

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS

VUODELTA 2003



HELSINKI 2004

K 13/2004 vp

VALTONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN

KERTOMUS

**OIKEUSKANSLERIN VIRKATOIMISTA JA LAIN
NOUDATTAMISTA KOSKEVISTA
HAVAINNOISTA**

ANNETTU
VUODELTA 2003



HELSINKI 2004

ISSN 0356-3200

EDITA PRIMA OY, HELSINKI 2004

EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Suomen perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti kunnioittavasti annan Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2003.

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

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

Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö, varatuomari Nils Wirtanen on hoitanut kertomusvuoden aikana sijaisen tehtäviä yhteensä 69 päivää.

Oikeuskanslerin nyt annettavassa kertomuksessa on selostettu oikeuskanslerin toimintaa pääasiallisesti eri toimintamuotojen mukaisesti. Kertomuksen jaksoihin on sisällytetty kunkin toimintalohkon yleiskuvaus ja selostus toimintaa koskevista säännöksistä sekä samalla kerrottu toiminnasta johtuneet toimenpiteet ja siinä tehdyt havainnot.

Oikeuskanslerinviraston toiminnan yleiskatsauksen jälkeen on selostettu oikeuskanslerin toi-

mintaa valtioneuvostossa. Tässä jaksossa tarkastellaan myös yleisesti ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita. Seuraavassa jaksossa käsitellään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa. Laillisuusvalvontaa koskevista jaksoista on kerrottu ensiksi yleisiin tuomioistuimiin ja syyttäjä-, poliisi- ja ulosottotoimeen sekä muuhun oikeudenhoitoon kohdistuneesta valvonnasta ja sen jälkeen erikseen valtionhallinnon ja muun hallinnon laillisuusvalvonnasta eri hallinnonalojen mukaisessa järjestyksessä. Asianajajalaitoksen valvonnasta on otettu oma jaksonsa.

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

Viimeisenä jaksona kertomuksessa on liiteosa, johon on sisällytetty tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta. Liiteosan rakennetta on osittain muutettu edelliseen kertomukseen verrattuna.

Kertomuksen lopussa on asiahakemisto sekä luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta.

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2004

Oikeuskansleri **Paavo Nikula**

Kansliapäällikkö *Nils Wirtanen*

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3	2.3.2 Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä	26
1 Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan	9	2.3.3 Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa	31
1.1 Oikeuskansleria koskevat säännökset	9	2.4 Listojen tarkastamiseen liittyvä kanteluasia	32
1.2 Keskeiset toiminta-alueet	9	2.5 Kirjalliset lausunnot ja esitykset	32
1.2.1 Valtioneuvoston valvonta	10	2.6 Muut lausunnot ja kannanotot	42
1.2.2 Lausuntojen antaminen	10	2.7 Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa ..	47
1.2.3 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta	10	3 Perus- ja ihmisoikeusasiat	49
1.2.4 Syyttäjäntehtävät	11	3.1 Yleisiä näkökohtia	49
1.2.5 Kanteluasioiden tutkiminen	11	3.2 Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa	49
1.2.6 Rangaistustuomioiden tarkastus	11	3.3 Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa	50
1.2.7 Asianajajien valvonta	11	3.4 Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tapauksia	51
1.2.8 Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako	12	4 Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta	60
1.3 Lukumäärätietoja toiminnasta	12	4.1 Yleiskatsaus	60
1.4 Tarkastusmatkat, tutustumiskäynnit ja tilaisuudet	12	4.1.1 Kantelut	60
1.5 Kansainväliset yhteydet sekä vierailut ...	17	4.1.2 Tarkastustoimi	61
1.5.1 Vierailut ulkomaille	17	4.1.3 Tuomarin tekemäksi epäillyt virkarikokset	62
1.5.2 Vierailut oikeuskanslerinvirastoon	18	4.1.4 Tuomioistuinvalvonnassa noudatettava menettely	62
1.6 Toiminta ja talous	19	4.2 Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut ja muut valvontatoimet	63
1.6.1 Talous	19	4.2.1 Virkasyyteasia	63
1.6.2 Koulutus	19	4.2.2 Esitys	65
1.6.3 Tiedotus	20	4.2.3 Huomautukset	65
1.7 Viraston organisaatio ja henkilöstö	21	4.2.4 Käsitykset	66
1.7.1 Organisaatio	21	4.2.5 Muut kannanotot	68
1.7.2 Henkilöstö	21	4.3 Rangaistustuomioiden tarkastaminen ...	70
2 Oikeuskansleri valtioneuvostossa	22	4.3.1 Yleistä	70
2.1 Yleiskatsaus	22	4.3.2 Huomautukset	70
2.1.1 Valtioneuvostoasioiden tarkastus	22	4.3.3 Käsitykset	72
2.1.2 Hallituksen vaihdos	23	4.3.4 Muu kannanotto	73
2.2 Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto	24	4.3.5 Eräitä yleisiä näkökohtia	74
2.3 Esittelylistojen tarkastaminen	24		
2.3.1 Tarkastuksen kohteista	25		

	Sivu		Sivu		
4.4	Purkuesitykset korkeimmalle oikeudelle	74	6.8	Liikennehallinto	106
4.4.1	Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutuneet purkuesitykset	74	6.8.1	Muu kannanotto	106
4.4.2	Korkeimman oikeuden vastaukset	74	6.9	Kauppa- ja teollisuushallinto	106
5	Muun oikeudenhoidon laillisuusvalvonta	76	6.9.1	Esitys	106
5.1	Yleiskatsaus	76	6.9.2	Käsitykset	106
5.1.1	Kantelut	76	6.10	Sosiaali- ja terveyshallinto	108
5.1.2	Tarkastukset	77	6.10.1	Esitys	108
5.2	Syyttäjäntoimen laillisuusvalvonta	78	6.10.2	Käsitykset	108
5.2.1	Käsitys	78	6.10.3	Muut kannanotot	110
5.2.2	Muu kannanotto	78	6.11	Työhallinto	111
5.3	Poliisitoimen laillisuusvalvonta	79	6.11.1	Käsitykset	111
5.3.1	Esitys	79	6.11.2	Muu kannanotto	112
5.3.2	Käsitykset	80	6.12	Ympäristöhallinto	113
5.3.3	Muut kannanotot	87	6.12.1	Esitykset	113
5.4	Muu oikeudenhoito ja oikeushallinto	87	6.12.2	Käsitykset	113
5.4.1	Käsitys	87	7	Muun hallinnon laillisuusvalvonta	116
5.4.2	Muu kannanotto	88	7.1	Yleiskatsaus	116
6	Valtionhallinnon laillisuusvalvonta	89	7.1.1	Kuntien valvonta	116
6.1	Yleiskatsaus	89	7.1.2	Muu itsehallinto	117
6.1.1	Yleistä	89	7.2	Kunnallishallinto	117
6.1.2	Kantelujen käsittelystä	89	7.2.1	Yleishallinto	117
6.1.3	Kantelujen jakautuminen	90	7.2.1.1	Käsitykset	117
6.1.4	Muita seikkoja	90	7.2.2	Opetushallinto	118
6.2	Valtioneuvoston kanslian hallinto	91	7.2.2.1	Käsitys	118
6.2.1	Käsitys	91	7.2.3	Sosiaali- ja terveyshallinto	118
6.3	Ulkoasiainhallinto	91	7.2.3.1	Käsitykset	118
6.3.1	Käsitys	91	7.2.3.2	Muut kannanotot	119
6.4	Sisäasiainhallinto	92	7.2.4	Ympäristöhallinto	120
6.4.1	Huomautus	92	7.2.4.1	Esitys	120
6.4.2	Käsitykset	92	7.2.4.2	Muu kannanotto	120
6.5	Valtiovarainhallinto	97	7.2.5	Muu erityishallinto	120
6.5.1	Esitys	97	7.2.5.1	Käsitys	120
6.5.2	Huomautukset	97	7.3	Ahvenanmaan itsehallinto	121
6.5.3	Käsitykset	98	7.3.1	Käsitys	121
6.5.4	Muu kannanotto	99	8	Asianajalaitoksen valvonta	122
6.6	Opetushallinto	100	8.1	Yleisiä näkökohtia	122
6.6.1	Esitykset	100	8.1.1	Asianajajaliiton jäsenyydestä	122
6.6.2	Käsitykset	102	8.1.2	Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa	122
6.6.3	Muu kannanotto	102	8.2	Valvonta ja kurinpitojärjestelmä	122
6.7	Maa- ja metsätaloushallinto	103	8.2.1	Kurinpitolautakunta	122
6.7.1	Esitykset	103	8.2.2	Valvonta- ja kurinpitoasiat	123
6.7.2	Käsitys	104	8.2.3	Kurinpitojärjestelmästä	123
6.7.3	Muut kannanotot	105	8.2.3.1	Kurinpitojärjestelmän kehittäminen	123
			8.2.4	Tiedot virallisilta syyttäjiltä	123

	Sivu		Sivu
8.3 Oikeuskanslerin suorittaman valvonnan sisältö	124	9.7 Esitutkintakynnyksen ylittyminen ja pakkokeinojen käyttäminen epäillyn pahoinpitelyn ja raiskauksen johdosta ...	149
8.3.1 Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenettelystä	124	9.8 Hallinto-oikeuksia koskeva selvitys	154
8.3.2 Oikeuskanslerille osoitetut asianajajien menettelyä koskevat kantelut	124	10 Liiteosa	159
8.3.3 Kurinpitomenettelyn käynnistäminen	126	Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta	159
8.3.4 Muutoksenhaku kurinpitopäätöksestä	126	Asiahakemisto 2003	162
8.3.5 Muita toimenpiteitä	127	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2003	169
8.4 Julkiset oikeusavustajat	127	Kuvat	
8.5 Tilastot	128	1 Saapuneet ja ratkaistut kantelut 1994—2003 ..	13
9 Eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja	129	2 Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet 2003	13
9.1 Valtioneuvoston asetuksena annetun lääketaksan alennusten lainmukaisuus ..	129	3 Hallituksen esitykset ja EU-asiat 2001—2003	23
9.2 Syyttäjän kuuleminen käsiteltäessä asianomistajan itse nostamaa syytettä ...	135	4 Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut 2001—2003	61
9.3 Luonnos hallituksen esitykseksi perustuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	138	5 Syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisia koskeneet kantelut 2001—2003	78
9.4 Valtiovarainministeriön mahdollisuudesta antaa valtioneuvoston yleistoimivaltaa sekä valtiovarainministeriön toimialaa ja tehtäviä koskevien säännösten nojalla hallinnollisia määräyksiä valtion viranomaisten tietohallinnosta	142	6 Valtionhallintoon kohdistuneet kantelut hallinnonaloittain 2001—2003	91
9.5 Verojen maksupaikat ja palvelumaksu ..	146	7 Kunnallis- ja kirkollisviranomaisia koskeneet kantelut 1999—2003	116
9.6 Stasi-asiakirjojen käsittely suojelupoliisissa	147	8 Oikeuskanslerin käsittelemät asianajajia ja julkisia oikeusavustajia koskeneet kantelut 2001—2003	125
		9 Asianajajista ja julkisista oikeusavustajista oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen aiheuttamat toimenpiteet 2003	125

1 Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan

1.1 Oikeuskansleria koskevat säännökset

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

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

Oikeuskanslerinvirastosta säädetään oikeuskanslerista annetun lain 12 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto. Pykälän 2 momentissa on asetuksenantovaltuuden sisältävä säännös, jonka mukaan viraston organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 1 §:n 2 momentti sisältää seuraavan viittaussäännöksen: ”Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskanslerinvirasto, josta säädetään erikseen”.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:ään sisältyvän asetuksenantovaltuuden nojalla on annettu valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000). Yksityiskohtaisemmat määräykset oikeuskanslerinviraston organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden rat-

kaisemisesta oikeuskanslerinvirastossa annetaan oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä. Oikeuskansleri on 3.4.2000 antanut oikeuskanslerinviraston nykyisen työjärjestyksen.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa eduskunta on hyväksynyt oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan suorittamista koskevat keskeiset menettelytavat ja valvontaa suoritettaessa havaittujen virheiden ja puutteiden johdosta kysymykseen tulevat toimenpiteet.

1.2 Keskeiset toiminta-alueet

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

Oikeuskanslerin syyteoikeudesta säädetään perustuslain 110 §:ssä. Sen mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Oikeuskansleri on siten erityisyyttäjä hänelle viranomais- ja julkistoiminnan valvojana kuuluvan valvontatoimivallan rajoissa.

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

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

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

1.2.1 Valtioneuvoston valvonta

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

Perustuslain 112 §:ssä ja sitä eräiltä osin täydentävässä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2 §:ssä säädetään niistä toimenpiteistä, joihin oikeuskansleri valvontaa suorittaessaan voi ryhtyä. Käytännössä valvonnan painopiste on ennakollisessa valvonnassa, joka tapahtuu siten, että oikeuskansleri etukäteen tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen ratkaisuehdotusten esittelylistoja liitteineen. Valvonnan piiriin kuuluvat myös EU-asioita koskevat valtioneuvoston eduskunnalle lähettämät kirjelmät, joista säädetään perustuslain 96 §:ssä. Tässä tarkoitettujen asioiden valmistelu oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä.

Valtioneuvoston valvontaa on selostettu tarkemmin kertomuksen 2. jaksossa.

1.2.2 Lausuntojen antaminen

Edelliseen valvontatehtävään liittyy läheisesti lausuntojen antaminen. Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä 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 tärkeitä säädösvalmisteluhankkeista.

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

1.2.3 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

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

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta koskeneessa mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) lausunut, että asianomaisten laillisuusvalvojien — oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen — vuosittaisiin toimintakertomuksiin sisällytetään oma jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumises-

ta. Tämä asiakokonaisuus on sijoitettu kertomuksen 3. pääjaksoksi.

1.2.4 Syyttäjäntehtävät

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

Valtakunnansyyttäjä toimii ylimpänä syyttäjänä, jonka tehtävänä on muun muassa syyttäjätoiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Valtakunnansyyttäjän tehtäviin liittyvät kanteluasiat siirretään hänen käsiteltäväksi. Kertomusvuoden aikana siirrettiin 7 kanteluasiata.

1.2.5 Kanteluasioiden tutkiminen

Viranomais- ja muun julkistoiminnan laillisuutta oikeuskansleri valvoo muun muassa käsittelemällä tähän toimintaan kohdistuvia kanteluita. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4—6 §:ssä säädetään kanteluasian tutkimisen edellytyksistä sekä menettelystä kanteluasiata käsiteltäessä ja toimenpiteistä, joihin kantelu voi johtaa. Yksityiset henkilöt tai yhteisöt voivat kannella oikeuskanslerille, jos he katsovat, että oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluva henkilö, viranomais tai muu yhteisö on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Kanteluita saapui vuonna 2003 yhteensä 1 454.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädetään, että oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetel-

leen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Lain 4 §:n 1 momentin 2 virkkeen mukaan oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kanteluita, 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 2003 kanteluita tutkimatta 28 tapauksessa.

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

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.

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

1.2.6 Rangaistustuomioiden tarkastus

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

1.2.7 Asianajajien valvonta

Oikeuskanslerin tehtävästä valvoa asianajajia säädetään asianajajista annetussa laissa (496/1958). Valtioneuvoston oikeuskanslerista anne-

tun lain 1 §:n 2 momentti sisältää viittauksen sanottuun lakiin. Valvonta on säilynyt entisellään. Asianajajiin kohdistunut valvonta muodostuu Suomen Asianajajaliiton hallituksen valvontasioissa tekemien päätösten sekä liiton kurinpitolautakunnan tekemien kurinpitopäätösten tarkastamisesta, johon kuuluu muutoksenhakemisen harkinta, sekä asianajajia koskevien kantelujen tutkimisesta.

Asianajajien valvonnasta on kerrottu jäljempänä kertomuksen 8. jaksossa.

1.2.8 Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako

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

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

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

Kertomusvuonna siirrettiin oikeusasiamiehelle kaikkiaan 41 kantelua. Oikeusasiamies puolestaan siirsi oikeuskanslerille 11 kanteluasiaa.

1.3 Lukumäärätietoja toiminnasta

Seuraavassa tarkastellaan tilastolukujen valossa oikeuskanslerinviraston toimintaa kerto-

musvuoden aikana (suluissa vuoden 2002 vastaavat luvut).

Kertomusvuoden aikana saapui 1 454 (1 459) kanteluasiaa ja ratkaistiin 1 489 (1 320) kanteluasiaa. Oikeuskanslerin varsinaisia omia aloitteita otettiin tutkittaviksi 14 (17) ja rangaistustuomioiden tarkastuksen johdosta pantiin vireille 162 (167) asiaa.

Kanteluasioissa tehtiin ns. toimenpideratkaisuja 156 (96). Toimenpideratkaisujen prosentuaalinen osuus tutkittaviksi otetuista kanteluasioista oli 17 % (12 %). Vuonna 2003 tehdyn selvityksen mukaan kaikkien kantelujen ratkaisuaikojen mediaani oli n. 15 viikkoa ja keskiarvo n. 30 viikkoa.

Kirjallisia lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriöille annettiin 28 (39).

Kertomusvuoden lopussa oli vireillä yhteensä 881 (897) asiaa.

Tilastot kertomusvuoden toiminnasta ovat liitteen kohdassa 10.

1.4 Tarkastusmatkat, tutustumiskäynnit ja tilaisuudet

1) Vakuutusvalvontavirasto

Oikeuskansleri Paavo Nikula tutustui 7.4.2003 Vakuutusvalvontavirastoon. Tilaisuudessa saatiin selvitystä vuonna 1999 toimintansa aloittaneen viraston toiminnasta ja organisaatiosta ja käsiteltiin vakuutusvalvonnan ajankohtaisia kysymyksiä (5/51/03).

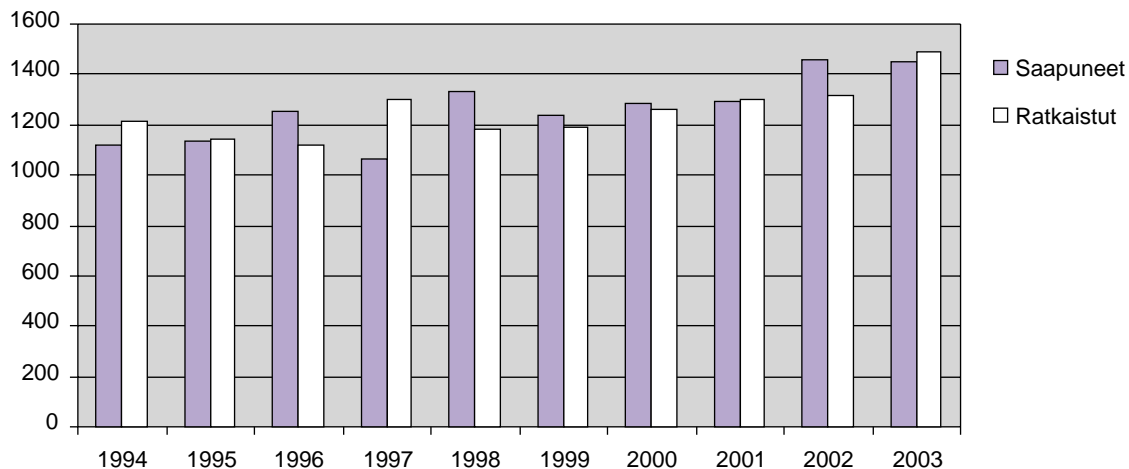
2) Taiteen keskustoimikunta

Taiteen keskustoimikuntaan 23.5.2003 suuntautuneen vierailun yhteydessä oikeuskanslerille esiteltiin keskustoimikunnan perustoimintoja, organisaatiota, tukimuotoja, alan lainsäädäntöä ja resursseja. Keskustelua käytiin eritoten tasa-arvolain ja alueellisen edustavuuden toteutumisesta alueellisissa taidetoimikunnissa sekä eräistä esteellisyyskysymyksistä.

Taiteen keskustoimikunnan taholta oikeuskanslerin tietoon saatettiin huoli toimikuntien puheenjohtajien riittävästä koulutuksesta, palkkausudistuksen vaikutuksista apurahajärjestelmään, apurahojen hakijoiden oikeusturvasta sekä taideteosten kunnossapitoon varatuista resursseista (4/51/03).

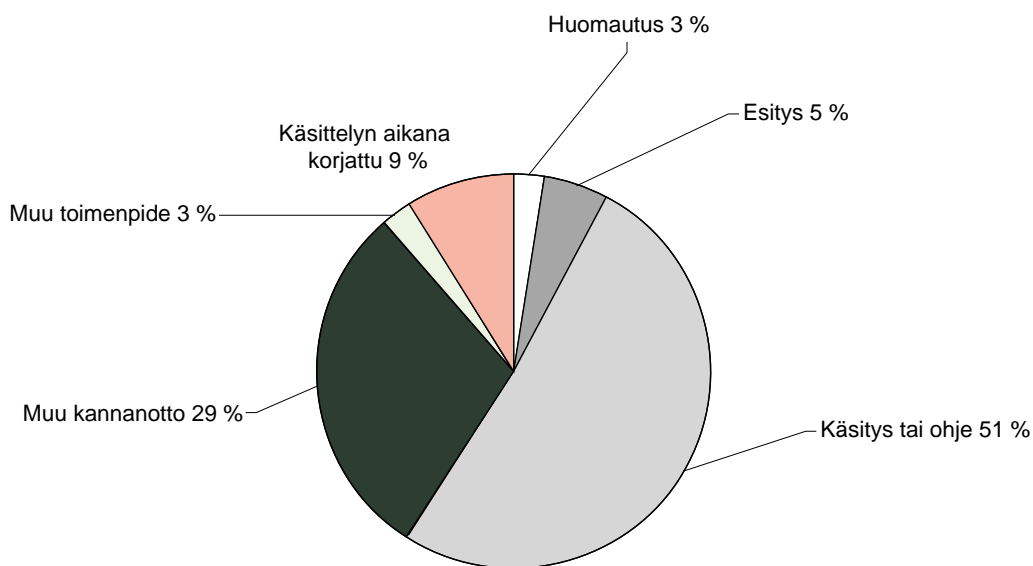
Kuva 1

Saapuneet ja ratkaistut kantelut 1994—2003



Kuva 2

Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet 2003



3) Tiehallinto

Oikeuskansleri Paavo Nikula tutustui Tiehallinnon toimintaan. Tiehallinnon edustajat esittelivät tielaatusuudistusta ja Tiehallinnon uutta organisaatiota.

Erityiskysymyksinä olivat tarkasteltavina Tiehallinnon toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2004—2007, tiestön tavoitetila, tiesuunniteluun ja rakentamiseen liittyvät valitusmenettelyt sekä Tiehallinnon toimintaan liittyvät oikeudelliset ongelmakohdat (6/51/03).

4) Konkurssiasiamiehen toimisto

Oikeuskansleri vieraili 1.12.2003 konkurssipesien hallinnon valvontaa suorittavan konkurssiasiamiehen toimistossa. Tilaisuudessa keskusteltiin mm. valmisteilla olevan uuden konkurssilain vaikutuksista konkurssiasiamiehen tehtäviin. Ehdotuksen mukaan konkurssilakiin tulisi kokonaan uusi instituutti, julkisselvitys. Julkisselvitys käynnistettäisiin konkurssiasiamiehen esityksestä, jos sitä pidetään perusteltuna mm. pesän varojen vähäisyyden vuoksi (19/51/03).

5) Helsingin rikospoliisi

Apulaisoikeuskansleri Jonkka tarkasti 21.1.2003 Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen rikospoliisin toimintayksikön. Tarkastuksella kiinnitettiin erityisesti huomiota rikostutkinnan joutuisuuteen ja tutkinnanjohtajien vireillä oleviin juttuihin kohdistamaan valvontaan sekä yhteistyöhön syyttäjän ja muiden viranomaisten kanssa. Tarkastuksella ilmeni, että talous- ja omaisuusrikosyksikössä tutkittavana olevien talousrikosten määrä on jatkuvasti kasvanut ja tutkinta-ajat ovat pidentyneet. Väkivalta- ja huumorikosyksikössä tutkittavana olevien asioiden osalta ei tullut esille vastaavia ongelmia (22/51/02).

6) Itäinen tullipiiri

Vaalimaalle ja Lappeenrantaan 25.2.2003 suuntautuneen matkan aikana kuultiin Itäisen tullipiirin yleisesittely, perehdyttiin Vaalimaan tulli- ja raja-aseman toimintaan sekä käsiteltiin tullipiirin verotusta, rikostutkintaa, valvontaa ja tullin menettelyä koskevia kanteluita.

Perusteellisimmin käsiteltiin tullipiirissä toimitettuja tullilain 15 §:ssä tarkoitettuja henkilöön kohdistuvia etsintöjä. Huomio kiinnitettiin erityisesti toimenpiteiden perusteluihin. Tullilain 15 §:n mukainen toiminta edellyttää, että henkilöä epäillään ”todennäköisin syin” pykälässä tarkoitettua rikoksesta. Viranomaistoiminnan lailisuuden jälkikäteen tapahtuva arviointi on mahdollista vain jos toimenpiteiden perustelut kirjataan riittävän selvästi. Tähän liittyen keskustelussa käsiteltiin myös Tullihallituksen (jonka edustaja oli paikalla) ohjeistustoiminnan merkitystä sekä tarkastusaineiston julkisuutta.

Apulaisoikeuskansleri totesi tullipiiristä ennen matkaa ja sen jälkeen saamaansa asiakirjaineistoon perehdyttyään, että viidessä tapauksessa tarkastuksen perusteena ollut tullilain 15 §:ssä tarkoitettu ”epäily todennäköisin syin” oli asiakirjamerkintöjen valossa siinä määrin epäselvä, että nämä tapaukset otettiin oikeuskanslerinvirastossa erilliseen tutkintaan (1/50/03).

Tullihallituksen apulaisoikeuskansleri edellytti ryhtyvän toimiin henkilöön kohdistuvaa etsintää koskevan ohjeistuksen saattamiseksi asianmukaiseen kuntoon. Tullihallituksen tulee ilmoittaa apulaisoikeuskanslerille toimenpiteistään asiassa 30.9.2003 mennessä.

Tullihallitus ilmoitti 1.10.2003, että sen henkilöön kohdistuvaa etsintää koskevia ohjeita on täsmennetty ja että tullilaitoksessa otetaan käyttöön uusittu tullilomake ”Pöytäkirja tullilain 15 §:n nojalla tehdystä henkilöön kohdistuvasta etsinnästä” liitelomakkeineen. Lomakkeiden käyttöönotosta ja täytöstä on annettu ohjeet (3/51/03).

7) Imatran kaupunginhallinto

Imatralle 26.2.2003 tekemänsä tutustumis- ja tarkastuskäynnin yhteydessä apulaisoikeuskansleri perehtyi Imatran kaupungin sosiaali- ja terveyspalveluihin, koulutuspalveluihin ja pelastuspalveluihin (1/51/03).

8) Itä-Suomen lääninhallitus

Apulaisoikeuskansleri teki 21.5.2003 tutustumis- ja tarkastusmatkan Itä-Suomen lääninhallitukseen. Tarkastuksen keskeinen teema oli lääninhallituksen kullakin sektorilla suoritama paikallisviranomaisiin kohdistuva lailisuusvalvonta ja siinä saadut havainnot. Lääninhallituk-

sen edustajat toivat yleisenä lääniä koskevana uhkatekijänä esiin väestökehityksen ja siitä aiheutuvien valtionhallinnon palveluiden menetyksen (9/51/03).

9) Turvallisuusalan valvontayksikkö

Apulaisoikeuskansleri teki 22.5.2003 tutustumis- ja tarkastusmatkan Mikkelissä sijaitsevaan 1.10.2002 toimintansa aloittaneeseen sisäasiainministeriön yhtenä yksikkönä toimivaan turvallisuusalan valvontayksikköön. Yksikön tehtävänä on vastata valtakunnallisesti yksityisen turvallisuusalan ohjauksesta ja valvonnasta. Toiminta kohdistuu lähinnä vartioimisliiketoimintaan, järjestyksenvalvojatoimintaan ja turvasuojustoimintaan. Yksikön tehtävien lisäksi keskustelujen aiheena olivat erityisesti järjestyksenvalvojen ja vartijoiden oikeudellinen asema ja vastuu sekä kehitys yksityisten turvapalveluiden käytössä ja tarjonnassa (7/51/03).

10) Helsingin poliisilaitoksen partiotoiminta

Apulaisoikeuskansleri tutustui 23.—24.5.2003 Helsingin poliisilaitoksen yöpartiot toimintaan Keskustan poliisipiirin alueella. Samaten hän tutustui poliisilaitoksen hälytyskeskukseen (12/51/03).

11) Mikkelin kihlakunnan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 22.5.2003 Mikkelin kihlakunnan poliisilaitoksen. Tarkastuksessa käsiteltiin mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kehitystä piirin alueella, rikostilannetta ja rikosten selvittämisprosentteja sekä tutkinnanjohtajien suorittamaa seurantaä yksittäisten juttujen osalta (8/51/03).

12) Tammelan kunta

Apulaisoikeuskansleri teki 29.8.2003 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Tammelan kuntaan. Tilaisuuteen osallistui myös Forssan kihlakunnan edustaja. Tarkastuksella tutustuttiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen toimialoihin ja saatiin tietoja seudullisesta palveluiden tuottamisesta ja niihin liittyvistä kehityshankkeista. Lisäksi tutustuttiin kunnan ja poliisin yh-

teistyöhön turvallisuutta koskevissa kysymyksissä. Tarkastusmatkan päätteeksi apulaisoikeuskansleri tutustui koulukeskukseen, päiväkotiin ja vanhusten palvelukeskukseen. Tarkastusmatka ei antanut aihetta jatkotoimenpiteisiin (13/51/03).

13) Kouvolan käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri tutustui Kouvolan käräjäoikeuteen 19.9.2003. Keskusteluissa käsiteltiin muun muassa riita- ja rikosasioitten käsitteilyä ja pakkokeinojen käyttöä (16/51/03).

14) Kouvolan kihlakunnan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin Kouvolan kihlakunnan poliisilaitokseen 19.9.2003. Keskusteluissa käsiteltiin muun muassa poliisipalveluiden saatavuutta kihlakunnan eri osissa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta piirin alueella sekä tutkintojen joutuisuutta. Eräät viipyneet esitutkinnot päätettiin ottaa erikseen seurattavaksi (8/50/03) (15/51/03).

15) Forssan käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri tutustui rikosprosessiin Forssan käräjäoikeuteen 25.9.2003 tekemälään tutustumiskäynnillä. Apulaisoikeuskansleri seurasi istuntoja. Lisäksi tapaamisessa keskusteltiin rikosprosessin ongelmakohdista laamannin laatiman muistion pohjalta (17/51/03).

16) Haminan kihlakunnan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastusmatkan Haminan kihlakunnan poliisilaitokseen 28.11.2003. Tarkastuksen teemoina olivat erityisesti poliisipalveluiden saatavuus kihlakunnan eri osissa, yleinen järjestys ja turvallisuus, rikostutkinnan laatu ja joutuisuus sekä poliisin yhteistyö eri sidosryhmien kanssa.

Tarkastuksella tuli ilmi, että vilkas Vaalimaan rajanylityspaikka aiheuttaa poliisipiirille lisätöitä. Osaksi ilmeisesti tästä johtuen tutkinnassa todettiin olevan avoinna suhteellisen runsaasti vanhojakin rikosjuttuja (20/51/03).

17) Haminan kihlakunnan syyttäjäosasto

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuksen Haminan kihlakunnan syyttäjäosastoon 28.11.2003. Keskustelun teemoina olivat muun muassa yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa, esitutkintaan osallistuminen, asianomistajien edustaminen, hovioikeuden istunnot, rangaistuspäätykset, Sakari-järjestelmän toimivuus ja työssä jaksaminen. Lisäksi yhtenä keskustelun aiheena oli syyttäjien tekemät syyttämättäjäyttämispäätökset ja syyttäjillä rästissä olleet jutut.

Keskusteluissa käsiteltiin muun muassa syyttäjäosaston yhteistyötä rajaviranomaisten kanssa. Todettiin, että mainitun yhteistyön toimivuus on ensisijaisen tärkeää erityisesti niissä tapauksissa kun syyttäjä nostaa syytteen antamalla haasteen itse (21/51/03).

18) Oikeusrekisterikeskus

Apulaisoikeuskansleri teki 18.11.2003 tutustumiskäynnin oikeusrekisterikeskukseen. Käynnin yhteydessä oikeusrekisterikeskuksen edustajat kertoivat oikeusrekistereiden pitämisestä ja luotettavuudesta sekä rekistereihin sisältyvien tietojen luovuttamisesta.

Oikeusrekisterikeskuksen edustajien valmistelluista puheenvuoroista ilmeni, että rekistereiden ylläpitämiseen ja niistä luovutettavien tietojen antamiseen liittyi ongelmia. Säätelyn todettiin myös olevan epäselvää siitä, kenelle, mihin tarkoitukseen ja mitä tietoja voidaan luovuttaa. Myös työnjaon rekistereitä ylläpitävien viranomaisten kesken kerrottiin olevan epätasaisesti säännelty.

Oikeusministeriö oli 30.6.2003 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä oli käydä läpi oikeusministeriön hallinnonalan valtakunnallisia henkilörekistereitä koskeva rekisterinpitotoiminta ja valmistella niitä koskevat tarvittavat erityissäännökset.

Tutustumiskäynnin yhteydessä tuotiin myös esiin, että puolustusvoimat käyttävät poliisilta hankkimiaan tietoja harkitessaan varusmiehen soveltuvuutta tehtävään. Poliisilta saadut tiedot saattoivat olla ongelmallisia muun muassa sikäli, ettei niistä välttämättä ilmennyt mitä asialle esim. kuulustelujen jälkeen oli tapahtunut. Apulaisoikeuskansleri päätti tutustumiskäynnin jälkeen ottaa poliisin henkilörekistereihin mahdollisesti liittyvät ongelmat omana aloitteena tutkitavaksi (22/51/03).

19) Kouvolan ja Itä-Suomen hovioikeus

Apulaisoikeuskansleri tutustui kertomusvuonna Kouvolan ja Itä-Suomen hovioikeuteen. Käynneillä keskusteltiin muun muassa hovioikeuksien alioikeuksiin kohdistamasta valvonnasta, juttutilanteesta sekä valmistelun toimittamisesta ja siihen mahdollisesti liittyvistä ongelmista.

Keskustelujen mukaan käräjäoikeuden menettelyä koskevat hallintokantelut, joissa ei ole syytä epäillä virkarikosta, ratkaistaan hovioikeudessa lainkäyttöasiana osastolla. Apulaisoikeuskansleri esitti toivomuksen, että hovioikeuksien tällaisessa kanteluasiassa antamasta ratkaisusta lähetettäisiin aina jäljennös myös oikeuskanslerinvirastoon (23/51/02 ja 10/51/03).

20) Hallinto-oikeudet

Apulaisoikeuskanslerin yhtenä tarkastustemana on ollut tutustuminen hallinto-oikeuksien toimintaan ja työtilanteeseen. Kertomusvuonna apulaisoikeuskansleri tutustui Kouvolan, Kuopion ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuksiin. Lisäksi kaksi oikeuskanslerinviraston esittelijää kävi Helsingin hallinto-oikeudessa keskustelemassa työtilanteeseen ja työmenetelmiin liittyvistä asioista. Tutustumiskäynnit liittyivät oikeuskanslerinvirastossa kertomusvuonna vireillä olleeseen hallinto-oikeuksia koskevaan selvitykseen, joka on selostettu kokonaisuudessaan kohdassa 9.8, s. 154 (24/51/02, 11 ja 23/51/03).

21) Forssan oikeusaputoimisto

Apulaisoikeuskansleri teki 29.8.2003 tutustumiskäynnin Forssan oikeusaputoimistoon. Oikeusaputoimiston taholta selostettiin 1.6.2002 voimaan tullutta oikeusapulakia ja sen soveltamisesta saatuja kokemuksia.

Oikeusavustajien mukaan käräjäoikeuden kynnystä myöntää oikeusapua pidettiin alhaisena. Käytännön selkeyttämiseksi nähtiin tarpeelliseksi linjauskustelua. Oikeusavustajat pitivät korkeana poliisin kynnystä ryhtyä toimenpiteisiin lähestymiskieltoasioissa. Epäkohtana tuotiin esiin, että lähestymiskieltoasioissa voittava osapuoli ei saa kulujaan vastapuolelta (14/51/03).

22) Rahoitustarkastus

Rahoitustarkastukseen 4.11.2003 tehdyllä tutustumiskäynnillä oikeuskanslerille esiteltiin ajankohtaisia Rahoitustarkastuksen toimialaan kuuluvaan valvontaan, uuden lain mukaisiin valtuuksiin ja päätöksentekojärjestelmään liittyviä tietoja ja käytännön ongelmakohtia. Tilaisuudessa keskusteltiin mm. pankki- ja vakuutusvalvonnan järjestämisestä Suomessa sekä Rahoitustarkastukselle tehdyistä kanteluista ja valituksista (18/51/03).

23) Oikeuskanslerin osallistuminen tilaisuuksiin

Oikeuskansleri on kertomusvuoden aikana esiintynyt kymmenkunta kertaa puhujana tai alustajana eri järjestöjen ja viranomaisten järjestämissä seminaari- tai juhlatilaisuuksissa. Näissä esityksissään oikeuskansleri on käsitellyt mm. perusoikeuksien toteutumista sekä laillisuusvalvonnan aihepiiriin liittyviä muita oikeudenmukaisuuskysymyksiä.

1.5 Kansainväliset yhteydet sekä vierailut

1.5.1 Vierailut ulkomaille

1) Oikeuskansleri Paavo Nikulan vierailu Viroon

Oikeuskansleri Paavo Nikula, kansliapäällikkö Nils Wirtanen ja esittelijäneuvos Jorma Snellman tekivät 8.—10.9.2003 oikeuskansleri Allar Jöksin kutsusta vierailun Viroon. Vierailun ensimmäisenä päivänä oikeuskanslerit kävivät keskustelua virastojensa toiminnoista. Viron oikeuskanslerinviraston tehtävät tulevat uuden lainsäädännön mukaan muuttumaan, kun oikeuskanslerin valvontavalta tulee ulottumaan myös kuntasektorille. Myös Euroopan unionin jäsenyyden vaikutuksista käsiteltäviin asioihin keskusteltiin. Oikeuskanslerinvirastossa käytyjen keskustelujen jälkeen oikeuskanslerit seurueineen tapasivat Viron presidentin Arnold Rüütelin. Keskusteluissa tuotiin esiin Suomen kokemukset Euroopan unionin jäsenyydestä ja Viron mahdollisen tulevan jäsenyyden haasteet. Keskustelussa olivat erityisesti ympäristöasiat esillä.

Presidentin tapaamisen jälkeen seurasi tapaaminen Viron ympäristöministeri Villu Reiljanin kanssa. Viron ympäristöministeriön tehtävät ovat erittäin laajat ja monipuoliset. Ministeriö

hoitaa pääosin samat tehtävät, jotka Suomessa on jaettu ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välillä. Keskusteluissa ympäristöasioita käsiteltiin myös Euroopan unionin näkökulmasta.

Lounaan jälkeen, johon ympäristöministeri Reiljan ja Suomen suurlähettiläs Blomberg osallistuivat, pidettiin oikeuskanslerinvirastossa seminaari ”Environmental protection, the European Union and supervision over legality”. Seminaarissa oikeuskansleri Nikula alusti laillisuusvalvojan roolista unioniasioissa ja niihin liittyvistä muista menettelytavoista ja unionin reagointikeinoista. Esittelijäneuvos Snellman alusti Natura-päätöksiin liittyvistä kysymyksistä, lähinnä niitä koskevien kantelu- ja valitusasioiden käsittelyn yhteydessä esiin tulleista kokemuksista.

Ensimmäisen vierailupäivän päätteeksi siirryttiin Hiidenmaalle, jossa illalla oli vielä tapaaminen maaherra Hannes Maaselin ja Hiidenmaan ympäristöviranomaisen johtajan Rein Urmanin kanssa.

Toisena vierailupäivänä oli järjestetty tapaaminen Käinan kunnan kunnanjohtajan Ullar Padarin ja valtuuston puheenjohtajan Malle Kobinin kanssa sekä Kõrgessaren kunnan kunnanjohtajan Jaanus Valkin kanssa. Keskusteluissa kosketeltiin kuntien toimintaa yleisemmin sekä erityisesti ympäristöasioita. Päivän aikana oli mahdollisuus johtaja Urmanin johdolla tutustua luontosuojelukohteisiin. Päivän aikana oli myös museokäyntejä.

Vierailun viimeisenä päivänä oikeuskanslerit vierailivat seurueineen Hiidenmaan maakuntahallituksessa ja tapasivat ympäristöasioissa työskenteleviä virkamiehiä. Keskusteluissa oli esillä laajasti ympäristöasiat ja erityisesti käsiteltiin Euroopan unionin luontodirektiivien vaikutuksia kansallisiin päätöksiin. Keskustelujen jälkeen oikeuskanslerit tapasivat lehdistön edustajia (2/6/03).

2) Pohjoismaiden sekä Baltianmaiden oikeusasiamiesten ja oikeuskanslereiden konferenssi

Oikeuskansleri Paavo Nikula, vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Kaija Kääriäinen-Malkoç, vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Pekka Päivänsalo, vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Jaana Hemminki ja osastosihteeri Eeva Ahotupa osallistuivat 11.—12.6.2003 Tallinnassa pidettyyn seminaariin Conference of the Ombudsmen and Legal Chancellors of the Nordic and Baltic Countries.

Ensimmäisen päivän aiheena oli oikeusasiamiehen/oikeuskanslerin rooli poliisien toiminnan valvonnassa. Oikeuskansleri Nikula puhui aiheesta ”Supervision of legality, a guideline to law enforcement — international aspect”. Alustuksessaan hän totesi että mitä vakavammasta ja organisoidummasta rikollisuudesta on kysymys sitä kansainvälisempää se on. Rikoksen tutkimisessa ja ehkäisyssä tarvitaan kansainvälistä yhteistyötä. Tällaista yhteistyötä on ollut jo useamman vuosikymmenen ajan. Useimmissa tapauksissa yhteistyö on ollut kahden valtion välistä, mutta yhteistyötä on koettu tehostaa myös useamman valtion väliseksi kansainvälisten organisaatioiden avulla. Tunnetuin tällainen organisaatio on Interpol. Europol on puolestaan Euroopan Unionin jäsenmaiden yhteistyöelin ja Eurojust jäsenmaiden syyttäjien organisaatio. Kansainvälisen yhteistyön tärkein merkitys on ollut jo Interpolin alkuajoista lähtien tiedon kerääminen ja vaihtaminen. Kansalliset rajat rajoittavat poliisin toiminnan sen valtion alueelle jonka kansalainen hän on. Tämä on pääsääntö, josta poikkeuksiakin on. Euroopan unionin tavoite poliisin yhteistyölle on taata kansalaisille vapaus, turvallisuus ja oikeudenmukainen kohtelu. Poliisiyhteistyöllä ja oikeudellisella yhteistyöllä koetaan ehkäistä ja päästä eroon rasismista ja muukalaisvihasta. Yhteistyötä tehdään erityisesti jotta saataisiin estettyä ja lopetettua organisoitu rikollisuus, terrorismi, lapsiin kohdistuva rikollisuus, huumausaineiden levittäminen, aseiden salakuljetus ja korruptio. Laillisuusvalvonta on julkinen tehtävä ja on näinollen hyvin sidottu jäsenvaltion omaan oikeudelliseen järjestelmään. Euroopan oikeusasiamies tarkkailee Euroopan Unionin instituutioiden ja toimielinten toimintaa. Näinollen poliisin toimien valvonta kansallisella ja ylikansallisella tasolla saattaa avata uusia haasteita yhteistyölle valtioiden ja Euroopan yhteisön kesken.

Toisen seminaaripäivän aiheena oli oikeusasiamiehen/oikeuskanslerin rooli lapsen oikeuksien toteutumisessa. Suomalaisten osalta alustuksen piti eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio. Hän kertoi ettei Suomessa ole erityistä lapsiasiamiestä kuten on Norjassa ja Ruotsissa. Eduskunta on toivonut, että eduskunnan oikeusasiamies kiinnittäisi erityisesti huomiota lasten oikeuksiin omassa työssään. Ihmiset kääntyvät eduskunnan oikeusasiamiehen puoleen mitä erilaisimmissa lapsen oikeuksia koskevilla asioissa. Lapsen huoltoa ja tapaamis-oikeutta koskevista asioista kannellaan paljon samoinkuin asioista jotka koskevat lasten tervey-

denhoitoa ja koulutusta. Oikeusasiamies tutkii myös oma-aloitteisesti lasten asemaa yhteiskunnassamme. Erityistä huomiota hän on kiinnittänyt lapsiin joilla on kaikkein huonoimmat lähtökohdat elämälle, kuten psykiatrista hoitoa vaativilla, huostaanotetulla sekä lapsilla jotka ovat tulleet Suomeen ilman huoltajaa ja anovat turvapaikkaa, sekä perheväkivaltaa kokeneilla lapsilla (4/6/03).

3) Euroopan oikeusasiamiehen virkaanastujaiset

Oikeuskansleri Paavo Nikula osallistui Euroopan oikeusasiamiehen Nikiforos Diamandourosin virkaanastujaisiin 31.3.2003 Luxembourgin.

4) Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan neuvottelukunnan seminaari

Oikeuskansleri Paavo Nikula osallistui valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan neuvottelukunnan seminaarimatkalle Tukholmaan 24.—25.11.2003.

5) Perusoikeudet moniarvoisessa yhteiskunnassa -konferenssi

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Jaana Hemminki osallistui viraston edustajana Euroopan neuvoston ministerikomitean järjestämään Perusoikeudet moniarvoisessa yhteiskunnassa -konferenssiin (Conference on Fundamental Rights in a Pluralistic Society) Haagissa, Hollannissa 20.—21.11.2003. Konferenssissa käsiteltiin esitelmissä ja työryhmissä mm. erilaisuuden kontrolloinnin, kansallisten ja kulttuuristen vähemmistöjen osallistumisen, uskonnonvapauden, naisten oikeuksien sekä fyysisen koskemattomuuden kysymyksiä perus- ja ihmisoikeuskökölmästä (5/6/03).

1.5.2 Vierailut oikeuskanslerinvirastoon

1) Etelä-Korealainen televisioryhmä haastatteli 9.4.2003 mm. oikeuskansleri Paavo Nikulaa ohjelmaansa Suomen edullisesta korruptiotilanteesta.

2) Oikeustoimittajat ry:n jäseniä vieraili 10.4.2003 oikeuskanslerinvirastossa. Tilaisuudessa viraston edustajat kertoivat ajankohtais-

ta laillisuusvalvonnan kysymyksistä, joista vieraiden kanssa käytiin myös keskustelua ja mieliteenvaihtoa. Em. Etelä-Korealainen tv-ryhmä vieraili myös tässä tilaisuudessa.

3) Saksin maapäivien valitusvaliokunta vieraili oikeuskanslerinvirastossa 27.5.2003. Vieraille esiteltiin viraston toimintaa yleisesti ja erityisesti kantelujen käsittelyä.

4) Guatemalan oikeusasiamies Sergio Morales vieraili oikeuskanslerinvirastossa 2.6.2003.

5) Ruotsin oikeuskansleri Göran Lambertz sekä toimistopäällikkö Håkan Rustand, toimistopäällikkö Daniel Kjellgren ja kamarioikeuden assessori Kirsi Laakso Utvik olivat oikeuskanslerinviraston vieraina 3.6.2003. Keskusteluissa käsiteltiin molempien virastojen toimivaltuuksia ja työskentelytapoja sekä mahdollisia yhteistyömuotoja Baltian maiden kanssa. Vieraat kävivät myös korkeimmassa oikeudessa, jossa isäntänä toimi korkeimman oikeuden presidentti Leif Sevon.

6) Oikeuskansleri tapasi 19.8.2003 virastossa Perun entisen ulko- ja oikeusministerin Dr. Diego Garcia-Sayan, jonka Suomen vierailun teemana oli Euroopan siviilikriisihallinnan soveltaminen Latinalaisen Amerikan maiden olosuhteissa.

7) Euroopan oikeusasiamies P. Nikiforos Diamandouros vieraili oikeuskanslerinvirastossa 8.9.2003 ja hän esitteli työtään viraston henkilökunnalle.

8) Euroopan Neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) kuuli Suomen käynnillään viraston edustajia 9.9.2003.

10) Makedonialaiselle juristiryhmälle esiteltiin hyvän hallinnon periaatteita sekä Suomen julkisuus- ja esteellisyyssääntöä 16.10.2003. Tapaaminen liittyi juristiryhmän koulutusohjelmaan lahjonnan torjumiseksi Länsi-Balkanilla.

1.6 Toiminta ja talous

1.6.1 Talous

Valtion talousarviossa oikeuskanslerinviraston määräraha on 23. pääluokan 03. luvussa. Vuodelle 2003 viraston toimintamenoihin oli talousarviossa ja lisätalousarviossa myönnetty yhteensä 2 575 000 euroa (siirtomääräraha 2v.). Momentin määrärahasta ja edelliseltä vuodelta siirtyneestä määrärahasta käytettiin palkkauksiin 1 966 985 euroa. Muihin toimintamenoihin

käytettiin 477 967 euroa. Viimeksi mainituista menoista suurimmat erät muodostivat viraston toimitilojen vuokrat 206 171 euroa, painatuspalvelut 33 981 euroa, käännöspalvelut 21 848 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 ja tietojen siirtoon valtioneuvoston kanslialle.

1.6.2 Koulutus

Kertomusvuonna viraston henkilöstön koulutus perustui oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutussuunnitelmaan, johon sisältyivät koulutuksen yleiset periaatteet sekä vuoden 2003 koulutussuunnitelma. Oikeuskansleri oli 24.1.2003 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, viraston toiminnan kannalta olennaisen tieteenalojen tutkimuksen seuraaminen ja tutkimustulosten hyödyntäminen, automaattisen tietojenkäsittelyn ja muiden työskentelytapojen kehittäminen, henkilöstöhallinnon kehittäminen ja turvallisuuskysymykset. Suomen EU-jäsenyyteen liittyvät oikeudelliset kysymykset ja kansainvälistyminen ovat muodostuneet merkittäväksi erityisasiantuntemusta edellyttäväksi asiaryhmäksi. Koska perustuslaissa oikeuskanslerin tehtäväksi on asetettu valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, on pyritty hyödyntämään tätä aihepiiriä koskevaa koulu-

tustarjontaa. Koulutuksen painopistealueiden määrittelyssä on lähtökohtana pidetty oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitetyjä avaintulosalueita ja kehittämishankkeita.

Oikeuskanslerinvirasto on itse järjestänyt koulutusta sähköisestä viranomaisasioinnista, pakkokeino- ja esitutkintalainsäädännön muutoksista ja uudesta hallintolaista sekä yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kanssa päätösten perustelemisesta. Lisäksi on järjestetty esittelijöille ja avustajille kielenhuoltopäivä ja koko henkilökunnalle uuden sähköpostijärjestelmän käyttökoulutusta. Useat henkilöstöön kuuluvat ovat osallistuneet oman ammattialansa jatkokoulutuskursseihin ja -tilaisuuksiin sekä opintomatkoihin. Oikeuskanslerinvirastosta on osallistuttu ministeriöiden yhteisesti järjestämään mentoriointiohjelmaan. Oikeuskanslerinviraston esittelijöitä osallistui 3.10.2003 järjestettyyn lakimiespäivään. Virastossa kielitaitoa tarvitseville on kustannettu kielikoulutusta.

1.6.3 Tiedotus

Oikeuskanslerinviraston tiedotuksen tavoitteena on välittää tietoa viraston toiminnasta aktiivisesti ja ajantasaisesti. Luotettavuutta, tasa-puolisuutta, avoimuutta ja hyvä palvelua pidetään viraston tiedotuksen keskeisinä asioina.

Oikeuskansleri hyväksyi viraston uuden viestintäsuunnitelman 26.5.2003. Tämä suunnitelma korvasi aikaisemman oikeuskanslerinviraston ulkoisen tiedotuksen ohjeen. Uusi viestintäsuunnitelma perustuu niihin velvoitteisiin, jotka johtuvat sekä tiedonsaantiin liittyvästä perusoikeudesta että valtionhallinnon viestintää säätelevästä yleislaista eli julkisuuslaista (laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta) ja sen nojalla annettusta asetuksesta (asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta).

Viraston ulkoista viestintää hoidettiin kertomusvuonna antamalla yleisölle, joukkoviestimille ja viranomaisille tietoa oikeuskanslerin toiminnasta sekä sellaisista yksittäisistä päätöksistä ja kannanotoista, joilla on yleistä merkitystä tai jotka herättävät yhteiskunnallista mielenkiintoa (näitä painotetaan myös viestintäsuunnitelmassa). Toimivan tiedonvälityksen ajateltiin voivan myös osaltaan tehostaa kansalaisten oikeusturvaa välittämällä tietoa viranomaisiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta ja siitä, miten ja millaisissa tapauksissa oikeuskanslerille

voi kannella. Tieto viranomaistoiminnan valvonnasta voi myös tukea luottamusta tämän toiminnan asianmukaisuuteen ja vahvistaa osaltaan koko oikeusjärjestyksen uskottavuutta.

Käytännössä viraston tiedonvälitys tapahtui lähinnä vuosikertomuksen, tiedotteiden sekä Internetin, puhelimen ja sähköpostin, eli asiakaspalvelun kautta.

Oikeuskanslerin kertomus on viraston keskeisin julkaisu. Sen päätehtävänä on antaa eduskunnalle ja valtioneuvostolle tietoa oikeuskanslerin toiminnasta, mutta se palvelee myös viranomaisen oikeus- ja hallintokäytännön ohjaamisessa. Kertomus on tiedonlähde sekä joukkotiedotukselle että yleisölle. Kertomus sisältää viraston toimintaa yleisellä tasolla kuvaavia jaksoja sekä hallinnonaloittain jaoteltuja selosteita toimenpiteisiin johtaneista tai muuten mielenkiintoisista asioista. Valtioneuvoston valvonnalle ja perus- ja ihmisoikeuksien valvonnalle on omat jaksionsa. Suomen- ja ruotsinkielinen vuosikertomus julkistetaan eduskunnan aloittaessa syysistuntokautensa, ja se jaetaan myös oikeus- ja muulle hallinnolle, yliopistoille, yleisille kirjastoille sekä sidosryhmille. Englanninkielinen lyhennelmä kertomuksesta jaetaan Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston toimielimille, kansainvälisille järjestöille ja yhteistyötahoille sekä lähetystöille.

Tiedotteita julkaistiin kertomusvuonna 23 kappaletta. Tiedotteita laadittiin sellaisista ajankohtaisista asioista, jotka arvioitiin merkittäviksi tai yleistä yhteiskunnallista mielenkiintoa herättäviksi. Ne julkistettiin kattavana sähköpostijakeluna joukkoviestimille ja kansalaisjärjestöille, viraston Internet-sivuilla välittömästi julkistamisen jälkeen, valtioneuvoston mediapalvelussa Internetissä sekä valtioneuvoston intranet-portaalin, Senaattorin tiedotteissa. Niitä myös faksattiin toimituksille, jos niin oli toimitusten kanssa sovittu. Yksittäisistä asioista, joiden arvioitiin herättävän paikallista mielenkiintoa, lähetettiin päätös paikallisille joukkoviestimille.

Päivittäisessä asiakaspalvelussa tiedotettiin oikeuskanslerinviraston toiminnasta ja kantelumenettelystä lähinnä puhelimitse ja sähköpostitse. Tästä asiakaspalvelusta suurin osa hoidettiin viraston kirjaamossa, mutta asian laadusta riippuen jokaisella henkilökuntaan kuuluvalla oli tiedottamisvelvoite.

Virastolla on Internetissä omat www-sivut (www.okv.fi), joilla on tietoa oikeuskanslerin tehtävistä, kanteluohje ja -lomake, ajankohtaista tiedotusaineistoa, tilastoja ja historiaa sekä pdf-

versiot oikeuskanslerin kertomuksista ja esitteistä. Oikeusministeriön ylläpitämässä säädöstietopankki Finlexissä (www.finlex.fi) on oikeuskanslerin ratkaisutietokanta, jossa julkaistaan selosteita tehdyistä päätöksistä ja asiakirjoista. Virasto on myös tiedontuottajana hallinnon yhteisessä Suomi.fi-portaalissa (www.suomi.fi) ja tuottaa aineistoa Euroopan oikeusasiamiehen suljetulle, eurooppalaisille laillisuusvalvontaorganisaatioille tarkoitettulle sivustolle.

1.7 Viraston organisaatio ja henkilöstö

1.7.1 Organisaatio

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

Yksityiskohtaisemmat määräykset organisaatiosta ja yksikköjen tehtävistä sisältyvät oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen. Valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä on käsitellä valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat ja valmistella tähän tehtävään liittyvät lausunnot, käsitellä asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat, kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat ja EU-asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat. Oikeusvalvontaosasto käsittelee kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osastolle, sekä tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkassyteasiat, rangaistustuomioiden tarkastamisen ja valmistelee osaston toimialaan kuuluvat lau-

sunnot sekä avustaa valtioneuvoston valvontaan koskevilla asioilla ja erikseen määräytyissä kansainvälisissä asioissa. Hallintoyksikkö käsittelee viraston sisäistä hallintoa ja taloutta, henkilöstökoulutusta, oikeuskanslerin kertomuksen toimittamista ja tiedotusta sekä viraston kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

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

1.7.2 Henkilöstö

Oikeuskanslerinvirastossa oli kertomusvuoden päättyessä henkilökuntaa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi seuraavasti: kansliapäällikkö, kaksi esittelijäneuvosta osastopäällikkönä, neljä esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, seitsemän vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, kolme nuorempaa oikeuskanslerinsihteeriä, henkilöstösihteeri, tietosuunnittelija, neljä osastosihhteeriä, atk-suunnittelija, kirjaaja, kaksi toimistosihhteeriä, kaksi tekstinkäsittelijää, ylivirastomestari, virastomestari ja vahtimestari.

Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa oli kaksi sivutoimista esittelijää sekä ajalla 2.6.—1.9.2003 harjoittelijoina kaksi oikeustieteen ylioppilasta, toinen Helsingin ja toinen Turun yliopistosta.

Kertomusvuoden päättyessä viraston palveluksessa oli kaikkiaan 35 virkamiestä. Henkilöstöstä oli ylempää oikeustieteellistä tutkintoa edellyttävässä virassa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ohella 18 lakimiestä.

Organisatorisesti henkilökunta jakautui seuraavasti: Valtioneuvostoasiain osastossa oli neljä lakimiesesittelijää ja osastosihhteeri. Oikeusvalvontaosastolle oli sijoitettu 13 lakimiesesittelijää, kaksi sivutoimista lakimiesesittelijää ja kolme osastosihhteeriä. Hallintoyksikössä toimi kansliapäällikön ohella henkilöstösihteeri, tietosuunnittelija ja yhdeksän muuta virkamiestä.

Luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta on kertomuksen liitteenä.

2 Oikeuskansleri valtioneuvostossa

2.1 Yleiskatsaus

2.1.1 Valtioneuvostoasioiden tarkastus

Oikeuskanslerin tehtävät ja työ painottuvat kahdelle alueelle. Viranomaisiin ja asianajajiin kohdistuvan yleisen laillisuusvalvonnan ohella oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon lainmukaisuutta perustuslain 108 §:ssä säädettyllä tavalla. 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.

Valtioneuvoston laillisuusvalvontaa toteutetaan kolmella tavalla. Valvontatoiminnan sisällön sekä oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston työn kannalta merkittävin on valtioneuvoston käsittelyyn tulevien asioiden esittelylistojen tarkastaminen. Oikeuskanslerin on myös annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Tällaisia lausuntoja ja muita vastauksia on annettu muun muassa ministeriöiden toimivallan jakoa tai muutoin toimivaltaa, valtioneuvoston jäsenten tai esittelijöiden esteellisyyttä, virantäyttömenettelyä sekä asetuksenantovallan laajuutta ja asetusten voimaantuloa koskevista asioista. Valtioneuvoston käsittelyyn lähiaikoina tulevia asioita koskeviin tiedusteluihin on annettu oikeudellinen vastaus niin, että asian käsittely ei sen vuoksi viivästy. Tämän vuoksi vastaus on usein annettu suullisesti tai ilmoitettu esittelijälle sähköpostilla. Valtioneuvoston ja ministeriöiden virkamiesten virkatointien lainmukaisuutta valvotaan myös valtioneuvoston ja ministeriöiden menettelyä ja päätöksentekoa koskevien kanteluiden kautta.

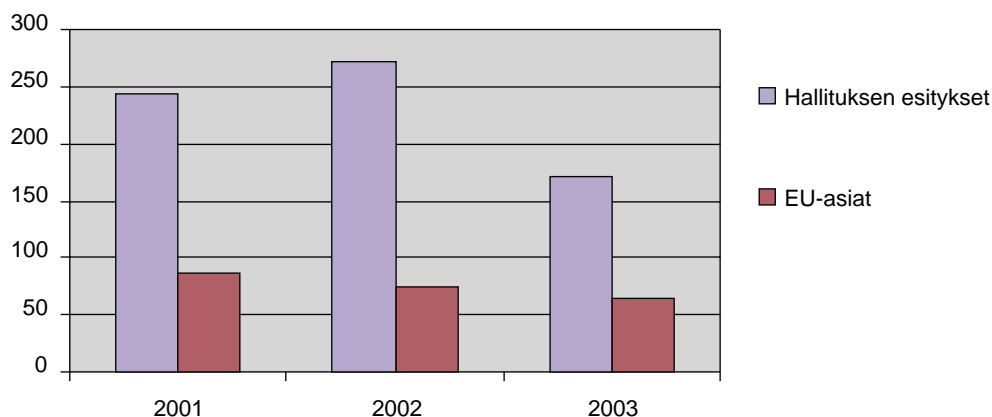
Valtioneuvoston yleisistunnossa tai tasavallan presidentin esittelyssä käsiteltävien asioiden päätöksentekomenettelyyn ja ratkaisemiseen liittyvät merkitykselliset oikeudelliset kysymykset pyritään selvittämään etukäteen siten, että päätöksenteolle ei olisi oikeudellisia esteitä. Ministeriöiden lausunto- ja kannanottoopyynnöt voivat koskea myös ministeriön päätöksellä tai ministeriön asetuksella ratkaistavia yksittäisiä asioita. Myös valtioneuvostoasioissa tehtävät kantelut ovat varsin usein luonteeltaan ennakkollisia, jolloin ne liittyvät johonkin ministeriössä valmisteltavaan tai valtioneuvoston käsittelyyn tulevaan yksittäiseen asiaan ja joskus myös esittelyyn tulevaan lainsäädäntöhankkeeseen. Viimeksimainituista voidaan esimerkkinä mainita käytettyjen ajoneuvojen verotusta koskevan lainsäädännön aikataulua ja joiltakin osin myös sisällöllisiä vaihtoehtoja koskevat kantelut. Valtioneuvostoasioihin liittyvät kantelut pyritään ratkaisemaan viimeistään samanaikaisesti valtioneuvostossa käsiteltävän asian kanssa.

Vuoden 2003 alusta voimaan tullut lääketaksan uudistamista koskenut valtioneuvoston asetus aiheutti lukuisia kanteluita. Kysymys oli erityisesti asetuksen nojalla lääkevalmisteiden ostajille myönnettävistä alennuksista. Lääketaksan vahvistamista koskeva oikeuskanslerin päätös 16.1.2003 dnro 1455/1/02 on päätöksen antamisajankohtana tallennettu Finlex -tietojärjestelmässä olevaan oikeuskanslerin ratkaisutietokantaan ja se sisältyy myös tämän kertomuksen 9 osaan.

Valtioneuvostoasioiden tarkastusta varten oikeuskansleri ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osasto saavat kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat etukäteen, yleensä noin kaksi päivää ennen esittelyä, joissain tapauksissa myöhemminkin. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävien asioiden esittelylistoja seurataan niin ikään mahdollisten oikeudellisten näkökohtien selvittämiseksi. Listatarkastuksessa esiin nousseista oikeudellisista kysymyksistä neuvotellaan ministeriöiden virkamies-

Kuva 3

Hallituksen esitykset ja EU-asiat 2001—2003



ten kanssa tai asiat selvitetään muuten etukäteen. Joissakin tapauksissa asian esittelystä vastuussa oleva ministeriö on siirtänyt asian esittelyä esittelylistan täydentämiseksi tai esittelylistojen ennakkolisessä tarkastuksessa esiin nousseiden oikeudellisten kysymysten selvittämiseksi.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2003 yhteensä 1 588 asiaa (edellisenä vuonna 1 730). Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 688 (832) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 63 (72) ja tasavallan presidentin esittelyjä 40 (43). Uusi hallitus antoi (11.4.2003 lukien) eduskunnalle 171 (271) lakiesitystä. Ratkaisutoimintaan liittyi (19.3.2003 lukien) 64 (75) valtioneuvoston kirjelmää, joilla EU-asioita saatettiin eduskunnan käsiteltäviksi. Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta vaati siten viikoittain huomattavan osan oikeuskanslerin ja häntä avustavien valtioneuvostoasiain osaston esittelijöiden työajasta.

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

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

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

Uuden valtioneuvostolain voimaantuloon 1.4.2003 liittyi valtioneuvoston asetuksena annetun valtioneuvoston ohjesäännön uudistaminen. Sitä valmisteli valtioneuvoston kanslian asettama työryhmä, jossa oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikkö Risto Hiekkataipale oli jäsenenä.

Valtioneuvoston ohjesäännössä on asetuksentasoiset säännökset muun muassa asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa, säännökset ministeriöistä ja niiden toimialoista, asioiden käsittelystä valtioneuvostossa ja ministeriöissä sekä ministeriöiden virkamiehiä koskevat säännökset. Uusi valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) tuli voimaan 7.4.2003.

2.1.2 Hallituksen vaihdos

Maaliskuun 21 päivänä 2003 suoritettujen eduskuntavaalien jälkeen oikeuskansleri Paavo Nikula tarkasti kansliapäällikkö Nils Wirtasen toimiessa tarkastuksen sihteerinä eduskunnan työjärjestyksen 2 §:n mukaisesti kansanedustajain valtakirjat eduskuntatalossa 24 päivänä maaliskuuta 2003.

Eduskuntatyön käynnistyttyä aloitettiin eduskuntapuolueiden toimesta hallitusneuvottelut, jotka päättyivät kolmen puolueen hallitussopimukseen. Eduskunta valitsi 15 päivänä huhtikuuta 2003 kansanedustaja Anneli Jäätteenmäen pääministeriksi ja tasavallan presidentti nimitti

seuraavana päivänä hänet tähän tehtävään sekä hänen esityksestään valtioneuvoston muut jäsenet.

Tiedotustilaisuudessaan 18 päivänä kesäkuuta 2003 pääministeri Jäätteenmäki ilmoitti jättävänsä ensi tilassa eronpyyntönsä tasavallan presidentille. Tasavallan presidentin kanslian tiedusteluun oikeuskansleri Paavo Nikula vastasi, ettei perustuslaki edellyttänyt oikeuskanslerin läsnäoloa pääministerin eroilmoituksen jättämistilaisuudessa.

Entiset hallituspuolueet neuvottelivat hallitusyhteistyön jatkamisesta ja eduskunta valitsi 24 päivänä kesäkuuta 2003 kansanedustaja Matti Vanhasen pääministeriksi. Tasavallan presidentti nimitti samana päivänä hänet tähän tehtävään sekä hänen esityksestään valtioneuvoston muut jäsenet.

2.2 Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

Vuoden 2001 kertomuksessa on laajempi selostus tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon oikeudellisesta järjestämisestä ja perustuslain 58 §:n mukaisen päätöksentekomenettelyjen toteutumisesta. Kertomusvuoden aikana ei ole ollut tilanteita, joissa tasavallan presidentti ei olisi päättänyt asiasta suoraan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti ja joissa tasavallan presidentin päätös olisi sen vuoksi tehty perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisesti.

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

Lukumäärältään suurimmat ilman ratkaisuehdotusta päätettävistä ryhmistä ovat armahdusasiat sekä Ahvenanmaan itsehallintolain mukaiset asiat. Näissäkin asioissa on oikeuskanslerinvirastossa suoritettu tavanmukainen listatarkastus. Oikeuskanslerinviraston näkökulmasta

ei tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan rajausongelmia enempää kuin muitakaan päätöksentekomenettelyyn liittyviä kysymyksiä ole käytännössä ilmennyt niissä asioissa, jotka presidentti päättää ilman ratkaisuehdotusta. Näiden asioiden yhteismäärä vuodessa jää muutamaan kymmeneen.

Myöskään kertomusvuonna 2003 oikeuskanslerinvirastossa eivät ole olleet lainkaan esillä sotilaskäskyasioiden käsittelymenettely enempää kuin muutkaan perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitettut asiat.

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

Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyynnöstä annettava tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan jaosta ei tällaisia tietojen tai lausuntojen pyyntöjä ole kertomusvuonna esitetty. Säännönmukaisessa listatarkastuksessa toimivaltakysymyksiin kiinnitetään aina huomiota ja tarkastetaan, että myös ylimpien valtiuelinten 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 menetetty vuoden 2001 kertomuksen 2.2.1 jaksossa kerrottujen vakiintuneiden toimintalinjojen mukaisesti.

2.3 Esittelylistojen tarkastaminen

Valtioneuvoston esittelylistojen tarkastuksessa on vakiintuneeseen tapaan puututtu valtioneuvoston päätöksenteon tai esittelymenettelyn kannalta oikeudellisesti merkityksellisiin virheisiin ja puutteisiin. Valtioneuvoston yleisistuntojen asiamäärät vaihtelevat, mutta ministeriöiden esittelijöihin on otettu valtioneuvostoasioissa yhteyttä viikottain lukuisia kertoja. Ministeriöiden esittelijät ovat useimmiten voineet korjata esittelylista-asiakirjojen puutteet ennen valtioneuvoston istuntoa. Joissakin yksittäistapauksissa virheellisyys tai puutteellisuus on ollut sel-

lainen, että esittelylista on jouduttu poistamaan ennen istuntoa. Esittelylistaluonnoksia on joissain tapauksissa toimitettu myös etukäteen oikeuskanslerinvirastoon oikeudellista tarkastusta varten. Eräitä tällaisia valtioneuvostoasioita ja niihin liittyneitä oikeudellisia kysymyksiä on selostettu kertomuksen kohdassa 2.3.2.

2.3.1 Tarkastuksen kohteista

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

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

Hallituksen esityksiin annettuja eduskunnan vastauksia koskevat asiat ovat yleensä yksiselitteisiä ja selviä. Niissä on kuitenkin edelleenkin todettu lähinnä lain voimaantulopäivää koskevia puutteellisuuksia ja epätasällisyyksiä, jotka

korjaamattomina olisivat voineet aiheuttaa vaikeuksia lain täytäntöönpanossa ja soveltamisessa.

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

Perustuslain voimaantullessa voimaan jäi runsaasti asetuksia, jotka oli annettu perustuslain 80 §:ää väljempien hallitusmuodon asetuksenantovaltuuksien nojalla. Myös kertomusvuoden aikana on eri ministeriöistä esitelty monia lainmuutosehdotuksia, joilla aikaisemman lain puutteelliset tai epätasälliset asetuksenantovaltuudet on saatettu perustuslain 80 §:n edellyttämälle tasolle.

Virkanimitysasioissa on tarkastettu virantätöprosessin avoimuus ja menettelyn asianmukaisuus. Viran kelpoisuusvaatimusten ja lisävaatimusten ohella on kiinnitetty huomiota siihen, että virkanimitysehdotus on perustunut objektiiviseen ja muutoinkin asianmukaiseen pätevyysarviointiin ja viranhakijoiden väliseen ansiovertailuun. Hakemusasiakirjat eivät ole yleensä oikeuskanslerinviraston ja valtioneuvoston käytävissä. Tämän vuoksi on edellytetty, että virkanimitysasian esittelymuistio on johdonmukainen ja muutoinkin siten laadittu, että sen ja ansioluettelotietojen perusteella voidaan vakuuttua siitä, että hakijoista ansioitunein nimitetään. Joissakin tapauksissa viran hakemusasiakirjat on ennen asian ratkaisua hankittu oikeuskanslerinviraston nähtäville. Jos nimitysasiansa on tehty kantelu ja yksittäistapauksissa muulloinkin, virkanimitysasian hakemusasiakirjat on hankittu oikeuskanslerinvirastoon.

