoikeussäännöksiin. Useimmiten asiat on voitu ratkaista soveltaen lakia ja muita alemmanasteisia sääntöjä turvautumatta perusoikeus-

säännösten soveltamiseen. Säädösvalmistelussa on uusia säädöksiä annettaessa ja vanhoja säädöksiä tarkistettaessa pyritty ottamaan perusoikeussäännöksistä johtuvat velvollisuudet. Asian ratkaiseminen pelkän perusoikeussäännöksen tai jonkin ihmisoikeussopimusten määräyksen nojalla on siten poikkeuksellinen tilanne.

Vuoden 2006 ratkaisuista

Viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden julkista tehtävää suorittavien toiminnan valvonassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät kysymykset tulevat yleensä käsiteltäviksi kanteluratkaisujen yhteydessä. Perus- ja ihmisoikeussäännösten soveltamistapaukset osoittavat, että useat eri perusoikeussäännökset ovat olleet esillä ja samantyyppiset kysymykset pysyvät vuodesta toiseen ajankohtaisina. Viitaten siihen, mitä edellä on lausuttu, on odotettavissa, että perusoikeussäännösten merkitys viranomaisten päätöksenteossa ja sitä myöten laillisuusvalvonassa tulee lisääntymään ja korostumaan.

Jäljempänä on perustuslain 2 luvun pykäläkohtaista ryhmittelyä noudattaen esitetty ratkaisuja, joissa on otettu kantaa erityisesti yhdenvertaisuutta sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja muutoin hyvän hallinnon takeita koskeviin perusoikeuksiin liittyviin kysymyksiin. Ratkaisuja, joissa on kysymys perustuslain 19 §:ssä turvasta oikeudesta sosiaaliturvaan, on selostettu sosiaali- ja terveysministeriön ja asianomaisten hallinnonalojen yhteydessä.

Kertomusvuonna on ollut esillä erilaisia tapauksia, joissa viranomaismenettely ei ole täytännyt perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettua vaatimusta asian käsittelemisestä ilman aiheutonta viivytystä. Kanteluiden lisäksi on asioiden käsittelyn viipymistä pyritty oma-aloitteisesti selvittämään pistokokein tarkastusmatkoilla. Tarkastuksen kohteena olevalta viranomaiselta on pyydetty etukäteen nähtäväksi tiedot viraston vanhimmissa vireillä olevista asioista. Tarkastuksella ja sen jälkeen on käyty läpi asiat ja selvitelty mahdollisten viivästymisten syyt.

Vaatus asian käsittelemisestä ilman aiheutonta viivytystä on jossain määrin tulkinanvarainen. Selvityksistä ilmenee harvemmin, että syynä viivästymisiin olisi asiaa käsittelevän yksittäisen virkamielen laiminlyönti, vaan yleisimmin kysymys on viranomaisen käsiteltävinä olevien asioiden ruuhkautumisesta, kun viranomaisen työmäärä on jatkuvasti suurempi kuin henkilöstövoimavarat. Tapauksessa, jossa käsit-

telyn voidaan epäilyksittä katsoa viipyneen laissa edellytettyä kauemmin, tilanne on lainvastainen siitä riippumatta, onko se luettavissa jonkun yksittäisen virkamielen viaksi. Tällaisissa tilanteissa on laajemmin muun muassa siltä pohjalta, miten asioiden käsittely ja seuranta virastossa on järjestetty. Tällöin on asianomaiselle ministeriölle tehty perustuslain 68 §:ään nojalla esitys, joka tähtää sellaisiin järjestelyihin, että asioiden käsittely asianomaisessa viranomaisessa saataisiin lain edellyttämälle kannalle. Sikäli kuin kysymys on resurssista, tasapainon saavuttaminen edellyttää viime kädessä talousarvioratkaisuja, jotka jäävät yleensä laillisuusvalvonnan ulkopuolelle.

Kertomusvuonna on aikaisempien vuosien tapaan ollut useita tapauksia, joissa on kysymys viranomaiselle osoitettujen kansalaiskirjeiden käsittelystä ja niihin vastaamisesta. Kirjeet saattavat sisältää hyvin monenlaisia asioita. Sähköpostin ja muiden teknisten mahdollisuuksien yleistymisen lienee osaltaan madaltanut kynnystä kirjeiden lähettämiseen ja samalla lisännyt tiedustelujen määrää. Sähköpostin käyttö on myös vaikuttanut siihen, että kirjoittajat useasti odottavat saavansa vastauksen nopeasti. Vastaamatta jäämiseen on johtunut useasti siitä, että vastaamista on viranomaiselle ensisijaisesti kuuluvien varsinaisten virkatehtävien kannalta pidetty toisarvoisena tehtävänä. Tällaisia tapauksia käsiteltäessä on lähtökohtana pidetty sitä, että viranomaisen toimivaltaan kuuluviin asiallisiin tiedusteluihin tulee vastata kohtuullisessa ajassa, varsinkin jos kirjeestä ilmenee, että kirjoittaja odottaa saavansa vastauksen.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannasta

Apulaisoikeuskansleri on erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon osalta ottanut selvitettäväkseen laajoja, myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä temaattisia kokonaisuuksia. Kertomusvuonna annettiin ratkaisu sosiaaliamiesjärjestelmän kehittämistä koskevassa, omalla aloitteella tutkittavaksi otetussa asiassa. Tutkittavana oli myös Helsingin vammaiskuljetusten toteuttamiseen liittyvä laaja asiakokonaisuus. Apulaisoikeuskansleri otti omalla aloitteella tutkittavaksi kouluterveydenhuollon toteutumisen ja jatkoi päivähoiton turvallisuustilanteen seurantaa eräiden tuoreiden tapausten johdosta (vrt. vuoden 2002 kertomus s. 105 ja vuoden 2003 kertomus s. 113).

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannassa on tarvittaessa pitemmällä ajanjaksolla aihetta kiinnittää huomiota siihen, miten jotkut asiat kehittyvät. Eräs tällainen tapaus liittyy edellä mainitun ILO:n yleissopimuksen nro 169 ratifioinnin esteiden poistamiseen. Suomi ei ole ratifioinut sopimusta, koska kysymys omistusoikeudesta maahan saamelaisten kotiseutualueella oli ollut ja on edelleen järjestämättä. Apulaisoikeuskansleri oli oikeusministeriölle 10.12.1998 osoittamassaan kirjeessä esittänyt oikeusministeriön harkittavaksi asiaa koskevan selvitystyön aloittamista. Erinäisten muiden selvitysten hankkimisen jälkeen ministeriö oli vuonna 2003 tehnyt Oulun ja Lapin yliopistojen kanssa sopimuksen entisten Kemin ja Tornion lapinmaiden asutuksen, elinkeinojen ja verotuksen sekä maiden ja vesien omistussuhteiden ja käytön kehityksen tutkimisesta. Tutkimushankkeen taustalla on jo vuosikymmeniä ratkottavana ollut kysymys siitä, miten saamelaisten kotiseutualan valtionmailla voitaisiin yhtäältä turvata saamelaisen kulttuurimuotoaan ja perinteisiä elinkeinojaan ja toisaalta ottaa huomioon muun väestön paikalliset elinolosuhteet ja niiden kehittämistarpeet. Tutkimus on valmistunut syksyllä 2006.

Ratkaisuja

Yhdenvertaisuus

Ansiovertailusta virantäytössä Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan korkeakoulusta annetun maakuntalain 10 §:n 1 momentin mukaan korkeakoulun rehtorin valitsee maakuntahallitus korkeakoulun hallituksen ehdotuksesta. Kantelussa arvosteltiin hallituksen menettelyä sanotun ehdotuksen tekemisessä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että korkeakoulun hallituksen on asiaa käsitellessään otettava huomioon säännökset ja muut oikeusohjeet yleisistä ja erityisistä kelpoisuusvaatimuksista sekä yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellosta. Suomen perustuslain 6 §:ssä olevan yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen ja syrjintäkiellon lisäksi on noudatettava Ahvenanmaan maakunnan virkamieslain puoluuetonta kohtelua koskevia säännöksiä. Kun kelpoisuusvaatimukset täyttäviä hakijoita on useampia, erityisesti yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevista säännöksistä seuraa, että heitä on ansioiden suhteen vertailtava keske-

nään. Ansiovertailut on asianmukaisesti kirjattava. Katso myös sivut 46 ja 145 (1370/1/04).

Kuurosokean henkilön matkustamisen rajoittaminen lentokuljetuksissa

Kuurosokeita edustavan yhdistyksen kante-lukirjoituksessa pidettiin lentoyhtiön menettelyä syrjivänä, koska kuurosokeiden edellytettiin käyttävän avustajaa yhtiön lennoilla.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen mukaan oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulunut lentoyhtiön asiakaspalvelun tutkiminen. Ilmailulaitoksen tai Lentoturvallisuushallinnon ei katsottu laiminlyöneen valvontavelvollisuksi-ansa lentoturvallisuudesta huolehtimisessa.

Kuurosokeiden matkustamismahdollisuuksia koskeva asia liittyi perustuslaissa säädettyihin keskeisiin yhdenvertaisuuden ja liikkumisvapau-den periaatteisiin, mutta myös perustuslaissa säädettyyn oikeuteen henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Tämän vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen lähetti päätöksensä tiedoksi liikenne- ja viestintäministeriölle ja Ilmailuhallinnolle otettavaksi mahdollisuuksien mukaan huomioon ilmailualan säännösten ja määräysten valmistelu- ja soveltamistyössä. Katso myös sivu 111 (928/1/04).

Yhdenvertaisuuden toteutuminen avustuskassan purkautuessa

Avustuskassa oli ajautunut suoritustilaan ja purettu kassan kokouksen päätöksellä vuonna 1990. Tämän seurauksena kassan jäsenet eivät olleet saaneet ero- ja hautajaisavustuksia.

Oikeuskansleri on päätöksessään katsonut, että kassan toimintaedellytykset olivat heikentyneet ja kassan valvojana toimineen sosiaali- ja terveysministeriön olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin kassan toiminnan lopettamiseksi jo ennen kassan kokouksen päätöstä viimeistään vuonna 1989. Kassan jäsenillä on ollut oikeus luottaa siihen, että ministeriö ryhtyy toimenpiteisiin, joilla kassan toiminta turvataan tai kassa puretaan vahinkojen välttämiseksi. Oikeuskansleri on pitänyt todennäköisenä, että kantelijalle oli aiheutunut vuosien 1989 ja 1990 jäsenmaksujen maksamisen johdosta vahinkoa, josta ministeriö oli valvontavelvollisuuden laiminlyömisestä vastuussa.

Kysymys vahingonkorvausvelvollisuuden olemassaolosta on lähtökohtaisesti tuomioistu-

asia. Oikeuskansleri on pitänyt todennäköisenä, että valtio olisi tuomittu maksamaan jäsenmaksuja vastaava vahingonkorvaus, jos asia olisi aikanaan ollut oikeudenkäynnin kohteena. Oikeudenkäyntiasian vireillepanoa silmällä pitäen on otettava huomioon, olisiko korvausvaateen toteutuminen ilmeisesti saatavan vanhentumisen vuoksi rauennut.

Avustuskassassa oli purkamispäätöstä tehtäessä ollut noin 12 000 jäsentä, joiden menetyksistä ei ollut tietoa. Asian massaluonteesta vuoksi ei voida tarkoituksenmukaisena pitää sitä, että kassan jäsenet peräisivät saataviaan lukuisissa eri oikeudenkäynneissä. Jäsenten tasavertainen kohtelu vaatisi asian käsittelyä keskitetysti.

Avustuskassan jäsenille syntyneiden mahdollisten menetysten korvaaminen ilman oikeudenkäyntiä perustuisi, paitsi oikeudelliseen välttämättömyyteen, poliittiseen harkintaan. Yksityisten laillisia saatavia valtiolta koskeva perustuslain 88 § ei estä saatavan suorittamista, vaikka siitä ei ole täytäntöönpanokelpoista suoritustuomiota, jos saatava on kiistaton ja sen maksamiselle on muutoin lailliset perusteet. Oikeuskanslerin mielestä oli mahdollista päätyä siihen, että vuosien 1989 ja 1990 jäsenmaksuja vastaavat menetykset korvataan.

Oikeuskansleri on esittänyt, että sosiaali- ja terveysministeriö pyrki selvittämään avustuskassan jäsenille aiheutuneet menetykset vuosina 1989 ja 1990 maksetuista jäsenmaksuista ja niiden korvaamisen valtion varoista. Ministeriötä on pyydetty ilmoittamaan vuoden 2007 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdytty. Katso myös sivu 121 (1308/1/04).

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Turvallisuustarkastuksen tekeminen

Poliisipartio oli epäillyt kantelijan olevan etsintäkuulutettu. Samalla, kun toinen poliisimies oli tarkistanut hälytyskeskukselta etsintäkuulutuksen olemassaoloa, oli toinen poliisimies tarkastanut kantelijan taskut vaarallisten esineiden tai aineiden löytämiseksi. Poliisin mukaan kysymyksessä oli ollut poliisilain 22 §:n mukainen turvallisuustarkastus, jonka syytä oli ollut valmistautuminen henkilön kiinni ottamiseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei poliisilain 22 §:n sanamuoto mahdollista turvallisuustarkastuksen tekemistä valmistavana toimenpiteenä sen varalta, että henkilö

mahdollisesti myöhemmin otetaan kiinni, vaan tarkastuksen edellytyksenä on, että henkilön kiinniottamisesta on jo päätetty. Säännöstä tulkittaessa on otettava huomioon, että turvallisuustarkastuksella puututaan perustuslain 7 §:ssä turvattuihin perusoikeuksiin. Perusoikeuksia rajoittavan säännöksen käyttöalaa ei tulisi tulkinnalla laajentaa sanamuotoaan laajemmaksi.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä hänen käytettävissään olleen selvityksen valossa ja poliisilain 22 §:ää perusoikeusmyönteisesti tulkiten olisi tapauksessa ollut oikeudellisesti perustellumpaa olla suorittamatta turvallisuustarkastusta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota poliisilain 22 §:n tulkinnasta esittämiinsä näkökohtiin. Katso myös sivu 83 (1283/1/04).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Käräjäoikeuden menettely

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan käräjäoikeus oli rikosasiassa antamallaan syyksilukevalla tuomiolla tuominut vastaajan teosta, jota ei ollut säädetty rangaistavaksi. Perustuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan yleinen etu vaati hakemaan asiassa tuomion purkua. Asiassa oli kysymys keskeisen perusoikeuden toteutumisesta. Yleisen edun kannalta asiassa oli lisäksi huomionarvoista tarve torjua virheellisen soveltamiskäytännön syntyminen.

Apulaisoikeuskansleri esitti kerrotuilla perusteilla korkeimmalle oikeudelle, että se oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8 §:n 4 kohdan nojalla purkaisi käräjäoikeuden tuomion. Katso myös sivu 74 (5/50/06).

Oikeus yksityisyyteen

Huostaanottopäätöksen perusteleminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kiireellistä huostaanottoa koskevassa asiassa kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota päätöksen asianmukaiseen perusteleamiseen.

Asianosaisella tulee olla oikeus saada perusteltu päätös niin nopeasti kuin se on mahdollista. Kiireellisellä huostaanotolla puututaan

perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan ja perusteiden tulee olla tiedossa huostaanottoilanteessa. Asianosaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että he saavat tietää huostaanoton perusteet nopeasti ja hallintolain 54 §:n edellyttämällä tavalla viipymättä. Katso myös sivu 139 (1439/1/04).

Uskonnon ja omantunnon vapaus

Kirkkojärjestyksen ja siunaamiskäytännön lainmukaisuus

Kantelussa oli katsottu, että Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkojärjestyksen 2 luvun 23 §:ään perustuva hautaan siunaamiskäytäntö on sellainen, että kirkkoon kuulumattomat vainajat saavat kirkollisen siunauksen, elleivät henkilöt ole eläessään ilmaisseet selvästi kieltäytyvänsä kyseisestä toimituksesta. Tilanne on nurinkurinen, sillä ellei kirkkoon kuulumaton henkilö ole ilmaissut haluavansa saada kirkollinen siunaus hautaan, on johdonmukaista olettaa, ettei hänellä ole sellaista toivetta ollutkaan. Siunaamiskäytäntö on johtanut siihen, että omaiset ja kirkko voivat rikkoa vainajan vakuumusta. Kantelussa oli myös huomautettu, että hautaustoimilaki, toisin kuin kirkkojärjestys, asettaa vainajan etusijalle. Kantelussa pyydettiin tutkimaan, onko kirkkojärjestys hautaustoimilain 2 §:n vastainen ja rikkooko sen mukainen menettely rikoslain 17 luvun 12 §:ää, jossa säädetään rangaistavaksi hautarauhan rikkomisena hautaamattoman ruumiin käsittely pahennusta herättävällä tavalla.

Ratkaisustaan lähemmin ilmenevin perustein oikeuskansleri päätyi siihen, että asiassa ei ollut ilmennyt perusteltua aihetta epäillä, että kirkkoon kuulumattoman vainajan kirkollinen hautaan siunaaminen rikkoisi hautaustoimilain tai rikoslain mainittuja säännöksiä.

Lisäksi oikeuskansleri katsoi, että kantelussa esitettyä kysymystä tarkasteltaessa ei ole pohdittava sitä, että kirkkoon kuulumattoman vainajan kirkollinen hautaan siunaaminen loukkaisi hänelle perusoikeutena (ja myös ihmisoi- keutena) turvattua oikeuttaan uskonnon harjoittamiseen, ja että kirkkojärjestyksen 2 luvun 23 §:n säännös olisi siten perustuslain 11 §:n ja asianomaisten Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastainen. Vainajasta kyseen ollen kysymys ei ole uskonnon harjoittamisesta, vaan siitä, että hänen ruumiinsa saattaa joutua uskonnollisen toimituksen kohteeksi. Täl-

tä osin oikeuskansleri kiinnitti huomiota muun muassa siihen, mitä eduskunnan perustuslaki- valiokunta oli lausunut ihmisarvon loukkaamattomuudesta, josta nykyisin säädetään aiempaa hallitusmuodon 1 §:n 1 momenttia vastaavasti perustuslain 1 §:n 2 momentissa. Valiokunnan mukaan ihmisarvon loukkaamattomuus ilmaisee perustavanlaatuisten oikeuksien yleisinhimillisen perustan, jonka voidaan katsoa olevan – ainakin kaikkein perustavimpien yksilön oikeuksien osalta – oikeusjärjestyksestä riippumaton ja johon kuuluvien oikeuksien käytön perustana on yksilön oikeus määrätä itsestään ja asioistaan (PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp).

Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi, että asiaa koskevaan oikeudelliseen sääntelyyn liittyy taustalla varsin periaatteellisia näkökohtia. Se, miten noihin näkökohtiin suhtaudutaan, vaikuttaa osaltaan niitä koskevien seikkojen sääntelyyn ja lainmukaisuuteen. Tapa, jolla eri näkökohtia painotetaan, vaikuttaa ratkaisevasti siihen, miten hautajaisten järjestelyssä määräämisvaltaa hautaan siunaamisen osalta säädetään. Keskeisellä sijalla näyttää olevan se, millainen merkitys annetaan vainajan ”katsomukselle”, jota esimerkiksi hallintovaliokunta korosti uskonnonvapauslakiehdotusta koskevassa mietinnössään 21/2002 vp, ja millaisia johtopäätöksiä sen perusteella voidaan tehdä. Kun otetaan huomioon mm. perustuslain 76 §:stä (kirkkolaki ja sen säätämisyjärjestys) ilmenevä kirkon itsenäinen asema suhteessa valtiovaltaan omissa asioissaan, kuuluu kirkon pyhiä toimituksia (kuten hautaan siunaaminen) koskevien säännösten tulkitseminen kirkolle itselleen ja sen toimielimille. Kirkolla itsellään on myös toimivaltaa selventää kyseistä säännöstä ja/tai yhdenmukaistaa sen soveltamiskäytäntöä kirkon piirissä. Asiassa ei ollut tullut esille sellaista, johon oikeuskansleri voisi laillisuusvalvon- nassa puuttua.

Oikeuskansleri lähetti jäljennöksen ratkaisusta Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohal- litukselle tiedoksi kantelusta ja sitä käsiteltäessä esillä olleista näkökohdista (1374/1/04).

Sananvapaus

Näyttelyn poistaminen kirjastosta ulkopuolisen kritiikin vuoksi

Kirjastonjohtaja päätti keskeyttää kirjaston ti- loihin hyväksymänsä valokuvanäyttelyn viikkoa ennen sovittua määräajan päättymistä saatuaan kriittistä palautetta kirjaston asiakkaalta ja näyt-

telyn sanomaan nähden vastakkaiselta intressitalta. Apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä kirjastonjohtaja ilmoitti päätyneensä näyttelyn keskeyttämiseen ”kirjaston työrauhan palauttamiseksi ja säilyttämiseksi”. Kaupungin selvityksessä todettiin, että ”näyttelyn päättäminen on katsottava olleen perusteltu syy kirjaston työrauhan ja normaalin toiminnan edellytysten säilyttämiseksi”.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kirjastonjohtajan ratkaisu oli käytettävissä olevan selvityksen valossa perustunut näyttelyä kohtaan esitettyyn sisällölliseen kritiikkiin, eikä voinut välttyä päätelmältä, että kaupungin selvityksessä mainitut kirjastotoimintaa ohjaavat keskeiset periaatteet – tasa-arvo ja moniarvoisuus – olivat saaneet väistyä ulkopuolisen mielipidevaikuttamisen tieltä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että vaikka ei olekaan olemassa subjektiivista oikeutta näyttelyn keinoin ilmaista mielipiteitään kirjaston tiloissa, sinne jo hyväksytyyn näyttelyä keskeyttäminen esitetyillä perusteilla merkitsi tosiasiallisesti puuttumista mielipiteen ilmaisemisen vapauteen. Katso myös sivu 136 (256/1/06).

Oikeus perusturvaan

Toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästyminen

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin toimeentulotuen antamista koskevan hakemuksen käsittelyaikaa. Asiakas oli hakenut kirjallisesti 7.6.2005 sosiaalitoimen palveluyksiköstä toimeentulotukea. Viranhaltija teki toimeentulotukihakemukseen päätöksen 27.7.2005. Asiassa ei ilmennyt, että hakemuksessa olisi ollut puutteita tai hakemusta olisi pitänyt täydentää. Kunnan ilmoituksen mukaan toimeentulotukihakemusten käsittely ruuhkautui asiakastietojärjestelmässä ilmenneiden ongelmien sekä henkilökunnan kesälomien vuoksi. Kesäkuuta 2005 koskevan toimeentulotukihakemuksen käsittelyaika oli seitsemän viikkoa hakemuksen jättämisestä. Näin pitkälle käsittelyajalle ei ollut esitetty annetussa selvityksessäkään oikeudellisesti kestäviä syitä. Hakemuksen käsittelyaika ei täyttänyt toimeentulotuesta annetun lain 14 §:n 4 momentissa säädettyä vaatimusta asian viivytyksettömästä käsittelystä. Apulaisoikeuskansleri huomautti kaupungin sosiaalitoimea vastaisen varalle toimeentulotukihakemuksen liian pitkästä käsittelyajasta. Katso myös sivu 137 (805/1/05).

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet

Hyvä hallinto Ahvenanmaan maakuntahallituksen toiminnassa

Asiakirjojen saamista koskevassa asiassa maakuntahallitus oli tehnyt kielteisen päätöksen. Hakijalle lähetettyyn toimituskirjaan ei ollut liitetty valitusosoitusta.

Apulaisoikeuskansleri totesi tältä osin, että muutoksen hakemisen oikeutta koskeva oikeusperiaate ilmenee Suomen perustuslain 21 §:stä. Tämän oikeusperiaatteen asianmukainen toteutuminen edellyttää, että nimenomaisen säännöksen puuttuessa valitusosoitus on liitettävä sellaiseen päätökseen, josta voi valittaa.

Apulaisoikeuskansleri totesi myös maakuntahallituksen revisiotoimiston johtavan revisorin osaksi sanottuun asiakirjojen saamista koskevaan tapaukseen liittyvän sisäisen tarkastuskerhomuksen toteuttavan maakuntahallituksen revisiotoimistosta annetun maakuntalain velvoitetta valvoa maakuntahallituksen ja sen alaisten toimielimien hallintoa ja toimintaa. Raportissa esitetyt asiat liittyivät ”hyvän hallinnon” käsitteeseen. Sanottu käsite saa sisältönsä Suomen perustuslain 21 §:n kokonaisuudesta. Maakuntahallituksen tuli siten asianmukaisesti ottaa huomioon maakunnallisen valvontajärjestelmän tuottamat tarkastushavainnot ja -suositukset maakuntahallituksen turvatussa Suomen perustuslain 22 §:n mukaisesti erityisesti 21 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Katso myös sivut 43 ja 145 (1370/1/04).

Päätös käräjätuomarin epäiltyjen virkarikosten johdosta

Apulaisoikeuskansleri päätti nostaa syytteen käräjätuomaria vastaan. Syyte koski epäiltyä tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista, virkavelvollisuuden rikkomista ja virka-aseman väärinkäyttämistä. Käräjätuomarin ratkaistavina olleissa asioissa oli ollut viivästyksiä muun muassa tuomioiden antamisessa ja julistettujen ratkaisujen saattamisessa kirjalliseen muotoon. Apulaisoikeuskansleri totesi toistuvien laiminlyöntien yksittäistapauksissa vaarantaneen perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn perusoikeuden toteutumista eli oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Katso

myös sivu 65 ja seloste päätöksestä kokonaisuudessa sivulla 184 (26/31/05).

Vangitsemiskäsittelyn julkisuus

Apulaisoikeuskansleri korosti tuomioistuimen menettelyä vangitsemisistunnon julkisuudesta päätettäessä ja vangitsemispäätöksen julistamista koskeneessa päätöksessään, että käsittelyn julkisuus on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae, joka turvataan lailla. Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia määräyksiä on lisäksi useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Kantelussa arvosteltiin kärjäoikeutta siitä, että vangitsemisasiasta oli jo ennen pakkokeinoistunnon alkamista päätetty käsiteltäväksi suljetuin ovin ja ettei yleisö päässyt kuulemaan vangitsemisasiassa annettua päätöstä eikä siitä muullakaan tavoin ilmoitettu kärjäyleisölle.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia on apulaisoikeuskanslerin mielestä sovellettava niin, että käsittely on julkista, ellei jossakin säännöksessä nimenomaisesti muuta säädetä. Apulaisoikeuskansleri viittasi siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa on korostettu, että julkisuusperiaatteesta poikkeava määräystä on tulkittava oikeudenkäyntimenettelyn osalta ahtaasti.

Näin ollen apulaisoikeuskanslerin mielestä olisi ollut oikeudellisesti asianmukaisempaa, että päätös asian käsittelemisestä yleisön läsnä olematta olisi tehty istunnossa. Lisäksi yleisön olisi tullut saada olla läsnä ilmoitettaessa, päädyttiinkö asiassa vangitsemiseen ja mitkä olivat sovelletut lainkohdat. Katso myös sivu 68 (1004/1/04).

Haasteen antamisen viivytyksettömyys rikosasiassa

Kahdessa rikosasiassa oli syyteoikeus vanhentunut asioiden ollessa kärjäoikeuden käsiteltävänä.

Vastaajien tekemiksi epäiltyjä tekoja ei syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi ollut voitu käsitellä oikeusjärjestyksen mukaisesti. Apulaisoikeuskansleri totesi omana aloitteena tutkittavaksi ottamassaan asiassa antamassaan ratkaisussa, että asianomistajien kannalta kysymys oli näin ollen siitä, ettei heidän perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeutensa saada asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi toteutunut. Se, että haasteen an-

tamisessa tapahtuneen aiheettomana pidettävän viipymisen takia rikosasiaa ei voida käsitellä lain tarkoittamalla tavalla, on myös omiaan heikentämään luottamusta oikeudenhoidon toimivuuteen. Katso myös sivu 65 (1/50/06).

Oikeudenkäynnin välittömyys ja lautamiehen esteellisyys

Apulaisoikeuskansleri suoritti syyteharkinnan kahden lautamiehen tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevassa asiassa. Suoritettua esitutkinnan perusteella rikosasian ratkaisemiseen kärjäoikeudessa osallistunut lautamies oli ottanut ennen oikeudenkäyntiä kantaa vastaajan syyllisyyteen. Lisäksi kärjäoikeuden asiassa lautamiesten äänin antamaa tuomion näyttöratkaisua oli perusteltu asian ratkaisemiseen osallistuneen lautamiehen omilla asiaan liittyneillä tiedoilla, jotka eivät olleet olleet esillä kärjäoikeuden päätökselyssä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu, että asianosaisilla on mahdollisuus lausua kantansa ratkaisun perusteena olevasta näytöstä ja että asian käsittelemiseen osallistuvilla tuomareilla ei ole asiaa koskevaa ennakoasennetta. Katso myös sivu 171 (1/31/06).

Kärjäoikeuden puheenjohtajan virheellinen menettely

Apulaisoikeuskansleri antoi kärjäoikeuden laamannille huomautuksen, kun tämä oli kärjäoikeuden puheenjohtajana ratkaissut riita-asian sillä perusteella, että kantaja ei ollut asetettuna määrääjän kuluessa antanut häneltä pyydettyä kirjallista vastinetta, vaikka kantaja tosiasiallisesti oli antanut vastineen määrääjän kuluessa. Katso myös sivu 65 (23/31/03).

Ratkaisun perustelevuus

Kärjätuomari oli rikosasiassa tekemällään ratkaisulla määrännyt vastaajan avustajaksi ilmoittautuneen henkilön esteellisenä väistymään tehtävästään. Kärjätuomari perusteli ratkaisusaan avustajan esteellisyyttä tuomarin esteellisyysperusteilla.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että lain mukaan avustajaa ei voida todeta esteelliseksi soveltamalla tuomaria koskevia esteellisyysäännöksiä. Käräjäoikeuden ratkaisu ei ainakaan siinä esitettyjen perustelujen valossa asiaa arvioiden ollut lakiin perustuva.

Apulaisoikeuskansleri piti joka tapauksessa esteellisyysratkaisun perusteluita harhaanjohtavina. Ei myöskään ole oikeudellisesti mahdollista esittää vasta asian jälkikäteisessä selvittelyssä vaihtoehtoisia perusteita asian ratkaisulle. Oikeudellinen ratkaisu tulee laatia ja perustella siten, että sen lainmukaisuus pystytään jälkikäteen arvioimaan perehtymällä itse ratkaisuun ja sen perusteluihin. Katso myös sivu 70 (123/1/03).

Käsittelymaksun periminen

Käräjäoikeuden osastosihteeri oli tehnyt ulosottohakemuksen ennen asiakkaalle käsittelymaksuja koskevaan laskuun myöntämänsä maksuajan päättymistä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että osastosihteerin olisi hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tullut pitäytyä asettamassaan määräajassa. Katso myös sivu 69 (41/1/05).

Käsittelyn viipyminen hallinto-oikeudessa

Kantelija oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan työturvallisuuteen liittyvän valitusasian käsittelyn viipyminen hallinto-oikeudessa. Asia oli hallinto-oikeudessa ratkaistu noin vuoden ja kahden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tuolloin voimassa olleen työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 18 §:n 3 momentin mukaan valitusasia oli hallinto-oikeudessa käsiteltävä kiireellisenä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asian käsittelyn viipyminen viranomaisessa saattaa vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa. Hallinto-oikeuden esittämien seikkojen perusteella ei voitu kuitenkaan katsoa, että kysymyksessä oleva asia olisi lain tarkoittamalla tavalla aiheettomasti viipynyt hallinto-oikeudessa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asioiden hoito tulisi kuitenkin järjestää siten, että sellaiset asiat, jotka lain mukaan on käsiteltävä kiireellisesti, käsitellään mahdollisimman nopeasti. Katso myös sivu 69 (493/1/05).

Rikoksesta epäillyn oikeus valita avustajansa

Apulaisoikeuskansleri korosti kahdessa rikoksesta epäillyn avustajana toimimisen epäämistä koskeneessa kanteluratkaisussaan, että asianosaisen oikeus valita avustajansa kuuluu tärkeänä osana perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen mukaan syytetyllä on oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan esitutkintalaissa olevia avustajana toimimisen epäämisperusteita ei voi tulkita laajentavasti. Perusoikeusmyönteinen lainsoveltaminen puoltaa pikemmin mainitun sääntelyn ehdasta tulkintaa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksissään lisäksi tutkinnanjohtajien huomiota avustajan kelpoisuutta koskevien päätösten asianmukaiseen perusteleamiseen. Katso myös sivu 89 (362/1/05, 418/1/06 ja 819/1/05).

Esitutkintapäätöksen perusteleminen

Apulaisoikeuskansleri arvosteli kahdessa tapauksessa tutkinnanjohtajan tekemän esitutkintapäätöksen perusteluja.

Ensimmäisessä tapauksessa tutkinnanjohtaja oli tekemänsä esitutkintapäätöksen mukaan päättänyt olla toimittamatta esitutkintaa asianomistajien tutkintapyynnön johdosta, koska ei ollut ilmennyt syytä epäillä tutkintapyynnössä mainittujen henkilöiden syyllystyneen rikokseen. Päätöstä koskeneen kantelun johdosta oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä tutkinnanjohtaja ilmoitti, että hänen päätöksensä oli perustunut sen perusteluissa ilmoitetun lisäksi siihen, että eräiden tutkintapyynnössä mainittujen epäiltyjen rikosten syyteoikeus oli ollut esitutkintapäätöksen teko hetkellä jo vanhentunut. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että mikäli päätös esitutkinnan toimittamatta jättämisestä perustuu syyteoikeuden vanhentumiseen, olisi se asianmukaista tuoda avoimesti ilmi päätöksen perusteluissa. Hän totesi päätösten avoimen perustelemisen olevan tärkeää muun muassa ratkaisutoiminnan kontrolloitavuuden kannalta. Lisäksi asianomistajalle saattaa tiedolla epäillyn rikoksen syyteoikeuden vanhentuneisuudesta olla merkitystä hänen harkitessaan toissijaisen syyteoikeutensa käyttämistä. Katso myös sivu 86 (113/1/05).

Toisessa tapauksessa tutkinnanjohtajan tekemässä esitutkintapäätöksessä ei ollut mainittu päätöksen sisältöä, joka poliisilaitoksen lausunnon mukaan oli ollut se, ettei asiassa aloiteta esitutkintaa. Päätöksessä ei myöskään ollut ilmoitettu päätöksen oikeudellista perustetta eli sovellettua säännöstä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkintapäätöksestä tulisi käydä selkeästi ilmi tehdyn ratkaisun sisältö ja sen perusteena ollut lainkohta. Katso myös sivu 88 (443/1/05).

Kiinniottopäätöksen perustelevminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota kiinnioton perusteen asianmukaisen kirjaamisen tärkeyteen. Katso myös sivu 88 (556/1/06).

Hyvän hallinnon vaatimus poliisin toiminnassa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisipäällikön huomiota virkamieheltä asiakaspalvelutilanteessa odotettavaan asianmukaiseen käyttäytymiseen. Poliisipäällikkö oli neuvonut asiakasta kääntymään lääkärin puoleen. Apulaisoikeuskansleri lausui, että asiayhteydessään tällainen neuvominen saatetaan kokea – mahdollisesta hyvästä tarkoituksesta huolimatta – hyvinkin loukkaavana. Menettelyä oli pidettävä – huomioon ottaen tilanteen missä kehotus annettiin – myös poliisitoiminnassa edellytettävän hienotunteisuusperiaatteen kannalta arveluttavana. Katso myös sivu 88 (651/1/05).

Pitkästä käsittelyajasta hallinto-oikeudessa

Kantelijan hallinto-oikeudelle tekemän hakemuksen käsittely kesti noin 14 kuukautta. Apulaisoikeuskansleri saattoi hallinto-oikeuden tietoon käsityksensä, jossa hän arvosteli sanottua aikaa perustuslain 21 §:n edellyttämän viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen kannalta. Katso myös sivu 70 (836/1/04).

Veroviranomaisten menettely

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että koska veroilmoitus oli tehty puutteellisesti ja siitä puuttui oleellisia tietoja verotuksen perusteeksi, veroviranomaisten olisi ollut hyvän hallin-

non kannalta oikeudellisesti perusteltua pyytää kantelijalta tarkempia tietoja tai hankkia tiedot virkateitse. Katso myös sivu 103 (1284/1/04).

Pitkistä käsittelyajoista autoverotuksessa

Kahdessa tapauksessa tullipiirin käsiteltävänä olevan autoveroasian käsittelyaika muodostui varsin pitkäksi:

Tullipiiriin jätetyn autoverovalituksen käsittelyaika siellä oli yli 30 kuukautta. Tämä ei huomattavasti poikennut autoverovalitusten käsittelyajan yleisestä keskiarvosta, joka oli kysymyksessä olevana aikana noin 24 kuukautta. Näin vaikean muutoksenhakuasioita koskevan ruuhkan syntyyn tullissa olivat vaikuttaneet käytettyjen ajoneuvojen autoverotusta koskevien oikeuspyyntöjen ja valitusten käsittelyn keskeyttäminen tullipiireissä ensin 28.3.2000 alkaen vireillä olevasta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle tehdystä ennakkoratkaisupyynnöstä johtuen ja sittemmin tuomioistuinprosessin päätyttyä 16.12.2002 korkeimman hallinto-oikeuden antamaan päätökseen vireillä olevasta autoverolain muutoksesta johtuen. Muutoksenhakuasioiden käsittely aloitettiin 30.6.2003.

Tullipiiriin jätetyn autoveroilmoituksen käsittelyaika oli noin 2½ kuukautta, eli huomattavasti kysymyksessä olevan ajankohdan autoveroilmoitusten keskimääräistä käsittelyaikaa pitempi, mikä oli 32 päivää vuonna 2003 ja 17 päivää vuoden 2004 alkupuoliskolla. Autoveroilmoitusten käsittelyajat, vaikkakin olennaisesti lyhyempiä kuin muutoksenhakuasioiden käsittelyajat, olivat pidentyneet johtuen verotusmenettelyssä tapahtuneista muutoksista ja käytettyjen ajoneuvojen tuonnin voimakkaasta kasvusta. Tutkittavana olevan kantelun kohdalla erityisenä syynä pitkään käsittelyaikaan oli vaikuttanut asian viipyminen Tullihallituksen markkina-arvoryhmässä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kummaan kantelun tutkinnan yhteydessä ei ollut tullut esille seikkoja, joiden nojalla autoveroasioiden käsittelyaikojen yleisen pidentymisen voitaisiin katsoa johtuneen tulliviranomaisten viivyttelystä tai muutoin moitittavasta menettelystä. Kun kuitenkin näin pitkät käsittelyajat eivät olleet sopusoinnussa perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen kanssa, apulaisoikeuskansleri saattoi Tullihallituksen tietoon käsityksensä sanotun viivytyksettömän käsittelyn turvaamisen tärkeydestä. Katso myös sivu 104 (109/1/04 ja 424/1/04).

Autoveropäätöksen perustelujen ilmoittamisesta

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tullipiirin ja Tullihallituksen huomiota autoveropäätöksen perustelujen ilmoittamisen tärkeyteen. Katso myös sivu 104 (424/1/04).

Hyvä hallinto yliopiston päätöksenteossa

Yliopisto oli sulkenut opiskelijalta tietoliikenteen käyttäjätunnuksen toistaiseksi ja sitten päättänyt häntä koskevasta tietotekniikkapalveluiden määräaikaaisesta käyttökiellosta. Opiskelijaa ei ennen käyttäjätunnuksen sulkemispäätöstä kuultu.

Apulaisoikeuskansleri saattoi yliopiston tietoon käsityksensä, että perustuslain 21 §:stä ilmenevän periaatteen ja tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain 15 §:n 1 momentin mukaisesti opiskelijaa olisi tullut kuulla ennen käyttäjätunnuksen sulkemista. Katso myös sivu 106 (1305/1/04).

Viranomaisen neuvonta

Kansaneläkelaitoksen toimistosta ja opintotukikeskuksesta oli annettu kantelijalle samassa opintotuen palauttamista koskevassa asiassa kolme kertaa virheellisiä neuvoja. Menettely ei täytännyt hyvälle hallinnolle asetettavia vaatimuksia. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä Kansaneläkelaitoksen tietoon (969/1/05).

Joutuisa käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota asian joutuisan käsittelyn tärkeyteen. Katso myös sivu 123 (26/1/05).

Toimeentulotukiasiakkaan kohtelu

Apulaisoikeuskansleri totesi, että jokaisella on perustuslain mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuen saantia ei tule rajoittaa eikä toimeentulotukiasian käsittelyä viivyttää kuntien sosiaaliviranomaisten välisistä käsityseroista johtuvista syistä. Katso myös sivu 138 (71/1/05).

Viivästys tiedon saamisessa

Asiakirjan antamista koskevassa kantelussa apulaisoikeuskansleri kiinnitti perusturvalautakunnan huomiota siihen, että tietopyyntöä ei ollut käsitelty perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden ja julkisuuslain mukaisesti viivytyksettä. Katso myös sivu 137 (79/1/05).

Ennalta ilmoittamatta tehty kotikäynti

Asiassa oli muun muassa kysymys johtavan lääkärin yhdessä sosiaalityöntekijän kanssa kantelijan luo tekemästä kotikäynnistä.

Apulaisoikeuskansleri viittasi ratkaisussaan Suomen perustuslain 10 §:ssä jokaiselle turvattuun oikeuteen yksityiselämään ja kotirauhaan ja perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon sekä muun muassa mielenterveyslain 29 §:n säännöksiin. Yleinen hallinto-oikeudellinen periaate, joka on otettava huomioon kaikessa hallintotoiminnassa, on muun muassa suhteellisuusperiaate. Selvityksissä ei ollut oikeudellisesti tyydyttävästi perusteltu sitä, miksi kantelijan terveydentilan selvittämiseen ei käytetty hänen yksityisyyteensä vähemmän puuttuvia keinoja kuin ennalta ilmoittamatta tehty kotikäynti. Ainakin jälkikäteen tarkastellen asiassa olisi ollut harkittava ensi sijassa lievempiä keinoja, esimerkiksi ottamista kantelijaan yhteyttä puhelimitse ja kutsumista hänet terveyskeskukseen vastaanotolle. Katso myös sivu 141 (880/1/04).

Oikeus kirjalliseen päätökseen

Vammaisten kuljetuspalvelun hakemista koskevassa ratkaisussa apulaisoikeuskansleri totesi perustuslain mukaisen oikeusturvan edellyttävän, että sosiaalihuollon asiakkaalle tuli kertoa mahdollisuudesta jättää asiassa hakemus ja oikeudesta saada siihen kirjallinen, valituskelpoinen päätös. Katso myös sivu 138 (857/1/05).

Kielteisten viisumipäätösten perusteleminen

Vähemmistövaltuutettu on pyytänyt oikeuskanslerin kannanottoa kielteisten viisumipäätösten perusteluvollisuudesta ja sen laajuudesta sekä ulkomaalaislain 17 ja 32 §:ien perustuslainmukaisuudesta.

Oikeuskansleri on katsonut, että vähemmistövaltuutetun kannanottoesityksessä on kysymys

eduskunnan hyväksymän voimassaolevan lainsäädännön perustuslainmukaisuuden arvioinnista jälkikäteen.

Oikeuskansleri on todennut, että Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvonta perustuu perustuslain 74 §:n perusteella eduskunnan perustuslakivaliokunnan ennakkolliseen valvontaan, jolle on tyypillistä sen parlamentaarisuus ja abstraktisuus. Perustuslain 106 §:n etusijäsäännöksen osalta oikeuskansleri on katsonut, että säännös ei mahdollista tuomioistuimille tai muille eduskunnan ulkopuolisille toimielimille oikeutta yleisesti tutkia eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuutta eikä julistaa lakeja perustuslainvastaisiksi. Etusijasäännös koskee ainoastaan yksittäisen oikeustapauksen ratkaisutilannetta, joka edellyttää ilmeistä ristiiriitaa perustuslain ja lain säännöksen soveltamisen välillä.

Oikeuskansleri on lisäksi todennut, että kysymys on 1.5.2004 voimaantulleesta lainsäädännöstä ja perustuslakivaliokunta on käsitellyt asian. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon perustuslain 42 § sekä ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikön ohjeistuksen perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta, vähemmistövaltuutetun kirjoitus ei ole aiheuttanut toimenpiteitä (3/21/05).

Virkamiehen kantelu-oikeuden rajoittaminen

Virkamies sai huomautuksen esimieheltään siitä, että oli käyttänyt työaikaansa kantelun tekemiseen oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että perustuslain 10 luvussa säännelty oikeuskanslerin suorittama ylin laillisuusvalvonta on yksi hallinnon lainmukaisen toiminnan takeista. Kanteluinstituutio kuuluu perustuslain tasoisena oikeusjärjestyksemme. Laillisuusvalvonta vahvistaa luottamusta viranomaistoiminnan asiamukaisuuteen ja puolueettomuuteen. Oikeuskanslerille tehty kantelu tai muu ilmoitus on keskeisin keino, jolla epäilty viranomaisten lainvastainen menettely saatetaan oikeuskanslerin arvioitavaksi. Kanteluinstituutiota voidaan pitää myös yhtenä perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon perusoikeuden turvaamisen takeena. Siten myös jokaisella virkamiehellä, julkisyhteisön työntekijällä tai julkista tehtävää hoitavalla henkilöllä tulee olla mahdollisuus ilman haitallisia seuraamuksia kääntyä oikeuskanslerin puoleen ja esittää epäilyksiensä tueksi käytettävissään oleva näyttö sen tutkimiseksi,

onko viranomaistoiminnassa tai julkisten tehtävien hoidossa menetelty lain mukaan.

Nimenomaisia säännöksiä ei ole olemassa siitä voiko työtehtäviin liittyvän kantelun tehdä työaikana. Lähtökohtana arvioinnissa on pidettävä sitä, että koska kanteluinstituution loukkamattomuus on viranomaisvalvonnassa tärkeä arvo, siihen puuttumiselle millä tavalla hyvänsä pitää olla kestävä oikeudelliset perusteet. Viime kädessä kysymys on ratkaistava eri suuntaisia näkökohtia vastakkain punniten – edellyttäen, että ratkaisukriteerien tulee olla yleistäviä.

Apulaisoikeuskansleri totesi esimiehen antaman huomautuksen osalta menettelyn perustuneen oikeudellisesti yksipuolisesti painottuneeseen harkintaan. Vaikka menettely ei minkään nimenomaisen säännöksen vastainen olekaan, sitä vastaan voidaan esittää painavia perustuslaista johdettavissa olevia argumentteja. Katso myös sivu 153 (710/1/04).

Perusoikeuksien turvaaminen

Kielteinen viisumipäätös ja rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeudet

Oikeuskansleri kiinnitti Suomen Pietarin pääkonsulaatin huomiota perustuslain 22 §:ään ja sen sisältämään perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen tulkintavelvoitteeseen siten, että viisumihakemuksia käsiteltäessä rikoksesta syytetyn oikeudet pyritään turvaamaan. Katso myös sivu 54 (870/1/05).

Alle yksivuotiaan lapsen uskonnollisen aseman merkitseminen väestötietojärjestelmään

Kanteluasiassa oli tuotu esiin epäkohtina pidettyjä näkökohtia, jotka liittyvät uskonnonvapauslain 3 §:n 2 momentin soveltamiskäytäntöön ja alle yksivuotiaan lapsen uskonnollisen aseman merkitsemiseen väestötietojärjestelmään. Tehtävässä ilmoitus vastasyntyneestä väestötietojärjestelmään tulee ilmoittaa myös, mihin uskonnollisen yhdyskuntaan lapsi kuuluu täyttämällä ilmoituslomakkeen asianomainen kohta. Kohta jää täyttämättä, jos lapsi ei kuulu mihinkään uskonnolliseen yhdyskuntaan. Tämä voi perustua joko siihen, että lapsen huoltajat, jotka säännöksen mukaan päättävät yhdessä lapsen uskonnollisesta asemasta, ovat päättäneet olla liittämättä lasta mihinkään uskonnolliseen yhdyskuntaan, tai siihen, että he eivät ole päässeet sopuun siitä,

mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan lapsi liitetäisiin. Huoltajien yhteistä päätöstä olla liittämättä lapsi mihinkään uskonnolliseen yhdyskuntaan ei kuitenkaan voi ilmoittaa lomakkeella eikä tällaisen päätöksen rekisteröintiä ole järjestetty. Tämä antaa lapsen huoltajana olevalle äidille mahdollisuuden jälkepäin ja vastoin uskonnonvapauslain 3 §:n 2 momentin säännöstä päättää lapsen liittämistä johonkin uskonnolliseen yhdyskuntaan väittäen, ettei yhteistä päätöstä liittämättä jättämisestä ollut. Uskonnollisen yhdyskunnan on lähes mahdotonta selvittää, miten asia todellisuudessa on.

Hankittuaan asiassa tarpeelliseksi katsomansa selvityksen oikeuskansleri totesi, että eduskunnan perustuslakivaliokunta oli uskonnonvapauslakiehdotuksen johdosta antamassaan mietinnössä PeVM 10/2002 vp kiinnittänyt huomiota tilanteisiin, joita voi aiheutua siitä, että määräysvalta siirtyy äidille, jos huoltajat eivät sovi lapsen uskonnollisesta asemasta. Tällöin pääsääntö tulee alisteiseksi äidin kantaan nähden. Tällöin toiseen uskottokuntaan kuuluva isä voi kokea olevansa sukupuoleen perustuvan syrjinnän kohteena. Valiokunnan mielestä hallituksen on asiamukaista arvioida mainitun lain täydentämistä.

Oikeuskansleri katsoi, että perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetun velvoitteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen voi tässä tapauksessa katsoa tarkoittavan sitä, että molemmilla lapsen huoltajina olevilla vanhemmilla tulisi olla yhtäläinen oikeus vaikuttaa siihen, miten alle yksivuotiaan lapsen uskonnollinen asema muotoutuu.

Lapsen huoltajina olevien vanhempien erimielisyyteen perustuvaan äidin määräämisvaltaan liittyvällä perusoikeusnäkökohdalla on liittymäkohta kantelussa esitettyyn tilanteeseen, sillä huoltajien yhteinen päätös – koskepa se lapsen liittämättä jättämistä mihinkään uskonnolliseen yhdyskuntaan tai liittämistä johonkin uskonnollisen yhdyskuntaan – sulkee pois äidin toissijaisen määräämisvallan, mikä voi käytännössä kuitenkin ilmetä niin, että lapsi esitetään äidin

ilmoituksella liitettäväksi muuhun uskonnolliseen yhdyskuntaan kuin mistä vanhemmat olivat tosiasiallisesti sopineet.

Asiantila johtuu siitä, että alle yksivuotiaan lapsen huoltajien yhteistä päätöstä koskeva menettely, jota noudattaen päätös olisi luotettavasti niiden saatavissa, jotka päättävät lapsen ottamisesta uskonnollisen yhdyskunnan jäseneksi, on jäänyt tarkemmin säätelemättä. Tietämättömyys vanhempien aiemmasta päätöksestä saattaa, ainakin periaatteessa, johtaa siihen, että lapsi rajoituksesta huolimatta uskonnonvapauslain 3 §:n 2 momentin vastaisesti otetaan jonkin uskonnollisen yhdyskunnan jäseneksi.

Oikeuskansleri katsoi, että uskonnonvapauslain 3 §:n 2 momentin soveltamisessa saattaa huoltajina olevien vanhempien yhteiseen päätökseen liittyvien todisteluvaikeuksien vuoksi ilmetä epäyhtenäistä käytäntöä ja muutakin epäselvyyttä. Vaikeuksia voi ilmetä myös sen vuoksi, että tiedon saaminen mahdollisesta päätöksestä näyttää jäävän osaltaan sattuman varaan. Tätä ei päätökseen kytkeytyvän oikeudellisen vaikutuksen vuoksi voida pitää asianmukaisena. Sen vuoksi ja koska kanteluasia liittyy osaltaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä käsiteltyyn asiaan, saattaa kanteluasiata käsiteltäessä esille tulleilla näkökohdilla olla vaikutusta arvioitaessa perustuslakivaliokunnan toimenpideehdotusta.

Oikeuskansleri totesi, että säädosmuutosten tarpeellisuuden ja lainsäädännön toimeenpanoa palvelevan lomakkeiston tarkistaminen kuuluu asianomaisille ministeriöille. Asiaa koskevat säädökset ja lomakkeisto kuuluvat usean ministeriön toimialaan. Ottaen huomioon, että asiaa selvitetäessä ei ollut ilmennyt, että asiantilaan liittyisi ainakaan toistaiseksi todellisia tapauksia tai havaittavaa oikeudellista epävarmuutta, oikeuskansleri on katsonut, ettei asia antanut aihetta muuhun kuin että hän on saattanut asian opetusministeriön, oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon lähettämällä niille jäljennökset vastauksesta. Katso myös sivut 64, 83, 92 (961/1/04).

4 Valtionhallinnon laillisuusvalvonta

Eduskunnan toimiala

Eduskunta ylimpänä valtioelimenä valvoo itse toimintansa lain- tai perustuslainmukaisuutta sekä päättää lakiehdotusten ja muiden asioiden käsittelyjärjestyksestä. Laillisuusvalvojen noudattamassa käytännössä on katsottu, että eräin edellytyksin laillisuusvalvontaan kuuluu eduskunnan kanslian ja sen virkamiesten menettelyn tutkiminen. Kertomusvuonna oikeuskanslerinviraston käsiteltävänä ei kuitenkaan ollut tällaisia eduskunnan toimintaan liittyviä, oikeuskanslerin toimenpiteitä edellyttäviä kanteluasioita.

Eduskunta käsiteli perustuslain 115 §:n mukaista, oikeuskansleri Paavo Nikulan virkainten lainmukaisuutta koskevaa muistutusta (M 2/2004 vp). Muistutus koski oikeuskanslerin valtioneuvoston yleisistunnolle 22.1.2004 perustuslain 112 §:n nojalla osoittamassa kirjallisessa kannanotossa käytettyä sananvalintaa. Kannanotto liittyi Natura-verkoston täydennysehdotukseen. Muistutusasiassa eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään, ettei oikeuskansleri ollut syyllistynyt muistutuskirjelmässä tarkoitettussa asiassa perustuslain 114 ja 117 §:ssä tarkoitettulla tavalla virkatoimissaan lainvastaiseen menettelyyn, minkä vuoksi valiokunta piti muistutusta aiheettomana (PeVM 9/2005 vp). Eduskunnan täysistunto päätti 17.2.2006 olla nostamatta syytettä oikeuskansleria vastaan.

Tasavallan presidentin kanslian toimiala

Tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (1382/1995) 2 §:n 1 momentin mukaan kanslian tehtävänä on avustaa tasavallan presidenttiä presidentintoimeen kuuluvissa tehtävissä, hoitaa tasavallan presidentin hallintoasiat sekä järjestää tasavallan presidentin ja hänen perheensä tarvitsemat henkilökohtaiset palvelut tasavallan presidentin ohjeiden mukaisesti. Lisäksi kanslia

huolehtii tasavallan presidentin henkilökohtaisesta turvallisuudesta ja hänen käytössään olevien tilojen turvallisuudesta.

Kertomusvuonna oikeuskanslerinviraston käsiteltävänä ei ollut tasavallan presidentin kanslian toimintaan liittyviä merkittäviä kanteluasioita tai muita aloitteita. Tasavallan presidentin esittelyyn liittyvä, oikeuskanslerinvirastossa tapahtuva listatarkastus selostetaan kertomuksen 2 jaksossa.

Valtioneuvoston kanslian toimiala

Valtioneuvoston kanslian toimiala ja tehtävät ilmenevät valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:stä ja valtioneuvoston kansliasta annetusta valtioneuvoston asetuksen (459/2003) 1 §:stä.

Oikeuskanslerin valtioneuvoston kanslialle antamia lausuntoja on julkaistu kertomuksen 2 jaksossa.

Oikeuskansleri Paavo Nikula on ollut puheenjohtajana valtioneuvoston kanslian asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus kansallisen nimeämismenettelyn kehittämiseksi Suomen asettaessa tuomariehdokkaita kansainvälisiin ja Euroopan unionin tuomioistuimiin. Työryhmä asetettiin 12.8.2005 ja sen työ julkaisiin valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa (14/2006).

Ulkoasiainministeriön toimiala

Yleistä

Ulkoasiainministeriön toiminta keskittyy ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, ulkopoliittisesti merkittäviin kansainvälisiin asioihin ja kansainvälisiin suhteisiin yleisesti. Tämän lisäksi ministeriö muun muassa avustaa muita hallinnonaloja valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten veloitteiden yhteensovittamisessa.

Oikeuskanslerin valvontatehtävä kohdistuu perustuslain 108 §:n perusteella valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien valvonnan sekä yleisen laillisuusvalvonnan perusteella myös ulkoasiainministeriöön.

Vuosittaisen tilastotietojen perusteella voidaan havaita, että ulkoasiainministeriön toimialaan kohdistuvat kantelukirjoitukset ovat harvinaisia. Ilmeisesti ministeriön tehtävistä johtuen, muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikka, kansalaiset eivät joudu ministeriön tai sen hallinnon kanssa tekemisiin usein. Säännöllisesti vuosittain tulee vireille ja ratkaistaan edustustojen tai konsulaattien kielteisiin viisumipäätöksiin ja niiden perustelemiseen kohdistuvia kirjoituksia. Ulkomaalaislain (301/2004) ja Euroopan unionin yhteistä viisumipolitiikkaa koskevien säännösten sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkintavelvoitteen perusteella kantelukirjoitukset eivät ole johtaneet toimenpideratkaisuihin.

Erityisryhmänä voidaan mainita kansainväliset sopimukset ja niitä koskevat hallituksen esitykset, joihin sisältyy perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä elementtejä ja jotka edellyttävät eduskunnan käsittelyä. Näiden osalta ministeriö on harkintansa mukaisesti varannut oikeuskanslerille tilaisuuden antaa hallituksen esityksestä lausunto. Tilaisuus antaa asiassa lausunto on yleensä liittynyt myös jo sellaiseen voimassaolevaan kansainväliseen sopimukseen, johon on liittynyt seuranta- tai määräaikaisraportointi.

Ratkaisuja

Ministeriö

Käsitys

Kielteinen viisumipäätös ja rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeudet

Kantelija oli toiminut Venäjän kansalaisen asiamiehenä rangaistusmääräyksen vastustamista koskevassa asiassa, joka oli vireillä kärjäoikeudessa. Kantelijan päämies oli halunnut tulla asiassa henkilökohtaisesti kuulluksi, koska hänen mielestään rangaistusmääräys oli aiheeton.

Suomen Pietarin pääkonsulaatti oli tehnyt kielteisen viisumipäätöksen, koska rangaistusvaatimukseen liittyvän teon vuoksi poliisi ei ollut suosittelut viisumin myöntämistä. Pääkonsulaatin päätös on perustunut ulkomaalaislain ja Eu-

roopan unionin yhteistä viisumipolitiikkaa koskevan Schengenin yleissopimuksen säännöksiin.

Ulkomaasiainministeriö on viitannut ulkomaalaislain ja Schengenin säännösten lisäksi rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 8 §:n 3 momenttiin, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain ja oikeudenkäymiskaaren säännöksiin sekä Suomen perustuslain 21 ja 22 §:iin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kohtaan. Ministeriö on korostanut perus- ja ihmisoikeusmyönteisen lain tulkinnan merkitystä ja että Schengenin säännösten ja ulkomaalaislain säännöksiä on tulkittava siten, että syytetyn vähimmäisoikeudet toteutuvat.

Oikeuskansleri katsoi, että Schengenin säännöstö ja ulkomaalaislain säännökset jättävät toimivaltaiselle viranomaiselle harkintavaltaa. Pääkonsulaatin menettelyä viisumiasiassa arvioitaessa huomioon on otettava perustuslain 22 §, joka sisältää oikeusperustan lainsäädännön perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä tulkinnasta. Säännöksen turvaamisvelvoitteen kohteena on julkinen valta, joka kattaa lainsäädännön, hallinnon ja lainkäytön. Tulkintatilanteessa viranomaisen tulee syrjäyttää ne tulkintavaihtoehdot, jotka sinänsä olisivat lain sanamuodon mukaan mahdollisia, mutta jotka johtaisivat ristiriitaan perustuslain tavoitteiden kanssa.

Oikeuskansleri katsoi kuten ministeriö, että Schengenin säännöstöön ja ulkomaalaislakiin sisältyviä viisumin myöntämisen edellytyksiä voidaan tulkita siten, että rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeudet toteutuvat. Tämä edellyttää, että koko normikokonaisuus, ennen kaikkea perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännökset otetaan tulkinnassa huomioon.

Oikeuskansleri kiinnitti Suomen Pietarin pääkonsulaatin huomiota perustuslain 22 §:ään ja sen sisältämään perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen tulkintavelvoitteeseen siten, että viisumihakemuksia käsiteltäessä rikoksesta syytetyn oikeudet pyritään turvaamaan. Katso myös sivu 51 (870/1/05).

Edustustot

Käsitys

Pääkonsulille osoitettuun kirjeeseen vastaaminen

Kahdesta kantelijan pääkonsulille osoittamasta kirjeestä ensimmäiseen sisältyneitä seikkoja ja kysymyksiä oli suullisesti selvitetty kan-

telijalle pääkonsulaatissa. Sen sijaan toinen kirje, jonka kantelija oli jättänyt pääkonsulaattiin ja joka kysymysten lisäksi sisälsi muun ohella yhteydenottopyynnön, oli ainoastaan arkistoitu. Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että hyvän hallintotavan mukaista olisi ollut vastata toiseen kirjeeseen esimerkiksi ilmoittamalla sen vastaanottamisesta sekä viittaamalla jo annettuun selvitykseen ja neuvontaan ja tarpeen mukaan antamalla lyhyesti lisätietoja kirjeessä mahdollisesti esitettyihin uusiin seikkoihin (395/1/04).

Oikeusministeriön toimiala

Yleistä

Oikeuskansleri valvoo tuomioistuinten toiminnan lainmukaisuutta sekä kantelujen pohjalta että omasta aloitteestaan. Yleisiin tuomioistuimiin kohdistettujen kanteluiden lukumäärä hieman lisääntyi, mutta hallintotuomioistuihin ja erityistuomioistuihin kohdistuneet kantelut puolestaan vähenivät. Kuten aikaisempina vuosina myös kertomusvuonna tuomioistuihin kohdistettiin enemmän kanteluita kuin mihinkään muuhun viranomaiseen. Syyttäjiin kohdistetut kantelut hieman lisääntyivät kun taas ulosottoviranomaisista kanneltiin edellisvuotta vähemmän.

Yksityishenkilöiden laatimien kantelujen lisäksi myös eräät viranomaiset ovat saattaneet asioita oikeuskanslerinviraston tutkittaviksi. Esimerkiksi apulaisvaltakunnansyyttäjä siirsi johtavan kihlakunnansyyttäjän tekemän ilmoituksen oikeuskanslerin käsiteltäväksi. Tutkintapyyntöissä pyydettiin tutkimaan, oliko käräjäoikeuden lautamies syllistynyt käräjäoikeudessa ratkaisutavalla olleessa asiassa virka-aseman väärinkäytämiseen tai virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Hovioikeusasetuksen 23 §:n 2 momentin mukaan tehtiin oikeuskanslerille ilmoitus käräjätuomarin epäillystä virkarikoksesta.

Apulaisoikeuskansleripäättisyytteen nostamisesta molemmissa viranomaisten oikeuskanslerin käsiteltäviksi saattamissa asioissa. Ensiksi mainitussa tapauksessa Helsingin hovioikeus tuomitsi sittemmin lautamiehen virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen ja määräsi hänet vapautettavaksi lautamiehen tehtävästään.

Myös asianomistajat voivat tehdä tuomareista rikosilmoituksia, jotka poliisi toimittaa oikeuskanslerille tiedoksi. Yhdessä näin vireille saa-

tetussa tapauksessa käräjäoikeuden laamannia huomautettiin virheellisestä menettelystä.

Myös kertomusvuonna Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi Suomelle useita langettavia tuomioita liian pitkistä käsittelyajoista. Viivästysongelmiin liittyen oikeusministeriössä on toiminut kaksi työryhmää, joista toisen tehtävänä oli valmistella oikeussuojakeinot viivästyksen varalle ja toisen tehtävänä oli selvittää viivästyksen syitä ja keinoja viivästyksen välttämiseksi. Mietinnöt luovutettiin kertomusvuotta seuranneen vuoden tammi- ja helmikuussa.

Kertomusvuoden alussa käynnistyi sovittelu riita-asioissa käräjä- ja hovioikeudessa. Loka-kuun alusta tuli voimaan säännökset rikosioiden kirjallisesta oikeudenkäyntimenettelystä.

Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen osalta voidaan todeta, että eduskunta hyväksyi kertomusvuonna kokonaisuudistuksen kolmannen vaiheen. Uudet säännökset (469/2006) tulivat voimaan vuoden 2007 alusta lukien. Kokonaisuudistuksen neljännen ja viimeisen vaiheen osalta, jossa ehdotetaan muun muassa säädettäväksi uusi ulosottokaari, eduskunta on toisessa käsittelyssä 31.1.2007 hyväksynyt ensimmäisessä käsittelyssä päätetyt lakiehdotukset.

Lausunnot ja esitykset

Valmiuslakitoimikunnan mietintö

Oikeusministeriö oli kirjeessään 21.12.2005 pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa valmiuslakitoimikunnan mietinnöstä (KM 2005:2). Mietintö sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi perustelluineen.

Eräitä valmiuslain soveltamisalan rajanveto-
näkökohtia

Kysymyksessä oli valmiuslain kokonaisuudistus. Lakiehdotusluonnossisälsi lukuisia nykyisten poikkeusolojen määrittelyä ja niiden aikaisia toimivaltuuksia koskevien säännösten täydennyksiä ja tarkennuksia. Sen lisäksi tarkoituksena oli lisätä lakiin monia väestön toimeentulon, maan talouselämän ja yhteiskunnan perustoimintojen turvaamisen kannalta merkittäviä elämänalueita (esim. sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden turvaaminen) ja niiden turvaamista poikkeusoloissa koskevia uusia toimivaltuuksia. Oikeuskanslerin lausunnossa keskityttiin poik-

keusolojen määrittelyä sekä poikkeusolojen toimivaltuuksien ja perusoikeuksien välistä suhdetta ja poikkeusolojen päätöksentekomenettelyä koskeviin kysymyksiin, jotka ovat oikeuskanslerille kuuluvan laillisuusvalvontatehtävän kannalta olennaisimpia. Yhteiskunnan eri toimintalojia koskevien poikkeusolojen sääntelytarvetta ja sääntelytoimivaltuuksien sisältöä koskevien asioiden arviointi jätettiin lausunnossa vähemmälle, koska sentyyppisten asioiden ja sääntelytarpeen arvioinnin asiantuntemus on lähinnä asianomaisissa ministeriöissä ja erityisviranomaisissa.

Oikeuskansleri katsoi, että toimikunnan ehdotus uudeksi valmiuslaiksi oli yleisesti ottaen onnistunut. Se korjaa nykyisessä lainsäädännössä olevia puutteita sekä selkiinntää toimivaltuuksia ja niiden käyttöä, joten uuden lain voimaansaattaminen toimikunnan esittämällä tavoin on toivottavaa.

Valmiuslaki koskisi edelleenkin vain laissa tarkoin säädettyjä poikkeusoloja. Valmiuslain soveltaminen on sisällöllisesti (poikkeusolojen määrittelmä), menettelyllisesti ja ajallisesti varsin rajattu. Näin tulee ollakin. Kaiken yhteiskunnallisen toiminnan ja päätöksenteon päämääränä on ylläpitää, kehittää ja turvata väestön toimeentuloon ja maan talouselämään liittyviä ja muita yhteiskunnan keskeisiä toiminta-alueita ja niiden toimintajärjestelmiä niin, että valmiuslain toimivaltuuksia ei jouduttaisi soveltamaan. Toisaalta hyvin pitkälle teknistyneessä yhteiskunnassa monet väestön toimeentulon, elinkeinoelämän turvaamisen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta keskeiset toimintajärjestelmät ja tietovarannot perustuvat pitkälle kehitettyihin tietoteknisiin järjestelmiin, jotka ovat haavoittuvia aivan eri tavalla kuin aikaisemmat enemmän tai vähemmän mekaanistekniset ja paljolti myös ihmistyöhön perustuvat järjestelmät ja työtavat.

Yhteiskunnan perustoiminnan kannalta merkittävien järjestelmien, samoin kuin väestön jokapäiväisen elämän ja toimeentulon sekä elinkeinoelämän toiminnan kannalta merkittävien järjestelmien ja toimintojen perustuminen yhä enemmän pitkälle kehitettyyn ja erityistä kehityksen ja ylläpidon asiantuntemusta vaativiin tietoteknisiin ratkaisuihin on muuttanut myös selvästi poikkeusolojen ulkopuolelle jäävää normaaliolojen elämää ja sen keskeisiä toimintoja haavoittuvampaan suuntaan. Tästä kehityssuunnasta seuraa ainakin kaksi asiaa: Ensinnäkin voidaan olettaa, että jos jollakin väestön toimeentulon, elinkeinoelämän toiminnan tai muulla yhteiskunnallisesti keskeisellä alueella ilmenee

toimintaa selvästi haittaavia tai vaarantavia toimintahäiriöitä toistuvasti, niin poikkeuksellisissa oloissa niitä ilmenee enemmän ja toimintahäiriöiden seuraukset ovat silloin vakavampia, pahimmassa tapauksessa jopa asianomaisen taloudellisen tai yhteiskunnallisen toiminnan halvaannuttavia. Toiseksi, jos edellä kuvatunlaiset väestön, elinkeinoelämän ja yhteiskunnan toimintaa selvästi haittaavat tai vaarantavat toimintahäiriöt ovat jollakin yhteiskunnallisesti keskeisellä toiminta-alueella toistuvia ja niiden aiheuttamat häiriöt tai vahingot merkittäviä, voi esiin nousta paineita hoitaa tällaisia keskeisten järjestelmien toimintahäiriökysymyksiä selvästi poikkeusoloihin tarkoitetuilla menettelytavoin ja keinoilla. Kaikenlaisen niin sanottujen normaalioloja koskevan oikeudellisen sääntelyn liukumista yksityiskohtaisempien sääntelyvaltuuksien suuntaan tulisi oikeuskanslerin mielestä kaikin tavoin pyrkiä välttämään. Myös nykyään väestön toimeentuloa sekä elinkeinoelämän ja yhteiskunnan toimintaa vakavasti haittaavat yllättävät tapahtumat ja niiden uhkat tulee ehkäistä ja torjua asianomaiselle toiminta-alueelle tyypillisiin normaaliin vastuulliseen ja huolelliseen toimintaan kuuluvien toimien ilman uhkiin, toimintahäiriöihin ja vahinkotapahtumiin syyttömien osapuolten (kansalaiset, asiakkaat) oikeuksiin puuttumista. Usein kysymys on muun muassa siitä, että ihmisten elämään sekä elinkeinoelämän ja yhteiskunnan toimintaan merkittävällä tavalla vaikuttavien suurten logististen ja tietoteknisten järjestelmien suunnittelussa ja ylläpidossa asianmukaisesti varaudutaan ja varmistetaan järjestelmien toiminta myös kunkin aikakauden normaalioloissa odotettavissa oleviin uhkiin ja häiriöihin.

Arvion mukaan se, että muun muassa yhteiskunnan perustoiminnot sekä väestön toimeentulo ja elinkeinoelämän toiminta perustuvat yhä enemmän ja usein jopa ratkaisevalla tavalla pitkälle kehitettyihin tietoteknisiin järjestelmiin, on laventanut yhteiskunnan niin sanottujen normaaliolojen ja valmiuslain soveltamisalan väliin jäävää harmaata vyöhykettä. Tällaiselle harmaalle vyöhykkeelle on ominaista, että siellä ilmenee toistuvasti edellä mainitun kaltaisia yhteiskunnan, väestön ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin ja toimintaan vaikuttavia häiriöitä ja vaaroja. Tämäntyyppisiä haitta-, häiriö- ja vaaratilanteita varten ei ole kuitenkaan aina olemassa sellaisia etukäteen sovittuja tai päätettyjä riittävän yksityiskohtaisesti suunniteltuja ja varsinkaan jatkuvasti ylläpidettyjä toimintatapoja, päätöksentekomekanismeja ja varajärjestelmiä,

joilla tämäntyyppiset häiättätilanteet, häiriöt ja vaarat voitaisiin ennakolta estää tai niiden esiintymismahdollisuus ja aiheutuvat haitat ja vahingot minimoida sekä korvata aiheutuneet vahingot syyttömille osapuolille.

Poikkeusoloja koskeva valmiuslainsäädäntö on yhteiskunnallisesti tärkeää lainsäädäntöä. Edellä olevassa esitettiin joitakin perusteluita sille, että yhtä tärkeää tai itse asiassa vielä tärkeämpää on, että valmiuslaissakin turvattavat väestön, elinkeinoelämän ja yhteiskunnan toiminnan intressit ja perustarpeet ja toiminnot on turvattu jo poikkeusolojen ulkopuolelle jäävällä niin sanotulla harmaalla alueella. Tämän vuoksi on tärkeää, että sinänsä perustellun valmiuslain uudistamisen ohella huolehditaan siitä, että asianomainen erityislainsäädäntö pidetään ajan tasalla ja myös lainsäädännön reaalista soveltamismahdollisuuksista (mm. taloudelliset voimavarat) huolehditaan. Sama koskee poikkeusoloja lievemmissä oloissa tapahtuvien merkittävien vaarojen, onnettomuuksien, yhteiskunnan perusjärjestelmien toimintahäiriöiden ja muiden vastaavien tapahtumien torjumisesta sekä erilaisista pelastus- ja järjestelmien uudelleenrakentamistoimista ja aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta vastaavien erityisviranomaisten sisäisiä toimivaltuuksia ja eri viranomaisten välisiä toimivaltuuksia koskevaa lainsäädäntöä.

Lain tarkoitus, soveltamisala ja yleiset periaatteet

1 § *Lain tarkoitus*

Toimikunnan mietintö sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi perusteluineen. Yleisperustelujen johdannossa todettiin, että valmiuslainsäädännöllä pyritään varmistamaan väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa. Poikkeusolojen määrittäminen on lain soveltamisen kannalta keskeisin säännös. Ennen lain muiden säännösten soveltamista on ensiksi oltava täsmällinen tieto siitä, mitä poikkeusoloilla valmiuslaissa tarkoitetaan, jota seuraa yhteiskunnallisesti ja oikeudellisesti vakava ja vaativa arviointi ja harkinta siitä, onko asianomaisessa tilanteessa käsillä valmiuslaissa tarkoitettu poikkeusolo, jolloin lain asianomaisen toimivaltuuksien käyttö voi tulla kyseeseen.

Lain tarkoitusta koskeva lakiehdotuksen 1 § oli lähes identtinen nykyisen valmiuslain (1080/1991) kanssa. Lisäyksenä oli maininta sii-

tä, että lain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä. Nykyisen lain tarkoitussäännön on tässä suhteessa jonkin verran kapeampi, kun 1 §:ssä todetaan väestön osalta ainoastaan sen toimeentulon turvaaminen. Ehdotettu lisäys viittasi valmiuslaissa nykyisin olevaan väestön-suojelua koskevaan sääntelyyn. Tähän nähden ja muutoinkin väestön suojaamista on pidettävä sellaisena etuna ja arvona, jota valmiuslailla on pyrittävä suojaamaan. Oikeuskansleri piti ehdotettua lisäystä ja täsmennystä asianmukaisena.

2 § *Soveltamisala*

Valmiuslain soveltamisalaa koskeva säännös olisi uusi. Valmiuslaissa säädettäisiin ensinnäkin viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana (lain II osa). Toiseksi valmiuslaissa säädettäisiin viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin. Varautumista koskeva sääntely velvoittaisi viranomaisia normaalioloissakin. Poikkeusolojen nimenomaisia toimivaltuuksia koskevat säännökset tulee olla rakenteellisesti ja sisällöllisesti selkeästi säädettyjä. Laista tulee selkeästi ilmetä, milloin valmiuslain toimivaltuuksia koskevia säännöksiä voidaan käyttää sekä toimivaltuuksien käytön rajat. Toisaalta laista tulee rakenteellisesti ja sisällöllisesti selkeästi ilmetä, milloin kysymys on valmiuslain mukaisesta viranomaisten varautumisvelvollisuudesta. Valmiuslain soveltamisalaa koskeva uusi säännös oli tähän nähden tarpeellinen ja asianmukainen.

Viranomaisten varautumisvelvollisuus on sisällöllisenä kysymyksenä ja toimintavelvoitteena tietyllä tavalla liukuva. Valmiuslain 2 §:ssä on kysymys varautumisesta poikkeusoloihin. Tämän lausunnon alussa on korostettu asianomaisten viranomaisten huolehtimisvelvollisuutta, valvontavelvollisuutta, toimintavelvollisuutta ja varautumisvelvollisuutta myös ja erityisesti poikkeusoloja edeltävissä niin sanotuissa normaalioloissa. Tämän velvollisuuden täyttäminen palvelee myös 2 §:n mukaista varautumista, joten sitä on aiheellista tähdentää myös uuden lain aikaisissa harjoituksissa.

3 § *Poikkeusolojen määrittelmä*

Valmiuslain 3 §:ssä säädettävä poikkeusolojen määrittelmä liittyisi olennaisesti perustuslain 23 §:ssä säädettyihin tilapäisiin poikkeuksiin perusoikeuksista poikkeusoloissa. Perustuslain mainitun pykälän mukaan perusoikeuksista tehtä-

vät tilapäiset ja välttämättömät poikkeukset ovat mahdollisia a) Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen aikana tai b) vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien kansankuolien uhkaavien poikkeusolojen aikana.

Aseellinen hyökkäys mainitaan nykyisen valmiuslain 2 §:n 1 kohdassa ja se ehdotetaan mainittavaksi uuden lain 3 §:n 1 kohdassa. Sama koskee aseellisen hyökkäyksen jälkitilaa tarkennettuna lakiehdotuksen asianmukaisena pidettävällä tarkennuksella ”välitön” jälkitila. Poikkeusolojen määritelmästä poistettavaksi ehdotettavan ”sodan” käsitteen osalta voitaisiin jonkinlaisena oikeudellisena tulkintakäsitteeksi näinä yhteydessä ehkä tarkastella Suomen alueella aseellisen hyökkäyksen jälkeen vallitsevaa pitkäaikaisempaa ”asemasota” -vaihetta tai muuta sen kaltaista olotilaa, johon ei sisälly enää aseellista hyökkäystä, mutta kysymys ei ole myöskään aseellisen hyökkäyksen välittömästä jälkitilasta. Sodan käsitteen poistamista valmiuslain mukaisesta poikkeusolojen määritelmästä voitiin kuitenkin pitää perusteltuna, koska sodan voidaan yleisesti ottaen katsoa sisältyvän aseellisen hyökkäyksen käsitteeseen ja jälkimmäiseen olotilaan liittyy pykälän 2 kohdassa tarkoitettu ”huomattava aseellinen uhka”.

Valmiuslain 3 §:n 2 kohtaa ehdotettiin määriteltäväksi uudelleen ensinnäkin siten, että enää ei edellyttäisi Suomen alueellisen koskemattomuuden vakavaa loukkausta tai uhkaa. Olennaista olisi, että loukkaus tai uhka kohdistuisi Suomeen. Loukkaus tai uhka voitaisiin siten toteuttaa esimerkiksi maan rajojen ulkopuolella aiheuttamalla vahinkoa tai häiriötä maan elintoimintojen kannalta elintärkeissä tietojärjestelmissä tai vakava vahinko tai häiriöt aiheutetaan biologisin keinoin. Muun muassa näissä yhteyksissä kysymys ei olisi alueellisen koskemattomuuden loukkauksesta. Nykyisessä laissa erikseen mainitun sodanuhkan osalta viitataan edellä sodan käsitteen osalta lausuttuun.

Toimikunnan mietintöön sisältyvien lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lakiehdotuksen 3 §:n 2 kohta kattaisi myös nykyisen lain 2 §:n 3 kohdan mukaisen sääntelyn. Toimikunta tosin itsekin totesi, että uusi säännös korvaisi ”osittain” nykyisen lain 2 §:n 3 kohdan. Näin varmaan useimpien mahdollisten tilanteiden osalta onkin, mutta oikeuskansleri ei pitänyt ehdotettua säännöstämistä riittävän kattavana. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 kohdan mukainen nykyisen lain 2 §:n 2 ja 3 kohtien yhdistäminen olisi liian pelkistettyä ja yksioikoista. Nykyisen lain 2 §:n 2 kohta koskee vieraiden valtioiden (siis

muiden kuin Suomen) välistä sotaa tai sodanuhkaa (uuden lain mukaisesti aseellista hyökkäystä tai sen uhkaa) sekä sen aiheuttamaa vakavaa kansainvälistä jännitystilaa, joka edellyttää lainkohdassa mainittuja välttämättömiä toimenpiteitä (myös) Suomessa. Oikeuskanslerin arvion mukaan tämäntyyppisiä kansainvälispoliittisia asetelmia ja tilanteita voi esiintyä myös tulevaisuudessa ja niitä varten olisi perusteltua säilyttää valmiuslaissa edelleenkin nimenomainen määrittelysäännös. Ilman nimenomaista säännöstä olisi mahdollista, että jossain yksittäisessä vakavassa tilanteessa jouduttaisiin perusteita valmiuslain soveltamiselle hakemaan uuden valmiuslain 3 §:n yksityiskohtaisista perusteluista (lain 3 §:n 2 kohta ”korvaa osittain” vanhan lain 2 §:n 3 kohdan). Näin olennaiset valmiuslain soveltamisen perusteet tulisi kuitenkin ilmetä yksiselitteisesti ja selkeästi laista.

Kuten jäljempänä olevasta tarkemmin ilmenee, valmiuslain 3 §:n 3 ja 4 kohdat olisivat perustuslain 26 §:ään nähden eri asemassa kuin lain 3 §:n 1 ja 2 kohdat.

Sekä valmiuslain 2 §:n 4 kohdassa että lakiehdotuksen 3 §:n 3 kohdassa on kysymys väestön toimeentulon ja maan talouselämän perusteiden turvaamisesta. Nykyisen lain näkökulma on kuitenkin tältä osin suppeampi sikäli, että niihin kohdistuvat uhkat on liitetty polttoaineiden ja muun energian sekä raaka-aineiden ja muiden tavaroiden tuonnin vaikeutumiseen tai estymiseen tai muuhun vaikutuksiltaan niihin verrattavaan kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriintymisestä aiheutuvaan vakavaan uhkaan. Uudessa laissa kysymys voisi siten olla muistakin kuin raaka-aineiden saatavuuteen liittyvistä taloudellisista kriiseistä. Näkökulman laajentaminen on perusteltua.

Valmiuslakiluonnoksen 3 §:n 3 kohdan erityisperusteluissa oli esimerkkinä mainittu tietoteknisten tai logististen järjestelmien toiminnan vakava horjuminen. On mahdollista, että mainituilla yhteiskunnan ja elinkeinotoiminnan lohkoilla voi joissain äärimmäisissä tapauksissa ilmetä vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan ”toimivuus” olennaisesti vaarantuu. Valmiuslain soveltamisen kannalta on kuitenkin korostettava, että kysymys tulee olla hyvin harvinaisista, poikkeuksellisen vakavista ja yhteiskunnan perustoimintoja järkyttävistä tapahtumista tai uhkista. Sellaisen konkreettisoiminen on tässä yhteydessä vaikea tehtävä. Yleiseltä kannalta voidaan sen sijaan todeta, että jo yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti vakaisissa ”normaalioissa” on kansalaisten ja elinkeinoelämän ja

julkisen hallinnon tarvitsemassa tietoliikenteen perusjärjestelmien käytettävyydessä ja käyttöön saamisessa ilmennyt sellaisia puutteita, viiveitä ja toiminnallisia epäluotettavuustekijöitä, että todetut epäkohdat ovat edellyttäneet tietoliikenne- ja viestintäpalveluihin kohdistuvia erillisiä lainsäädäntötoimenpiteitä. Myös sähköön jakelussa ovat suhteellisen normaaliin elämään kuuluvat ja muutoin kuin tarkalta ajankohdaltaan ennakoitavissa olevat luonnonilmiöt (esim. voimakkaat syystuulet, lumen kertyminen puustoon) aiheuttaneet tietyillä alueilla kohtuuttomia häiriöitä ja vahinkoa palvelujen tilaajille. Näiltä osin on syytä korostaa, että vakavia poikkeuksellisia tapahtumia ja uhkia koskevan erityislainsäädännön ohella yhteiskunnan ja sen asianomaisten viranomaisten tehtävänä on huolehtia siitä, että jokapäiväisen elämän kannalta tärkeiden tietoliikenteen ja perusenergian ja muiden vastaavien palvelujen ja tuotteiden peruspalvelutaso ja saatavuus on asianmukaisesti turvattu. Vakavimmillaan kysymys voi olla lainsäädäntötoimista mutta ennen niitä palvelujen tilaajien ja niistä maksavien asiakkaiden sopimusturvasta ja velvoitteitaan laiminlyöväen sopimustahon vahingonkorvausvastuusta sekä asianomaista alaa valvovan viranomaisen valvonnallisista toimenpiteistä.

Lakiehdotusluonnoksessa käytetty käsite (yhteiskunnan) ”toimivuus” ei ollut lausunnon mukaan käsitteenä tässä yhteydessä täysin onnistunut. Vaikka lainkohdassa edellytettäisiin, että kysymys on ”olennaisesta vaarantumisesta” jäisi lainkohdan soveltamisala oikeuskanslerin mielestä liian avoimeksi. Lisäksi jo käsitteenä ”toimivuus” on lakitekstissä tai ainakin tämäntyyppisessä yhteiskunnallisesti hyvin vakavia tapahtumia tai uhkia koskevassa lainsäädännössä epätarkka ja vähemmän sopiva. Myös tässä lainkohdassa tulisi korostaa tapahtumien ja uhkien poikkeuksellista luonnetta ja niiden vakavuutta. Sen vuoksi lain 3 §:n 3 kohta voitaisiin kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti: ”[Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat] väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan perustoiminnot vakavasti vaarantuvat. Käsite ”yhteiskunnan toimivuus”(”sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuus” jne.) esiintyy myös eräissä muissa lakiehdotusluonnoksen pykälissä. Myös niissä yhteyksissä käsitteen tarkentamista ja supistamista voitaisiin harkita siten, että laissa puhuttaisiin esim. yhteiskunnan perustoimintojen vakavasta vaarantumisesta (vast. välttämättömien sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toiminnan turvaamisesta).

Valmiuslain 3 §:n 4 kohtaan ehdotettuja poikkeusolojen määritelmän laajennuksia oikeuskansleri piti asianmukaisina. Tartuntatauti voidaan tässä yhteydessä rinnastaa suuronnettomuuteen varsinkin kun lainkohdassa edellytetään, että kysymyksessä on erityisen vakava suuronnettomuus tai sen välitön jälkitila sekä hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Toimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

6 § *Asetus toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta*

Tasavallan presidentti on kytketty valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoon siten, että perustuslain uudistuksen yhteydessä muutetussa valmiuslain nykyisessä 3 §:ssä säädetään, että toimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen tapahtuu tasavallan presidentin asetuksella ja toimivaltuuksien käyttö tapahtuisi valtioneuvoston asetuksilla. Myös uudessa valmiuslaissa tasavallan presidentillä on tarkoitus säilyttää valmiuslain mukaisten poikkeusolojen toteamista koskeva päätäntätehtävä. Lainsäädännössä on varauduttava siihen, että valmiuslaissa säädettyjen poikkeusolojen toteaminen ja poikkeusolojen edellyttämistä toimenpiteistä päättäminen saattaa edellyttää hyvin joutuisaa päättämistä ja päätösten toimeenpanoa. Senkin vuoksi voitiin pitää asianmukaisena, että nykyisessä valmiuslaissa olevasta kaksitasoisesta norminannosta luovuttaisiin. Säädosvaltaa ja siten myös viimekätistä päätösvaltaa käyttäisi valtioneuvosto ja tasavallan presidentti osallistuisi poikkeusolojen toteamista koskevaan päätöksentekoon muulla tavoin.

Valmiuslain 6 §:n 1 momenttiin ehdotettu uusi päätöksenteon järjestely muistutti konstruktiona perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista toimivaltajärjestelyä kansainvälisissä asioissa, mutta olisi ollut päätöksentekotoimivallan kannalta päinvastainen kuin 93 §:n 1 momentissa valtioneuvoston ollessa asetuksen antaja. Kun voitiin perustellusti olettaa, että valtaosa valmiuslain 3 §:ssä säädetävistä poikkeusolot muodostavista vakavista tapahtumista tai uhkista ovat sellaisia, että ne muuten asioina kuuluvat perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädetyn tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintamenettelyn piiriin, oli paikallaan vielä jatkovalmistelussa arvioida ehdotuksen suhdetta perustuslakiin tältäkin kannalta. Poikkeuksen nykyiseen yhteistoimintamenettelyyn luettavista asioista

muodosti lähinnä jokin Suomen rajojen sisäpuolella tapahtunut ja vaikutuksiltaan Suomeen rajoittuva lakiehdotusluonnoksen 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettu suuronnettomuus.

Valmiuslain 6 §:n 1 momentissa on kysymys valmiuslaissa säädettyjen poikkeusolojen vallitsemisen toteamisesta (käyttöönottoasetus). Jonkin valmiuslain 3 §:ssä säädetyn poikkeusolot muodostavan tapahtuman tai olotilan hoitamiseksi (esim. pandemia) välttämättömiä päätöksiä ja toimenpiteitä saatetaan tehdä ja toimeenpanna Euroopan unionin puitteissa. Sen tyyppisiä päätöksiä ja toimenpiteitä voidaan joutua tekemään myös jo ennen kuin tilanne Suomessa olisi muodostunut niin vakavaksi, että kysymys olisi valmiuslain soveltamisesta. Tällöin on kysymys asianomaisen alan erityislainsäädännön soveltamisesta. Tämän tyyppisessä päätöksenteossa kysymys on perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesta Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päätösten toimeenpanosta, josta valtioneuvosto vastaa.

Käyttöönottoasetuksen voimassaoloajan lyhentäminen nykyisen valmiuslain (3 §:n 2 mom.) yhdestä vuodesta kuuteen kuukauteen kerrallaan olisi tarpeellinen uudistus.

10 § *Toimivaltuussäännösten soveltamisen päättyminen*

Säädösvallan käyttöä koskeva uudistus (vain valtioneuvoston asetuksia) selkiinnittäisi myös toimivaltuussäännösten soveltamisen päättymistä koskevaa päätöksentekoa. Nykyisessä valmiuslain 7 §:n mukaisessa kaksiportaisessa päätöksenteossa asianomaisten viranomaisten vastuulla on huolehtia sekä asianomaisen tasavallan presidentin asetuksen että sitä vastaavien valtioneuvoston asetusten ajan tasalla pidosta. Uudessa valmiuslain 10 §:n mukaisessa norminannossa kysymys olisi aina vain valtioneuvoston asetusten voimassaolodellytysten seurannasta ja kumoamisesta. Uudistus olisi tässäkin suhteessa nykyistä lakia selkeämpi.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Voimassa oleva valmiuslaki (1080/1991) on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla (HE 248/1989 vp). Sama koskee 25.2.2000 annetulla lailla (198/2000) toteutettua valmiuslain muutosta, joka tuli voimaan 1.3.2000 eli samaan aikaan perustuslain kanssa (HE 186/1999 vp).

Myös poikkeusolojen rahoitusmarkkinoiden ja vakuutustoiminnan säännöstelyä ja valvontaa koskevat uudet säännökset (696/2003) lisättiin valmiuslakiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä eli perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla (HE 200/2002 vp). Koska valmiuslaki ja siihen tehdyt sisällöltään olennaiset muutokset ja lisäykset on aikanaan säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, tässä yhteydessä kysymys oli lähinnä sen arvioimisesta, sisälsikö lausuntopyyntöön kohteena ollut lakiehdotusluonnos sellaisia oikeudellisesti merkittäviä poikkeusolojen määrittelyn ja poikkeusolojen toimivaltuuksien laajennuksia, että laki tulisi sen vuoksi säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Valmiuslakitoimikunnan ehdotus uudeksi valmiuslaiksi sisälsi varsin monipuolisen ja perusteellisen jakson (s. 118–124), jossa oli käsitelty valmiuslain suhdetta perustuslakiin ja lain säätämisyjärjestyksestä. Ensinnäkin perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen perusoikeusrajoitusten tilapäisyysvaatimuksen osalta oikeuskansleri katsoi, samoin kuin toimikuntakin, että valmiuslakitoimikunnan lakiehdotusluonnoksessa ehdotettuja perusoikeusrajoituksia oli pidettävä sillä tavoin tilapäisinä kuin perustuslain 23 §:ssä edellytetään. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoa ja käyttöä koskevien määräaikaisten valtioneuvoston asetusten voimassaoloajan lyhentäminen (kerrallaan) yhdestä vuodesta kuuteen kuukauteen lisäsi valmiuslain mukaisten toimenpiteiden aiheuttamien perusoikeuspoikkeusten tilapäisluonnetta.

Lakiehdotusluonnoksen 35–38 §:ssä oli uusia ja varsin pitkälle meneviä sähkön jakeluun ja käyttöön liittyviä toimivaltuuksia. Ne voisivat koskea kaikkia valmiuslain 3 §:n poikkeusolojen määritelmän piiriin kuuluvia tilanteita. Reaktiotapoja olisivat sähkön käytön rajoittaminen (35 §), sähkön kulutuskiintiö (36 §), sähkön käytöstä perittävä ylitysmaksu (37 §) ja viimeisenä sähkötoimituksen keskeyttäminen (38 §). Kysymys on tilanteista, joissa julkinen valta lain nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella puuttuisi asianomaisen sähköenergian tuottajan tai jakelijan (myyjä) ja kuluttajana olevan yksityisen henkilön tai elinkeinonharjoittajan välisiin sähköenergian saantia ja hintoja koskeviin sopimussuhteisiin. Sopimusvapaus kuitenkin nauttii eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tarkemmin määriteltyä omaisuuden perustuslainsuojaa. Sähköenergian saantia ja hintoja koskevat säännöstelyvaltuudet koskisivat kaikkia valmiuslain 3 §:ssä säädettyjä (siis muitakin kuin perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja) poik-

keusoloja. Säännöstelyvaltuudet olisivat ainakin osittain uusia ja lisäksi ne olisivat varsin pitkälle meneviä. Tämän vuoksi niiden suhdetta perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan tulisi lakiehdotuksen säätämisyjärjestysperusteissa käsitellä tarkemmin.

Edellisessä kappaleessa todettu koski myös lakiehdotusluonnoksen 9 luvussa (59–62 §) säädettäviksi ehdotettuja toimenpiteitä sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden turvaamiseksi. Myös mainituissa lainkohdissa tarkoitettujen toimenpiteiden voimassa oloa koskevat kysymykset tulisi käsitellä myös kysymyksessä. Toimivaltuudet olisivat lisäksi viestintäverkkoja ylläpitävien ja viestintäpalveluja tarjoavien elinkeinonharjoittajien mutta myös viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen käyttäjien kannalta pitkälle meneviä ja ne koskisivat viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen käyttöä koskevien sopimusten ydinkysymyksiä.

Lakiehdotusluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa oli tarkasteltu lakisääteisen vakuutuksen muutoksia koskevaa 55 §:ää perustuslain 19 §:ssä säädetyn sosiaaliturvaa koskevan oikeuden kannalta. Sen lisäksi erityisperustelujen kyseisessä jaksossa oli omaisuuden suojatarkastelua koskevassa osassa luettelonomaisesti mainittu myös lakiehdotuksen 55 §. Asiaa ei ollut kuitenkaan omaisuudensuojan kannalta mitenkään yksityiskohtaisemmin käsitelty. Valmiuslakiin ehdotettu 55 §:n mukainen sääntely kuitenkin merkitsisi huomattavasti pidemmälle menevää sääntelyä kuin mitä nykyisen valmiuslain 16 §:n 2 momentissa on säädetty. Ehdotetun valmiuslain 55 §:n mukaisten toimivaltuuksien käytössä ei olisi kysymys pelkästään lainkohdassa säädettyjen eläkkeiden ja muiden etuuksien saamisen edellytysten tilapäisestä ja välttämättömästä heikentämisestä, vaan puuttumisesta myös jo lainvoiman saaneella eläke- tai etuus päätöksellä myönnetyn ja maksussa olevan eläkkeen ja etuuden määrään. Tällaisiin lainvoimaisen päätöksen perusteella maksussa oleviin eläkkeisiin ja etuuksiin puuttumista koskevia säännöksiä tulisi tarkastella yksityiskohtaisemmin perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan kannalta. Tämä huomautus koski erityisesti työntekijöiden ja virkamiesten omia lakisääteisiä palkkaan liittyviä ansaittuja eläkkeitä, joiden rahoitus perustuu palkkoihin suhteutettuihin työnantajien ja työntekijöiden maksamiin vakuutusmaksuihin eläkelaitoksille (ks. mm. HE 309/1993 vp s. 63).

Väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi välttämättömistä toimituksista poikkeusoloissa oli lakiehdotusluonnoksen

55 §:ssä rinnakkaisina mainittu lainkohdassa tarkoitettujen lakisääteisten eläkkeiden ja etuuksien maksamisen keskeyttäminen ja maksamisen lykkääminen. Molemmat reaktiotavat oli mainittu lainkohdassa rinnakkain niitä mitenkään käyttöedellytysten osalta painottamatta. Reaktiotapojen järjestyksen puolesta voitaisiin ehkä jopa päätellä, että ensisijaisena keinona tulisi kysymykseen lakisääteisen eläkkeen tai etuuden maksatuksen keskeyttäminen. Käsitteellisesti lykkääminen merkitsee sitä, että eläke ja etuus maksetaan muutoin säädetyllä tavalla, mutta ajallisesti säädettyä myöhemmin. Keskeyttäminen puolestaan merkinnee sitä, ellei muuta ole säädetty, että eläkettä ja etuutta maksetaan enintään 55 §:n 3 momentin erityissäännöksessä säädettävä minimimäärä. Tällainen säätelyvaihtoehto edellyttäisi asian tarkastelua ja punnintaa nimenomaan perustuslaissa perusoikeutena säädetyn omaisuudensuojan valossa. Lisäksi lain säätämisen yhteydessä tulisi ottaa selkeästi kantaa valtion ja asianomaisten lakisääteisestä eläketurvasta huolehtivien vakuutuslaitosten velvollisuuteen maksaa poikkeusolojen aikana maksamatta jätetyt lainvoimaisiin eläke- ja etuus päätöksiin perustuvat eläkkeet ja etuudet takautuvasti kohtuullisessa ajassa poikkeusolojen päättymisen jälkeen.

Edellä on käsitelty joitakin sellaisia valmiuslain uusia soveltamisalueita ja uusia tai aikaisempaan lakiin nähden lisättäviksi ehdotettavia toimivaltuuksia, joiden osalta yksityiskohtaisempi perusoikeuspunninta ja säätämisyjärjestysarviointi olisi oikeuskanslerin mielestä tarpeen. On tärkeää, niin kuin toimikunta ehdottaakin, että valmiuslain uudistamista koskeva lakiehdotus saatetaan lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksen arvioimiseksi ja muutoinkin eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Tuomarin vastuun toteuttamismuotojen kehittäminen

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa tuomarin vastuun kehittämistä pohtineen työryhmän mietinnöstä. Pyynnön johdosta oikeuskansleri esitti seuraavaa.

Perustuslain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa hoitaessaan julkista tehtävää. He myös päättävät syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatöimes-

sa. Tehtäväänsä hoitaessaan mainitut ylimmät laillisuusvalvojat valvovat perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista.

Oikeuskansleri totesi, että kuten hän oli tuomarien kurinpitotyöryhmän mietinnöstä 14.8.2000 antamassaan lausunnossa (dnro 25/20/00) ja tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä 6.4.2004 antamassaan lausunnossa (dnro 6/20/04) todennut, nykyinen tuomareihin kohdistuva valvontajärjestelmä on hänen mielestään riittävä ja toimiva. Hän yhtyi siten työryhmän mietinnössään esittämään johtopäätökseen, ettei tuomarien valvontalautakunnan perustaminen nykyisten valvontajärjestelmien ohteen ole tarkoituksenmukaista. Oikeuskanslerin mukaan ei ole perusteita arvioida, että mainitunlainen valvontalautakunta kykenisi valvomaan tuomarien toimintaa nykyistä tehokkaammin tuomitsemistoiminnan riippumattomuuteen puuttumatta.

Mainitussa tuomarien kurinpitotyöryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa oikeuskansleri oli todennut, ettei hän näe estettä valtion virkamieslain 45 §:n muuttamiselle siten, että kirjallinen varoitus voitaisiin antaa myös tuomarille. Lausunnossaan hän oli todennut myös, että virkamieslain 46 §:n 2 momenttia saattaisi olla tarkoituksenmukaista muuttaa siten, että työkykynsä menettäneen tuomarin erottamisesta päättäisi virkasyytetuomioistuimen sijasta ylempi tuomioistuin. Näin ollen oikeuskansleri piti mahdollisina työryhmän mietinnössään esittämiä vastaavanlaisia virkamieslain muutoksia.

Työryhmä ehdotti rikoslakiin muutosta, jonka mukaan tuomari voitaisiin tuomita viralta pantavaksi myös silloin, kun hänet tuomitaan sakkoon tahallisesta rikoksesta, jos rikoksen laatu, toistuvuus tai muu vastaava rikokseen liittyvä seikka osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi olemaan tuomarina. Tällaiselle muutokselle ei oikeuskanslerin mielestä ole mitään estettä, joskin sopivampana sanamuotona hän pitäisi säännösehdoituksessa mainitun tuomarina olemisen sijaan tuomarina toimimista. Oikeuskansleri oli samaa mieltä myös siitä, ettei mahdollisuus viran menettämiseen sakkorangaistuksella sovitettavan rikoksen johdosta saisi jäädä riippumaan siitä, sattuuiko epäilty rikos tulemaan käsitellyksi rangaistusmääräysmenettelyssä vai tuomioistuimessa. Yhdenvertaisuutta koskevien ongelmien lisäksi saattaisi tällöin tuomareiden mahdollisuus käyttää oikeusturvakeinona rangaistusvaatimuksen vastustamista tai kiistää epäilty rikos esitutkinnassa käytännössä kaventua, koska tuomarin saattaisi yksittäistapauksessa olla järkevämpää tyytyä hänelle rangaistus-

määräysmenettelyssä mielestään väärin perustein langetettavaan sakkorangaistukseen kuin saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Sen sijaan käytännön näkökohtana oikeuskansleri suhtautui hieman epäillen siihen, että tuomareita koskevat kysymyksessä olevan kaltaiset rikosasiat käytännössä työryhmän kaavaillemalla tavalla tulisivat syyttäjien toimesta niiden rangaistusmääräysmenettelyssä käsittelemisen sijaan läheskään kattavasti tuomioistuimissa käsiteltäviksi. Ottaen huomioon sekä rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltävien asioiden että tuomarien määrän lienee olemassa riski, että kyseisenlaisten asioiden ohjautumiseen tuomioistuinkäsittelyyn tulisi vaikuttamaan muun ohella se, tekeekö tuomari rikoksensa paikkakunnalla, jonka syyttäjät hänet nimeltä tuntevat, samoin kuin se, ilmoittaako tuomari rangaistusvaatimukseen merkittäväksi virkanimikkeensä vai, itselleen edullisemmin, esimerkiksi varatuomarin arvonimensä (2/20/06).

DNA-tunnisteiden määrittämistä koskevia pakkokeinolain muutoksia valmistelleen työryhmän mietintö

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa DNA-tunnisteiden määrittämistä koskevia pakkokeinolain muutoksia valmistelleen oikeusministeriön työryhmän ehdotuksesta, jossa esitettiin muutoksia pakkokeinolain 5 luvun 12 §:ään ja 6 luvun 5 §:ään.

Oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa työryhmän ehdottamaan pakkokeinolain 6 luvun 5 §:n muutokseen, jolla mahdollistettaisiin DNA-tunnisteen määrittäminen henkilöltä, jonka on lainvoimaisella tuomiolla todettu syyllistyneen rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

Työryhmä ehdotti lisäksi muutettavaksi henkilöön kohdistuvan etsinnän suorittamista sääntelevä pakkokeinolain 5 luvun 12 §:ää siten, että henkilönkatsastuksen, joka käsittää ainoastaan sylkinäytteen ottamisen DNA-tunnisteen määrittämiseksi, saa toimittaa myös tutkittavan kanssa eri sukupuolta oleva terveydenhuoltohenkilöstöön kuulumaton henkilö ja näytettä otettaessa saa olla läsnä tutkittavan kanssa eri sukupuolta oleva henkilö. Oikeuskansleri piti ehdotusta käytännön syistä perusteltuna. Hän totesi, että henkilöön kohdistuvan etsinnän suorittamisen sukupuolisääntelyä mainitulla tavalla muutettaessa voisi kuitenkin sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi samassa yhteydessä harkita vastaavanlai-

sen poikkeuksen säätämistä myös tarkkuusalkometrillä suoritettavaan uloshengitysilman alkoholipitoisuuden mittaukseen (12/20/06).

Eräistä Ahvenanmaan maakuntalakien valvontaan liittyvistä erityiskysymyksistä

Lausunnossaan oikeuskansleri tarkasteli selvitysmies, hallintoneuvos Niilo Jääskisen selvitystä eräistä Ahvenanmaan maakuntalakien valvontaan liittyvistä erityiskysymyksistä (Oikeusministeriön julkaisu 2006:2) (8/20/06).

Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittämistä koskeva työryhmämietintö

Oikeusministeriö pyysi kirjeellään lausuntoa riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittämistä pohtineen työryhmän mietinnöstä.

Työryhmä esitti mietinnössään riidattomien velkomusasioiden käsittelyn säilyttämistä tuomioistuimissa, asioiden siirtomahdollisuutta käräjäoikeuksien kesken, sähköisen asioinnin lisäämistä ja todisteellisesta tiedoksiannosta luopumista. Työryhmä esitti myös muun muassa, että oikeusministeriössä ryhdyttäisiin valmistelemaan lainsäädäntöä, joka mahdollistaisi ulosottoperusteen hankkimisen vapaaehtoisessa perinnässä velallisen suostumuksella.

Työryhmä totesi mietinnössään, että vaikka sen toimeksiannossa korostuivat taloudelliset näkökohdat, oli kaikkien kehittämistoimenpiteiden reunaehtona pidetty riidattomien velkomusasioiden käsittelyn säilymistä oikeudellisesti korkeatasoisena. Edelleen työryhmä totesi, että ehdotus ei saanut johtaa kansalaisten oikeusturvan heikentymiseen, ehdotuksen oli oltava yhteensopiva perustuslain ja ylikansallisen sääntelyn kanssa ja oli kiinnitettävä huomiota siihen, miten hyvin se sopi osaksi muuta kotimaista sääntelyjärjestelmää. Oikeuskansleri piti mainittuja tavoitteita perusteltuina ja tärkeinä.

Työryhmän mietintöön sisältyvistä ehdotuksista oikeuskansleri tarkasteli lausunnossaan erityisesti todisteellisesta tiedoksiannosta luopumista koskevaa ehdotusta.

Työryhmä ehdotti, että riidattomissa velkomusasioissa haasteen tiedoksianto voitaisiin laissa säädetyin edellytyksin toimittaa tavallisena postitiedoksiantona. Tällöin tiedoksianto toimitettaisiin lähettämällä asiakirjat asianosaiselle postitse asianosaisen väestökisteriin tai kaupparekisteriin merkittyyn osoitteeseen, ellei olisi

syytä epäillä tällaisen tiedoksiannon onnistumista. Tiedoksiannon katsottaisiin tapahtuneen seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun asiakirja olisi annettu postin kuljetettavaksi.

Työryhmä lasi mietinnössään minkälaisiin kustannussäästöihin ehdotettu postitiedoksiannomenettely johtaisi. Oikeuskansleri piti hyvänä sitä, että mietinnössä toisaalta varsin avoimesti pohdittiin myös niitä oikeusturvaongelmia, joita ehdotettuun menettelyyn mahdollisesti liittyisi.

Oikeuskansleri toi asiassa esille sen, että perustuslain 21 §:n 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. Myös muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Oikeuskansleri toi asiassa esille myös sen, että asianosaisen oikeus tulla kuulluksi (kontradiktorinen periaate) on keskeinen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Riidattomien velkomusasioiden käsittelyssä vastaajan oikeusturvan toteutumisen kannalta on ensisijaisen tärkeää, että haaste (kantajan kanne) annetaan vastajalle tiedoksi ja tälle varataan mahdollisuus antaa kanteen johdosta vastaus. Jos vastausta ei tule, tuomioistuin ei nimittäin tutki kantajan vaatimuksen oikeellisuutta (vain kun kanne on selvästi perusteeton, on se tuomiolla hylättävä), vaan yksipuolinen tuomio perustuu yksinomaan vastaajan passiivisuuteen.

Myös työryhmä toi esille oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset todeten, että tästä lähtökohdasta huolimatta lainsäädännössämme ei ole omaksuttu sellaista periaatetta, että todisteellinen tiedoksianto aina olisi yksipuolisen tuomion edellytys. Edelleen työryhmä totesi, että haasteen tiedoksiannon epäonnistuminen ei toisaalta johda pysyvään oikeudenmenetykseen, vaan vastaaja voi saattaa asian uudestaan tutkittavaksi hakemalla takaisinsaantia.

Oikeuskansleri totesi sinänsä olevan niin, että myös voimassa olleen tiedoksiantojärjestelmän puitteissa on täysin mahdollista, että yksipuolinen tuomio annetaan, vaikkei vastaaja tosiasiallisesti olisi saanutkaan tietää kanteesta. Haasteen tiedoksianto voidaan nimittäin oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 7 §:n mukaisesti toimittaa sijais-tiedoksiantona ja 11 luvun 9 §:n mukaisesti kuulluttamalla. Näissä tapauksissa ei ole lainkaan varmaa, että vastaaja tosiasiallisesti saisi tiedon kanteesta ennen yksipuolisen tuomion antamis-

ta, mutta tämän ei ole katsottu olevan perus- ja ihmisoikeuksien vastaista.

Oikeuskansleri katsoi, ettei näitä tiedoksiantomenettelyjä kuitenkaan voida rinnastaa ehdotettuun postitiedoksiantomenettelyyn. Sijaistiedoksiantomenettelyjä tiedoksianto kuuluttamalla on säädetty poikkeukselliseksi tiedoksiantotavoiksi olkoonkin, että sijaistiedoksiantomenettelyä työryhmän mainitsemin tavoin käytettäneen melko yleisesti. Nämä tiedoksiantomenettelyt perustuvat siihen, että haaste on joko pyritty antamaan tiedoksi muulla tavalla, ilmenneiden seikkojen perusteella voidaan olettaa vastaajan välttelevän tiedoksiantoa tai haastamista muulla tavalla ei ole voitu edes yrittää. Nyt ehdotetusta postitiedoksiantomenettelystä sen sijaan tulisi ensisijainen tiedoksiantomenettely. Haastetta kantajan riidattomiksi väittämässä asioissa ei edes yritettäisi antaa vastaajalle todisteellisesti tiedoksi ja vain poikkeustapauksissa ehdotettua menettelyä ei käytettäisi.

Oikeuskanslerin mukaan on tietenkin myös niin, että yksipuolisen tuomion antamisen jälkeen vastaaja voisi aina saattaa asian uudelleen tutkittavaksi hakemalla takaisinsaantia. Mahdollisuus hakea takaisinsaantia ei hänen mukaansa kuitenkaan kokonaan poistaisi oikeusturvaongelmia. Oletetaan, että velkomusasiassa olisi annettu yksipuolinen tuomio ja haaste olisi annettu tiedoksi vastaajalle ehdotettua postitiedoksiantomenettelyä käyttäen, mutta vastaaja ei tosiasiassa olisi saanut haastetta tiedoksi. Tällöin olisi annettu yksipuolinen tuomio, johon liittyisi muun muassa välitön täytäntöönpanokelpoisuus ja maksuhäiriömerkintä luottotietorekisteriin ilman että vastaaja olisi lainkaan saanut tietää kanteesta. Oikeuskansleri kiinnitti tässä yhteydessä huomiota siihen, että merkintä luottotietorekisteriin ei poistu yksinomaan takaisinsaantia hakemalla. Takaisinsaannin hakeminen kasvattaisi myös asiansaisten kuluja verrattuna siihen tilanteeseen, että vastaaja olisi vastannut suoraan haasteeseen. Olisi lisäksi mahdollista, että tavallisen kansalaisen kohdalla kynnys takaisinsaantihakemuksen laatimiseen olisi suurempi kuin haastetta koskevan vastauksen antamiseen.

Työryhmäkin totesi mietinnössään, että tavallisen postitiedoksiannon käyttöön liittyvät oikeusturvaongelmat syntyisivät tilanteessa, jossa vastaaja ei saisi kirjeitse lähetettyä haastetta ajoissa tiedoksi eikä tuomioistuimien havaitsisi tiedoksiannon epäonnistumista. Työryhmä pohti useasta eri näkökulmasta todennäköisyyksiä sille, että näin voisi käydä. Oikeuskanslerilla ei sinänsä ollut huomauttamista työryhmän esittämiin todennäköisyysslaskelmiin, joskin tietyt esi-

tetyt arvelut vaikuttivat hänen mukaansa melko yleisluonteisilta ja oikeusturvan toteutumisen kannalta osin varsin optimistisiltakin. Oikeuskansleri myös huomautti, että kyse oli nykyistä käytäntöä koskevista laskelmista ja tulevaisuuden käytäntöä oli aina vaikea ennustaa. Oikeuskansleri kuitenkin katsoi, että oli jo periaatteellisella tasolla ongelmallista ryhtyä laskemaan yksityiskohtaisia todennäköisyyksiä sellaiselle, mikä asiallisesti jo sinänsä konstituoisi oikeusturvaongelman. Se, että ehdotetun uudistuksen aiheuttamat oikeusturvaongelmat olisivat harvinaisia tarkasteltaessa asiaa mietinnön aikaisen käytännön valossa ei oikeuskanslerin mukaan voinut itsessään olla hyväksyttävä peruste ehdotuksen hyväksymiselle.

Oikeuskansleri katsoi voivansa yhtyä työryhmän pysyvän asiantuntijan Tatu Leppäsen mietintöön liittyvässä lausumassaan esittämään näkemykseen, että voitiin perustellusti kysyä, oikeuttivatko mietinnössä kuvatut valtionaloudelliset näkökohdat niin merkittävän poikkeamisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteista kuin työryhmä oli ehdottanut. Oikeuskanslerin mukaan hänen lausumat näkökohdat huomioon ottaen työryhmän esittämät perustelut eivät saaneet häntä vakuuttuneeksi, että kysymykseen voitaisiin vastata myönteisesti (30/20/06).

Ratkaisuja

Ministeriö

Muu kannanotto

Lapsen uskonnollisen aseman merkitseminen väestötietojärjestelmään

Oikeuskanslerin päätöstä, joka koski alle yksivuotiaan lapsen uskonnollisen aseman merkitsemistä väestötietojärjestelmään, selostetaan perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevassa jaksossa sivulla 51 (961/1/04).

Tuomioistuimet

Virkasyytteet

Päätös lautamiesten epäiltyjen virkarikosten johdosta

Tapausta on selostettu lähemmin jaksossa 7, sivulla 171. Katso myös sivu 47 (1/31/06).

Päätös käräjätuomarin epäiltyjen virkarikosten johdosta

Apulaisoikeuskansleri päätti nostaa syytteen käräjätuomaria vastaan. Syyte koski epäiltyä tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista, virkavelvollisuuden rikkomista ja virka-aseman väärinkäyttämistä. Käräjätuomarin ratkaistavina olleissa asioissa oli ollut viivästyksiä muun muassa tuomioiden antamisessa ja julistettujen ratkaisujen saattamisessa kirjalliseen muotoon. Käräjätuomari oli lisäksi ratkaissut velkajärjestelyn rauettamista koskeneen asian kahteen kertaan ja tämän peittääkseen saattanut asiassa alunperin julistamansa päätöksen lopputulokseen olennaisesti erilaiseen kirjalliseen muotoon kuin millaisen oli sen julistanut. Katso myös sivu 47 ja seloste päätöksestä kokonaisuudessa sivulla 184 (26/31/05).

Huomautukset

Virheellinen ratkaisu riita-asiassa

Käräjäoikeuden laamanni oli käräjäoikeuden puheenjohtajana ratkaissut riita-asian sillä perusteella, että kantaja ei ollut asetetun määräajan kuluessa antanut häneltä pyydettyä kirjallista vastinetta, vaikka kantaja tosiasiaa oli antanut vastineen määräajan kuluessa. Kantajan valituksen johdosta hovioikeus kumosi käräjäoikeuden päätöksen ja palautti asian käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella apulaisoikeuskansleri katsoi, että virhettä oli pidettävä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä, mutta antoi laamannille valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 6 §:n 1 momentin mukaisen huomautuksen virheellisestä menettelystä. Katso sivu 47 (23/31/03).

Käräjäsihteerin menettely

Käräjäoikeuden käräjäsihteerin oli laiminlyönyt toimittaa tyytymättömyyttä ilmoittaneelle velkomisasian vastaajalle muutoksenhakua varten jäljennöksen käräjäoikeuden tuomiosta valitusosoituksineen ennen valituksen tekemiselle säädetyn 30 päivän määräajan umpeen kulumista. Tästä johtuen käräjäoikeuden ratkaisu oli

saanut lainvoiman ja velkomisasian kantajapuoli oli lähettänyt sen ulosottoviranomaisille täytäntöön pantavaksi. Kirjoittamansa mukaan velkomisasian vastaajalla olisi ollut tarkoitus hakea hovioikeudelta muutosta vääränä pitämäänsä käräjäoikeuden tuomioon.

Apulaisoikeuskansleri totesi kannanotossaan, että tuomion jäljennöksen lähettämättä jättäminen tyytymättömyyttä ilmoittaneelle asianosaiselle on luonteeltaan vakava laiminlyönti. Tällainen virhe on omiaan myös vaarantamaan luottamusta oikeudenhoidon asianmukaiseen toimivuuteen.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan apulaisoikeuskansleri otti kuitenkin huomioon erityisesti sen, mitä laamanni oli kertonut käräjäsihteerin tuolloisesta työpaineesta. Apulaisoikeuskansleri piti uskottavana, että tämä oli osaltaan heikentänyt käräjäsihteerin tarkkaavaisuutta ja vaikuttanut tämän kykyyn suoriutua virheettömästi tehtävistään. Mainittu seikka ei poistanut käräjäsihteerin vastuuta laiminlyönnistä mutta vaikutti sen oikeudelliseen arviointiin.

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjäsihteerille valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n nojalla huomautuksen vastaisen varalle virkatehtävänsä laiminlyömisestä. Apulaisoikeuskansleri katsoi myös hankitusta selvityksestä olevan pääteltävissä, että ainakin tapahtumajaksolla käräjäoikeudessa on ollut työjärjestelyjen arvioimisen ja käräjäsihteerin työ määrän seurannan tarvetta. Koska tämä asia kuuluu viime kädessä laamannin vastuualueeseen, hän saattoi tästä esittämänsä näkökohdat käräjäoikeuden laamannin tietoon (994/1/04).

Haasteen antamisen viivytyksettömyys

Apulaisvaltakunnansyyttäjän apulaisoikeuskanslerille tiedoksi lähettämästä syyttäjien toimintaa koskeneesta kanteluratkaisusta kävi ilmi käräjäoikeuden jättäneen neljää vastaajaa koskeneen rikosasian sillensä syyttäjän peruutettua syytteesä asian vanhentumisen vuoksi. Lisäksi käräjäoikeus oli toisessa asiassa hylännyt yhteen vastaajaan kohdistetun rangaistusvaatimuksen syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi.

Syyteoikeus asioissa oli vanhentunut niiden ollessa käräjäoikeuden käsiteltävinä. Apulaisoikeuskansleri otti tutkittavakseen omana aloitteena, oliko käräjäoikeus ryhtynyt tapauksissa viipymättä tarvittaviin toimiin vastaajien haastamiseksi.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 8 §:n mukaan tuomioistuimen on rikosasiassa annettava haaste viipymättä sen jälkeen, kun syyttäjä on toimittanut haastehakemuksen käräjäoikeudelle. Säännöksen perusteella tuomarin virkavelvollisuuksiin kuuluu omalta osaltaan pyrkiä huolehtimaan siitä, että hänen käsiteltäväkseen tullutta rikosasiaa koskeva haaste annetaan vastaajalle tiedoksi niin, ettei rikoksen syyteoikeus pääse vanhentumaan.

Tapauksissa vastaajien tekemiksi epäiltyjä tekoja ei syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi ollut voitu käsitellä oikeusjärjestyksen mukaisesti. Asianomistajien kannalta kysymys oli näin ollen siitä, ettei heidän perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeutensa saada asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi toteutunut. Se, että haasteen antamisessa tapahtuneen aiheettomana pidettävän viipymisen takia rikosasiaa ei voida käsitellä lain tarkoittamalla tavalla, on myös omiaan heikentämään luottamusta oikeudenhoidon toimivuuteen.

Ensiksi mainitussa asiassa aikaa asian vireille tulosta syyteoikeuden vanhentumiseen oli ollut kolme ja puoli kuukautta. Hankitun selvityksen mukaan käräjätuomari ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin vastaajien haastamiseksi ennen rikosten vanhentumista. Se, että asia oli vielä vanhentumisensa jälkeen siirretty käräjätuomarilta toisen käräjäoikeuden osaston käsiteltäväksi, viittasi lisäksi siihen, ettei käräjätuomari edes ollut kiinnittänyt huomiota syyteoikeuden vanhenemisajankohtaan. Apulaisoikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen rikosasian vanhentumiseen johtaneen vastaajien haasteiden antamisen laiminlyönnin vuoksi.

Toisessa asiassa aikaa asian vireille tulosta syyteoikeuden vanhentumiseen oli ollut neljä ja puoli kuukautta. Hankitun selvityksen mukaan asiaa käsitelty käräjätuomari oli antanut vastaajien haasteet tiedoksiannettaviksi vajaa kolme viikkoa ennen rikosten vanhentumista. Toista asian vastaajista ei ollut ennätetty haastaa riittävän ajoissa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että käräjätuomari ei ollut varannut haasteiden tiedoksiantamista varten haastamisen joutuisuuteen tyypillisesti liittyvän epävarmuuden huomioon ottaen riittävästi aikaa, vaikka hänellä olisi asiassa ollut siihen mahdollisuus. Apulaisoikeuskansleri saattoi käräjätuomarin tietoon käsityksensä, että haasteiden tiedoksiantamiseen on pyrittävä varaamaan aikaa siten, ettei käräjäoikeuden käsiteltäviksi saatettujen rikosasioiden syyteoikeus käräjäoikeuskäsittelyn viiveiden vuoksi ennätä vanhentua. Katso myös sivu 47 (1/50/06).

Syyteoikeuden vanhentuminen

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan rangaistukseen kolmesta teosta, joista kahden syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi.

Haastetoimenpiteet oli suoritettu ennen kuin asian puheenjohtajana toiminut käräjätuomari oli saanut asian käsiteltäväkseen.

Saadun selityksen mukaan vanhentumista ei ollut havaittu ratkaisua tehdessä.

Korkein oikeus oli sittemmin käräjätuomarin hakemuksesta purkanut tuomion ja korjannut siinä olleen virheen.

Tapausta arvioitaessa oli otettava kantaa tuottamuksellisen virkarikoksen tunnusmerkistön täyttymiseen. Päätöksessä kerrotuin perusteiden apulaisoikeuskansleri katsoi, että tekoa oli pidettävä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Oikeuden puheenjohtajana toimineelle käräjätuomarille annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus tuomiossa olleesta virheestä.

Lautamiesten vastuun osalta päätöksessä todettiin, että käytettävästä aineistosta ei tullut esiin seikkoja, joiden perusteella heillä olisi jostain syystä ollut vastuun perustavaa aihetta nimenomaisesti kiinnittää huomiota vanhentumiskysymykseen.

Käräjäoikeus oli tuominnut kaksi eri vastaajaa rangaistukseen useista eri teoista, joista yhden syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajille tiedoksi.

Saadun selityksen mukaan vanhentumista ei ollut havaittu ratkaisua tehdessä.

Korkein oikeus oli sittemmin apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta purkanut tuomion ja saattanut asian uudelleen käräjäoikeuden käsiteltäväksi uuden rangaistuksen tuomitsemista varten. Rangaistukset eivät muuttuneet käräjäoikeuden uudessa käsittelyssä.

Tapausta arvioitaessa oli otettava kantaa tuottamuksellisen virkarikoksen tunnusmerkistön täyttymiseen. Päätöksessä kerrotuin perusteiden apulaisoikeuskansleri katsoi, että tekoa oli pidettävä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Oikeuden puheenjohtajana toimineelle käräjätuomarille annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus tuomiossa olleesta virheestä.

Lautamiesten vastuun osalta päätöksessä todettiin, että käytettävästä aineistosta ei tullut esiin seikkoja, joiden perusteella heillä olisi jostain syystä ollut vastuun perustavaa aihetta nimenomaisesti kiinnittää huomiota vanhentumiskysymykseen (5/30/04, 118/30/05 ja 120/30/05).

Yhteinen vankeusrangaistus

Vastaajalle 8.3.2005 syyksi luetusta teosta oli lain vastaisesti määrätty yhteinen vankeusrangaistus ja vankeuden sijasta yhdyskuntapalvelu saman käräjäoikeuden aiemmin 24.2.2005 syyksi lukemien tekojen kanssa. Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus hänen menettelynsä virheellisuuden johdosta (160/30/05).

Ehdonalainen vapaus

Vastaajan ehdonalainen vapaus oli määrätty menetetyksi, vaikka tuomiolla syyksi luetut teot oli tehty ennen ehdonalaisen vapauden alkamista. Hovioikeus oli korjannut tuomion eikä vastaajalle ollut aiheutunut haittaa virheestä. Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus hänen menettelynsä virheellisuuden johdosta (110/30/05).

Käsitykset

Syyteoikeuden vanhentuminen

Käräjäoikeuden puheenjohtajan tietoon saatiin oikeuskanslerin käsitys tuomarin velvollisuudesta omalta osaltaan huolehtia siitä, ettei syyteoikeus käräjäoikeuskäsittelyn viiveiden vuoksi ennätä vanhentua. Käräjäoikeudelle oli toimitettu asianomistajan yksin ajama haastehakemus kunnianloukkausta ja virkavelvollisuuden rikkomista ynnä muuta koskeneessa asiassa, jossa vanhimman teon osalta syyteoikeus tuli vanhenemaan noin kolmen viikon kuluttua haastehakemuksen jättämisestä. Syyteoikeus oli vanhimman teon osalta vanhentunut jo ennen kuin käräjäoikeus oli toimittanut asian edes haastemiehelle.

Selvityksen perusteella voitiin todeta, että syyteoikeuden osittainen vanhentuminen näytti

johtuneen paitsi käräjätuomarin työtilanteesta myös haastehakemuksen sisältöön liittyneistä puutteista. Asianomistajan peruutettua sittemmin kanteen kokonaisuudessaan, asia oli jäänyt myös muilta osin sillensä (1358/1/04).

Salassapidettävien oikeudenkäyntiasiakirjojen luovuttaminen

Vankila oli lähettänyt hovioikeudelle asiakirjatilauksen, jossa vanki oli pyytänyt toimitamaan vankilan käyttöön tekemänsä seksuaalirikosta koskevat oikeudenkäyntiasiakirjat, jotka oli käsitelty hovioikeudessa. Asiakirjat oli oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain nojalla määrätty salassa pidettäviksi. Vanki osallistui seksuaalirikoksista tuomituille tarkoitettuun toimintaohjelmaan, jonka tarkoituksena oli vähentää uusintarikollisuutta. Tilauksen mukaan ohjelmaan kuului olennaisena osana tarkkoihin yksityiskohtiin menevä rikostapahtumien käsittely, jonka vuoksi ohjelmaa toteuttavien ohjaajien käytössä oli oltava mahdollisimman kattava aineisto, objektiivisen käsityksen saamiseksi, tuomion perusteena olevista seikoista. Asiakirjojen ilmoitettiin tulevan vain ohjelmaa toteuttavien vankilan psykologin ja kuuden ohjaajan käyttöön.

Oikeuskansleri totesi asiassa suoritetun esitutkinnan perusteella, että hovioikeuden presidentti oli edeltäjänsä ataman mainitunlaisia asiakirjatilauksia koskevan toimintaohjeen hyväksymällä, antanut hovioikeuden kirjaajalle luvan pyydettyjen salassa pidettäviksi julistettujen oikeudenkäyntiasiakirjojen luovuttamiseen vankilalle. Korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 2004:90 ilmenevillä perusteilla asiakirjojen luovuttaminen ei ollut luvallista, kun asianomistajalta ei ollut pyydetty suostumusta asiakirjojen luovuttamiseen ja kun tietojen antamisesta asiakirjapyyntöissä mainittuun tarkoitukseen ei ollut erikseen säädetty henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annetussa laissa eikä missään muussakaan säädöksessä.

Rikoslain 40 luvun 5 §:n 2 momentissa säädetyn tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistö edellyttää, ettei teko huomiota ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat, ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Korkein oikeus oli antanut edellä mainitun ennakkopäätöksensä vasta hovioikeuden presidentin asiassa tekemän ratkaisun jälkeen. Hovioikeudessa oli edellä kerrotulla tavalla aiemmin katsottu, että tuomioistuimella on

oikeus salassapidettäväksi julistettujen oikeudenkäyntiasiakirjojen luovuttamiseen vankeinhoitoviranomaisille kysymyksessä olevaa tarkoitusta varten. Myös Rikosseuraamusviraston tulkinnan mukaan asiakirjojen luovuttaminen toimintaohjelmaa varten oli ollut oikeutettua.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että hovioikeuden presidentin menettelyn haitallisuutta ja vahingollisuutta arvioitaessa oli lisäksi otettava huomioon, että asiakirjat oli annettu asiakirjatilauksessa mainitun varsin suppean henkilöpiirin eli virkamiesasemassa olleiden psykologin ja kuuden ohjaajan käyttöön, asiakirjojen lähettyessä oli mainittu niiden salassapidettävyydestä ja ettei tutkinnassa myöskään ollut tullut ilmi, että vankilassa asiakirjoja olisi käsitelty tai käyty epäasianmukaisesti.

Siitä huolimatta, että kysymys oli seksuaalirikosta koskeneen asian oikeudenkäyntiasiakirjoista, joista ilmenevät tiedot yleensä sijoittuvat jutun asianomistajan yksityisyyden suojan ydinalueelle, piti oikeuskansleri edellä kerrottujen seikkojen nojalla hovioikeuden presidentin kysymyksessä olevaa menettelyä rikoslain 40 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla vähäisenä. Koska hovioikeuden presidentin menettely ei näin ollen täyttänyt rikoksen tunnusmerkistöä, ei oikeuskansleri määrännyt nostettavaksi syytettä tätä vastaan. Oikeuskansleri saattoi kuitenkin hovioikeuden presidentin tietoon käsityksensä, että kysymyksessä olevien oikeudenkäyntiasiakirjojen luovuttaminen oli ollut julkisuuslainsäädännön vastaista (12/31/05).

Menettely vangitsemisistunnon julkisuudesta päätettäessä ja vangitsemispäätöksen julistaminen

Kantelussa arvosteltiin kärjäoikeutta siitä, että vangitsemisasiasia oli jo ennen pakkokeinoistunnon alkamista päätetty käsiteltäväksi suljettuun ovin. Kantelijat katsoivat, että mainitunlainen päätös tulisi tehdä julkisessa istunnossa, jotta yleisöllä on mahdollisuus kuulla asianosaisten kannanotot suljettuun käsittelyyn sekä tuomioistuimen käsittelyn julkisuutta koskevan päätöksen perustelut. Lisäksi kantelussa arvosteltiin sitä, ettei yleisö päässyt kuulemaan myöskään vangitsemisasiassa annettua päätöstä eikä siitä muullakaan tavoin ilmoitettu kärjäyleisölle.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 a §:n mukaan tuomioistuin voi päättää, että vangitsemista, matkustuskieltoa ja todisteiden esittämistä koskevan asian suullinen käsittely

ennen syytteen käsittelyn alkua toimitetaan yleisön läsnä olematta, jos pakkokeino vaatimuksen esittäjä tutkinnallisista syistä tai epäilty itse sitä pyytää taikka jos tuomioistuin katsoo muutoin siihen olevan syytä. Vastoin epäillyn pyyntöä asia saadaan käsitellä yleisön läsnä ollessa vain erityisen painavista syistä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei kärjäoikeus menettelyt minkään nimenomaisen lainsäädännön vastaisesti tehdessään päätöksen asian käsittelemisestä yleisön läsnä olematta kansliassa. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annettuun lakiin ei sisälly määräyksiä siitä, missä järjestyksessä asiasta on päätettävä.

Koska nimenomaista ja yksiselitteistä säännöstä asiasta ei ole, apulaisoikeuskansleri ei kuitenkaan pitänyt oikeudellisesti perusteltuna julkisuusperiaatteen rajoittamista merkitsevää menettelytapaa. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia on apulaisoikeuskanslerin mielestä sovellettava niin, että käsittely on julkista, ellei jossakin säännöksessä nimenomaisesti muuta säädetä. Näin ollen olisi oikeudellisesti asianmukaisempaa, jos päätös asian käsittelemisestä yleisön läsnä olematta tehtäisiin istunnossa. Apulaisoikeuskansleri viittasi myös siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa on korostettu sitä, että julkisuusperiaatteesta poikkeavaa määräystä on tulkittava oikeudenkäyntimenettelyn osalta ahtaasti.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan yleisöllä on oikeus olla läsnä tuomiota tai päätöstä julistettaessa. Pykälän 2 momentin mukaan, jos suullinen käsittely on ollut kokonaan tai osaksi suljettu, tuomioistuin voi päättää myös tuomion tai päätöksen julistamisesta yleisön läsnä olematta. Sovelletut lainkohdat ja tuomiolauselma on tällöinkin ilmoitettava julkisesti. Poikkeuksen viimeksi mainitusta muodostavat ainoastaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 a §:n 2 momentissa mainitut asiat, joissa päätös julistetaan myös sovellettujen lainkohtien ja tuomiolauselman osalta yleisön läsnä olematta.

Mainitun 8 §:n mukaan yleisön olisi tullut saada olla läsnä ainakin ilmoitettaessa, päädyttiinkö asiassa vangitsemiseen ja mitkä olivat sovelletut lainkohdat. Päätöksen perustelut sen sijaan on mahdollista päättää julistettaviksi yleisön läsnä olematta. Tuomioistuimen tulee ilmoittaa odotussalissa olevalle yleisölle mainitusta mahdollisuudesta tulla kuulemaan päätös.

Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä näkökohdat kärjätuomarintietoon. Katso myös sivu 47 (1004/1/04).

Käsittelymaksun periminen

Käräjäoikeuden osastosihteeri oli myöntänyt asiakkaalle maksuaikaa käsittelymaksuja koskevan laskun maksamiseen. Asiakas oli maksanut laskun jäännöserän hänelle myönnetyn maksuajan kuluessa. Osastosihteeri oli kuitenkin tehnyt ulosottohakemuksen ennen myöntämänsä maksuajan päättymistä, joten asiakkaalle tuli suoritettavaksi ulosottomaksu.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että osastosihteerin olisi tullut pitäytyä myöntämässään määräajassa. Asiakkaalla on perusteltu oikeus odottaa, että myönnetty maksuaika on käytettävissä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti osastosihteerin huomiota lausumaansa. Katso myös sivu 48 (41/1/05).

Virheellinen muutoksenhakuohjaus

Käräjätuomari oli antanut muutoksenhakuohjauksen yksipuoliseen tuomioon, jolla kantajan kanne oli hylätty kantajan jäätyä pois jatketusta valmisteluistunnosta.

Oikeudenkäymiskaaren mukaan asianosaisella, jota vastaan on annettu yksipuolinen tuomio, on oikeus hakea takaisinsaantia ja sitä on haettava 30 päivän kuluessa siitä lukien, kun takaisinsaannin hakija on lain mukaisella tavalla saanut tiedon yksipuolisesta tuomiosta.

Yksipuolinen tuomio oli annettu kantajaa vastaan. Yksipuolisessa tuomiossa oli oikein todettu, että kantaja sai hakea siihen takaisinsaantia. Hakemismenettelyn osalta oli kuitenkin virheellisesti todettu, että takaisinsaantia oli haettava 30 päivän kuluessa siitä, kun vastaaja oli lain mukaisella tavalla saanut tiedon yksipuolisesta tuomiosta. Tapauksessa takaisinsaannin hakijana oli kantaja, joten yksipuolisessa tuomiossa oli tältä osin virhe, kun siinä mainittiin tiedon saajaksi vastaaja.

Käräjätuomari myönsi antamassaan selvityksessä tekemänsä virheen todeten muutoksenhakuohjauksen sanamuodon tulleen suoraan käräjäoikeuden järjestelmästä. Hän totesi, että hänen olisi tullut tarkistaa sanamuodon sisältö koska yksipuolinen tuomio oli annettu kantajaa vastaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että muutoksenhakuohjauksen ja sen yksilöintitietojen oikeansisältöinen antaminen kuuluu tärkeänä osana tuomioistuimen tehtäviin. Virheestä ei kuitenkaan ollut aiheutunut oikeudenmenetyksiä kantajan nostettua asiassa takaisinsaintikanteen

eikä virheellä ollut näytetty olleen vaikutusta kanteen käsittelyyn. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota oikean muutoksenhakuohjauksen antamiseen (313/1/06 ja 13/31/06).

Käsittelyn viipyminen hallinto-oikeudessa

Kantelija oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan työturvallisuuteen liittyvän valitusasian käsittelyn viipymisen hallinto-oikeudessa.

Tuolloin voimassa olleen työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 18 §:n 3 momentin mukaan valitusasia oli hallinto-oikeudessa käsiteltävä kiireellisenä.

Hallinto-oikeus oli antamassaan selvityksessä todennut, että hallinto-oikeudessa vireille tulevista asioista noin puolet on kiireellisesti käsiteltäviä joko lain tai asian luonteen perusteella. Viime aikoina oli erityisesti painotettu ruuhkautuneiden turvapaikka-asoiden ja niin sanottujen yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden (esimerkiksi kaava-asiat) ratkaisemista nopeasti. Vaikka hallinto-oikeus oli kyennyt nostamaan tehokkuuttaan (ratkaistut asiat/henkilötyövuosi), oli saapuvien asioiden määrä lisääntynyt siten, että hallinto-oikeus oli ruuhkautumassa. Edelleen hallinto-oikeus oli todennut, että mitä nyt kyseessä olevan asian poikkeukselliseen kiireellisyyteen tuli, niin hallinto-oikeuden tiedossa ei ollut ollut, että työsuojeluviranomainen olisi määrännyt täytäntöön pantavaksi päätöksen sisältämän uhan, jonka mukaan vartiointityökentely yksintyöskentelynä kohteessa estetään. Hallinto-oikeus oli viitannut työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 20 §:ään ja todennut, että työsuojelupiirin päätöksessä ei ollut määrätty, että päätöstä oli noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Lisäksi hallinto-oikeus oli kysymyksessä olevan jaoston työtilanteen osalta todennut, että jaoston ratkaistavaksi oli määrätty valtio-oikeus- ja yleishallintoasioita, ulkomaalaisasioita, sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita, taloudellista toimintaa koskevia asioita mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat sekä veroasioita. Tälläkin jaostolla noin puolet asioista oli kiireellisiä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asian käsittelyn viipyminen viranomaisessa saattaa vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa. Asia oli hallinto-oikeudessa ratkaistu noin vuoden ja kahden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Hallinto-oikeuden esittämien seikkojen perusteella ei voitu kuitenkaan katsoa, että kysymyksessä oleva asia

olisi lain tarkoittamalla tavalla aiheuttomasti viipynyt hallinto-oikeudessa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asioiden hoito tulisi kuitenkin järjestää siten, että sellaiset asiat, jotka lain mukaan on käsiteltävä kiireellisesti, käsitellään mahdollisimman nopeasti. Asia ei antanut aihetta muihin apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin kuin että hän kiinnitti hallinto-oikeuden huomiota edellä todettuun. Katso myös sivu 48 (493/1/05).

Hallinto-oikeuden menettelystä asian käsittelyssä

Kantelija oli 1.8.2003 päivätyllä kirjeellään pannut hallinto-oikeudessa vireille hallintoasian, joka koski oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvan rikkoutuneen passin takaisin saamista. Hallinto-oikeus antoi hakemuksen johdosta päätöksen 28.9.2004. Kun hakemuksen käsittely hallinto-oikeudessa siten kesti noin 14 kuukautta, apulaisoikeuskansleri totesi, että asian laatu huomioon ottaen ajan voitiin katsoa olevan kriittikille altis perustuslain 21 §:n edellyttämän viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen kannalta. Katso myös sivu 49 (836/1/04).

Äänitteen kuuleminen todisteena

Käräjätuomari oli lasten huoltoa ja asumista koskeneessa asiassa kieltäytynyt pääkäsitteilyssä kuulemasta hakijan todistusaineistoksi tarjoamaa koostetta nauhoitetuista puheluisista. Asiaan osallisena olleen toisen vanhemman mukaan nauhoitukset osin ja kooste oli tehty nimenomaan kyseistä oikeudenkäyntiä varten ja oikeudenkäynnissä kumpaakin osapuolta oli mahdollista kuulla henkilökohtaisesti.

Käräjäoikeus oli päätöksessään todennut muun muassa, että puhelinkeskustelu oli tarkoitettu vain sen henkilön tietoon, jonka kanssa keskustelija oli käyty. Käräjäoikeuden mukaan oikeutta puheluiden äänitteiden muuhun käyttämiseen ei ollut. Koska äänitykset olivat osin tapahtuneet suullisen valmisteluistunnon jälkeen oli käräjäoikeuden mukaan selvää, että ne oli sillä osin tehty oikeudenkäyntiä varten. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 § kieltää esittämästä todisteena yksityiskohtaisen kirjallisen todistajankertomuksen, jonka joku on vireille pannut oikeudenkäynnin varalta antanut.

Selvityksen mukaan puhelinkeskustelija käyneitä asianosaisia ja todistajaa oli kuultu oikeudenkäynnissä myös puhelinkeskustelujen sisällöstä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen oli ratkaisusaan viitannut oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 7 §:ään, jonka mukaan jos todiste, jonka asianosainen tahtoo esittää koskee seikkaa, joka on asiaan vaikuttamaton tai selvitetty, tahi jos näyttö on huomattavasti vähemmällä vaivalla tai kustannuksella saatavissa toisella tavoin, älköön oikeus salliko todisteen esittämistä.

Edelleen apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että näytön vastaanottamisesta päättää viime kädessä tuomioistuin. Käräjäoikeus oli oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 §:n 1 kohtaan viitaten kieltäytynyt nauhoitteiden kuulemisesta, mutta kuullut puhelinkeskustelija käyneitä asianosaisia ja todistajaa puhelinkeskustelujen sisällöstä. Puheena olevassa tapauksessa ei kuitenkaan ollut kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 §:n 1 kohdassa tarkoitettuun yksityisluontoisesta kertomuksesta, vaan lähinnä osapuolten kesken käytyjä puhelinkeskusteluita sisältäneen nauhoitteen (koosteen) käyttämisestä todisteena oikeudenkäynnissä. Käräjäoikeuden perusteluja voitiin tältä osin arvostella. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti käräjätuomarin huomiota lausumaansa käsitykseen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 §:n 1 kohdan soveltamisesta (1209/1/04).

Avustajan esteellisyys ja ratkaisun perusteleminen

Käräjäoikeus oli rikosasiassa tekemällään ratkaisulla määrännyt vastaajan avustajaksi ilmoitautuneen varatuomarin esteellisenä väistymään avustajan tehtävästään.

Käräjäoikeuden ratkaisun perusteluissa todettiin, että kyseinen avustaja oli aikaisemmin ajanut jutussa puheenjohtajana toiminutta käräjätuomaria vastaan muun muassa syytettyä virka-aseman väärinkäyttämistä, mutta syyte oli hylätty. Perusteluissa todettiin edelleen, että mainittu virkasyytejuttu ja sen lopputulos muodostivat sellaisen oikeudenkäymiskaaren (OK) 13 luvun 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua asian-tilan, joka antoi perustellun aiheen epäillä sanotussa luvussa tarkoitettua esteellisyysperusteen olemassaoloa. Lainkohdassa säädetään seikasta, joka antaa aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta. Käräjäoikeus viittasi perusteluissaan lisäksi OK 15 luvun 3 §:n 3 momentista ilmenevään väistymisperiaatteeseen, jonka mukaan silloin kun esteellisyysperuste (OK 13 luvun 3 §:n ns. ”sukulaisjäviyden” tarkoittamalla tavalla) on avustajaksi ilmoittautuneen ja tuomioistui-

men jäsenen välisessä suhteessa, ei ensiksi mainittu saa toimia asianosaisten avustajana.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että lain mukaan avustajaa ei voida todeta esteelliseksi soveltamalla tuomaria koskevia esteellisyysäännöksiä. Käräjäoikeuden perusteluissa mainittuja väistymisperiaatteita ei myöskään voida soveltaa kuin siinä tapauksessa, että sekä tuomari että avustaja molemmat ovat esteellisiä omien esteellisyysäännöstensä perusteella. Otaen erityisesti huomioon asianosaisten vahvan oikeuden valita avustajansa, apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei avustajan esteellisyyttä koskevia säännöksiä myöskään voida tulkita laajentavasti – puhumattakaan että avustajaan voitaisiin ilman lain nimenomaista tukea soveltaa tuomarin esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Apulaisoikeuskansleri totesi näin ollen, että käräjäoikeuden ratkaisu ei ainakaan siinä esitettyjen perustelujen valossa asiaa arvioiden ollut lakiin perustuva.

Käräjätuomari oli apulaisoikeuskanslerille antamassaan selityksessä vedonnut muun muassa siihen, että asiassa olisi voinut harkita avustajan yleistä kelpoisuutta koskevan OK 15 luvun 10a §:n 1 virkkeen soveltamista. Käräjäoikeus oli nimittäin esteellisyysratkaisun perusteluissa todennut, että avustaja oli käyttänyt varsin asiantonta kieltä puheenjohtajaa kohtaan todentaen näin osaltaan perustellun esteellisyysepäilyn.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään tältä osin, että käräjäoikeuden ratkaisun perusteluissa ei ollut viitattu mainittuun avustajan yleistä kelpoisuutta koskevaan lainkohtaan ja perusteluista sai sen käsityksen, että käräjäoikeus perusteluissa lausumallaan viittasi tuomaria koskevaan esteellisyysperusteeseen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan hänellä ei laillisuusvalvojana ollut jälkikäteistä mahdollisuutta ryhtyä arvioimaan lainkohdan soveltuvuutta tapaukseen. Joka tapauksessa käräjäoikeuden ratkaisun perustelut oli edellä mainitulla tavalla kirjoitettu harhaan johtavalla tavalla. Itsestään selvää myös on, ettei ole oikeudellisesti mahdollista esittää vasta asian jälkikäteisessä selvittelyssä vaihtoehtoisia perusteita asian ratkaisulle. Oikeudellinen ratkaisu tulee laatia ja perustella siten, että sen lainmukaisuus pystytään jälkikäteen arvioimaan perehtymällä itse ratkaisuun ja sen perusteluihin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään käräjätuomarin huomiota tuomioistuimen päätöksen perustelemisselvällisyyden merkitykseen ja käräjäoikeuden ratkaisun perusteluita koskevaan arvosteluunsa. Katso myös sivu 48 (123/1/03).

Tuomioistuinharjoittelijan valinta

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen valralle käräjäoikeuden huomiota velvollisuuteen menetellä tuomioistuinharjoittelijoiden valinnassa ja valintamenettelystä annettavassa neuvonnassa tavalla, joka varmistaa hakijoiden asianmukaisen ja tasapuolisen kohtelun, sekä siihen, että käräjäoikeuden tulee varmistaa, että sen verkkosivuilla julkaistut tiedot ovat oikeita ja että niitä pidetään ajantasalla.

Tapauksessa oli kyse tilanteesta, jossa kantelijan käräjäoikeudesta saaman hakemuksen jättöaikaa koskevan tiedon mukaisesti jätettyä tuomioistuinharjoittelua koskevaa hakemusta ei oltu otettu harjoittelijan valinnassa huomioon, kun harjoittelun aloitusaikaa oli ohjeen antamisen jälkeen muutettu. Harjoittelun aloitusajan muutoksesta ei oltu erikseen tiedotettu eikä aloitusajankohdan muutosta koskevaa korjausta oltu tehty tuomioistuimen verkkosivuille (1055/1/04).

Kiinteistön omistusoikeutta koskevasta riidasta ilmoittaminen

Kantelija katsoi käräjäoikeuden menetelleen virheellisesti, kun vireillä olleen kiinteistön omistusoikeutta koskevan riita-asian vallintarajoitusmerkintä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin oli tehty vasta yli kuusi kuukautta asian vireille tulon jälkeen.

Mainitussa riita-asiassa puheenjohtajana toimineella käräjätuomarilla ei antamansa selvityksen mukaan ollut merkinnän tekemiseen johtaneista tapahtumista tai merkinnän tekemisen ajankohdan määräytymisestä enää yksityiskohtaisia muistikuvia, mutta hän esitti useita arveluja syistä tapahtuneeseen. Hän arveli muun muassa, että kantajan kannetta ei ollut pidetty maakaaren 6 luvun 13 §:n tarkoitettuna riita-asiana siinä vaiheessa, kun asia oli tullut vireille tai merkintää oli voitu pitää käytännössä tarpeettomana, koska kanteen ensisijaisesti tarkoitaman lopputuloksen mukainen merkintä jo oli tehty rekisteriin.

Kyse oli oikeudenkäynnistä, jossa jo sen tullessa vireille oli selvää, että kiinteistön omistussuhde oli riitainen ja että oikeudenkäynnissä viime kädessä ratkaistaisiin kysymys siitä, kenellä oli parempi oikeus kiinteistöön ja sillä oleviin rakennuksiin. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan asiassa oli ollut kyse maakaaren 6 luvun 13 §:n mukaisesta vireille tulleesta oikeuden-

käynnistä, josta asiaa valmistelussa käsitelleen kärjäjätuomarin olisi pitänyt ilmoittaa kirjaamisviranomaiselle heti asian tultua vireille kärjäoikeudessa. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä kärjäjätuomarin tietoon (844/1/04).

Yhdyskuntapalvelusta annetun lain soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelusta annetun lain 1 §:n 1 momentin soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomiton yhdyskuntapalvelun pituus alitti lainkohdassa säädetyn vähimmäistuntimäärän (59/30/06).

Esteellisyys

Apulaisoikeuskansleri totesi laamannin menettelyä koskevassa ratkaisussaan, että oikeuden puheenjohtajana toimineen laamannin olisi ollut oikeudellisesti perusteltua pidättäytyä toimimasta tuomarina oikeudenkäynnissä, jossa käsiteltiin kärjäoikeuden lautamiehen sopivuutta toimia lautamiehen tehtävässä.

Laamanni oli ennen lautamiehen sopivuutta koskevan asian vireille tuloa ollut yhteydessä lautamieheen, ja lautamiehen mahdollinen omaaloitteinen eroaminen oli ollut esillä tässä yhteydenotossa. Tämän jälkeen laamanni oli kirjeitse erikseen tiedustellut lautamieheltä oliko tämä pyytänyt kaupunginvaltuustoa peruuttamaan lautamiesmääräyksen. Kun lautamies ei ollut eronnut lautamiestehtävästä, laamanni otti lautamiehen sopivuuden kärjäoikeuden käsiteltäväksi ja toimi itse puheenjohtajana asiassa.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan "Tuomari on esteellinen käsittelemään samaa asiaa tai sen osaa uudelleen samassa tuomioistuimessa, jos on perusteltua aihetta epäillä hänellä olevan asiaan ennakkoasenne hänen asiassa aikaisemmin tekemänsä ratkaisun tai muun erityisen syyn vuoksi". Saman pykälän 3 momentin mukaan "Tuomari on esteellinen myös, jos jokin muu tässä luvussa tarkoitettuun seikkaan rinnastettava seikka antaa perustelun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa".

Hallituksen esityksessä 78/2000 vp on todettu, että edellä ennakkoasenteen vaikutusta sääntelevässä 2 momentissa tarkoitettu erityinen syy voi olla esimerkiksi se, että tuomari on saanut oikeudenkäyntimenettelyn ulkopuolella asiaa koskevia tietoja ja että hän on ennen asian vireil-

letuloa ottanut asian ratkaisuun kantaa. Mainitussa hallituksen esityksessä on 3 momentin mukaisesta esteellisyydestä todettu, että tuomari on esteellinen, jos ulkopuolinen henkilö ei voi vakuuttaa tuomarin kyvystä käsitellä asiaa puolueettomasti.

Vaikka laamannin ei saadun selvityksen perusteella voitu yksiselitteisesti todeta menetelleen oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n esteellisyyssäännösten vastaisesti, oli laamannin toiminta ennen kyseisen oikeudenkäynnin vireille tuloa ratkaisussa kerrotuin perustein ollut omiaan luomaan epäilyn esteellisyyden synnyttävästä ennakkoasenteesta (224/1/04).

Muut kannanotot

Vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua koskeva muutoksenhakuasia

Kantelussa pyydettiin tutkimaan Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden menettely muutoksenhakuasian käsitelyssä. Hallinto-oikeus oli tehnyt 31.8.2003 vireille tulleessa valitusasiassa päätöksen vasta 3.9.2004. Korkein hallinto-oikeus ei ollut antanut 13.10.2004 vireille tulleessa valitusasiassa kantelun vireilletuloajankohtana maaliskuussa 2005 vielä päätöstä. Lisäksi kantelun mukaan hallinto-oikeus oli pyytäänsä vastaselitystä sosiaaliviraston vastineen johdosta jättänyt toimittamatta oma-aloitteisesti sosiaaliviraston hallinto-oikeudelle toimittaman oikeudenkäyntiaineiston kantelijalle. Kantelussa arvosteltiin myös hallinto-oikeuden perusteluja.

Helsingin hallinto-oikeudelta pyydetystä lausunnosta ilmeni, että kantelijan vammaispalveluasian noin vuoden käsittelyaika oli keskimääräinen omassa asiaryhmässään ja vastasi muutoinkin sitä eri asiaryhmien kiireellisyyspriorisointia, jota hallinto-oikeus oli lain tai asian luonteen vuoksi noudattanut. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon mukaan kantelijan asian käsittely on kestänyt valituksen vireilletulosta päätöksen antamiseen noin 14 kuukautta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuonna 2005 ratkaistujen 106 vammaispalveluasian keskimääräinen käsittelyaika oli 13,4 kuukautta.

Oikeuskanslerilla ei saamiensa selvitysten perusteella ollut perusteita katsoa, että kantelijan vammaispalvelua koskevan valituksen käsitelyssä olisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa tai Helsingin hallinto-oikeudessa sellaisenaan tapahtunut aiheetonta viivytystä. Valituksen noin vuo-

den käsittelyaikaa hallinto-oikeudessa ja 14 kuukauden käsittelyaikaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli kuitenkin pidettävä valittajan kanalta kohtuuttoman pitkänä. Vammaispalvelulain mukaiset sekä muutkin luonteensa vuoksi kiireelliset sosiaaliasiat tulisi voida käsitellä nopeammin. Vammaispalvelulain mukaisen valituksen käsittelyn joutuisuuden vaatimus voitiin oikeuskanslerin käsityksen mukaan sinänsä perustuslain 21 §:n ohella perustaa myös perustuslain 19 §:n säännöksiin ja siinä turvattuihin perusoikeuksiin. Käsittelyaikaa koskevan asian ydin nyt kyseessä olevassa tapauksessa oli kuitenkin käsittelyaikojen käytännön toteutuminen hallintotuomioistuimissa.

Oikeuskansleri totesi, että käsittelyn viivästyminen ja käsittelyaikoja koskevaa problematiikkaa ei tule tarkastella pelkästään resurssinäkökulmasta, vaan tuomioistuinten tulee pyrkiä selvittämään mahdollisuuksia ratkaisutoimintansa tehostamiseen myös omin toimenpitein. Oikeuskanslerin käytettävissä olleiden tietojen mukaan käsittelyaikoja koskevat kysymykset on hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden piirissä nostettu keskeisiksi ja oikeudenkäynnin joutuisuus laadun osatekijäksi. Myös asiassa saatujen lausuntojen mukaan käsittelyajat olivat lyhentyneet ja hallintolainkäytössä pyritään jatkossa kiinnittämään entistä enemmän huomiota käsittelyaikavoitteisiin ja käsittelyaikojen seurantaan. Asia ei tämän vuoksi antanut oikeuskanslerille tältä osin aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi näkemystensä korkeimman hallinto-oikeuden ja Helsingin hallinto-oikeuden tietoon.

Lisäksi oikeuskansleri katsoi, että Helsingin hallinto-oikeuden lähetteessä olisi ollut aiheellista todeta sosiaali- ja terveystieteiden lausuntoon liittyneet asiakirjat ja se, että ne ovat pyynnöstä saatavina. Hän saattoi myös tämän käsityksensä Helsingin hallinto-oikeuden tietoon. Asiassa ei hallinto-oikeuden päätöksen perusteluiden osalta, ottaen huomioon myös asiassa annettu KHO:n päätös, ollut sellaista, johon olisi ollut perusteita puuttua. Ratkaisu on luettavissa kokonaisuudessaan sivulla 160 (315/1/05).

Päätöksen poistamista koskeva esitys vakuutus-oikeudelle

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa oli kysymys Kansaneläkelaitoksen menettelystä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain mukaisessa asiassa

ja vakuutus-oikeuden muutoksenhakuun antamasta ratkaisusta.

Vakuutus-oikeus oli päätöksessään katsonut, että Kansaneläkelaitos oli valituksen johdosta antamallaan päätöksellä hyväksynyt kaikilta osin valittajan vakuutus-oikeudelle osoitetussa valituskirjelmässä esitetyt Suomen asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin kuulumista koskevat vaatimukset. Viimeksi mainittu päätös oli näin ollen kansaneläkelain 73 a §:ssä tarkoitettu oikaisupäätös, jonka antaminen vakuutus-oikeuden mukaan merkitsi, että valittajan vakuutus-oikeudelle osoittama valitus oli rauennut. Vakuutus-oikeus katsoi päätöksessään edelleen, että koska valitus oli edellä kuvatulla tavalla rauennut, vakuutus-oikeudella ei ollut ollut käsiteltävänä Suomen asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin kuuluvaa vaatimusta eikä se voinut näin ollen määrätä suoritettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista.

Oikeuskansleri katsoi, että vakuutus-oikeuden päätös oli perustunut hallituksen esityksen 117/1994 vp perusteluissa lausuttuun, ei sen sijaan lainvahvuiseen säännökseen. Hallintolainkäyttölain 74 ja 75 §:n voimaantulon myötä edellytykset noudattaa aiemmin hallituksen esityksen perusteluissa lausuttua asian raukeamisesta ovat menneet. Sovellettavaksi tulee viimeksi mainitun lain 75 §:n 2 momentti silloin, kun valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt viranomaisen, sinänsä aivan aiheellisesti, korjaa virheellisen päätöksensä, minkä seurauksena pääasiasta ei enää tarvitse lausua, mutta tutkittavana on vielä kuluvaatimus. Tähän päätöksen korjannut viranomaisen ei ole puuttunut.

Oikeuskanslerin mukaan hallintolainkäytön hyviä puolia on, että pääsääntöisesti asianosainen kykenee itse suoriutumaan prosessista. Tämä ei kuitenkaan ole, eikä voikaan olla poikkeuksetta. Nyt käsillä olevassa tapauksessa oikeaan lopputulokseen pääseminen edellytti oikeudellista asiantuntija-apua, josta oli maksettava käypä hinta. Näin siitä huolimatta, että Kansaneläkelaitos olisi alun perin voinut tehdä asiassa oikean ratkaisun. Hän katsoi johtopäätöksensä, että vakuutus-oikeuden antama päätös oli perustunut ilmeisesti väärään hallintolainkäyttölain 74 ja 75 §:n soveltamiseen. Tämän vuoksi oikeuskansleri esitti valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 3 momentin nojalla, että Vakuutus-oikeus kansaneläkelain 74 §:n 1 momentin perusteella poistaa päätöksensä ja määrää asian uudelleen käsiteltäväksi sekä viimeksi lausutun osalta harkitsee, voiko se välittömästi ratkaista

kantelijan kuluvaatimuksen hänen hyväkseen. Katso myös sivu 162 (262/1/05).

Purkuesitykset korkeimmalle oikeudelle

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Vastaaja oli kärjäoikeuden lainvoimaisella tuomiolla tuomittu järjestyslain 9 §:n 2 momentin ja 17 §:n 2 momentin nojalla vaarallisia esineitä koskevien säännösten rikkomisesta sakkorangaistukseen. Tuomion mukaan vastaaja oli syylistynyt rikokseen tuomalla maahan laittomasti teleskooppitukan.

Järjestyslain 9 §:n 2 momentissa rajoitetaan teleskooppitukan hallussapitoa yleisellä paikalla ja kauppa. Lain 17 §:n 1 momentissa on säädetty, että joka tahallaan järjestyslain 9 §:n vastaisesti tuo maahan tai valmistaa vaarallisen esineen tai pitää sellaista kaupan, on tuomittava vaarallisia esineitä koskevien säännösten rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Pykälän 2 momentin mukaan myös yritys on rangaistava.

Apulaisoikeuskanslerin tulkinnan mukaan kärjäoikeuden asiassa vastaajan syyksi luke-
maa teleskooppitukan maahantuontia ei ollut säädetty rangaistavaksi. Järjestyslain 9 §:n 1 momentissa on tyhjentävästi lueteltu lain tarkoittamat vaaralliset esineet, joiden maahantuonti on kielletty.

Perustuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohtekellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Kärjäoikeuden kysymyksessä oleva tuomio oli lainkohdassa tarkoitettun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vastainen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kärjäoikeudesta tilattujen asiakirjojen perusteella näytti lisäksi todennäköiseltä, että asian käsittelystä poissa ollut vastaaja oli tuomittu oikeudellisesti olennaisesti erilaisen teonkuvauksen perusteella kuin mihin hänet oli haastettu vastaamaan. Haastehakemuksen mukaan syyttäjä oli vaatinut vastaajan tuomitsemista sillä perusteella, että tämä oli yleisellä paikalla pitänyt teleskooppitukkaa laittomasti hallussaan. Kärjäoikeuden tuomion mukaan toinen syyttäjä oli istunnossa vaatinut vastaajalle rangaistusta kärjäoikeuden sittemmin vastaajan syyksi lukeman teonkuvauksen perusteella.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan yleinen etu vaati hakemaan asiassa tuomion purkua. Asiassa

oli kysymys keskeisen perusoikeuden toteutumisesta. Yleisen edun kannalta asiassa oli lisäksi huomionarvoista tarve torjua virheellisen soveltamiskäytännön syntyminen.

Apulaisoikeuskansleri esitti kerrotuilla perusteilla korkeimmalle oikeudelle, että se oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8 §:n 4 kohdan nojalla purkaisi kärjäoikeuden tuomion. Korkein oikeus purki 10.10.2006 kärjäoikeuden tuomion. Katso myös sivu 44 (5/50/06).

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

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

Havaitun virheen seuraamuksena voi olla huomautus, virheen johdosta lausuttu käsitys tai määritys virkasyytteen nostamisesta. Virkasyyte voi tulla seuraamuksena kyseeseen, kun virhe täyttää virkarikoksen, esim. rikoslain 40 luvun virkavelvollisuuden rikkomisesta annetun 10 §:n tunnusmerkistön. Rangaistustuomioiden tarkastamisessa havaittu virhe on johtanut virkasyytteen viimeksi vuonna 2005. Huomautus voidaan antaa, jos rikos on sen laatuinen, ettei syytteen nostamiseen ole aihetta. Huomautus voidaan antaa myös lainvastaisesta menettelystä, joka ei ole rikos. Lievemmat virheellisyydet johtavat käsityksen lausumiseen. Käytännössä käsitys on yleisin seuraamus rangaistustuomioiden tarkastamisessa esille tulleista virheistä.

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

Vuonna 2006 ratkaistiin yhteensä 151 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Yksi tapauksista oli tullut vireille

vuonna 2004, 8 vuonna 2005 ja loput vuonna 2006. Seitsemän tapausta johti huomautuksen antamiseen ja 54 tapausta johti käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Muissa käsitellyissä tapauksissa hankitut asiakirjat tai puheenjohta-

jan 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				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Tuomarit	—	—	—	1	—	4	12	4	6	7	28	43	33	49	54

Huomautukset

Syyteoikeuden vanhentuminen

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan rangaistukseen kolmesta teosta, joista kahden syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Haastetoimenpiteet oli suoritettu ennen kuin asian puheenjohtajana toiminut käräjätuomari oli saanut asian käsiteltäväkseen. Saadun selityksen mukaan vanhentumista ei ollut havaittu ratkaisua tehdessä. Korkein oikeus oli sittemmin käräjätuomarin hakemuksesta purkanut tuomion ja korjannut siinä olleen virheen.

Tapausta arvioitaessa oli otettava kantaa tuottamuksellisen virkarikoksen tunnusmerkistön täyttymiseen. Päätöksessä kerrotuin perusteiden apulaisoikeuskansleri katsoi, että tekoa oli pidettävä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Oikeuden puheenjohtajana toimineelle käräjätuomarille annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus tuomiossa olleesta virheestä.

Lautamiesten vastuun osalta päätöksessä todettiin, että käytettävästä aineistosta ei tullut esiin seikkoja, joitten perusteella heillä olisi jostain syystä ollut vastuun perustavaa aihetta nimenomaisesti kiinnittää huomiota vanhentumiskysymyksen (5/30/04).

Käräjäoikeus oli tuominnut kaksi eri vastaajaa rangaistukseen useista eri teoista, joista yhden syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajille tiedoksi. Saadun se-

lityksen mukaan vanhentumista ei ollut havaittu ratkaisua tehdessä.

Korkein oikeus oli sittemmin apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta purkanut tuomion ja saattanut asian uudelleen käräjäoikeuden käsiteltäväksi uuden rangaistuksen tuomitsemista varten. Rangaistukset eivät muuttuneet käräjäoikeuden uudessa käsittelyssä.

Tapausta arvioitaessa oli otettava kantaa tuottamuksellisen virkarikoksen tunnusmerkistön täyttymiseen. Päätöksessä kerrotuin perusteiden apulaisoikeuskansleri katsoi, että tekoa oli pidettävä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Oikeuden puheenjohtajana toimineelle käräjätuomarille annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus tuomiossa olleesta virheestä.

Lautamiesten vastuun osalta päätöksessä todettiin, että käytettävästä aineistosta ei tullut esiin seikkoja, joitten perusteella heillä olisi jostain syystä ollut vastuun perustavaa aihetta nimenomaisesti kiinnittää huomiota vanhentumiskysymyksen (118/30/05 ja 120/30/05).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen

Apulaisoikeuskansleri antoi tuomiosta vastaavalle puheenjohtajalle huomautuksen virheen johdosta tapauksessa, jossa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli määrätty huomattavasti rikoslain 2b luvun 3 §:n 1 momentissa säädettyä vuoden vähimmäisaikaa lyhyempänä (54/30/06).

Ehdonalainen vapaus

Vastaajan ehdonalainen vapaus oli määrätty menetetyksi, vaikka tuomiolla syyksi luetut teot oli tehty ennen ehdonalaisen vapauden alkamista. Hovioikeus oli korjannut tuomion eikä vastaajalle ollut aiheutunut haittaa virheestä. Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus hänen menettelynsä virheellisuuden johdosta (110/30/05).

Yhteinen vankeusrangaistus

Vastaajalle 8.3.2005 syyksi luetusta teosta oli lain vastaisesti määrätty yhteinen vankeusrangaistus ja vankeuden sijasta yhdyskuntapalvelu saman käräjäoikeuden aiemmin 24.2.2005 syyksi lukemien tekojen kanssa. Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus hänen menettelynsä virheellisuuden johdosta (160/30/05).

Rikoslain 21 luvun 6 §:n soveltaminen

Puheenjohtajalle annettiin huomautus tapauksessa, jossa muun ohessa törkeästä pahoinpitelystä tuomittu 7 kuukauden yhteinen vankeusrangaistus alitti huomattavasti rikoslain 21 luvun 6 §:ssä säädetyn törkeän pahoinpitelyn vähimmäisrangaistuksen (97/30/06).

Käsitykset*Rikoslain 2 luvun 2 §:n soveltaminen*

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2 luvun 2 §:n 1 momentin soveltamisessa viidessä tapauksessa, jossa vastaajalle tuomittu vankeusrangaistus alitti lainkohdassa säädetyn yleisen vankeusrangaistuksen vähimmäisajan (5/30/06, 33/30/06, 47/30/06, 118/30/06 ja 121/30/06).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2 luvun 2 §:n 2 momentin soveltamisessa kuudessa eri tapauksessa, jossa alle kolmen kuukauden vankeusrangaistus oli lainkohdan vastaisesti tuomittu täysin kuukausin (13/30/06, 14/30/06,

56/30/06, 79/30/06, 81/30/06 ja 120/30/06), seitsemässä tapauksessa, jossa alle kolmen kuukauden vankeusrangaistus oli lainkohdan vastaisesti tuomittu täysin kuukausin ja päivin (44/30/06, 50/30/06, 65/30/06, 67/30/06, 80/30/06, 82/30/06 ja 91/30/06) ja neljässä tapauksessa, jossa kolmen kuukauden tuomio oli lainkohdan vastaisesti tuomittu täysin päivin (57/30/06, 92/30/06, 119/30/06 ja 135/30/06). Yhdessä tapauksessa puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin edellisen kohdan virheen lisäksi vielä huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman kirjoittamisessa, kun kolmen kuukauden vankeusrangaistus oli lainkohdan vastaisesti tuomittu täysin päivin ja vastaajalle tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli merkitty kirjoitusvirheen johdosta päätymään vuotta tarkoitettua aikaisemmin (20/30/06).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määräämisessä tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli rikoslain 2b luvun 3 §:n vastaisesti määrätty kolmen vuoden yhden päivän mittaisena (9/30/06) ja tapauksessa, jossa ehdollisen vankeusrangaistuksen rangaistuksen koeaika oli saman lainkohdan vastaisesti tuomittu vuotta lyhyemmäksi (32/30/06).

Rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltamiseen kolmessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomittua rangaistusta oli kohtuullistettu lainkohdan vastaisesti ottamalla huomioon tuomio, joka oli annettu ennen syyksiluettujen tekojen ajankohtaa (31/30/06, 48/30/06 ja 125/30/06).

Yhdyskuntapalvelu

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen lain yhdyskuntapalvelusta 1 §:n soveltamisessa neljässä tapauksessa, jossa vastaajalle määrätty yhdyskuntapalvelu alitti yhdyskuntapalvelusta annetun lain 1 §:ssä säädetyn 20 tunnin vähimmäisajan (30/30/06, 59/30/06, 95/30/06 ja 101/30/06).

Tieliikennelain ajokieltoa koskevien määräysten soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin tieliikennelain 75 §:n soveltamiseen tapauksessa, jossa muun ohessa törkeästä rattijuopumuksesta tuomittua vastaajaa ei oltu määrätty ajokieltoon eikä oikeus ollut muutenkaan käsitelty ajokielon määräämistä (26/30/06).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tieliikennelain 78 §:n 1 momentin soveltamisessa kahdessa tapauksessa, jossa törkeästä rattijuopumuksesta tuomitulle vastaajalle oli lainkohdan vastaisesti määrätty kolmea kuukautta lyhyempi ajokielto (98/30/06 ja 99/30/06).

Tuomion perusteluiden kirjoittaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion perusteluiden kirjoittamiseen kolmessa tapauksessa, jossa merkintä siitä, että tieliikennelain 75 §:ssä tarkoitetusta teosta tuomittua ei määrätä ajokieltoon, oli jäänyt tekemättä tuomion perusteluihin (90/30/06, 96/30/06 ja 126/30/06).

Tuomiolauselman kirjoittaminen

Tuomiolauselmaan oli jäänyt merkitsemättä tieto siitä, että aikaisempi ehdollinen vankeusrangaistus määrättiin täytäntöönpantavaksi. Asianomaisen puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman kirjoittamisessa (37/30/06).

Kirjoitusvirhe

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman kirjoittamisessa 15 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 mahdollisen rangaistuksen täytäntöönpanoon, eikä tuomioistuimien ollut omaloitteisesti havainnut ja korjannut virhettä.

Kahdessa tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli merkitty päättymään jo ennen tuomion antamista (66/30/06 ja 85/30/06).

Viidessä tapauksista ehdollisen rangaistuksen koeaika oli merkitty päättymään tuomion anta-

mispäivänä (8/30/06, 22/30/06, 45/30/06, 83/30/06 ja 136/30/06).

Neljässä tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä vuoden vähimmäisaikaa lyhyemmäksi (55/30/06, 122/30/06, 123/30/06 ja 124/30/06).

Yhdessä tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä kolmen vuoden enimmäisaikaa pidemmäksi (43/30/06).

Yhdessä tapauksessa ajokielto oli määrätty päättymään ennen ajokiellon aiheuttaneen teon tekohetkeä (6/30/06) ja kahdessa tapauksessa ajokielto oli määrätty päättymään ennen tuomion antamista (63/30/06 ja 64/30/06).

Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutuneet purkuesitykset**Tehdyt purkuesitykset**

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan kolmesta eri teosta yhteiseen vankeusrangaistukseen. Yhden teosta syyteoikeus oli ehtinyt vanhentua ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Vastaaja oli näin tuomittu vanhentuneesta teosta, minkä vuoksi tuomio esitettiin purettavaksi (112/30/06).

Korkeimman oikeuden vastaukset

Korkein oikeus on antanut ratkaisunsa vuonna 2005 tehtyihin purkuhakemuksiin. Korkein oikeus purki tuomiot siltä osin kuin vastaajat oli tuomittu vanhentuneista rikoksista. Kahdessa tapauksista korkein oikeus oikaisi tuomiota välittömästi (9/30/05 ja 53/30/05) ja kahdessa tapauksessa korkein oikeus saattoi asian uudelleen käräjäoikeuden käsiteltäväksi uuden rangaistuksen tuomitsemista varten (118/30/05 ja 120/30/05). Katso myös sivu 75.

Syyttäjät**Käsitykset**

Syyttäjän velvollisuus ajaa asianomistajan vahingonkorvausvaatimusta syyteasian yhteydessä

Asianomistaja oli ilmoittanut, kotirauhan rikkomista koskeneen asian esitutkinnassa vaati-

vansa vastaajalta korvauksena henkisestä kärsimyksestä 60 euroa laillisine korkoineen ja pyytänyt syyttäjää esittämään mainitun vaatimuksen asian tuomioistuinkäsittelyssä. Syyttäjä oli kiellettyyt vaatimuksen ajamisesta.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 9 §:n mukaan asianomistajan pyynnöstä virallisen syyttäjän on vireille panemansa syyteasian yhteydessä ajettava rikokseen perustuvaa asianomistajan yksityisoikeudellista korvausvaatimusta rikosasian vastaajaa vastaan, jos se voi tapahtua ilman olennaista haittaa eikä vaatimus ole ilmeisen perusteeton. Mainitulla syyttäjälle asetetulla velvollisuudella on pyritty parantamaan asianomistajan asemaa oikeudenkäynnissä sekä yksinkertaistamaan oikeudenkäyntiä.

Syyttäjäosasto totesi antamassaan selvityksessä, ettei asianomistaja ollut esitutkinnaissa perustellut eikä yksilöinyt sitä, millaisesta henkisestä kärsimyksestä oli ollut kysymys. Selvityksen mukaan kihlakunnansyyttäjän ratkaisu olla ajamatta asianomistajan vaatimusta oli perustunut siihen, että mikäli vastaaja olisi rikosasian pääkäsittelyssä kiistänyt vaatimuksen, olisi sen tueksi ollut tarpeen esittää muutakin kuin esitutkinta-aineistosta ilmi käyvää näyttöä. Asiassa oli näin ollen kysymys siitä, olisiko asianomistajan kysymyksessä olevan korvausvaatimuksen ajaminen voinut tapahtua ilman oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 9 §:ssä tarkoitettua olennaista haittaa.

Mainitun säännöksen esitöissä (HE 82/1995 vp s. 74) ja valtakunnansyyttäjän syyttäjille asianomistajien yksityisoikeudellisten vaatimusten ajamisesta antamassa ohjeessa (VKS:1998:4) on todettu olennaisen haitan voivan muodostua lähinnä siitä, että syyteasian ratkaisu viivästyisi korvausvaatimuksen selvittämisen takia, korvausvaatimuksen ajaminen vaatisi kohtuuttomasti voimavaroja syytteen ajamiseen verrattuna tai että syyttäjän ja asianomistajan edut olisivat ristiriidassa.

Tapauksessa asianomistajan korvausvaatimuksen määrä oli vähäinen, rikoksesta epäilty oli esitutkinnaissa myöntänyt mahdollista kohtuullista vaatimusta koskevan korvausvaatimuksen ja syytteessä tarkoitettun menettelyn voitiin lähtökohtaisesti olettaa aiheuttavan tiettyä korvattavaa kärsimystä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi apulaisvaltakunnansyyttäjän asiansa antamassaan lausunnossa edellä kerrotun perusteella esittämään näkemykseen, että korvausvaatimus olisi tapauksessa ollut käsiteltävissä syyttäjän syytteen tueksi esittämän näytön perusteella eikä asianomistajan korvausvaati-

muksen ajamisesta olisi näin ollen aiheutunut olennaista haittaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kihlakunnanviraston syyttäjäosaston tietoon lausumansa käsityksen oikeasta menettelytavasta asiassa. Asia ei antanut aiheutta muihin toimenpiteisiin ottaen huomioon, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 9 §:n sisältämä olennaisen haitan käsite jättää avoimuutensa vuoksi soveltajalleen harkintavaltaa ja ettei asianomistajalle ollut tapauksessa aiheutunut syyttäjän menettelystä oikeudenmenetyksiä käräjäoikeuden otettua asianomistajan vaatimuksen tutkittavakseen tämän kirjallisen vaatimuksen perusteella (1353/1/04).

Asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle

Kihlakunnanviraston syyttäjäosasto oli vastannut syyttämättä jätetyn asian esitutkintapöytäkirjaa koskeneeseen asianomistajan asiakirjapyyntöön, että pyyntö tulee osoittaa poliisilaitokselle. Selvityksessään syyttäjäosasto perusteli menettelyä sillä, että esitutkintapöytäkirja oli poliisin laatima.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää pääsääntöisesti se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Lain 15 §:n 1 momentin mukaan jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomainen on laatinut, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan.

Syyttäjäosasto oli ohjannut asiakirjan pyytäjän esittämään pyyntönsä itse esitutkintapöytäkirjan laatineelle poliisilaitokselle. Menettely ei vastaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 15 §:n 1 momentissa edellytettyä.

Apulaisoikeuskansleri totesi asiaa arvioitaessa olevan aiheellista kiinnittää huomiota myös hallinnon palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta sääntelevään hallintolain 7 §:ään, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä oli asiasta antamassaan lausunnossa todennut, että syyttäjät tekevät varsin usein esitutkintapöytäkirjakappaleisiinsa muistiinpanoja ja muita merkintöjä, joiden poistaminen ja peittäminen kopiointia

varten aiheuttaisi ylimääräistä vaivaa ja ajanhukkaa. Hänen mielestään käytännössä olisikin tarkoituksenmukaisinta, että poliisi antaisi jäljennöksen esitutkintapöytäkirjasta omasta arkistokappaleestaan.

Apulaisoikeuskansleri piti mainittuja näkökohtia merkityksellisinä. Hän totesi asiakkaalle kuitenkin toisaalta aiheutuvan ylimääräistä vaivaa, jos tämä ohjataan esittämään pyyntönsä toiselle viranomaiselle sen sijaan, että asiakirjapyyntö siirrettäisiin suoraan tälle.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti syyttäjäosaston huomiota siihen, että sen olisi ollut oikeudellisesti perustellumpaa itse siirtää asiakirjapyyntö asiakirjan laatineen viranomaisen käsiteltäväksi kuin ohjata asiakirjan pyytäjä kääntymään kyseisen viranomaisen puoleen. Tällainen menettely olisi vastannut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain edellyttämää menettelyä ja sitä voidaan puoltaa myös hallinnon palveluperiaatteella. Apulaisoikeuskanslerin suosittama menettely vastaa myös apulaisvaltakunnan syyttäjän lausunnossaan esittämää (398/1/05).

Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnan viivytyksttömyys

Apulaisoikeuskansleri arvosteli esitutkinnan viipymistä poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnassa, jonka tutkinnanjohtajina olivat toimineet kihlakunnansyyttäjät. Ratkaisu on selostettu sivulla 91 (258/1/06).

Julkiset oikeusaputoimistot

Käsitykset

Julkisen oikeusavustajan velvollisuus antaa kirjallinen oikeusapupäätös

Kantelijan kirjoituksen johdosta nousi kysymys siitä, olisiko hänelle tullut antaa kirjallinen oikeusapupäätös. Tällä tavoin olisi todisteellisesti kartoitettu, mihin toimenpiteisiin käydyt neuvottelut olivat antaneet aihetta.

Oikeuskanslerin mukaan kirjallinen oikeusapupäätös olisi ollut ensisijainen vaihtoehto, mutta tapahtuma-aikana voimassa olleen lainsäädännön mukaan se ei ollut laissa nimenomaan sanottu ehdoton vaatimus, toisin kuin nyt voimassa olevan oikeusapulain mukaan. Kantelija oli saanut oikeusavustajalta neuvoja ja oikeusavustaja oli toimittanut asiakirjoja kantelijan asianajajal-

le. Kun kantelijalla oli ollut toinenkin oikeudellinen avustaja asiassaan ja hän oli saanut myös oikeusavustajalta oikeusapua, ei ollut perusteita arvostella sitä, että oikeusavun antamisesta ei tehty kirjallista päätöstä (1392/1/04).

Julkisen oikeusavustajan esimiehen menettely

Kantelussa oli kyse siitä, oliko valtion oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja menettelyt moitittavasti, kun hän oli omaaloitteisesti ja ilman kantelijan suostumusta luovuttanut omalle alaiselleen osoitetun kirjeen toimistonsa sijaintipaikkakunnan kunnallisviranomaisen palveluksessa toimineelle virkamiehelle. Apulaisoikeuskanslerin sijainen otti ratkaisussaan kantaa myös siihen, oliko sama esimies menettelyt lainvastaisesti, kun hän kunnallisen toimielimen pyynnöstä antamassaan lausunnossaan, joka liittyi oikeuskanslerinvirastossa vireillä olleeseen toiseen kanteluasiaan, oli viitannut julkisen oikeusavustajan sairauslomaan.

Kun johtava julkinen oikeusavustaja oli alaiselleen osoitetussa kirjeessä ottanut kantaa siihen, miten virkamiehen voitiin olettaa käyttäytyvän vapaa-aikanaan hänen harjoittamissaan luottamustehtävissä ja kuntalaisena, kirje oli liittynyt valtion virkamieslaissa (750/1994) säädettyyn esimiehen kurinpitovaltaan eikä ollut oikeusaputoimiston sisäiseen työskentelyyn liittynyt asiapaperi. Tämän johdosta ja kun nähtävänä ollut asiakirja ei sisältänyt julkisuuslain 24 §:ssä tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja, se oli ollut ulkopuolisille luovutettavissa oleva oikeusaputoimiston hallintoon liittyvä julkinen asiakirja.

Edellä tarkoitetun asiakirjan julkisuudesta huolimatta, johtavan julkisen oikeusavustajan toimivallassa esimiehenä oli ollut ryhtyä mahdollisiin virkamieslainsäädännössä määriteltyihin kurinpidollisiin toimenpiteisiin alaistaan kohtaan, mikäli hän katsoi tämän menetelleen virkavelvollisuutensa vastaisesti tai käyttäytyneensä asemansa ja tehtäviensä vastaisella tavalla. Kuten esimiehen selvityksestä kävi ilmi, kurinpidollisessa tarkoituksessa alaiselleen osoitetun kirjeen toimittaminen ulkopuolisille saadakseen heidät puuttumaan oikeusavustajan vapaa-ajan toimintaan, ei sen sijaan ollut sellainen virkamieslain 14 §:ssä tarkoitettu käytös, jota voitiin odottaa esimiesasemassa olevalta virkamieheltä.

Siltä osin kuin johtava julkinen oikeusavustaja oli lausunnossaan sitä pyytäneelle kunnalliselle toimielimelle viitannut hänen alaisensa sairaus-

lomaan, kyse oli ollut asiakirjaan sisällytetystä, julkisuuslain 24 §:n 25 kohdan perusteella terveydentilaan viittaavasta salapidettävästä tiedosta, jota esimies ei olisi saanut luovuttaa ulkopuolisille.

Koska moitittavaan menettelyyn syyllistynyt esimies oli siirtynyt eläkkeelle, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi vain tarpeelliseksi kiinnittää kyseisen oikeusaputoimiston huomiota vastaisessa toiminnassa siihen, mitä hän oli todennut asiakirjojen julkisuudesta ja asianmukaisesta esimiestoiminnasta (593/1/04).

Kriminaalihuoltolaitos

Muu toimenpide

Virantäyttö

Kahden eri henkilön kantelukirjoituksissa arvosteltiin Kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimiston menettelyä kahdessa virantäytössä. Kirjoituksissa esitetyt väitteet koskivat muun muassa harkintavallan väärinkäyttöä virantäytössä ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) soveltamista hakemusasiakirjoihin.

Saadun selvityksen mukaan virkoja hakeet henkilöt eivät olleet saaneet tutustua muiden hakijoiden hakemusasiakirjoihin. Asiassa antamassaan päätöksessä (238/1/05) apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluetoimiston johtajan huomiota julkisuuslaissa säädettyjen menettelyjen noudattamiseen, koska hakemusasiakirjoja pyytäneille henkilöille olisi julkisuuslain 14 §:n menettelysäännöksen mukaan tullut ilmoittaa mahdollisuudesta saada asiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa valituskelpoinen viranomaisratkaisu.

Virantäyttäjien osalta apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei nimitysmuistio toisen virantäytön osalta täyttänyt nimitysmuistiolle Rikosseuraamusviraston virkojen ja muiden palvelusuhteiden täyttämistä rikosseuraamusalalla antamassa ohjeessa nro 4/011/2003 ja valtiovainministeriön virkojen hakumenettelystä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista antamassa suosituksessa (14/2000) asetettuja vaatimuksia. Tältä osin apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluetoimiston johtajan ja virkanimityksen esittelijän huomiota nimitysmuistiolle asetettuihin vaatimuksiin (238/1/05). Toisen virantäytön osalta apulaisoikeuskansleri katsoi, että nimitysratkaisun perusteet olisi ol-

lut syytä tuoda nimitysmuistiossa suoritettun ansiovertailun avulla esille tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin ja kiinnitti edellä mainittujen henkilöiden huomiota hakijoiden ansiovertailusta esittämiinsä näkökohtiin (976/1/05, 251/1/05, 238/1/05, 251/1/05 ja 976/1/05).

Toimialaa koskevat tarkastus- ja tutustumismatkat

Kemin kihlakunnan ulosotto-osasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Kemian kihlakunnan ulosotto-osaston 26.1.2006. Keskustelujen teemoina olivat muun muassa osaston työtilanne, avustaviin ulosottomiehiin kohdistuva rahaliikenteen valvonta sekä ulosottolainsäädännön viimeaikaiset uudistukset.

Tarkastus ei antanut aiheita toimenpiteisiin (35/51/05).

Kemin kihlakunnan syyttäjäsasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Kemian kihlakunnan syyttäjäsaston 26.1.2006. Keskustelujen teemoina olivat muun muassa syyttämiskäytännön yhdenmukaisuus, seuraamusluontoisten syyttämättäjäättämispäätösten käyttäminen väkivaltarikoksissa, esitutkintaan osallistuminen, yhteistyö sidosryhmien kanssa sekä työssä jakaminen.

Tarkastus ei antanut aiheita toimenpiteisiin (34/51/05).

Hyvinkään käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 16.2.2006 Hyvinkään käräjäoikeuden. Keskustelun teemoina olivat muun muassa Hyvinkään käräjäoikeuden työtilanne ja pakkokeinoasioitten käsittely.

Keskusteluissa kiinnitettiin erityistä huomiota pitkään vireillä olleitten riita-asioiden suureen määrään.

Tarkastus ei antanut aiheita toimenpiteisiin (6/51/06).

Porvoon kihlakunnan syyttäjäsasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Porvoon kihlakunnan syyttäjäsaston 7.3.2006. Keskustelujen teemoina olivat muun muassa syyttämiskäytän-

nön yhdenmukaisuus, seuraamusluontoisten syyttämättäjättämispäätösten käyttäminen väkivaltarikoksissa, esitutkintaan osallistuminen ja esitutkinnan rajoittamispäätökset sekä yhteistyö sidosryhmien kanssa.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (4/51/06).

Turunseudun käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 20.9.2006 Turunseudun käräjäoikeuden. Keskustelun teemoina olivat muun muassa suunnitelmat käräjäoikeuden yhdistämisestä Turun käräjäoikeuteen, lautamiesten vastuu päätöksistä ja lautamiehille annettava koulutus sekä eräät tarkastuksen aikana tehdyt havainnot riita-asioiden TUOMAS-käsittelyjärjestelmän tietojen ajantasaisuudesta (19/51/06).

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos

Apulaisoikeuskansleri tutustui 26.9.2006 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toimintaan. Käynnin tarkoituksena oli tutustua erityisesti viranomaisten toimintaa koskeviin tutkimushavaintoihin.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen edustajat esittelivät tutkimustoiminnassa tehtyjä havaintoja, jotka koskivat muun muassa lasten ja nuorten seuraamuksia, syyttämättäjättämiskäytäntöjä sekä kansalaisten tietosuojaa koskevia käsityksiä (15/51/06).

Hämeenlinnan kihlakunnan syyttäjänvirasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 19.10.2006 Hämeenlinnan kihlakunnan syyttäjänviraston. Keskustelun teemoina olivat muun muassa yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa, esitutkintaan osallistuminen, syyttämiskäytännön yhdenmukaisuus, syyttämättäjättämispäätökset ja työssä jaksaminen. Keskustelussa kiinnitettiin huomiota erityisesti väkivaltarikoksista tehtyihin seuraamusluontoihin syyttämättäjättämispäätöksiin.