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

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 toisen sukupuolen jäsenmäärän yhteydessä nykyisin varsin harvoin viitataan tasa-arvolain 4 §:ssä tarkoitettuihin erityisiin syihin, mikä osoittaa, että laissa asetettu 40 prosentin kiintiö pääsääntöisesti toteutuu.

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 eläke- ja sosiaaliturvan ja muiden alojen lakisääteisinä muutoksenhakueliminä toimivien lautakuntien sekä hallinto- ja erityistuoimioistuumien asiantuntijajäsenien riippumattomuuteen.

2.3.2 Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä

Toimenpiteistä mainitaan esimerkkeinä seuraavat tapaukset:

1) Esittelymenettely Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen hankkimisessa (OM)

Ahvenanmaan itsehallintolakia (1144/1991) voidaan muuttaa eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Maakuntapäivien suostumuksen hankkimista edeltää Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle. Myös Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamista koskevien hallituksen esitysten osalta tasavallan presidentti on tehnyt päätöksensä perustuslain 58 §:n 1 momentin pääsäännön mukaisesti valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Kyseeseen voi maakunnan talousasioissa hallituksen esityksen osalta tulla myös perustuslain 58 §:n 2 momentin mukainen päätöksentekojärjestys, jolloin hallituksen esityksen sisältö määräytyy niin ikään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamista koskeva asia hallituksen esityksenä koskee itse-

itsehallintolakia. Selvää on, että sellainen asia ei voi edetä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Ahvenanmaan itsehallintolain 69 § puolestaan koskee niitä menettelytapoja, joita Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisessa on noudatettava. Yksi menettelytapasäännös on vaatimus maakuntapäivien suostumuksen hankkimisesta. Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä tarkoitettua suostumuksen hankkimisessa kysymys on lainsäädäntöhankkeen etenemiseen välttämättömänä kuuluvasta menettelysäännöksestä, jonka soveltamiseen ei liity harkintavaltaa. Kun hallituksen esitys on annettu, on suostumusta lain mukaan pyydettävä. Sisällöllisessä mielessä tarkasteltuna suostumuksen hankkimisesta päättämistä koskevan asian käsittely ennakkollisesti valtioneuvoston yleisistunnossa ei toisi lisäarvoa asian käsittelyyn. Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n mukaisessa suostumuksen hankintaa koskevassa menettelysäännöksessä kysymys on perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaisesti ”itsehallintolaissa tarkoitettusta” asiasta, jossa tasavallan presidentti tekee päätöksensä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

2) Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston lainsäädäntöneuvoksen sivutoimikysymys (OM)

Oikeusministeriön kannanottopyyntö koski ministeriössä valmisteltavana olleen osakeyhtiölainsäädännön kokonaisuudistushankkeen vastuuhenkilönä toimineen ministeriön lainvalmisteluosaston lainsäädäntöneuvoksen mahdollisuutta toimia erään pörssiyhtiön hallituksen jäsenenä. Kysymys oli valtion virkamieslain 18 §:n 3 momentin mukaisesta ilmoituksenvaraisesta sivutoimesta, jossa mahdollisen sivutoimen vastaanottamisen kieltävän päätöksen tekeminen kuului ministeriölle. Sivutoimikysymysten arvioinnissa valtioneuvostoalvonnassa noudatetuista periaatteista ja ratkaisukäytännöstä todettiin oikeusministeriölle annetussa kannanotossa seuraavaa.

Oikeuskanslerinviraston listatarkastuksessa on hallintotuomioistuumien ratkaisukäytännön mukaisesti omaksuttu ankara tulkinta virkamiehen mahdollisuuteen ottaa vastaan sivutoimia, joissa hän voi muutoin kuin satunnaisesti tai ennalta arvaamatta tulla esteelliseksi virkatömeensä. Esteellisyystilanteita tulee ennakoita välttää siten, että sellaisia todennäköisesti aiheuttavia sivutoimia ei oteta vastaan tai niistä luovutaan. Kysymys on lähinnä virkamiehistä, jotka virassaan säännönmukaisesti tekevät konk-

reettisiä lupa- tai muita hallintopäätöksiä tai tosiasiallisia ratkaisuja tai joilla on asianomaiseen alaan nähden selkeä valvontavelvollisuus, esimerkiksi varainkäytön valvontatehtävä.

Oikeuskansleri arvioi, että tietyn oikeudenalan lainsäädännön kokonaisuudistusta valmistelevalle ministeriön lainsäädäntöneuvos ei ole tällaisessa hallintotoimia tekevässä tai valvontavastuun virassa. Ei ollut nähtävissä muitakaan sellaisia tilanteita, joissa hän kyseisen sivutoimensa takia tulisi virkamieslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettuun tavoin esteelliseksi virassaan. Jos sellaisia mahdollisesti myöhemmin ilmenisi, ministeriön tehtävänä on ollut arvioida asia uudelleen ja tarvittaessa tehdä päätös sivutoimen kielteisestä.

Virkamieslain 18 §:n 2 momentissa säädetty toinen kieltoeruste (”ei saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa”) on samantyyppinen vaatimus kuin hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetty yleislausekkeenomainen esteellisyseruste. Sen käyttöala on jatkuvasti kasvanut. Kysymys on yleisestä luottamuksen vaatimuksesta viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja tasapuolisuutta kohtaan.

Eräässä aikaisemmassa sivutoimiasiassa oli kysymys valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston finanssineuvoksen mahdollisuudesta toimia Leonia-konsernin hallintoelimissä. Osaston tehtäviin kuului muun muassa asiati, jotka koskivat rahoitusjärjestelmän kehittämistä, arvopaperimarkkinalainsäädäntöä, rahoitusmarkkinavalvontaa koskevaa lainsäädäntöä jne. Kyseinen tapaus poikkesi oikeusministeriön lainvalmisteluvirkamiehen sivutoimia koskevasta tapauksesta. Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston virkamiehen tapauksessa kysymys oli merkittävän ja muihin rahalaitoksiin nähden selvässä kilpailutilanteessa toimineen rahalaitoksen hallintoon osallistumisesta ja kysymys oli näitä asioita lainsäädäntötasolla ja yleishallinnon tasolla säätelevän ja valvovan ministeriön osaston virkamiehestä. On voitu ennakolta pitää verrattain selvänä, että valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston johtavan virkamiehen osallistuminen yhden merkittävimmän pankin hallintoneuvostotyöskentelyyn olisi perustellusti vaarantanut luottamusta virkamiehen tasapuolisuuteen. Tämän vuoksi valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston virkamiehen sivutoimimahdollisuuteen otettiin kielteinen kanta.

Kauppa- ja teollisuusministeriölle 2.10.2001 annettua työvoima- ja elinkeinokeskuksen johta-

jan sivutoimia koskevaa asiaa on selostettu vuoden 2001 kertomuksessa.

3) Markkinaoikeuden asiantuntijajäsenten täydentäminen (OM)

Oikeusministeriöstä oli tiedusteltu mahdollisuutta täydentää markkinaoikeuden asiantuntijoiden lukumäärää asiantuntijoiden toimikauden aikana.

Markkinaoikeuteen oli valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä 21.3.2002 määrätty yhteensä 16 asiantuntijajäsentä, joista 8 oli määrätty kilpailunrajoituslaissa ja julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn ja niin ikään 8 eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetussa laissa ja muussa laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn. Markkinaoikeus oli perustellut oikeusministeriölle 16.1.2003 tekemäänsä esitystä mm. sillä, että asiantuntijoiden liian pieni määrä oli haitannut tuomioistuimen käytännön työtä ja ratkaisutoimintaa. Yhtenä perusteluna asiantuntijoiden määrän lisäämiseksi oli viitattu eräiden asiantuntijoiden usein toistuviin esteellisyyksiin.

Vastauksessa oikeusministeriölle todettiin, että tavoitteena on pidettävä sitä, että myös tuomioistuimen sivutoimiset asiantuntijajäsenet voivat täysipainoisesti ja säännönmukaisesti osallistua tehtäviinsä kuuluvien asioiden valmisteluun ja ratkaisuun. Sukulaisuudesta, tilapäisestä työ-, sairaus- tms. esteestä johtuvia satunnaisia ja ennalta arvaamattomia esteellisyys- ja estyneisyystilanteita saattaa ilmetä, mutta enemmän tai vähemmän ennakolta odotettavissa olevia tai tiedossa olevia esteellisyys- ja estyneisyystilanteita tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää. Asia voidaan juttukohtaisesti hoitaa siten, että asianomainen asiantuntijajäsen vetäytyy asian käsittelystä. Usein toistuvana tällaisella menettelyllä on merkitystä tuomioistuimen käytännön toimintaan. Kysymys on myös lainkäyttövaltaa käyttävän muutoksenhakuelimen pysyvyydestä ja sen ratkaisutoiminnan puolueettomuuden vaatimuksesta yksittäisessä asiassa ja yleisemminkin. Usein toistuvana asiantuntijajäsenen vetäytymisen johtaa siihen, että samanlaisissa asioissa ei ole samanlaista kokoonpanoa, millä varsinkin silloin kun asianomaisen tuomioistuimen asiantuntijajäsen kokonaisjuttumäärä on pieni, on ratkaisukäytännön yhtenäisyyteen liittyvä oikeusturvamerkitystä ja vaikutusta lainkäyttötoiminnan julkista luotettavuutta ja puolueettomuutta koskevaan mielikuvaan. Tämän vuoksi

tulisi jo markkinaoikeuden asiantuntijajäseniä haettaessa ja määrättäessä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että riippumattomassa tuomioistuimessa itsenäistä tuomiovaltaa käyttäviksi sivutoimisisi jäseniksi ei määrättäisi henkilöitä, joista saatujen tietojen perusteella on odotettavissa, että he eivät voi taustansa tai muiden tehtäviensä takia osallistua täysipainoisesti tuomioistuimen työskentelyyn.

Markkinaoikeuden asiantuntijajäsenten täydentämismenettelyn osalta oikeusministeriölle todettiin, että asiantuntijajäsenten määrää ei ole laissa vahvistettu. Markkinaoikeudesta annetun lain (1527/2001) 5 §:n mukaan valtioneuvosto määrää ”riittävän määrän” sivutoimisia asiantuntijajäseniä neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Lainkohdan erityisperustelujen (HE 105/2001 vp) maininta tuomioistuimen asiatilanteen muutoksesta tarkoittaa muun muassa tuomioistuimen asiamäärien merkittävää ja yllättävää kasvua. Tuomioistuimen ja asianomaisen ministeriön tehtävänä on huolehtia siitä, että tuomioistuimella on riittävät henkilöstövoimavarat, mihin em. lainkohdan erityisperusteluissa myös viitataan. Laki ei aseta esteitä markkinaoikeuden esittämälle asiantuntijajäsenten täydentämiselle. Näin on satunnaisesti menetelty myös joidenkin hallinto-oikeuksien asiantuntijoiden osalta, joita koskevat hallinto-oikeuslain säännökset ovat tältä osin samanlaiset. Uusien sivutoimisten asiantuntijajäsenten toimikausi määrättiin päätymään samana päivänä kuin 21.3.2002 tehdyllä päätöksellä määrättyjen asiantuntijajäsenten eli 31.3.2006.

4) Ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnan jäsenyyttä koskevien säännösten uudistaminen (OPM)

Ammattikorkeakoululakia koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 206/2002 vp) sivistysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta (PeVL 74/2002 vp) aikaisempaan lausuntoonsa (PeVL 1/1998 vp) viitaten totesi, että yhdistyksen jäsenyyden yleisenä periaatteena ei voi olla automaattinen, suoraan lain säännösten perusteella määräytyvä jäsenyys. Yhdistymisvapauden lähtökohtana tulee olla vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuu perustuva liittyminen yhdistykseen. Näistä lähtökohdista voidaan valiokunnan mukaan poiketa vain, jos poikkeamiselle on olemassa erityiset yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet, kuten perusteltu tarve järjestää yhdistys lailla julkista tehtävää varten.

Ammattikorkeakoululakiehdotus ei ollut suosinnossa perustuslakivaliokunnan mainittujen kannanottojen kanssa. Valiokunnan kannan mukaan ammattikorkeakoulun opiskelijakunta ei muodosta ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta, vaan säännökset opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olisivat olleet uusia. Opiskelijakunnalla ei yhdistyksenä ole osuutta ammattikorkeakoulun hallinnossa. Sanamuodoltaan aatteellisen yhdistyksen säännöille ominaista yleispiirteisyyttä vastaava lakiehdotuksen 42 §:n 2 momentin säännös opiskelijakunnan tarkoituksesta ei muodostanut riittävää perustetta opiskelijakunnan pakkojäsenyydelle.

Eduskunta liitti ammattikorkeakoululakia koskevaan vastaukseensa (EV 306/2002 vp) lausuman, jossa eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien asemaa koskeva hallituksen esitys annetaan pikaisesti niin, että ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien asema nostetaan ylioppilaskuntien tasolle.

Opetusministeriölle laaditussa oikeuskanslerinviraston muistiossa on selvitetty ammattikorkeakoulujen oppilaskuntien jäsenyyttä koskevien säännösten uudistamisvaihtoehtoja muun muassa metsänhoitoyhdistyksen jäsenyyttä ja riistanhoitoyhdistyksen jäsenyyttä koskevien säännösten pohjalta.

Metsänhoitoyhdistyksiä koskeva lainsäädäntö uudistettiin perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen (HE 171/1997 vp). Metsänhoitoyhdistyksen jäsenyys rakentuu metsänomistajien niin sanottuun automaattiseen jäsenyyteen, jossa jäsenyydestä kieltäytyminen edellyttää metsänomistajan toimenpiteitä. Jäsenyydestä kieltäytyminen ei vapauta metsänhoitomaksusta. Metsänhoitoyhdistyslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta (PeVL 1/1998 vp) katsoi, että hallitusmuodon 10 a §:ssä (nykyisin perustuslain 13 §) turvatussa yhdistymisvapaudesta voidaan tietäntyyppisten yhdistysten osalta poiketa vain, jos poikkeamiselle on olemassa erityiset yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet. Yhdistymisvapautta koskevan perusoikeussäännöksen esitöiden valossa tällaisena perusteena voi lähinnä olla se, että yhdistys järjestetään lailla julkista tehtävää varten.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan metsänhoitolain 1 ja 3 §:ssä säädettyjen tavoitteiden saavuttaminen ja tehtävien hoitaminen on, ”kun erityisesti otetaan huomioon metsätalouden suuri kansantaloudellinen merkitys”, sillä

tavoin yhteiskunnan intressissä, että ”kysymyksessä on sellainen tärkeä julkinen tehtävä, joka voi muodostaa hyväksyttävän perusteen normaalista yhdistystoiminnasta poikkeaville jäsenyysjärjestelyille”. Valiokunta katsoi, että ehdotettu jäsenyysjärjestely ei ollut ristiriidassa hallitusmuodon 10 a §:n kanssa.

Oikeuskanslerinviraston muistiossa katsottiin, että ammattikorkeakoulujen oppilaskunnilla ei ole sellaisia laissa säädettyjä julkisiksi tehtäviksi katsottavia tehtäviä, joiden perusteella ne voitaisiin joltakin osin rinnastaa metsänhoitoyhdistyksiin. Ammattikorkeakoulujen oppilaskuntiin ei voida liittää myöskään sen tyyppisiä kansantaloudellisia tai muunlaisia merkittäviä yhteiskunnallisia intressejä, joiden perusteella niiden automaattijäsenyydelle olisi erityiset yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet. Metsänhoitoyhdistyksen jäsenyyttä koskeva metsänhoitoyhdistyslain 6 § ei näin ollen ole käyttökelpoinen malli ammattikorkeakoulun oppilaskunnan jäsenyyden säännöstämiseksi.

Yliopistolakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa 3/1997 perustuslakivaliokunta viittasi ylioppilaskunnan jäsenyyskysymyksen eräänä ratkaisumallina riistanhoitoyhdistyksen jäsenyyttä koskevaan metsästyslain (615/1993) 64 §:ään. Metsästyslain kokonaisuudistuksessa (HE 300/1992 vp) lakiin tullut riistanhoitoyhdistyksen jäsenyyttä koskeva säännös rakentuu automaattijäsenyyden periaatteelle.

Oikeuskanslerinviraston muistiossa on arvioitu, että riistanhoitoyhdistyksien tehtäviin, vaikka ne yleiseltä kannalta merkittäviä ovatkin, ei liity sellaisia ja niin voimakkaita kansantaloudellisia tai muita yhteiskunnallisia intressejä, että riistanhoitoyhdistyksen jäsenyyden velvoittavuuden tarve olisi yhtä voimakas kuin metsänhoitoyhdistyksessä. Riistanhoitoyhdistyksen jäsenyyttä koskevaan automaattijäsenyyden periaatteelle rakentuvaan metsästyslain 64 §:ään voidaan ratkaisumallina suhtautua varauksellisesti myös siksi, että metsästyslakiehdotuksesta ei hankittu eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Tämän vuoksi valiokunnan punnittavaksi ei ole tullut kysymystä siitä, olisiko riistanhoitoyhdistyksen automaattijäsenyydelle olemassa edellä mainittuja erityisiä yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttäviä perusteita. Metsästyslain kokonaisuudistus on lisäksi toteutettu ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta. Voidaan pitää mahdollisena, että jos nyt perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi tulisi metsästyslain 64 §:ää vastaava riistanhoitoyhdistyksen tai sitä vastaavan yhdistyksen automaattijäsenyyttä

koskeva säännösehdotus, niin valiokunta saataisi päätyä siihen, että säännös ei täytä perustuslain 13 §:n 2 momentin vaatimuksia.

Ammattikorkeakoulujen oppilaskuntien rinnastaminen yliopistojen ylioppilaskuntiin on sinänsä ymmärrettävä, mutta ylioppilaskunnille jo vanhastaan kuuluneet julkiset tehtävät ja niiden asema yliopistohallinnossa huomioon ottaen ammattikorkeakoulujen oppilaskuntien rinnastus ylioppilaskuntiin ei hyvin sovellu. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 74/2002 todennut ylioppilaskuntien olevan perinteisesti osa yliopistoa. Oikeuskanslerinviraston muistion mukaan tällaista sidettä uusilla ammattikorkeakoulujen oppilaskunnilla oppilaitokseen nähdään ei ole. Niillä ei ole myöskään osuutta oppilaitosten hallinnossa. Kun oppilaskunnan tehtäviä koskeva ammattikorkeakoululakiehdotuksen 42 §:n 2 momentti on yleisluonteisuudessaan lähellä minkä tahansa yhdistyslain mukaisen yhdistyksen perustehtäviä, saataisi olla ongelmallista muotoilla tai täydentää oppilaskunnan tehtävänsäännöstä sellaiseksi, että esimerkiksi oppilaskunnan automaattijäsenyys olisi — perustuslakivaliokunnan nykyinen tulkintalinja huomioon ottaen — vietävissä eduskunnassa läpi. Ammattikorkeakoulujen oppilaskuntien jäsenyyttä koskevien säännösten uudistaminen edellyttäisi samalla ainakin oppilaskuntien tehtäviä koskevan ammattikorkeakoululain säännöksen tarkistamista.

5) Toimitusministeristönä toimivan hallituksen ministerin toimintamahdollisuudesta valtioneemistöisen yhtiön yhtiökokouksessa (LVM)

Vuoden 2003 maaliskuun eduskuntavaalien jälkeen pidetyssä Finnair Oyj:n yhtiökokouksessa oli tarkoitus käsitellä yhtiön hallintoneuvoston lakkauttamista koskenutta asiaa. Liikenne- ja viestintäministerin tiedusteluun vastauksena ilmoitettiin, että osakeyhtiön hallintoneuvosto on osakeyhtiölain 8 luvun 11 §:n mukainen yhtiöjärjestyksen määräyksellä perustettu yhtiön toimielin, jonka valitsee yhtiökokous. Hallintoneuvostolle kuuluu osakeyhtiölain 8 luvun 11 a §:ssä säädettyjä tehtäviä. Valtioneemistöisen yhtiön hallinnon järjestämisestä koskevat asiat eivät sinänsä ole ”yhteiskuntapoliittisesti laajakantoisia poliittisia aloitteita”, joista toimitusministerinä toimivan hallituksen jäsenen olisi syytä pidättäytyä. Osakeyhtiön hallintoneuvoston päätösvaltaan voi kuitenkin kuulua myös

yhtiön toiminnan ja sen henkilöstön aseman kannalta merkittäviä ja laajakantoisia asioita, jos yhtiöjärjestyksessä on niistä osakeyhtiölain 8 luvun 11 a §:n mukaisesti määrätty. Joidenkin valtionyhtiöiden toiminnalle on lisäksi asetettu muitakin kuin puhtaasti liiketaloudellisiin perustein arvioitavia yhteiskunnallisia tavoitteita. Valtion yhtiökokousedustajan kannanmäärittely tällaisiin kysymyksiin sisältää myös poliittista harkintaa.

Hallintoneuvoston lakkauttaminen edellyttää yhtiökokouspäätöksen ohella yhtiöjärjestyksen muuttamista, jossa yhteydessä on otettava kantaa, mille toimielimelle hallintoneuvostolle kuuluneet välttämättömät tehtävät yhtiössä siirretään. Myös valtioneumistamisen osakeyhtiön hallintoneuvoston lakkauttamista koskeva asia on yhtiön hallinnon järjestämistä koskeva yhtiön asia. Valtioneuvoston käsiteltäväksi asia ei tule. Vastauksena liikenne- ja viestintäministerin tiedusteluun ilmoitettiin, että valtiota osakkeenomistajana edustanut liikenne- ja viestintäministeri voi ottaa osaa Finnair Oy:n hallintoneuvoston lakkauttamista koskevan asian päätöksentekoon, vaikka hän päätöksentekohetkellä oli toimitusministeristönä toimineen valtioneuvoston jäsen.

6) Fortum Oyj:n öljyliiketoiminnan omistus- ja yritysjärjestelyjen päätöksentekojärjestyksestä (KTM)

Kauppa- ja teollisuusministeri oli elokuussa 2003 pyytänyt oikeuskanslerin kannanottoa suunnitteilla olleen Fortum Oyj:n öljyliiketoiminnan omistus- ja yritysjärjestelyjen päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvostossa. Kysymys oli erityisesti siitä, voitiinko päätös kyseisen valtionyhtiön omistusjärjestelystä tehdä valtioneuvoston piirissä vai tuliko asia saattaa eduskunnan käsiteltäväksi. Tarkoituksena oli, että valtio voisi luopua enemmistöomistuksesta Fortum Oyj -konsernin öljyliiketoiminnassa siten, että määräysvalta öljyliiketoimintaa harjoittavassa osakeyhtiössä säilyy valtiolla yhdessä valtionyhtiö Fortum Oyj:n kanssa.

Eduskunta oli vuoden 1998 lisätalousarviossa antanut valtioneuvostolle valtuudet hyväksyä omistusjärjestelyjä, joiden seurauksena valtion omistamat Imatran Voima Oy:n ja Neste Oy:n osakkeet siirrettiin valtion omistuksessa olevan energia-alan uuden holding-yhtiön omistukseen. Lisätalousarvion momenttiperusteluissa (32.50) valtioneuvosto sai valtuudet hyväksyä omistus-

järjestelyjä, joiden seurauksena valtion suora osuus osakkeista ja niiden tuottamista äänistä voi uudessa holdingyhtiössä laskea niin, että se oli vähintään 50,1 prosenttia. Momentin selviytösosan mukaan uusi energia-alan holdingyhtiö säilyi valtionyhtiönä.

Kyseisten omistusjärjestelyjen päätöksentekojärjestyksen arvioinnissa oli kysymys mainitun eduskuntavaltuuden täyttymisestä sekä valtionyhtiölain (740/1991) 2 ja 5 §:n tulkinnasta. Eduskunnan lisätalousarviopäätös 1998 sisälsi eduskunnan tahdonilmaisun Imatran Voima Oy:n ja Neste Oy:n fuusiojärjestelyyn ja valtion suoraan vähimmäisomistukseen (50,1 prosenttia). Fortum Oyj:n öljyliiketoiminnan yhtiöittäminen merkitsisi toisensuuntaista yritysjärjestelyä fuusioon nähden. Uusi itsenäinen Fortum Oil ei olisi enää valtionyhtiölain tarkoittama valtionyhtiö, jossa valtiolla on välittömään osakkeenomistukseensa perustuva määräysvalta. Näistä syistä oikeuskansleri piti perusteltuna, että tämä saman yhtiön omistusrakenteen uudelleenjärjestelyä koskeva kysymys saatettiin valtio-omistajan puolella saman toimielimen, joka oli määritellyt alkuperäisen vähimmäisrajan eli eduskunnan, harkittavaksi.

Toisessa vaiheessa kysymys oli siitä, missä muodossa asia saatettiin eduskunnan käsiteltäväksi. Oikeuskansleri katsoi, että asiaa ei tullut saattaa eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 44 §:n mukaisena eduskuntakeskustelua ja mahdollista valiokuntakäsittelyä seuraavana hallituksen luottamusta mittaavana tiedonantoasiana vaan asia oli saatettava eduskunnan käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaisena hallituksen esityksenä, jonka yhteydessä eduskunta päättäisi suostumuksen antamisesta kyseiseen omistuksen uudelleenjärjestelyyn.

Tasavallan presidentti antoi 10.10.2003 eduskunnalle hallituksen esityksen suostumuksen antamisesta toimenpiteille, joiden seurauksena valtio voi luopua enemmistöomistuksesta Fortum Oyj -konsernin öljyliiketoiminnasta esityksestä tarkemmin ilmenevin tavoin.

7) Peruspalveluministerin esteellisyys raha-automattivarojen jaossa (STM)

Samfundet Folkhälsan -säätiön ”arbetande ledamot” jäseneksi voidaan valita säätiön sääntöjen 2 §:n 2 momenttiin kirjatut odotukset täyttävä henkilö. Tällaiseksi jäseneksi voidaan kutsua henkilöitä, joilla katsotaan kykyjensä, tieto-

jensa ja kokemustaustansa puolesta olevan valmiuksia edistää säätiön tavoitteita. Peruspalveluministerin esteellisyyttä arvioidessaan oikeuskansleri katsoi, että arbetande ledamot -jäseniin kohdistui odotuksia vaikka kyse ei olekaan säätiön muodollista päättävältä käyttävästä henkilöstä. Arbetande ledamotin asema säätiön sääntöjen mukaan on kuitenkin sellainen, että on vaikea katsoa, ettei esteellisyyttä syntyisi, kun kyse on rahanjaon valmistelusta ja esittelystä, jossa Folkhälsan on yksi hakija ja rahanjakopäätöksellä on ilmeisen tärkeä merkitys säätiön tulevalle toiminnalle ja sen jatkuvuudelle. Oikeuskansleri katsoi, että ministerin tämäntyyppinen asema raha-automaattivarjoja hakeneessa ja saaneessa säätiössä muodosti hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisen esteellisyysperusteen.

Raha-automaattivarjojen jakoasian valmistelu ja esittely kuului peruspalveluministerin tehtäviin. Esteellisyystilanteessa ministeri tulisi esteelliseksi koko asiassa. Suositeltavampi menettely oli, että ministeri olisi pyytänyt eroa tästä yksittäisestä esteellisyyden muodostavasta luottamustehtävästä säätiössä, jolloin hän voi osallistua tehtäviinsä kuuluvan asian koko käsitteelyyn.

8) Kansaneläkelaitoksen johtajan nimittäminen määräaikaiseen virkasuhteeseen (STM)

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksessa on pääjohtaja ja enintään viisi johtajaa, jotka tasavallan presidentti nimittää valtuutettujen esityksestä. Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 11 §:n mukaan pääjohtajan ja johtajan palvelussuhteesta Kansaneläkelaitokseen on soveltuvin osin voimassa, mitä valtion virkamieslaissa säädetään valtion ylimpien virkamiesten vastuusta, erottamisperusteista ja palvelussuhteen ehdoista.

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 11 §:n muuttamista koskeviin valmisteluasiakirjoihin (PeVL 7/2001 vp) viitaten oikeuskansleri kannanotossaan katsoi, että säännöksen sanamuodon (”palvelussuhteen ehdoista”) rajoittamatta lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä säännökseen tehty lisäys koskee Kansaneläkelaitoksen johtajien oikeusaseman perusteita ja siten ylimpien virkamiesten vastuun ja erottamisperusteiden lisäksi soveltuvin osin myös virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä. Tämän vuoksi valtion virkamiesasetuksen 20 §:n 1 momenttia so-

veltaen nimittämisestä enintään vuoden kestävään määräaikaiseen johtajan virkasuhteeseen saattoi päättää Kansaneläkelaitos. Määräaikaisen virkasuhteen kestäessä yli vuoden asiasta päättäisi virkamiesasetuksen 20 §:n 2 momenttia soveltaen valtioneuvoston yleisistunto.

9) Sosiaali- ja terveysministeriön asetus lääkävaihdosta (STM)

Sosiaali- ja terveysministeriön tarkoituksena oli antaa 1.4.2003 voimaan tulleen lääkelain muutoksen (80/2003) 57 b §:n nojalla ministeriön asetus lääkävaihdosta. Kysymys oli siitä, voitiinko kyseisen lainkohdan valtuutuksella ministeriöasetuksena antaa myös asetusluonnoksen 1 §:n 2 ja 3 momenteiksi kirjatut säännökset. Lääkelain 57 b §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitiin tarvittaessa säätää, että myyntiluvan haltijan oli ilmoitettava vaihtokelpoisten lääkevalmisteiden hinnat vähintään 14 päivää ennen kunkin vuosineljänneksen ensimmäistä päivää ministeriön asetuksella määrättävälle viranomaiselle ja lääkkeiden hintatietoja säännönmukaisesti ylläpitäville muille taholle. Lisäksi ministeriön asetuksella voitiin säätää viranomaisten velvollisuudesta julkaista luettelo vaihtokelpoisista lääkkeistä ja niiden hinnoista.

Sosiaali- ja terveysministeriön asianomaisen esittelijän kannanotopyynnön johdosta on arvioitu ministeriön lääkävaihtoasetusluonnoksen eräitä säännöksiä lääkelaisissa asiakkaan oikeudeksi säädetyn geneerisen substituution käytännön toteutuksen kannalta. Asetuksen voimaantulon osalta todettiin, että asetusluonnoksen 3 §:n toisessa virkkeessä kysymys ei ollut yksinomaan lain täytäntöönpanon edellyttämistä toimista, jotka ennen lain voimaantuloa ovat mahdollisia. Kysymys oli ilmoitusvelvollisiksi säädettyille elinkeinonharjoittajille asetettavasta velvollisuudesta. Tämä ja ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi aiottu tiukka määräaika huomioon ottaen, tällainen säännös ei ollut mahdollinen.

2.3.3 Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa

Valtioneuvostossa käsiteltävissä Euroopan unionin asioissa on pääasiallisesti ollut kysymys Euroopan unionin piirissä valmisteltavana olevista säädös- ja sopimusehdotuksista sekä niihin

liittyvästä kansallisesta valmistelusta ja Suomen toimenpiteistä.

Eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun säädetään perustuslain 96 §:ssä. Valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle on kiinnitetty huomiota siihen, että Euroopan unionin piirissä valmisteltavana olevat säädös- ja sopimusehdotukset on asianmukaisesti ja ajoissa toimitettu eduskunnalle. Jos asian lähettäminen eduskunnalle on näyttänyt viipyvän, kirjelmästä on tullut ilmetä asian käsittelyvaiheet unionissa. Koska oikeudellisella perustalla on oleellinen merkitys määritettäessä toimivaltajakoa yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken, on tämän esilletuomiseen kiinnitetty huomiota. Jos toimivaltaperusta on ollut tulkinnanvarainen, on edellytetty, että nämä seikat käyvät ilmi muistiosta, samoin kuin valtioneuvoston kanta tähän kysymykseen. Huomiota on kiinnitetty kirjelmien liitteenä olevien muistioiden selkeyteen ja siihen, että ne sisältävät selvityksen ehdotuksen suhteesta Suomen lainsäädäntöön. Muistiosta tulee myös ilmetä valtioneuvoston kanta ehdotukseen, sinäkin tapauksessa, että kysymys on alustavasta kannasta. Tarvittaessa on myös valvottu, että eduskunnan suostumuksen hankkimisesta mainitaan muistiosta.

Tarkoituksena on, että valtioneuvoston kirjelmän pohjalta eduskunnan valiokuntakäsittelyssä tehtävä kansallisen lainsäädäntöelimen kanta voidaan ajoissa saattaa asian jatkovalmistelusta vastaavien kansallisten viranomaisten tietoon, joiden tehtävänä on ottaa eduskunnan kanta asianmukaisella tavalla huomioon.

Valtioneuvoston toimivallasta Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä, säädetään perustuslain 93 §:n 2 momentissa. Esittelymuistioihin on toivottu asian luonteen arvioimista tältä kannalta, johtuen valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisestä toimivaltajaosta.

2.4 Listojen tarkastamiseen liittyvä kanteluasia

Valtioneuvoston asetuksena annetun lääketaksan alennusten lainmukaisuus (STM)

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan kanteluratkaisusta 16.1.2003, dnro 1455/1/02 ym. on jaksossa 9.1.

2.5 Kirjalliset lausunnot ja esitykset

1) Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen Suomen toisen määräaikaisraportin laatimisesta (UM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto ulkoasiainministeriölle 2.10.2003, dnro 21/20/03

Ulkoasiainministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa kysymyksessä olevan yleissopimuksen kansallisen määräaikaisraportin laatimista varten.

Lausuntonani toteen yleisesti, että vähemmistöjen suojeluun liittyvät kysymykset tulevat oikeuskanslerin työssä esiin osana perustuslaissa oikeuskanslerin toimivaltaa koskevassa perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa kanteluihin annettavissa ratkaisuihin sekä valtioneuvoston valvonnassa pääasiallisesti lainsäädäntöehdotuksista annetuissa lausunnoissa. Euroopan Neuvoston edellisen päätöslauselman hyväksymien päätelmien osalta voidaan oikeuskanslerin viimeaikaisesta ratkaisukäytännöstä mainita lausunnot saamelaiskäräjien ehdotuksesta uudeksi saamen kielilaiksi (dnro 9/20/02), ehdotus laiksi saamelaisten kotiseutualueen luonnonhoitoalueen neuvottelukunnasta (dnro 20/20/02) sekä lausunto saamelaisten oikeuksien selvityksistä (dnro 52/20/01). Vähemmistövaltuutetun asemaa lausunnonantajana suhteessa oikeusturvavaatimuksiin on käsitelty vähemmistövaltuutetun kuulemista koskevassa kannanotossa. Kanteluratkaisuihin tulee jatkuvasti esille kysymys perustuslain ja kielilainsäädännön asettamista velvoitteista palvelu molempiin kieliryhmiin kuuluvia asiakkaita samanlaisten perusteiden mukaan (dnrot 1144/1/00, 309/1/01).

2) Tuomarikoulutustyöryhmän mietintö (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 28.1.2003, dnro 45/20/02

Tuomarikoulutustyöryhmä on laatinut tuomarikoulutustoimikunnan mietinnön (2000:5) ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen laiksi tuomareiden pätevytymisjärjestelmästä. Ehdotukseen sisältyy lisäksi laki tuomareiden nimittämisestä annetun lain 11 §:n muuttamisesta. Toimeksiannon mukaisesti työryhmä on myös kartoittanut henkilöstön määrään ja kehitykseen

vaikuttavia tekijöitä eri tuomioistuimissa ja laatinut niistä selvityksen ehdotuksensa pohjaksi.

Ehdotuksen mukaan koulutus koostuisi työharjoittelusta ja teoreettisista opiskelujaksoista. Työharjoitteluun sisältyisi ainakin kolme vähintään kuuden kuukauden pituista työskentelyjaksoa. Kaksi jaksoista olisi suoritettava tuomioistuinlaitoksessa siten, että toisen aikana työskennellään yleisessä tuomioistuimessa ja toisen aikana hallintotuomioistuimessa tai erityistuomioistuimessa. Kolmas jakso suoritettaisiin muussa oikeudenhoidossa esim. toimimalla syyttäjän tai julkisen oikeusavustajan tehtävissä. Koulutettavat voisivat suorittaa osan harjoitteluaikasta myös asianajotoimistossa tai muun yksityisen työnantajan palveluksessa. Koulutus kestäisi yhteensä kaksi ja puoli vuotta.

Tuomarikoulutuslautakunta voisi hakemuksesta perustellusta syystä päättää, että työharjoittelu- tai opiskelujaksot olisivat säännönmukaisia aikoja lyhyemmät, jos se olisi perusteltua koulutettavan aikaisemman kokemuksen ja hänen valmiutensa vuoksi. Järjestelmän joustavuudella voidaan edistää pitkän työkokemuksen tai erityisasiantuntemuksen omaavien henkilöiden hakeutumista koulutukseen. Tämä on puolestaan omiaan lisäämään tuomioistuinten asiantuntemusta.

Koulutettavat olisivat sekä työharjoittelu- että opiskelujaksojen aikana määräaikaisessa virkasuhteessa valtioon. Oikeusministeriö perustaisi tuomarikoulutuslautakuntaan tuomarikoulutettavien määräaikaisesti täytettäviä virkoja. Vastaavasti oikeusministeriö lakkauttaisi harjoittelupaikoiksi valituista virastoista esittelijöiden ja kärjäsihteereiden virkoja niiden vapautuessa. Työryhmä arvioi, että koulutusjärjestelmän suorittanut saisi tuomarin viran oltuaan työelämässä tuomarikoulutuksen lisäksi enintään kymmenen vuotta. Tuomariksi voitaisiin edelleen nimittää myös niin sanotulta avoimelta uralta.

Olen aikaisemmassa lausunnossani (24.4.2001/OM:n dnro 4541/061/98) esittänyt yleisvaikutelmani, että suunniteltu koulutusjärjestelmä on verrattain raskas. Käsillä oleva ehdotus, jota tosin on jossain määrin kevennetty, ei saa vakuuttamaan, että käsitystä olisi aihetta tarkistaa. Järjestelmä osoittautuu myös melko kalliiksi oikeuslaitoksen resurssien ollessa niukat. Koulutusta ei myöskään ole nivottu auskultointiin. Nämä seikat pitävät edelleen yllä arvioitani, että ehdotetusta koulutusjärjestelmästä oikeuslaitokselle aiheutuvat hyödyt eivät ainakaan ole kiistattomat.

Pidän ansiokkaana, että työryhmä on tarkastellut tuomareiden nimittämismenettelyn uudistusta (s. 7 ss.). Tarkastelu osoittaa, ettei tuomarinura ole juurikaan avautunut. Ehdotettu koulutusjärjestelmä voisi tehdä siitä entistäkin sulkeutuneemman.

Ehdotukseen saattaa toteutuessaan sisältyä myös tuomioistuinten nykyisen henkilökunnan asemaan ja uralla etenemiseen liittyviä ongelmia. Tämän vuoksi pidän tärkeänä, että — jos ehdotusta lähdetään käytännössä toteuttamaan — nykyisten esittelijöiden sekä muiden tuomioistuinten palveluksessa kokemusta hankkineiden kilpailukyky tulevaisuuden tuomarinimityksissä myös tosiasiallisesti turvattaisiin ehdotuksessa mainituihin tavoin järjestämällä heille erikseen suunniteltua täydennyskoulutusta.

Myönteisenä pidän työryhmän esitystä oikeusministeriölle toimenpiteisiin ryhtymisestä tuomioistuinharjoittelun kehittämiseksi niin, että harjoittelun suorittaminen olisi mahdollista myös hallinto-oikeuksissa.

3) Muutoksenhakutoimikunnan jatkometintö (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 25.2.2003, dnro 44/20/02

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto oli pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa muutoksenhakutoimikunnan jatkometinnöstä (Komiteamietintö 2002:8).

Lausuntonaan oikeuskansleri esitti seuraavaa.

Oikeudenkäymiskaaren 30 lukuun ehdotettujen muutosten osalta minulla ei toimivaltani kannalta ole huomauttamista. Totean kuitenkin, että kysymys ohivalituksesta tai ennakkoratkaisusta on siirretty erikseen tapahtuvan valmistelun varaan mm. siitä syystä, että menettelylle ei ole ilmennyt varsinaista tarvetta. Niin kuin oikeusneuvos Koskelon erivästä lausumasta ilmenee, tämä perustelu ei ole täysin vakuuttava. Hän osoittaa yhden esimerkin käytännön tarpeesta. Aiemmilta vuosilta, jolloin ohivalitus nousi myös esiin, voidaan mainita lukuisat samaperusteiset oikeudenkäynnit ns. voimalaitoslakon johdosta. Käytännön tarpeen pohtimisen sijasta olisikin paikallaan keskittyä puheena olevien oikeusturvakeinojen käytännön ongelmien ja toteuttamisvaihtoehtojen pohdintaan. Mielestäni on kaikki aihe tutkia jokainen vaihtoehto, jolla oikeudenkäyntiaikoja voidaan lyhentää.

Ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten uudistamisedotus vaikuttaa perusteidensa osalta puolustettavalta. Jossain määrin ongelmallisena voitaneen pitää määräaikoja koskevien säännösten yhtenäistämistä ja lyhentämistä koskevia ehdotuksia. Yhtenäistäminen on sinänsä ymmärrettävää, mutta arvoitukselliseksi jää, miksi määräaika on samalla eräissä tapauksissa lyhennettävä.

Edellä lausumaani viitaten pidän toimikunnan enemmistön ehdotusta parhaana, joten esitän, että jatkovalmistelu suoritettaisiin sen mukaisesti eikä siltä pohjalta, jota lainsäädäntöneuvos Liukkonen eriävässä mielipiteessään ehdottaa. Toimikunnan enemmistön ehdotus on myös laillisuusvalvonnan kannalta asianmukainen.

Esitysehdotuksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan voitaisiin käyttää tavallista lainsäädäntöjärjestystä. Ottaen huomioon, miten perustuslakivaliokunta on aiemmin suhtautunut korkeimman oikeuden päätösvaltaiseen kokoonpanoon yksijäsenisenä, pidän välttämättömänä, että säätämisyjärjestysperusteluja täydennetään tätä kokoonpanovaihtoa koskevalla esityksellä. Joka tapauksessa on asianmukaista, että esityksestä suositetaan pyydettyä perustuslakivaliokunnan lausunto.

4) Ahvenanmaan maakuntahallituksen esitys oikeusministeriölle (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 17.2.2003, dnro 43/20/02

Ahvenanmaan maakuntahallitus on tehnyt oikeusministeriölle esityksen, että ministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin, jotta harhaanjohtava käsitte ”Ahvenanmaan lääni” ei käytettäisi viranomaisdokumenteissa ja tiedotemateriaalissa. Kirjeen johdosta oikeusministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa seuraavista kysymyksistä:

1) Pitääkö nimike ”Ahvenanmaan lääni” katsoa virheelliseksi käsitteeksi lainsäädännössä, erityisesti lääninhallituslaissa, ja pitäisikö se korvata käsitteellä ”Ahvenanmaan maakunta”.

2) Jos katsotaan, että lainsäädäntöä ei pidä muuttaa, pitäisikö oikeusministeriön suostua maakuntahallituksen toivomukseen, että ministeriö kehoittaisi viranomaisia välttämään ilmaisu ”Ahvenanmaan lääni”.

Ministeriö on lähettänyt kirjeen myös Ahvenanmaan valtuuskunnalle.

ASIAN KÄSITTELYN VAIHEET

Asiakirjoista käy ilmi, että Ahvenanmaan maakuntapäiville oli tehty esitys, että maakuntahallitus laatisi ehdotuksen Suomen eduskunnalle, että itsehallintolain kanssa ristiriidassa oleva käsite ”Ahvenanmaan lääni” poistettaisiin voimassa olevasta ja tulevasta lainsäädännöstä.

Ahvenanmaan maakuntapäivien lakivaliokunta on esittänyt, että maakuntapäivät hylkää esityksen, mutta saattaa valiokunnan mietinnön perustelut maakuntahallituksen tietoon. Lakivaliokunta on todennut esityksensä perusteluissa pitävänsä tärkeänä, että käsite ”Ahvenanmaan lääni” ei esiinny viranomaisdokumenteissa ja tiedotemateriaalissa, kun otetaan huomioon maakunnan asema lääninjoon ulkopuolisen itsehallintoalueena. Valiokunnan käsityksen mukaan ongelma ei kuitenkaan ole sen laatuinen, että itsehallintolain 22 §:n aloite olisi tarkoituksenmukaisin tapa.

Maakuntapäivät on 29.5.2002 hylännyt esityksen, mutta saattanut lakivaliokunnan mietinnön perusteluineen maakuntahallituksen tietoon.

LAUSUNTO

Ahvenanmaan maakunta

Ahvenanmaan maakunta on muodostettu alunperin ensimmäisellä lailla Ahvenanmaan itsehallinnosta 6 päivältä toukokuuta 1920 (124/1920), kun Ahvenanmaan lääni muodostettiin Ahvenanmaan itsehallinnolliseksi maakunnaksi ja jätettiin varsinaisen lääninjoon ulkopuolelle. Lain 1 §:ssä todettiin, että Ahvenanmaan maakunta käsittää ”nykyisen Ahvenanmaan läänin”.

Ahvenanmaan seuraavan itsehallintolain (670/1951) 1 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan alueena oli Ahvenanmaan lääni, sellaisena kuin se oli 7 päivänä toukokuuta 1920, jolloin laki Ahvenanmaan itsehallinnosta tuli voimaan, ottaen huomioon siihen myöhemmin tehdyt alueelliset muutokset (527/1985).

Ahvenanmaan voimassa olevan itsehallintolain (1144/1991) 2 §:n 1 momentin mukaan maakunta käsittää sille tämän lain tullessa voimaan kuuluvan alueen sekä ne aluevedet, jotka voimassa olevien Suomen aluevesien rajoja koskevien säännösten mukaan välittömästi liittyvät tähän alueeseen.

Ahvenanmaan itsehallintolain valmisteluasiakirjoissa (HE 73/1990 vp) on todettu, että maakunta käsittää alueen, joka ehdotetun lain tullessa voimaan muodostaa maakunnan, toisin sanoen alueen, joka oli Ahvenanmaan lääninä, kun ensimmäinen itsehallintolaki tuli voimaan, ottaen huomioon vuoden 1985 rajantarkistus. Komiteanmietinnössä (1987/31) Ahvenanmaan itsehallintolaiksi on todettu, että Ahvenanmaan itsehallinnosta 6 päivältä toukokuuta 1920 (124/1920) Ahvenanmaan lääni muodostettiin itsehallinnolliseksi maakunnaksi ja jätettiin normaalin läänijaon ulkopuolelle. Ahvenanmaan jättäminen normaalin läänijaon ulkopuolelle on todettu myös hallituksen esityksessä (HE 123/1984 vp) laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain 1 §:n muuttamisesta.

Ahvenanmaan itsehallintoa koskevia säännöksiä tarkasteltaessa voidaan todeta, että aikaisemmin voimassa olleiden ja nykyisen Ahvenanmaan itsehallintolain perusteella Ahvenanmaa on maakunta. Maakunta -käsite on syntynyt vuoden 1920 itsehallintolain eduskuntakäsittelyn yhteydessä poiketen eduskunnalle tehdystä esityksestä. Ahvenanmaan lääniin on itsehallintolaeissa puolestaan viitattu kun Ahvenanmaan maakunnan alue on määritelty. ”Ahvenanmaan lääni” käsite rajoittuu näin ollen maakunnan alueen maantieteelliseen määrittelyyn, jota ei Ahvenanmaan itsehallintolain perusteella voida mielestäni käyttää tarkoittaessa Ahvenanmaan maakuntaa ja jonka käyttäminen on ristiriidassa itsehallintolain kanssa.

Ahvenanmaan lääni

Lausuntopyyntöissä on erityisesti viitattu lääninhallituslakiin (22/1997). Lain läänijakoa koskevassa 1 §:ssä on mainittu muun ohessa Ahvenanmaan lääni. Ongelma näyttää tältä osalta liittyvän valtakunnan ja maakunnan väliseen toimivaltajakoon.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 148/1996 vp) läänijaosta on todettu, että Suomen itsenäistyessä läänejä oli kahdeksan. Vuonna 1918 muodostettiin Ahvenanmaan lääni. Kaksi vuotta myöhemmin Ahvenanmaasta tehtiin itsehallinnollinen maakunta. Lääni ja lääninhallitus kuitenkin edelleen säilyivät Ahvenanmaalla valtiollisena aluejakokäsitteinä. Lääni nimeen ei esityksessä esitetty muutoksia, koska hallitusmuodon 50 §:n 1 momentissa oli mainittu lääni aluehallinnon jakona.

Lääninhallituslain 1 §:n perustelujen mukaan läänijaossa on kysymys ainoastaan lääninhallituksen toimialueesta, jonka vuoksi oli perusteltua siirtää yhtenäiseen lakiin säännökset lääninhallituksista ja läänijaosta.

Lain Ahvenanmaata koskevan 10 §:n perusteluissa on viitattu Ahvenanmaan itsehallintolain 18 ja 27 §:ien lainsäädäntövallan jakoa koskeviin säännöksiin ja todettu, että hallintovalta jakautuu valtakunnan ja maakunnan kesken pääsääntöisesti sen mukaan. Itsehallintolain 27 §:n 3 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valtion viranomaisten järjestysmuotoa ja toimintaa. Säännös kattaa muun ohessa valtion viranomaisten hallinnollisen organisaation ja toiminnan sääntelyn. Mainituista säännöksistä johtuu, että Ahvenanmaan lääninhallitus toimii yleisenä hallintoviranomaisena maakunnassa, mutta sen muu toimivalta on rajoitetumpi kuin muilla valtakunnan lääninhallituksilla.

Ahvenanmaan lääni- käsitettä on lääninhallituslaissa käytetty säädettäessä valtakunnan toimivaltaan kuuluvien valtion alueellisen hallinnon järjestämistä. Pyrkimys näyttää lainvalmisteluasiakirjojen perusteella olleen läänijaon tehostaminen ja yhdenmukaistaminen, eikä sillä ole pyritty sinänsä vaikuttamaan Ahvenanmaan valtiosääntöoikeudelliseen erityisasemaan. Tästä huolimatta esityksen valmistelussa olisi mielestäni ollut perusteltua arvioida läänijakoa myös ottaen huomioon Ahvenanmaan itsehallintolaki ja sen eri valmisteluvaiheissa todetut viitaukset läänijaosta ja niiden mahdolliset vaikutukset käytettävään terminologiaan.

Johtopäätökset

Oikeusministeriön lausuntopyyntönsä johdosta totean, että Ahvenanmaan itsehallintolainsäädännöstä ja sen esitöistä ilmenee tarkoitus jättää Ahvenanmaa läänijaon ulkopuolelle. Vaikka lääninhallituslaissa on ollut kysymys valtion toimivaltaan kuuluvan valtion paikallishallinnon järjestämisestä, olisi asiassa mielestäni perusteita harkita säännösmuutoksen tarpeellisuutta terminologisen yhdenmukaisuuden vuoksi ja jotta ristiriita Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa vältettäisiin. Totean kuitenkin, että säännösmuutoksen tarpeellisuutta harkittaessa Ahvenanmaan valtuuskunnan arviolla ja kannanotolla on asiassa oleellinen merkitys.

Ministeriö on kirjeessään viitannut lisäksi Ahvenanmaan maakuntahallituksen esittämään

toiveeseen, että ministeriö kehottaisi viranomaisia välttämään ilmaisua Ahvenanmaan lääni. Maakuntahallituksen esittämä toive on mielestäni perusteltu. Tältä osalta viitataan edellä otsikon ”Ahvenanmaan maakunta” alla esitettyyn.

5) Sovittelutyöryhmän mietintö (OM)

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunnosta oikeusministeriölle 24.4.2003, dnro 10/20/03

LAUSUNTOPYYNTÖ

Oikeusministeriö on 31.3.2003 päivätyllä kirjeellä pyytänyt lausunnon oikeusministeriön asettaman sovittelutyöryhmän mietinnöstä (työryhmämietintö 2003:2).

LAUSUNTO

Yleistä

Oikeuskansleri katsoi mietinnössä esitettyjen perusteiden tuomioistuinsovittelusta annettavan lain soveltamisalasta, sovittelijasta, lähemmästä sovittelun sisällöstä, sovittelun päättymisestä ja sovittelun kustannuksista olevan hyväksyttäviä. Ehdotettu laki tuomioistuinsovittelusta vastaa kokonaisuutena katsoen hyvin niihin vaatimuksiin, joita on esitetty vaihtoehtoisten riidan- tai konfliktinratkaisujärjestelmien luomiseksi. Erityisesti tuomioistuinten saavutettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että riita-asioita voidaan tarvittaessa käsitellä joustavasti ja nopeasti viranomaisvoimin tuetussa vapaaehtoisessa menettelyssä.

Tuomioistuinsovittelua koskevan lain tavoitteista

Tuomioistuinsovittelulla olisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan sekä etuja että haittapuolia. Kuitenkin ajatukselle ns. moniovisesta tuomioistuimesta sovittelupalveluiden muodossa on olemassa yhteiskunnallista toteuttamistarvetta. Sovittelumenettelylle on olemassa hyväksyttävä peruste demokraattisessa yhteiskunnassa paitsi asianosaisintressien ja liiketaloudellisten intressien johdosta, myös oikeusjärjestelmän tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen toiminnan takaamiseksi.

Ehdotetun tuomioistuinsovittelulain suhde oikeudenkäyntiin ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen

Esitetyn tuomioistuinsovittelun suhde oikeudenkäyntiin ja oikeudenkäynnille asetettaviin perus- ja ihmisoikeusvaatimuksiin nähden on ehkä keskeisin pohdittava seikka uutta lakia hahmoteltaessa. Tuomioistuinsovittelussa on kyse selvästi virallisjärjestelmän eli tuomioistuinlaitoksen sisällä tapahtuvasta toiminnasta. Tämän johdosta on selvää, että myös sovittelumenettelyn tulee tapahtua asianmukaisesti ja oikeudenmukaisesti. Sovittelumenettelyäkin tulee ts. koskea riittävät oikeusturvatakeet.

Keskeisin tärkeää on sovittelun osapuolen oikeus yksipuolisesti keskeyttää sovittelu missä tahansa sovittelun vaiheessa millä tahansa perusteella, ja saattaa asia käsiteltäväksi oikeudenkäynnissä. Näin taataan perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Toisaalta tuomioistuimella tulisi olla mahdollisuus ehkäistä mm. sellaisten asioiden saattaminen sovittelun piiriin, joissa menettelyn asianmukaisuus on kyseenalaista osapuolten tiedollisten, taidollisten ja taloudellisten erojen johdosta. Tuomioistuimella tulisi myös olla mahdollisuus estää pakottavan lainsäädännön tai kolmannen osapuolen edun tai oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisten sovintojen vahvistaminen varsinaisten sovitteluneuvotteluiden jälkeen.

Kuitenkin varsinainen sovittelumenettely on, ja sen ilmeisesti tulee olla, pitkälti vapaamuotoista ja sopimuksenvaraista. Sovittelutoimintaa tarkoitavassa menettelyvaiheessa ei voida pitää kiinni kaikista niistä vaatimuksista, joita oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetaan mm. perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan sovittelumenettelyn oikeusturvatakeita ja oikeudenmukaisuutta on arvosteltava kokonaisuutena yhdessä normaalin tuomioistuinmenettelyn kanssa. Tietyistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöistä on mahdollista tehokkaasti luopua sovitteluun hakeutumalla tai suostumalla. Sovittelumenettelyn ei siten tarvitse olla yhtä tarkoin tuomioistuimen kontrollivallassa kuin esimerkiksi välimiesmenettelyn. Näillä perusteilla oikeuskansleri yhtyi toimikunnan enemmistön mielipiteeseen siitä, että tuomioistuinsovittelu ei olisi osa oikeudenkäyntiä, vaan pikemminkin osa tuomioistuimen muuta palvelutoimintaa.

Tuomioistuinsovittelun oikeusturvajärjestelyt

Pääsääntöinen oikeusturvakeino tuomioistuinsovittelussa vahvistettuun sovintoon puuttumiseksi olisi OK 5 ja 20 luvun sääntely sovinnon vahvistamisesta ja moittimisesta. OK 20 luvun 5 §:n mukaan sovinnon tehneet riitapuolet voivat kääntyä sovinnon vahvistaneen tuomaripuoleen, jos sitemmin syntyy riitaa siitä, miten sovinto on oikeastaan ymmärrettävä (sovinnon sisältö), taikka jos toinen väittää, että hänet on petollisesti viekoteltu sovinnon tekoon (sovinnon pätemättömyys). Oikeuskansleri piti tuomioistuinvalvontaa välttämättömänä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamisen sekä tehokkaita oikeussuojakeinoja edellyttävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan johdosta.

Voidaan kuitenkin pitää kyseenalaisena, olisiko OK 20 luvun 5 §:n mukainen järjestely kaikin puolin toimiva ratkaisu ehdotetussa sovittelunetellessä. Erityisesti ehdotettu vaihtolovelvollisuus sovittelussa esille tulleista seikoista voisi nousta ongelmalliseksi myöhemmässä moitekkamenettelyssä. Mietinnössä ei ole riittävästi pohdittu tilannetta, jossa joudutaan turvautumaan oikeusturvajärjestelyihin jo sovintuun tai vahvistettuun sovintoon jälkeen.

Oikeuskanslerin mielestä tuomioistuinsovittelussa solmitun ja/tai vahvistetun sovinnon oikeus- ja lainvoimakysymykset sekä mahdollisuudet ja tavat vedota sopimuksen pätemättömyysperusteisiin tulee selvittää ja täsmentää ennen lain säätämistä paremmalla tarkkuudella kuin vain siten, että viitataan voimassa oleviin sääntelyihin.

Tuomioistuinsovittelun julkisuus

Sovitteluneuvottelut voivat tapahtua yleisön läsnä olematta ilman, että näin loukattaisiin perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattuja oikeuksia. Vastaavasti oikeuskansleri piti mahdollisena sovittelijan käymiä sovitteluneuvotteluja, joissa toinen osapuoli ei ole läsnä. Ei-julkisuus ja menettelyn rajoitettu kontradiktorisuus näyttäisivät kuuluvan olennaisesti sovittelutoiminnan luonteeseen.

Tuomioistuinsovittelun luottamuksellisuus

Lausunnossa todettiin, että on perusteltua pitää — tietyin rajoituksin — kiinni mietinnössä

esitetystä säännöstä, jonka mukaan sovittelija tai hänen avustajansa eivät saa ilmaista sitä, mitä osapuolet ovat heille sovittelussa esittäneet. Sovittelun asianosaisen salassapitovelvollisuutta oikeuskansleri ei pitänyt perusteltuna tilanteessa, jossa menettely on ollut julkinen eivätkä osapuolet pääse soppuun ja riita etenee oikeudenkäyntiin. Salassapito voisi tulla kyseeseen vain, jos sovittelumenettelyt ovat olleet ei-julkisia. Ylipäätään mietinnössä jää jossain määrin epäselväksi, miten kattavan todistamiskiellon salassapito/hyvaksikäyttökieltosäännös muodostaisi.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvontavaltat

Oikeuskansleri piti ehdotettua tuomioistuinsovittelua osittain ongelmallisena menettelynä laillisuusvalvonnan kannalta. Kuitenkin sovittelijan toiminta tulisi kuulumaan ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan piiriin. Sovittelijan toiminta kuuluisi perustuslain 118 §:n 3 momentin soveltamisalaan (julkisen tehtävän hoitamiseen) siinäkin tapauksessa, että sovittelijana toimii muu henkilö kuin virkamies. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 a ja b kohtien määritelmä julkista valtaa käyttävästä henkilöstä tulee ulottaa myös tuomioistuimen määräämänä sovittelijana toimivaan henkilöön.

Kokoavia huomioita

Yleisesti ottaen oikeuskansleri piti esitettyä lakia tarpeellisena ja hyväksyttävänä. Jatkovalmistelussa on kuitenkin tärkeitä muodostaa selvä näkemys tuomioistuinsovittelun luonteesta. Erityisesti sovittelun julkisuus- ja salassapitokysymykset riippuvat pitkälti siitä, suhtaudutaanko tuomioistuinsovitteluun osana oikeudenkäyntimenettelyä, vai vain 'löyhemmin' oikeudenhoitoon liittyvänä toimintana. Niin ikään on tarpeen selvittää vielä tarkemmin tuomioistuinsovitteluun liittyviä oikeusturvajärjestelyitä.

6) Ehdotus hallituksen esitykseksi ulosottolain muuttamisesta (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto
5.9.2003 oikeusministeriölle, dnro 14/20/03

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulosot-

tolain muuttamisesta (Oikeusministeriö, Lausuntoja ja selvityksiä 2003:18).

Lausuntonaan oikeuskansleri esitti seuraavan.

1 YLEISTÄ

Ehdotus koskee maksuvelvoitteen täytönpanon uudistamista. Ulosmittausta, myyntiä ja tilitystä koskevat ulosottolain 4—6 luvut uudistettaisiin kokonaisuudessaan.

Oikeuskansleri pitää ulosottolain uudistamista näiltä osin tarpeellisenä. Voimassa olevat säännökset ovat ehdotuksessa todetuin tavoin monilta osin puutteellisia. Laissa ei ole esimerkiksi säännöksiä velalliselle annettavasta maksukehotuksesta eikä myöskään maksuajasta. Myöskään maksusopimuksista ei ole säännöksiä. Ulosmitatun omaisuuden myyntitapaa koskevat säännökset ovat voin jätettyä, eikä laissa ole yleistä säännöstä, jossa kiellettäisiin ulosmitatun omaisuuden myynti alle käyvän hinnan. Ostajan oikeusasema on epäselvä ulosottomyynnissä. Ulosottomenettelyn luonne huomioon ottaen tilanne, jossa menettely perustuu keskeisiltä osin pelkästään (jossain määrin vaihtelevaan) ulosottokäytäntöön, ei ole menettelyn kohteena olevien oikeusturvan kannalta hyväksyttävä.

Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on tehokas, mutta kohtuullinen ulosotto, jossa huolehditaan asianosaisten ja sivullisten perusoikeuksista ja oikeusturvasta. Lain 4 lukuun ehdotetaan otettavaksi säännökset ulosmittauksen ja myynnin vaihtoehtoista. Lain 5 lukuun ehdotetaan otettavaksi säännökset, jotka mahdollistavat ulosottomiehille nykyistä laajemmat mahdollisuudet valita kuhunkin tilanteeseen paras ulosmitatun omaisuuden myyntitapa. Kyseiseen lukuun otettaisiin myös ostajan oikeusasemaa selkeyttäviä säännöksiä. Lain 6 lukuun otettaisiin säännökset varojen kohdentamisjärjestyksestä esimerkiksi tilanteissa, joissa samalla velkojalla on useita saatavia. Lisäksi lukuun tulisi säännökset tilityksen lyhytaikaisesta keskeyttämisestä, kun muutoksenhakija pyytää sitä ulosottomieheltä. Oikeuskansleri pitää ehdotuksen yleistä tavoitetta ja myös tavoitteeseen pääsemiseksi esitettyjä keinoja kannatettavina. Näin ollen oikeuskansleri käsittelee seuraavassa yksityiskohtaisemmin vain joitakin yksittäisiä säännöksiä. Oikeuskansleri arvioi säännöksiä lähinnä perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

2 PALKAN ULOSMITTAUSTA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET

Palkan, eläkkeen ja muun palkkaan rinnastettavan toistuvaistulon ulosmittausta koskeva sääntely ehdotetaan säilytettäväksi olennaisin osin nykyisellään.

Ehdotuksen 4 luvun 39—41 §:ssä säädettäisiin siitä velallisen palkka- ja muiden tulojen yhteismäärästä, josta ulosmittauksen määrä palkan ulosmittauksessa lasketaan. Tätä velallisen tulojen yhteismäärää kutsuttaisiin laissa tulopohjaksi. Ulosmittauksen määrää koskevissa säännöksissä viitataan tähän tulopohjaan.

Ehdotetun 39 §:n 1 momentin mukaan ”tulopohjaan kuuluvat kaikki velallisen saamat palkat sekä ulosmittauskelpoiset ja ulosmittauskelvottomat eläkkeet ja muut palkan sijaan maksettavat toimeentuloetuudet”. Säännöksen perustelujen (s. 62) mukaan tulopohjassa ei sen sijaan oteta huomioon ehdotuksen 19 §:ssä tarkoitettuja ulosmittauskiellon alaisuuteen kuuluvia avustuksia ja korvauksia, kuten toimeentulotukea, elatustukea tai asumistukea, jotka jäävät kokonaan ulosoton ulkopuolelle.

Tulopohjan määrittely on velallisen oikeusturvan kannalta varsin keskeinen kysymys ja kun tulopohjan laskemisessa otetaan huomioon ulosmittauskelvottomia eriä, saattaisi selvyiden vuoksi olla hyvä, että myös säännöstekstissä todettaisiin, ettei ehdotuksen 19 §:ssä tarkoitettuja ulosmittauskiellon alaisia eriä oteta huomioon tulopohjaa laskettaessa.

Ehdotuksen 42—49 §:ssä säädetään ulosmittauksen määrästä palkan ulosmittauksessa.

Suojaosuuden määrästä säädetään ehdotuksen 42 §:ssä. Suojaosuus on se minimimäärä, joka velalliselle on palkan ulosmittauksessa aina vähintään jätettävä. Oikeuskansleri pitää hyvänä sitä, että säännöksessä on pyritty määrittelemään se, milloin jonkun henkilön katsotaan olevan suojaosuutta korottavalla tavalla ulosottovelallisen elatuksen varassa. Säännösehdoituksessa ei kuitenkaan lausuta mitään niistä tilanteista, jolloin ulosottovelallisen lapsi asuu muualla. Perusteluissa (s.66) todetaan tältä osin, että ”suojaosuutta laskettaessa ei toisaalta nykytilaa vastaavasti otettaisi huomioon sellaista lasta, joka asuu muualla kuin velallisen luona ja jolle velallinen on velvoitettu maksamaan elatusapua”. Perusteluissa viitataan näkemyksen tueksi eräisiin korkeimman oikeuden ratkaisuihin. Asian merkittävyyden vuoksi saattaisi myös tältä osin olla perusteltua todeta asia säännöstekstissä varsinkin,

kun säännöksessä toisaalta todetaan, ettei sillä seikalla, osallistuuko myös toinen puolisoista lapsen elatukseen ole merkitystä arvioitaessa sitä, katsotaanko lapsen olevan ulosottovelallisen elatuksen varassa.

Määräajoin maksettavan palkan ulosmittauksesta säädetään ehdotuksen 43 §:ssä. Ulosmittauksen määrää ehdotetaan merkittävästi muutettavaksi. Palkat jaettaisiin suuruutensa perusteella kolmeen ryhmään. Alimmassa ryhmässä palkasta ulosmitattavaa määrää pienennettäisiin ja ylimmässä ryhmässä suurennettaisiin nykyiseen nähden. Velallisen palkasta on nykyisin jätettävä ulosmittaamatta kaksi kolmasosaa. Ehdotuksen 43 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan palkasta voitaisiin tulevaisuudessa ulosmitata jopa puolet. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta voidaan pitää jossain määrin arkana sitä, että ehdotuksen 44 §:n mukaan *muusta kuin määräajoin maksettavasta palkasta* tulee (lähtökohtaisesti) jättää ulosmittaamatta kaksi kolmasosaa kustakin palkkaerästä riippumatta palkkaerien suuruudesta. Näin ollen määräajoin palkkaa saava saattaa joissakin tilanteissa olla tältä osin huonommassa asemassa kuin epäsäännöllisin väliajoin palkkaa saava. Ehdotetussa säännöksessä annetaan kyllä ulosottomiehelle toimivalta toimittaa ulosmittaus myös epäsäännöllisesti palkkaa saavan osalta ehdotuksen 43 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan, *”jos velallisen palkka vuoden aikana todennäköisesti muodostuu keskimäärin 43 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettun suuruiseksi”*. Tällaisen arvion tekeminen vuoden aikana kertyvistä palkoista lienee kuitenkin käytännössä varsin vaikeaa.

Ulosottovelalliselle kuuluvista vapaakuukausista eli ajasta jolloin palkan ulosmittaus keskeytetään, säädetään 46—47 §:ssä. Ehdotuksen perusteluiden mukaan (s.72) *”voimassa olevan 4 luvun 6 a §:n mukaan ilman hakijan suostumusta ulosmittaus saadaan keskeyttää enintään kolmen kuukauden ajaksi vuodessa. Laissa ei tarkemmin ohjata ulosottomiehen harkintaa vapaakuukausien määrän suhteen. Käytännössä onkin esiintynyt epäyhtenäisyyttä. Asiasta ehdotetaan tämän vuoksi säädettäväksi tarkemmin laissa”*. Perusteluissa esitettyyn nähden oikeuskansleri pitää jossain määrin yllättävänä sitä, että ehdotuksen 47 §:ssä todetaan ajan perusteella määräytyvien vapaakuukausien lisäksi vain lyhyesti, että *”muutoin vapaakuukausia voidaan myöntää velallisen pyynnöstä harkinnan mukaan enintään kolme”*, tuomatta säännöstekstissä millään tavalla esiin harkinnassa huomioon otettavia seikkoja.

3 KOKO ESINEEN ULOSMITTAUS JA MYYNTI

Periaatteessa merkittävä uudistusehdotus on mahdollisuus koko yhteisesti omistetun esineen eli myös sivullisen yhteisomistajan omistaman osuuden ulosmittaukseen. Ehdotuksen 4 luvun 66 §:n mukaan *”eräistä yhteisomistussuhteista annetussa laissa (1801/1958) tarkoitettu kiinteistö tai irtain esine voidaan ulosmitata, jos koko esineen myynti todennäköisesti tuottaa velallisen osalle huomattavasti korkeamman kertymän kuin osuuden myynti. Ulosmittausta ei kuitenkaan saa toimittaa, jos kiinteistöä koskeva sopimus hallinnan jakamisesta on kirjattu, eikä ilman toisen yhteisomistajan pyyntöä, jos hakijan saatava todennäköisesti kertyy osuuden myynnistä. Lisäksi kiinteistön ulosmittaus edellyttää, että myynnistä on odotettavissa 5 luvun 56 §:n 2 momentissa tarkoitettu hinta”*. Viitatus momentin mukaan tarjous saadaan hyväksyä, jos se määräosuuksien mukaisesti jaettuna peittää kuhunkin osuuteen kohdistuvat etuoikeussaatavat.

Muutosta perustellaan (s.99) lähinnä sillä, että *”koko esineen myynnistä saadaan yleensä velallisen osalle huomattavasti parempi hinta kuin pelkän velallisen osuuden myynnistä”*. Perusteluissa katsotaan edelleen, että *”asianmukaisesti rajattuna mahdollisuus ei myöskään tosiasiallisesti merkittävästi heikentäisi toisen yhteisomistajan taikka tämän velkojien asemaa. Sääntely merkittävien yhteisomistussuhteen purkamista tuomioistuimen sijasta ulosottomenettelyssä koko esineen ulosmittauksen ja myynnin avulla”*.

Ehdotus on oikeuskanslerin mielestä perusoikeutena turvatun omaisuuden suojan kannalta jossain määrin arveluttava. Ehdotuksen 5 luvun 2 §:n mukaan *”ulosottomiehen tulee myyntitapaa valitessaan ja myyntiä järjestäessään pyrkiä mahdollisimman hyvään tulokseen ottaen huomioon kauppahinnan, myyntikustannukset ja myynnin vaatiman ajan”*. Kyseisen luvun 18 §:n säännöksen mukaan *”ulosottomies ei saa hyväksyä korkeinta tarjousta kiinteistön tai arvokkaan irtaimen omaisuuden huutokaupassa, jos hän arvioi, että tarjous alittaa selvästi omaisuuden käyvän hinnan paikkakunnalla ja että olennaisesti korkeampi hinta voidaan ilmeisesti saada uudessa myynnissä”*. Kyseiset säännökset mahdollistavat nähdäkseni sen, että kenties täysin ulkopuolisen osaomistajan omaisuus myydään vastoin hänen tahtoaan alle käyvän hinnan. Tämän vuoksi pidän aiheellisenä, että jatkovalmistelussa vielä selvitettäisiin, onko mahdollista osoittaa tarkempia rajoja

ulosottomiehen harkinnalle hyväksyä tarjous. Tällaisia kriteerejä voisivat olla esimerkiksi yhteisomistussuhteen kesto ja syntytapa. Ehdotettua menettelyä ei mielestäni voi täysin rinnastaa tuomioistuinteitse eräistä yhteisomistussuhteista annetun lain nojalla tapahtuvaan yhteisomistussuhteen purkamiseen. Myyntiin luvan antavalla tuomioistuimella on yhteisomistajan vaatimuksesta mahdollisuus vahvistaa alin hinta, jolla esine saadaan myydä. Tällaista mahdollisuutta ei sisälly ehdotettuihin ulosottolain säännöksiin.

7) Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 22.9.2003, dnro 17/20/03

Mietinnöstä ilmenee, että työryhmän ehdotukset ovat vielä tässä vaiheessa periaateluontoisia, joten lausunnossa on keskitytty vain pääkohtiin. Yleisenä huomiona oikeuskansleri toteaa, että työryhmä on perusteellisesti selvittänyt ja pohtinut hallintolainkäytön erityispiirteitä ja niiden merkitystä oikeudenkäynnin julkisuudelle hallintolainkäytössä.

Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnössään (KM 2002:1) esittämää yhtenäistä oikeudenkäynnin julkisuuslakia voidaan lähtökohtaisesti sinänsä pitää perusteltuna ratkaisuna. Koska hallintolainkäyttöön sisältyy kuitenkin erityispiirteitä hallintomenettelyn jatkona ja koska hallintolainkäyttöprosessia edeltänyt hallinto yleisimminkin ovat viranomaisaloitteisia, voidaan myös työryhmän erillisratkaisua puoltaa. Hallintolainkäytössä ratkaistaan myös sellaisia yksilön perustoimeentuloturvaan kuuluvia tai esimerkiksi hänen vammaisuutensa perusteella myönnettäviä etuuksia, joiden käsittelyn yhteydessä joudutaan selvittämään mm. terveydentilaan ja esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyviä tietoja, jotka ovat julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä (vahinkoedellytystä). Tässä yhteydessä oikeuskansleri kiinnittää huomiota siihen, että julkisuuslain salassapitosäännöksissä on lukuisia vahinkoedellytyslausekkeita, joita on lisäksi kahta laatua. Hallintoprosessissa olisi näidenkin soveltaminen käsitykseni mukaan perusteltava.

Työryhmän ehdotusta siitä, että asiarekisteriin merkittävä tieto tulisi voida pitää salassa myös, jos se on tarpeen tuomioistuimen päätöksen perustelujen mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi, voidaan oikeuskanslerin

käsityksen mukaan pitää perusteltuna. Oikeuskansleri omalta osaltaan yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että tuomioistuimen ratkaisun sisällön ja sen perustelujen mahdollisimman laaja julkisuus on tärkeää silloinkin, kun perusteluihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja ja että henkilön tai yrityksen nimi- tai tunnistetietojen julkisuudelle ei sen sijaan ole tällaisessa tilanteessa yhtä painavia perusteita.

Mitä tulee siihen työryhmän ehdotukseen, että päätöksen tehneellä hallintoviranomaisella olisi oikeus olla läsnä suljetussa suullisessa käsittelyssä, oikeuskansleri toteaa, että tuomioistuimelle voisi olla aiheellista varata perustellusta syystä mahdollisuus poiketa tästä säännöstä.

Eräänlainen erityispiirre ovat tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvat korvausasiat, joissa vakuutuslaitoksen päätöksestä on muutoksenhaku tapaturmalautakuntaan ja edelleen vakuutusoikeuteen. Näiden asioiden muutoksenhaussa sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Kysymyksestä oikeudesta korvaukseen voi kuitenkin hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta, joka valitusluvan myöntäessään ja valitusasian ratkaistessaan soveltaa oikeudenkäymiskaarta. Jos tulevaisuudessa päädytään erillisiin oikeudenkäynnin julkisuutta hallintolainkäytössä koskeviin säännöksiin, julkisuuslauselu samassa asiassa ratkaistaisiin siis eri oikeusasteissa eri perustein. Oikeuskansleri pitää aiheellisena, että jatkovalmistelussa myös tätä asiaa selvitetäisiin.

Oikeuskanslerin oman toimialan kannalta ehdotuksella ei oikeuskanslerin käsityksen mukaan ole erityisiä vaikutuksia.

8) Ehdotus uusiksi HELO-ohjeiksi (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 18.11.2003, dnro 24/20/03

Oikeusministeriö on kirjeellään OM040:00/2001 pyytänyt eri viranomaisia, muun muassa oikeuskansleria, antamaan lausuntonsa hallituksen esitysten laatimisohteiden uudistamistyöryhmän ehdotuksesta uusiksi HELO-ohjeiksi (lausuntoja ja selvityksiä 2003:30).

Totean, että työryhmän tavoitteena on ollut laatia ajanmukaiset ohjeet, joissa on otettu huomioon valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohteet ja niistä saadut kokemukset, uusien lakien, erityisesti vuoden 2000 perustuslain, asetamat vaatimukset sekä informaatioteknologian kehitys. Ehdotuksessa on säilytetty vuodelta

1992 olevien ohjeiden perusrakenne samalla kun ohjeita on täydennetty ja erät jaksot kirjoitettu uudelleen. Ohjeisiin on lisätty kuvaus hallituksen esityksen valmisteluvaiheista ja aikataulun suunnittelusta, hallituksen esityksen yleisistä valmisteluperiaatteista sekä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevista esityksistä. Lisäksi ehdotus sisältää liitteinä mallit laajasta ja suppeasta hallituksen esityksestä, kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevasta hallituksen esityksestä sekä hallituksen esityksen liitteeksi otettavista rinnakkaiseteksteistä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Voimassa olevat hallituksen esitysten laatimisohteet ovat vuodelta 1992, joten ohjeiden uusiminen on ollut paikallaan. Ohjeiden uusimisesta on oletettavasti myös välillisesti hyötyä sikäli, että esitysten valmistelijat tutustuessaan ohjeiden muutoksiin mahdollisesti samalla kertaavat ohjeet myös siltä osin kuin niitä ei ole muutettu. Ohjeiden yleinen selkeys on nähdäkseni kyetty säilyttämään.

Ehdotuksesta on pääteltävissä, että työryhmä on asianmukaisesti käsitellyt tehtävänsä, jokaan ehdotuksesta ei ilmene, miten informaatioteknologian kehitys on otettu ohjeissa huomioon.

Nykyisten laatimisohteiden perusrakenne on nähdäkseni osoittautunut varsin toimivaksi. Mahdollisuus soveltaa ohjeita, esimerkiksi väliotsikoita käyttämällä, on tehnyt mahdolliseksi ottaa joustavasti huomioon valmisteilla olevan esityksen erityispiirteet ohjeiden mukaisen perusrakenteen hämärtymättä. Samaa käytäntöä on mahdollista jatkaa.

Ehdotusta laadittaessa ei ole voitu sivuuttaa säädösvalmistelua kohtaan esitettyä arvostelua. Vastauksena voidaan pitää esitykseen sisältyviä uusia jaksoja, joissa on selostettu esityksen valmisteluvaiheita ja aikataulun suunnittelua (jakso II ja liite 7) sekä esityksen yleisiä laatimisperiaatteita (jakso III). Käsitelmäni mukaan huomion kiinnittäminen esityksen käsittelyn alkuvaiheen merkitykseen sekä riittävän ajan ja henkilöresurssien varaamiseen on perusteltua. Esi- ja perusvalmistelun asianmukaisuudella on ratkaiseva merkitys esityksen jatkokäsittelyssä. Kun esityksiä tulee edelleenkin valmisteltavaksi nopeassa määrääjassa, ratkaisevaa on tällöin, millaisia voimavaroja valmisteluun on mahdollista irrottaa, jotta esitys voidaan saattaa asianmukaisesti valmiiksi. Osaltaan tavoitetta huolehtia säädösvalmistelun tason varmistamisesta tu-

kee 3.4.2003 annetun uuden valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n 2) kohta, jonka mukaan kansliapäällikön tulee huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä.

Mielestäni myös uuden jakson valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan esityksen rakenteesta (jakso VI) ottaminen ohjeisiin on perusteltua ottaen huomioon kansainvälisten sopimusasioiden lisääntymisen ja hajautumisen eri ministeriöille.

Lainvalmisteluoppaita koskevan liitteen 8 sisällyttäminen ohjeisiin on paikallaan. Erityisesti aloittelevia ja muun kuin oikeustieteellisen koulutuksen saaneita hallituksen esitysten valmistelijoita varten keskitetty tieto esityksen valmistelussa huomioon otettavasta lisäaineistosta on hyödyllinen.

9) Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi (PLM)

Vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon perusteella puolustusministeriössä oli valmisteltu valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Samassa yhteydessä turvallisuus- ja puolustusasiain komiteassa oli valmisteltu yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia-asiakirja. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö pyysi lausuntoa viimemainitun asiakirjan esittely muodosta valtioneuvoston yleisistunnossa, jotta esittely täyttäisi valtioneuvoston päätöksenteon oikeudelliset vaatimukset.

Lausunnossaan 8.8.2003 oikeuskansleri toteasi, että periaatepäätökseen asiallisesti liittyvä strategia-asiakirja voitiin ottaa periaatepäätöksen perustelutekstinä sen liitteeksi, jolloin asia tulisi myös tältä osin valtioneuvoston käsiteltäväksi.

Asiasta annetussa oikeuskanslerin lisälausunnossa 24.10.2003 on käsitelty mahdollisuutta antaa em. asioista kaksi erillistä periaatepäätöstä, mahdollisuutta antaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta perustuslain 65 §:n yleistöimivallan nojalla valtioneuvoston yleisohjeet sekä turvallisuus- ja puolustusasiain komitean mahdollisuutta antaa strategia-asiakirja komitean ohjeena ministeriöiden noudatettavaksi.

Oikeuskansleri katsoi, että turvallisuus- ja puolustusasiain komitea valmistelee asioita puolustusministeriölle, eikä se voi antaa ohjeita muille ministeriöille. Muut mainitut vaihtoehdot olivat lausunnon mukaan oikeudellisesti mah-

dollisia, mutta niiden mukainen menettely ei näyttänyt tarkoituksenmukaiselta. Valtioneuvosto teki 27.11.2003 periaatepäätöksen oikeuskanslerin lausunnossa 8.8.2003 todetulla tavalla (13 ja 23/20/03).

10) Valtiovarainministeriön mahdollisuudesta antaa valtioneuvoston yleistoimivaltaa sekä valtiovarainministeriön toimialaa ja tehtäviä koskevien säännösten nojalla hallinnollisia määräyksiä valtion viranomaisten tietohallinnosta (VM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto on kokonaisuudessaan kohdassa 9.4, s. 142 (22/20/01).

11) Verojen maksupaikat ja palvelumaksu

Asia selostetaan kohdassa 9.5, s. 146 (7/50/03).

2.6 Muut lausunnot ja kannanotot

1) Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän (PTJ) uudistaminen (VNK)

PTJ-järjestelmän uudistamishankkeen vaatimuserittely -raportista valtioneuvoston kanslialle 25.2.2003 annetussa oikeuskanslerin lausunnossa on selostettu oikeuskanslerinviraston valtioneuvostovalvonnan kannalta merkityksellisiä uudistamiskohteita (2/20/03).

PTJ-järjestelmän uudistamishankkeen tarkennetussa vaatimusmäärittelyssä on tarkemmin selostettu valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tietojärjestelmän tietoteknistä uudistamista, joka sisältää myös joitain uusia sisällöllisiä toimintoja, mm. istuntojen suunnittelua ja listojen kommentointia koskevat toiminnot. Oikeuskanslerin lausunnossa 21.11.2003 on käsitelty mm. näitä toimintoja oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnan kannalta (26/20/03).

2) Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvien valtiosopimusten todistusvoimaiset allekirjoituskielet (UM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto ulkoasiainministeriölle 16.5.2003, dnro 11/20/03

Ulkoasiainministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa siitä, pitäisikö valtiosopimusten todistusvoimaisten kielten osalta kansallisella tasolla

siirtyä sellaiseen käytäntöön, että Suomen tekemistä valtiosopimuksista laadittaisiin ruotsinkielinenkin todistusvoimainen sopimusteksti. Asian taustalla oli Ahvenanmaan maakuntahallituksen Ahvenanmaan maakuntapäivien lakivaliokunnan kannanoton perusteella ulkoasiainministeriölle tekemä aloite valtioonhallinnossa noudatetun valtiosopimuskäytännön täydentämiseksi. Maakuntahallituksen esitys koski kahdenvälisiä sopimuksia, joiden määräykset kuuluvat Ahvenanmaan toimivaltaan.

Lausunnossaan oikeuskansleri totesi, että valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32- 33/1980) nojalla neuvotellun sopimustekstin, sen eri kieliversioista sopiminen ja niiden oikeellisuuden vahvistaminen on pitkälti sopimusasia. Kansalliskieltenkään asemaa todistusvoimaisina sopimuskielinä ei ole määritelty erikseen yleissopimuksessa. Näin ollen sopimusvaltiolle on uskottu päättävältä sopimusneuvotteluissa noudattamansa kielivalinnan suhteen.

Mitä tulee mahdollisen Suomessa noudatettavan kahdenvälisiä valtiosopimuksia koskevan kielivalinnan sisältöön, eli siihen, tuleeko sopimusneuvotteluissa sopimusten todistusvoimaisia kieliversioita silmälläpitäen ylipäätensä suosia kotimaisia kieliä vai vieraita kieliä oikeuskansleri katsoi, että kielivalinta pitkälti on yksittäisten neuvottelumandaattien antamiseen liittyvä harkintakysymys. Ministeriöiden sopimustoimivaltaan kuuluva harkintavalta sisältää sekä laillisuuteen että tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä näkökohtia.

Laillisuusharkintaa rajaa lausunnossa esillä olleessa tapauksessa perustuslain 17 § kansalliskielten asemasta sekä Ahvenanmaan itsehallintolain 36 § virkakielestä, 38 § kirjeenvaihtokielestä ja 58 § kansainvälisiä sopimuksia koskevista neuvotteluista.

Perustuslain 17 §:n 1 momentissa turvataan suomen ja ruotsin asema maan kansalliskielinä. Säännöksen 2 momentin nojalla jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea ja ruotsia, sekä saada toimituskirja tällä kielellä turvataan lailla. Lisäksi todetaan, että julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisten väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös ilmaisee maan virallisen kaksikielisuuden ja sisältää ajatuksen kansalliskielten yhdenvertaisuudesta. Lainsäädännön soveltajiin kohdistuu ylipäätensä velvollisuus tulkita lakia perusoikeusmyönteisesti.

Ahvenanmaan itsehallintolain 36 §:n 1 momentin nojalla maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen. Maakunnassa valtion ja maakunnan viranomaisten sekä kunnallishallinnon virkakieli on ruotsi. Kirjeenvaihtokielen osalta on lain 38 §:n 1 momentin nojalla voimassa, että maakunnan viranomaisten ja maakunnassa toimivien valtion viranomaisten välillä vaihdettavat kirjoitukset on laadittava ruotsin kielellä. Toisaalta itsehallintolain 38 §:n 2 momentin perusteella lain 59 §:n mukaan maakuntapäivien hyväksyttäväksi toimitettava sopimus saadaan kuitenkin lähettää maakunnalle alkuperäiskielellä, jos sopimusta ei lain mukaan julkaista ruotsin kielellä (vrt. Suomen säädöskokoelmasta annetun lain 9 §:ään).

Oikeuskansleri totesi, että perustuslain 17 §:ssä turvatuilla oikeuksilla kieleen ja kulttuuriin on yhteys myös Ahvenanmaan maakunnan erityisasemaan, joka on säännelty perustuslain 120 §:ssä ja itsehallintolaissa. Ahvenanmaan erityisasema ja siihen liittyvät järjestelyt myös kielillisten oikeuksien suhteen perustuvat pyrkimykseen suojata maakunnan ruotsinkielisyys ja omaleimainen kulttuuri. Tästä seuraa rajoituksia suomen kielen aseman suhteen verrattuna siihen, miten kahden kansalliskielen asema muutoin Suomessa on järjestetty (Hallberg-Karapuu-Tuori-Viljanen: Perusoikeudet, 1999, s.534).

Ahvenanmaan ruotsinkielisillä asukkailla on itsehallintolainsäädännön mukaan kielellinen ja kulttuurinen erityissuoja, joka menee merkittävästi pidemmälle kuin perustuslain ja sitä tämentävän maan kielilain maan ruotsinkielisille vähemmistölle yleensä antama. Mainittu erityissuoja, jota on vaikea lukea yhdenvertaisuusoikeuksien ryhmään, on nykyisin toteutettu säätämällä itsehallintolainsäädännössä mm. maakunta sen väestön kielisuhteiden muuttumisesta riippumatta virkakieleltään ruotsinkieliseksi (Jyränki: Uusi perustuslakimme, 2000, s.315).

Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvien kansainvälisten sopimusmääräysten voimaantuloon maakunnassa nähden on otettava huomioon itsehallintolain 58 §:n 2 momentti. Säännöksellä on keskeinen merkitys vastaisuudessa hyväksyttävien sopimusten todistusvoimaisten kieliversioiden osalta. Säännöksen nojalla toimivaltaisen ministeriön tulee tiedottaa Ahvenanmaan maakuntahallitukselle vieraan valtion kanssa tehtävää sopimusta koskevista neuvotteluista, jos kysymys on maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista. Lisäksi maakuntahallitukselle on varattava tilaisuus osallistua neuvotteluihin, jos siihen on erityistä syytä. Oikeuskansleri katsoi, että tie-

dottamisen yhteydessä maakuntahallitukselle syntyy tilannekohtaisesti konkreettinen mahdollisuus esittää näkemyksensä mm. tulevan sopimuksen tarvittavista todistusvoimaisista kieliversioista.

Todistusvoimaisen sopimustekstin asemaa korostaa se, että sopimustulkinnan on aina perustettava todistusvoimaiseen kieliversioon. Jos suomi tai ruotsi eivät ole sopimuksen todistusvoimaisia kieliä, kotimaisille kielille tehty käännökset ovat vain tulkinnan apuvälineitä (UM 20.5.2002: Valtiosopimusopas kohta 1.3.). Oikeuskansleri katsoi, että jos Ahvenanmaan maakuntapäiville pääsääntöisesti todistusvoimaisesta kieliversiosta tehty valtiosopimuksen ruotsinkielinen käännös sisältäisi maakunnan toimivaltaan kuuluvan määräyksen osalta asiavirheitä voidaan jopa tulla sellaisiin tilanteisiin, ettei maakuntapäivät itsehallintolain 59 §:ssä edellyttämällä tavalla ole hyväksynytään sitä säädöstä, jolla määräys muutoin on saatettu valtiosääntövoimaan.

Kansainvälisillä sopimuksilla säädetään mitä monimuotoisemmista ja eritasoisista asioista. Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että tämän johdosta toimivaltaisen ministeriön on syytä tapauskohtaisesti arvioida kunkin sopimuksen todistusvoimaisten kielten tarvetta sopimusneuvottelujen alkaessa. Lähtökohtaisesti voidaan katsoa, että mitä enemmän yksityisille henkilöille kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia määräyksiä valtiosopimukseen sisältyy, sitä enemmän julkiselle vallalle syntyy perustuslaillinen velvollisuus huolehtia väestön yhteiskunnallisista ja sivistyksellisistä tarpeista erityisesti oikeusturvanäkökohtia huomioon ottaen. Oletettavaasti valtiosopimusmääräysten soveltaminen tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa on todennäköisempää, jos sopimus koskee yksilöitä. Toisaalta mitä enemmän valtiosopimuksen määräykset ovat yleiseltä merkitykseltään vähäisiä tai teknisluonteisia, todennäköisyys, että käytännössä esiintyy kielillisten oikeuksien toteutumiseen liittyviä oikeusturvanäkökohtia jää vähäisemmäksi.

Oikeuskansleri katsoi, että Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvien sopimusmääräysten kohdalla maakunnan kielellinen erityisasema on muiden laillisuuskysymysten ohella perusteltua ottaa huomioon erikseen kielivalintaa tehtäessä. Laillisuusintressien tilannekohtainen punninta suhteessa tulevan sopimuksen sisältöön ja päämäärään johtaisi oletettavasti siihen, että ruotsin kielen käyttö kahdensivulisten valtiosopimusten todistusvoimaisena allekirjoi-

tuskielenä lisääntyisi ainakin Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaa koskeissa tilanteissa.

Ulkoasiainministeriö oli lausuntopyyntönsään kertonut kielipalveluiden vaikeutuvan käytännössä kääntäjäresurssien puutteen vuoksi. Lausunnossaan oikeuskansleri viittasi tältä osin kielilakikomitean mietinnöstä (2001:3) oikeusministeriölle 29.10.2001 antamaansa lausuntoon (dnro 41/20/2001). Mainitussa lausunnossa oikeuskansleri oli katsonut olevan erityisen tärkeää, että komitean esittämät taloudelliset edellytykset kielellisten oikeuksien turvaamiseksi toteutuvat. Uuden kielilain nojalla syntyy viranomaisille velvollisuus oma-aloitteisesti huolehtia yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta myös käytännössä siten, ettei kielellisiin oikeuksiin tarvitsisi erikseen vedota. Oikeuskansleri toteusi, että vaikka kielilakia ei sovelleta valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan välisiin suhteisiin, samanlaisia kannanottoja voidaan esittää maakunnan toimivaltaan kuuluvissa valtiosopimusasioissakin perustuslain 17 §:n kielsäännösten ja itsehallintolain nojalla.

3) Käräjäoikeuslakityöryhmän mietintö (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 2.6.2003, dnro 12/20/03

Käräjäoikeuslakityöryhmä esittää mietinnössään käräjäoikeuslakia täydennettäväksi säännöksillä siitä, että käräjäoikeudessa voi olla toimintayksikköinä osastoja. Osastoja voitaisiin perustaa lainkäyttöasioissa tarvittavan asiantuntemuksen edellyttämän erikoistumisen turvaamiseksi. Osastoja voitaisiin myös perustaa, jotta suomen- ja ruotsinkielinen väestö saisi oikeuspalveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Oikeuskansleri pitää ehdotusta kannatettavana. Siltä osin kun kysymys on lainkäyttöasioissa tarvittavan asiantuntemuksen turvaamisesta, olisi kysymys perusteluissa todetuin tavoin lähinnä vallitsevan tilanteen kirjaamisesta lakiin. Uutta olisi se, että osastoja voitaisiin perustaa myös kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi. Kun tällaisten osastojen perustamisella palvellaan kielellisten oikeuksien perusoikeutta, on ehdotus tältäkin kannalta perusteltu. Se seikka, että näiden osastojen perustamisesta ja lakkauttamisesta päättäisi oikeusministeriö, ei nähdäkseni loukkaa tuomioistuimille tuomiovallan käyttämisessä kuuluvaa riippumattomuutta. Oikeuskansleri kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kielel-

listen oikeuksien toteuttamisessa on oleelliselta osaltaan kysymys resursseista eli siitä, että kyseistä kieltä eli käytännössä ruotsin kieltä taitavia henkilöitä myös tosiasiaassa saadaan osastoille töihin. Tämän vuoksi olisi tärkeää turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen organisaatiomuutoksen lisäksi myös taloudellisin panoksin.

Mietinnössä ehdotetaan säännöksiä laamannin virkojen järjestelyistä silloin, kun käräjäoikeuksia yhdistetään. Laamannin virat siirtyisivät uuteen yhdistettyyn käräjäoikeuteen ja yhteen virkaan liittyisi viraston päällikkönä toimiminen. Siirtymävaiheessa tämä virka julistettaisiin asianomaisessa käräjäoikeudessa toimivien laamannien haettavaksi. Ehdotusta on perusteltu lähinnä sillä, että käräjäoikeuksien yhdistämisiä ei ole aina voitu tehdä suunnitellussa aikataulussa siksi, että useissa yhdistettävissä käräjäoikeuksissa on laamannit virassa ja yhdistettyyn käräjäoikeuteen tulisi näin useampia laamanneja kuin yksi. Tällöin olisi epäselvää, kuka heistä toimii uuden yhdistetyn tuomioistuimen päällikkönä. Oikeuskansleri pitää sinänsä tarpeellisena näitä tilanteita koskevien säännösten antamista. Vallitseva tilanne, jossa tuomioistuinyksiköitä ei voida kaikissa tilanteissa yhdistää kooltaan taroituksenmukaiseksi sen vuoksi, että laissa ei ole tarvittavia menettelysäännöksiä, on kestävä. Hän ei kuitenkaan ole vakuuttunut siitä, että ehdotettu järjestelmä, jossa samaan (yhdistettyyn) käräjäoikeuteen kuuluisi ilmeisesti pysyvästi useita laamannivirkoja, olisi tuomioistuineläinlaitoksen läpinäkyvyyden kannalta hyvä ratkaisu. Järjestelmän selkeyden kannalta saattaisi olla parempi, jos laamannin virkanimike olisi vastaisuudessaakin varattu ainoastaan käräjäoikeuden päällikölle. Oikeuskanslerin mielestä voitaisiin korkeintaan ajatella, että ”putoavien” päälliköiden annettaisiin käyttää laamannin titeliä siihen saakka kunnes he jäävät eläkkeelle tai siirtyvät muihin tehtäviin.

Ehdotuksessa ehdotetaan edelleen säädösten muuttamista koskien käräjäoikeuden kanslioiden ja istuntopaikkojen sijaintia. Asiasta päätettäisiin vastaisuudessa valtioneuvoston asetuksella nykyisen valtioneuvoston päätöksen asemesta. Ehdotusta on perusteltu sillä, että käräjäoikeusverkon rakenne vaikuttaa oikeuspalveluiden saatavuuteen. Lisäksi lakiin otettaisiin säännös käräjäoikeuden lautamiehille tehtävän hoidossa oikeuden istunnossa tai tehtävästä johduvissa olosuhteissa sattuvasta tapaturmasta suoritettavasta korvauksesta. Asiasta ei ole tällä hetkellä mitään säännöksiä. Oikeuskansleri pitää näitä ehdotuksia perusteltuina.

4) Luonnos hallituksen esitykseksi perustuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 15.8.2003 on kokonaisuudessaan jaksossa 9.3, s. 138 (16/20/03).

5) Lounais-Suomen vankilanjohtajan viran täyttö (OM)

Lounais-Suomen vankilanjohtajan virkaa hakenut rikosseuraamusviraston virkamies oli viranhakemuksessaan ilmoittanut haluavansa tulla nimitetyksi virkaan, jos hänen hakemuksensa mainitsemat ”tehtävän menestyksekkääseen hoitamiseen liittyvät edellytykset toteutuvat.” Ensimmäinen edellytys koski apulaisjohtajan viran perustamista Lounais-Suomen vankilaan 1.9.2003 alkaen ja toinen vankilajohtajan palkkausta.

Vankilanjohtajan palkan osalta apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi virkanimityksiasian valmistelijana toimineelle rikosseuraamusviraston esittelijälle, että viranhakukuulutuksen mukaan viranhakijat voivat esittää palkkatoivomuksensa. Kyseinen hakija oli *viran vastaan ottaakseen edellyttänyt*, että hänen palkkauksensa olisi vähintään tietyn suuruinen. Ilman työnantajan myötävaikutusta viranhakijalla tai virkaan nimitetylläkään yksin ei ole oikeudellisesti sitovaa mahdollisuutta saada viran palkkausta vahvistetuksi tietylle tasolle. Kyseisen viranhakijan hakemuksensa sisällyttämää palkkausta koskevaa mainintaa voitiin sen sanatarkasta sanamuodosta huolimatta tulkita hakijalle myönteisellä tavalla siten, että kysymys oli hakukuulutuksessa mainitusta palkkatoivomuksesta.

Vankilan apulaisjohtajan viran perustamista koskevan maininnan osalta apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että julkishallinnon virat ovat olemassa lainsäädännössä määrättyjä julkisia ja viraston omia tehtäviä varten. Virkanimityspäätöksessä on kysymys nimitystoimivaltaisen viranomaisen päätöksestä, jonka perusteena on se, ketä viranhakijoista on pidettävä virkaan säädetty yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset ja viranhakukuulutuksessa mahdollisesti julkaistut lisävaatimukset huomioon ottaen ansioituneimpana ja pätevimpänä. Varsinaisia viran vastaanottamista koskevia ehtoja viranhakija tai siihen nimitetty ei voi yksipuolisesti asettaa. Viran vastaanottamista koskevat keskustelut ovat voineet koskea lähinnä viran vastaanottamisajankohtaa ja säännösten rajoissa palkkausta.

Asianomaisen viraston tai laitoksen, tässä tapauksessa Lounais-Suomen vankilan, virkojen määrää tai virkarakennetta koskevat asiat eivät ole sellaisia, joista voitaisiin virkaehtosopimusmenettelyssäkään neuvotella tai sopia, koska kyseessä eivät ole palvelussuhteen ehdot (VEhtoL 2 § 2 mom.). Selvää on, että tällaisia kysymyksiä ei voida yksittäiseen virkanimitysratkaisuunakaan, ei edes laitoksen johtajan nimityksiasiaan, liittää. Viran vastaanottamista koskevien yksiselitteisten ehtojen asettaminen voi johtaa jopa siihen, että hakemusta ei voida ottaa lainkaan huomioon. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa 13.10.1964 nro 1788 kysymys oli kansakoulunopettajan viran täytöstä, jossa hakija oli ehdoksi viran vastaanottamiselle asettanut, että myös hänen aviopuolisonsa valittiin koulun toiseen avoinna olleeseen virkaan. Viranhakemusta ei otettu lainkaan huomioon. Kyseisen hakijan viranhakemuksessaan esittämät vankilanjohtajan apulaisjohtajan viran perustamista koskeneet edellytykset olivat jossakin määrin yleisluontoisempia. Vankilan apulaisjohtajan viran perustamista koskevan asian arviointi ei myöskään tulisi arvioitavaksi välittömästi virkanimityspäätökseen liittyen. Voitiin katsoa, että kysymys apulaisjohtajan viran perustamisesta koski yleisemmin hakijan näkemyksiä laitoksen henkilöstöhallinnollisista kehittämistarpeista.

Viranhakemuksessaan kyseinen viranhakija oli kuitenkin esittänyt näkemyksiään henkilönä tunnistetun Turun vankilan virkamiehen asemasta ja tehtävistä johtajan virkanimityksen jälkeen. Kysymys oli lisäksi avoinna ollutta vankilanjohtajan virkaa niin ikään hakeneesta henkilöstä. Vankilanjohtajan sijaisuusjärjestelyt ja muut vastaavat vankilan henkilöstön toimenkuvia ja työn sisältöä koskevat ehdot tai edellytykset eivät voi mitenkään kuulua vankilanjohtajan viran täyttöä koskevan asian yhteyteen. Asia ei tule virkanimitysratkaisun yhteydessä välittömästi arvioitavaksi eikä siitä voida virkanimityspäätöksen yhteydessä mitään lausua. Tällaisten ehtojen tai edellytysten esittäminen hakemuksen yhteydessä voi kuitenkin antaa virheellisen kuvan virantäyttöprosessin perusteista ja heijastua vankilan toimintaan. Virkanimityspäätöksen lopputuloksesta riippuen viranhakemukseen kirjattu lausuma voisi konkreettisella tavalla koskea kahta vankilan virkamiestä: vankilan uutta johtajaa ja hänen alaisenaan olevaa vankilan virkamiestä.

Hallintomenettelylakia asiakasmyönteisesti soveltaen rikosseuraamusvirastolle ohjeena ilmoitettiin, että viranhakemus voitiin ottaa huo-

mioon, jos hakija kirjallisesti ilmoitti, että hän poisti hakemuksestaan virantäyttöasiaan kuuluttamat kolme kappaletta. Oikeudelliseksi perusteeksi menettelylle voitiin hallintomenettelylain tulkinnalla katsoa asiakirjassa olevan puutteen poistamista koskeva hallintomenettelylain 9 § (asiakirjan muodossa oleva jokin muu puutteellisuus). Viranhakijalle tuli samalla ilmoittaa, että ellei näin menetelty, viranhakemus jätettiin huomioon ottamatta (9/21/03).

6) Opetushallituksen pääjohtajan viranhakijoiden pätevyysarviointi (OPM)

Opetushallituksen 1.1.2003 avoimeksi tullutta pääjohtajan virkaa oli hakenut kaikkiaan 18 henkilöä, joista kahdeksan oli opetusministeriön virantäyttövalmistelussa noussut kärkihakijoiksi. Asian esittelijän laatiman virantäyttömuistion luonnoksen, hakemusasiakirjojen ja kärkihakijoiden haastattelumuistiinpanojen perusteella oikeuskansleri totesi, että virkaa hakevilla kasvatustieteen tohtori TK:lla oli ansioita pääjohtajan virkaa ajatellen. Hän ei kuitenkaan virkanimitysasioissa noudatettavassa pätevyysarvioinnissa ja hakijoiden välisessä ansiovertailussa noussut ensimmäiseksi. TK:n palvelus opetusministeriössä oli ollut lyhyehkö eikä se ollut tapahtunut jonkin erityis sektorin tulostavasti ylimmän johdon virassa vaan erityisavustajana ja sen jälkeen neuvottelevana virkamiehenä, tehtävänään hakemuksensa mukaan mm. edistää opetusministerin tärkeimpien hankkeiden toteutumista. Vertailu viran kärkihakijoihin, joiden järjestyksen oikeuskansleri ei ottanut kantaa, olisi tehnyt TK:n nimitämisen oikeudellisesti kestävämmäksi.

Istunnossaan 6.2.2003 valtioneuvosto nimitti virkaan opetusministeriön yleissivistävän yksikön johtajan, kasvatustieteen maisteri KL:n (47/20/02).

7) Työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen toimivallan järjestäminen eräissä tapauksissa (STM)

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston tarkoituksena oli muuttaa työsuojeluhallinnosta annetun asetuksen 5 §:ää siten, että ministeriö voisi erityisesti valvonnan tehostamisen kannalta merkittävästä syystä siirtää jonkun toi-

mialan tai asian tilapäisesti yhden tai tietyn usean työsuojelupiirin työsuojelutoimiston valvontaan. Muutosehdotusta koskevassa oikeuskanslerin kannanotossa viitattiin ensinnäkin siihen, että työsuojelun piiriviranomaisilla on käytössään työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta annetun lain 3 luvussa säädetty tarvittaessa varsin pitkälle menevät ja nopeaa toimintaa edellyttävät pakkokeinot. Kysymys oli toisaalta työsuojelutoimenpiteiden kohteena olevien työnantajien oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Toisaalta työsuojeluvallan toteuttamisessa voi yksittäistapauksissa olla kysymys suurista taloudellisista intresseistä, jolloin asiaan liittyy myös työsuojeluviranomaisten ja yksittäisten virkamiesten vastuukysymyksiä.

Työsuojeluvallan kohteiden samoin kuin velvoittavia työsuojelupäätöksiä tekevien työsuojeluvirkamiesten oikeusturvan vaatimus sekä lainsäädäntövallan delegointisäännöksiltä perustuslain 80 §:n mukaisesti edellytettävä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus huomioon ottaen jonkin toimialan siirtämismahdollisuutta työsuojelupiiristä toiseen koskeva perussäännös olisi syytä lisätä myös lakiin (4/20/03).

8) Työsuojelupiirin päällikön sidonnaisuuksista (STM)

Työsuojelupiirin päällikön virkaan kärkihakijaksi nousseella viranhakijalla oli muun muassa seuraavat kunnalliset luottamustoimet:

- Kaupunginhallituksen jäsenyys
- Kaupunginvaltuuston jäsenyys
- Kunnallisen ammattikorkeakoulun johtokunnan jäsenyys.

Työsuojelupiirin työsuojelutoimisto vastaa alueellaan työolojen kehittämisestä ja valvonnasta. Työsuojelupiirin toimistolle kuuluvat asiat ratkaisee työsuojelupiirin päällikkö. Työsuojeluvallan toimeenpanossa työsuojeluviranomaisella on asian niin vaatiessa oikeus ryhtyä työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta annetun lain 3 luvun mukaisesti toimenpiteisiin ja päättää lain mukaisista pakkokeinoista. Asianomaisella työsuojelupiirin toimistolla on näin piirin alueella toimiviin työnantajiin lain mukainen valvontavelvollisuus ja laissa säädetty tarvittaessa pakkotoimenpiteitä sisältävät toimivaltuudet. Tarvittavien toimenpiteiden harkinnassa ja toimenpiteistä päättämisessä työsuojelupiirin päälliköllä on työsuojelupiirin työsuojelutoimis-

ton ylimpänä virkamiehenä työsuojeluhallinnosta annetussa asetuksessa säädetty keskeinen asema.

Työsuojelupiirin päällikön vetäytyminen virkavelvollisuuksiin kuuluvasta päätöksenteosta saisi tulla kyseeseen vain ennalta arvaamattomissa yksittäisissä tapauksissa. Rakenteellista esteellisyyttä tai sidonnaisuutta johonkin valvonnan kohteena olevaan työnantajaan ei saisi olla. Kaupunkiin kohdistuvassa työsuojelutoiminnassa valvonnan kohteena on asianomaisen lautakunnan tai hallintoviraston alaisena toimiva rajattavissa oleva työpaikka. Kaupunginvaltuuston jäsenyys ei muodosta piiripäällikölle valtion virkamieslain 8 a §:ssä tarkoitettua sidonnaisuutta. Myös kaupunginhallitus kaupungin yleishallinnon ylimpänä valmistelu- ja toimeenpanoelimenä on toimialaltaan sillä tavoin yleinen, että työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta annetun lain mukaisten työsuojelutoimenpiteiden kohdistaminen välittömästi siihen voivat tulla kyseeseen varsin poikkeuksellisesti.

Kahden kaupungin ylläpitämä ammattikorkeakoulu on hallinnollisesti rajattu itsenäinen työnantaja ja työpaikka, jonka virkamies- ja luottamusmiehjohto ovat vastuussa työsuojelun toteutumisesta työpaikalla. Vakavammissa työsuojelutapauksissa kysymys voi olla myös oppilaitoksen johtokunnan vastuusta. Oppilaitoksen henkilökunnan menettelyä koskevissa lievemmissä työsuojelutapauksissa työsuojelupiirin päällikön johtokunnan jäsenyys voisi muodostaa sellaisen lojaliteettiepäilyn, että päällikön tulisi vetäytyä virkavelvollisuuksiinsa kuuluvan asian käsittelystä. Tämän vuoksi on pidettävä asianmukaisena, että asianomainen ennen virkanimitystä ilmoittaa pyytävänsä eroa kyseisen ammatikorkeakoulun johtokunnan jäsenyydestä.

2.7 Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa

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

Oikeuskansleri Paavo Nikula, apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka ja kansliapäällikkö Nils Wirtanen olivat eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuultavina 19.11.2003 oikeuskanslerin kertomuksen 2002 johdosta (K 12/2003 vp). Oikeuskansleri osallistui myös kertomuksesta käytyihin eduskunnan täysistuntokeskusteluihin.

2) Lausunto hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolaikäyttölain muuttamisesta

Oikeuskansleri on 15.1.2003 ollut kuultavana eduskunnan hallintovaliokunnassa hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolaikäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp). Oikeuskansleri oli antanut samaa asiaa koskevasta luonnoksesta aikaisemmin oikeusministeriölle perusteellisen lausunnon (20.11.2001, dnro 40/20/01), joka on selostettu kokonaisuudessaan kertomuksessa vuodelta 2001 (s. 132—146). Siinä käsitellyt näkökohdat on olennaisilta osin otettu jatkovalmistelussa huomioon. Siltä osin kuin esitys koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen suorittamaa vaalia (45 §:n 2 momentin 2 kohta), perusteluvollisuutta tulisi kuitenkin laajentaa. Oikeuskansleri on pitänyt hallintovaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa ehdotusta muutoin kannatettavana hyvän hallinnon ja perusoikeuksien toteuttamisen sekä laillisuusvalvonnan näkökohdista.

Esityksen johdosta laatimassa muistiossaan oikeuskansleri totesi seuraavaa.

Käsittelyssä oleva perustuslain 21 §:ään sisältyvää hyvän hallinnon perusoikeutta toteuttamaan pyrkivä lainsäädäntöhanke on hallintoasioiden käsittelyn ja oikeuskanslerinviraston harjoittaman laillisuusvalvonnan kannalta erityisen merkittävä. Kyseessä on laajavaikutteinen hallinnollinen yleislaki. Hallituksen esityksen perusteluissa esiintuodut seikat puoltavat käsitystä ehdotetun hallintolain tarpeellisuudesta, vaikka samoja asioita käsittelevää voimassa olevaa hallintomenettelylakia on sinänsä pidettävä hyvin toimivana. Esitetyt ehdotukset ovat hyvän hallinnon toteuttamisen näkökulmasta kannatettavia. On suotavaa, että lakitekstiin tulevat selkeästi kirjatuiksi hyvän hallinnon perusteet ja hallintoasioissa noudatettava menettely koko alaltaan.

Esityksen tavoitteena on ennen kaikkea oikeusturvan edistäminen ja asiakaslähtöisyys. Ne ovat kannatettavia lähtökohtia uudistukselle. Esityksessä lausutut perustelut hyvän hallinnon sisällölle ovat selkeät. Tosin ne antavat ehkä kauden kauden kuvan tulevaisuuden näkymistä hallinnossa, erityisesti käytettävissä olevien resursien kannalta. Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevat perustelut (4.3. jakso) jäävät valitettavan epämääräisiksi, kun yhtäältä todetaan esityksen ilmeisiä kustannusvaikutuksia (käsittelyaika-arvion antaminen, tulkitsemis- ja kääntämisvelvoitteet, kuulemiset), mutta toisaalta lausutaan, ettei täsmällisiä euromääräisiä arvioita

enempää kuin muitakaan resurssilisäyksiä voidaan esittää. Hallintotoiminnassa olisi pyrittävä siihen, että laatu, tehokkuus ja käytettävissä olevat voimavarat saadaan yhteensovitettua mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Jo sääntelyn tasolla on pyrittävä välttämään asettamista tavoitteita, joiden toteuttamiseksi ei ole olemassa eikä myöskään näköpiirissä realistisia keinoja. Erityisesti tämä koskee ratkaisutoiminnan käsittelyajoille asetettavia mitoituksia.

Esityksen tarkoituksena ilmoitetaan olevan viranomaistoiminnassa noudatettavan tietyn laadullisen lähtötason turvaaminen. Tämän tavoitteen ehdotus täyttää hyvin. Useissa kohdin hallintolakiluonnoksessa palveluperiaate on ulotettu varsin pitkälle. Näin tapahtuu tehokkuuden kustannuksella. Nämäkin ehdotukset ovat kuitenkin perustuslain 21 §:n lähtökohdista perusteltavissa, vaikka viranomaisten tehtävät ja työmäärä niiden johdosta tulevatkin lisääntymään. Tällaisina säännöksinä voidaan, useiden muiden säännösten ohella, pitää esimerkiksi hallintolakiehdotuksen 8 §:ää (neuvontavelvollisuuden laajentaminen), 23 §:ää (käsittelyaika-arvio) ja 41 §:ää (vaikuttamismahdollisuuksien varoaminen). Tämäntapaiset säännökset voivat aiheuttaa viranomaisille huomattavaakin lisärasitusta, varsinkin jos niiden suomia oikeusturvatakeita pyritään käyttämään tarkoituksensa vastaisesti.

Eräillä ehdotetun hallintolain säännöksillä on muita keskeisempi merkitys. Tällaisia ovat ensinnäkin lain soveltamisalaa koskevat säännösmäärittelyt (2—4 §:t). Käsittekseni mukaan ehdotuksessa on näissä kohdin onnistuttu hyvin. Hyvän hallinnon perusteiden sisällyttämistä lakiin (2 luku) pidän niin ikään onnistuneena ratkaisuna. Vaikka nämä perusteet ovat yleisiä, niillä on kuitenkin hallintomenettelyä koskevia tarkempia säännöksiä täydentävä tärkeä merkitys. Oleellinen asia on myös se, miten oikeus viivytettömään käsittelyyn voidaan turvata. Käytännössä joutuisuuden toteutuminen on riippuvainen useista seikoista, eniten kuitenkin vireille tulevien asioiden määrästä ja käytettävissä olevista valmistelu-, esittely- ja ratkaisuresursseista. Kä-

sittelyn viivyttyksettömyyttä koskevassa 23 §:n säännöksessä on käsittekseni mukaan löydetty eri vaihtoehtoista melko onnistunut tasapaino oikeusturvan, palveluperiaatteen ja tehokkuuden välille.

Lakiesityksen yksityiskohdista kiinnitän huomiota päätöksen perustelemisselvollisuutta koskevan 45 §:n 2 momentin 2 kohtaan. Sen mukaan perustelemisselvollisuutta ei olisi kunnallisen monijäsenisen toimielimen suorittamassa vaalissa. Siltä osin kuin kyse on luottamushenkilöiden valinnasta, asia on selvä, mutta perustelujen mukaan säännös koskisi myös palvelussuhteeseen ottamista. Tällaisiin päätöksiin liittyy myös kunnissa oikeusharkintaa. Perustuslain nimitysperusteet koskevat nyttemmin myös kuntien virkoja. Vanhaan niitä on koskenut tasarvolain 10 §:stä ilmenevä perustelemisselvollisuus. Oikeusvarmuuden kannalta olisi paikallaan, että perustelemisselvollisuus olisi noudatettava heti alusta alkaen eikä vasta jälkikäteen, mahdollisen valituksen tai kantelun käsittelyn yhteydessä. Säännös lienee tarkistettavissa siihen suotoon, että vapautus perustelemisselvollisuudesta ei koske palvelussuhteeseen ottamista.

Ehdotus on kauttaaltaan hyvin valmisteltu. Se on kokonaisuutena johdonmukainen. Myös yksityiskohdat ovat huolellisesti harkittuja. Minulla ei ole perusoikeuksien toteuttamisen ja laillisuusvalvonnan lähtökohdista edellä lausutun lisäksi muuta huomauttamista ehdotukseen sisältyvien lakitekstien tai niiden perustelujen osalta. Lain toimivuutta käytännössä olisi kuitenkin seurattava ja mahdollisesti tarvittavista lisäresursseista huolehdittava.

Edellä sanotuilla perusteilla pidän ehdotusta kannatettavana.

Totean lopuksi, että olen antanut samaa asiaa koskevasta luonnoksesta oikeusministeriölle 20.11.2001 päivätyn perusteellisen lausunnon (Dnro 40/20/01). Siinä käsitellyt näkökohdat on olennaisilta osin otettu jatkovalmistelussa huomioon. Koska niillä saattaa olla edelleen merkitystä, oheistan tämän lausuntoni liitteeksi kopion aikaisemmasta lausunnostani (18/21/02).

3 Perus- ja ihmisoikeusasiat

3.1 Yleisiä näkökohtia

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

Julkisen vallan tehtävänä on turvata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän tavoitteen mukaisesti sisältyy perustuslain oikeuskanslerin tehtäviä koskevaan 108 §:n 1 momenttiin säännös oikeuskanslerin velvollisuudesta valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Edellä lausutusta seuraa, että laillisuusvalvonnassa otetaan huomioon perusoikeussäännökset ja ihmisoikeussopimuksia koskevat sopimusmääräykset viran puolesta (siis ilman että niihin on esimerkiksi kantelussa vedottu). Oikeuskanslerin ratkaisuisa viitataan asianomaisiin säännöksiin tai määräyksiin silloin kun niiden soveltaminen on ollut asiassa harkittavana.

Perustuslakivaliokunta on tähdentänyt sitä, että jokaiselle yhteiskunnan jäsenenä kuuluu oikeuksien ohella monenlaisia velvollisuuksia. Niistä perustuslaissa mainitaan maanpuolustusvelvollisuus (127 §), kun taas muutoin velvollisuuksista säädetään lailla. Keskeinen asiaa koskeva säännös sisältyy perustuslain 80 §:ään. Sen mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Niitä ei voida määrittellä asetuksella eikä muilla alemmanasteisilla säädöksillä.

Kotimainen perusoikeusjärjestelmä on saatettu sisällöltään kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiseksi. Siitä johtuen laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat liittyvät toisiinsa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta laillisuusvalvonnassa on siten merkitystä sillä seikalla, miten ihmisoikeuskysymyksiä on käsitelty ja ratkaistu kansainvälisesti. Keskeiseen asemaan nousevat Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen määräysten soveltamista koskevat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, joiden seuraamisesta ja huomioon ottamisesta tarpeellisissa määrin sekä

hallinnossa yleensä että laillisuusvalvonnassa asettaa omat vaatimuksensa.

Merkittävä askel Euroopan unionin piirissä on Nizzan Eurooppa-neuvostossa 7.12.2000 annetulla Euroopan unionin perusoikeuskirjalla, johon koottiin unionin kansalaisten ja muiden unionin alueella asuvien henkilöiden kansalaisoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet. Kun unionin perustuslaista ei syksyllä 2003 päästy sopimukseen, perusoikeuskirjan oikeudellinen asema on edelleen tarkemmin määrittelemättä. Laillisuusvalvonnassa ei myöskään ole tullut esille tapauksia, joissa olisi jouduttu pohtimaan kansallisten perusoikeuksien ja perusoikeuskirjan mukaisten oikeuksien välistä suhdetta.

3.2 Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa valtioneuvoston osalta ovat kertomusvuonna toistuneet samat seikat kuin aikaisempinakin vuosina. Tällaisia seikkoja ovat säädöstason valinta, valtuutussäännösten olemassaolo ja sisältö, valituskiellot, säännösten taannehtivuus, rikosoikeudellisia säännöksiä koskeva legaliteettiperiaate, yhdenvertaisuus ja omaisuuden suoja. Voidaan ennustaa, että samat seikat tulevat olemaan esillä jatkuvasti.

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.

Valtioneuvoston yleisistunnon (vast. tasavalta presidentin) esittelylistojen tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että lakiehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeussäännöksiin on riittävästi selvitetty hallituksen esitysten perusteissa. Mikäli on ollut epäilyksiä siitä, ettei ehdo-

tus ole täysin sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeussäännösten kanssa, esitystä on tarvittaessa vaadittu täydennettäväksi lausumalla, jonka mukaan esityksestä olisi suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Syytä tällaiseen menettelyyn on se, että koko istunnon käsittävään listatarkastukseen on käytävissä enimmillään vain muutama päivä, joten tyhjentävää arviota ehkä hyvinkin laajan säädösehdotuksen suhteesta perustuslakiin ei ehditä tekemään.

Lähes viikottain tapahtuva listatarkastus tarjoaa hyvät mahdollisuudet tarkastella säätämisyjärjestykseen liittyvien näkökohtien käsittelyä ja harkintaa. Yleisesti on voitu todeta, että lakiehdotuksia koskeviin hallituksen esityksiin on sisältynyt, milloin se on ollut tarpeen, säännönmukaisesti säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Niissä on eräin poikkeuksin myös asianmukaisesti käsitelty asianomaisen lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksen liittyviä näkökohtia.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin asetusehdotusten tarkastuksessa korostuu perustuslain 80 §:n vaatimukset asetuksenantovaltuuden olemassaolosta ja siitä, ettei asetuksella edellä 3.1 kohdassa lausutun mukaisesti voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Säädösvalmistelun valvontaa on käsitelty myös kertomuksen valtioneuvoston valvontaa koskevassa jaksossa 2.2.

Asianomaisessa ministeriössä suoritettavan moitteettoman säädösvalmistelun tason ja valvonnan tärkeys on otettu myös huomioon huhtikuun 7 päivänä 2003 voimaan tulleessa uudessa valtioneuvoston ohjesäännössä. Sen 45 §:n mukaan ministeriön kansliapäällikön tulee johtaa ministeriön toimintaa sekä siinä tarkoituksessa mm. huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Aiemmin voimassa olleen valtioneuvoston ohjesäännön 32 §:n mukaan kansliapäällikön tuli ministerin lähimpänä apuna johtaa ja valvoa ministeriön toimintaa sekä siinä tarkoituksessa huolehtia siitä, että ministeriön virkamiehet saivat tarpeellista täydentävää koulutusta ja ohjausta tehtävissään, sekä valvoa erityisesti mm. lainsäädäntöasioiden valmistelua ja esittelyä.

Valtioneuvoston valvonnassa tulee myös esille perusoikeuksien toteutuminen ja turvaaminen EY:n lainsäädännön valmistelua ja hyväksymistä koskevassa päätöksenteossa. Niiden virkamiesten, jotka edustavat Suomea EY:n säädösvalmistelussa, tulisi ottaa huomioon myös Suomen perustuslain vaatimukset. 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.

3.3 Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa

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

Viimeaikaisen kansainvälisen ja kansallisen oikeuskehityksen myötä perus- ja ihmisoikeuksien sisältö on selkiintynyt. Tästä on ollut seurausena, että perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet osaksi tavanomaista oikeusjärjestelmäämme ja että niihin vedotaan subjektiivisia oikeuksia sisältävinä säännönsinä.

Perusoikeusuudistusta koskevissa esitöissä on myös nimenomaan edellytetty, että tuomioistuint ja hallintoviranomaiset ratkaisujensa perusteluissa viittaavat perusoikeussäännöksiin, jos niiden soveltaminen tulee kysymykseen.

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

Kertomusvuonna on aiempaan tapaan ollut esillä kysymys siitä, mitä hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvan. Jatkuvasti tulee käsiteltäväksi kanteluita, jotka koskevat asian käsittelyn viipymistä viranomaisissa. Omaaloitteisesti asioiden käsittelyn viipymistä on pyritty pistokokein selvittämään tarkastusmatkoilla. Tarkastuksen kohteena olevalta viranomaiselta on pyydetty etukäteen nähtäväksi tiedot viraston vanhimmista vireillä olevista asioista. Tarkastuksella ja sen jälkeen on käyty läpi asiat ja selvitelty

mahdollisten viivästymisen syyt. Kertomusvuonna apulaisoikeuskansleri suoritti kaikkien alueellisten hallinto-oikeuksien työtilannetta koskevan selvityksen, jota on selostettu tarkemmin jaksossa 9.8.

Selvitykset osoittavat harvemmin, että syynä viivytyksiin olisi asiaa käsittelevän virkamiehen laiminlyönti, vaan yleisimmin kysymys on asioiden ruuhkautumisesta. Kysymys saattaa olla mutkikkaista käsittelyjärjestyksistä, joihin voidaan vaikuttaa työtapoja kehittämällä. Sängen usein viivytyksen syyksi osoittautuu kuitenkin se, että viranomaisten työmäärät ovat jatkuvasti suuremmat kuin henkilöstövoimavarat. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettu vaatimus asian käsitlemisestä ilman aiheetonta viivytystä on jossain määrin tulkinnanvarainen. Sellaisessa tapauksessa, jossa käsittelyn voidaan epäilyksittä katsoa viipyneen laissa edellytettyä kauemmin, tilanne on lainvastainen. Tällaisissa tapauksissa on asianomaiselle ministeriölle tehty 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.

Oikeuskanslerinvirastossa on vanhastaan, jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta, omaksuttu kanta, jonka mukaan hyvään hallintoon kuuluu vastata asiallisiin kansalaiskirjeisiin. Havaintojen mukaan syynä vastaamatta jäämiseen on ollut useasti se, että vastaamista on pidetty viranomaiselle ensisijaisesti kuuluvien tärkeämpinä pidettyjen tehtävien kannalta toisarvoisena tehtävänä, jolloin se on viivästynyt tai peräti jäänyt kokonaan tekemättä. Eräissä tapauksissa tiedusteluihin vastaaminen olisi vaatinut varsin suuritöisiä selvityksiä. Sähköpostin- ja muiden teknisten mahdollisuuksien yleistyminen lienee osaltaan madaltanut kynnystä tiedustelun tekemiseen ja samalla lisännyt tiedustelujen määrää. Myös kertomusvuonna on eräissä ratkaisuissa viranomaisia jouduttu muistuttamaan vastaamisen tarpeellisuudesta.

Kertomusvuonna on hyväksytty vuoden 2004 alusta voimaan tullut uusi hallintolaki. Sen tarkoituksena on 1 §:ään otetun säännöksen mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Lain 2 lukuun sisältyvillä säännöksillä täsmennetään lain tasolla sitä, mitä hyvällä hallinnolla tarkoitetaan.

3.4 Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tapauksia

Yhdenvertaisuus lain edessä

1) Rautateiden kuljetuspalvelut liikuntaesteisten kannalta

Kantelussa oli kysymys siitä, että VR oli kieltänyt pyörätuolia käyttävän henkilön pääsyn junaan, koska tuossa junassa ei ollut ns. invapaikkaa.

Toimivallan osalta apulaisoikeuskansleri totesi, että rautatieliikenteestä ja siihen liittyvästä kuljetustoiminnasta vastaava VR Osakeyhtiö on yksityisoikeudellinen yhtiö. Perustuslain 108 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan oikeuskanslerin valvontavallan piiriin ei kuulu yksityisoikeudellisten osakeyhtiöiden valvonta. Toisaalta myös yksityisoikeudellisille yhtiöille voidaan lailla uskoa julkinen tehtävä hoidettavaksi. Tästä lähtökohdasta asiaa tarkastellen oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvaksi perustuslain 108 §:n tarkoittamaksi julkisen tehtävän hoitamiseksi voidaan tulkita VR Osakeyhtiön toiminta niiltä osin kuin kysymys on yhtiölle valtion rataverkosta, radanpidosta ja rataverkon käytöstä annetun lain 5 §:n mukaan kuuluvista yleisistä velvollisuuksista. Ratkaisun kannalta kysymyksenalaiseksi kantelun käsittelyssä muodostui se, kuuluuko kantelussa tarkoitettu asia mainitun lain-säännöksen soveltusalanaan.

Kantelussa esitetyn tapauksen arvioinnissa on ollut kyse ensisijaisesti rautatiekuljetuslain 19 §:n yhtiölle asettamien vaatimusten tulkinnasta, ja siten yksityisoikeudellisesta asiasta. Mainitun 5 §:n soveltamisen piiriin voisi kuulua yhtiön toiminnan yleisempi järjestely, kuten kysymys kuljetuskaluston hankinnan ja käytön yleisistä linjauksista suhteessa niihin tehtäviin, joita VR Osakeyhtiö on lainkohdan nojalla velvollinen siinä edellytetyllä tavoin hoitamaan.

Toisaalta on todettava, että Ratahallintokeskukselle viranomaistoimintana kuuluu antaa määräykset liikkuvan kaluston hyväksymisestä ja käyttämisestä. Näiden määräysten valvonnan on katsottava kuuluvan Ratahallintokeskukselle. Oikeuskanslerin tehtävän kannalta on siten perustelua, että laillisuusvalvonta suuntautuu näissä kysymyksissä tämän viranomaistehtävän asianmukaisuuden valvontaan. Ratkaisussa onkin arvioitu kantelussa tarkoitettua asiaa Ratahallintokeskuksen toiminnan ja velvollisuuksin kannalta.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan

asiassa ei ollut tullut esiin sellaista, jonka perusteella Ratahallintokeskuksen voitaisiin osoittaa menetelleen kantelun kohteena olevassa asiassa valvontavelvollisuuksien suhteen tai muutoinkaan lainvastaisesti.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuitenkin ratkaisussaan Ratahallintokeskuksen huomiota perusoikeusnäkökulmaan. On tärkeää, että Ratahallintokeskus valvoo, että VR Osakeyhtiön henkilöliikenteeseen käyttämä kalusto on varusteiltaan annettujen määräysten mukainen ja siten myös sellainen, että liikuntaesteisille matkustajille on tarjottavana mahdollisimman pitkälle vastaavanlaiset palvelut rautatiekuljetuksissa kuin muillekin matkustajille.

Päätöksessä on pidetty tärkeänä myös joukkoliikenteen esteettömyyttä käsitelleen liikenne- ja viestintäministeriön työryhmän mietinnössä (LVM:n julk. 23/2001) esittämiä jatkotoimia ja niiden toteutumisen seuranta. Tämän johdosta päätös on saatettu liikenne- ja viestintäministeriön ja edelleen VR Osakeyhtiön tietoon (912/1/01).

2) Ammattikorkeakouluopiskelijoiden asema terveydenhuoltojärjestelmässä

Suomen ammattikorkeakouluopiskelijayhdistysten Liitto oli pyytänyt tutkimaan ammattikorkeakouluopiskelijoiden asemaa terveydenhuoltojärjestelmässä.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että ammattikorkeakouluopiskelijoiden opiskelijaterveydenhuolto ei ollut kaikilta osin toteutunut kansanterveyslain edellyttämällä tavalla. Sosiaali- ja terveysministeriö oli kuitenkin jo puuttanut asiaan 19.3.2002 päivätyllä kirjeellään ja asiasta oli 31.12.2002 valmistunut ministeriön opiskelijaterveydenhuollon tilaa koskeva selvitys, jonka perusteella ministeriö oli ilmoittanut laativansa yhdessä opetusministeriön ja Suomen Kuntaliiton kanssa ohjeistuksen opiskelijaterveydenhuollon tavoitteista, sisällöstä ja toteuttamisesta, missä yhteydessä puututaan erityisesti eri oppilaitoksissa opiskelevien nuorten eriarvoiseen kohteluun palveluiden saatavuuden ja maksullisuuden suhteen ja selvitetään myös mahdolliset säädösmuutostarpeet. Koska ministeriössä oli jo käynnistetty jatkotoimenpiteet opiskelijaterveydenhuollon kehittämiseksi ja tässä yhteydessä oli mahdollisuus korjata käytännössä ilmenneet puutteet myös yhdenvertaisten edellytysten takaamiseksi opiskelijaterveydenhuollon palveluihin, asia ei antanut aihetta oikeuskanslerin enempään toimenpiteisiin (1180/1/01).

3) Oikeudenkäyntimaksua koskeva muutoksenhakuohjaus

Asian käsittelystä perittävää oikeudenkäyntimaksua koskevassa muutoksenhakuohjauksessa ilmeni kantelun kohteena olleessa hallinto-oikeudessa puutteita. Tämän lisäksi ohjausta koskevat käytännöt ovat vaihdelleet hallinto-oikeuksittain siten, että joissakin hallinto-oikeuksissa maksulomakkeeseen on liitetty oikaisua koskeva ohje, joissakin taas ei.

Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden kannalta apulaisoikeuskansleri piti käytäntöjen vaihtelevuutta epätydyttävänä asiointilana. Ohjauksen antamisen jättäminen sen varaan, että asiakas tyytymättömänä määrättyyn maksuun ehkä sattumanvaraisestikin havaitsee omaloitteisesti ottaa yhteyttä maksun määränneeseen viranomaiseen, ei ollut asianmukaista myöskään perustuslain 21 §:n tarkoittamien oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta.

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri esitti valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n nojalla oikeusministeriölle, että se harkitsisi toimenpiteitä oikeudenkäyntimaksuja koskevan muutoksenhakuohjauksen yhdenmukaistamiseksi. Ks. myös jakso 4.2.2, s. 65 (1116/1/01).

Turvallisuus

Liikkumisvapaus

Oikeus yksityisyyteen

4) Videokuvaaminen perusopetuksen yhteydessä

Kantelussa arvosteltiin ala-asteen 6. luokan luokanopettajan menettelyä videokameralla kuvaamisessa. Luokanopettaja oli videoinut luokassa. Osa oppilaista oli kantelun mukaan pyytänyt videokameran poistamista, koska se oli häirinnyt heitä. Tästä huolimatta videointi oli jatkunut. Vanhemmille ei ollut tiedotettu asiasta.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että perusopetuksen yhteydessä tapahtuvasta videokuvaamisesta ei ole erityisiä lain säännöksiä. Myöskään yleisiä ohjeita kouluja varten ei ole asiassa annettu. Sinänsä videokuvaamista voivat koskea rikoslain salakatselua ja salakuuntelua koskevat säännökset sekä henkilötietolaki.

Esillä olevassa tapauksessa luokanopettaja oli kertonut, että videokameralla on kuvattu yhden oppitunnin aikana. Hänen tarkoituksenaan on

ollut kokeilla koululle hankittua uutta videokameraa. Tarkoituksena ei ole ollut määrättyjen oppilaiden kuvaaminen. Saadun selvityksen mukaan videointi oli tapahtunut avoimesti luokkahuoneessa. Kuvattua materiaalia ei näytetty ulkopuolisille ja materiaali oli hävitetty. Luokanopettajan ei osoitettu menelleen minkään säännöksen vastaisesti.

Periaatteellisella ja yleisellä tasolla tapaus antoi kuitenkin aiheen pohdintoihin erityisesti oppilaiden yksityisyyden suojan ulottuvuuden suhteen. Yhtäältä peruskoulussa annettava opetus on julkista eikä videokuvaamista ole missään nimellisessä säännöksessä sellaisenaan kielletty. Toisaalta voidaan kuitenkin ajatella tilanteita, joissa kuvaaminen vastoin oppilaiden tahtoa (ja heidän vanhemmilleen etukäteen ilmoittamatta) saattaa merkitä puuttumista heidän yksityisyytensä piiriin. Tällainen kuvaaminen voi olla omiaan aiheuttamaan oppilaissa ja heidän vanhemmissaan perusteltua huolestumista, varsinkin jos heillä ei ole edes tietoa siitä, miten kuvamateriaalia mahdollisesti tulnaisiin käyttämään.

Koska oppilaiden videokuvaamiseen saattaa liittyä jopa perusoikeuksiin ulottuvien periaatteiden ongelmallisia soveltamistilanteita, olisi apulaisoikeuskanslerin mukaan aiheellista harkita ohjeistuksen tarvetta. Ainakin olisi perusteltua selvittää tämänkaltaisiin tilanteisiin mahdollisesti liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Apulaisoikeuskansleri päätti lähettää ratkaisunsa tiedoksi opetushallitukselle, jota pyydettiin ilmoittamaan apulaisoikeuskanslerille, onko se nähnyt aihetta ohjeistukseen.

Opetushallitus ilmoitti 7.1.2004 päivätyllä kirjeellään, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan opetushallituksella ei ole toimivaltaa antaa määräyksiä tai ohjeita opettajan käyttämisestä työtavoista eikä näin ollen myöskään videokuvausten käyttämisestä opetuksen yhteydessä (596/1/02).

5) Poliisilaitoksen menettely valvontakamerakuvien julkaisemisessa

Oikeuskanslerinvirastossa otettiin omana aloitteena tutkittavaksi tapaus, jossa lehtitiedon mukaan poliisilaitos oli avannut internetissä sivuston, joka sisälsi valvontakamerakuvia rikoksesta epäillyistä nuorista henkilöistä. Poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkö poistatti kuvat internetistä heti asiasta tiedon saatuaan.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä valvontaka-

merakuvien julkaisemisesta oli arvioitava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja perustuslain 10 §:n tarkoittaman yksityiselämän suojan periaatteen valossa. Apulaisoikeuskansleri painotti, että käytetty rikoksen selvittämiskeino oli liian ankara eikä tapauksessa ollut riittävästi otettu huomioon esitutkintaan liittyviä vähemmän haitan, suhteellisuuden ja hienotunteisuuden periaatteita.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan poliisilaitoksen menettely oli harkitsematonta, mutta ei suoraan lainvastaista. Ks. myös jaksossa 5.3.2, s. 87 (8/50/02).

Sananvapaus

Yhdistymisvapaus

Oikeus perusturvaan

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet

6) Valtioneuvoston asetuksena annetun lääketaksan alennusten lainmukaisuus

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan kanteluratkaisusta 16.1.2003, dnro 1455/1/02 ym. on kokonaisuudessaan jaksossa 9.1, s. 129.

7) Kansaneläkelaitoksen velvollisuus antaa päätös

Kantelija oli asunut ja työskennellyt aikaisemmin Suomessa. Hän oli muuttanut Espanjaan 1.10.1998 lukien. Hän oli pyytänyt Kansaneläkelaitokselta sairaanhoitotodistusta E121 sosiaaliturvansa järjestämiseksi Espanjassa asumista varten.

Kansaneläkelaitoksen kansainvälisten asiain ryhmän 8.1.1999 antamalla päätöksellä hakemus lomakkeen E121 antamisesta oli hylätty. Tätä päätöstä ei pidetty valituskelpoisena ratkaisuna vaan täytöntöönpanoon liittyvänä toimenä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota perustuslaissa taattuun oikeuteen saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva valituskelpoinen ratkaisu. Hän katsoi, että kantelijan olisi tullut saada vakuuttamista koskeva ratkaisu. Apulaisoikeuskansleri antoi päätöksensä Kansaneläkelaitokselle tiedoksi ja pyysi Kansaneläkelaitosta ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään (274/1/00).

8) Oikeus saada jäljennös ratkaisusta omalla kielellä

Kantelija arvosteli valtakunnansyyttäjänvirastoa siitä, ettei hänelle ollut pyynnöstä huolimatta annettu suomenkielistä jäljennöstä ruotsinkielisestä päätöksestä, jolla alisyyttäjän tekemästä syyttämättäjättämispäätöksestä tehdyn ruotsinkielisen kantelun johdosta oli määrätty nostettavaksi syyte kantelijaa vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Kantelija katsoi menettelyllä rikotun ”Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja kielilakiin perustuvia kielioikeuksia”.

Apulaisoikeuskansleri totesi Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännösten soveltamisen osalta mm. seuraavan.

Sopimuksen 6 artiklan 3 a) kohdan mukaan jokaisella rikoksesta syytetyllä on oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä.

Ihmisoikeustuomioistuimien ei ole tiettävästi otanut nimenomaan kantaa siihen, onko ylempien syyttäjäviranomaisen antama syytemääräys syytteen nostamisesta tiettyä henkilöä vastaan syyte ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 a) kohdan tarkoittamassa mielessä. Syyte artiklan tarkoittamassa mielessä on ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä yleensä määritelty ”rikoksen tekemisestä tehdyn väitteen viralliseksi tiedonannoksi viranomaisten toimesta”. Täysin ehdoton tämä määrittely ei kuitenkaan ole ollut, vaan joissakin tapauksissa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että syytteellä ”saattaa olla toisen tyyppisiä muotoja”.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan valtakunnansyyttäjänviraston menettelyä asiassa ei ilmeisesti ole pidettävä ainakaan tähänastisen tulkintakäytännön valossa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 a) kohdan vastaisena. Rikoksesta epäillyn oikeusturvan toteutuminen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistaminenkaan ei apulaisoikeuskanslerin mukaan edellyttäne sitä, että syytemääräys katsottaisiin syytteeksi ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 a) kohdan tarkoittamassa mielessä. Valtakunnansyyttäjän antama syytemääräys on luonteeltaan syyttäjälle annettu määräys syytteen nostamisesta. Määräyksen saanut syyttäjä tekee varsinaisen oikeudessa vireille pantavan syytteen, jonka sisällöstä ja perusteista ainakin rikoksesta epäillyllä on oikeus saada yksityiskohtainen tieto hänen ymmärtämällään kielellä.

Siltä osin kun kysymys oli kielilain säännösten

soveltamisesta apulaisoikeuskansleri totesi seuraavan.

Kielilain 5 §:n mukaan yksikielisellä virka-alueella on tuomioistuimen ja muun viranomaisen annettava toimituskirja virka-alueen kielellä. Mm. keskusvirasto on kuitenkin velvollinen niissä tapauksissa, joissa 6 §:n mukaan alkuperäinen toimituskirja olisi annettava toisella kielellä, liittämään toimituskirjaan laillisesti pätevän käännöksen, kun asiallinen on sitä pyytänyt.

Kielilain 6 §:n 1 momentin mukaan kaksikielisellä virka-alueella on tuomioistuimen ja muun viranomaisen annettava toimituskirja sillä kielellä, jota asiallinen tai, milloin heitä on useampia, asialliset ovat käyttäneet tai jonka käyttämisestä toimituskirjassa he yhtyvät.