Tarkastuksen yhteydessä ilmeni, että syyttäjänvirastossa oli vireillä joitakin yli vuoden syttecharkinnassa olleita talousrikosjuttuja. Syttecharkinnan viipymisen syitä selvitettiin ja niistä keskusteltiin. Asia oli myös valtakunnansyyttäjänviraston tiedossa, joten se ei antanut aihetta toimenpiteisiin (16/51/06).

Tampereen käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 19.10.2006 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Tampereen käräjäoikeuteen. Vierailun aikana keskusteltiin muun muassa yhteistyökysymyksistä sidosryhmien kanssa ja käsittelyn joutuisuudesta sekä lautamiesten asemasta ja merkityksestä rikosprosessissa ja heille annettavasta koulutuksesta (17/51/06).

Sisäasiainministeriön toimiala

Yleistä

Poliisin toiminnasta tehtyjen kanteluiden määrä säilyi jokseenkin ennallaan ja niitä tuli kertomusvuonna oikeuskanslerin tutkittavaksi 195 (vuonna 2005 186). Aiempien vuosien tapaan valtaosa kanteluista koski poliisin toimintaa esitutkintaviranomaisena. Poliisikanteluita ratkaistiin kertomusvuonna 209 asiaa (vuonna 2005 178). Toimenpiteitä aiheuttivat etenkin esitutkintapäätösten perustelemisessa havaitut puutteet, joihin kiinnitettiin huomiota myös apulaisoikeuskanslerin poliisiyksikköihin tekemillä tarkastuskäynneillä.

Oikeuskanslerin poliisihallintoon kohdistuvan tarkastustoiminnan painopistettä on jossakin määrin siirretty poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan kehittymisen myötä paikallisista poliisiyksiköistä lääninhallitusten poliisiosastoihin ja poliisin valtakunnallisiin yksiköihin tehtäviin käynteihin. Apulaisoikeuskansleri kävi tarkastuskäynnillä keskusrikospoliisissa ja yhdessä sen paikallisosastossa, yhdessä Liikkuvan poliisin paikallisyksikössä, kahdessa lääninhallituksen poliisiosastossa sekä kahdessa kihlakunnan poliisilaitoksessa. Lisäksi hän tutustui pääkaupunkiseudun talousrikosten esikäsittely-yksikön toimintaan sekä Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen uuteen johtokeskukseen ja sen toimintaan Helsingissä järjestetyn ASEM-kokouksen turvajärjestelyissä.

Poliisiyksikkötarkastuksilla keskusteltiin muun muassa poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan toteutumisesta. Tarkastuskohteista etukäteen tilatun asiakirjamateriaalin perusteella arvioitiin etenkin esitutkintojen joutuisuutta sekä esitutkinta- ja pakkokeinopäätösten sisällöllistä ja muodollista asianmukaisuutta. Kihlakuntien

poliisilaitoksiin tehtyjen tarkastusten teemoina olivat muun ohella laitoksen sisäinen laillisuusvalvonta, yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisipalveluiden saatavuus kihlakunnan eri osissa, rikostutkinnan laatu ja joutuisuus, poliisiin yhteistyö eri sidosryhmien kanssa sekä lupahallinnon tila.

Maistraatteja koskevia kanteluita saapui kertomusvuonna kymmenen. Ratkaistut maistraatteja koskeneet kantelut eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri kävi tarkastuskäynnillä kahdessa maistraatissa. Tarkastuksien yhteydessä keskusteltiin muun muassa ulkomaalaisten vihkimiseen ja henkilötietojen merkitsemiseen väestötietojärjestelmään liittyvistä kysymyksistä sekä edunvalvojen toiminnasta.

Ulkomaalaisviraston toiminnasta tehtiin oikeuskanslerille yksitoista kantelua. Kertomusvuonna ratkaistut ulkomaalaisviraston toimintaan kohdistuneet kanteluasiat eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin. Oikeuskansleri antoi vastauksensa vähemmistövaltuutetun marraskuussa 2005 oikeuskanslerille toimittamaan kirjoitukseen, jossa vähemmistövaltuutettu ilmaisi huolensa perusoikeuksien ja hyvän hallinnon periaatteen toteutumisesta kansalaisuushakemusten käsittelyssä (ks. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2005 s. 84–85). Oikeuskansleri totesi, ettei hänellä ollut oikeudellisia perusteita ryhtyä kirjoituksen johdosta enempään toimenpiteisiin ottaen erityisesti huomioon ulkomaalaisviraston aloittamat toiminnan tehostamista ja parantamista koskevat hankkeet ja jo saavutetut tulokset.

Hätäkeskuslaitoksen toimintaan kohdistui vuonna 2006 kritiikkiä niin laitoksen sisältä kuin ulkoa. Hätäkeskustoimintaa koskeneiden kantelujen määrä oli kuitenkin vähäinen, niitä tuli vain kolme. Sisäasiainministeriössä perustettiin havaittujen ongelmien johdosta seurantaryhmä, jonka kokoukseen apulaisoikeuskansleri osallistui marraskuussa.

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteena tutkittavaksi kaksi tapausta, joissa oli kysymys hätäkeskuksen menettelystä hätäilmoituksen vastaanottamisessa. Niistä toinen ratkaistiin kertomusvuoden aikana. Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessään sisäasiainministeriön tietoon huomionsa, että sisäasiainministeriön asettama tavoite nopeasta vastaanmisesta avunpyyntöihin voi vaarantua, jos hätäkeskuksilla ei ole mahdollisuutta saada lisähenkilöstöä silloinkaan, kun päivystysvahvuudesta puuttuu samanaikaisesti useampia päivystäjiä.

Lausunnot ja esitykset

Poliisin hallinnosta annettu lain muutosesitys

Sisäasiainministeriön poliisiosasto tiedusteli oikeuskanslerin näkemystä siitä, onko olemassa esteitä poliisin hallinnosta annetun lain muutosesitykselle, jolla sisäasiainministeriön valtakunnalliset ampuma-aseisiin ja yksityiseen turvallisuusalaan liittyvät lupa-, valvonta – ja tarkastustehtävät siirrettäisiin Poliisin tekniikkakeskuksen tehtäviksi. Poliisin hallinnosta annetun lain 13 §:n 3 momentti tulisi poliisiosastolla valmisteilla olevan lakiehdotuksen mukaan kuulumaan näin:

”Poliisin tekniikkakeskus hoitaa myös sille ampuma-aseilaisa (1/1998), yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (282/2002) ja järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/1999) erikseen säädetty tehtävät.”

Pykälän 1, 2 ja 4 momentit vastaavat eduskunnassa jo käsiteltävänä olevaan hallituksen esityksen 4/2006 vp sisältyvää lakiehdotusta.

Lausuntopyyntöön mukaan eräissä esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa oli pidetty kaluston, välineiden ja varusteiden (muun muassa ampuma-aseet) hankinta-, ylläpito- ja kehittämistehtävien sekä (muun muassa ampuma-aseisiin liittyvien) lupa-, valvonta- ja tarkastustehtävien sijoittamista samaan virastoon mm. hyvän hallinnon periaatteiden vastaisena.

Sittemmin poliisiosastolta toimitettiin oikeuskanslerin virastoon ote 19.5.2006 päivätystä hallituksen esitysluonnoksesta ja 10.5.2006 päivätty lausuntoyhteenveto.

Yleisesti oikeuskansleri totesi, että puheena olleen hallituksen esityksen valmistelu-aika oli viime vaiheessa muodostunut varsin tiukaksi, koska eduskunnan kevätistunto-kausi päättyisi viikolla 25. Esitetyn lausuntopyyntöön käsittely-aika oli jäänyt varsin lyhyeksi, ja lausunnon antamista vaikeutti se, että esitysluonnoksen perustelut olivat varsin ylimalkaiset. Kyseessä hän lieni itsenäinen hallituksen esitys, koska eduskunnan hallintovaliokunta oli jo antanut mietintönsä 5/2006 vp aiemman hallituksen esityksen 4/2006 vp johdosta.

Siltä osin kuin esitys koski sisäasiainministeriöltä Poliisin tekniikkakeskukselle suunnitellun tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta, oikeuskanslerilla ei ollut aihetta ottaa asiaan kantaa. Hän totesi, että moniin esitystä arvosteleisiin lausuntoihin sisältyi oikeudellisesti merkittäviä näkökohtia, joihin hän saattoi yhtyä.

Kiinnittäen huomiota lausunnoissa esitettyihin näkökohtiin hän totesi, että Poliisin tekniikka-

keskus on sisäasiainministeriön alainen yksikkö. Ongelmana ei ole se, että julkisia hallintotehtäviä (viranomaistehtäviä) annetaan viranomaisen hoidettavaksi. Ongelman muodostaa siirrettävien hallintotehtävien suhde Poliisin tekniikkakeskuksen, erityisesti eduskuntakäsittelyssä jo olevaan laajennettavaksi ehdotettuun, muun muassa liiketoimintaa sisältävään tehtävälään siten kuin lausunnoissa on tarkemmin esitetty.

Lausunnoissa viitattu perustuslain 124 § ei siinänsä muodostane estettä tehtävien siirrolle, niin kauan kuin Poliisin tekniikkakeskuksesta ei muodosteta liikelaitosta tai osakeyhtiötä. Tosin useissa lausunnoissa on viitattu siihen, että Poliisin tekniikkakeskuksesta tultaneen, kenties lähitulevaisuudessa, muodostamaan valtion liikelaitos tai osakeyhtiö. Tähän liittyen oikeuskansleri viittasi niihin vaikeuksiin ja järjestelyihin, jotka liittyvät jo olemassa oleviin liikelaitoksiin niiden hoitaessa erilaisia julkisia hallintotehtäviä. Ratkaisuna on ollut, että julkisia hallintotehtäviä varten perustetaan oma virasto tai laitos (Viestintävirasto, Ratahallintokeskus) tai liikelaitoksen yhteyteen perustetaan viranomaistehtäviä varten erillinen yksikkö (Metsähallitus). Viimeksi mainittua suuntausta perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvänä (katso PeVL 38/2004 vp ja 47/2005 vp).

Edellä lausuttu antoi aiheen todeta, ettei esitysluonnoksen perusteluissa ole käsitelty tarkemmin sitä, miksi ampuma-aselain mukaiset tehtävät siirrettäisiin Poliisin tekniikkakeskukselle (mitä asianomainen selvitysmieskään ei arpaajais- ja asehallintoyksikön lausunnon mukaan suoraan esittänyt). Perusteluissa ei ollut, lukuun ottamatta esitysluonnoksen otteesta sivulla 5 olevaa lyhyttä mainintaa, tarkemmin selostettu, miten tehtävät Poliisin tekniikkakeskuksessa on tarkoitus hoitaa. Erityisesti on selvitettävä tyhjentävästi se, miten estetään eräissä lausunnoissa esitetty ristiriita Poliisin tekniikkakeskuksen tehtävien välillä. Tältä osin kyse on oikeudellisesta merkittävästä näkökohdasta turvata hallinnon puolueettomuus. Myös mahdollinen liikelaitostaminen tai yhtiöittäminen on tässä vaiheessa sivuutettu, jolloin ei myöskään siltä osin ole tarvinnut ottaa kantaa siihen, käsittääkö ampuma-aselain mukaisten asioiden käsittely sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, ettei niiden käsittely muussa kuin viranomaisessa tule perustuslain 124 §:n mukaan kysymykseen. Esityksen asianmukainen käsittely edellytti oikeuskanslerin mielestä sen täydentämistä niin, että lausunnoissa esitetyt kriittiset oikeudelliset näkökohdat otetaan tarpeellisessa laajuudessa huomioon ja hankkeen perusteena olevat rat-

kaisut perustellaan. Esitykseen on sisällytettävä säätämisyjärjestysperustelut sekä arvioitava, onko perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen suotavaa (14/20/06).

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta; opiskelijadirektiivin voimaansaattaminen

Sisäasiainministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin ulkomaalaislakiin muutoksia, joilla pannaan täytäntöön ns. opiskelijadirektiivi (2004/114/EY).

Sisäasiainministeriön esityksen mukaan ulkomaalaislain 46 §:ään tehtäisiin lisäys, jonka mukaan ”Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisella on sairausvakuutus”.

Säännösehdoitus ei ollut oikeuskanslerin mukaan direktiivin sanamuodon eikä lainsäädännöltä edellytettävän tason kannalta riittävän täsmällinen ja tarkka. Lisäksi se oli tulkintatilanteille avoin. Direktiivin asianmukainen kansallinen täytäntöönpano edellytti oikeuskanslerin mielestä säännöksen täsmentämistä materiaalisesti, koska maahantulon edellytyksenä olevalla sairausvakuutuksen riittävän täsmällisellä määrittelyllä oli oleellinen merkitys kolmannen maan kansalaisen oikeusasemaan (25/20/06).

Ratkaisu

Ministeriö

Muu kannanotto

Lapsen uskonnollisen aseman merkitseminen väestötietojärjestelmään

Oikeuskanslerin päätöstä, joka koski alle yksivuotiaan lapsen uskonnollisen aseman merkitsemistä väestötietojärjestelmään, selostetaan perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevassa jaksossa sivulla 51 (961/1/04).

Poliisitoimi

Käsitykset

Turvallisuustarkastuksen suorittaminen

Poliisipartio oli selvityksen mukaan puhuttanut kantelijaa, koska oli epäillyt tämän olevan et-

sintäkuulutettu. Samalla, kun toinen poliisimies oli tarkistanut hälytyskeskukselta etsintäkuulutuksen olemassaoloa, oli toinen poliisimies tarkastanut kantelijan taskut vaarallisten esineiden tai aineiden löytämiseksi.

Poliisin mukaan kysymyksessä oli ollut poliisilain 22 §:n mukainen turvallisuustarkastus, jonka syynä oli ollut valmistautuminen henkilön kiinniottamiseen. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan poliisimiehellä on kiinniottamisen yhteydessä oikeus tarkastaa henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei tällä ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi vaarantaa säilyttämisen taikka aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Säännöksen esitöiden mukaan turvallisuustarkastuksen tarkoituksena on muun ohella ylläpitää poliisin työturvallisuutta käsitellessään huostaan otettuja henkilöitä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei poliisilain 22 §:n sanamuoto mahdollista turvallisuustarkastuksen tekemistä valmisteluna toimenpiteenä sen varalta, että henkilö mahdollisesti myöhemmin otetaan kiinni, vaan tarkastuksen edellytyksenä on, että henkilön kiinniottamisesta on jo päätetty. Säännöstä tulkittaessa on otettava huomioon, että turvallisuustarkastuksella puututaan perustuslain 7 §:ssä turvattuihin perusoikeuksiin: perusoikeuksia rajoittavan säännöksen käyttöalaa ei tulisi tulkinnalla laajentaa sanamuotoaan laajemmaksi.

Poliisi perusteli turvallisuustarkastuksen toimittamista kantelijan suostumuksella. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tapauksessa aloite taskujen tarkastamiseen oli tullut poliisilta ja kantelijan kieltäytyminen tarkastuksen tekemisestä olisi ollut omiaan herättämään epäilyä, että hänellä on jotakin salattavaa. Apulaisoikeuskanslerin mielestä kantelijan mahdollisen suostumuksen vapaaehtoisuuteen vallinneissa olosuhteissa oli syytä suhtautua varauksella.

Poliisi viittasi selvityksessään siihen, että poliisilain 1 § edellyttää poliisilta kysymyksessä olevan kaltaista toimintaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti toteamuksen johdosta huomiota siihen, että poliisilain 1 §:ssä ainoastaan määritellään tehtäväpiiri, jonka puitteissa poliisi voi käyttää sille annettuja valtuuksia; se ei ole toimivaltasäännös. Silloin, kun poliisi puuttuu jonkin henkilön oikeuksiin, tulee toimenpiteen perustua johonkin toimivaltasäännökseen: hyväksyttävä tavoitekaan ei yksinään oikeuta puuttumaan perusoikeuksina suojeltuihin oikeushyviin.

Edelleen poliisi perusteli menettelyä sillä, että

asiassa olisi ollut edellytykset henkilöntarkastukseen pakkokeinolain 5 luvun 10 §:n perusteella. Poliisin mukaan kantelija oli poliisin hyvin tuntema ja keskittämällä tehostettua valvontaa potentiaalisiin rikoksentehtäviin poliisi pystyy parhaiten hoitamaan sille kuuluvan yhteiskuntajärjestyksen turvaamistehtävän. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tämän tyyppiseen yleistävään päättelyyn on pakkokeinon yksinomaisena perusteena suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti. Pakkokeinon käyttäminen on mahdollista vain lainkohdan nimenomaan määräämillä edellytyksillä ja konkreettisen rikosepäilyn perusteella. Tapauksessa ei voinut olla edes kyse pakkokeinolaissa säädetystä henkilöntarkastuksesta, koska tarkastus oli selvitysten mukaan tehty muussa kuin pakkokeinolain 5 luvun 10 §:ssä mainitussa tarkoituksessa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että käytettävissään olleen selvityksen valossa ja poliisilain 22 §:ää perusoikeusmyönteisesti tulkiten, olisi ollut oikeudellisesti perustellumpaa olla suorittamatta kysymyksessä olevaa turvallisuustarkastusta. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan hän otti kuitenkin huomioon, että poliisimiesten käytettävissä olleiden niukkojen tietojen valossa oli ollut sinänsä perusteltua kiinnittää huomiota työturvallisuuskäytäntöön ja että poliisilain 22 §:ää voidaan sanamuodoltaan pitää jossakin määrin väljänä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota poliisilain 22 §:n tulkinnasta esittämiinsä näkökohtiin. Ottaen huomioon poliisilaitokselta saadussa selvityksessä esitetyt menettelyä puoltavat perustelut, apulaisoikeuskansleri katsoi, että poliisilaitoksen koulutuksessa olisi aiheutta kiinnittää huomiota pakkotoimenpiteitä koskevien säännösten soveltamisedellytyksiin. Katso myös sivu 43 (1283/1/04).

Asianomistajan toissijaisen syyteoikeuden käyttämistä koskeva ohje esitutkintapäätöksessä

Tutkinnanjohtaja oli joulukuussa 2004 tehnyt päätöksen olla aloittamatta esitutkintaa. Päätöksessä oli asianomistajan toissijaisen syyteoikeuden käyttämistä koskeva ohje, jossa todettiin: ”Asianomistajalle jää itsenäinen syyteoikeus, jonka edellytyksenä on, että tämä päätös saataan toimestanne syyttäjän harkittavaksi.”

Vuoden 2004 alussa voimaan tulleen oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 14 §:n (647/2003) mukaan asianomistaja saa itse nostaa syytteen rikoksesta vain, jos virallinen

syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai esitutkintaviranomainen taikka syyttäjä on päättänyt, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se keskeytetään taikka lopetetaan. Näin ollen päätöksen asianomistajan syyteoikeutta koskeva maininta oli virheellinen siltä osin, että asianomistaja voi tutkinnanjohtajan kysymyksessä olevan päätöksen jälkeen nostaa syytteen rikoksesta saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi. Antamassaan selvityksessä tutkinnanjohtaja ilmoitti, ettei ollut aiemmin huomannut kysymyksessä olevaa säädösmuutosta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajana asiassa toimineen keskusrikospoliisin rikostarkastajan huomiota huolellisuuteen tämän työn kannalta keskeisten lainmuutosten seurannassa (1365/1/04).

Esitutinnan päättämisestä

Asiassa oli kanneltu poliisin tekemästä esitutinnan päätöksestä. Polkupyöräilijä oli kaatunut, kun hän oli törmännyt kevyen liikenteen väylällä jalankulkijan talutushihnassa kuljettamaan koiraan. Polkupyöräilijä toimitettiin ambulanssilla sairaalaan ja hän kertoi saaneensa vammoja jalkaansa. Poliisi suoritti asiassa esitutinnan, jossa muun muassa kuultiin koiran ulkoiluttajaa rikoksesta epäiltynä, polkupyöräilijää asianomistajana ja yhtä ulkopuolista todistajaa.

Tutkinnanjohtaja teki asiassa ratkaisun esitutinnan päättämisestä saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi esitutkintalain 43 §:n perusteella. Perustelujen mukaan kyseessä oli ollut tapaturma, jonka syntyyn ei kumpikaan osapuoli ollut vaikuttanut varomattomuudellaan tai huolimattomuudellaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että esitutkintalain 43 §:n sanamuoto jättää poliisille jossain määrin harkinnanvaraa päättää missä tapauksissa esitutkinta lopetetaan saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi. Toisaalta esitutkintalain 43 §:n 2 momentin 1 kohdan sanonta ”käynyt selville, ettei rikosta ole tehty” asettaa varsin tiukat rajat päätöksenteolle. Säännöstä on tulkittu niin, että näytön arviointia edellyttävissä tapauksissa poliisin on toimitettava asia syyttäjän arvioitavaksi, eikä lopetettava esitutkintaa poliisin päätöksellä.

Esitutkinnaissa koultujen henkilöiden esitutkintakertomukset poikkesivat jossakin määrin toisistaan.

Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että koska asia oli ollut näytöllisesti tulkinnan-

varainen, olisi poliisin esitutkintapäätöksessä mainituilla perusteluilla ollut perustellumpaa saattaa asia syyttäjän harkittavaksi kuin päättää asia poliisin ratkaisulla. Apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteeksi saattaa lausumansa käsityksen asiassa tutkinnanjohtajan tietoon (298/1/04).

Esitutinnan keskeyttäminen

Kanteliija arvosteli poliisin menettelyä epäillyn pahoinpitelyn esitutkinnaissa. Epäilty rikos oli tapahtunut lokakuussa 1995 ja poliisi oli esitutkinnaissa muun muassa kuullut rikoksesta epäiltyä, asianomistajaa ja yhtä todistajaa. Poliisi oli helmikuussa 1996 keskeyttänyt esitutkinnan toistaiseksi. Poliisilaitoksen kanteluasiassa antaman selvityksen mukaan asia ei silloisen tutkinnanjohtajan mukaan ilmeisesti ollut edennyt siihen vaiheeseen, että asian olisi voinut siirtää syyteharkintaan.

Kantelijan oltua yhteydessä poliisilaitoksen vuonna 2002, oli asia poliisilaitoksella otettu uudelleen tutkintaan epäiltynä törkeänä pahoinpitelynä. Epäilty pahoinpitely oli tuolloin jo vanhentunut, mutta poliisilaitoksen selvityksen mukaan asianomistajan vammat ja pahoinpitelyn tekotapa antoivat syyn epäillä asiassa törkeää pahoinpitelyä. Esitutkinta saatettiin päätökseen vuonna 2004. Syyttäjä teki asiassa syyttämättäjäättämissä päätöksen, jonka mukaan asiassa ei ollut riittävä näyttö siitä, että rikoksesta epäilty olisi ollut se henkilö, joka oli pahoinpidellyt asianomistajan.

Asiassa tuli arvioitavaksi se, miten poliisin toiminnan asianmukaisuuden kannalta oli arvioitava esitutkinnan keskeyttämissä päätöstä vuonna 1996 ja sitä, että esitutkinta keskeytettiin tarkemmin määrittelemättömäksi ajaksi, ottaen lisäksi huomioon, että noin 6½ vuoden jälkeen (tässä tapauksessa rikoksen kvalifioidun muodon) tutkinta aloitettiin uudelleen asiakirjoista päätellen lähes saman aineiston pohjalta.

Huolimatta siitä, että esitutkinnan keskeyttämisen kriteerejä ei ole tarkemmin määritelty lainsäädännössä, on keskeyttämisen kuitenkin perustuttava hyväksyttäviin syihin. Silloin kun ei ole kyse niin sanotusta ’pimeästä jutusta’, vaan asiassa on olemassa rikoksesta epäilty henkilö, olisi esitutkinnan keskeyttämisharkinnassa apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan otettava huomioon muun muassa epäillyn rikoksen laatu ja se, kuinka suurella todennäköisyydellä uutta todistusaineistoa asiassa mahdollisesti on

myöhemmin saatavissa. Mitä vakavammasta rikoksesta on kyse, sitä painavammin syin voidaan tällaisessa tapauksessa puoltaa jutun pitämistä niin sanotussa aktiivitutinnassa. Nykyisin on luonnollisesti otettava huomioon myös esitutkintalain 9 §:n 2 momentin määräys. Näytöllisesti epävarmassa tapauksessa voi tilanteesta riippuen myös jutun toimittaminen syyttäjän harkintaan olla keskeyttämistä parempi vaihtoehto.

Asiassa oli ollut kyse varsin vakavasta rikoksesta. Ainakin uudelleen vuonna 2002 käynnistetyt esitutkinnan tulokset huomioon ottaen näytti siltä, ettei asiassa ollut odotettavissa mitään uutta ratkaisevaa todistusaineistoa, kun tutkinta oli keskeytetty vuonna 1996. Asiassa oli ollut käytävissä lääkärintlausunto asianomistajan saamista vammoista, asiassa oli kuultu useita henkilöitä ja asiassa oli ollut rikoksesta epäilty.

Apulaisoikeuskansleri yhtyi sisäasiainministeriön poliisiosastonkin esittämään näkemykseen, että poliisiin ei olisi tullut keskeyttää esitutkintaa vuonna 1996, vaan oikeudellisesti perustellumpaa olisi ollut saattaa esitutkinta päätökseen ja siirtää asia syyttäjälle syyteharkintaan. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä poliisilaitoksen tietoon (250/1/04).

Asiakirjojen käsittely poliisilaitoksella

Asiasta saadun selvityksen mukaan poliisi oli kadottanut poliisilaitoksella jätetyt tutkintapyyntöä koskevat paperit. Asiakirjojen epäselvistä katoamisolosuhteista johtuen virheestä johtuvaa moitetta ei voitu kohdistaa kehenkään yksittäiseen poliisimieheen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään poliisilaitoksen huomiota asiakirjojen huolelliseen käsittelyyn (873/1/05).

Esitutkintapäätöksen perustelevinen

Tutkinnanjohtajan tekemän päätöksen mukaan asianomistajien tutkintapyyntöön perusteella ei toimitettu esitutkintaa, koska asiassa ei ollut ilmennyt syytä epäillä tutkintapyyntöissä mainittujen henkilöiden syyllistyneen rikokseen. Päätöstä koskeneen kantelun johdosta oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä tutkinnanjohtaja oli viitannut päätöksensä perusteluihin ja todennut, että lisäksi eräiden tutkintapyyntöissä mainittujen epäiltyjen rikosten syyteoikeus oli jo esitutkintapäätöksen tekohetkellä ollut vanhentunut. Tekojen rikosoikeudellista vanhentu-

neisuutta ei ollut mainittu esitutkintapäätöksen perusteluissa.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että jos päätös olla aloittamatta esitutkintaa perustuu siihen, että epäillyn rikoksen syyteoikeus on vanhentunut, olisi se asianmukaista tuoda avoimesti ilmi esitutkintapäätöksen perusteluissa. Viranomaisten päätösten avoin perustelevinen on tärkeää muun muassa siitä syystä, että se mahdollistaa ratkaisutoiminnan kontrolloitavuuden.

Kysymyksessä olevan esitutkintapäätöksen tekemisen jälkeen voimaan tulleen sääntelyn mukaan asianomistaja saa nostaa syytteen rikoksesta, jos esitutkintaviranomainen on päättänyt, ettei esitutkintaa toimiteta. Tiedolla siitä, onko epäillyn rikoksen syyteoikeus vanhentunut vai onko esitutkinta jätetty toimittamatta esitutkinnan aloittamiseen edellytettävän näytön puuttumisen vuoksi, voi siten nykyisin olla asianomistajalle merkitystä siitäkin syystä, että hän voi ottaa asian huomioon harkitessaan syyteoikeutensa käyttämistä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään lisäksi, että jos esitutkinta päätetään olla aloittamatta sillä perusteella, että epäilty teko on jo rikosoikeudellisesti vanhentunut, ei esitutkintapäätöksessä lähtökohtaisesti ole tarpeen, eikä suotavaakaan, ottaa kantaa siihen, olisiko epäilystä rikoksesta olemassa esitutkinnan aloittamiseen edellytettävä näyttö vai ei.

Apulaisoikeuskansleri saattoi tutkinnanjohtajana toimineen rikosylikomisarion tietoon esitutkintapäätöksen perustelevisesta esittämänsä näkemyksen. Katso myös sivu 48 (113/1/05).

Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta

Kantelija oli tehnyt poliisille tutkintapyyntöön poliisiin häneen epäilynsä mukaan kohdistamasta ”mielivallasta ja kidutuksesta”. Tutkintapyyntö oli sisältänyt muun ohella väitteen, että poliisi olisi luvatta tunkeutunut kantelijan asuntoon, nukuttanut hänet kaasulla, pistellyt neuloilla ja penkonut hänen tavaroitaan.

Tutkintapyyntöön vastaanottaneen poliisilaitoksen komisario oli päättänyt, ettei asiassa aloiteta esitutkintaa, koska ei ollut ollut esitutkinnan aloittamista sääntelevässä esitutkintalain 2 §:ssä edellytetyllä tavalla syytä epäillä rikoksen tapahtuneen. Päätöksen perustelujen mukaan rikosepäily asiassa oli perustunut pelkkään olettamukseen, jonka tueksi ei ollut ollut mitään konkreettista näyttöä.

Poliisilaitos on asiassa antamassaan lausunnossa todennut, ettei komisario olisi saanut ratkaista kysymystä esitutinnan aloittamisesta, vaan hänen olisi tullut toimittaa asia toimivaltaiselle syyttäväviranomaiselle poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnasta annettujen ohjeiden edellyttämiä toimenpiteitä varten.

Apulaisoikeuskansleri yhtyi poliisilaitoksen näkemykseen. Poliisilla ei ole toimivaltaa ratkaista kysymystä esitutinnan aloittamisesta poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen johdosta, vaan kyseinen ratkaisuvallta kuuluu asian tutkinnanjohtajana esitutkintalain 14 §:n 2 momentin nojalla toimivalle viralliselle syyttäjälle.

Jos poliisille tehdään rikosilmoitus poliisin tekemäksi epäilystä rikoksesta, on tällainen ilmoitus lain mukaan aina saatettava tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän ratkaistavaksi. Järjestelyllä pyritään turvaamaan paitsi sitä, että esitutkinta toimitetaan epäillyn aseman siihen vaikuttamatta, myös sitä, että luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen poliisia itseäänkin koskeissa rikosasioissa säilyy. Tämän vuoksi mainitunlainen tutkintajärjestely on laissa säädetty ehdottomaksi.

Poliisilaitos oli kiinnittänyt komisarion huomiota siihen, ettei poliisilla ole toimivaltaa päättää esitutkinnan aloittamisesta tai lopettamisesta, jos poliisin epäillään tai väitetään syyllistyneen rikokseen. Näin ollen asia ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin (560/1/05).

Tilaisuuden varaaminen esitutkinnan loppulausunnan antamiseen

Poliisi ei ollut varannut rikoksesta epäillylle tilaisuutta, ennen esitutkinnan päättämistä esittä lausuntoa siinä kertyneestä aineistosta, vaikka epäillyn avustaja oli sitä nimenomaisesti pyytänyt. Poliisilaitoksen selvityksen mukaan synyn tähän olivat tiedonkulussa olleet puutteet. Avustajan pyyntö ei ollut tullut asian tutkinnanjohtajan eikä tämän sijaisen tietoon.

Esitutkintalain 42 §:n mukaan ennen esitutkinnan päättämistä asianosaisille on varattava tilaisuus esittää esitutkintaviranomaiselle lausuntonsa esitutkinnassa kertyneestä aineistosta, jos se on omiaan jouduttamaan tai helpottamaan asian käsittelyä tuomioistuimessa. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei hänellä käytettävissään olleen selvityksen perusteella ollut perusteita arvioida, olisiko asiassa loppulausunnan antaminen ollut esitutkintalain 42 §:ssä tarkoitettulla tavalla omiaan jouduttamaan tai helpottamaan asian

käsittelyä tuomioistuimessa. Kyseinen lainkohta ei sanamuotonsa mukaan sisällä velvollisuutta tilaisuuden varaamiseen asianosaiselle loppulausunnan antamiseen tämän sitä pyytäessä, mikäli loppulausunnan antamisesta ei ole siinä tarkoitettua hyötyä. Laillisuusvalvontaratkaisukäytännössä on kuitenkin todettu, että tilaisuus loppulausunnan antamiseen tulee yleensä antaa, mikäli sitä nimenomaisesti pyydetään.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kun asianosainen erityisesti ilmoittaa haluavansa lausua esitutkinnassa kertyneestä aineistosta, on mahdollista, että hänellä on asiasta sellaista lausuttavaa, josta on hyötyä syyttäjälle asiaa arvioidessaan tai joka antaa tutkinnanjohtajalle syytä harkita vielä jonkin lisätutkimuksen tekemistä. Tilaisuuden varaamisella loppulausunnan antamista varten asianosaiselle tämän sitä pyytäessä voi olla merkitystä myös siihen, miten reiluna ja tasapuolisena asianosainen menettelyn kokee. Lähtökohtaisesti loppulausunnan antamismahdollisuuden antamisesta ei ole myöskään merkittävää haittaa. Lähinnä kysymys on siitä aiheutuvasta esitutkinnan valmistumisen viivästyisestä. Kun loppulausunnan antamiseksi varattava aika tavallisesti on vain muutama viikko, ei useimmissa tapauksissa siitä aiheutuvaa viivästystäkään voida pitää merkittävänä.

Ottaen huomioon, ettei esitutkintalaissa ole asetettu ehdotonta velvollisuutta tilaisuuden varaamiseen loppulausunnan antamiseen aina asianosaisen sitä pyytäessä ja että saadun selvityksen mukaan tapauksessa kysymys oli ollut pikemmin katkoksista tiedonkulussa, johon poliisilaitos oli ilmoittanut kiinnittävänsä jatkossa huomiota, kuin kielteisestä suhtautumisesta loppulausunnan antamismahdollisuutta koskevaan pyyntöön, ei asia antanut aihetta muihin apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi edellä mainitut tilaisuuden varaamisesta loppulausunnan antamiseen asianosaisen sitä pyytäessä esittämänsä näkemykset poliisilaitoksen tietoon (130/1/05).

Huolellisuus rikosilmoituksen käsittelyssä

Poliisin tekemäksi epäiltyä rikosta koskeneen rikosilmoituksen kirjaamiseen oli poliisilaitoksella kulunut aikaa kuusitoista viikkoa. Poliisin antaman selvityksen mukaan viivästyksen synynä oli ollut se, että asianomistajan lähettämä rikosilmoitus oli sotkeutunut toiseen asiakirjaan. Poliisimies oli löytänyt ilmoituksen sattumalta,

etsiessään esimiehensä työpöydältä erästä toista asiakirjaa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen rikosilmoitusten käsittelyssä. Vaikka tapahtunut virhe oli yksittäistapauksena sinänsä ymmärrettävä, on kysymyksessä olevan kaltaisessa poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnassa huolellisuuden noudattaminen esitutkintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta korostetun tärkeää (1143/1/05).

Kiinniottoperustetta koskevan kirjauksen asianmukaisuus

Kiinniotomisesta laaditun ilmoituksen mukaan poliisi oli ottanut kiinni poliisitalolta kahteen kertaan poistetun, mutta sinne toistamiseen palanneen henkilön. Kiinnioton perusteeksi oli kirjattu poliisilain 20 §:n 3 momentti. Kiinniotosta ja säilöönottamisesta laaditun ilmoituksen perustelutekstissä ei ollut tuotu ilmi seikkoja, joiden perusteella olisi voitu ainakaan yksiselitteisesti todeta kiinnioton voineen perustua kiinniotto-perusteeksi ilmoitettuun lainkohtaan. Asiasta antamassaan selvityksessä poliisi viittasi kiinniottoa perustellakseen myös poliisilain 14 §:n sääntelyyn.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei hänellä käytettävissään olleen selvityksen perusteella ollut oikeudellisia perusteita arvioida poliisin ylittäneen asiassa harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä väärin. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuitenkin poliisilaitoksen huomiota kiinnioton perusteen asianmukaiseen kirjaamiseen. Katso myös sivu 49 (556/1/06).

Poliisin ja terveyskeskuslääkärin menettely

Poliisin menettelyä mielenterveyslain mukaisessa asiassa on selostettu lähemmin sivulla 142 (1343/1/04).

Virkamiehen käyttäytyminen

Kantelijoiden mukaan poliisipäällikkö oli kieltäytynyt keskustelemasta heidän kanssaan ja kehottanut heitä hakeutumaan lääkärin hoitoon. Poliisipäällikkö myönsi neuvoneensa kantelijoita kääntymään lääkärin puoleen. Menettelyään po-

liisipäällikkö perusteli viittamaalla poliisilaissa säädettyyn poliisin neuvontavelvollisuuteen.

Kantelijat olivat selvityksen mukaan tehneet poliisille lukuisia rikosilmoituksia useiden vuosien aikana tapahtuneiksi epäilemistään ilkivalloista ja eräistä muista rikoksista. Tapaus liittyi yhden tällaisen rikosilmoituksen tekemisen jälkitilanteeseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi kantelun johdosta antamassaan ratkaisussa, että virkamiehen tulisi asiakaspalvelussa lähtökohtaisesti pidättäytyä lausumasta asiakkaalle arviota tämän terveydentilasta. Asiyhteydessä tämä saatetaan kokea, mahdollisesta hyvästä tarkoituksesta huolimatta, hyvinkin loukkaavana.

Asiassa ei käynyt ilmi sellaista, että poliisipäällikkö olisi yhteydenottokehotuksellaan lääkäriin halunnut loukata kantelijoita, mutta apulaisoikeuskansleri piti silti menettelyä, huomioon ottaen tilanteen missä kehotus annettiin, poliisitoiminnassa edellytettävän hienotunteisuusperiaatteen kannalta arveluttavana. Katso myös sivu 49 (651/1/05).

Rikosilmoituksen kirjaaminen ja esitutkintapäätöksen sisältö

Poliisi oli kirjannut syksyllä 2002 saamansa rikosilmoituksen vasta vuonna 2004. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n mukaiseen velvollisuuteen kirjata tietoon tullut rikosilmoitus viipymättä. Hän totesi päätöksessään, ettei alustavan selvityksen hankkiminen ole oikeudellisesti hyväksyttävä peruste ilmoituksen kirjaamisen lykkäämiselle, vaan ilmoituksen kirjaaminen ja esitutkinnan aloittamisen edellytysten arviointi ovat kaksi toisistaan erillistä toimenpidettä.

Tutkinnanjohtaja oli asiassa myöhemmin tekemässään esitutkintapäätöksessä perustellut näkemystään, ettei asiassa ole kysymys rikoksesta. Päätöksessä ei kuitenkaan ollut mainittu päätöksen sisältöä, joka poliisilaitoksen lausunnon mukaan oli ollut se, ettei asiassa aloiteta esitutkintaa. Päätöksessä ei ollut myöskään mainittu sen perusteena ollutta säännöstä eli päätöksen oikeudellista perustetta. Apulaisoikeuskansleri saattoi tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion tietoon päätöksessä esittämänsä käsityksen, että esitutkintapäätöksestä tulisi käydä selkeästi ilmi tehdyn ratkaisun sisältö ja että siinä tulisi mainita päätöksen perusteena ollut lainkohta. Katso myös sivu 49 (443/1/05).

Esitutkinta-avustajan kelpoisuutta koskeva päätös ja perustelut

Tutkinnanjohtaja oli päättänyt, ettei asianajaja voi toimia esitutkinnassa kahden samassa rikossarjassa epäillyn henkilön avustajana. Päätöksen perusteena oli esitutkintalain 45 §:n 2 momentin 2 kohta. Sen mukaan asianosaisen avustajana esitutkinnassa ei yksittäistapauksessa saa toimia se, joka toimii toisen rikoksesta epäillyn avustajana tutkittavaa tai siihen välittömästi liittyvää rikosta koskevassa asiassa, mikäli hänen toimimisensa asianosaisen avustajana oletettavasti vaikeuttaa merkittävästi asian selvittämistä. Tutkinnanjohtaja oli perustellut päätöksensä sen perusteena olleiden tosiseikkojen osalta niin ylimalkaisesti, että siitä saattoi saada jopa sellaisen käsityksen, ettei avustaja tutkinnanjohtajan käsityksen mukaan voisi koskaan toimia kahden samassa rikoskokonaisuudessa rikoksesta epäillyn avustajana esitutkinnassa.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että tutkinnanjohtajan tulee perustella päätöksensä siten, että ulkopuolisenkin on perustelujen pohjalta mahdollista kontrolloida päätöksen lainmukaisuutta. Pelkästään sovelletun säännöksen sisältämien abstraktien oikeustositseikkojen siteeraaminen ei ole tältä kannalta riittävää, vaan päätöksessä tulisi lisäksi ilmoittaa niitä tutkinnanjohtajan käsityksen mukaan vastanneet konkreettiset tosiseikat. Tutkinnanjohtajan olisi tapauksessa tullut konkretisoida, millä perusteella hän on arvioinut kahden epäillyn avustamisen esitutkintalain 45 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla oletettavasti vaikeuttavan merkittävästi asian selvittämistä.

Tutkinnanjohtaja oli asiasta antamassaan selvityksessä todennut, ettei ollut voinut hyväksyä päätöksessä tarkoitettua asianajajaa avustajaksi siitä syystä, että kysymyksessä olleessa esitutkinnassa haluttiin taata, ettei esitutkintaa tarpeettomasti vaikeuteta tai viivytetä. Tutkinnanjohtajan soveltama esitutkintalain säännös ei kuitenkaan sisällä sääntelyä, jonka perusteella tutkinnanjohtajan arviolla avustajan odotettavissa olevasta toimintatavasta olisi merkitystä avustajan kelpoisuutta arvioitaessa.

Asianosaisen oikeus valita avustajansa kuuluu tärkeänä osana perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen mukaan syytetyllä on oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitseman oikeudenkäyntiavustajan välityksellä. Kerrosta aiheutuu muun ohella se, ettei esitutkin-

talaisa olevia avustajan epäämisperusteita voi tulkita laajentavasti, vaan perusoikeusmyönteinen lainsoveltaminen puoltaa pikemmin mainitun sääntelyn ahdasta tulkintaa. Arvioidessaan harkinnanvaraisessa tilanteessa sitä, vaikeuttaako toimiminen kahden rikoksesta epäillyn avustajana esitutkintalaisia tarkoitettulla tavalla oletettavasti merkittävästi rikoksen selvittämistä, tutkinnanjohtajan tulee muistaa rikoksen selvittämisintressin ohella, että avustajan kelpoisuuden epäämällä puututaan rikoksesta epäillyn perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluvaan oikeuteen avustajansa valitsemiseen.

Apulaisoikeuskanslerilla ei ollut saamansa selvityksen perusteella oikeudellisia perusteita arvioida tutkinnanjohtajana toimineen komisarion ylittäneen asiassa hänelle tutkinnanjohtajana kuuluvaa harkintavaltaa. Hän saattoi kuitenkin komisarion tietoon esitutkintalain 45 §:n 2 momentin 2 kohdan soveltamisesta ja avustajan kelpoisuutta koskevan päätöksen perustelemisesta esittämänsä näkemykset. Katso myös sivu 48 (819/1/05).

Avustajan erityinen kelpoisuus esitutkinnassa

Keskusrikospoliisin rikoskomisario oli tutkinnanjohtajana päättänyt kahden lakimiehen olleen esteellisiä toimimaan esitutkinnassa rikoksesta epäillyn avustajana. Hän oli päätöksestään lakimiehille lähettämässään ilmoituksissa todennut asiassa ilmenneen, että ”tutkittavaa rikosta koskevia olennaisia seikkoja” oli ”vuotanut avustajalta toiselle rikosasiaan mahdollisesti tulevalle avustajalle”, sekä ilmoittanut esteellisyyden perustuvan esitutkintalain 45 §:ään yksilöimättä tarkemmin soveltamaansa lainkohtaa.

Selvityksissään rikoskomisario oli ilmoittanut päätösten perustuneen mainitun pykälän 2 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan avustajana yksittäistapauksessa ei saa toimia se, joka toimii toisen rikoksesta epäillyn avustajana tutkittavaa tai siihen välittömästi liittyvää rikosta koskevassa asiassa, mikäli hänen toimimisensa asianosaisen avustajana oletettavasti vaikeuttaa merkittävästi asian selvittämistä. Kun saadusta selvityksestä ei käynyt ilmi kummallakaan lakimiehellä olleen avustettavanaan lainkohdassa tarkoitettua toista rikoksesta epäiltyä tutkittavana olleessa tai siihen välittömästi liittynyttä rikosta koskeneessa asiassa, eivät he voineet olla esteellisiä mainitun lainkohdan perusteella. Esteellisyyttä koskevaa ratkaisua ei olisi voinut perustaa mihinkään muuhunkaan rikoskomisarion päätöksensä pe-

rusteeksi ilmoittaman esitutkintalain 45 §:n kohtaan sen rikoskomisarion päätösilmoituksissaan esittämän seikan perusteella, että avustajista toinen olisi kertonut tutkittavaa rikosta koskevia seikkoja toiselle rikosasiaan mahdollisesti tulevalle avustajalle.

Esitutkintalaissa olevia avustajan epäamisperusteita ei voi tulkita laajentavasti. Perusoikeusmyönteinen lainsoveltaminen puoltaa pikemmin kyseisen sääntelyn ahdasta tulkintaa. Asianosaisen oikeus valita avustajansa kuuluu tärkeänä osana perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Lisäksi esitutkintaankin sovellettavaksi voitavaksi katsotun Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen mukaan syytetyllä on oikeus puolustautua itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä.

Rikoskomisarion lakimiehille päätöksistään lähettämien ilmoitusten sisältämät perustelut olivat ylimalkaiset ottaen erityisesti huomioon, että rikoskomisario oli ilmoittanut päätöksensä perusteeksi yleisesti avustajan kelpoisuutta sääntelevän esitutkintalain 45 §:n yksilöimättä ratkaisun perusteena ollutta säännöksen kohtaa. Apulaisoikeuskansleri viittasi myös siihen, että päätöksen huolellisempi perusteleva olisi todennäköisesti osoittanut ratkaisijalle sen oikeudellisen kestävämmyyden ja johtanut hänet toisenlaiseen ratkaisuun.

Ottaen huomioon, että keskusrikospoliisi oli jo toisen kysymyksessä olevan lakimiehen asiasta tekemän kantelun johdosta kiinnittänyt rikoskomisarion huomiota avustajan erityistä kelpoisuutta koskevan sääntelyn oikeaan soveltamiseen ja että toisen lakimiehen oikeuskanslerille osoittamassa kantelussa oli kysymys samaa päätöksentekotilannetta koskeneesta perusteeltaan samansisältöisestä arvostelusta, ei asia antanut aihetta muihin apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin kuin että hän lähetti rikoskomisariolle jäljennöksen päätöksestään. Katso myös sivu 48 (362/1/05 ja 418/1/06).

Läsnäolo-oikeus kotietsinnässä ja suoritetusta kotietsinnästä ilmoittaminen

Kantelijalle ei ollut varattu tilaisuutta olla läsnä poliisin hänen kotonaan toimittamassa kotietsinnässä. Kantelijalle oli ilmoitettu suoritetusta kotietsinnästä jättämällä hänen kotiinsa lappu, joka oli sisältänyt vain maininnan etsinnän suorittamisen kellonajasta ja pyynnön ottaa yhteyttä poliisiin.

Pakkokeinolain 5 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan sille, jonka luona kotietsintä pidetään, tai hänen poissa ollessaan jollekin hänen talonväkeensä kuuluvalle paikalla olevalle on annettava tilaisuus olla etsinnässä saapuvilla ja kutsua siihen todistaja, jollei se viivytystä toimitusta. Jollei kukaan mainituista eikä heidän kutsumansa todistaja ole ollut toimituksessa läsnä, on etsinnästä viivymättä ilmoitettava sille, jonka luona se on toimitettu.

Poliisin antaman selvityksen mukaan kysymyksessä oli ollut asia, joka ei etsinnän tarkoitusta vaarantamatta sietänyt viivästyä, koska tutkinta liittyi huumausaineisiin.

Laillisuusvalvontakäytännössä pakkokeinolain 5 luvun 4 §:n 2 momenttia on tulkittu siten, että kotietsinnän kohteen haltijalle on varattava tilaisuus olla läsnä etsinnässä, jollei se viivytystä toimitusta. Myös oikeuskirjallisuudessa on todettu säännöksen tarkoittavan sitä, että paikan haltija on kutsuttava paikalle, jos hänen saapumisensa ei aiheuta viivytystä. Kotietsinnän toimittamisen avoimuudella voidaan osaltaan ehkäistä väitteitä kotietsintään liittyvistä väärinkäytöksistä. Paikan haltijan läsnäolo-oikeus on siten omiaan lisäämään luottamusta poliisin toiminnan asianmukaisuuteen.

Pakkokeinolain 5 luvun 4 §:n 2 momentin sisältämää poikkeusta pääsääntönä olevaan läsnäolo-oikeuteen on tulkittava ahtaasti, koska kysymys on viime kädessä perusoikeutena turvatuista yksityiselämän ja kotirauhan suojasta. Läsnäolo-oikeus on siten mahdollista evätä ainoastaan silloin, kun läsnäolo-oikeuden toteuttaminen konkreettisesti viivyttäisi toimitusta ja vaarantaisi sen tarkoituksen toteutumisen. Oletus, että toimitus saattaa viivästyä, ei vielä oikeuta eväämään paikan haltijalta oikeutta olla läsnä toimituksessa.

Kun poliisi ei ollut edes yrittänyt tavoittaa asunnon haltijaa, ei sillä ollut voinut olla tietoa siitä, olisiko läsnäolo-oikeuden varaaminen merkityksellisellä tavalla viivyttänyt etsinnän suorittamista. Näin ollen poliisin selitys, ettei kantelijalle ollut voitu tarjota mahdollisuutta läsnäoloon etsinnässä siitä aiheutuvan viivytyksen vuoksi, oli vallinneissa oloissa kritiikille altis.

Pakkokeinolaissa ei ole tarkemmin säännelty suoritetusta kotietsinnästä ilmoittamisen tapaa eikä ilmoituksen sisältöä. Asiassa ei näin ollen ollut oikeudellisia perusteita pitää poliisilaitoksen kantelijalle jättämää ilmoitusta pakkokeinolain vastaisena. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin yhtyi lääninhallituksen poliisiosaston asiasta antamassaan lausunnossa esittämään näkemykseen,

että asianosaisen riittävän tiedonsaannin kannalta ilmoitus olisi ollut selvintä laatia lomakkeelle, josta olisi selvästi käynyt ilmi, että toimenpiteen on suorittanut poliisi sekä toimenpiteen suorittaneen henkilön tai toimenpiteestä päättäneen henkilön yhteystiedot.

Apulaisoikeuskansleri saattoi poliisilaitoksen tietoon läsnäolo-oikeutta kotietsinnässä koskevan säännöksen tulkinnasta ja suoritusta kotietsinnästä ilmoittamisesta päätöksessään esittämänsä näkökohdat (413/1/05).

Esitutinnan viivytyksettömyys

Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta oli kestänyt vuoden ja kahdeksan kuukautta. Saadun selvityksen mukaan esitutkinnan aikana ei ollut suoritettu muita varsinaisia tutkintatoimia kuin kuulusteltu rikoksesta epäillyt kaksi poliisimiestä.

Ottaen huomioon tutkintatoimenpiteiden vähäisyyden, esitutkintaa ei ollut asiassa toimitettu esitutkintalain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla ilman aiheutonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään esitutkinnan viipymisen olevan paitsi ongelmallista asianosaisten oikeusturvan kannalta myös omiaan heikentämään poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnassa yleistä luottamusta kyseisenlaisten asioiden tutkinnan asianmukaisuuteen.

Asian tutkijoilla oli ollut muita työtehtäviä, joita he olivat priorisoineet kysymyksessä olevan tutkinnan edelle. Lisäksi asia oli vielä varsinaisten tutkintatoimenpiteiden jälkeen odottanut runsaat kymmenen kuukautta tutkinnanjohtajan lääninhallituksen poliisiosastolta pyytämän lausunnon valmistumista. Viimeksi mainittua ei voitu pitää asianmukaisena jo siitäkään syystä, että lausuntopyynnössä pyydetty rikostutkinnan kohteena olleen epäiltyjen poliisimiesten toiminnan oikeudellinen arviointi kuului pikemmin asian tutkinnanjohtajan ja syyttäjän kuin lääninhallituksen poliisiosaston tehtäviin. Vastauksessaan poliisiosasto oli ilmoittanut, ettei se pystynyt lausuntopyynnössä annetuilla tiedoilla antamaan pyydettyä lausuntoa ja ettei asian arviointi kuulunut sille.

Lääninhallituksen poliisiosasto ei kyennyt apulaisoikeuskanslerin mielestä oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla perustelevaan, miksi se oli reagoinut saamaansa lausuntopyyntöön vasta runsaat kymmenen kuukautta sen esittämisen jälkeen. Selvityksessä esiin tulleen

perusteella poliisiosaston oli täytynyt olla tietoinen siitä, että poliisirikostutkinta odotti sen vastausta. Apulaisoikeuskanslerin mielestä oli ristiriitaista, että kun poliisin lääninjohton tehtäviin kuuluu paikallispoliisin esitutkintojen viivytyksettömyyden valvonta osana sille säädettyä poliisitoiminnan valvontatehtävää ja kun se on poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnasta annetussa ohjeistuksessa velvoitettu huolehtimaan tutkinnan toimittamiseen tarvittavien poliisimiesten saatavuudesta niin, ettei tutkinnan aloittaminen viivästy, oli tutkinnan olennaisin viivästys tapauksessa ainakin välillisesti ollut seurausta poliisin lääninjohton oman toiminnan hitaudesta.

Tutkintaa oli asiassa ollut omiaan hidastamaan myös se, että sekä jutun tutkinnanjohtaja että tutkija olivat vaihtuneet kesken esitutkinnan. Selvityksen mukaan tutkijalle ei ollut välittynyt tieto asiaan määrätystä uudesta tutkinnanjohtajasta eikä tutkinnanjohtajalle uudesta tutkijasta, mikä oli ristiriidassa poliisirikostutkinnasta annetussa ohjeistuksessa tutkinnanjohtajalta ja tutkijalta keskinäisessä yhteydenpidossaan edellytetyn aktiivisuuden kanssa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kihlakunnan poliisilaitoksen ja syyttäjänviraston huomiota velvollisuuteen toimittaa esitutkinta ilman aiheutonta viivytystä. Lisäksi hän kiinnitti lääninhallituksen poliisiosaston huomiota sen toiminnasta päätöksessään esittämiinsä näkökohtiin. Apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksensä tiedoksi valtakunnansyyttäjälle ja sisäasiainministeriön poliisiosastolle (258/1/06).

Muu kannanotto

Päihtyneen kuulusteleminen

Poliisi oli kuulustellut törkeästi rattijuopumuksesta epäillyn kantelijan seitsemän tuntia sen jälkeen, kun kantelijan veren alkoholipitoisuudeksi oli todettu 2,07 promillea ja oikeuslääkäri oli todennut hänen tajuntansa, käytöksensä, ajatuksenkulkunsa ja mielialansa normaaleiksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei hänellä kantelussa tarkoitettussa tapauksessa ollut mainitun klinisen päihdetutkimuksen tulos huomioon ottaen, oikeudellisia perusteita arvioida poliisin toimineen päihtyneen kuulustelemista koskevan sääntelyn tai poliisin sisäisen ohjeistuksen vastaisesti tai muutenkaan moitttavasti. Poliisilla ei ollut myöskään ollut velvollisuutta tehdä kuulus-

telupöytäkirjaan merkintää kuulusteltavan tilasta eikä varata tilaisuutta myöhemmin uudestaan tarkastaa kertomustaan, koska mainitunlainen velvollisuus koskee esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 12 §:n ja poliisin sisäisen ohjeistuksen mukaan ainoastaan tilanteita, joissa kuulusteltavaa kuulustellaan siitä huolimatta, ettei tämän voida olettaa ymmärtävän kuulustelun merkitystä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään kuitenkin yleiseltä kannalta, että päihtyneen kuulusteleminen on suhtauduttava harkitun pidättävästi. Lähtökohtana tulee olla, että kuulusteltava paitsi ymmärtää esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla kuulustelun merkityksen myös kykenee vapaasti harkitsemaan kertomuksensa sisällön. Viime kädessä kysymys päihtyneen kuulustelemisesta on ratkaistava tapauskohtaisesti kiinnittäen yhtäältä huomiota rikoksen selvittämisintressin ja toisaalta yksilön oikeusturvaintressin painoarvoihin juuri arvioitavassa tilanteessa.

Esitutkintakuulustelukertomuksen merkitystä korostaa, että se on osa syyttäjän päätöksentekoaikoina ja että sillä saattaa poikkeuksellisesti olla merkitystä näyttönä myös oikeudenkäynnissä. Lisäksi muiden kuin rikoksesta epäiltyinä kuulusteltavien osalta on otettava huomioon, että he antavat heitä esitutkinnassa henkilökohtaisesti läsnä ollessaan kuulusteltaessa lausumansa rikosoikeudellisen vastuun alaisena.

Apulaisoikeuskansleri saattoi sisäasiainministeriön poliisiosaston mietittäväksi, olisiko tarpeellista harkita ohjeistusta, jonka mukaan kuulustelukertomukseen tehtäisiin merkintä, jos kuulusteltava on kuulustelijan havainnon mukaan alkoholin tai jonkin muun huumaavan aineen vaikutuksen alainen, sekä olisiko päihtynyttä kuulusteltaessa syytä lisäksi dokumentoida, miksi kuulustelun suorittamista on kuulusteltavan päihtymyksestä huolimatta pidetty perusteltuna. Mainitunlaisten merkintöjen perusteella saattaisi apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan olla mahdollista nykyistä paremmin jälkikäteen arvioida kuulustelukertomuksen luotettavuutta. Merkintävelvollisuus lisäisi myös kuulustelumennettelyn kontrolloitavuutta ja varmistaisi osaltaan, että kuulustelija pohtii päihtyneen kuulusteleminen perusteltavuutta.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri saattoi ministeriön harkittavaksi, olisiko kuulusteltavan päihtyneisyyden arviointiin olemassa joitakin suositteluvia menettelytapoja ja olisiko päihtyneen kuulusteleminen asianmukaisuutta koskevan arvion tueksi luotavissa yleisiä kriteereitä (72/1/04).

Pelastustoimi

Käsitys

Nimitysmuistion laatiminen ja nimityspäätöksestä ilmoittaminen

Asiassa oli kyse viidestä Pelastusopiston virkanimityksestä. Nimityspäätöksistä kolmeen oli liitetty lyhyet perustelut, joissa selostettiin virkaan valitun ansioita, ja neljän nimityksen asiakirjoihin kuului yhteenveto hakijoista. Yhdenkään nimityksen kohdalla hakijoiden ansioita ja soveltuvuutta ei ollut vertailtu keskenään.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että nimitysmenettelyn asianmukaisuuden jälkikäteisen valvonnan kannalta on oleellista, että nimitysasiasta on laadittu riittävän kattavat ja perusteelliset dokumentit. Kantelun kohteina olevissa tapauksissa nimityksen perusteet eivät käyneet selville nimitysasiakirjoista. Virkaa hakeneille lähetetyssä ilmoituksessa viran täyttämistä ei myöskään ollut mainittu kaikkia virkamiesasetuksen 14 §:ssä edellytetyjä tietoja. Pelastusopiston huomiota kiinnitettiin asianmukaisen nimitysmuistiodien laatimisen ja päätösten perustelemisen tärkeyteen sekä tarkkuuteen nimityspäätöksiä koskevissa, muille hakijoille kuin tehtävään valitulle lähetetyissä ilmoituksissa (862/1/04).

Väestörekisterikeskus

Muu kannanotto

Lapsen uskonnollisen aseman merkitseminen väestötietojärjestelmään

Oikeuskanslerin päätöstä, joka koski alle yksivuotiaan lapsen uskonnollisen aseman merkitsemistä väestötietojärjestelmään, selostetaan perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevassa jaksossa sivulla 51 (961/1/04).

Hätäkeskuslaitos

Käsitys

Hätäkeskuksen menettely

Apulaisoikeuskansleri otti tutkittavaksi hätäkeskuksen menettelyn tilanteessa, jossa useampi henkilö oli yrittänyt puhelimitse saada yhteyden

keskukseen hälyttääkseen apua onnettomuuspaikalle. Hätäkeskukseen ei yrityksistä huolimatta ollut saatu yhteyttä. Sitä, mistä syystä näin oli käynyt, ei kyetty enää jälkikäteen selvittämään. Saadusta selvityksestä kävi kuitenkin ilmi, että hätäkeskuksen päivystäjien vuorovahvuus oli tapahtuma-aikana sairastapausten vuoksi pienempi kuin suunniteltu vuorovahvuus. Tämän lisäksi samaan aikaan ollut EU-maatalousministerikokous oli sitonut yhden päivystäjän. Hätäkeskuksen mukaan keskuksilla ei ole sairastapauksia varten varahenkilöstöä. Apulaisoikeuskansleri saattoi sisäasiainministeriön tietoon huomionsa, jonka mukaan ministeriön tavoite siitä, että hätäkeskukset vastaavat avunpyyntöihin nopeasti, voi vaarantua, mikäli hätäkeskuksilla ei ole mahdollisuutta saada lisähenkilöstöä silloinkaan, kun useimpia päivystäjiä on yhtä aikaa pois päivystysvahvuudesta. Apulaisoikeuskansleri viittasi siihen, että kysymys on viime kädessä ihmisten turvallisuuteen liittyvästä asiasta, minkä vuoksi mainitulla resurssikysymyksellä on myös oikeudellinen ulottuvuus (8/50/06).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Kemin kihlakunnan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Kemian kihlakunnan poliisilaitoksen 25.1.2006. Tarkastuksen teemoina olivat laitoksen sisäinen laillisuusvalvonta, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä poliisipalveluiden saatavuus kihlakunnan eri osissa, rikostutkinnan laatu ja joutuisuus, sekä poliisin yhteistyö eri sidosryhmien kanssa. Lisäksi tutustuttiin sellaisten rikosilmoitusten käsittelyyn, joissa oli epäiltävissä rasistista motiivia.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (32/51/05).

Kemin maistraatti

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 25.1.2006 Kemian maistraatin. Hän tutustui maistraatin tehtäviin ja toimintaan yleensä ja erityisesti holhous-toimen edunvalvontapalveluiden valvontaan, viranomaisyhteistyöhön sekä ulkomaalaistaustaisten henkilöiden vihkimiseen ja väestötietojen muuttamiseen liittyviin kysymyksiin (31/51/05).

Hyvinkään maistraatti

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 16.2.2006 Hyvinkään maistraatin. Käynnin aiheina olivat eri-

tyisesti ulkomaalaisten henkilötietojen merkitseminen väestötietojärjestelmään, ulkomaalaisten henkilöiden avioliiton esteiden tutkinta ja vihkiminen sekä edunvalvojen toiminnan valvonta.

Ulkomaalaisten henkilöiden vihkimisen osalta tuli esille, että heidän henkilötietojensa todentaminen vihkimistilanteessa voi olla ongelma. Keskustelussa kävi ilmi, että Hyvinkään maistraatilla on muista maistraateista poikkeava linja sen suhteen, minkälaisista selvitystä vihittävien ulkomaalaisten henkilöllisyydestä edellytetään. Turvapaikanhakijana Suomessa olevia henkilöitä maistraatissa vihkii ainoastaan maistraatin päällikkö. Maistraatin päällikön mukaan se, että puolisoilla on toisen puolison henkilötiedoista tietty käsitys ja se vastaa esitettyjä asiakirjoja, on hänelle riittävä selvitys. Maistraatissa oli myös muunlaisia näkemyksiä henkilöllisyydestä vaadittavan näytön tasosta. Keskustelussa tuli ilmi, että Ulkomaalaisvirasto oli ollut yhteydessä maistraatin henkilökuntaan ja että henkilöllisyydestä esitettävän selvityksen taso on aiheuttanut jännitettä Ulkomaalaisviraston ja maistraatin välillä. Apulaisoikeuskansleri totesi tilaisuudessa omana arvionaan, että avioliittolainsäädännöstä voidaan johtaa vaatimus, että vihittävien henkilöiden henkilöllisyys on mahdollisimman luotettavasti varmistettu (1/51/06).

Pääkaupunkiseudun talousrikosten esikäsittely-yksikkö

Apulaisoikeuskansleri tutustui 28.3.2006 Etelä-Suomen poliisin lääninjohdon alaisen pääkaupunkiseudun talousrikosten esikäsittely-yksikön toimintaan. Tilaisuudessa saatiin selvitystä pääkaupunkiseudun talousrikostutkinnan organisoinnista ja tilasta (9/51/06).

Loviisan kihlakunnan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Loviisan kihlakunnan poliisilaitoksen 7.3.2006. Tarkastuksen teemoina olivat laitoksen sisäinen laillisuusvalvonta, yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisipalveluiden saatavuus kihlakunnan eri osissa, rikostutkinnan laatu ja joutuisuus sekä poliisin yhteistyö eri sidosryhmien kanssa.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (5/51/06).

Keskusrikospoliisi

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 4.4.2006 keskusrikospoliisin. Teemoina olivat sisäinen lail-

lisuusvalvonta, tiedottajatoiminta sekä poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen rikostiedustelu-yhteistyö. Ennakkoon tilattujen esitutkintapäätösten pohjalta keskusteltiin päätösten asianmukaisesta perustelemisesta (7/51/06).

Lapin lääninhallituksen poliisiosasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 29.8.2006 Lapin lääninhallituksen poliisiosaston. Tarkastuksessa keskityttiin erityisesti poliisiosaston kihlakuntien poliisilaitoksiin kohdistamaan laillisuusvalvontaan ja siinä tehtyihin havaintoihin (11/51/06).

Keskusrikospoliisin pohjoinen osasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 29.8.2006 keskusrikospoliisin pohjoisen osaston. Tarkastuksen teemana oli erityisesti laillisuusvalvonnan toteuttaminen yksikössä. Ennakkoon tilattujen esitutkintapäätösten pohjalta keskusteltiin päätösten asianmukaisesta perustelemisesta (13/51/06).

Liikkuvan poliisin Rovaniemen yksikkö

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 29.8.2006 Liikkuvan poliisin Rovaniemen yksikön. Tarkastuksen yhteydessä saatiin tietoa yksikön toiminnasta ja yhteistyöstä paikallispoliisin kanssa (14/51/06).

Suojelupoliisin pohjoinen alueyksikkö

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 29.8.2006 suojelupoliisin pohjoisen alueyksikön. Tarkastuksessa käsiteltiin laillisuusvalvonnan ohella yksikön käytännön toimintaa ja menettelytapoja (12/51/06).

Helsingin poliisilaitoksen johtokeskus

Apulaisoikeuskansleri tutustui 11.9.2006 syyskuussa avattuun Helsingin poliisilaitoksen johtokeskukseen ja sen toimintaan. Käynnin erityisteemana oli johtokeskuksen toiminta ASEM-kokouksen turvajärjestelyissä. Käynnin aikana apulaisoikeuskansleri tutustui myös pari päivää aikaisemmin Helsingin keskustassa järjestetyn ja heti alkuunsa keskeytetyn mielenosoituksen tapahtumiin keskustelemalla sekä poliisioperaa-

tion osallistuneiden poliisien että pidätetyiksi joutuneiden mielenosoittajien kanssa (18/51/06).

Länsi-Suomen lääninhallitus

Apulaisoikeuskansleri tutustui Länsi-Suomen lääninhallitukseen 30.–31.10.2006 tekemällään tutustumis- ja tarkastuskäynnillä. Käynnillä tutustuttiin lääninhallituksen kaikkien osastojen toimintaan ja saatiin selostukset osastojen ajankohtaisesta tilanteesta. Tarkastuksen yleisenä teemana oli lääninhallituksen eri toimialoille kohdistaman ohjauksen ja valvonnan sisältö. Tarkastuksella käsiteltiin muun muassa lääninhallituksen hallinto-osaston koordinoivaa roolia eri toimialoille kohdistuvien kanteluiden ja muiden oikeusturva-asioiden käsittelyssä.

Lisäksi käsiteltiin lääninhallituksen ja oikeuskanslerinviraston laillisuusvalvontaa koskevia yhteistyökysymyksiä valvonnan tehokkuuden ja tiedonkulun kehittämiseksi sekä päällekkäisyyksien välttämiseksi (26/51/06).

Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 30.10.2006 Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston. Tarkastuksessa keskityttiin erityisesti poliisiosaston kihlakuntien poliisilaitoksiin kohdistamaan laillisuusvalvontaan ja siinä tehtyihin havaintoihin (22/51/06).

Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 31.10.2006 Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston. Tarkastuksessa käsiteltiin muun muassa alueellisen pelastustoimen ja hätäkeskusten toiminnan käynnistymistä. Pelastusosasto nosti käytännön ongelmana esiin erityisesti sopimuspalokuntajärjestelmän sääntelemättömyyden, mitä pelastusosasto piti ongelmallisena muun ohella sopimuspalomiesten oikeusturvan kannalta. Apulaisoikeuskansleri saattoi asian tiedoksi sisäasiainministeriön pelastusosastolle (23/51/06).

Hätäkeskuslaitoksen tilanne

Apulaisoikeuskansleri osallistui Hätäkeskuslaitoksen toiminnassa havaittujen ongelmien

vuoksi perustetun ministeriön seurantaryhmän kokoukseen 13.11.2006. Kokouksessa apulaisoikeuskansleri toi esille omia havaintojaan Häätäkeskuslaitoksen/hätäkeskusten toiminnasta ja kuuli niistä toimenpiteistä, joihin laitoksen ongelmien ratkaisemiseksi on ryhdytty (27/51/06).

Puolustusministeriön toimiala

Lausunnot ja esitykset

Vapaaehtoista maanpuolustustyötä koskevaa lainsäädäntöä valmisteleavan toimikunnan mietintö

Puolustusministeriö oli pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa vapaaehtoista maanpuolustustyötä koskevaa lainsäädäntöä valmisteleavan toimikunnan mietinnöstä (puolustusministeriö, komiteamietintö 2006:1). Mietinnössä ehdotetaan vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain säätämistä. Sen pääpaino olisi maanpuolustuskoulutusta koskevassa sääntelyssä ja siinä säädettäisiin vapaaehtoisten oikeuksista ja velvollisuuksista nykyistä laajemmin. Maanpuolustuskoulutus ry ehdotetaan muutettavaksi julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi, Maanpuolustuskoulutusyhdistykseksi. Uuden lain tarvetta perustellaan vapaaehtoistoiminnan laajentumisella ja puolustusvoimien rakennemuutoksella.

Uuteen lakiin liittyen ehdotetaan lakiteknisii muutoksia puolustusvoimista annettuun lakiin, rajavartiolaitokseen, asevelvollisuuslakiin, naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettuun lakiin, puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettuun lakiin, poliisilakiin, sotilastapaturmalakiin, työturvallisuuslakiin, rikoslain 45 lukuun sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettuun lakiin.

Lausunnossaan oikeuskansleri esitti harkittavaksi, tulisiko lakiehdotuksen vaikutukset Ahvenanmaahan ja siellä asuviin kotiseutu-oikeutta omaaviin ja sitä vailla oleviin Suomen kansalaisiin selvittää tarkemmin ennen uuden lain säätämistä. Lisäksi hän esitti vielä tarkemmin harkittavaksi myös sitä, onko valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettua lakia tarpeen muuttaa mietinnössä ehdotetulla tavalla.

Muilta osin oikeuskansleri ei havainnut toimikunnan ehdotuksessa mitään sellaista, johon hänellä olisi ollut laillisuusvalvojana erityisesti

syytä kiinnittää huomiota. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan toimikunnan mietintö antaa vankan perustan vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lainsäädännön aikaansaamiselle. Myös säätämisyjärjestysperusteluja oikeuskansleri piti asianmukaisina (5/20/06).

Asevelvollisuuslain kokonaisuudistus

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (1224/1990) 1 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista muun muassa puolustusvoimia koskevissa asioissa. Lain noudattamisen valvonta tällaisissa asioissa kuuluu ensisijaisesti eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tämän vuoksi oikeuskansleri keskittyi asevelvollisuuslain kokonaisuudistusta (KM 2006:2) koskevassa lausunnossaan lähinnä asioihin, joissa on perustuslain 108 §:ssä säädettyin tavoin kysymys perusoikeuksien toteuttamisesta. Lisäksi oikeuskansleri arvioi asevelvollisuuslakiluonnosta perustuslain 80 §:n asetuksenantovaltuussäännöksen kannalta.

82 § Reserviläisen palvelus suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa

Asevelvollisuuslain 82 §:ään ehdotettiin säännöstä reserviläisten kutsumisesta palvelukseen suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa. Komiteamietintöön sisältyneen asevelvollisuuslakiluonnoksen 8 luvun (Maanpuolustusvelvollisuuteen perustumaton palvelus) 82 §:ksi ehdotettiin säännöstä, jonka mukaan tasavallan presidentti voi valtioneuvoston esityksestä päättää, että pääesikunta voi määrätä reservissä olevia asevelvollisia puolustusvoimissa saamansa koulutuksen mukaisiin tehtäviin, jos se on välttämätöntä (ehdotetun) valmiuslain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa.

Lakiehdotusluonnoksessa viitattiin valmiuslakitoimikunnan mietintöön (KM 2005:2) sisältyneeseen valmiuslain kokonaisuudistusta tarkoittavan lakiehdotusluonnoksen 3 §:n 4 kohdan poikkeusolojen määrittelysäännökseen.

Maanpuolustusvelvollisuus on perustuslain tasolla säädetty velvollisuus. Perustuslain 127 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Maanpuolustusvelvollisuus

suuden sisältöä ei ole perustuslaissa tarkemmin määritelty, mutta asevelvollisuuslakitoimikunnan mietinnön mukaan (s. 6) se kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat.

On pidettävä selvänä, ja siitä toimikunnan mietinnössäkkin lähdettiin, että reserviläisten kutsuminen palvelukseen suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa ei perustu perustuslain 127 §:n mukaiseen maanpuolustusvelvollisuuteen. Sen vuoksi perusvaatimus on, että kyseisestä asiasta on oltava nimenomainen säännös laissa. Lain säännös ei kuitenkaan vielä sellaisenaan riitä. Koska kysymys on laissa mainitulle kansalaisryhmälle merkittäviä ja vakavia toimintarajoitteita ja samalla toisaalla toimintavelvoitteita asettavasta säännöksestä, säännöksen perusteita, tarkoitusta, säätämistapaa ja reserviläisten palvelusvelvollisuutta muussa kuin perustuslain 127 §:ssä säädettyssä tarkoituksessa on tarkasteltava perustuslain 2 luvussa kaikille turvattujen perusoikeuksien valossa.

Valmiuslakitoimikunnan mietintöön sisältyneen valmiuslakiluonnoksen 3 §:n 4 kohdan mukaisen poikkeusolon muodostaa erityisen vakava suuronnettomuus, sen välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti. Säännösehdotusluonnoksen erityisperusteluissa määrittelykysymyksenä todettiin, että onnettomuuksien tutkinnasta annettussa laissa (373/1985) suuronnettomuudella tarkoitetaan onnettomuutta, joka on kuolleiden tai loukkaantuneiden taikka ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana. Valmiuslain 3 §:n 4 kohta ehdotettu määritelmä olisi suppeampi kuin onnettomuuksien tutkinnassa annetussa laissa. Erityisperustelujen mukaan erityisen vakavalla suuronnettomuudella tarkoitettaisiin sellaista suuronnettomuutta, joka aiheuttaa poikkeuksellisen suuria vahinkoja ja paljon uhreja. Lisäksi tyypillistä on onnettomuuden huomattava laajuus sekä harvinaisuus. Esimerkkeinä tämäntyyppistä erityisen vakavista suuronnettomuuksista valmiuslakiluonnoksen perusteluissa mainittiin laaja ydinvoimala- tai säteilyonnettomuus ja poikkeuksellisen laaja pato-onnettomuus.

Asevelvollisuuslain 82 §:ksi toimikunnan mietinnössä ehdotettu reserviläisten palvelusvelvollisuutta koskeva säännös olisi konstruktiona ja viranomaisten toimivallan kannalta varsin vaikea. Säännös kuitenkin koskee henkilöstön määräämistä erityisen vakavien suuronnettomuuksien

torjuntatoimiin, väestön suojelutehtäviin jne. eli sisällöllisesti kysymys on hyvin vakavasta asiasta. Tämän vuoksi myös henkilöstön määräämisen edellytyksiä ja siinä noudatettavaa menettelyä koskevien säännösten tulisi olla erityisen johdonmukaisia ja selkeitä.

Asevelvollisuuslain 82 §:n soveltamisessa kysymys olisi puolustusvoimien reserviläisten määräämisestä valmiuslain mukaisiin erityistehtäviin. Nykyisessä valmiuslaissa on ja myös uudistettavaan valmiuslakiin ehdotettiin otettavaksi täsmälliset säännökset ensinnäkin valmiuslaissa säädettyjen poikkeusolojen toteamisesta ja toiseksi valmiuslaissa säädettyjen poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttöönotosta. Yleisenä huomattavana yhteiskunnallisena intressinä on pidettävä sitä, että valmiuslakiehdotuksen 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettun erityisen vakavan suuronnettomuuden syystä riippumatta julkinen valta ryhtyy kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin väestön suojelemiseksi ja erityisen vakavan suuronnettomuuden aiheuttamien vahinkojen ja vaarojen torjumiseksi. On kuitenkin korostettava, että kysymys olisi nimenomaan valmiuslaissa säädettyistä poikkeusoloista ja puolustusvoimien velvollisuudesta antaa laissa säädettyä virkapuuta valmiuslaissa säädetuille siviilihallinnon viranomaisille.

Menettelysäännösten osalta oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että poikkeusolojen toteamisen (Valmius-L -luonnos 6 §: VN yhteistoiminnassa TP:n kanssa) jälkeen valmiuslain II osan säännösten ”soveltamisen aloittamisesta” päätettäisiin valtioneuvoston asetuksella (käyttöönottoasetus). Asevelvollisuuslain 82 §:n mukaisiin tehtäviin määräämisestä sen sijaan päättäisi tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä (ilmeisesti TPA:lla). Selvää on, että tasavallan presidentti ei voisi tehdä tällaista päätöstä puolustusvoimain ylipäällikkönä sotilaskäskyasiana. Kysymys on kuitenkin henkilöstön määräämisestä valmiuslaissa säädettyihin erityistehtäviin, joita koskevista asioista päättää muutoin valtioneuvosto eikä tasavallan presidentti.

Sisällölliseltä kannalta asevelvollisuuslain 82 §:ssä olisi kysymys erityistä koulutusta saaneiden henkilöiden ja ainakin tietynlaisissa vahinkotilanteissa huomattavan henkilömäärän määräämisestä työvoimaksi valmiuslain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettun erityisen vakavan suuronnettomuuden jälkeisiin erityisiin tehtäviin. Valmiuslain puolella tätä koskevat säännökset olisivat lain 14 luvussa, joka lain 3 §:n 4 kohdan osalta koskee henkilöä, ”joka toimii terveydenhuollon alalla, on saanut koulutusta tällä alal-

la tai on muuten sopiva tämän alan tehtäviin”. Valmiuslakiin tulisi myös tarkempia säännöksiä työvelvollisuuden sisällöstä ja työmääräyksestä (94–101 §). Asevelvollisuuslain 82 §:n nojalla em. työtehtäviin määrättäviin henkilöihin sen sijaan sovellettaisiin asevelvollisuuslain 83–84 §:n erityissäännöksiä.

Asianmukaista koulutusta saaneiden reserviläisten tehtävään kutsumismahdollisuus laivastaisi valmiuslain 3 §:n 4 momentin mukaisissa tilanteissa työpalvelukseen kutsuttavien henkilöpiiriä, mikä voi, erityisen vakavan suuronnettomuuden jälkitilasta riippuen, olla sinänsä perusteltua. Reserviläisten kautta palvelukseen voitaisiin määrätä ilmeisesti muitakin kuin lääkinnällistä koulutusta saaneita henkilöitä, esimerkiksi laajamuotoisiin henkilö- ja tavarankuljetustehtäviin (alueiden evakuointi) sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon sekä alueiden eristämisen ja vartiointitehtäviin. Vastaavasti asevelvollisten käyttö (81 §) valmiuslain 3 §:n 4 kohdan mukaisissa erityisen vakavaa suuronnettomuutta koskevissa tehtävissä voisi ilmeisesti olla rajoitetumpaa. Asevelvollisten määrääminen virka-aputehtävään on lainsäädännöllisesti kuitenkin sikäli helpompi asia, että kysymys on jo palveluksessa olevista (asevelvollisuuden suorittaminen) henkilöistä. Asevelvollisuuslain 82 §:n soveltamisessa sen sijaan kysymys olisi omista työtehtävissään, yrittäjätoiminnassaan, vapaan ammatin harjoittajina jne. toimivien ja hyvin erilaisissa elämäntilanteissa elävien siviilihenkilöiden kutumisesta nimenomaan asevelvollisuuslain 82 §:ssä tarkoitettuihin maanpuolustusvelvollisuuteen perustumattomiin tehtäviin. Reserviläisen määrääminen valmiuslakiehdotuksen 3 §:n 4 momentissa tarkoitettua erityisen vakavassa suuronnettomuustilanteesta tehtäviin voi kuitenkin merkitä, suuronnettomuustilanteesta riippuen, huomattavaa henkilökohtaista uhrausta ja asettautumista vakavalle vaaralle alttiiksi, tilanteissa, joissa ei ole kysymys maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä vaan valmiuslain mukaisista vakavista tehtävistä.

Edellä olevaan viitaten oikeuskansleri piti tärkeänä, että ennen hallituksen esityksen antamista asevelvollisuuslaista vastaava puolustusministeriö sekä toisaalta valmiuslaista vastaava oikeusministeriö ja pelastustoimen ja väestönsuojelun lainsäädännöstä vastaava sisäasiainministeriö säädöstasolla ja säädösten perusteluiden tasolla selvittävät asevelvollisuuslain 82 §:n soveltamisalan, käyttöedellytysten ja tehtäviinmääräämismenettelyn, henkilöstön oikeudellisen aseman ja kaiken kaikkiaan

koko säännöksen suhteen valmiuslain vastaaviin säännöksiin. Edellä mainittuun viitaten ja erityisesti kun tältäkin osin kysymys on sisällöllisesti puolustusvoimien antamasta virka-avusta valmiuslain toimeenpanosta vastaaville siviiliviranomaisille, tehtävään määräämisedellytysten harkinnassa ja tehtävään määräämismenettelyssä sekä henkilöstön oikeudellista asemaa koskevassa sääntelyssä olisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan syytä mahdollisimman pitkälle soveltaa asianomaisen asian primäärilainsäädäntöä eli tässä tapauksessa valmiuslainsäädäntöä sekä sen keskeisiä periaatteita ja menettelyitä.

105 § Reserviläispalkka

Asevelvollisuuslain 105 §:ään tulisi ainoastaan hyvin yleisluontoinen säännös reserviläispalkasta (reservin kertausharjoitukset, ylimääräinen harjoitus, 82 §:ssä tarkoitettu palvelus). Reserviläispalkan määrästä ja maksamismenettelystä säädettäisiin ”tarkemmin” puolustusministeriön asetuksella. Asetuksenantovaltaa koskeva säännös olisi olennaisimmilta osiltaan (erityisesti reserviläispalkan määrän perusteet) täysin avoin.

Oikeus reserviläispalkkaan koskee ao. palvelusvelvollisen taloudellisia oikeuksia. Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien perusteista on säädettävä lailla. Sitä, että laissa säädettäisiin pelkästään oikeudesta reserviläispalkkaan, ei ole pidettävä perustuslain 80 §:ssä tarkoitettujen oikeuksien perusteista lailla säätämisen velvollisuuden kannalta riittävänä. Asevelvollisuuslakiluonnoksen 105 § ei siten täyttänyt lainsäädäntövallan delegointisäännökselle eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä asetettuja täsmällisyyden ja tarkarajaisuuden vaatimuksia.

Lakiin tuli tämän vuoksi ottaa yleisluonteinen, mutta riittävän konkreettinen säännös reserviläispalkan suuruuden määräytymisperusteista, esimerkiksi palkan määräytymisperusteista suhteessa asianomaisen palveluksen aikana menettämään työ- tai yrittäjäansioon tai korvaukseen.

Toinen oikeuskanslerin huomautus koski reserviläispalkkaa koskevan asetuksen antajaa. Reserviläispalkassa on kysymys lain velvoittavan säännöksen nojalla palvelukseen kutsuttavan asevelvollisen oikeudesta laissa säädettyyn taloudelliseen etuuteen mutta useimpien reserviläisten osalta myös ansio- tai yrittäjätulojen tai korvauksen menetyksen tai alenemisen korvaamisesta palvelusajalta. Kysymys on palvelukseen kutsuttavien asevelvollisten kannalta tärkeästä

asiasta ja asia on muun muassa palvelusajalta menetettyjen työ- jarittäjätulojen ja korvausten korvaamisen kannalta myös periaatteellisesti tärkeä. Kysymys ei ole sellaisesta teknisluonteisesta ja pelkästään toimeenpanovaltaa koskevista asioista säättämisestä, jollaisissa ministeriön asetus voitaisiin pitää mahdollisena.

Tämän vuoksi lakia yksityiskohtaisemmat säännökset reserviläispalkasta tuli antaa valtioneuvoston asetuksella.

Varusmiehiä koskevat vastaavat säännökset (104 §) voitiin oikeuskanslerin näkemyksen mukaan antaa puolustusministeriön asetuksella, koska päiväraha maksetaan eräitä laissa tarkoitettuja poikkeuksia lukuun ottamatta kaikille samansuuruisena. Päivärahan suuruudesta puolestaan päättää eduskunta valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä (9/20/06).

Puolustusvoimain uudistaminen

Lausuntoasian kiireellisyydestä

Puolustusvoimista annetun lain kokonaisuudistusta (puolustusvoimalakitoimikunnan mietintö, 2006:3) koskeva puolustusministeriön hallintopoliittisen osaston lausuntopyyntö oli päivätty 5.10.2006 ja lausuntoa oli pyydetty viimeistään 25.10.2006. Lausunnon antamisaika oli siten lainsäädäntöasian merkittävyys ja laajakantoisuus huomioon ottaen varsin lyhyt. Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että sekä lainsäädännön asianmukaisen valmistelun että lakiehdotusten eduskuntakäsittelyn kannalta oli syytä tässä yhteydessä kiinnittää huomiota viime aikoina lainsäädäntövalmistelussa yleistyneeseen valmistelutoiminnan takapainotteisuuteen ja siitä johtuvaan kiireeseen. Erityisesti oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon 23/1993 vp, jossa arvostellaan sitä, että tuolloin kyseessä olleesta esityksestä (Yleisradiolaki) ei ollut lainkaan pyydetty erikseen lausuntoja. Perustuslakivaliokunta lausui, että ”lainvalmistelutyylisiin aivan pariin viime vuoteen asti vankasti sisältynyt lausuntokierros on osaltaan, oikeusministeriössä suoritettavan tarkastuksen lisäksi, ollut takaamassa sitä, että eduskunnalle on annettu lakiteknisesti kelvollisia lakiehdotuksia”. Lyhyellä määrällä toteutettua kiireellistä lausuntokäsittelyä voidaan pitää jopa huonompana vaihtoehtona kuin käsittelyn kokonaan ohittamista, koska voi syntyä harhaanjohtava kuva valmistelun viime vaiheen perusteellisuudesta. Oikeuskansleri piti

sen vuoksi aiheellisena, että mahdollisesti annettavassa esityksessä avoimesti selvitetään lausuntokäsittelyyn varattu aika.

Erityisesti yhteiskunnallisesti merkittävää lainsäädäntöä koskevat lainsäädäntöhankkeet tulisi suunnitella ja toteuttaa siten, että lainsäädännön vaikutuspiiriin kuuluvilla tahoilla, asiaan kuuluvilla viranomaisilla ja muilla lausunnonantajina kuultavilla tahoilla olisi riittävä aika asiaan perehtymiseen, perustellun lausunnon antamiseen ja edelleen asianomaisella ministeriöllä riittävä aika lausunnoissa esitettyjen perusteltujen muutosehdotusten ja oikeudellisten näkökohtien punnintaan ja huomioon ottamiseen.

Oikeuskanslerin lausunto

Käytettävissä olevan ajan niukkuuden vuoksi lausunnossa jouduttiin rajoittumaan käsittelemään lakiehdotusluonnoksen 14 §:ää, joka koskee kiinteistöjen tilapäistä käyttöoikeutta sekä sotilaskäskyasioita.

Kiinteistöjä koskevan säännösehdotuksen oikeudellisena perustana ollut laki sotalaitokselle rauhanaikana annettavista luontaisuuorituksista (94/1920) on kaikkiaan 60 pykälää sisältävä laki, joka koskee muitakin asioita kuin kiinteistöjen tilapäistä käyttöoikeutta. Laki on aikanaan säädetty vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 60 §:ssä määrättyllä tavalla.

Sille, että puolustusvoimat voivat tilapäisesti käyttää muitakin kuin hallinnassaan olevia kiinteistöjä ja alueita sotilaallisessa harjoitustoiminnassa ja muussa laissa säädettyssä toiminnassa, on olemassa sinänsä hyväksyttävissä olevia perusteita, joita lakiehdotusluonnoksen 14 §:ssä on selvitetty. Lakiehdotusluonnoksen 14 §:n perusteluissa (s. 29) on ymmärrettävällä ja sinänsä hyväksyttävällä tavalla selostettu niitä syitä, joiden vuoksi maanomistajien tavoittaminen ennen sotilaallista harjoitusta ei ole kaikissa tapauksissa mahdollista. Toisaalta perusteluista selkeästi ilmenee, että puolustusvoimille ulkopuolisten kiinteistöjen tilapäisen käytön tarve ei olisi mitenkään satunnaista tai muutoin vähäistä, jolloin asiaan voitaisiin suhtautua lievemmin. Hallituksen esityksen muotoon laaditun mietinnön sivulla 28 nimittäin todetaan seuraavaa:

”Puolustusvoimat valmistautuu koko valtakunnan puolustamiseen. Puolustustehtävää varten puolustusvoimien on suunniteltava ja harjoiteltava joukoilla valtakunnan puolustamista niillä alueilla, joita valmistaudutaan puolustamaan. Puolustusvalmistelut sisältävät maastossa

ja kiinteistöissä tapahtuvan yksityiskohtaisen suunnittelun, jolloin puolustusvoimilla on oltava pääsy kiinteistöihin.” Ja edelleen: ”Harjoituksissa on käytettävä muun muassa runsaasti erilaisia taistelua- ja maastoajoneuvoja, mikä vaatii käytöön laajoja maa-alueita”.

Yksityisten tahojen kiinteistöjen tilapäisesäkin käyttöoikeudessa on kysymys perustuslain 15 §:ssä kaikille perusoikeutena turvatusta omaisuuden suojasta. Sotilaallisen harjoitustoiminnan tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätön ulkopuolisten tahojen kiinteistöjen tilapäinen käyttö ei todennäköisesti yleensä rajoittaisi kiinteistön omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin ja järkevään käyttämiseen. Kysymys on tässä yhteydessä erityisesti sotilaallisten harjoitusten toimeenpanosta kiinteistöille aiheutuvien vahinkojen korvaamisesta.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perusteluissa (s. 63) on hallitusmuodon silloisen 12 §:n osalta muun muassa todettu, että myös omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksen taustalla olevan intressin tärkeydellä on merkitystä. Mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle menevästä puuttumisesta voidaan säätää tavallisella lailla. Myös omaisuuden käytön rajoituksista aiheutuvien menetysten korvaamisella ja rajoittamiseen liittyvillä oikeusturvajärjestelyillä on merkitystä säätämisyjärjestysalinnan kannalta.

Lakiehdotusluonnoksen 14 §:n 1 momentti sisältää pääsäännön, jonka mukaan puolustusvoimilla on oikeus lainkohdassa mainituin edellytyksin tilapäisesti käyttää muita kuin hallinnassaan olevia kiinteistöjä. Lakiehdotusluonnoksen 14 §:n 2 momentin mukaan puolustusvoimilla ei kuitenkaan ole oikeutta käyttää ”korjaamattomia vilja- ja heinäpeltoja”. Kenties epähuomiossa lakiehdotuksen kyseisestä kohdasta on jäänyt pois maininta esimerkiksi korjaamattomista vihannes- ja juurespelloista (muun muassa laajat peruna- ja juurikasviljelmät) ja vastaavista muista alueista, joilla sotilaalliset harjoitukset eivät myöskään voi olla mahdollisia.

Päähuomio oikeuskanslerin lausunnossa kuitenkin kiinnittyi sotilaallisesta harjoitustoiminnasta aiheutuvien vahinkojen toteamis- ja korvaamismenettelyyn. Olosuhteet voivat vaihdella muun muassa sotilaallisten harjoitusten laadun ja paikallisten olosuhteiden puolesta huomattavastikin, minkä vuoksi kiinteistöjen tilapäisestä käyttämisestä aiheutuvien vahinkojen toteamista ja korvaamismenettelyä koskevat

säännökset eivät voi olla laissa täysin tyhjentäviä. Ulkopuolisten kiinteistöjen tilapäisestä käyttämisestä aiheutuvien vahinkojen toteamista ja korvaamista koskeva järjestely onkin kirjattu lakiehdotusluonnoksen 14 §:n 3 momenttiin hyvin yleisellä tasolla. Oikeuskanslerin mukaan voitiin perustellusti kysyä, voidaanko lakiin perustuvasta käyttöoikeudesta johtuvien vahinkojen esitetyn tavoin avoimesti luonnehdittua korvaamismenettelyä pitää asianmukaisena ja kiinteistöjen omistajien oikeutetut oikeusturvavaatimukset täyttävänä. Ilman nimenomaista säännöstäkin olisi voitava vaatia, että toisen maalla tai vesialueella toimeenpantavalla sotilaallisella harjoitustoiminnalla ei saa aiheuttaa tarpeetonta haittaa tai vahinkoa omaisuudelle. Kun sotilaallisen harjoitustoiminnan luonteesta johtuen vahinkoa kuitenkin välttämättä aiheutuu, harjoitustoimintaan nähden ulkopuolisilla tahoilla, joilla ei ole oikeudellisia mahdollisia vaikuttaa harjoitusten toimeenpanoon alueellaan, on oltava laissa säädetyt takeet harjoitustoiminnasta aiheutuneiden taloudellisten vahinkojen täysimääräisestä ja viivytyksettömästä korvaamisesta.

Rakenteellisesti ja sisällöllisesti vakavin oikeusturvapuute 14 §:n 3 momentissa oli, että sotilaallisesta harjoitustoiminnasta ulkopuolisen tahon kiinteistölle aiheutuneiden vahinkojen toteamisesta ja korvattavien vahinkojen suuruudesta päättäisi puolustusvoimat itse. Selvää on, että ennen vahinkojen korvaamisesta päättämistä myös puolustusvoimat kuulisi maanomistajia korvaamiskysymyksissä ja pyrkisi noudattamaan erilaisissa vahinkotapauksissa muualla vakiintuneita korvausperusteita. Siitä huolimatta on odotettavaa, että myös uuden lainsäädännön aikana käytännössä ilmenisi sellaisia kiinteistön omistajille taloudellisesti merkittäviä vahinkojen korvaamiskysymyksiä, joissa vahinkojen korvaamisvastuussa olevan puolustusvoimien ja ulkopuolisten kiinteistönomistajien perustellut näkemykset vahinkojen suuruudesta poikkeaisivat vaikuttavalla tavalla toisistaan. Tällaiset korvauskysymykset voivat koskea muun muassa ennen sotilaallisia harjoituksia merkittävien metsänhoidollisten toimenpiteiden kohteena olleita alueita sekä metsäteitä samoin kuin sinänsä viljelemättömässä tilassa oleville laajoille peltoalueille aiheutuvia vahinkoja (esimerkiksi kynnettyjen tai kesannoitujen peltoalueiden maan tiivistyminen). Edellä mainituissa esimerkeissä ja muissa vastaavanlaisissa vahinkotapauksissa kysymys ei aina ole helposti arvioitavissa olevien sotilaallisesta harjoitustoiminnasta aiheutuneiden välittömien kustannusten korvaamisesta vaan

laajemmasta, joissakin vahinkotilanteissa hyvin monen vuoden ajalle ulottuvasta, elinkeinon harjoittamisen vaikeutumisesta tai tulojen menetyksen korvaamisesta.