Apulaisvaltakunnansyyttäjän antamaan päätökseen on lähtökohtaisesti sovellettava kaksikielistä virka-aluetta koskevia kielilain 6 §:n säännöksiä. Kielilain 6 §:n sanamuodon mukainen tulkinta johtaa siihen, että asianosaisella ei ole oikeutta saada pyynnöstään toimituskirjasta virallisesti oikeaksi todistettua käännöstä viranomaisen kustannuksella. Tällaisen tulkinnan mukaan asianosaiset kaksikielisellä virka-alueella ovat huonomassa asemassa kuin yksikielisellä virka-alueella, joissa heillä on kielilain 5 §:n 2 momentin nojalla oikeus saada käännös. Oikeuskirjallisuudessa onkin pidetty tällaista tulkintaa kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta ”nurinkurisena”.

Valtakunnansyyttäjänvirasto hyväksyi sinänsä antamassaan lausunnossa oikeuskirjallisuudessa esitetyn kannanoton kaksikielisen virka-alueen rinnastamisesta yksikieliseen virka-alueeseen arvioitaessa oikeutta käännöksen saamiseen toimituskirjasta. Valtakunnansyyttäjänvirasto kuitenkin katsoi, ettei kielilain mukaista velvoitetta käännöksen toimittamiseen ole ollut, koska ”*valtakunnansyyttäjänvirasto kuten muutkaan syyttäjänviranomaiset ei sisälly kielilain 5 §:n 2 momentin luetteloon niistä viranomaisista, jotka ovat velvollisia antamaan toimituskirjoistaan käännöksiä*”.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan sen tehtävät keskushallintoviranomaisena koskevat puhtaasti syyttäjälaitoksen hallintoa. Sen sijaan yksittäisen syyteharkinta-asian osalta valtakunnansyyttäjänvirastossa syyteharkintaa suorittava syyttäjä rinnastuu valtakunnansyyttäjänviraston mielestä muihin syyttäjiin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei hän voi tältä osin yhtyä valtakunnansyyttäjänviraston näkemykseen. Kielilain 5 §:n 2 momentin mukaan mm. keskusvirastot ovat velvollisia pyynnöstä liittämään toimituskirjaan laillisesti pätevän

käännöksen. Yleisistä syyttäjäistä annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan valtakunnansyyttäjänvirasto toimii yleisten syyttäjien keskushallintoviranomaisena. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu keskusvirastojen jakautuvan oikeudellisiin kriteerein hallinnollisiin, liikeluonteisiin ja tieteellisiin keskusvirastoihin. Myös keskushallintoviranomaiset luetaan siten keskusvirastoihin kuuluviksi. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että vaikka väitettäisiinkin valtakunnansyyttäjänviraston tehtävien keskushallintoviranomaisena koskevan ainoastaan syyttäjälaitoksen hallintoa, ei sen henkilöstön toimintaa syyttäjänä, ei tällä seikalla hevin voitane perustella sitä, ettei kysymys ole kielilain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettusta keskusvirastosta. Apulaisoikeuskansleri piti tällaista tulkintaa perusoikeusnäkökulmasta kriittikille alttiin muodollisena. Perusoikeutena turvattuja kielellisiä oikeuksia koskevaa säännöstä tulisi tulkita pikemminkin laajentavasti kuin ahtaasti.

Kun valtakunnansyyttäjänviraston menettelyä asiassa ei kuitenkaan apulaisoikeuskanslerin mielestä voitu pitää suoranaisesti kielilain säännösten vastaisena, ei asia antanut hänelle aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että hän lähetti jäljennöksen vastauksestaan valtakunnansyyttäjänvirastolle tiedoksi (1077/1/01).

9) Kanteluasian käsitteleminen ja kirjisiin vastaaminen

Oikeuskansleri kiinnitti poliisiviranomaisten huomiota perusoikeutena turvattun hyvän hallinnon vaatimuksiin kyseisten viranomaisten jätettyä vastaamatta kantelijan sähköpostitse toimitamiin rikosilmoituksen käsittelyä koskeviin viesteihin. Merkitystä ei asian arvioinnissa ollut viestien tai kanteluiden lukumäärällä, sillä, mitä välinettä käyttäen viesti oli toimitettu, eikä sillä, että sama asia jo oli ylimpien laillisuusvalvojen tutkittavana.

Samalla oikeuskansleri kiinnitti hyvän hallinnon periaatteeseen viitaten lääninhallituksen huomiota siihen, että kanteluasioihin on aiheellista antaa kirjallinen ratkaisu, vaikkei kantelu antaisikaan aihetta toimenpiteisiin.

Päätöksessä kiinnitettiin myös poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen toimitettaessa asianosaisille ilmoituksia tutkinnan päättymisestä ja otettiin yleisellä tasolla kantaa mm. rikosilmoituksen viivytyksettömän kirjaamisen merkitykseen asianosaisen kannalta. Ks. myös jakso 6.4.2, s. 92 (416/1/01).

10) Hakemuksen käsittelyn viipyminen

Hakemuksen käsittelyä ensin Tullihallituksessa ja sitten valtiovarainministeriössä koskevan kantelun johdosta oikeuskansleri on todennut, että kantelija ei ollut saanut asiaansa valtiovarainministeriössä käsitellyksi Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti ”ilman aiheuttamasta viivytystä”. Ministeriö on velvollinen huolehtimaan siitä, että myös kirjaamon ohi ministeriöön tulevat asiat käsitellään kohtuullisessa ajassa. Tämä edellyttää selkeitä ohjeita, joiden noudattamista asianmukaisesti valvotaan.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt vastaisen varalle ministeriön huomiota perustuslain 21 §:n 1 momentin asianmukaista ja joutuisaa käsitellyä koskevan säännöksen noudattamisen tärkeyteen. Ks. myös kohta 6.5.3, s. 98 (212/1/01).

11) Esitutinnan viivästyminen

Apulaisoikeuskansleri katsoi esitutinnan toimittamisen viipyneen aiheettomasti epäiltyä pahoinpitelyä koskevassa asiassa. Esitutinnan toimittaminen oli kestänyt yli kolme vuotta. Saa-duissa selvityksissä ei esitetty mitään perustetta sille, että eri henkilöiden kuulustelujen välillä oli kulunut varsin pitkä aika, vaikka saatava näyttö tällaisissa asioissa perustuu pääasiassa asianosaisten ja tapauksen nähneiden kertomuksiin. Muistikuvat tapahtumista heikkenevät yleensä ajan kulumisen myötä. Esitutinnan toimittamisen viipymisen teki tässä tapauksessa erityisen moittittavaksi se, että tutkittavana ollut rikos oli syyttäjän tulkinnan mukaan päässyt esitutkinnan toimittamisen aikana vanhentumaan. Ks. myös kohta 5.3.2, s. 84 (252/1/02).

12) Syyttäjän kuuleminen käsiteltäessä asianomistajan itse nostamaa syytettä tuomioistuimessa

Hovioikeus oli hylännyt asianomistajan virkamiestä vastaan itse nostaman syytteen selvästi perusteettomana kuulematta syyttäjää. Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että menettely on ristiriidassa niiden periaatteiden kanssa, joiden varaan rikosasioiden oikeudenkäyntijärjestys rakentuu. Oikeusjärjestys on asettanut syyttäjän tehtäväksi valvoa yhteiskunnan intressiä rikosvastuun asianmukaiseksi toteuttamiseksi. Hovioikeuden menettely tarkoitti sitä, että syyttäjä ja sitä kautta yhteiskunta menetti mah-

dollisuutensa ottaa kantaa asianomistajan syytteen kohteena olevaan menettelyyn. Syyttäjää tulee tällaisella menettelyllä lopullisesti ”pelatuksi pois” rikosjutun käsittelyssä. Apulaisoikeuskansleri teki oikeusministeriölle ehdotuksen lain-säädännön selkeyttämisestä syyttäjän kuulemisen osalta niissä tilanteissa, joissa asianomistaja käyttää ensisijaista syyteoikeuttaan. Päätös on kokonaisuudessaan jaksossa 9.2, s. 135 (645/1/02).

13) Oikeus hyvään hallintoon

Kahdessa kantelukirjoituksessa arvosteltiin eri viranomaisia siitä, ettei niille toimitettuihin kirjeisiin ollut vastattu. Ensimmäisessä tapauksessa kävi ilmi, ettei kantelijan kirjettä ollut enää kyetty ylipäätään löytämään, toisessa taas vastaamista ei ollut pidetty tarkoituksenmukaisena. Kummassakin tapauksessa viranomaiset olivat joka tapauksessa katsoneet kantelijan jo saaneen asianmukaisen vastauksen kirjeisiinsä muissa yhteyksissä.

Ensimmäisessä tapauksessa se, ettei kirjettä enää ollut kyetty jäljittämään, oli apulaisoikeuskanslerin mukaan osoitus puutteesta käytännön hallintotoiminnassa ja eritoten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn hyvän tiedonhallintatavan toteutumisessa. Viranomaisen huomiota kiinnitettiin tältä osin hyvän tiedonhallintatavan asettamiin vaatimuksiin ja samalla myös yleiseen huolellisuuteen asiakirjoja käsiteltäessä.

Hankitusta selvityksestä ei myöskään ilmennyt, että juuri nyt puheena olevaan asiakirjapyyntöön olisi jossakin aikaisemmassa vaiheessa jo vastattu. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri saattoi tältäkin osin viranomaisen tietoon käsityksensä hyvän hallinnon kirjeisiin vastaamiselle asettamista vaatimuksista.

Toisessa tapauksessa kävi ilmi, että viranomaisen oli oma-aloitteisesti vastannut kantelijalle kirjallisesti edellisen kerran yli 12 vuotta sitten myöhempien vastausten ollessa lähinnä selvityksiä muille viranomaisille tehtyihin selvityspyyntöihin. Edellisestä nyt puheena olevaa asiaa koskevasta kirjallisesta vastauksesta — toiselle viranomaiselle toimitetun kirjallisen selvityksen muodossa — oli siitäkkin kulunut jo yli kahdeksan vuotta.

Tältä osin menettelyn asianmukaisuutta voittoa pitää hyvän hallinnon näkökulmasta tulkinnanvaraisena. Perusoikeuksien ja eritoten hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta apulaisoi-

keuskansleri piti perustellumpana menettelynä ajan kulumisesta johtuen sitä, että kirjeeseen joka tapauksessa olisi vastattu lyhyesti esimerkiksi viittaamalla aiempiin vastauksiin. Tällöin kirjeen lähettäjä ei olisi jäänyt epä tietoiseksi siitä, mitä hänen kirjeelleen oli viranomaisessa tapahtunut. Näin olisi myös ehkä voitu välttyä jopa siltä, että asiaa enää enemmälti olisi jouduttu kanteluteitse jälkikäteen selvittämään. Ks. myös jaksot 6.5.3, s. 99 ja 6.4.2, s. 93 (dnrot 1303 ja 1374/1/02).

14) Asianajotoimistossa toimitettu kotietsintä ja omaisuuden takavarikointi

Asianajotoimistossa toimitettua kotietsintää ja omaisuuden takavarikointia koskevassa kanteluratkaisussa apulaisoikeuskansleri totesi, ettei avustajan todistamiskiellon laajuutta koskevien pakkokeinolain, oikeudenkäymiskaaren ja asianajajalain säännösten keskinäinen suhde ole täysin selvä. Apulaisoikeuskansleri piti epäselvää tilannetta ongelmallisena, koska avustajan todistamiskiellon tarkoituksena on avustajan ja hänen päämiehensä luottamussuhteen kunnioittaminen. Apulaisoikeuskansleri katsoi myös, ettei asianajotoimistossa toimitettavaa kotietsintää ole pakkokeinolaissa säännelty Euroopan ihmisoikeussopimuksessa edellytetyllä täsmällisyydellä. Ks. myös kohta 5.3.1, s. 79 (22/21/00 ja 127/1/00).

15) Tuomion perustelevinen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ratkaisussaan huomiota siihen, ettei käräjäoikeuden tuomiota ollut perusteltu oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain edellyttämällä tavalla. Perusteluista ei ilmennyt, mitä oikeudellisesti merkittäviä seikkoja ja millä perusteella käräjäoikeus oli katsonut tulleen näytetyksi asiassa. Käräjäoikeuden olisi apulaisoikeuskanslerin mielestä ollut välttämätöntä perustella näytön arviointinsa erityisesti siihen nähden, että syytetty oli kiistänyt syytteen. Asianosaisten kertomusten sisällön referointi ei riittä näyttökysymyksen perusteluksi. Ks. myös kohta 4.2.4, s. 67 (706/1/02).

16) Asioiden käsittelyn viipymisestä

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kantelun johdosta antamassaan ratkaisussa huomiota

kuluttajavalituslautakunnan pitkiin käsittelyaikoihin, mihin jo vuonna 2000 oli jouduttu puuttumaan. Tilanne ei ollut Suomen perustuslain 21 §:n kannalta tyydyttävä. Apulaisoikeuskansleri ilmoittikin pitävänsä tärkeänä, että kuluttajavalituslautakunnan toimintaedellytysten kehittämisessä päästään mahdollisimman pian Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin joutuisuussäännöksen edellyttämälle tasolle. Ks. myös kohta 6.9.2, s. 107 (784/1/01).

17) Asioiden käsittelyn viipymisestä

Oikeuskansleri kiinnitti kantelun johdosta antamassaan ratkaisussa huomiota Ulkomaalaisviraston pitkiin käsittelyaikoihin, mihin hän jo vuonna 2001 oli joutunut puuttumaan. Tilanne ei ollut Suomen perustuslain 21 §:n kannalta tyydyttävä. Oikeuskansleri ilmoittikin pitävänsä tärkeänä, että Ulkomaalaisviraston toimintaedellytysten kehittämisessä päästään mahdollisimman pian Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin joutuisuussäännöksen edellyttämälle tasolle. Ks. myös kohta 6.4.2, s. 94 (1074/1/01).

18) Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Apulaisoikeuskansleri teki hallinto-oikeuksia koskevan selvityksen, koska oli ilmennyt viitteitä asioiden ruuhkautumisesta hallinto-oikeuksissa. Oikeussuojan kannalta apulaisoikeuskansleri piti erityisen huolestuttavana, että sellaistenkin kiireellisiksi arvioitavien asioiden kuten perhe- ja yksilökeskeistä lastensuojelua ja toimeentulotukea koskevien sekä ulkomaalaisasioiden käsitteilyajat saattoivat olla huomattavan pitkiä.

Selvitys osoitti, että erityisesti muutamissa hallinto-oikeuksissa oli suhteellisen pitkiä käsittelyaikoja. Eri hallinto-oikeuksissa oli myös havaittavissa jossakin määrin erilaisia työmenetelmiä juttujen käsittelyssä ja myös asioiden seurannassa.

Apulaisoikeuskanslerin hallinto-oikeuksia koskeva selvitys on selostettu kohdassa 9.8, s. 154 (14/50/03).

19) Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §)

Apulaisoikeuskansleri piti asianmukaisena, että sosiaalitoimistot selkeästi tuovat asiakkaalle esiin, että myös toimeentulotukea saavalla asiakkaalla on oikeus kieltää lääkemääräyksen mukaisen lääkkeen vaihtaminen halvempaan valmisteseen. Sosiaalitoimiston ei voitu sinänsä katsoa toimivan lääkevaihtoa tai toimeentulotu-

kea koskevan sääntelyn vastaisesti, mikäli sosiaalitoimisto suostuu maksamaan pääsääntöisesti vain halvimpia vaihtokelpoisia lääkevalmisteita silloin, jos lääkkeen määrääjä ei ole kieltänyt vaihtoa. Toimeentulotukipäätös ei voi kuitenkaan näissäkään tilanteissa vaikuttaa henkilöllä olevaan lääkelain mukaiseen vaihto-oikeuteen ja hänen itsemääräämisoikeuteensa potilaana. Ks. myös kohta 7.2.3.2, s. 119 (6/50/03).

20) Viran puolesta annettavien tietojen oikeellisuus

Valtiokonttorin virkamies oli antanut vakuutusosastolle osoittamassaan valituskirjelmässä virheellisiä tietoja Valtiokonttorin soveltamiskäytännöstä kyseisessä asiassa. Apulaisoikeuskansleri lausui ratkaisussaan, että valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen tulee hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti, mikä sisältää myös sen, että virkamies ei anna viran puolesta laatimissaan asiakirjoissa virheellisiä tietoja. Apulaisoikeuskansleri antoi valituskirjelmän laatineelle virkamiehelle huomautuksen vastaisen varalle tämän virheellisestä menettelystä. Ks. myös kohta 6.5.2, s. 98 (863/1/02).

21) Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistojen ohjeistuksesta ja asiakaspalvelusta

Kantelussa oli kysymys Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston menettelystä asiassa, joka koski Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumista ja sairausvakuutuslain mukaisia etuisuuksia henkilön ulkomaillaolon aikana. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan asiakkaan neuvonta Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumisesta olisi tullut hoitaa tapahtunutta selkeämmin ja joutuisemmin. Apulaisoikeuskansleri oli saattanut Kansaneläkelaitoksen tietoon käsityksensä, jonka mukaan Kansaneläkelaitoksen olisi paikallistoimistojensa käytäntöjen yhtenäistämiseksi aiheellista arvioida toimistoilleen antamiensa soveltamisohjeiden riittävyttä ja mahdollista täydentämisen tarvetta. Ks. myös kohta 6.10.2, s. 109 (665/1/02).

22) Luottamus viranomaisiin

Apulaisoikeuskansleri totesi kanteluun antamassaan ratkaisussa, että virkamiehen ei tule antaa asiakkaalle katteettomia tai epävarmoja lupauksia. Oikeusvaltiossa on tärkeää, että ihmiset voivat luottaa viranomaisen sanaan. Ks. myös kohta 5.3.2, s. 83 (1270/1/01).

23) Ministeriön ja sen virkamiesten menettelystä

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt vastaisen varalle ministeriön ja sen asianomaisten virkamiesten huomiota menettelyn puutteellisuuksiin työsopimussuhteisen tehtävän haun peruuttamisessa ja esiselvityksen tilaamisessa. Päätökset oli tehty suullisesti. Asianomainen osastopäällikkö oli jälkikäteen vaadittaessa selvittänyt päätösten sisältöä ja perusteluja. Päätösten (tarkka) päivämäärä ei kuitenkaan ollut selvinnyt. Osastopäällikkö ei myöskään ollut toiminut hyvän hallintotavan mukaisesti, kun hän ei ollut huolehtinut siitä, että päätöksistä olisi ilmoitettu kohtuullisessa ajassa hakijoille tai ainakin kaikille hakumenettelyssä vielä tuolloin mukana olleille. Ks. myös kohta 6.7.2, s. 104 (1141/1/00).

24) Virkamiehen kielenkäytöstä

Kantelussa arvosteltiin poliisilaitoksen ulkomaalaisasioiden käsittelijän toiselle viranomaiselle lähettämän sähköpostiviestin sisältöä epäasialliseksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että poliisilain ja valtion virkamieslain asiallista käyttäytymistä edellyttävät säännökset asettavat virkatehtävissä vaatimuksia myös kielenkäytölle; senkin tulee ilmentää virkamieheltä edellytettyä asiallista käyttäytymistä. Halventavat ilmaisut eivät kuulu virkakieleen. Virkamiehen on myös varottava, ettei kielenkäytöstä välity ulospäin sellaista kuvaa, joka olisi omiaan herättämään epäilyksiä puolueettomuutta kohtaan.

Apulaisoikeuskansleri piti virkamiehen lausumaa sävyltään alentuvana ja ulkomaalaisasioita päivittäin hoitavan virkamiehen esittämäksi epäasiallisena. Se oli myös omiaan herättämään epäilyyn, että virkamies ei suhtaudu lausuman tarkoittamaan henkilöön puolueettomasti. Ks. myös kohta 5.3.2, s. 86 (862/1/01).

Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus

25) Lapsen rikosperusteinen kiinniottaminen ja huostaanotto

Ratkaistuaan oikeuskanslerin vuoden 2002 kertomuksessa s. 58 ja 149 selostetun kantelun asian 25.11.2002, dnro 313/02, joka koski poliisiviranomaisten ja sosiaaliviranomaisten menettelyä lapsen kiireellistä huostaanottoa koskevassa asiassa apulaisoikeuskansleri lähetti ratkaisun

tiedoksi sisäasiainministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle pyytäen ministeriöitä ilmoittamaan 1.9.2003 mennessä, olivatko ne nähneet aihetta toimenpiteisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö lähetti apulaisoikeuskanslerille kirjeen 19.6.2003. Sen mukaan poliisin ja sosiaalitoimen yhteistyöstä on saatu pääasiassa myönteisiä kokemuksia. Ministeriö myöntää kuitenkin, että tapauksessa sosiaalityöntekijä näyttää tyystin unohtaneen oman toimivaltansa rajat ja asiakkaansa oikeusturvan pyrkiessään auttamaan poliiseja näiden tehtävien suorittamisessa. Kuten päätöksessä todetaan, tällainen on vaarana, kun eri ammattikuntia edustavat henkilöt työskentelevät läheisessä yhteistyössä. Toimintaa tulee ohjata siten, ettei kanteluasiassa kosketeltuihin ongelmiin ja joiden yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota viranomaisten yhteistoiminnassa ilmenneisiin epäkohtiin.

Sisäasiainministeriö lähetti apulaisoikeuskanslerille kirjeen 21.8.2003, jossa mm. kertoi lähettäneensä apulaisoikeuskanslerin ratkaisun tiedoksi ja huomioon otettavaksi poliisihallinnolle. Ministeriön mukaan poliisilaitoksissa toteutetaan parhaillaan työpaikkakoulutusta, jossa keskeisenä asiana on lastensuojelulain 40 §:n ilmoitusvelvollisuudesta huolehtiminen. Poliisin ja sosiaalitoimen yhteiskoulutustilaisuuksissa kanteluasiaan liittyviä kysymyksiä tullaan myös ottamaan esille. Ministeriö viittasi myös Nuorisorikostoimikunnan esittämiin uudistuksiin, jotka koskevat eri viranomaistahojen yhteistyötä sekä Sosiaalitalo Oy:n käynnistämään hankkeeseen ”sosiaalityö poliisilaitoksilla”. Hankkeen edetessä on tarkoitus pohtia, miten eri viranomaiset ohjeistavat toimintaa ja olisiko lainsäädäntöä tarpeen tarkistaa. Jatkotyöskentelyssä tulisi ministeriön mielestä kiinnittää huomiota eri viranomaisten toimivaltuuksiin ja siihen, millaista lainsäädäntöä tarvittaisiin yhteistyön onnistumiseksi (313/1/02).

26) Turvallisuustarkastuksen suorittaminen

Moottoripyöräkerhon juhlatilaisuuteen osallistuneelle henkilölle oli tehty turvallisuustarkastus. Tarkastuksen suorittanut poliisimies perusteli menettelyä lähinnä työturvallisuudella.

Poliisilain 22 §:n mukaan poliisilla on kiinniottamisen, pidättämisen, vangitsemisen ja säi-

löönottamisen yhteydessä oikeus tarkastaa henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat. Lisäksi poliisilla on mm. yleisötilaisuuteen osallistuvien turvallisuuden varmistamiseksi oikeus tarkastaa tällaiseen tilaisuuteen saapuva henkilö.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Poliisilain 22 §:n mukaisen turvallisuustarkastuksen suorittamisella puututaan keskeisiin perusoikeuksiin kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Näin ollen toimenpiteen edellytyksiin on suhteudettava korostetun vakavasti, jotta perusoikeuksien merkitys ei vesity.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä poliisimiehellä ei saadun selvityksen perusteella ollut poliisilain 22 §:n mukaista perustetta turvallisuustarkastuksen suorittamiseen. Poliisin tarkoituksena ei ole ollut kerholaisen kiinniottaminen eikä kysymys ole ollut poliisilain 22 §:ssä tarkoitettua tilaisuudesta. Työturvallisuudenkaan nimissä ei ole ilman nimenomaista lainsäädännöstä lupa puuttua toisen perusoikeutena suojattuun oikeuspiiriin. Ks. myös kohta 5.3.2, s. 85 (990/1/02).

27) Näyttökynnyksen huomioon ottaminen pakkokeinoina käytettäessä

Apulaisoikeuskansleri korosti pakkokeinon käyttämisen edellytyksenä olevan näyttökynnyksen huomioon ottamista tapauksessa, jossa rikoksesta epäillylle oli määrätty toimitettavaksi henkilönkatsastus mm. epäillyn raiskauksen vuoksi. Henkilönkatsastus kohdistuu perusoikeutena suojattuun oikeushyvään. Perusoikeusuoja vesittyy, ellei pakkokeinon edellytyksenä olevaa näyttökynnystä oteta vakavasti. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu (483/1/02) on selostettu lähes kokonaisuudessaan jaksossa 9.7, s. 149 (483/1/02)

28) Kantelu pääministerin erityisavustajan menettelystä

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että vastatessaan asiakkaan tiedusteluun virka-

miehen tulee mahdollisimman huolellisesti pyrkiä varmistamaan, että hänen antamansa tiedot ovat oikeita. Virheelliset tiedot voivat johtaa asiakasta oikeusturvaa vaarantavalla tavalla harhaan. Vielä lisäksi on otettava huomioon sekin, että vääriä tietoja antamalla heikennetään luottamusta viranomaistoimintaan. Ks. myös kohta 6.2.1, s. 91 (708/1/03).

29) Työvoimapolitiittisen lausunnon sisältö

Työvoimatoimikunta oli tulkinut kantelijan työvoimaneuvojalle osoittamaa vastauskirjettä niin, että aikaisemmin määrääjäksi työkyvyttö-mäksi ilmoittautunut kantelija ei edelleenkään hakenut kokopäivätyötä. Kansaneläkelaitoksen paikallistoimisto hylkäsi kantelijan työmarkkinatukihakemuksen työvoimatoimikunnan työvoimapolitiittisen lausunnon perusteella. Lausuntoa korjattiin myöhemmin, joten kantelijan työmarkkinatuki keskeytyi yhteensä kahdeksi viikoksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti työvoimatoimiston huomiota siihen, että tällaisessa epäselvässä tapauksessa olisi ollut perusteltua selvittää paremmin, mitä tukea kantelija haki ja saattoiko hän ottaa vastaan kokopäivätyötä. Selvityksen puutteellisuus heijastui työvoimatoimikunnan antaman työvoimapolitiittisen lausunnon perusteluihin. Ks. myös kohta 6.11.1, s. 111 (1233/1/01).

30) Valituksen käsittelyn viipyminen

Valituksen käsittelyn viipymistä kauppa- ja teollisuusministeriössä koskevassa kanteluasiassa oikeuskansleri on pitänyt ilmeisenä, että vaikka päätös olisi tehty aikanaan 1993—1994, ministeriöllä ei olisi ollut perusteita muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä kantelijan haluamalla tavalla. Tämä ei kuitenkaan poistanut sitä, että kantelijan valitukseen olisi tullut vastata viivytyksettä. Oikeuskansleri on kiinnittänyt vastaisen varalle kauppa- ja teollisuusministeriön huomiota sen tutkittavaksi saatettujen asioiden huolellisen ja joutuisan käsittelyn tärkeyteen. Ks. myös kohta 6.9.2, s. 108 (808/1/01).

4 Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta

4.1 Yleiskatsaus

4.1.1 Kantelut

Oikeuskansleri valvoo tuomioistuimien toiminnan laillisuutta tutkimalla hänelle tehtyjä kanteluja ja ottamalla asioita käsiteltäväksi myös omasta aloitteestaan. Vuonna 2003 oikeuskanslerille tehtiin 220 sellaista kantelua, jotka joko kokonaan tai osaksi koskivat yleisten tuomioistuinten menettelyä. Hallintotuomioistuinten menettelystä tehtiin 53 kantelua ja erityistuomioistuinten osalta 24 kantelua. Kaikkia tuomioistuintyyppisiä koskeneiden kantelujen kokonaismäärä on jonkin verran lisääntynyt edelliseen vuoteen verrattuna.

Tuomiovaltaa käyttävät perustuslain mukaan riippumattomat tuomioistuimet. Sen vuoksi niiden lainkäyttötoiminnan valvonta muodostuu käytännössä suppeammaksi kuin hallintotoimintaan kohdistuva. Tuomioistuinten lainkäyttöön kohdistuvassa valvonnassa oikeuskansleri voi puuttua yleensä vain menettelyä koskeviin virheisiin sekä perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavaan toimintaan. Mikäli lainkäytössä havaitaan yleisiä epäkohtia, niiden korjaamiseksi tehdään lainsäädäntöesitys.

Oikeuskansleri puuttuu tuomioistuinlaitoksen kohdalla sellaisiin oikeudenkäyntiongelmiin, jotka loukkaavat ihmisten oikeusturvaa. Tyypillinen tapaus on asioiden viipyminen. Myös muut menettelyyn liittyvät seikat, kuten tuomion perusteleminen, esteellisyyskysymykset ja oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvät kysymykset, ovat antaneet aiheita toimenpiteisiin. Oikeuskanslerille tehdyissä tämän jakson alaan kuuluvissa kanteluissa on ollut kysymys pääasiassa tuomioistuinten ratkaisujen sisällöstä sekä oikeudenkäyntimenettelystä. Kantelijoilla on usein liialliset odotukset oikeuskanslerin tuomioistuimiin kohdistaman laillisuusvalvonnan luonteesta. Oikeuskansleri ei voi vaikuttaa vireillä olevan asian käsittelyyn, eikä muuttaa tai poistaa

annettuja tuomioita. Oikeuskansleri ei voi myöskään ryhtyä uudelleen arvioimaan päätöstä tehtäessä käytettävissä olleen todistusaineiston näyttöarvoa.

Riita-asioiden menettelysäännöksiä tarkistettiin 1.1.2003 voimaan tulleella muutoksella. Uudistuksen tavoite on tehostaa alioikeuskäsittelyä. Menettelyä pyritään keventämään ja yhdenmukaistamaan. Oikeudenkäynti pyritään saamaan aiempaa selvemmin johdonmukaiseksi, vaiheittain eteneväksi kokonaisuudeksi, jossa oikeudenkäynnin aikaisempia vaiheita voidaan hyödyntää myöhemmissä vaiheissa.

Vakuutusosoikeuden organisaatiota muutettiin 1.5.2003 lukien. Tarkoituksena oli kehittää organisaatiota joustavammaksi ja erikoistuneemmaksi. Vakuutusosoikeus jakautuu uudistuksen jälkeen osastoihin, jotka voivat erikoistua joihinkin asiaryhmiin. Osastoa johtaa laamanni.

Valitusten käsittelyä hovioikeuksissa uudistettiin 1.10.2003 lukien, jolloin otettiin käyttöön asioiden käsittelyn eriyttämisjärjestelmä eli seulonamenettely. Osa asioista ratkaistaan uudistuksen jälkeen kevyemmässä menettelyssä. Lisäksi asioiden valmistelua hovioikeuksissa pyritiin tehostamaan ja niin sanotun vastavalituksen tekeminen tuli mahdolliseksi.

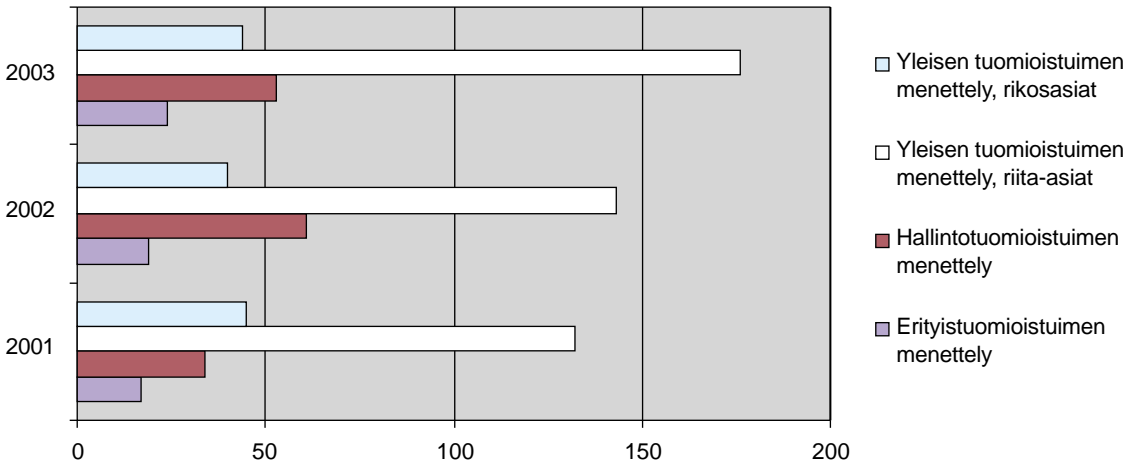
Käräjäoikeusverkkoa kehitettiin siten, että Vammalan käräjäoikeus liitettiin 1.6.2003 pääosin Tampereen käräjäoikeuteen ja valtioneuvosto teki 18.6.2003 päätökset Alavuuden käräjäoikeuden liittämistä Seinäjoen käräjäoikeuteen ja Lapuan käräjäoikeuden liittämistä Kauhavan käräjäoikeuteen.

Valtioneuvoston asettama tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea antoi 16.12.2003 mietintönsä. Kehittämiskomitea pohtii mietinnössään, miten tuomioistuinlaitos pystyy vastaamaan siihen kohdistuviin uusiin, kasvaviin vaatimuksiin.

Kuvasta 4 ilmenee tuomioistuimiin kohdistuneiden kantelujen lukumäärien kehitys 2001—2003.

Kuva 4

Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut 2001—2003



4.1.2 Tarkastustoimi

Oikeuskanslerinviraston omasta aloitteesta suoritettu tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta on tapahtunut tarkastamalla niiden rikosasioissa antamia tuomioita. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen 17 §:n (139/1986) nojalla oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerin antamien ohjeiden mukaisesti kuukausittain tarkastettaviksi jäljennökset saamistaan päätösilmoituksista. Apulaisoikeuskansleri on kirjessään 14.1.2003 antanut oikeusrekisterikeskukselle ohjeen päätösilmoitusten lähettämistäjärjestyksestä vuoden 2003 osalta.

Vuonna 2003 oikeuskanslerinvirastoon toimitettiin tarkastettavaksi vankeusrangaistuksia koskevia päätösilmoituksia 6 672 kappaletta. Havaitut virheet ovat antaneet aihetta huomautuksiin ja käsitysten lausumisiin. Toimenpiteet ilmenevät tarkemmin jaksosta 4.3.

Hovioikeusasetuksen 23 §:n 2 momentin mukaan hovioikeudet toimittavat oikeuskanslerille tiedoksi tarkastusviskaaliensa laatimat tarkastuskertomukset. Hovioikeudet ovat lähettäneet oikeuskanslerille kertomukset vuonna 2002 suoritetuista kärjäoikeuksien tarkastuksista. Apulaisoikeuskansleri on hovioikeuksille lähettämässään vastauksissa todennut, että tarkastuksissa on edelleenkin perusteltua kiinnittää huomiota

perus- ja ihmisoikeuksien soveltamiseen tuomioistuinikäytännössä, uuden lainsäädännön soveltamiseen (menettelysäännösten osalta erityisesti riitaprosessin muutetut säännökset). Samoin tulee seurata velkajärjestelyasioiden käsittelyä eli esimerkiksi sitä, mitä periaatteita asioiden jakamisessa (tuomareille, kärjäviskaaleille ja notaareille) ja istuntojen toimittamisessa noudatetaan.

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastus- ja tutustumiskäynnit Kouvolan ja Itä-Suomen hovioikeuksiin, Kouvolan kärjäoikeuteen sekä Hämeenlinnan, Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeuksiin. Kaksi oikeuskanslerinviraston esittelijää kävi Helsingin hallinto-oikeudessa keskustelemassa työtilanteeseen ja työmenetelmiin liittyvistä asioista. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kävi Forssan kärjäoikeudessa tutustumassa nykyiseen rikosprosessiin. Apulaisoikeuskansleri seurasi rikosistuntoja ja keskusteli Forssan kärjäoikeuden tuomareiden kanssa rikosprosessiin liittyvistä ongelmista. Apulaisoikeuskansleri teki tutustumiskäynnin myös Hämeenlinnassa sijaitsevaan oikeusrekisterikeskukseen. Oikeusrekisterikeskuksen tehtävänä on huolehtia mm. sakkoihin, menettämisseuraamuksiin ja maksuihin liittyvistä täytäntöönpanotehtävistä sekä oikeusrekistereiden ylläpitotehtävistä.

Apulaisoikeuskanslerin tarkastusteemana vuosina 2002—2003 oli muun muassa tutustumi-

nen hallinto-oikeuksien toimintaan ja työtilanteeseen. Tutustumiskäyntien ja oikeusministeriön hallinto-oikeuksien työtilannetta koskevien tilastojen perusteella oli havaittavissa, että vuoden lopussa vireillä olevien asioiden määrä oli aina edellisvuodesta kasvanut. Oikeussuojan kannalta oli huolestuttavaa, että sellaistenkin kiireelliseksi arvioitavien asioiden kuten perhe- ja yksilökeskeisiä lastensuojelua ja toimeentulotukea koskevien sekä ulkomaalaisasioiden käsittelyajat saattoivat olla huomattavan pitkiä. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri päätti selvittää hallinto-oikeuksien juttutilannetta, käsittelyn viipymisen syitä, käsittelyn joutuisuuteen vaikuttavia työmenetelmiä ja juttujen seuranta-käytäntöjä sekä hankkia tarkempia tietoja eräiden oikeussuojaa läheisesti koskevien asiaryhmien käsittelystä. Apulaisoikeuskansleri totesi 12.12.2003 valmistuneessa selvityksessä mm., että tehdyn selvitystyön tulokset osoittavat, että keskustelua hallinto-oikeusprosessin kehittämistarpeista on aiheellista jatkaa — niin hallinto-oikeuksien sisällä työmenetelmien uudistamiseksi nykyilainsäädännön puutteissa kuin yleisemmin lainsäädännön ongelmakohtien paljastamiseksi ja korjaamiseksi. Apulaisoikeuskanslerin selvitystä on selostettu laajasti jaksossa 9.8, s. 154 (14/50/03).

4.1.3 Tuomarin tekemäksi epäillyt virkarikokset

Perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoiminnassa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Yleisistä syyttäjäistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentin mukaan syyteharkinnan suorittaminen epäiltyä tuomarin virkarikosta koskevassa asiassa kuuluu oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Valtakunnansyyttäjänviraston valtiosyyttäjän tehtävänä on yleisistä syyttäjäistä annettun lain 7 §:n 2 momentin mukaisesti syytteen ajaminen oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen syytemääräyksen perusteella. Tuomareiden virkasytteen käsitellään pääsääntöisesti hovioikeudessa. Menettelystä hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena käsittelemissä rikosasioissa säädetään oikeudenkäymiskaaren 27 luvussa.

Tieto tuomarin epäillystä virkarikoksesta voi tulla oikeuskanslerille kantelun lisäksi myös suoraan tuomioistuinlaitoksesta. Hovioikeuksien on hovioikeusasetuksen 23 §:n 2 momentin mukaan ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tul-

leista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasytteen nostamiseen hovioikeudessa. Ilmoitus tuomarin virkarikoksesta voi tulla myös esimerkiksi päällikkötuomarilta. Lisäksi poliisi on velvollinen ilmoittamaan oikeuskanslerille tuomareiden tekemiksi epäillyistä virkarikoksista. Ilmoitus tehdään toimittamalla oikeuskanslerinvirastoon rikosilmoituksen jäljennös tai muu selostus asiasta telekopiona tai kirjeitse. Ilmoitus tulee tehdä heti, kun poliisi on saanut tiedon asiasta. (Apulaisoikeuskanslerin kirje 17.6.1999, jonka sisäasiainministeriö on 23.5.2000 päivätyllä kirjeellä lähettänyt poliisin lääninjohdolle tiedoksi ja noudatettavaksi). Oikeuskanslerinvirastosta on selvissä tapauksissa ilmoitettu puhelimitse asian tutkinnanjohtajalle, ettei oikeuskanslerinviraston puolesta ole estettä sille, että esitutkinta jätetään esitutkintalain 2 §:n 1 momentin nojalla toimittamatta. Tutkinnanjohtajan täytyy kuitenkin aina itsenäisesti harkita kysymys esitutkinnan päättämisestä. Jos esitutkintaa ei toimiteta, tulee päätös asiasta lähettää oikeuskanslerinvirastoon, jossa harkitaan tämän jälkeen vielä erikseen, onko asiassa aihetta epäillä tuomarin virkamiesoikeudellisesti moitittavaa menettelyä.

Oikeuskansleri määräsi kertomusvuona nostettavaksi yhden virkarikossyytteen tuomaria vastaan. Syytteen oikeuskäsittely siirtyi seuraavalle vuodelle.

4.1.4 TuomioistuINVALVONNASSA NOUDATETTAVA MENETTELY

Tuomioistuimiin kohdistuvia kanteluja käsiteltäessä noudatetaan pitkälti samaa menettelytapaa kuin yleensäkin virkamiehiin kohdistuvia kanteluja käsiteltäessä. Kanteluun perehtymisen ja mahdollisten asiakirjatilausten ja muun (esimerkiksi puhelimitse tapahtuvan) alustavan selvityksen hankkimisen jälkeen harkitaan, onko kantelun kohteelta pyydettävä selvitys. Selvitys vaaditaan tuomarilta silloin kun hänen voidaan epäillä menetelleen lain tai niin sanotun hyvän tuomioistuintavan vastaisesti taikka ylittäneen harkintavaltansa. Tämän jälkeen kantelijalle varataan ennen asian ratkaisemista pääsääntöisesti vielä tilaisuus antaa asiassa vastineensa. Jos asiassa on selvityksen hankkimisen jälkeen (tai poikkeuksellisesti jo ennen sitä) perusteita epäillä tuomarin syyllystyneen virkatoimessaan rikokseen, pyydetään poliisia toimittamaan esitutkinta, minkä jälkeen asiassa suoritetaan syyteharkinta. Esitutkinnan toimittaa tavallisimmin keskusrikospoliisi.

4.2 Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut ja muut valvontatoimet

4.2.1 Virkasyyteasia

Syyteharkinta kärjätuomarin epäillyn virkarikoksen johdosta

Kärjätuomari laamannilta tulleen ilmoituksen mukaan rikosasiassa puheenjohtajana toiminut kärjätuomari oli ollut istunnossa alkoholin vaikutuksen alaisena. Kärjätuomarille oli tehty noin kaksi tuntia istunnon päättymisen jälkeen puhalluskoe. Ensimmäinen puhallus oli antanut lukeman 1.6 promillea ja vähän ajan kuluttua tehty uusintapuhallus lukeman 1.7 promillea.

Koska laamannilta saadun muiston ja oikeuskanslerinvirastoon hankitun selvityksen perusteella oli syytä epäillä virkarikosta, oikeuskansleri pyysi keskusrikospoliisia toimittamaan asiassa esitutkinnan.

Kärjätuomari kiisti esitutkinnassa syyllistyneensä rikokseen. Kärjätuomari korosti sitä, ettei alkoholin vaikutuksen alaisena tapahtuneesta istumisesta ollut hänen mielestään aiheutunut mitään vahinkoa asianosaisille. Kärjätuomari epäili myös puhalluskokeesta saadun tuloksen luotettavuutta.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei toimitussa esitutkinnassa ollut tullut esiin sellaisia seikkoja, joiden perusteella hänellä olisi aihetta epäillä puhalluskokeista saatujen tulosten oikeellisuutta. Laamannin ja kärjätuomarin sihteerin kärjätuomarista puhallusta tehtäessä tekemät havainnot eivät myöskään olleet ristiriidassa puhalluskokeen tulosten kanssa. Kun kärjätuomari ei ollut edes väittänyt nauttineensa alkoholia istunnon päättymisen jälkeen, oli hänen verensä alkoholimäärä istunnon aikana ollut vielä huomattavasti korkeampi kuin puhalluskoea tehdessä. Näin ollen oikeuskansleri katsoi tulleen näytetyksi, että kärjätuomari oli ollut päihtynyt toimiessaan kärjätuomarin istunnon puheenjohtajana.

Rikosoikeudellisesti kärjätuomarin menettelyä tuli oikeuskanslerin mielestä arvioida ennen muuta rikoslain 40 luvun 9 §:n virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön valossa.

Kyseisen säännöksen mukaan ”jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa 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 sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi”.

Tämän tapauksen arvioimisen kannalta oli oikeuskanslerin mielestä tarpeen kiinnittää huomiota kolmeen seikkaan:

1) oliko kärjätuomari toimiessaan päihtyneenä oikeuden puheenjohtajana rikkonut jonkun säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa,

2) jos kärjätuomari oli rikkonut säännöksen tarkoittamalla tavalla virkavelvollisuutensa, onko teko kuitenkin ollut vähäinen, ja

3) onko kysymys ollut tahallisuudesta menettelystä eli onko kärjätuomari ollut tietoinen päihtyneenä oikeuden puheenjohtajana rikkoo säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.

1) Säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen.

Valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen on käytäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Oikeuskäytännössä (KKO 2000:40) on katsottu, ettei kyseisellä virkamiehen yleisiä velvollisuuksia käsittelevällä säännöksellä ole muista säännöksistä riippumatonta itsenäistä asemaa. Säännöstä on oikeuskirjallisuudessa pidetty ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, johon sisältyy vaatimus rikossäännöksen täsmällisyydestä. Rangaistusvastuun on katsottu edellyttävän tarkkarajaisesti määritellyn virkavelvollisuuden rikkomista. (Nuutila, Ari-Matti: KKO:n ratkaisut kommentit I 2000, s.249). Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että on käytännössä mahdollista kuvata kaikkia virkavelvollisuuksia yksityiskohtaisesti säännöksissä ja määräyksissä. (Viljanen, Veli-Pekka: LM 4/2000 s.615). Sen, että virkavelvollisuuden on perustuttava säännöksiin tai määräyksiin, ei ole katsottu edellyttävän sitä, että velvollisuus sellaisenaan olisi kuvattava säännöksissä tai määräyksissä. Velvollisuuden tarkempi sisältö on johdettava jostakin säännöksestä tai määräyksestä. (Rautio, Ilkka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset teoksessa ”Rikosoikeus” 2002, s.1294).

Kielto toimia päihtyneenä oikeuden puheenjohtajana on oikeuskanslerin mielestä johdettavissa virkamiesten yleisiä velvollisuuksia sääntelävän virkamieslain säännöksen lisäksi tuomarille tuomiovallan käyttäjänä kuuluvista velvollisuuksista.

Riippumattomat tuomioistuimet käyttävät niille perustuslain mukaan kuuluvaa tuomiovaltaa soveltamalla lainsäädäntöelinten antamia säännöksiä yksittäistapauksiin. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu tuomiovaltaan sisältyvän myös eräitä sellaisia ”oikeutuksia”, joilla ei ole itsenäistä merkitystä, mutta jotka ovat välttämättömiä tuomioistuimien käytettäessä. Näihin kuuluvat esimerkiksi tuomareiden prosessinjohto- ja kurinpitovalta. (Tirkkonen, Tauno Suomen siviiliprosessioikeus I 1961, s.117—118).

Rikosasioiden käsittelyn osalta prosessinjohtosta säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 luvun 5 §:ssä, jonka mukaan tuomioistuimen tehtävä on valvoa, että asian käsittelyssä noudatetaan selvyyttä ja järjestystä (1 momentti). Tuomioistuimen tulee myös valvoa, että asia tulee asianmukaisesti käsitellyksi eikä asiaan sekoiteta mitään siihen kuulumatonta. Tuomioistuimen tulee kysymyksiin poistaa asianosaisten lausuntojen epäselvyyksiä ja puutteellisuuksia. (2 momentti) Näihin säännöksiin perustuvat tuomioistuimen puheenjohtajan velvollisuudet voidaan myös nähdä perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen takeina.

Kurinpitovallasta säädetään oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 6 §:ssä, jonka mukaan oikeuden puheenjohtaja on velvollinen valvomaan järjestyksen noudattamista istunnossa. Hänen tulee sen vuoksi keskeyttää sopimaton lausuma ja oikaista jokaista, joka käyttäytyy häiritsevästi tai asiattomasti.

Arvioitavaksi tuli tässä tapauksessa oikeuskanslerin mielestä se, onko kärjäjätuomarin fyysinen ja psyykinen kunto ollut päihtymyksen vuoksi istunnon aikana siinä määrin alentunut, ettei hän ole ollut kykenevä hoitamaan puheenjohtajalle oikeudenkäynnissä kuuluvia tehtäviä.

Verenalkoholin vaikutuksia käyttäytymiseen, suorituskykyyn ja mielentilaan on yleisesti kuvattu lääketieteellisessä kirjallisuudessa seuraavasti:

”Alkoholipitoisuuden noustessa veressä hermoston toiminnan lamaantuminen käy ilmeisemmäksi. Veren alkoholitason ollessa yli yhden promillen humaltuminen on jo selvästi havaittavissa. Tämä ilmenee liikkeiden ja kävelyn kömpelytenä, puheen äänekkyytenä ja sammalteluna, kuulon heikentymisenä, valppauden huonontumisena, hikoilun lisääntymisenä, silmien punoituksena, reagoimisen hidastumisena ja henkisten toimintojen, kuten arvostelukykyyn, suoritustason alentumisena. Kun veren alkoholipitoisuus nousee yli kahden promillen, alkoholin vaikutus alkaa muistuttaa nuku-

tusaineen vaikutusta kivun tunteen kadotessa ja tajunnan heikentyessä” (Kiianmaa, Kalervo: Alkoholi teoksessa ”Päihdelääketiede” 1998, s.103).

Esitutkinnassa todistajana kuultujen istunnossa mukana olleiden lautamiesten, syyttäjän ja kärjäsihteerin kertomusten perusteella kärjäjätuomarin päihtymyksellä oli tässä tapauksessa myös ollut selvästi havaittavaa vaikutusta hänen käyttäytymiseensä. Todistajat olivat kiinnittäneet huomiota mm. kärjäjätuomarin puhetyyliin.

Oikeuskanslerin johtopäätös oli, että kärjäjätuomari oli toiminut oikeuden puheenjohtajana, vaikka hän ei ollut päihtymyksestä johtuneen fyysisen ja psyykkisen kunnan alentumisen vuoksi kykenevä asianmukaisesti hoitamaan puheenjohtajan tehtävää. Kärjäjätuomari oli näin menettelemällä laiminlyönyt noudattaa säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.

2) Teon vähäisyys

Kärjäjätuomarin menettelyn moitittavuusarvioinnissa ei oikeuskanslerin mielestä voitu lähteä (pelkästään) siitä kärjäjätuomarin esiin tuomasta seikasta, ettei hänen päihtymyksestä ollut aiheutunut käsiteltävänä olleiden juttujen asianosaisille mitään konkreettista vahinkoa. Menettelyn moitittavuutta oli arvioitava laajemmasta näkökulmasta. Riippumattomat tuomioistuimet ja sitä kautta yksittäiset tuomarit käyttävät laajaa kansalaisyhteiskunnallista valtaa. Laajojen valtaoikeuksien vastapainona tuomareilta voidaan edellyttää virkatehtävien hoitamisessa oman käyttäytymisensä osalta erityistä nuhteettomuutta. Nuhteettoman käytöksen merkitys korostuu silloin kun kysymys on puheenjohtajana toimimisesta istunnossa. Tältä osin on erityisen tärkeää se, minkä käsityksen tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliset saavat sen toiminnasta. Kysymys on viime kädessä tuomioistuinlaitoksen menettelyn asianmukaisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen ylläpitämisestä. Tätä taustaa vasten kärjäjätuomarin teon haitallisuutta ja vahingollisuutta ei voitu lainkohdassa tarkoitettulla tavalla pitää kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Veren alkoholipitoisuus oli ollut varsin korkea ja alkoholin vaikutus oli selvästi havaittu kärjäjätuomarin käyttäytymisessä istunnossa. Kärjäjäoikeuden laamanni oli vielä noin kaksi tuntia istunnon päättymisen jälkeen todennut, ettei kärjäjätuomari ollut työkunnossa.

3) teon tahallisuus

Kärjäjätuomarilla täytyy koulutuksensa ja työnsä takia olla keskimääräistä parempi käsitys alkoholin palamisnopeudesta. Kärjäjätuomari

oli istuntoa edeltävänä iltana (ja yönä) nauttinut varsin suuren määrän alkoholia tietoisena seuraavana aamuna pidettävästä istunnosta. Todistajina kuultujen henkilöiden kertomusten perusteella kärjätuomarin käyttäytyminen istunnossa oli ollut poikkeuksellista. Oikeuskansleri katsoi, että kärjätuomarin oli juomansa alkoholimäärän ja omasta käyttäytymisestään tekemiensä havaintojen perusteella täytynyt ymmärtää olevansa päihtynyt ja ettei hän päihtymyksen vuoksi alentuneen fyysisen ja psyykkisen kuntonsa vuoksi kyennyt moitteettomasti hoitamaan puheenjohtajan velvollisuuksia.

Oikeuskanslerin mielestä kärjätuomarin olisi joka tapauksessa asiaa huolellisesti harkittuaan pitänyt ymmärtää olevansa päihtynyt ja että hänen edellytyksensä puheenjohtajan tehtävien hoitamiseksi olivat olennaisesti alentuneet. Kärjätuomarin menettely täytti siten ainakin rikoslain 40 luvun 10 §:ssä säädetyn tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön.

Oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää nostamaan syytteen kärjätuomaria vastaan virkavelvollisuuden rikkomisesta ja toissijaisesti tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Syyteasia käsiteltiin hovioikeudessa vuonna 2004 (12/31/03).

4.2.2 Esitys

Oikeudenkäyntimaksua koskeva muutoksenhakuohjaus

Kanteluasiaa tutkittaessa ilmeni, että hallinto-oikeuden asian käsittelystä perimää oikeudenkäyntimaksua koskevassa muutoksenhakuohjauksessa on ollut puutteita ja että käytännöt ovat lisäksi vaihdelleet hallinto-oikeuksittain. Tämä on apulaisoikeuskanslerin mukaan johtunut osaltaan siitä, ettei tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 10 §:ssä eikä mainitun lain nojalla annetun asetuksen 9 §:ssä ole asiasta erikseen säädetty. Siitä ei myöskään ole ollut olemassa oikeusministeriön ohjeistusta tuomioistuimille.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri totesi, että käytännön vaihtelevuus hallinto-oikeuksittain on perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden kannalta epätydyttävä asiointila. Ohjauksen antamisen jättäminen sen varaan, että asiakas tyytymättömänä määrättyyn maksuun ehkä sattumanvaraisestikin havaitsee oma-aloit-

teisesti ottaa yhteyttä maksun määränneeseen viranomaiseen, ei ole asianmukaista myöskään perustuslain 21 §:n tarkoittamien oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon taideiden näkökulmasta.

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri esitti valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n nojalla oikeusministeriölle, että se harkitsisi toimenpiteitä oikeudenkäyntimaksuja koskevan muutoksenhakuohjauksen yhdenmukaistamiseksi.

Nyt tutkitussa asiassa kysymykseen otettiin kantaa nimenomaisesti vain hallinto-oikeuksien osalta. Koska ongelma saattoi apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan olla yhtä lailla ajankohtainen myös muissa tuomioistuimissa ja niissä oikeushallintoviranomaisissa, joiden perimiä suoritteita edellä mainittu laki koskee, ministeriötä pyydettiin kiinnittämään huomiota asiaan myös niiden osalta.

Oikeusministeriön tuli ilmoittaa vuoden 2003 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin se oli asiassa ryhtynyt.

Oikeusministeriö ilmoitti 29.12.2003 kirjeellään (OM 8/31/2003), että postilähetyksissä käytettäviin laskulomakkeisiin, joilla tuomioistuinten perivät tuomioistuinmaksuja, on sisällytetty teksti, josta mm. ilmenee maksua koskevan muutoksenhaun ensimmäinen vaihe: maksun oikaiseminen. Tuomioistuimen kansliassa maksavalle asiakkaalle annettavaan käteiskuittiin tulee vastaava tekstitys (1116/1/01).

4.2.3 Huomautukset

1) Notaarin epäilty virkarikos

Tuomioistuinharjoittelua kärjäoikeudessa suorittanut notaari oli toiminut puheenjohtajana kätkemisrikosta koskevassa asiassa pidetyssä istunnossa joka oli jouduttu peruuttamaan. Notaari oli määrännyt vastaajan saapumaan uuteen istuntoon sakon uhalla. Kärjäoikeuden kansliassa oli kuitenkin laadittu virheellisesti noutokuulutus vastaajasta, jonka notaari erehdyksessä allekirjoitti. Poliisit hakivat kaksi päivää ennen suunniteltua istuntoa vastaajan noutomääräyksen perusteella kotoaan ja veivät hänet poliisivankilaan. Vastaaja pääsi sieltä seuraavana päivänä pois hänen avustajan otettua yhteyttä notaariin. Vapaudenmenetyksesi kesti noin 20 tuntia.

Poliisin toimittamassa esitutkinnassa notaarin epäiltiin syyllistyneen tuottamukselliseen va-

puudenriistoon ja tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Apulaisoikeuskansleri katsoi syyteharkinnassaan, että vastaajalle vapaudenmenetyksestä aiheutunut haitta tai vahinko oli — erityisesti lyhyehkö vapaudenmenetysaika huomioon ottaen — kyseisten säännösten tarkoittamassa mielessä ollut vähäinen, eivätkä epäiltyjen rikosten tunnusmerkitöt siten täyttyneet.

Menettelyn virkamiesoikeudellisen arvion osalta apulaisoikeuskansleri viittasi valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti. Tämän on oikeuskirjallisuudessa katsottu tarkoittavan lähinnä normaalia, tavanmukaista huolellisuutta ja sitä, että virkaa hoitaessaan virkamiehen on käyttäytymissäännön ja toimintatavoissaan otettava huomioon, mitä viran laadusta ilmeisesti johtuu.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että notaari oli perusteettoman noutomääräyksen allekirjoittaessaan menettelyt vastoin kyseistä säännöstä. Huolellisuusvelvollisuuden merkitystä asiassa oli ollut omiaan korostamaan se, että annettava noutomääräyksen toimeenpanolla puututaan voimakkaasti perusoikeutena turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen.

Apulaisoikeuskansleri antoi notaarille huomautuksen virkamieslain 14 §:n 1 momentin vastaisesta menettelystä (25/31/02).

2) Rangaistusasteikon alittaminen ja lautamiehen vastuu

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan rikoksesta sakkorangaistukseen, vaikka kyseisen rikoksen rangaistusasteikkona oli määräaikainen vankeus.

Ratkaisua tehtäessä puheenjohtajana toiminut käräjätuomari oli erehdyksessä soveltanut väärän lainkohdan rangaistusasteikkoa ja lisäksi selostanut lautamiehille kyseisen väärän lainkohdan rangaistusasteikon tulevan sovellettavaksi tapauksessa. Käräjätuomarin virheellisen menettelyn ei katsottu täyttävän rikoslain 40 luvun 10 §:ssä mainitun tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkitöitä, koska teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat kokonaisuutena arvostellen oli vähäinen. Apulaisoikeuskansleri katsoi käräjätuomarin väärää rangaistusasteikkoa soveltaessaan menetelleen kuitenkin sillä tavalla huolimattomasti, että hän antoi käräjätuomarille valtion virkamieslain

14 §:n 1 momentin vastaisesta menettelystä huomautuksen.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan käräjäoikeuden lautamiesten osalta, että heidän tulisi voida luottaa puheenjohtajan antamaan selontekoon asiassa esiin tulleista oikeudellisista kysymyksistä ja sovellettavista säännöksistä. Jos puheenjohtaja on selonteon antanut, voisi lautamiesten vastuu tulla kysymykseen vain poikkeuksellisesti. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että lautamiehet olivat voineet luottaa käräjätuomarin selostukseen soveltuvasta rangaistusasteikosta. Lautamiehillä ei ollut velvollisuutta omaaloitteisesti varmistua rangaistusasteikon lainmukaisuudesta, koska asiassa ei ollut tullut esille sellaista, joka olisi antanut heille erityistä aihetta tarkemmin selvittää selostetun rangaistusasteikon oikeellisuutta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että lautamiehet eivät sillä tavoin olleet vastuussa käräjäoikeuden ratkaisussa olleesta virheestä, että heihin nähden olisi ollut aihetta toimenpiteisiin (16/31/03).

4.2.4 Käsitykset

1) Hallinto-oikeuden menettely virkaan nimittämistä koskevassa asiassa

Kolme naispuolista kantelijaa olivat kantelukirjoituksessaan katsooneet, että he olivat hallinto-oikeussihteerin virkaan ansioituneimpia kuin virkaan valittu miespuolinen hakija. Kantelijat olivat toimittaneet oikeuskanslerinvirastoon tasa-arvovaltuutetun lausunnon, jossa oli suoritettu ansiovertailu ottaen huomioon hallinto-oikeussihteerin työtehtävät ja työnantajan valintaperusteet. Tasa-arvovaltuutettu totesi launnonssa, että työnantajalla oli oikeus syyllistymättä tasa-arvolain vastaiseen syrjintään arvioida ja painottaa hakijoiden ansioita tavalla, jonka työnantaja katsoi parhaiten edistävän viran menestyksellistä hoitamista (KKO 1996:141). Henkilöiden ansioituneisuutta tuli tarkastella erityisesti suhteessa työnantajan etukäteen ilmoittamiin painotuksiin. Tasa-arvovaltuutettu oli launnonssa päätynyt pitämään kaikkia kolmea naispuolista kantelijaa työkokemukseltaan sekä yhtä kantelijoista myös koulutukseltaan miespuolista hakijaa ansioituneempana.

Oikeuskansleri katsoi päätöksessään, että asiassa ei ollut tullut esiin, että hallinto-oikeudella sen täyttävässä hallinto-oikeussihteerin virkaan olisi ollut työn tai tehtävän laadusta johtuva painava ja hyväksyttävä syy syrjäyttää kantelijat,

jotka olivat olleet ansioituneempia kun virkaan valituksi tullut miespuolinen hakija. Oikeuskansleri totesi, että kantelun tutkiminen ei antanut perusteita päätyä toisenlaiseen lopputulokseen kuin tasa-arvovaltuutettu, jonka ratkaisussa oli myös osoitettu mahdollisen hyvitysoikeudenkäynnin edellytykset. Tämän vuoksi oikeuskansleri tyytyi omalta puoleltaan kiinnittämään hallinto-oikeuden huomiota tasa-arvolain säännösten huolelliseen soveltamiseen (365/1/00).

2) Tuomiolauselman kirjoitusvirhe

Tuomiolauselmaa laadittaessa tehdyn kirjoitusvirheen johdosta ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli merkitty päättymään tarkoitettuna 31.12.2003 sijasta 31.12.2002, ja koeaika oli näin rikoslain 2b luvun 2 §:ssä säädettyä koeajan vähimmäisaikaa lyhyempi.

Kun virhe, jota tuomioistuin ei ollut omaloitteisesti havainnut, on tuomiolauselman kohdassa jossa se on omiaan vaikuttamaan mahdolliseen rangaistuksen täytäntöönpanoon, apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselmaa kirjoitettaessa (21/31/02).

3) Syyttäjän kuuleminen käsiteltäessä asianomistajan itse nostamaa syytettä tuomioistuimessa

Apulaisoikeuskanslerin päätös kokonaisuudessaan on 9.2 jaksossa s. 135 (645/1/02).

4) Tuomion perusteleminen

Syyttäjä oli vaatinut käräjäoikeudessa vastaajalle rangaistusta eri aikoina tapahtuneista viidestä eri rikoksesta. Yksi syyte oli koskenut rauhan rikkomista virkahuoneessa ja neljä syytettä laitonta uhkausta.

Käräjäoikeus selosti asiassa antamansa tuomion perusteluissa lyhyesti, mitä asianomistajat olivat oikeudessa kertoneet vastaajan menettelystä. Sen jälkeen perusteluissa todettiin yleisesti, että vastaajan käyttäytymisen perusteella asianomistajilla oli vastaajan kanssa asioidessaan ollut syytä pelätä häntä ja varautua siihen, että vastaaja jollain tavoin toteuttaisi esittämiaän uhkauksia. Perusteluissa todettiin edelleen, että arvioitaessa sitä, onko kysymys ollut tilanteesta jossa on ollut perusteltu syy pelätä henkilökoh-

taisen turvallisuuden olevan vaarassa, oli pantava erityistä painoa asianomistajien henkilökoh-taiselle käsitykselle tilanteen vaarallisuudesta.

Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, ettei käräjäoikeuden tuomiota perusteltu oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 4 §:n edellyttämällä tavalla. Perusteluista ei ilmene, mitä oikeudellisesti merkittäviä seikkoja ja millä perusteella käräjäoikeus on katsonut tulleen näytetyksi asiassa. Tuomiossa on ainoastaan selostettu mitä asianomistajat ovat vastaajan menettelystä kertoneet. Kertomusten merkitys todisteena oli täysin jäänyt tuomiossa arvioimatta ja perustelematta. Käräjäoikeuden olisi apulaisoikeuskanslerin mielestä ollut välttämätöntä perustella näytön arviointinsa erityisesti siihen nähden, että syytetty oli kiistänyt syytteen. Asianosaisten kertomusten sisällön referointi ei riittä näyttökysymyksen perusteluksi.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä perusteluista ei myöskään selvästi ilmene, mihin rikoksiin vastaaja on käräjäoikeuden käsityksen mukaan menettellyllään syyllistynyt.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asiassa puheenjohtajana toimineen käräjätuomarin huomiota tuomion asianmukaiseen perusteleamiseen (706/1/02).

5) Äänitteiden katoaminen

Hovioikeuden pääkäsittelyssä asianosaisten ja todistajien kuulusteluista tehdyt äänitteet olivat kadonneet. Kantelija epäili kantelussaan, että hovioikeus ”pyrki salaamaan sille kiusallista äänitemateriaalia”, koska hänet oli mielestään perusteettomasti komennettu olemaan hiljaa pääkäsittelyssä.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että syytä äänitteiden häviämiseen ei ole pystytty selvittämään. Saadun selvityksen perusteella äänitteiden säilyttämisestä koskevassa ohjeistuksessa ei näyttäisi olevan puutteita. Apulaisoikeuskanslerilla ei ollut perusteita epäillä, että hovioikeus olisi tarkoituksella hävittänyt äänitteet vaikeutakseen oman menettelynsä selvittämistä tai jostain muusta epäasiallisesta motiivista. Äänitteiden katoamisesta näyttää olleen kysymys jonkinlaisesta inhimillisestä erehdyksestä. Äänitteiden häviämisestä ei ole ilmeisesti ollut haittaa hovioikeuden toiminnalle asiassa, koska äänitteet ovat olleet käytössä vielä tuomiota laadittaessa. Korkein oikeus ei ole pyytänyt äänitteitä tehdessään päätöksen olla myöntämättä asiassa valituslupaa kantelijalle. Jossain määrin äänittei-

den katoamisesta on saattanut aiheutua haittaa kantelijalle, jolla ei ole tehdessään valituslupahakemusta korkeimmalle oikeudelle ja kantelua oikeuskanslerille äänitteitä käytössään.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti hovioikeuden huomiota huolellisuuteen äänitteiden säilyttämisessä. Kysymys on tältä osin viime kädessä tuomioistuimen toiminnan asianmukaisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen ylläpitämisestä (815/1/02).

6) Oikeudenkäynnin julkisuutta rajoittavan päätöksen perusteleva

Käräjäoikeus ja hovioikeus olivat tehneet päätöksen suullisen käsittelyn toimittamisesta yleisön läsnä olematta viittaamalla harkinnanvaraisista suljettua käsittelyä koskevaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:ään.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että oikeudenkäynnin julkisuuslaissa ei ole erityissäännöksiä sen nojalla tehtyjen päätösten perustelevuudesta. Tosin lain esitöiden mukaan päätös harkinnanvaraisesta suullisesta käsittelystä olisi normaaliin tapaan perusteltava. Apulaisoikeuskanslerin mielestä oikeudelliseen ratkaisuun kuuluu, että se on laadittu siten, että sen lainmukaisuus pystytään jälkikäteen arvioimaan. Jos päätöksestä ei ilmene, millä perusteella ratkaisuun on päädytty, ei sen oikeudellisen hyväksyttävyyden arviointi ole mahdollista. Tämä puolestaan on tärkeää oikeudenkäyttöä kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Ratkaisun perustelevuuden merkitys korostuu silloin kun kysymys on julkisuusperiaatteen rajoittamisesta, koska myös oikeudenkäynnin julkisuus on tärkeää yleisön tuomioistuinta kohtaan tunteman luottamuksen kannalta. Toisaalta perustelevuudessa on tietysti otettava huomioon se, ettei oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:n tavoite siten vesity. Perustelevuuden minimivaatimus on tällöinkin se, että ulkopuolinenkin voi varmistua lainsoveltamisen oikeellisuudesta.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä käräjäoikeuden tekemän ja hovioikeuden sitemmin hyväksymän oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan päätöksen perustelut olivat hyvin niukat. Perusteluista ei ensinnäkään ilmennyt, miten virallinen syyttäjä ja vastaaja olivat suhtautuneet asianomistajan esittämään pyyntöön suullisen käsittelyn toimittamisesta yleisön läsnä olematta ja oikeudenkäyntiaineiston määräämisestä salassa pidettäväksi. Perusteluista ei myöskään ilmennyt, millä oikeudenkäynnin julkisuudesta ane-

tun lain 5 §:ssä mainitulla perusteella päätös oli tehty, saati että siinä olisi tarkemmin yksilöity sitä, miksi laissa mainitun perusteen oli katsottu tässä tapauksessa tulevan sovellettavaksi. Käräjäoikeuden ja hovioikeuden perusteluiden niukuuden tekee apulaisoikeuskanslerin mielestä erityisen ongelmalliseksi se, ettei rikosnimikkeestäkään (tärkeän kiristyksen yritys) voida tehdä minkäänlaisia päätelmiä oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittamiseen oikeuttavan perusteen olemassa olosta. Tällaisessa tapauksessa — kun edes rikosnimike ei sellaisenaan mitenkään viittaa julkisuuden rajoittamisperusteen olemassaoloon — korostuu ratkaisun perustelevuuden merkitys.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä julkisuutta rajoittavan päätöksen puutteellisesta perustelevuudesta käräjäoikeuden ja hovioikeuden tietoon (1071/1/02).

7) Haastehakemuksen mukaisen vastaajan yksilöiminen

Velkomista koskevassa haastehakemuksessa oli esitetty puutteelliset tiedot mm. vastaajan nimestä ja osoitteesta. Tampereen käräjäoikeudesta oli kerrottu kantelijalle, että Jyväskylän käräjäoikeuden tuomiopiirissä asuu henkilö, jonka tiedot osittain vastaavat kantelijan tarkoittamaa vastaajaa. Kaikki tiedot eivät täsmänneet, mutta kantelijalle kerrottiin ko. henkilön täydellinen nimi. Haastehakemus toimitettiin näiden tietojen perusteella Jyväskylään. Kantelua tutkittaessa ei pystytty selvittämään, oliko haastehakemus lähetetty käräjäoikeudesta vai oliko kantelija lähettänyt sen itse. Tiedot olivat tältä osin ristiriitaiset. Kyseinen henkilö osoittautui myöhemmin vääräksi vastaajaksi kantelijan asiassa. Tampereen käräjäoikeuden huomiota kiinnitettiin yleisesti varovaisuuteen ja huolellisuuteen väestötietojärjestelmän tietojen ilmaisemisessa sivulliselle (249/1/03).

4.2.5 Muut kannanotot

1) Diaariin merkittävät tiedot ja yleisön läsnä olematta tapahtuvasta käsittelystä päättäminen

Kantelussa arvosteltiin käräjäoikeutta siitä, että päätös asian käsittelemisestä yleisön läsnä olematta pakkokeinoistunnossa oli tehty kansliassa. Istuntosalin ulkopuolelle ei ollut laitettu istuntolista eikä istunnon alkamisesta ollut

kuulutettu. Kysymys oli tapauksesta, jossa kaksi lasta oli löydetty kotoaan kuolleina arkusta ja lasten äitiä vaadittiin vangittavaksi epäiltynä heidän taposta. Kantelussa katsottiin myös, että tuomioistuimen diaariin olisi kohtaan ”asian laatu” pitänyt merkitä epäillyn rikoksen nimike, eikä pelkästään ”vangitsemisasiä”.

Tuomioistuimen diaariin pakkokeinojen osalta merkittävät tiedot

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehdyt merkinnät asianosaisen nimestä samoin kuin asian laadusta sekä asian käsittelyn istuntoajankohdasta ja -paikasta tulevat julkisiksi, kun ne on tehty.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei hänellä ole perusteita epäillä, että käräjäoikeus olisi diaari-tietojen merkitsemisen osalta ylittänyt harkintavaltansa. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 2 §:n 1 momentin säännös diaariin tehtävistä merkinnöistä on tulkinnanvarainen erityisesti ”asian laadun” osalta. Käräjäoikeuden säännöksen soveltamisesta omaksuma tulkinta on apulaisoikeuskanslerin mielestä mahdollinen.

Apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi, että olisi ollut oikeudellisesti perusteltua merkitä diaariin kysymyksessä olevan väitetyn rikoksen nimi. Rikosnimikkeen ilmoittaminen auttaa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden yksilöinnissä. Menettelyllä helpotetaan siten esimerkiksi tiedotusvälineiden mahdollisuutta seurata käsiteltävänä olevia asioita.

Menettely päätettäessä asian käsittelemisestä yleisön läsnä olematta

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 pakkokeinovaatimuksen 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 käräjäoikeus menetellyt minkään nimenomaisen lainsäännöksen 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 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. Hän viittasi myös siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa on korostettu sitä, että julkisuusperiaatteesta poikkeavaa määräystä on tulkittava oikeudenkäyntimenettelyn osalta ahtaasti.

Apulaisoikeuskansleri totesi myös, että pakkokeinoistunnosta pitää aina laittaa istuntolista istuntosalin ulkopuolelle ja myös kuuluttaa istunnon alkamisesta, vaikka asiasta ei olekaan nimenomaisia lainsäännöksiä. Menettelyllä edistetään julkisuuden toteutumista oikeudenkäynnissä. Muussa tapauksessa esimerkiksi tuomioistuimen diaarista annettujen tietojen perusteella paikalla tulleet saattavat odottaa turhaan istunnon alkamista.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkökohdat käräjäoikeuden tietoon (386/1/02).

2) Kasettien hinnoittelu

Oikeudenkäyntinauhojen hinnoittelusta oli kysymys tapauksessa, jossa käräjäoikeus oli veloittanut asiakkaalta istunnossa tehtyjen äänitteiden kopioimiseen käytetyistä kaseteista 25 euroa mikä merkitsi sitä, että käräjäoikeus peri asiakkaalta kustannuksina yli kaksi kertaa enemmän kuin käräjäoikeus oli itse kaseteista maksanut. Kantelijan mielestä käräjäoikeus oli myös menetellyt virheellisesti tehdessään kopioimisen ainoastaan kasetin toiselle puolelle, jolloin kasettien kokonaismäärä ja samalla tilaajalta perittävien kustannusten määrä oli noussut.

Tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoveranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun asetuksen mukaan ”asian käsittelyn sisältävästä ääni- tai kuvanauhoitteesta taikka tallenteesta peritään tilaajalta nauha- tai tallennekustannusten lisäksi 15 euroa nauhalta tai tallenteelta”.

Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, ettei hänellä ollut käytettävissään olleen selvityksen perusteella perusteita lähteä siitä, että käräjäoikeus olisi jäljennösmaksun määrätessään menetellyt ainakaan yksiselitteisesti voimassa olevien säännösten vastaisesti. Käräjäoikeuden omaksuma tulkinta, ettei tilaajalta perittävien tallennekustannusten tarvitse vastata (täsmälleen) käräjäoikeuden itse tallenteista suorittamia kustannuksia, on sinänsä mahdollinen. Kysymys on viime kädessä siitä, mitä asetuksen käyttämään ilmaisuun ”nauha- ja tallennekustannukset” sisällytetään.

Toisinkin voisi asianomaista säännöstä kuitenkin apulaisoikeuskanslerin mielestä tulkita. Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan säännöstä laadittaessa oli tarkoituksena se, että nauha- ja tallennekustannuksiin sisällytetään yksinomaan tallenteiden hankkimisesta tuomioistuimelle aiheutuneet kustannukset. Apulaisoikeuskansleri piti omalta osaltaan säännöksen tällaista tulkintaa perusteltuna. Oikeusturvanäkökohdat puoltavat sitä, että maksuvelvollisuutta koskevaa säännöstä tulkitaan pikemminkin ahtaasti kuin laajentavasti.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä jäljennösmaksun määräämisessä voitaisiin ottaa huomioon se seikka, että äänitteen kopioiminen tehdään vain kasetin toisella puolella. Asianosaisesta täysin riippumattomasta seikasta eli kussakin yksittäisessä tuomioistuimessa käytettävästä äänitystekniikasta ei tulisi aiheutua heille lisäkustannuksia.

Toimenpiteet havaittujen virheiden johdosta

	Syyte					Huomautus					Käsitys tai ohje				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Tuomarit	—	—	—	—	—	8	4	7	4	12	31	17	18	28	43

4.3.2 Huomautukset

1 ja 2) Syyteoikeuden vanhentuminen

Ensimmäisessä tapauksessa käräjäoikeus oli samassa oikeudenkäynnissä tuominnut kolme vastaajaa rangaistukseen teoista, joitten syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajille tiedoksi.

Toisessa tapauksessa käräjäoikeus oli tuominut vastaajan kahdeksasta teosta, joista yhden

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä tulkintakannanoton käräjäoikeuden tietoon (1235/1/02).

3) Hallinto-oikeuksia koskeva selvitys

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan hallinto-oikeuksia koskeva selvitys on selostettu kohdassa 9.8, s. 154 (14/50/03).

4.3 Rangaistustuomioiden tarkastaminen

4.3.1 Yleistä

Vuonna 2003 ratkaistiin yhteensä 135 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Kahdeksan tapauksista oli tullut vireille vuonna 2002 ja loput 127 vuonna 2003. Huomautuksen antamiseen johti 12 tapausta ja 43 tapausta käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Muissa käsitellyissä tapauksissa hankitut asiakirjat tai puheenjohtajan asiassa antama selitys osoitti, ettei virhettä ollut tapahtunut, virhe oli omatoimisesti korjattu tai virhettä oli saadun selvityksen perusteella pidettävä niin vähäisenä, ettei asia antanut aiheutta toimenpiteeseen.

syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin syyte oli annettu vastaajalle tiedoksi.

Kummassakin tapauksista oikeus oli lukenut syyksi syytteessä tarkoitettua tekoa lievemmän tekemuodon. Syytteen mukaiset teot eivät olleet haastetta tiedoksiannettaessa vanhentuneet.

Saatujen selitysten mukaan virheet olivat tapahtuneet epähuomiossa, eikä oikeuden puheenjohtaja ollut kertonut lautamiehille vanhentumista koskevista säännöistä.

Ensimmäisessä tapauksessa käräjätuomari

oli, huomattuaan virheen oikeudenkäynnin jälkeen, luottanut siihen, että hovioikeus korjaa virheen. Hovioikeus oli sittemmin tuominnut vastaajat syytteenmukaisista teoista. Toisessa tapauksessa korkein oikeus on sittemmin oikaissut käräjäoikeuden tuomion virheen osalta. Virheilä ei kummassakaan tapauksessa näin ollut vastaajan kannalta haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia.

Tapauksia arvioitaessa oli otettava kantaa tuottamuksellisen virkarikoksen tunnusmerkistön täyttymiseen. Päätöksessä kerrotuin perusteiden apulaisoikeuskansleri katsoi, että tekoja oli pidettävä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisinä.

Lautamiesten vastuun osalta päätöksissä todettiin, että selvityksissä ei tullut esiin mitään sellaista, minkä vuoksi lautamiehillä olisi ollut vastuun perustavaa aihetta nimenomaisesti kiinnittää huomiota rikosten vanhentumiskysymykseen.

Oikeuden puheenjohtajina toimineille käräjätuomareille apulaisoikeuskansleri antoi kummassakin tapauksessa valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus tuomiossa olleesta virheestä (8 ja 18/30/02). Katso myös kohdat 4.4.1 ja 4.4.2, s. 74.

3—8) Huolimattomuus tuomitsemistoiminnassa

Samana määräämisen käräjätuomarin puheenjohtajana ollessa annetut viisi eri tuomiota havaittiin virheellisiksi.

Ensimmäinen tuomio oli virheellinen kahden vastaajan osalta. Toisella vastaajalla rangaistuksen kohtuullistaminen johti virheellisesti siihen, että vastaajalle tuomittu vankeusrangaistus alitti rikoslain 2 luvun 2 §:ssä säädetyn vähimmäisajan ja tämä vankeusrangaistus oli muunnettu yhdyskuntapalveluksi, jonka pituus alitti yhdyskuntapalvelusta annetun lain 1 §:ssä säädetyn vähimmäisajan. Toisella vastaajalla vapaudenmenetysaika oli toisaalta merkitty tuomiolauselmaan väärin ja toisaalta laskettu väärin yhteen niin, että vastaajan rangaistusta vähennettiin kahdella päivällä oikeaa vapaudenmenetysaikaa vähemmän. Vähennettävä vapaudenmenetysaika oli lisäksi ilmoitettu täysin päivin, kun se olisi pitänyt ilmoittaa kuukausin ja päivin.

Toisessa tuomiossa vastaajana olleen vapaudenmenetysaika oli toisaalta merkitty tuomiolauselmaan väärin ja toisaalta laskettu väärin yhteen niin, että vastaajan rangaistusta vähen-

nettiin kahdella päivällä oikeaa vapaudenmenetysaikaa vähemmän.

Kolmannessa tuomiossa vastaajalle tuomitusta rangaistusta oli kohtuullistettu rikoslain 7 luvun 6 §:n vastaisesti ottamalla huomioon tuomio, joka oli annettu ennen syyksiluettujen tekojen ajankohtaa.

Neljännessä tuomiossa kahden eri vastaajan vapaudenmenetysajat oli toisaalta merkitty tuomiolauselmaan väärin ja toisaalta laskettu väärin yhteen niin, että toisen vastaajan rangaistusta vähennettiin yhdellä ja toisen vastaajan kahdella päivällä oikeaa vapaudenmenetysaikaa vähemmän.

Viidennessä tuomiossa aikaisempi tuomio oli rikoslain 7 luvun 6 §:n ja yhdyskuntapalvelusta annetun lain 3 §:n 2 momentin vastaisesti yhdistetty käsiteltävänä olleista teoista annettuun tuomioon. Yhteisen vankeusrangaistuksen sijasta vastaaja oli sitten tuomittu yhdyskuntapalvelusta annetun lain 1 §:ssä säädettyä yhdyskuntapalvelun enimmäisaikaa pidempään yhdyskuntapalveluun.

Seuraamusarvioinnissa otettiin huomioon se, että satunnaisotannassa löydetty viisi neljän kuukauden aikana annettua ratkaisua osoittivat huolimattomuutta koko tuomitsemistoiminnassa. Toistuva virheellinen menettely saattaisi eräissä tapauksissa tulla arvioitavaksi jopa tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön valossa.

Kaikki virheet oli tehty ennen kuin ensimmäinen oikeuskanslerinviraston selitysvaatimus lähetettiin käräjäoikeuteen. Puheenjohtaja ei siten ollut voinut korjata menettelyään oikeuskanslerinviraston reagoinnin jälkeen. Käräjäoikeudesta saadun tiedon mukaan käräjätuomarin määräystä ei ollut enää jatkettu. Näistä syistä ja tapauksen kokonaisarvioinnin perusteella virheitte osoittaman huolimattomuuden periaatteellisesti vakavuudesta huolimatta virheistä vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin muihin toimenpiteisiin ryhtymättä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus tuomioissa havaituista virheistä ja huolimattomasta tuomitsemistoiminnasta yleensä (77, 79, 86, 98, 100 ja 106/30/02).

9 ja 10) Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen

Vastaajille 8.10.2002 tuomitettujen ehdollisten vankeusrangaistusten koeajat oli määrätty päätymään 30.6.2003. Tuomitut koeajat alittivat

huomattavasti rikoslain 2b luvun 3 §:n 1 momentissa säädetyn vuoden vähimmäisajan. Tuomioista vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annettun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus hänen menettelynsä virheellisyyden johdosta (81 ja 82/30/03).

11) Vähimmäisrangaistuksen alittaminen

Vastaajalle virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta tuomittu 30 päivän vankeusrangaistus alitti kolmella kuukaudella teolle säädetyn vähimmäisrangaistuksen.

Seuraamuksen arviointiin vaikutti yhtäältä se, että virhe oli huomattu julistamisen jälkeen ja tullut syyttäjän valituksen johdosta korjatuksi ja että virhe oli tapahtunut vastaajan eduksi, toiseen suuntaan vaikutti se, että vähimmäisrangaistus oli alitettu huomattavasti. Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annettun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus hänen menettelynsä virheellisyyden johdosta (46/30/03).

12) Virhe yhteisen vankeusrangaistuksen tuomitsemisessa

Vastaaja oli tuomittu kahdesta pahoinpitelystä ja poissaolosta oikeudesta vastaajana yhteiseen vankeusrangaistukseen, vaikka hänelle oli tuon poissaolon varalta asetettu uhkasakko. Laki ei anna mahdollisuutta yhdistää uhkasakkoa vankeusrangaistukseen. Vastaajalle oli täten tuomittu poissaolosta oikeudesta vastaajana ankarampi rangaistus kuin laki sallii. Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annettun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus hänen menettelynsä virheellisyyden johdosta (73/30/03).

4.3.3 Käsitukset

Rikoslain 2 luvun 2 §:n soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin rikoslain 2 luvun 2 §:n 2 momentin soveltamiseen viidessätoista tapauksessa, joista seitsemässä tuomiossa kolmen kuukauden vankeusrangaistus oli lainkohdan 2 momentin vastaisesti tuomittu

täysin päivin (41, 51, 76, 132, 147, 148 ja 149/30/03) ja kahdeksassa muussa kolmea kuukautta lyhyempi vankeusrangaistus oli tuomittu täysin kuukausin tai täysin kuukausin ja päivin (11, 53, 83, 95, 105, 119, 120 ja 136/30/03).

Kahdessa tuomiossa rangaistuksen kohtuullistaminen rikoslain 7 luvun 6 §:n mukaisesti johdi virheellisesti siihen, että vastaajalle oli tuomittu lainkohdassa säädettyä 14 päivän vähimmäisajaa lyhyempi vankeusrangaistus (34 ja 139/30/03). Ensimmäisessä tapauksista käräjäoikeuden puheenjohtaja oli selityksessään kertonut, että rangaistusta tuomittaessa oli otettu huomioon rikoslain 7 luvun 6 §:n mukaisesti kaksi aikaisempaa tuomiota, joiden nojalla vastaajalle tuomittua rangaistusta oli kohtuullistettu. Annetun selityksen mukaan käräjäoikeus ei vastaajan muun rikollisuuden huomioon ottaen ollut katsonut aiemmin tuomittuja rangaistuksia riittäväksi seuraamukseksi syyksiluetausta varkauden yrityksestä. Sen sijaan käräjäoikeus oli harkinnut 10 päivän vankeusrangaistuksen riittäväksi seuraamukseksi, koska 14 päivän tuomitsemisen olisi ollut liian ankara rangaistus. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että rikoslain kohtuullistamissääntöä oli tulkittu virheellisesti. Kohtuullistettaessa rangaistusta kyseisen lainkohdan mukaisesti uudesta rikoksesta voidaan tuomita laissa sille säädettyä vähimmäisajaa lyhyempään vankeusrangaistukseen. Rikoslain 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan määräaikaista vankeutta on kuitenkin tuomittava vähintään 14 päivää. Korkein oikeus on ratkaisussaan 2000:10 todennut, ettei tuomioistuin voi rikoslain 7 luvun 6 §:n 1 momentinkaan nojalla tuomita 14 päivää lyhyempään vankeusrangaistukseen.

Rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltamisessa kahdessa tapauksessa, joissa vastaajalle tuomittua rangaistusta oli kohtuullistettu virheellisesti ottamalla huomioon tuomio, joka oli annettu ennen vastaajalle syyksi luettuja tekoja (37 ja 115/30/03).

Vankeusrangaistuksen muuntaminen yhdyskuntapalveluksi

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen muunnettaessa van-

keusrangaistusta yhdyskuntapalveluksi. Vastajalle oli tapauksessa määrätty yhdyskuntapalvelu, jonka pituus alitti yhdyskuntapalvelusta annetun lain 1 §:ssä säädetyn 20 tunnin vähimmäisajan (67/30/03).

Tieliikennelain ajokieltoa koskevien määräysten soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen sovellettaessa ajokieltoa koskevaa lainsäädäntöä, kun muun muassa ratti-juopumuksesta tuomittua ei ollut tuomittu ajokieltoon eikä tuomiosta ilmennyt, että käräjäoikeus olisi muutoinkaan käsitellyt asiaa (131/30/02).

Tuomion kirjoittaminen

Tuomioon oli jäänyt kirjaamatta rikoslain 2b luvun 1 §:n 1 momentin edellyttämät painavat syyt, kun nuorena henkilönä rikoksen tehnyt tuomittiin ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiota kirjoitettaessa.

Kirjoitusvirhe

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselmaan kirjoittamisessa kahdessatoista tapauksessa tuomiolauselmassa olleen kirjoitusvirheen johdosta. Kirjoitusvirhe ei sellaisenaan yleensä johda käsityksen lausumiseen. Nyt kyseessä olevissa tapauksissa virhe oli kuitenkin ollut tuomiolauselmaan kohdassa jossa se on ollut omiaan vaikuttamaan mahdolliseen rangaistuksen täytäntöönpanoon, eikä tuomioistuimien ollut oma-aloitteisesti havainnut ja korjannut virhettä.

Yhdeksässä tapauksista ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä yhden vuoden vähimmäisaikaa lyhyemmäksi (5, 15, 25, 29, 75, 80, 88, 98 ja 102/30/03). Yhdessä tapauksista ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty päättymään jo ennen tuomion antamispäivää (6 ja 10/30/02).

Yhdessä tapauksista tuomittua 70 päivän vankeusrangaistusta ei ollut kirjoitusvirheen johdosta lainkaan merkitty tuomiolauselmaan (20/

30/03), ja edelleen yhdessä tapauksessa vastaajalle määrätty ajokielto oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty päättymään jo ennen tuomion antamista (127/30/03).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiosta olevan kirjoitusvirheen korjaamisessa kahdessa tapauksessa, kun tuomiolauselmassa olleen kirjoitusvirheen oli oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettun lain 11 luvun 9 §:n nojalla korjannut muu kuin tuomioistuimen puheenjohtaja tai sen lainoppinut jäsen (48 ja 97/30/03).

4.3.4 Muu kannanotto

Uhkasakon merkitseminen

Rangaistustuomioitten tarkistuksessa oli kiinnitetty huomiota siihen, että tuomitun uhkasakon merkitsemisessä käytettiin käräjäoikeuksissa kolmea eri merkintätapaa. Oikeusministeriön tuomiolauselma- ja perintäjärjestelmän mukaisessa ja tarkistettavana olleen aineiston mukaan yleisimmin käytetyssä merkintätavassa määrätty uhkasakko merkittiin tuomiolauselmaan rangaistusseuraamuksiin omalle rivilleen ja syy uhkasakon tuomitsemiselle syyksi luettuihin rikoksiin omana tekonaan. Toisessa merkintätavassa rangaistusseuraamuksiin oli merkitty määrätty uhkasakko sekä syy uhkasakon tuomitsemiselle, ja kolmannessa määrätty uhkasakko oli merkitty rangaistusseuraamuksiin ilman, että tuomiolauselmassa oli mainintaa uhkasakon määräämisen syystä.

Tuomiolauselmien ja päätösilmoitusten yhtenäisyyden ylläpitämiseksi päätettiin selvittää menettelyä, mistä syystä tarkastusaineistosta löytyneistä kahdeksasta sellaisesta tuomiosta, jossa oli mainittu pelkkä uhkasakon määrääminen, lähetettiin selitysvaatus tuomiosta vastuussa olevalle. Tapauksissa, joissa ei oltu noudatettu oikeusministeriön ohjetta, mutta uhkasakon määräämisen syy oli merkitty tuomiolauselmaan rangaistusseuraamusosaan määrätyn uhkasakon yhteyteen, ei pyydetty selitystä.

Useissa saaduista selityksistä todettiin, että oikeusministeriön ohjeen noudattamatta jättäminen perustui nimenomaiseen harkintaan; poisolo oikeudesta ei ole rikos, ja tuomiolauselmaa kirjattaessa oli katsottu, että syyksi luettuihin rikoksiin ei voi merkitä muuta kuin laissa rikokseksi säädettyjä tekoja. Tapauksissa antamissaan päätöksissä apulaisoikeuskansleri katsoi, että tätä arviota oli pidettävä perusteltuna ottaen

huomioon Suomen perustuslain 8 §:n määräys jonka mukaan ”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen... ..sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi”, sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan 1 kohta, jossa todetaan muun ohessa ”Ketään ei ole pidettävä syyppäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan rikos”.

Oikeusministeriön ohje tuomiolauselma- ja perintäjärjestelmästä on annettu ennen oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain voimaan tuloa 1.10.1997. Ohjeen antoaikana pois- saolo oikeudesta oli määrätty rangaistavaksi. Nykyisellään ohje on vanhentunut. Apulaisoikeuskansleri piti silti myös kyseessä olevissa tuomioissa käytettyä merkintätapaa tietyltä osin ongelmallisena. Merkintätavan käyttö oli eräissä tapauksissa johtanut siihen, että tuomiosta ei käynyt ilmi syytä uhkasakon määräämiselle.

Edellä kerrotulla perusteella apulaisoikeuskansleri katsoi, että tuomioita ei, siitä huolimatta, että tuomiolauselman laadinnassa ei oltu nou- datettu oikeusministeriön antamia ohjeita, voi- nut pitää virheellisenä.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisuisaan tulevana esittämään Oikeusministeriön harkit- tavaksi tuomiolauselma- ja perintäjärjestelmästä annettujen ohjeitten tarkistamista voimassa ole- vaa lainsäädäntöä vastaavaksi (16, 17, 27, 63, 116, 123 ja 153/30/03).

Edellä kerrottu havainto saatettiin oikeusmi- nisteriön tietoon ja samalla esitettiin Oikeusmi- nisteriön harkittavaksi tuomiolauselma- ja pe- rintäjärjestelmästä annetun ohjeen tarkistamista voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavaksi.

Edelleen oikeusministeriölle toimitetussa kir- jeessä apulaisoikeuskansleri totesi, sen varalta että oikeusministeriö päättää uudistaa ohjetta, että rangaistustuomioitten tarkistuksessa on jo useana vuonna tullut esiin, että syyksi lukevan tuomion yhteydessä käsitellyn ajokieltoasian merkinnässä on vaihtelua eri tuomioistuinten ja puheenjohtajien välillä, ja tuomiolauselmien ja päätösilmoitusten yhtenäisyyden säilyttämiseksi ohjetta olisi tältäkin osin täsmennettävä (11/50/ 03).

4.3.5 Eräitä yleisiä näkökohtia

Rangaistustuomioiden tarkastamista varten oikeusministeriön oikeusturvakeskus toimittaa sille annetun ohjeen mukaisesti oikeuskanslerin- virastoon osan tuomioistuinten oikeusrekisteri-

keskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitus vastaa tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmaa, jonka perusteella on mahdollista havaita yksittäisessä tuomiossa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä syste- mivirheitä. Satunnaiseen otantaan perustuvassa järjestelmässä ei ole mahdollista havaita kaikkia tuomioistuimissa tehtyjä virheitä. Toistuvat ja yleiset virheet, joihin puuttumista varten rangaistustuomioiden tarkastusta harjoitetaan, järjes- telmä tuo kuitenkin tehokkaasti esiin.

Havaitun virheen seuraamuksena voi olla huomautus tai virheen johdosta lausuttu käsitys ja määräys virkasyytteen nostamisesta. Virka- syyte voi tulla seuraamuksena kyseeseen, kun virhe täyttää virkarikoksen, esim. rikoslain 40 lu- vun virkavelvollisuuden rikkomisesta annetun 10 §:n tunnusmerkistön. Rangaistustuomioiden tarkastamisessa havaittu virhe on johtanut virka- syytteen viimeksi vuonna 1994. Huomautus voidaan antaa, jos rikos on sen laatuinen, ettei syytteen nostamiseen ole aihetta. Huomautus voidaan antaa myös lainvastaisesta menettelys- tä, joka ei ole rikos. Lievemmat virheellisyudet 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 purkuesityk- seen. Vastaajan eduksi purkuesitys tehdään yleensä, kun virheestä katsotaan aiheutuneen vastaajalle haittaa tai vahinkoa.

4.4 Purkuesitykset korkeimmalle oikeudelle

4.4.1 Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutuneet purkuesitykset

Käräjäoikeus oli kolmessa eri tapauksessa tuominnut vastaajan teoista, joista yksi oli ehti- nyt vanhentua ennen kuin haaste oli annettu vas- taajalle tiedoksi. Vastaaja oli näin tuomittu van- hentuneesta teosta, minkä vuoksi tuomiot esitet- tiin purettaviksi (18 ja 83/30/02, 142/30/03). Kat- so myös kohdat 4.3.2, s. 70 ja 4.4.2.

4.4.2 Korkeimman oikeuden vastaukset

Korkein oikeus on antanut ratkaisunsa kah- den edellä kohdassa 4.4.1 kerrotun tuomion osal-

ta. Ensimmäisessä tapauksessa korkein oikeus on 29.8.2003 oikaissut käräjäoikeuden tuomiota niin, että syyte on vanhentuneen teon osalta hylätty ja vastaaja on tuomittu muista käräjäoikeuden hänelle syyksi lukemista teoista yhteiseen vankeusrangaistukseen (18/30/02). Toisessa tapauksessa korkein oikeus on 19.12.2003 purka-

nut käräjäoikeuden tuomion syyksi luetun vanhentuneen teon ja tuomitun yhteisen vankeusrangaistuksen osalta ja tuominnut vastaajan jäljelle jääneestä syyksiluetausta teosta vankeusrangaistukseen (83/30/02). Katso myös kohta 4.3.2, s. 70.

5 Muun oikeudenhoidon laillisuusvalvonta

5.1 Yleiskatsaus

5.1.1 Kantelut

Oikeudenhoitoon laajemmassa mielessä luetaan tuomioistuinten lisäksi syyttäjä-, poliisi- ja ulosottotoimi. Myös syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisten toimenpiteet tulevat usein arvioitaviksi oikeuskanslerinvirastossa tutkittavina olevissa asioissa. Niihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa käsitellään tässä jaksossa.

Eräät oikeudenhoidon alaan kuuluvat kantelut siirretään eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (1224/1990) nojalla.

Oikeuskansleri on kyseisen lain mukaan vapautettu velvollisuudesta käsitellä mm. vankikanteluita ja sellaisia kanteluita, jotka koskevat pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa. Oikeuskansleri on vapautettu myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

Ylimmän syyttäjän tehtävien siirtäminen valtakunnansyyttäjälle on vähentänyt oikeuskanslerin osuutta syyttäjätöiden valvonnassa. Syyttäjien valvonta on säädetty yhdeksi valtakunnansyyttäjän tehtävistä. Syyttäjien menettelyyn tyytymättömät kohdistavat kantelunsa yleensä suoraan valtakunnansyyttäjälle. Vaikka myös oikeuskanslerilla on edelleen toimivalta valvoa syyttäjiä, on oikeuskanslerille osoitettuja alisyyttäjien toimintaa koskevia kanteluita joissakin tapauksissa siirretty valtakunnansyyttäjälle. Varsinkin muiden kuin virkarikosten syyteharkintaan kohdistuvat kantelut on perusteltua siirtää valtakunnansyyttäjälle, koska tämä voi paitsi arvioida syyttäjän menettelyn lainmukaisuuden myös suorittaa tarvittaessa uuden syyteharkinnan. Oikeuskansleri voi suorittaa uuden syyteharkinnan vain valvontaansa kuuluvissa

asioissa eli virkatoiminnassa tehdyksi epäiltyjen rikosten osalta. Näin ollen kantelun siirtämistä voidaan pitää kantelijan edun mukaisena. Valtakunnansyyttäjää lähettää asiassa tekemänsä ratkaisun tiedoksi oikeuskanslerille ja valtakunnansyyttäjän kanteluratkaisuun tyytymätön voi kannella asiasta oikeuskanslerille.

Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinvirastoon on tullut tutkittaviksi 62 sellaista kantelua (67 vuonna 2002), jotka ovat kohdistuneet *syyttäjien* toimintaan. Vuonna 2003 valtakunnansyyttäjälle siirrettiin 7 asiaa (15 vuonna 2002).

Syyttäjälaitoksen organisoinnin kannalta merkittävä uudistus oli oikeusministeriön päätöksellä toteutettu 16 uuden yhteistoiminta-alueen muodostaminen vuoden 2003 alusta lukien. Yhteistoiminta-alueet kattavat lähes koko maan. Uudistuksen taustalla on syyttäjän työssä ja toimintaympäristössä viime vuosina tapahtuneet muutokset. Valtakunnansyyttäjänviraston suoraan alaisuuteen on sijoitettu kaikki kihlakuntien syyttäjäyksiköt. Pitävän johtamisotteen saamisen syyttäjäyksiköistä on katsottu edellyttävän tällaista uudistusta. Lisäksi syyttäjän rooli rikosvastuun toteuttamisessa on kasvanut rikos-oikeudenkäyntimenettelyä uudistettaessa. Uudistukseen liittyvän töiden tasaamisen mahdollisuuden on katsottu tukevan syyttäjille kuuluvan uuden rooliin haltuunottoa.

Kertomusvuonna keskusteltiin julkisuudessa toistuvasti osin varsin kriittiseenkin sävyyn syyttäjien syyteharkinnasta ja syyttäjän rikosprosessuaalisesta roolista; puhuttiin muun muassa syytekyynnyksen nousemisesta lähes tuomitsemiskykyksen tasolle ja seuraamusluontoisten syyttämättäjäyttämispäätösten käyttämisestä suhteellisen kovankin väkivallan tapauksissa. Apulaisoikeuskansleri osallistui keskusteluun mm. syyttäjäyksiköiden päälliköiden neuvottelupäivillä 18.9.2003 pitämässään alustuksessa ja kahdessa artikkelissa Defensor Legis -aikakauskirjassa (3 ja 6/2003).

Syyttäjien oikeutta antaa tietoja esitutkinnassa olevasta asiasta ja tapahtuneiden tietojen an-

tamisen vaikutusta syyttäjän esteellisyyteen käsiteltiin julkisuudessa loppuvuonna 2003, kun valtionsyyttäjän menettelystä ns. Irak-vuotoasiassa kanneltiin oikeuskanslerille sillä seurauksella, että valtakunnansyyttäjänvirasto vaihtoi asiassa esittelijänä olleen valtionsyyttäjän toiseen valtionsyyttäjään. Oikeuskanslerin ratkaisu asiasta ei valmistunut vielä kertomusvuonna.

Oikeudenhoidtoviranomaisia koskevista kanteluista suuren alaryhmän muodostavat poliisiin menettelyä koskevat kantelut. Poliisiin kohdistuneita kanteluja on kertomusvuonna tullut tutkitaviksi 193 (179 vuonna 2002). Poliisiin kohdistuvien kanteluiden suuri määrä johtuu todennäköisesti pitkälti poliisin työn luonteesta. Poliisin työssä joudutaan toisaalta suojaamaan perusoikeutena turvattuja arvoja, toisaalta puuttumaan niihin esimerkiksi epäillyn rikoksen selvittämiseksi. Kanteluiden suureen määrään saattaa vaikuttaa myös se, että monista poliisin ratkaisuista, kuten esitutkinnan toimittamiseen liittyvistä ratkaisuista, ei ole olemassa mitään varsinaista muutoksenhakukeinoja. Näin ollen poliisiorganisaation sisällä (esimerkiksi lääninhallituksen poliisiosastolle) tai ylimmille laillisuusvalvojille tehty kantelu on ainoa keino saada ratkaisun tehneen poliisiviranomaisen menettely tutkittavaksi. Kanteluissa onkin useimmiten ollut kysymys poliisin menettelystä epäillyn rikoksen tutkintaa suorittavana esitutkintaviranomaisena. Myös poliisimiesten käytäytymisestä kannellaan jokin verran. Samoin poliisin menettelystä lupahallintoviranomaisena.

Poliisiin menettelyyn tyytymättömät tekevät oletettavasti vakavimmissa tapauksissa kantelun sijasta rikosilmoituksen. Poliisien tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkintaa johtaa esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaan syyttäjä, lukuun ottamatta rikesakkoasiana ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita. Valtakunnansyyttäjä on tätä varten määrännyt syyttäjät ja heidän toimialueensa. Järjestelmän tarkoituksena on ollut turvata, että esitutkinta toimitetaan epäillyn aseman siihen vaikuttamatta ja yleisön luottamus siihen säilyy. Valtakunnansyyttäjän antamissa ohjeissa on korostettu, että tulkinnanvaraisissa tapauksissa asia tulee ohjata esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaiseen menettelyyn. Poliisiin tulee viipymättä tehdä ilmoitus tutkinnanjohtajan määräämistä varten toimivaltaiseen syyttäjäsiköön.

Poliisiin tehtäviin kuuluvan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen kannalta merkittävä uudistus oli 1.10.2003 voimaan tullut järjestyslaki eli laki turvallisuuden edistämisestä

yleisillä paikoilla. Järjestyslain myötä yleiseen järjestykseen liittyvät säännöt ovat samat koko maassa. Ennen niistä säädettiin kuntien järjestyssäännöillä.

Ulosottoviranomaisia koskevia kanteluita on tullut kertomusvuonna vireille 48 (56 vuonna 2002). Ne ovat koskeneet pääasiassa menettelyä ulosotossa.

Kuvassa 5 on esitelty lukumäärittäin syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisiin vuosina 2001–2003 kohdistuneet kantelut.

5.1.2 Tarkastukset

Apulaisoikeuskansleri teki vuoden aikana tarkastuksen Imatran, Mikkelin, Kouvolan ja Haminan kihlakunnan poliisilaitoksiin ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen rikospoliisin toimintayksikköön sekä Haminan kihlakunnan syyttäjäsastoon. Lisäksi apulaisoikeuskansleri tutustui Helsingin poliisilaitoksen partiotoimintaan liikkumalla yhden yön poliisipartion mukana. Itä-Suomen lääninhallituksen tarkastuksen yhteydessä apulaisoikeuskansleri tutustui läänin poliisijohdon toimintaan ja sen havaintoihin omassa laillisuusvalvonnassaan. Apulaisoikeuskansleri tutustui myös poliisiin, tullin ja rajavartiolaitos ns. PTR-yhteistyöhön. Mikkelissä sijaitsevan sisäasiainministeriön turvallisuusalan valvontayksikköön tehdyllä tutustumiskäynnillä apulaisoikeuskansleri perehtyi yksityisten turvallisuuspalveluiden (vartijat, järjestyksenvalvojat jne.) valvontaan.

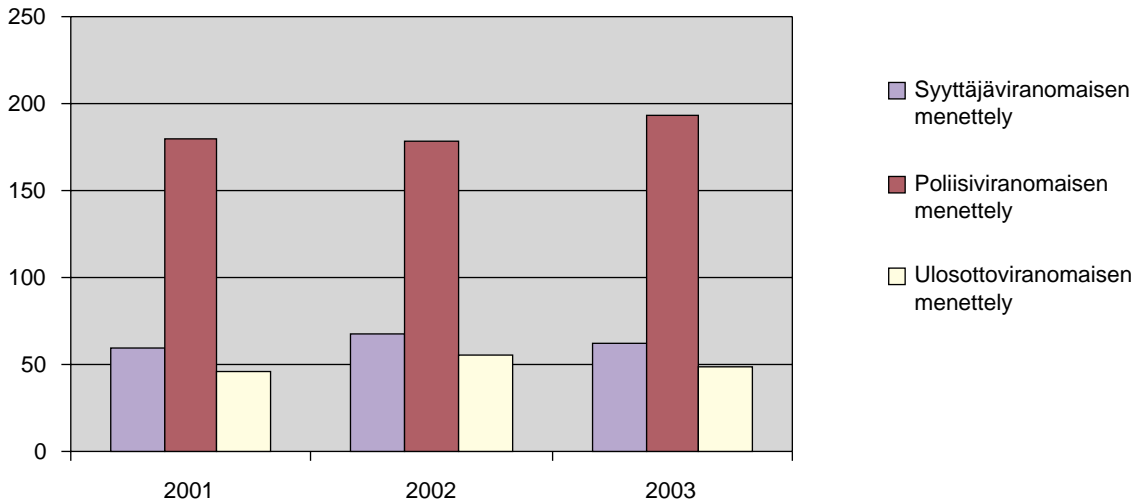
Poliisitarkastuksilla on erityisesti pyritty selvittämään poliisin turvapalveluiden saatavuutta (esimerkiksi toimintavalmiusajat kihlakuntien eri osissa) ja esitutkinnan joutuisuutta. Tarkastusten perusteella arvioiden esitutkintojen viipyminen näkyy olevan yleinen ongelma maan eri puolilla ja myös eri kokoisissa poliisipiireissä.

Erityisen huono tilanne näyttää olevan talousrikostutkinnassa. Apulaisoikeuskansleri otti tarkastushavaintojensa perusteella tutkittavaksi esitutkintatilanteen Helsingin poliisilaitoksen rikospoliisin toimintayksikössä. Yhtenä teemana poliisilaitoksiin kohdistuneilla tarkastuksilla oli myös poliisin yhteistyö muiden viranomaisten kanssa. Erityisesti selvitettiin yhteistyötä sosiaaliviranomaisten kanssa.

Syyttäjätarkastusten painopisteenä on ollut rikosprosessin sujuvuuden seuranta, ns. seuraamusluontoisen syyttämättä jättämisen käytäntö ja syyteharkintojen joutuisuus.

Kuva 5

Syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisia koskeneet kantelut 2001—2003



5.2 Syyttäjän toimien laillisuusvalvonta

5.2.1 Käsitely

1) Syyttäjän menettely takavarikon kumoamisessa

Kihlakunnansyyttäjä oli kumotessaan takavarikon ja määrätessään panttilainakonttorissa säilytettävänä olevat omaisuusesineet rikoslain voimaannpanoasetuksen 11 §:ään viitaten palautettaviksi omistajalleen laiminlyönyt noudattaa pakkokeinolain 4 luvun 17 §:n määrystä, jonka mukaan esinettä, jonka useimmat ovat vaatineet itselleen on takavarikon kumoamisesta huolimatta pidettävä edelleen poliisin hallussa, kunnes riita paremmasta oikeudesta on ratkaistu. Takavarikoidun omaisuuden joukossa oli osakekirja, jonka haltijan saantosuojan osalta on noudattava osakeyhtiölain ja velkakirjalain määräyksiä vilpittömän mielen suojasta. Pantinhaltija saattoi tämän perusteella vaatia osakekirjan itselleen.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä kihlakunnansyyttäjän tietoon (1194/1/01).

5.2.2 Muu kannanotto

Kielitaidon painottaminen viranhakuilmoituksessa

Valtakunnansyyttäjänvirasto oli ilmoittanut kihlakunnansyyttäjän viran täyttämisestä. Viranhakukuulutuksessa oli ilmoitettu, että ruotsin kielen täydellinen hallinta luetaan hakijalle eduksi. Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa kuulutusta epäiltiin lainvastaiseksi, koska laki ei tuntenut tuollaista kelpoisuusehtoa. Ehto oli kantelun mukaan suomenkielisiä hakijoita syrjivä.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, ettei ruotsin kielen täydellistä hallintaa ollut asetettu ilmoituksessa muodolliseksi kelpoisuusvaatimukseksi. Kysymys oli sellaisen seikan esiintuomisesta, jolla oli merkitystä virantäytössä hakijoiden keskinäisiä ansioita vertailtaessa. Kyseinen ero ilmeni selvästi viranhakuilmoituksesta, joka ei ollut erehdyttävä. Valtakunnansyyttäjänvirasto oli voinut mainita sanotusta seikasta.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettua uudessa 1.1.2004 voi-

maan tullessa laissa (424/2003) on nimenomaisesti säädetty, että viranhakuilmoituksessa on mainittava työtehtävien edellyttämästä taikka palvelukseen otettaessa eduksi luettavasta kielitaidosta. Kyseinen asia ratkaistiin aikaisemman lainsäädännön nojalla, jonka tulkinnassa oli päädyttävä samaan lopputulokseen (1197/1/02).

5.3 Poliisitoimen laillisuusvalvonta

5.3.1 Esitys

Asianajotoimistossa toimitettu kotietsintä ja omaisuuden takavarikointi

Keskusrikospoliisi oli toimittanut kotietsinnän asianajotoimistossa asianajajan asiakkaaseen kohdistuneiden talousrikosepäilyjen vuoksi. Tarkoituksena oli löytää asianajajan asiakkaan hävittämän velkakirjan kopio. Etsittyä asiakirjaa ei kuitenkaan ollut löydetty, mutta kotietsinnän yhteydessä oli otettu kopiot eräästä toisesta velkakirjasta ja erään yhtiön hallituksen pöytäkirjasta. Toimenpiteiden kohteeksi joutunut asianajaja oli tehnyt rikosilmoituksen kotietsinnän toimittamisesta määräyksen antaneesta rikostarkastajasta ja kotietsinnän toimittaneesta rikosylikonstaapelista. Rikosilmoituksen johdosta oli toimitettu esitutkinta, mutta syyteharkinnan suorittanut kihlakunnansyyttäjä oli tehnyt syyttämättäjättämispäätökset molempien virkarikoksista epäiltyjen poliisimiesten osalta. Kihlakunnansyyttäjä katsoi, että kotietsinnän toimittamiselle on ollut lailliset perusteet ja että kopioidut asiakirjat eivät ole pakkokeinolain 4 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisia takavarikointikiellon alaisia asiakirjoja.

Pakkokeinolain 4 luvun 2 §:n 2 momentin takavarikointikieltosäännöksen mukaan asiakirjaa ei saa takavarikoida todisteena käytettäväksi, jos sen voidaan olettaa sisältävän sellaista, josta asiamies tai oikeudenkäyntiavustaja ei saa todistaa oikeudenkäynnissä.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 1 momentin 4 kohdan todistamiskieltosäännöksen mukaan asiamies tai oikeudenkäyntiavustaja ei saa todistaa siitä, mitä päämies on hänelle asian ajamista varten uskonut.

Asianajajalain 5 c §:n salassapitosäännöksen mukaan asianajaja ei saa luvattomasti ilmaista sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta taikka liike- tai ammattisalaisuutta, josta hän tehtäväänsä on saanut tiedon.

Suomen Asianajajaliiton tekemässä kantelusu-

sa arvosteltiin kihlakunnansyyttäjän ratkaisua. Asianajajaliitto korosti sitä, että oikeudenkäymiskaaren sisältyvän oikeudenkäyntiavustajan todistamiskiellon laajuuden tulisi määräytyä asianajajien osalta asianajajalakiin sisältyvän salassapitovelvollisuuden mukaan.

Kihlakunnansyyttäjä katsoi selvityksessään, että oikeudenkäymiskaaren todistamiskielloa koskeva säännös ja pakkokeinolain takavarikointikielloa koskeva säännös ovat sanamuodoltaan selviä, eivätkä oikeuta ulottamaan todisteluikielloa asianajajalakiin sisältyvässä salassapitosäännöksessä tarkoitettuihin asioihin.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään ettei hänellä ole perusteita katsoa, että kihlakunnansyyttäjä olisi syyteharkintaa suorittaessaan ylittänyt harkintavaltansa tai menettelty muutenkaan lainvastaisesti katsoessaan, ettei kotietsinnän yhteydessä kopioituja asiakirjoja ole pidettävä avustajan tai asiamiehen todistamiskiellon piiriin kuuluvana aineistona. Avustajan tai asiamiehen salassapitovelvollisuus on oikeudenkäymiskaaressa rajattu siihen, ”mitä päämies on hänelle asian ajamista varten uskonut”. Kihlakunnansyyttäjän omaksuma säännöksen sananmukainen tulkinta, jonka mukaan salassapitovelvollisuus ei koske muuta kuin varsinaisten oikeudellisten toimeksiantotehtävien hoitamista, vastaa esimerkiksi pakkokeinolain esitöissä takavarikointikiellon ulottuvuudesta esitettyä. Siinä todetaan, että ”takavarikointikiellon piiriin kuuluvien asiakirjojen tulee liittyä välittömästi avustajan tehtävän hoitamiseen”.

Oikeudenkäymiskaaren todistamiskielloa koskevaa säännöstä olisi kuitenkin apulaisoikeuskanslerin mielestä mahdollista tulkita toisella tavalla. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että avustajan salassapidettävän tiedon piiriä jouduttaneen käytännössä jonkin verran laajentamaan säännöksen sanamuodon mukaisesta tulkinnasta, koska ”asian ajaminen” ei tarkoita vain esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä vireillä olevaa juttua vaan myös aikaisempia juttuja tai muita kuin oikeudenkäyntiasioita, joissa asianajaja on toiminut päämiehen asiamiehenä tai avustajana. (Virolainen, Jyrki: Rikosprosessioikeus I 1998, s. 402). Tätä säännöksen laajentavaa tulkintaa voidaan perustella ennen kaikkea asiamiehen tai avustajan ja hänen päämiehensä välisen luottamussuhteen kunnioittamisella. Avustajan todistamiskiellon tarkoituksena on nimenomaan tämän luottamussuhteen suojaaminen. Luottamussuhteen merkitystä on korostettu asianajajien asemaa koskevissa kansainvälisissä julkilausumissa.

Vaikka apulaisoikeuskansleri omalta osaltaan pitikin oikeudenkäymiskaaren asiamiehen ja oikeudenkäyntiavustajan todistamiskielto­säännöksen laajentavaa tulkintaa perusteltuna, ei hän sellaisenaan voinut yhtyä siihen Asianajajaliiton kantelussaan esittämään näkemykseen, että todistamiskielton laajuuden tulisi asianajajien osalta määräytyä suoraan asianajajalain salassapito­säännöksen mukaan. Asianajajalain esittäessä salassapitovelvollisuus on ulotettu huomattavan pitkälle verrattuna oikeudenkäymiskaaren todistamiskieltoa käsittelevän säännöksen sanamuotoon. Esitöiden mukaan ”yksityinen tai perheen salaisuus voisi olla lähes mikä tahansa yksityisen henkilön tai hänen perheensä taloutta, terveydentilää, ihmissuhteita tai muuta sellaista asiaa koskeva seikka, joka ei ole yleisesti tiedossa.” Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että asianajajalain säännös sääntelee asianajajan salassapitovelvollisuutta yleensä, oikeudenkäymiskaaren säännös taas sitä, mitä seikkoja nimenomaan oikeudenkäynnissä ei saa paljastaa. Apulaisoikeuskansleri piti periaatteessa mahdollisena, että jälkimmäisessä tilanteessa salassa pidettävien seikkojen ala voi olla suppeampi kuin siinä suhteessa, mitä tietoja asiamies ei yleisesti voi paljastaa. Sekin kannattaa apulaisoikeuskanslerin mielestä tulkin­nassa panna merkille, että asianajajalain säännös puhuu tietojen ”luvattomasta” ilmaisemisesta. On ajateltavissa, että tuomioistuimessa oikeudenhoidon intressissä tapahtuva tietojen ilmaiseminen ei välttämättä olisi lainkohdan tarkoittamalla tavalla ”luvaton­ta”. Tilannetta mutkistaa kuitenkin se, että asianajajasalaisuus saattaisi pakkokeinolain 4 luvun 2 §:n 2 momentin perusteella paljastua jo poliisin takavarikkopäätöksellä mahdollisesti nopeassa päätöstilanteessa ja ehkä suhteellisen rutiininomaisesti ilman eri säännösten suojeluintressien perusteellista punnintaa.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä pakkokeinolain 4 luvun 2 §:n 2 momentin, oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 1 momentin 4 kohdan ja asianajajalain 5 c §:n keskinäinen suhde ei ole täysin selvä. Tilannetta voidaan pitää ongelmallisena, koska kysymys on varsin herkästä asiasta (asianajajan ja päämiehen luottamussuhteesta) ja koska vaikutuksiltaan peruuttamaton säännösten soveltamis­päätös saatetaan joutua tekemään nopeassa esitutkintatilanteessa.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä kantelun perusteella herää myös kysymys siitä, ovatko voimassa olevat kotietsinnän toimitamista koskevat menettelysäännökset sopusoinnussa Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten, erityi-

sesti Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen kanssa. Asiamiehen tai oikeudenkäyntiasiamiehen hallussa olevan aineiston takavarikoinnissa oikeusturvan kannalta erityisen arka vaihe on takavarikoitavan aineiston etsintävaihe eli käytännössä kotietsinnän toimittaminen. Halutun aineiston löytäminen edellyttää pääsääntöisesti etsimistä, jolloin poliisin tietoon tulee käytännössä helposti myös todistamiskielton piiriin kuuluvia tietoja, jotka saattavat vielä koskea asiassa täysin ulkopuolisia henkilöitä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien antamissaan ratkaisuissa sinänsä katsonut, etteivät asianajotoimistoihin tehtävät kotietsinnät (tai muut asianajajiin kohdistuvat rikosprosessuaaliset pakkokeinot) välttämättä loukkaa ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaista yksityis- ja perhe-elämän suojaa. Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin ratkaisuissaan korostanut sitä, että viranomaistoimivaltuuksien tulee tällaisissa tilanteissa olla erityisen tarkkarajaisesti säänneltyjä. Ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt etsinnän kohteena olevan aineiston varsin yksityiskohtaista rajaamista päätöstä tehtäessä ja ennen kaikkea *etsintävaiheen yksityiskohtaista sääntelemistä*.

Kun pakkokeinolain 4 luvun 2 §:n 2 momentin, oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 1 momentin 4 kohdan ja asianajajalain 5 c §:n keskinäinen suhde on jossain määrin epäselvä ja kun asianajotoimistoissa toimitettavaa kotietsintää ei ole apulaisoikeuskanslerin mielestä pakkokeinolaissa säännelty Euroopan ihmisoikeussopimuksessa edellytetyllä täsmällisyydellä, lähetti apulaisoikeuskansleri ratkaisunsa oikeusministeriölle tiedoksi ja harkittavaksi, antaako ratkaisussa esitetty aihetta joihinkin toimenpiteisiin lainsäädännön tarkistamiseksi näiltä osin.

Oikeusministeriö ilmoitti 30.12.2003 kirjeellään (OM 19/42/2003), että oikeusministeriön on tarkoitus käynnistää keväällä 2004 tietoverkkokostöryhmän mietintöön (2003:6) perustuva jatkovalmistelu ja että tuossa yhteydessä myös tullaan selvittämään mihin toimenpiteisiin apulaisoikeuskanslerin päätöksessä esitetyt näkökohdat antavat aihetta (22/21/00 ja 127/1/00).

5.3.2 Käsitukset

1) Asiallinen kielenkäyttö

Kantelija oli soittanut poliisilaitokselle tiedustellakseen asianomistajana tekemänsä rikosilmoituksen käsittelystä. Selvityksen mukaan van-

hempi konstaapeli oli ilmoittanut asianomistajalle, ettei asiassa tulla suorittamaan esituttainta. Vanhempi konstaapeli oli myös muun muassa ilmoittanut kesäajan olevan poliisilla hyvin kiireinen, mistä syystä poliisilla ei ollut aikaa ”turhaan jaaritteluun selvissä asioissa”. Selvityksen mukaan vanhempi konstaapeli oli myös vastannut olevansa tietoinen keskustelussa esillä olleesta liikenteen vaarallisuudesta lisäten, että mikäli asiakas haluaa siitä valittaa, ”valittakoon sitten vaikka Niinistölle tai Itälälle poliisin puutteellisista resursseista.”

Keskustelun sisällöstä ei ollut saatavissa kattavaa ja ristiriidatonta kuvaa. Apulaisoikeuskansleri katsoi selvityksen antavan kuitenkin sellaisen kuvan keskustelusta, ettei vanhempi konstaapeli ollut välttämättä menetellyt asianmukaisesti. Tämän tyyppinen kielenkäyttö ei ole asiallista silloinkaan, vaikka viranomainen katsoisi puhelinkeskustelun vaikuttamattomaksi tai tarpeettomaksi virkatoimien suorittamisen kannalta. Apulaisoikeuskansleri ei pitänyt asianmukaisena viranhoitona sitä, että poliisi yksittäisestä virka-asiasta keskusteltaessa kehottaa asiakasta valittamaan poliisin resursseista sisäasiain- tai valtiovarainministerille.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vanhemman konstaapelin huomiota virkamiehen velvollisuuden käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (1422/1/02).

2) Oikeuskanslerin tietojensaantioikeuden toteutuminen

Apulaisoikeuskanslerin Lapin lääninhallituksen suorittaman tarkastuksen keskeinen teema oli lääninhallituksen paikallisviranomaisiin suorittama valvonta ja siinä saadut havainnot. Lääninpoliisijohtaja esitteli omassa puheenvuorossaan poliisiosaston poliisilaitoksiin suorittamaa valvontaa.

Tarkastuksen jälkeen kerrottiin tiedotusvälineissä, että kolme Sodankylän kihlakunnan poliisimestä on pidätetty virasta heihin kohdistuvien rikosepäilyjen vuoksi. Tiedotusvälineissä olleiden tietojen perusteella heräsi kysymys siitä, mitä lääninpoliisijohtaja tiesi tarkastusta toimitettaessa tilanteesta Sodankylän poliisilaitoksella ja minkä takia asiaa ei tuotu millään tavalla esille tarkastuksen aikana.

Lääninpoliisijohtaja perusteli selvityksessään asiasta kertomatta jättämistä lähinnä sillä, että hän oli ymmärtänyt apulaisoikeuskanslerin tar-

kastuksen koskevan ainoastaan lääninhallituksen suorittaman laillisuusvalvonnan muotoa, ei laillisuusvalvonnassa tehtyjä havaintoja.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että oikeuskanslerille perustuslaissa säädetyn laajan tietojensaantioikeuden tarkoituksena on mahdollistaa tehokas laillisuusvalvonta.

Oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvissa viranomaisissa ja laitoksissa suoritettavat tarkastukset ja niiden yhteydessä viranomaistoinnasta saatavat tiedot ovat merkittävä osa laillisuusvalvontaa. Tarkastuksilla oikeuskansleri pyrkii hankkimaan ensikäden tietoa viranomaisten ja virkamiesten toiminnasta ja toiminnassa mahdollisesti ilmenevistä laillisuusongelmista. Näin on mahdollista osaltaan saada kuvaa siitä, miten lainsäädäntö toimii käytännössä; saatavilla tiedoilla on merkitystä lisäksi perusoikeuksien toteutumisen seurannassa. Tarkastusten yhteydessä saatujen tietojen perusteella asioita voidaan ottaa myös omana aloitteena tutkittavaksi. Valvonnan tehokas toteutuminen tarkastusten yhteydessä edellyttää avoimuutta sen kohteena olevilta viranomaisilta.

Se lääninpoliisijohtajan selvityksestä ilmenevä tieto, että tarkastushetkellä vallinneiden käsitysten mukaan jopa viisi Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimestä — eli merkittävä osa poliisilaitoksen 12 hengen kokonaisvahvuudesta — tulitaisiin mahdollisesti irtisanomaan rikosepäilyjen vuoksi, on sellainen seikka, että sen esille tuomista tarkastuksen aikana olisi ollut apulaisoikeuskanslerin mielestä pidettävä itseltään selvänä. Tarkastuksen ajan paikalla olleen maaherran lausunnosta voitiin päätellä, että hänkin oli asian tällä tavalla ymmärtänyt. Hän mm. totesi, että hän olisi ”varmasti puhunut” Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksen ongelmista, jos ne olisivat olleet hänen tiedossaan. Päätöksessään apulaisoikeuskansleri piti kysymyksiä herättävänä sitä, että läänin tasolla tapahtuvasta laillisuusvalvonnasta juuri kyseessä olevalla hallinnonalalla vastaava ja siitä kertova virkamies ei tällaista asiaa tuonut ylimmän laillisuusvalvojan tarkastuskäynnillä esille.

Lapin lääninhallituksen tehdyn tarkastuksen teemana oli ollut nimenomaan lääninhallituksen paikallisviranomaisiin suorittama valvonta ja siinä saadut havainnot.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan ei ollut kuitenkaan syytä epäillä, että lääninpoliisijohtaja olisi tarkoittanut nimenomaisesti ”pimittää” laillisuusvalvojalta Sodankylän kihlakunnan poliisilaitosta koskevia tietoja. Kysymys on hänen mukaansa ollut ennen muuta ilmeisestä väärin-

käsityksestä ja ehkä jonkinlaisesta ajattelemtomuudesta.

Apulaisoikeuskansleri saattoi oikeuskanslerin tietojensaantioikeuden merkityksestä tarkastusten yhteydessä lausumansa käsityksen lääninpoliisijohtajan tietoon (16/50/02).

3) Päätöksen perustelevinen ja esitutkinnassa saadun tiedon kirjaaminen

Poliisin esitutkintaa koskevan kanteluasian tutkinnassa kävi ilmi, että poliisi oli saanut esitutkinnan aikana puhelimesta tietoja, jotka osaltaan vaikuttivat siihen, että esitutkinta myöhemmin päätettiin saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi.

Puhelimesta saatuja tietoja ei ollut merkitty esitutkinnan asiakirjoihin eikä niitä mainittu esitutkinnan päättämistä koskevan päätöksen perusteluissa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen esitutkintalain 39 §:n edellyttämässä esitutkintatoimenpiteitten kirjaamisessa ja hyvän hallinnon edellyttämässä päätösten perustelutemisessä (179/1/00).

4) Rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuus

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että rikosilmoituksia vastaanottaneen ylikonstaapelin menettely ei ollut esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen mukainen, kun hän ei ollut ottanut vastaan asiakkaan tekemää ilmoitusta epäilystä rikoksesta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan rikosilmoituksen vastaanottamisessa ei poliisilla ole harkintavaltaa. Ylikonstaapelin huomiota kiinnitetty ilmoituksen kirjaamisvelvoitteen noudattamiseen (132/1/02).

5) Rikosilmoituksen kirjaaminen

Kantelija oli tehnyt poliisilaitokselle rikosilmoituksen väärästä ilmiannosta. Poliisi piti ilmoitusta lähinnä reaktionä vastapuolen aiemmin tekemälle rikosilmoitukselle ja liitti sen alkuperäistä rikosta koskevaan esitutkintapöytäkirjaan rekisteröimättä sitä erikseen ja ryhtymättä suorittamaan erillistä esitutkintaa. Näistä ratkaisuista ei myöskään erikseen ilmoitettu asianomistajalle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi kannotossaan, että kantelijan poliisilaitokselle tekemä ilmoitus olisi esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n mukaan tullut viipymättä kirjata omaksi asiakseen. Sinänsä ei ollut aihetta epäillä, että poliisi olisi ylittänyt esitutkintalain 2 §:ssä säädetyn harkintavaltansa jättäessään kyseisen ilmoituksen johdosta esitutkinnan suorittamatta. Tästä olisi kuitenkin esitutkintalain 43 §:n 3 momentin mukaan tullut viipymättä ilmoittaa asianomistajalle (17/1/02).

6) Rikosilmoituksen kirjaamiskäytäntö

Poliisikuulusteluissa rikoksista epäilty oli ilmoittanut asianomistajan uhanneen hänen henkeään puhelimitse. Kuulustelijana toiminut rikosylikonstaapeli kirjasi kuulustelukertomuksen yhteyteen kuultavan kertomuksen uhkailusoitosta mutta ei tehnyt asiasta erillistä rikosilmoitusta. Kuulustelijan mukaan asiasta ei ollut kirjattu rikosilmoitusta, koska kuulusteltava ei ollut vaatinut rangaistusta uhkailijalleen. Kuulusteltu kanteli oikeuskanslerille rikosilmoituksen kirjaamatta jättämisestä.

Asiassa ei voitu riidattomasti osoittaa, että kantelija olisi tehnyt nimenomaisen rikosilmoituksen. Näin ollen kuulustelijan ei voitu osoittaa menettelleen suoranaisesti lainvastaisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi kuitenkin yleisenä periaatteena, että asianmukaiseen poliisitoimintaan voidaan katsoa kuuluvan, että jos asianomistaja saattaa poliisin tietoon rikoksen tunnusmerkistön täyttävän tapahtuman, poliisi pyrkii aktiivisesti selvittämään, haluaako asianomistaja tehdä asiasta rikosilmoituksen. Erityisen merkityksellistä tämä on asianomistajarikosten ollessa kyseessä (1131/1/01).

7) Rikosilmoituksen viipymätön kirjaaminen

Kantelukirjoituksen mukaan rikosylikomisario ei ollut kirjannut puhelimitse tehtyä rikosilmoitusta.

Poliisin tietoon oli tullut verotarkastusta suoritettaessa epäilty kirjanpitorikos verotarkastajan puhelinoiton perusteella. Hankitun selvityksen mukaan rikosylikomisario ei kirjannut rikosilmoitusta välittömästi, ja rikosilmoituksen tulua peruutetuksi puhelimitse noin kahden tunnin kuluttua, ei kirjausta oltu tehty myöhemmin-

kään. Apulaisoikeuskansleri piti rikosylikomisarion virhettä kokonaisuutena arvosteltuna vähäisenä. Rikosylikomisarion huomiota kiinnitettiin esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n mukaiseen velvollisuuteen kirjata tietoon tullut rikosilmoitus välittömästi (1068/1/00).

8) Rikosilmoitusten vastaanottaminen

Kantelukirjoituksen mukaan poliisi ei ollut ottanut vastaan kantelijan rikosilmoitusta, koska ilmoitus ei poliisiin mukaan kuitenkaan johtaisi toimenpiteisiin.

Sitä, minkälaista keskustelua rikosilmoitusta jätettäessä oli käyty, ei enää kantelua käsitellessä pystytty selvittämään. Kyseinen poliisimies ei muistanut kantelijan käyntiä poliisiasemalla, eikä mitään kirjauksia asiasta löytynyt. Poliisiin ei voitu osoittaa menetelleen asiassa lainvastaisesti. Apulaisoikeuskansleri totesi kuitenkin, että kantelijalle oli jäänyt käsitys, että hänen rikosilmoitustaan ei ollut suostuttu ottamaan vastaan. Apulaisoikeuskansleri korosti päätöksessään, että rikosilmoitusten vastaanottajan tulisi toimia niin, että asiakkaalle ei syntyisi väärinkäsityksiä, jotka saavat hänet vastoin aikomustaan luopumaan ilmoituksen jättämisestä (688/1/01).

9) Rikosilmoituksen kirjaaminen

Kantelija oli esitutkinnassa antamansa loppulausuman yhteydessä tehnyt toista asiaa koskevan rikosilmoituksen. Poliisi oli ilmoittanut kantelijalle, että hänen esitutkinnassa antamansa loppulausuman yhteydessä tehtyjä toista asiaa koskevia rikosilmoituksia ei oteta huomioon. Kantelijaa oli pyydetty toimittamaan uudet erilliset rikosilmoitukset.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin säännöksen olevan sillä tavoin ehdoton, että esitutkintaviranomaiselle tehty ilmoitus on viipymättä kirjattava. Apulaisoikeuskansleri saattoi asianomaisen poliisipäällikön ja tutkinnanjohtajan tietoon käsityksensä siitä, että paremmin esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen mukaista toimintaa olisi ollut kirjata ilmoitukset ja pyytää tarvittaessa niiden täydentämistä (315/1/02).

10) Poliisin menettely rikosilmoituksen kirjaamisessa

Poliisilaitoksen antaman selvityksen mukaan kantelijan 4.3.2002 poliisille tekemä rikosilmoitus oli kirjattu vasta 28.4.2003 oikeuskanslerinivastosta tulleen puhelintiedustelun johdosta. Asia kirjattiin ns. S-ilmoituksena, ja siitä tehtiin samana päivänä päätös olla toimittamatta esitutkintaa. Poliisin antamassa selvityksessä muun muassa todettiin, että ilmoituksen tarkoittamaa asiaa ei ollut pidetty kiireellisenä ja että asiaa oli alustavasti selvitetty mm. neuvotteluin keskusrikospoliisin tutkijoiden kanssa.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin säännöksen olevan sillä tavoin ehdoton, että esitutkintaviranomaiselle tehty ilmoitus on viipymättä kirjattava. Sen jälkeen voidaan tarvittaessa tehdä alustavia selvityksiä ja tilanteen kartoituksia sen arvioimiseksi, onko esitutkinnan aloittamiskynnys ylittynyt. Apulaisoikeuskansleri saattoi tämän käsityksensä asianomaisen poliisipäällikön ja tutkinnanjohtajan tietoon (269/1/02).

11) Rikoskomisarioiden menettely anastetun omaisuuden palauttamisessa

Rikoskomisario oli takavarikon kumoamisen yhteydessä rikoslain voimaanpanemisesta annetun asetuksen 11 §:ään viitaten päättänyt palauttaa panttilainakonttorissa pantattuna olleen henkilöauton pantinhaltijan tahdon vastaisesti henkilölle, jolta sen epäiltiin joutuneen pois mainitussa lainkohdassa tarkoitetun rikoksen kautta.

Apulaisoikeuskansleri totesi kannanotossaan, että takavarikosta päätettäessä on ensisijaisesti sovellettava pakkokeinolain säännöksiä. Koska pantinhaltija oli vastustanut auton luovuttamista, olisi rikoskomisarion pitänyt soveltaa pakkokeinolain 4 luvun 17 §:n 1 momentin määräystä, jonka mukaan esinettä, jota useammat ovat vaatineet itselleen, on takavarikon kumoamisesta huolimatta pidettävä edelleen poliisin hallussa, kunnes riitä paremmasta oikeudesta on ratkaisttu.

Samassa asiassa oli toinen rikoskomisario, saadakseen pantinhaltijan luovuttamaan lukitussa autotallissa olleen auton poliisin haltuun, antanut auton luovuttamisesta neuvottelevalle konstaapelille ohjeen myöntyä panttilainakonttorin johtajan pyyntöön, että poliisi ei tulisi luo-

vuttamaan autoa kenellekään ennen rikosoikeudenkäyntiä. Sittemmin poliisi kuitenkin lupauksensa vastaisesti luovutti auton ennen oikeudenkäyntiä henkilölle, jolta sen epäiltiin joutuneen pois rikoslain voimaanpanemisesta annetun asetuksen 11 §:ssä mainitun rikoksen kautta.

Apulaisoikeuskansleri totesi kannanotossaan, että tällainen menettely ei ole oikeudellisesti hyväksyttävää. Oikeusvaltiossa on tärkeätä, että kansalaiset voivat luottaa viranomaisiin. Olisi kestäväntöntä, jos syntyisi sellainen käsitys, ettei viranomaisen sanaan voi luottaa. Tämän vuoksi katteettomien tai edes epävarmojen lupauksen antamista poliisitaktisena keinona tulee välttää. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan rikoskomisario oli käsiteltävänä olevassa tapauksessa menettelty virheellisesti. Teon moitittavuutta arvioidessaan apulaisoikeuskansleri otti kuitenkin huomioon, että rikoskomisario oli olosuhteiden pakosta joutunut tekemään ratkaisunsa puhelimesta nopeasti ja hyvin niukkojen tietojen perusteella. Näin ollen apulaisoikeuskansleri arvioi asian käytettävissään olevan selvityksen perusteella, että rikoskomisarion menettelyssä on ollut kysymys lähinnä harkitsemattomuudesta.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä rikoskomisarioiden menettelystä heidän tietoonsa (1270/1/01).

12) Syyteoikeuden vanhentuminen

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä siitä, että epäiltyä ravintolassa tapahtunutta pahoinpitelyä koskeva asia oli vanhentunut esitutkinnan toimittamisen aikana.

Esitutkinnan toimittaminen oli alkanut 3.2.1999 ja päättynyt 7.2.2002.

Syyttäjä oli syyteharkinnan suorittaessaan katsonut, että kysymyksessä oli ollut ainoastaan lievä pahoinpitely ja vammantuottamus, jotka vanhenevat kahdessa vuodessa tekopäivästä ja että syyteoikeus oli siten vanhentunut ennen kuin asia oli saatettu syyttäjälle syyteharkintaan.

Tutkinnanjohtajana toiminut ylikomisario perusteli tutkinnan pitkää kestoja lähinnä resurssien puutteella.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään esitutkinnan toimittamisen asiassa kestäneen yli kolme vuotta. Vaikka asioiden laittaminen tärkeysjärjestykseen onkin sinänsä hyväksyttävää, on näin pitkä tutkinta-aika epäilyssä pahoinpitelyrikoksessa apulaisoikeuskanslerin mielestä liian pitkä. Epäilystä rikoksesta saatava näyttö

perustuu tällaisissa asioissa useimmiten pääasiassa asianosaisten ja tapauksen nähneiden kertomuksiin. Saaduissa selvityksissä ei ole esitetty mitään perustetta sille, että eri henkilöiden kuulustelujen välillä on kulunut varsin pitkä aika. Rikoksesta epäiltyä on kuultu vasta noin 10 kuukauden kuluttua tapahtumasta, toista todistajaa vuoden ja kahdeksan kuukauden kuluttua ja toista todistajaa vasta noin kolmen vuoden kuluttua. Muistikuvat tapahtumista heikkenevät yleensä ajan kulumisen myötä. Kertomusten näyttöarvon kannalta voi siten olla suuri merkitys sillä, koska kuulustelu on toimitettu.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan esitutkinnan toimittamisen viipymisen tekee tässä tapauksessa erityisen moitittavaksi se, että tutkittavana ollut rikos on syyttäjän tulkinnan mukaan pääsyt esitutkinnan toimittamisen aikana vanhentumaan. Esitutkinnan aikataulua suunniteltaessa tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon myös se vaihtoehto, että epäillyn rikoksen nimike muuttuu lievemmäksi ja vanhentumisaika sitä kautta lyhenee.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta poliisilaitoksen tietoon (252/1/02).

13) Takavarikosta päättäminen vieraan valtion oikeusapupyynnön johdosta ja takavarikosta ilmoittaminen

Kaksi Ruotsin kansalaisten omistamaa moottoripyörää oli otettu tullilain 14 §:n perusteella haltuun, koska tietojen mukaan pyöriässä oli varastettuja osia. Pian tämän jälkeen poliisi takavarikoi moottoripyörät pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n perusteella ja kirjasi ilmoitukset kätkemisrikoksista. Poliisin kirjaamien rikosten tutkinta päätettiin pian, koska asian tutkinta siirrettiin Ruotsiin. Moottoripyörät jäivät Ruotsin poliisin ja suomalaisen poliisin välisen sopimuksen mukaan Suomen poliisin haltuun siksi, kunnes tutkinta valmistuisi Ruotsissa.

Selvityksen mukaan vain toiselle takavarikoidun moottoripyörän haltijoista oli toimitettu pakkokeinolain 4 luvun 9 §:n 2 momentin edellyttämä kirjallinen todistus takavarikosta. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan säännös olisi edellyttänyt todistuksen lähettämistä molemmille moottoripyörien haltijoille.

Selvityksen mukaan sen jälkeen kun tutkinta oli päätetty Suomessa ja tehty takavarikkopäätökset oli kumottu, moottoripyöriä pidettiin suo-

malaisen poliisilaitoksen hallussa pakkokeinolain 4 luvun 17 §:n perusteella, koska toisen moottoripyörän omistusoikeuskysymys oli epäselvä. Selvitys osoitti, että moottoripyörien pidempiaikainen hallussapito ei ollut perustunut tullilain 14 §:ään.

Apulaisoikeuskansleri ilmoitti näkemyksensä, että asiassa olisi tullut soveltaa pakkokeinolain 4 luvun 15a §:n säännöksiä takavarikon toimittamisesta vieraan valtion virka-apupyynnön perusteella. Moottoripyörien hallussapidosta oli sovittu Ruotsin ja Suomen poliisin kesken tavalla, joka vastasi virka-apupyynnön tekemistä. Päätös takavarikosta olisi näin ollen tullut saattaa tuomioistuimen vahvistettavaksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota pakkokeinolain 4 luvun 9 §:n 2 momentin ja 15a §:n tulkinnasta esittämiinsä näkökohtiin (1028/1/01).