Edellä mainittuun viitaten oikeuskansleri ei pitänyt hyvänä ratkaisuna sitä, että sotilaallisesta harjoitustoiminnasta tai puolustusvalmiuden kohottamisesta aiheutuvasta ulkopuolisten omistamille kiinteistöille aiheutuneiden vahinkojen toteamisesta ja korvauksen määrästä päättäisi puolustusvoimat itse. Yleiseltä kannalta ja kiinteistöjen omistajien oikeusturvavaatimusten kannalta olisi parempi, että mainitunlaisia korvauskysymyksiä arvioisi ja niistä päättäisi puolustusvoimista riippumaton ulkopuolisista asiantuntijoista koostuva taho. Ellei tämä ole mahdollista, korvausasioiden käsittelyä koskevana vähimmäisvaatimuksena on voitava vaatia, että lakiin kirjataan puolustusvoimien velvollisuus hankkia ennen asian ratkaisua asianomaisten viranomaistahojen tai julkista tehtävää lain mukaan hoitavien tahojen lausunnot vahinkojen määrästä.

Puolustusvoimien sotilaallisesta harjoitustoiminnasta ynnä muusta aiheutuvien vahinkojen korvaamiskysymyksissä ei olisi lakiehdotuksen toteutuessa edelleenkaan muuta oikeusturvatieta kuin asian saattaminen vahingonkorvausasiانا yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Sellaista ratkaisua, että vahinkoa aiheuttaneen tahon, puolustusvoimien, itse tekemään vahingonkorvauspäätökseen tyytymätön ulkopuolinen vahingonkärsijä joutuisi epäselvissä tilanteissa panemaan vireille yksityisoikeudellisen korvauskanteen valtiota vastaan, ei ole ainakaan kaikenlaisissa käytännössä esiin tulevissa tapauksissa asianmukainen ratkaisu. Korvausasiaa voidaan käsitellä yksityisoikeudellisena asiana silloin, kun kysymys on puolustusvoimien ja kiinteistönomistajan välisestä kiinteistön tilapäistä käyttöä koskevasta sopimuksesta. Sopimussuhteen ulkopuolella myös esimerkiksi liikennevahinkotapaukset tai vaikkapa alusten yhteen törmäyksestä aiheutuvat vahinkotapahtumat käsitellään yksityisoikeudellisessa järjestyksessä. On toki mahdollista, ja tavanomaisissa vahingonkorvausasioissa myös varsin yleistä, että vahingonkorvausasian käynnistääkin vahingon kärsijä, joka velkoo aiheutuneen vahingon määrää vahingon aiheuttajalta.

Nyt kuitenkin oli kysymys puolustusvoimien lakiin perustuvasta yksipuolisesta oikeudesta tilapäisesti käyttää ulkopuolisten tahojen kiinteistöjä ja tästä lakiin perustuvasta toiminnasta aiheutuvien vahinkojen korvaamisesta. Jos laissa

olisi säännös, jonka mukaan puolustusvoimat olisi velvollinen maksamaan kaikille maanomistajille korvausta jo pelkästään tilapäisestä oikeudesta käyttää ulkopuolisten kiinteistöjä sotilaallisessa harjoituksissa, tehtäisiin tällaisia käyttöoikeuksia koskevat päätökset hallinnollisessa järjestyksessä ja päätöksestä tulisi olla asianmukainen hallintolainkäytön muutoksenhakutie. Puolustusvoimailaissa ehdotetaan, että lakiin perustuvasta ulkopuolisen kiinteistön tilapäisestä käytöstä maksetaan korvausta vain silloin, kun käytöstä on aiheutunut vahinkoa. Ennen hallituksen esityksen antamista tulisi mielestäni vakavasti arvioida myös sellaista vaihtoehtoa, että puolustusvoimain 14 §:ään perustuvat korvausasiat ratkaistaisiin valtion viranomaisen hallinnollisella päätöksellä, johon tyytymättömällä asianosaisella olisi yksityisoikeudellisen vahingonkorvaus-oikeudenkäynnin sijaan mahdollisuus hakea muutosta hallintolainkäytön mukaisessa järjestyksessä.

Sotilaskäskyasioille ehdotettu parlamentaarisen vastuukanteen laajennus on paikallaan ja vastaa niitä ajatuksia, joita erityisesti perustuslakivaliokunta perustuslakiuudistuksen yhteydessä esitti (PeVM 10/1998 vp, s. 7 ja 19). Sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettely on perustuslain kannalta erityinen, varsinkin verrattaessa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston molemminpuolista yhteistyövelvoitetta kansainvälisissä asioissa perustuslain 93 §:n mukaan (ks. myös HE 1/1998 vp s. 144 ja sekä em. PeVM s. 26). Tältä osin mietinnön pohdintaa voi pitää puutteellisena, joka on syytä korjata mahdolliseen hallituksen esitykseen. Esitykseen on paikallaan koota tyhjentävästi perustelut sotilaskäskyasioiden käsittelyjärjestykselle sekä sen mukaisesti ratkaistaville asioille. Niin ikään on selvitettävä sotilaskäskyasioiden suhdetta valtioneuvoston pääsäännön mukaiseen toimivaltaan talousarvio- ja lainvalmisteluasioissa sekä muussa päätöksenteossa. Tämä edellytti rajanvetoa siitä, minkätyyppiset ratkaisut ovat täytöntöön pantavissa sotilaskäsky päätöksin ja mitkä edellyttävät jatkovalmistelua ja päätöksentekoa muussa järjestyksessä. Uutena näkökohtana, jota sitäkin ei mietinnössä käsitelty, on se, että sotilaskäskyasiat saattavat liittyä kriisinhallintaan, jossa päätösvalta on tasavallan presidentillä, mutta päätösten ja muiden toimenpiteiden valmistelu valtioneuvoston vastuulla.

Edelliseen liittyen oikeuskansleri piti ongelmallisena mietinnön s. 52 esitettyä: ”Toteama pääesikunnasta puolustusvoimain komentajan johtoesikuntana toimimisesta on ymmärrettävä

samanlaisena käytännön johtamista avustavana välineenä kuin presidentin kanslia on tasavallan presidentille”. Paitsi, että virke on vaikeaselkoinen, se ei vastanne sitä, mitä tasavallan presidentin kansliasta todetaan perustuslaki-esityksessä presidentin päätöksenteosta (58 §). ”Pykälä edellyttää, että presidentin päätettäviksi tulevat asiat valmistellaan pääsäännön mukaan valtioneuvostossa. Presidentillä ei siten voi olla tämän valmistelun kanssa kilpailevaa omaa valmistelukoneistoa” (em. HE s. 106). Jos puolustusvoimalakitoimikunnan mietinnön mainitulla kohdalla halutaan sanoa, ettei puolustusvoimain komentajan johtoesikunta olisi olennainen osa sotilaskäskyasioiden valmisteluvoimavaroja, oikeuskansleri piti tätä oudoksuttavana. Tämäkin asia tulee lausunnon mukaan selvittää mahdollisessa hallituksen esityksessä (28/20/06).

Valtiovarainministeriön toimiala

Yleistä

Keskeisen ryhmän valtiovarainministeriön toimialalla muodostavat verotusta koskevat asiat. Niihin luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Verotusta varten on valtiovarainministeriön alainen verohallinto, johon kuuluvat Verohallitus ja verovirastot. Ministeriö toimii veropolitiikan asiantuntijana ja vastaa verolainsäädännön valmistelusta. Johtaessaan verohallinnon toimintaa Verohallituksen tulee edistää oikeaa ja yhdenmukaista verotusta sekä kehittää verohallinnon palvelukykyä.

Veroviranomaisten menettelyä koskevien kantelujen määrä on jonkin verran vähentynyt edellisestä vuodesta. Yksityisten henkilöiden kantelut verotuksesta ovat useimmiten koskeneet veroviranomaisten ja muutoksenhakuasteiden menettelyä sekä päätösten asiasisältöä ja perusteluja. Yhtiöiden ja niiden osakkaiden kanteluissa on monesti arvosteltu verotarkastuksia ja niiden perusteella toimitettuja jälkiverotuksia. Verotusta koskevat kantelut ovat melko harvoin johtaneet laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin. Syynä tähän on osaltaan verotuksen varsin kattavat oikeussuojakeinot, joiden kautta virheellisyudet on ollut mahdollista joustavasti oikaista.

Julkisuudessa on ollut esillä komennusmiesten päivärahojen verotuskohtelu. Tulevaisuutta silmällä pitäen, oikeustilaa on selkiinnytetty lisäämällä tuloverolakiin uusi 72 a § (1227/2005),

jossa säädetään pitkäkestoisesta työskentelystä erityisellä työtekemisaikalla. Vanhempien taupausten osalta valtiovarainministeriön työryhmä on kerännyt tietoa komennusmiesten jälkiverotuksista, niihin liittyvistä oikaisuvaatimuksista ja valituksista sekä veronhuojennushakemuksista. Oikeuskanslerinvirastossa nämä asiat eivät ole aiheuttaneet toimenpiteitä.

Rajoitetusti verovelvollisten eli ulkomailla asuvien verotus on myös herättänyt julkisuudessa huomiota ja ollut kantelujen kohteena. Verotusta on muutettu lailla 856/2005 muun muassa siten, että ulkomailla asuvien eläkkeensaajien suomalaista eläkettä verotetaan samalla tavoin kuin Suomessa asuvien eläkettä. Tämäkään asiar ryhmä ei ole johtanut oikeuskanslerinvirastossa toimenpiteisiin.

Periaatteellisesti merkittävä asia sähköisten tietopalvelujen kehittämisen ja verohallinnon palvelujen kannalta on kysymys verohallinnon sähköpostiyhteystietojen ilmoittamisesta. Sitä koskeva asia on selostettu tämän kertomuksen sivulla 103 (170/1/05). Verohallitus on oikeuskanslerin ratkaisun johdosta ilmoittanut, ettei se edelleenkään pidä sähköpostia turvallisenä välineenä sähköisten asiointipalvelujen rakentamisessa verotukseen liittyvien tietojen salassapito- ja suojausvelvollisuuksien sekä käyttäjien vahvaa tunnistamista edellyttävän vaatimuksen johdosta. Verohallinto vastaa sähköpostilla vain yleisiin kysymyksiin. Verohallinnon sähköisesti toimiva asiakaspalvelu on keskitetty. Verovirastojen ja verotoimistojen sähköpostiosoitteita ei ilmoiteta, vaan sähköiset viestit osoitetaan yhteen osoitteeseen. Mikäli valtionhallinnossa tapahtuva yleinen kehitys ja uudet ratkaisut mahdollistavat turvallisen sähköpostin käytön, verohallinto ottaa menettelyt käyttöönsä. Lainsäädännössä tässä kohden oleva oikeuskanslerin ratkaisusta ilmenevä tulkinnanvaraisuus tulisi poistaa.

Merkittävä kertomusvuoden tapahtuma verotuksessa on verotusmenettelyuudistus (1079/2005). Sitä koskevia säännöksiä on sovellettu ensimmäisen kerran vuonna 2006 toimitetussa verotuksessa. Uudistuksen vaikutuksia on ennakoitu vuoden 2005 oikeuskanslerin kertomuksen valtioonhallinnon laillisuusvalvontaa koskevassa yleisjaksossa (s. 102). Kanteluja asiasta ei ole vielä kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinvirastoon tullut. Tämä viittaa siihen, ettei pahoja yleisiä epäkohtia verovelvollisten näkökulmasta ole esiintynyt. Uudenmaan verovirastossa järjestetyssä verohallinnon ja oikeuskanslerin välisessä tapaamisessa oikeuskansle-

rille tehtiin selkoa verotusmenettelyuudistuksen eri puolien toteutumisesta verohallinnon kokemusten mukaan. Tilaisuudessa selvitettiin myös sitä, miten uudistus on sujunut verovelvollisten oikeusturvan kannalta sekä verovelvollisten suhtautumista ja heiltä tullutta palautetta uudistuksen toimeenpanoon. Palaute on ollut myönteistä, eikä verovelvollisten ilmoittamia järjestelmään liittyviä epäkohtia ole tullut ilmi. Verovelvollisten kuulemiseen on panostettu erityisesti. Uudistus näyttäisi kaiken kaikkiaan toteutuneen hyvin. Uuden verotusmenettelyn aikataulu tosin on veroviranomaisille haastava ja verotustyössä on pullonkauloja. Verohallinnonkin henkilöresurssit tullaan lähivuosina valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaisesti supistamaan huomattavasti, minkä johdosta toimintaa on pakko tehostaa ja yhtenäistää. Uudistuksen toimeenpanoa myös laillisuusvalvonnan keinoin on syytä lähivuosina seurata.

Huomattavan ryhmän valtionvarainministeriön toimialalle kuuluvista laillisuusvalvontasioista ovat muodostaneet tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne koskevat yleensä tullausta ja tulliverotusta sekä tullivalvontamenettelyä. Erityisesti autoverotusta koskevat asiat ovat edellisten vuosien tapaan olleet laillisuusvalvonnassa esillä. Ratkaisussaan KHO 2006:95 korkein hallinto-oikeus piti tullin tapaa määrittellä auton verotusarvo yksityisen yrityksen tuottaman taulukon perusteella virheellisenä. Tämä merkittävä periaatepäätös on poikanut tuhansittain oikeusvaatimuksia tullille. Helsingin hallinto-oikeuteen on odotettavissa valitustulva autoveropäätöksistä. Tilanne tulee aiheuttamaan myös kanteluja laillisuusvalvontaviranomaisille. Arvioitaessa laillisuusvalvonnallisesti käsittelyaikojen kohtuullisuutta joudutaan ottamaan huomioon se, miten käsittelyruuhkat ovat syntyneet. Asioiden materiaalisena sisältönä vireillä olevissa ja hallintotuomioistuimissa ratkaistavissa asioissa ei voida laillisuusvalvonnassa puuttua.

Suomi on tehnyt useita muutoksia autoverolakiinsa EY-tuomioistuimen 19.9.2002 antaman tuomion jälkeen. Autoverotus on edelleen kertomusvuonna aiheuttanut ongelmia, niin että EU-komissio on jälleen haastanut Suomen EY-tuomioistuimeen. Komission mukaan muista jäsenvaltioista Suomeen tuotujen käytettyjen autojen verotus on syrjivää. Komissio katsoo, että Suomessa noudatettu auton arvon alenemisen laskentatapa 0,8 prosenttia kuukaudessa, johtaa liian korkeisiin veroihin. Autoverolain muuttamisesta annettu 1.1.2007 voimaan tullut laki (1450/2006) nostaa auton arvon alenemiseen

sovellettavan prosentin yhteen. Erimielisyyksiä tulee kuitenkin ilmenemään siitä, onko tehty muutos riittävä. Kokonaisuutena autoveroasioissa vallitseva tilanne on verovelvollisten oikeusturvan sekä hallinnon ja oikeuslaitoksen voimavarojen käytön kannalta erittäin epätydyttävä.

Ratkaisuja

Ministeriö

Muu kannanotto

Valtion virka-ansiomerkin saamisen edellytyksistä

Oikeuskanslerille osoitetussa kirjoituksessa katsottiin, että valtion virka-ansiomerkin myöntämistä koskevat tulkinnot ovat ristiriidassa valtion virka-ansiomerkitä annettun asetuksen ja yhdenvertaisuuslain kanssa. Kirjoituksessa pyydettiin oikeuskansleria myötävaikuttamaan soveltamiskäytännön muuttamiseen niin, että se ottaa paremmin huomioon virkamiesten palvelussuhteen muotoutumiseen vaikuttaneet lainmuutokset.

Vastauksessaan oikeuskansleri on todennut, että valtion virka-ansiomerkkitoimikunta tarkastettuaan hakemukset toimittaa ne oman lausuntonsa ohella valtiovarainministeriölle tasavallan presidentille esiteltäviksi. Toimikunnan lausunnolla on merkitystä, koska sen puoltamat hakemukset on esitelty presidentille virka-ansiomerkin myöntämiseksi. Oikeuskansleri on ilmoittanut, että virka-ansiomerkkitoimikunnan omaksuma soveltamiskäytäntö valtion virka-ansiomerkitä annettun asetuksen 4 §:n 1 momentin soveltamisessa on täysin vakiintunut vuoden 1988 asetusmuutoksen jälkeen, eikä ole perusteltua otaksua, että virka-ansiomerkkitoimikunta muuttaisi käytäntöään asiassa. Päätökset virka-ansiomerkin myöntämisestä on vuosittain tehty tämän käytännön mukaisesti, joten sen muuttaminen edellyttäisi asetuksen muutosta.

Samalla oikeuskansleri ilmoitti, että toimivalta arvioida asetuksen muutoksen tarkoituksenmukaisuutta on lähinnä valtiovarainministeriöllä, jolle valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n 7) kohdan mukaan kuuluvat muun muassa valtionhallinnon henkilöstön oikeudellista asemaa, eläkkeitä ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevat asiat (729/1/05).

Verohallinto

Käsitykset

Verotustietojen asianmukainen käyttäminen

Oikeuskansleri katsoi, kuten verohallituskin antamassaan lausunnossa, että verotarkastajat A ja B eivät olleet noudattaneet annettuja ohjeita verotustietojen käyttämisestä vain verotukseen liittyvien työtehtävien hoitamiseen. Kun A:n ja B:n osalta oli jo ryhdytty verovirastoissa työnjohdollisiin toimenpiteisiin, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että oikeuskansleri totesi yhtyvänsä verohallituksen kannanottoon verotustietojen käyttämisestä vain verotukseen liittyvien työtehtävien hoitamiseen (520/1/04).

Veroviranomaisten menettely

Kantelija oli veroilmoituksessaan vuosikohteisesti pyytänyt kiinteän omaisuuden osalta poistolaskelmassa verottajan tekemään poistoja ”viran puolesta sopiva määrä”. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että koska veroilmoitus oli tehty puutteellisesti ja siitä puuttui oleellisia tietoja verotuksen perusteeksi, veroviranomaisten olisi ollut oikeudellisesti perusteltua pyytää kantelijalta tarkempia tietoja tai hankkia tiedot virkateitse. Hän viittasi siihen, että viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti verotoimiston huomiota verotusmenettelystä annetun lain 11 §:n ja hyvän hallinnon edellyttämiin vaatimuksiin. Katso myös sivu 49 (1284/1/04).

Perukirjan antaminen suullisen pyynnön perusteella ja kirjeeseen vastaaminen

Verotoimistosta oli annettu jäljennös perukirjasta asianajajalle, joka ei ollut käräjäoikeuden määräämä pesänselvittäjä tai -jakaja. Lisäksi asianajaja oli pyytänyt sitä suullisesti ilman asianosaisten valtuutusta ja suostumusta. Verotoimisto oli näin menetellen poikennut tavanomaisesta käytännöstään, jonka mukaan se edellytti asiakirjapyynnön esittämistä kirjallisesti, jolloin voitiin tarkistaa pyytäjän perusteet ja valtuudet. Oikeuskansleri totesi, ettei laki edellytä perukirjaa koskevan pyynnön esittämistä kirjallisesti. Asianajajaa ei myöskään pääsääntöisesti vaadita esittämään valtakirjaa viranomaisessa. Verotoimiston tavallisesti noudattamaa kirjalli-

sen pyynnön käytäntöä hän piti kuitenkin asianosaisten oikeusturvan ja epäselvyyksien välttämisen kannalta hyvin perusteltuna. Oikeuskansleri saattoi näkemyksensä verotoimiston, veroviraston ja myös verohallituksen tietoon mahdollisen ohjeistuksen tarpeen arvioimista varten.

Kantelijan verotoimistolle osoittaman kirjeen osalta oikeuskansleri lausui, että se oli luonteeltaan enemmän tiedustelun kuin kantelun tyyppiinen. Tämän vuoksi verosihteerin ei voitu katsoa menetelleen lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti lähettäessään omissa nimissään vastauksen, jossa selvitettiin perukirjan luovuttamiseen liittyvää tilannetta ja verotoimiston käytäntöä. Oikeuskansleri saattoi kuitenkin verotoimiston ja veroviraston tietoon näkemyksensä siitä, että arvostelua sisältävä kirje on viranomaistoiminnan luotettavuuden ja yleisen uskottavuuden kannalta lähtökohtaisesti syytä saattaa ylemmän virkamiehen tai viranomaisen käsiteltäväksi. Tällöin myös viranomaisen käytännöissä mahdollisesti olevat systemaattiset puutteet tulevat keskitetymmin tietoon (488/1/04).

Muu kannanotto

Verohallinnon yhteystietojen ilmoittaminen

Verohallitus on ilmoittanut, ettei verohallinto, huomioon ottaen salassapidon ja tietoturvallisuuden ongelmat, voinut tarjota asiakkailleen sähköisessä asioinnissa mahdollisuutta saattaa vireille henkilökohtaisia verotukseen liittyviä asioita avoimessa verkossa toimivan sähköpostin kautta. Verotustiedot ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä ja salassapito koskee kaikkea tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevaa tietoa. Verohallinnon asiakkaita on verohallinnon internetsivuilla opastettu siitä, ettei verohallinnolla vielä ole tietoturva vaatimukset täyttävää sähköpostiosoitetta, jonka kautta asiakkailta olisi mahdollisuus saattaa veroasiansa vireille sähköisesti.

Kanteluasiaa tutkittaessa oli käynyt ilmi, että sähköisestä asioinnista annetun lain 7 §:n säännös viranomaisen yhteystietojen ilmoittamisesta sähköistä asiointia varten on tulkinnanvarainen. Kyseinen säännös liittyy yksityiskohtia täsmentävänä ensisijaisesti saman lain 5 §:n velvollisuuteen järjestää vuorovaikutteisia sähköisiä asiointipalveluja, mikä velvollisuus on säädetty suhteellisenä. Jos oikeudellista velvoitetta sähköisten asiointipalvelujen järjestämiseen lain 5 §:n mukaisesti ei ole, vastaavasti myöskään liitännäistä

velvollisuutta yhteystietojen ilmoittamiseen ei edellytetä. Toisaalta 7 §:n säännös voidaan ymmärtää siten, että se pitää sisällään ja turvaa verohallinnon asiakkaan yksisuuntaisen oikeuden sähköisen asiointitavan käyttöön riippumatta siitä, voiko viranomaisen omalta osaltaan käyttää vastauksissaan sähköpostia. Viimeksi mainittu vaihtoehto edellyttää, että viranomaisen ilmoittaa julkisesti tiedoksi yleisen asiointiyhteytensä eli kirjaamo-alkuisen sähköpostiosoitteen.

Oikeuskansleri on katsonut, että asiakaspalvelunäkökohdat puoltavat sähköpostiosoitteen ilmoittamista. Laki on kuitenkin tältä osin tulkinanvarainen. Voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly verohallitukselle yksiselitteistä oikeudellista velvollisuutta sähköpostiosoitteen ilmoittamiseen. Kuitenkin sähköisen allekirjoituksen ja sähköisen tunnistuspalvelun, tietosuojan ja tietoturvan sekä teknisten edellytysten kehittymisen myötä verohallinnon menettelytapoja sähköisessä asiointissa käytettävän yhteystietonsa ilmoittamisessa joudutaan, myös nykyisen lainsäädännön nojalla, myöhemmin arvioimaan uudelleen.

Oikeuskansleri on lähettänyt jäljennöksen päätöksestään verohallitukselle huomioon otettavaksi verohallinnon sähköisiä asiointipalveluja kehitettäessä ja oikeusministeriölle sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön täsmentämistarpeiden arvioimista varten. Verohallitusta pyydettiin ilmoittamaan 31.12.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätöksessä esitetyt kannanotot mahdollisesti ovat antaneet aiheita ja tätä vastausta on käsitelty sivulla 101 (170/1/05).

Tullihallinto

Käsitykset

Autoveropäätöksen perustelujen ilmoittamisesta

Verovelvolliselle tiedoksiannettuun autoveropäätökseen ei ollut oma-aloitteisesti liitetty perusteluja (tosiseikat), vaan hän oli joutunut hankkimaan ne erikseen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tullipiiriin ja Tullihallituksen huomiota autoveropäätöksen perustelujen ilmoittamisen tärkeyteen.

Veroilmoituksen tekijä oli liittänyt ilmoituksensa näyttöä, jonka hän katsoi vaikuttavan auton verotusarvoon. Sikäli kuin päätöstä tehtäessä sanotun näytön sisältämistä tiedoista poikettiin, päätös tuli tältä osin perustella. Perustelut voitiin ottaa myös päätöksen liitteeksi, jolloin ne

silti olivat lain kannalta päätöksen kiinteä osa. Siten päätöstä tiedoksiannettaessa oli annettava tiedoksi myös liitemuodossa olevat päätöksen perustelut. Katso myös sivu 50 (424/1/04).

Tulliviranomaisten menettelystä autoveroasioiden käsittelyssä

Kantelussa oli moitittu autoveroilmoituksen käsittelyn viipymistä tullipiirissä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kantelijan autoveroilmoituksen käsittelyaika oli huomattavasti kysymyksessä olevan ajankohdan keskimääräistä käsittelyaikaa pitempi. Arvioituaan autoveroasioiden käsittelyn kokonaistilannetta ja kantelijan autoveroilmoituksen käsittelyaikaan hankitun selvityksen mukaan vaikuttaneita tekijöitä apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei hänellä ollut asiassa aihetta muuhun kuin että hän saattoi Tullihallituksen tietoon käsityksensä Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn viivytyksettömyysvaatimuksen turvaamisen tärkeydestä. Katso myös sivu 49 (424/1/04).

Tulliviranomaisten menettelystä valitusten käsittelyssä

Kantelussa oli moitittu tulliviranomaisten toimintaa autoveropäätöstä koskevan valituksen käsittelyssä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että vaikka kantelijan tullipiiriin jätetyn valituksen käsittelyaika ei huomattavasti poikennut yleisestä keskiarvosta kysymyksessä olevana aikana, eikä myöskään ollut aihetta epäillä, että kantelijan valitusta olisi käsitelty yleisesti käytössä olleista periaatteista poikkeavasti, asiassa ilmenneet pitkät käsittelyajat eivät olleet sopusoinnussa Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen kanssa. Apulaisoikeuskansleri saattoi Tullihallituksen tietoon käsityksensä sanotun viivytyksettömän käsittelyn turvaamisen tärkeydestä. Katso myös sivu 49 (109/1/04).

Toimialaa koskeva tarkastus

Uudenmaan verovirasto

Oikeuskansleri tutustui Uudenmaan verovirastoon 12.12.2006. Tutustumiskäynnillä käsiteltiin verotusmenettelyä koskevien säännösten uudistamista vuodelta 2005 toimitetussa vero-

tuksessa. Ilmoitusmenettelyn keskeiset muutokset koskivat luonnollisia henkilöitä ja kotimaisia kuolinpesiä (21/51/06).

Opetusministeriön toimiala

Yleistä

Opetusministeriön toimialan laillisuusvalvonassa ei kertomusvuonna tapahtunut merkittäviä muutoksia edellisvuosiin verrattuna. Sekä vireille tulleista että ratkaistuista kanteluista suurin osa koski erilaisia oppilaitoksia, ensi sijassa yliopistoja.

Ratkaisuja

Ministeriö

Muu kannanotto

Ylioppilastutkimaksujen määrääminen

Ylioppilastutkintoon osallistumisesta perittävistä tutkintomaksuista säädetään ylioppilastutkintolautakunnan suoritteiden maksullisuudesta annetussa opetusministeriön asetuksessa 438/2001. Ylioppilastutkintolautakunta oli ilmoittanut 1.11.2005 kouluille kevään 2006 ylioppilastutkintoon osallistumisesta johtuvan kokelaskohtaisen perusmaksun ja koekohtaisen osallistumismaksun sellaisina kuin ne ilmenivät asetuksen 2 §:stä, sellaisena kuin se oli asetuksessa 371/2003. Samalla lautakunta ilmoitti tehneensä ministeriölle esityksen maksujen tarkistamiseksi. Opetusministeriö oli pyydettyään 10.11.2005 valtiovarainministeriöltä lausunnon lautakunnan 14.9.2005 tekemästä esityksestä 16.12.2005 antamallaan asetuksella 1054/2005 muuttanut maksuja.

Tutkintomaksut oli peritty entistä käytäntöä noudattaen kokeisiin ilmoittautumisen yhteydessä tai pian sen jälkeen. Kokeisiin tuli ilmoitautua viimeistään 23.11. tai 5.12.2005. Koska korotusesitys oli tuolloin ratkaisematta, maksut oli peritty sellaisina kuin ne oli ilmoitettu lautakunnan kirjeessä 1.11.2005. Kun asetuksen 2 §:ää sitten muutettiin ja maksuja korotettiin, oli maksut käsitelty uudelleen ja oikaistu asetuksen mukaisiksi. Kantelukirjoituksen mukaan turha työ oli haitannut lukioitten hallintoa, lisännyt työ määrää ja aiheuttanut mielihäpä.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että säännösten puuttuessa olisi asianmukaisen hallintotoiminnan järjestämisen kannalta ollut suotavaa, että maksut olisivat olleet ylioppilaskokelaiden ja tutkinnon järjestäjien tiedossa mahdollisimman varhain ilmoittautumisaikana. Korotusesityksen käsittely ja maksuista päättäminen olisi edellyttänyt nopeaa toimintaa. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan asian käsittely oli pysähtynyt olosuhteet huomioon ottaen pitkähköksi aikaa. Sen vuoksi oikeuskansleri on ilmaissut tukensa kantelussa esitetylle ajatukselle, että opetusministeriön tulisi järjestää oman ja alaisensa hallinnon toimintaa niin, että tutkintomaksut, ja erityisesti niitä koskevat muutokset, olisivat selvillä niin varhaisessa vaiheessa, että kokelaan harkitessa ilmoittautumista ylioppilastutkintoon hänen tiedossaan olisi maksujen suuruus ja että tutkinnon järjestäjä voi määrätä maksut lopullisesti yhdellä kertaa. Oikeuskansleri on saattanut edellä lausumansa opetusministeriön tietoon lähettämällä sille jäljennöksen ratkaisustaan (125/1/06).

Opetushallinto

Käsitykset

Menettely yliopiston virkanimityksessä

Assistentin virkaan nimittämistä koskevaa esitystä valmistellessaan tiedekuntaneuvosto hankki useita asiantuntijalausuntoja samalta asiantuntijalta. Viimeisimmässä niistä vertailtiin kolmen ansioituneemmaksi katsotun hakijan ansioita. Korostetussa asemassa oli tällöin kysymys odotettavissa olevasta väitöskirjasta. Myös julkaisu tuotantoa vertailtiin. Muista ansioista oli mainintoja, mutta ei sanottujen kolmen hakijan keskeistä järjestelmällistä vertailua. Tiedekuntaneuvosto yhtyi virkaesityksessään lausuntoon ja rehtori teki päätöksen esityksen mukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri saattoi vastaisen varalle tiedekuntaneuvoston ja rehtorin tietoon käsityksensä, että koska hakijoiden ansiovertailua ei ollut asianmukaisessa laajuudessa kirjattu, tiedekuntaneuvosto ja rehtori olivat toimineet arvostelulle alttiilla tavalla (323/1/04).

Ylioppilastutkintolautakunnan ohjesäännön esteellisyysmääräykset

Kantelija oli kirjoituksessaan katsonut, että ylioppilastutkintolautakunnan jäsen oli ollut

esteellinen arvostelemaan hänen tyttärensä äidinkielen aineen, koska jäsen oli tyttären koulun äidinkielen opettajan julkinen vastapuoli ja oli opettajaan vihamiessuhteessa 1970-luvulla tapahtuneen yksityiselämän konfliktin vuoksi.

Ylioppilastutkintolautakunnan ohjesäännöissä oli esteellisyyden osalta viitattu vain tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain 10 §:n lähisukulaisuutta koskevaan säännökseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että ylioppilastutkintolautakunnan oli sovellettava myös hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettua esteellisyyden yleislauseketta, nykyisin voimassa olevan hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohtaa. Asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen lausui käsityksensä, että ylioppilastutkintolautakunnan olisi tullut ottaa ohjesääntönsä viittaus myös esteellisyyttä koskevaan yleislausekkeeseen (765/1/04).

Menettelystä yliopiston päätöksenteossa

Kantelussa oli moitittu muun ohella yliopiston menettelyä sen ensin sulkiessa opiskelijalta tietoliikenteen käyttäjätunnuksen toistaiseksi ja sitten päättäessä häntä koskevasta tietotekniikkapalveluiden määräaikaaisesta käyttökiellosta.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että opiskelijaa ei ennen käyttäjätunnuksen sulkemispäätöstä kuultu. Sen sijaan tämän päätöksen jälkeen, ennen määräaikaaisesta käyttökiellosta päättämistä, opiskelija oli voinut esittää näkemysensä asiasta yliopistolle. Apulaisoikeuskansleri saattoi yliopiston tietoon käsityksensä, että käyttäjätunnuksen sulkeminen oli toisaalta valmisteleva toimenpide yliopiston turvallisuusryhmän käsittelyä varten, mutta myös välittömästi opiskelijan etuja ja oikeuksia koskeva toimenpide. Perustuslain 21 §:stä ilmenevän periaatteen ja tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain 15 §:n 1 momentin mukaisesti opiskelijaa olisi siten tullut kuulla ennen käyttäjätunnuksen sulkemista. Katso myös sivu 50 (1305/1/04).

Menettelystä määräaikaaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä

Yliopistossa haettavaksi julistettuun koordinaattorin määräaikaaiseen virkasuhteeseen tuli 17 hakemusta. Haastatteluryhmä haastatteli neljää hakijaa. Haastatteluryhmän muistiossa todettiin hakijat, haastatellut ja ryhmän yksimielinen kanta virkasuhteeseen nimitettävästä. Dekaanin nimitti samana päivänä tämän virkasuhteeseen.

Apulaisoikeuskansleri saattoi vastaisen varalle

dekaanin ja esittelijän tietoon käsityksensä, että koska hakijoiden – kaikkien tai ainakin neljän haastattelussa olleen – ansiovertailua ei ollut asianmukaisesti kirjattu, dekaani ja esittelijä olivat toimineet arvostelulle alttiilla tavalla (634/1/04).

Korkeakoulun hallituksen ja hallintojohtajan menettely

Korkeakoulun hallitus oli hallintojohtajansa valmistelun ja esittelyn pohjalta ottanut käsiteltäväkseen laitoksen esimiehenä toimivan professorin mahdollisen vapauttamisen esimiestehtävästään epäillyn virkamieslain vastaisen käyttäytymisen seurauksena. Ennen asian käsiteltäväksi ottamista hallituksessa oli hallintojohtaja eräänä perjantaipäivänä pyytänyt professoria antamaan vastineensa esittelymuistion johdosta viimeistään viikonlopun jälkeisenä maanantaina.

Vapauttamismenettelyä koskevan kantelun johdosta antamassaan päätöksessä oikeuskansleri totesi, että hallintolain 33 §:n mukaan on selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Vaikka määräajan riittävyttä onkin harkittava tapauskohtaisesti ja riittävyden käsite näin ollen antaa jossain määrin tilaa tulkinnalle, olisi professorin oikeusturvan asianmukainen huomioon ottaminen käsiteltävänä olevassa tapauksessa oikeuskanslerin käsityksen mukaan vaatinut, että hänelle olisi annettu hieman pitempi määräaika kuin viikonloppu vastineen antamista varten, huomioon ottaen asian merkityksen pitkään laitoksen esimiehenä toimineelle professorille ja koko hänen johtamalleen laitokselle. Määräajan käsittäessä ainoastaan viikonlopun vaikeutuu myös oikeusapuun turvautuminen.

Samassa asiassa oikeuskansleri kiinnitti korkeakoulun hallituksen ja esittelijänä toimineen hallintojohtajan huomiota siihen, että hallitus oli hallintopäätöksen tehdessään laiminlyönyt noudattaa hallintolain säännöksiä, joiden mukaan hallintopäätökseen on liitettävä ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä tai valitusosoitus taikka ilmoitus valituskiellosta ja valituskelvottomuudesta (217/1/05).

Kulttuuritoimi

Käsitys

Yhdistyksen jäsenyys esteellisyyssarvioinnissa

Suomen merimuseossa (Museovirastossa) työskennelleet kaksi virkamiestä olivat olleet tar-

kastamassa laskuja, jotka olivat koskeneet merimuseon hankintoja yhdistykseltä ja sen jäsenten hallinnoimilta kahdelta yhtiöltä. Kumpikin virkamies oli samaan aikaan yhdistyksen jäsen.

Apulaisoikeuskansleri piti ilmeisenä, että luotamus kummankin puolueettomuuteen sanotun jäsensuhteen vuoksi vaarantui siinä määrin, että kumpaakin oli pidettävä esteellisenä käsittelemään kysymyksessä olevia laskuja. He eivät olisi saaneet käsitellä edes tarkastusmielessä sanottuja laskuja. Kun virkamiesten menettely oli perustunut Museovirastossa vallinneeseen virheelliseen käytäntöön eikä kumpikaan enää ollut Museoviraston palveluksessa, apulaisoikeuskansleri katsoi heidän menettelynsä johdosta riittäväksi toimenpiteeksi, että hän kiinnitti Museoviraston huomiota lausumaansa käsitukseen virheellisestä käytännöstä (1156/1/03 ja 346/1/04).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Helsingin liiketalouden ammattikorkeakoulu Helia

Helsingin liiketalouden ammattikorkeakouluun 14.3.2006 tehdyn tutustumiskäynnin yhteydessä oikeuskanslerille esiteltiin Helian toimintoja ja organisaatiota, koulutuksen ja opetuksen suunnittelua ja toteutusta, ammattikorkeakoulun aluevaikutusta, tutkimusta ja kehittämistä, opiskelijapalveluita sekä hakijan ja opiskelijan oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä (2/51/06).

Länsi-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto

Apulaisoikeuskansleri tutustui Länsi-Suomen lääninhallitukseen 30.–31.10.2006 tekemällään tutustumis- ja tarkastuskäynnillä lääninhallituksen sivistysosastoon. Tarkastuskäynnillä keskusteltiin erityisesti osaston roolista kanteluviranomaisena ja peruspalvelujen arvioijana sekä siitä, millaisia mahdollisuuksia sillä on valvonnallisiin toimiin (25/51/06).

Maa- ja metsätalousministeriön toimiala

Yleistä

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvat maa- ja puutarhatalous, maa-seudun kehittäminen, metsätalous, eläinlääkintähuolto, eläimistä saatavien elintarvikkeiden

valvonta ja kalatalous. Lisäksi ministeriö hoitaa riista- ja porotaloutta, vesivarojen käyttöä ja maanmittausta.

Vuonna 2006 ratkaistuista maa- ja metsätalousministeriön toimialaan (maa- ja metsätalousviranomaisen tai ministeriö) kuuluvista kanteluista suurin yksittäinen ryhmä oli maanmittaustoimistojen menettelyyn kohdistuvat kantelut. Ministeriön toimialaan kuuluvissa kantelussa ei noussut esiin mitään erityistä asiaa tai aihetta, joka olisi toistunut kanteluissa ja josta voisi tehdä yleisempiä toimialaa koskevia tai muitakaan johtopäätöksiä. Kysymys oli pääasiallisesti viranomaisten ja virkamiesten menettelystä kantelijoita omakohtaisesti koskettaneissa yksittäisissä asioissa.

Annetut oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin toimenpiteitä aiheuttaneet ratkaisut koskivat ministeriön, maanmittaustoimiston ja TE-keskuksen maatalousosaston menettelyä. Ratkaisussa dnro 725/1/05 apulaisoikeuskansleri muun muassa kiinnitti maanmittaustoimiston toimitusinsinöörin huomiota siihen, että asianosaisten kohtelun tulee yksityistietoimituksessa olla paitsi objektiivisesti ottaen tasapuolista myös näyttää sellaiselta. Toimenpiteitä aiheuttaneet ratkaisut on selostettu jäljempänä kohdassa ratkaisuja.

Oikeuskansleri antoi maa- ja metsätalousministeriön pyynnöstä vuoden 2006 aikana kaksi lausuntoa, joista toinen maataloustukitietojen luovuttamista koskeva lausunto, on selostettu alla kohdassa Lausunnot ja esitykset (27/20/06). Toinen lausunto, joka sisälsi oikeuskanslerin kannanoton oikeasta säädöstasosta liittyen valmisteilla olevaan valtioneuvoston asetukseen tilatukijärjestelmän tilatukiosuuksien siirroista ja kansallisen varannon käyttämisestä, on selostettu vuosikertomuksen kohdassa 2 Oikeuskansleri valtioneuvostossa (kirjalliset lausunnot ja esitykset) sivulla 27 (32/20/06).

Oikeuskansleri teki vuoden aikana tutustumiskäynnin maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvaan Elintarviketurvallisuusvirastoon. Se on perustettu vuonna 2006 elintarvikkeiden ja maa- ja metsätalouden turvallisuuden ja laadun, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kasvinterveyden valvontaa ja tutkimusta varten.

Lausunto

Maataloustukitietojen luovuttaminen

Maa- ja metsätalousministeriö oli tiedustellut kantaa siihen, voitaisiinko maataloustukitietoja

luovuttaa kunnista julkisuuslain periaattein siinä muodossa, että maksetuista tuista annettaisiin tukiyhteenveto, josta ilmenisi tuensaaja sekä hänelle maksettujen tukien peruste ja yhteismäärä.

Ottaan huomioon ministeriön kirjeestä 5.10.2006 (4094/081/2006) ilmenevät seikat ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen (KHO 2006:64) oikeuskansleri on ilmoittanut, ettei hän näe estettä ministeriön kirjeessä esitetyn menetelyn noudattamiselle (27/20/06).

Ratkaisuja

Ministeriö

Käsitykset

Kalatalousvelvoitteen täydentäminen

Oikeuskanslerille tehdyn kantelun mukaan tilanne Perämeren pohjoisosassa ja erityisesti Iijoen merellisellä vaikutusalueella suoritettujen siianpoikasten velvoiteistutusten osalta ei ollut parantunut oikeuskanslerin asiassa 23.1.2003 antaman päätöksen jälkeenkään.

Uusien selvitysten perusteella oikeuskansleri on jatkokantelun johdosta todennut, että kalanistutusvelvoitteiden tuloksellisuutta selvittäviä toimenpiteitä oli jatkettu asiantuntijavoimin ja kalaistutusten kehittämistyöryhmä oli 23.4.2004 jättänyt mietintönsä. Selvitysasiakirjoista ilmenee myös muita selvityksiä, tarkkailutuloksia ja saalistietoja, joista on hyötyä arvioitaessa istutusvelvoitteita yleisesti ja määrättyjen istutusvelvoitteiden toteutumisesta erityisesti. Istutusvelvoitteiden tuloksellisuuden kannalta keskeisinä seikkoina näyttäytyvät istukkaiden koko ja kunto sekä istutusolosuhteet kokonaisuudessaan. Oikeuskanslerin saaman käsityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö oli pyrkinyt seuraamaan istutusvelvoitteiden toteuttamista ja istutusten tuloksellisuutta.

Edelleen oikeuskansleri on todennut, että nykyiset kalatalousvelvoitteet oli lainvoimaisesti määrätty jo yli 25 vuotta sitten. Se seikka, että istutusvelvoitteet oli aikanaan määrätty istukkaiden osalta avoimesti, on osaltaan johtanut epäselvään tilanteen syntymiseen. Asianmukaisina pidettävät toimenpiteet istutusvelvoitteiden täydentämiseksi ovat kestäneet kauan.

Edellä selostetuista syistä johtuen oikeuskansleri on pitänyt aiheellisena, että toimenpiteisiin kalatalousvelvoitteiden täydentämiseksi ryhdy-

tään. Asia koskee sekä vahingonkärsijöiden etua että yleistä kalatalousetua. Yleisen kalatalousedun valvonnasta ja siihen kuuluvista toimenpiteistä vastaavat kalastus- ja kalatalousasioita hoitavat viranomaiset. Viranomaiset eivät voi vetäytyä asiasta sillä perusteella, että asiassa saattaisi jokin muu kuin viranomaistaho esiintyä vireillepanijana. Itse asiassa viranomaisilla lienee parhaat mahdollisuudet asian vireillepanemiseen ja sen ajamiseen.

Oikeuskanslerin mielestä olisi perusteltua, että maa- ja metsätalousministeriö ylimpänä kalatalousviranomaisena ja myös yleisen kalatalousedun valvojana neuvottelisi toimenpiteistä, joihin asiassa tulisi ryhtyä asiantilasta haittaa kärsivien asianosaisten kanssa. Edellä selostetuista selvityksistä on apua harkittaessa, millaisia toimenpiteitä asiassa on mahdollista vesilain nojalla esittää ja millaisia muita selvityksiä asian eteenpäin vieminen mahdollisesti vielä vaatii. Viime kädessä – ellei muuta ratkaisua ole – kysymykseen tulee asian saattaminen asianomaisen ympäristölupaviraston käsiteltäväksi vesilain 2 luvun 22 §:n nojalla. Selvitysten perusteella ympäristölupavirasto voi tarvittaessa harkita, onko velvoitteita muutettava ja miten esimerkiksi siikaistukkaiden kannan, koon ja istutusajankohdan suhteen.

Oikeuskansleri on saattanut käsityksensä maa- ja metsätalousministeriön tietoon lähettämällä sille jäljennöksen päätöksestä. Ratkaisu on kokonaisuudessaan luettavissa s. 166 (673/1/04).

Lupapäätökseen liittyvä muutoksenhakuohjaus ja valitusosoitus

Maa- ja metsätalousministeriö oli vuonna 2003 myöntänyt Paliskuntain yhdistykselle luvan rakentaa poroesteaidan valtakunnan rajan läheisyydessä kulkevan tien suoja-alueelle. Kantelijan mukaan esteita, joka kulki hänen ja muiden kuolinpesän osakkaiden omistaman kiinteistön halki, rajoitti merkittävästi kiinteistön omistajien maankäyttöä. Päätökseen ei ollut liitetty muutoksenhakuohjausta eikä valitusosoitusta. Kun tuo puute oli sittemmin korjattu, kantelukirjoitus ei aiheuttanut muita toimenpiteitä kuin että oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota niihin hallintomenettelysäännöksiin, jotka koskevat muutoksenhakuohjausta ja valitusosoituksen liittämistä päätökseen.

Kun mainittu päätös oli lisäksi annettu jälkikäteen ja viranomaisten kesken näytti vallinneen epäselvyyttä sen suhteen, mikä olisi asiassa

toimivaltainen viranomainen, päätös lähetettiin tiedoksi maa- ja metsätalousministeriön lisäksi Lapin lääninhallitukselle, Tiehallinnolle ja Paliskuntain yhdistykselle (589/1/04).

Maa- ja metsätalous

Muu kannanotto

TE-keskuksen menettely investointitukiasiassa

TE-keskus oli käsitellyt hakijan investointiavustusta koskevan lisätukihakemuksen asiavirheen korjaamista koskevana asiana eikä ollut liittänyt päätökseensä hallintolain 43 §:n 3 momentin perusteella valitusosoitusta. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta oli TE-keskuksen päätöksestä tehdyn valituksen johdosta antamassaan päätöksessä katsonut, että lisätukihakemuksessa oli kysymys sellaisesta aiemmin samaan hankkeeseen annetusta tukipäätöksestä osittain erillisestä tukihakemuksesta, jonka edellytykset on ollut arvioitava itsenäisesti, ja että TE-keskuksen olisi hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin edellytykset huomioon ottaen tullut liittää päätökseensä valitusositus. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että ottaen erityisesti huomioon hakijan oikeusturva, hänellä ei ollut oikeudellisia perusteita olla lisätukihakemuksen käsittelyn ja valitusosoituksen osalta asiasta eri mieltä kuin valituslautakunta. Koska valituslautakunta oli käsitellyt kantelijan valituksen siltä osin kuin se koski lisätuesta tehtyä päätöstä, ei valitusosoituksen antamatta jättämisestä ollut aiheutunut kantelijalle vahinkoa. Sen vuoksi apulaisoikeuskanslerilla ei ollut aihetta puuttua asiaan enemmälti eikä kirjoitus antanut aihetta muuhun kuin, että siihen annettu päätös saatettiin TE-keskuksen tietoon (583/1/05).

Maanmittaus

Käsitykset

Toimitusinsinöörin asiavaltuus hakea liittymälupaa yksityistietoimituksessa

Toimitusinsinööri oli menetellyt virheellisesti tehdessään yksityistietoimituksen asianosaisten puolesta liittymälupahakemuksen ao. tiepiirille ilman asianosaisten valtuutusta tai sitä vastaavaa pöytäkirjaan otettua asianosaisten kiinteistönmuodostamislain 176 §:ään perustuvaa sopimus-

ta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti toimitusinsinööriin huomiota asianmukaisen valtuutuksen käsilläoloon asianosaisia edustettaessa. Katso myös sivu 112 (725/1/05).

Toimitusinsinöörin selvittämismvällisyys ja asianosaisten tasapuolinen kohtelu yksityistietoimituksessa

Toimitusinsinööri oli laiminlyönyt, ennen toimituksen alkukokousta, arkistotutkimuksin selvittää toimituksen edellytyksenä olevan rakentamattoman yksityistien liittymäluvan voimassaolon ao. maanmittaustoimiston arkistossa olevista asiakirjoista. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti toimitusinsinööriin huomiota viranomaisen selvittämismvällisyyteen ja toimituksen huolelliseen valmisteluun.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti toimitusinsinööriin huomiota asianosaisuuden merkitykseen puhevallan edellytyksenä sekä siihen, että asianosaisten kohtelun tulee, paitsi olla objektiivisesti ottaen tasapuolista, myös näyttää sellaiselta. Katso myös sivu 112 (725/1/05).

Toimialaa koskeva tarkastus

Tutustumiskäynti Elintarviketurvallisuusvirasto Eviraan

Oikeuskansleri teki 31.10.2006 tutustumiskäynnin Elintarviketurvallisuusvirasto Eviraan. Tilaisuudessa tutustuttiin muun muassa viraston organisaatioon ja tehtäviin. Lisäksi keskusteltiin eläintaudeista, elintarvikevalvonnasta ja eläinlääkärien tehtävistä sekä kuultiin henkilöstön näkemyksiä uuden viraston toiminnan käynnistämisestä ja organisaation muutoksista (20/51/06).

Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala

Lausunto

Oikeuskanslerin lausunto sähköisen viestinnän tietosuojalain muutosehdotuksesta

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltuun sähköisen viestinnän tietosuojalain muutosehdo-

tukseen liittyvistä perusoikeudellisista kysymyksistä on kokonaisuudessaan jaksossa 7. Muutos-ehdotus koski työnantajien ja muiden yhteisötilaajien oikeutta käsitellä viestintäverkkojensa ja -palvelujensa käyttäjien tunnistamistietoja. Katso sivu 174 (22/20/06).

Ratkaisuja

Ministeriö

Muut kannanotot

Lentolippujen kieli

Ruotsinkielinen kantelija oli matkatoimistosta saanut suomenkielisen lentolipun, oikeastaan valmismatkalipun. Lipun kääntöpuolella oleva suomenkielinen teksti sisälsi muun muassa eräitä turvallisuusmääräyksiä. Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan ruotsinkielisen tekstin puuttumisen laillisuuden.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että vallitseva lainsäädäntötilanne oli sellainen, ettei hänellä ollut mahdollisuutta laillisuusvalvonnallisesti puuttua käsiteltävänä olevaan kieliasiaan. Huomioon ottaen, että Ilmailulaitos oli antamassaan selvityksessä todennut, että lentolipussa olevalla matkustajille tarkoitettulla tiedotustekstillä oli merkitystä muun muassa lentoturvallisuuden kannalta ja että Ilmailulaitoksella ei ollut mahdollisuutta kohdistaa sanktioita matkatoimistoihin sekä huomioon ottaen, että asialla oli merkitystä myös kuluttajasuojan kannalta, katsoi apulaisoikeuskanslerin sijainen tarpeelliseksi lähettää kopio ratkaisustaan liikenne- ja viestintäministeriölle sekä kauppa- ja teollisuusministeriölle, jotta ministeriöt yhdessä tai erikseen voisivat harkita lainsäädäntötoimenpiteiden tarpeellisuutta. Ministeriöitä kehoitettiin viimeistään 20.12.2006 ilmoittamaan mihin toimenpiteisiin asia oli mahdollisesti antanut aihetta.

Vastauksissaan ministeriöt viittasivat työryhmään, jonka oikeusministeriö kauppa- ja teollisuusministeriötä kuultuaan oli perustanut 2.11.2005 valmistamaan valmismatkoja koskevan lainsäädännön uudistamista. Työryhmän mietinnössä, joka valmistuneen keväällä 2007 on tarkoitus käsitellä muun muassa lentolipuissa oleviin ohjeisiin ja turvallisuusmääräyksiin liittyviä kysymyksiä. Ministeriöt eivät katsoneet, että niiden toimenpiteisiin olisi aihetta tässä vaiheessa. Kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoitti, että

se oli pyytänyt oikeusministeriötä ilmoittamaan apulaisoikeuskanslerille mahdollisista käsiteltävään asiaan liittyvistä lainsäädäntötoimista (1046/1/04).

Ajoneuvojen mitta- ja massadirektiivin kansallinen täytäntöönpano

Euroopan unionin neuvosto on antanut direktiivin 96/53/EY tiettyjen yhteisössä liikkuvien tie- liikenteen ajoneuvojen suurimmista kansallisissa ja kansainvälisissä liikenteessä sallituista mitoista ja suurimmista kansainvälisissä liikenteessä sallituista painoista. Direktiiviin on sisällytetty tavarankuljetukseen käytettyjen ajoneuvojen tai ajoneuvoyhdistelmien leveyttä koskeva siirtymäaika 31.12.2006 saakka.

Perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädetystä oikeuskanslerin toimivallasta johtuen direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta vastanneen liikenne- ja viestintäministeriön osalta kysymys on ollut ministeriön toimivaltaan kuuluvan direktiivin kansallisen täytäntöönpanon asianmukaisuudesta. Oikeuskansleri on katsonut, että ministeriön menettelyn lainmukaisuuden ja harkintavallan arvioinnin osalta oleellista on ollut, että direktiivi on mahdollistanut pitkän siirtymäajan ja että tulevista muutoksista oli tiedotettu.

Oikeuskansleri on kuitenkin katsonut, että ministeriön kannanotto kuljetusyrityksien järjestölle mahdollisesta kansallisesta siirtymäajan jatkamisesta on luonut perusteettomia odotuksia, jonka vuoksi direktiivin täytäntöönpano suhteessa kansallisiin toimijoihin ei ollut hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla täysin asianmukaista (146/1/06).

Digitaaliseen televisiotoimintaan siirtyminen

Kanteluissa oli kiinnitetty huomiota siihen, että kokonaan digitaalisiin televisiolähetysiin siirtyminen edellyttää, että lähetysten vastaanottamiseen tarkoitettuja laitteita on saatavilla ja ne ovat toimivia, helpokäyttöisiä ja kohtuuhintaisia. Kanteluiden mukaan asianlaita ei ole näin. Siirtymäajankohtaa tulisi siirtää, kunnes asianmukaisia laitteita on saatavilla.

Päätöksessään oikeuskansleri totesi, että valtioneuvosto oli liikenne- ja viestintäministeriön esittelystä 3.4.2004 tehnyt periaatepäätöksen siirtymisestä kokonaan digitaaliseen televisiotoi-

mintaan 31.8.2007 ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. Ministeriön esitys perustui Yleisradio Oy:n esitykseen. Varsinaisen päätöksen analogisten televisiolähetysten lopettamisesta ja digitaalisiin lähetysiin siirtymisestä teki Yleisradio Oy. Oikeuskanslerin mukaan periaatepäätöksellä ei ole varsinaista oikeudellista sitovuutta. Yhtiön menettely ei kuulu oikeuskanslerin valvottaviin asioihin, vaikka kyseessä on niin sanottu valtioyhtiö.

Edelleen päätöksessä on todettu, että digitalisoimishankkeen toteutumisen onnistuminen riippuu siitä, millainen on digilaitteiden levinneisyys analogisten lähetysten loppuessa 31.8.2007. Viimeksi 16.10.2006 julkaistun tutkimuksen mukaan kaapeliverkkoon liitetyistä talouksista 37 % ja muista talouksista 63 % pystyi seuraamaan digitaalisia tv-lähetyksiä. Tämä tarkoitti, että noin miljoonasta kotitaloudesta puuttui digilaitte. Lisäksi siirtymäaikana on digitaalisten lähetysten vastaanottamisessa ilmennyt markkinoilla olevista sovittimista johtuvia ongelmia. On ilmeistä, että kotitaloudet ja erityisesti kaapeliverkkoon liittyneet taloudet ovat lykänneet ostopäätöksiä jääden odottamaan uusia ja parempia malleja sekä hintojen halpenemista.

Digitalisoimiseen liittyvien sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten osalta päätöksessä on viitattu sosiaali- ja terveysministeriön tiedotteeseen 4.9.2006 koskien digisovittimen hankintahinnan korvaamisesta toimeentulotuella. Ministeriön kanta on, että nykyinen käytäntö, jossa sosiaaliviranomainen arvioi tuen myöntämisestä tapauskohtaisesti, on tarkoituksenmukainen.

Ratkaisussaan oikeuskansleri katsoi, että kantelussa esitettyyn digitaaliseen televisiotoimintaan siirtymisen edellytyksiä koskevaan kannanottoon, joka sisältyi jo parlamentaarisen työryhmän raporttiin 8.12.2003, oli helppo yhtyä.

Digitaalisten lähetysten vastaanottamisessa digilaitteiden osalta ilmenneet puutteet ja vaikeudet eivät kuitenkaan olleet sellaisia, että siirtymävaiheen ollessa vielä kesken olisi riittävästi perusteita ja aihetta arvioida hankkeen onnistumista, eikä siten myöskään selvittää kokonaan digitaaliseen lähetystoimintaan siirtymisen lykäämistä, sikäli kuin se olisi muutoin mahdollista. Oikeuskanslerin mukaan on kuitenkin selvää, että liikenne- ja viestintäministeriön tulee valpaa seurata myös laitekehitystä ja ryhtyä niihin toimenpiteisiin, joihin sen on toimivaltansa puitteissa mahdollista ryhtyä edellä mainittujen edellytysten parantamiseksi niin, että valtioneuvoston periaatepäätöksellä 4.3.2004 tavoiteltu asiantila kohtuudella toteutuu.

Oikeuskanslerin mukaan asia liittyy tältä osin myös Yleisradio Oy:lle asetettuun velvollisuuteen tuottaa julkisia palveluja. Määräpäivän koittaessa on erityistä merkitystä sillä, miten Yleisradiolle säädetty tehtävä julkisen palvelun tuottamisesta toteutuu, kun analogiset lähetykset yhtiön päätöksen mukaisesti loppuvat. Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 7 §:n 1 momentin (635/2005) mukaan yhtiön tehtävänä on tuoda täyden palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Yhtiön tehtäväksi annetusta julkisesta palvelusta säädetään lain 7 §:n 2 momentissa (635/2005). Lain 6 §:n 1 momentin 3 kohdassa (635/2005) yhtiön hallintoneuvostolle, jonka eduskunta on valinnut, on asetettu tehtäväksi huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi.

Oikeuskansleri on saattanut näkemyksensä liikenne- ja viestintäministeriön sekä Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston tietoon lähettämällä niille jäljennöksen päätöksestään (392/1/06 ja 460/1/06).

Kuurosokean henkilön matkustamisen rajoittaminen lentokuljetuksissa

Kuurosokeita edustavan yhdistyksen kantelu- kirjoituksessa arvosteltiin Finnair Oyj:n menettelyä, jota pidettiin syrjivänä, koska kuurosokeilta henkilöiltä vaadittiin avustajan käyttämistä yhtiön lennoilla.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen mukaan oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulunut kyseisen lentoyhtiön asiakaspalvelun tutkiminen. Asiassa tutkittiin Ilmailulaitoksen ja Lentoturvallisuushallinnon menettelyä niille asetetun lentoturvallisuudesta huolehtimisen sekä valvontavelvollisuuden kannalta. Asiassa ei tullut esiin seikkoja, joiden johdosta Ilmailulaitoksen tai Lentoturvallisuushallinnon olisi voitu katsoa laiminlyöneen valvontavelvollisuuksiansa tai muutoin menettelleen lain vastaisesti.

Kuurosokeiden matkustamismahdollisuuksia koskeva asia liittyi perustuslaissa säädettyihin keskeisiin yhdenvertaisuuden ja liikkumisvapauden periaatteisiin, mutta myös perustuslaissa säädettyyn oikeuteen henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Tämän vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen lähetti päätöksensä tiedoksi liikenne- ja viestintäministeriölle ja Ilmailuhallinnolle otettavaksi mahdollisuuksien mukaan huomioon

ilmailualan säännösten ja määräysten valmistelu- ja soveltamistyössä. Katso myös sivu 43 (928/1/04).

Tiehallinto

Käsitys

Lupahakemuksen tutkittavaksi ottaminen sekä asian selvittämiselvöllisyys ja päätöksen tiedoksiantovelvoitteen täyttäminen

Tiepiiri oli ottanut yksityistietoimituksen toimitusinsinööriin, ilman asemaan liittyvää valtuutta ja ilman asianosaisten valtuutusta, tekemän liittymälupahakemuksen tutkittavaksi, minkä seurauksena tästä virheellisestä käsityksestä toimitusinsinööriin asiavaltuudesta ja/tai asianmukaisen valtuutuksen käsilläolosta tiepiiri oli jättänyt kuulematta asianosaisia liittymälupahakemuksen ja erään hanketta vastustaneen teosakkaan toimittaman selvityksen johdosta. Samaan virheelliseen käsitykseen perustuen liittymäpäätös oli annettu saantitodistuksella tiedoksi vain hakijalle. Liittymäpäätöksellä tiepiiri oli kumonnut jo tosiasiaa rauenneen liittymäluvan.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tiepiirin lupapäätöksestä vastuussa olevien huomiota huolelliseen asiavaltuuden ja asianmukaisen valtuutuksen käsilläolon tutkimiseen sekä asian selvittämiselvöllisyyteen, samoin kuin oikeaan menettelyyn asianosaisten kuulemisen ja päätöksen tiedoksiantamisvelvoitteen täyttämisen osalta. Katso myös sivu 109 (725/1/05).

Toimialaa koskeva tarkastus

Merenkululaitos

Oikeuskansleri tutustui 7.3.2006 Merenkululaitokseen. Tilaisuudessa oikeuskanslerille esiteltiin Merenkululaitoksen toimintaa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä. Merenkululaitoksen toiminnoista esillä olivat muun muassa merikartotus, meriliikenteen ohjaus, meriturvallisuus, talvimerenkulku ja väylänpito. Tilaisuudessa keskusteltiin erityisesti myös Merenkululaitoksen organisaatiouudistuksesta ja sen aiheuttamista muutoksista laitoksen toimintaan (3/51/06).

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimiala

Yleistä

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimialan laillisuusvalvonta sujui kertomusvuonna edellisten vuosien tapaan, ilman merkittäviä tapahtumia. Saapuneiden ja ratkaistujen kantelujen kohdalla ei ollut havaittavissa erityisiä keskittymiä.

Ratkaisuja

Ministeriö

Muu kannanotto

Lentolippujen kieli

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen liikenne- ja viestintäministeriölle sekä kauppa- ja teollisuusministeriölle tekemä lentolippujen kieltä koskeva esitys on selostettu sivulla 110 (1046/1/04).

Turvatekniikan keskus

Käsitys

Turvatekniikan keskuksen toiminta turvallisuusriskin arvioijana

Turvatekniikan keskus myönsi 5.3.2004 eräälle osakeyhtiölle luvan väliaikaisesti varastoida nestekaasua erikseen haettavan rakennusluvan perusteella myöhemmin rakennettavalle varastolle hakemuksessa esitetyn mukaisesti.

Asiassa todettujen kuulemis- ja kuuluttamisvirheiden, hakemuksen puutteellisuuden, päätöksen sijoitusvaatimusta koskevien puutteellisuksien ja päätöksen perusteluissa olevien puutteiden vuoksi hallinto-oikeus kumosi Turvatekniikan keskuksen päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi.

Kyseinen osakeyhtiö luopui sittemmin kaasuvaramon rakentamisesta.

Oikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, että koska Turvatekniikan keskukselle on annettu laaja harkintavalta säännösten soveltamisessa, esmiestason olisi tullut perusteellisemmin osallistua asiassa olevien riskien arvioimiseen ja asian käsittelyyn.

Oikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle Turvatekniikan keskuksen huomiota asioiden perusteelliseen valmisteluun ja riskien arviointiin (727/1/04).

Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala

Yleistä

Oikeuskansleri on kertomusvuonna antanut sosiaali- ja terveysministeriölle kertomukseen otetut lausunnot, jotka koskivat luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poikkeusolojen vakuutustakuusta, työeläkkeiden vanhuuseläkevastuun kohdentamista eri ikäluokille ja työeläkeyhtiöiden johdon riippumattomuusvaatimusten tiukentamista, toimivaltaista ministeriötä työsuojelun alaa koskevissa Kansainvälisen työjärjestön sopimusasioissa, sekä oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamista.

Ministeriön toimialaa koskevassa kohdassa on lisäksi selostettu omana aloitteena tutkittavaksi otettuja asioita ja ratkaisuja sikäli kuin ne ovat suoraan liittyneet sosiaali- ja terveysministeriön menettelyyn, sen hallinnonalan viranomaiseen tai muuten ministeriön toimivaltaan. Lisäksi asiakohdassa on selostettu sosiaalivakuutusta koskevia ratkaisuja. Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevia ratkaisuja on selostettu kohdassa kunnallinen itsehallinto, sosiaali- ja terveyshallinto, sivulla 137.

Apulaisoikeuskansleri antoi kertomusvuonna päätöksensä omana aloitteenaan tutkittavakseen ottamassa sosiaaliasiamiesjärjestelmän riippumattomuutta koskevassa asiassa. Lisäksi hän otti omana aloitteenaan tutkittavaksi kouluterveyspalveluiden toteutumisen osoittaen sosiaali- ja terveysministeriölle asiassa selvitys- ja lausuntopyynnön.

Avustuskassan purkamispäätökseen liittyneessä oikeuskanslerin kertomusvuonna antamassa ratkaisussa arvioitiin muun muassa valtion vahingonkorvausvelvollisuutta. Ratkaisua on selostettu myös kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjaksossa.

Liikennevahinkolautakunnan ja tapaturmasioiden muutoksenhakulautakunnan sekä vakuutuslain ja Terveysministeriön oikeusturvakeskuksen lääkärijäsenten ja lääkäriasiantuntijoiden puolueettomuutta koskeneesta kanteluratkaisussaan oikeuskansleri muun muassa

saattoi ministeriön tietoon Terveysministeriön oikeusturvakeskuksen asiantuntijalääkäreiden esteellisyden sääntelyyn liittyvän huomionsa.

Sosiaalivakuutusta koskevissa ja Kansaneläkelaitosta koskevissa ratkaisussa oli kysymys muun muassa menettelystä päätöksen antamisesta ja menettelystä työttömyysetuushakemuksen käsittelyssä. Ratkaisuja on selostettu myös kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjaksossa.

Työsuojelupiiriä koskeneissa ratkaistuissa kanteluasioissa oli kysymys asiakirjan antamisesta ja asianmukaisesta virkakielestä.

Apulaisoikeuskansleri teki kertomusvuonna tutustumis- ja tarkastuskäynnit sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseen Stakesiin ja Länsi-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastoon.

Lausunnot ja esitykset

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poikkeusolojen vakuutustakuusta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poikkeusolojen vakuutustakuusta.

Laki koskisi jälleenvakuutuksenluonteista valtiontakuuta, jonka tarkoituksena olisi turvata väestön toimeentulolle, talouselämän toimivuudelle ja huoltovarmuudelle tärkeiden kuljetusten jatkuminen poikkeusoloissa ja vakavissa häiriötilanteissa. Vakuutustakuun soveltamisala kattaisi eri kuljetusmuodot eli meri-, ilma-, raide- ja maaliikenteen. Laissa säädettäisiin myös vakuutustakuun enimmäismäärästä, takuumaksusta ja käsittelymaksusta.

Voimassaolevat poikkeusolojen vakuutustakuuta koskevat säännökset ovat tulleet voimaan elokuussa 2003 voimaantulleella valmiuslain muuttamisesta annetulla lailla (696/2003). Nyt esitetyllä hallituksen esityksellä säännökset siirrettäisiin valmiuslaista uuteen lakiin. Säännöksiin on katsottu olevan ongelmallisia vakuutustakuun soveltamisalan, enimmäismäärien ja käytönottomenettelyn suhteen.

Hallituksen esityksen mukaan muutokset kohdistuvat pääasiallisesti siihen, että lain soveltamisalaa laajennettaisiin, vakuutustakuun enimmäismäärää nostettaisiin ja kesto rajoitettaisiin enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Lisäksi menettelyllinen puoli muuttuisi siten, että takuupäätöksiä ei edeltäisi asetuksen antaminen

ja sen saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi; eduskunta ei myöskään käsittelee yksittäisiä vakuutuspäätöksiä.

Esitetyt muutokset vaikuttavat perustelluilta, vaikka vakuutuslainsäätötoimivuudesta ei olekaan käytännön kokemusta. Koska säännökset muilta kuin edellä lausutuilta osin ovat pääasiallisesti yhdenmukaiset valmiuslain muuttamisesta annetun lain säännösten kanssa ja ne ovat olleet eduskunnan ja sen valiokuntien (HE 200/2002 vp, PeVL 57/2002 vp ja PuVM 2/2002 vp) arvioitavina oikeuskansleri viittasi tuolloin asiaan käsitellyssä lausuttuun.

Oikeuskansleri totesi kuitenkin, että valmiuslain muuttamisesta annettu laki (696/2003) on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla. Nyt kysymyksessä oleva hallituksen esitys sisältää vastaavatyypin säännöksen valtioneuvoston mahdollisuudesta siirtää vakuutuslaitosten tehtäväksi vakuutuslaitosten myöntäminen ja hallinnointi kokonaan tai osaksi kuin on valmiuslain 12 b §:n 5 momentissa. Valtioneuvostolle ehdotettu valtuus olisi tässä esityksessä kuitenkin nykyistä valtuutta laajempi, koska se kattaisi myös esityksen 2 §:n 1 momentin väestön toimeentuloa tai talouselämän toimintaa vakavasti vaarantavien normaaliolojen häiriötilanteen. Vaikka perusteluissa todetaan, että esityksen 2 §:n poikkeusolot on määritelty säännöksessä tyhjenteävästi, on se kirjoitustavaltaan oikeuskanslerin mielestä avoin, koska normaaliolojen häiriötilanteiden käsitteen täsmällinen sisältö on jätetty riippumaan kulloisestakin asiayhteydestä. Tämän vuoksi ja huolimatta ehdotetun säännöksen ajallisesta rajallisuudesta, oikeuskansleri piti perusteltuna, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto niin kuin esitysluonnoksessa lausutaankin. Sääntämisyjärjestysperusteluissa on oikeuskanslerin mielestä esitettävä myös johtopäätös siitä, että hallitus katsoo lain voivan tulla säädetyksi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä (3/20/06).

Työeläkkeiden vanhuuseläkevastuun kohdentaminen eri ikäluokille ja työeläkeyhtiöiden johdon riippumattomuusvaatimusten tiukentaminen

Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosasto pyysi oikeuskanslerilta kiireellistä lausuntoa lausuntopyynnössä täsmennetyistä kahdesta kysymyksestä, jotka liittyivät eläkelaitosten toimintapääomaa ja vastuuvelkaa koskevien säännösten uudistamiseen (lausuntopyynnön liite 1) sekä työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain ja

eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseen (lausuntopyynnön liite 2).

Lausuntonaan oikeuskansleri totesi seuraavaa.

Vanhuuseläkevastuun täydentäminen

Lausuntopyynnössä tiedusteltiin, täyttikö rahastointitekniikan muuttamiseksi esitetyn työntekijäin eläkelain uuden 171 §:n 3 momentin säännöksen sisältö perustuslain lainsäädännölle asettamat vaatimukset tai muodostiko perustuslaki estettä säännöksen hyväksymiselle.

Työntekijäin eläkelain 171 § (HE 45/2005 vp EV 27.4.2006 nro 20/2006 vp) koskee vanhuuseläkevastuun täydentämistä eläkevastuun täydentämiskertoimella. Pykälän 1 momentin mukaan vanhuuseläkkeiden rahastoituja osia täydennetään rahastoinnin lisäämiseksi vuosittain määrällä, joka lasketaan 166 §:n mukaisesti laskuperusteisiin sisällytettävän eläkevastuun täydennyskerroimen avulla. Täydennyskerroin on määriteltävä ottaen huomioon eläkkeiden turvaamisesta johtuvat vaatimukset ja eläkelaitosten vakavaraisuus.

Työntekijäin eläkelain 171 §:n 2 momentiksi ehdotettu uusi säännös koskee niitä tilanteita, joissa eläkelaitosten osaketuottoisidonnaisten lisäakuutusvastuiden yhteismäärä on yli viisi prosenttia suurempi kuin niiden eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuuvelan kattamisesta annetun lain 10 pykälän 2 momentissa tarkoitettujen vastuuvelkojen tai eläkevastuiden yhteismäärä. Tällöin viiden prosentin ylittävä osuus on käytettävä 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen rahastoitujen osien täydennyksiin.

Työntekijäin eläkelain 171 §:n 3 momentiksi ehdotettavan uudensäännöksen mukaan 171 §:ssä tarkoitettujen täydennykset voidaan kohdistaa erilaisina eri ikäluokkien vastaisten ja alkaneiden vanhuuseläkkeiden rahastoituihin osiin ottaen huomioon vakuutusmaksun mahdollisimman tasainen kehitys.

Työeläkelain 171 §:n sanamuodosta ja säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista (HE 45/2005, EV 27.4.2006 nro 20/2006 vp) selkeästi ilmenee, että 171 §:n 1 momentissa säädetyt eläkevastuun täydennyskerroimen suuruuden laskemismenettely ja täydennyskerroimen vahvistamismenettely on osa työntekijäin eläkelain 166 §:n mukaista eläkevastuun laskuperusteen laskemis- ja vahvistamismenettelyä. Laskuperusteiden laatimisen perustarkoitus on työntekijäin eläkelain nimenomaisella säännöksellä säädetty. Lain 168 §:ssä (aik. TEL 12 a §:n 1 mom.) edel-

lytetään, että vakuutusmaksujen, vastuuvelan ja eläkevastuun laskuperusteet on laadittava ottaen huomioon ensisijaisesti työntekijöiden ja eläkkeensaajien lain mukaan vakuutettujen etujen turvaaminen ja mitä laissa säädetään eläkkeistä aiheutuvan vastuun ja muiden kulujen jakautumisesta. Näin eläkevastuun laskuperusteiden vahvistaminen on jo sen perustarkoituksen ja perusteiden osalta lain ehdottomilla säännöksillä säädettyä toimintaa, jonka tulee palvella ensisijaisesti ja erityisesti työntekijöiden ja eläkkeensaajien lain mukaan vakuutettujen etujen turvaamista (turvattuusperiaate).

Myös menettelyllisesti kysymyksen on oltava siitä, että eläkevastuun laskuperusteiden laskenta- ja vahvistamismenettely on objektiivista ja kaikilta osin palvelee työntekijäin eläkelain 168 §:ssä säädetyn lakisääteisten eläke-etuuksien turvattuuden periaatteen toteutumista. Eläkevastuun laskuperusteiden vahvistamisprosessi lähtee liikkeelle työeläkevakuutusyhtiön tai eläkekassan hakemuksesta, jonka ne tekevät sosiaali- ja terveysministeriölle. Kysymys ei ole työeläkevakuutusyhtiöiden tai eläkekassojen omiin taloudellisiin intresseihin perustuvasta toiminnasta, vaan em. lakisääteisten eläke-etuuksien turvaamisesta. Eräänä valmistelutoiminnan näkökulmia laajentavana menettelyllisenä lisänä olisi, että laskuperusteita koskevat mahdolliset muutostarpeet olisi selvitettävä kolmikantaisesti erikseen (TEL 166 §:n erityisperustelut s. 77).

Työntekijäin eläkelain 171 §:n mukainen eläkevastuun täydennyskerroin sisältyy laskuperusteisiin ja se on määriteltävä siten, että eläkelaitosten vakavaraisuus ja eläkkeiden turvaamisesta johtuvat vaatimukset otetaan huomioon. Myös täydennyskerroimen arvon muuttaminen edellyttää, kuten TEL 171 §:n erityisperusteluissa on todettu, ”normaalia laskuperustehakemusta”. Hakemuksen laatimista varten Eläketurvakeskus kokoaa eläkelaitoksilta täydennyskerroimen määrittelyyn tarvittavat tiedot ja laskee niiden perusteella täydennyskerroimen arvon. Ennen laskuperusteiden vahvistamista sosiaali- ja terveysministeriö pyytää niistä Eläketurvakeskuksen hallituksen lausunnon.

Edellä on todettu, että eläkevastuun vastuuvelan laskuperusteiden vahvistamista hakevien työeläkevakuutusyhtiöiden ja eläkekassojen laskuperusteiden vahvistamishakemuksen ja sitä koskevien laskelmien on perustuttava lakisääteisten eläke-etuuksien turvaavuudesta lähteviin objektiivisiin syihin. Toiseksi on otettava huomioon, että kun asian ratkaisevan sosiaali- ja terveysministeriön on joko vahvistettava hakemus

tai jätettävä se vahvistamatta, on hakemuksen tekeviltä työeläkevakuutusyhtiöiltä ja eläkekassoilta voitava edellyttää, että hakemus on sellainen, että ministeriö voi sen vahvistaa. Kolmanneksi voidaan tässä yhteydessä kiinnittää huomiota työntekijäin eläkelain 167 §:ssä edellytettävään ehtojen ja laskuperusteiden yhdenmukaisuuteen ja lain 172 §:ssä edellytettävään eläkelaitosten yhteistyöhön laskuperusteiden valmistelussa.

Eläketurvakeskusta koskevan lain myötä (HE 45/2005) lain tasolla yksiselitteisesti vahvistuu, että Eläketurvakeskus on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkista valtaa käyttävä organisaatio (PeVL 30/2005 vp). Tältä pohjalta selvää on, että Eläketurvakeskuksen hallituksen ratkaistaviksi tulevien asioiden valmisteluorganisaationa toimivalta Eläketurvakeskuksen toimistolta samoin kuin Eläketurvakeskuksen hallitukselta on edellytettävä samojen objektiivisuuden, tarkoitussidonnaisuuden ja menettelyn lainmukaisuuden vaatimusten noudattamista kuin viranomaisilta, esimerkiksi eläkevastuun laskuperusteet vahvistavalta sosiaali- ja terveysministeriöltä.

Edellä olevan työntekijäin eläkelain mukaisen eläkevastuun laskuperusteen perustarkoitusta ja laskuperusteen vahvistamismenettelyä koskevien säännösten ja vahvistamismenettelyä koskevan valmistelukäytännön arvioinnin perusteella oikeuskansleri katsoi, että hän ei omalta osaltaan voinut päätyä sellaiseen valtiovarainministeriön muistiossa (kuulemistilaisuus 11.4.2006 STM:ssä) tiivistettyyn suoraviivaiseen johtopäätökseen, että ehdotettu pykälämuutos (TEL 171 §:n uusi 3 mom.) ”antaisi käytännössä avoimen valtakirjan kohdentaa sijoitustuottoja halluttaessa myös muulla tavoin kuin vain yli 54-vuotiaille pelkästään hakemalla muutosta laskuperusteisiin”.

TEL 171 §:n uutta 3 momenttia koskevan säännösehdotuksen yksityiskohtaisista perusteista ja muualtakin perustelutekstistä ilmenee, mitä tavoitetta uusi 3 momentti palvelisi. Kysymys on lakiehdotusluonnoksessa tarkemmin käsiteltyjen vanhempien työntekijä- ja eläkkeensaajaryhmien eläke-etuuksien turvaamisesta. Vanhuuseläkevastuun täydentämiskorotuksen kohdistaminen 54 vuotta täyttäneille tuottaisi tämänhetkisten selvitysten perusteella ilmeisesti parhaimman maksukehityksen, mutta asiakirjoihin viitaten on mahdollista, että myöhemmin jossain toisessa tilanteessa muunlainen kohdistaminen voisi tuottaa paremman lopputuloksen. Tämän vuoksi 54 vuoden ikärajan lisäämistä suoraan lakitekstiin ei voitaisi pitää asianmukaisena. Kun myöhempi kehitys voi antaa perusteita

muunlaiselle vanhuuseläkevastuun täydennyskoroituksen kohdistamiselle, saattaisi TEL 171 §:n 3 momentin sanamuodon täydentäminen olla vaikeaa. Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota ehdotetun 171 §:n 3 momentin yksityiskohtaisten perustelujen täsmentämisen tarpeeseen. Ilman lausuntopyynnön kohteena olevaa oikeudellista ongelmaakin perusteluluonnoksen sanontaa ”joka niin haluttaessa sallisi” voidaan pitää yleisluontoisena ja epätäsmällisenä. Perusteluissa tulisi tähdentää juuri pääsäännöstä poikkeavan vanhuuseläkevastuun täydentämisen kohdistamisen tarpeellisuuden vaatimusta. Pääsäännöstä poikkeava eläkevastuun täydentämisen kohdistaminen on toteutettava, jos siihen on eri ikäisten työntekijä- ja eläkkeensaajaryhmien lakisääteisten eläke-etujen turvaamiseen liittyvä objektiivinen tarve ja kääntäen pääsäännöstä poikkeavasta kohdistamisesta voidaan luopua, jos siihen ei ole ao. ajankohtaan välttämätöntä tarvetta.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyynnön täydennyksestä 3.5.2006 ilmenevä valtiovainministeriön perustelutekstin täydennysesitys sisälsi konkreettisen ja tiiviin kuvauksen odotettavissa olevasta eläkkeiden rahoitusongelmasta ja lain soveltamista koskevan selkeän tulkintaohjeen TEL 171 §:n 3 momentin soveltamisesta säännöksen perustarkoituksen mukaisesti.

Johdon erityisten kelpoisuusvaatimusten tiukentaminen

Toiseksi lausuntopyynnössä tiedusteltiin, asettiko Euroopan parlamentin ja neuvoston henkivakuutusdirektiivin (2002/83/EY) I-osaston 3 artiklan 8-kohdassa säädetty Suomen liittymäsopimuksen mukautuksen sisältö rajoituksia työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 12 §:n muuttamiselle tai muodostiko direktiivin mukautus estettä esitettyjen kelpoisuusehtojen säätämiseksi.

Henkivakuutuksesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/83/EY kolmannesta johdantokappaleesta ilmenee, että direktiivin tavoitteena on toteuttaa henkivakuutuksen ensivakuutuksen alalla sisämarkkinat niin sijoittautumisvapauden kuin palvelujen tarjoamisen vapauden kannalta. Direktiivin I osaston 3 artiklan (Poissuljetut liiketoimet ja toimijat) 8 kohdan mukaan direktiivi ei koske eläkevakuutusyritysten eläketoimintaa, josta on säädetty työntekijäin eläkelaisissa (TEL) ja siihen liittyvässä muussa Suomen lainsäädännössä,

edellyttäen että: a) eläkevakuutusyhtiöt, joilla Suomen lainsäädännön mukaan on jo oltava erilliset kirjanpito- ja hallintojärjestelmät, perustavat lisäksi liittymispäivästä alkaen oikeudellisesti erilliset yksiköt tämän toiminnan harjoittamista varten; b) Suomen viranomaiset sallivat ketään syrjimättä jäsenvaltioiden kaikkien kansalaisten ja yhtiöiden harjoittaa Suomen lainsäädännön mukaisesti 2 artiklassa määriteltyä, tähän poikkeukseen liittyvää toimintaa joko:

- omistamalla olemassaolevan vakuutusyhtiön tai -ryhmän taikka osallistumalla siihen,
- perustamalla uusia vakuutusyhtiöitä tai ryhmiä, mukaan lukien eläkevakuutusyhtiöt, tai osallistumalla niihin.

Johdon erityisiä kelpoisuusvaatimuksia koskevassa työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 4 luvun 12 §:n muuttamisessa olisi kysymys säännöksessä luetelluissa asemissa olevien henkilöiden riippumattomuusvaatimuksen korostamisesta. Kysymys ei ole uusista säännöksistä, vaan nykyisten riippumattomuusvaatimusten tiukentamisesta ja jääviyssääntöjen kiertämisen torjumisesta. Työeläkeyhtiön hallintoneuvoston ja hallituksen puheenjohtajien ja jäsenien sekä yhtiön toimitusjohtajien kaksoisroolin eliminoida säännökset vahvistaisivat työeläkeyhtiöiden riippumatonta asemaa myös yhtiöiden keskeisten toimielinten ja yhtiöiden ylimmän johdon osalta. Kuten hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on aiheellisesti todettu, työeläkevakuutusyhtiöillä ei saa olla muita toiminnan tavoitteita kuin lakisääteisen työeläkejärjestelmän hoitaminen. Ilman Suomen EU-jäsenyys sopimukseen liittyviä direktiivimääräyksiäkin luottamus lakisääteisestä työeläketurvasta vastaavien työeläkeyhtiöiden keskeisten hallintoelinten ja yhtiöiden ylimmän johdon riippumattomuuteen olisi puhtaasti kansallisen lainsäädännönkin kannalta tärkeä asia. Työeläkeyhtiöiden ja muiden lakisääteisistä etuuksista vastaavien vakuutusyhtiöiden ratkaisutoiminnan puolella on asianomaisten muutoksenhakutoimielinten riippumattomuuteen kohdistettu myös erityisiä vaatimuksia. Samantyyppiset itsenäisyys- ja riippumattomuusvaatimukset voidaan asettaa myös lakisääteisen työeläketurvan toteuttamisedellytyksistä (erityisesti eläkejärjestelmien rahoitus) merkittäväillä päätöksillään ja yritys johdon toimenpitein vastaaville tahoille.

Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 4 luvun 12 §:n muutosehdotuksen yksityiskohtien oikeuskansleri ei voi ottaa lähemmin kantaa. Edellä olevaan viitaten oikeuskansleri käsityksensä ilmoitti, että ehdotettu säännös ja sen

hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt perusteet olivat yhdensuuntaisia Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman henkivakuutusdirektiivin perustavoitteiden kanssa (10/20/06).

Toimivaltainen ministeriö työsuojelun alaa koskevissa Kansainvälisen työjärjestön sopimusasioissa

LAUSUNTOPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveysministeriön 16.8.2004 päivättyssä lausuntopyynnössä viitattiin ministeriön työsuojeluosaston 21.6.2004 päivättyyn muistioon ”Ministeriöiden toimivallan jako Kansainvälistä työjärjestöä (ILO) koskevissa asioissa”. Muistiosta ja sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyynnöstä ilmeni, että asia koskee sosiaali- ja terveysministeriön sekä työministeriön välisiä toimivaltasuhteita. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston muistiossa todettiin, että ministeriö oli esittänyt toimivaltakysymysten selkeyttämistä ILO-sopimusasioissa. Kun asiassa ei ollut päädytty ministeriöiden välillä yksiselitteiseen ratkaisuun, sosiaali- ja terveysministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa.

Työministeriö antoi 27.10.2004 oikeuskanslerin siltä pyytämän lausunnon.

LAUSUNTO

Lausuntonaan oikeuskansleri totesi seuraavaa.

Kansainvälisen työjärjestön tehtävistä

Kansainvälinen työjärjestö (ILO) on Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestönä toimiva kansainvälinen järjestö, jonka tehtävänä on edistää yhteiskunnallista ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta maailmassa. Järjestön tärkeimmät toimintamuodot ovat työelämää koskevien kansainvälisten yleissopimusten laatiminen ja niiden täytäntöönpanon valvonta sekä yhteistyö työmarkkinarakenteiden kehittämiseksi.

Kansainvälinen työjärjestö on hyväksynyt kaikkiaan noin kaksisataa yleissopimusta ja suositusta. ILO:n sopimukset ja suositukset ovat luoneet kansainvälisen oikeusnormiston kaikilla työelämän aloilla. ILO:n sopimukset koskevat muun muassa pakkotyövoimaa, yhdistymisvapautta, työllisyyden edistämistä, sosiaaliturvaa, syrjintää, työntekijän vähimmäisikää, työolosuhteita, työtapaturmien ehkäisemistä, äitiyden suojelua, siirtolaisia ja alkuperäiskansoja.

Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden toimivallanjaon muutoksista

Ennen vuonna 1994 Suomen EU-jäsenyyteen liittyen toteutettuja lainsäädäntöuudistuksia vastuu Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja muiden sitoumusten hyväksymis- ja voimaansaattamistoimista oli keskitetty pitkälti ulkoasiainministeriölle. Kansainvälisten sopimusten voimaansaattamistoimien tämäntyyppisen valtiosääntöoikeudellisen järjestämisen taustalla oli osaltaan varhaisemmista ajoista periytynyt näkemys, jonka mukaan Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, kunkin sopimuksen soveltamisalasta riippumatta, voivat koskea tai sivuta Suomen suhteita muihin valtioihin tai kansainvälisiin järjestöihin. Toimivallan jaon oikeudellisena perustana oli tuolloin voimassa olleen valtioneuvostosta annetun lain 3 §, jonka mukaan ulkoasiainministeriö käsitteli asiat, jotka koskivat Suomen suhteita ulkovaltioihin. Valtioneuvostosta annetun lain 3 §:ää sovellettiin siinä suhteessa tiukasti, että presidentin esittelyyn menneet kansainväliset asiat esiteltiin lähes aina ulkoasiainministeriöstä silloinkin, kun päätös oli asiallisesti valmisteltu muussa ministeriössä.

Kansainvälisen työjärjestön sopimukset ja suositukset ulottuvat kattavasti työelämän kaikille alueille. ILO:n sopimusten ja suositusten täytäntöönpano-, noudattamisen valvonta- ja raportointitoimien ja muiden Kansainvälisen työjärjestöön liittyvien kansallisen tason tehtävien toimeenpano määräytyy järjestön kunkin jäsenmaan kansallisen valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellisen lainsäädännön mukaisesti. Tässä suhteessa Kansainvälisessä työjärjestössä käsiteltävien asioiden valmistelun ja siellä päätettyjen sopimus- ja muiden asioiden kansallisen täytäntöönpanon perusratkaisu muistuttaa Euroopan Unionissa valmisteltävien ja sen toimielimissä päätettävien asioiden kansallisen valmistelun ja täytäntöönpanon perusratkaisua. Kun toimialaltaan laajan kaikki työelämän osa-alueet kattavan kansainvälisen järjestön, samoin kuin Euroopan Unioninkin sisällöllisesti laaja ja kattava asioiden valmistelu- ja päätöksentekotoiminta jäsenmaan kansallisessa hallinnossa ulottuu sisällöllisessä mielessä jäsenmaan usean ministeriön hallinnon- ja toimialalle, on asioiden sisällöllisesti pätevän valmistelutoiminnan ja oikeudellisesti vastuunalaisen päätöksenteon kannalta luontevaa ja asianmukaista, että tämäntyyppisen kansainvälisen järjestön asioiden, samoin kuin unioniasiodenkin, valmistelutoiminnan ja päätöksenteon vastuukysymyksen perusratkaisu ministeriöiden

tasolla noudattaa eri ministeriöiden hallinnonalojen ja toimialojen mukaista perusratkaisua.

Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden toimivallan jakoa koskeva lain-säädäntö

Lainsäädännöllisellä tasolla edellä todettu perusratkaisu toteutettiin eduskunnalle 28.11.1994 annetulla hallituksen esityksellä Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin (HE 318/1994 vp). Samalla kun Euroopan unionia koskevat asiat hajautettiin ulkoasiainministeriöstä niiden ministeriöiden käsiteltäviksi, joille asiat sisällöltään kuuluvat, hajautettiin asianomaisiin ministeriöihin myös sellaisten valtiosopimusten käsittely, joihin ei liity ulko- tai turvallisuuspoliittisia näkökohtia. Kansainväliseen työjärjestykseen liittyvien asioiden kohdalla tämäntyyppinen järjestely oli ollut käytäntönä jo aikaisemmin, koska Kansainväliseen työjärjestykseen liittyvät asiat on, kuten hallituksen esityksen yleisperustelujen kohdassa 2.1 todetaan (s. 6), perinteisesti esitelty ensin sosiaali- ja terveysministeriöstä ja sitten työministeriöstä. Viittaus mainittuihin kahteen ministeriöön tarkoittaa ministeriöiden välillä eri aikoina toteutettuja tehtävien siirtoja. Olennaista on, että Kansainväliseen työjärjestykseen liittyvät asiat on esitelty asianomaisesta substanssiministeriöstä.

Valtioneuvostosta annetun lain 3 a §:n muuttamista koskenut laki (1552/1994) tuli voimaan 1.1.1995. Sen 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisoikeudellisen velvoitteen, johon ei liity merkittäviä ulko- tai turvallisuuspoliittisia näkökohtia, käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai muu velvoite sisällöltään kuuluu, siten kuin asetuksella säädetään.

Kyseisen lain voimaantulon aikaan voimassa olleessa valtioneuvoston ohjesäännön 24 a §:ssä (396/1989) muun muassa työsuojelua koskevat asiat (2 kohta) samoin kuin Kansainvälistä työjärjestystä koskevat asiat (16 kohta) oli säädetty kuuluviksi työministeriön toimialaan.

Huhtikuun 1 päivänä 1997 voimaan tulleiden valtioneuvoston ohjesäännön muutosten (221/1997) yhteydessä toteutetulla ministeriöiden toimialauudistuksella työsuojeluasiat siirrettiin työministeriöstä sosiaali- ja terveysministeriöön (VNOS 24 §:n 12 kohta). Vastaavat tehtävät poistettiin työministeriötä koskevasta valtioneuvoston ohjesäännön 25 §:stä. Työministeriön toimi-

alaan kuuluvia asiaryhmiä koskevaan luetteloon ei tehty Kansainvälisessä työjärjestyksessä tehtäviä yleissopimuksia koskevilta osin tässä yhteydessä muutoksia (VNOS 25 §:n 16 kohta siirtyi 14 kohdaksi).

Siirrettäessä valtioneuvoston EU-sihteeristö ulkoasiainministeriön toimialalta valtioneuvoston kanslian toimialalle myös ministeriöiden tehtäviä kansainvälisissä asioissa koskevaa valtioneuvostolain 3 a §:ää tarkennettiin (540/2000), mutta edellä todettuun substanssiministeriöiden asioiden käsittelyvastuuseen ei tehty muutoksia. Valtioneuvostolain kokonaisuudistuksessa (HE 270/2002 vp) kyseinen kansainvälisten asioiden toimialajakoa koskenut pykälä siirrettiin sellaiseenaan valtioneuvostolain (175/2003) 8 pykäläksi. Kyseisen pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on toistettu se säännöstekstistä ilmenevä kanta, että valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden käsittelystä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu.

Valtioneuvostolain 2 §:n mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Säännöksessä on toistettu perustuslain 68 §:n 3 momentissa vahvistettu sinänsä selvä perusratkaisu. Valtioneuvostolain kokonaisuudistuksessa omaksutun kannan mukaan tarkoituksena edelleen on, että laintasoisten tehtäväsäännösten ohella ministeriöiden toimialoista säädettäisiin keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä (VNL 2 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Eduskunnan hallintovaliokunta piti perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (HaVL 43/2002 vp) järjestelyä asianmukaisena.