14) Poliisirikoksen tutkinta

Poliisilaitoksella oli tehty päätös esitutinnan päättämisestä ilmoittamatta tutkintapyynnöstä viralliselle syyttäjälle, vaikka tutkintapyynnössä oli väitetty poliisin syyllistyneen rikokseen. Poliisi oli kuullut todistajaa selvityksensä mukaan alustavana toimenpiteenä ja päättänyt asian tutinnan katsoen, että tutkintapyynnössä tarkoitettua rikosta ei ollut tapahtunut.

Apulaisoikeuskansleri katsoi menettelyn olevan esitutkintalain 14 §:n 2 momentin ja sisäasiainministeriön ohjeistuksen vastaista. Epäiltyä poliisirikosta ei ollut saatettu virallisen syyttäjän tietoon, eikä syyttäjä ollut voinut käyttää asiassa tutkinnanjohtajan valtuuksia.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti rikoskomisariion ja rikosylikomisariion huomiota esitutkintalain 14 §:n 2 momentin vastaiseen menettelyyn, ja lähetti lisäksi päätöksensä toimivaltaiselle viralliselle syyttäjälle edelleen toimitettavaksi (522/1/02).

15) Rikoskomisariion menettely anastettujen tavaroiden palauttamisessa

Rikoskomisario oli kahdessa eri tapauksessa rikoslain voimaannpanemisesta annetun asetuksen 11 §:ään viitaten päättänyt panttilainakonttorissa pantattuna olleen anastetuksi epäillyn omaisuuden palauttamisesta anastuksen kohteeksi joutuneelle vaikka pantinhaltija vastusti luovuttamista.

Toisessa tapauksessa rikoskomisario oli ottanut pantatun omaisuuden poliisin haltuun ja luovuttanut sen omistajalleen tekemättä mitään takavarikkopäätöstä, vaikka poliisi pakkokeinolain 4 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan saa ottaa omaisuutta haltuunsa ainoastaan takavarikoimista varten.

Toisessa tapauksessa oli pantatun omaisuuden takavarikko suoritettu asianmukaisesti. Päättäessään esitutinnan aikana kumota takavarikon ja luovuttaessaan pantinhaltijan tahdon vastaisesti omaisuuden sille, jolta sen epäiltiin joutuneen pois rikoslain voimaannpanemisesta annetun asetuksen 11 §:ssä mainitun rikoksen kautta, rikoskomisario sen sijaan menetteli virheellisesti. Hän laiminlöi noudattaa pakkokeinolain 4 luvun 17 §:n 1 momentista ilmenevää oikeusohjetta, jonka mukaan esinettä, jota useimmat ovat vaatineet itselleen on takavarikon kumoamisesta huolimatta pidettävä edelleen poliisin hallussa, kunnes riita paremmasta oikeudesta on ratkaistu.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä rikoskomisariion virheellisestä menettelystä tämän tietoon (1269/1/01).

16) Turvallisuustarkastuksen suorittaminen

Moottoripyöräkerhon juhlatilaisuuteen osallistuneelle henkilölle oli suoritettu turvallisuustarkastus. Saadun selvityksen mukaan turvallisuustarkastuksen suorittanut poliisimies oli halunnut keskustella kyseisen henkilön kanssa tämän käyttäytymisestä. Poliisimies katsoi selvityksessä, että ”poliisin tulee olla varovainen asioidessaan näiden kerholaisten kanssa, joten käytäntönä on, kun heidän kanssaan asioidaan, tehdään ensin turvatarkastus”.

Poliisilain 22 §:n mukaan poliisilla on kiinnittämisen, pidättämisen, vangitsemisen ja säilöönottamisen yhteydessä oikeus tarkastaa henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat. Lisäksi poliisilla on mm. yleisötilaisuuteen osallistuvien turvallisuuden varmistamiseksi oikeus tarkastaa tällaiseen tilaisuuteen saapuva henkilö.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Poliisilain 22 §:n mukaisen turvallisuustarkastuksen suorittamisella puututaan keskeisiin perusoikeuksiin kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Näin ollen toimenpiteen edellytyksiin on suhtauduttava korostetun vakavasti, jotta perusoikeuksien merkitys ei vesity.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä poliisimiehellä ei saadun selvityksen perusteella ollut poliisilain 22 §:n mukaista perustetta turvallisuustarkastuksen suorittamiseen. Poliisin tarkoituksena ei ole ollut kerholaisen kiinniottaminen eikä kysymys ole ollut poliisilain 22 §:ssä tarkoitettusta tilaisuudesta. Pelkästään se seikka, että poliisimies on pitänyt kerholaista vaarallisena ei ole lain tuntema peruste turvallisuustarkastuksen suorittamiselle. Työturvallisuudenkaan nimissä ei ole ilman nimenomaista lainsäädännöstä lupa puuttua toisen perusoikeutena suojattuun oikeuspiiriin.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta poliisimiehen tietoon (990/1/02).

17) Tunnistamisen järjestäminen epäillyn kanalta asianmukaisesti

Pahoitpittelystä epäiltyä ollut kantelija oli osallistunut poliisin esitutkinnassa järjestämään tunnistamisrivistöön. Rikoksen asianomistaja tunnisti epäillyn tunnistamisrivöstä, jossa oli epäillyn lisäksi kolme vertailuhenkilöä. Epäilty oli ainoa, jolla oli kaulassaan papinpanta. Tunnistamisen suorittanut asianomistaja oli aikaisemmin valokuvatunnistamisen yhteydessä tullut tietämään, että rikoksesta epäilty oli pappi.

Tunnistamisen järjestelyistä ei tapahtumai-kaan ollut esitutkintalainsäädännössä säännöksiä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kaikkea poliisitoimintaa ohjaava tasapuolisuus- eli objektiivisuusperiaate vaikuttaa silti myös tunnistamisjärjestelyihin. Tunnistaminen on mahdollista suorittaa luotettavasti yleensä vain yhden kerran, mistä syystä tutkinnanjohtajalla on korostunut vastuu objektiivisen ja luotettavan tunnistamisen mahdollistavien tunnistamisjärjestelyiden toteuttamisesta.

Poliisi, viime kädessä tutkinnanjohtaja, vastaa siitä, että tunnistettava henkilö ei vaatekustaan tai muutenkaan huomiota herättävästi poikkeaa tunnistamistilanteessa käytetyistä vertailuhenkilöistä. Mainittua seikkaa ei voi jättää tunnistamisjärjestelyihin osaa ottavien henkilöiden omalle vastuulle.

Vaikka asiassa ei ollut loukattu mitään nimenomaista lainsäädännöstä, apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen ja kahden komisarion huomiota asianmukaisen tunnistamisen järjestämisestä lausumaansa (496/1/03).

18) Virantäytön perustelevinen

Poliisilaitoksen huomiota on kiinnitetty siihen, että virantäyttöasiakirjoista tulee ilmetä noudatetut harkintaperusteet ja hakijoiden ansiovertailu suhteutettuina virkaan kuuluiin tehtäviin. Jotta nimitysharkinnan oikeudellinen puolueettomuus ja hakijoiden välinen yhdenvertaisuus voidaan jälkikäteen osoittaa, virkaa täytettäessä olisi asianmukaisesti kirjata esityksen perusteet muistioon.

Nimitysharkinnan perusteet ja ansiovertailu täytettävänä olevan ylikonstaapelin viran tehtävän osalta eivät po. tapauksessa ilmenneet nimitysasiakirjoista. Oikeuskanslerille tehdyn kantelun johdosta esitetty jälkikäteisperustelu oli yksi-puolinen, kattaen vain suhteellisen vähäisen osan haettavana olevan viran tehtävistä (328/1/03).

19) Virkamiehen toiminnan ja käyttäytymisen arviointia

Poliisilaitoksen ulkomaalaisasioiden käsittelijän toiselle viranomaiselle lähettämään sähköpostiviestiin oli sisällynyt muun ohella lausuma: ”- hän on todellinen poliisin riesa, karkaa milloin mihinkin ja on taas rajalla turvapaikkaa hakemassa”.

Apulaisoikeuskansleri totesi kanteluun antamassaan ratkaisussa, että poliisilain 2 §:n 1 momentin ja valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin asiallista käyttäytymistä edellyttävät säännökset asettavat virkatehtävissä vaatimuksia myös kielenkäytölle; senkin tulee ilmentää virkamieheltä edellytettyä asiallista käyttäytymistä. Vaikka kysymyksessä olevista säännöksistä ei voikaan johtaa mitään yksityiskohtaisia ”kielenkäytön sääntöjä”, on selvää, että ainakaan halventavat ilmaisut eivät kuulu virkakieleen. Sitäkin on varottava, ettei virkamiehen kielenkäytöstä välity ulospäin sellaista kuvaa, joka olisi omiaan herättämään epäilyksiä puolueettomuutta kohtaan.

Apulaisoikeuskansleri piti virkamiehen lausumaa sävyiltään alentuvana. Lausumaan sisältyi lisäksi ilmaus ”poliisin riesa”, joka ei kuulu asialliseen ihmistä koskevaan kielenkäyttöön. Lausuma oli siten ulkomaalaisasioita päivittäin hoitavan virkamiehen esittämäksi epäasiallinen. Se oli myös omiaan herättämään epäilyä, että virkamies ei suhtaudu lausuman tarkoittamaan henkilöön puolueettomasti. Käyttämällä sanottua sävyiltään epäasiallista lausumaa toiselle viranomaiselle lähettämässään sähköpostiviestissä

virkamies oli toiminut tavalla, jota ei voitu pitää hänen asemansa ja tehtävänsä huomioon ottaen asiallisena (862/1/01).

20) Esitutkitakynnyksen ylittyminen ja pakko-keinojen käyttäminen epäillyn pahoinpitelyn ja raiskauksen johdosta

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan ratkaisu on selostettu (lähes) kokonaisuudessaan kohdassa 9.7, s. 149 (483/1/02).

21) Poliisilaitoksen menettely valvontakamerakuvien julkaisemisessa

Lehtitiedon mukaan poliisilaitos oli avannut internetissä Wanted-sivun. Sivun sisälsi valvontakamerakuvia tunnistettavista henkilöistä, joiden henkilöllisyyttä poliisi yritti selvittää. Ensimmäisten kuvien avulla oli etsitty kolme nuorta, joiden epäiltiin varastaneen olutta kioskista. Epäillyt olivat iältään noin 16–20 -vuotiaita. Asia otettiin oikeuskanslerinvirastossa omana aloitteena tutkittavaksi.

Poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkö poistatti kuvat sivuilta välittömästi asiasta tiedon saatuaan. Julkaisemispäätöksen tehneen komisarion mukaan kuvien julkaisemista käytettiin ”viimeisenä keinona” muuten todennäköisesti selvittämättömäksi jäävän rikoksen ratkaisemiseksi.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka rikosten selvittämisen intressi on tärkeä näkökohta niin sen huomioon ottaminen ei kuitenkaan saa johtaa muiden esitutkintaan ja poliisin toimintaan liittyvien yleisten periaatteiden ja näkökohtien syrjäytymiseen.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä käytettyä rikoksen selvittämiskeinoa voitiin pitää liian ankarana rikoksen laatu ja vakavuus sekä tilanteen kokonaisarviointi huomioon ottaen. Myös henkilöiden nuori ikä oli syytä ottaa huomioon. Koska kysymyksessä oli vasta epäily rikoksesta, menettelyn seurauksena saattoi syytönkin tulla perusteettomasti leimatuksi. Apulaisoikeuskansleri korosti, että tapauksessa ei ole riittävästi painotettu esitutkintaan liittyviä vähimmän haitan, suhteellisuuden ja hienotunteisuuden periaatteita.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan komisarion menettely oli harkitsematonta, vaikka hänen ei kuitenkaan voitu katsoa menetelleen suoranaisesti lainvastaisesti. Apulaisoikeuskans-

leri kiinnitti komisarion huomiota esittämiinsä näkökohtiin (8/50/02).

5.3.3 Muut kannanotot

1) Pyöräteiden liikennevalvonta

Apulaisoikeuskansleri oli lehtikirjoitusten johdosta pyytänyt poliisilaitokselta selvityksen siitä, missä määrin liikennevalvontasuunnitelmissa oli kiinnitetty huomiota pyöräteillä liikennöivien ajotapojen valvontaan ja toisaalta myös heidän turvallisuuteensa.

Poliisilaitokselta saadun selvityksen perusteella apulaisoikeuskansleri on päätöksessään todennut, että liikenneturvallisuuden edistämiseen liittyviä valvontatoimia on pidettävä poliisille kuuluvana tärkeänä tehtävänä, josta suoriutuakseen poliisin tulee varautua asianmukaisin toimintasuunnitelmin sekä riittävin henkilöstö- ja kalastoresurssein.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan pyöräteillä liikkuvien ajotapakäyttäjyksen valvontaa ei ole erikseen mainittu poliisin ylijohdon valtakunnallisissa ohjeissa. Poliisilaitos omasta puolestaan on muun liikennevalvonnan ohella jossain määrin valvonut myös pyöräteillä liikkuvien ajotapakäyttäjydestä, vaikka painopiste onkin ollut maantieliikenteen valvonnassa.

Apulaisoikeuskansleri lausui päätöksessään, että polkupyörällä liikkuvat muodostavat merkittävän tienkäyttäjryhmän, jonka ajotapakäyttäjyksen seurantaan ja valvontaan sekä toisaalta myös heidän henkilökohtaisen turvallisuutensa ylläpitämiseen tulee kiinnittää asianmukaista huomiota (15/50/01).

2) Stasi-asiakirjojen käsittely Suojelupoliisissa

Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös on kokonaisuudessaan kohdassa 9.6, s. 147 (1267 ja 1350/1/02).

5.4 Muu oikeudenhoito ja oikeushallinto

5.4.1 Käsitys

Maistraatin menettely

Kantelija oli pyytänyt tutkimaan, oliko maistraatti menetellyt lainvastaisesti luovuttaessaan kantelijan veljelle kantelijaa koskevia asiakirjoja.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että tieto lääkärinlausunnon antajan nimestä on salassa pidettävä tieto, josta maistraatilla ei ollut oikeutta antaa tietoa. Myöskin tieto siitä, kenen lääkärin kanssa maistraatin esittelijä oli kantelijan terveydentilasta keskustellut, vaikka menettely sinänsä oli perustunut holhoustoimilain 90 §:ään, oli apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan salassa pidettävä, koska keskustelu oli kosketellut kantelijan käyttämiä terveydenhuollon palveluita. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä Oulun maistraatin tietoon ja kiinnitti maistraatin huomiota salassapittoa ja tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin (121/1/02).

5.4.2 Muu kannanotto

Viran täyttökriteerit viranhakuilmoituksessa

Apulaisoikeuskansleri totesi, että virkanimi-

tyksen valmisteluun kuuluvassa hakijoiden ansiovertailussa keskeinen merkitys tulee olla etukäteen vahvistetuilla valintaperusteilla. Hakijoiden ansioituneisuutta tulee tarkastella erityisesti suhteessa työnantajan etukäteen ilmoittamiin painotuksiin. Koska kantelun tarkoittamassa tapauksessa viran tehtävien menestyksellisen hoitamisen oli katsottu edellyttävän aikaisempaa käytännössä osoitettua kokemusta vaativissa esimiestehtävissä ja koska johtamiskokemusta ja vankkaa vankeinhoitolaitoksen tuntemusta oli erityisesti painotettu ja pidetty jopa ratkaisevina kriteereinä virkaan nimittämisessä, apulaisoikeuskansleri kiinnitti asianomaisen viraston huomiota siihen, että nämä kriteerit olisi ollut perusteltua mainita selkeämmin viranhakuilmoituksessa. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota nimitysmuistioiden laatimiseen siten, että hakijoiden samantyyppiset ansiot selostetaan niissä tasapuolisesti, jotta ansioiden objektiivinen vertailu muistion perusteella olisi mahdollista (498/1/03).

6 Valtionhallinnon laillisuusvalvonta

6.1 Yleiskatsaus

6.1.1 Yleistä

Kertomuksen tässä jaksossa käsitellään laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu muuhun valtionhallintoon kuin edellä 4 ja 5 jaksoissa käsiteltyihin oikeudenhoitoviranomaisiin. Oikeuskanslerin tehtävänä on kaikkien valtionhallintoon kuuluvien viranomaisten ja virkamiesten, myös valtionhallinnon laitosten sekä johto-, lauta- ja neuvottelukuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonta. Oikeuskansleri valvoo, että myös muut kuin viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa hoitaessaan julkista tehtävää, jos julkinen hallintotehtävä poikkeuksellisesti on annettu muulle kuin viranomaiselle. Ylimmän laillisuusvalvonnan rajat eivät kaikissa tapauksissa ole yksiselitteiset. Silloin joudutaan käyttämään tapauskohtaista harkintaa. Esimerkiksi valtionyhtiöt ovat lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisia yhteisöjä, joihin laillisuusvalvonnan keinot eivät pääsääntöisesti ulotu. Merkittävä osa opetus-, sosiaali-, terveys- ja ympäristöhallinnosta kuuluu kunnille. Niihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa selostetaan seuraavan jakson kohdassa 7.2, s. 117.

6.1.2 Kantelujen käsittelystä

Valtionhallinnon kuten muukin laillisuusvalvonta tapahtuu ensisijaisesti tutkimalla oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja. Sen ohella esimerkiksi seuraamalla tiedotusvälineissä esillä olleita asioita ja tekemällä tarkastusmatkoja hankitaan oikeuskanslerin valvontatehtävän kannalta tarpeellista tietoa. Kantelut voivat kohdistua useamman kuin yhden hallinnonalan viranomaisten toimintaan. Ne ovat erilaisia kohteen ja sisällön osalta. Kantelijana voi olla asianosainen tai sivullinen, myös oikeushenkilö. Kantelu voi kohdistua viranomaisen tai virkamiehen tekemään käytännön toimenpiteeseen ja havaittuun tai epäiltyyn asenteellisuuteen. Kantelun sisältönä

voi olla pelkästään se, että kantelija ei koe viranomaisratkaisua oikeudenmukaisena. Toista ääripäätä edustaa asiallisesti yksilöity ja oikeudellisesti perusteltu tutkinta- ja toimenpidepyyntö. Useimmiten kantelu kohdistuu viranomaisratkaisuun, josta on laadittu asiakirja ja johon liittyy muuta saatavissa olevaa aineistoa.

Kantelujen vanhentumisaikaa koskevan säännöksen nojalla tutkimatta yleensä jätetään yli viisi vuotta vanhaa asiaa koskeva kantelu, jollei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Kantelujen käsittelyn lähtökohtana on selvittää, mistä niissä on kysymys ja mitä kantelija haluaa. Ennen varsinaiseen tutkimiseen ryhtymistä kantelijaa voidaan pyytää yksilöimään kantelu tarkemmin. Tosiasioiden selvittäminen on moitteettoman oikeudellisen ratkaisun perusedellytys. Kantelijan kyky ja mahdollisuudet selvittää asiaansa otetaan huomioon. Viranomaisten antamiin selvityksiin sisältyviä tietoja arvioidaan kriittisesti ottaen huomioon mm. virkamiehen asema suhteessa selvityksen antamiseen.

Kanteluiden tutkintakeinot ovat varsin vaikiintuneet ja niiden valinnassa otetaan huomioon kuhunkin tapaukseen liittyvät erityispiirteet. Tutkintakeinojen valinta on tapauskohtaista, osin säänneltyä, mutta pääasiassa harkinnan varassa. Kantelun johdosta hankitaan useimmiten perusselvitys, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana. Tällöin asianomaiselta viranomaiselta hankitaan tarvittavat kirjalliset tiedot tai selvitys. Selvitystä pyydetään yleensä siltä viranomaiselta tai virkamieheltä, jota kantelu koskee tai joka muutoin tuntee asian parhaiten. Selvitystä voidaan pyytää joko suoraan asianomaiselta viranomaiselta tai sitten ylemmän viranomaisen kautta, jolloin myös tämä tulee asiasta tietoiseksi. Asiaa koskevaa lausuntoa, varsinkin jos se tarkoittaa kantelun kohteena olevan menettelyn oikeudellista arviointia, voidaan pyytää myös muilta kuin kantelun kohteena olevalta viranomaiselta, esimerkiksi ministeriöltä, keskusvirastolta tai lääninhallitukselta. Kantelijalle varataan yleensä tilaisuus antaa vastine. Vastineen

antaminen kantelijan puolelta on vapaaehtoista. Vastinepyynnössä mainitaan, että kanteluasia ratkaistaan, vaikkei vastinetta anneta. Selvityksen, lausunnon ja vastineen toimittamiselle asetetaan määräaika, johon mennessä ne on toimitettava oikeuskanslerinvirastoon.

Asiaa käsiteltäessä riitakohdat monesti täsmennyvät tarkemmin. Jo perusselvitystä hankittaessa voidaan pyytää yksilöity selvitys. Tarvittaessa hankitaan lisäselvitys tai selitys. Oikeuskanslerilla on oikeus saada viipymättä kaikilta viranomaisilta tarvitsemaansa virka-apua. Asian vakavuus saattaa antaa aiheen kuulla virkamiestä henkilökohtaisesti. Vaihtoehtona on lähettää asia poliisille esitutkintaan.

Selvitys vaaditaan virkamieheltä silloin, kun hänen voidaan katsoa menetelleen ilmeisen virheellisesti ja hänelle sen vuoksi varataan tilaisuus puolustautua. Kun virkamieheltä pyydetään selitys, hänen prosessuaalinen asemansa on rinnastettavissa (virka)rikoksesta epäiltyyn. Tämä tarkoittaa sitä, että häneen on sovellettava epäiltyä koskevia prosessuaalisia säännöksiä ja periaatteita.

Kanteluja tutkitaan ja saatuja selvityksiä arvioidaan tuomariharkintaa käyttäen: Pyritään harkitsemaan hankitun ja täydennetyt selvityksen valossa, mitä asiassa on pidettävä totena tai ainakin todennäköisenä ja ratkaisu tehdään sen mukaisesti.

Kanteluista saadussa palautteessa on toisinaan arvosteltu sitä, että kantelun johdosta ainoastaan pyydetään selvityksiä siltä virkamieheltä, jonka väitetään menetelleen virheellisesti, ilman että oikeuskanslerinvirasto itse tutkisi asiaa. Suomen oikeuden keskeisin menettelyperiaate on kuitenkin se, että henkilöä, johon kantelu kohdistuu, on kuultava asiassa. Kantelua tutkittaessa hankitaan myös muu oikeuskanslerin toimivallan puitteissa saatavissa oleva selvitys.

Kun asia on valmis päätettäväksi, se esitellään ratkaistavaksi oikeuskanslerille tai apulaisoikeuskanslerille taikka tämän sijaiselle. Kantelut asiat pyritään ratkaisemaan mahdollisimman nopeasti ja pääsääntöisesti saapumisjärjestyksessä. Asioiden laatu ja merkittävyys ovat viime kädessä priorisoinnissa ratkaisevia.

Kantelujen aiheuttamista oikeuskanslerin toimenpiteistä voidaan todeta lyhyesti, että kantelu voi johtaa

- virkasyytteen nostamiseen
- huomautukseen lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä vastaisen varalle
- esitykseen viranomaiselle tai tuomioistuimelle (purku- tai muu oikaisuesitys)

— käsityksen tai ohjeen lausumiseen viranomaiselle

- lainsäädäntöaloitteeseen
- muuhun toimenpiteeseen tai
- käsittelyn aikana tapahtuneeseen korjaukseen tai oikaisuun.

6.1.3 Kantelujen jakautuminen

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

Kuvassa 6 on nähtävissä valtionhallintoon vuosina 2001—2003 kohdistuneiden kantelujen lukumäärät hallinnonaloittain. Viranomaiskanteluja koskevat pylväät kuvaavat niiden kantelujen lukumääriä, jotka kohdistuvat muihin viranomaisiin kuin ministeriöihin.

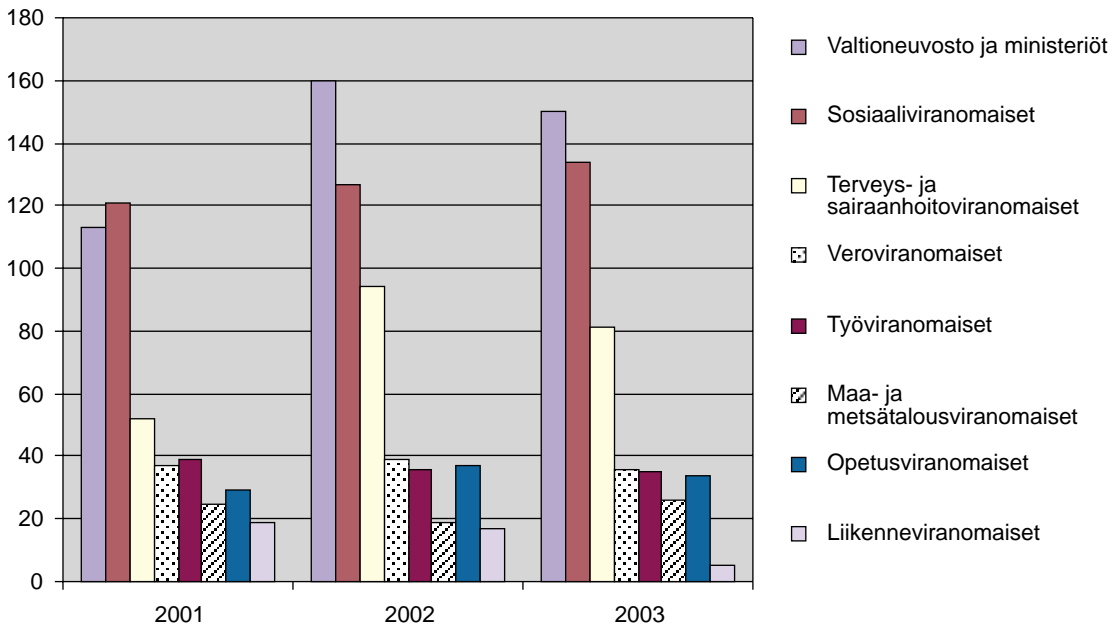
6.1.4 Muita seikkoja

Laillisuusvalvonnassa pidetään silmällä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tärkeimmät tapaukset on erikseen selostettu jaksossa 3. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma kuvastuu myös tässä jaksossa selostetuissa ratkaisuisissa. Niissä on toistuvasti esillä hyvän hallinnon perusoikeuden toteutumisen turvaaminen. Käsitteilyn ja ratkaisun viivästyminen on varsin usein todettu epäkohdaksi. Huomiota on jouduttu kiinnittämään myös päätösten perustelujen puutteellisuuteen. Puutteita on ilmennyt niin ikään viranomaisille tehtyihin tiedusteluihin vastaamisessa ja neuvontavelvollisuuden toteutumisessa.

Hyvän hallinnon toteutumiseen liittyvät asiat on vielä vuonna 2003 käsitelty hallintomenettelylain nojalla. Kertomusvuonna on annettu asioiden käsittelyyn keskeisesti vaikuttava uusi hallintolaki, joka on tullut voimaan 1.1.2004. Se sisältää hallintomenettelylakia selkeämmät menettelysäännökset hallintoasian vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen tiedoksiannosta. Lain tarkoituksena on mm. tehdä asiakasnäkö-

Kuva 6

Valtionhallintoon kohdistuneet kantelut hallinnonaloittain 2001—2003



kulma keskeisemmäksi, asianosaisten oikeusase- ma selkeämmäksi, laajentaa lain soveltamisalaa, uudistaa esteellisyyssäännöksiä, laajentaa tiedoksiantovelvollisuutta ja tehdä virheiden korjaaminen joustavammaksi.

6.2 Valtioneuvoston kanslian hallinto

6.2.1 Käsitys

Kantelu pääministerin erityisavustajan menettelystä

Pääministerin erityisavustaja oli vastannut ennakkoverosuoritusten maksamista koskevaan tiedusteluun kantelijalle virheellisesti. Häneltä oli jäänyt tarkistamatta kantelijalle antamansa tiedon oikeellisuus.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että vastatessaan asiakkaan tiedusteluun virkamiehen tulee mahdollisimman huolellisesti pyrkiä varmistamaan, että hänen antamansa tiedot

ovat oikeita. Sen lisäksi, että virheelliset tiedot voivat johtaa asiakasta oikeusturvaa vaarantavalla tavalla harhaan, on otettava huomioon sekin, että vääriä tietoja antamalla heikennetään luottamusta viranomaistoimintaan. Erityisavustajalta oli jäänyt riittävällä huolellisuudella tarkistamatta antamansa tiedon oikeellisuus (708/1/03).

6.3 Ulkoasiainhallinto

6.3.1 Käsitys

Ministeriön valmisteluasiakirjan tietojen luovuttaminen asianosaiselle

Ulkoasiainministeriön hallinnollinen osasto oli ministeriön valinta- ja koulutuslautakunnan pyynnöstä laatinut muistion erään määräaikaissa ulkoasiainsihteerin virkasuhteessa ulkomaanedustustossa toimineen harjoittelusta. Asiakirjaan oli koottu tietoja asianosaisen kuulemisesta, esimiesten arvioista, työtovereiden lau-

sumista ja edustuston kanssa yhteistyöprojektissa mukana olleen yhdistyksen työntekijän kirjeenvaihdosta. Muistio sisälsi näin ollen tietoa lähinnä asianomaisen harjoittelun sisällöstä ja sen aikaisista tapahtumista. Muistio ei sen sijaan sisältänyt siihen kirjattujen asioiden todistusarvoa koskevaa punnintaa, asian oikeudellista arviointia koskevaa ainesta, ratkaisuehdotusta tai muuta valinta- ja koulutuslautakunnassa tehtävää asian arviointia ja ratkaisua välittömästi tukevaa ainesta. Oikeuskansleri katsoi, että ministeriön hallinnollisen osaston muistio ei sisältänyt sellaisia seikkoja, joita tarkoitetaan asiakirjajulkisuuslain 11 §:n 2 momentin 3 kohdassa, joten se olisi voitu antaa asianomaiselle jo ennen asian ratkaisemista (34/1/01).

6.4 Sisäasiainhallinto

6.4.1 Huomautus

Valitusasiakirjojen katoaminen ja ratkaisun viivästyminen sekä asiakirjahallinnan puutteet

Korkeimman hallinto-oikeuden valitusasiassa siirtämät asiakirjat olivat saapuneet sisäasiainministeriölle 27.9.1995. Ministeriö oli ratkain valituksen kohdaltaan 18.8.2002.

Päätöksessään oikeuskansleri on todennut, että valitusasian käsittely ja ratkaiseminen ministeriössä oli kestänyt lähes seitsemän vuotta. Asiassa ei ollut ilmennyt sellaisia seikkoja, jotka perustelisivat näin pitkää käsittelyaikaa. Asiakirjojen katoaminen tuntemattomasta syystä ei ollut, kun otettiin huomioon seuraavassa kappaleessa esitetyt seikat, sellainen seikka, jolla olisi merkitystä arvioitaessa yhtiön oikeutta saada valituksensa asianmukaisesti käsitellyksi. Oikeuskansleri on katsonut, että yhtiö ei ollut saanut valitustaan käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä ja että ministeriön menettely on loukannut hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa ja perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattua perusoikeutta.

Edellä lausuttuun liittyen oikeuskansleri on todennut, että ministeriössä ei valitusasiakirjojen ja valituksen käsittelyä koskevan kiirehtimiskirjeen saapumisen 12.8.1997 aikoihin ollut käytössä sellaista asiakirjojen hallinta- ja seurantajärjestelmää, josta olisi selvinnyt valitusasian käsitelijä sekä asiassa suoritettujen toimenpiteiden ja käsittelyvaihe. Asiassa saadun selvityksen mukaan tämä oli ollut keskeisin syy siihen, että asiakirjojen jouduttua kadoksiin niitä ei ollut pystytty

jäljittämään. Järjestelmän puuttumisesta huolimatta olisi oikeuskanslerin mielestä se seikka, että ministeriön kirjaamon diaarissa oli vuosikausia vireillä asia ilman muita merkintöjä kuin valitusasiakirjoja ja asian kiirehtimiskirjettä koskevat saapumismerkinnät, antanut aihetta ryhtyä tarkemmin selvittämään, mitä asialle on tapahtunut. Ministeriön toimittamasta selvityksestä ei ilmennyt, miten ministeriössä mahdollisesti oli tältä osin menetelty. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan ministeriön toiminta asioiden käsittelyn seurannan osalta ei tuolloin vastannut hyvälle hallintotoiminalle asetettavia vaatimuksia.

Oikeuskansleri on saattanut edellä selostetut ministeriön toimintaa koskevat havainnot ja johdopäätökset ministeriön tietoon huomautuksena (629/1/02).

6.4.2 Käsitukset

1) Kanteluasian käsitteleminen ja kirjeisiin vastaaminen

Kantelukirjoituksen mukaan poliisiviranomaiset eivät olleet käsitelleet asianmukaisesti kantelijan tekemää rikosilmoitusta eivätkä vastanneet asiaa koskeviin tiedusteluihin.

Selvityksestä ilmeni, että kantelija oli toimittanut samaa asiakokonaisuutta koskevia sähköpostiviestejä sekä poliisilaitokselle poliisipäällikön sähköpostiosoitteeseen että lääninhallituksen poliisiosastolle poliisiylitarkastajan sähköpostiosoitteeseen. Tämän lisäksi kantelijan sisäasiainministeriön poliisiylijohtajalle lähettämät viestit oli siirretty kanteluina lääninhallituksen käsiteltäviksi.

Saadun selvityksen perusteella oli pääteltävissä, etteivät mainitut poliisipäällikkö ja poliisiylitarkastaja olleet vastanneet heille lähetettyihin viesteihin, jotka he olivat myöntäneet vastaanotaneensa. Syinä tähän esitettiin mm. saapuvien viestien ja kanteluiden lukuisuus ja se, että sama asia oli jo laillisuusvalvojen tutkittavana. Edelleen selvityksistä kävi ilmi, ettei sisäasiainministeriöstä lääninhallitukselle siirrettyihin kanteluihin ollut lainkaan annettu kirjallista ratkaisua.

Päätöksessään oikeuskansleri kiinnitti poliisiylitarkastajan ja poliisipäällikön huomiota perustuslaissa perusoikeutena turvattun hyvän hallinnon vaatimuksiin todeten, että asiallisiin kirjallisiin yhteydenottoihin on pääsäännön mukaan vastattava kirjallisesti riippumatta siitä, onko asia samanaikaisesti jonkin muun viranomaisen käsiteltävänä. Myöskään se, että yhteydenotto oli

saapunut sähköpostitse, ei vähentänyt viranomaisten velvollisuutta reagoida siihen asian edellyttämässä laajuudessa, vaikka sähköpostin käytön helppous onkin osaltaan madaltanut kynnyistä yhteydenottoihin ja sitä kautta lisännyt niiden määrää ja samalla viranomaisten työmäärää. Oikeuskansleri kuitenkin totesi aiempaan tulkintakäytäntöön viitaten, että jos samassa asiassa saapuu useita kirjoituksia, niihin on vastattava ainakin kerran. Toisaalta oikeuskansleri korosti sitä, että eri asia on, antavatko yhteydenotot aiheita konkreettisiin toimenpiteisiin ja millaisia nuo toimenpiteet mahdollisesti ovat.

Poliisilaitoksen huomiota kiinnitettiin myös huolellisuuteen lähetettäessä asianosaisille ilmoituksia tutkinnan päättymisestä. Nyt puheena olevassa asiassa ilmoitus oli toimitettu epähuomiossa vain toiselle asianosaisista.

Lääninhallituksen huomiota puolestaan oikeuskansleri kiinnitti hallintomenettelylain soveltamisalan kaksijakoisuus huomioon ottaen siihen, että kanteluihin on aiheellista antaa kirjallinen ratkaisu, vaikkei kantelu antaisikaan aiheita toimenpiteisiin.

Asiassa oli kyse myös mm. rikosilmoituksen viivytyksettömän kirjaamisen merkityksestä. Vaikkei kantelu tältä osin antanut aiheita toimenpiteisiin, oikeuskansleri korosti yleisellä tasolla sitä, että ilmoituksen ripeällä kirjaamisella on merkitystä ilmoituksen tekijälle myös sitä kautta, että hän voi seurata asiansa käsittelyn etenemistä niin halutessaan. Näin on mahdollista välttyä asian vireillä oloa koskevalta epätietoisuudelta (416/1/01).

2) Saapuvien asioiden käsitteleminen

Kantelija ei ollut saanut vastausta sisäasiainministeriöön toimittamaansa sisäasiainministerille osoitettuun kanteluun, jossa arvosteltiin keskusrikospoliisin eräässä asiassa tekemää päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa ja pyydettiin ministeriä myötävaikuttamaan siihen, että asiaa toimitettaisiin esitutkinta.

Ministerin erityisavustajana toiminut neuvotteleva virkamies oli heti kantelun saapumisen jälkeen ilmoittanut kantelijalle siirtävänsä kantelun sisäasiainministeriön poliisiosaston käsiteltäväksi.

Poliisiosaston antaman selvityksen mukaan se sai tiedon neuvottelevan virkamiehen kirjeestä vasta puoli vuotta myöhemmin oikeuskanslerin virastosta tapahtuneen yhteydenoton perusteella.

Sisäasiainministeriön antaman selvityksen mukaan asiassa oli aiheutunut sekaannusta siitä, että kantelua ei ole aikanaan kirjattu ministeriön asiankäsittelyjärjestelmään. Sisäasiainministeriön sisäisen määräyksen mukaan ”Esittelijän tai muun valmistelijan on huolehdittava siitä, että asiankäsittelyjärjestelmään tai muuhun rekisteriin saadaan tieto asian vireille tulosta tai asiakirjojen saapumisesta ministeriöön, jos osastolle suoraan jaettu posti sisältää asiakirjoja, jotka on määrätty kirjattaviksi”. Selvityksen mukaan sisäasiainministeriön tarkoituksena on ”kiinnittää kaikkien ministeriössä työskentelevien (myös ministereiden ja heidän erityisavustajiensa) erityistä huomiota edellä mainittuun määräykseen hyvän tiedonhallintatavan varmistamiseksi myös niissä tapauksissa, joissa asiakirjat eivät tule ministeriön kirjaamon kautta”.

Kun asiakirjaliikenteessä ilmenneisiin epäkohtiin oli jo puututtu sisäasiainministeriön sisällä, eikä apulaisoikeuskanslerin sijaisella ollut aiheita epäillä, että kantelun käsittelemisessä poliisiosastossa olisi aiheettomasti viivytelty, tyytyi hän kiinnittämään sisäasiainministeriön huomiota huolellisuuteen sinne saapuvien asioiden kirjaamisessa (79/1/03).

3) Kirjeeseen vastaaminen

Kantelukirjoituksen mukaan väestörekisterikeskus ei ollut vastannut kantelijan kirjeeseen.

Saadusta selvityksestä ilmeni, että kantelijalle oli vastattu nyt puheena olevassa asiassa sekä suoraan että välillisesti muille viranomaisille annettujen selvitysten kautta, myös suullisesti. Nyt samaan asiaan vastaamista ei ollut enää pidetty tarkoituksenmukaisena.

Asiassa ei apulaisoikeuskanslerin mukaan ollut epäilystä siitä, ettei kantelija jo olisi saanut tiedusteluunsa asiallista ja perusteellista vastausta. Väestörekisterikeskuksen selvityksestä kuitenkin ilmeni, että väestörekisterikeskus oli omaloitteisesti vastannut kantelijalle kirjallisesti edellisen kerran yli 12 vuotta sitten myöhempien vastausten ollessa lähinnä selvityksiä muille viranomaisille tehtyihin selvityspyyntöihin. Edellisestä nyt puheena olevaa asiaa koskevasta kirjallisesta vastauksesta — sisäasiainministeriölle toimitetun kirjallisen selvityksen muodossa — oli siis kulunut jo yli kahdeksan vuotta.

Väestörekisterikeskuksen menettelyn asianmukaisuutta voitiin pitää hyvän hallinnon näkökulmasta tulkinnanvaraisena. Perusoikeuksien ja eritoten hyvän hallinnon toteutumisen näkö-

kulmasta apulaisoikeuskansleri piti perustellumpana menettelynä ajan kulumisesta johtuen sitä, että kirjeeseen joka tapauksessa olisi vastattu lyhyesti esimerkiksi viittaamalla aiempiin vastauksiin. Tällöin kirjeen lähettäjä ei olisi jäänyt epätietoiseksi siitä, mitä hänen kirjeelleen oli viranomaisessa tapahtunut. Näin olisi myös ehkä voitu välttyä jopa siltä, että asiaa enää enemmälti olisi jouduttu kanteluteitse jälkikäteen selvittämään. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä väestörekisterikeskuksen tietoon (1374/1/02).

4) Esitutinnan loppuun saattaminen kanteluasiassa

Kanteluasiassa antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskansleri on lausunut, että laillisuusvalvojalle tehty kantelu ei ole lainmukainen peruste olla noudattamatta esitutkintalain 6 §:ään sisältyvää periaatetta, että esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Jos esitutkintaviranomainen jäisi odottamaan kanteluratkaisua, sotisi tämä niitä tavoitteita vastaan, joihin mahdollisimman joutuisalla esitutinnan toimittamisella pyritään. Erityisesti tapauksissa, joissa esitutkintaviranomaiselle tehty rikosilmoitus koskee samaa laillisuusvalvojan valvontaan kuuluvaa asiaa kuin kantelu (yleensä siis virkariikosepäily), on yleensä suositeltavaa, että esitutkintaviranomainen on yhteydessä laillisuusvalvojaan. Omin päin esitutkintaviranomaisen ei pidä jättää tutkintaa odottamaan kanteluasian käsittelyä.

Tässä tapauksessa poliisille tehty rikosilmoitus koski yksityisen yrityksen työntekijän tekemäksi väitettyä rikosta eli sellaista rikosepäilyä, jonka tutkiminen ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan.

Kun apulaisoikeuskanslerin asiassa oikeana pitämä menettelytapa oli saatettu suullisesti esitutinnan johtajana toimineen ylikonstaapelin tietoon, esitutkinta oli saatettu päätökseen. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri on katsonut, ettei asia antanut aihetta muuhun, kuin että hän on saattanut tässä esitetyn käsityksensä asianomaisen poliisilaitoksen tietoon. Ks. myös kohta 6.9.2, s. 107 (172/1/02).

5) Muutoksenhakuohjeista huolehtiminen

Merivoimien esikunta oli päättäessään varusmiesten lomakuljetuksia koskevasta hankintasopimuksesta laiminlyönyt antaa tarjouskilpailus-

ta pois suljetulle yhtiölle julkisista hankinnoista annettun lain 9 b §:ssä säädetyn hakemusosoituksen. Hakemusosoitus oli annettu vasta sen jälkeen kun Merivoimien esikunnan tietoon oli tullut, että asiasta oli kanneltu oikeuskanslerille.

Asian johdosta antamassaan selvityksessä Merivoimien esikunta myönsi laiminlyöneensä tuottamuksellisesti hakemusosoituksen antamisen ja ilmoitti laiminlyönnin johtuneen siitä, että Merivoimien esikunta oli noudattanut Pääesikunnan antamia ohjeita, joissa ei ollut mainittu hakemusosoituksesta.

Oikeuskansleri muistutti päätöksessään Pääesikuntaa ja Merivoimien esikuntaa hallintoviranomaisen velvollisuudesta liittää asianmukaiset muutoksenhakuohjeet ratkaisuihin, joihin voi hakea muutosta (357/1/02).

6) Kansalaisuushakemuksen viipyminen Ulkomaalaisvirastossa

Oikeuskansleri totesi kanteluun antamassaan ratkaisussa, että Ulkomaalaisvirastossa käsiteltävät kansalaisuushakemukset olivat ruuhkautuneet ja käsittelyajat pitkittyneet. Samaan asiaan oikeuskansleri oli jo vuonna 2001 kiinnittänyt huomiota. Olennaista parannusta ei tuon ajankohdan jälkeen ollut tapahtunut. Käsittelyaikojen keskiarvot olivat edelleen varsin korkeat. Kun keskiarvoissa olivat mukana myös eri systiä kiireelliseen käsittelyyn hyväksytyt hakemukset, merkitsi tämä sitä, että lukuisten hakemusten käsittelyaika voi olla kolme vuotta tai enemmänkin. Tilanne ei näin ollen edelleenkään ollut sopuolosuhteissa Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin joutuisuussäännöksen kanssa.

Oikeuskansleri katsoi päätöksessään mainituilla perusteilla, että tilannetta ei voitu lukea Ulkomaalaisviraston virkamiesten syyksi moitittavana menettelynä. Ilmeni myös, että käsittelyaikoihin oli jatkuvasti pyritty vaikuttamaan sekä Ulkomaalaisviraston että sisäasiainministeriön toimin, joita oli pidettävä oikeasuuntaisina.

Oikeuskansleri ilmoitti pitävänsä tärkeänä, että Ulkomaalaisviraston toimintaedellytysten kehittämisessä päästään mahdollisimman pian Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin joutuisuussäännöksen edellyttämälle tasolle. Hän saattoi Ulkomaalaisviraston ja sisäasiainministeriön tietoon käsityksensä, että tämä perustuslain-tasoisesta säännöksestä ilmenevä velvoite tulee niiden ottaa toiminnassaan huomioon. Oikeuskansleri pyysi sisäasiainministeriötä ilmoittamaan 1.6.2004 mennessä, mihin toimenpiteisiin

siihen mennessä oli ryhdytty Suomen perustuslain vastaisen tilanteen johdosta Ulkomaalaisviraston kansalaisuushakemusten käsittelyn suhteen (1074/1/01).

7) Pohjanmaan hätäkeskuksen ruotsinkielinen palvelu

Kantelija arvosteli Pohjanmaan hätäkeskusta siitä, että se hälytti vapaaehtoiseen pelastuspalveluun kuuluvia ruotsinkielisiä henkilöitä suomen kielellä. Hätäkeskuslaitoksen antaman selvityksen mukaan kantelijan esiintuoma ongelma koski GSM-verkkojen kautta lähetettäviä tekstiviestejä, joita hätäkeskukset toimittavat ylimääräisenä palveluna sitä haluaville. Virallinen hälytys tapahtuu viranomaisverkon (VIRVE) kautta.

GSM-verkkojen kautta lähetettävät tekstiviestit oli kantelun laatimisen jälkeen ryhdytty lähettämään myös ruotsin kielellä sitä haluaville. Tästä syystä kantelu ei antanut aihetta muuhun kuin että oikeuskansleri kiinnitti Hätäkeskuslaitoksen ja Pohjanmaan hätäkeskuksen huomiota viranomaisen velvollisuuteen huolehtia molempien kieliryhmien palvelemisesta yhdenvertaisin perustein, riippumatta siitä, luokitellaanko palvelu vapaaehtoiseksi ylimääräiseksi palveluksi.

Kantelun johdosta toimittamassaan selvityksessä Hätäkeskuslaitos pyysi myös oikeuskanslerilta kannanottoa siitä, miten hätäkeskuksen tulisi toimia eräissä tilanteissa, joissa ne tahot, joihin hätäkeskus oli yhteydessä, käyttivät eri kieliä. Kannanottopyyntöä perusteltiin sillä, että kielellisten oikeuksien turvaaminen saattoi jossakin tapauksissa viivästyttää avunsaantia.

Oikeuskansleri katsoi, ettei hän perustuslain oikeuskanslerille säätämien tehtävien mukaan voinut ryhtyä opastamaan hätäkeskuksia siitä, miten näiden tulisi hoitaa lakisääteisiä tehtäviään. Koska Hätäkeskuslaitos on sisäasiainministeriön alainen laitos, lähetti oikeuskansleri päätöksensä ministeriön tietoon ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan hänelle 31.3.2004 mennessä, mihin ministeriön toimenpiteisiin asia oli mahdollisesti antanut aihetta (1384/1/02).

8) Viestintäjohtajan viran täyttämismenettely

Sisäasiainministeriön tiedotusyksikön tehtävänä on ministeriön työjärjestyksen 21 §:n mukaan kansliapäällikön apuna johtaa ja kehittää

ministeriön viestintää. Yksikkö avustaa ministeriön ylintä johtoa viestinnässä, vastaa sisäisestä ja ulkoisesta viestinnästä, verkko- ja sidosryhmäviestinnästä sekä ministeriön julkaisu- ja tiedotustoiminnan kehittämisestä. Viestintäjohtajan virkaa koskeneen hakuilmoituksen mukaan viestintäjohtaja toimii viestintäyksikön päällikkönä. Tehtävään valittavalta edellytettiin ylempää korkeakoulututkintoa, monipuolista viestintäosaamista, kokemusta viestintätehtävien johtamisesta ja strategisesta suunnittelusta. Monipuolinen kielitaito ja kokemus kansainvälisten asioiden hoitamisesta katsottiin hakijalle eduksi.

Virkaa haki 38 henkilöä, joista 17 kutsuttiin haastatteluun. Haastattelut ja lopullisen ehdotuksen valittavasta henkilöstä teki työryhmä, johon kuului kansliapäällikön lisäksi kolme ylijohdajaa. Kansliapäällikön nimitysmuistio oli laadittu työryhmän yksimielisen ehdotuksen pohjalta. Muistio päättyi toteamukseen, että työkokemuksen ja haastattelussa muodostuneen kokonaisvaikutelman perusteella nimitettäväksi esitettyä henkilöä voidaan pitää tehtävän pätevimpänä.

Kantelussa katsottiin, että alue- ja kuntaministerin kansliapäällikön esityksestä tekemä nimityspäätös oli vastoin perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaisia yleisiä nimitysperusteita. Nimitetty oli epäpätevä ja kokematon. Lainvastainen nimitys loukkasi pätevien ja kokeneiden hakijoiden oikeutta.

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä sisäasiainministeriö on lausunut, että perustuslain yleisiä nimitysperusteista on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusehtoihin, joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat työtehtävät. Haastattelussa erottui kahdeksan hakijaa, joiden perehtyneisyys tehtävälleen ja kokemus katsottiin suuremmaksi ja laaja-alaisemmaksi kuin muiden hakijoiden. Virkaa täytettäessä kiinnitettiin lopulta erityistä huomiota yksityisen työnantajan palveluksessa saatuun monipuoliseen viestintäalan kokemukseen, nopeamman kriisiviestinnän osaamiseen, hyvään esiintymiskykyyn sekä kotimaisilla kielillä että vierailta kielillä ja henkilön aikaisemmissa työsuhteissa osoittamaan tuloksellisuuteen. Selvityksessä korostettiin, että tarkoituksena oli saada virkaan sellainen viestintäalan ammattilainen, joka selviytyy ministeriön viestintän kehittämisestä ja joka pystyy muuttamaan ministeriön virastomaisen viestinnän aktiiviseksi ja ulospäin suuntautuvaksi nykyaikaiseksi yhteisviestinnäksi. Valittu henkilö on valtiotieteen

maisteri. Hän oli työskennellyt toimittajana sanomalehdessä, radiossa ja televisiossa, pankin ulkoisena tiedottajana 1988—1996, konserni- viestinnän ulkoisessa tiimissä 1999—2001 ja viestintäpäällikkönä liiketoimintayksikössä, jossa vastasi asiakasyhteisön sisäisestä ja ulkoisesta viestinnästä alaisenaan neljän hengen viestintä- tiimi. Hän oli hoitanut pankissa ja konsernissa nopeatempoista kriisiviestintää ja saanut viestintätiimin vetäjänä kokemusta viestintätehtävien hoitamisesta ja strategisesta suunnittelusta. Konserniviestinnän ulkoisessa tiimissä hän oli saanut kokemusta myös kansainvälisistä asioista. Hän pystyy kotimaisten kielten lisäksi esiintymään englannin kielellä ja toimittuaan kouluttajana esiintymistaidoissa valmentamaan viraston johtoa esiintymisiin.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan kiinnittänyt huomiota viran kelpoisuusehtoihin ja viranhakuilmoitukseen, esittelymuistioon ja siihen perustuvaan nimitysesitykseen sekä nimityspäätökseen.

1) Viran kelpoisuusehtojen ja viranhakuilmoituksen osalta oikeuskansleri on todennut, että viestintäjohtajan virkaa varten ei ollut säädetty valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuja erityisiä kelpoisuusehtoja.

Virka oli uusi ja ensi kertaa täytettävänä. Viranhakuilmoituksessa ilmoitettiin, mitä ministeriö virkaan valittavalta nimityspäätöstä silmällä pitäen edellytti ja millaisiin seikkoihin hakijan oli syytä kiinnittää huomiota. Oikeuskanslerin mielestä hakuilmoituksessa käytetty ilmaisu ”edellyttää” oli omiaan johtamaan sellaisen mielikuvan syntyyn, että kysymys olisi säädettyistä kelpoisuusehdoista. Oikeuskansleri on toistanut samantapaisessa asiassa 434/1/99 (oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1999 s.83) esittämänsä käsityksen, jonka mukaan ilmaisu ”edellyttää” on hakuilmoituksessa harhaanjohtava, jollei kysymyksessä ole säädetty kelpoisuusvaatimus, vaan ainoastaan viranomaisen mielestä virkaan kuuluvien tehtävien hoidon kannalta merkityksellinen seikka. Oikeuskansleri on vastaisen varalle kiinnittänyt ministeriön huomiota siihen, että viranhakuilmoitukset tulee laatia asianmukaisesti.

2) Nimitysesitystä varten laaditusta muistios- ta on perustuslain 125 §:n 2 momentin yleiset virkanimitysperusteet sekä viran yleiset ja erityiset kelpoisuusehdot huomioon ottaen käytävä riittävän selvästi ilmi, miksi tietty hakija esitetään nimitettäväksi virkaan. Nimityksen tapah- tuessa esityksen mukaisesti muistio on keskeinen asiakirja arvioitaessa nimityksen lainmukaisuut- ta ja myös kanssahakijoiden oikeusturvan toteu-

tumista. Tältä osin muistion tärkein jakso sisältää hakijoiden ansioiden vertailun. Päätöksessä on viitattu virkojen ja virkanimityksen valmiste- lussa noudatettavia periaatteita koskevaan val- tiovarainministeriön suositukseen (VM:14/2000 s.11).

Viestintäjohtajan asemasta viestintäyksikön päällikkönä ja koko ministeriön viestinnän koor- dinaattorina seuraa, että häneltä on edellytettävä taitoa ja kykyä toimia yksikön toimialalla, joh- taa sen toimintaa ja ohjata alaisiaan. Vertailussa oli siten tullut panna erityistä painoa viranhaku- ilmoituksessa mainituille vaatimuksille, jotka koskevat monipuolista viestintäosaamista sekä kokemusta viestintätehtävien johtamisesta ja strategisesta suunnittelusta.

Oikeuskansleri on todennut, että nimitysmuis- tion vertailujakso on varsin suppea ja ylimalkai- nen. Hakijoiden joukossa oli kokeneita ja osaa- via myös viestintäalan johtotehtävissä toimineita henkilöitä, joiden ansiot olisi tullut selostaa tar- kemmin. Muistiossa olisi laajemmin ja avoimem- min tullut arvioida kaikkien hakijoiden koke- musta ja ansioita sekä niiden merkitystä täytettä- vänä olevan viran kannalta sekä tämän perusteella erottaa kärkihakijoiksi erottautuvien ryh- mä. Muistiossa oli kiinnitetty huomiota lähinnä valituksi esitetyn henkilön ansioihin.

Nimitysesityksen tueksi esitetyistä johtopää- töksistä oikeuskansleri on todennut, että esitetyllä henkilöllä oli epäilemättä monipuolista koke- musta tiedottamisen ja viestinnän alalta. Osa koke- muksesta oli tosin kertynyt opiskeluajalta, mutta ansioihin voitiin kiinnittää huomiota, kos- ka korkeakoulututkintoa ei ollut säädetty kel- poisuusehdoksi. Valmistumisen jälkeen varteen- otettavat työkokemukset olivat kertyneet toi- minnasta pankin tiedottajana kahdeksan vuoden ajalla ja toiminnasta konserniyhtiön palvelukses- sa runsaan kahden vuoden aikana, siitä neljä kuukautta neljän hengen tiimin vetäjänä. Työto- distuksia tarkemmat tiedot ja arviointi hakijan työtehtävien sisällöstä ja ansioista oli saatu haki- jalta hakemuksesta ja haastattelussa. Toiminta tiiminvetäjänä lyhyehkön aikaa tuskin oli anta- nut vankkaa esimieskokemusta. Muistiosta ei il- mennyt, miten valittu henkilö täytti keskeisinä pidetyt vaatimukset kokemuksesta viestintätehtävien johtamisesta ja strategisesta suunnitte- lusta.

Oikeuskansleri on päätenyt siihen, että epäsel- väksi oli jäänyt, miten valituksi tulleen oli katsot- tu täyttäneen virkaan asetetut vaatimukset. Eri hakijoita koskevan yksityiskohtaisemman ver- tailun puuttuessa muistiosta ei myöskään saanut

luotettavaa kuvaa nimitysesityksen perusteeksi esitetyn käsityksen tueksi, että nimitetyksi esitettyä oli pidettävä pätevimpänä täytettävänä olevaa virkaan.

Oikeuskanslerin mielestä kansliapäällikkö Håkämies oli esitelty nimitysasian edellä kerrotulla tavalla puutteellisen muistion perusteella. Muistiota laadittaessa ei ollut otettu huomioon sen tarkoitusta ja sille asetettavia vaatimuksia, mistä syystä lopputulos oli siten osaksi epäonnistunut. Tuolloin voimassa olleen valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 32 §:n mukaan kansliapäällikön tuli ministerin lähimpänä apua valvoa erityisesti mm. nimitysasioiden valmistelua ja esittelyä. Oikeuskansleri on kiinnittänyt kansliapäällikkö Kari Håkämiehen huomiota siihen, että nimitysmuistiot on laadittava huolellisesti ja muistion tarkoitus huomioon ottaen.

3) Nimityspäätöksen johdosta oikeuskansleri on lausunut, että lähtökohtana virantäytössä on, että kysymykseen tulevat ne hakijat, jotka täyttävät virkaan säädetyt kelpoisuusvaatimukset tai muutoin asianmukaisesti asetetut vaatimukset, ja että virkaan valitaan hakijoista pätevin. Nimitysmuistio ei antanut riittäviä mahdollisuuksia tämän seikan toteamiseen. Tarkasteltaessa virkaan nimitetyn osalta sitä, miten hän on aikaisemmalla toiminnallaan ansioitunut niin, että hänen on voitu katsoa täyttävän virkaan asetetut vaatimukset, päätöksessä kiinnitettiin huomiota mm. seuraaviin näkökohtiin.

Ministeriön viestintäjohtajan virka on vaativa. Ministeriön viestinnän strateginen suunnitelu on muuta kuin pelkkää tiedottamista. Tehtävän vaatimus näkyy myös palkkauksessa.

Ministeriön selvityksen mukaan uuden ja ensi kertaa täytettävänä olleen viran täytössä olivat korostuneet nimitetyn yksityisessä palveluksessa saama kokemus ja henkilökohtaiset ominaisuudet. Ne oli arvioitu sellaisiksi, että hän pystyy suoriutumaan yksikön päällikkönä ministeriön viestinnän kehittämishankkeen toteuttamisessa. Nimitysharkinnassa painotettiin siten lähinnä hänen sopivuuttaan. Silmiinpistävää kuitenkin oli, että häneltä puuttui likipitään kokonaan kokemus hallinnosta ja sen viestinnästä. Ministeriön viestinnän johtamisesta ja strategisesta suunnittelusta vastaavalta voidaan edellyttää, että hän tuntee julkista hallintoa sekä erityisesti ministeriön toimialaa ja tehtäviä.

Esille nousseista epäilyksistä huolimatta oikeuskanslerin mielestä oli voitu katsoa, että nimitetty täytti virkaan asetetut vaatimukset ja hänet oli voitu ottaa huomioon virka täytettäessä. Varsinaisen nimityspäätöksen osalta perustelut

antoivat aihetta epäilyksille, että asiassa oli lähestytty ministeriön harkintavallan rajoja, vaikka ilmeiseksi ei ole käynyt, että nimitysasiaa esiteltäessä ja ratkaistessa olisi ylitetty ministeriölle asiassa kuuluva harkintavalta ja että nimityspäätös olisi laiton.

Mitä nimityspäätöksen tehneen alue- ja kuntaministerin Martti Korhosen menettelyyn tulee, oikeuskansleri on katsonut, että hänkin olisi osaltaan voinut kiinnittää huomiota nimitysmuistioon, jossa päädyttiin esitettyyn henkilöön mm. kaikkiaan 17 henkilön haastatteluissa muodostuneen kokonaisvaikutelman perusteella. Nimityspäätöstä tehdessään ministeri oli kuitenkin voinut luottaa ministeriön ylimmän virkamiesjohdon yksimieliseen kantaan nimitettävästä henkilöstä.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt ministeriön huomiota nimityspäätöksen arvioinnin osalta esitettyihin näkökohtiin (626/1/02).

6.5 Valtiovarainhallinto

6.5.1 Esitys

Tilin avaaminen rahalaitokseen osakeyhtiötä perustettaessa

Seloste oikeuskanslerin päätöksestä on kohdassa 6.9.1, s. 106 (1294/1/02).

6.5.2 Huomautukset

1) Verovelvollisen kuuleminen

Verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n 3 momentin mukaan, jos viranomaisella on muutettava verotusta verovelvollisen vahingoksi, verovelvolliselle on varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Verotoimisto ei ollut kuitenkaan menettelyt mainitulla tavalla lähettäessään verovelvolliselle verolipun, joka poikkesi hänelle aikaisemmin lähetetystä veroehdotuksesta verovelvollisen vahingoksi.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan katsonut, että verotoimisto on mainitussa tapauksessa toiminut vastoin verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n 3 momenttia. Hän antoi verotoimistolle mainitun lainkohdan edellyttämän kuulemismenettelyn laiminlyönnistä huomautuksen (1106/1/01).

2) Omaisuuden arvostamisvirhe lahjaverotuksesta annetussa ennakkotiedossa

Oikeuskansleri on huomauttanut verotoimistolle menettelyn virheellisyydestä, joka sisältää tarpeellisen huolellisuuden noudattamatta jättämisen arvioitaessa kiinteistön käypää arvoa ennakkotiedossa lahjaverotusta varten. Verotoimisto oli määrännyt kiinteistöllä olleen rakennuksen arvon asuinrakennuksen arvostusperusteiden mukaan liian suureksi, vaikka kysymys oli talousrakennuksesta, jonka kohdalla kertoimet ovat pienemmät. Oikeuskanslerin päätös on toimitettu asianomaisen veroviraston välityksellä verotoimistolle, saatettavaksi kiinteistöjen arvojen laskennasta huolehtivien ja niistä vastaavien virkamiesten (kiinteistöverotusyksikön) tietoon (1453/1/02).

3) Valituskirjelmään sisältyneistä virheellisistä tiedoista

Kantelussa oli kysymys siitä, että Valtiokonttorin vakuutusosikeudelle osoittamaan valituskirjelmään oli sisältynyt virheellisiä tietoja säännösten soveltamiskäytännöstä. Valituskirjelmän mukaan Valtiokonttori olisi koko kymmenen vuoden valinta-ajan tulkinnut erityistä eläkeikää koskevia säännöksiä vakiintuneesti siten, että valinnan tehdessään henkilön oli oltava alemman eläkeiän tehtävässä. Kantelun mukaan kolmessa tapauksessa ei kuitenkaan näin ollut ollut.

Valtiokonttorin ja valituskirjelmän laatineen virkamiehen antamissa selvityksissä myönnettiin, että kolmessa tapauksessa henkilölle oli myönnetty eläke erityisessä eläkeiässä, vaikka kyseessä olevat henkilöt eivät enää palvelleet erityisen eläkeiän tehtävässä. Apulaisoikeuskansleri totesi kanteluun antamassaan ratkaisussa, että valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen tulee hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti, mikä sisältää myös sen, että virkamies ei anna viran puolesta laatimissaan asiankirjoissa virheellisiä tietoja. Virkamiehen tulee riittävällä huolellisuudella varmistaa, että hänen antamansa tiedot ovat oikeita. Apulaisoikeuskansleri antoi valituskirjelmän laatineelle virkamiehelle huomautuksen vastaisen varalle tämän virheellisestä menettelystä (863/1/02).

6.5.3 Käsitykset

1) Verovalmistelijan menettely

Verovalmistelija oli kirjoittanut oikaisulautakunnan esityslistalle päätösesityksen epätarkasti siten, että verovelvollisen vaatimuksena oli käytetty asuntolainojen korkojen vähennysoikeutta vaikka lautakunta oli käsitellyt asiaa tulonhankimisvelan korkoina.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että kysymyksessä on huolimattomuusvirhe, joka ei ole vaikuttanut asian käsittelyyn. Vastaisen varalle hän kiinnitti verovalmistelijan huomiota asioiden tarkkaan kirjaamisvelvollisuuteen (1106/1/01).

2) Hakemuksen käsittelyn viipymisestä

Yhtiön veronhuojennushakemus oli ollut viireillä Tullihallituksessa 11.12.1995—24.9.1996 ja sieltä siirrettynä valtiovarainministeriössä 25.9.1996—8.2.2001. Ministeriössä hakemus oli diarioitu 25.2.1999.

Oikeuskansleri on todennut, että hakemuksen käsittelyaika valtiovarainministeriössä oli kohtuuttoman pitkä. Ministeriö ei selvityksessään ollut tuonut esiin mitään sellaista, minkä johdosta sanottua pitkää käsittelyaikaa olisi pidettävä perusteltuna. Näin ollen kantelija ei ollut saanut asiaansa ministeriössä käsitellyksi Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti ”ilman aiheutonta viivytystä”.

Ministeriö on velvollinen huolehtimaan siitä, että myös kirjaamon ohi ministeriöön tulevat asiat käsitellään kohtuullisessa ajassa. Tämä edellyttää selkeitä ohjeita, joiden noudattamista asianmukaisesti valvotaan.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt vastaisen varalle ministeriön huomiota perustuslain 21 §:n 1 momentin asianmukaista ja joutuisaa käsitellyä koskevan säännöksen noudattamisen tärkeyteen (212/1/01).

3) Kirjeeseen vastaaminen ja huolellisuus asiakirjojen käsittelyssä

Kantelukirjoituksen mukaan verohallitus ei ollut vastannut kantelijan kirjeeseen.

Asiaa selvitettyä kävi ilmi, ettei nyt puheena ollut kirjettä ollut kyetty jäljittämään verohallituksesta eikä paikallisesta verotoimistosta, vaikka se diaarimerkintöjen mukaan oli asian-

mukaisesti kirjattu saapuneeksi. Toisaalta selvityksen mukaan kantelija oli eräissä muissa yhteyksissä jo saanut vastauksen nyt esillä olleeseen kysymykseen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan oli aihetta epäillä, että kirjeeseen vastaamatta jättäminen oli voinut johtua ensisijaisesti juuri siitä, että kirje oli joko kokonaan hävinnyt tai että se oli verohallituksen esittämällä tavalla voinut joutua erehdyksessä jonkin toisen asiakirja-aineiston yhteyteen niin, ettei sitä ole voitu jäljittää. Joka tapauksessa se, ettei viranomaiselle osoitettua kirjettä ollut voitu jälkikäteen löytää, oli osoitus puutteesta käytännön hallintotoiminnassa ja eritoten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:ssä säädetyn hyvän tiedonhallintatavan käytännön toteutumisessa. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti verohallituksen huomiota hyvän tiedonhallintatavan asettamiin vaatimuksiin ja samalla myös yleiseen huolellisuuteen asiakirjoja käsiteltäessä.

Edelleen apulaisoikeuskansleri totesi, ettei hankitusta selvityksestä ilmennyt, että juuri nyt puheena olevaan asiakirjapyyntöön olisi jossakin aikaisemmassa vaiheessa jo vastattu. Sitten verohallitus oli kuitenkin toimittanut kantelijalle asianmukaisen vastauksen, tosin vasta oikeuskanslerin viraston selvityspyynnön johdosta. Apulaisoikeuskansleri saattoi tältä osin verohallituksen tietoon hyvän hallinnon kirjeisiin vastaamiselle asettamista vaatimuksista esittämänsä näkökohdat. Ks. myös jaksot 6.4.2, s. 93 ja 3.4, s. 56 (1303 ja 1374/1/02).

4) Verokorttien muuttaminen

Verotoimiston toimistopäällikön huomiota on kiinnitetty vastaisen varalle siihen, ettei hänen olisi pitänyt hyväksyä vastoin verohallituksen ohjetta verotoimiston palveluksessa olleiden virkailijoiden tekemiä hakemuksia verokorttien muuttamiseksi kuukausitulorajaverokortista vuositulorajaverokortiksi.

Verohohtajan huomiota on kiinnitetty siihen, että annettaessa alaiselle määräys verohallituksen ohjeen vastaisesti verotoimiston virkailijoille annettujen vuositulorajaverokorttien muuttamiseksi takaisin kuukausitulorajaverokorteiksi menettelyssä oli otettava huomioon ennakkoperintälain 18 §:ssä ja hallintomenettelylain 26 §:ssä säädetty edellytykset, mm. asianosaisen suostuksen merkitys.

Oikeuskansleri on asiassa hankkimiensa selvitysten johdosta kiinnittänyt verovirastojen ja verotoimistojen huomiota verohallituksen kuu-

kuusitulorajaverokortin muuttamisesta vuositulorajaverokortiksi antaman ohjeen noudattamiseen. Yhdenvertaisuusperiaate samoin kuin vaatimus hyvästä hallinnosta edellyttävät, ettei ohjeesta poiketa ilman yksittäisessä tapauksessa selvitettyä perusteltua ja hyväksyttävää syytä. Verohallinnon virkamiesten ja muiden verovelvollisten osalta verokorttien muutosasioissa on noudatettava samoja muutoksen edellytyksenä olevia asiallisia perusteita. Menettelytapaerot (esimiehen hyväksyntä) johtuvat asian laadusta.

Koska asiassa esiintulleilla näkökohdilla saattoi olla merkitystä verolainsäädäntöä kehitettäessä jäljennös oikeuskanslerin antamasta päätöksestä on lähetetty tiedoksi verohallituksen ohella myös valtiovarainministeriölle (569/1/03).

5) Tietojen luovuttaminen perukirjasta

Kantelijan entinen aviomies, jonka kanssa kantelijalla oli yhteinen alaikäinen lapsi, oli pyytänyt verotoimistolta kopiota kantelijan isää koskevasta perukirjasta lapselle maksettavan elatusmaksun suuruuden määräämistä varten. Perukirjasta ilmenivät mm. kantelijan sisarten henkilötunnukset. Pyydetty kopio annettiin verotoimistosta sellaisenaan henkilötunnuksineen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että perukirjatietoja tulisi antaa vain käyttötarkoituksen edellyttämässä laajuudessa. Hän totesi, että henkilötietolain 13 §:n 1 momentin mukaan henkilötunnusten käsittely on sallittua silloin, kun rekisteröidyn yksilöiminen on tärkeää eräissä tilanteissa. Pykälän 4 momentti puolestaan velvoittaa viranomaisen huolehtimaan, ettei henkilötunnusta luovuteta tarpeettomasti ulkopuolisille. Kantelijan sisarten henkilötunnusten luovuttamiselle perukirjan yhteydessä ei apulaisoikeuskanslerin mielestä ollut esitetty henkilötunnuksen käsittelemistä koskevien säännösten edellyttämiä riittäviä ja hyväksyttäviä perusteita. Verohallituksen huomiota kiinnitettiin henkilötunnusten käsittelemiseen sillä tavoin, ettei niitä tarpeettomasti luovuteta verotusasiakirjojen mukana ulkopuolisille henkilöille (468/1/02).

6.5.4 Muu kannanotto

Ajoneuvojen verotus Suomessa yhteisön oikeuden kannalta

Kantelussa oli arvosteltu Suomen autoverolakia ja pyydetty oikeuskansleria selvittämään,

mihin toimenpiteisiin tulisi ryhtyä autoverolain saattamiseksi EY-oikeuden mukaiseksi.

Oikeuskanslerin päätöksen mukaan kantelu-kirjoituksessa samoin kuin eräissä muissa oikeuskanslerille saapuneissa kirjoituksissa autoveroa oli arvosteltu samalla tavoin kuin komission Suomelle osoittamissa kannanotoissa. Nämä olivat perustuneet Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Ratkaisut olivat koskeneet samantapaista, mutta ei kuitenkaan identtistä autoverojärjestelmää kuin Suomessa vallitseva. Verolakien valmistelusta vastaava valtiovarainministeriö olisi oikeuskanslerin käsityksen mukaan jo näillä perusteilla voinut valmistella ja esitellä sellaisen autoverouudistuksen, jota ei voida arvostella Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön tukeutuen. Asia oli kuitenkin ollut sillä tavoin tulkinnan- ja harkinnanvarainen, että oikeudellista velvollisuutta tällaiseen valmisteluun ministeriöllä ei oikeuskanslerin mielestä ole ollut.

Komission kannanotot eivät ole välittömästi oikeudellisesti velvoittavia eikä niiden sisältämien ehdotusten tai tulkintojen torjumista voida pitää jäsenyysselvoitteiden vastaisena tottelemattomuutena. Oikeudellisesti velvoittava toimivalta on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella. Oikeuskansleri piti lisäksi huomionarvoisena, että tämän tuomioistuimen kanta Suomen autoverojärjestelmää koskevassa asiassa 19.9.2002 annetussa tuomiossa (C—101/00) poikkesi muun muassa komission kannasta autoveron perusteella suoritettavan arvonlisäveron osalta. Ratkaisu kokonaisuudessaan osoittikin, että kysymys Suomen autoverojärjestelmän eri osien suhteesta EY-oikeuteen ja sitä koskevaan oikeuskäytäntöön oli ollut EY-tuomioistuimen ratkaisuun saakka tulkinnanvarainen. Lisäksi Suomen autoverojärjestelmä tuli edelleen arvioitavaksi yhteisön oikeuden kannalta edelleen vireillä olevissa komission käynnistämässä valvontamenettelyissä ja EY-tuomioistuimelle esitetystä ennakkoratkaisupyynnöstä.

Oikean tulkinnan asiassa ollessa arvioitavana ja keskeneräinen valtiovarainministeriössä ei ollut menetely lainvastaisesti tai oikeudellisesti virheellisesti autoveroa koskevien säännösten valmistelun ja esittelyn osalta. Oikeuskansleri totesi kuitenkin useiden valvontamenettelyjen ja oikeusprosessien osoittavan, että valtiovarainministeriössä tuli kiinnittää erityistä huomiota ajoneuvojen verotusta Suomessa koskevien säännösten saattamiseen EY-oikeuden vaatimusten mukaisiksi. Asianmukaista olisi, että

viranomaisvalmistelussa varauduttaisiin myös siihen vaihtoehtoon, että valvontamenettelyissä päädyttäisiin niissä, samoin kuin kanteluissa esitetynlaisiin Suomea sitoviin ratkaisuihin (1170/1/00).

6.6 Opetushallinto

6.6.1 Esitykset

1) Osa-aikaisen professorin virantäyttömenettely

Helsingin yliopiston ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (HUS) kesken tehtiin sopimus lääketieteellisen opetus- ja tutkimustoiminnan järjestämisestä sekä lääketieteellisen tiedekunnan professoreiden ja muiden opettajien toimimisesta kuntayhtymän sivuviran tai -toimen haltijoina. Sopimus koskee lisäksi lääketieteellisen tiedekunnan osa-aikaisen professorin viran liittämistä yliopistollisen sairaalan seniorilääkärin virkaan. Sopimus perustuu erikoissairaanhoidolain (1062/1989) säännöksiin.

Sopimuksen mukaan sopijapuolet päättävät viroista itse ja noudattavat virkojen täyttämisesä asianomaisen viran täyttömenettelystä annettuja säädöksiä ja määräyksiä.

Erikoissairaanhoidolain 28 ja 29 §:ssä on säädetty mm., että yliopiston lääketieteellisen koulutusyksikön professorit voivat suostumuksensa mukaisesti toimia yliopistollisen sairaalan ylilääkärin sivuviran tai -toimen haltijoina. Tästä sovitaan kuntainliiton ja yliopiston kesken erikseen. Professorin viran täytössä noudatetaan korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämisesä annettua lakia ja asetusta.

Oikeuskansleri on katsonut, että erikoissairaanhoidolakiin viitattuja säännöksiä on sanamuotonsa mukaisesti tulkittu siten, että ensin tapahtuu nimittäminen yliopiston professorin virkaan ja tämän jälkeen sovitaan erikseen viranhaltijan toimiminen kuntayhtymän sairaalalääkärinä.

Kantelun kohteena olevassa tapauksessa tilanne on päinvastainen. Kysymyksessä on ylilääkärin virka, johon on liitetty yliopiston ja HUS:n solmiman sopimuksen mukainen osa-aikainen professuuri. Helsingin yliopiston ja HUS:n kuntayhtymän kesken solmitun sopimuksen perusteella muodostunutta osa-aikaisen professorin täyttömenettelyä on kuitenkin vaikea pitää korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämisesä annetussa laissa ja asetuksessa

säädetyt menettelyt mukaisena. Käytäntö ei myöskään ole sellainen, jota oikeuskansleri on pitänyt erikoissairaanhoitolain 28 ja 29 §:n oikean tulkinnan mukaisena.

Ongelmana on, että voimassa olevien säännösten mukaan määrämuotoiset päätökset osa-aikaisen professuurin viran, joka on valtion virka, täytöstä ja sairaalalääkärin kunnalliseksi viranhaltijaksi nimittämisestä on tehtävä eri menettelyissä eri aikaisesti ja eri tahoilla, vaikka tehtävien yhdistäminen samaan henkilöön olisi viimesijaisena tarkoituksena. Tästä on aiheutunut sellaisia menettely- ja oikeusturvaongelmia, joita kantelukirjoituksessa on tuotu esiin. Nimitys kuntayhtymän sairaalalääkäriksi, mihin on yhdistetty osa-aikainen professuuri, sitoo professorinviran täyttömenettelyä tavalla, joka ainakin vaarantaa pätevysharkintaa. Toisaalta osa-aikaiseen professuuriin, johon ei varmuudella liity muita tehtäviä ja tuloja, ei hevin ilmaannu tarpeeksi kyvykkäitä hakijoita.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan katsonut, että näistä ongelmista selviytymiseksi olisi aiheellista selvittää, tulisiko osa-aikaisen professuurin ja sairaalalääkärin tehtävät yhdistää erityissäännöksiin uudentyypiseksi viraksi, jonka kelpoisuusehdoista ja täyttömenettelyistä sekä nimittävästä viranomaisesta, ilmeisesti sen tulisi olla yliopiston ja kuntayhtymän yhteinen, samoin kuin palkkauksen järjestämisestä yliopiston ja kuntayhtymän toimesta niin ikään säädettäisiin erikseen.

Oikeuskansleri on esittänyt, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittäisi, oliko tarvetta erityissäännöksiin Helsingin yliopiston ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kesken solmitun sopimuksen tarkoittaman lääketieteellisen tiedekunnan osa-aikaisen professuurin liittämistä yliopistollisen keskussairaalan seniorilääkärin virkaan. Samalla tulisi harkita ne lainsäädäntömuutokset, jotka ovat tarpeen asianomaisen viran täyttömenettelyssä. Oikeuskansleri on pyytänyt, että ministeriö ilmoittaisi, mihin toimenpiteisiin se on puheena olevassa asiassa ryhtynyt sekä mihin ratkaisuun mahdollisesti jo päätynt.

Oikeuskansleri on esittänyt myös Helsingin yliopiston harkittavaksi, olisiko aiheellista pidättäytyä sellaisesta osa-aikaisten professuurien kutsumisen käytännöstä, jonka oikeuskansleri oli kyseisessä päätöksessään arvioinut erikoissairaanhoitolain 28 ja 29 §:n tarkoituksesta poikkeavaksi, kunnes esitettyyn selvitysesitykseen oli saatu pyydetty vastaus (1000/1/02).

2) Kulttuurilehtituen jakamisen perusteet ja hylkäävän päätöksen perustelut

Opetusministeriö oli päätöksellään hylännyt lehden hakemuksen kulttuurilehtituen saamisesta lähinnä määrärahan riittämättömyyteen perustuvan harkinnan perusteella. Ministeriöstä saadun tiedon mukaan ministeriö oli päätöstä tehdessään yhtynyt asiassa lausunnon antaneen kulttuurilehtilautakunnan esitykseen, jonka mukaan avustushakemus tulisi hylätä lehden sanomalehdenomaisuuden vuoksi.

Oikeuskansleri on kiinnittäen huomiota ministeriön päätöksen kirjoitustapaan lausunut, että päätöksestä sai sen käsityksen, että hakemus olisi sinällään ollut hyväksyttävissä, mutta hylättiin päätöksestä ilmeneviin, lähinnä määrärahan riittämättömyyteen perustuvan harkinnan perusteella. Lautakunnan peruste, joka perustui lautakunnan omaan käytäntöön, ei ilmennyt päätöksestä. Koska perustetta ei ole esitetty ministeriön ohjeissa, on ymmärrettävää, ettei sitä oltu mainittu päätöksessä. Tästä johtui, että hakijan oli saadakseen tiedon hakemuksen todellisesta hylkäämisperusteesta tullut tiedustella asiaa ministeriöstä.

Oikeuskanslerin mielestä voidaan katsoa, ettei ministeriön päätös ollut hyvin sopusoinnussa sen hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentissa lausutun vaatimuksen kanssa, että päätöksessä tulisi ilmoittaa sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat. Säännöksen tarkoituksena on, että juuri asianosainen saa päätöksestä — ilman että asiaa täytyy erikseen tiedustella — tiedon muun muassa siitä, mitkä näkökohdat ovat olleet ratkaisevia päätöstä tehtäessä. Näillä tiedoilla on merkitystä hakijan harkitessa, paitsi oikaisu- ja valitusmenettelyä — julkaisutoimintaa koskevia muutoksia, joilla vastainen hakemus voitaisiin hyväksyä.

Siitä, että perusteella ”sanomalehdenomaisuus” on ollut ilmeistä vaikutusta hakemusten keskinäistä tärkeysjärjestystä punnittaessa ja siten myös tosiasiallista vaikutusta päätöksentekoon, päätöksessä on vielä todettu, että peruste on varsin epämääräinen eikä sitä voitaisi käyttää esimerkiksi säädöstatasolla. Näin ollen perusteen käyttämistä epävirallisenakin perusteena, jos sillä on kuitenkin tosiasiallista vaikutusta päätöksentekoon, ei voida pitää hyväksyttävänä.

Oikeuskansleri on saattanut havaintonsa ja käsityksensä opetusministeriön tietoon. Samalla ministeriön harkittavaksi on esitetty, olisiko pu-

heena olevaa valtionavustusmenettelyä ja siinä käytettäviä perusteita edelleen syytä kehittää ja täsmentää (782/1/02).

6.6.2 Käsitukset

1) Pelastuskaivausten rahoituksen ja jatkotöiden turvaaminen

Oikeuskansleri on kiinnittänyt Museoviraston huomiota siihen, että suoritettaessa muinaismuistolain 15 §:ssä tarkoitettuja erityisiä toimenpiteitä muinaismuistojen tutkimiseksi tai säilyttämiseksi (pelastuskaivaukset) on huolehdittava, että talousarvio kattaa myös jälkityöt ja siinä mahdollisuuksien mukaan varaudutaan poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Työhankkeen suorittajan kanssa tehtyjen sitoumusten noudattamista ja sovitun rahoituksen saamista on valvottava, jotta kaikki muinaisjäännöksen turvaamiseksi tarpeelliset toimet voidaan myös rahoitusedellytysten osalta suorittaa loppuun (1183/1/02).

2) Yliopiston opiskelijavalinnassa noudatettavista periaatteista

Neljässä kantelussa oli kerrottu, että yliopiston tarkoituksena oli ottaa erillisen valintakokeen ja haastattelujen perusteella 25 opiskelijaa lääketieteen lisensiaatin tutkintoon johtavaan muuntokoulutukseen. Kantelijoiden mukaan samaan tutkintoon tähtäävään koulutukseen haakevat oli näin asetettu yliopistolain 18 §:n ja Suomen perustuslain 6 §:n vastaisesti keskenään eriarvoiseen asemaan.

Oikeuskansleri on päätenyt arvioinnissaan siihen, että kanteluissa tarkoitettu erillisvalinta muuntokoulutukseen ei ole yliopistolain 18 §:n 2 momentin vastainen, ottaen huomioon, mitä sen soveltamisesta on lainsäädäntöasiakirjoissa lausuttu. Erillisvalinnan on oltava tasoltaan ja vaatavuudeltaan yhdenvertainen normaalivalinnan kanssa. Sen sijaan eriarvoistavana on pidettävä sitä, että muuntokoulutukseen kelpoinen on ollut oikeutettu osallistumaan myös lääketieteen lisensiaatin tutkintoon tähtäävään koulutuksen normaalivalintaan. Haastattelujen käyttöä muuntokoulutusvalinnassa voidaan pitää yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena. Haastattelun toimivuus ja merkitys on paikallaan selvittää silmällä pitäen normaalivalinnan

ja muuntokoulutusvalinnan yhdenvertaisuuden tavoitetta.

Oikeuskansleri on saattanut opetusministeriön ja asianomaisen yliopiston tietoon asiassa esittämänsä arviot. Kun perusoikeusjärjestelmään kuuluvan yliopistolain 18 §:n 2 momentin yhdenvertaisuussäännös on antanut aihetta tulkinallisiin erimielisyyksiin, oikeuskansleri on lisäksi esittänyt opetusministeriön harkittavaksi, mihin mahdollisiin lainsäädäntötoimiin on aiheellista ryhtyä (633/1/03 ym.).

6.6.3 Muu kannanotto

Opetushallituksen diaarimerkintöjen julkisuus

Oikeuskansleri totesi, että viranomaisen diaariin merkityistä tiedoista ainakin osa voi olla julkisia silloinkin, kun asiaan liittyvät asiakirjat ovat kokonaan tai osaksi salaisia taikka eivät julkisuuslain 5 §:n mukaan ole viranomaisen asiakirjoja. Viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvien arviointien ja selvitysten vireilläolosta ja käsittelystä on tehtävä merkinnät diaariin siitä riippumatta, onko kyseessä erilliseen sopimukseen perustuva selvitys, joka hinnoitellaan liikelatoudellisin perustein, vai sen oma-aloitteiseen tai muutoin tavanomaisempaan selvitystoimintaan liittyvä tehtävä. Asiakirjojen ja diaarimerkintöjen salassapitoperusteista säädetään laissa.

Julkisuuslain ja -asetuksen mukaan oppimistulosten arviointiin liittyvien asiakirjojen julkisuuskysymys on erotettava samaa asiaa koskevien diaarimerkintöjen julkisuudesta. Asiassa ei ollut ilmennyt, mitä ko. asioihin liittyviä diaarista ilmeneviä tietoja olisi pidettävä salaisina ja mihin säännöksiin diaarimerkintöjen salassapito tässä tapauksessa oli perustunut.

Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti huolehtia siitä, että muut kuin salassa pidettävät tiedot ovat sen tietojärjestelmästä saatavissa julkisuusasetuksen 6 §:n mukaisesti. Sikäli kuin diaarimerkinnöistä ilmeneviä tietoja ei nimenomaisen lainsäädännön perusteella voida pitää salaisina, niistä tulee antaa tieto kysyjälle. Oikeuskansleri kiinnitti opetushallituksen huomiota tietojärjestelmien hyvän hallintotavan mukaisuuteen ja diaariohjelmien järjestämiseen siten, että niistä voidaan saada kaikki muu kuin sellainen tieto, jota ei nimenomaiseen lainsäädännöksen perustuen voida salassapito määräyksiä rikkomatta antaa sivulliselle (1274/1/02).

6.7 Maa- ja metsätaloushallinto

6.7.1 Esitykset

1) Erilliskartoituksella kerättyjen ns. metsälakikohteiden julkisuus

Metsäkeskus oli maa- ja metsätalousministeriön kanssa tekemänsä tulossopimuksen mukaisesti ja ministeriön jakaman erillisrahoituksen turvin kerännyt tietoja metsälain 10 §:ssä tarkoitetuista erityisen tärkeistä elinympäristöistä. Metsäkeskus ei ollut luovuttanut tietoja niitä pyytäneelle alueelliselle ympäristökeskukselle katsoen, että se ei ollut kerännyt tietoja viranomaisena. Ympäristökeskus oli pyytänyt tietoja (mm. pienvesistä) omien lainmukaisten tehtäviensä suorittamiseksi.

Ympäristökeskuksen kantelua ratkaistessaan oikeuskansleri on todennut, että kysymys po. asiakirjojen julkisuudesta on ratkaistu julkisuuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Viitaten metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksista annetun lain 8 §:n 2 momenttiin sekä julkisuuslain 4 §:n 2 momenttiin oikeuskansleri on arvioinut, oliko kysymys metsäkeskuksen hoitamasta julkisesta tehtävästä ja miten siihen liittyi julkisen vallan käyttäminen.

Päätöksestä lähemmin ilmenevin perustein on oikeuskanslerin mielestä perusteltua pitää kartoitusta julkisena tehtävänä. Koska tiedot vaikuttavat metsänomistajan oikeuteen käyttää metsäänsä, niillä on merkitystä myös julkisen vallan käytön näkökulmasta. Tiedoilla on kahtalainen merkitys. Ne auttavat yhtäältä metsänomistajaa hoitamaan hänelle metsälain 10 §:stä johtuvat velvoitteet ja parantavat toisaalta metsäkeskuksen mahdollisuuksia hoitaa sille asetettua velvollisuutta valvoa metsälain noudattamista.

Metsäkeskuksen metsänomistajille neuvontatarkoituksessa lähettämä kirje metsälakikohteista ei sulje pois sitä, että metsäkeskuksen on valvottava metsälain noudattamista näiden kohteiden osalta edelleenkin, kun siihen on aihetta, ja ryhdyttävä tarpeen vaatiessa julkisen vallan käyttönä ilmeneviin toimenpiteisiin, milloin suunniteltu tai aloitettu hakkuu on metsälain vastainen. Kartoitustietojen julkisuuden kannalta on siten ilmeisesti merkitystä sillä, annetaanko pääpaino tietojen keräämiselle ja käyttämiselle joko neuvonnallisena toimenpiteenä vai osana metsälain valvontaa.

Oikeuskansleri on katsonut, ettei metsäkeskuksen sekä maa- ja metsätalousministeriön, jon-

ka ohjeisiin metsäkeskuksen menettely perustui, menettelyn osalta ollut tullut yksiselitteisesti esille, että asiassa olisi tulkittu julkisuuslakia virheellisesti, vaikka päinvastaistakin tulkintaa voidaan puoltaa.

Päätöksessä on kiinnitetty myös huomiota siihen, ottaako julkisuuslaki riittävästi huomioon sellaisia tarpeita, joita alueellisella ympäristökeskuksella on omien lainmukaisten tehtäviensä suorittamiseksi. Ympäristöhallinnon mahdollisuus kerätä tiedot murtaisi sen tietosuojan, jota salassapitosäännöksiä soveltaen on pyritty suojaamaan. Toisaalta taas kaksinkertaisesta samojen tietojen keräämisestä aiheutuu vaivaa ja kustannuksia valtiolle. Oikeuskansleri on lähettänyt jäljennöksen päätöksestä tiedoksi oikeusministeriölle ja esittänyt, että julkisuuslainsäädäntöä aikanaan tarkistettaessa harkittaisiin, mitä mahdollisuuksia olisi toteuttaa viranomaisten asiallisia tiedontarpeita ilman, että samalla loukattaisiin niitä keskeisiä tavoitteita, jota salassapitosäännöksillä pyritään suojaamaan (20/21/01).

2) Luonnonpuiston järjestyssäännön voimassaolosta ja tarkistamisesta

1.1.1997 voimaan tulleen uuden luonnonsuojelulain (1096/1996) 76 § kumosi vanhan luonnonsuojelulain (71/1923). Tämän siirtymäsäännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa perustettujen luonnonsuojelualueiden perustamissäädökset ja niiden nojalla annetut rauhoitussäännökset ja -määräykset jäivät kuitenkin voimaan.

Ottaen huomioon, että Metsähallitus oli 14.6.1985 antanut Koivusuon luonnonpuiston järjestyssäännön kumotun vanhan luonnonsuojelulain 3 §:n nojalla eikä luonnonpuiston perustamissäädöksen eli lain 674/1981 nojalla, heräsi epäily oliko järjestyssääntö enää voimassa. Lisäksi järjestyssääntö sisälsi määräyksen siitä, että luonnonpuiston yleiset liikkumisrajoitukset eivät koskeneet Ilomantsin kunnan vakinaisia asukkaita heidän liikkua luonnonpuistossa marjastaakseen tai sienestääkseen. Järjestyssäännön määräys liittyi asetukseen eräistä valtion omistamille alueille perustetuista kansallispuistoista ja luonnonpuistoista (932/1981), jonka 6 §:n mukaan (sellaisena kuin muutettu asetuksella 12/1995) Koivusuon luonnonpuistossa marjojen ja sienien poimiminen on sallittu paikallisille asukkaille. Asetuksen säännös taas näytti perustuvan lähinnä kumotun vanhan luonnonsuojelulain 4 §:ään, jonka mukaan asetuksella voitiin

säättää sellaisia poikkeuksia samaisen luonnonsuojelulain 2 §:n mukaisista kielloista, jotka yleisellä suojelualueella tai sen läheisyydessä asuvan väestön tai paimentolappalaisten edun kannalta tai muutoin voitiin havaita tarpeellisiksi.

Edellä selostetut näkökohdat on saatettu uuden luonnonsuojelulain 20 §:n 2 momenttiin viitaten Metsähallituksen tietoon ja esitetty, että se erikseen selvittää asiaa (447/1/01).

3) Hirvenraatojen hävittämiseen liittyvien kysymysten selvittäminen

Eräiden kuntien ympäristösihteerit ja Suomen Kuntaliitto olivat kirjoituksissaan kiinnittäneet oikeuskanslerin huomiota siihen, että olisi tarpeen saada menettelyohjeet siitä, miten löydettyjen hirvenraatojen osalta tulisi menetellä. Erityisesti ohjeet olisivat tarpeen siitä, mikä taho vastaa hävittämistä ja siitä aiheutuneista kustannuksista. Aiemmin valtio vastasi kustannuksista jälkikäteen, mutta ei vastaa enää. Tältä osin on viitattu asiaa koskevaan korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaan otettuun ratkaisuun (KHO 1970 II 118), jossa valtion katsottiin vanhan metsästyslain (290/1962) 67 §:n 3 momentin perusteella olevan vastuussa jälkikäteen kunnalle tälle aiheutuneista hävittämiskustannuksista.

Maa- ja metsätalousministeriön, jonka toimialaan riistataloutta ja metsästyslainsäädäntöä koskevat asiat kuuluvat, annettua selvityksen apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että puheena olevaa korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä oli ilmeisesti noudatettu myös uuden metsästyslain tultua 1.8.1993 voimaan. Ottaen huomioon, että päätöksen antamisesta oli kulunut jo 30 vuotta ja että olosuhteet olivat muuttuneet, on sen soveltuvuus saatettu asettaa kyseenalaiseksi. Kiistämättä valtion viranomaisten oikeutta arvioida päätöksen soveltuvuutta muuttuneissa oikeudellisissa oloissa menettelyä, jolla on ilmeisesti muun lainsäädännön vaikutuksia arvioimalla ja johtopäätöksiä tekemällä pyritty hiljaisesti irtautumaan päätöksen perusteella muodostuneesta oikeuskäytännöstä, ei voida siitä seuranneen oikeudellisen epävarmuuden vuoksi pitää asianmukaisena.

Apulaisoikeuskansleri on yhtynyt käsityksiin, että puheena oleva asia tulisi selvittää perusteellisesti ja saada menettelyohjeet. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri on esittänyt, että maa- ja metsätalousministeriö harkitsee sellaisia lainsäädäntötoimia, joilla oikeudellinen epävarmuus voitaisiin selkiyttää ja ratkaista.

Maa- ja metsätalousministeriö on 19.12.2003 vastannut esitykseen ja lausunut, että luonnonsuojelun eläinten raatojen hävittäminen, milloin se on terveyshaittojen tai turvallisuuden vuoksi tarpeellista, koskee useaa viranomaista. Ongelma tulisi käsitellä kokonaisuutena, hoitaa yhtäläisesti ja mieluiten saman ministeriön hallinnon alalla. Ministeriö oli järjestänyt 17.12.2003 keskustelun ympäristöministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäasiainministeriön edustajien kesken yhteisten ratkaisulinjojen löytämiseksi. Lisäksi vastauksessa on viitattu valmisteilla olevaan metsästyslain muutokseen, jonka yhteydessä on mahdollista selkeyttää myös lain 83 §:n säännöstä. Se edellyttäisi, että hävittämisestä ja siitä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta päästään yksimielisyyteen eri hallinnonalojen kesken (1/21/02).

6.7.2 Käsitys

Yleisestä luottamuksesta ministeriön toiminnassa

Ministeriössä oli julistettu haettavaksi työsuhteinen tehtävä. Kelpoisuusvaatimukseen kuului muun ohella tohtorin tutkinto. Hakijoista yksi ei täyttänyt tätä vaatimusta. Hakuajan päätyttyä tehtävän haku peruutettiin. Samassa yhteydessä ministeriö tilasi rekisteröidyltä yhdistykseltä esiselvityksen. Sen laati mainittu kelpoisuusvaatimuksia täyttämätön hakija, joka oli yhdistyksen palveluksessa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle ministeriön ja sen asianomaisten virkamiesten huomiota menettelyn puutteellisuuksiin haun peruuttamisessa ja esiselvityksen tilaamisessa. Päätökset oli tehty suullisesti. Asianomaisen osastopäällikkö oli jälkikäteen vaadittaessa selvittänyt päätösten sisältöä ja perusteluja. Päätösten (tarkka) päivämäärä ei kuitenkaan ollut selvinnyt. Osastopäällikkö ei myöskään ollut toiminut hyvän hallintotavan mukaisesti, kun hän ei ollut huolehtinut siitä, että päätöksistä olisi ilmoitettu kohtuullisessa ajassa hakijoille tai ainakin kaikille hakumenettelyssä vielä tuolloin mukana olleille. Esiselvityksen tilausmenettely oli ollut asetuksenvastainen sikäli että hankinta-asiakirjoihin ei ollut merkitty, miksi hankinta oli tehty ilman tarjouskilpailua.

Yleisarviona apulaisoikeuskansleri totesi, että ministeriön toimintaan tässä asiassa sisältyi piirteitä, jotka olivat olleet omiaan horjuttamaan yleistä luottamusta siihen, että ministeriö toimii

asianmukaisesti. Hän korosti ministeriölle käsitksenään, että ministeriön tasaisen viranomaisen tulee huolehtia tehtävistään niin että mahdollisuuksien mukaan vältetään päätöksessä kuvatuilta yleistä luottamusta vähentäviltä epäilyiltä (1141/1/00).

6.7.3 Muut kannanotot

1) Kalan istutusvelvoitteen toteuttamisesta ja istutusten tuloksellisuudesta

Kantelun mukaan siikasaliitit Perämerellä olivat pienentyneet. Kalastajien havaintojen mukaan velvoiteistutuspoikasten heikon laadun vuoksi vain pienestä osasta istutuspoikasia kasvaa pyyntikokoisia kaloja. Hyväksyessään siianistutusvelvoitteiden toteuttamissuunnitelmat ja suoritettut istutukset maa- ja metsätalousministeriö on ottanut huomioon hintatason yleisen nousun edellyttämällä, että siikaistukkaiden keskimääräinen koko pysyy samana tai nousee jonkin verran. Ministeriö on yrittänyt kasvattaa istukkaiden kokoa hyläten pienikokoisimpia istukaseriä. Ministeriön mielestä velvoitepäätökset eivät anna mahdollisuutta asettaa lisävelvoitteita siten, että velvoitteiden toteuttamisen rahamääräinen arvo kasvaa yli päätöksissä määrättyjen velvoitteiden toteuttamisen arvon ilman, että luvansaajat hyväksyvät muutokset. Päätösvalta kuuluu tältä osin ympäristölupavirastolle.

Tutkittuaan asian Iijoen merellisen vaikutusalueen siikakannan säilyttämiseksi tehtyjen istutusten osalta oikeuskansleri on päätöksessään todennut, että puheena oleva istutusvelvoite oli asetettu mainitun alueen kalakannan säilyttämiseksi. Lukuun ottamatta vesioikeuden päätökseen sisältyviä lausumia siikaistukkaiden ja muiden kalalajien istukkaiden hankkimisesta ja istuttamisesta aiheutuvista yksikkökustannuksista sekä istutusvelvoitteen kokonaiskustannuksista verrattuna istutuksista kalastamalla saatavaan tuottoon, velvoitteen täyttämistä aiheuttavia kustannuksia ei ole nimenomaisesti kytketty tiettyyn rahalliseen enimmäismäärään. Oikeuskanslerin mielestä ministeriöllä olisi istutus-suunnitelmista saatujen kokemusten ja istutusten tuloksellisuudesta tehtyjen havaintojen johdosta perusteita istutussuunnitelmia käsitellessään arvioida, onko luvansaaja kohtuullisessa määrin ottanut huomioon sille velvoitteen asianmukaisesta täyttämistä johtuvat vaatimukset, ja tältä pohjalta edelleen harkita, olisiko ministe-

riöllä mahdollisuus myös vaatia entistä parempi-kuntoisia yksikesäisiä istukkaita, ilman että vaatimus tarkoittaisi velvoitteen muuttamista. Tähän näyttää liittyvän myös kysymys siianpoikasten kuntokertoimesta ja sen valinnasta.

Edelleen oikeuskansleri on todennut, että istutusvelvoite on yli 20 vuotta vanha. Olosuhteet ovat sen asettamisen jälkeen saattaneet muuttua. Lisää asiaan kuuluvaa tietoa on saatu ja saadaan jatkuvasti. Tämä johtanee aikanaan siihen, että asetettu istutusvelvoite on esitettävä tarkistettavaksi vesilain 2 luvun 22 §:n mukaisesti. Tätä saattaa vaatia myös luvansaajan etu.

Saadun selvityksen perusteella oikeuskansleri on todennut, että asiaan liittyy vielä monia epävarmuustekijöitä, joita ministeriö on pyrkinyt asiantuntijavoimin pitämällä aikavälillä selvittämään ja hankkimaan tietoja, joilla istutusten onnistumista voitaisiin yleisesti, ja myös Iijoen osalta parantaa. Asiassa saatu selvitys huomioon ottaen ei oikeuskanslerin mielestä voida katsoa käyneen ilmi, että ministeriö tähänastisella menettelyllään olisi laiminlyönyt sille asiassa kuuluvia velvollisuuksiaan siten, että oikeuskanslerilla olisi perusteita puuttua asiaan.

Oikeuskansleri on ilmoittanut pitävänsä tärkeänä, että ministeriö seuraa tarkoin istutusvelvoitteen toteuttamista ja istutusten tuloksellisuutta sekä tilanteen vaatiessa ryhtyä tarpeelliseksi katsomiinsa toimenpiteisiin. Seuraavan keran tähän näyttäisi olevan mahdollisuus nykyisen kalanistutusjakson päättyessä kuluvan vuoden lopussa ja valmistauduttaessa uuteen jakson alkamiseen. Oikeuskansleri on pyytänyt ministeriötä 31.12.2003 mennessä ilmoittamaan, millaisiin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt tai aikoo ryhtyä (1273/1/01).

2) Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen menettely maataloudenharjoittajan viljelytietojen rekisteröinnissä ja tietojen luovuttamisessa

Maanviljelijällä on kasvinjalostajanoikeudesta annetun lain (789/1992) 6 d §:n (238/1999) mukainen velvollisuus antaa viranomaisille ja lajikkeen omistajalle kasvinjalostajanoikeuden piiriin kuuluvien kasvien viljelystä seuraavan maksuvelvollisuuden toteamiseksi tarvittavat tiedot. Maanviljelijällä on näin ollen lakiin perustuva velvollisuus maksuvelvollisuuden perusteena olevien tietojen antoon ja lajikkeen omistajalla niin ikään lakiin perustuva oikeus tietojen saan-

tiin. Tietopalvelukeskus on voinut luovuttaa tiedot Siemenkauppiaiden yhdistys ry:lle, joka toimeksiantosopimuksen mukaisesti on huolehtinut maksujen perimisestä jalostajien puolesta. Tiedot on kuitenkin tallennettu maaseutuelinkeinorekisteriin, jonka käyttötarkoitus on maaseutuelinkeinorekisterilain 2 §:n mukainen. Myös maa- ja metsätalousministeriö kanteluun antamassaan selvityksessä ja tietosuojavaltuutettu lausunnossaan olivat päätyneet siihen, että maaseutuelinkeinorekisterin käyttötarkoitusta, tietosisältöä ja tietojen luovutusta koskevia lain säännöksiä tuli täsmentää. Samalla maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen rekisterinpitäjänä tuli huolehtia henkilötietolain 24 §:n mukaisesta informointivelvollisuudestaan (916/1/01).

6.8 Liikennehallinto

6.8.1 Muu kannanotto

Ajoneuvon omistajan rekisteristä poistoa koskeva asia

Kantelija oli myynyt ajoneuvorekisteriin merkityn peräkärryn, mutta toiminut niin, että hänelle ei jäänyt ostajan yhteystietoja. Ostaja oli laiminlyönyt tehdä ilmoituksen omistajanvaihdoksesta. Rekisterinpitäjä ei suostunut kirjaamaan omistajamuutosta rekisteriin, kun kantelija ei voinut kertoa ostajan tietoja.

Rekisteriviranomaiset eivät olleet menetelleet asiassa lainvastaisesti.

Rekisteröintiä koskevan lainsäädännön soveltaminen saattaa kuitenkin eräissä tapauksissa johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, kun ajoneuvoa myytäessä tehdään jokin virhe. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu lähetettiin liikenne- ja viestintäministeriölle tiedoksi tarkoituksessa, että ministeriö harkitsee, onko lainsäädäntöä aihetta muuttaa niin, että rekisteriin voitaisiin ainakin jollain tavoin merkitä tieto siitä, että ajoneuvo on luovutettu uudelle omistajalle myös tilanteessa, jossa uusi omistaja laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa ja edellinen omistaja ei voi ilmoittaa uuden omistajan tietoja rekisteriin.

Ministeriötä pyydettiin ilmoittamaan vuoden 2003 loppuun mennessä mahdollisista toimenpiteistään asiassa.

Liikenne- ja viestintäministeriön toimittaman ilmoituksen mukaan valtioneuvosto on 18.12.2003 muuttanut ajoneuvojen rekisteröin-

nistä annettua asetusta niin, että rekisteriin voidaan edellisen omistajan ilmoituksesta merkitä ajoneuvon luovuttaminen tuntemattomalle omistajalle (543/1/01).

6.9 Kauppa- ja teollisuushallinto

6.9.1 Esitys

Tilin avaaminen rahalaitokseen osakeyhtiötä perustettaessa

Oikeuskansleri on lähettänyt kauppa- ja teollisuusministeriölle, valtiovarainministeriölle ja oikeusministeriölle jäljennöksen kanteluun antamastaan päätöksestä. Kysymys on osakepääoman maksamiseen liittyvästä tilanteesta osakeyhtiötä perustettaessa, jos rahalaitos kieltäytyy avaamasta yhtiölle tiliä. Osakepääomaa vastaava rahamäärä on osakeyhtiölain mukaan maksettava rahalaitoksen tilille. Luottolaitoslain säännökset eivät velvoita luottolaitosta avaamaan tiliä perustettavalle yhtiölle. Asiaan liittyvät myös rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevat säännökset. Asiassa oli tullut esille näkökohtia, joilla saattoi olla merkitystä harkittaessa, olisiko voimassa olevaan lainsäädäntöä tältä osin mahdollisesti tarkistettava tai täydennettävä (1294/1/02).

6.9.2 Käsitukset

1) Viranomaiselle lähetettyyn kirjeeseen vastaminen

Kantelija oli lähettänyt lääninhallitukselle 28.6.1999 päivätyn kirjoituksen, jossa hän oli tiedustellut, oliko hänen harjoittamallaan yritystoiminnalla viranomaisen asettamia esteitä. Lääninhallitus oli siirtänyt kantelijan kirjelmän toimivaltaansa kuulumattomana työvoima- ja elinkeinokeskukselle.

Työvoima- ja elinkeinokeskus oikeuskanslerinvirastolle 21.10.2002 antamassaan selvityksessä vastasi kantelijan kirjoituksessaan esittämään tiedusteluun.

Vaikka kantelijan lääninhallitukselle osoittamassa ja työvoima- ja elinkeinokeskukselle siirrettyssä kirjoituksessa esitetty tiedustelu on ollut jossakin määrin tulkinnanvarainen ja epäselvä, apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan hyvän hallinnon vaatimus olisi kuitenkin edellyttänyt,

että kirjoituksessa esitettyyn tiedusteluun olisi annettu tiedustelijalle kirjallinen vastaus (678/1/02).

2) Kantelu työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksen perusteluista

Hallintomenettelylaki edellyttää, että päätös on perusteltava. Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintomenettelylaiksi todetaan, että hallintopäätökselle olisi esitettävä tosiasia-perustelu ja oikeudellinen perustelu. Perustelemisvelvollisuuteen ei vaikuta, onko asia ratkaistu laillisuus- vai tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla.

Kysymyksessä oli yritystoiminnan tukemisesta annetun lain mukaisen valtionavustuksen myöntäminen. Laissa oli säädetty tuen myöntämisperiaatteet. Työvoima- ja elinkeinokeskus käsitteli hakemuksen ja teki päätöksensä sille myönnetyn harkintavallan puitteissa. Työvoima- ja elinkeinokeskus ei ollut jättänyt päätöstä perustelematta, mutta päätös oli perusteltu hyvin niukasti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on viitaten perustuslain ja hallintomenettelylain säännöksiin todennut, että oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että hallintopäätöksen perustelut ovat riittävän tarkat ja yksityiskohtaiset. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksessä olisi ollut paikallaan vastata esitettyä yksityiskohtaisemmin perusteluihin (246/1/02).

3) Kaivoslain säännösten tarkistamisesta ja täydentämisestä

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa oli osaltaan kysymys kaivostoiminnan harjoittamisesta ja sen valvonnasta.

Apulaisoikeuskansleri on asiassa antamassaan päätöksessä tältä osin todennut, että kaivoslain mukaisesta etsintätyöstä ja valtausoikeuden käyttämisestä, ellei sitä harjoiteta lainmukaisesti ja maanomistajan oikeutetut edut huomioon ottaen, on omiaan aiheutumaan erityisesti siellä, missä asutus on lähellä, häiriötä ja mahdollisesti muitakin konkreettisia ongelmia ja risiriitoja. Sen vuoksi on perusteltua, että kaivoslain noudattamista näiltäkin osin valvotaan. Vaikka kauppa- ja teollisuusministeriöllä ei käytännössä olisikaan mahdollisuuksia muutoin suorittaa etsintätyötä ja valtausalueita koskevia tarkastuksia, ministeriöllä kaivoslain 59 §:n

1 momentin mukaisena kaivoslain valvojana on velvollisuus ainakin sille tehtyjen ilmoitusten johdosta suorittaa tarkastuksia ja selvittää väitetyjä kaivoslain rikkomuksia. Näin ollen apulaisoikeuskansleri on käsityksensä ilmoittanut, ettei hän ole voinut täysin yhtyä siihen ministeriön selvityksessä esitettyyn näkemykseen, että valvonta kohdistuu varsinaisesti kaivostoimintaan, ei valtausoikeuden nojalla tapahtuvaan tutkimustoimintaan.

Toisaalta apulaisoikeuskansleri on todennut, että kaivoslain 8 luvun säännökset lain noudattamisen valvonnasta etsintätyön ja valtausoikeuden käyttämisen osalta vaikuttavat niukanlaisilta muutoin kuin rikosoikeudellisen sääntelyn osalta. Tämän johdosta apulaisoikeuskansleri on esittänyt myös käsityksen, että kaivoslakia aikanaan uudistettaessa saattaisi olla paikallaan arvioida, olisiko lakia perusteltua täydentää ja selventää säännöksiin siitä, millaisia keinoja kaivosviranomaisen olisi mahdollista käyttää, kun etsintätyössä ja valtausoikeuden käyttämisessä on menetely kaivoslain vastaisesti, ja siitä, miten mainitunlaisia toimintoja harjoitettaessa tapahtuneiden vahinkojen selvittäminen ja korvausmenettely olisi mahdollista sopivalla tavalla maanomistajan edut riittävästi huomioon ottaen kytkeä lupamenettelyyn. Ks. myös kohta 6.4.2, s. 94 (172/1/02).

4) Käsittelyn viipymisestä kuluttajavalituslautakunnassa

Apulaisoikeuskansleri totesi kanteluun antamassaan ratkaisussa, että asioiden käsittelyajat kuluttajavalituslautakunnassa olivat varsin pitkiä. Samaan asiaan oli jo vuonna 2000 silloinen apulaisoikeuskansleri kiinnittänyt huomiota. Olennaista parannusta ei tuon ajankohdan jälkeen ollut tapahtunut. Käsittelyaikojen keskiarvot olivat edelleen varsin korkeat. Kun keskiarvoissa olivat mukana myös eri syistä hyvin lyhyessä ajassa käsiteltävät tapaukset, merkitsi tämä sitä, että lukuisten valitusten käsittelyaika voi olla lähes 20 kuukautta tai enemmänkin. Tilannetta ei voitu pitää Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin joutuisuussäännöksen kannalta tyydyttävänä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään mainituilla perusteilla, että tilannetta ei voitu lukea kuluttajavalituslautakunnan virkamiesten syyksi moitittavana menettelynä. Ilmeni myös, että käsittelyaikoihin oli jatkuvasti pyritty sekä kuluttajavalituslautakunnan että kauppa- ja

teollisuusministeriön toimin vaikuttamaan. Toimet olivat keskittyneet resurssien lisäämisen ohella lautakunnan käsittely- ja päätöksentekomenetelmien kehittämiseen. Sanottu toiminta oli jo saanut aikaan joitakin muutoksia parempaan suuntaan.

Apulaisoikeuskansleri ilmoitti pitävänsä tärkeänä, että kuluttajavalituslautakunnan toimintaedellytysten kehittämisessä päästään mahdollisimman pian Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin joutuisuussäännöksen edellyttämälle tasolle. Hän saattoi kauppa- ja teollisuusministeriön ja kuluttajavalituslautakunnan tietoon käsityksensä, että tämä perustuslaintasoisesta säännöksestä ilmenevä velvoite tulee niiden ottaa toiminnassaan huomioon (784/1/01).

5) Valituksen käsittelyn viipyminen

Kauppa- ja teollisuusministeriö oli asianmukaisesti ryhtynyt käsittelemään valitusta Sähkö tarkastuskeskuksen 1.9.1992 tekemästä erivapauspäätöksestä. Päätöksen ministeriö antoi kuitenkin vasta 21.3.2002 valituksen tekijän kirjoitettua asiasta oikeuskanslerille.

Oikeuskansleri on pitänyt ilmeisenä, että vaikka päätös olisi tehty aikanaan 1993—1994, ministeriöllä ei olisi ollut perusteita muuttaa Sähkö tarkastuskeskuksen päätöstä kantelijan haluamalla tavalla. Viranomaisen ennakkohyväksyntää ei markkinoille pääsulle sähkölaitteiden osalta vaadittu enää vuoden 1993 jälkeen. Tämä ei kuitenkaan poistanut sitä, että kantelijan valitukseen olisi tullut vastata viivytyksettä. Oikeuskansleri on kiinnittänyt vastaisen varalle kauppa- ja teollisuusministeriön huomiota sen tutkitavaksi saatettujen asioiden huolellisen ja joutuisan käsittelyn tärkeyteen (808/1/01).

6.10 Sosiaali- ja terveyshallinto

6.10.1 Esitys

Äitiyspäivärahan vähimmäismäärän tarkistaminen

Äitiyspäivärahan vähimmäismäärä oli sairausvakuutuksen päivärahaetuuksia koskevan lainsäädännön uudistamisessa alennettu 60 markkaan päivältä. Tuki oli samansuuruinen kuin kotihoidon tuen perusosan määrä. Äitiyspäivärahan vähimmäismäärä oli kuitenkin huomattavasti alhaisempi kuin työttömyysturvan peruspäivärahan määrä. Äitiyspäivärahan alhai-

suus koski kipeimmin sellaisia edunsaajia, joilla ei ollut äitiyspäivärahan lisäksi muita tuloja. Tällaisia oli muun muassa kantelussa mainitut ennen lapsen syntymää työttömyysturvan peruspäivärahaa saaneet yksinhuoltajat. Myös edunsaajien yhdenvertaisuuden kannalta oli pidettävä epäjohdonmukaisena, että samantyyppisessä elämäntilanteessa olevien edunsaajien perustoimeentuloturvan tasossa oli huomattavia eroja ja perheen kasvaessa sen yhteiskunnalta lain mukaan saamat perustoimeentuloturvaetuudet olennaisesti vähenivät. Oikeuskansleri esitti sosiaali- ja terveysministeriölle äitiyspäivärahan vähimmäismäärää koskevien sairausvakuutuslain säännösten tarkistamista (1000/1/01).

6.10.2 Käsitukset

1) Velvollisuudesta vastata fakseihin

Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolle osoittamiinsa kahteen faksiin mitään vastausta.

Oikeuskansleri on todennut, että tutkinnan perusteella hän ei voinut varmasti arvioida, olivatko kysymyksessä olevat faksit saapuneet ministeriön työsuojeluosastolle. Syynä tähän oli se, että fakseja ei ollut tapana kirjata. Ministeriö oli kuitenkin nyt ryhtynyt asiassa vastaisen varalle toimiin, joita oikeuskansleri piti riittävinä. Kun ministeriön lausunnosta tai siihen liitetyistä selvityksistä ei ilmennyt, että kantelijan fakseihin olisi vastattu senkään jälkeen, kun ministeriö kantelun tutkinnan yhteydessä sai niistä tiedon, oikeuskansleri on todennut, että ministeriö oli velvollinen vastaamaan niihin.

Sen johdosta, mitä ministeriö kantelun tutkinnan yhteydessä on esittänyt kantelijan faksien sisällöstä, oikeuskansleri on viitannut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 luvun säännöksiin tiedon antamisesta asiakirjasta ja 33 §:n säännökseen muutoksenhausta. Nämä lakisääteiset menettelytavat huomioon ottaen oikeuskansleri ei ole pitänyt tarkoituksenmukaisena ryhtyä arvioimaan ministeriön esittämiä näkökohtia. Oikeuskansleri on kuitenkin kiinnittänyt ministeriön huomiota seikkoihin, joita sen muun ohella tulisi harkita kantelijalle vastattaessa (221/1/01).

2) Potilastietojen kerääminen tutkimusta varten

Kantelussa oli arvosteltu sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) menettelyä kerätä lääketieteellistä tutkimusta

varten potilastietoja yksityisenä ammatinharjoittajana lääkäriaseman tiloissa toimineen lääkärin potilasrekisteristä. Tietojen keräämiseksi Stakes oli ottanut yhteyden lääkäriasemaan, ei asianomaiseen lääkäriin tai potilaisiin. Kantelun mukaan aineiston kerääminen loukkasi potilaan oikeuksia ja menettelyä on pidetty säännösten vastaisena.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että tutkimushankkeen aloittamisen aikana voimassa olleen sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain 6 §:n 2 momentin perusteella Stakesilla on ollut oikeus saada salassapidettäväksi säädettyjä tietoja sekä julkisesti että yksityisesti järjestetyn terveydenhuollon asiakkaista, jos se on ollut tutkimuksen asianmukaisen hoitamisen kannalta välttämätöntä. Säännös edellytti tietosuojavaltuutetun kuulemista, ei suostumuksen hankkimista lääkäriltä tai potilaalta.

Päätöksessä on lisäksi todettu, että Stakesin tutkimushankkeesta oli hankittu tietosuojavaltuutetun kuulemisen ohella Stakesin tutkimuseettisen toimikunnan kanta. Oikeuskansleri on kantanaan lausunut, että vaikka tutkimus pohjautuu tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain mukaiseen toimivaltaan eettisen toimikunnan kuuleminen myös näiden tutkimusten osalta tulisi toteuttaa siinä järjestyksessä kuin lääketieteellisestä tutkimuksesta annetussa laissa on säädetty. Stakesin tutkimuksen käsittelemisen sen omassa tutkimuseettisessä toimikunnassa ei välttämättä vakuuta kaikkia osapuolia. Päätöksen mukaan olisi myös aiheellista, että tutkimustietojen hankkimismenettelyä tarkennettaisiin, jotta pyynnöt tavoittaisivat asianomaisen potilastiedoista vastaavan ammatinharjoittajan/lääkärin, ja tällä olisi mahdollisuus tulla kuulluksi, joskaan kuultavalla taholla ei ole mahdollisuutta ilman erityissäännöstä kieltää viranomaista ryhtymästä sille lainmukaiseen toimivaltaan kuuluvaan menettelyyn tai muuhun toimenpiteeseen. Oikeuskansleri on saattanut edellä mainitut käsityksensä sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseen sekä myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (744/1/01).

3) Virkanimityksiin liittyvistä periaatteista

Täytettäessä Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksessa ylitarkastajan virkoja nimitysten valmistelu yhteydessä ei ollut laadittu erillistä muistiota, josta ilmenisivät hakijoiden vertailut. Virkaehdotusten sisällöstä oli pääteltä-

vissä, että esitysten tarkoituksena oli muun ohella toimia nimitysmuistioina.

Sinänsä ei nimitysvertailua ole välttämätöntä esittää muistio-nimisessä asiakirjassa. Virkaesitys kelpaa tähän tarkoitukseen, jos se sisältää tiedot, joita tarvitaan nimitysten lainmukaisuuden jälkikäteen tapahtuvaan arviointiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen virkaesitykset olivat osittain puutteellisia. Niiden perusteella oli vaikea päätellä, miten nimitysharkinta kysymyksessä olevien virkanimitysten kohdalla suoritettiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on saattanut vastaisen varalle Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen tietoon päätöksessä esittämänsä virkanimityksiin liittyvät periaatteet ja käsityksensä nimitysharkinnan puutteellisesta kirjaamisesta (364/1/01).

4) Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistojen ohjeistuksesta ja asiakaspalvelusta

Kantelussa oli kysymys Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumisesta ja sairausvakuutuslain mukaisista etuisuuksista henkilön ulkomailla olon aikana. Ensisijaisesti asiassa kuitenkin oli kysymys Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston menettelystä ja siitä, minkälainen tapaukseen sovellettavan lainsäädännön tuntemus ja tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen tarvittava ohjeistus paikallistoimistossa on ollut käytettävänä.

Apulaisoikeuskansleri totesi kanteluun antamassaan ratkaisussa, että asiakkaan neuvonta muun muassa siinä suhteessa, ketkä kuuluvat Suomen sosiaaliturvan piiriin, olisi tullut hoitaa selkeämmin ja joutuisemmin. Vastaavanlaisten ongelmien välttämiseksi ja Kansaneläkelaitoksen eri paikallistoimistojen käytäntöjen yhtenäistämiseksi Kansaneläkelaitoksen olisi aiheellista arvioida paikallistoimistoilleen antamiensa soveltamisohjeiden riittävyttä ja mahdollista täydentämisen tarvetta. Apulaisoikeuskansleri saattoi tämän käsityksensä Kansaneläkelaitoksen tietoon (665/1/02).

5) Yksityishenkilön lähettämien kirjeiden käsittely ministeriössä

Sosiaali- ja terveysministeriön huomiota on kiinnitetty yksityisiltä kansalaisilta tulevien asiakirjojen huolelliseen käsittelyyn ja kirjeisiin vastaamiseen.

Kantelija oli 11.2.2003 kannellut oikeuskanslerille muun muassa siitä, että hän ei ollut saanut vastausta ministerille lähetettyihin kirjeisiinsä, ja katsonut asiaansa viivytetyn. Sosiaali- ja terveysministeriön hallintodiaarin mukaan ministeriöön olivat saapuneet asianomaisen henkilön 4.11.2000 ja 12.1.2003 päiväämät kirjeet sekä tasavallan presidentin kanslian 9.10.2001 ministeriölle siirtämä saman henkilön kirje. Viimeisen kirjeen ministeriö oli 17.1.2003 siirtänyt Vakuutusvalvontavirastolle ja samana päivänä ilmoittanut siirrosta kirjeellään kantelijalle.

Aikaisemmat ministeriöön saapuneet kantelijan kirjeet olivat kadonneet mahdollisesti muuton yhteydessä. Selvityksen mukaan ministeriön näkemys oli kuitenkin kerrottu asianomaiselle henkilölle puhelinkeskusteluissa. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että hyvän hallintotavan mukaista olisi ollut vastata kirjallisesti. Selvityksessään ministeriö oli tämän myöntänytkin. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota sille lähetettyjen kirjeiden huolelliseen käsittelyyn (252/1/03).

6.10.3 Muut kannanotot

1) Toimeentulotuen myöntäminen sakon maksamiseen

Julkisuudessa kerrottiin toimeentulotuen myöntämisestä sakkorangaistuksen maksamiseen. Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteena tutkittavakseen, kuinka yleisesti toimeentulotukea myönnetään sakkojen maksamiseksi, kuinka asiaa on säännelty ja mitä oikeudellisia kysymyksiä asiaan mahdollisesti sisältyy. Apulaisoikeuskansleri kehotti sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan asian tutkimista varten tarpeellisen selvityksen sekä oman lausuntonsa.

Saatujen selvitysten perusteella apulaisoikeuskansleri totesi, että pääsääntöisesti toimeentulotukea ei ole myönnetty sakkojen maksamiseen. Tästä oli kuitenkin joitain poikkeuksia, jotka liittyivät pääasiallisesti joko lastensuojelullisiin syihin tai järjestelyihin maksaa saktot asiakkaan omista varoista, jolloin kyse voi olla niin sanotuista välitystiliasiakkaista, tai kyse oli asiakkaalle joka tapauksessa myönnettävästä toimeentulotuesta tai jopa hänelle sakkoja varten myönnettävästä niin sanotusta vastikkeellisesta toimeentulotuesta, joka peritään asiakkaalta takaisin.

Selvitysten mukaan yhtenäistä menettelykäytäntöä tai ohjeistusta toimeentulotuen myöntämisestä sakkoihin ei ole. Sakon huomioon otta-

mista toimeentulotukea myönnettäessä ei ole toisaalta kiellettykään.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin ja toimeentulotukilain 2 §:n mukaiseen toimeentulotukeen on kaikille kuuluva niin sanottu subjektiivinen oikeus.

Apulaisoikeuskansleri ei käytettävissään olevan selvityksen perusteella havainnut, että asiassa olisi menetelty lainvastaisesti tai muutenkaan laillisuusvalvojan toimenpiteitä edellyttävällä tavalla. Hän kuitenkin arvioi, että toimeentulotuen myöntäminen sakon maksamiseksi on tiettyssä mielessä periaatteellisesti ongelmallista toimeentulotuen tarkoituksen ja toisaalta rangaistusjärjestelmän tavoitteiden kannalta. Asiassa nimittäin yhdistyy kaksi toisistaan erillistä — ja erilaisista lähtökohdista lähtevää — järjestelmää. Koska järjestelmiä ei ole keskenään lainsäädännöllisesti yhteensovitettu, voi lopputuloksena olla epäyhtenäinen käytäntö, mikä saattaa olla kritiikille altis myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta.

Toimeentulotuen myöntäminen sakon maksamiseen voi aiheuttaa sellaista epäyhtenäistä kohtelua, jota on vaikea perustella sen paremmin toimeentulotukijärjestelmän kuin sakon muuntoinstituution arvoperiaatteilla tai tavoitepäämäärillä. Tällaiset tavallaan rakenteelliset seikat antavat apulaisoikeuskanslerin kannanoton mukaan aiheen soveltaa toimeentulotukisäännöstöä hyvin harkitusti sakkojen maksamiseen. Jos yksittäistapauksessa ei ole esillä perustuslain 19 §:n 1 momenttiin perustuvia painavia seikkoja, ensisijaisesti tulisi käyttää sakon muuntojärjestelmän omia joustokohtia.

Asia ei antanut aihetta muuhun kuin että apulaisoikeuskansleri saattoi ratkaisunsa sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (6/50/02).

2) Tapaturmavakuutuslaissa tarkoitetun haittaluokituksen lainmukaisuus

Oikeuskansleri Paavo Nikulan vastaus 20.11.2003 Suomen Kivuntutkimusyhdistykselle, dnro 1074/1/02

Kantelussa oli pyydetty tutkimaan tapaturmavakuutuslain 18 a §:ssä (laissa 526/1981) tarkoitetusta haittaluokituksesta 23.12.1986 annettun sosiaali- ja terveysministeriön päätöksen 1012/1986 lainmukaisuus kivun osalta sekä esitetty toimenpiteitä haittaluokituksen saattamiseksi ajantasalle ja toimintakyvyn arviointimenetelmien kehittämistä.

Vastauksessaan oikeuskansleri on ensin tarkastellut tapaturmavakuutuslain ja haittaluokkapäätöksen välistä suhdetta ja todennut, että haittaluokkapäätöstä valmistellessaan ja antaessaan ministeriön on tullut ottaa huomioon tapaturmavakuutuslain sisältämän valtuutussäännöksen sisältö. Lakiin sisältyvä valtuutus päättää haittaluokituksesta on rajattu sellaisiin yleisiin haittoihin, jotka johtuvat vammasta tai sairaudesta. Päätöksen mukaan on kuitenkin mahdollista ottaa huomioon vammasta tai sairaudesta johtuva erityinen kivuliaisuus haittaluokkaa korottavana seikkana ja yleistä toiminnanvavuutta arvioitaessa. Valtuutussäännöksen sisällön huomioon ottaen oikeuskansleri on katsonut, että ministeriö ei ollut menetellyt virheellisesti soveltaessaan haittaluokkapäätöstä antaessaan tapaturmavakuutuslain 18 a §:ää niin, että kroonisen kivun korvattavuus yleisenä haittana on kytketty vammaan tai sairauteen.

Toisaalta oikeuskansleri on todennut, että lainsäädännön perusteella on kulloinkin määriteltävissä, millainen yleinen haitta on korvattavissa. Tapaturmavakuutuslain 18 a §:n säättämisestä on kulunut noin 22 vuotta. Kuluneena aikana on säännöstä muutettu 1.1.1993 voimaan tulleella lailla 1642/1992, jolloin siihen mm. lisättiin määritelmä siitä, mitä yleisellä haitalla tarkoitetaan. Kivun korvattavuuden osalta ei ole tapahtunut muutoksia.

Ottaen huomioon lääketieteessä tapahtuvan kehityksen on mahdollista, että olosuhteet lain 526/1981 säätämisen jälkeen ovat siten muuttuneet, että laki ei enää täytäkään niitä vaatimuksia, joita perustuslain 6 §:stä voisi katsoa johtuvan kipupotilaiden yhdenvertaiselle kohtelulle lainsäädännössä. Tähän viittaavat asian käsittelyssä saadut lausunnotkin. Jos on tapahtunut tällainen olosuhteiden muutos, jossa lääketieteellisesti voidaan osoittaa kivun voivan johtua ilman sitä selittävää vammaa tai sairautta, ja jonka johdosta laki ei enää kaikilta kohdiltaan kohtele kipupotilaita yhdenvertaisesti, olisi ministeriön ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin lain muuttamiseksi siten, että lain säännökset muuttuneissa olosuhteissa saatettaisiin ajantasalle. Samalla tulisi tarkistaa nykyinen haittaluokitus ja harkita sen säädöstaso. Tähän on erityisenä syynä myös perustuslain 80 §:n säännös, jonka mukaan lailla — eikä sitä alemmanasteisilla säännöksillä, kuten ministeriön päätöksillä — on säädeltävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Jäljennös vastauksesta on lähetetty sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi.

6.11 Työhallinto

6.11.1 Käsitukset

1) Työvoimatoimikunnan työvoimapolitiittisten lausuntojen ristiriitaisuus

Työvoimatoimikunta oli antanut kaksi lausuntoa, joista ensimmäisessä oli todettu, että asia oli mahdollista ottaa uuteen käsittelyyn, mikäli kantelija toimittaisi työsuhteasiansa koskevan haastehakemuksen työvoimatoimikunnalle. Kantelijan toimittama selvitys ei kuitenkaan antanut aihetta lausunnon muuttamiseen.

Ensi sijassa kyse oli siitä, oliko tapauksessa tullut soveltaa työttömyysturvalain 9 §:n 1 vai 2 momenttia. Tämä oli merkityksellistä sikäli, että 2 momentin mukaisessa menettelyssä kolmen kuukauden karenssia ei välttämättä aseteta, mikäli irtisanominen oli riitautettu, eikä riitautaminen ollut ilmeisen perusteeton. Työvoimatoimikunta oli soveltanut 1 momenttia, kun taas työttömyysturvalautakunta oli päätenyt siihen, että tapaukseen tuli sovellettavaksi 2 momentti.

Oikeuskansleri on päätöksessään katsonut, että tapaus on siinä määrin tulkinnanvarainen, ettei ole yksiselitteisesti selvää, että työvoimatoimikunta olisi käyttänyt väärin harkintavaltaansa tai soveltanut lakia väärin. Hyvän hallinnon kannalta on kuitenkin asianmukaista, että puheena olevien lausuntojen kaltaiset oikeudellisesti toista elintä sitovat lausunnot perustellaan asianmukaisesti. Työvoimatoimikunnan työvoimapolitiittiset lausunnot eivät olleet oikeuskanslerin mielestä asianmukaisesti perustellut (751/1/01).

2) Työvoimapolitiittisen lausunnon sisältö

Työvoimaneuvoja oli lähettänyt kantelijalle, joka oli aikaisemmin ilmoittautunut määräajaksi työkyvyttömäksi, kirjeen, jossa tiedusteltiin hakiko kantelija sairaus- vai työttömyyspäivärahaa. Kantelija oli vastauskirjeessään viitannut sekä työmarkkinatukeen että toimeentulotukeen. Työvoimatoimikunta oli työvoimapolitiittisessä lausunnossa todennut, että kantelija ei hakenut kokopäivätyötä. Tästä oli seurauksena, että hän oli saanut päätöksen, jonka johdosta hänen hakemuksensa saada työmarkkinatukea oli hylätty. Myöhemmin lausuntoa korjattiin ja kantelijan työmarkkinatuki oli ollut keskeytyksessä kaikkiaan kaksi viikkoa.

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään todennut, että koska työvoimaviranomaisille oli jäänyt epäselväksi, mitä tukea kantelijan oli tarkoitus hakea, niin mainitunlaisessa epäselvässä tapauksessa työvoimatoimiston olisi ollut perusteltua paremmin selvittää hakijan tarkoitus siitä, hakiko hän sairaus- vai työttömyyspäivärahaa ja saattoiko hän ottaa vastaan kokopäivätyötä. Selvityksen puutteellisuus heijastuu työvoimatoimikunnan työvoimapolitiittisen lausunnon perusteluihin.

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt työvoimatoimiston huomiota asian perusteelliseen selvittämiseen (1233/1/01).

3) Työvoimaviranomaisten merkintä

Työvoimapalvelulain 19 §:n mukaan työvoimapalvelujen henkilörekisterit muodostavat yhtenäisen tietojärjestelmän. Välttämättömiä henkilötietoja voidaan luovuttaa työvoimatoimistojen välillä, jollei kysymyksessä ole laissa salassapidettävä tieto. Salassapidettävii tietoja voidaan luovuttaa vain asiakkaan kirjallisella suostumuksella.

Työvoimatoimiston tietojärjestelmässä oli ollut tieto asiakkaan terveydentilasta, mitä tietoa asiakas ei ollut luovuttanut työvoimatoimistoon. Asiakas oli pitänyt todennäköisenä, että tieto terveydentilasta oli tullut työvoimatoimistojen yhtenäisen tietojärjestelmän kautta. Kysymyksessä oli kuitenkin salassapidettävä tieto, jonka asiakas oli antanut toiseen työvoimatoimistoon hänen siellä aikaisemmin asioidessaan. Tiedon luovuttamiseen asiakas ei ollut antanut suostumustaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaisussaan kiinnittänyt molempien työvoimatoimistojen huomiota työvoimapalvelulain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tarkkaan noudattamiseen (1191/1/01).

4) Työvoimapolitiittisen lausunnon sisältö

Hallintomenettelylaki edellyttää, että viranomaisen on omatoimisesti hankittava selvitys ratkaisun kannalta merkityksellisistä seikoista.

Kysymyksessä olevassa tapauksessa työvoimatoimikunta oli antanut työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan kantelijalta oli keskeytetty työmarkkinatuki ja haettu mahdollisen liikamaksun poistamista vakuutus oikeudessa, koska oli katsottu hänen työllistyvän omassa yri-

tyksessään. Vakuutus oikeus oli kuitenkin todennut, että edellytyksiä tuen keskeyttämiselle ja päätöksen poistamiselle ei ollut olemassa.

Apulaisoikeuskansleri on viitaten hallintomenettelylain säännökseen katsonut, että työvoimatoimisto ei ollut riittävän perusteellisesti selvittänyt työvoimatoimikunnan ratkaisun kannalta merkityksellisiä seikkoja. Työvoimatoimiston valmistelu puutteellisuus heijastui työvoimatoimikunnan antamaan työvoimapolitiittiseen lausuntoon. Työvoimatoimisto vastaa siitä, että sen suorittama selvitys on riittävä päätöksenteon pohjaksi. Eläkkeelle jääneen työvoimatoimiston johtajan huomiota on kiinnitetty edellä lausuttuun (1176/1/01).

5) Asiakirjan antamisen viivästyminen

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimatoimiston virkamiehet olivat laiminlyöneet noudattaa julkisuuslain 14 §:n mukaisia velvollisuuksiaan, kun he olivat viivytelleet kantelijan pyytämien asiakirjojen antamisessa. Tieto asiakirjoista oli annettu vasta kantelijan esittämiin yksityiskohtaisiin kysymyksiin annetun kirjallisen vastauksen yhteydessä noin puolentoista kuukauden kuluttua asiakirjapyyntöön ja kysymysten esittämisestä. Kun viivästys ei ilmeisesti johtanut kantelijan oikeudenmenetyksiin tai muutoin aiheuttanut hänelle merkittävää vahinkoa, apulaisoikeuskansleri kiinnitti työvoima- ja elinkeinokeskuksen huomiota asiakirjan antamista koskevien säännösten huolelliseen noudattamiseen (711/1/03).

6.11.2 Muu kannanotto

Työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta koskeva asia

Kantelussa oli kysymys ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen antamasta todistuksesta. Työministeriön antamasta selvityksestä ilmeni, että työhallinnolla ei ollut työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin tai muihin säännöksiin perustuvaa toimivaltaa pakkokeinojen käyttämiseen työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen valvonnassa.

Työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta hankkivien ja valvovien viranomaisten ei voitu katsoa menetelleen kantelijan todistusta koskevassa asiassa lainvastaisesti. Koska asiassa oli kuitenkin ilmennyt työministeriönkin selvityksessään toteama tarve toimivaltasuhteiden selkiyttämi-

seen työhallinnon ja opetushallinnon välillä ja mahdollisesti myös lainsäädännön täsmentämiseen ja täydentämiseen työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa olevien opiskelijoiden oikeusturvan osalta, oikeuskansleri lähetti päätöksen tässä tarkoituksessa opetusministeriölle tiedoksi ja otettavaksi huomioon työvoimapolitiista aikuiskoulutusta koskevan sääntelyn kehittämisessä (65/1/01).

6.12 Ympäristöhallinto

6.12.1 Esitykset

1) Säännösten ja niiden soveltamisenettelyn kehittäminen

Eräiden eläinsuojia, tässä tapauksessa emakosikalaita, koskevien ympäristölupa-asioiden osalta oli noussut esille kysymys siitä, miten ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVAL) 4 §:n 2 momentin mukaista harkinnanvaraista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä (yva-menettelyä) olisi sovellettava hankkeisiin, joiden koko sinänsä alitti pakollisen yva-menettelyn suorittamiselle ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen (YVAA) 6 §:n 1 momentin c) kohdassa säädetyn 900 emakon määrän, kun otettiin huomioon eri hankkeiden yhteisvaikutus tilanteissa, joissa alitus oli vähäinen, ja samalla alueella oli joko toiminnassa sikala tai vireillä sikalanpitoa koskeva ympäristölupahakemus.

Epätietoisuus kohdistui lähinnä siihen, mikä merkitys harkinnanvaraisella yva-menettelyllä on ympäristölupahakemuksen käsittelyssä ja hankittaessa tietoja ympäristönsuojelulain 42 §:ssä säädettyjen ympäristöluvan myöntämisen edellytysten harkitsemista varten, kun otetaan vielä huomioon YVAL 5 §:n 2 momentin säännös harkinnanvaraisen yva-menettelyn suhteesta muihin menettelyihin.

Apulaisoikeuskansleri on esittänyt ympäristöministeriön harkittavaksi, olisiko YVAL 4 §:n 2 momentin säännöstä ja siihen liittyviä säännöksiä sekä niiden soveltamisenettelyä syytä kehittää ja selkiyttää (369/1/01).

2) Maatuvien jätteiden aiheuttama ympäristön roskaantuminen

Seloste oikeuskanslerin päätöksestä on kohdassa 7.2.4.1, s. 120 (1233/1/02).

6.12.2 Käsitukset

1) Yhdenvertaisuuden ja asiakirjajulkisuuden toteutuminen rantarakentamisessa

Ranta-alueella sijaitsevan tilan rakennushankkeiden toteuttamiseksi oli kunnan kaavoitustoimistosta neuvottu hakemaan poikkeuslupa, kun taas naapuritilan vastaaville hankkeille, joilla ei ollut poikkeuslupia, rakennustarkastaja oli muutamaa päivää myöhemmin myöntänyt suoraan rakennusluvat.

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään katsonut, että ensin mainittu hanke vaati poikkeusluvan. Koska myös jälkimmäiselle hankkeelle olisi ollut tarpeen poikkeuslupa, rakennustarkastaja oli tutkinut puutteellisesti kysymyksen hankkeen toteuttamisen vaatiminen lupien tarpeellisuudesta. Lähinnä kysymys oli varomattomuudesta. Rantakaavoituksen ja oikeuskäytännön tulkinvaraisuus oli ilmeisesti vaikeuttanut rakennustarkastajan harkintaa. Ottaen huomioon, ettei alueellisella ympäristökeskuksella rakennustarkastajan menettelystä tehtyä kantelua ratkaistessaan ollut huomautettavaa, ja että rakennustarkastaja oli jäänyt eläkkeelle, apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asia antanut hänelle aihetta enempään kuin että edellä lausuttu saatettiin entisen rakennustarkastajan tietoon.

Myös ympäristökeskuksen voitiin katsoa tulkinneen puutteellisesti kysymyksen naapuritilojen rakennushankkeiden vaatimista luvista katsoessaan, ettei jälkimmäinen hanke vaatinut poikkeuslupia. Asiaa käsiteltäessä ympäristökeskuksessa oli harkittu asiaa uudelleen ja tultu toiselle kannalle. Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt ympäristökeskuksen huomiota yleisesti rakennuslupa-asioiden harkinnassa vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen.

Poikkeuslupa-asioiden käsittelyssä esiin tulleesta syystä apulaisoikeuskansleri on vielä yleisesti kiinnittänyt kunnanhallituksen huomiota asiakirjajulkisuuden tärkeyteen ja merkitykseen sekä siihen, että kunnalla on osaltaan velvollisuus vastata perustuslaissa ja asiakirjajulkisuuslaissa säädetyn asiakirjajulkisuuden toteutumisesta. Kunnanhallituksen harkittavaksi on esitetty, olisiko kunnassa ajoittain syytä koulutus-tarkoituksessa käydä läpi asiakirjajulkisuutta koskevat säännökset sekä varmistaa ja pitää ajan tasalla järjestelyt, joilla ratkaistaan kysymykset asiakirjajulkisuuden toteutumisesta (392/1/00).