Valtioneuvostolain kokonaisuudistukseen liittyneessä valtioneuvoston ohjesäännön uudistuksessa (VNOS 262/2003, voimaan 7.4.2003) omaksuttiin se periaate, että kaikkien ministeriöiden toimialoja koskevat säännökset sisällytettiin valtioneuvoston asetuksena edelleen annettavaan valtioneuvoston ohjesääntöön. Ministeriöiden tehtäviä sekä niiden toimialaan kuuluvia virastoja, laitoksia ja toimielimiä koskevat säännökset sisältyvät sitä vastoin niin ikään valtioneuvoston asetuksina annettaviin ministeriökohtaisiin hallintoasetuksiin.

Toimivaltaisesta ministeriöstä valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:ssä edellä lausutun mukaisesti ensinnäkin todetaan, että asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille niin kuin ohjesäännön 3 luvussa säädetään. Toiseksi 10 §:ssä todetaan, että asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (toimivaltainen ministeriö).

Valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevan ministeriöiden välisen jaon osalta valtioneuvoston ohjesäännössä viitataan valtioneuvostolain 8 §:ään. Avaintermi on ministeriön ”toimiala”, jota käytetään sekä valtioneuvostolaissa että valtioneuvoston ohjesäännössä. Termi toimiala esiintyy ministeriökohtaisissa valtioneuvoston asetuksissa virasto- ja laitosluettelon sisältävissä säännöksissä.

Asian arviointia

Edellä olevasta valtioneuvostoa koskevan lain-säädännön vaiheita koskevasta jaksosta ilmenee selkeästi, että vuoden 1995 alussa voimaan tulleella valtioneuvostolain 3 a §:n muutoksella toteutettiin merkittävä toimivallan siirto, jolla kansainväliset sopimusasiat siirrettiin ulkoasiainministeriöltä asianomaisten substanssiministeriöiden vastuulle (jolloin tietenkin osa sopimusasioista jäi ulkoasiainministeriölle sen toimialan mukaisesti). Sama tehtävien ja vastuunjaon perusratkaisu säilyi 1.4.2003 voimaan tulleessa valtioneuvostolaissa.

Valtiosopimusta ja muuta kansainvälistä velvoitetta koskevat asiat käsittelee siis se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai muu velvoite sisällöltään kuuluu. Toimivaltaista ministeriötä koskevassa arvioinnissa on siten kiinnitettävä huomiota ensinnäkin kunkin ministeriön toimialaan ja toiseksi asianomaisen kansainvälisen velvoitteen sisältöön.

Työsuojelu kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Tämä tarkoittaa sitä, että työsuojeluasiat kaikkiensa kuuluvat mainitun ministeriön toimialaan. Tämä koske ensinnäkin työsuojeluasioiden käsittelyjärjestystä. Vastuu valtioneuvostotasolla valmisteltavista ja ratkaistavista asioista on sillä tavoin jakamaton, että se taho, jolle kuuluu asian valmistelu, kantaa vastuun myös asian ratkaisusta omassa ministeriösään tai esittelystä valtioneuvostossa. Sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviin siten kuuluu sen toimialaan kuuluvien työsuojeluasioiden käsittely kokonaisuudessaan, sisältäen vastuun asioiden valmisteluvaiheista niiden esittelyyn ja päättämiseen saakka.

Toiseksi, nykyisin valtioneuvostolain 8 §:n 1 momentissa vahvistetussa ministeriöiden välisessä kansainvälisten asioiden toimivallan järjestämisessä on kysymys kaikkien ministeriön toimialaan kuuluvien asioiden sisällöllisesti ja ammatillisesti pätevästä valmistelusta, esittelystä ja ratkaisusta. Se, että jonkin yhteiskunnallisesti

tai muutoin merkittävän uudistuksen tai asian toteuttamismuotona on valtiosopimus tai muu velvoite, ei saisi vaikuttaa kyseisen vaatimuksen toteutumiseen. Esimerkiksi EU-asioiden osalta tällainen vaatimus tuntuu lähtökohtaisesti suorastaan selvältä. Euroopan Unionin toimielimissä valmisteltavien asioiden valmisteluun jäsenmaan kansallisina edustajina osallistuvat ainakin viranomaisorganisaation tasolla samat tahot, jotka huolehtivat ja vastaavat kyseisistä asioista viranomaisten toimialajaon mukaisesti myös muuten eli tässä tapauksessa silloinkin, kun asia ei olisi lainkaan kansainvälinen asia vaan puhtaasti maan sisäiseen hallintoon kuuluva asia.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyynnössä käsitellyn ja oikeuskanslerin epätydyttävänä pitämän tilanteen syntyamiseen on saattanut osaltaan vaikuttaa se, että Kansainvälistä työjärjestöä koskevat asiat samoin kuin työsuojeluasiatkin ovat eri aikoina kuuluneet eri ministeriöille ja joissain vaiheissa kummatkin asiat ovat kuuluneet samalle ministeriölle. Säädöstasolla työministeriö on voinut tässä yhteydessä viitata työministeriöstä annetun asetuksen (1036/2003) 1 §:n 4 kohtaan, jossa ministeriön tehtäväksi on säädetty Kansainvälisen työjärjestön toimialaan liittyvät asiat. Ministeriöiden hallintoasetukset samoin kuin valtioneuvoston ohjesääntökin ovat valtioneuvoston asetuksen tasolla eli samalla tasolla annettuja säännöksiä. Kaikkia ministeriöitä ja niiden toimialoja koskeva valtioneuvoston ohjesääntö on kuitenkin valtioneuvostolain soveltamiseen nähden ensisijaisemmassa asemassa kuin ministeriökohtaisesti annetut ja muun muassa ministeriöiden tehtäviä koskevat ministeriöiden hallintoasetukset. Kun valtioneuvoston ohjesäännön 22 §:n 7 kohdassa on säädetty, että työsuojelu kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan, on tämä ministeriön toimialaa koskeva ohjesäännön säännös valtioneuvostolain 8 §:n soveltamista ajatellen paitsi asiallisesti merkittävämpi myös yhtenevän terminologiankin (”toimiala”) kannalta tulkinnallisesti ensisijaisempi kuin ministeriökohtaisen työministeriöasetuksen 1 §:n 4 kohta, jossa on kysymys ministeriön tehtävistä.

Sosiaali- ja terveysministeriön oikeuskanslerille osoittaman lausuntopyynnön johdosta hankitussa lausunnossaan työministeriö on korostanut Kansainvälistä työjärjestöä koskevien asioiden käsittelyn historiallisestikin vakiintunutta toteuttamistapaa, ILO-sopimusasioiden kansallisessa käsittelyssä edellytettäviä menettelyllisiä valmiuksia ja yhden ILO-sopimusasioiden kansallista käsittelyä hoitavan ministeriön tärkeyttä ottaen huomioon sopimusasioissa

edellytettävät määräajat ja muut menettelylliset vaatimukset.

Työministeriö on oikeuskanslerin mielestä asianmukaisella tavalla kiinnittänyt lausunnonsaan huomiota Kansainvälisen työjärjestön kansainvälisten sopimusten ja suositusten erityisluonteeseen ja asioiden kansallisen käsittelyn erityisvaatimuksiin (sopimusten ja suositusten saattaminen eduskunnan käsiteltäviksi) sekä ILO-asioiden käsittelyssä vaadittavien määräaikojen noudattamiseen, raportointivelvollisuuteen ja niin edelleen. Tältä osin kysymys on kuitenkin lähinnä sopimusasioiden kansallisen käsittelyn käytännöntoimeenpanon koordinoitavista. Niiden asianmukainen hoitaminen on paitsi itse sopimusasioiden myös Suomen Kansainvälisen työjärjestön jäsenenä saaman maineen kannalta tärkeitä asioita. Kuitenkin myös ILO-sopimus- ja suositusasioiden kansallisessa käsittelyssä, muun muassa niiden saattamisessa eduskunnan käsiteltäviksi silloinkin kun asia ei koske välittömästi lainsäätämistä, kysymys on edellä mainitusta jakamattomasta vastuusta valtioneuvostossa valmisteltavissa ja eduskunnan päätettäviksi saatettavissa asioissa. Tästä näkökulmasta on selvää, että nykyisin valtioneuvostolain 8 §:ään kirjattu toimialakohtainen sisällöllinen vastuu menee muiden sinänsä hyväksyttävien ja arvokkaiden tavoitteiden edelle.

Lopputulos

Edellä olevaan viitaten oikeuskansleri lausuntoon ilmoitti, että toimivalta Kansainvälisessä työjärjestössä valmisteltavissa ja päätettävissä työsuojelua koskevista asioissa määräytyy valtioneuvostosta annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaisesti ja se on sosiaali- ja terveysministeriöllä, jonka toimialaan työsuojelu kuuluu (18/20/04).

Oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamisesta

Oikeuskansleri antoi sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiossa (STM selvityksiä 2006:33) esitetystä ehdotuksesta. Eduskunnan sivistysvaliokunta oli mietinnössään 18/2002 vp kiinnittänyt huomiota oppilashuollon järjestämistä vaikeuttaviin tekijöihin, palvelujen kehittämisen ja yhteistyön välttämättömyyteen sekä muutosehdotusten valmistelun tarpeellisuuteen.

Työryhmä ehdotti muistiossaan säännöstä uuteen säädettävään lastensuojelulakiin ja muutoksia kansanterveyslakiin, sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettuun lakiin ja asetukseen sekä perusopetuslakiin, lukiolakiin ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin.

Sivistysvaliokunnan mietinnössä esitetystä syistä oikeuskansleri piti työryhmän ehdotuksia kokonaisuutena arvioiden tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Hän yhtyi myös työryhmän tavoitteelliseen mallina pitämään yhtenäisen oppilas- ja opiskelijahuoltolain säätämiseen, kun vuoden 2003 lainmuutosten vaikutuksia on voitu riittävästi arvioida.

Yksittäisistä säädösehdotuksista oikeuskansleri lausui vain salassapitosäännöksistä ja todennut ehdotusten niiden sisällöksi vaikuttavan keskeneräisiltä (18/20/06).

Ratkaisuja

Ministeriö

Omana aloitteena tutkittaviksi otetut asiat

Sosiaaliamiesjärjestelmän kehittäminen

Sosiaaliamiesjärjestelmää koskevassa asiassa annettiin ratkaisu kertomusvuonna. Apulaisoikeuskansleri oli kertomusvuotta edeltävänä vuonna ottanut omana aloitteenaan tutkittavaksi, oliko sosiaaliamiesjärjestelmässä riippumattomuutta ja/tai yleistä uskottavuutta heikentäviä systemaattisia rakenteellisia ongelmia. Tutkittavaksi ottamisen konkreettisena perusteena oli julkisuudessa ollut tieto, jonka mukaan erään kaupungin sosiaaliamiehenä toimi sosiaalitoimen talouspäällikkö. Apulaisoikeuskansleri pyysi kirjeellään sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan asian tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan oman lausuntonsa asiassa. Hän osoitti selvityspyynnön myös kyseisen kaupungin kaupunginhallitukselle.

Sosiaali- ja terveysministeriön perhe- ja sosiaaliosaston lausunnon ilmeni ministeriön asettaneen kesäkuussa 2005 sosiaaliamiestoiminnan kehittämistä käsittelevän työryhmän ajalle 1.8.2005–31.12.2006. Työryhmä kartoitti vuoden 2005 lopussa sosiaaliamiestoiminnan nykytilanteen kunnille suunnatulla kyselyllä. Alustavien tulosten perusteella sosiaaliamiehen aseman riippumattomuus koettiin osin vaikeana. On-

gelmat liittyivät toiminnan vakiintumattomuuteen ja toimen osa-aikaisuuteen, asianmukaisen koulutuksen puuttumiseen, ammatti- tai luottamusasemasta aiheutuviin ristiriitaisuuksiin asiakkaan aseman ja oikeuksien edistämiseksi sekä kuntien toimintaan varaamiin niukkoihin resursseihin. Ministeriön mukaan kuntien puutteellinen tiedottaminen sosiaaliamiestoiminnasta on vaikeuttanut asiakkaiden mahdollisuuksia käyttää asiamiespalvelua. Lisäksi on käynyt ilmi, että sosiaaliamiehen riippumaton asema voi heikentyä tilanteissa, joissa kunta järjestää toiminnan ostopalveluna.

Asiassa kyseessä olleen kaupungin sosiaaliamiestoimintaa selvitettyä ilmeni, että epäilyt sosiaaliamiehen esteellisyydestä olivat johtaneet yhteydenottoihin myös lääninhallitukseen, joka oli antanut asiassa ratkaisunsa. Apulaisoikeuskansleri yhtyi omalta osaltaan lääninhallituksen käsitykseen taluspäällikön ja sosiaaliamiehen tehtävien yhdistämisen ongelmallisuudesta.

Saatujen selvitysten perusteella apulaisoikeuskansleri katsoi, että sosiaaliamiehen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta sosiaaliamiehen aseman riippumattomuuden vahvistaminen on välttämätöntä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tulisi harkita myös lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia ainakin viran sijoittamiseen liittyvien rakenteellisten ja sosiaaliamiehen rooli-identiteettiä tukevien ratkaisujen osalta. Apulaisoikeuskansleri piti tästä näkökulmasta tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriö oli 2005 asettanut työryhmän pohtimaan sosiaaliamiestoiminnan kehittämistä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi sosiaaliamiesjärjestelmää koskevat yleiset havainnot ja päätöksessä esitetyt käsitykset sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Hän saattoi esittämänsä käsitykset myös asianomaisen sosiaalilautakunnan tietoon ja lähetti päätöksen tiedoksi myös kaupunginhallitukselle. Katso myös sivu 134 (13/50/06).

Kouluterveydenhuollon toteutuminen

Apulaisoikeuskansleri pyysi kirjeellään 2.8.2006 sosiaali- ja terveysministeriötä esittämään tarpeelliseksi katsomaansa selvitykseen perustuvan näkemyksensä siitä, miten kouluterveydenhuolto tällä hetkellä toteutuu, miten kouluterveydenhuollon laatusuosituksista käytännössä noudatetaan ja onko kouluterveydenhuollon

laatusuosituksen noudattamisessa ja kouluterveydenhuollon järjestämisen ja toteutumisen valvonnassa mahdollisesti puutteita. Asian tutkinta oli kertomusvuonna vielä kesken. (6/50/06).

Käsitykset

Viivyttely asiakirjapyyntöä koskevassa asiassa

Korkein hallinto-oikeus oli 17.6.2005 kumonnut kantelijalle annetun sosiaali- ja terveysministeriön alaisen, Lääketieteellisen tutkimuseettisen jaoston päätöksen asiakirjajulkisuusasiassa ja palauttanut asian jaostolle uudelleen käsiteltäväksi. Kantelija oli lähettänyt 10.3.2006 asiakirjapyyntötäydennyksen, jossa hän on pyytänyt saada 1.11.2003 jälkeen jaoston antamat kielteiset lausunnot ja haittavaikutusilmoitukset. Uusi päätös oli annettu vasta 3.5.2006.

Oikeuskansleri totesi, että viranomaisten julkisuudesta annetussa laissa ei ole erillistä säännöstä palautetun asian käsittelyn määräajoista. Tästä huolimatta myös asiakirjapyyntöä uudelleenkäsittelyssä tulee tavoitteena olla julkisuuslain viivytyksettömän käsittelyn noudattaminen. Sillä, että kysymys on valitusprosessin lopputuloksena uudelleen käsiteltäväksi palautetusta asiasta, ei saa olla käsittelyyn ottoa pitkittävää vaikutusta. Tätä edellyttää myös hallintolain 23 §:n vaatimus asian viivytyksettä käsittelystä.

Oikeuskansleri myös katsoi, että kantelijan asiakirjapyyntö 10.3.2006 olisi pitänyt tulkitä uudeksi asiakirjapyyntöksi ja käsitellä julkisuuslain 14 §:n mukaisesti, koska pyyntö erosi asiakirjojen ajallisen kohdistumisen osalta aikaisemmasta pyynnöstä.

Oikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön ja Lääketieteellisen tutkimuseettisen jaoston huomiota julkisuuslain menettelytapasääntöksiin ja hallintolain edellyttämään viivytyksettömään menettelyyn (322/1/06).

Valtion vahingonkorvausvelvollisuus

Kantelija kertoi, että hänen liittyessään avustuskassan jäseneksi vuonna 1961 jäsenyys oli ollut pakollinen ja jäsenmaksu otettiin suoraan palkasta. Jäsenyys muuttui vuonna 1981 vapaaehtoiseksi. Kassankokous asetti kassan suoritus-tilaan vuonna 1990. Sen jälkeen jäsenet eivät olleet saaneet ero- ja hautausavustusta. Sosiaali- ja terveysministeriö oli toiminut avustuskassalain (471/1942) nojalla kassan valvojana. Korkein oi-

keus oli erään jäsenen valtiota vastaan ajamassa vahingonkorvausasiassa katsonut, että ministeriö oli laiminlyönyt valvontavelvollisuutensa. Kantelijan mielestä ministeriön tulisi vastata laiminlyönnistään ja maksaa hänelle kuuluva eroavustus tai takaisin hänen 29 vuoden aikana maksamansa jäsenmaksut.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että kysymys ministeriön valvontavelvollisuuden laiminlyömisestä oli lainvoimaisesti ratkaistu korkeimman oikeuden tuomiolla (21.8.1996 nro 3031). Siinä katsottiin, ettei kassan toiminnan jatkamiselle ollut enää edellytyksiä 1980-luvun lopussa ja että ministeriön olisi kassan jäsenten tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi tullut lopettaa kassan toiminta jo ennen kuin kassa päätettiin asettaa suoritustilaan 29.3.1990. Näin olisi turvattu se, ettei kassaan olisi kerätty maksuja sellaisilta jäseniltä, joiden osalta tiedettiin, etteivät he tule saamaan heille sääntöjen mukaan kuuluvia etuuksia. Laiminlyödessään avustuskassalain mukaisen keskeisen valvontavelvollisuutensa ministeriö ei ollut täyttänyt niitä virkatoimille kohtuudella asetettavia vaatimuksia, joita vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitetaan.

Oikeuskanslerin mielestä korkeimman oikeuden tuomion perusteluista sai johtoa tarkasteltaessa syy-yhteyttä ministeriön valvontavelvollisuuden laiminlyömisestä ja sen vahingon välillä, joka oli aiheutunut kantelijalle hänen vuosina 1989 ja 1990 maksamista jäsenmaksuista ennen kuin avustuskassa oli asetettu suoritustilaan.

Viranomaistoiminnan lainmukaisuuden ja virkavastuun kannalta kysymys on siitä, miten ministeriö oli täyttänyt sille avustuskassalain (ja avustuskassa-asetuksessa 909/1942) säädetyn valvontavelvollisuuden. Avustuskassalain 91 §:n mukaan valvonnan tarkoituksena oli varmistaa, että avustuskassa noudattaa lakia, sääntöjään ja muita asianmukaisesti annettuja määräyksiä. Näistä keskeinen merkitys oli sillä, mitä kassan säännöissä määrättiin kassan purkamisesta.

Kassan purkaminen oli ollut seurausta siitä, että kassan tila ei ole ollut lain ja sääntöjen edellyttämää tolalla eikä kassan jäsenistöllä ole ollut halua palauttaa sitä asianmukaiseksi. Korkeimman oikeuden tuomiosta ilmenevin tavoin avustusten pääoma-arvo oli 1,7 kertainen jäsenmaksujen pääoma-arvoon nähden ja kassan velvoitteet olivat olleet 18,7 miljoonaa markkaa odotettavissa olevia jäsenmaksutuloja suuremmat. Oikeuskanslerin mielestä tämä puhui sen puolesta, että kassan tilanne oli heikentynyt usean vuoden ajan ennen kuin kassankokous oli

vuonna 1990 päättänyt kassan asettamisesta suoritustilaan.

Kassan jäsenillä oli ollut oikeus luottaa siihen, että ministeriö hoitaa valvontavelvollisuutensa asianmukaisesti. Valvontavelvollisuus oli koskenut toimenpiteitä, joilla kassan toiminta turvataan tai kassa puretaan vahinkojen välttämiseksi. Ministeriön asioihin puuttumattomuus, viime kädessä toimenpiteiden puute kassan purkamiseksi ennen kassankokouksen päätöstä vuonna 1990, oli korkeimman oikeuden ratkaisun mukaana muodostanut laiminlyönnin. Sen mukaan, mitä korkeimman oikeuden tuomiossa on lausuttu, voidaan päätellä, että ministeriön olisi valvontavelvollisuutensa täyttääkseen tullut puuttua kassan asioihin viimeistään vuonna 1989. Näin ollen ja kassan tila huomioon ottaen ministeriön laiminlyönnin voidaan katsoa olevan syy-yhteydessä siihen vahinkoon, mikä kantelijalle oli aiheutunut, paitsi vuonna 1990, myös hänen vuonna 1989 maksamiensa jäsenmaksujen johdosta.

Lopputoteamuksinaan oikeuskansleri lausui, että kysymys vahingonkorvausvelvollisuuden tutkimisesta ja toteamisesta sekä korvaukseen velvoittavan ratkaisun antamisesta kuuluu toimivaltaisille tuomioistuimille. Kysymys siitä, oliko ministeriön laiminlyönnin johdosta syntynyt korvattavaa vahinkoa, on siten lähtökohtaisesti tuomioistuinasia. Oikeuskansleri piti todennäköisenä, että kantelijalle oli aiheutunut vuosien 1989 ja 1990 jäsenmaksujen maksamisen johdosta vahinkoa, josta ministeriö oli valvontavelvollisuuden laiminlyömisestä johdosta vastuussa. Todennäköisenä oikeuskansleri piti myös sitä, että valtio olisi tuomittu maksamaan jäsenmaksuja vastaava vahingonkorvaus, jos asia olisi ollut aikanaan oikeudenkäynnin kohteena. Mahdollisen oikeudenkäyntiasian vireillepanoa arvioitaessa nyt on otettava huomioon, olisiko vahingonkorvausvaateen toteuttaminen oikeudenkäyntiteitse saatavan vanhentumisen vuoksi rauennut.

Avustuskassassa oli purkamispäätöstä tehtäessä ollut noin 12 000 jäsentä. Asiakirjoista ei ilmennyt, millaisia menetyksiä asiassa oli eri jäsenille aiheutunut. Tällaisessa massatapahtumassa tarkoituksenmukaisena ei oikein voida pitää sellaista menettelyä, että jäsenet peräisivät mahdollisia saataviaan lukuisissa eri oikeudenkäynneissä. Oikeuskanslerin mielestä kassan jäsenten tasavertainen kohtelu vaatisi asian käsittelyä jäsenten osalta muutoin keskitetysti. Tällaista järjestelyä ei ole ollut.

Avustuskassan jäsenille ministeriön laiminlyönnin johdosta syntyneiden mahdollisten me-

netysten korvaaminen ilman oikeudenkäyntiä perustuisi, paitsi oikeudelliseen välttämättömyyteen, myös poliittisen harkintaan. Yksityisten laillisista saatavista valtiolta säädetään perustuslain 88 §:ssä, että jokaisella on oikeus talousarviossa riippumatta saada valtiolta se, mikä hänelle laillisesti kuuluu. Säännös ei oikeuskanslerin mielestä estä saatavan suorittamista, vaikka siitä ei olisikaan täytäntöönpanokelpoista suoritusuomiota, jos saatava on kiistaton ja maksamiselle muutoin on lailliset perusteet. Ratkaisussa esittämiinsä perusteisiin viitaten oikeuskansleri on katsonut olevan mahdollista päätyä siihen, että vuosien 1989 ja 1990 jäsenmaksuja vastaavat menetykset korvataan.

Kantelussa mainitun pankkikriisin aikaisen tukitoimenpiteiden osalta oikeuskansleri totesi, että valtiovallan oli ollut pakko ryhtyä toimenpiteisiin ja riippumatta siitä, oliko valtiolta ja missä määrin oikeudellisesti vastuussa kriisiin johtaneista syistä. Valtiovallan toimenpiteet pankkikriisin hoitamiseksi perustuivat siten osaksi muihin syihin kuin mitä voidaan esittää toimenpiteille avustuskassan jäsenistön vahingonkorvaussaatavien maksamiseksi valtion varoista.

Oikeuskansleri saattoi käsityksensä valtion vahingonkorvausvelvollisuudesta sosiaali- ja terveysministeriön tietoon lähettämällä sille jäljennöksen päätöksestään. Samalla oikeuskansleri esitti, että ministeriö pyrki selvittämään kassan jäsenille aiheutuneet vahingot vuosina 1989 ja 1990 maksetuista jäsenmaksuista ja niiden korvaamisen valtion varoista. Ministeriötä pyydettiin ilmoittamaan vuoden 2007 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdytty. Katso myös s. 43 (1308/1/04).

Muu kannanotto

Lääkärijäsenten ja lääkäriasiantuntijoiden riippumattomuus

Kantelija oli kirjoituksessaan tuonut esille muun muassa kysymyksen liikennevahinkolautakunnan ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan sekä vakuutus oikeuden ja Terveystieteiden oikeusturvakeskuksen lääkärijäsenten ja lääkäriasiantuntijoiden puolueettomuudesta. Kantelijan mukaan mainituissa tehtävissä toimivilla lääkäreillä voi olla sellaisia yhteyksiä vakuutusyhtiöihin, joiden johdosta heidän puolueettomuutensa tapaturma- ja liikennevahinkovakuutuksia koskevia lausuntoja, suosituksia ja

ratkaisuja antavien elinten jäsenenä tai asiantuntijoina saattaa vaarantua. Kantelija pyysi muun muassa tutkimaan, onko mainittujen elinten henkilövalinnat tapahtuneet puolueettomuuden periaatteita noudattaen.

Sosiaali- ja terveysministeriö hankki tarpeiltaan elimiltä selvityksen ja antoi oman lausuntonsa asiassa. Oikeuskansleri totesi, että saadun selvityksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö sekä Terveystieteiden oikeusturvakeskus ovat tietoisia jäsenten ja asiantuntijoiden riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle asetetuista vaatimuksista, silloin kun lääkäreitä nimitetään/määrätään jäseniksi tai asiantuntijoiksi. Lisäksi selvityksestä kävi ilmi, että vaatimuksiin kiinnitetään huomiota mainituissa tilanteissa.

Oikeuskansleri totesi, että kirjoituksessa oli muutoksenhaku- ja lausuntoelinten puolueettomuuden ja esteettömyyden osalta kysymys keskeisestä asiasta; mainittuja ja niiden kaltaisia elimiä kohtaan tunnetusta yleisestä luottamuksesta. Sen vuoksi puolueettomuuteen ja esteettömyyteen on oikeuskanslerin mukaan jatkuvasti niin jäseniä ja asiantuntijoita valittaessa kuin yksittäisiin tapauksiin liittyvässä ratkaisutoiminnassakin kiinnitettävä huomiota. Korostaakseen asian tärkeyttä oikeuskansleri toimitti asiassa antamansa ratkaisun huomioineen sosiaali- ja terveysministeriölle ja sen kautta asiassa selvityksensä antaneille tahoille tiedoksi. Edelleen oikeuskansleri saattoi ministeriön tietoon Terveystieteiden oikeusturvakeskuksen asiantuntijalääkäreiden esteellisyyden sääntelyyn liittyvän huomionsa. Kirjoituksesta ei muuten tullut ilmi sellaista, minkä johdosta oikeuskanslerilla olisi ollut oikeudellisia perusteita ryhtyä toimenpiteisiin (496/1/05).

Sosiaalivakuutus

Käsitykset

Kansaneläkelaitoksen menettely E 121-lomaketta koskevassa asiassa

Kantelija oli kirjeellään maaliskuussa 2004 pyytänyt Kansaneläkelaitosta lähettämään hänelle hänen sairausvakuutusturvansa jatkamiseksi E 121-lomakkeen. Kantelija oli vasta saman vuoden marraskuussa saanut Kansaneläkelaitokselta ilmoituksen hakemuksensa eväämisestä. Kantelija oli tämän jälkeen pyytänyt Kansaneläkelaitokselta valituskelpoista päätöstä asiassa ja saanut toistamiseen kirjeellä eväämisilmoituksen. Kantelija pyysi tutkimaan Kansaneläkelai-

toksen menettelyn hänen sairausvakuutusturvansa eväämistä ja E 121-lomakkeen antamista koskevassa asiassa.

Kansaneläkelaitoksen apulaisoikeuskanslerille antaman ensimmäisen selvityksen mukaan laitos oli kirjitse ilmoittanut kantelijalle, ettei Suomi hänen osaltaan ollut vastuussa oleva valtio, minkä vuoksi hänelle ei ollut voitu antaa kyseessä olevaa lomaketta. Kansaneläkelaitoksen mukaan lomakkeen E 121 pyyntö ei ollut etuutta koskeva hakemus, josta hallintolain mukaisesti annettaisiin valituskelpoinen päätös, vaan kyseessä on täytäntöönpanoon liittyvä toimenpide. Antamassaan lisäselvityksessä Kansaneläkelaitos totesi sittemmin muuttaneensa käytäntöään. Laitos ilmoitti, että kantelijalle tullaan antamaan päätös muutoksenhakuosoituksineen E 121 lomakkeen myöntämättä jättämisestä.

Apulaisoikeuskansleri totesi kannanottoon seuraavaa. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä sekä oikeus saada velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kansaneläkelaitos oli selvityksessään itsekäin katsonut käsittelyn kestäneen liian kauan. Asian käsittelyaikaa oli sittemmin vielä pitkittänyt se, että Kansaneläkelaitos oli edellä selostetulla tavalla muutettuaan aikaisempaa käytäntöään antanut vasta joulukuussa 2005 kantelijalle kirjallisen päätöksen asiassa. Asia oli vasta tämän jälkeen voitu saattaa muutoksenhakuelimen tutkittavaksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että 1.1.2005 voimaan tulleet sairausvakuutuslain 15 luvun 16 §:n säännökset olivat täsmentäneet Kansaneläkelaitoksen toimivaltaa ja velvollisuuksia E-lomakkeiden antamisessa. Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan laitos oli muuttanut käytäntöään muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen antaman päätöksen johdosta. Kansaneläkelaitosta voitiin apulaisoikeuskanslerin mukaan kuitenkin arvostella siitä, että päätös asiassa oli ilmoitetusta muuttuneesta käytännöstä huolimatta tehty vasta oikeuskanslerinviraston selvityspyynnön jälkeen. Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä Kansaneläkelaitoksen tietoon. Katso myös sivu 50 (26/1/05).

Kansaneläkelaitoksen toimiston menettely työttömyysturva-asiassa

Kantelija oli hakenut työttömyysetuutta asioiden henkilökohtaisesti Kansaneläkelaitoksen

toimistossa. Kantelijan täyttämien hakemusten perusteella oli tulkinnanvaraista, hakiko hän työttömyysetuutta myös karenssiajalta. Päätös työttömyysetuudesta tehtiin vasta karenssiajan päättymisestä lukien. Lisäksi päätös lähetettiin kantelijan väestötietojärjestelmässä olleeseen vanhaan osoitteeseen, eikä kantelijan hakemuksessaan ilmoittamaan uuteen osoitteeseen.

Kantelija oli saanut valituskelpoisen päätöksen työttömyysetuudesta karenssiajalta kantelun vireillä ollessa.

Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että Kansaneläkelaitoksen toimistossa ei ollut menetely hyvään hallintoon kuuluvien palvelueriaatteen ja neuvontavelvollisuuden mukaisesti kantelijan työttömyysetuushakemuksen vastaanotossa ja käsittelyssä. Kantelijalta ei ollut tiedusteltu, mistä ajankohdasta lähtien hän hakee työttömyysetuutta, vaikka hakemus oli ollut tulkinnanvarainen. Lisäksi toimistossa ei ollut toimittu riittävän huolellisesti osoiteasiassa (594/1/06).

Lääninhallitus

Käsitys

Lääninhallituksen menettely kanteluasiassa

Kantelijat arvostelivat oikeuskanslerille osoittamissaan erillisissä kantelukirjoituksissa lääninhallituksen kanteluunsa antamaa ratkaisua. Asiassa ilmeni, että lääninhallituksen päätös oli annettu kantelijoille yhteisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan oli tulkinnanvaraista, voitiinko yhteisesti tehdyn kantelun katsoa merkitsevän, että henkilö oli antanut häntä koskevan salassa pidettävän tiedon antamiseen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 26 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun suostumuksensa. Sanottua säännöstä koskevien perusteluiden (hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 30/1998 vp) mukaan suostumuksen muoto on vapaa. Suostumuksen on toisaalta kuitenkin oltava nimenomainen, mikä saattaa hallituksen esityksen perusteluiden mukaan käytännössä edellyttää kirjallisen suostumuksen vaatimista. Asiassa aikaisemmin saadusta suostumuksesta ja lääninhallitukselle yhteisesti tehdystä kantelusta huolimatta olisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan ollut perusteltua, että ratkaisut olisi annettu kantelijoille erillisinä siten, että ratkaisuihin olisi

käsitelty kyseisiä tietoja vain kummankin omalta osalta. Hän saattoi näkemyksensä lääninhallituksen ja asiassa selvityksiä antaneiden tietoon (876/1/04 ja 902/1/04).

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus

Muu kannanotto

Viranomaisen vastaamisvelvollisuus

Kantelija oli kannellut siitä, ettei viranomaisen ollut vastannut hänen tekemäänsä kirjalliseen lisäselvityspyyntöön.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että laillisuusvalvojen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan hyvä hallintotapa edellyttää, että asiallisiin kirjeisiin tulee vastata ja että pääsääntöisesti vastauksenkin tulee olla kirjallinen. Kantelijan lisäselvityspyyntö oli sisältänyt pyynnön tutkia viranomaisessa aikaisemmin vireillä ollut ja ratkaistu asia uudelleen, minkä lisäksi kantelija oli pyynnössään esittänyt useita selkeitä kysymyksiä, joihin hän oli halunnut vastauksen. Kantelijan tiedustellessa asiansa käsittelemisestä puhelimitse hänet oli ohjattu ottamaan yhteyttä toiseen viranomaiseen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan viranomaisen olisi tullut vastata pyyntöön oma-aloitteisesti ja lähtökohtaisesti kirjallisesti, vaikka kantelija olisi vain ohjattu asioimaan toisessa viranomaisessa. Menettely ei täyttänyt hyvän hallintotavan vastaamiselle asettamia vaatimuksia, minkä vuoksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti viranomaisen huomiota vastaamisvelvollisuuteen (308/1/05).

Työsuojelu

Käsitys

Asiakirjan antaminen

Kantelija oli pyytänyt 22.12.2004 työsuojelupiiriltä sen työsyrijintää koskevassa asiassa syyttäjälle syyteharkintaa varten antamaa lausuntoa. Kantelija ei ollut saanut lausuntoa. Piirin selvityksen mukaan piirin tarkastaja ei ollut asiakirjapyyntöön saapuessa tietoinen, oliko rikosasian esitutkinta tai syyteharkinta vielä kesken eikä hän siten tiennyt, oliko lausunto julkinen ja oliko hänellä oikeus luovuttaa se. Piirin selvityksen mukaan tarkastaja oli pyrkinyt selvittämään asiaa kihlakunnanviraston syyttäjäosastolta, mut-

ta hän ei ilmeisesti joulunpyhien läheisyydestä johtuen ollut tavoittanut ketään, joka olisi tiennyt asiasta. Syyttäjä oli tehnyt asiassa syyttämättä-jättämispäätökset 22.–25.11.2004, mutta niitä ei ollut toimitettu työsuojelupiiriin. Kantelija oli pyytänyt lausuntoa uudelleen 31.1.2005 ja se oli lähetetty hänelle samana päivänä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kysymys lausunnon julkisuudesta tai asianosaisjulkisuudesta oli epäselvä siinä vaiheessa, kun kantelija pyysi lausuntoa ensimmäisen kerran. Sen vuoksi tarkastajalla oli ollut perusteltu syy selvittää asian käsittelyvaihetta syyttäjäosastolta ja pyrkiä varmistumaan oikeudesta luovuttaa lausunto ennen sen antamista kantelijalle. Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjapyyntö on kuitenkin käsiteltävä viivytyksettä. Työsuojelupiirin selvityksestä ei käynyt ilmi, miksi asian käsittely oli viipynyt vielä joulunpyhien jälkeenkin reilun kuukauden. Lausunnon julkisuus olisi ollut selvitettävissä tapahtunutta huomattavasti nopeammin. Asiaa arvioitaessa oli lisäksi pantava merkille, että lausunto oli luovutettu kantelijalle vasta tämän tehtyä uuden asiakirjapyyntöön ja sen jälkeen, kun oikeuskanslerinvirasto oli toimittanut asiaa koskevan selvityspyynnön työsuojelupiiriin. Apulaisoikeuskanslerin mukaan työsuojelupiiri ei ollut käsitellyt asiakirjan antamista koskevaa asiaa julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetyssä ajassa ja hän kiinnitti piirin huomiota vastaisuuden varalle lainkohdassa säädettyihin ajallisiin vaatimuksiin (38/1/05).

Muu kannanotto

Asiallisen kielenkäytön vaatimus

Kantelija oli saattanut palkkasaatavan perimistä koskevan asian käsiteltäväksi työsuojelupiiriin. Piiri oli toimittanut kantelijalle asiassa kirjeen, jonka lopussa oli todettu ”Riidassa on nyt kummallakin osapuolella tosiasiat hukassa, toinen puhuu aidasta ja toinen aidan seipäistä”. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että ilmaus oli hyvin puhekielimäinen eikä sitä välttämättä voinut pitää täysin ymmärrettävänä eikä varsinkaan asiallisena. Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Ilmaisuun voitiin apulaisoikeuskanslerin mukaan kohdistaa arvostelua mainitun lainkohdan perusteella, minkä johdosta hän saattoi työsuojelupiiriin tietoon asianmukaisesta virkakielestä esittämänsä huomiot (428/1/05).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus

Apulaisoikeuskansleri tutustui 31.1.2006 Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseen (Stakes) toimintaan. Käynnin tarkoituksena oli virastoon tutustumisen ohella saada tietoa Stakesin tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhteydessä mahdollisesti havaituista, erityisesti laillisuusvalvonnan kannalta relevanteista ongelmista ja luoda näin yleiskuvaa apulaisoikeuskanslerin muun muassa sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistaman tarkastustoiminnan pohjaksi. Keskustelussa todettiin Stakesin voivan tarjota oikeuskanslerinvirastolle asiantuntija-apua esimerkiksi tutkimustiedon saamisessa (36/51/05).

Länsi-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto

Apulaisoikeuskansleri tutustui Länsi-Suomen lääninhallitukseen 30.–31.10.2006 tekemällään tutustumis- ja tarkastuskäynnillä lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastoon. Tarkastuksen teemoina olivat lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston valvontavelvollisuuden perusteet ja sisältö sekä se, mitkä ovat lääninhallituksen tosiasialliset valvontamahdollisuudet. Tarkastuksella saatiin katsaus sosiaali- ja terveysosaston toiminnasta, toimintaympäristöstä ja tulevaisuuden haasteista sekä ohjauksen ja valvonnan ajankohtaisista asioista. Keskusteluissa käsiteltiin muun muassa lääninhallituksessa tehtyä kanteluiden käsittelyn kehittämistyötä ja lääninhallituksen ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen yhteistyötä (24/51/06).

Työministeriön toimiala

Yleistä

Seuraavassa on selostettu oikeuskanslerin työministeriötä ja sen hallinnonalaa koskevia ratkaisuja. Oikeuskansleri saattoi työministeriön tietoon työllisyysmäärärahojen jakoperusteiden muutosta koskevassa asiassa antamansa ratkaisun. Toisessa ministeriötä koskevassa toimenpideratkaisussa oli kysymys työministeriön johtajien erittelyvirka-asemasta ja ministeriön palkkaustoimivallasta.

Työministeriön toimialalla suurin osa vireille tulleita kanteluasioita koskee työvoimahallintoa, joissa on usein kysymys myös kantelijan tyytymättömyydestä siihen, että asiassa on evätty työttömyyden aikainen etuus. Oikeuskansleri ei valvontatoimessaan voi kuitenkaan puuttua viranomaisten ja muutoksenhakuelinten niiden toimi- ja harkintavallan puitteissa tekemiin ratkaisuihin. Työvoimatoimistojen menettelyä koskevissa toimenpideratkaisussa oli kysymys työvoimatoimiston menettelystä muun muassa työvoimapolitiittiseen lausunnon antamiseen liittyvää määräaika koskevassa asiassa sekä yhdenvertaisuuslain huomioon ottamisesta työvoimatoimistojen ohjaamisen ja käytäntöjen seuraamisen osalta. Apulaisoikeuskansleri tutustui kertomusvuonna Kemi-Tornion työvoimatoimistoon.

Ratkaisuja

Ministeriö

Käsitys

Virkanimitysasian valmistelu

Työministeriössä haettavana ollut kanslia-päällikön sihteerinä toimivan johdon sihteerin virkaa varten ei ollut säädetty erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Viranhakuilmoituksessa mainittiin, millaisia edellytyksiä viran menestyksellinen hoitaminen edellyttää. Virkaa oli hakenut sata henkilöä. Nimitysasiaa valmisteltaessa laadittu nimitysmuistio oli noin yhden sivun mittainen sisältäen selostuksen viranhakumenettelystä ja -ilmoituksesta päätyen kahden kärkehdokkaan ansioyhdistelmiin. Heidän vertailunsa ja nimitysesitys sisältyi kolmeen ja puoleen riviin.

Oikeuskansleri on todennut, että valmisteltaessa viran täyttämistä työministeriössä ei oltu kaikin osin noudatettu valtiovarainministeriön suositusta virkojen hakumenettelystä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista (VM:14/2000). Vaikka kysymys on suosituksesta, siinä lausuttu perustuu asianmukaisesti virkanimityksissä noudatettavaan yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteisiin. Suositusten seuraaminen palvelee perustuslain virkanimitysperusteiden tarkkaa noudattamista. Suositus jättää nimitysmuistion laatijalle mahdollisuuden harkita muistion yksityiskohtia muun muassa sen suhteen, miten laaja ja yksityiskohtainen muistio nimitysasiassa on tarpeen. Olennaista on, että nimitysasian ratkaisija ja

kanssahakijat saavat muistiosta riittävät perustelut suoritettulle nimitykselle.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan katsonut, että nimitysmuistiota laadittaessa olisi ollut paikallaan monipuolisemmin ja tarkemmin esittää hakuilmoituksessa ilmoitettujen edellytysten varteen otettavalla tavalla täyttävien muiden hakijoiden ansiot, varsinkin kun varsinaista ansioyhteenvetoa ei ollut, tai laatia erillinen muistioon liitettävä ansioyhteenve-to, sekä suorittaa yksityiskohtaisempi vertailu kärkiehdokkaiden kesken.

Valittava henkilö tulee päivittäin työskentelemään kansliapäällikön alaisuudessa tämän avustajana. Tämä korostaa myös hakuilmoituksessa mainittujen henkilökohtaisten ominaisuuksien merkitystä. Ei ollut perusteita olettaa, etteikö nimityspäätöksen tehnyt kansliapäällikkö olisi nimitystä harkitessaan ja läheistä avustajaansa valitessaan kiinnittänyt nimitysmuistiota laaja-alaisemmin huomiota hakijoiden ansioihin ja ominaisuuksiin. Muistiosta olleista puutteista huolimatta ei ollut perusteltua aihetta epäillä, että nimitys olisi perustunut virheelliseen harkintaan.

Oikeuskansleri on lausunut käsityksensä, jonka hän on saattanut työministeriön tietoon, että nimitysmuistion laatimisessa ei oltu riittävästi kiinnitetty huomiota sen tarkoitukseen, mistä syystä muistion sisältö oli jäänyt puutteelliseksi ja nimitysesityksen perustelu oli osaksi epäonnistunut (68/1/05).

Muut kannanotot

Työministeriön johtajien erittelyvirka-asema ja palkkaustoimivalta

Vuoden 1999 alusta työministeriössä toimeenpannun organisaatiouudistuksen yhteydessä ministeriön aikaisemmat osastot oli lakkautettu ja vuoden 1999 talousarviossa osastopäälliköiden erittelyvirat oli muutettu johtajien viroiksi. Talousarvion luvun 34.01 selvitysosassa oli ministeriön toimintarakenteen uudistamisen perusteista todettu, että ministeriön alaisen hallinnon ohjaustehtävät eriytettiin ministeriön muista tehtävistä siten, että uusi toimeenpano-osasto vastaa alaisen hallinnon ohjauksesta.

Työministeriön yhden johtajan kanteluun antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri päätyi siihen, että ministeriön osastopäällikön virassa aikaisemmin toimineet johtajat olivat organisaatiouudistuksessa säilyttäneet erittelyvirka-asemansa muun muassa sen vuoksi, että kysei-

set virkamiehet olivat muutoksessa säilyttäneet päällikkyysasemansa ja siirtyneet tehtävineen ministeriön vastaavien uusien yksiköiden päälliköiksi. Kantelun tehneen johtajan oikeudellisessa asemassa ilmenneet eriävät näkemykset olivat saattaneet osaltaan aiheuttaa siitä, että työministeriön toimintarakenneuudistusta koskevat talousarvioperustelut olivat ministeriön palveluksessa olleiden osastopäällikkötasoisten virkamiesten ja heidän vastuulla olleiden osastojen asemaa ajatellen pelkistetyt ja niukat. Ministeriön johtajien erittelyvirka-asemalla ei ollut kuitenkaan vaikutusta heidän palkkaustoimivallan määräytymiseen, koska ministeriön johtajat eivät ole valtion virkamieslain 26 §:n 3 momentissa ja virkamiesasetuksen 28 §:ssä mainittuja virkoja. Palkkaustoimivalta on siten työministeriöllä (1070/1/04).

Lapin työllisyyden hoitamisesta

Itä-Lapin kuntayhtymän ja kahden kansanedustajan kirjoituksissa oli katsottu, että työllisyysmäärärahojen jakoperusteiden muutos vuodelle 2005 loukkasi Lapin ja erityisesti Itä-Lapin vaikeilla työttömyysalueilla oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuihin odotuksiin perustuvaa luottamuksensuojaa ollen siten hallintolain 6 §:n vastainen. Usean työmarkkina-alueen työttömyys ylitti olennaisesti koko maan keskimääräisen tason, jolloin työttömyyserojen alueellista tasoittamista koskeva, julkisesta työvoimapalvelulaista annetun lain 7 luvun 6 §:n 1 momentin mukainen alueveloite oli jäänyt täyttämättä.

Päätöksessään oikeuskansleri on todennut, ettei valtioneuvoston päätökseen alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista ja vielä vähemmän eri työryhmien raporteissa esitettyihin määräraha-kannanottoihin perustuvia odotuksia voida pitää sellaisina oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuina odotuksina, joita hallintolain 6 §:ssä tarkoitetaan. Näin ollen luottamuksensuojaa ei ollut loukattu.

Toisaalta oikeuskansleri on todennut, että julkisen työvoimapalvelulain 7 luvun 6 §:n 1 momenttiin sisältyvää käsitettä olennainen ylittäminen ei määritelty laissa. Käytäntönä on ollut, että valtion talousarvioesityksessä on esitetty työministeriön arvio siitä, millaista ylitystä olisi pidettävänä olennaisena. Vuosittain esitetyt 80 (ja 60) prosentin ylitykset on esitetty vain talousarvioesityksen selvitysosassa, joka ei sisälly eduskunnan hyväksymään ja säädöskokoelmas- sa julkaistavaan valtion talousarvioon. Tähän nähden on huomattava, että valtion talousarvio

ei ole laki ja että mainitun sisältöistä selvitysosaa ei ollut otettu myöskään eduskunnan hyväksymänä julkaistuaan valtion talousarvioon vuodelle 2005. Talousarvioesityksen selvitysosassa esitetty prosenttiluku ei siten yksistään ole voinut muodostaa oikeudellisesti määrääväksi edistettäessä työllisyyttä työllisyysmäärärahojen avulla. Oikeuskansleri on kuitenkin kiinnittänyt työministeriön huomiota siihen, että julkisen työvoimapolvelulain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä 225/2002 vp sen yksityiskohtaisissa perusteluissa oli lausuttu lakiehdotuksen 7 luvun 6 §:n 1 momenttia koskien, että olennainen alueellinen ero määriteltäisiin edelleen valtion talousarviossa.

Lisäksi oikeuskansleri on, viitaten Lapin ja erityisesti Itä-Lapin pitkään jatkuneen vaikeaan työllisyystilanteeseen, kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikkakaan valtion talousarvioesityksen selvitysosassa mainitulle numeeriselle 80 prosentin arvolle ei voida antaa lain säännöksen tavoin vastuuttavaa merkitystä julkisen työvoimapolvelulain 7 luvun 6 §:n 1 momentin soveltamisessa, prosenttiluvun esittäminen lainsäätämisasiakirjoissa (työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan mietintö 10/2002 vp hallituksen esityksestä 225/2002 vp laiksi julkisesta työvoimapolvelusta) sekä sen toistuva vuosittainen maininta talousarvioesityksen selvitysosassakin antaa sisältöä sille, millaista ylitystä talousarvioiden laatimisen yhteydessä on pidetty olennaisena ylittämisenä. Tämä seikka ja palkkaperusteisen työllistämistuen, jolla alueella on ollut huomattava merkitys, väheneminen muiden työllisyyttä parantavien toimenpiteiden kustannuksella määrärahojen vähetessä olivat aiheuttaneet ymmärrettävää arvostelua tilanteessa, jossa noilla muilla toimenpiteillä ei ollut saavutettu merkittävää parannusta alueellisten työttömyyserojen tasaamisessa. Arvostelusta ei kuitenkaan oikeuskanslerin käsityksen mukaan voitu tehdä oikeudellisesti velvoittavia johtopäätöksiä viranomaismenettelyn moitittavuudesta.

Oikeuskansleri on saattanut edellä lausutun työministeriön tietoon (12/21/04 ja 204/1/05).

Työvoimapolvelut

Käsitykset

Työvoimatoimiston menettely työvoimapolliittista lausuntoa koskevassa asiassa

Kantelija pyysi tutkimaan työvoimatoimiston menettelyä työvoimapolliittista lausuntoa koske-

vassa asiassa. Asiassa saaduista selvityksistä ilmeni, että kantelija oli ilmoittautunut työnhakijaksi työvoimatoimistossa. Hän oli oman ilmoituksensa mukaan toiminut ennen työnhakuaan opiskelijana. Opiskelun päättymisestä hän oli esittänyt todistuksen työvoimatoimistolle. Lisäksi kantelija oli ilmoittanut työvoimatoimiston virkailijalle, että hän oli toiminut myös tukihenkilönä omalle sedälleen kunnan palveluksessa ja lopettanut työsuhteen omasta pyynnöstään samoihin aikoihin opiskelun kanssa.

Työvoimatoimisto oli tehnyt kantelijalle selvityspyynnön asian käsittelemiseksi työvoimatoimikunnassa, ja tämä oli antanut selvitystä asiassa. Koska kantelija oli selvityksessään vedonnut terveydellisiin syihin, työvoimatoimisto oli pyytänyt häntä toimittamaan vielä B-lääkärinlausunnon 22.2.2005 mennessä. Kantelija oli ollut yhteydessä työvoimatoimistoon selvitysten antamisen jälkeen seuraavan kerran 4.4.2005. Työvoimatoimikunta oli antanut työvoimapolliittisen lausunnon hänen oikeudestaan työttömyyspäivärahaan 6.4.2005.

Työvoimatoimiston selvityksestä ilmeni, että kantelijan asia oli lääkärinlausunnon pyytämisen jälkeen siirretty ns. ”lisäselvityksiä odottavien mappiin”. Työministeriö viittasi apulaisoikeuskanslerille antamassaan lausunnossa työvoimapolliittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä asioista annetun työministeriön asetuksen 1 §:ssä säädettyyn määräaikaan ja menettelyyn ja totesi, että pyydetyn selvityksen antamatta jättäminen aiheuttaa yleensä kielteisen työvoimapolliittisen lausunnon antamisen. Koska selvityspyynnön laatii yleensä työvoimatoimisto myös niissä tapauksissa, joissa työvoimapolliittisen lausunnon antaa työvoimatoimikunta, myös toisenlainen ratkaisu on periaatteessa mahdollinen, jos työvoimatoimikunta tulkitsee jo saatua selvitystä toisin kuin työvoimatoimisto. Työministeriö katsoi, että työvoimatoimiston olisi tullut saattaa asia työvoimatoimikunnan käsiteltäväksi lisäselvityksen antamiselle varatun määräajan kuluttua loppuun.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että työvoimatoimiston olisi tullut menetellä asiassa työministeriön lausunnossa esitetyllä tavalla. Työministeriö oli lausunnossaan ilmoittanut selvittävänsä työvoimapolliittisen lausunnon antamista koskevan määräajan noudattamista ja ottavansa esiin myös asian käsittelyn selvityksen antamista varten asetetun määräajan kuluttua loppuun. Asia ei tämän vuoksi antanut aiheutta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri omalta osaltaan kiinnitti työvoimatoimiston huomiota

työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen käsittelyaikaan ja käsittelyyn liittyvään menettelyyn (552/1/05).

Työvoimatoimistojen työpaikkailmoitukset

Työministeriön sivuston avoimet työpaikat-osastossa oli julkaistu työpaikkailmoituksia, joissa hakijalta oli edellytetty asevelvollisuuden suorittamista. Kantelukirjoituksen mukaan menettely on ollut yhdenvertaisuuslain 6 §:n vastainen eikä kysymyksessä ole ollut lain 7 §:n mukaisesta todellisesta ja ratkaisevasta vaatimuksesta.

Oikeuskansleri on katsonut, että asevelvollisuuteen liittyvät kriteerit ja niiden merkitys yhtäältä kysymyksessä olevan työn sekä toisaalta yhdenvertaisuuslain kannalta on hallinnossa arvioitava tapauskohtaisesti ja tällaisten kriteerien mahdollinen syrjivyyden ilmoitettaessa avoimista työpaikoista on arvioitava yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentin 2 kohdan kannalta. Vastuu työpaikkailmoitusten oikeellisuudesta on työvoimatoimistoilla.

Työministeriön osalta oikeuskansleri on viitannut yhdenvertaisuuslain 4 §:ään, joka asettaa viranomaiselle vaatimuksen vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Tämä asettaa velvoitteita ministeriölle sen toimivaltaan kuuluvien työvoimatoimistojen ohjaamisen ja käytäntöjen seuraamisen osalta.

Työministeriö oli antanut syyskuussa 2005 koko työhallintoa koskevat yhdenvertaisuuslinjaukset ja kysymys oli huomioitu myös työhallinnon henkilöstökoulutuksen sisällössä. Tämän vuoksi kirjoitus ei antanut aihetta muuhun kuin että oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota saavutettujen tulosten seurantaan ja arviointiin, jotta vakiinnutetaan sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa (651/1/06).

Muu kannanotto

Oleskeluluvan status

Kantelija oli kirjoituksessaan arvostellut työviranomaisten toimintaa ulkomaalaisen maassa oleskelun statuksen määrätymisessä, kun kysymys oli työntekoon perustuvasta oleskeluvasta.

Työministeriön asiassa antaman lausunnon mukaan oleskelulupahakemuksista työlupalausuntoja antavalla työlupayksiköllä oli ollut virheellinen käsitys ulkomaalaisasetuksen (142/1994) liitteen 1 (Oleskeluluvan luonnetta kuvaava kirjainnumeryhdistelmä (status) oleskeluluvassa ja viisumissa) soveltamisesta tietyiltä osin. Koska liite ei enää päätöksen antamisen hetkellä ollut voimassa olevaa oikeutta, ei asia antanut aihetta muuhun kuin, että apulaisoikeuskansleri saattoi asian ministeriön välityksellä työlupayksikön tietoon (314/1/05).

Toimialaa koskeva tarkastus

Kemi-Tornion työvoimatoimisto

Kemi-Tornion työvoimatoimistoon tekemänsä tarkastuksen yhteydessä apulaisoikeuskansleri tutustui työvoimatoimiston toimintaan yleensä ja erityisesti viranomaisyhteistyöhön sekä ulkomaalaisten työntekijöiden lupakäytäntöön ja työvoimakoulutukseen liittyviin kysymyksiin (33/51/05).

Ympäristöministeriön toimiala

Yleistä

Puhtaasti ympäristöministeriöön kohdistuvat kantelut koskivat asioiden käsittelyn pitkittymiseen ja Natura 2000 -verkostoehdotuksen valmistelua ja alueiden luontoalueiden puutteellista selvittelyä.

Ministeriön toimialaa koskevissa kanteluissa oli useimmiten kysymys Suomen ympäristökeskuksen ja alueellisten ympäristökeskusten menettelystä. Kanteluissa oli usein arvosteltu ympäristöviranomaisten hallinnollista menettelyä ympäristöasioiden hoidossa.

Apulaisoikeuskansleri ilmoitti käsityksensä, että Suomen ympäristökeskuksen virkamiehellä on oikeus kannella oikeuskanslerille esimiehenä menettelystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti myös alueellisen ympäristökeskuksen huomiota velvollisuuteen vastata tiedusteluihin.

Osa kanteluista koski pääasiallisesti kuntien ympäristöasioiden arvostelua, joissa arvostelun kohteena saattoivat olla myös ministeriö tai alueelliset ympäristökeskukset.

Ratkaisuja

Ministeriö

Käsitys

Hallintokanteluiden käsittely ympäristöministeriössä

Hallintokantelun käsitteleminen ympäristöministeriössä oli kestänyt vuosina 2001–2004 jonkin verran yli kolme vuotta. Kantelijalle ei ollut varattu tilaisuutta antaa vastinetta hankittuihin selvityksiin, vaikka hän oli sitä pyytänyt.

Ministeriön menettelyä koskevan kantelun johdosta antamassaan päätöksessä oikeuskansleri katsoi ensinnäkin, että kantelun käsittely oli viivästynyt. Ministeriön vuoden 2001 alkupuolella saamien lausuntojen jälkeen saattoi ministeriölle ratkaisua harkitessaan olla merkitystä sillä seikalla, miten kanteluasiaan liittyvät ja sen kanssa samanaikaisesti vireillä olleet vesilain mukainen lupa-asia ja alueen asemakaavoitus tulivat ratkaistuksi. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon, mitä ministeriön selvityksessä oli esitetty, viivästymiselle oli olemassa ainakin osaksi hyväksyttävät perusteet eikä kanteluun vastaamisen voida katsoa viivästyneen ainakaan kohtuuttomasti. Oikeuskansleri on kuitenkin kiinnittänyt ministeriön huomiota vastaisen varalle siihen, että asioiden käsittely tulisi järjestää niin, että myös hallintokantelut saataisiin ratkaistua perustuslain 21 §:n 1 momentin ja hallintolain 23 §:n edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Oikeuskansleri totesi edelleen, että tuolloin voimassa olleeseen hallintomenettelylakiin ei sisällynyt (kuten ei nytemmin hallintolakiin) säännöstä vastineen hankkimisesta. Vastineen pyytäminen oli siten ollut käytännön varassa. Tarkasteltuaan vastineen hankkimiseen liittyviä näkökohtia oikeuskansleri on todennut, että puheena olevan kaltaisessa ja kiistanalaisessa asiassa hankitut lausunnot olisi – ellei ole erityistä syytä menetellä toisin – parempi toimittaa kantelijalle, joka on niitä pyytänyt.

Edelleen oikeuskansleri on jatkokantelun johdosta arvioinut ympäristöministeriön päätöstä Vantaan kaupungin viranomaisten menettelyn osalta.

Oikeuskanslerilla ei ole ollut huomautettavaa ministeriön sen käsityksen johdosta, että asemakaavan laatiminen vasta radan rakentamisen ja puron uoman siirtämisen jälkeen ei ole ollut lainvastaista. Raide oli rakennettu yleiskaavassa rata-alueeksi muodostetun kiinteistön alueel-

le olemassa olevien raiteiden viereen ja puron siirrolle oli saatu ympäristölupaviraston lupa. Oikeuskansleri on yhtynyt ministeriön käsitykseen siinä, että jo rakennetuilla taajama-alueilla rata-alueet olisi hyvä asemakaavoittaa ennen niiden toteuttamista muun muassa raideliikenteen aiheuttamien melu- ja maisemakysymysten selvittämiseksi.

Tiedusteluun vastaamatta jättämisen osalta oikeuskansleri on todennut, että se liittyi asiaan, jolla asianomaisen valvontaviranomaisen tulee toimialallaan ja -alueellaan valvoa lain noudattamista. Tällä perusteella Vantaan kaupungin ympäristökeskuksella oli ollut erityistä aihetta tutustua asiaan ja selvittää, vaativatko ratahankkeen toteuttamiseksi suoritettujen toimenpiteet luvan tai lupia. Ongelmana näytti olleen se, ettei ympäristökeskuksella ollut selvää käsitystä luvantarpeesta. Epätietoisuutta osoittanee sekin, että Uudenmaan ympäristökeskuksellekin selvisi lähes vuoden kuluttua sille tehdystä kantelusta, että purouoman siirto vaati luvan ja sitä tuli hakea. Oikeuskansleri on katsonut, ettei asia antanut aihetta muuhun kuin, että hän on kiinnittänyt Vantaan kaupungin ympäristökeskuksen huomiota siihen, että valvontatehtäviä hoidettaessa tulee toimivaltaisen viranomaisen tarvittaessa mahdollisuuksien mukaan omasta aloitteestaan, mutta myös yleisöltä tulleiden ilmoitusten perusteella pyrkiä seuraamaan ympäristössä suoritettavia toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia sekä tarvittaessa selvittää, ovat ympäristöä muuttavat toimenpiteet luvan varaisia ja onko toimenpiteille hankittu lupa, jos se on tarpeen. Jos luvanvaraiseen toimenpiteeseen on ryhdytty ilman lupaa, viranomaisen tulee harkita, mihin lainmukaisiin valvontatoimenpiteisiin laillisen olotilan palauttamiseksi asiaa antaa aihetta. Jos ilmoitus on tullut yleisöltä, olisi ilmoittajalle pyrittävä vastaamaan ottaen huomioon sen, että asiallisiin viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita koskeviin tiedusteluihin tulisi vastata kohtuullisessa ajassa, jos se on mahdollista tuottamatta viranomaiselle merkittävästi lisätyötä.

Ympäristökeskukselle osoitettujen asiakirjapyyntöjen osalta oikeuskansleri on viitannut tuolloin voimassa olleisiin yleisten asiakirjojen julkisuutta koskeviin säädöksiin ja todennut, että viranomaisen hallussa olleet asiakirjat olivat lähtökohtaisesti julkisia, joista jokaisella oli oikeus saada tieto. Asiakirjapyynnössä ei kuitenkin oltu yksilöity määrättyä asiakirja, vaan pyyntö oli ollut laveampi ja edellytti asian tarkempaa selvittämistä. Oikeuskansleri on katsonut, että ympäristökeskuksen olisi pitänyt toimittaa asiakirjat tai

– ellei se ollut vaikeuksitta mahdollista – pyytää kantelijaa yksilöimään asiakirjat tarkemmin. Jos tarkoitus oli keskittää asiakirjapyyntöä käsittelyä kanteluasian käsittelyyn, kantelijalle olisi pitänyt ilmoittaa kanteluasian käsittelyn siirrosta Uudenmaan ympäristökeskukselle. Oikeuskansleri on katsonut, ettei Vantaan kaupungin ympäristökeskuksen menettely ole tältä osin ollut julkisuuslainsäädännön mukaista.

Oikeuskansleri on saattanut edellä selostetut ympäristöministeriön sekä Vantaan kaupungin viranomaisten menettelyä koskevat käsitykset, ohjeet ja lausuman asianomaisten tietoon toimittamalla niille jäljennökset päätöksestään (13/1/04).

Suomen ympäristökeskus

Käsitys

Apulaisoikeuskanslerin päätös, joka koski Suomen ympäristökeskuksen virkamielen oikeutta kannella oikeuskanslerille esimiehensä menettelystä, on selostettu jaksossa 7. sivulla 153 (710/1/04).

Alueelliset ympäristökeskukset

Käsitys

Viranomaisen velvollisuus vastata tiedusteluun

Ympäristökeskuksen viranhaltijat olivat jättäneet vastaamatta kantelijan kahteen sähköpostitse lähettämään tiedusteluun, jotka koskivat hänen omistamallaan tontilla tehtyä liito-oravahavaintoa ja havainnon vaikutusta voimassa olleeseen rakennuslupaun. Viranhaltijat eivät selvityksensä mukaan muistaneet vastaamattomuuden syitä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että hyvän hallinnon mukaiseen neuvontavelvollisuuteen kuuluu se, että viranomainen vastaa sen toimivaltaan kuuluviin asiallisiin, riittävällä tavalla yksilöityihin kysymyksiin ja antaa vastauksensa pääsääntöisesti kirjallisesti, jos asiakas on esittänyt kysymyksensä kirjallisesti ja erityisesti, jos asiakas on sitä pyytänyt. Sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta viranomaisen

on viipymättä ilmoitettava lähettäjälle. Tässä tapauksessa viranhaltijoiden olisi tullut lain ja hyvän hallintotavan mukaisesti vastata viesteihin ainakin ilmoittamalla niiden vastaanottamisesta ja mahdollisesti viittaamalla pian annettavaan lausuntoon. Ympäristökeskuksen huomiota kiinnitettiin viranomaisen velvollisuuteen vastata sille osoitettuihin sähköpostiviesteihin (1168/1/04).

Muu kannanotto

Alueiden valintaperusteina olleiden esiintymien sijainnin selvittämisestä

Kantelukirjoituksen mukaan Natura 2000-verkostoehdotusta valmisteltaessa oli alueiden luontoarvoja selvitelty puutteellisesti. Ympäristöviranomaiset eivät tienneet, missä ne esiintymät sijaitsivat, joiden olemassaolon vuoksi alueet oli sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura-verkostoon. Tästä oli seurannut, että ympäristöviranomaiset olivat edellyttäneet, että asianomainen hankkeen toteuttaja tai suunnitelman laatija itse selvittää, missä kyseisiä luontoarvoja sisältävä esiintymä sijaitsee.

Oikeuskansleri on vastauksessaan todennut, että kysymys on luonnonsuojelulain 65 §:stä, jolla on pantu täytäntöön luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä edellytetty arviointimenettely. Lainkohdan mukaisen (vaikutus)arvioinnin suorittaminen kuuluu hankkeen toteuttajalle tai suunnitelman laatijalle. Sen seikan selvittäminen ja arviointi, onko alueella sellaisia luontoarvoja, että se on voitu sisällyttää Natura-ehdotukseen, on taas kuulunut ympäristöviranomaisille. Tästä johtuen ympäristöviranomaisen tulee tuntea ne kohteessa olevat luontotyypit ja lajit, jotka ovat olleet ehdotuksen perusteina. Sen vuoksi ja koska alueellinen ympäristökeskus antaa lain 65 §:n 2 momentin mukaisen lausunnon arvioinnista, sen asianmukaisen lausunnon antaminen edellyttää tietoja, paitsi kohteen luontoarvoista, myös niihin liittyvien luontotyyppien ja lajien esiintymisistä.

Oikeuskansleri on saattanut yllälausutun ympäristöministeriön tietoon todeten, että kirjoitus antaa aihetta epäillä, että luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin soveltamisessa on saatettu menetellä tavalla, joka ei kenties tarkoin vastaa lain sisältöä ja tarkoitusta (44/1/04).

5 Kunnallis- ja muun itsehallinnon laillisuusvalvonta

Yleistä

Kunnallishallintoon ja muun itsehallinnon laillisuusvalvontaan liittyvistä, yleishallinnon alaa koskevista kanteluista toimenpiteisiin joh- taneissa asioissa on ollut muun muassa kysy- mys suorahankintapäätöksen tekemisen laimin- lyönnistä, oikaisuvaatimuksen ja siihen liittyvän päätöksen nähtävälle panosta, kunnanjohtajan esteellisyydestä, kunnanhallituksen hylkäävästä päätöksestä kiinteistöveron vapautukseen liitty- vässä asiassa, kiinteistöpalvelukeskuksen valo- kopiomaksuista ja työnhakijan henkilötietojen keräämisestä. Lisäksi asiakohdassa on selostettu sellaisia ratkaisuja, joilla on liittynyt useamman hallintokunnan toimialaan tai jotka koskevat yleishallinnollisia kysymyksiä.

Kunnallisen opetushallinnon osalta kertomus- vuonna ratkaistiin muun muassa opiskelijoiden henkilönsuojaimista perittävää maksua koskeva asia. Kertomusvuonna tuli vireille muun muas- sa lastensuojelulaitoksessa annettavaa opetusta koskevia kanteluita, joiden tutkinta oli kerto- musvuoden päättyessä vielä kesken. Apulaisoi- keuskansleri arvioi menettelyä näyttelyn poista- misessa kirjastosta ulkopuolisen kritiikin vuok- si.

Sosiaalihuoltoa koskevissa kanteluasioissa on ollut kysymys sosiaalihuollon palveluista ja etuuksista ja niihin liittyvistä menettelyistä. Kertomusvuonna huomautettiin sosiaalitoimea toimeentulotukihakemuksen liian pitkästä käsit- telyajasta. Toimeentulotukea koskevissa kantelu- ratkaisuisa kiinnitettiin myös huomiota muun muassa viranomaisen neuvontavelvollisuuteen ja velvollisuuteen antaa etuusasiassa päätös. Hel- singin kaupungin vammaispalvelulain mukaisia kuljetuksia koskeviin kanteluihin annetut ratkai- sut muodostivat kertomusvuonna laajan asiako- konaisuuden. Asiaan liittyvä apulaisoikeuskans- leriin kirje on kertomuksen jaksossa 7. Tervey- denhuollon osalta arvioitavana oli muun muassa

johtajaylilääkärin päätös potilaalle annettavasta hoidosta ja johtavan terveyskeskuslääkärin men- nettely kotikäynnin asianmukaisuuden ja poti- laan omaisten kanssa pidetyn kokouksen osalta.

Apulaisoikeuskanslerin vuonna 2005 tutkit- tavakseen ottamaan päivähoidon turvallisuutta koskevaan omaan aloitteeseen liittyen otettiin omana aloitteena tutkittavaksi eräässä päiväko- dissa sattunut karkaamistapaus ja päivähoidon turvallisuutta koskevat mahdolliset systemaatti- set turvallisuusongelmat (9/50/06). Oikeuskans- leri teki kertomusvuonna tarkastuksen Kotkan kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen ja apulais- oikeuskansleri Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen.

Kuntien ympäristöhallintoon liittyvät kante- lut painottuivat maankäyttö- ja rakennuslain- säädännön mukaisiin menettelyihin. Kantelut liittyivät muun muassa kuntien kaavoitukseen, rakennusvalvontaviranomaisten menettelyyn, kuntien ympäristölautakunnan menettelyyn, jätehuoltoon ja katujen peruskunnostamiseen. Toimenpiteitä aiheutui muun muassa kaupungin menettelystä kaavamuutoshakemuksen käsitte- lyssä, päätöksen teosta rakennusluvan voimas- saolon pidentämisestä koskevassa hakemuksessa, rakennustarkastajan menettelystä sikalan laa- jennushankkeessa, tienpitovelvollisuudesta ja kaupungin vuokra-asunnossa asuneen vainajan omaisuuden käsittelyssä. Osa kanteluista koski kunnan ympäristölautakunnan menettelyn lisäk- si myös alueellisia ympäristökeskuksia.

Kertomusvuonna käsiteltiin myös kirkollis- hallintoon liittyneitä kanteluita, muun muassa kysymystä kirkkojärjestyksen ja siunaamiskäy- tännön lainmukaisuudesta sekä Ahvenanmaan itsehallintoon liittyneitä asioita.

Kirkollishallinnon alaan kuuluvien kantelu- jen, sekä vireille tulleiden että ratkaistujen, mää- rä kertomusvuonna pysyi edellisvuosien tapaan varsin vähäisenä. Kanteluissa ei ollut havaitta- vissa erityisiä keskittyviä.

Kunnallishallinto

Yleishallinto

Huomautus

Kaupungin järjestämän ruokapalvelun siirtäminen ravintolapalveluita toimittavalle osakeyhtiölle

Kaupunki oli järjestänyt muun muassa vanhusten ruokapalvelun uudelleen siten, että se oli tehnyt sopimuksen asiasta ruokapalveluja toimittavan osakeyhtiön kanssa. Kaupunki omisti osakeyhtiöstä 66,5 %. Tämän vuoksi se oli katsonut osakeyhtiön omistussuhteiden osalta kaupungin omaksi yksiköksi eikä hankinnassa ollut järjestetty tarjouskilpailua. Hankinta oli tehty suoraan hankintana mainitulta osakeyhtiöltä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaisussaan todennut, että julkisista hankinnoista annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan hankinta saadaan tehdä ilman tarjouskilpailua vain erityisistä syistä. Oikeuskäytännön perusteella on katsottu, että hankintayksikön omien yksiköiden ns. in-house -hankintoja tai hinnaltaan vähäisiä hankintoja ei ole välttämättä kilpailutettava.

Hyvän hallinnon ja hankintalain keskeisten periaatteiden mukaan kaupungin olisi tullut kirjallisesti perustella hankintapäätös, josta olisi käynyt ilmi ne perusteet, miksi hankintapäätös oli tehty suoraan hankintana ilman tarjouskilpailua. Kaupungilta saadun tiedon mukaan tällaista päätöstä kaupunki ei ollut tehnyt.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on huomauttanut kaupunginhallitusta ja kaupungin sosiaali- ja terveysvirastoa perustellun suoraan hankintapäätöksen tekemisen laiminlyönnistä (932/1/05).

Käsitykset

Kunnanhallituksen hylkäävä päätös kiinteistöveron vapautuksesta

Kiinteistöverolain 37 §:n 2 momentin mukaan kunta voi osittain tai kokonaan vapauttaa kyseisen lain 12 a §:n mukaan määrätystä kiinteistöveroista. Harkintavalta kuuluu kunnalle. Kunnanhallitus oli käyttänyt sille sallittua harkintavaltaa ja hylännyt kantelijan hakemuksen kiinteistöveron poistamisesta. Verotusmenettelystä annetun lain 88 §:n 6 momentin mukaan päätöksestä ei saa valittaa. Kunnanhallitus oli kuitenkin liittänyt päätökseensä valitusosoituksen.

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt kunnanhallituksen huomiota sen tietoisuuteen päätöksensä valituskelpoisuudesta (1056/1/05).

Oikaisuvaatimuksen ja siihen liittyvän päätöksen nähtävällepano

Asiakas oli katsonut, että YTV:n hallitus oli lainvastaisesti julkaissut hänen henkilötietojaan mm. hänen nimensä internetissä. Oikaisuvaatimukseen annettu päätös koskien alennuslippuihin oikeutettujen asiakasryhmien alennuslippu-oikeuden myöntämisperusteita oli ollut verkkoliitteen sivuilla nähtävänä ja oikaisuvaatimusliitteineen olivat olleet nähtävänä YTV:n kirjaimossa muutoksenhakuajan.

Oikeuskansleritotesiratkaisussaan, että YTV:n hallituksen esityslistat ja pöytäkirjat ovat julkisia, jollei niitä ole salaiseksi todettu. Asiakkaan nimi oli esiintynyt oikaisuvaatimukseen annetussa päätöksessä. Oikaisuvaatimus koski kuitenkin YTV:n hallituksen päätöksen yleisiä perusteita eivätkä siitä ilmenneet sellaiset henkilökohtaiset yksityisen suojaa koskevat seikat, jotka edellyttivät salassapitoa. Sen sijaan oikaisuvaatimuksen liitteet saattoivat sisältää sellaista muun ohella taloudellista asemaa koskevia seikkoja, joiden salaiseksi merkitsemistä olisi ollut paikallaan harkita. Oikeuskansleri kiinnitti YTV:n hallituksen huomiota salassapidettävien asioiden huolellisempaan arviointiin. Päätös on luettavissa kokonaisuudessaan s. 157 (1198/1/04).

Kunnanjohtajan esteellisyys

Kunnanjohtaja oli määrännyt maksettavaksi kunnan tililtä A Oy:lle veroviraston arvonlisäveron maksuunpanopäätöksissä ilmoitetun määrän. Kunnanjohtaja oli ollut tuolloin A Oy:n hallituksen puheenjohtaja. A Oy:n osakkeet omisti pääosin kunta toisen yhtiönsä kautta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kunnanjohtaja oli tuolloin voimassa olleen kuntalain 52 §:n 2 momentin sekä hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdan ja 11 §:n 1 momentin mukaan ollut esteellinen määräämään maksettavaksi kysymyksessä olevan määrän A Oy:n tilille.

Kun kunnanhallitus oli jo määrännyt 31.3.2003 kunnanhallituksen puheenjohtajan antamaan kunnanjohtajalle neuvoa-antavan työnjohdollisen suullisen huomautuksen, ja suullinen huomautus oli kunnanjohtajalle annettu, asia ei an-

tanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnanjohtajan huomiota esteellisyyssäännöksiin (595/1/05).

Kaupungin menettely oikeuskanslerille annettavien tietojen antamisessa

Asiassa oli kysymys apulaisoikeuskanslerin omana aloitteenaan tutkittavaksi ottamasta kaupungin sosiaaliamiehen toiminnan uskottavuuteen liittyvästä asiasta.

Suomen perustuslain 111 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkisilta tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Kaupungin sosiaalilautakunta ei apulaisoikeuskanslerin kaupunginhallituksen kautta osoittaman selvityspyynnön johdosta antamassaan selvityksessä tuonut esille sitä, että se oli antanut lääninhallitukselle samassa asiassa selvityksensä vain vajaata kahta kuukautta aikaisemmin. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tuo seikka olisi tullut tuoda esille oma-aloitteisesti. Asiassa oli tältä osin kysymys ensinnäkin ylimmälle laillisuusvalvojalle perustuslaissa säädetyistä oikeudesta tietojen saantiin ja viranomaiselle asetetusta velvollisuudesta niiden antamiseen. Oleellista asiassa ei kuitenkaan ollut pelkästään tietojen antaminen ja saaminen sellaisenaan, vaan myös laillisuusvalvontainstituution toimintamahdollisuudet ylipäänsä samoin kuin valvontajärjestelmän uskottavuus. Se, että epäilyt sosiaaliamiehen virka-aseman mahdollisesta ristiriidasta sosiaaliamiehen tehtävien kanssa olivat jo johtaneet toiselle valvontaviranomaiselle tehtyihin yhteydenottoihin ja asian käsittelyyn valvontaviranomaisessa, oli merkityksellinen seikka myös oikeuskanslerivirastossa tapahtuvan käsittelyn kannalta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaalilautakunnan huomiota oikeuskanslerille laillisuusvalvontaa varten annettavista tiedoista todettuun ja lähetti päätöksensä tiedoksi myös kaupunginhallitukselle (13/50/06).

Asian siirrosta ilmoittaminen ja henkilötunnusten merkitseminen

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan työnantajansa kaupungin menettelyä. Kantelukirjoituksessa tuli esiin muun muassa, että kantelija ei

ollut saanut kaupunginjohtajalle lähettämäänsä kirjeeseen vastausta.

Kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan selvityksen mukaan kaupunginjohtaja oli siirtänyt asian käsittelyn henkilöstökeskukseen. Selvityksen mukaan siirrosta ei ollut erikseen ilmoitettu kantelijalle, koska ”asian käsittely oli siirretty kaupungin sisällä toiselle taholle ja kantelijan on täytynyt ymmärtää, että asiaa hoidetaan henkilöstökeskuksessa”.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan olisi ollut asianmukaista, että kantelijan kaupunginjohtajalle osoittaman kirjeen siirrosta kaupungin henkilöstökeskuksen käsiteltäväksi olisi ilmoitettu kantelijalle. Hän saattoi tämän käsityksensä kaupunginhallituksen tietoon.

Kantelijan oikeuskanslerinvirastoon toimittamasta vastineesta ja sen liitteestä ilmeni, että kantelijalle oli hänen pyynnöstään annettu hänen vakanssinsa siirtoa koskeva päätöspöytäkirja, jossa oli kymmenen kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden työntekijän nimet ja syntymäajat sosiaaliturvatunnuksineen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota siihen, että henkilötietolain 13 §:n 4 momentin mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että henkilötunnusta ei merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin asiakirjoihin (82/1/05).

Tarkastuslautakunnan neuvontavelvollisuus

Henkilö oli esittänyt terveydenhuollon kuntayhtymän tarkastuslautakunnalle selvityspyynnön ja tähän liittyvän kiirehtimispyynnön. Koska tarkastuslautakunta ei selvityksensä mukaan ollut toimivaltainen käsittelemään henkilön esittämiä vaatimuksia, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei lautakunta myöskään ollut hallintolain 8 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla velvollinen vastaamaan henkilön selvityspyyntöön eikä kiirehtimispyyntöön.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan henkilö oli pyytänyt selvitystä kuntalaisena. Kysymys ei ollut häntä itseään koskevasta hallintoasiasta, jossa hänellä olisi ollut oikeussuojan tarvetta. Näin ollen tarkastuslautakunta ei ollut hallintolain 21 §:n nojalla velvollinen oma-aloitteisesti siirtämään asiaa toimivaltaiselle kuntayhtymän hallitukselle. Sen sijaan apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että lautakunnan olisi tullut neuvoa ja opastaa henkilöä hallintolain 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla

kääntymään toimivaltaisen viranomaisen puoleen (905/1/05).

Muut kannanotot

Työnhakijan henkilötietojen kerääminen

Kantelija oli kirjoituksessaan pyytänyt oikeuskanslerin tutkimaan kaupungin menettelyn asianmukaisuuden työnhakijoille työhaastattelussa esitettyjen kysymysten osalta. Neljään perushoitajan toimeen haastateltuja henkilöitä oli pyydetty kertomaan muun muassa taustastaan, perheestään ja harrastuksistaan (kysymys nro 1), minkä lisäksi heiltä oli kysytty, minkälainen heidän terveytensä on (kysymys nro 2) ja mitä he odottavat elämältä (kysymys nro 3).

Apulaisoikeuskansleri pyysi asiassa lausunnon tietosuojavaltuutetulta, joka tarkasteli asiaa yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain ja henkilötietolain kannalta. Tietosuojavaltuutettu toi esille muun muassa yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:ssä henkilötietojen keräämiselle säädetyn tarpeellisuusvaatimuksen ja totesi, että työnantajan tulee työhaastattelussa esitettyjen kysymysten osalta aina etukäteen arvioida tarpeellisuusvaatimuksen täyttyminen. Tietosuojavaltuutettu katsoi, että sopivuuden selvittämiseksi perushoitajan työhön ei ole tarpeellista esittää yksityiskohtaisia kysymyksiä taustasta, perhesuhteista, harrastuksista tai elämän odotuksista, ellei kysymyksillä ole suoranaista vaikutusta kyseisen tehtävän hoitamiseen tai elleivät ne liity välittömästi työsuhteeseen. Tietosuojavaltuutettu totesi terveydentilätietojen osalta, että ilmeisesti ne ovat olleet tarpeellisia tehtävän kannalta, mutta selvityksen mukaan työnantaja ei ollut tuonut esille perusteluja kysymysten tarpeellisuudesta suhteessa työhön. Lausunnon mukaan työnantaja ei asiakirjoista ilmi käyvän selvityksen perusteella ollut esittänyt työhaastattelussa kysymysten 1–3 osalta asianmukaisia perusteluja tarpeellisuusvaatimuksen osalta koskien kyseessä olevaa työpaikkaa. Tietosuojavaltuutettu katsoi, että mikäli työnantaja haluaa saada tietoja työnhakijoista ja heidän ominaisuuksistaan, kysymykset tulisi muotoilla siten, että työnhakija ymmärtää miten kysymykset liittyvät työsuhteeseen ja työtehtävien hoitamiseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei hänellä ole syytä arvioida kysymysten lainmukaisuutta tietosuojavaltuutetun kannanotosta poikkeavalta tavalla. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kau-

pungin huomiota päätöksessä ja tietosuojavaltuutetun lausunnossa esitettyihin työnhakijan henkilötietojen keräämistä koskeviin näkököhtiin (1404/1/04).

Kaupungin vuokra-asunnossa asuneen vainajan omaisuuden käsittely

Kevättalvella 2006 keskusteltiin tiedotusvälineissä Helsingin kaupungin vuokra-asunnoissa asuneiden henkilöiden omaisuuden käsittelystä asukkaan kuoleman jälkeen. Lehtikirjoitusten mukaan olisi tullut ilmi tapauksia, joissa vuokralla asuneen vainajan tavarat olisivat hävinneet asunnosta ennen kuin omaisilla on ollut mahdollisuutta ottaa niitä haltuunsa. Lehtitietojen mukaan ainakin yksi tällainen tapaus olisi mennyt esitutkintaan. Apulaisoikeuskansleri päätti ottaa omana aloitteena tutkittavaksi, oliko kysymys yksittäistapauksesta vai mahdollisesti laajemmasta ongelmasta.

Asiaa selvittäessä ilmeni, että kaupungin sosiaalivirastolla oli vuodesta 2003 lukien ollut pysyväisohje menettelystä henkilön kuollessa sosiaalihuollon toimintayksikössä tai ostopalvelulaitoksessa. Lisäksi sosiaaliviraston tilapalveluyksikössä aiottiin valmistella ohje, jolla varmistetaan sosiaalityöntekijän tiedonsaanti asiakkaansa asunnon tyhjentämisestä, jotta tämä voi ottaa yhteyden omaisiin. Kaupunkisuunnitelu- ja kiinteistötoimen menettelyohje kaupungin vuokra-asunnoissa asuvien kuoleman varalta annettiin helmikuussa 2006.

Koska julkisuudessa olleen yksittäistapauksen esitutkinta oli edelleen kesken, apulaisoikeuskansleri ei ottanut siihen kantaa. Hän kiinnitti vain huomiota siihen, että selvityksestä päätellen tapauksessa oli sijaisjärjestelyjen vuoksi menetetty asunnon tyhjennyksen ja siivouksen tilaamisesta ohjeista poikkeavalla tavalla. Tämän tapauksen lisäksi ei selvityksen perusteella ole tullut ilmi muita vastaavia yksilöityjä Helsingin kaupungin virastoja, viranhaltijoita tai muita julkista tehtävää hoitavia henkilöitä koskevia epäilyjä virheellisestä menettelystä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei hänellä ole oikeudellisia perusteita kyseenalaistaa kaupungin ilmoitusta siitä, että kyseessä näyttäisi olevan yksittäistapaus. Käytettävissä olleen selvityksen perusteella ohjeistuksessa ja neuvontapalvelujen järjestämisessä ei tullut ilmi sellaista, johon hänellä olisi aihetta puuttua. Hän saattoi kuitenkin ratkaisunsa ja siinä mm. ohjeistuksen noudattamisen varmistamisesta esitetyt näkökohdat

kaupunginhallituksen, sosiaaliviraston, kiinteistöviraston ja kaupunginkanslian oikeuspalveluiden tietoon (2/50/06).

Opetushallinto

Muut kannanotot

Opiskelijoiden henkilösuojaamista perittävä maksu

Rakennusliiton aluejärjestö oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, olivatko eräät ammatillisten oppilaitosten talonrakennusalan osastot toimineet ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista annetun opetusministeriön asetuksen mukaisesti periessään erisuuruisia korvauksia oppilaille hankkimistaan henkilökohtaisista työsuojelusäännösten mukaisista suojaamista. Asiassa saadusta selvityksestä kävi ilmi, että oppilaitoksilla oli erilaisia käytäntöjä suojavarusteiden kustantamisessa opiskelijoille. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että menettely, jossa opiskelijalta automaattisesti peritään maksuttomaan opiskeluun kuuluvista suojavarusteista maksu ilman, että hänelle annetaan mahdollisuutta käyttää oppilaitoksen kustantamia varusteita, ei ole ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 37 §:n 1 momentin ja edellä mainitun opetusministeriön asetuksen 6 §:n mukaista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen ei kuitenkaan katsonut mainittujen säännösten estävän sitä, että oppilaitos voi tarjota opiskelijalle mahdollisuuden omien varusteiden hankintaan. Tältä osin ratkaisussa kuitenkin korostettiin sitä, että opiskelijoita on kyseisessä tilanteessa selkeästi tiedotettava hankinnan vapaaehtoisuudesta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kannanotonsa asiassa lausunnon antaneen lääninhallituksen ja asiassa selvityksen antaneiden oppilaitosten tietoon (620/1/05).

Näyttelyn poistaminen kirjastosta ulkopuolisen kritiikin vuoksi

Eläinten oikeuksia puolustavalle järjestölle oli myönnetty lupa turkistarhausta arvostelemaan näyttelyn esillä pitämiseen kirjaston tiloissa. Viikkoa ennen sovitun määräajan päättymistä, kirjastonjohtaja päätti keskeyttää näyttelyn perustellen päätöstään sillä että hän oli, näyttelyn oltua esillä noin viikon saanut kriittistä palautet-

ta kirjaston asiakkaalta ja turkiseläinkasvattajien etujärjestöltä näyttelyn pitämisestä kirjaston tiloissa. Apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä kirjastonjohtaja ilmoitti päätyneensä näyttelyn keskeyttämiseen ”kirjaston työrauhan palauttamiseksi ja säilyttämiseksi”. Kaupungin selvityksessä todettiin, että ”näyttelyn päättämiseen on katsottava olleen perusteltu syy kirjaston työrauhan ja normaalin toiminnan edellytysten säilyttämiseksi”.

Apulaisoikeuskansleri piti lähtökohtana arvioinnissa, että kirjastonjohtajalla sinänsä on ollut toimivalta päättää valokuvanäyttelyn poistamisesta kirjaston tiloista, eikä hänen voida todeta menetelleen minkään nimenomaisen lainsäädännön vastaisesti. Kysymys on sen seikan arvioimisesta, onko näyttelyn poistaminen kesken ennalta sovitun näytteilläöoloajan tapahtunut oikeudellisesti hyväksyttävien periaatteiden mukaisesti, ottaen erityisesti huomioon julkisen tehtävän hoitamiselta edellytettävä objektiivisuus.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään muun muassa seuraavan.

Selvityksen valossa näyttelyn päättämiseksi esitetty perustelu oli vailla kestäväää reaalista pohjaa. Oli nimittäin jäänyt avoimeksi, miten näyttelyn jatkaminen olisi vaarantanut ”kirjaston työrauhan” ja ”normaalin toiminnan”. Oli pantava merkille, että kirjastonjohtaja oli saanut nähtäväkseen esitetyt valokuvat jo siinä vaiheessa kun näyttelystä sovittiin ja katsonut näyttelyn tuolloin kirjaston tiloihin sopivaksi. Kirjaston toimintaa vaarantava luonne oli näin ollen paljastunut kirjastonjohtajalle vasta hänelle tulleen ”erittäin voimakkaan asiakaspalautteen” kautta. Palaute oli sittemmin osoittautunut muodostuneen kahdesta yhteydenotosta, joista ainakin toinen tuli näyttelyn sanomaan nähden vastakaiselta intressitalolta.

Käytettävissä olevan selvityksen valossa, kirjastonjohtajan ratkaisu oli perustunut näyttelyä kohtaan esitettyyn sisällölliseen kritiikkiin, eikä voinut välttyä päätelmältä, että kaupungin selvityksessä mainitut kirjastotoimintaa ohjaavat keskeiset periaatteet, tasa-arvo ja moniarvoisuus, olivat saaneet väistyä ulkopuolisen mielipidevaikutuksen tieltä. Vaille riittävää huomiota asiassa näkyi jääneen, että julkisen tehtävän hoitamiselta edellytetään objektiivisuutta, eivätkä siihen saa vaikuttaa tehtävän hoitamiseen kuulumattomat, ulkopuolelta tulleet vaikuttimet.

Kirjastonjohtajan päätökselleen esittämässä perusteluissa tai kaupungin lausunnossa ei ollut lainkaan argumentoitu perustuslaissa turvatulla sanavapauden periaatteella. Sitä ei siten ilmeises-

tikään edes ollut nähty varteenotettavana punnintaparina näyttelyn poistamista koskeville vaatimuksille. Lausunnossaan kaupunki tarkasteli tapahtunutta jälkikäteenkin varsin yksipuolisista lähtökohdista. Perustuslain yhdenvertaisuusvaatimusta oli jonkin verran käsitelty, mutta sanavapausproblematiikka oli sivuutettu kokonaan. Lausunnossa huomiota kiinnitti sekin, että kaupunki totesi näyttelyiden palvelevan kirjastolaissa asetettuja tavoitteita ja niillä olevan sivistyksellinen ja kulttuurinen merkitys, mutta siitä huolimatta tapausta jäsenettiin vain yksityisoikeudellisen sopimuksen rikkomisen problematiikasta käsin, viitattiin lakiin varallisuus oikeudellisista oikeustoimista ja lausuttiin kyseessä olevan riita-asian, jonka ratkaiseminen kuului käräjäoikeudelle.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että vaikka ei olekaan olemassa subjektiivista oikeutta näyttelyn keinoin ilmaista mielipiteitään kirjaston tiloissa, sinne jo hyväksytyyn näyttelyn keskeyttäminen esityksillä perusteilla on tosiasiallisesti merkinnyt puuttumista mielipiteen ilmaisemisen vapauteen. Käsitelyksensä hän totesi, että kaupungin taholta esiin tuotu näkökulma ja argumentaatio oli tapahtumaa kokonaisuutena tarkastellen oikeudellisesti kestävä.

Apulaisoikeuskansleri arvioi kirjastonjohtajan menettelyn lähinnä ylireagoimiseksi sinänsä ikävässä ja ilmeisesti varsin yllättäen eteen tullessa tilanteessa. Päätöksessä esitetyt näkökohdat saatettiin kaupungin ja kyseisen kirjastonjohtajan tietoon. Katso myös sivu 46 (256/1/06).

Sosiaali- ja terveyshallinto

Huomautus

Toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästyminen

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin toimeentulotuen antamista koskevan hakemuksen käsittelyaikaa. Toimeentulotukihakemuksen käsittely kesti seitsemän viikkoa hakemuksen jättämisestä. Näin pitkälle käsittelyajalle ei ollut esitetty annetussa selvityksessäkään oikeudellisesti kestäviä syitä. Hakemuksen käsittelyaika ei täyttänyt toimeentulotuesta annetun lain 14 §:n 4 momentissa säädettyä vaatimusta asian viivytyksettömästä käsittelystä. Apulaisoikeuskansleri huomautti kaupungin sosiaalitoimea vastaisen varalle toimeentulotukihakemuksen liian pitkästä käsittelystä. Katso myös sivu 46 (805/1/05).

Käsitykset

Viivästys tiedon antamisessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti perusturvalautakunnan huomiota siihen, että asiakirjan antamista koskeva asia on julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan käsiteltävä viivytyksettä. Tieto tulisi kuitenkin antaa viimeistään kuukauden kuluttua tietopyynnön esittämisestä ja tällöin viivästymiselle tulee olla lainkohdassa tarkoitettu syy.

Kantelijan tarkoittamassa tapauksessa tieto oli annettu noin kahdeksan kuukauden kuluttua tietopyynnön esittämisestä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tietopyyntöä ei ollut käsitelty julkisuuslain edellyttämällä tavalla viivytyksettä. Asiassa olisi joka tapauksessa tullut tehdä päätös tietojen antamisesta tai niiden epäämisestä julkisuuslain mukaisten määräaikaisten rajoissa. Sosiaalitoimen virkamiehen katsottiin laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä tietopyyntöä koskeva asia kohtuullisissa ajassa.

Apulaisoikeuskansleri totesi myös, että antaessaan tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta virkamiehen tulee erityisellä huolella tutkia, onko tiedon pyytjä asianosaisasemansa perusteella oikeutettu saamaan tiedon. Katso myös sivu 50 (79/1/05).

Toimeentulotukiasiakkaan kohtelu

Henkilö oli puhelimitse kaksi eri kertaa yrittänyt varata aikaa sosiaalitoimistoon siinä onnistumatta. Kunnan sosiaalityöntekijä oli puhelimitse ilmoittanut, ettei toimeentulotuen myöntäminen vuokravakuuteen kuulu sanotun kunnan velvollisuuksiin, vaan henkilön tuli hakea tukea toisesta kunnasta.

Apulaisoikeuskansleri piti sosiaalityöntekijän menettelyä asiakaslain ja hyvän hallinnon periaatteiden vastaisena. Asiakkaan neuvontavelvollisuus ei ollut toteutunut asiakaslaissa tarkoitettulla tavalla eikä asiakas ollut saanut kirjallista päätöstä, jotta hän olisi voinut käyttää lainmukaisia muutoksenhakekeinoja. Lisäksi asiakkaalla oli toimeentulotuesta annetun lain nojalla oikeus saada asiansa käsiteltäväksi viivytyksettä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan niissä tilanteissa, joissa kunnilla oli eri käsitys, kummalle kunnalle toimeentulotuen myöntäminen vuokravakuuteen kuului, sosiaaliviranomaisten tuli kuitenkin huolehtia, ettei asiakkaan oikeus toimeentulotukeen vaarantunut.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan hallintolain 10 §:n mukaisen yhteistyön avulla voitaisiin pyrkiä ratkaisemaan kiistakysymykset siitä, mille kunnalle toimeentulotuen myöntäminen vuokratuuteen kulloinkin kuului. Koska jokaisella on perustuslain mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei toimeentulotuen saantia tule kuitenkaan rajoittaa tai toimeentulotukiasian käsittelyä viivyttää kuntien sosiaaliviranomaisten välisistä käsityseroista johtuvista syistä. Katso myös sivu 50 (71/1/05).

Oikeus kirjalliseen päätökseen

Selvityksessään oikeuskanslerille sosiaalityöntekijä oli ilmoittanut kertoneensa sosiaalihuollon asiakkaalle, ettei tämän kannattanut hakea vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) mukaista kuljetuspalvelua, koska sosiaalityöntekijän päätös tulisi olemaan kielteinen. Sosiaalityöntekijä oli kirjannut asiakkaan toimentulotukiasiakirjoihin, ettei asiakas ollut oikeutettu kuljetuspalveluun.

Apulaisoikeuskansleri viittasi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (asiakaslaki) 5 §:ään ja totesi, ettei ollut lainkohdassa tarkoitettua selvittämismenettelyä mukaista ilmoittaa asiakkaalle, ettei kuljetuspalvelua kannattanut lainkaan hakea, koska sosiaalityöntekijän arvion mukaan asiakas ei ollut vammaispalvelulain tarkoittama vaikeavammaisen ja hänen päätöksensä tulisi siten olemaan kielteinen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että sosiaalihuollon asiakkaan perustuslain mukainen oikeusturva edellytti, että hänelle kerrotaan mahdollisuudesta jättää etuaan ja oikeuttaan koskevassa asiassa hakemus ja oikeudesta saada siihen hallintolain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettu kirjallinen päätös, jotta hän voi käyttää lainmukaisia muutoksenhakukeinoja.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri piti hyvän hallinnon vastaisena menettelynä sitä, että sosiaalityöntekijä oli tehnyt vain asiakkaan toimentulotukiasiakirjoihin lyhyen kannanoton asiakkaan vammaispalvelulain mukaisesta kuljetuspalvelusta. Katso myös sivu 50 (857/1/05).

Sosiaalikeskuksen menettely asiakirjapyyntöasiassa

Kantelija kertoi oikeuskanslerille osoittamaan kirjoituksessa laittaneensa asiakirjapaatimuksen vireille kaupungin sosiaali- ja terveys-

keskuksessa. Asiakirjoja ei ollut kantelijan mukaan luovutettu eikä asiassa ollut annettu päätöstä. Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan sosiaali- ja terveyskeskuksen menettelyn.

Sosiaali- ja terveyskeskuksen selvityksen mukaan kantelija oli pyytänyt kyseisiä asiakirjoja useasti aikaisemminkin ja ne oli hänelle luovutettu. Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveyskeskuksessa ei ollut syntynyt hänestä uusia asiakirjamerkintöjä. Selvityksessä todettiin, että kantelijan aikaisempiin asiakirjapyyntöihin oli vastattu johtavan sosiaalityöntekijän kirjeillä ja että kantelijan asioita hoitaneet sosiaalityöntekijät olivat olleet kantelijaan yhteydessä ja selvittäneet hänelle, että hän on saanut kyseiset asiakirjat. Selvityksessä oli viitattu Etelä-Suomen lääninhallituksen asiassa antamaan ratkaisuun.

Oikeuskansleri totesi hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen edellyttävän, että viranomaiselle lähetettyihin asiallisiin yhteydenotto-pyyntöihin ja kirjeisiin vastataan kohtuullisessa ajassa. Hän totesi, että sosiaali- ja terveyskeskuksen antaman selvityksen perusteella se, miten kantelijan asiakirjapyyntö oli siellä käsitelty, oli jäänyt epäselväksi. Saadun selvityksen mukaan sosiaalitoimeen toimittaman asiakirjapyyntö johdosta ei kuitenkaan näyttänyt menetellyn julkisuuslain 14 §:ssä säädetyllä tavalla tai annetun muutakaan nimenomaista vastausta. Oikeuskansleri viittasi omalta osaltaan samoihin asioihin kuin Etelä-Suomen lääninhallitus aikaisemmassa päätöksessään sosiaali- ja terveyskeskukselle. Hän huinnitti lisäksi sosiaali- ja terveyskeskuksen huomiota julkisuuslain 14 §:ssä säädettyyn menettelyyn asiakirjan antamisessa sekä yleisemminkin viranomaiselle osoitettuun asiallisiin kirjeisiin vastaamiseen (669/1/05).

Asiakirjapyyntöä käsittelevä

Henkilö oli 17.2.2005 päivätyllä kirjeellä pyytänyt kaikki kaupungin sosiaalitoimissa olevat itseään ja lapsiaan koskeva asiakirjat. Hän oli saanut vain turvakodilla olleet asiakirjat, vaikka kiistatonta oli, että sosiaalitoimissa oli myös muita asiakirjoja. Viimeksi mainitulta osalta tietopyyntö jäi tässä vaiheessa käsittelemättä. Selvityksessään sosiaalilautakunta myönsi, että toiminta tietopyyntöön vastaamisessa oli ollut puutteellista. Henkilö sai kaikki pyytämänsä asiakirjat heinäkuussa 2005.

Sosiaalityön johtaja ei selvittänyt yksilöidysti, mistä seikoista puutteellinen menettely oli johtunut. Tapauksesta oli pääteltävissä, että viran-

haltijat eivät olleet joko tunteneet viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) edellyttämiä tehtäviään eikä lain mukaista menettelyä tai he eivät ainakaan olleet toimineet tietopyyntöön vastaamisessa julkisuuslain edellyttämällä tavalla.

Apulaisoikeuskansleri korosti, että sosiaaliviranomaisten tulee noudattaa julkisuuslain 18 §:n mukaista hyvää tiedonhallintatapaa, mikä edellyttää muun ohessa sitä, että viranomaisen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto tehtävän- jaosta ja siitä menettelystä, jota noudatetaan tietopyyntöön vastaamisessa sekä julkisuuslain mukaisessa päätöksenteossa. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota asian käsittelyn viivästymiseen. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä tiedoksi sosiaali- ja terveyslautakunnalle (277/1/05).

Toimeentulotukihakemusten käsittely

Kantelukirjoituksessa viitattiin tietoihin, joiden mukaan kaupungissa joutui odottamaan toimeentulotukipäätöstä kolmisen viikkoa.

Sosiaalilautakunnan selvityksessä todettiin uuden yksilö- ja perhehuoltojärjestelmän käyttöönoton vuoden 2006 alussa hidastaneen toimeentulotukiasioiden päätöksentekoa sekä 1.1.2006 voimaan tulleen toimeentulotukilain rakennemuutoksen hankaloittaneen alkuvuonna 2006 päätöksentekoprosessia perusturvatoimistosta riippumattomista syistä. Sanotut muutokset ja lisäksi usean työntekijän yllättäen alkanee pitkä sairauslomat hidastivat päätöksentekoa, vaikka sijaisia palkattiin ja ylitöitä tehtiin runsaasti. Maaliskuun 2006 alkupäivinä hakemusten käsittelyaika oli vaihdellut runsaasta viikosta noin kolmeen viikkoon keskimääräisen käsittelyajan ollessa kaksi viikkoa.

Apulaisoikeuskansleri viittasi Suomen perustuslain 21 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa, sekä toimeentulotukilain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan sosiaalilautakunnan selvityksessään esittämät syyt käsittelyaikojen hidastumiselle eivät oikeudellisesti kestäneet kriittistä tarkastelua siltä osin kuin selvityksessä oli viitattu toimeentulotukilain muutokseen päätöksentekoprosessia hidastavana, perusturvatoimistosta riippumattomana syynä.

Viranomaisen tulee lähtökohtaisesti kohdentaa voimavaroja ja järjestää toimintansa siten, että lakisääteiset tehtävät pystytään hoitamaan myös selvityksessä tarkoitettussa tilanteessa.

Koska asiassa saadun selvityksen mukaan toimeentulotukihakemusten käsittelyajat olivat kaupungissa kesäkuun 2006 puolivälissä enää keskimäärin viisi päivää ja koska tutkittavana ei ollut nimenomaista tapausta, jossa käsittely olisi viivästynyt, apulaisoikeuskansleri ei ryhtynyt asiassa muihin toimenpiteisiin kuin korosti, että kunnan tulee huolehtia toimeentulotukiasioiden viivytyksettömästä käsittelystä (382/1/06).

Päätöksentekomenettely ja päätöksen perusteleva

Asianosainen oli saanut kiireellistä huostaanottoa koskevassa asiassa kaksi erilaista päätösversiona, ensin perustelemattoman ja myöhemmin huostaanoton rautettua perustellun version. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei kahden eri päätösversion antaminen perustunut hallintolakiin. Menettely oli omiaan aiheuttamaan sekaannusta eikä se ollut hyvän hallinnon mukaista.

Asianosaisella katsottiin olevan oikeus saada perusteltu päätös niin nopeasti kuin se oli mahdollista. Kiireellisellä huostaanotolla puututtiin perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan ja perusteiden tuli olla tiedossa huostaanottotilanteessa. Apulaisoikeuskansleri piti asianosaisen oikeusturvan sekä hyvän hallinnon kannalta tärkeänä, että asianosainen saa tietää huostaanoton perusteet nopeasti ja hallintolain 54 §:n edellyttämällä tavalla viipymättä.

Koska asianosaisella oli kuitenkin ollut mahdollisuus tehdä päätöksestä oikaisuvaatimus ja koska sosiaali- ja terveyslautakunnan ilmoituksen mukaan päätöksentekomenettely oli korjattu, ei puutteellinen päätöksentekomenettely aiheuttanut apulaisoikeuskanslerin toimenpiteitä. Katso myös sivu 44 (1439/1/04).

Vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut Helsingin kaupungissa

Oikeuskanslerinvirastoon syksyllä 2004 saapuneessa kantelussa tuotiin esille vammaisten kuljetuspalveluja koskevia epäkohtia Helsingissä. Asiaa selvitettäessä ilmeni, että myös Etelä-Suomen lääninhallitus oli ottanut asian tutkittavakseen. Lääninhallitus oli 28.1.2005 antamassaan valvontapäätöksessä todennut Helsingin

kaupungin vaikeavammaisten kuljetuspalvelujen uudelleen organisoinnin suunnittelussa ja toteuttamisessa olleen vakavia puutteita ja kehottanut sosiaalivirastoa korjaamaan kuljetuspalveluissa olleet epäkohdat. Lääninhallitus oli sittemmin päätöksessään 16.12.2005 katsonut Helsingin sosiaaliviraston korjanneen aiemmin todetut epäkohdat.

Helsingin kaupungin vaikeavammaisten kuljetuspalvelujen järjestäjä oli sittemmin vaihtunut. Tiedotusvälineissä oli kuitenkin vuoden 2006 alussa jälleen käsitelty Helsingin kaupungin vaikeavammaisten kuljetuspalveluita koskevia epäkohtia ja tuotu esiin muun muassa tilausten vastaanottamiseen liittyviä ongelmia. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tilanteen seuraaminen näkyi siten olevan edelleen välttämätöntä.

Sosiaalihuoltolain 3 §:n 2 momentin mukaan läänin alueella sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat lääninhallitukselle. Apulaisoikeuskansleri totesi, että Etelä-Suomen lääninhallituksen on perusteltua valvonta- ja ohjausvelvollisuutensa mukaisesti käytettävissään olevin keinoin pyrkiä varmistamaan, että vammaispuolustajain mukaista kuljetuspalvelua koskeva järjestelmä toimii Helsingissä lain edellyttämällä tavalla myös käytännössä. Apulaisoikeuskansleri pyysi lääninhallitukselle 31.1.2006 osoittamallaan kirjeellä lääninhallitusta ilmoittamaan vuoden 2006 elokuun loppuun mennessä valvonnassa tekemistään havainnoista ja mahdollisista toimenpiteistä.

Etelä-Suomen lääninhallitus antoi 15.9.2006 asiassa lausuntonsa. Lääninhallitus oli käsitellyt Helsingin kuljetuspalveluiden toimintaa valvontasiana ja antanut asiassa päätöksen 14.9.2006. Lääninhallitus totesi Helsingin kuljetuspalvelun järjestämiseen sekä matkapalvelukeskuksen ja operaattorin vaihtumiseen liittyneen lukuisia kuljetuspalvelun toteutumista haittaavia vakavia ongelmia, joihin kaupunki oli omalla toiminnallaan pyrkinyt puuttamaan, mutta joita se ei ollut toistaiseksi onnistunut poistamaan. Lääninhallituksen mukaan Helsingin sosiaaliviraston tuli pikaisesti arvioida koko kuljetus- ja palveluprosessi ja selvittää, missä järjestelmän suurimmat ongelmakohdat olivat sekä poistaa esiintyvät puutteet pikimmiten. Lääninhallitus oli pyytänyt Helsingin sosiaalivirastoa antamaan 28.2.2007 mennessä selvityksen siitä, miten kuljetuspalveluiden järjestämisessä havaittuja epäkohtia on saatu vähenemään ja poistettua.

Apulaisoikeuskansleri pyysi lääninhallitusta toimittamaan asiassa aikanaan annettavan ratkaisun tiedokseen (1074/1/04).

Oikeuskanslerille sittemmin tehdyissä useissa kanteluissa arvosteltiin vammaispuolustajain mukaisen kuljetuspalvelun toteutumista Helsingin kaupungissa. Kanteluiden johdosta pyydettiin lausunnot Etelä-Suomen lääninhallitukselta, joka hankki asioissa Helsingin sosiaaliviraston selvitykset.

Saatujen selvitysten ja lausuntojen johdosta apulaisoikeuskansleri totesi, että kunnalla on sinänsä oikeus järjestää palvelut valitsemallaan tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta annetun lain mukaisesti. Vammaispuolustajain mukaisten kuljetuspalveluiden järjestämiseen valittu tapa ei kuitenkaan saa estää tai kaventaa henkilön subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluihin.

Asiassa hankittujen selvitysten ja Etelä-Suomen lääninhallituksen lausunnossa esitettyjen näkemysten mukaan kuljetuspalvelu ei kaikilta osin ollut toteutunut lainsäädännön sekä Helsingin kaupungin ja kuljetuspalvelun toimittajien välisten sopimusten edellyttämällä tavalla. Selvitysten mukaan kuljetuspalveluissa oli muun muassa ollut myöhästymisiä, eikä asiakasta ollut informoitu myöhästymisestä. Joissakin tapauksissa tilattu kuljetus ei ollut saapunut lainkaan. Tilattujen kuljetusten saamisessa oli ollut ongelmia myös invavarusteisten autojen puuttumisen takia.

Etelä-Suomen lääninhallitus on selvittänyt Helsingin kuljetuspalveluiden toimintaa myös apulaisoikeuskanslerille 15.9.2006 antamassaan lausunnossa. Lääninhallitus antoi asiassa samana päivänä valvontapäätöksen, jossa se muun muassa toteaa Helsingin kuljetuspalvelun järjestämiseen sekä matkapalvelukeskuksen ja operaattorin vaihtumiseen liittyneen lukuisia kuljetuspalvelun toteutumista haittaavia vakavia ongelmia, joihin kaupunki on omalla toiminnallaan pyrkinyt puuttamaan, mutta joita kaikkia se ei toistaiseksi ole onnistunut poistamaan. Lääninhallituksen valvontapäätöksessään ilmaiseman näkemyksen mukaan Helsingin sosiaaliviraston tulee, ottaen huomioon kuljetuspalvelujärjestelmän monimutkaisuuden ja esiintyneet ongelmat, pikaisesti arvioida koko kuljetuspalveluprosessi ja selvittää, missä järjestelmän suurimmat ongelmakohdat ovat sekä pikimmiten poistaa esiintyvät puutteet. Lääninhallitus kiinnitti päätöksessään lisäksi yksityiskohtaisemmin huomiota siitä ilmeneviin näkökohtiin ja pyysi Helsingin sosiaalivirastoa antamaan 28.2.2007 mennessä selvityksen siitä, miten kuljetuspalveluiden järjestämisessä havaittuja epäkohtia on saatu vähenemään ja poistettua.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kuljetuspalvelun toteutumisesta toteamansa Helsingin kaupungin sosiaaliviraston tietoon. Koska Helsingin kuljetuspalvelua koskeva asiakokonaisuus oli valvonta-asiana vireillä lääninhallituksessa, kirjoitukset eivät tässä vaiheessa johtaneet enempään toimenpiteisiin (214/1/06, 377/1/06, 416/1/06 ja 441/1/06). Asia jäi oikeuskanslerinvirastossa edelleen omana aloitteena seurattavaksi.

Sairaanhoitopiirin johtajaylilääkärin päätös potilaalle annettavasta hoidosta

Sairaanhoitopiirin johtajaylilääkäri oli päättänyt seuraavista toimenpiteistä kantelijan tapauksessa: 1) Ennalta suunniteltavia tutkimuksia ja hoitoja ei käynnistetä eikä toteuteta. 2) Välttämättömien päivystysluonteisten tutkimusten ja hoitojen yhteydessä turvamies on jatkuvasti lähietäisyydellä. 3) Sairaalan (yliopistollinen keskussairaala) henkilökunnan ei tule keskustella puhelimitse kantelijan kanssa. Lisäksi johtajaylilääkäri oli päättänyt esittää sairaanhoitopiirin johtajalle, että sairaanhoitopiiri hankkii ulkopuolisen asianajajan selvittämään, mihin oikeudellisiin toimenpiteisiin sairaanhoitopiiri voi ryhtyä kantelijaa vastaan.

Johtajaylilääkärin antaman selvityksen mukaan kantelijalle oli toteutettu kaikki tarpeelliset tutkimukset hänen sairautensa hoitamiseksi, mutta tämä oli kieltäytynyt useampaan kertaan hänelle suunnitelluista leikkaustoimenpiteistä. Johtajaylilääkärin mukaan sairaalan niukkoja resursseja ei voida varata sellaisten potilaiden hoitoon, jotka toistuvasti kieltäytyvät viime tipassa hoidosta ja estävät näin muiden hoidon tarpeessa olevien potilaiden hoitoon pääsyn. Kohdan 2 osalta johtajaylilääkäri totesi, että kantelija oli toistuvasti käyttäytynyt sairaalan eri yksiköissä uhkaavasti ja että henkilökunnan turvallisuuden varmistamiseksi turvamiehen on oltava jatkuvasti lähietäisyydellä, mikäli kantelija joudutaan välttämättömien päivystysluonteisten tutkimusten ja hoitojen vuoksi ottamaan sairaalan päivystyspoliklinikalle tai osastolle. Päätöksen 3 kohdan osalta selvityksestä ilmeni kantelijan häirinneen toistuvasti sairaalan henkilökuntaa kesken kiireisten työpäivien ja vapaa-aikana.

Länsi-Suomen lääninhallitus totesi apulaisoikeuskanslerille antamassaan lausunnossa, että sairaanhoitopiirin hallintosäännön mukaan johtajaylilääkäri johtaa kuntayhtymän sairaanhoidotoimintaa johtavien lääkäreiden esimiehenä, jolloin hänellä on määrätty hallintovalta. Ter-

veydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaan lääkäri päättää potilaan hoidosta. Tällä on yleensä ymmärretty hoitavaa lääkäriä, esimerkiksi osastonlääkärinä tai hänen esimiestään, jolla on hoitopäätöksen tekoon riittävät tiedot potilaan terveydentilasta. Lääninhallituksen mukaan johtajaylilääkärin päätöksessä on selkeästi kysymys yksittäisen potilaan hoidosta, mutta se on toisaalta tehty myös sairaalan toiminnan turvaamiseksi yleisesti.

Apulaisoikeuskansleri viittasi ratkaisussaan perustuslain 19 §:n sekä potilaslain, ammattihenkilölain ja erikoissairaanhoitolain säännöksiin. Hän katsoi, että käytettävissä olleen selvityksen perusteella ei ollut käynyt ilmi, että johtajaylilääkärin päätös olisi sellaisenaan estänyt kantelijaa saamasta hänen terveydentilansa edellyttämää hoitoa hänen sitä tarvitessaan. Erityisesti päätöksen kohdat 1 ja 3 oli kuitenkin muotoiltu siten, että ne oli mahdollista tulkita potilaan oikeuksia kaventaviksi. Päätös antoi aiheutta myös sen perusteiden pohdintaan.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan oli kyseenalaista, antavatko erikoissairaanhoitolain 32 ja 33 §:n 1 momentti toimivallan tämänkaltaisen potilaan sairaanhoitoa koskevan, tulevaisuudessa annettavaa hoitoa ja puhelimesta keskustelun kieltämistä koskevan päätöksen tekemiseen. Päätös oli kritiikille altis myös siksi, että sanatakkasti otettuna se johtaa ristiriitaan ammattihenkilölain 22 §:n säännösten ja ammattihenkilölain 15 §:ssä säädettyjen velvollisuuksien kanssa.

Tilannetta, joka oli johtanut tarkasteltavana olevaan johtajaylilääkärin päätökseen antamiseen, voitiin apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan sinänsä pitää perustellusti ongelmallisena.

Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksestä ja sen perusteista toteamansa sairaanhoitopiirin johtajaylilääkärin tietoon (263/1/04).

Terveyskeskuksen johtavan lääkärin ja lääninhallituksen menettely

Terveyskeskuksen johtava lääkäri oli esimiehensä, kunnan sosiaali- ja terveysjohtajan pyynnöstä osallistunut palaveriin, jossa olivat mukana sosiaali- ja terveysjohtaja, kantelijan perheen asioita hoitanut sosiaalityöntekijä sekä kantelijan äiti ja sisar miehensä kanssa. Omaisilla ja sosiaalitoimen edustajilla oli ollut huoli sekä kantelijan kyvystä hoitaa lastaan että hänen terveydentilastaan. Palaverissa ei kuitenkaan ollut nähty tarvetta välittömiin toimiin. Lisäksi terveyskeskuksen

johtava lääkäri oli yhdessä sosiaalioikeuskanslerin kanssa tehnyt kantelijan luo kotikäynnin ilman ennakoilmoitusta. Käynnin ajankohta oli ollut myöhäinen sunnuntai-ilta. Käynnin yhteydessä ei ollut todettu lastensuojelun tarvetta.

Kantelija osoitti lääninhallitukselle kante- lun, jossa hän pyysi selvittämään, oliko johtava terveyskeskuslääkäri menetellyt kantelussa mainituissa tilanteissa voimassa olevan lain, hyvän tavan ja lääkäriltä edellytettävän eettisyyden mukaisesti.

Lääninhallitus ei ratkaisussaan nähnyt moitittavaa tavassa, jolla johtava terveyskeskuslääkäri oli osallistunut kantelijan asioiden selvittelyyn ”lääketieteellisenä asiantuntijana kantaan vastuuta sekä lapsen että äidin hyvinvoinnista”. Asia ei antanut lääninhallitukselle aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että se saattoi johtavan terveyskeskuslääkäriin tietoon käsityksensä, etteivät sinuttelu ja etunimellä puhuttelu kuulu hyvään hoitokäytäntöön kotikäynnin yhteydessäkään.

Kantelija katsoi oikeuskanslerille osoittama- saan kantelussa, että hänen kanteluun ei ollut ratkaistu hänen esiintuomiensa tosiasioiden pohjalta. Hän viittasi kantelussa kysymyksessä olleisiin tapahtumiin ja pyysi oikeuskansleria selvittämään, minkälainen menettely on lääkärille sallittua.

Apulaisoikeuskansleri viittasi ratkaisussaan perustuslain 10 §:ssä jokaiselle turvattuun oikeuteen yksityiselämään ja kotirauhaan ja perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon sekä muun muassa mielenterveyslain 29 §:n säännök- siin. Hän totesi, että yleinen hallinto-oikeudelli- nen periaate, joka on otettava huomioon kaikessa hallintotoiminnassa, on muun muassa suhteel- lisuusperiaate. Apulaisoikeuskanslerin mukaan selvityksissä ei ollut oikeudellisesti tyydyttävästi perusteltu sitä, miksi kantelijan terveydentilan selvittämiseen ei käytetty hänen yksityisyyteen- sä vähemmän puuttuvia keinoja kuin ennalta ilmoittamatta tehty kotikäynti. Ainakin jälkikä- teen tarkastellen asiassa olisi ollut harkittava ensi sijassa lievempiä keinoja, esimerkiksi ottamista kantelijaan yhteyttä puhelimitse ja kutsumista hänet terveyskeskukseen vastaanotolle.

”Hoitokokouksen” osalta apulaisoikeuskans- leri totesi, että ulkopuolisilta henkilöiltä saatu tieto henkilön terveydentilasta saattaa sinänsä olla aiheena mielenterveyslain 29 §:ssä säädet- tyjen toimenpiteiden tarpeellisuuden arviointiin. Kyseinen säännös tai potilaslain 13 §:n säännök- set eivät kuitenkaan anna oikeudellista perus- ta järjestää sivullisten kanssa tilaisuutta, jossa pohditaan henkilön terveydentilaa. Apulaisoi-

keuskanslerin käsityksen mukaan jo kertominen henkilön käyttämän lääkkeen luonteesta saattaa sellaisenaan paljastaa salassa pidettävän tervey- dentilätiedon.

Apulaisoikeuskansleri piti lääninhallituksen ratkaisua kotikäynnin asianmukaisuuden ja omaisten kanssa pidetyn kokouksen arvioinnin osalta sekä perusteluiltaan puutteellisena. Koska lääninhallitus oli ratkaisussaan viitannut myös lastensuojelulain sosiaaliviranomaiselle asetta- maan toimintavelvollisuuteen, asiassa olisi saat- tanut olla perusteltua arvioida myös sosiaalitoi- men menettelyä. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä terveyskeskuksen johtavan lääkärin ja lääninhallituksen tietoon. Katso myös sivu 50 (880/1/04).

Poliisin ja terveyskeskuslääkäriin menettely

Kantelija arvosteli oikeuskanslerille osoitta- massaan kirjoituksessa terveyskeskuslääkäriin ja poliisiin menettelyä hoitoon toimittamisessaan.

Saaduista selvityksistä ilmeni poliisipartion saaneen tehtäväkseen mennä selvittämään tilan- netta, jossa ilmoitustietojen mukaan mieshenkilö A oli uhannut erään kuntosalin henkilökuntaan kuuluvaa puukolla. Mies oli poistunut paikalta ennen partion saapumista. Poliisiin tultua paikal- le oli ilmennyt, että A:lla ei ollut ollut puukkoa mukanaan, vaan uhkailu oli ollut sanallista. A oli poistunut omaan asuntoonsa, josta poliisi- partio oli hänet tavoittanut. A oli selvityksen mukaan ollut niin sekavassa tilassa, ettei hän- tä voitu jättää yksin asuntoonsa. Hänet otettiin kiinni ja päätettiin viedä terveyskeskukseen tut- kittavaksi. Terveyskeskuksessa todettiin, että A oli voimakkaasti päihtynyt ja että hänen hoidon tarpeestaan voitiin tehdä ainoastaan alustava ar- vio. A toimitettiin terveyskeskuksesta poliisilai- toksen selviämistiloihin.

Poliisin selvityksen mukaan terveyskeskus- lääkäri pyysi saman päivän iltana kirjallisesti virka-apua A:n toimittamiseksi takaisin terveys- keskukseen ja mahdolliseen jatkohoitoon. Virka- avun antamisesta päätti päällystöpäivystäjä. Selvityksen mukaan A kuljetettiin ambulanssilla terveyskeskukseen. Lääkäri kirjoitti tutkimuk- sen jälkeen hänelle lähetteen H:n sairaalaan. Poliisi turvasi kuljetuksen olemalla mukana sairausautossa kuljetuksen aikana.

Lääninhallituksen poliisiosasto totesi lausun- nossaan käsityksensä, että saatujen selvitysten perusteella A:n voitiin katsoa olleen sellaisessa tilassa, jota mielenterveyslain 30 §:ssä on tar-

koitettu poliisin toimintavelvollisuutta määrittäessä. Poliisiosaston lausunnossa katsottiin, että asiakirjoista saadun selvityksen mukaan A:n kiinniotto ja säilöönnotto tapahtui poliisilain 20 §:n 3 momentin nojalla rikoksilta ja häiriöllä suojaamiseksi. Lausunnossa todettiin, että terveyskeskuslääkäri oli suorittanut harkinnan virka-apun tarpeellisuudesta ja esittänyt virka-apupyynnön. Päätöksen virka-apun antamisesta teki päällystöön kuuluva poliisimiespäivystäjä. A:n kuljetus virka-apuna turvattiin poliisilain 40 §:n ja mielenterveyslain 31 §:n mukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että poliisin menettelyssä ei ollut ilmennyt oikeuskanslerin toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Myöskään terveyskeskuslääkärin menettelyä ei, ottaen huomioon terveyskeskuslääkärille mielenterveyslain 29 §:ssä säädetty toimintavelvollisuus ja mielenterveyslain 31 §:ssä säädetty edellytykset virka-apun pyytämiseksi, voitu pitää lainvastaisena.

Terveyskeskuslääkärin laatiman tarkkailulähteen osalta apulaisoikeuskansleri yhtyi lääninhallituksen käsitykseen siitä, että tarkkailulähteen perustelut olisi tullut kirjata laajemmin ja tarkemmin. Koska tarkkailuun lähettämisen perusteeksi on läheteessä kirjattu henkilön oman terveyden ja turvallisuuden vaarantuminen, olisi nämä seikat tulleet myös perustella. Oikeuskanslerin viraston selvityspyynnön kirjaamisen osalta apulaisoikeuskansleri viittasi lääninhallituksen sosiaali- ja terveystoimen lausuntoon, jonka mukaan selvityspyynnöt tai selvitykset eivät ole sellaista potilaan hoitoa koskevaa tai siihen liittyvää tietoa, joka tulisi säilyttää potilasasiakirjojen yhteydessä (1343/1/04).

Päivystyspoliklinikan menettely

Kantelukirjoituksen mukaan kantelijalta oli evätty pääsy lääkärin vastaanotolle terveyskeskuksen päivystysvastaanotossa (terveyskeskuksen ja sairaanhoitopiirin yhteispäivystys).

Asiassa saadun selvityksen mukaan kantelijan käynnistä vastaanotossa ei ollut dokumentaatiota, eikä kukaan vuorossa olleista hoitajista muistanut tällaista tapaamista. Terveyskeskuspäivystyksen ylilääkäri viittasi terveyskeskuspäivystyksessä käytössä olevaan hoidon tarpeen kiireellisuuden arviointikäytäntöön ja katsoi olevan mahdollista, että kantelijalle oli kerrottu, ettei vaiva alkuarvion perusteella kuulunut päivystyshoitoa vaativiin tapauksiin. Selvityksen mukaan ketään ei kuitenkaan ohjata päivystyksestä ulos,

mikäli henkilö haluaa jäädä odottamaan päivystykseen pääsyä. Selvityksessä viitattiin myös siihen, että oma terveysasema on ensisijainen hoidon tarpeen arviointipaikka virka-aikaan.

Saatujen selvitysten ja lausuntojen perusteella ei ollut ilmennyt sellaista lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, johon olisi ollut sellaisenaan perusteita puuttua. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti yleisesti päivystyspoliklinikan/terveyskeskuspäivystyksen huomiota ratkaisussa selostettuihin kansanterveyslain ja potilaslain hoidon tarpeen arviointia ja hoitoon pääsyn määräaikoja koskeviin säännöksiin. Hän lähetti tässä tarkoituksessa vastauksensa tiedoksi sairaanhoitopiirin toimialajohtajalle ja terveyskeskuspäivystystoiminnasta vastaavalle ylilääkärille (463/1/06).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Kotkan sosiaali- ja terveystoimi

Oikeuskansleri teki tutustumismatkan Kotkan sosiaali- ja terveystoimeen 9.5.2006. Tutustumiskäynnin teemoja olivat Ensineuvo24 -projekti, Karhulan terveysaseman ulkoistaminen, pandemia, kaupungin ja sairaanhoitopiirin yhteistyö, hoitotakuu ja toimeentulotuki (8/51/06).

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen. Käynnin aiheita olivat mm. vanhusten laitostasuminen, lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut, kouluterveydenhuolto ja hätäkeskuksen toimivuus. Apulaisoikeuskansleri vieraili käynnin yhteydessä myös Pääkaupungin turvakodissa (10/51/06).

Ympäristöhallinto

Huomautus

Kaupungin menettely kaavamuutoshakemuksen käsittelyssä

Kaupunki ei ollut vastannut asiakkaan vuonna 1991 tekemään asemakaavamuutoshakemuksen, huolimatta siitä että asiakas oli kirjallisesti ja suullisesti muistuttanut hakemuksen olemassaolosta.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yksityinen voi omistamalleen maalle hakea asemakaavan muutosta ja asia käsitellään kunnan toimielimissä samoin kuin kunnan aloitteesta tapahtuvat muutokset. Kuntalaisissa ja maankäyttö- ja rakennuslaissa on myös säädetty ne oikeudelliset periaatteet miten mahdolliset kaavamutokset kunnassa käsitellään. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Apulaisoikeuskansleri antoi oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n nojalla huomautuksen kaupungin tekniselle virastolle hakemuksen puutteellisen käsittelyn johdosta (520/1/05).

Käsitykset

Päätöksen tekeminen rakennusluvan voimassaolon pidentämistä koskevaan hakemukseen

Rakennusluvan, joka oli myönnetty kantelijalle kesällä 1998, voimassaoloa oli vuonna 2001 jatkettu kesään 2003 asti. Kantelija oli ennen luvan voimassaoloajan umpeutumista anonut uudelleen rakennusluvan voimassaolon jatkamista. Kaupungin rakennustarkastaja oli vastannut kantelijan anomukseen sähköpostiviestillä, jossa hän oli ilmoittanut rakentamisen edellyttävän uutta lupamenettelyä ja ettei lupaa voitaisi enää jatkaa. Viestissä ohjeistettiin kantelijaa tekemään ympäristökeskukselle poikkeamishakemus. Varinaista päätöstä hakemukseen ei tehty.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen on ratkaistava sen toimialaan kuuluva hakemusasia siten kuin hallintomenettelyä koskevat säännökset edellyttävät. Kantelijan rakennusluvan voimassaolon jatkamishakemukseen olisi tullut antaa kirjallinen, perusteltu päätös muutoksenhakuohjeineen. Kaupungin rakennusvalvontaviranomaisten huomiota kiinnitettiin hallintopäätöksen tekemistä koskevien säännösten noudattamiseen (1168/1/04).

Rakennustarkastajan menettely sikalan laajennushankkeessa

Sikalan omistaja oli päättänyt muuttaa sikalan lietelannalla toimivaksi. Omistaja haki toimenpidelupaa uuden lietesäiliön rakentamiseksi. Samanaikaisesti sikalan ympäristökeskukselta saama laajennuslupa oli valituksen vuoksi vireillä hallinto-oikeudessa.

Apulaisrakennustarkastajan myöntämässä toimenpidelupapäätöksessä todettiin, että maankäyttö- ja rakennuslain 133 §:n mukainen alkukatselmus ja ilmoitus naapurille ei ollut tarpeen, koska hanke oli vaikutuksiltaan ja kooltaan vähäinen ja paransi tilan olemassa olevaa lannan ja lietteen käsittelyä. Toimenpidelupa oli päätöksen jälkeen asetettu nähtäväksi lain edellyttämällä tavalla.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että sikalan lantajärjestelmän muuttaminen lietelantajärjestelmäksi ei ole sellainen toimenpide, johon maankäyttö- ja rakennuslain 126 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 26 §:n mukaan voidaan myöntää toimenpidelupa. Muutoksen toteuttamiseksi olisi tullut edellyttää rakennuslupaa.

Apulaisrakennustarkastajan päätöksen johdosta apulaisoikeuskanslerin sijainen on kiinnittänyt apulaisrakennustarkastajan huomiota maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen valvontaan (633/1/04).

Ympäristölautakunnan kehottus tienpitovelvollisuudesta

Ympäristölautakunta oli kunnan terveydensuojelulain tarkoittamana valvontaviranomaisena kehottanut päätöksellään terveydensuojelulain 27 §:n nojalla tien ylläpidosta vastaavaa tahoja huolehtimaan tien kunnossapidosta siten, että tie pysyy mahdollisimman pölyämättömänä.

Asiassa ei ollut käynyt ilmi, ottaen huomioon myös lautakunnan noudattama menettely, että lautakunta olisi tosiasiallisesti käsitellyt asiaa mainitun lain 27 §:n 1 momentissa tarkoitettuna terveyshaitan poistamista tai rajoittamista asunnosta tai muusta oleskelutilasta koskevana asiana. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ympäristölautakunnan päätöksestä vastuussa olevien huomiota terveydensuojelulain 27 §:n 1 momentin oikeaan soveltamiseen terveydensuojeluasetuksen 17 §:ssä säädettyine menettelyineen (518/1/04).

Muu erityishallinto

Käsitys

Velkajärjestelyn vaikutus asukasvalintaan

Kantelija kanteli siitä, että kaupungin omistama vuokra-asunto-osakeyhtiö oli kieltäytynyt

antamasta hänelle ja hänen perheelleen asuntoa vuodelta 1986 olevien maksamattomien vuokrien takia. Nämä maksamattomat vuokrat kuuluivat kantelijan mukaan velkajärjestelyn piiriin, jossa kuukausimaksu oli vahvistettu 0 euroksi.

Velkajärjestelyn piirissä olevien vuokratien vaikutuksesta asukasvalintaan oli asiassa esitetty eriäviä mielipiteitä. Pelkästään kantelijan esittämällä perusteilla ei voitu oikeudellisesti kestäväällä tavalla päätellä, että velkajärjestelyn piirissä olevat vuokrat olisivat vaikuttaneet asukasvalintaan kantelijan ja hänen perheensä osalta.

Apulaisoikeuskansleri pohti kantelussa esitettyä asiaa kuitenkin myös yleiseltä kannalta. Hän viittasi yksityishenkilön velkajärjestelyn tarkoitukseen, jonka mukaan maksuohjelma korvaa velallisen alkuperäiset maksuvelvoitteet ja velallinen vapautuu velkajärjestelyn piiriin kuuluvista velvoitteistaan toteutettauaan maksuohjelman asianmukaisesti. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että velkajärjestelyn piirissä olevia vuokratästejä ei voida rinnastaa maksamattomiin ja hoitamattomiin vuokratästeihin. Tällaisessa tilanteessa vanhat velkajärjestelyn piirissä olevat vuokratästit eivät sellaisinaan voi olla asunnon saannin ehdoton este.

Asia ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri lähetti kuitenkin päätöksensä tiedoksi kaupunginhallitukselle ja kaupungin omistamalle vuokra-asunto-osakeyhtiölle (167/1/05).

Kirkollishallinto

Muut kannanotot

Kirkkojärjestyksen ja siunaamiskäytännön lainmukaisuus

Kysymystä kirkkojen siunaamiskäytännön lainmukaisuudesta on käsitelty oikeuskanslerin kanteluasiaan antamasta päätöksestä sivulla 45 (1374/1/04).

Virkamiehen menettely

Kantelija oli hakenut kirkkoherran virkaa, mutta tuomiokapituli ei ollut katsonut hänen olevan kelpoinen vaaliehdokkaaksi eikä ollut asettanut kantelijaa ehdolle virkaan. Tiedotusvälineiden kysyessä asiasta tuomiokapitulin virkamies ei ollut halunnut kertoa tuomiokapitulin päätöksen perusteluja, joten hän oli kertonut syi-

den liittyneen kantelijan henkilöön. Asiasta oli kirjoitettu kahdessa sanomalehdessä. Lehtijuttujen mukaan kantelijan ei ollut katsottu olevan kelpoinen virkaan ”henkilöön liittyvistä syistä”. Kantelija katsoi, että hänet oli saatettu tuomiokapitulin lausunnolla sosiaaliseen häpeään.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asiassa ollut tuomiokapitulin taholta toimittu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vastaisesti tai kirkkojärjestyksen 6 luvun 3 §:n kirkontehtävän hoidolle asettamien vaatimusten vastaisesti. Apulaisoikeuskansleri totesi kuitenkin, että tuomiokapitulin virkamiehen tiedotusvälineille antamassa lausumassa käyttämä ilmaisu ”henkilöön liittyvät syyt” oli erilaisille tulkinnoille altis, joten kantelijan mainitsema vaikutelma oli sinänsä uutisesta saattanut syntyä. Ilmaisua saattoi sävyllään olla sellainen, että se saattoi viedä ajatukset seikkoihin, joita sanoja ei ollut välttämättä tarkoittanut. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri totesi yleisesti, että virkamiehen on luonteeltaan arkaluontoisissa asioissa aiheellista kiinnittää erityistä huomiota sananvalintaan tiedotusvälineille lausuntoja tai haastatteluja antaessaan, jotta tahattomiltakin väärinkäsityksiltä kyettäisiin mahdollisuuksien mukaan välttymään (70/1/05).

Ahvenanmaan itsehallinto

Käsitykset

Ahvenanmaan maakuntahallituksen menettelystä

Asiakirjojen saantia maakuntahallitukselta koskevan kantelun johdosta apulaisoikeuskansleri saattoi vastaisen varalle maakuntahallituksen tietoon käsityksensä 1) velvollisuudesta liittää valitusosoitus päätökseen nimenomaisen säännöksen puuttuessaakin silloin, kun valitus on lain mukaan mahdollinen, ja 2) velvollisuudesta asianmukaisesti ottaa huomioon maakunnallisen valvontajärjestelmän tuottamat tarkastushavainnot ja -suositukset. Katso myös sivut 43, 46 (1370/1/04).

Rakennuslupaviranomaisten menettely

Kiinteistö, jota koskevan rakennuslupahakemuksen kantelija oli jättänyt rakennuslautakuntaan, osoittautui olevan Ahvenanmaan maakunnan hallituksen investoinnissa alue, josta löytyi muinaismuistoja. Tämän vuoksi lautakunta ei

voinut myöntää rakennuslupaa ennen kuin maakunnan hallitus antoi lupansa tai rakennuslupaan sisällytettiin ehto siitä, että maakunnan hallituksen lupa tuli hakea ennen kuin rakentaminen voitiin aloittaa. Rakennuslautakunnan menettely perustui muinaismuistoja koskevan maakuntalain säännöksiin. Kantelija ei valittanut päätöksestä.

Rakennuslautakunta oli lupahakemusta käsitellessään hankkinut lausuntonsa yksityiseltä konsulttitoimistolta, mitä seikkaa kantelussa oli arvosteltu.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan katsonut, että lausunto palveli lautakunnan lupaharkintaa. Asianmukaisinta olisi kuitenkin ollut lautakunnan hankkiman lausunnon johdosta varata kantelijalle tilaisuus lausua asiasta. Kuulemisvelvoite perustuu suoraan Perustuslain 21 §:ään, vaikka yleistä hallintomenettelyä sääntelevää lainsäädäntöä maakunnan viranomaisilla ei ole olemassa.

Kantelussa pyydettiin oikeuskanslerin toimenpiteitä tällaisen lainsäädännön aikaansaamiseksi. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan kyseessä on maakunnan lainsäädäntöelinten toimivaltaan kuuluva asia. Oikeuskanslerin toimivalta on lainsäädäntövallan osalta rajoitettu. Perusoikeusjärjestelmä on kuitenkin kaikkia Suomen viranomaisia velvoittava. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Oikeuskansleri esitti käsityksensä asianomaisen lainkohdan mainitsemisesta rakennuslupapäätöksessä. Oikeuskansleri antoi rakennuslautakunnan ja rakennustarkastajan tiedoksi käsityksensä menettelystä asianomaisen kuulemisessa (835/1/04).

Muu kannanotto

Oikeuskanslerin toimivallan puuttuminen maakuntalakeja säädettäessä

Kantelija oli arvostellut erästä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen esitystä maakuntalainsäädännön muuttamiseksi. Kantelun ratkaisujankohdana asia oli vireillä maakuntapäivillä.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan hän ei ollut perustuslain 108 §:n nojalla toimivaltainen kiinnittämään maakunnan hallituksen huomiota laillisuuskysymyksiin vireillä olevassa lainsäädäntöhankkeessa tai antaa maakunnan viranomaisille lausuntoja oikeudellisissa asioissa. Oikeuskanslerin toimivallassa ei myöskään ollut valvoa Ahvenanmaan maakuntapäivillä tai sen valiokunnissa tapahtuvaa lainsäädäntötyötä, mikä lainsäädäntövalvonta ensi kädessä kuului maakuntapäivien omille toimielimille ja viime kädessä, mitä tulee säädettyihin maakuntalakeihin, tasavallan presidentille Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:n nojalla (299/1/06).

6 Asianajalaitoksen valvonta

Yleiskatsaus

Oikeuskanslerin valvontatehtävä yleisen edun valvojana kohdistuu Suomen Asianajajaliittoon, jolla puolestaan on välitön valvontavastuu jäseniinsä sekä julkisiin oikeusavustajiin. Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvontatoimivallan jaolla pyritään turvaamaan yhtäältä asianajopalveluita antavien riippumattomuus päämiehensä oikeuksien puolustajana ja toisaalta valvonnan tehokkuus. Muut oikeuspalvelujen tarjoajat kuin asianajat ja julkiset oikeusavustajat eivät kuulu tämän valvonnan piiriin.

Lainsäädäntömme lähtökohtana on vapaa ja itsenäinen asianajajakunta, jonka tulee voida sivuvaikutteista vapaana, vain lakia ja hyvää asianajajatapaa noudattaen, valvoa päämiehensä etua ja oikeutta. Seurauksena tästä periaatteesta on, että asianajajien ammatillinen valvonta kuuluu ensisijaisesti Suomen Asianajajaliiton omille toimielimille, yhdistyksen hallitukselle ja valvontalautakunnalle.

Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvonta liittyy sekä oikeuskanslerille kuuluvaan yleiseen laillisuusvalvontaan että jäljempänä selostettavaan Suomen Asianajajaliiton valvontamenettelyyn. Jokainen kansalainen voi kääntyä joko Asianajajaliiton tai oikeuskanslerin puoleen, jos hän katsoo, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti. Lisäksi oikeuskanslerilla on muutoksenhakuoikeus Asianajajaliiton hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksiin.

Asianajajaliiton jäsenyys

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.

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 otettu huomioon sekä asiakkaan etu että yleinen etu. Yleisen edun on muun muassa katsottu vaativan, että asianajajan on toiminnassaan mahdollisuuksiensa mukaan pyrittävä edistämään hyvää oikeudenhoitoa.

Hyvän asianajajatavan sisältö on tarkemmin määritelty vuonna 1972 laadituissa Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa. Ne sisältävät muun muassa määrittäviä 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.

Suomen Asianajajaliitossa on vireillä tapaohjeiden uudistaminen ja alustavan arvion mukaan lopullinen esitys valmistuu liiton valtuuskunnan arvioitavaksi kevätkokoukseen 2008. Tavoitteena on johtaa uudistetutkin tapaohjeet perusarvoista, joiden tulee vastata asianajajien yhteistä mielipidettä.

Valvonta-asiat

Valvontajärjestelmä

Asianajajien ammatillinen valvonta on uudistunut 1.11.2004 lukien (asianajajista annetun lain muuttaminen 697/2004). Asianajajien toimintaa koskevien kanteluiden ja asianajajien palkkioi-

hin liittyvien riitojen käsittely on keskitetty Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnalle. Oikeuskanslerin toimivaltaan valvontajärjestelmän uudistaminen ei tuonut muutoksia.

Valvontajärjestelmän toiminta

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassa täyttävät velvollisuutensa asianajajana.

Asianajajista annetun lain 7 §:n 1 momentin (697/2004) mukaan valvonta-asiat käsittelee ja ratkaisee Suomen Asianajajaliiton hallituksesta riippumaton erillinen valvontalautakunta, johon kuuluu yhdeksän jäsentä. Puheenjohtaja ja viisi jäsentä ovat asianajajia ja heidät valitsee Asianajajaliiton valtuuskunta. Kolme asianajajakuntaan kuulumatonta jäsentä nimittää valtioneuvosto oikeusministeriön esityksestä, ministeriön saatua ehdokkaiden kelpoisuudesta tehtävään asianajajayhdistyksen puoltavan lausunnon. Valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla.

Valvontamenettely voi tulla vireille asianajajan asiakkaan tai tämän vastapuolen kantelusta, liiton oman valvonnan yhteydessä, oikeuskanslerin vaatimuksesta tai tuomioistuimen ilmoituksesta. Valvontalautakunta käsittelee ja ratkaisee asiat yleensä jaostoissa, joita on kolme, jolloin mukana on aina vähintään yksi asianajajakuntaan kuulumaton jäsen. Täysistunnossa käsitellään valvontalautakunnan puheenjohtajan sen käsiteltäviksi määräämät tai jaostojen sille siirtämät asiat. Täysistunnossa käsiteltäviä asioita ovat muun muassa vakavat, vaikeat ja erittäin merkittävät sekä sellaiset kantelut, joiden informaatio on tarpeellista kaikille valvontalautakunnan jäsenille. Asianajajayhdistyksestä erottamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättää aina täysistunto.

Menettely valvonta-asiaa käsiteltäessä on kirjallinen. Asianajajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua ja kantelijalle on varattava tilaisuus lausua asianajajan vastauksen johdosta. Asianajajayhdistyksestä voidaan kuitenkin erottaa tai määrätä seuraamusmaksu vain, jos asiassa on järjestetty suullinen käsittely. Valvontalautakunta tai jaosto voi muulloinkin järjestää suullisen käsittelyn, johon asianajaja ja kantelija on kutsuttava.

Valvontamenettelyn kannalta on tärkeää, että säännös, jonka mukaan asianajajan tulee antaa

häneltä pyydetty tiedot ja selvitykset avoimesti ja totuudenmukaisesti myös toteutuu käytännössä. Lautakunnan ja jaoston on muutoinakin huolehdittava siitä, että asia tulee riittävästi selvityksi.

Asianajajaliitosta eroaminen ei keskeytä alkanutta valvontamenettelyä, vaan se käydään loppuun. Jos asianajajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, annetaan lausunto siitä, minkä seuraamuksen hän olisi ansainnut.

Asianajajaliiton kanteluista on mahdollisuus saada tieto liiton julkisesta päiväkirjasta sekä ratkaisuselosteesta. Tiedoista ilmenee kenestä asianajajasta on kanneltu, kuka on kantelija sekä mistä asiassa on kyse ja mikä on ollut seuraamus.

Kurinpidolliset seuraamukset

Jos asianajajan todetaan, valvonta-asian käsittelyssä ilmitulleiden seikkojen johdosta, menettelleen velvollisuutensa vastaisesti, on valvontalautakunnan määrättävä hänelle kurinpidollinen seuraamus, joita ovat asianajajayhdistyksen jäsenyydestä erottaminen, seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Mahdollista on myös kiinnittää asianajajan huomiota oikeaan menettelyyn niissä tapauksissa, joissa valvontalautakunta on katsonut, että asianajaja on syylistymättä varsinaiseen valvontarikkomukseen menettelty toisin kuin olisi ollut paikallaan.

Aikaisemmista kurinpidollisista seuraamuksista poistetun julkisen varoituksen tilalle on tullut seuraamusmaksu, joka on suuruudeltaan vähintään 500 ja enintään 15 000 euroa. Maksua määrättäessä otetaan huomioon muun ohessa asianajajan menettelyn moitittavuus, kokemus asianajotehtävistä sekä taloudelliset olot niin, että seuraamus on oikeudenmukaisessa suhteessa menettelyyn.

Asianajaja, joka menettelee epärehellisesti tai muulla tavalla tehtävässään tahallaan loukkaa toisen oikeutta, on erotettava asianajajayhdistyksen jäsenyydestä. Jos asianajajan menettelyyn liittyy lieventäviä seikkoja, hänen maksettavakseen voidaan määrätä seuraamusmaksu tai antaa hänelle varoitus.

Jos asianajaja menettelee muulla tavalla hyvän asianajajatavan vastaisesti, hänelle on annettava varoitus tai huomautus. Jos menettely on toistuvaa tai siihen liittyy muuten raskauttavia seikkoja, hänet voidaan erottaa asianajajayhdistyksen jäsenyydestä tai määrätä maksettavaksi seuraamusmaksu.

Asianajajan laskuun tyytymätön asiakas voi pyytää Asianajajaliiton valvontalautakunnalta suosituksen kohtuullisen palkkion määrästä. Palkkioriiita-asiat käsitellään lautakunnan jaostossa, jonka puheenjohtajana toimii tällöin aina asianajajakuntaan kuulumaton jäsen. Palkkioriiita-asiassa mahdollisesti annettu suositus ei kuitenkaan ole täytäntöönpanokelpoinen eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Asiakas voi viedä palkkioriiita-asian riita-asiana käräjäoikeuteen tai kuluttajavalituslautakunnan käsiteltäväksi. Oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeus ei kata palkkioriiita-asioissa annettuja ratkaisuja.

Tiedot virallisilta syyttäjiltä

Valtakunnansyyttäjän ohjeen (VKS:2000:6) mukaisesti viralliset syyttäjät lähettävät oikeuskanslerinvirastoon 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 syyttämättäjäyttämispäätöksestä oikeuskanslerinvirastoon.

Vuonna 2006 syyttäjät toimittivat oikeuskanslerille neljä ilmoitusta asianajajiin kohdistuneista syytteistä tai syyttämättäjäyttämispäätöksistä. Vastaava luku vuonna 2005 oli neljä.

Asian niin vaatiessa virallisen syyttäjän antama tieto toimitetaan edelleen Suomen Asianajajaliittoon, jolloin asiassa käynnistyy valvontamenettely.

Oikeuskanslerin valvonta

Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenettelystä

Asianajajan itsenäinen asema heijastuu oikeuskanslerin suorittaman valvonnan sisältöön. Oikeuskansleri valvoo, että asianajaja täyttää velvollisuutensa asianajajana, mutta oikeuskanslerilla ei ole mahdollisuutta puuttua itse asianajajan työhön tai määrätä hänelle kurinpidollista seuraamusta.

Oikeuskanslerilla on asianajajalain 10 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta lain 7 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa jäsenyyttä koskevissa asioissa ja valvonta-asioissa annettuihin päätöksiin. Oikeuskansleri saa jäljennöksen kaikista Asianajajaliiton valvontapäätöksistä. Päätös

lähetetään samanaikaisesti myös kantelun tai ilmoituksen tehneelle henkilölle. Jos hän katsoo, että valvonta-asiaa ei ole käsitelty asianmukaisesti tai on tyytymätön päätökseen, hän voi kääntyä oikeuskanslerin puoleen, joka ottaa esitetyt näkökohdat huomioon harkitessaan mahdollista muutoksenhakua valvontapäätökseen. Valvontaa ja muutoksenhakuohjelmia varten hankitaan oikeuskanslerinvirastoon tarpeen mukaan asian käsittelyssä valvontalautakunnassa kertyneet asiakirjat.

Asianajajalain muutoksella laajennettiin asianajajan oikeutta hakea muutosta kaikkiin niihin päätöksiin, joissa hänelle on määrätty kurinpidollinen seuraamus. Tätä muutoksenhakuoikeutta asianajajat ovat käyttäneet vuonna 2006 noin kymmenessä tapauksessa. Valitukset ovat koskeneet pääasiallisesti lievintä seuraamusta eli huomaautusta. Koska kantelija ei ole valvontamenettelyssä asianosainen, hänellä ei edelleenkään ole oikeutta hakea ratkaisuun muutosta, mutta häntä on kuultava muutoksenhakuasteessa. Myös liiton hallituksen velvollisuus antaa valituksen johdosta lausunto säilytetään. Helsingin hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille, asianajajayhdistykselle ja kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

Asianajajien menettelyä koskevat kantelut

Käytännössä Suomen Asianajajaliiton 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 Asianajajaliiton käsiteltäviksi. Oikeuskanslerilla on siten aloitevalta valvontamenettelyn käynnistämiseksi ja myös toimivaltaa jäsenyysasioissa. Osa oikeuskanslerille osoitetuista kanteluista koskee sellaista asianajajan menettelyä, joka jo on ollut valvontalautakunnan tutkittavana. Asianajajista annetun lain 7 c §:n 2 momentin mukaan Asianajajaliitossa ratkaistua valvonta-asiaa ei kuitenkaan voida menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä (katso myös KKO:1997:158).

Yleisenä huomiona voidaan lausua, että asianajajalain muutoksen voimaantulon jälkeen asianajajan menettelyä koskevat kantelut ovat oikeuskanslerinvirastossa vähentyneet. Yhtenä

syynä voi olla se, että nyt valvontalautakunta perustelee kaikki päätöksensä toisin kuin aikaisemmin, jolloin asianajajaliiton hallituksen päätökset valvonta-asioissa olivat perusteluiltaan erittäin niukat.

Oikeuskanslerille lähetettyjen kantelukirjoitusten perusteella voidaan rajata joitakin kansalaisten ongelmallisina kokemia asianajotoiminnan alueita. Näistä voidaan mainita ennen kaikkea pesänjakoja ja pesänselvityksiä koskevat kantelut varsinkin kun asianajaja on hoitanut molempia tehtäviä ja mukana on ollut monta intressitahoa. Tyypillisiä ovat myös perinnönjaton viipymistä koskevat kantelut. Niiden taustalla on usein pesänosakkaiden keskinäiset erimielisyydet kuolinpesän hoitoon ja omaisuuden realisointiin liittyvissä asioissa. Nämä ongelmat näyttävät pysyvän ajankohtaisina vuodesta toiseen, samoin kuin asianajajan esteellisyyteen liittyvät kirjoitukset.

Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten menettelyä koskevien kantelukirjoitusten taustalla voidaan usein nähdä asiakkaan pettymys tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen. Tällaiset kantelut koskevat yleensä riita-asioita. 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 menetelleen muutoin hyvän asianajajatavan vastaisesti.

Valvontamenettelyn käynnistäminen

Oikeuskansleri on kertomusvuonna käynnistänyt valvontamenettelyn lähettämällä Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi oikeuskanslerille saapuneita kanteluita yhteensä 16 kappaletta.

Muita toimenpiteitä

Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden muutostarpeet

Suomen Asianajajaliitto on kirjeessä 1.12.2005 kertonut, että Suomen Asianajajaliiton hallitus on syksyn 2005 aikana useammassa kokouksessaan keskustellut hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden mahdollisista muutostarpeista. Keskustelujen ja hallituksen asettaman projektiryhmän työn tuloksena hallitus on päättänyt lähettää

liiton osastoille, erälle suurimmille asianajajatoimistoille ja valtioneuvoston oikeuskanslerille kyselyn tapaohjeiden muutostarpeista. Kyselyyn saatujen vastausten perusteella hallitus päättää tapaohjeiden tarkistamistyöhön ryhtymisestä ja työn laajuudesta.

Asianajajaliiton kirjoitukseen on oheistettu asiaa valmistelleen työryhmän laatima tarkempi selvitys hankkeesta ja kysymykset, joihin liiton hallitus erityisesti toivoo kannanottoja.

Kannanotto

Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa ilmentävät ohjeet on hyväksytty vuonna 1972 Suomen Asianajajaliiton liittokokouksessa ja ne on tarkastettu Suomen Asianajajaliiton hallituksen eettisen valiokunnan toimesta 1980-luvun loppupuolella, joka ei aiheuttanut kuitenkaan tapaohjeisiin muutosta. Koska tapaohjeiden laatimisesta on kulunut jo suhteellisen pitkä aika, oikeuskansleri piti perusteltuna liiton aloitetta kartoittaa tapaohjeiden muutostarpeita, vaikka laillisuusvalvonnan kannalta voimassaolevat tapaohjeet ovat olleet pääasiassa toimivia. Kun asia on vasta alustavassa valmisteluvaiheessa, oikeuskansleri esitti ainoastaan joitain yleisiä laillisuusvalvonnassa esille tulleita havaintoja.

Asianajajalain 5 §:n mukaan asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa. Kun asianajotoiminta kansalaisten avustamisessa on yleensä sisällöllisesti ja ajallisesti laaja, alkaen neuvonnasta ja jutun vastaanottamisesta päättyen mahdolliseen oikeudenkäyntiin tai yrityskauppaan sekä asianhoidon loppuunsaattamiseen, tapaohjeiden kirjoitustapa on haastava tehtävä. Ohjeiden sisällölliselle täsmällisyydelle ei voitane asettaa liian yksityiskohtaisia vaatimuksia tai että ne säätelisivät asianajajan käyttäytymistä niin tyhjentävästi, ettei tulkintatilanteita syntyisi.

Asiakassuhde on usein se perussuhde, josta asianajajan toimintaa arvioidaan. Asianajajan palveluja tarvitsevien kansalaisten asiakasintressin lisäksi huomioon on kuitenkin otettava myös tuomioistuinentressi ja vastapuolen intressi. Tapaohjeiden kokonaisarvioinnissa oikeuskansleri piti tärkeänä, että näiden eri intressien väliseen tasapainoon kiinnitetään huomiota. Mielenkiintoista olisi saada asianajajakunnan näkemyksiä siitä, onko näiden eri intressitahojen huomioon ottamisessa tapahtunut voimassaolevien tapaohjeiden tarkistamisen jälkeen muutoksia ja miten

tuleva kehitys tältä osalta nähdään. Tähän liittyy myös kysymys oikeudellisen ympäristön monitukaistumisesta ja sen aiheuttamista vaatimuksesta asianajajan ammattitaidolle sekä nähdäänkö tällä olevan vaikutusta tapaohjeisiin.

Tapaohjeiden tarkistustyön tarve sekä sen laajuus ja vaadittava valmisteluajataulu selviävät lausuntokierroksen jälkeen. Erillisen työryhmän perustaminen vaikuttaa kuitenkin jo tässä vaiheessa tarkoituksenmukaiselta ja valmistelulle varattu aika realistiselta.

Tiedotusvälineet ovat enenevässä määrin kiinnostuneita yleistä mielenkiintoa herättävien juttujen seurannasta ja uutisoinnista. Ulkopuoliselle eri asianajajien toimintatapa näyttää jossakin hyvin erilaisena. Kun asianajajakunnassa ilmeisesti on asiasta erilaisia mielipiteitä vaatisi tapaohjeiden 40 § ja sen suhde tiedotusvälineisiin ilmeisesti täsmentämistä. Esteellisyysskysymys on seikka, joka esiintyy valvonnassa usein ja johon tultaneen valmistelussa kiinnittämään huomiota.

Työryhmälle ehdotetussa tehtäväksiannossa tärkeää on sen arvioiminen, miltä osin kurinpitaja valvontaratkaisut sisältävät sellaista hyvää asianajajatapaa koskevaa tulkintaohjetta, että ne tulisi sisällyttää tapaohjeisiin. Lautakuntien ratkaisukäytännössä on todennäköisesti omaksuttu vakiintuneita tulkintoja, joiden esiintuominen olisi tarkoituksenmukaista ja tapaohjeita selkeyttävää. Kansainvälinen vertailutieto on kansainvälistymisen myötä periaatteessa välttämätöntä.

Kannanottopyyntö on lähetetty oikeuskanslerin lisäksi liiton osastoille sekä eräille suurimmille asianajotoimistoille. Oikeuskanslerinvirastossa tehtyjen havaintojen perusteella kantelut asianajajista ja mahdollinen valvontamenettely kohdistuvat usein niin sanottuihin pieniin toimistoihin tai yksittäisiin asianajajiin. Tämän vuoksi oikeuskansleri piti edellä lausutun lisäksi tärkeänä, että mahdollisessa jatkovalmistelussa näiden kohderyhmien mielipide ja näkemykset pyritään saamaan mahdollisimman hyvin esille (16/41/05).

Suomen Asianajajaliiton pääsihteerin esteellisyyden arvioimiseen sovellettavasta lainsäädännöstä

Asianajajaliiton pääsihteerin läsnäoloon hallituksen kokouksessa tämän käsitellessä valvontasiaa ja pöytäkirjan allekirjoittamiseen oli sovellettava tuomarin esteellisyyttä koskevat säännökset, koska hallituksen päätöksentekoa valvontasioissa oli pidettävä lainkäyttönä.

Näkemyksiä puolsi tapahtuma-ajankohtana voimassa ollut asianajajista annetun lain (496/1958) 6 §:n 2 momentti, jonka mukaan ”pätettäessä asianajajiin kohdistuvista kurinpitotoimenpiteistä” asianajajayhdistyksen hallituksen jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Sääntö otettiin lakiin korkeimman oikeuden tekemän huomautuksen johdosta ja säilyi ennallaan, vaikka oikeus määrätä kurinpidollinen seuraamus siirtyi erityiselle kurinpitolautakunnalle vuoden 1992 asianajajista annetun lain uudistuksessa. Vuoden 1958 lain säätämisen aikoihin korkein oikeus oli lausunut, että päätettäessään asianajajiin kohdistuvista kurinpitotoimenpiteistä hallitus toimisi tavallaan tuomioistuimena ja että sen vuoksi oli katsottava hallituksen jäsenten näissä asioissa toimivan tuomarin vastuulla. Vuoden 1992 uudistuksen jälkeen ilmestyneessä oikeuskirjallisuudessa todetaan lainkohdan ymmärrettäneen niin, että Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenet mainituissa asioissa toimivat tuomarin vastuulla rikosoikeudellisessakin merkityksessä (Ylöstalo-Tarkka, Asianajajan käsikirja, Helsinki 2001, s. 107). Hallituksen esityksen (HE 152/1991 vp) kurinpitolautakuntaa koskeneen 6 a §:n perusteluiden mukaan, kurinpitolautakuntaan oli sovellettava muutoin soveltuvin osin mitä liiton hallituksesta säädettiin: ”Tämä johtuu siitä, että kysymyksessä ovat toimintatavoiltaan samantapaiset menettelyt. Näin ollen kurinpitolautakunnan jäsenet toimisivat tuomarin vastuulla, koska asianajajista annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan sellainen vastuu on hallituksen jäsenillä kurinpitotoimenpiteistä päätettäessä” (772/1/03).

Tilastot

Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan käsittelemät valvonta-asiat v. 2006

Kanteluita ja aloitteita			Määrätyt seuraamukset								
käsitelty	tutkimatta	toimenpiteitä	liitosta erottaminen	seuraamusmaksu	varoitus	huomautus	olisi ansainnut			palkkiota	
							tulla erotetuksi	varoituksen	huomautuksen	suositellaan alennettäväksi	ei suositella alennettäväksi
418	32	385	3	4	26	60	3	1	0	15	42

Oikeuskanslerin käsittelemät asiat v. 2006

Kanteluita	Kantelun kohteena		Kantelun aiheuttamat toimenpiteet							
	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	Siirretty Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi		Tutkimatta jätetyt		Käsitys tai ohje		Ei ollut aihetta toimenpiteisiin	
asianajaja			julkinen oikeusavustaja	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	asianajaja
108	90	18	13	3	16	1	1	1	48	15

7 Eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja

Virkamiehen kantelu oikeuden rajoittaminen

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 15.3.2006, dnro 710/1/04

Virkamies oli lähettänyt asiantuntijalausuntoja ministeriöön vastoin esimiehensä kieltä. Tämän vuoksi hän oli saanut esimieheltään kirjallisen huomautuksen ja kiellon toimittaa omissa nimissään yhtäkään asiaa koskevaa paperia tai kannanottoa ministeriöön. Virkamies kanteli saamastaan huomautuksesta ja kiellosta oikeuskanslerille. Tämän jälkeen esimies perui huomautuksen sisältämän kiellon.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että virkamiehellä on sinänsä oikeus perustellusti ilmaista mielipiteensä vaikka se poikkeaisikin viranomaisen virallisesta näkemyksestä. Se miten nämä erivät näkökohdat esitetään, riippuu kustakin asiasta tapauskohtaisesti. Selvitysten perusteella kantelija oli toiminut vastoin esimiehen määräystä, joten huomautuksen antaminen ei vallinneessa tilanteessa ollut lainvastaista. Koska esimies oli peruuttanut ilmaisuvapauteen kohdistuvan pysyvän kieltonsa ja asia siten korjaantunut, menettely ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

Virkamies sai sittemmin uuden huomautuksen toiselta esimieheltään edellisen esimiehen kehotuksesta siitä, että oli käyttänyt työaikaansa kantelun tekemiseen oikeuskanslerille.

Kantelija kertoi, että hän oli katsonut oikeuskanslerille toimitettujen asiakirjojen laatimisen olleen sen laatuista, että hän saattoi käyttää siihen työaikaansa, koska kanteluun liittyvä taustaineisto oli saatavana työpaikalla. Virasto perusteli huomautusta sillä, ettei ole hyväksyttävää, että ”perustuslakiin perustuva kantelu oikeus tarkoittaisi myös sitä, että virkamies voisi vapaasti käyttää työaikaansa kantelujen tekemiseen”.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan tältä osin seuraavan.

Perustuslain 10 luvussa säännelty oikeuskanslerin suorittama ylin laillisuusvalvonta on yksi hallinnon lainmukaisen toiminnan takeista. Kanteluinstituutio kuuluu perustuslaintasoisena oikeusjärjestyksemme. Laillisuusvalvonta vahvistaa luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen. Oikeuskanslerille tehty kantelu tai muu ilmoitus on keskeisin keino, jolla epäilty viranomaisten lainvastainen menettely saatetaan oikeuskanslerin arvioitavaksi. Kanteluinstituutiota voidaan pitää myös yhtenä perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon perusoikeuden turvaamisen takeena. Sitä myös jokaisella virkamiehellä, julkisyhteisön työntekijällä tai julkista tehtävää hoitavalla henkilöllä tulee olla mahdollisuus ilman haitallisia seuraamuksia kääntyä oikeuskanslerin puoleen ja esittää epäilyksiensä tueksi käytettävissään oleva näyttö sen tutkimiseksi, onko viranomais-toiminnassa tai julkisten tehtävien hoidossa menetely lain mukaan. Oikeuskanslerilla on myös oikeus Suomen perustuslain 111 §:n 1 momentin nojalla saada tieto kaikista viranomaisten hallussa olevista asiakirjoista menettelyn laillisuuden valvontaa varten.

Nimenomaisia säännöksiä ei ole olemassa siitä voiko työtehtäviin liittyvän kantelun tehdä työaikana. Lähtökohtana arvioinnissa on pidettävä sitä, että koska kanteluinstituution loukkamattomuus on viranomaisvalvonnassa tärkeä arvo, siihen puuttumiselle millä tavalla hyvänsä pitää olla kestävä oikeudelliset perusteet. Viime kädessä kysymys on ratkaistava eri suuntaisia näkökohtia vastakkain punniten – edellyttäen, että ratkaisukriteerien tulee olla yleistäviä.

Arvioinnissa on yhtäältä perusteltua kiinnittää huomiota siihen, millainen yhteys kantelun perustana olevalla asialla on virkamiehen tehtäviin ja asemaan. Toisaalta on aiheellista ottaa huomioon se, missä määrin kantelun tekemisestä aiheutuisi todellista haittaa virkamiehen tehtävien asianmukaiselle hoitamiselle. Pääsääntönä voidaan pitää sitä, että jos virkamies haluaa saattaa ylimmän laillisuusvalvojan tietoon hä-

neen esimiensä taholta kohdistuneeksi epäilemänsä virheellisen menettelyn, tällaisen kantelun tekemistä työaikana ei voitane perustuslain säännökset huomioon ottaen kieltää. Kantelun tekemisellä ei kuitenkaan saa laiminlyödä aidosti kiireellisiä tai määräraikaan sidottuja työtehtäviä. Silläkin on punninnassa merkitystä, missä määrin kantelun tekeminen asian laatu ja muut tapaukseen liittyvät seikat huomioon ottaen veisi työaikaa. Olennaista tässä punninnassa on kiinnittää huomiota siihen, että kanteluoikeus ei tosiasiallisesti vesity.

Selvityksissä ei tuotu esiin oikeudellisesti kestäviä perusteluja sille, miksi kantelija ei olisi voinut saattaa tässä tarkoitettua asiaa työaikana tekemällään kantelulla oikeuskanslerin tietoon viranomaisvalvontaa varten. Toisenlainen lopputulos olisi pätevämmän syin perusteltavissa.

Apulaisoikeuskansleri totesi esimiehen antaman huomautuksen osalta esimiesten menettelyn perustuneen oikeudellisesti yksipuolisesti painottuneeseen harkintaan. Vaikka menettely ei minkään nimenomaisen säännöksen vastaista olekaan, sitä vastaan voidaan esittää painavia perustuslaista johdettavissa olevia argumentteja. Ratkaisussa lausutut näkökohdat on saatettu esimiesten tietoon.

Tuomioistuinten valvonta osana oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan puhe oikeuskanslerinviraston ja hovioikeuksien neuvottelupäivillä Rovaniemellä 23.3.2006

Oikeuskanslerin valvontavallasta

Ylimpien laillisuusvalvojen tuomioistuihin kohdistaman valvonnan normiperusta löytyy perustuslaista.

Suomen perustuslain 108 §:ssä säädetään, että oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskunnan oikeusasiamiestä koskeva vastaava säädös on perustuslain 109 §:ssä.

Näissä säännöksissä on tuomioistuimet rinnastettu valvonnallisesti muihin viranomaisiin ja julkista tehtävää hoitaviin. Toisaalta perustuslaissa turvatusta tuomioistuinten riippumattomuudesta seuraa, että tuomioistuihin kohdistuvalla laillisuusvalvonnalla on eräitä erityispiirteitä, mihin seikkaan on viitattu myös perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp s. 165).

Esitän seuraavassa joitakin näkökohtia oikeuskanslerin tuomioistuihin kohdistamasta laillisuusvalvonnasta.

Kansainvälisesti on poikkeuksellista, että ulkopuolinen valvonta voi puuttua tuomioistuinten toimintaan. Meilläkin lähtökohtana on, että ylin laillisuusvalvonta ei puutu tuomioistuinten toimi- ja harkintavaltansa puitteissa antamiin ratkaisuihin.

Pääsääntönä voidaan sanoa, että laillisuusvalvojat ottavat valvonnassaan kantaa menettelyllisiin kysymyksiin. Esimerkiksi käsittelyn viipymiseen on katsottu voitavan puuttua, jopa silloinkin kun asia on edelleen vireillä tuomioistuimessa. Onkin itse asiassa luonnollista, että vireilläolo ei voi estää viipymiskantelun käsittelyä. Tuomarin käyttäytymiseen on niin ikään toisinaan arvostelvasti puututtu. Julkisuuskykyksistäkin löytyy useita laillisuusvalvojen ratkaisuja.

Tuomioistuinten perusteluja arvioitaessa mennään jo varsin lähelle itse ratkaisuun puuttumista. Mutta koska laissa on nimenomaisesti – tosin väljästi – säädetty perusteluille asetetuista vaatimuksista, pitää voida arvioida, onko lain asettamat vaatimukset täytetty. Tämä merkitsee sitä, että ainakin perustelujen puutteellisuutta voidaan arvostella. Rajanveto-ongelmia voi tulla siinä, milloin kysymys olisi perustelujen sisältöön puuttumisesta sillä tavalla, että tunkeuduttaisiin tuomioistuimen riippumattomuuden piiriin eli kielletylle alueelle.

Tuomioistuimen ratkaisuun johtanut lain-tulkinta kuuluu yleisesti ottaen sellaisen harkintavallan piiriin, mihin laillisuusvalvonnan asiana ei ole puuttua vaikka voitaisiinkin olla sitä mieltä, että toisen suuntainen tulkinta olisi oikeudellisesti paremmin perusteltavissa. Lain-tulkintakysymyksiin tulee hakea vastausta muutoksenhaun kautta eikä kanteluteitse ylimmiltä laillisuusvalvojilta. Mutta rajanveto sen suhteen, onko kyseessä puhdas lain-tulkintakysymys vai virheellinen lainsoveltaminen, ei aina ole yksiselitteisen selvä.

Tästä problematiikasta esimerkkinä ratkaisemani tapaus vuodelta 2005 (oikeuskanslerin kertomus 2005 s. 153–155). Käräjäoikeus oli tuominut suomalais-venäläisiä aviopareja rekisterimerkintärikoksesta sillä perusteella, että aviopuolisot olisivat solmineet vain "valeavioliiton". Kysymys oli rekisterimerkintärikosta koskevan

säännöksen tulkinnasta. Katsoin että tuomioistuimien oli antanut rikoslain säännökselle sellaisen sisällön, joka meni säännöksen oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen ulkopuolelle. Hain purkua virheellisen lainsoveltamisen perusteella, ja korkein oikeus purkikin sittemmin käräjäoikeuden tuomion.

Tapauksella oli jälkinäytös. Eräs yhdistys kanteli kyseisen käräjätuomarin menettelystä vaatien syytteen nostamista häntä vastaan virkavelvollisuuden rikkomisesta. Tältä osin totesin, että vaikka tuomioistuimen laintulkinta ei kestäisi kriittistä oikeudellista tarkastelua, ei siitä sellaisenaan seuraa, että oikeuden jäsenet olisivat menelleet rangaistavalla tavalla. Oikeudellisesti kestävä tulkinta ei suinkaan tarkoita samaa kuin rikollinen tai laillisuusvalvojan moitteita aiheuttava menettely (tämä ratkaisu on selostettu oikeuskanslerin kertomuksessa 2005 s. 75).

Toisaalta sellainen laintulkinta, joka on selvästi vastoin yleisesti hyväksytyjä tulkintaperiaatteita, voinee johtaa ylimmän laillisuusvalvojan jonkinasteiseen toimenpiteeseen. Selvästi rikoslain säännöksen sanamuodon ulkopuolelle menevästä tulkinnasta voidaan rangaistavuuden edellytysten muutoin ollessa käsillä nostaa syytteen. Onhan kysymys tällöin rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen loukkauksesta.

Oman kysymyksensä muodostavat tilanteet, joissa lainkäyttäjälle on säännöksen tulkinnanvaraisuuden vuoksi jäänyt harkinnanvaraa tai lainsäätäjälle on tietoisesti jättänyt lainkäyttäjälle harkintavaltaa. Voiko laillisuusvalvoja lausua tuomioistuimelle käsityksensä siitä, miten perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tuota harkinnanvaraa tai harkintavaltaa olisi ollut jossakin ratkaisussa käytettävä? Myönteisen vastauksen puolesta voisi ajatella puhuvan sen, että lakeja tulee eduskunnan perustuslakivaliokunnan usein esittämän kannan mukaisesti tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla ja että laillisuusvalvojan tehtävänä on valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kielteistä vastausta taas puoltaisi tuomioistuinten riippumattomuus.

Kysymystä ei koko laajuudessaan liene mahdollista ratkaista millään yhdellä ja yleisellä säännöllä. Itse haluan lähtökohtaisesti painottaa tuomioistuinten riippumattomuutta ja sen mukaisesti edustan pidättyvää linjaa. Luulen, että äärimmäisen harvoin saattaisi edes teoriassa tulla eteen tilanne, jossa laillisuusvalvoja voisi arvostella tuomioistuimen harkintavallan käyttöä sillä perusteella, että toisen suuntainen ratkaisu olisi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta

parempi. Toisaalta lienee vaikea löytää ainakaan ehdotonta estettä sille, että ylin laillisuusvalvoja ratkaisussaan lausuisi jossakin yleistettävissä olevassa kysymyksessä perustellun käsityksensä siitä, millainen tulkinta tai harkintavallan käyttö parhaiten toteuttaisi perus- ja ihmisoikeuksia. Tällaista kannanottoa voitaisiin luonnehtia pikemmin lainkäyttöä kehittävään oikeudelliseen keskusteluun osallistumiseksi kuin yksittäiseen tuomioistuimen ratkaisuun puuttumiseksi. Sekin on huomattava, että laillisuusvalvojan kannanoton merkitys lepää viime kädessä sen perustelujen varassa. Jos kannanotto on oikeudellisesti vakuuttavasti perusteltu, se on omiaan kehittämään sitä toimintaa, josta se on lausuttu. Tämä ei voine loukata tuomioistuimen riippumattomuutta.

Laillisuusvalvojalle kannellaan toisinaan siitä, että tuomioistuin olisi arvioinut näyttöä väärin. Selvää tietenkin on, että laillisuusvalvojalla ei ole mahdollisuutta jälkikäteen ottaa kantaa oikeudenkäynnissä esitettyyn näyttöön, vieläpä kenties suulliseen henkilötodisteluun. Vaikka näytön luotettavuutta koskevaan arviointiin ei voidakaan puuttua, todistelua ja näytön arviointia koskevien oikeudellisten sääntöjen ja periaatteiden selvästi todettavissa oleviin rikkomisiin laillisuusvalvonnan on mahdollista ottaa kantaa. Myös yksiselitteisen kokemussäännön tai logiikan sääntöjen selvästi virheelliseen soveltamiseen voidaan nähdäkseni puuttua.

Tuomarin tekemäksi epäillyn virkarikoksen tutkinta

Perustuslain 110 §:n mukaan virkasyytteen nostamisesta tuomaria vastaan päättää oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Yleisillä syyttäjillä ei siten ole syyteoikeutta tuomarien tekemiksi epäillyissä virkarikoksissa. Asianomistaja sen sijaan voi syytteen nostaa, korkeimpien oikeuksien jäseniä lukuun ottamatta, koska näillä on virkasyytefoorumina valtakunnanoikeus.

Virkasyytteen mahdollisuus voi nousta esiin tuomarista tehdyn kantelun johdosta tai omana aloitteena esimerkiksi tarkastushavainnon perusteella. Myös hovioikeusasetuksen 23 §:n 2 momentin perusteella oikeuskanslerille tehty ilmoitus voi johtaa esitutkinnan käynnistämiseen ja syyteharkintaan.

On vielä kaksi muutakin tapaa, millä tuomarin tekemäksi epäilty virkarikos voi tulla nimenomaan oikeuskanslerinvirastossa tutkittavaksi. Tästä syystä voidaankin sanoa, että oikeuskans-

leri on tiettyssä mielessä "tuomaririkosten" ensisijainen erityissyyttäjä.

Oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia lähetetään oikeuskanslerinvirastoon täältä annettujen ohjeiden mukaisesti. Rangaistustuomioita tarkastetaan vuosittain noin 7000, joista tarkemmin tutkittavaksi jonkin puutteen tai epäillyn virheen johdosta joutuu vajaan pari sataa tapausta. Yleensä havaitut virheet ovat vähäisiä muotovirheitä, mutta toisinaan rangaistustuomioiden tarkastukset ovat johtaneet senkin kysymyksen pohtimiseen, olisiko asiassa perusteita esitutkinna käynnistämislupaa.

Esimerkkinä rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella käynnistetystä rikosprosessista voidaan mainita tapaus, jossa käräjäoikeuden laamanni tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen, koska hänen todettiin antaneen langettavan tuomion syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta (tapausta selostettu oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2005 s. 171–174).

Rangaistustuomioiden tarkastuksen yhteydessä onkin yllättävän usein jouduttu pohtimaan rikosoikeudellisen vastuun rajanvetoa tilanteissa, joissa käräjäoikeudet ovat tuominneet syyteoikeudeltaan vanhentuneista rikoksista. Yleisenä linjauksena olen pitänyt, että syyteoikeudeltaan vanhentuneesta teosta tuomitseminen on luonteeltaan vakava virhe, mutta teon ominaispiirteet voivat sitä tapauskohtaisen harkinnan perusteella lieventää. Tässä harkinnassa on kiinnitetty huomiota muun muassa seuraavanlaisiin seikkoihin: onko kyse ollut laajasta ja monimutkaisesta ja siten vaikeasti hallittavasta asiakokonaisuudesta vai yksinkertaisesta rikosjutusta; onko syyte jo alunperin koskenut vanhentunutta tekoa vai onko tuomioistuin arvioinut teon syytteessä kuvattua lievemmäksi havaitsematta sitä, että lievempi tekemuoto onkin jo vanhentunut; onko käräjäoikeuden virheestä aiheutunut konkreettista vahinkoa esimerkiksi siinä muodossa, että tuomittu on ehtinyt suorittaa perusteetonta rangaistusta (abstraktia vahinkoa tällaisissa tilanteissa aiheutuu aina, varsinkin oikeuslaitoksen uskottavuudelle).

Oikeuskanslerinvirastoon tulee poliisilta ja syyttäjäiltä tiedoksi näille tehdyt rikosilmoitukset tuomarin tekemäksi epäillyistä virkarikoksista. Tämä menettely perustuu sisäasiainministeriön poliisiosaston ja valtakunnansyyttäjän antamiin määräyksiin, joiden mukaan tällaisista rikosilmoituksista tulee tehdä välittömästi ilmoitus

oikeuskanslerille. Käytäntö pohjautuu silloisen apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen kannanottoon vuodelta 1999 (oikeuskanslerin kertomus 1999 s. 57–58). Ilmoitusmenettelyn perustana on se ajatus, että "tuomaririkosten" erityissyyttäjä voi tällä tavalla heti tuoreeltaan saada tiedon näistä epäilyistä ja tarvittaessa olla syyttäjän ominaisuudessa yhteydessä tutkinnanjohtajaan ja tutkijaan.

Poliisien keskuudessa on ilmennyt jonkin verran epätietoisuutta siitä, mikä on ilmoitusten merkitys ja mikä on oikeuskanslerinviraston rooli näissä asioissa. Toisinaan on saatettu havaita, että poliisi odottaa oikeuskanslerinvirastolta suorastaan esitutkinna käynnistämislupaa. Kaukana ei aina ole sekään ajatus, että poliisi rinnastaa oikeuskanslerinviraston roolin lähes siihen rooliin mikä syyttäjällä on "poliisirikosjutuissa" – eli oikeuskanslerinvirastolta tuntuu joskus odotettavan jonkinlaista tutkinnanjohtajan panosta. On tietysti luonnollista, että varsinkin paikallispoliisi voi tuntea epävarmuutta tuomaria koskevan rikosilmoituksen käsittelyssä, erityisesti jos kysymys on monimutkaisesta asiasta.

Mutta on tärkeää, että oikeuskanslerinviraston ja poliisin roolit eivät esitutkinna aloittamiskysymyksessä mene sekaisin. Poliisin on esitutkintalain perusteella itsenäisesti arvioitava esitutkinna edellytysten käsilläolo. Oikeuskanslerinvirasto ei voi toimia minään esitutkintasuodattimena ja esimerkiksi kieltää esitutkinna aloittamista. Oma näkemykseni on, että oikeuskanslerilla on samanlainen rooli kuin yleensäkin syyttäjällä esitutkinnaassa eli antaa oikeudellista ohjausta tarpeen mukaan. Tätä roolia "tuomaririkosten" esitutkinnaassa on pyritty koko ajan kehittämään ja keskusteluja on käyty muun muassa valtakunnansyyttäjänviraston edustajien kanssa, jotta tämä rooli saataisiin vastaamaan mahdollisimman hyvin syyttäjän asemaa "tavallisessa" rikosprosessissa ja kuitenkin samalla tulisi otetuksi huomioon tuomaria koskevan virkarikosepäilyn selvittelyn erityispiirteet.

Näissä rikosepäilyissä, samoin kuin yleensäkin virkarikosepäilyissä, käytännöksi on muodostunut, että valtakunnansyyttäjänvirastoa informoidaan käynnistetystä esitutkinnaasta. Selvää tietenkin on, että syyteharkinta tällaisissa tapauksissa on yksinomaan ylimmällä laillisuusvalvojalla. Valtionsyyttäjän asiantuntemusta käytetään esitutkintavaiheessa tarvittaessa lähinnä eräänlaisena "teknisenä asiantuntijana".

Tavallaan yllättävänä pidän sitä, että tuomaristossakin on ilmennyt epätietoisuutta oikeus-

kanslerin roolista tuomarin tekemäksi epäillyn virkarikosasian esitutkinnassa. Ainakin kerran on käynyt niin, että käräjätuomari, josta oli poliisille tehty rikosilmoitus, edellytti poliisin hankivan oikeuskanslerilta luvan ennen kuin suostui epäillyn asemassa kuulusteltavaksi.

Tuomarin tekemäksi epäiltyä rikosta koskevis-
sa asioissa – kuten yleensäkin laillisuusvalvojan käsittelemissä virkarikosasioissa – on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että syyttäjän ja laillisuusvalvojan roolit pysyvät riittävän erillään. Esitutinnan aikana ei tulisi ryhtyä samanaikaisesti selvittämään asiaa laillisuusvalvonnan keinoin. Jos näin tapahtuisi, epäilty joutuisi vastaamaan kahdessa roolissa – esitutkinnassa rikoksesta epäillyn asemassa ja laillisuusvalvojan selvityspyynnön johdosta perustuslain 111 §:n perusteella. Sen sijaan siinä tapauksessa, että poliisi on tehnyt päätöksen olla aloittamatta esitutkintaa tai tutkinta on päätetty syyttä nostamatta, voidaan asia vielä arvioida laillisuusvalvonnallisesti ja hankkia tarvittaessa tässä menettelyssä selvitystä. Vaikka tekoa ei olisikaan pidettävä rikoksen tunnusmerkistön mukaisena, voi se siitä huolimatta olla laillisuusvalvonnalliselta kannalta moitittava.

Valvonta tukee tuomioistuimia

Tuomioistuinten valvonnassa on sovittava yhteen kaksi perustuslaintasoista vaatimusta. Yhtäältä on kunnioitettava tuomioistuimen riippumattomuutta, ja toisaalta on huolehdittava siitä, että valvonta on tehokasta ja uloskinpäin uskottavaa.

Itse näen, että uskottava laillisuusvalvonta osaltaan tukee tuomioistuinten toimintaa ja vahvistaa luottamusta tuomiovallan käytön asianmukaisuuteen. Saattaapa laillisuusvalvojan kannanotto joskus tähdätä suoraan ja konkreettisestikin tuomioistuimen riippumattomuuden ja toimintaedellytysten vahvistamiseen. Tällaisesta voidaan esimerkkinä mainita vuonna 2005 antamani ratkaisu, jossa esitettiin työtuomioistuimen puheenjohtajina toimivien tuomarien virkojen vakinaistamista (oikeuskanslerin kertomus 2005 s. 155–157).

Olen tässä voinut kosketella vain eräitä puolia tuomioistuihin kohdistetusta laillisuusvalvonnasta. Esimerkiksi tuomiovallan käytön oman sisäisen kontrollin ja ulkopuolisen valvonnan suhde sekä tuomioistuinten riippumattomuuden ja niihin ulkoapäin kohdistetun valvonnan jännite kaipaasi pidemmälle menevää analyysiä kuin

tässä on ollut mahdollisuus. Joka tapauksessa tärkeää on muistaa, että ulkopuolinen valvonta on vain täydentävä kontrollin muoto.

Tämän esityksen jälkeen olen perusteellisemmin ja laajemmin (muun muassa lautamiehen vastuun osalta) käsitellyt aihetta artikkelissani Oikeuskansleri tuomioistuinten valvojana, joka on julkaistu keväällä 2007 Editan kustantamassa professori Juha Lappalaisen juhla kirjassa Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuuksia.

Oikaisuvaatimuksen ja siihen liittyvän päätöksen nähtävillepano

Seloste oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä liittyen kanteluun YTV:n hallituksen päätöksestä koskien alennuslippuihin oikeutettujen asiakasryhmien alennuslippuoikeuden myöntämisperusteita ja oikaisuvaatimukseen liittyvän päätöksen nähtävillepanoa 28.3.2006, dnro 1198/1/04

TOIMENPITEET

Jäljempänä esitetyillä perusteilla oikeuskansleri katsoi, että pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV:n hallituksen esityslistat ja pöytäkirjat ovat julkisia, jollei niitä ole salaiseksi todettu. Asiakkaan nimi oli esiintynyt oikaisuvaatimukseen annetussa päätöksessä. Oikaisuvaatimus koski kuitenkin YTV:n hallituksen päätöksen yleisiä perusteita eivätkä siitä ilmenneet sellaiset henkilökohtaiset yksityisen suoja koskevat seikat, jotka edellyttivät salassapitoa. Sen sijaan oikaisuvaatimuksen liitteet saattoivat sisältää sellaista muun ohella taloudellista asemaa koskevia seikkoja, joiden salaiseksi merkitseminen olisi ollut paikallaan harkita. Oikeuskansleri kiinnitti YTV:n hallituksen huomiota salassapidettävien asioiden huolellisempaan arviointiin.

ASIAN VIREILLETULO

A oli B:n valtuuttamana oikeuskanslerille 21.10.2004 osoittamassaan kirjoituksessa pyytänyt tutkimaan YTV:n hallituksen 12.3.2004 antaman päätöksen ja YTV:n liikennejohtajan 13.10.2004 antaman yleispäätöksen. Suomessa pysyvästi ja pääkaupunkiseudulla vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle yli 65-vuotiaalle,

taloudellisesti heikossa asemassa olevalle vanhukselle ei ollut myönnetty oikeutta ilmaiseen tai alennettuun matkalippuun pääkaupunkiseudun taksa- ja lippujärjestelmässä. A katsoi, että YTV:n hallituksen ja liikennejohtajan päätökset syrjivät B:tä ja olivat siten lainvastaisia.

A katsoi lisäksi, että YTV:n hallitus oli lainvastaisesti julkaissut hänen henkilökohtaisia tietojaan internetissä.

Hän pyysi oikeuskansleria tutkimaan YTV:n hallituksen ja liikennejohtajan menettelyn ja päätökset.

HANKITTU SELVITYS JA KANTELIJAN VASTINE

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV) antoi 31.1.2005 yhteistyöjohtajan ja liikennejohtajan allekirjoittaman selvityksen. Selvityksessä viitattiin muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen 29.10.2000 ja apulaisoikeusasiamiehen 15.11.2004 antamiin vastauksiin.

Selvityksen johdosta A antoi vastineensa.

Oikeuskanslerinvirastoon pyydettiin lisäksi jäljennökset YTV:n hallituksen 12.3.2004 antamasta päätöksestä ja A:n oikaisuvaatimuksesta liitteineen sekä YTV:n hallituksen oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä. Oikaisuvaatimus liitteineen oli ollut YTV:n kirjaamossa nähtävänä muutoksenhakuajan.

RATKAISU

Soveltuvat lainkohdat

Perustuslain 6 §:n 1 momentti sisältää niin sanotun yleisen yhdenvertaisuussäännöksen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännökseen katsotaan sisältyvän mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta annetun lain 2 §:ssä säädetään muun muassa, että yhteistyövaltuuskunnan tehtävänä on järjestää seudullinen joukkoliikenne ja hankkia seudulliset liikennepalvelut sekä hoitaa muutoinkin joukkoliikennettä koskeva jäsenkuntien yhteistyö

sekä hyväksyä pääkaupunkiseudulla noudatettava joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmä sekä seudullisen liikenteen taksat.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Saman lain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista.

Alennusehtojen arviointi perusoikeuksien kannalta

Perustuslaissa mainitut erotteluperusteet ovat luonteeltaan pitkälti ihmisen synnynnäisiä ominaisuuksia. Tämä ilmentää ajatusta siitä, että erottelun perustaminen sellaisiin ominaisuuksiin, joihin ihminen ei voi itse valinnoillaan tai toiminnallaan vaikuttaa, katsotaan erityisen herkästi syrjiväksi.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää myös niin sanotun välillisen syrjinnän. Tällaista on suosinta tai jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp s. 44).

Syrjintäkieltosäännös ei kuitenkaan kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, ei edes silloin, kun erottelu perustuu säännöksessä mainittuun perusteeseen. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat. (HE 309/1993 vp s. 44). Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että syrjintäkielossa mainittujen kiellettyjen erotteluperusteiden voidaan sanoa olevan ”epäilyttäviä” siinä suhteessa, että ihmisen erilaisen kohtelun oikeuttaminen niillä synnyttää oletettaman syrjinnästä (Hallberg et al.:Perusoikeudet, 1999 s. 244). Tämän oletettaman kumoamiseksi on voitava esittää tavallistakin vahvemmat perustelut, jotta erottelu voidaan katsoa hyväksyttäväksi.

Erottelun hyväksyttävyyttä tai ei hyväksyttävyyttä riippuu muun muassa erottelun perusteesta (tarkoituserästä) ja asteesta (vaikutuksista). Tekijät, joiden nojalla erottelu voidaan katsoa syrjinnäksi tai ei-syrjinnäksi, voidaan siis pelkistää kahteen seikkaan: erottelun tarkoituserään ja asteeseen.

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan myöntämät alennukset

B:ltä oli liikennejohtajan päätöksellä evätty oikeus ilmaiseen tai alennettuun matkalippuun pääkaupunkiseudun taksa- ja lippujärjestelmässä. Epäämisen perusteena oli, ettei hakija täyttänyt alennuslippuoikeuden myöntämiseen tarvittavia ehtoja. Hakijalle ei ollut myönnetty täyttä eikä alennettua kansaneläkettä, eikä täyttä tai vähennettyä maahanmuuttajien erityistukea, jotka olivat YTV:n 12.3.2004 tekemän alennuslippuoikeuden myöntämisen edellytyksenä hakijan ollessa yli 65-vuotias eläkeläinen.

Päätöksen perusteluista ilmeni, että alennuslippuoikeuden myöntämisessä oli kyseessä kuntien vapaaehtoisesti tarjoamasta etuudesta, jonka kunta saattoi itse määritellä. YTV ei ollut lain perusteella velvollinen myöntämään mitään alennuksia. Perustelujen mukaan jäsenkuntien taloudellisen tilanteen huomioiden ei alennusta ollut mahdollista myöntää kaikille eläkeläisille, vaan alennus rajattiin koskemaan vain kansaneläkettä tai maahanmuuttajien erityistukea saavia eläkeläisiä, ellei kyseessä ollut invalidien alennuslipusta tai näkövammaisille, sotainvalideille tai rintamaveteraaneille myönnettävistä vapaalipuista.

Päätöksen perustelujen mukaan alennuslippuoikeudella pyrittiin tukemaan niitä eläkeläisiä, jotka taloudellisesta syystä olivat tällaisen tuen suurimmassa tarpeessa. Taloudellisen tuen selvittämisen perusteena käytettiin Kansaneläkelaitoksen myöntämiä tiettyjä tukimuotoja, joista oli olemassa laissa selkeästi määritellyt perusteet.

Asiassa saatujen selvitysten perusteella oikeuskansleri totesi, että kyseisissä YTV:n joukkoliikenteen alennusehdoissa oli kysymys erälle erityisryhmille sinänsä yhtenäisin edellytyksin tarjoamasta etuudesta. YTV:n hallituksen ja liikennejohtajan päätöksiä ei ollut pidettävä perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn yleisen syrjintäkiellon vastaisina. A:n kirjoitus ei tältä osin antanut aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Asiakirjajulkisuus

A oli kirjoituksessaan lisäksi katsonut, että YTV:n hallitus oli lainvastaisesti julkaissut A:n henkilökohtaisia tietoja muun muassa hänen nimensä internetissä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain pääperiaate on, että viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin

säädetä. Kyseisen lain 2 §:n mukaan laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista sekä myöskin viranomaisessa toimivan vaihtolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muusta tietojen saantia koskevasta yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista. Julkisuuden tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa ja antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain seurauksena YTV:n hallituksen esityslistat ja pöytäkirjat ovat julkisia, jollei niitä ole salaiseksi todettu. Joissakin tapauksissa salassapito voitiin toteuttaa niin, että henkilön nimi ja muut tunnistetiedot pidettiin salassa. YTV:n hallitus antoi 13.5.2004 A:n oikaisuvaatimukseen hylkäävän päätöksen. Päätös oli YTV:n verkkoliitteen sivuilla nähtävänä. Oikaisuvaatimuksen liitteet olivat olleet lisäselvityksen mukaan nähtävänä YTV:n kirjaamossa muutoksenhakuajan.

Salassapitoperusteena viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa on yksityisyyden suoja. Yksityisyyden suojalla ymmärretään tässä yhteydessä sitä yksityiselämän suojaa, joka kohdistuu yksilöä koskeviin tietoihin. Säännös perhe-elämää ja henkilökohtaisia oloja kuvaavien tietojen salassapidosta on hyvin tulkinnanvarainen. Yksityiselämän suojan ja julkisuutta koskevan perusoikeuden välillä on tehtävä intressivertailu, kun www-viestinnän oikeellisuutta arvioidaan.

Kuntaliitto on lausunnossaan eduskunnan oikeusasiamiehelle muun muassa todennut, että internet on avoin ja periaatteessa kaikkien käytettävissä oleva sähköinen verkko. Verkossa olevien tietojen käyttötarkoitusta ei voi etukäteen selvittää, tietojen käyttöä ei voi valvoa eikä tietojen suojausta varmistaa. Viranomainen ei saa muodostaa verkkoon henkilörekisteriä, jos eivät kyseiset henkilöt ole antaneet tähän suostumusta (esimerkiksi valokuvat, nimet, kotiosoitteet ja henkilön muut tunnistetiedot). Jos internet-verkkoon siirretään toimielinten esityslistoja ja päätöksiä, niistä on ensin poistettava salassa pidettävät osat. Päätöksiä ja esityslistoja, jotka sisältävät henkilötietoja, ei saa säilyttää internetissä määräämätöntä aikaa, vaan ne on poistettava siitä kun tiedon tarvetta ei enää ole eikä tieto ole enää ajankohtaista. Tällä menettelyllä varmistetaan se, ettei avoin käsittely vaaranna henkilöiden yksityisyyden suojaa.

A:n nimi esiintyi YTV:n hallituksen A:n oikaisuvaatimukseen annetussa päätöksessä. A:n oikaisuvaatimus koski alennusten yleisiä perusteita

eivätkä siitä ilmenneet sellaiset henkilökohtaiset yksityisyyden suojaa koskevat seikat, jotka oikeuskanslerin mielestä edellyttivät salassapitoa. Tältä osin oikeuskansleri katsoi, että asiassa ei menetelty lainvastaisesti.

Selvityksistä ilmeni lisäksi, että oikaisuvaatimus ja sen liitteet olivat olleet nähtävänä YTV:n kirjaamossa muutoksenhakuajan. Tältä osin oikeuskansleri katsoi, että kyseiset liitteet saattoivat sisältää sellaista muun ohella taloudellista asemaa koskevia seikkoja, joiden salaiseksi merkitsemistä olisi ollut paikallaan harkita. Asia ei kuitenkaan antanut aihetta muuhun kuin, että oikeuskansleri kiinnitti YTV:n hallituksen huomiota salassapidettävien asioiden huolellisempaan arviointiin.

Vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua koskeva muutoksenhakuasia

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kirje 30.3.2006, dnro 315/1/05

KANTELUKIRJOITUS

Kantelijaa arvosteleoikeuskanslerille 29.3.2005 osoittamassaan kirjoituksessa hallintotuomioistuimen toimintaa sosiaalietuutta koskevan muutoksenhakuaasian käsittelyssä. Kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan, ovatko Helsingin hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus menelleet asianmukaisesti käsitellessään kantelijan muutoksenhakuasiaa. Kantelussa todetaan, että Helsingin hallinto-oikeus oli tehnyt 31.8.2003 vireille tulleessa valitusasiassa päätöksen vasta 3.9.2004 ja että korkein hallinto-oikeus ei ollut antanut 13.10.2004 vireille tulleessa valitusasiassa kantelun vireilletuloajankohtana vielä päätöstä. Lisäksi kantelun mukaan hallinto-oikeus oli pyytäessään 23.10.2003 kantelijalta vastaselitystä sosiaaliviraston vastineen johdosta jättänyt toimittamatta oma-aloitteisesti kantelijalle sosiaaliviraston hallinto-oikeudelle toimittaman oikeudenkäyntiaineiston ja jättänyt perustelematta päätöksensä hyvän hallintotavan asettamien vaatimusten mukaisesti.

HANKITTU SELVITYS

Koska kanteluasia koski korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevaa asiaa, kantelun

johdosta ei ensi vaiheessa ryhdytty hankkimaan selvitystä. Koska kantelijan muutoksenhakuasia oli korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta 7.12.2005 tarkistetun tiedon mukaan edelleen vireillä, oikeuskansleri pyysi kirjeellään 8.12.2005 korkeinta hallinto-oikeutta antamaan kantelun johdosta lausuntonsa.

Oikeuskansleri pyysi kirjeellään 8.12.2005 myös Helsingin hallinto-oikeutta antamaan kantelun johdosta lausuntonsa.

Korkein hallinto-oikeus on 12.1.2006 antanut siltä pyydetyn, kansliapäällikkö Sakari Vanhalan allekirjoittaman lausunnon, johon on liitetty korkeimman hallinto-oikeuden asiassa 22.12.2005 antama päätös.

Helsingin hallinto-oikeus on 12.1.2006 antanut hallinto-oikeuden ylituomari Liisa Sahin ja hallintopäällikön sijaisen, hallinnollisen sihteerin Virva Vilénin allekirjoittaman lausunnon, johon on liitetty hallinto-oikeuden 6. jaoston puheenjohtajan Seppo Rinteen selvitys.

Lausunnot ja selvitys on lähetetty kantelijan asiamiehelle tiedoksi ja hänelle on varattu tilaisuus antaa niiden johdosta vastineensa.

RATKAISU

Tapahdumat

Kantelijalle oli myönnetty Helsingin sosiaalilautakunnan ja terveyslautakunnan alaisen viranhaltijan 3.6.2002 ja 4.2.2003 tekemillä päätöksillä vaikeavammaisen kuljetuspalvelut määrääjäksi.

Viranhaltija oli 30.4.2003 tekemällään päätöksellä hylännyt kantelijan kuljetuspalvelujen myöntämistä koskevan jatkohakemuksen.

Helsingin sosiaalilautakunnan ja terveyslautakunnan läntinen jaosto oli 14.8.2003 hylännyt kantelijan muutoksenhaun, koska hänellä ei ollut niin vaikeaa vammaa tai sairauden aiheuttamaa toimintarajoitetta, että hän olisi ollut oikeutettu vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluun.

Helsingin hallinto-oikeus on 3.9.2004 antamallaan päätöksellä hylännyt valituksen sosiaalilautakunnan ja terveyslautakunnan jaoston päätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi 22.12.2005 antamallaan päätöksellä valituksen. Päätöksen perusteluiden mukaan kantelijan on vaikea liikkua ja käyttää julkisia liikennevälineitä. Kun otetaan huomioon hänen liikuntakyvystään asiakirjoissa olevista lääkärinlausunnoista ja fysio-

terapeutin lausunnosta saatava selvitys, häntä ei kuitenkaan voida pitää sellaisena vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentin tarkoittamana vaikeavammaisena henkilönä, jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Päätöksen mukaan hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei, kun otetaan huomioon korkeimman hallinto-oikeuden käytettävissä oleva selvitys, ole syytä muuttaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös

Eduskunnan oikeusasiamies on 26.8.2004 antamassaan päätöksessä katsonut, että kun kantelijan kuljetuspalvelupäätöstä koskeneen oikaisuvaatimuksen käsittely läntisessä sosiaalikeskuksessa kesti yhteensä vajaat neljä kuukautta, sitä ei käsitelty sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla kiireellisesti. Oikeusasiamies kiinnitti sosiaalikeskuksen huomiota vastaisen varalle sen käsiteltäväksi kuuluvien asioiden valmistelun joutuisuuteen.

Arviointia

Helsingin hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan, että kantelijan vammaispalveluasian noin vuoden käsittelyaika on keskimääräinen omassa asiaryhmässään ja vastaa muutoinkin sitä eri asiaryhmien kiireellisyysepriorisointia, jota hallinto-oikeus on lain tai asian luonteen vuoksi noudattanut.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnosta ilmenee, että kantelijan asian käsittely on kestänyt valituksen vireilletulosta päätöksen antamiseen noin 14 kuukautta. Lausunnosta ilmenee, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin vuonna 2005 yhteensä 106 vammaispalveluasiasia, joiden keskimääräinen käsittelyaika oli 13,4 kuukautta.

Oikeuskanslerilla ei saamiensa selvitysten perusteella ollut perusteita katsoa, että kantelijan vammaispalvelua koskevan valituksen käsittelyssä olisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa tai Helsingin hallinto-oikeudessa sellaisenaan tapahtunut aiheetonta viivytystä.

Vammaispalvelulain mukaisen valituksen käsittelyn joutuisuuden vaatimus voidaan sinänsä oikeuskanslerin käsityksen mukaan perustuslain 21 §:n ohella perustaa myös perustuslain 19 §:n

säännöksiin ja siinä turvattuihin perusoikeuksiin. Käsittelyaikaa koskevan asian ydin nyt kyseessä olevassa tapauksessa ei oikeuskanslerin näkemyksen mukaan kuitenkaan ollut kysymys asian kiireellisen käsittelyn vaatimuksesta ja tämän vaatimuksen normipohjasta sellaisenaan vaan käsittelyaikojen käytännön toteutumisesta hallintotuomioistuimissa. Vammaispalvelulain mukaiset sekä muutkin luonteensa vuoksi kiireelliset sosiaalasiat tulisi voida käsitellä nopeammin. Valituksen noin vuoden käsittelyaikaa hallinto-oikeudessa ja 14 kuukauden käsittelyaikaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa on pidettävä valittajan kannalta kohtuuttoman pitkänä.

Helsingin hallinto-oikeuden lausunnon mukaan pisimmät käsittelyajat vuonna 2004 käsitellyistä ratkaistuista asiaryhmistä olivat veroasioissa, keskimäärin 13,9 kuukautta. Sosiaalija terveydenhuoltoasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vastaavana ajanjaksona kuusi kuukautta. Tämän asiaryhmän sisällä päästiin kiireellisiksi säädettyissä lasten huostaanottoja koskevista asioissa 4,8 kuukauden keskimääräiseen käsittelyaikaan ja hoitoon määräämistä koskevista mielenterveysasioissa 2,8 kuukauden keskimääräiseen käsittelyaikaan. Sen sijaan sellaisissa asiaryhmissä, joita ei laissa ole säädetty valitusvaiheessa kiireellisenä käsiteltäväksi, asiat käsiteltiin edellisiä hitaammin, esimerkiksi toimeentulotukiasiat 10,3 kuukaudessa ja vammaispalveluasiat 10,7 kuukaudessa. Hallinto-oikeuden lausunnon mukaan viimeksi mainittuja asiaryhmiä on pidetty kuitenkin luonteensa vuoksi kiireellisemmin käsiteltävinä kuin esimerkiksi veroasioita.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon mukaan vammaispalveluasiat on luokiteltu korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisiksi, ja ne on pyritty käsittelemään kokonaistyötilanne huomioon ottaen mahdollisimman nopeasti.

Yleisten hallintotuomioistuinten 1.1.2005 käyttöön otetussa diaarikaavassa on muun muassa vammaispalveluasiat merkitty kiireellisinä käsiteltäviksi.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (KM 2003:3 s. 199–200) todetaan, että keskeinen lainsäädännöllinen keino vaikuttaa käsittelyaikoihin on ollut säätää tietyn asiaryhmän käsittely tapahtuvaksi kiireellisenä. Komitean mukaan tätä keinoa tulisi kuitenkin käyttää harkiten ja vain välttämättömissä asiaryhmissä, koska mitä enemmän asioita säädetään kiireellisiksi, sitä vähemmän tällä on vaikutusta asioiden käsittelynopeuteen.

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle 11.11.2005 luovutetun, hallintotuomioistuinten käsittelyaikataivoitteita koskevan työryhmämietinnön mukaan tuomioistuimissa käsittelyn viivästymistä selittää yleensä ensisijaisesti jutturuuhka eli tuomari- ja esittelijäresurssista muodostuvan ratkaisukapasiteetin ja ratkaistavien asioiden välinen epäsuhde. Asian käsittelyajasta merkittävä osa voi muodostua esittely- tai ratkaisuvuoron odottamisesta. Tästä näkökulmasta asian käsittely kiireellisenä merkitsee sen siirtämistä jonossa eteenpäin; vastaavasti muut ratkaisuaan odottavat asiat siirtyvät myöhemmin käsiteltäviksi. Tältä osin on kyse myös tuomioistuimille yhteiskunnallisen päätöksenteon puitteissa annettavista resurssista. Käsittelyn viivästymistä ja käsittelyaikoja koskevaa problematiikkaa ei oikeuskanslerin näkemyksen mukaan tule kuitenkaan tarkastella pelkästä resurssinäkökulmasta. Tuomioistuinten tulee pyrkiä selvittämään mahdollisuuksia ratkaisutoimintansa tehostamiseen myös omin toimenpitein.

Edellä mainituista komiteamietinnöstä ja työryhmäselvityksestä ilmenee, että käsittelyaikoja koskevat kysymykset on hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden piirissä nostettu keskeisiksi ja oikeudenkäynnin joutuisuus laadun osatekijäksi. Asiassa saatujen lausuntojen mukaan käsittelyajat ovat lyhentyneet ja hallintolainkäytössä pyritään jatkossa kiinnittämään entistä enemmän huomiota käsittelyaikataivoitteisiin ja käsittelyaikojen seurantaan. Asia ei tämän vuoksi antanut oikeuskanslerille aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi edellä toteamansa näkemykset korkeimman hallinto-oikeuden ja Helsingin hallinto-oikeuden tietoon.

Muut kantelussa esille otetut asiat

Helsingin hallinto-oikeuden menettelyssä oikeudenkäyntiaineiston toimittamisen osalta ei ole ilmennyt sellaista, johon oikeuskanslerilla olisi perusteita puuttua. Hän totesi kuitenkin, että Helsingin hallinto-oikeuden 23.10.2003 päivätysssä läheteessä olisi ollut aiheellista todeta sosiaali- ja terveystieteiden lausuntoon liittyneet asiakirjat ja se, että ne ovat pyynnöstä saatavina. Oikeuskansleri saattoi tämän käsityksensä Helsingin hallinto-oikeuden tietoon.

Asiassa ei hallinto-oikeuden päätöksen perusteluiden osalta, ottaen huomioon myös asiassa annettu KHO:n päätös, ole sellaista, johon oikeuskanslerilla olisi perusteita puuttua.

Toimenpiteet

Oikeuskansleri lähetti jäljennöksen tästä päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja Helsingin hallinto-oikeudelle.

Päätöksen poistamista koskeva esitys vakuutusosastoille

Seloste oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksen poistamista koskevasta esityksestä vakuutusosastoille 5.4.2006, dnro 262/1/05

LAINVOIMAISEN PÄÄTÖKSEN POISTAMINEN

Jäljempänä esitetyillä perusteilla oikeuskansleri päätyi siihen, että vakuutusosastoille 11.11.2004 (dnro 7948/2003/3532) soveltanut hallintolainkäyttölain oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia säännöksiä virheellisesti. Käsillä olivat oikeuskanslerin käsityksen mukaan kansaneläkelain 74 §:n 1 momentin mukaiset perusteet päätöksen poistamiselle.

ASIAN VIREILLETULO

A arvosteli oikeuskanslerille 10.3.2005 tekemässään kantelussa Kansaneläkelaitoksen menettelyä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista koskevassa asiassa. A arvosteli kantelussaan myös vakuutusosastoille tulkintaa oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevassa asiassa ja totesi joutuneensa maksamaan asianajajansa kulut itse.

HANKITTU SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin asiaan liittyvät Kansaneläkelaitoksen ja vakuutusosastoille asiakirjavihkot. Oikeuskansleri pyysi kirjjeelläan 16.5.2005 Kansaneläkelaitosta toimittamaan kirjoituksen sisältävän kantelun johdosta selvityksen ja antamaan asiassa lausuntonsa.

Kansaneläkelaitoksen hallinto-osasto antoi 29.6.2005 lausuntonsa, johon oli liitetty Kansaneläkelaitoksen Terveys- ja toimeentuloturvasaston ja Kansaneläkelaitoksen Etelä-Suomen

ja Lounais-Suomen aluekeskusten lausunnot sekä Kansaneläkelaitoksen Ulkomaan yksikön ja Tampereen toimiston selvitykset. Lausunnot ja selvitykset lähetettiin A:lle tiedoksi ja hänelle varattiin tilaisuus antaa niiden johdosta vastineensa.

ESITYS

Tapahtumat

Kansaneläkelaitoksen Tampereen toimisto oli 25.10.2000 antanut päätöksen, jonka mukaan kantelija ja hänen kanssaan Yhdysvalloissa oleskelevat lapset ovat kuuluneet Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin ajalla 9.1.1999–8.1.2000 ja vakinaisesta Suomeen muutosta 29.6.2000 lukien. Kantelijan ja hänen lastensa ei katsottu kuuluvan Suomen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin 9.1.2000–28.6.2000. Tarkastuslautakunta pysytti päätöksellään 20.9.2001 Kansaneläkelaitoksen edellä mainitun päätöksen ja totesi lisäksi, ettei A lapsineen kuulunut Suomen kansan- ja perhe-eläkelain piiriin edes ensimmäisen ulkomaillaolovuoden (9.1.1999–8.1.2000) välisenä aikana.

A valitti Tarkastuslautakunnan päätöksestä vakuutusoikeuteen 12.12.2001 päivätyllä, oikeudenkäyntiasiamiehenään toimineen varatuomarin laatimalla valituskirjelmällä, jossa hän vetosi muun muassa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 7 §:ään.

Kansaneläkelaitoksen Tampereen toimiston toimihenkilö osoitti A:lle 28.1.2002 kirjeen, jossa todettiin, että valituskirjelmän johdosta oli vielä selvitetty hänen mahdollisuuttaan hakea takautuvasti oikeutta Suomen sosiaaliturvaan ulkomailla oleskelun ajaksi. A:ta pyydettiin palauttamaan kirjeen liitteenä oleva hakemus Tampereen toimistoon, josta se ilmoitettiin toimitettavan edelleen Kelan kansainvälisten asiain ryhmään.

Kansaneläkelaitos antoi A:lle 22.9.2003 päätöksen Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamisesta. Päätöksessä todetaan, että ”Kansaneläkelaitoksen 25.10.2000 antama päätös ja Tarkastuslautakunnan 20.9.2001 antama päätös on oikaistu tämän päätöksen mukaiseksi valituksen perusteella ja toimitettujen uusien lisäselvitysten perusteella”. Päätöksen johdosta A:han sovelletaan Suomen asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä ajalla 9.1.1999–28.6.2000.

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Kansaneläkelaitoksen lausunnoissa on selvitetty asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (jäljempänä soveltamisalalaki) soveltamista A:n tapauksessa. Kansaneläkelaitoksen hallinto-osasto totesi lausunnossaan 29.6.2005, että soveltamisalalain 7 §:n soveltaminen tutkijatilanteissa on ollut vaikeaa ja että vakiintuneen ratkaisukäytännön muodostuminen on kestänyt jonkin aikaa. Tampereen toimisto oli katsonut A:n työntekijäksi ja ratkaissut asian sen mukaisesti. Myös tarkastuslautakunta oli päätöksessään ollut samaa mieltä.

Kansaneläkelaitoksen hallinto-osaston lausunnon mukaan tulkintalinja on muuttunut erityisesti Yhdysvaltoihin tutkijaksi menneiden osalta niin, että tutkijana on alettu pitää henkilöitä, jotka saavat apurahaan nähden verraten suurta palkkaa oleskelumaasta. Näin on tapahtunut sitä mukaa kuin sosiaaliturvan ulkopuolelle jäämisen kohtuuttomuus on käynyt ilmi.

Hallinto-osaston lausunnon mukaan soveltamisalalain 7 §:n soveltamista koskevat ratkaisut tehdään keskitetysti Kelan ulkomaan yksikössä. Vaikka soveltamisohjeet ovat samat koko maassa, erityistilanteet ja viimeisin ratkaisukäytäntö tunnetaan kuitenkin parhaiten ratkaisevassa yksikössä. Siten Tampereen toimiston olisi tullut asiaa käsitellessään ottaa yhteyttä ulkomaan yksikköön ja varmistua siitä, voidaanko häntä pitää päätoimisena tutkijana. Toimisto menetteli näin vasta kun A:n asianajaja valituskirjeessään vakuutusoikeudelle joulukuussa 2001 vetosi soveltamisalalain 7 §:ään.

Kansaneläkelaitoksen hallinto-osaston lausunnon mukaan ulkomaan yksikkö teki asiassa Kansaneläkelaitoksen käytännön mukaisen ratkaisun, mutta asian käsittely kesti liian kauan eli yli puolitoista vuotta. Tapaus, jonka käsittely oli jo siihen mennessä kestänyt varsin pitkän ajan, olisi pitänyt käsitellä kiireellisenä.

Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva asia

A oli vakuutusoikeudelle Tarkastuslautakunnan päätöksestä 12.12.2001 osoittamassaan valituksessa vaatinut Kansaneläkelaitosta suorittamaan oikeudenkäyntikulunsa arvonlisäveroineen 5.002 markkaa/ 841,27 euroa korkolain 4 luvun 3 §:n mukaisine korkoineen siitä lukien, kun kuu-kausi on kulunut oikeuden ratkaisupäivästä.

Kansaneläkelaitos oli A:n valituksesta antamassaan lausunnossa vakuutusosoikeudelle 25.9.2003 ilmoittanut antaneensa asiassa oikaisu päätöksen. Kansaneläkelaitoksen lausunnon mukaan, koska sosiaaliturvaan kuuluminen on ratkaistu asiakkaan vaatimalla tavalla, muutoksenhaku raukesi. Asianajokuluvaatimuksen osalta Kansaneläkelaitos katsoi, ettei kulujen korvaamiselle ole aihetta, koska asiaa käsiteltäessä ei ole toimittu virheellisesti eikä kustannusten jäämistä valittajan vahingoksi voida pitää kohtuuttomana. Kansaneläkelaitos oli lausunnossaan ilmoittanut toimittavansa asianajokuluvaatimuksen vakuutusosoikeuden ratkaistavaksi.

A oli vastineessaan Kansaneläkelaitoksen antamaan lausuntoon vaatinut Kansaneläkelaitoksen velvoittamista suorittamaan edellä mainittujen kulujen lisäksi vastineen antamisesta aiheutuneet kulut arvonnäisäveroineen 204,96 euroa laillisine korkoineen. Vastineen mukaan ”on kohtuutonta, että Kansaneläkelaitos ensin tutkii asian huonosti ja tekee päätöksen, josta kansalaisen on valitettava saadakseen asiansa hoidetuksi. Vasta kun valitusprosessi on vaatinut huomattavan määrän työtä ja taloudellista uhrausta, Kansaneläkelaitos tutkii asian kunnolla ja muuttaa aikaisempaa päätöstään, mutta ei kuitenkaan korvaa valittajan asiassa syntyneitä kuluja”.

Kansaneläkelaitos viittasi vakuutusosoikeudelle 18.2.2004 antamassaan lisälausunnossa asianajokulujen korvaamisesta aikaisemmin antamaansa lausuntoon. Kansaneläkelaitos totesi lausunnossaan, että asian käsittelyn eri vaiheissa on toimittu sen hetken tiedon ja tietämyksen perusteella ja lain viranomaiselle suoman harkintavallan puitteissa. Lausunnon mukaan sosiaalivakuutuksen luonteeseen on katsottu kuuluvaksi, että Kelan etuuksia koskevasta muutoksenhausta hakijan tulisi selvittää ilman asiamiehen apua. Kansaneläkelaitos katsoi, että hakijan asianajokuluvaatimus tulisi hylätä, ja jätti asian vakuutusosoikeuden ratkaistavaksi.

Vakuutusosoikeus oli päätöksellään 11.11.2004 (dnro 7948/2003/3532) hylännyt vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Vakuutusosoikeus lausui päätöksessään, että ”Kansaneläkelaitos on 22.9.2003 antamallaan päätöksellä hyväksynyt kaikilta osin A:n vakuutusosoikeudelle osoitetussa valituskirjelmässä esitetyt Suomen asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin kuulumista koskevat vaatimukset. Viimeksi mainittu päätös oli näin ollen kansaneläkelain 73 a §:ssä tarkoitettu oikaisu päätös, jonka antaminen merkitsi, että A:n vakuutusosoikeudelle

osoittama valitus oli rauennut”. Vakuutusosoikeus viittasi hallituksen esityksen 117/1994 vp perusteluihin. Vakuutusosoikeus katsoi päätöksessään edelleen, että koska A:n valitus oli edellä kuvatulla tavalla rauennut, vakuutusosoikeudella ei ollut käsiteltävänään Suomen asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin kuuluvaa vaatimusta eikä vakuutusosoikeus voinut näin ollen määrätä suoritettavaksi korvausta oikeudenkäyntikulusta.

Kansaneläkelaitos ei A:n kantelun johdosta antamissaan selvityksissä ja lausunnoissa enää erikseen lausunut tämän oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta koskevasta asiasta.

Vakuutusosoikeuden ratkaisun oikeudellinen arviointi

Oikeuskansleri totesi, että vakuutusosoikeuden kantaa näyttäisi tukevan, perusteluissa lausutun lisäksi, korkeimman hallinto-oikeuden päätös 1.12.1998 (Dnro 3851/2/97), joka on annettu valituksen oikeudenkäyntikulusta tulliveroasiassa. Siinä lääninoikeus oli hylännyt oikeudenkäyntikuluvaatimuksen, koska piiritullikamari oli tullilain 38 §:n nojalla päättänyt peruuttaa lääninoikeudessa valituksen kohteena olleen tullin. Sanotun lainkohdan nojalla valitus oli rauennut. Korkein hallinto-oikeus tutki asian, myönnettään valitusluvan, ja lausui, ettei lääninoikeuden päätöstä ole syytä muuttaa.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan nyt esillä olevassa asiassa on ensinnäkin arvioitava, missä määrin se vastaa korkeimman hallinto-oikeuden tutkimaa asiaa. Kummassakin on kysymys muutoksenhakijana olevan asianosaisen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta sen jälkeen, kun viranomainen on itse oikaissut muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen. Mutta asioilla on myös merkittäviä eroavaisuuksia.

Korkeimman hallinto-oikeuden hyväksymä lääninoikeuden päätös perustui siihen, että tulliverolain 38 §:ssä nimenomaan lausutaan näin: ”Jos tulliviranomainen esitetyn pyynnön mukaisesti palauttaa tai peruuttaa tullia tai muutoin oikaisee tai korjaa päätöstään, valitus raukeaa.” Nyt esillä olevassa asiassa vakuutusosoikeus oli perustellut ratkaisuaan hallituksen esityksessä vuonna 1994 lausutulla (HE 117/1994 vp, s. 6). Asian arvioinnissa oli oikeuskanslerin mukaan myös syytä pitää mielessä, että tulliveroasioissa asianosaiset ovat yleensä oikeushenkilöitä, niin kuin esillä olevassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa asiassakin oli laita. Kan-

saneläkelain mukaisia etuuksia voivat saada vain luonnolliset henkilöt.

Arviointia jatkettaessa voidaan todeta, että on riidatonta, että hallituksen esityksessä 117/1994 vp lausutaan niin kuin vakuutusoikeus päätöksessään toteaa. Kysymys on siitä, kuinka vahvat nuo perustelut enää olivat 11.11.2004, kun vakuutusoikeuden päätös annettiin. Tähän vastaukseksi on tarkasteltava lainsäädäntöuudistuksia vuoden 1994 jälkeen, koska ne välittömästi vaikuttavat tuolloin esitettyjen hallituksen esityksen perustelujen painoarvoon.

Hallintolainkäyttölaki on annettu 1996, siis po. hallituksen esityksen jälkeen. Hallintolainkäyttölain 75 §:n 1 momentissa on säännökset asianosaisen erityisestä korvausvelvollisuudesta ja 2 momentissa säädetään, että oikeudenkäyntikuluista ”on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 7–16 §:ssä säädetään”.

Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan: ”Jos asian käsittely jätetään sillensä sen vuoksi, että asianosainen on peruuttanut kanteensa tai jäänyt saapumatta tuomioistuimeen, hänen on korvattava vastapuolensa kulut, jollei ole erityistä syytä määrätä korvausvelvollisuudesta toisin.”

Tämän säännöksen noudattaminen ”soveltuvin osin” hallintolainkäytössä ei oikeuskanslerin näkemyksen mukaan voi johtaa muuhun kuin, että jos hallintoviranomainen valitusprosessin aikana korjaa valituksen kohteena olevan ratkaisunsa ja ilmoittaa tästä valitusasteelle, viranomaisen menettely rinnastuu riita-asiain oikeudenkäynnissä tapahtuvaan kanteen peruuttamiseen tai asianosaisen saapumatta jäämiseen.

Oikeuskansleri totesi hallintolainkäyttölain kulusäännösten rakentuvan olennaisesti kohtuullisuusarvion perustalle, niin kuin lain 74 §:stä ilmenee ja oikeuskirjallisuudessa on todettu (esimerkiksi Olli Mäenpää: Hallintoprosessioikeus, Porvoo 2005, s. 550). Viitatussa KHO:n ratkaisemassa asiassa kohtuusperiaatteeseen ovat vedonneet esittelijät sekä läänioikeudessa että KHO:ssa, mutta tuossa asiassa tulliverolain 38 §:n nimenomainen säännös asian raukeamisesta on estänyt periaatteen soveltamisen ja syrjäyttänyt hallintolainkäyttölain kulusäännökset.

Vakuutusoikeuden puheena oleva päätös on perustunut hallituksen esityksen 117/1994 vp perusteluissa lausuttuun, ei sen sijaan lainvahvuiseen säännökseen. Hallintolainkäyttölain 74 ja 75 §:n voimaantulon myötä edellytykset noudattaa aiemmin hallituksen esityksen perusteluissa lausuttua asian raukeamisesta ovat men-

neet. Sovellettavaksi tulee viimeksi mainitun lain 75 §:n 2 momentti silloin, kun valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt viranomainen, sinänsä aivan aiheellisesti, korjaa virheellisen päätöksensä, minkä seurauksena pääasiasta ei enää tarvitse lausua, mutta tutkittavana on vielä kuluvaatimus. Tähän päätöksen korjannut viranomainen ei ole puuttunut.

Hallintolainkäytön hyviä puolia on, että pääsääntöisesti asianosainen kykenee itse suoriutumaan prosessista. Tämä ei kuitenkaan ole, eikä voikaan olla poikkeuksetonta. Nyt käsillä olevassa tapauksessa oikeaan lopputulokseen pääseminen edellytti oikeudellista asiantuntija-apua, josta oli maksettava käypä hinta. Näin siitä huolimatta, että Kansaneläkelaitos olisi alun perin voinut tehdä asiassa oikean ratkaisun.

Tämä ilmenee yksiselitteisesti Kansaneläkelaitoksen hallinto-osaston kantelun johdosta 29.6.2005 antamasta lausunnosta. Siitä näkyy (s. 2) ensinnäkin, että laitoksella oli erityinen kaavake Y 38, jolla vuotta pitemmän ajan ulkomailla olevat tutkijat hakivat kuulumista asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Periaatetta asianosaisen selviytymisestä omin neuvoin asiassa ilmentää se, että lausunnossa (s. 3) katsottiin, että Kelan Tampereen yksikön olisi tullut ottaa A:n asiassa yhteyttä ulkomaan yksikköön. Hallinto-osaston lausunnon mukaan: ”Ulkomaan yksikkö teki asiassa Kelan käytännön mukaisen ratkaisun”, ja edelleen: ”Kaikki oikaisupäätöksen perusteet olivat olleet Kelan tiedossa jo aikaisempia päätöksiä tehtäessä”.

Edellisen lisäksi selvää kieltä sen puolesta, että A:lle olisi alun perin tullut tehdä hänen vasta pitkällisen ja kalliin valitusprosessin jälkeen saamansa oikea päätös, puhuu myös Kansaneläkelaitoksen Etelä-Suomen aluekeskuksen lausunnossa 17.6.2005 todettu, että lain mukaan päätökset on perusteltava riittävästi. Keskus jatkaa: ”Ulkomaan yksikön A:lle 22.9.2003 antama myönteinen oikaisupäätös on perusteltu hänen toimittamiensa uusien lisäselvitysten ja vakuutusoikeuteen 5.12.2001 päivätyn valituksen perusteella. Aluekeskukselle jää epäselväksi, mitä uudet lisäselvitykset ovat, joilla ulkomaan yksikkö on päätöksensä perustellut”.

Johtopäätöksenä oikeuskansleri katsoi, että vakuutusoikeuden 11.11.2004 A:lle antama päätös oli perustunut ilmeisesti väärään hallintolainkäyttölain 74 ja 75 §:n soveltamiseen, minkä vuoksi hän valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 3 momentin nojalla esitti, että vakuutusoikeus kansaneläkelain 74 §:n 1 momentin perusteella poistaa päätöksensä ja mää-

rää asian uudelleen käsiteltäväksi. Oikeuskansleri totesi, että viimeksi lausutun osalta vakuutus-oikeus harkinnee, voiko se välittömästi ratkaista A:n kuluvaatimuksen hänen hyväkseen.

Kalatalousveloitteen täydentäminen

Seloste oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä 11.5.2006, dnro 673/1/04

ASIAN VIREILLETULO

Kansanedustaja Erkki Pulliainen on oikeuskanslerille 31.5.2004 osoittamassaan kirjoituksessa, viitaten 20.12.2001 tekemäänsä kanteluun dnro 1273/1/01, lausunut, ettei tilanne ollut parantunut Ii- ja Kemijoen merialueilla istutettavien siianpoikasten osalta oikeuskanslerin asia-sa 23.1.2003 antaman päätöksen jälkeenkään.

Kirjoituksen mukaan pohjoisella Perämerellä tehdyt tarkkailutulokset osoittavat toistuvasti, ettei velvoiteistutuksilla ole saavutettu kalakannan säilyttämistä koskevien päätösten sisältämien määräysten mukaista tulosta. Tutkimukset osoittavat, että merellisen vaellussiian istukkaina on käytetty pienikokoisempaa poikasmateriaalia kuin muualla Suomessa. Istukkaat ovat olleet 3–4 senttimetriä lyhyempiä kuin samanikäiset luonnonpoikaset. Vahingonkärsijät ovat vaatineet istukkaille luonnonpoikasten keskimääräistä kokoa, jota ei vielä 1970- ja 1980-lukujen taitteessa voitu määrätä velvoitepäätöksessä. Eri-mielisyyttä on ollut siitä, voidaanko veloitteen haltija määrätä istuttamaan luonnonpoikasten kokoisia poikasia ja onko istutusten rahallinen arvo tasolla, joka esimerkiksi Iijoen osalta oli määrätty vesioikeuden 31.12.1979 antamalla päätöksellä.

Kalaistukkaiden laatutyöryhmä (1999) oli ollut sitä mieltä, että erikokoisille siikaistukkaille on tarpeen määritellä erityiset muuntokertoimet muun muassa velvoiteistutuksissa käytettäväksi. Kirjoituksen mukaan tämä merkitsisi sitä, että riittää, että mereen istutetaan pieniä, elinkelvottomia poikasia. Kalanistutusten kehittämistyöryhmä (2004) puolestaan toteaa, että nykyisillä tiedoilla on mahdollista antaa muuntokertoimiksi ainoastaan kasvatushintoihin perustuvia vertailuarvoja.

Käsityksestä, että Iijoen ja Kemijoen ta-pauksissa istukaskokoa ei voida kasvattaa vaa-ditussa määrin siitä syystä, että kookkaampien

poikasten korkeammat kasvatuskustannukset johtaisivat veloitteen rahallisen arvon nousuun, kirjoituksessa on huomautettu, että elinkustannusindeksin kohoaminen vuodesta 1979 lähtien noin 2,7 kertaiseksi merkitsee, että noin 9 senttisen istukkaan hinnan olisi tullut nousta (vesioikeuden päätöksen mukaisesta laskuperusteesta) 35 pennistä noin 90 penniin. Tuottajat tarjoavat nykyään tuon kokoisia istukkaita noin 10 sentin eli 60 pennin kappalehintaan. Siikaistukkaiden hintatason alentumisesta johtuva säästö koituu näin ollen vahingon aiheuttajan hyväksi. Veloitteen haltijalle koitunut rahansäästö on aiheuttanut vahingonkärsijöille suuret menetykset. Istutustoimista huolimatta pohjoisen Perämeren vaellussiikasaaliit ovat pysytelleet 1970-luvun al-haisella tasolla.

Kirjoituksessa on edelleen huomautettu, että Iijokeen ja Kemijokeen rakennettujen voimalai-tosten kalakannan säilyttämistä koskevien lu-paehtojen mukaan, sellaisina kuin ne merellisen vaikutusalueen osalta ovat korkeimman hallinto-oikeuden antamien päätösten jälkeen, on mah-dollista muuttaa istutusvelvoitetta istutettavien kalalajien tai niiden koon ja määrän suhteen huolehtien kuitenkin siitä, ettei veloitteiden rahalli-nen arvo siitä heikkene. Ministeriölle määrätty istutusten valvonta on Perämerellä ollut epä-tydyttävää. Lukuisista pyynnöistä huolimatta ministeriö ei ole kiinnittänyt riittävää huomio-ta kumpaankaan edellä esitettyyn ongelmaan – istutusten reaaliarvon kehittymiseen ja elinkel-vottomuudesta johtuvaan istukkaiden arvotto-muuteen. Pulliainen on pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan edellä esittämänsä ja antamaan minis-teriölle ohjeita asiassa.

AIKAISEMPI KANTELU JA OIKEUS-KANSLERIN PÄÄTÖS 23.1.2003

Oikeuskansleri totesi, että ratkaistessaan 23.1.2003 kansanedustaja Pulliaisen aiemman Pe-rämeren alueen siianistutusveloitteiden toteut-tamisesta 20.12.2001 tekemän dnrolla 1273/1/01 merkityn kantelun oikeuskansleri kiinnitti erityi-sesti huomiota Iijoen kalakannan säilyttämistä koskevan lupaehtoon mukaiseen siianpoikasten istutusveloitteeseen, sellaisena kuin se on kor-keimman hallinto-oikeuden 23.10.1980 antaman päätöksen jälkeen, veloitteen noudattamiseen ja valvontaan.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että toistaiseksi selvittämättömistä syistä istutuksilla edellytettyä tavoitetta ei ollut saavutettu ja velvoi-

tepäätöksellä tarkoitettu oikeustila oli ilmeisesti jäänyt saavuttamatta. Sen vuoksi hän esitti, että maa- ja metsätalousministeriöllä olisi istutusten tuloksellisuudesta tehtyjen havaintojen johdosta perusteita istutussuunnitelmia käsitellessään arvioida, onko luvansaaja kohtuullisessa määrin täyttänyt sille päätösten asettamat velvoitteet, ja tältä pohjalta edelleen harkita, olisiko ministeriöllä mahdollisuus myös vaatia entistä parempikuntoisia yksikesäisiä istukkaita, ilman, että vaatimus tarkoittaisi velvoitteen muuttamista. Tähän näytti liittyvän sekin seikka, miten istutettavien siianpoikasten kuntokerroin määritellään ja millaista kerrointa tulisi käyttää. Samalla oikeuskansleri totesi, että istutusvelvoite oli jo yli 20 vuotta vanha ja että olosuhteet olivat sen asettamisen jälkeen saattaneet muuttua. Tästä johtuen oikeuskansleri piti mahdollisena, että asetettu istutusvelvoite on aikanaan esitettävä tarkistettavaksi vesilain 2 luvun 22 §:n mukaisesti.

Oikeuskansleri totesi samalla, että asiaan liittyi vielä monia epävarmuustekijöitä, joita maa- ja metsätalousministeriö oli pyrkinyt asiantuntijavoimin pitemmällä aikavälillä selvittämään ja hankkimaan tietoja, joilla istutusten onnistumista voitaisiin yleisesti, ja myös Iijoen osalta parantaa. Oikeuskansleri piti tärkeänä, että ministeriö seuraa tarkoin istutusvelvoitteiden toteuttamista ja istutusten tuloksellisuutta sekä tilanteen vaatiessa ryhtyy tarpeelliseksi katsomiinsa toimenpiteisiin. Seuraavan kerran tähän näytti olevan mahdollisuus tuolloisen kalanistutusjakson päättyessä ja valmistauduttaessa uuden istutusjakson alkamiseen vuonna 2004. Oikeuskansleri pyysin ministeriötä 31.12.2003 mennessä ilmoittamaan, millaisiin toimenpiteisiin se oli asiassa ryhtynyt tai aikoi ryhtyä.

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN ILMOITUS

Ministeriö on toimittanut oikeuskanslerin siltä pyytämän ilmoituksen 22.12.2003 ja 18.6.2004 päivätyillä kala- ja riistaosaston kirjeillä sekä niiden liitteillä. Oikeuskansleri otti ilmoitukset käsiteltäviksi Pulliaisen uuden kantelun yhteydessä.

Kirjeellään 22.12.2003 ministeriö ilmoitti, että Perämeren alueen vuosien 2004–2006 kalatalousvelvoitteiden toteuttamisohjelmien valmistelu oli vasta käynnistynyt ja että ohjelmien hyväksyminen tapahtunee loppukeväästä tai alkukesästä 2004.

Kirjeellään 18.6.2004 ministeriö ilmoitti, että se on hyväksynyt Ii- ja Kemijoen voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden toteuttamista koskevat ohjelmat vuosiksi 2004–2006 siten, että siian osalta hyväksyminen koski vain vuotta 2004. Ministeriö edellytti, että vuosien 2005 ja 2006 siianistutusvelvoitteet otetaan erillistarkasteluun ja valmistellaan vuoden 2004 aikana yhteistyössä asianosaisten kesken.

Kirjettä seuranneista liiteasiakirjoista ilmenee, että PVO-Vesivoima Oy:n ja Kemijoki Oy:n laadittua Iijoen ja Kemijoen voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden toteuttamista koskevat suunnitelmat (yhteensä 9 kappaletta) vuosille 2004–2006 maa- ja metsätalousministeriö on antanut vesilain 2 luvun 22 §:n nojalla päätökset istutussuunnitelmien hyväksymisestä.

Iijoen osalta hyväksyttiin suunnitelma päätöksellä 11.5.2004 dnro 2285/717/2004 vuodeksi 2004 ja ehdolla, että 1-kesäisten siianpoikasten kokotavoitteena on keskimitaltaan vähintään 10 senttimetrin pituinen istukas. Vaellussiikaistutuksista noin puolet tuli toteuttaa niin sanottuna kesäsiikana edellyttäen, että vastakuoriutuneita poikasia saadaan riittävästi. Lisäksi istutukset tuli suorittaa mahdollisuuksien mukaan syyskuun loppuun mennessä. Päätökseen liittyvien perusteluiden mukaan esitetty suunnitelma on hyväksytty lupapäätöksen nojalla ja istutussuunnitelmaa on muutettu aiempaan nähden jossain määrin lähinnä siikaistukkaiden koon, kannan ja istutusajankohdan suhteen. Muutokset perustuvat istutusten tuloksellisuuden parantamisessa tapahtuneeseen viimeaikaiseen kehitykseen. Tältä osin päätöksessä on viitattu lupaehtojen siihen kohtaan, jonka mukaan on mahdollista muuttaa istutusvelvoitetta, mikäli tarkkailun tulokset tai istutustoimenpiteistä muutoin saatavat kokemukset antavat aihetta.

Kemijoen pääuoman ja Kitisen voimalaitosten osalta ministeriön päätös 24.5.2004 dnro 2472/717/2004 on sisällöltään edellä kerrotun kaltainen.

Liiteasiakirjoista ilmenee edelleen, että maa- ja metsätalousministeriön 5.12.2001 asettama kalaistutusten kehittämistyöryhmä on jättänyt 23.2.2004 päivätyin mietintönsä (Työryhmämuitio MM 2004:6). Työryhmä antoi suosituksensa muun muassa siikaistukkaiden laatuksiteereiksi. Suosituksia annettiin istukaspoikasten koosta, ulkoisesta laadusta ja fysiologisesta tilasta sekä istutuspaikasta ja -ajankohdasta, istukkaiden terveydentilasta ja geneettisestä laadusta. Suositusten lisäksi työryhmä esitti eri toimenpiteitä. Työryhmä esitti myös kalanistutusten edelleen

kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä. Työryhmä totesi, ettei kattavaa muuntokerrointa erikokoisille siianpoikasille voida määrittää.

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN SELVITYS

Kansanedustaja Pulliaisen uuden kirjoituksen johdosta oikeuskansleri pyysi maa- ja metsätalousministeriötä, viitaten ministeriön ilmoitukseen 18.6.2004, ilmoittamaan, mikä on asiantilasiianistutussuunnitelmien hyväksymistä koskevien ministeriön päätösten (11.5.2004 ja 24.5.2004) jälkeen sekä vuosien 2005 ja 2006 istutusvelvoitteiden toteuttamishjelman osalta.

Ministeriö on antanut siltä pyydetyn selvityksen 15.7.2005 päivätyllä kala- ja riistaosaston kirjeellä ja sen liitteillä. Selvityksessä on esitetty ja liiteasiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

Maa- ja metsätalousministeriön päätöksistä 11.5.2004 ja 24.5.2004 tehdyt valitukset ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

Ministeriö on ilmoittanut, että haitankärsijät eivät olleet tyytyneet ministeriön 11.5.2004 ja 24.5.2004 tekemiin päätöksiin Iijoen ja Kemijoen istutusvelvoitteiden hyväksymisestä, vaan valittivat niistä korkeimmalle hallinto-oikeudelle päätöksiin liitettyjen valitusosoitusten mukaisesti. Valituksissa vaadittiin muun muassa siikaistukkaiden koon nostamista 12 senttimetriin. Korkein hallinto-oikeus poisti 17.2.2005 antamillaan päätöksillä (nro 298 Iijoki ja nro 299 Kemijoki) valituksenalaisista ministeriön päätöksistä valitusosoitukset ja jätti valitukset tutkimatta.

Ratkaisujaan korkein hallinto-oikeus perusteli sillä, että ministeriön kalatalousviranomaisena tekemä päätös vesilain 2 luvun 22 §:n tai sitä vastaavan aikaisemman säädöksen nojalla asetetun kalatalousvelvoitteen toteuttamisen tarkemmas- sisällöstä tulee kysymykseen vain, jos lupamääräyksessä on näin määrätty, ja vain siltä osin kuin näin on määrätty. Velvoite on tällaisessakin tapauksessa kokonaisuudessaan osa itse lupaa. Kalatalousviranomaisen päätös, joka merkitsee luvan täsmentämistä lupamääräyksessä avoimeksi jätetyiltä osin lupamääräyksen kulloinkin voimassa olevaa sisältöä noudattaen, ei siten ole sellainen luvasta erillinen, itsenäinen hallintopäätös, johon voitaisiin hakea muutosta hallin-

tolainkäyttölain mukaisesti. Edelleen ratkaisussa todettiin, että kalatalousvelvoitteen lopullinen sisältö ei erimielisyyksien ilmetessä näin ollen kuulu kalatalousviranomaisten päätettäväksi, vaan velvoitetta koskevat erimielisyydet on lupaehdon sanamuodosta riippumatta tarvittaessa mahdollista saattaa hakemuksella ympäristölupaviraston käsiteltäväksi vesilain mukaisessa järjestyksessä. Sama koskee itse istutusvelvoitteen muuttamista siinäkin tapauksessa, että lupaehdossa on annettu luvanhakijalle ja kalatalousviranomaiselle mahdollisuus sopia muutoksista. Edellä mainitun perusteella ei (Iijoen ja vastaavasti Kemijoen voimalaitosten) kalanistutusvelvoitteiden toteuttamisen sisältö eikä itse velvoitteen muuttaminen kuulu maa- ja metsätalousministeriön lopullisesti päätettäväksi, vaan velvoitetta koskevat erimielisyydet tulee saattaa hakemuksella Pohjois-Suomen ympäristölupaviraston käsiteltäväksi vesilain mukaisesti.

Vuosia 2005 ja 2006 koskevat siianistutusvelvoitteet

Muutoksenhakumenettelyn ollessa vireillä ministeriö käynnisti neuvottelut myöhempiä vuosia koskevien velvoitteiden hoitamiseksi. PVO-Vesivoima Oy ja Kemijoki Oy jättivät esityksensä ministeriölle. Kainuun ja Lapin TE-keskusten pyydettyä asianosaisten lausunnot ja annettua omat lausuntonsa ministeriö päätti 6.4.2005 hyväksyä Iijoen ja Kemijoen voimalaitosten kalanistutusvelvoitteiden toteuttamissuunnitelmat siian istutusvelvoitteen osalta vuosille 2005 ja 2006 samansisältöisinä kuin ne oli hyväksytty vuodelle 2004.

Merialueelle istutettavien vaellussiianpoikasten arvo

Ministeriö on katsonut, että Iijoen ja Kemijoen voimalaitosten omistajille oli asetettu istutusvelvoitteet mainittujen jokien patoamisesta ja voimalaitosten rakentamisesta aiheutuvien kalataloudellisten vahinkojen kompensoimiseksi. Päätöksissä ei ollut määräystä istutettavien vaellussiianpoikasten arvosta. Velvoitteiden toteuttamisen valvonnassa on lähdetty siitä, että jos istutettavien kalanpoikasten kokoa ja/tai lajia on ollut tarpeen muuttaa, muutokset on tehty käyttämällä istukkaiden sen hetkistä arvoa, ei päätösten antohetken arvoa korjattuna elinkustannusindeksillä.

Mitä tulee vaatimukseen luonnonpoikasen koosten istukkaiden käyttämisestä, ministeriö oli todennut, että se ei vastusta, että istutukset tai osa niistä toteutetaan luonnonpoikasten kokoa olevilla istukkailla. Käytännössä tämä tarkoittaisi, jos kysymys on valvontaviranomaisen päätöksestä, jonkinasteista istutusmäärien pienentämisen hyväksymistä, jolleivät velvoitteen haltijat vapaaehtoisesti suostuisi lisävelvoitteisiin. Asianosaisten kesken ei ole päästy yhteisymmärrykseen istukasmäärien muuttamisesta. Ympäristölupavirasto voi tarvittaessa hakemuksesta antaa määräyksen siikaistukkaiden koon kasvattamisesta nykyisestä, jos se katsoo istuskasvattamismääräyksen aiheelliseksi ja perustelluksi.

Ministeriö on tarkastellut velvoiteistukkaiden kokoa ja kehitystä ja todennut, että siikaistukkaiden painotetut keskipituudet olivat vuosina 1983–2003 Iijoen ja Kemijoen osalta 9,2 ja 9,6 senttimetriä. Vuonna 2001 keskipituudet olivat 8,6 ja 10,3 senttimetriä. Vuosina 2002–2004 keskipituudet (painottamattomat) olivat 9,7 ja 10,4 senttimetriä. Ministeriö ei ole yhtynyt näemykseen, jonka mukaan pohjoisella Perämerellä olisi käytetty pienempää istukasmateriaalia kuin missään muualla Suomessa, joskin istukkaat ovat olleet valtakunnallisesti keskimääräistä pienempiä.

Ministeriö on korostanut, että istutusvelvoitteita koskevissa päätöksissä ei ollut määrätty istutusten tulosta, joskin vesioikeus oli päätöksen perusteluosassa esittänyt laskelman, jossa oli tarkasteltu määrättyjen istutustoimenpiteiden koh- tuullisuutta. Velvoitteen haltijalta ei voi vaatia tietyn istutustuloksen saavuttamista, sillä tulos riippuu muun muassa kalastuksen kehittämisestä. Tuomioistuinten päätöksillä ei voida sitoa kalastusta ja sen järjestelyä johonkin tiettyä ajankohtana vallinneeseen tilanteeseen, sillä kalastus muuttuu koko ajan kannattavuuden, kalastustekniikan ja välineiden muuttumisen, kansainvälisten sopimusten yms. syiden takia.

Ministeriö on vertaillut velvoiteistutusten tulokellisuutta takaisinsaannin kannalta ja todennut, että eteläisellä Perämerellä eri värikoodeilla merkittyjen 1-kesäisten poikasryhmien keskipituudet vaihtelivat välillä 9,9–10,7 senttimetriä. Vuosina 1995 ja 1996 istutettujen poikaserien tuottama saalis oli toistaiseksi 60–115 kiloa/1 000 istukasta kohden istutuserästä riippuen. Poikaserän keskipituudella ja kuntokertoimella ei aineiston perusteella voinut päätellä olevan suoraa yhteyttä saaliiseen, tosin poikasryhmien erot olivat istutushetkellä suhteellisen pieniä. Kemijoen suulle istutetut värimerkityt siianpoi-

kaset olivat kasvaneet hitaammin ja niistä saatu saalistuotto oli tuntuvasti pienempi. Keskipituus oli 8,9–10,1 senttimetriä. Istutusten saalistuotto toistaiseksi oli ollut vuoden 1996 istutuksista 52 kiloa/1 000 istukasta, vuoden 1997 istutuksista 29 kiloa/1 000 istukasta ja vuoden 1998 istutuksista 26 kiloa/1 000 istukasta kohden. Osa saaliista erityisesti vuosien 1997 ja 1998 osalta on saamatta, mutta selvää on, että saalistuotto näistä istutuksista jää varsin alhaiseksi. Ministeriö on katsonut, että takaisinsaanti vaihtelee tuntuvasti vuodesta ja istutuserästä toiseen. Istukkaan koolla on merkitystä takaisinsaannin kannalta, joskaan se ei ole ainoa selittävä tekijä eroihin.

Velvoiteistutuksissa käytettäväksi esitettyjen muuntokerrointen osalta ministeriö on korostanut, että kertoimien kehittämisen tarkoituksena on, että tarvittaessa istutukset tai osa niistä voitaisiin suorittaa nykyistä suuremmilla poikasilla.

Ministeriö on ollut sitä mieltä, että toimenpidevelvoitteina suoritettavia istutuksia tulisi tarkastella nykyistä enemmän siltä kannalta, mikä kokoisilla istukkailla saavutetaan paras tulos. Maksuvelvoitteissa tällainen tarkastelu suoritetaan automaattisesti. Suurien toimenpidevelvoitteiden osalta on pitkäjännitteinen tutkimus- ja kehittämistoiminta ollut erittäin tärkeää siian ja koko istutusvelvoitteen osalta.

VASTINE

Kansanedustaja Pulliainen on antanut 20.9.2005 vastineen maa- ja metsätalousministeriön ilmoitusten ja selvitysten johdosta.

Vastineessa on oudoksuttu sitä, ettei ministeriö ole hämmästellyt Kemijokisuun istutusten heikkoa tuottoa, vaan näyttää tyytyvän siihen.

Ministeriön ilmoituksesta, että eräänä vuonna Kemijoen istutus olisi tuottanut yli 50 kiloa/1 000 istukasta kohden, vastineessa on todettu, että tulokseen oli yhdistetty, sen parantamiseksi, eteläisen Perämeren tuloksia, jotka oli saatu aikaan noin 2 grammaa suuremmilla poikasilla. Väitteestä, ettei pikkuistukkailla saavuteta huonompia tuloksia kuin luonnonpoikasen kokoisilla istukkailla, vastineessa on huomautettu, että ministeriö hyväksyy silti tutkimustulokset, jotka osoittavat muuta. Ero on selvä, kun aineisto Perämerellä käsittää miljoonia poikasia. Eteläisellä Perämerellä istutuksiin käytettiin suurempia istukkaita, eikä istutusryhmien välillä ole ollut kokoeroja. Selvittämättä jää, mikä merkitys kalastuksella on poikaskuolleisuuteen, sillä asiasta

ei ole ainoatakaan tutkimusta. Istukkaat kuolevat suureksi osaksi jo merivaelluksen alussa. Jos kalastus kohdistuu näihin, pitäisi sen verottaa yhtä runsaasti luonnonpoikasiakin. Selittämättä jää, että Kemijoelle vaellukselta palaavat siiat ovat yhä vanhempia. Kemijokeen pyrkivistä kaloista vain 10 prosenttia on peräisin istutuksista. Kalastajien pyydyksiin jää luonnonkantaa olevia siikoja.

Vastineessa on oudoksuttu myös ministeriön käsitystä, ettei sillä ollut valtuuksia vaatia elinkelpoisia poikasia, koska istutusten ensisijainen tavoite on kompensoida menetetty kalakanta eikä asetettua tavoitetta muutoin saavuteta.

Vastineen mukaan ministeriö oli hyväksyessään velvoitteen haltijan ensimmäisen ehdotuksen istutussuunnitelmaksi hyväksynyt myös istukkaiden koon. Ensimmäisen ratkaisunsa ministeriö teki vesioikeuden tuolloisten arvioiden nojalla. Ministeriö katsoo, ettei alkuperäistä puutteelliseen aineistoon perustuvaa ratkaisua voida enää muuttaa. Se, että istutusvelvoite voidaan saattaa ympäristölupaviraston tarkistettavaksi, herättää kysymyksen, kenen kustannuksella se tapahtuu. Vesilain mukaan asian riitauttaminen kuuluu kalastuskunnille, siis vahingonkärsijöille, jotka ovat joutuneet vuosikymmenet riitelemään viranomaisten kanssa. Näyttövelvollisuus lankeaa kalastuskunnille, joilla ei ole muuta näyttöä kuin ministeriön tuottama aineisto. Vastineessa on huomautettu, että Oulujoen suulla olevan Merikosken patoamista koskevassa vesioikeuden päätöksessä lainmukaiseksi oli todettu mahdollisuus, että kiistanalaisessa asiassa ministeriö voi itse saattaa asian ratkaistavaksi.

RATKAISU

Kansanedustaja Erkki Pulliaisen uusi kantelu on jatkoa hänen aikaisemmalle kantelulle, jossa oli kysymys siianistutusten tuloksellisuudesta, yleisesti Perämeren pohjoisosassa ja erityisesti Iijoen merellisellä vaikutusalueella. Ratkaistessaan aiemman kantelun oikeuskansleri esitti eräitä johtopäätöksiä ja toimenpiteitä. Oikeuskansleri on pitänyt tuolloin lausuttua lähtökohtana pyrkiessään arvioimaan maa- ja metsätalousministeriön menettelyä erityisesti silmällä pitäen sitä, mitä asiassa on tapahtunut päätöksen 23.1.2003 jälkeen.

Oikeuskansleri toteaa, että asian selvittämistä on jatkettu asiantuntijavoimin ja kalaistutusten kehittämistyöryhmä on jättänyt 23.4.2004 mietintönsä (Työryhmämuistio MMM 2004:6).

Lisäksi kantelu- ja selvitysassakirjoista ilmenee, paitsi erilaisia väitteitä ja vastaväitteitä, myös selvityksiä, tarkkailutuloksia ja saalistietoja, joista sinällään on hyötyä arvioitaessa istutusvelvoitteita yleisesti ja määrättyjen istutusvelvoitteiden tuloksellisuutta erityisesti. Istutusvelvoitteiden tuloksellisuuden kannalta keskeisinä seikkoina näyttäytyvät istukkaiden koko ja kunto sekä istutusolosuhteet kokonaisuudessaan. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö on pyrkinyt seuraamaan istutusvelvoitteiden toteuttamista ja istutusten tuloksellisuutta.

Edelleen oikeuskansleri toteaa, että nykyiset kalatalousvelvoitteet oli lainvoimaisesti määrätty jo yli 25 vuotta sitten (ja todennäköisesti osaksi alkuaan paljon aikaisemminkin, mutta tästä ei ole tarkempia tietoja). Se seikka, että istutusvelvoitteet oli aikanaan määrätty istukkaiden osalta avoimesti, on osaltaan johtanut epäselvän tilanteen syntymiseen. Pysyvää muutosta siihen ei ole tullut eikä ole voinutkaan tulla maa- ja metsätalousministeriön edellä selostetuilla istutussuunnitelmien hyväksymistä koskevilla päätöksillä. Asianmukaisina pidettävät toimenpiteet istutusvelvoitteiden täydentämiseksi ovat kestäneet kauan.

Edellä selostetuista syistä johtuen on aihetta ryhtyä toimenpiteisiin kalatalousvelvoitteiden täydentämiseksi. Asia koskee sekä vahingonkärsijöiden etua että yleistä kalatalousetua. Yleisen kalatalousedun valvonnasta ja siihen kuuluvista toimenpiteistä vastaavat kalastus- ja kalatalousasioita hoitavat viranomaiset. Siten viranomaiset eivät voi vetäytyä asiasta sillä perusteella, että asiassa saattaisi jokin muu kuin viranomaistaho esiintyä vireillepanijana. Itse asiassa viranomaisilla lienee parhaat mahdollisuudet asian vireillepanemiseen ja sen ajamiseen.

Tähän nähden oikeuskanslerin mielestä olisi perusteltua, että maa- ja metsätalousministeriö ylimpänä kalatalousviranomaisena ja myös yleisen kalatalousedun valvojana neuvottelisi toimenpiteistä, joihin asiassa tulisi ryhtyä, asian tilasta haittaa kärsivien asianosaisten kanssa. Edellä selostetuista selvityksistä on apua harkittaessa, millaisia toimenpiteitä asiassa on mahdollista vesilain nojalla esittää ja millaisia muita selvityksiä asian eteenpäin vieminen mahdollisesti vielä vaatii. Viime kädessä – ellei muuta ratkaisua ole – kysymyksen tulee asian saattaminen asianomaisen ympäristölupaviraston käsiteltäväksi vesilain 2 luvun 22 §:n nojalla. Selvitysten perusteella ympäristölupavirasto voi tarvittaessa harkita, onko velvoitteita muutettava ja miten

esimerkiksi siikaistukkaiden kannan, koon ja istutusajankohdan suhteen.

Edellä esitetyistä syistä oikeuskansleri saatoi käsityksensä maa- ja metsätalousministeriön tietoon. Muita toimenpiteitä ei kansanedustaja Erkki Pulliaisen lähettämä kantelukirjoitus aiheuttanut.

Päätös lautamiesten epäiltyjen virkarikosten johdosta

Seloste apulaisoikeuskanslerin päätöksestä
7.8.2006, dnro 1/31/06

ASIAN VIREILLE TULO

Poliisille saapuneessa tutkintapyynnössä oli pyydetty tutkimaan, oliko käräjäoikeuden lautamies A syyllistynyt käräjäoikeudessa ratkaistavana olleessa asiassa virka-aseman väärinkäyttämiseen tai virkavelvollisuuden rikkomiseen. Poliisi suoritti asiassa esitutkinnan ja toimitti asian oikeuskanslerille syyteharkinnan suorittamista varten. Esitutkinnassa tutkittiin myös lautamies B:n syyllistymistä virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun B jäljempänä mainituin tavoin oli asiaa käräjäoikeudessa ratkaistaessa yhtynyt lautamies A:n osittain oikeudenkäyntiaineistoon sisältymättömiin seikkoihin perustuneeseen lausuntoon.

Tapahtumatietoja

Käräjäoikeus oli joulukuussa 2005 antanut tuomion törkeää petosta koskeneessa asiassa. Syyttäjän rangaistusvaatimus asiassa oli perustunut siihen, että vastaaja olisi hankkiakseen itselleen oikeudetonta taloudellista hyötyä erehdyttänyt asianomistajan myymään yhtiöosuutensa kahdesta yhtiöstä alihintaan salaten asianomistajalta käyneensä tätä ennen ja samanaikaisesti neuvotteluja yhtiöiden liiketoiminnan myynnistä toiselle yhtiölle. Syytteen mukaan vastaaja oli tavoitellut huomattavaa taloudellista hyötyä, aiheuttanut asianomistajalle huomattavaa vahinkoa sekä lisäksi käyttänyt hyväksi asianomistajan onnettomuudessa saamasta vaikea-asteisesta avovammasta johtuvaa erityistä heikkoutta.

Käräjäoikeus oli hylännyt virallisen syyttäjän vastaajaan kohdistaman rangaistusvaatimuksen lautamiesten A:n ja B:n äänin. A ja B olivat perustelleet ratkaisuaan muun ohella sillä, että

lautamies A oli keskustellut jutun asianomistajan kanssa keväällä 2002 toisen kysymyksessä olleen yhtiön järjestämässä tilaisuudessa, jossa oli informoitu asiakkaita ja muita sidosryhmiä yhtiön osakkeiden myynnistä, ja ettei keskustelussa mikään ollut viitannut siihen, että asianomistaja olisi ollut kykenemätön tekemään päätöksiä tekemästään kaupasta tai muista omista asioistaan. Perustelujen mukaan asianomistaja oli A:n havaintojen mukaan tuolloin vaikuttanut tyytyväiseltä eläkkeelle pääsemiseensä.

Hovioikeus palautti asiaa koskevan valituksen johdosta kesäkuussa 2006 antamallaan päätöksellä asian käräjäoikeuden käsiteltäväksi.

Esitutkinta

Asiassa suoritettussa esitutkinnassa kävi ilmi seuraavaa:

Tuomion perusteena mainittua A:n asianomistajan kanssa keväällä 2002 käymäksi ilmoittamaansa keskustelua ei ollut otettu esille asian pääkäsitellyssä. A oli laatinut syytteen hylkäävän tuomion perusteluiksi otetun lausunnon, johon lautamies B oli yhtynyt.

A ja asian vastaaja ovat tunteneet toisensa pitkään ja A:n omistamat yhtiöt ovat kuuluneet vastaajan pääosin omistaman yhtiön asiakkaisiin. Esitutkinnassa ei kuitenkaan tullut ilmi sellaista, minkä johdosta A:n olisi ollut syytä katsoa pelkästään tällä perusteella olleen esteellinen käsittelemään asiaa.

A oli keskustellut sittemmin ratkaistavakseen tulleesta jutusta syksyllä 2003 tuntemiensa C:n ja D:n kanssa. Käymästään keskustelusta A totesi esitutkinnassa rikoksesta epäiltyinä kuultuna: ”Tuolloin olin jo sitä mieltä, että ’en uskonut’ koko asiaan ja että johtaako se edes mihinkään.” A:n kertoman mukaan C oli ehdottanut vedonlyöntiä jutun lopputuloksesta, mutta hän ei ollut siihen ryhtynyt.

Todistaja A kertoi A:n todenneen mainitussa keskustelussa vastoin C:n esittämää näkemystä, että asian asianomistaja ”häviäisi jutun”. C:n mukaan: ”Kyseessä oli kahden eri henkilön eri mielipide ja löytiin ’leikillisesti vetoa’ asiasta. Eli tarkoituksena oli katsoa sitten mitenkä asiassa käy.”

Todistaja D kertoi tapahtumasta muun ohella seuraavaa: ”Tilanteessa ’leikillisesti’ löytiin vetoa, mutta ei kuitenkaan ’kättäpäälle’. Tämä sanonta ehkä parhaiten kuvaa sitä tunnetilaa, mikä huoneessa oli. Eli on kaksi eri mielipidettä ja jätimme sitten niin sanotusti seuraamaan asian

etenemistä.” D on lisäksi todennut, että A:lla oli ollut asiaan ”oma voimakas kanta”.

Asian puheenjohtajana toimineen kärjätuomarin otettua päätösneuvottelun yhteydessä puheeksi A:n mahdollisen esteellisyuden osallistua asian ratkaisuun oli A ilmoittanut, ettei hän ole esteellinen käsittelemään asiaa.

LAUTAMIESTEN MENETTELYN OIKEUDELLINEN ARVIOINTI

Oikeudenkäynnin välittömyys

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 2 §:n mukaan rikosasian tuomiossa saadaan ottaa huomioon vain se oikeudenkäyntiai-neisto, joka on esitetty asian pääkäsittelyssä.

Lautamiehet A ja B olivat lausunnossaan, joka oli otettu asiassa syytteen hylkäävän tuomion perusteluiksi, nojautuneet A:n ennen oikeudenkäyntiä tekemiksi ilmoittamiinsa havaintoihin asianomistajan henkisestä toimintakyvystä ja asennoitumisesta eläkkeelle jäämiseen. A:n kyseiset havainnot eivät olleet esillä kärjäoikeuden pääkäsittelyssä. A ja B olivat siten ottaneet näyttöratkaisussaan huomioon aineistoa, jota ei ollut esitetty asian pääkäsittelyssä. A:n ja B:n mainittu menettely oli oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 2 §:ssä säädetyn oikeudenkäynnin välittömyysperiaatteen vastainen.

Lautamies A:n esteellisyys

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan tuomari ei saa käsitellä asiaa, jos hän on kyseisessä luvussa tarkoitettu tavoin esteellinen.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan tuomari on esteellinen käsittelemään samaa asiaa tai sen osaa uudelleen samassa tuomioistuimessa, jos on perusteltua aihetta epäillä hänellä olevan asiaan ennakkoasenne hänen asiassa aikaisemmin tekemänsä ratkaisun tai muun erityisen syyn vuoksi. A ei ollut lainkohdassa tarkoitettulla tavalla aiemmin osallistunut saman asian käsittelyyn, mutta mainitun pykälän 3 momentin mukaan tuomari on esteellinen myös, jos jokin oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa tarkoitettuun seikkaan rinnastettava seikka antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa.

Hallituksen esityksessä 78/2000 vp on todettu, että edellä ennakkoasenteen vaikutusta sääntelevässä 2 momentissa tarkoitettu erityinen syy

voi olla esimerkiksi se, että tuomari on saanut oikeudenkäyntimenettelyn ulkopuolella asiaa koskevia tietoja ja että hän on ennen asian vireilletuloa ottanut asian ratkaisuun kantaa. Mainitussa hallituksen esityksessä on 3 momentin mukaisesta esteellisyydestä todettu, että tuomari on esteellinen, jos ulkopuolinen henkilö ei voi vakuuttua tuomarin kyvystä käsitellä asiaa puolueettomasti.

Esitutkinnassa todistajina kuultujen C:n ja D:n kertomusten ja A:n omankin kertomuksen perusteella A oli syksyllä 2003 keskustellessaan C:n ja D:n kanssa tuolloin vielä esitutkinnassa olleesta ja sittemmin ratkaistavakseen tulleesta jutusta esittänyt näkemyksensä, ettei sittemmin asian oikeudenkäynnissä vastaajana ollut henkilö ole syyllistynyt asiassa rikokseen. Hänellä oli siten ollut jutun lopputulosta koskeva, julkilausuttu ennakkoasenne. A:n ennakkoasenne asiaan kävi ilmi myös kärjäoikeuden tuomion perusteluista, joissa A ja B olivat edellä kerrotulla tavalla perustelleet syytteen hylkäävää ratkaisuaan A:n yksityisillä asiaa koskevilla tiedoilla.

Edellä kerrotun perusteella A oli osallistunut lautamiehenä oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:n 1 momentin vastaisesti kysymyksessä olevan rikosasian käsittelyyn, vaikka hän asiaa koskeneen ennakkoasenteensa vuoksi oli oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n 3 momentin nojalla ollut esteellinen ratkaisemaan asiaa.

Lautamiesten menettelyn rikosoikeudellinen arviointi

Rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaan jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin luvun 1–8 §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että A oli edellä kerrotulla menettelyllään tahallaan rikkonut oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 2 §:n ja oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:n 1 momenttiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Hän oli etukäteen ottanut vastaajan syyllisyyteen kantaa sillä tavalla ja sellaisissa oloissa (keskustelussa oli muun muassa ollut esillä vedonlyönti syyllisyyskysymyksen ratkaisusta) että hänen oli täytynyt ymmärtää menettelyllään antaneen perustellun aiheen epäillä puolueettomuuttaan rikosjutun käsittelyssä.

B oli edellä kerrotulla menettelyllään rikkonut mainittuun oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 2 §:n perustuvan virkavelvollisuutensa.

Tämän ohella oli vielä arvioitava, olisiko tekoja ollut pidettävä rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla niiden haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoihin liittyvät seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen vähäisinä.

Suomen perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6.1 artiklassa turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu, että asianosaisilla on mahdollisuus lausua kantansa ratkaisun perusteena olevasta näytöstä ja että asian käsittelemiseen osallistuvilla tuomareilla ei ole asiaa koskevaa ennakkosenttia. Kysymys on asianosaisten keskeisistä prosessuaalisista oikeuksista.

Ratkaisun perustaminen välittömyysperiaatteen vastaisesti A:n asiaa koskeviin oikeudenkäyntiaineistoon kuulumattomiin omiin tietoihin ja A:n esteellisyys olivat hovioikeuden asiassa antaman päätöksen mukaan olleet molemmat itsenäisiä perusteita asian palauttamiseen kärjäoikeuden käsiteltäväksi. Asian palauttaminen oli omiaan aiheuttamaan lisäkustannuksia ja viivytämään ratkaisun saamista asiassa.

A oli edellä kuvatulla tavalla menetellyt olenaisesti vastoin sitä, mitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset tuomarilta edellyttävät, ja hänen menettelynsä oli ollut omiaan vakavasti heikentämään luottamusta lainkäytön asianmukaisuuteen. Erityisesti A:n toimintaa kokonaisuudessaan tarkasteltaessa tuli esiin sen oikeudenhoidon uskottavuutta poikkeuksellisen vakavasti horjuttava luonne: A oli etukäteen ilmoittanut kantansa vastaajan syyllisyyteen ja tästä huolimatta toiminut asiassa tuomarina; päätyessään tuomioistuinkäsittelyssä ennakkokantansa mukaiseen ratkaisuun A oli lisäksi käyttänyt äänestyslausumassaan perusteina omia yksityisiä havaintojaan esittämiään seikkoja, jotka eivät olleet olleet oikeudenkäynnissä lain edellyttämällä tavalla esillä eivätkä siten asianosaisten kommentoitavissa eivätkä näyttöarvoltaan asianmukaisella tavalla tuomioistuinten arvioitavina. Kysymys ei siten ollut vain joidenkin muodollisten menettelysäännösten ”teknieluonteisesta” syrjäyttämisestä. Tämän vuoksi A:n tekoa ei voitu pitää rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla vähäisenä.

Lautamies B oli käytettävissä olleen selvityksen mukaan vain yhtynyt A:n asian ratkaisusta antamaan lausumaan. Apulaisoikeuskansleri piti B:n tekoa kokonaisuutena arvioiden rikoslain

40 luvun 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla vähäisenä. Näin ollen B ei ollut syyllistynyt menettelyllään rikokseen.

RATKAISU

Johtopäätökset

Edellä lausutuun perustein apulaisoikeuskansleri katsoi, että A oli tahallisesti rikkonut virkavelvollisuutensa osallistumalla kärjäoikeuden lautamiehenä syyllisyyskysymystä koskeneesta ennakoasenteesta aiheutuneesta esteellisyydestä huolimatta oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:n 1 momentin vastaisesti rikosasian ratkaisemiseen ja käyttämällä asian näyttöratkaisun perusteena oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 2 §:n vastaisesti sellaisia asiaa koskevia omia havaintojaan, joita ei ollut esitetty asian pääkäsittelyssä ja joista asianosaisilla ei siten ollut ollut mahdollisuutta lausua oikeudenkäynnissä kantaansa. Koska tekoa ei voitu pitää kokonaisuutena arvioiden vähäisenä, oli A toiminut näin menettelemällä tavalla, joka täytti rikoslain 40 luvun 9 §:ssä rangaistavaksi säädetyn virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön.

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri päätti nostaa A:ta vastaan syytteen virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Kun lautamies B ei edellä lausutuun perustein ollut syyllistynyt asiassa rikokseen, ei häntä vastaan nostettu syytettä.

Toimenpiteet

Apulaisoikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjä nostamaan syytteen päätöksensä mukaisesti lautamies A:ta vastaan rikoslain 40 luvun 9 §:ssä säädetystä virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lautamies B:n huomiota vastaisen varalle oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 2 §:n säännökseen, jonka mukaan rikosasian tuomiossa saadaan ottaa huomioon vain se oikeudenkäyntiaineisto, joka on esitetty asian pääkäsittelyssä.

Helsingin hovioikeus tuomitsi 25.1.2007 lautamies A:n virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen ja määräsi hänet vapautettavaksi lautamiehen tehtävästään. Hovioikeus totesi tuomiossaan, että lautamieheltä lähtökohteisesti edellytetään tehtävään kuuluvien säännösten ja muiden määräysten tuntemista ja ettei lautamiestä tule asettaa ratkaisutoiminnassa oi-

keustieteellisen koulutuksen puuttumisen vuoksi eri asemaan kuin virkatuomaria.

Sähköisen viestinnän tietosuojalain muutosehdotuksesta

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltuun sähköisen viestinnän tietosuojalain muutosehdotukseen liittyvistä perusoikeudellisista kysymyksistä 21.9.2006, dnro 22/20/06

Muutosehdotus koski työntajien ja muiden yhteisötilaajien oikeutta käsitellä viestintäverkkojensa ja -palvelujensa käyttäjien tunnistamistietoja.

LAUSUNTOPYYNTÖ

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) muuttamiseksi. Luonnos sisältää muun muassa ehdotuksen yhteisötilaajan tunnistamistietojen käsittelyoikeudesta sellaisten yritysalaisuuksien paljastamisen havaitsemiseksi ja esituskintaan saattamiseksi, joilla voidaan loukata yksityisen huomattavan arvokasta liike- ja ammattisalaisuutta.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyynnössä 21.8.2006 on pyydetty oikeuskansleria arvioimaan sisältykö lausuntopyynnön liitteenä olevaan hallituksen esitysluonnokseen sellaisia perustuslaillisia ongelmia, jotka estäisivät esityksen antamisen eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

LAUSUNTO

Oikeuskanslerin lausunnot lainsäädäntöasioissa

Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettyessä annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö koskee toimivaltaisessa ministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä, valmisteilla olevaa lainsäädäntöasiata, joka on tarkoitus saattaa hallituksen esityksenä eduskunnan käsiteltäväksi.

Sillä, että kysymys on lainsäädäntöasiasta, on vaikutusta myös oikeuskanslerin lausunnon antamiseen. Valtioneuvostolle ja ministeriöille annettavissa oikeudellisissa tiedoissa ja oikeuskanslerin lausunnoissa on merkitystä sillä, onko kysymys valtioneuvoston (valtioneuvoston yleisistunto tai ministeriö valtioneuvostona) päätöksellä lopullisesti ratkaistavasta asiasta vai koskeeko lausuntopyyntö uuden lain säätämistä tai voimassa olevan lain muuttamista. Viimeksi mainituissa asioissa kysymys on valtioneuvoston sekä tasavallan presidentin antamasta lakiehdotuksesta perusteluineen, jossa päätöksen lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä sekä uuden lain sisällöstä tekee ylintä lainsäädäntövaltaa perustuslain mukaisesti käyttävä eduskunta.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä on ennakkollista. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on luonteeltaan normikontrollia, jossa lakiehdotuksen suhdetta perusoikeuksiin ja tarvittaessa muihin perustuslain säännöksiin arvioidaan yleisellä tasolla ilman yhteyttä konkreettiseen oikeustapaukseen. Samalla kuitenkin pyritään myös ennakoimaan lain tulevia soveltamistilanteita ja punnitsemaan lain soveltamiskysymyksiä perustuslain asianomaisten perusoikeussäännösten soveltamiskäytäntöä vasten.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä on korostetun parlamentaarinen. Lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta on uskottu erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, jonka tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta.

Säätämisyjärjestysarvioinnista perusoikeuspunnintaan

Myös oikeuskanslerin suorittamassa lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa tarkastellaan hallituksen esitysluonnosta ja sen yksittäisiä säännösehdotuksia yleisellä tasolla sekä arvioidaan ja punnitaan niitä asianomaisia perusoikeussäännöksiä sekä yleisiä perusoikeusrajoituksia vasten. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintönsä tai eduskunnan erityisvaliokunnalle antamaansa lausuntoon lakiehdotuksen säätämisyjärjestyskysymyksestä kirjaamalla kannanotolla perusteluineen on valtiosääntökäytännössä tärkeä merkitys perusoikeussäännösten soveltamiskäytännön ja perusoikeusrajoituskäytännön muotoutumiseen.

Perustuslakivaliokunnan kannanotot muodostavat oikeudellisen pohjan perusoikeuspunninnalle ja säätämisyjärjestyskysymysten arvioinnille myös lakiehdotuksia valmisteleville ministeriöille ja valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvontaa suorittavalle oikeuskanslerille.

Hallitusmuodon voimassaollessa perusoikeuksia sivuavien tai perusoikeuksiin puuttuvien lakiehdotusten ennakkolisessa tarkastamisessa kysymys oli erityisesti lakiehdotusten säätämisyjärjestyskysymysten arvioinnista. Ennen perustuslain ja varsinkin ennen hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistamista yleisenä käytäntönä oli, että hallitusmuodossa säädettyihin kansalaisten perusoikeuksiin voitiin lailla puuttua, jos laki säädettiin hallitusmuodon mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tällainen poikkeuslakimahdollisuus on perustuslain 73 §:n mukaisesti meneteltyä edelleen sinänsä mahdollinen, mutta poikkeuslakimenettelyn käyttöä on aikaisempaa selvästi kapeampi. Erityisesti sellaista lainsäädäntöä, jolla merkittävä tavalla puututtaisiin perustuslaissa kaikille turvattuihin perusoikeuksiin, ja joka olisi sen vuoksi säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, tulisi kaikin tavoin välttää.

Hallitusmuodon perusoikeussäännösten ja perustuslain uudistamisen myötä myös oikeuskanslerin suorittaman lakiehdotusten perusoikeusvalvonnan painopiste on siirtynyt lakiehdotusten säätämisyjärjestyskysymysten arvioinnista ja johtolauseen tarkastamisesta lakiehdotuksen ja koko hallituksen esityksen perusoikeuksia sivuavien sisällöllisten kysymysten arviointiin. Sisällöllisesti oikeuskanslerin suorittama lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta pyrkii mahdollisuuksien mukaan olemaan perusteiltaan samantyyppistä kuin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa (oikeuskansleri ei kuitenkaan voi käyttää hyväkseen sitä laajaa valtiosääntöoikeudellista asiantuntemusta, joka perustuslakivaliokunnalla on saatavillaan kuulemiensa asiantuntijoiden lausuntojen johdosta).

Lain valmisteluvaiheeseen liittyvässä valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnos kokonaisuudessaan sekä sen yksittäisten säännösehdoitusten että niiden perusteluiden osalta täyttää sellaiset perusoikeuksia koskevat tai niitä sivuavalle lainsäädännölle asetettavat perusvaatimukset, että hallituksen esitys voidaan eduskunnalle antaa. Hallituksen esitysten valtioneuvostovalvonnassa ensinnäkin tarkastetaan, että kysymykseen tulevia perusoikeuksia ja säätämisyjärjestykseen vaikuttavia

asioita on asian vaatimassa laajuudessa käsitelty ja että esiin nouseisiin kysymyksiin on otettu esityksessä kantaa. Sen ohella kiinnitetään huomiota siihen, että perusoikeuspunnintaa ja lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevat kannanotot perustuvat vakiintuneeseen, erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevään, perusoikeussäännösten soveltamiskäytäntöön.

Tarvittaessa lakiehdotuksen ennakkotarkastuksessa kiinnitetään huomiota myös siihen, onko uusi lainsäädäntö sopuoinnussa samoja asioita koskevan muun oikeudenalan tai hallinnon lainsäädännön kanssa ja onko lainsäädäntöuudistus valmisteltu sillä tavoin laajapohjaisesti, että tämäntyyppiset seikat olisi pyritty etukäteen selvittämään. Koska perustuslain mukaan lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden lopullinen arviointi ja asiasta päättäminen kuuluu eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle, oikeuskanslerilla ei ole laillisuusvalvonnallisia toimivaltuuksia pysäyttää hallituksen esityksen saattamista eduskunnan käsiteltäväksi tai asettaa hallituksen esitykselle muita sellaisia vaatimuksia, jotka asiallisesti merkitsisivät sitä, että hallituksen esitystä ei voitaisi eduskunnalle antaa.

Tunnistamistietojen perusoikeussuojasta

Lausuntopyynnön liitteenä olevan hallituksen esitysluonnoksen perusoikeusarvioinnissa on kysymys perustuslain 10 §:ssä turvatusta yksityiselämän suojasta. Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Yksityselämän suojaan puuttuminen voi olla lailla mahdollista, jos 10 §:n 3 momentissa säädetyn kvalifioitujen lakivarauksen vaatimukset täyttyvät. Lailla voidaan muun muassa säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnassa ja turvallisuustarkastuksessa.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole miltään osin kysymys viestintäsalaisuuteen puuttumisesta viestin sisällön osalta. Kysymys on mahdollisuudesta, laissa säädetyn edellytyksin, saada tieto työntekijän sähköpostiviestien ja ylipäätään työntekijän sähköpostiliikenteen (sähköpostiviestien liitetiedot) tunnistetiedoista eli tiedoista, joiden perusteella työntekijän saamien sähköpostiviestien lähettäjä tai työntekijän lähettämien viestien saaja voidaan ainakin tietyllä tarkkuudella helposti identifioida.

Oikeus saada teleyhteyteen liittyviä tunnistamistietoja koskee kiistatta perustuslaissa turvattua puhelinosalaisuutta (mm. PeVL 3/1992 vp). Perusoikeutena turvattu viestintäsalaisuuden suoja on luonteeltaan yleinen ja se kattaa kaikki viestintävälineet ja viestinnän muodot. Näin myös automaattiseen tietojenkäsittelyyn kuuluvilla välineillä ja -menetelmillä lähetettyjen sähköpostiviestien ja tietoaineistojen tunnistetiedot kuuluvat perusoikeutena turvattun viestintäsalaisuuden piiriin. Kuten hallituksen esitysluonnoksessakin on asianmukaisesti todettu, tällaiset tunnistetiedot eivät kuitenkaan kuulu viestintäsalaisuuden suojan ydinalueeseen. Tämä kanta on oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan lukuisissa lausunnoissa vakiintunut. Samoin kuin puhelinliikenteessä (PeVL 3/1992 vp), tunnistetietojen luovutuksen muodossa toteutuvaa viestintäsalaisuuden puuttumista sähköpostiliikenteessä voidaan jo sinänsä pitää rajoitettuna poikkeamisena viestintäsalaisuuden turvaa koskevasta perusoikeussäännöksestä.

Se, että sähköpostiliikenteen tunnistamistiedot eivät kuulu viestintäsalaisuuden suojan ydinalueeseen, ei sellaisenaan merkitse sitä, että tunnistamistietojen käyttö olisi ehdoitta mahdollista kunhan asiasta säädetään lailla. Tämän mainitun yleisen rajoitusedellytyksen ohella on tarpeen tarkastella perusoikeuksien muiden yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä sekä perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyn kvalifioidun rajoituslausekkeen vaatimusten täyttymistä.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslauseke

Yleistä

Perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädettyä lakivarausta voidaan luonnehtia tyypiltään lähinnä valtuutustyyppiseksi lakivaraukseksi, joka sisältää samalla lainsäätäjän toimivaltaa rajoittavia säännöksiä. Säännöksessä on annettu lainsäätäjälle valta tavallisella lailla säätää välttämättömiä rajoituksia muun muassa viestintäsalaisuuteen rajoituslausekkeessa mainittujen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkintaan liittyvässä tarkoituksessa. Perustuslain 10 §:n 3 momentti sisältää näin lainsäätäjälle myönnetyn perusoikeuden rajoitusvaltuuden lisäksi lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia kriteereitä. Kvalifioitujen lakivarausten tarkoituksena on perustuslakivaliokunnan mukaan määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus

mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen (PeVM 25/1994 vp; 6).

Perustuslain 10 §:n 3 momenttiin kirjattu luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksia koskeva rajoituslauseke sisältää tyhjentyvän, mahdollisimman suppean ja täsmällisen (HE perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, 309/1993 vp; 54) luettelon niistä lain mukaan hyväksyttävistä edellytyksistä, joilla viestin salaisuuteen voidaan puuttua. Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva rajoituslauseke asettaa ensinnäkin määrätyn kvalifikaation rikoksille, jotka oikeuttavat rajoitukseen rikostutkinnassa. Rajoitukset ovat lainkohdan mukaan mahdollisia ainoastaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta (taikka kotirauhaa, josta ei nyt ole kysymys) vaarantavien rikosten tutkinnassa.

Esimerkkeinä perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetuista yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavista rikoksista on perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (s. 54) mainittu huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetokset. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena (PeVL 3/1992 vp) laajentaa puhelinosalaisuuteen puuttuminen (tunnistetietojen hankkiminen) koskemaan yleisesti sellaisten vakavien rikosten selvittämistä, joista ei säädetä lievempää rangaitusta kuin yksi vuosi vankeutta. On kuitenkin otettava huomioon, että lausunto on annettu ennen perusoikeusuudistusta, jolloin puhelinosalaisuuden loukkaamattomuutta koskeva rajoituslauseke ei ollut kvalifioitu vaan yleinen.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen 8 §:n 2 momentin erityisperusteluissa (HE 309/1993 vp; 53) on todettu, että ehdotuksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettun viestin sisältö ulkopuolisilta. ”Toisaalta säännös antaa turvaa muillekin tällaista viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena”. Tyypillisesti tällaisia tietoja ovat perustelujen mukaan esimerkiksi puhelujen tunnistamistiedot.

Telemarkkinalain muuttamista koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta (PeVL 47/1996 vp) piti mahdollisena säätää tavallisena lakina poliisin oikeudesta saada teliikenteen tunnistamistietoja sellaisten rikosten selvittämiseen, joiden kautta matkaviestin on joutunut pois oikealta omistajaltaan. Ehdotukseen oli sellainen hyväksyttävä peruste, jonka voitiin ymmärtää kytkettyvän yksilön turvallisuuteen laajassa mielessä.

Pakkokeinolain muuttamista koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta (PeVL 7/1997 vp) piti valtiosääntöoikeudellisena ongelmana sitä, että esitutkintaviranomaisen oikeus tunnistamistietojen saamiseen ei ollut pakkokeinolaissa sidoksissa tiettyihin rikostyypppeihin. Lausunnosta tarkemmin ilmenevin perustein valiokunta kuitenkin piti mahdollisena, että luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinsisällön ulkopuolelle jäävä tunnistamistietojen saamisoikeus jää sitomatta tiettyihin rikostyypppeihin. Valiokunta antoi tällöin arvioinnissaan erityistä merkitystä sille, että (pakkokeinolain mukainen) tunnistamistietojen saaminen vaatisi aina tuomioistuimen luvan ja asianomistajan suostumuksen.

Myös radiolain muuttamista koskeneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta (PeVL 26/2001 vp) piti mahdollisena, että luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle jäävä tunnistamistietojen saamisoikeus voidaan jättää sitomatta tiettyihin rikostyypppeihin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Asianomaisessa säännösmuutoksessa oli kysymys häiriötä aiheuttavan radiolähteyksen tunnistamiseksi välttämättömien tietojen toimitamisesta viestintävirastolle. Sama kanta ilmenee myös perustuslakivaliokunnan lausunnoista PeVL 37/2002 vp (HE tullilain muuttamisesta), PeVL 9/2004 vp (HE sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi) ja PeVL 11/2005 vp (HE poliisilain muuttamisesta, jolla paritusrikos ja terroristisessa tarkoituksessa tehtävä rikos liitettiin televalvonnan piiriin).

Ehdotettu sähköisen viestinnän tietosuojalain uusi 13 a §:n 1 momentti

Sähköisen viestinnän tietosuojalakiin ehdotetun uuden 13 a §:n 1 momentin tarkoituksena on tehdä oikeudellisesti mahdolliseksi hankkia tietoja rikoslain 28 luvun 7 §:ssä rangaistavaksi säädetyn luvattoman käytön ja 8 §:ssä rangaistavaksi säädetyn törkeän luvattoman käytön ja käytöstä aiheutuneiden kustannusten ”havaitsemiseksi, estämiseksi ja selvittämiseksi sekä esitutkintaan saattamiseksi”. Tältä osin kysymys olisi tarkoitukseltaan samantyyppisestä sääntelystä kuin edellä mainitussa telemarkkinolain muutoksessa (HE 163/1996 vp), joka koski telelaskun maksamiseen velvollisen oikeutta saada teleyritykseltä kaikki laskun määrääntymiseen liittyvät tunnistetiedot. Lakiehdotuksesta an-

tamassaan lausunnossa (em. PeVL 47/1996 vp) perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotusta ei tullut arvioida suoraan suhteessa (silloisen) hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa sallittuihin rajoitusperusteisiin, jotka ainakin ensisijaisesti koskevat julkisen vallan taholta tulevia puuttumisia. Käsillä oli perusoikeuspuojan kannalta pikeminkin tilanne, jossa taloudellisesti velvoitetulle yksityiselle saatettiin antaa luottamuksellisen viestin suojan piiriin kuuluvia tunnistamistietoja myös toisen yksityisen ja kolmannen tahon välisestä televiestinnästä.

Lausuntopyyntöön kohteena olevan lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 momentti kuitenkin poikkeaa edellä mainitusta telelaskun määrääntymiseen liittyvien tunnistetietojen saantioikeutta koskevasta tilanteesta sikäli, että lakiehdotusluonnoksen 13 a §:ssä tarkoitettu tunnistamistietojen ”käsitteleminen” on kytketty rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon ja toiminnan havaitsemiseen, estämiseen ja selvittämiseen sekä esitutkintaan saattamiseen. Irtaimen omaisuuden taikka kiinteän koneen tai laitteen luvaton käyttöä ja törkeää luvatonta käyttöä koskevan rikoksen tunnusmerkistö on rikoslain 28 luvussa, joka koskee omaisuusrikoksia. Lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 momentissa ei ole kysymys yksilön turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnasta tai laajemminkaan tietojen hankinnasta sen selvittämiseksi, onko tapahtunut sellainen rikos. Kuten edellä on todettu, eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, että perusoikeuspuojan ydinalueen ulkopuolelle jäävä tunnistamistietojen saaminen jätetään sitomatta tiettyihin rikostyypppeihin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Edellä mainituissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on havaintojeni mukaan kuitenkin ollut kysymys sen tyyppisistä rikosnimikkeistä, joiden voidaan ainakin laajasti ymmärrettynä katsoa liittyvän yksilön tai yhteiskunnan turvallisuuteen. Nyt on kysymys työnantajan tai muun yhteisötilaajan oikeudesta saada tunnistamistietoja työnantajaan tai muuhun yhteisötilaajaan itseensä mahdollisesti kohdistuneen rikoksen selvittämiseksi. Voidaan mielestäni perustellusti kysyä, mahtuvatko lakiehdotusluonnoksen 13 a §:ssä mainitut omaisuusrikoksia koskevat rikostunnusmerkistöt perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslausekkeen piiriin. Pidän tärkeänä eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanmäärittelyä siihen, koskeeko edellä mainittu maininta rikostyypppeihin sitomattomuudesta kaikenlaisia tietyn vakavuusasteen rikoksia, vai tuleeko rikoksella edelleenkin olla

edes jonkinlainen laajasti käsitettävissä oleva yhteys yksilön tai yhteiskunnan turvallisuuteen (tai laissa erikseen mainittuun kotirauhaan).

Rikoslain 28 luvun 7 ja 8 §:ssä säädetty rikokset ovat niin sanottuja asianomistajarikoksia, joista virallinen syyttäjä ei saa rikoslain 28 luvun 15 §:n mukaan nostaa syytettä ellei asianomistaja ilmoita rikosta syytteeseen pantavaksi ellei erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista. Näin on mahdollista, ja rikosoikeudenkäynnin tai ainakin rikostuomion julkisuus huomioon ottaen myös varsin todennäköistä, että lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 momentissa tarkoitettua tekoa tai toimintaa ei läheskään aina edes saateta laissa säädetyn esitutkintaviranomaisen, poliisin, riippumatonta syyteharkintavaltaa käyttävän virallisen syyttäjän tai tuomiovaltaa käyttävän tuomioistuimen tutkittavaksi, vaan asia käsitellään asianomaisen työnantajan ja työntekijän välisenä yksityisoikeudellisena asiana, jolloin tunnistetietojen hankinnassa on kysymys lähinnä työnantajan viestintäverkkojen ja -palvelujen luvattomasta käytöstä aiheutuneiden kustannusten ja mahdollisten taloudellisten vastuiden selvittämisestä. Tältä kannalta tarkasteltuna eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan PeVL 47/1996 vp televiestinnän (telemarkkinalain 50 §:n 2 momentin muutos) osalta todennut, että ”pelkkä laskun maksamisvelvollisuuteen liittyvä tietojensaantitarve ei kuitenkaan valiokunnan mielestä peruste ole oikeutta saada täydelliset tiedot liittymästä otettujen teleyhteyksien numeroista silloin, kun laite on luvallisesti toisen hallinnassa esimerkiksi palvelussuhteen perusteella. Välttämätöntä ja oikeasuhtaista tällaisessa tapauksessa on ulottaa tietojensaantioikeus pelkästään ei-täydellisiin teleyhteyksien numeroihin niin, että esimerkiksi numerosarjan neljää viimeistä numeroa ei ilmoiteta. Näin rajattuna tunnistamistietojen saamisoikeus on sopusoinnussa hallitusmuodon 8 §:n 2 momentin kanssa”.

Automaattisen tietojenkäsittelyn viestintäverkkojen ja -palvelujen luvattoman käytön selvittämisessä on tietyiltä osin kysymys samantyyppisistä asioista kuin televiestintäpalvelujen luvattoman käytön selvittämisessä. Kummassakin tyypillisinä tekotapana voi olla, että työntekijä työnantajan hänen käyttöönsä antamin tietoteknisin välinein ja tietoyhteyksin on huomattavan pitkän ajan ja yleensä toistuvasti yhteydessä kolmanteen tahoon (tai se vastaavasti työntekijään) tai työntekijä käyttää tällä tavoin työnantajan viestintäverkkopalveluja taikka työntekijä on tällä tavoin yhteydessä useaan tahoon tai useaan palveluun

ilman, että tällainen yhteydenpito asiallisesti liittyisi asianomaisen työntekijän työtehtäviin. Tekotapana voi myös olla, että työntekijä käyttää viestintäverkkoja ja -palveluja siten tai sellaiseen tarkoitukseen, johon hänellä ei ole kerta-kaikkiaan oikeutta. Menettelyn seuraukset ovat taloudellisesti merkittävämpiä, jos kysymys on maksullisista viestintäverkkopalveluista. Lakiehdotusluonnoksen 13 a §:ssä tarkoitettu toiminta kuitenkin poikkeaa olennaisella tavalla televiestintäpalvelujen käytöstä. Televiestintävälineen (esimerkiksi matkapuhelin) käytöstä aiheutuneet kustannukset voidaan helposti kohdentaa ja laskeuttaa suoraan ja yksilöidysti liittymäkohtaisesti kunkin televiestintäoperaattorin asiakkailleen vahvistamien laskutusperusteiden mukaisesti, jolloin työnantajan kannalta kysymys on määrältään selvän ja perusteiltaan yksilöitävissä olevan liittymäkohtaisen (esimerkiksi kullekin työntekijälle annettu matkapuhelin) telepalvelulaskun maksamisesta. Lakiehdotusluonnoksen 13 a §:ssä tarkoitettujen viestintäverkkojen ja -palvelujen käytöstä aiheutuvien kustannusten selvittäminen on sen sijaan ymmärtääkseni huomattavasti abstraktimpi, summaarisempi sekä usein monenlaisia harkinnanvaraisia ja tulkinnanvaraisia elementtejä sisältävä asia. Näin voi olla erityisesti silloin, kun viestintäverkkojen ja -palvelujen käytöstä työnantajalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia koetetaan kohdistaa työntekijäkohtaisesti ja jakaa kustannukset edelleen työntekijäkohtaisesti työtehtäviin liittyvään luvalliseen käyttöön ja työtehtäviin selvästi kuulumattomaan luvattomaan käyttöön.

Näin viestintäverkkojen ja -palvelujen työntekijäkohtaisen luvattoman käytön selvittämiseen ja siitä aiheutuviin toimenpiteisiin voi sisältyä (työalasta, työpaikasta, työtehtävistä ja niin edelleen riippuen) selvittelyn ja toimenpiteiden kohteeksi joutuvan työntekijän kannalta sellaisia oikeudellisesti ja taloudellisesti merkityksellisiä epävarmuus- ja riskitekijöitä, että toiminnasta kokonaiskustannusvastuussa (vertaa käyttäjäkohtainen puhelinlasku) olevan tahon (yhteisökäyttäjä) oikeuteen ”käsitellä” viestintäverkkojensa ja -palvelujensa käyttöön liittyviä tunnistetietoja voidaan perustellusti suhtautua – viestintäverkkojen ja viestintäverkkopalvelujen perusluonteen huomioon ottaen – kriittisemmin kuin vastaavanlaisene mutta oikeudellisesti ja teknisesti yksilöidymppään oikeuteen saada tietoja televerkkopalvelujen käytön tunnistetiedoista.

Edellä mainittu telemarkkinalain 50 §:n 2 momentin muutos koski telelaskun maksamiseen velvollisen oikeutta saada teleyritykseltä kaikki las-

kun määräytymiseen liittyvät tunnistamistiedot. Kysymys oli siten esimerkiksi teleliittymäsopimuksen tehneen työnantajan oikeudesta saada sopimusosapuoleltaan mutta muutoin työnantajaan nähden ulkopuoliselta taholta sellaisia telepäätelaitteen käyttöön liittyviä yksityiskohtaisia tietoja, joita sillä ei itse ollut. Lakiehdotusluonnoksen 13 a §:ssä tarkoitettujen yhteisötilaajien (esimerkiksi työnantajat) viestintäverkkojen ja -palvelujen käytön tunnistetietojen kohdalla perusasetelma on ymmärtääkseni olennaisella tavalla toisenlainen. Lakiehdotusluonnoksen 13 a §:ssä tarkoitettuja tunnistetietoja ei välttämättä erikseen hankita yhteisötilaajaan sopimussuhteessa olevalta ulkopuoliselta taholta, vaan ne voivat olla suoraan saatavissa yhteisötilaajan hallinnassa olevista tietojenkäsittelyjärjestelmistä. Tämä eroavaisuus ilmenee myös asianomaisten säännösten käsitteistöstä. Telemarkkinalain 50 §:n 2 momentissa puhutaan telelaskun maksamiseen velvollisen oikeudesta saada teleyritykseltä tietoja kun taas lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 momentissa puhutaan yhteisötilaajan mahdollisuudesta käsitellä tunnistamistietoja.

Edellä olevaan viitaten kokoavasti totean, että hallituksen esityksen yleisperusteluja ja 13 a §:n erityisperusteluja (1 momentti) olisi syytä täydentää siten, että niissä kiinnitettäisiin huomiota rikoslain 28 luvun 7 ja 8 §:ssä rangaistaviksi säädettyjen käyttöönottorikosten luonteeseen (omaisuusrikos, asianomistajarikos) sekä siihen, että tunnistetietojen saamisioikeus on tähän saakka (ks. perustuslakivaliokunnan em. lausunnot) voitu jättää sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin lähinnä vain silloin, kun tietojen saajana on poliisi tai muu tietojen haltijaan nähden ulkopuolinen viranomaistaho. Sen jälkeen hallituksen esityksen perusteluissa olisi tarpeen tarkemmin arvioida ja punnita mainittujen seikkojen merkitystä ja vaikutusta valmisteilla olevaan hallituksen esitykseen.

Ehdotetun sähköisen viestinnän tietosuojalain 13 a §:n 2 momentin osalta kysymys on näin säännöksen suhteesta perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin.

Sähköisen viestinnän tietosuojalain uusi
13 a §:n 2–4 momentit

Viestinnän suoja koskevan perusoikeusrajoituksen käyttö on lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 2 momentissa sidottu lainkohdassa lueteltuihin rikostunnusmerkistöihin (vakoilu, turvallisuussalaisuuden paljastaminen, luvaton tiedus-

telutoiminta; yritysvakoilu, yrityssalaisuuden rikkominen, yrityssalaisuuden väärinkäyttö). Mainitut rikosnimikkeet liittyvät olennaisella tavalla yritysten ja yritystoiminnan sekä valtion turvallisuuteen. Taustalla on yhtäältä yritysten ja yritystoiminnan merkittävien taloudellisten intressien ja yrityssalaisuuksien suojaamisen tarve ja mahdollisuus ehkäistä huomattavia taloudellisia vahinkoja. Toisaalta yritysturvallisuudenkin voidaan laajasti tulkita olevan osa muuta yhteiskunnan turvallisuutta vaikkakin yritysten ja yritystoiminnan turvallisuusintressi on tässä tapauksessa korostetun taloudellinen. Kaiken kaikkiaan ehdotettu 13 a §:n 2 momentti, siinä mainitut rikosnimikkeet ja säännöksen taustalla oleva turvaamisintressi huomioon ottaen, on helpommin sisällytettävissä perustuslain 10 §:n 3 momentin erityisen rajoituslausekkeen piiriin kuin 13 a §:n 1 momentti.

Perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä

Käsitteiden ja sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunkäytännössä vakiintuneista perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä nousee, edellä mainitun ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen ohella, ensimmäisenä esiin perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus.

Lakiehdotusluonnos koskee yhteisötilaajan oikeutta käsitellä tunnistamistietoja. Yhteisötilaajan käsite on määritelty lain 2 §:n 11 kohdassa. Yhteisötilaajan käsite on lain soveltamisen kannalta eräs keskeisimmistä, koska se määrittelee ensinnäkin sen, mikä taho on oikeutettu ”käyttämään” tunnistamistietoja laissa säädettyihin tarkoituksiin ja ryhtymään laissa säädettyihin toimenpiteisiin.

Lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 momentissa yhteisötilaajan oikeus on kytketty sen omiin ja sen käytössä oleviin viestintäverkkoihin ja -palveluihin. Tässä suhteessa yhteisötilaajan ja sen viestintäverkkojen ja -palvelujen määrittely ei ole niin yksiselitteinen asia kuin mitä lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n erityisperusteluissa (s. 15 toiseksi viimeinen kappale) on kuvattu. Asia on moniselitteisempi riippuen yhteisötilaajan viestintäverkko- ja atk-palveluratkaisuista. Esimerkkinä voidaan mainita niin sanottu valtioneuvoston tietoverkko, jonka käyttäjiä ovat kaikki ministeriöt ja oikeuskanslerinvirasto. Lie-

nee tarkoitus, että ainakin viestintäverkon käytön näkökulmasta tunnistamistietoja voisi ”käyttää” (valvoa henkilöstön sähköpostin käyttöä) asianomainen ministeriö, jonka henkilöstöstä on kysymys. Valtioneuvoston verkossa on kuitenkin käytössä palveluja, joissa palvelun tarjoajan sopimuskumppanina on keskitetysti valtiovarainministeriöön kuuluva valtioneuvoston tietohallintoyksikkö (aikaisemmin valtioneuvoston kanslia), joka maksaa myös käytöstä aiheutuvat ja sovitut kustannukset. Tämän tyyppinen konstruktiio (työpaikkakohtaisen ja ns. konserni-kohtaisen tietohallinnon yhdistelmä) on vain yksi mutta varsin yleinen esimerkki.

Yhteisötilaajan yksiselitteinen ja selkeä määrittely on tärkeää myös asianomaisen yhteisön viestintäverkon ja -palvelujen käyttäjien asianmukaisen menettelyn ja oikeusturvan kannalta. Viestintäverkkojen ja -palvelujen käyttäjillä on oltava mahdollisuus saada teknisessä ja sisällöllisessä mielessä riittävä tieto heidän käytössään olevan viestintäverkon ja -palvelujen käytön rajoista. Toiseksi käyttäjillä on oltava mahdollisuus saada tieto siitä, millä taholla (oman työpaikan vastuuhenkilö/laajemman organisaation tietoturvakysikkö) on oikeus valvoa asianomaisen työpaikan henkilöstön käytössä olevan viestintäverkon ja -palvelujen käyttöä. Jos tällaisia tahoja voi olla samanaikaisesti esimerkiksi useampia (työpaikan tasolla/laajemman organisaation tasolla), viestintäverkkojen ja -palvelujen käyttäjillä tulisi olla mahdollisuus saada tieto siitä, mihin saakka verkon ja palvelujen käytön valvonta voi lain mukaan ulottua.

Edellä on jo käsitelty lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 ja 2 momenteissa olevaa käsitettä ”käsitellä” (tunnistetietoja) verrattuna yhteisötilaajan oikeuteen ”saada” tunnistetietoja. Lisäksi tässä yhteydessä voidaan suoraan viitata siihen, mitä eduskunnan perustuslakivaliokunta on sähköisen viestinnän tietosuojalakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 14 kohdasta (”käsitteilyn” määrittely) todennut (PeVL 9/2004 vp, s. 3). Käsite on siten ollut ongelmallinen jo nykyisen lain soveltamisen kannalta. Jos lakiin lisättäisiin merkittäviä tunnistetietojen käsittelyä koskevia uusia toimivaltuussäännöksiä, myös lain 2 §:n 14 kohdassa varsin laveasti määritellyn ”käsitellä” -termin soveltamistilanteet laajenisivat uusille alueille, mistä aiheutuisi uusia rajanveto-ongelmia laissa sallittujen ja välttämättömien toimenpiteiden ja toisaalta laissa kiellettyjen tai sinänsä sallittujen mutta toimenpiteiden tarkoitukseen nähden ylimenevien toimenpiteiden välillä.

Lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 ja 2 momenteissa ehdotettavien toimenpiteiden tarkoitusta on kuvattu kaikkiaan neljällä sisällöltään ja tarkoituserältään toisistaan poikkeavalla käsitteellä. Tunnistamistietojen käsittely olisi mahdollista pykälän 1 ja 2 momenteissa kuvattun väärinkäytön ”havaitsemiseksi, estämiseksi ja selvittämiseksi sekä esitutkintaan saattamiseksi”. Kummassakin momentissa on lähtökohtaisesti kysymys rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon tai toiminnan selvittämisestä ja rikokseen mahdollisesti syyllistyneen henkilön menettelyn saattamisesta poliisiviranomaisen tutkittavaksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on muun muassa teknisen tullivalvonnan rajauksia koskevassa lausunnossaan (PeVL 2/1996 vp) todennut, että hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin (nykyään perustuslain 10 §:n 3 momentin) vaatimusta ”rikosten selvittämiseksi” ei ole syytä kaikissa tapauksissa tulkita niin ahtaasti, että se koskisi ainoastaan jo tapahtuneiden rikosten selvittämistä. Valiokunta piti hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin tarkoitettuna mielessä rikoksen selvittämisenä myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutuneen teon asteelle (samoin mm. PeVL 26/2001 vp).

Lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 ja 2 momenteissa tarkoitetuissa toimenpiteissä (”tunnistetietojen käsittely”) ei ole välttämättä kysymys konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta tehtävistä toimenpiteistä, vaan valvonnalliset toimenpiteet voitaisiin aloittaa jo huomattavasti aikaisemmin (ao. lainkohtien käsite ”havaitsemiseksi”) ja ne voitaisiin ainakin alkuvaiheessa kohdistaa (organisaatiosta, työtehtävistä ym. riippuen) kohtalaisen laajaankin verkkoyhteyksien ja -palvelujen käyttäjäkuntaan. Tällöin valvontatoimien kohteeksi voisi joutua selkeästi myös sellaisia verkkoyhteyksien ja -palvelujen käyttäjiä, joiden käyttö ei millään tavalla liity johonkin myöhemmin mahdollisesti havaittavaan luvattomaan toimintaan, jonka perusteella voisi syntyä konkreettinen ja yksilöitävissä oleva rikosepäily. Samalla tämän tyyppisten laajempien valvontatoimien yhteydessä käsiteltäisiin myös valvottavaan asiaan nähden kokonaan ulkopuolisten tunnistetietoja. Tätä valvontatoimien laajuuteen ja valvonnan perustarkoitukseen nähden ulkopuolisten tahojen tunnistetietojen ”käsittelyyn” liittyvää ongelmaa voidaan tarkastella lain käsitteiden täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen ohella myös perusoikeusrajoituksilta edellytettävän suhteellisuusvaatimuksen kannalta (s. 13).

Työnantajan viestintäverkkojen ja -palvelujen ”luvattoman käytön” määrittely on lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 momentissa kiinnitetty rikoslain 28 luvun 7 ja 8 §:ssä rangaistaviksi säädettyjen luvattoman käytön ja törkeän luvattoman käytön tunnusmerkistöihin. Viestintäverkkojen ja -palvelujen käyttötärpeen osalta työolosuhteet ja työpaikat poikkeavat huomattavasti toisistaan. On olemassa työpaikkoja, joissa työntekijän työtehtävissään tarvitsemat tietoyhteydet ja -palvelut ovat varsin niukat ja ne voidaan etukäteen hyvinkin tarkasti määrittää. Toisaalta on tutkijayhteisöjä, asiantuntijaverkostoja ja muita olosuhteiltaan ja työtehtäviltään ja niin edelleen sangen vaihtelevia työpaikkoja ja työyhteisöjä, joissa työhön liittyvät viestintäverkkojen ja -palvelujen käyttötärpeet voivat perustellusti olla hyvinkin laajat ja monipuoliset. On selvää, että luvallisen ja kääntäen luvattoman käytön määrittely tulee sitoa kunkin työyhteisön, työpaikan ja lopulta yksilötasolla kunkin työntekijän työhön liittyviin tarpeisiin. Lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 momentin soveltamisessa kysymys ei ole kuitenkaan jonkin työnantajan työntekijänsä käyttöön uskomon yksittäisen irtaimen esineen, laitteen tai koneen käytön arvioinnista, vaan usein maailmanlaajuisten viestintäverkkojen ja -palvelujen käyttötärpeen arvioinnista. Tässä katsannossa myös lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 momentin käsitettä ”luvaton käyttö” voidaan pitää perusoikeusrajoitukselta edellytettävän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta lain käytännön soveltamistilanteiden moninaisuutta ajatellen varsin yleisenä ja siten tulkinnallisia ongelmia aiheuttavana.

Sähköisen viestinnän tietosuojalain täydentäminen 13 a §:n 1 momentin säännöksellä liittyy osittain lain 13 §:n soveltamisessa (käsittelevä väärinkäyttötapauksissa) ilmenneisiin tulkintaongelmiin. On mahdollista, että erityisesti tekniseksi tarkoitettun väärinkäytön alaa on joissain käytännön tapauksissa voitu laventaa sellaisille käytön alueille, joihin säännöstä ei ole ollut alunperin tarkoitus soveltaa. On mahdollista, että lain 13 a §:n 1 momentin kaltaisella uudella säännöksellä käytännön soveltamisongelmat eivät suinkaan poistuisi vaan siirtyisivät osittain toisen säännöksen yhteyteen.

Painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimus

Rikollisuuden torjunnan ja jo tapahtuneiden rikosten selvittämisen on katsottu kuuluvan sellaisiin yhteiskunnallisiin intresseihin, joiden

turvaamiseksi asianomaisten perusoikeuksien suojaa on voitu laissa säädettyissä tilanteissa ja lainsäätäjän sallimissa rajoissa väljentää. Tämä koskee erityisesti yhteiskunnallisesti merkittäviä ja yksilöiden turvallisuuden kannalta vakavia rikoksia. Kysymys on ensinnäkin oikeasuhteisuuden punninnasta lainsäätäjän suomien torjunta-, valvonta- ja tutkintakeinojen sekä torjuttavan ja tutkittavan rikollisuuden välillä. Toisaalta kysymys on torjunta- ja valvontatoimien kohteena olevan sinänsä kielteisen, rikollisenkin, ilmiön tai toiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnista.

Lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 momentin mukaisen perusoikeusrajoituksen päätarkoituksena on viestintäverkkojen ja -palvelujen käytöstä kustannusvastuussa olevien yhteisöikäyttäjien (muun muassa työnantajien) taloudellisten oikeuksien turvaaminen. Mahdollisen rikollisen menettelyn ja siitä aiheutuvien taloudellisten menetysten ennalta ehkäisyssä ja virheellisen toiminnan selvittämisessä olisi kysymys erityisesti yhteisöikäyttäjien olevien työnantajien ja niiden palveluksessa olevien työntekijöiden ja julkisyhteisöjen virkamiesten välisten vastuusuhteiden selvittämisestä. Tältä osin säännösehdoituksen mukainen perusoikeusrajoitus liittyy toisen perusoikeuden, perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan, turvaamiseen. Kysymys on kuitenkin mahdollisesta asianomistajarikoksesta. Lakiehdotusluonnoksen ”Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys”-perusteluissa on kuitenkin tarkasteltu kaikkia ehdotettuja uusia säännöksiä, niitä säännöskohtaisesti erittelemättä, lähinnä vain perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Hallituksen esityksen perusteluissa olisi kuitenkin syytä käytettävissä olevaa lakiehdotusluonnosta seikkaperäisemmin ja monipuolisemmin selostaa ja punnita myös muita asiaan liittyviä perusoikeuslottuvuoksia. Samalla tulisi mainittua omaisuuden suojaa vasten arvioida ja punnita, voidaanko varsinkin lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 momentin mukaista perusoikeusrajoitusta pitää painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana.

Perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimus

Lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n mukaisten toimenpiteiden samoin kuin poliisilain 3 luvun mukaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien (mm. 31 c §, televallonta) ja pakkokeinolain 5 a luvun mukaisten pakkokeinojen (telekuuntelu, televallonta, tekninen tarkkailu) perusuonteeseen

kuuluu, että toimenpiteitä tai pakkokeinoja täytäntöönpannassa niiden kohteeksi voi viestinnän toisena osapuolena joutua huomattava määrä sellaisia ulkopuolisia, joilla ei ole mitään tekemistä valvonnan perusteena olevan kielletyn (rikollisen) toiminnan kanssa. Myös valvonnan kohteena olevalla on valvonnan perusteeseen liittyvien yhteyksien lisäksi hänen työtehtäviinsä liittyviä ja muita asianmukaisia yhteyksiä, joita koskevat tunnistamistiedot samalla tulisivat valvontatoimien piiriin.

Poliisilain samoin kuin pakkokeinolain mukainen televalvonta voidaan kohdistaa vain johonkin tiettyyn viestintäyhteyteen (teleliittymään ja niin edelleen), jonka valvontaan tuomioistuin myöntää luvan. Lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 ja 2 momenttien mukaiset valvontatoimet voitaisiin, varsinkin valvontatoimien alkuvaiheessa, kohdistaa laajempaan käyttäjäkuntaan. On toki mahdollista, että muidenkin lakien mukaan toimeenpantavien valvontatoimien tulokset jäävät odotettua vaatimattomimmiksi tai ne eivät tuota rikoksen selvittämisen kannalta tulosta lainkaan, taikka niiden yhteydessä saadaan huomattava määrä tunniste- tai muita tietoja, jotka eivät millään tavalla liity valvonnan perusteeseen. Pakkokeinolain, poliisilain ja muun vastaavan lainsäädännön mukaisia valvontatoimia harjoittaa kuitenkin asianomainen erityisviranomaisen (esimerkiksi poliisi), valvontatoimien perusteena on asianomaisen henkilön toiminnan tai käyttäytymisen perusteella syntynyt perusteltu rikosolettama ja valvontatoimien edellytykset on muutoinkin lailla tarkoin säädettyjä (esimerkiksi PoliisiL 31 c §:n mukaiset televalvonnan edellytykset). Yhteisötilaajan oman valvontahenkilöstön valvontatoimien laajuutta rajoittaisi lähinnä sähköisen tietosuojalain 3 luvun yleiset tunnistamistietojen käytön rajoitusperusteet.

Tämän vuoksi pidän tärkeänä, että sähköisen viestinnän tietosuojalakea koskevaa lainsäädäntöuudistusta harkittaessa arvioidaan, olisiko erityisesti lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 1 momentin mukainen yksittäisen työntekijän kaiken viestintäverkkojen ja -palvelujen käytön kattava valvontatoiminta ja siinä saatu tunnistetietojen laajuus ja määrä oikeassa suhteessa valvontatoiminnan lopullisiin tuloksiin nähden. Erityisesti tämä arviointitarve liittyy valvontatoimiin nähden sivullisten viestin lähettäjien ja saajien oikeusturvaan.

Samantyyppinen valvontatoimien tulosten ja keinojen välinen suhteellisuuspunninta on syytä tehdä myös lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 2 momentin osalta. Kuten edellä on todettu, lakiehdotusluonnoksen 13 a §:n 2 momentin mu-

kaiset suojeluintressit ovat kuitenkin huomattavasti merkittävämmät kuin pykälän 1 momentin mukaiset. Voidaan myös olettaa, että pykälän 2 momentin perusteella toimeenpantavat valvontatoimet (”tunnistamistietojen käsittely”) olisivat, monestakin syystä, huomattavasti harvinaisempia kuin pykälän 1 momentin perusteella toimeenpantavat. Silti sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen valvonnan perusluonteen mukaisesti myös 13 a §:n 2 momentin mukaisten valvontatoimien kohteeksi, varsinkin niiden alkuvaiheessa, voisi joutua sellaisia yhteisötilaajan työntekijöitä tai siihen sopimussuhteessa olevia tahoja ja varsinkin ulkopuolisia tahoja, jotka eivät millään tavalla liity lainkohdassa tarkoitettujen, sinänsä vakavien, mahdollisten rikosten selvittämiseen (katso edellä s. 11 käsitteen ”hävittämiseksi” yhteydessä).

Perusoikeusrajoituksiin liittyvät oikeusturva-vaatimukset

Viestintäverkkojen käyttöä koskeviin valvontavaltuuksiin liittyvien oikeusturvavaatimusten vuoksi poliisilain 3 luvun mukaiset tiedonhankintamenetelmät ja pakkokeinolain mukaiset toimenpiteet on uskottu poliisiviranomaisille. Oikeusturvaa lisäävänä menettelyllisenä vaatimuksena lisäksi on, että niiden käyttöönotosta päättää erityisiä kiireellisyytapauksia lukuun ottamatta riippumaton tuomioistuin. Lisäksi mainitussa lainsäädännössä on päätöksenteon ja toimeenpanomenettelyn oikeusturvaa koskevat säännökset toimenpiteistä päättävistä virkamiehistä, toimenpiteiden toteuttamiskeinoista, saadun aineiston käytöstä, pakkokeinojen tarkoituksen kannalta hyödyttömän aineiston hävittämisestä jne. Samaan asiaan perustuslaki-valiokunta kiinnitti huomiota jo lausunnossaan 24.3.1992 (PeVL 3/1992), joka koski poliisin tunnistamistietojen saantioikeutta koskevien säännösten lisäämistä televiestintälainsäädäntöön (samoin PeVL 26/2001 vp tunnistamistietojen hävittämisestä).

Lausunnon kohteena olevassa lainmuutosehdotuksessa kysymys on yhteisötilaajan (työnantajan ja niin edelleen) oikeudesta ja mahdollisuudesta ryhtyä itse laissa säädettäviin valvontatoimiin, jotka koskevat yhteisötilaajan omien tai sen käytössä olevien viestintäverkkojen ja -palvelujen käyttöä. Oikeusjärjestys antaa tietyntaista suojaa omistajan oikeudelle ryhtyä tarvittaviin toimiin omaisuutensa suojelemiseksi ja siihen kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi. Eräissä muissakin yhteyksissä, erityisesti erilaisten teknisten

valvontakeinojen puolella, on kuitenkin ollut tarvetta punnita työnantajan sinänsä oikeutettua valvonnan tarvetta työntekijöiden yksityisyyden suojaa (muun muassa intimitietinäkökohdat) vasten. Viestintäverkkojen ja -palvelujen käytön puolella perusoikeuskysyntä viestinnän ja sen osapuolia koskevien tietojen luottamuksellisuuteen on koko ajan olemassa. Yhteisökäyttäjän (esimerkiksi työnantajan) oikeus harjoittaa itse omaan henkilökuntaansa ja samalla ulkopuolisiin nähden varsin laajoja ja käyttäjien tietämättä toimeenpantavia valvontatoimia on viestintäverkkojen ja -palvelujen käyttäjien oikeusturvan kannalta merkityksellinen asia.

Kysymys on myös konstruktivisesti, viestintäverkkojen omistajien ja haltijoiden sekä toisaalta viranomaisten välisessä suhteessa, monitahoinen. Uusi lainsäädäntö tekisi mahdolliseksi sen, että viestintäverkkojen ja -palvelujen omistaja tai haltija voisi yleisissä viestintäverkkojensa ja -palvelujensa valvontatoimissa ja myös yksilöidymissä valvontatoimissaan tehdä enemmän (valvonnan laajuus) ja käyttää sellaisia keinoja, joita rikostorjunnan ja rikostutkinnan erityisviranomaisen, poliisi, ei voisi poliisilain tai pakkokeinonlain mukaisesti käyttää. Siltä osin kuin riittävän vakavan rikoksen konkreettinen ja yksilöitävissä oleva rikosepäily ylittyy, voidaan menetellä pitkälti jo nykyisen lainsäädännön mukaisesti. Ongelman muodostaisivat nimenomaan ehdotetun uuden lainsäädännön ja nykyisen poliisin toimivaltuuksia koskevan lainsäädännön rajanvetotilanteet. Tässä suhteessa lakiin lisättäväksi ehdotettava 36 a § ei ole ongelmaton. Hallituksen esitysluonnoksen 36 a §:n erityisperustelujen viimeisen virkkeen mukaan säännös on tarpeen, koska myös esitutkintaviranomaisen oikeudesta käsitellä kyseisiä tietoja on ollut käytännössä epäselvyyttä. Tämäntyyppistä perusteluteksti ei ole täysin asianmukainen, koska kysymys ei ole ollut niinkään nykyisen lainsäädännön epäselvyydestä, vaan siitä, että virkavastuun alaisena toimiva poliisi ei ole voinut kaikissa tapauksissa ottaa vastaan ja rikostutkinnassa käyttää sellaista teleyritysten tarjoamaa aineistoa, jota poliisi ei olisi voinut itse toimivaltansa rajoissa hankkia.

Sähköisen viestinnän tietosuojalaissa (erityisesti 3 luku) on jo eräitä menettelyä koskevia keskeisiä säännöksiä muun muassa tunnistamistietojen käsittelystä. Lisäksi lakiin ehdotetaan otettavaksi uuden 13 a §:n 2 momentin henkilöllistä soveltamispiiriä rajaava 3 momentin säännös ja tietosuojavaltuutetulle tehtävää ilmoitusta koskeva 4 momentin säännös. Mainituissa säännöksissä samoin kuin ehdotetussa 13 a §:n 5 momentissa ja sähköisen viestinnän tietosuojalaissa

yleensäkin on kuitenkin kysymys lähinnä teleyritysten ja lisäarvopalvelujen tarjoajien sekä yhteisötalajien omien velvollisuuksien sääntelystä ja valvontaviranomaisten (esimerkiksi tietosuojavaltuutettu, Viestintävirasto) rooli valvonnassa on esimerkiksi poliisin vastaavien toimivaltuuksien valvontaa selvästi yleisempi.

Sähköisen viestinnän tietosuojalain 15 §:ssä on teleyrityksiä koskeva säännös tunnistetietojen käsittelyä koskevien tietojen tallentamisesta. Myös yhteisötalajalle tulisi asettaa velvollisuus tunnistamistietojen käsittelytoimien dokumentoinnista. Tämän lausunnon valmistelun aikana saadussa oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallinin muistiossa 9.6.2006 on seikkaperäisemmin ja havainnollisesti käsitelty myös yhteisötalajan tunnistamistietojen käsittelylle asetettavia menettelyllisiä vaatimuksia, joiden tarkoituksena on turvata, että tunnistamistietojen käsittelyn kaikissa vaiheissa menettellään oikein ja viranomaisilla on tarvittaessa mahdollisuus myös jälkikäteen tarkastaa valvontatoimien lainmukaisuus. Viittaan lainsäädäntöneuvos Wallinin muistioon myös tältä osin.

Wallin toteaa myös perusoikeusuudistuksen esitöihin viitaten mielestäni aiheellisesti, että lainsäätäjän tehtävänä on täsmentää perustuslaissa yleisellä tasolla ilmaistuja perusoikeuksia niin, että niiden vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin. Tämä on nähdäkseni myös lainvalmistelussa otettava varteen. Käsillä oleva lakiehdotus koskee olennaisilta osin yksityisoikeudellista työnantajaa ja työntekijää.

Lainsäädäntöuudistuksen valmistelusta

Kansainvälinen vertailu

Lausuntopyyntöä kohteena olevan hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 2.2 (sivu 4) on lyhyt maininta siitä, minkä vuoksi hallituksen esityksen kansainvälistä vertailua ”ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa tavanomaisella tavalla”, minkä vuoksi sitä ei ole kirjattu hallituksen esityksen perusteluihin lainkaan. Tällainen puute ei ole kyseisen lainsäädännön yleinen merkitys ja soveltamisalan laaja-alaisuus huomioon ottaen hyväksyttävissä. Toiseksi totean, että jaksoon kirjattu maininta siitä, että muutokset ovat ”pääosin selkeästi tietosuojadirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yksityiskohtiin ja käytännössä voimassa olevan kansallisen sääntelyn soveltamisessa ja tulkinnassa esiin tulleisiin ongelmiin liittyviä ehdotuksia” ei ole mielestäni asianmukainen eikä uskottava. Ensinnäkin lain-

säädäntöuudistus ei koske sähköisen tietosuojalainsäädännön ”yksityiskohtia”, vaan olennaisilta osin (yhteisötalajan oikeudet/viestinnän luottamuksellisuus) sen perusteita. Toiseksi hallituksen esitysluonnoksessa esiin nostetut kysymykset eivät ymmärtääkseni ole yksinomaan Suomea koskevia kansallisia kysymyksiä, vaan viestintäverkkojen ja -palvelujen käyttöön liittyvät oikeudelliset ongelmakysymykset, mukaan lukien luvaton käyttö, rikollinen käyttö, käyttö rikollisiin tarkoituksiin ja niin edelleen koskee toki kaikkia muitakin maita, joissa viestintäverkot ja -palvelut ovat olennainen osa työelämän käytännön toimintaa ja ihmisten välistä kanssakäymistä.

Sen vuoksi hallituksen esitykseen tulisi sisällyttää asianmukaisesti laadittu vertailu kansainvälisestä lainsäädännöstä ainakin sellaisista Suomen elinkeinoelämän kannalta keskeisimmistä maista, joissa on samantyyppinen perusoikeusjärjestelmä kuin Suomessa.

Ministeriöiden kuuleminen

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 5.2. (s. 10) on todettu, että luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuttavaksi kaikille ministeriöille. Tämän lausunnon valmistelua varten tiedusteltiin asian valmistelun kannalta keskeisimmistä ministeriöistä niiden antamaa lausuntoa asiaan. Tuossa yhteydessä todettiin, että yksikään ministeriö ei ole antanut asiasta lausuntoaan (em. lainsäädäntöneuvos Wallinin muistio on ollut liikenne- ja viestintäministeriön käytettävissä). Selvitettäessä asiaa edelleen jouduttiin toteamaan, että 21.4.2006 päivättyä liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntöä ei ole edes merkitty saapuneeksi ainakaan keskeisimpien ministeriöiden kirjaamoihin tai muihin asiakirjahallinnon rekisteröintiyksikköihin. Koska lausuntoja on muutoin saatu melko runsaasti, on ilmeisesti niin, että lausuntopyynnön sähköisessä jakelussa ministeriöille on sattunut jokin virhe. Virheestä huolimatta viimeistään lausuntopyyntöajan päättymisvaiheessa olisi liikenne- ja viestintäministeriössä tullut kuitenkin havaita, että yhtään ministeriöiden lausuntoa ei ole saapunut, eikä ilmeisesti edes sähköiseen asiointiin kuuluva kiittauksia siitä, että lausuntopyynnöt ovat saapuneet ministeriöihin perille.

Lausunnon kohteena olevan asian yleisen merkityksen ja lain soveltamisalan laaja-alaisuuden huomioon ottaen on pidettävä tarpeellisenä ja normaaliin lainsäädäntöasian valmistelutoimintaan kuuluvana, että esitysluonnoksesta

hankitaan kaikkien ministeriöiden lausunnot. Keskeisimpiä ministeriöitä tässä suhteessa ovat ainakin sisäasiainministeriö (poliisi, rajavartiolaitos, kunnallishallinto), työministeriö (työelämän sääntely), valtiovarainministeriö (valtion atk-toiminta, valtio työnantajana) ja oikeusministeriö (tietosuojalainsäädäntö, poliisin toimivaltuuksia koskeva lainsäädäntö). Mainituilla ministeriöillä olisi lisäksi monia toimialaansa ja tehtäviinsä liittyviä rooleja lausunnon kohteena olevaan esitysluonnokseen.

Asiakirjoista voidaan havaita, että 21.4.2006 päivätyn lausuntopyynnön jälkeesesitysluonnosta on vielä olennaisella tavalla edelleen kehitetty. Esimerkiksi tässä lausunossa ja oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos Wallinin muistiossa 9.6.2006 pitkään analysoitua sähköisen viestinnän tietosuojalain 13 a §:ää ei ole ollut virallisen lausuntokierroksen yhteydessä käytettävissä.

Edellä mainittuun viitaten pidän tarpeellisenä vakiintuneen lainvalmistelukäytännön noudattamisen kannalta, että ennen lainsäädäntöuudistushankkeen etenemistä, liikenne- ja viestintäministeriö kuulee ministeriöitä esitysluonnoksesta.

Liikenne- ja viestintäministeriössä omaksuttu tapa julkaista saadut lausunnot ja saattaa ne kaikkien saataville ministeriön kotisivuilla on käytäntönä uusi ja sinänsä kannatettava. Hallituksen esityksen perustelut laaditaan kuitenkin asiassa lainsäädäntöratkaisun tekevää eduskuntaa varten sekä palvelemaan lain myöhempää soveltamista. Sen vuoksi varsinkin yhteiskunnallisesti merkittävimpien ja soveltamisalaltaan laajempien hallituksen esitysten perusteluissa on yhteenvedon omaisesti ja tiivistetysti käsitelty myös keskeisimpien sidosryhmien lausuntoja. Tällainen tiivistetty jakso havainnollistaisi myös tämän esitysluonnoksen valmistelun yhteydessä esiin nousseita ja mahdollisen lain soveltamisen yhteydessä edelleen esiin nousevia monia oikeudellisia rajanveto- ja toimivaltakysymyksiä.

Päätös käräjätuomarin epäiltyjen virkarikosten johdosta

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 7.12.2006, dnro 26/31/05

ASIAN VIREILLE TULO

Hovioikeuden alaistensa tuomioistuinten toiminnan valvontaa sääntelevän hovioikeusasetuksen 23 §:n 2 momentin mukaan hovioikeuden on ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tul-

leista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Hovioikeuden presidentti oli ilmoittanut oikeuskanslerinvirastolle, että hovioikeuden selvityksen mukaan käräjätuomarilla oli ollut viivästyksiä lainkäyttöraatkaisujen antamisessa ja ratkaisusiakirjojen laatimisessa. Lisäksi käräjätuomarin eräässä hakemusasiassa runsaat kaksi vuotta päätöksen julistamisen jälkeen kirjalliseen muotoon saattaman päätöksen ja tätä ennen kansliassa antaman päätöksen oikeellisuuteen saattoi presidentin ilmoittaman mukaan liittyä epäselvyyksiä.

Apulaisoikeuskansleri pyysi keskusrikospoliisia suorittamaan esitutkinnan käräjätuomarin menettelyn tutkimiseksi. Sen valmistuttua oikeuskanslerinvirastossa tehtiin syyteharkinta.

Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen

Suoritetun esitutkinnan perusteella käräjätuomarin ratkaistavana olleessa 21:ssä eri asiassa oli ollut viivästyksiä tuomioiden antamisessa, julistettujen pääasiantarkaisujen saattamisessa kirjalliseen muotoon sekä asiakirjojen lähettämisessä valitusten johdosta hovioikeuteen.

Käräjätuomarin toistuvia ja samankaltaisia laiminlyöntejä yhdisti huolimattomuus säädettyjen määräaikojen noudattamisessa ja jälkitöiden tekemisessä viivytyksestä. Kysymys oli lukuisista yksittäisistä laiminlyönneistä muodostuvasta lainkäytön asianmukaisuutta ja sitä kohtaan tunnettavaa luottamusta loukkaavasta kokonaisuudesta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että laiminlyöntejä oli perusteltua arvioida rikosoikeudellisesti ennemmin yhtenä kokonaisuutena kuin erillisinä tekoina.

Viivästykset ratkaisujen antamisessa ja asioiden jälkitöissä olivat olleet huomattavan pitkiä. Käräjätuomarin laiminlyönnit olivat useissa tapauksissa viivästyttäneet asian saamista valituksen johdosta hovioikeuden käsiteltäväksi. Menettelystä aiheutunut tarve asian etenemistä koskevien tiedustelujen tekemiseen ja valituksen antamiselle asetetun määräajan pidentämistä koskevien hakemusten tekemiseen oli aiheuttanut asianosaisille lisävaivaa. Viivästykset tuomioiden saattamisessa kirjalliseen muotoon ja siitä aiheutuneet viivästykset tuomiolauselmien vapauttamisessa olivat olleet omiaan viivyttämään tuomioiden täytäntöönpanoa.

Apulaisoikeuskansleri totesi kysymyksessä olleiden toistuvien laiminlyöntien loukanneen luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Lisäksi ne olivat yksittäistapauksissa

vaarantaneet perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn perusoikeuden toteutumista eli oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä.

Apulaisoikeuskansleri totesi käräjätuomarin huolimattomuudesta rikkoneen virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Tekoa ei voitu pitää tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomista sääntelevän rikoslain 40 luvun 10 §:n tunnusmerkistössä tarkoitettulla tavalla sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Virkavelvollisuuden rikkominen

Käräjätuomari oli velkajärjestelyn raukeamista koskeneessa hakemusasiassa antanut kansliapäätöksen välittämättä siitä, että vaatimukset oli jo ratkaistu käräjätuomarin kaksi vuotta aiemmin julistamalla lainvoimaisella päätöksellä. Hän oli siten ratkaissut hakijan kertaalleen esittämät vaatimukset kahteen kertaan. Mainittu kansliapäätös oli osittain poikennut käräjätuomarin aiemmin julistamasta päätöksestä.

Tuomioistuimella ei ole oikeutta ratkaista asianosaisen kerran esittämiä vaatimuksia useaan kertaan eikä myöskään muuttaa antamaansa lainvoimaista päätöstä lukuun ottamatta erikseen säänneltyä kirjoitus- ja laskuvirheiden tai muihin niihin rinnastettavien selvien virheiden korjaamista ja tuomion täydentämistä.

Käräjätuomarin teko loukkasi lainvoimaiselta tuomioistuinratkaisulta odotettavaa pysyvyyttä. Mainitunlainen menettely on omiaan johtamaan kestävämpiin tilanteisiin muun ohella tuomioistuinratkaisujen täytäntöönpanossa ja ratkaisu- ja koskevassa muutoksenhaussa.

Käräjätuomarin lainvastainen menettely kohdistui tuomitsemistoiminnan ydinalueelle, lainkäyttöraatkaisun sisältöön. Menettely vaaransi apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan vakavalla tavalla luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Tekoa ei voitu pitää virkavelvollisuuden rikkomista sääntelevän rikoslain 40 luvun 9 §:n tunnusmerkistössä tarkoitettulla tavalla sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Virka-aseman väärinkäyttäminen

Käräjätuomari oli edellä kohdassa 3 mainitun kansliapäätöksen annettuaan saattanut asiassa runsaat kaksi vuotta aiemmin julistamansa pää-

töksen lopputulokseltaan olennaisesti erilaiseen kirjalliseen muotoon kuin millaisena oli sen julistanut.

Käräjätuomarin päätökselleen antama uusi sisältö, jonka mukaan asiassa oli julistettu vain osaratkaisu, sopi käräjätuomarin todellisuudessa julistaman päätöksen sisältöä paremmin yhteen käräjätuomarin samoihin vaatimuksiin kaksi vuotta päätöksen julistamisen jälkeen antaman kansliapäätöksen kanssa. Se vastasi lisäksi selitystä, jonka käräjätuomari, vastoin totuutta, oli antanut toimistaan hovioikeudelle sen käräjäoikeudessa pitämässä tarkastuksessa. Käräjätuomarin teolle ei esitutkinta-aineiston perusteella ollut muuta varteenotettavaa selitystä kuin se, että käräjätuomari oli näin menettelemällä pyrkinyt salaamaan edellä kohdassa 3 mainitun rikollisen menettelynsä välttymään siitä aiheutuvalta haitalliselta seuraukselta.

Käräjätuomarin tekoa oli rikosoikeudellisesti arvioitava virka-aseman väärinkäyttöä koskevan tunnusmerkistön valossa. Sen mukaan virka-aseman väärinkäyttöön syyllistyy virkamies, joka hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään.

Tuomioistuinratkaisun tulee kirjalliseen muotoon saatettuna vastata julistettua päätöstä. Tuomioistuimella ei ole oikeutta muuttaa julistamaansa päätöstä asiassa annetuksi osapäätökseksi poistamalla jälkikäteen päätöksen kirjalliseen muotoon saattaessaan osia sen lopputuloksesta. Käräjätuomari oli näin menettelemällä rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuneen virkavelvollisuutensa.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa säännöksessä ei siinä mainitun hyödyn edellytetä olevan luonteeltaan taloudellista ja että haitalliselta seuraamukselta välttymistä voidaan epäilemättä pitää hyötynä. Näkemyksen tueksi on viitattu tapauksiin KKO 1959 II 44, KKO 1963 II 98 ja KKO p. 20.3.1979 n:o 434, joissa virkamiehen on katsottu syyllistyneen aiemman virkarikossääntelyn mukaiseen tahalliseen hyötymistarkoituksessa tehtyyn virkarikokseen pyrkiessään asiakirjojen sisältöä muuttamalla tai niitä käyttämällä välttymään aiemmin tekemänsä virheen seuraamuksilta.

Käräjätuomarin teko loukkasi hänen kohdassa 3 selostetun tekonsa tavoin lainvoimaiselta tuomioistuinratkaisulta odotettavaa pysyvyyttä ja oli omiaan johtamaan kestäättömiin tilanteisiin muun ohella tuomioistuinratkaisujen täytäntöönpanossa ja ratkaisuja koskevassa muutoksenhaussa. Käräjätuomarin epärehellinen menettely kohdistui tuomitsemistoiminnan ydinalueelle. Apulaisoikeuskansleri totesi, että menettely, jossa tuomari virheensä peittääkseen vääristää julistamansa lainkäyttöratkaisun sisällön, vaarantaa poikkeuksellisen vakavalla tavalla luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen.

TOIMENPIDE

Apulaisoikeuskansleri päätti nostettavaksi käräjätuomaria vastaan edellä kerrotuista teoista syytteen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, virkavelvollisuuden rikkomisesta ja virka-aseman väärinkäyttamisestä.

8 Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta

Vuonna 2006 käsiteltävinä olleiden asioiden kokonaismäärä ja käsittely

Vireillä olleet asiat 1.1.2006	
vuonna 2002 tulleita asioita	1
vuonna 2003 tulleita asioita	24
vuonna 2004 tulleita asioita	206
vuonna 2005 tulleita asioita	532
Yhteensä	763
Vuonna 2006 vireille tulleet kanteluasiat	1273
Vuonna 2006 vireille tulleet muut valvonta-asiat ¹	740
Vuonna 2006 vireille tulleet hallintoasiat	31
Yhteensä	2044
Vireillä olleista asioista on vuonna 2006 lopullisesti käsitelty	2104
Seuraavaan vuoteen on siirtynyt	
vuonna 2004 tulleita asioita	7
vuonna 2005 tulleita asioita	179
vuonna 2006 tulleita asioita	523
Yhteensä	709
Valtioneuvoston valvonta	
Istunnot	
1) Valtioneuvoston yleisistunto	70
2) Tasavallan presidentin esittely	36
Käsitellyt asiat	
1) Valtioneuvoston yleisistunto	1709
2) Tasavallan presidentin esittely	831
Tarkistetut pöytäkirjat	
1) Valtioneuvoston yleisistunto	65
2) Tasavallan presidentin esittely	36

Kantelut

<i>Vuonna 2006 vireille tulleet kantelut</i>	1273
Kantelujen kohteina olivat seuraavat viranomaiset tai asiaryhmät	
1) valtioneuvosto tai ministeriö	91
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	74
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	100
4) hallintotuomioistuin	35
5) erityistuomioistuin	17
6) syyttäjäviranomainen	68
7) poliisiviranomainen	195
8) ulosottoviranomainen	30
9) vankeinhoitoviranomainen	8
10) muu oikeushallintoviranomainen	12
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	1
12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviran- omainen	47
13) puolustushallintoviranomainen	0
14) veroviranomainen	27
15) muu valtiovarainviranomainen	32
16) opetusviranomainen	25
17) maa- ja metsätalousviranomainen	17
18) liikenneviranomainen	13
19) kauppa- ja teollisuusviranomainen	2
20) sosiaaliviranomainen	132
21) terveyden- ja sairaanhoitoviranomainen ...	71
22) työviranomainen	32
23) ympäristöviranomainen	20
24) kunnallisviranomainen	159
25) kirkollisviranomainen	5
26) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	82
27) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	111
28) yksityishenkilön rikos	2
29) yksityisoikeudellinen asia	14
30) muunlainen asia	74
Kantelujen kohteina yhteensä ²	1496

¹ Sisältää rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tulleet asiat

² Eräissä kanteluissa on kysymys yhtä useammasta viranomaisesta tai asiasta

<i>Vuonna 2006 ratkaistut kantelut</i>	1314
Tutkitut kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä	
1) valtioneuvosto tai ministeriö	86
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	68
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	114
4) hallintotuomioistuin	40
5) erityistuomioistuin	21
6) syyttäväviranomainen	69
7) poliisiviranomainen	209
8) ulosottoviranomainen	32
9) vankeinhoitoviranomainen	9
10) muu oikeushallintoviranomainen	10
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	3
12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviranomainen	51
13) puolustushallintoviranomainen	2
14) veroviranomainen	26
15) muu valtiovirainviranomainen	28
16) opetusviranomainen	31
17) maa- ja metsätalousviranomainen	17
18) liikenneviranomainen	9
19) kauppa- ja teollisuusviranomainen	4
20) sosiaaliviranomainen	143
21) terveyden- ja sairaanhoitoviranomainen ...	80
22) työviranomainen	34
23) ympäristöviranomainen	22
24) kunnallisviranomainen	143
25) kirkollisviranomainen	7
26) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	89
27) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	117
28) yksityishenkilön rikos	2
29) yksityisoikeudellinen asia	18
30) muunlainen asia	71
Yhteensä ³	1555

Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	4
2) esitys	2
3) käsitys tai ohje	96
4) muu kannanotto	23
5) muu toimenpide	13
6) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	7
7) virheellistä menettelyä ei todettu	612
Yhteensä	757

³ Eräissä ratkaisuissa on kysymys useasta viranomaisesta tai asiasta

Kantelua ei tutkittu ⁴	
1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan ..	125
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	184
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle .	52
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	5
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	18
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle ...	7
7) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia	64
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	84
9) koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa	21
Yhteensä	560

Viranomaisten kannanottopyynnöt

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö	35
2) muut viranomaiset	12
Yhteensä	47

Toimenpiteet

1) huomautus	0
2) kirjallinen lausunto	29
3) muu kannanotto	4
4) muu toimenpide	6
5) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	0
6) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aiheutta toimenpiteeseen	10
7) käsitys tai ohje	0

Tutkimatta

1) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa	1
2) siirretty toimivaltaiselle viranomaiselle	1
3) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan ..	2
Yhteensä	53

Tuomioistuinten valvonta

Rangaistustuomioita saapunut tarkastukseen .	6095
1) rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille	145
2) hovioikeuksien ilmoitukset oikeuskanslerille	14
3) poliisiin lähettämät rikosilmoitukset	18
4) valtakunnansyyttäjänviraston ilmoitukset	0
5) syyttäjänviraston lähettämät	2
Yhteensä	179

⁴ Pääsääntöisesti näistä on annettu kirjallinen vastaus

Toimenpiteet	
1) kirjallinen lausunto	6
2) muu kannanotto	0
3) syyte.....	2
4) huomautus	8
5) käsitys tai ohje	56
6) virheellistä menettelyä ei todettu	0
7) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	117

Tutkimatta	
1) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	1
Yhteensä	189

Asianajajien valvonta

1) valvonta- ja palkkioriiita-asiat	447
2) asianajajien muu valvonta.....	19
Yhteensä	466

Tutkitut	
1) käsitys tai ohje	0
2) muu toimenpide	0
3) kirjallinen lausunto	3
4) muu kannanotto	2
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	460

Tutkimatta	
1) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon.....	3
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukai- nen muutoksenhaku.....	0
Yhteensä	468

Omat aloitteet ja tarkastukset

1) omat aloitteet	13
2) tarkastukset	35
Yhteensä	48

Toimenpiteet	
1) esitys	1
2) käsitys tai ohje	3
3) muu toimenpide	1
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	6
5) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti	33
6) muu kannanotto	2
7) huomautus	1
Yhteensä	47

Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset

LIITE 1

Suomen perustuslain (731/1999) oikeuskansleria koskevat säännökset

5 luku

Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

69 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, jotka tasavallan presidentti nimittää ja joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Presidentti määrää lisäksi apulaisoikeuskanslerille enintään viiden vuoden määräajaksi sijaisen, joka apulaisoikeuskanslerin ollessa esteenään hoitaa tämän tehtäviä.

Apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

10 luku

Laillisuusvalvonta

108 §

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

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

Oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

110 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 §

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan

ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta.

Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

115 §

Ministerivastuuasian vireillepano

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;

2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä

3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

LIITE 2

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään perustuslaissa tarkoitusta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta ja oikeuskanslerinvirastosta.

Oikeuskansleri valvoo asianajajien toimintaa niin kuin asianajajista annetussa laissa (496/1958) säädetään.

2 §

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri valtioneuvoston tai tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta valvoessaan havaitsee, että valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenen tai tasavallan presidentin päätös tai toimenpide antaa aiheutta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyttä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos oikeuskansleri katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen seikan antavan siihen aiheutta, hän voi merkittyttä kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan.

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein.

3 §

Viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvonta

Valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan.

Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä.

Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyin tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon.

4 §

Tutkittavaksi ottaminen

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aiheutta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aiheutta. Oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Asian siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehelle säädetään erikseen.

5 §

Asian selvittäminen

Kantelun johdosta tai muutoin oikeuskanslerin käsiteltäväksi tullessa asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aiheutta oikeuskanslerin toimenpiteeseen, asianomaiselle valvontavaltaan kuuluvalla henkilöllä, viranomaisella tai muulle yhteisöllä on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

6 §

Toimenpiteet

Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aiheutta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisöllä.

Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

7 §

Aloiteoikeus

Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

8 §

Virka-apu

Oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus viipymättä saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen.

9 §

Tietojen ja asiakirjojen maksuttomuus

Oikeuskanslerilla on oikeus saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat maksutta.

10 §

Oikeuskansleri

Oikeuskanslerilla on yksinään päätösvalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa.

Oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa oikeuskanslerin ohella apulaisoikeuskansleri ja tämän ollessa estyneenä apulaisoikeuskanslerin sijainen.

Oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kesken päättää oikeuskansleri apulaisoikeuskansleria kuultuaan.

11 §

Apulaisoikeuskansleri

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla valalla kuin oikeuskansleri hänen käsiteltävikseen kuuluvat asiat.

Oikeuskanslerin ollessa estyneenä apulaisoikeuskansleri hoitaa hänen tehtäviään.

Apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä oikeuskansleri voi kutsua apulaisoikeuskanslerin sijaisen hoitamaan apulaisoikeuskanslerille

kuuluvia tehtäviä. Sijaisen hoitaessa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä sijaisesta on vastaavasti voimassa, mitä tässä laissa säädetään apulaisoikeuskanslerista.

12 §

Oikeuskanslerinvirasto

Oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään oikeuskanslerinviraston organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta oikeuskanslerinvirastossa. Yksityiskohtaisempia määräyksiä näistä voidaan antaa oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä.

13 §

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkavapaus

Oikeuskansleri voi ottaa itselleen ja myöntää apulaisoikeuskanslerille virkavapautta enintään 30 päivää vuodessa. Tämän yli menevältä ajalta virkavapautta oikeuskanslerille ja apulaisoikeuskanslerille myöntää tasavallan presidentti.

14 §

Kansliapäällikön nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön nimittää tasavallan presidentti oikeuskanslerin tehtyä asiasta esityksen. Virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta.

15 §

Kumottu (962/2000)

16 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Tällä lailla kumotaan 30 päivänä joulukuuta 1992 annettu valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö (1697/1992) siihen myöhemmin tehtyne muutoksineen.

LIITE 3

Valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000)

1 §

Oikeuskanslerinviraston tehtävät

Oikeuskanslerinviraston tehtävistä säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000).

2 §

Organisaatio

Oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö.

Oikeuskansleri määrää virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksikköön.

3 §

Työjärjestys

Oikeuskanslerinviraston työjärjestyksessä määrätään viraston johtamisesta ja johtoryhmästä, osastojen ja hallintoyksikön tehtävistä ja rakenteesta, virkamiesten tehtävistä ja sijaisuuksista, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä tarvittaessa muista virastoa koskevista hallintoasioista.

Työjärjestyksen vahvistaa oikeuskansleri.

4 §

Virkamiehet

Oikeuskanslerinvirastossa on kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia, osastopäällikkönä, esittelijäneuvoksia, neuvottelevia virkamiehiä, vanhempia oikeuskanslerinsihteereitä, nuorempia oikeuskanslerinsihteereitä ja esittelijöitä.

Virastossa voi olla myös tietosuunnittelija, henkilöstösihteeri ja osastosihteereitä sekä muita virkamiehiä. Virastossa voi lisäksi olla muuta virkasuhteista henkilöstöä sekä erityistä tehtävää varten otettuja asiantuntijoita.

Virastossa asioita esittelevät 1 momentissa tarkoitetut sekä oikeuskanslerin tähän tehtävään erikseen määräämät virkamiehet.

5 §

Virkamiesten kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

1) kansliapäälliköllä oikeustieteen kandidaatin tutkinto, kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus;

2) esittelijäneuvoksella, osastopäällikkönä, oikeustieteen kandidaatin tutkinto, kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito;

3) esittelijäneuvoksella, neuvottelevalla virkamiehellä sekä vanhemmalla ja nuoremmalla oikeuskanslerinsihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto sekä kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin;

4) esittelijällä oikeustieteen kandidaatin tutkinto;

5) muussa tehtävässä toimivalla tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävän edellyttämä koulutus.

6 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston virkamiehet nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön nimittämisestä säädetään erikseen.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen yli vuodeksi nimittää kuitenkin valtioneuvosto.

7 §

Virkavapaus

Oikeuskansleri myöntää virkavapautta 4 §:n 3 momentissa tarkoitetuille virkamiehille.

Kansliapäällikölle myöntää yli vuoden kestävä muun kuin valtion virkamieslain (750/1994) tai virkaehtosopimuksen mukaisen virkavapauden valtioneuvosto.

Muille virkamiehille myöntää virkavapautta enintään kolmen kuukauden ajaksi kansliapäällikkö ja tätä pitemmäksi ajaksi oikeuskansleri.

8 §

Asioiden ratkaiseminen

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastossa päätettävät asiat, jollei päätösvaltaa työjärjestyksessä ole uskottu viraston virkamiehelle. Päätösvallan käyttämisestä oikeuskanslerin virkaan kuuluvissa asioissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa.

Oikeuskansleri voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama oikeus on yksittäistapauksessa kansliapäälliköllä ja osastopäälliköllä asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu hänen alaiselleen virkamiehelle.

9 §

Esittely

Oikeuskanslerin käsiteltäviksi kuuluvat asiat ratkaistaan esittelystä, jollei oikeuskansleri toi-

sin päättä. Työjärjestyksessä voidaan tarvittaessa määrätä, mitä muita asioita ratkaistaan esittelystä.

Jos esittelystä ratkaistavassa asiassa esittelijän mielipide poikkeaa päätöksestä, hänellä on oikeus merkitä mielipiteensä ratkaisun arkistokappaleeseen.

10 §

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen palkkaus

Apulaisoikeuskanslerin sijaiselle maksetaan palkkaus siltä ajalta, jona hän hoitaa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä, samoin perustein kuin apulaisoikeuskanslerille.

11 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Tällä asetuksella kumotaan oikeuskanslerinvirastosta 7 päivänä marraskuuta 1997 annettu asetus (984/1997).

LIITE 4

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (31.3.2006/216)

2) pakkokeinolaissa (450/1987) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;

3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan;

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä taroituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki (276/1933) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki (275/1933).

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

LIITE 5

*Asianajajista annetun lain (496/1958) oikeuskansleria koskevat säännökset**6 § (697/2004)*

Asianajajayhdistyksen hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimissa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Asianajaja on velvollinen antamaan hallitukselle tiedot, joita tätä valvontaa varten tarvitaan. Asianajajan on myös sallittava hallituksen määräämän henkilön suorittaa tarkastus hänen toimistossaan, milloin hallitus katsoo sen valvontaa varten tarpeelliseksi, sekä tällöin esitettävät asiakirjat, joiden tutkimista tarkastuksen toimittaminen edellyttää. Hallituksen jäsen ja tarkastuksen toimittaja eivät saa oikeudettomasti ilmaista sellaista salassa pidettävää tietoa, jonka he valvontaa suorittaessaan ovat saaneet tietää.

Ratkaistessaan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevia asioita hallituksen jäsenet toimivat virkavastuulla.

Oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille 7 c §:ssä tarkoitettu valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia asianajajayhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Asianajajayhdistyksen hallitus ja asianajaja ovat velvolliset antamaan oikeuskanslerille ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen hänelle tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamista varten.

7 c § (697/2004)

Valvonta-asia tulee vireille, kun asianajajaan kohdistuva kirjallinen kantelu, oikeuskanslerin ilmoitus tai tuomioistuimen oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:n nojalla tekemä ilmoitus saapuu asianajajayhdistyksen toimistoon. Asia tulee vireille myös, kun asianajajayhdistyksen hallitus on päättänyt siirtää tietoonsa tulleen asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Jos kantelu on niin puutteellinen, ettei asiaa voida sen perusteella ottaa ratkaistavaksi, kan-

telijaa on määrääjässä kehotettava korjaamaan puute. Kantelijalle on samalla ilmoitettava, millä tavoin kantelu on puutteellinen, ja että valvontalautakunta voi jättää kantelun tutkittavaksi ottamatta, jos kantelija ei noudata saamaansa täydennyskehotusta. Valvontalautakunta ei ota tutkittavaksi aikaisemmin ratkaistua asiaa koskevaa kantelua, ellei kantelussa ole esitetty asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä.

Jos tapahtumista, joista kantelussa on kysymys, on kulunut enemmän kuin viisi vuotta, se voidaan jättää tutkittavaksi ottamatta.

10 § (697/2004)

Sillä, jonka 3 §:n 4 momentissa tai 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus on hylätty, jota ei ole otettu EU-luetteloon taikka jolle on määrätty kurinpidollinen seuraamus tai joka on poistettu asianajajaluettelosta tai EU-luettelosta, on oikeus valittaa asianajajayhdistyksen hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksestä Helsingin hovioikeuteen.

Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa 7 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa annetuista hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksistä.

Määräaika valituksen tekemiselle on 30 päivää. Valitusaika alkaa siitä päivästä, jona päätös on annettu tiedoksi. Viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen valtion virastoissa noudatettavan työajan päättymistä on Helsingin hovioikeudelle osoitettu valituskirjelmä puhevaltan menettämisen uhalla toimitettava asianajajayhdistyksen toimistoon. Asianajajayhdistyksen on viivytyksettä toimitettava valituskirjelmä liitteineen ja jäljennös valituksenalaisesta päätöksestä sekä oma lausuntonsa valituksen johdosta hovioikeuteen.

Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille, asianajajayhdistykselle ja kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

LIITE 6

Oikeuskanslerinviraston työjärjestys

Annettu Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2004

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (253/2000) 3 §:n nojalla vahvistan, kuultuani tämän työjärjestyksen 2 §:n osalta apulaisoikeuskansleria, seuraavan oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen:

Yleistä

1 §

Soveltamisala

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerinviraston osastojen ja yksikköjen sekä henkilöstön tehtävistä ja työnjaosta ovat sen ohessa, mitä perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (253/2000) on säädetty, voimassa tämän työjärjestyksen määräykset.

2 §

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välinen työnjako

Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat

- 1) eduskuntaa,
- 2) tasavallan presidenttiä,
- 3) valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä,
- 4) ylimpiä virkamiehiä,
- 5) oikeuskanslerinvirastoa,
- 6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,
- 7) Euroopan Unionin asioiden kansallista valmistelua,
- 8) asianajajien valvontaa,
- 9) oikeuskanslerin lausuntoja ja
- 10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat

- 1) oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja sikäli kuin ne eivät kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
- 2) tuomioistuineläytöksen virkamiehiä koskevia virkasyyteasioita,
- 3) tuomittuja rangaistuksia ja niistä aiheutuvia toimenpiteitä,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua ja
- 5) muita sellaisia kysymyksiä, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Oikeuskansleri voi jonkin asian tai asiaryhmän käsittelemisestä määrätä toisinkin kuin mitä edellä on määrätty. Jos on epäselvää, kenen ratkaistavaksi jokin asia kuuluu, siitä päättää oikeuskansleri.

3 §

Johtoryhmä

Oikeuskanslerinvirastoa ja sen toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvoo-antavana elimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana oikeuskansleri ja varapuheenjohtajana apulaisoikeuskansleri sekä jäsenenä kansliapäällikkö, osastopäälliköt, tiedottaja ja henkilöstökokouksen vuodeksi kerrallaan nimeämät kaksi henkilöstön edustajaa. Johtoryhmän sihteerinä toimii henkilöstösihteer.

Johtoryhmä kokoontuu oikeuskanslerin kutsusta. Puheenjohtaja ratkaisee, mitä asioita johtoryhmän kokouksessa käsitellään.

Osastot ja yksiköt

4 §

Valtioneuvostoasiain osasto

Valtioneuvostoasiain osastossa käsiteltävät asiat:

- 1) valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat,
- 2) valtioneuvoston valvontaan liittyvät kan- teluasiat,
- 3) asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat,
- 4) kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat,
- 5) Euroopan Unionin asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat, sekä
- 6) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu.

5 §

Oikeusvalvontaosasto

Oikeusvalvontaosastossa käsiteltävät asiat:

- 1) oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin,
- 2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat,
- 3) rangaistustuomioiden tarkastaminen,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat,
- 5) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu,
- 6) avustaminen valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa, sekä
- 7) avustaminen kansainvälisissä asioissa sen mukaan kuin erikseen määrätään.

6 §

Hallintoyksikkö

Hallintoyksikössä käsiteltävät asiat:

- 1) viraston sisäistä hallintoa ja taloutta koskevat asiat,
- 2) kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu muiden osastojen käsiteltäviin,
- 3) henkilöstökoulutusta koskevat asiat,

4) oikeuskanslerin kertomuksen toimittaminen,

5) tiedotusta koskevat asiat, sekä

6) muut oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävät asiat, jotka eivät kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

7 §

Erikseen määrätty käsittely

Oikeuskansleri voi määrätä asian käsiteltäväksi muussa osastossa tai yksikössä kuin 4–6 §:ssä määrätään tai yhteisesti useassa niistä.

8 §

Virkamiesten sijoittaminen

Oikeuskansleri päättää, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin.

Virkamiesten tehtävät ja sijaisuudet

9 §

Kansliapäällikkö

Kansliapäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa oikeuskanslerinviraston sisäistä toimintaa sekä huolehtia sen tuloksellisuudesta ja kehittämisestä,
- 2) esitellä oikeuskanslerinviraston työjärjestys,
- 3) valmistella oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnittelua sekä talousarviota koskevat asiat,
- 4) käsitellä virkojen täyttämistä, virkavapauden myöntämistä, virkasuhteen päättymistä ja virkajärjestelyjä koskevat asiat sekä muut henkilöstöasiat,
- 5) huolehtia oikeuskanslerin kertomuksen valmistelusta,
- 6) jakaa käsiteltävät asiat osastojen ja hallintoyksikön kesken,
- 7) osallistua oikeuskanslerin lausuntojen valmisteluun, sekä
- 8) käsitellä muut asiat, jotka oikeuskansleri niiden laadun vuoksi antaa hänen käsiteltäväkseen.

Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä, jota soveltuvin osin koskevat 10 §:n 1 ja 3 momentin määräykset.

Kansliapäällikön tulee seurata osastojen ja yksiköiden työmäärien kehitystä ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia muutoksiksi virkamiesten sijoitukseen tai muiksi järjestelyiksi.

10 §
Osastopäällikkö

Osastopäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta,
- 2) valvoa, että osastolle kuuluvat asiat käsitellään huolellisesti, joutuisasti ja tehokkaasti,
- 3) huolehtia siitä, että osaston virkamiehet saavat tarpeellista ohjausta tehtävissään,
- 4) jakaa osastossa käsiteltävät asiat osaston virkamiesten valmisteltaviksi ja esiteltäviksi,
- 5) valmistella ja esitellä tärkeimmät osastolle kuuluvat asiat, sekä
- 6) suorittaa oikeuskanslerin erikseen määräämät tehtävät.

Osastopäällikön on asioita jakaessaan pyrittävä antamaan esittelijäneuvokselle erityisesti tärkeimpiä asioita, samanlaatuiset asiat samalle henkilölle ja jakamaan osaston työmäärä tasaisesti osaston virkamiesten kesken.

Osastopäällikön on tarvittaessa järjestettävä osaston henkilöstön kokouksia osaston toiminnan kehittämiseksi ja osastoa koskevien kysymysten käsittelemiseksi.

Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sekä valmistella ja esitellä oikeuskanslerin lausuntoja.

Oikeusvalvontaosaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sen mukaan kuin oikeuskansleri määrää.

11 §
Esittelijät

Esittelijöinä toimivien tehtävänä on valmistella heille jaetut asiat oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaistaviksi sen mukaan kuin edellä 2 §:ssä on määrätty.

12 §
Henkilöstösihteeri

Henkilöstösihteerin tehtävänä on oikeuskanslerinviraston henkilöstö-, talous-, koulutus- ja muiden hallintoasioiden valmistelu, kirjanpito sekä viraston nimikirjan pitäminen.

13 §
Tiedottaja

Tiedottajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston ulkoisesta ja sisäisestä tiedotta-

misesta ja avustaa oikeuskanslerin kertomuksen valmistelussa.

14 §
Informaatikko

Informaatikon tehtävänä on toimia oikeuskanslerinviraston kirjaston hoitajana ja vastata osaltaan viraston tietopalvelutoiminnasta sekä tietolähteiden suunnittelu-, haku- ja ylläpitotehtävistä.

15 §
Osastosihteerit

Osastosihteerit, joista kaksi toimii ensisijaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sihteerinä, avustavat osastonsa esittelijöitä näiden valmisteltavina olevissa asioissa sekä suorittavat osastopäällikön antamia tehtäviä. Erikseen määrätään siitä, keitä esittelijöitä kukin osastosihteerit avustaa.

16 §
Kirjaaja

Kirjaajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston kirjaamo- ja arkistotoiminnoista sekä niihin liittyvästä yleisöpalvelusta.

17 §
Atk-suunnittelija

Atk-suunnittelijan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston atk-laitteiden, tietoverkon ja viraston tietokantojen ylläpidosta, pitää yhteyttä laitteiden toimittajiin ja valtioneuvoston muuhun atk-henkilöstöön, toimia viraston mikrotukihenkilönä sekä osallistua oikeuskanslerin kertomuksen tekniseen laadintaan.

18 §
Ylivirastomestari

Ylivirastomestarin tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston virastopalveluista ja kalustohankintojen toteuttamisesta sekä pitää irtaimistorekisteriä.

Ylivirastomestari on virastomestarin ja vahtimestarin esimies.

19 §
Muut virkamiehet

Muiden virkamiesten tulee suorittaa ne tehtä-

vät, jotka heille viran tai tehtävän laadun taikka erikseen annettujen määräysten mukaan kuuluvat.

20 §

Erikseen määrätty tehtävät

Oikeuskansleri määrää jonkun esittelijöistä toimimaan käyttäjiä edustavana atk-yhdyshenkilönä.

Kaikki virkamiehet ovat lisäksi velvollisia suorittamaan heille erikseen määrätty tehtävät.

21 §

Sijaisuudet

Kansliapäällikön ja osastopäällikön estyneinä ollessa heidän sijaisinaan toimivat oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Muista sijaisuuksista määrää kansliapäällikkö tai osastopäällikkö.

Asioiden ratkaiseminen

22 §

Esittely ja toimituskirjan allekirjoittaminen

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ratkaisevat, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä, esittelystä heidän ratkaistavikseen kuuluvat asiat.

Kansliapäällikkö ratkaisee päätettävikseen kuuluvat asiat ilman esittelyä.

Osastopäällikkö päättää esittelystä tietojen ja selvitysten hankkimisesta vireillä olevissa asioissa, jollei asian laadusta johdu, että ratkaisijan on siitä päätettävä.

Esittelystä ratkaistavissa asioissa toimituskirjan varmentaa esittelijä.

Esittelijän kirjeen allekirjoittaa esittelijä yksin. Milloin esittelijän kirje on oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta laadittu toimituskirja, tämän tulee käydä kirjeestä selvästi ilmi.

23 §

Ratkaisuvalta oikeuskanslerinvirastoa koskevissa asioissa

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastoa koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta ei toisin säädetä oikeuskanslerinvirastosta annetussa asetuksessa (253/2000) tai määrätä jäljempänä tässä pykälässä.

Kansliapäällikkö ratkaisee jäljempänä mainitun poikkeuksin ne asiat, jotka koskevat oikeuskanslerinviraston toimintaa varten käytettävissä olevien määrärahojen käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta, oikeuskanslerinviraston virkamiesten ikälisiä, henkilöstökoulutusta sekä asiakirjojen kirjaamista ja arkistointia.

Osastopäällikkö ratkaisee oikeuskanslerin vahvistamassa oikeuskanslerinviraston sisäisessä määrärahojen jakopäätöksessä osaston käyttöön osoitettujen määrärahojen osalta niiden käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta sekä osaston henkilöstökoulutusta koskevat asiat.

Erinäisiä määräyksiä

24 §

Saapuneet asiat

Kirjaajan on kirjatessaan virastoon saapuneet asiakirjat tehtävä niihin ja diaariin merkintä siitä, minkä osaston tai yksikön käsiteltäväksi asia kuuluu.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tutustuttua saapuneisiin asiakirjoihin kansliapäällikkö tarkistaa asioiden jaon.

Osastopäällikkö, jolle hänen osastolleen tulevat asiakirjat toimitetaan, jakaa asiat osastonsa virkamiesten kesken.

Jos ilmenee epäselvyyttä, mille osastolle tai yksikölle asia kuuluu, kansliapäällikkö määrää, missä se on käsiteltävä.

25 §

Päätöshuettelo

Virastossa ratkaistavista asioista, joista ei laadita toimituskirjaa, pidetään päätösluetteloa.

Päätösluettelosta tulee käydä ilmi, mitä päätös koskee, päätöksen päiväys ja numero sekä asian ratkaisija, esittelijä ja niiden nimet, joille päätösluettelosta on annettu jäljennös.

26 §

Vuosilomajärjestys

Oikeuskansleri vahvistaa, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä vuosilomajärjestyksen.

27 §

Virkamatkat

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkamatkoista pitää oikeuskanslerin sihteeri

luetteloa, johon matkat merkitään heti matkapäätöksen tekemisen jälkeen. Matkaa valmistele- va virkamies laatii kustannusarvion ja toimittaa sen henkilöstösihteerille.

Kansliapäällikkö suorittaa virkamatkoja oikeuskanslerin määräyksestä tai luvalla. Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri antavat matkamääräykset mukanaan matkustaville virkamiehille. Muissa tapauksissa virkamiehille antaa matkamääräyksen kansliapäällikkö.

28 §
Yhteistoiminta

Yhteistoiminnassa oikeuskanslerinviraston ja sen henkilöstön välillä noudatetaan, mitä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (651/1988) säädetään ja sen nojalla tehdyissä sopimuksissa sovitaan.

29 §
Muut säännöt ja ohjeet

Tämän lisäksi on noudatettava mitä oikeuskanslerinviraston arkistosäännössä ja valtioneuvoston kanslian taloussäännössä oikeuskanslerinviraston osalta määrätään.

Toiminnassa on lisäksi otettava huomioon oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelma, työsuoje- lun ja tasa-arvon toimintaohjelma, henkilöstön koulutus- suunnitelma, oikeuskanslerinviraston viestintäsuunnitelma ja muut oikeuskanslerin vahvistamat ohjeet.

30 §
Voimaantulo

Tämä työjärjestys tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2004.

ASIAHAKEMISTO 2006

	Sivu		Sivu
Ahvenanmaa		Direktiivi	
– ansiovertailusta virantäytössä	43, 145	– kansallinen täytäntöönpano	110
– muutoksenhaku	46	– henkivakuutusdirektiivi	116
– maakuntalakien valvonta	63, 146	Esimiestehtävät	
– rakennuslupa	145	– vapautus tehtävistä	106
Aita		Esitutkinta	
– poroesteaita	108	– perusteleminen	48, 86, 89
Asevelvollisuus		– esitutinnan aloittamatta jättäminen	84
– lausunto asevelvollisuuslain kokonais- uudistuksesta	95	– lopettaminen	85
Asiakirja		– keskeyttäminen	85
– velvollisuudesta antaa	78, 125, 138	– poliisin toimivalta	86
– kadottaminen	86	– loppulausunnon antaminen	87
– huolellisuus	87, 138	– viivästyminen	91
– viivytys	50, 121, 137	– esitutkinta-avustajan kelpoisuus	48, 89
– vastaamisvelvollisuus	125, 131	Esteellisyys	
– asian siirtäminen	134	– ministerin	28
– asiakirjan lähettämättä jättäminen	65	– avustajan	47, 70
– erillinen päätösasiakirja	124	– laamannin	72
Asianajaja		– ylioppilastutkintolautakunta	105
– valvonta	147	– laskujen tarkistus	106
– lausunto hyvää asianajajatapaa koske- vista ohjeista	150	– kunnanjohtaja	133
– esteellisyys	151	Hallinto-oikeus	
Autovero		– valituksen käsittelyaika	69, 70
– käsittelyajoista	49	– hakemuksen käsittely	49, 70
– autoveropäätöksen perustelut	50	– vammaispalvelulain mukaisista kuljetus- palveluista	72, 160
ATK		Hankintapäätös	
– käyttäjätunnukset	50, 106	– päätöksen perustelu	133
Avustaja		Hautaus	
– oikeus valita avustaja	48 89	– siunaus	45
Avustuskassa		Henkilötieto	
– toiminnan lopettaminen	43, 121	– asiakkaan nimi päätöksessä	133, 157
Digitaaliset tv-lähetykset		– työnhakijan henkilötietojen kerääminen	135
– siirtymäajankohta	110	Huostaanotto	
		– päätöksen perusteleminen	44, 139

	Sivu		Sivu
Hätäkeskus		Lapsi	
– hätäkeskuksen toiminta	92	– huostaanottopäätöksen perustelevminen	44, 139
Julkinen oikeusavustaja		Lautamies	
– kirjallinen oikeusapupäätös	79	– syyteharkinta epäillyn virkarikoksen johdosta	47, 64, 171
– asiakirjan julkisuus	79	Lääkäri	
Julkisuuslaki		– päätös potilaan hoidosta	141
– maataloustukitietojen luovuttaminen	107	– kotikäynti	50, 141
Kaavoitus		– hoitoon toimittaminen	142
– Kanta-Hämeen maakuntakaava	32	– päivystyspoliklinikan menettely	143
– kaupungin menettely	143	Lääkärihelikopteri	
Kalatalous		– toiminnan turvaaminen	28
– kalatalousvelvoite	108, 166	Maanpuolustus	
Kansaneläkelaitos		– lausunto vapaaehtoisesta maanpuolustustyöstä	95
– neuvojen virheellisyys	50	Metsäkeskus	
– joutuisa käsittely	50, 123	– lisätalousarvio	27
– menettely työttömyysturva-asiassa	124	Muutoksenhakuohje	
Kantelu oikeus		– rakennuslupa	144
– virkamiehen kantelu-oikeuden rajoittaminen	51, 131, 153	Natura 2000 -ohjelma	
– oikeus vastineeseen	130	– alueiden valintaperuste	131
Kieli		Neuvonta	
– virkamiehen kielenkäyttö	49, 88, 125	– tarkastuslautakunnan neuvontavelvollisuus	134
– lentolippujen kieli	110, 112	Oikeudenkäynti	
Kiinteistövero		– julkisuus	47, 68
– vapautus	133	Oleskelulupa	
Kirjasto		– status	129
– näyttelyn poistaminen	45, 136	Opetushallitus	
Korkein oikeus		– organisaatiouudistus	24
– purkuesitykset	44, 74	Oppilashuolto	
Kouluterveydenhoito		– lausunto lainsäädännön uudistamisesta	120
– toteutuminen	121	Pakkokeinolaki	
Kuurosokea		– pakkokeinolain muutos	62
– matkustaminen	43, 111	– DNA-tunniste	62
Käsittelymaksu		Perus- ja ihmisoikeudet	
– maksuaika	48, 69	– valvonta	37
Laamanni		– ansiovertailusta virantäytössä	43
– virheellinen menettely	47, 65	– kuurosokean henkilön matkustamisesta	43
		– yhdenvertaisuus avustuskassan purkau- tuessa	43

	Sivu		Sivu
– turvatarkastuksen tekeminen	44	Pääministeri	
– käräjäoikeuden menettely	44	– asema ja tehtävät kriisinhallintatilan-	
– huostaanottopäätöksen perusteleva	44	teessa	21
– kirkkojärjestyksen ja siunauskäytännön		Rakentaminen	
lainmukaisuus	45	– sikalan laajennus	144
– näyttelyn poistaminen kirjastosta	45	Riippumattomuus	
– toimeentulotuki	46	– asiantuntijoiden puolueettomuus	123
– valitusosoitus	46	Seksuaalirikos	
– virka-aseman väärinkäyttö	46	– oikeudenkäyntiasiakirjojen luovutus	67
– vangitsemiskäsittelyn julkisuus	47	Sidonnaisuudet	
– syyteoikeuden vanhentuminen	47	– sidonnaisuuksien ja varallisuuden ilmoit-	
– lautamiehen esteellisyys	47	taminen	23
– virheellinen menettely	47	Sosiaaliasiamies	
– perusteleva	47	– järjestelmän kehittäminen	120
– käsittelymaksu	48	– tietojen antaminen	134
– käsittelyn viipyminen	48	Sosiaalitoimi	
– oikeus valita avustaja	48	– kotikäynti	50, 141
– kielenkäyttö	49	– vammaisten kuljetuspalvelu	50, 138,
– tietotekniikkapalveluiden määräaikai-			139
nen käyttökielto	50	Syytemääräys	
– virheelliset neuvot	50	– virkarikoksen johdosta	46, 65,
– asiakkaan kohtelu	50		184
– viivästys tiedon saamisessa	50	Syyteoikeus	
– vammaisten kuljetuspalvelusta	50	– vanhentuminen	47, 65,
– kielteisten viisumipäätösten perusteleva	50		66, 75
– kanteluoikeuden rajoittaminen	51	Sähköinen asiointi	
– lapsen uskonnollisen aseman merkitse-		– lausunto sähköisen viestinnän tietosuo-	
minen	51	jalain muutosehdotuksesta	109, 174
Perusturvalautakunta		Tasa-arvo	
– viivästys tiedon saamisessa	50, 137	– öljynsuojarahaston hallituksen kokoon-	
Poikkeusolot		pano	29
– lausunto poikkeusolojen vakuutusta-		Tasavallan presidentti	
kuusta	113	– valmiuslain mukaiset toimivaltuudet	59
Poliisi		TE-keskus	
– turvallisuustarkastuksen tekeminen	44, 83	– menettely investointitukiasiassa	109
– kiinniottopäätöksen perusteleva	49, 88	Tiepiiri	
– hyvä virkakieli	49, 88	– yksityistie	112
– poliisiin hallinnosta annetun lain muu-		Tilatuki	
tosesitys	82	– tilatukijärjestelmä	27, 107
– poliisiin tekemäksi epäillyn rikoksen tut-		Todistusaineisto	
kinta	86	– äänite	70
– kotietsintä	90		
– päihtyneen kuulusteleminen	91		
– hoitoon toimittaminen	142		
Potilas			
– annettava hoito	141		
– päivystyspoliklinikan menettely	143		
Puolustusvoimat			
– lausunto puolustusvoimain uudistami-			
sesta	98		

	Sivu		Sivu
Toimeentulotuki		Vainaja	
– käsittelyn viivästyminen	46, 137	– omaisuuden käsittely	135
– asiakkaan kohtelu	50, 137	– siunaamiskäytäntö	45, 145
Tulli		Vakuutusoiikeus	
– autoverotuksen käsittelyajoista	49, 104	– päätöksen poistaminen	73, 162
– autoveropäätöksen perustelut	50, 104	Vakuutustakuu	
Tuomarinvastuu		– lausunto poikkeusolojen vakuutusta-	
– toteuttamismuotojen kehittäminen	61	kuusta	113
Tuomioistuinten valvonta		Valmiuslaki	
– laillisuusvalvonnassa	154	– ehdotus uudeksi valmiuslaiksi	55
Tuomiolauselmä		Valtiosihteeri	
– huolellisuus kirjoittamisessa	77	– työryhmä	28
Turvatekniikan keskus		– ministerin toimikaudeksi nimitettävistä	
– turvallisuusriskin arviointi	112	valtiosihteereistä	30
Tutkinto		Valtiosopimus	
– ylioppilastutkinnon tutkintomaksu	105	– ministeriön menettely	22
Työ		Vammaispalvelu	
– lausunto Lapin työllisyyden hoitami-		– kuljetuspalvelut	50, 72,
sesta	127		138, 139, 160
– työvoimatoimiston menettely	128	Vankeusrangaistus	
– työvoimatoimistojen työpaikkailmoituk-		– lain soveltaminen	76, 77
set	129	Velkajärjestely	
Työeläke		– asukasvalinta	144
– lausunto vanhuuseläkevastuun kohden-		Velkomusasia	
tamisesta	114	– lausunto riidattomien velkomusasioiden	
Työsuojelu		käsittelystä	63
– lausunto ministeriöiden välisistä toimi-		Verohallitus	
valtasuhteista	117	– sähköinen asiointi	103
– asiakirjan antaminen	125	Verovirasto	
– opiskelijoiden henkilösuojaimista perit-		– puutteellinen veroilmoitus	49, 103
tävä maksu	136	– verotustietojen käyttäminen	103
Ulkomaalaislaki		– perukirjan antaminen	103
– lausunto hallituksen esityksestä	83	Viisumi	
Uskonto		– päätösten perustelevminen	50
– hautaus	45, 145	– viisumihakemusten käsittely	51, 54
– lapsen uskonnollisen aseman merkitse-		Virka	
minen	51, 64,	– nimitysesityksen perusteet	20
	83, 92	– virantäyttö	80
Vahingonkorvaus		– nimitysmuistio	92
– syyttäjän velvollisuus ajaa asianomista-		– ansiovertailu	105, 106
jan vahingonkorvausvaatimusta	77	– virkanimitysasian valmistelu	126
		– erittelyvirka-asema	127
		– perustelut ja lausunto tiedotusvälineille	145

	Sivu		Sivu
Yksityistie		Yliopisto	
– toimitusinsinöörin menettely	109	– tietoliikenteen käyttäjätunnukset	50, 106
– toimitusinsinöörin laiminlyönti	109		
– tiepiirin menettely	112		

Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2006

Valtioneuvostoasiain osasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos
Esittelijäneuvos
Neuvotteleva virkamies
Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri

Osastosihteerit

Hiekkataipale, Risto, varatuomari
Snellman, Jorma, varatuomari
Leskinen, Marja, varatuomari
Groop-Bondestam, Janina, varatuomari (vv.)
Pietarinen, Päivi, varatuomari
Ahotupa, Eeva, varanotaari
Mattila, Henri, hallintotieteiden maisteri (vv.)
Huppunen, Johanna, oikeustieteen kandidaatti

Oikeusvalvontaosasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos
Esittelijäneuvokset

Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit

Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit

Sivutoimiset esittelijät

Osastosihteerit

Liusvaara, Harri, varatuomari
Hemminki, Jaana, varatuomari
Vasenius, Heikki, varatuomari
Martikainen, Petri, oikeustieteen lisensiaatti,
varatuomari
Joutsiniemi, Marja-Leena, varatuomari
Vuoristo, Merja, varatuomari
Kääriäinen-Malkoç, Kaija, varatuomari
Smeds, Tom, varatuomari
Mustonen, Marjo, varatuomari
Tolmunen, Irma, varatuomari
Löfman, Markus, oikeustieteen lisensiaatti,
varatuomari
Liesivuori, Pekka, varatuomari
Mänttari, Anu, varatuomari
Klemettinen, Hannele, varatuomari
Judström, Marja-Liisa, varatuomari
Tuomikko, Helena, varanotaari
Kannisto, Miia, varatuomari (vv.)
Heikkola, Heli, oikeustieteen kandidaatti

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö
Historioitsija
Henkilöstösihteeri
Tiedottaja
Informaatikko
ATK-suunnittelija
Kirjaaja
Toimistos sihteeri

Ylivirastomestari
Virastomestari
Vahtimestari

Wirtanen, Nils, varatuomari
Seppinen, Ilkka, valtiotieteen tohtori
Virkkunen, Marjukka, varanotaari
Kukkanen, Krista, filosofian maisteri
Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa, filosofian kandidaatti
Kulppi, Marko, datanomi
Heimola, Tuula
Seppäläinen, Arja
Pihlajamäki, Ira
Hanweg, Riitta
Savela, Sari
Utriainen, Saku
Järvinen, Kari
Rosendahl, Markku (vv.)
Isotalo, Thomas

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Käyntiosoite: Snellmaninkatu 1 A
Postiosoite: PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin: 09 160 23950
Faksi: 09 160 23975
Sähköposti: kirjaamo@okv.fi (kirjaamo)
Internet: www.okv.fi