2) Kaatopaikkatoiminnan lupa- ja muu menettely

Kaatopaikkaa koskeva jätelain, sittemmin ympäristönsuojelulain mukainen lupamenettely on ollut vireillä vuodesta 1996 alkaen. Lupahakemuksen käsittelyn aikana kaatopaikalla on ryhdytty harjoittamaan jätteiden kompostointia ja siirtokuormausta. Kompostointilaitosta (ja -kenttää) varten oli myönnetty erillinen ympäristölupa. Siirtokuormausta koskeva ympäristölupahakemus oli yhdistetty koko jätteenkäsittelyalueen ympäristölupahakemukseen, joka sisälsi kaikki alueella harjoitettavat toiminnot, myös kompostoinnin.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että kaatopaikkaa koskeva ympäristövaikutusten arviointiohjelma oli toimitettu alueelliseen ympäristökeskukseen 13.7.1998 ja alueella oli sitä ennen ja sen jälkeen käynnistetty sellaisia toimintoja, jollaisia siellä ei ollut harjoitettu ennen jätelupahakemuksen jättämistä vuonna 1996. Viitaten ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (yva-lain) 13 §:ään apulaisoikeuskanslerin mielestä olisi ennen ympäristölupahakemuksen ratkaisemista varmistauduttava siitä, että jätteenkäsittelyalueen — mukaan luettuna sillä harjoitettavat toiminnot — ympäristövaikutukset on arvioitu riittävästi.

Kompostointilaitoksen toiminta, jossa oli erityisesti syksyllä 1998 ja vuonna 1999 ilmennyt voimakkaita ja toistuvia hajuhaittoja, perustui laitokselle 16.6.1998 myönnettyyn ympäristölupaan. Kompostointilaitos ei sisällynyt silloisen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen 6 §:n luetteloon hankkeista, joihin sovelletaan arviointia yva-lain 4 §:n 1 momentin nojalla. Kun jätteenkäsittelyalueen ympäristövaikutusten arviointiohjelma oli toimitettu ympäristökeskukselle 13.7.1998, ei ympäristökeskuksella ympäristölupapäätöstä 16.6.1998 tehdessään ole puuttuvan arvioinnin vuoksi mahdollisesti ollut tietoja kompostointitoiminnan ympäristövaikutuksista. Voidaan perustellusti myös epäillä, että erillisessä ympäristölupamenettelyssä kompostointitoimintaan liittyviä hajuhaittoja ei ole voitu ottaa huomioon samalla tavalla kuin ne olisi mahdollista ottaa huomioon koko jätteenkäsittelyaluetta koskevan ympäristövaikutusarvioinnin yhteydessä. Pääasiallisesti laitosteknisistä ja laitoksen käyttöön liittyvistä syistä aiheutuneisiin hajuhaittoihin jatkuviin ympäristövaikutusten arvioinnilla ja sitä kautta asetetuilla lupaehdoilla olisi ilmeisesti voitu vai-

uttaa vain vähäisessä määrin tai ehkä ei lainkaan. Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt ympäristökeskuksen huomiota siihen, että pilkottaessa ympäristöluvan ja myös ympäristövaikutusten arviointia vaativaa hankekokonaisuutta ratkaistavaksi yksittäisiä toimintoja koskevin lupamenettelyin saattaa seurauksena olla se, että eri toimintojen ja samalla hankekokonaisuuden ympäristövaikutukset voivat jäädä arvioimatta tavalla, joka ei kenties vastaa lainsäädännön tarkoitusta.

Hajuhaittojen mahdollisten vaikutusten osalta on olennaista merkitystä, kuinka etäällä haittaa aiheuttava toiminta sijaitsee vaikutuksille alttiista kohteista kuten asumuksista. Kompostointilaitoksen ympäristöluvan 16.6.1998 mukaan lähin asutus sijaitsi noin 500 metrin päässä, kun lyhin etäisyys tarkistusmittauksen mukaan asunnolle oli 399 metriä ja pihapiirin kompostointilaitoksen puoleiseen rajaan noin 350 metriä. Ympäristöluvan mukainen etäisyys oli ilmeisesti mitattu summittaisesti harkitsematta sen merkitystä, jolloin liian suureksi osoittautunut välimatka antaa virheellisen lähtökohdan hajuhaittojen arvioimiselle. Apulaisoikeuskansleri on saattanut ympäristökeskuksen tietoon käsityksensä siitä, että päätöksissä ilmoitettujen etäisyyksien tulee perustua riittävän täsmällisiin mittauksiin.

Jätteenkäsittelyalueella oli vuonna 2000 aloitettu tilapäinen jätteen siirtokuormausta ympäristökeskuksen suostumuksella. Selvitysasiakirjoista ei ilmennyt, mihin säännökseen suostumus perustui ja missä muodossa se annettiin. Ympäristönsuojelulain 30 §:n 2 momentissa säädetään siitä, milloin lupaa ei tarvita koeluontoiseen lyhytaikaiseen toimintaan, jonka tarkoituksena on mm. hyödyntää tai käsitellä jätettä laitos- tai ammattimaisesti. Jätteenkäsittelyalueen ympäristölupakatselmuksessa 17.10.2002 todettiin, että rakennettu siirtokuormaustasema on koeikäytössä. Siihen nähden, että siirtokuormausta on pidetty ympäristöluvan vaativana toimintana, jollaista saa 1.3.2000 voimaan tullen ympäristönsuojelulain 100 §:n nojalla harjoittaa vain lainvoimaisen luvan nojalla, ja että siirtokuormausta koskeva ympäristölupahakemus 13.10.1999 ratkaistaan osana jätteenkäsittelyalueen ympäristölupaa, on apulaisoikeuskanslerin mielestä perusteita pitää, ellei muuta voida osoittaa, vuosia tilapäisenä jatkunutta siirtokuormausta luvattomana. Tämän käsityksen apulaisoikeuskansleri on saattanut ympäristökeskuksen tietoon.

Kantelun ja selvitysasiakirjojen mukaan rakennettava siirtokuormausasema sijaitsi kompostointilaitoksen ympäristölupapäätöksen perusteluissa mainitulla metsävyöhykkeellä (suojavyöhykkeellä). Luvan myöntäneen ympäristökeskuksen olisi tullut tuoda esiin tämä seikka ja lausua käsityksensä sen merkityksestä antaessaan lausunnon kunnan tekniselle lautakunnalle rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaoloa koskevan lupahakemuksen johdosta. Vaikka lausunnolla ei voida katsoa olleen sitovaa vaikutusta lautakunnan ratkaistessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista asiaa, voidaan tämän sisältöisellä lausunnolla katsoa olevan merkitystä lautakunnan harkitessa, aiheutuuko rakentamisesta maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 4 momentissa tarkoitettuja merkittäviä haitallisia ympäristö- ja muita vaikutuksia. Tähän nähden lausuntoa voidaan pitää puutteellisenä. Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt ympäristökeskuksen huomiota siihen, että lausuntoa annettaessa tulisi pyrkiä tarkoin harkitsemaan lausunnon tarkoitusta sekä selvittämään ja ilmoittamaan ympäristökeskuksen toimialan kannalta tiedossa olevat asian ratkaisuun mahdolliset vaikuttavat tosiseikat ja arvioimaan niiden merkitystä. Ks. myös kohta 7.2.4.2, s. 120 (986/1/00).

3) Viranomaisen selvityspyynnön yksiselitteisyys

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto oli vesilain mukaisen ympäristölupahakemuksen ruotsin kielellä jättäneelle säätiölle lähettänyt vesilain 16 luvun 3 §:ssä tarkoitettua lisäselvityspyynnön, jossa muun muassa mainittiin, että lisäselvityksen toimittamatta jättäminen voi johtaa hakemuksen sikkeseen jättämiseen. Lisäselvityspyynnössä hakijaa kehoitettiin varsinaisen lisäselvityksensä oheen toimittamaan lisäselvityksensä tekstiosasta suomenkielinen käännös. Lisäselvityspyynnö oli muotoiltu siten, että lukija saattoi saada sen virheellisen käsityksen, että myös suomenkielisen käännöksen toimittamatta jättäminen saattoi johtaa hakemuksen sikkeseen jättämiseen. Ympäristölupaviraston menettelystä kanteli eräs kansanedustaja.

Päätöksessään oikeuskansleri totesi muun muassa, että perustuslain 21 §:n hyvälle hallinnolle asettamat vaatimukset edellyttävät, että viranomaisten kirjeet ovat yksiselitteisesti muotoiltuja. Ei voida pitää asianmukaisena, että lisäselvityspyynnöön, jonka noudattamatta jättäminen voi johtaa hakemuksen sikkeseen jättämiseen, liitetään lakiin perustumaton muu pyyntö, mainitsematta, että mainitun pyynnön täyttäminen on vapaaehtoista. Oikeuskansleri saattoi käsityksensä Länsi-Suomen ympäristölupaviraston tietoon (836/1/02).

7 Muun hallinnon laillisuusvalvonta

7.1 Yleiskatsaus

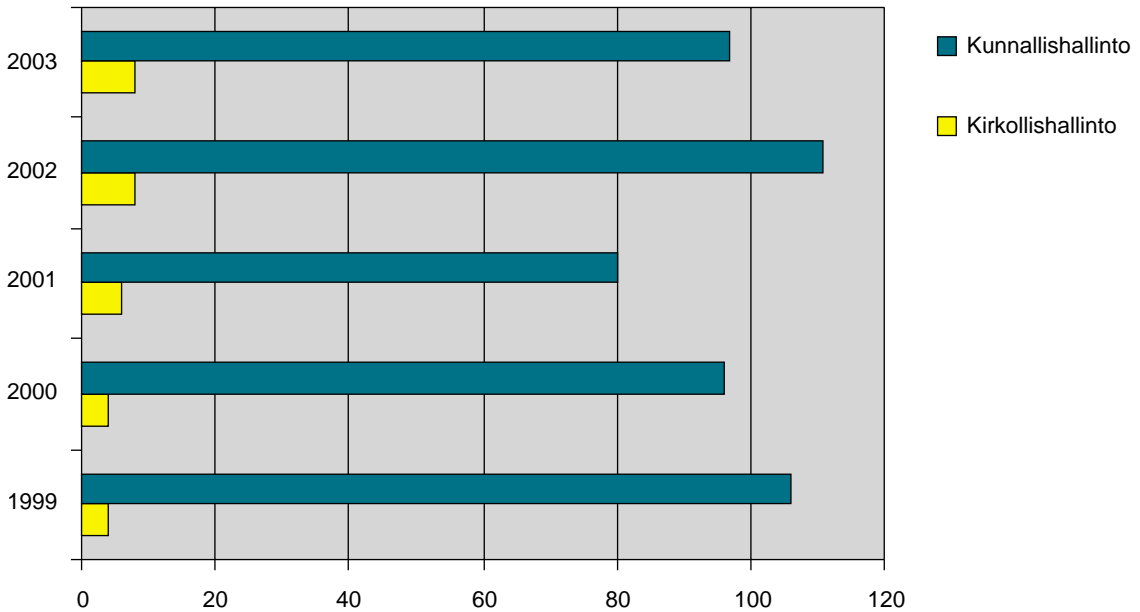
Valtionhallinnon valvonnan ohella oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu itsehallintokuntien toiminnan valvonta. Valvonnan kohteina tällöin tulevat kysymykseen kunnallinen itsehallinto, uskontokuntien itsehallinto ja Ahvenanmaan maakuntahallinto. Valvonnan kohteena on menettelyn laillisuus, sen sijaan menettelyn tarkoituksenmukaisuus ei kuulu oikeuskanslerin valvontatoimivallan piiriin.

7.1.1 Kuntien valvonta

Kertomusvuonna itsehallintokuntien laillisuusvalvonnassa suurimman osan ovat muodostaneet kunnallishallinnon eri osa-alueiden toimintoihin ja päätöksentekoon liittyneet kantelut. Määrällisesti kunnallisviranomaisten menettelyä koskeneita kanteluja on kertomusvuonna saapunut edellisvuotta jossain määrin vähemmän. Kertomusvuonna näitä lähinnä kunnan yleishallintoon/hallintomenettelyyn liittyneitä

Kuva 7

Kunnallis- ja kirkollisviranomaisia koskeneet kantelut 1999—2003



kysymyksiä koskeneita kanteluja on saapunut 97 (111 vuonna 2002).

Kunnallishallinnon osa-alueista edelleenkin sosiaalitoimi on ollut se, johon liittyneitä kanteluja oikeuskanslerille on saapunut eniten. Kertomusvuonna näiden määrä edellisiin vuosiin verrattuna on kasvanut edelleen. Sosiaalitoimeen liittyneitä kanteluja kaikkiaan — jolloin lukumäärään on sisällytetty kunnallishallinnon sosiaalitoimea koskeneiden kantelujen ohella myös valtion hallinnon sosiaalitoimeen kohdistetut kantelut — on kertomusvuonna saapunut yhteensä 133. Vuonna 2002 näitä kanteluja oli 127.

Myös kunnallinen terveyden- ja sairaanhoito on ollut oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen kohteena. Kertomusvuonna terveyden- ja sairaanhoidon viranomaisiin kohdistuneita kanteluja on saapunut kaikkiaan 81 (edellisenä vuonna 94). Mainittuihin kokonaislukuihin tosin sisältyvät sekä kunnan että valtion terveyden- ja sairaanhoidon viranomaisiin kohdistuneet kantelut.

Enin osa kertomusvuonna ympäristöhallintoon liittyvistä kanteluista painottui maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön, kiinteistönmuodostukseen ja ympäristönsuojeluun. Laillisuusvalvonnan toimenpiteet kohdistuivat pääasiassa ympäristönsuojeluun ja maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön liittyviin asioihin.

Laillisuusvalvonnan toimenpiteinä kunnallishallintoalueen kanteluratkaisuissa voi olla syyte, huomautus, esitys, käsitys tai ohje taikka muu kannanotto. Kertomusvuonna kunnallishallintoa koskeneista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet ja toimenpiteiden lukumäärät ilmenevät kunnallishallinnon osa-alueittain kohdasta 7.2.

7.1.2 Muu itsehallinto

Uskontokuntien itsehallinnon laillisuusvalvonnan alaan kuuluvia kanteluja on kertomusvuonna tullut tutkittavaksi 7 (8 vuonna 2002). Vuoden aikana ratkaistuista kuudesta kantelusta viisi on liittynyt evankelisluterilaiseen kirkkoon. Niistä neljässä on ollut kysymys yksinomaan tai pääasiassa seurakunnan tai seurakuntayhtymän menettelystä ja yhdessä hiippakuntaudistuksesta. Yhdessä kantelussa on ollut kysymys ortodoksisen kirkkokunnan kirkollishallituksen menettelystä. Kantelut eivät ole johtaneet toimenpiteisiin.

Kertomusvuonna on käsitelty myös Ahvenanmaan maakuntahallintoon liittyneitä asioita. Määrällisesti tähän ryhmään kuuluvia kanteluja

ei vuosittain saavu kovin monta. Kertomusvuonna oikeuskanslerille saapuneista kanteluista vain yhdessä on ollut kysymys Ahvenanmaan maakuntahallituksen menettelystä.

Ahvenanmaan maakuntahallituksen menettelyä koskeneessa kertomusvuonna ratkaistussa kantelussa (730/1/02) on ollut kysymys investointihakemusten käsittelystä ja investointitukiin liittyvästä valvonnasta. Kantelu on antanut aiheen maakuntahallituksen huomion kiinnittämiseen vastaisen varalle.

Kertomusvuonna oikeuskansleri on lisäksi antanut oikeusministeriölle lausunnon Ahvenanmaan maakuntahallituksen esityksestä koskien Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa ristiriidassa olevaa ”Ahvenanmaan lääni”-nimikettä. Lausunto on kokonaisuudessaan kohdassa 2.5, s. 34 (43/20/02).

7.2 Kunnallishallinto

7.2.1 Yleishallinto

7.2.1.1 Käsitukset

1) Kunnanhallituksen päätöksen valituskelpoisuus

Kantelijan mukaan hänen kunnanvaltuutettuna jättämiensä aloitteiden johdosta tehtyjen kunnanhallituksen päätösten oikaisuvaatimuksia koskevat osiot olivat epäyhdenmukaiset.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri totesi kuntalain 91 §:ään viitaten, että oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen voi tehdä vain kunnan viranomaisen lopullisesta päätöksestä. Sitä, milloin kyse on valituskelpoisesta ratkaisusta, voitiin kuitenkin pitää tulkinnanvaraisena.

Kunnanhallituksen kantelijan tekemiin aloitteisiin antamat päätökset siitä, etteivät aloitteet olleet antaneet aihetta toimenpiteisiin, eivät apulaisoikeuskanslerin mukaan olleet sisältäneet asiasisällöllisesti lopullista ratkaisua. Aloitteita ei myöskään ollut jätetty tutkimatta. Kyse oli lähinnä ollut sellaisista asian valmistelua koskevista ratkaisuista, jotka eivät olleet valituskelpoisia.

Kunnanhallitus oli siten virheellisesti liittänyt eräisiin päätöksinsä oikaisuvaatimusohjeen. Valituskelpoisuutta oli myöhemmissä päätöksissä tulkittu toisin. Tämä ja asian tulkinnanvaraisuus huomioon ottaen kirjoitus ei johtanut muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskans-

leri kiinnitti kunnanhallituksen huomiota päätöksentekomenettelyä koskevien säännösten huolelliseen noudattamiseen (417/1/02).

2) Kunnallisten viranomaisten menettely

Tultuaan vuodesta 1991 käyttämättömänä olleen ja huonoon kuntoon joutuneen teollisuusrakennuksen omistajaksi vuonna 1997 kaupunki oli koetettuaan turhaan löytää rakennukselle kiinteistöaloudellista käyttöä hakenut 4.10.2000 lupaa rakennuksen purkamiselle.

Kaupungin rakennusvalvonta oli vuonna 1999 antanut kaupungille kehotuksen kunnostaa rakennus (katto korjattava ja ikkunat levytettävä). Kaupunginvaltuuston 25.9.2000 hyväksymä asemakaava ei määrännyt rakennusta suojeltavaksi, mutta mahdollisti sen säilyttämisen. Kaavaselvityksen mukaan rakennuksen kohtalo ratkeaa hankesuunnittelun yhteydessä.

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään lausunut, että kaupunki oli jättänyt noudattamatta rakennusvalvonnan antaman kunnostuskehotuksen, joka oli tarkoitettu noudatettavaksi. Odottamatta asemakaavan hyväksymistä koskevan kaupunginvaltuuston päätöksen lainvoimaiseksi tuloa kaupunginhallitus oli hakenut rakennuksen purkamislupaa. Asiassa noudatettu kiire merkitsi sitä, että kaavamääräys, joka jätti rakennuksen kohtalon vastaisen hankesuunnittelun varaan, jäi vaille todellista merkitystä. Kaupunginhallituksen menettely hakea purkamislupaa ei edistänyt asemakaavan toteuttamista tältä osin.

Kysymys oli lisäksi rakennuksen suojelemisesta kaavasuojelella ja rakennussuojelelain nojalla (458/1/01).

3) Järjestetystä jätteenkuljetuksesta vapauttamista koskeva päätös ja sen perusteleva

Kunnan yleisten jätehuoltomääräysten mukaan vapautuksen järjestetystä jätteenkuljetuksesta voi myöntää ympäristösihteeri. Ympäristösihteerin tehtäviä hoiti kunnassa rakennustarkastaja. Järjestetystä jätteenkuljetuksesta vapauttamista koskevat päätökset oli allekirjoittanut molempia em. tehtäviä hoitanut henkilö rakennustarkastajan nimikkeellä. Järjestetystä jätteenkuljetuksesta vapauttamista koskevien kielteisten päätösten perusteluksi oli ilmoitettu se jätelain 11 §:n 1 momentista ja kunnan jätehuoltomääräysten 5 §:stä ilmenevä pääsääntö, että

jätteen haltijan on liityttävä alueella järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Kantelija oli kuitenkin hakenut jätelain 11 §:n 2 momentin ja kunnan jätehuoltomääräysten 8 §:n mukaista vapautusta tästä yleisestä liittymisvelvollisuudesta. Kysymyksessä oli siten poikkeussäännösten soveltaminen, mutta näitä poikkeussäännöksiä sen parhaimmin kuin päätöksen perusteena olleita pääasiallisia tosiseikkoja ei ollut perusteluissa mainittu.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan ympäristösihteerin / rakennustarkastajan huomiota kaksoisroolinsa hoitamiseen siten, että mainitut tehtävät pidetään säännösten vaatiessa muodollisesti erillisinä, sekä päätöksen perusteluiden kirjoittamiseen hallintomenettelylain 24 §:n mukaisesti (861/1/02).

7.2.2 Opetushallinto

7.2.2.1 Käsitys

Velvollisuus liittää ohjaus muutoksenhakemisesta palkkausta koskevaan päätökseen

Kunnallisen lukion lehtori oli kantelussaan tyytymätön kunnallisen viranhaltijan tekemiin päätöksiin määrävuosi- ja palvelulisäkorotuksia sekä syrjäseutulisiä ja henkilökohtaista palkanlisää koskevissa asioissa.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että palkkaukseen liittyvien lisien määrittelyssä on otettava huomioon myös voimassaolevat työehto- ja virkaehtosopimukset. Oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu virkaehtosopimuksissa sovitujen palkanlisien määrittely.

Kunnalliset viranhaltijat olivat tehneet päätöksiä kantelijan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota velvollisuuteen liittää viranhaltijan palkkausta koskeviin päätöksiin kuntalain 94 §:ssä tarkoitettu ohjaus muutoksenhakemisesta (653/1/01).

7.2.3 Sosiaali- ja terveyshallinto

7.2.3.1 Käsitukset

1) Kirjallisen päätöksen ja oikeiden neuvojen antaminen toimentulotukea koskevassa asiassa

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin sosiaalikeskuksen menettelyä. Toimentulotuen hakija ei ollut saanut riittäviä neuvoja toimentulotuen

saamisen edellytyksistä eikä hänelle ollut annettu toimeentulotukihakemusta hylättäessä kirjallista päätöstä.

Apulaisoikeuskansleri lausui käsityksensä, että toimeentulotukea koskevaan hakemukseen olisi tullut antaa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:ssä ja hallintomenettelylain 23 ja 24 §:ssä tarkoitettu kirjallinen päätös muutoksenhakuohjeineen. Näin olisi tullut menetellä siitä huolimatta, että toimeentulotukihakemuksen käsittely ratkaisuihin oli selvitetty kirjeitse toimeentulotuen asiakkaalle ja ettei asiakas ollut nimenomaisesti pyytänyt kirjallista päätöstä. Päätöksen sisältö, perustelut ja sovelletut säännökset käyvät parhaiten ilmi kirjallisesta päätöksestä. Päätökseen on myös liitettävä muutoksenhakua koskeva ohjaus.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaalikeskuksen huomiota myös siihen, että toimeentulotuen asiakkaalle annetaan oikeita ja riittäviä neuvoja toimeentulotuen saamisen edellytyksistä (67/1/02).

2) Toimeentulotukihakemusten käsittelystä

Kantelussa oli kysymys siitä, että sosiaalilautakunnan alainen viranhaltija oli toimeentulotukihakemukseen vastannut kirjeellä antamatta hakemukseen varsinaista päätöstä ja ohjausta muutoksenhakumahdollisuuden käyttämiseen. Koska toimeentulotukiasia oli kuitenkin muutoksenhakuasteissa käsitelty säännösten edellyttämässä järjestyksessä, toimeentulotuen hakija ei ollut kärsinyt oikeudenmenetystä edellä todetun puutteen johdosta. Apulaisoikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa pitänyt aiheellisena, että sosiaalilautakunta kiinnittäisi alustensa viranhaltijoiden huomiota hakemuksiin annettavien päätösten selkeyteen ja oikeaan muotoon jatkomenettelyohjeineen (345/1/02).

3) Toimeentulotukihakemusten käsittelyajasta

Kantelussa oli kysymys muun ohella siitä, että päätöksen saaminen toimeentulotukihakemukseen oli kestänyt varsin pitkään, vaikka toimeentulotuesta annettu laki edellyttää viivytyksetöntä käsittelyä. Kantelussa tarkoitettu toimeentulotukilain säännösten nojalla tehty kuluvaatimus oli tehty elokuussa 2002 ja hakemus oli otettu käsitteilyyn helmikuussa 2003. Saadun selvityksen mukaan pitkään käsittelyaikaan oli vaikutta-

nut se, että sosiaalityöntekijä, jolle hakemus oli osoitettu, oli lähtenyt pitkälle sairauslomalle ehtimättä käsitellä hakemusta. Apulaisoikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa todennut pitävänsä välttämättömänä sitä, että toimeentulotukihakemusten viivytyksetön käsittely turvataan myös sosiaalityöntekijöiden poissaolojen — kuten pitkien sairauslomien — aikana toimivin sijaistajajärjestelyin ja myös muutoin siten, että kantelussa kysymyksessä olevan kaltaisilta viipymisiltä välttyttäisiin ja että viivytyksetömän käsittelyn vaatimusta pystyttäisiin noudattamaan. Apulaisoikeuskansleri on saattanut tämän käsityksensä asianomaisen sosiaaliviranomaisen tietoon (1400/1/02).

7.2.3.2 Muut kannanotot

1) Vammaispalvelulain kunnalle asettamasta järjestämisvelvoitteesta

Kantelussa oli kysymys siitä, ettei tukinaapurijärjestelmään perustunut liikuntaesteisen henkilön kohdalla toteutettu kaupungin käyttöön ottama asumiskokeilu käytännössä toiminut. Tosin silloin, kun vammaisen henkilö ei ollut onnistunut löytämään tukiasuntoon naapuria, jonka vuokranantajasaatiö olisi hyväksynyt, kaupungin sosiaali- ja terveystoimi oli muilla keinoin hoitanut vammaispalvelulain mukaisen palvelujen ja tukitoimien järjestämisvelvoitteensa. Apulaisoikeuskansleri on — todettuaan, ettei asiassa sinänsä ollut sellaista virheellistä menettelyä, mikä edellyttäisi laillisuusvalvojan toimenpiteitä — saattanut päätöksensä kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tietoon ja korostanut sitä, ettei vammaispalvelulain mukaisten tukitoimien ja palvelujen järjestämisvelvoitteen toteuttamisessa vastuuta toteutumista tulisi perustaa siinä määrin vammaisen henkilön omaan aktiivisuuden ja osallistumisen varaan kuin mitä kysymyksessä olevassa kokeilussa oli ollut (354/1/02).

2) Toimeentulotukiasiakkaiden lääkevaihto

Apulaisoikeuskansleri otti toimeentulotukiasiakkaiden lääkevaihtoon liittyviä kysymyksiä käsitelleen lehtiartikkelin johdosta omana aloitteenaan selvitettäväkseen, liittyykö toimeentulotukiasiakkaiden lääkevaihtoon oikeudellisia ongelmia tai menettelyllisiä epäkohtia.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan sosiaalitoimiston ei voida katsoa toimivan lääke-

vaihtoa tai toimeentulotukea koskevan sääntelyn vastaisesti, mikäli sosiaalitoimisto suostuu maksamaan pääsääntöisesti vain halvimpia vaihtokelpoisia lääkevalmisteita silloin, jos lääkkeen määrääjä ei ole kieltänyt vaihtoa. Eri asia on se, että toimeentulotukiasiakkaana oleva potilas saattaa tilanteissa, joissa hän itse kieltää lääkevaihdon, joutua maksamaan hänelle määrätyn lääkkeen ja rinnakkaisvalmisteiden erotuksen.

Tilanteita, joissa lääkkeen määrääjä (lääkäri tai hammaslääkäri) on kieltänyt vaihdon halvempaan valmisteeseen, voitiin apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan kuitenkin arvioida toisin. Tältä osin apulaisoikeuskansleri viittasi sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossaan esittämään käsitykseen, jonka mukaan sosiaalitoimiston ei näissä tapauksissa pidä kieltäytyä maksamasta kalliimman lääkkeen omavastuuta.

Koska sosiaali- ja terveysministeriö oli lausunnossaan kiinnittänyt huomiota toimeentulotukiasiakkaiden käytännössä heikkoihin mahdollisuuksiin kieltää lääkevaihto ja siihen, että yksittäistapauksessa saattaisi olla toimeentulotuen myöntämistä ohjaavien periaatteiden mukaista korvata reseptin mukainen lääke, vaikkei lääkkeen määrääjä olisi vaihtoa kieltänytään, apulaisoikeuskansleri katsoi aiheelliseksi esittää ministeriön harkittavaksi, antaako asia sille aiheutta kiinnittää kysymykseen huomiota esimerkiksi toimeentulotukea koskevassa ohjeistuksessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti 26.11.2003 päivätyllä kirjeellään, että toimeentulotukiasiakkaiden lääkevaihtoa oli käsitelty ministeriön kuntatiedotteessa, joka oli lähetetty kuntien toimeentulotukiasioiden hoitaville toimielimille. Sosiaali- ja terveysministeriö oheisti 10.11.2003 päivätyyn kuntatiedotteen apulaisoikeuskanslerille tiedoksi (6/50/03).

7.2.4 Ympäristöhallinto

7.2.4.1 Esitys

Maatuvien jätteen aiheuttama ympäristön roskaantumisen

Oikeuskansleri on lähettänyt ympäristöministeriölle ja Suomen Kuntaliitolle jäljennöksen kanteluun antamastaan päätöksestä maatuvien jätteen aiheuttamaa ympäristön roskaantumista koskevassa asiassa. Voimassa olevan lainsäädännön ja kunnallisten jätehuoltomääräysten nojalla eloperäisen piha- ja puutarhajätteen pie-

nimuotoista sijoittamista maahan ja avokompostointia pidetään yleisesti ottaen sallittuna tietyn edellytyksin. Kantelussa oli esitetty huomion arvoisia näkökohtia tällaisen toiminnan ympäristölle aiheuttamista haitoista. Niillä saattoi olla merkitystä asiaa koskevaa lainsäädäntöä ja kunnallisia määräyksiä annettaessa sekä valvonnan järjestämisessä. Sen vuoksi asia on saatettu ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton tietoon niiden mahdollisesti tarpeelliseksi katsomia toimenpiteitä varten (1233/1/02).

7.2.4.2 Muu kannanotto

Jätteen siirtokuormausaseman käyttöönottonen

Maankäyttö- ja rakennuslain 153 §:n 3 momentin (99/2000) mukaan rakennuksen käyttöönoton hyväksyminen edellyttää, että sitä koskeva ympäristölupa on saanut lainvoiman. Jätteenkäsittelyalueella sijaitseva jätteen siirtokuormausasema oli rakennettu ja otettu koekäyttöön ennen kuin sitä koskeva jätteenkäsittelyalueen ympäristölupahakemus oli ratkaistu. Ottaen huomioon selostetun maankäyttö- ja rakennuslain säännöksen ja siirtokuormausaseman pitkään jatkuneen koekäytön, on ollut perusteltua aiheuttaa epäillä, että koekäyttö on asiallisesti tarkoitettu rakennuksen käyttöönottamista ja siten edellyttänyt hyväksymistä. Koska asiakirjaselvityksestä ei käynyt ilmi, olivatko rakennusvalvontaviranomaiset käsitelleet koekäyttöä vai oliko se tapahtunut sanottujen viranomaisten tietämättä, apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt kunnan rakennusvalvontaviranomaisten huomiota asiaan. Ks. myös kohta 6.12.2, s. 114 (986/1/00).

7.2.5 Muu erityishallinto

7.2.5.1 Käsitely

Oikaisuvaatimuksen käsittely kunnallisessa viranomaisessa

Kantelijat olivat tehneet palopäällikön päätöksestä oikaisuvaatimuksen kaupunginhallitukselle. Kaupunginhallitus oli siirtänyt asian hallintomenettelylain 8 §:n mukaan tekniselle lautakunnalle, jolle päätöksen tekeminen oikaisuvaatimuksesta kuntalain mukaan kuului. Tekninen johtaja oli henkilökohtaisella kirjeellä

ilmoittanut, että kysymyksessä oli palopäällikön työnjohdollisista tehtävistä päättäminen eikä oikaisuvaatimus aiheuttanut toimenpiteitä.

Sen seikan toteaminen, että asiasta ei ole olemassa lainmukaista oikaisu mahdollisuutta olisi apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan saatettava sen elimen arvioitavaksi, jonka tehtäviin lain mukaan kuuluu oikaisuvaatimuksen käsittely. Oikeudellisesti perustellumpi menettely olisi siten ollut, että oikaisuvaatimus olisi saatettu teknisen lautakunnan arvioitavaksi. Menettelyllä ei kuitenkaan kyseisessä tapauksessa ollut asian lopputulokseen vaikutusta eikä se voinut vaarantaa kantelijoiden oikeusturvaa (1407/1/02).

7.3 Ahvenanmaan itsehallinto

7.3.1 Käsitely

Ahvenanmaan maakuntahallituksen menettely myönnettäessä investointitukia

Ahvenanmaan maakuntahallitus oli myöntänyt investointitukea kahdella erillisellä päätöksellä vuosina 1998 ja 1999. Maakuntahallitus oli vuonna 2000 tehnyt asioissa kaksi erillistä korjauspäätöstä. Ahvenanmaan maakuntahallituksen elinkeino-osasto oli tehnyt asiassa selvitykset vuosina 2000 ja 2001 sekä tarkastustoimisto

vuonna 2000. Lisäksi maakuntahallituksen tarkastustoimisto on toimittanut oikeuskanslerin virastoon vuonna 2002 lisäselvityksen, johon oli oheistettu viisi tarkastusraporttia.

Maakuntahallitus on todennut, että maakuntahallituksen 5 a -ohjelman investointitukea koskevan periaatepäätöksen soveltamisessa oli ilmennyt puutteita, muun ohessa tuen saamisen edellytyksenä olevien kiinteistön hallinnalle asetettujen vaatimusten sekä vaaditun työajan osalta.

Oikeuskansleri on todennut, että asiassa on tehty laaja selvitys investointitukien myöntämiseen liittyvästä menettelystä ja puutteista. Kysymys on ollut uuden ja monimutkaisen säännösten soveltamisesta, jonka käytäntö on ollut muotoutumassa. Laaja selvitystyö on johtanut uusiin menettelytapoihin valmistelussa ja päätöksenteossa. Asiassa ei ollut myöskään käynyt ilmi, että tuen hakijoita olisi päätöksenteossa käsitelty muista hakijoista poikkeavalla tavalla tai että päätösten korjaus ei olisi vastannut tosiasiallista tilannetta.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt maakuntahallituksen huomiota vastaisen varalle investointitukihakemusten asianmukaiseen käsittelyyn ja siihen liittyvään eri viranomaisten selvitys- ja valvontavastuuseen. Hyvä hallinto edellyttää päätösten riittävää valmistelua ja tosiasiallisten olosuhteiden selvittämistä päätöksentekoa varten (730/1/02).

8 Asianajalaitoksen valvonta

8.1 Yleisiä näkökohtia

Oikeuskanslerin valvontatehtävä kohdistuu Suomen Asianajajaliittoon, jolla puolestaan on välitön valvontavastuu jäseniinsä sekä julkisiin oikeusavustajiin. Nimitystä asianajaja saa lain mukaan käyttää vain Asianajajaliiton jäsen, ja julkisista oikeusavustajista on oma lakinsa. Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvontatoimivallan jaolla pyritään turvaamaan yhtäältä asianajopalveluita antavien riippumattomuus päämiehensä oikeuksien puolustajana ja toisaalta valvonnan tehokkuus.

8.1.1 Asianajajaliiton jäsenyydestä

Asianajajista annetun lain (496/1958) 1 §:n mukaan asianajaja on se, joka on maan yleisenä asianajajayhdistyksenä toimivan Suomen Asianajajaliiton, jäsenenä merkitty asianajajaluetteloon. Asianajajaliiton jäseneksi on hyväksyttävä lakimies, jolla koulutuksensa lisäksi on käytännön kokemusta ja taitoa. Lisäksi Suomen Asianajajaliiton säännöissä edellytetään, että asianomainen on suorittanut Asianajajaliiton hallituksen nimeämän tutkintolautakunnan toimeenpaneman asianajajatutkinnon.

Asianajajien valvonta kuuluu ensi sijassa ja pääasiallisesti Suomen Asianajajaliiton omille toimielimille. Asianajajaliiton hallituksen ohella valvonnasta huolehtii (laissa 197/1992) kurinpitolautakunta, jonka jäsenenä on, paitsi asianajajia, myös kaksi asianajakuntaan kuulumatonta henkilöä. Oikeuskanslerilla on asianajajien valvonnassa osa yleisen edun valvojana. Jokainen kansalainen voi kääntyä joko Asianajajaliiton tai oikeuskanslerin puoleen, jos hän katsoo, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti.

8.1.2 Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa

Asianajajista annetun lain 5 §:n mukaan asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa. Määriteltäessä tällä tavoin asianajajan yleisiä velvollisuuksia on huomioon otettu sekä asiakkaan etu että yleinen etu. Yleisen edun on mm. katsottu vaativan, että asianajajan on toiminnassaan mahdollisuuksiensa mukaan pyrittävä edistämään hyvää oikeudenhoitoa.

Hyvän asianajajatavan sisältöä on tarkemmin määritelty Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskeissa ohjeissa. Ne sisältävät muun muassa määräyksiä asianajajan työstä, asianajotoimistosta ja sen järjestelystä, asianajotehtävän vastaanottamisesta, torjumisesta ja siitä luopumisesta, asianajajan ja päämiehen välisistä kysymyksistä samoin kuin asianajajan suhteesta vastapuoleen sekä tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin.

8.2 Valvonta ja kurinpitojärjestelmä

8.2.1 Kurinpitolautakunta

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassa täyttävät velvollisuutensa asianajajana.

Asianajajista annetun lain 6 a §:n (197/1992) mukaan kurinpitoasiat käsittelee ja ratkaisee Suomen Asianajajaliiton hallituksesta riippumaton erillinen kurinpitolautakunta. Yhdistyksen

jäsenen erottamista koskeva päätös on kuitenkin hallituksen vahvistettava. Asianajajaliiton valtuuskunnan valitsemaan kurinpitolautakuntaan kuuluu puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä. Kahden jäsenen tulee olla asianajajakuntaan kuulumattomia ja heidän soveltuvuudestaan lautakunnan jäseniksi on ennen valintaa saatava oikeusministeriön lausunto.

8.2.2 Valvonta- ja kurinpitoasiat

Asianajajien kurinpitoasiat ja muut valvonta-asiat on eroteltu toisistaan. Kurinpitoasioina tulevat suoraan vireille asianajajan päämiehen kantelut ja oikeuskanslerin tai tuomioistuimen ilmoitukset. Kurinpitoasiat käsittelee kurinpitolautakunta. Muut kantelut sekä epäilykset ja arvelut siitä, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti, tulevat liiton hallituksen käsiteltäviksi valvonta-asioina. Valvonta-asiana tulee siten käsiteltäväksi myös vastapuolen avustajaa koskeva kantelu. Hallitus voi joko päättää, että valvonta-asia ei anna aihetta toimenpiteisiin tai että kysymyksessä on kurinpitoasia, joka on käsiteltävä kurinpitolautakunnassa.

Asianajajaliitosta eroaminen ei keskeytä alkunutta kurinpitomenettelyä, vaan se käydään loppuun. Jos asianajajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, annetaan lausunto siitä, minkä seuraamuksen hän olisi ansainnut.

8.2.3 Kurinpitojärjestelmästä

Jos asianajajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, hänet on tuomittava kurinpitorangeistukseen. Kurinpidollisia rangaistuksia ovat asianajajista annetun lain 7 §:n mukaan huomautus, varoitus, julkinen varoitus ja liitosta erottaminen.

Asianajaja, joka tahallisesti tekemällä vääryyttä tai muutoin menettelemällä epärehellisesti asianajajana syyllistyy törkeään rikkomukseen, on erotettava liitosta. Ainoastaan asianhaarojen ollessa lieventävät voidaan hänelle erottamisen sijasta antaa varoitus.

Lievennistä rikkomuksista, esimerkiksi lain tai sopimusvelvollisuuden rikkomisesta, tapanormin vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä taikka muusta asianajajalle kuuluvan velvollisuuden rikkomisesta, seuraa varoitus tai huomautus. Asianhaarojen ollessa raskauttavia, asianajaja on erotettava liitosta.

Eräissä tapauksissa, joissa kurinpitolautakunta on katsonut, että asianajaja on syyllistymättä varsinaiseen kurinpitorikkomukseen menetellyt toisin kuin olisi ollut paikallaan, kurinpitolautakunta on kiinnittänyt asianajajan huomiota oikeaan menettelyyn.

8.2.3.1 Kurinpitojärjestelmän kehittäminen

Kurinpitoasioiden ja palkkioriiita-asioiden käsittelyn kehittäminen

Oikeusministeriö asetti 5.2.2002 apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan johdolla toimivan työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin viimeistellä Suomen Asianajajaliiton laatima esitysluonnos eduskunnalle annettavaksi hallituksen esitykseksi asianajajista annetun lain muuttamiseksi. Tämän esitysluonnoksen tarkoituksena oli uudistaa asianajajien kurinpitoasioiden ja palkkioriiitoja koskevien asioiden käsittelyä.

Työryhmän tavoitteena on ollut julkisuuden ja uskottavuuden lisääminen asianajajien ammatillisessa valvonnassa ja palkkioriiita-asioiden käsittelyssä. Uudistuksella tähdätään oikeusturvan parantamiseen, valvontaan käytettävissä olevien voimavarojen tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen sekä seuraamusjärjestelmän nykykaistamiseen. Palkkioriiita-asioiden käsittelyssä pyrkimyksenä on lisätä asianajajien asiakkaan oikeussuojaa ja kuluttajansuojaa.

Työryhmä luovutti yksimielisen mietintönsä oikeusministerille 18.6.2002.

Oikeuskansleri antoi työryhmämietinnöstä lausunnon 21.8.2002 (dnro 22/20/02). Työryhmän ehdotusten toteuttamista on pidetty perusteltuna. Työryhmän ehdotukset on pääosiltaan selostettu oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2002 jaksossa 8.2.3.1. Asiaa koskevaa hallituksen esitystä eduskunnalle ei annettu vielä vuoden 2003 aikana.

8.2.4 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 kelpoisuutensa asianajajana tai alentamaan asianajajakunnan arvoa. Tieto annetaan lähettämällä jäl-

jennös syyttestä ja tuomioistuimen päätöksestä taikka syyttämättäjättämispäätöksestä oikeuskanslerinvirastoon.

Vuonna 2003 syyttäjät toimittivat oikeuskanslerille viisi ilmoitusta asianajajiin kohdistuneista syytteinä tai syyttämättäjättämispäätöksistä. Vastaava luku vuonna 2002 oli kuusi.

Asian niin vaatiessa virallisen syyttäjän antama tieto toimitetaan edelleen Suomen Asianajajaliittoon, jolloin asiassa käynnistyy kurinpitomenettely.

8.3 Oikeuskanslerin suorittaman valvonnan sisältö

8.3.1 Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenetystä

Asianajajien valvonta liittyy sekä oikeuskanslerille kuuluvaan yleiseen laillisuusvalvontaan että edellä selostettuun valvonta- ja kurinpitojärjestelmään. 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, hallitukselle ja riippumattomalle kurinpitolautakunnalle.

Asianajajan itsenäinen asema heijastuu myös 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. Oikeuskanslerin on kuitenkin katsottu voivan asianajajakantelun ratkaisussa lausua käsityksensä asianajajan toimeksiannon hoitotavasta ja tällä tavoin kiinnittämällä asianajajan huomiota oikeaan menettelyyn omalta osaltaan edistää hyvän asianajajatavan sisällön määrittämistä.

Asianajajiin kohdistuva valvonta- ja kurinpitojärjestelmä on kehitetty eräänlaiseksi tutkintamenettelyksi, jossa muutoksenhakuoikeutta on muiden paitsi oikeuskanslerin osalta rajoitettu. Kurinpitomenettelyn kohteena olleella asianajajalla on muutoksenhakuoikeus ainoastaan sellaiseen päätökseen, jolla hänelle on määrätty julkinen varoitus tai hänet on erotettu Asianajajaliitosta. Henkilöllä, joka on tehnyt kantelun tai ilmoituksen asianajajaa vastaan, ei ole asian-

osaisasemaa kurinpitomenettelyssä eikä hänellä ole muutoksenhakuoikeutta kurinpitoasiassa annettuun päätökseen.

Oikeuskanslerilla on asianajajalain 10 §:n 1 momentin mukaan oikeus hakea muutosta jäsenyyttä koskevissa asioissa ja kurinpitoasioissa annettuihin päätöksiin. Kurinpitoasioiden valvontaa varten oikeuskansleri saa jäljennöksen kaikista Asianajajaliiton kurinpitopäätöksistä. Päätös lähetetään samanaikaisesti myös kantelun tai ilmoituksen tehneelle henkilölle. Jos hän katsoo, että kurinpitoasiaa ei ole käsitelty asianmukaisesti tai on tyytymätön päätökseen, hän voi kääntyä oikeuskanslerin puoleen, joka ottaa esitetyt näkökohdat huomioon harkitessaan mahdollista muutoksenhakua kurinpitopäätökseen. Valvontaa ja muutoksenhakuprosenttia varten hankitaan oikeuskanslerinvirastoon tarpeen mukaan asian käsittelyssä kurinpitolautakunnassa kertyneet asiakirjat.

Oikeuskansleri saa tiedon myös kaikista Asianajajaliiton hallituksen päätöksellä ratkaistusta valvonta-asioista. Valvontapäätösten lisäksi hankitaan tarvittaessa käyttöön valvonta-asian asiakirjat. Asianajajaliiton hallituksen päätöksellä ratkaistuihin valvonta-asioihin ei voida hakea valittamalla muutosta, mutta oikeuskansleri voi saattaa hallituksen päätöksellä ratkaistun asian edelleen liiton kurinpitolautakunnassa käsiteltäväksi.

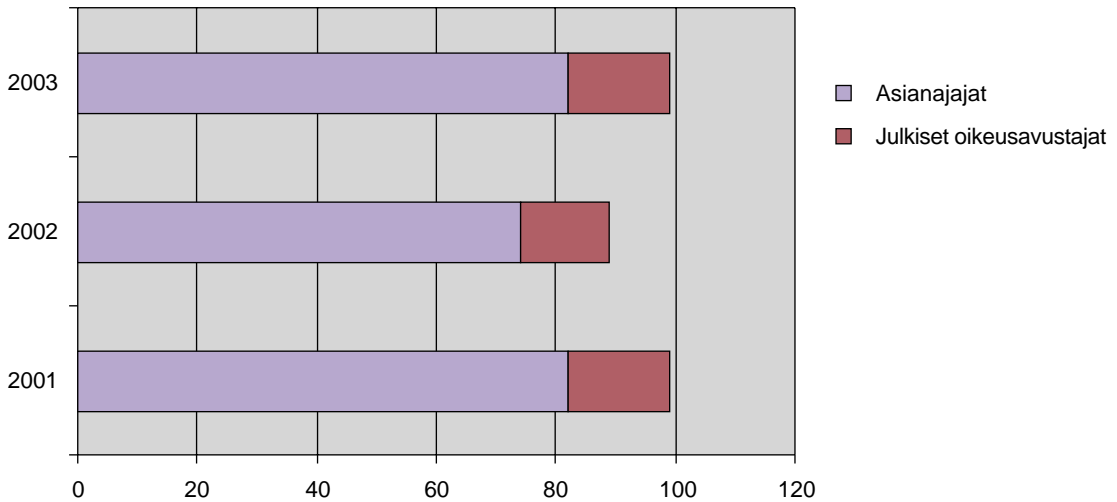
8.3.2 Oikeuskanslerille osoitetut asianajajien menettelyä koskevat kantelut

Oikeuskanslerin yleiseen laillisuusvalvontaan liittyvä asianajajavalvonta toteutuu lähinnä asianajajakanteluiden yhteydessä. Oikeuskanslerinvirastoon lähetetyistä Asianajajaliiton kurinpito- ja valvontapäätöksistä ja kansalaisten oikeuskanslerille lähettämistä kantelukirjoituksista voidaan saada kuva hyvän asianajajatavan sisällöstä ja toteutumisesta.

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 kurinpitomenettelyn käynnistämiseksi ja myös toimivalta jäsenyysasioissa. Oikeuskanslerin vaatimuksesta Asianajajaliitossa vireille tulevat asiat menevät liiton kurinpitolautakunnan käsiteltäviksi. Osa oikeuskanslerille osoitetuista kanteluista koskee

Kuva 8

Oikeuskanslerin käsittelemät asianajajia ja julkisia oikeusavustajia koskeneet kantelut 2001—2003



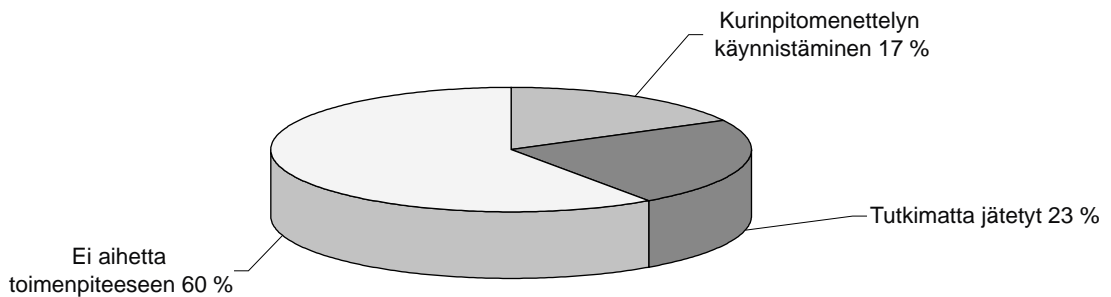
sellaista asianajajan menettelyä, joka jo on ollut kurinpitolaetakunnan tutkittavana. Asianajajaliitossa ratkaistua kurinpitoasiaa ei kuitenkaan voida menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä uusia ja ratkaisun kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Oikeuskanslerille lähetettyjen kantelukirjoitusten perusteella voidaan rajata joitakin kansalaisten ongelmallisina kokemia asianajotoiminnan alueita. Niistä voidaan mainita mm.

konkurssivelallisten tekemät konkurssi-asioiden pitkittymistä ja muuta konkurssipesän toimihenkilöiden menettelyä koskevat kantelut. Tyypillisiä ovat myös kuolinpesien selvittämisen ja perinnönjaon viipymistä koskevat kantelut. Niiden taustalla on usein pesäosakkaiden keskinäiset erimielisyydet kuolinpesän hoitoon ja omaisuuden realisointiin liittyvissä asioissa. Nämä ongelmat näyttäisivät pysyvän ajankohtaisina vuodesta toiseen.

Kuva 9

Asianajajista ja julkisista oikeusavustajista oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen aiheuttamat toimenpiteet 2003



Asianajajan mahdolliseen esteellisyyteen liittyviä väitteitä esitetään enenevässä määrin. Uutena asiaryhmänä on esiintynyt asianajajien toistaan tekemät kantelut Asianajajaliitolle. Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten menettelyä koskevien kantelukirjoitusten taustalla voidaan usein nähdä asiakkaan pettymys tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen. Tällaiset kantelut koskevat yleensä siviiliasioita. Oikeudenkäyntiin liittyvissä asianajajakanteluissa on usein kysymys siitä, että asiakas katsoo oman asianajajan jättäneen jotain olennaisen tärkeää todisteluaineistoa esittämättä tai hoitaneen asiaa muutoin tehottomasti. Toisaalta vastapuolen asianajajan voidaan väittää painostaneen kanteleijaa tai johtaneen häntä harhaan taikka menettelleen muutoin hyvän asianajajatavan vastaisesti. Tämänäyttöiset asianajajiin kohdistetut moitteet ja väitteet ratkaistaan useimmiten, asiaa Asianajajaliittoon siirtämättä, suoraan tuomioistuimen menettelyä koskevan ratkaisun yhteydessä.

8.3.3 Kurinpitomenettelyn käynnistäminen

Oikeuskansleri on kertomusvuonna käynnistänyt kurinpitomenettelyn lähettämällä Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi oikeuskanslerille saapuneita kanteluita yhteensä 11 kappaletta.

8.3.4 Muutoksenhaku kurinpitopäätöksestä

Muutoksenhaku Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunnan päätökseen

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kirje Helsingin hovioikeudelle 5.8.2003, dnro 115/40/03

ASIATIEDOT

Suomen Asianajajaliitolle osoitetun valtioneuvoston oikeuskanslerin 18.2.2003 päivätyn kirjeen johdosta on tullut vireille asianajaja NN:a koskeva kurinpitoasia.

Asian käsittelystä kertyneistä asiakirjoista ilmenee, että asianajaja NN on toiminut MM:n asiamiehenä kiinteistökauppaa koskevassa riita-asiassa. MM oli Toijalan käräjäoikeudessa 3.4.1998 vireille panemassaan kanteessa vaatinut

21.7.1995 päivätyllä kauppakirjalla ostamansa kiinteistön rakennuksissa myöhemmin havaittujen virheiden ja kosteusvaurioiden perusteella ostajilta kauppahinnan alentamista ja erilaisia korvauksia.

Ennen kanteen nostamista asianajaja NN oli saattanut 27.1.1998 MM:n puolesta käräjäoikeudessa vireille takavarikkohakemuksen MM:n 180 000 markan suuruisen vaatimuksen turvaamiseksi. Asianajaja NN ei ole ennen takavarikkohakemuksen jättämistä käräjäoikeudelle ollut yhteydessä kiinteistön myyjiin niin, että kiinteistön virheistä olisi reklamoitu myyjille ja samalla ilmoitettu virheisiin perustuvista vaatimuksista ja että myyjille olisi varattu kohtuullinen harkinta-aika ja tilaisuus asian sovinnolliseen ratkaisemiseen.

Perusteena sille, että NN ei ollut etukäteen yhteydessä myyjiin, NN on ilmoittanut Suomen Asianajajaliitolle, että MM oli takavarikkohakemuksen vireille panemista edeltäneissä neuvotteluissa sanonut pelkäävänsä, että myyjät saattoivat ryhtyä toimenpiteisiin, jotka olisivat vaarantaneet hänen oikeuksiaan. NN oli luottanut MM:lta saamiinsa tietoihin ja arvioinut tilanteen samalla tavalla.

KURINPITOLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Kurinpitolautakunta on päätöksensä 3-kohdan osalta todennut, että kurinpitolautakunta ei ole havainnut, että asianajaja NN olisi menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti tai että hän muutoinkaan olisi laiminlyönyt velvollisuuksiaan asianajajana luottaessaan päämiehensä ilmoitukseen hukkaamisvaaran olemassaolosta ja hakiessaan tämän johdosta takavarikkoa päämiehensä oikeuksien turvaamiseksi.

Kurinpitolautakunta on katsonut, että kantele ei ole antanut aihetta kurinpidolliseen seuraamukseen.

MUUTOKSENHAUN PERUSTELUT

Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 34 §:n 1 momentin mukaan ennen oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä asianajajan on ilmoitettava vastapuolelle päämiehensä vaatimuksista ja varattava vastapuolelle kohtuullinen harkinta-aika ja tilaisuus asian sovinnolliseen selvittämiseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos toimenpiteisiin siirtäminen saattaa aiheuttaa

päämiehelle oikeudenmenetyksen tai muuta vahinkoa tahi jos muutoin on erityistä syytä, saa asianajaja ilman edellä käypää ilmoitusta ryhtyä sellaisiin toimiin, jotka ovat tarpeen päämiehen edun vuoksi.

Huomioon ottaen myyjien korkean iän ja terveydentilan sekä kaiken sen, mitä kantelukirjelmässä on esitetty myyjien olosuhteista ja sovintohalusta, katson, että takavarikkohakemuksen jättämiseen ilman edellä käypää ilmoitusta ei ole ollut asiallista tarvetta päämiehen etujen valvomiseksi tai että takavarikkohakemuksen vireillepanemisen siirtäminen olisi saattanut aiheuttaa päämiehelle oikeudenmenetyksen tai muuta vahinkoa. NN ei ole voinut esittää muutakaan erityistä syytä menettelynsä. Katson myös, että perusteeksi ei riitä se, että NN on todennut, ettei hänellä ollut syytä epäillä päämiehen kertomia seikkoja. Nämä seikat ja asianajajana tekemänsä arvion asialliset perusteet poikkeukselliseen menettelyyn NN:n olisi tullut esittää kurinpitoprosessissa.

MUUTOKSENHAKUVAATIMUS

Asianajajista annetun lain 7 §:n 2 momentin ja 10 §:n 2 momentin (197/1992) säännöksiin viitaten pyydän kunnioittavasti, että Hovioikeus, kumoten kysymyksessä olevan Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunnan päätöksen NN:n osalta ja määräisi asianajaja NN:lle kurinpidolliseksi seuraamukseksi huomautuksen päätöksen 3-kohdan menettelyn osalta. Hovioikeuden ratkaisua ei saatu vielä kertomusvuonna.

8.3.5 Muita toimenpiteitä

Asianajotoimistossa toimitettua kotietsintää ja omaisuuden takavarikointia koskevassa kanteluratkaisussa apulaisoikeuskansleri totesi, ettei avustajan todistamiskiellon laajuutta koskevien pakkokeinolain, oikeudenkäymiskaaren ja asianajajalain säännösten keskinäinen suhde ole täysin selvä. Apulaisoikeuskansleri piti epäselvää tilannetta ongelmallisena, koska avustajan todistamiskiellon tarkoituksena on avustajan ja hänen päämiehensä luottamussuhteen kunnioittaminen. Apulaisoikeuskansleri katsoi myös, ettei asianajotoimistossa toimitettavaa kotietsintää ole pakkokeinolaissa säännelty Euroopan ihmisoikeussopimuksessa edellytetyllä täsmällisyydellä. Ks. myös kohdat 3.4, s. 56 ja 5.3.1, s. 79 (22/21/00 ja 127/1/00).

8.4 Julkiset oikeusavustajat

Valtion oikeusaputoimistoista annettu laki on (258/2002) on tullut voimaan 1.6.2002. Oikeusapu on luonteeltaan asianajopalvelua ja tavoitteena on, että toiminta täyttää asianajotoiminnalle asetettavat vaatimukset. Julkisen oikeusavustajan tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa ja hän on tältä osin Suomen Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvonnan alaisena (L valtion oikeusaputoimistoista 6 §). Julkiset oikeusavustajat ovat valtion virkamiehiä ja tällä perusteella oikeuskanslerin yleisen laillisuusvalvonnan alaisia. Tähän valvontaan kuuluvat kanteluasiat ratkaistaan tavallisessa järjestyksessä oikeuskanslerinvirastossa.

8.5 Tilastot

Suomen Asianajajaliiton käsittelemät kurinpitoasiat v. 2003

Kanteluita ja aloitteita				Määrätyt seuraamukset					
käsitely	tutkimatta/rauneet	hylätty	toimenpiteitä	liitosta erottaminen	julkinen varoitus	varoitus	huomautus	olisi ansainnut	
								tulla erotetuksi	varoituksen
207*)	3	128	72	1	1*)	32*)	32	3	3

*) käsitellyillä asioilla yhteisiä seuraamuksia

Suomen Asianajajaliiton hallituksen käsittelemät valvonta-asiat v. 2003

Kanteluita ja aloitteita	Siirretty kurinpitolautakunnan käsiteltäväksi	Ei ollut aihetta enempiin toimenpiteisiin
170	48	122

Oikeuskanslerin käsittelemät asiat v. 2003

Kanteluita	Kantelun kohteena		Kantelun aiheuttamat toimenpiteet						
	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	Siirretty Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi		Tutkimatta jätetyt		Ei ollut aihetta toimenpiteisiin		
			asianajaja	julkinen oikeusavustaja	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	
99	82	17	15	2	20	3		47	12

9 Eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja

9.1 Valtioneuvoston asetuksena annetun lääketaksan alennusten lainmukaisuus

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä 16.1.2003, dnro 1455/1/02 ym.

1 KANTELUKIRJOITUKSET

Suomen Apteekkariliitto ry on oikeuskanslerille 31.12.2002 osoitetussa kantelukirjoituksessa pyytänyt tutkimaan 11.12.2002 annetun lääketaksan vähvistamista koskevan valtioneuvoston asetuksen lainmukaisuuden. Samasta asiasta on saapunut myös 28:n apteekkarin samoja asioita koskevaa kantelukirjoitusta.

Suomen Apteekkariliiton kantelukirjoituksessa on katsottu, että 19.12.2002 annettu valtioneuvoston asetus lääketaksasta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n muuttamisesta on lääkelain 58 §:n vastainen ja että asetus on ristiriidassa perustuslain 80 §:n lainsäädäntövallan siirtämistä sekä 15 §:n omaisuuden suojaa koskevien määräysten kanssa.

Suomen Apteekkariliiton kantelukirjoituksessa on pyydetty oikeuskansleria käsittelemään kantelun erittäin kiireellisenä ja puuttumaan lainvastaisen tilanteen korjaamiseen mahdollisimman pian.

Lääketaksan mukaisia alennuksia koskevissa kaikkiaan 28:n yksityisen apteekkarin kantelukirjoituksessa esitettiin samat vaatimukset kuin Apteekkariliiton kantelukirjoituksessa.

2 HANKITUT ASIAKIRJAT JA SELVITYS

Läkelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista koskevan hallituksen esityksen HE 46/2002 vp lisäksi käytössä on ollut eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan lakiehdotuksesta 5.6.2002 antama mietintö StVM 14/2002 sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan sosiaali- ja

terveysvaliokunnalle 22.5.2002 antama lausunto PeVL 19/2002 vp. Lisäksi tänne on eduskunnasta hankittu nähtäväksi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle sekä perustuslakivaliokunnalle mainitussa asiassa annetut kirjalliset asiantuntijalausunnat.

Kantelujen tutkimiseksi käytettävissä ovat olleet myös lääketaksasta annettua valtioneuvoston asetusta koskeva valtioneuvoston esittelylista 11.12.2002 (STM/Järvinen) sekä sanotun asetuksen muuttamista koskeva esittelylista 19.12.2002 (STM/Kattelus) samoin kuin lääketaksaa koskevasta asetusluonnoksesta sosiaali- ja terveysministeriölle annetut 21 asiantuntijalausuntoa.

Sosiaali- ja terveysministeri Maija Perhon ja lääketaksa-asetuksen valmistelijana toimineen sosiaali- ja terveysministeriön hallitusneuvoksen Pekka Järvisen 9.1.2003 päivätystä selvityksestä ilmenevän tiedon mukaan edellä mainitun lausuntokierroksen jälkeen ministeriöstä oltiin yhteydessä Suomen Apteekkariliittoon lääketaksan 4 §:ään tehtävistä muutoksista. Saadun tiedon mukaan suullisissa neuvotteluissa Apteekkariliiton edustaja piti 4 §:ään ehdotettuja muutoksia asianmukaisina. Asetusteksti toimitettiin sähköpostilla hyvissä ajoin ennen valtioneuvoston esittelyä nähtäväksi Apteekkariliittoon. Juuri ennen valtioneuvoston esittelyä 11.12.2002 Apteekkariliitosta kuitenkin suullisesti ilmoitettiin, että veteraaneille annettavaan alennukseen sisältyi ongelma, koska se ”kohdistaisi alennukset pääosin sairausvakuutusjärjestelmään”. Ilmoituksen myöhäisen saapumisen takia esittelylistaa ei kuitenkaan poistettu valtioneuvostosta.

Valtioneuvosto antoi 11.12.2002 uuden asetuksen lääketaksasta (1087/2002). Sen 4 §:n 1 momentiksi otettiin säännös siinä luetelluille sotaveteraaniryhmille myönnettävästä 10 prosentin alennuksesta, mutta säännös kirjattiin asetukseen velvoittavaan muotoon (”tulee antaa”). Lääketaksa-asetuksen 4 §:n 2 momentissa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksille tapahtuvassa myynnissä myönnettävistä alennuksista.

Joulukuun 11 päivänä 2002 annetun lääketaksasetuksen 4 §:n 3 momentin mukaan muihin syihin perustuvat alennukset eivät ole sallittuja.

Suomen Apteekkariliitto oli sosiaali- ja terveysministeri Maija Perholle 12.12.2002 osoittamassaan kirjeessä todennut, että valtioneuvoston 11.12.2002 hyväksymässä asetuksessa lääketaksasta oli eräitä sellaisia periaatteellisia muutoksia, joiden seurauksena apteekki joutuu eräissä tapauksissa myymään lääkkeen alennusta saavalle sotaveteraanille hankintahintaa halvemmalla. Kirjeen mukaan kokonaan korvattavista lääkkeistä ei voi antaa 10 prosentin alennusta, koska alennus ei mene asiakkaalle, kuten asetuksen tarkoitus on, vaan Kansaneläkelaitokselle. Alemman erityiskorvausluokan (75 prosenttia) lääkkeistä vain neljännes alennuksesta menisi potilaalle ja kolmeneljäsosa meni Kansaneläkelaitokselle. Kirjeessä on liiton ehdotus asian hoitamiseksi tarvittavaksi lääketaksan 4 §:n uudeksi 2 momentiksi. Valtioneuvoston vahvistaman lääketaksa-asetuksen sotaveteraanialennusta koskevaan 4 §:n 1 momenttiin Apteekkariliiton kirjeessä ei puututtu.

Sen jälkeen kun lääketaksaa koskeva esittelylista oli jaettu valtioneuvoston yleisistuntoon (19.12.2002 STM/Kattelus), sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho oli eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuultavana nimenomaan lääkkeiden hinnoista annettavista alennuksista. Kuulemisen yhteydessä valiokunta esitti kantanaan, että eduskunnassa tehdyn lääkelain 58 §:n sanamuodon täsmentämisen tarkoituksena ei ollut kieltää alennusten antamista. Sosiaali- ja terveysvaliokunta oli toimittanut asiaa koskevan kannanottonsa kirjallisena 18.12.2002 ministeriön. Siinä valiokunta katsoi, että ”lääketaksasta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n 3 momentti, jossa on kielletty muihin syihin perustuvat alennukset lääkkeiden hinnoista, tulisi poistaa pykälästä”.

Valtioneuvoston esittelyssä 19.12.2002 lääketaksaa koskevan valtioneuvoston asetuksen 4 §:ään tehtiin Suomen Apteekkariliiton kirjeen mukainen täsmennys (2 momentti). Samalla lääketaksa-asetuksen 4 §:n 3 momentista poistettiin kieltö muiden kuin 4 §:n 1 momentin mukaisten alennusten myöntämiseen. Sen tilalle asetuksen 4 §:n 4 momentiksi otettiin säännös apteekkien mahdollisuudesta antaa kanta-asiakasalennuksia. Tämä muutos esittelylistan asetusehdotukseen tehtiin esittelypäivänä 19.12.2002 jaetulla korjauslistalla (vrt, mitä edellisessä kappaleessa on lausuttu ministerin kuulemisesta valiokunnassa ja sen kirjeessä).

3 RATKAISU

3.1 Sovellettavat säännökset ja niiden valmisteluasiakirjat

Valtioneuvoston asetus lääketaksasta (1087/2002) on annettu lääkelain (395/1987) 58 §:n nojalla, sellaisena kuin se on laissa 700/2002. Tämä laki perustui hallituksen esitykseen nro 46/2002 vp. Hallituksen esityksen mukainen ehdotus lääkelain 58 §:n 1 momentiksi oli seuraava:

”Lääkkeen vähittäismyyntihinta määräytyy valtioneuvoston asetuksella säädettävän lääketaksan perusteella”.

Läkelain 58 §:n 1 momentin aikaisemman sanamuodon mukaan lääkkeitä apteekista, sivuapteekista ja lääkekaapista myytäessä on noudatettava lääketaksaa, jonka valtioneuvosto vahvistaa. Läkelain 58 §:n muutosta koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että lainmuutoksen tarkoituksena on ollut täsmentää lakia siten, että lääketaksasta säädettäisiin jatkossa valtioneuvoston asetuksella. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen (s. 14) mukaan ”muilta osin säännös on tarkoitus säilyttää sisällöllisesti ennallaan. Lääketaksan mukaan lääkkeen myyntihinta pohjautuu lääkkeen ostohintaan (tukkuhintaan), josta taksassa olevien säännösten mukaisesti lasketaan myyntihinta.”

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 19/2002 vp) on lain nojalla annettavia alemmanasteisia säännöksiä koskevien norminantovaltuuksien osalta kiinnittänyt huomiota perustuslain 80 §:ssä edellytetyyn lailla säätämisen vaatimukseen (mm. yksilön velvollisuuksien perusteet) ja lainkohdan mukaisesti annettavilta alemmanasteisilta säännöksiltä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Lääkkeen vähittäismyyntin määräytymistä koskevan lääkelain 58 §:n osalta perustuslakivaliokunta totesi, että lääketaksan mukainen hintasääntely kohdistuu perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Lakiehdotukseen tuli sen vuoksi valiokunnan kannan mukaan lisätä riittävän tarkat säännökset lääkkeen vähittäismyyntihinnan määräytymisen perusteista.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota eräisiin perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattua elinkeinonvapautta sivuaviin lääkelain säännöksiin. Lääkelain 58 §:ää ei ole valiokunnan mietinnössä tältä kannalta erikseen mainittu, mutta kaksi valio-

kunnassa kuultavina olleista asiantuntijoista (Pohjalainen, Mäenpää) ovat todenneet, että lääkelain 58 §:llä on kytkentä myös elinkeinonvapauteen.

Eräissä perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnoissa on todettu lääkelain muutosesitysten perusteluihin kirjattu seikka, että tarkoituksena ei ollut muuttaa aikaisemman lain mukaisia oikeuserusteita, vaan ”nostaa osa sääntelystä lain tasolle”. Niin ikään kaksi asiantuntijaa (Eerola, Mäenpää) pitivät asianmukaisena, että lääkkeen hinnan määräytymistä koskevat yleiset säännökset otettaisiin lakiin.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on hallituksen esitykseen sisältyneistä lakiehdotuksista antamassaan mietinnössä (StVM 14/2002 vp) viitannut perustuslakivaliokunnan asiasta antamaan edellä mainittuun lausuntoon. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön mukaan ennen lainmuutosta voimassa olleen lääkelain 58 §:n sanamuodosta ei voi suoraan johtaa velvoitetta lääkkeiden samanhintaisuuteen ottaen huomioon myös sen, että lääketaksassa on säädetty enimmäishinta, jota ei saa ylittää. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lääkkeiden hinnat olivat samat kaikissa apteekeissa. Samanhintaisuudelle on valiokunnan mukaan esitettävissä useita perusteita kuten lääkehuollon verrattavuus sosiaaliturvan samantasoisuuteen koko maassa väestön yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Lääkkeiden hintakilpailu saattaa valiokunnan käsityksen mukaan myös johtaa lääkkeiden tarpeettoman käytön lisääntymiseen. Lääkkeiden hintoja koskevan mietintöjakson päätteeksi valiokunta totesi, että ”lääkkeiden samanhintaisuuden tarkoituksenmukaisuuteen on syytä perehtyä tarkemmin ja selvittää laajemminkin taloudellisen kilpailun hyväksikäytön mahdollisuuksia lääkealan lainsäädäntöä arvioitaessa”.

Läkelain 58 §:ää eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti täsmennettäväksi perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti niin, että lääkkeen vähittäismyyntihintana on käytettävä valtioneuvoston asetuksella säädettävän lääketaksan mukaista hintaa. Tämä merkitsi sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön mukaan sitä, että lääkkeiden hinnat ovat kaikissa apteekeissa samat. Lisäksi valiokunta ehdotti lääkelain 58 §:n 1 momenttiin lisättäväksi säännökset vähittäismyyntihinnan laskemisen perusteista niin ikään perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisesti.

Kantelukirjoituksessa viitatus lääkelain 58 §:n muutoksen (laissa 700/2002) perusteluissa on todettu, että lainmuutoksen tarkoituksena ei

ole ollut muuttaa lääkkeiden hinnanhavvistusjärjestelmää. Tämän vuoksi voidaan lääkkeiden hinnanhavvistusjärjestelmää koskevasta aikaisemmasta lainsäädännöstä todeta seuraavaa:

Edelleenkin noudatettava lääkkeiden vähittäismyyntihintojen vahvistusjärjestelmä säädettiin 1.1.1988 voimaan tullessa lääkelaisissa (395/1987). Myös sen 58 §:ssä edellytettiin, että lääkkeen vähittäismyyntihinnan määrittelyssä oli noudatettava valtioneuvoston vahvistamaa lääketaksaa. Läkelain 58 §:n alkuperäisen säännöksen perustelujen (HE 87/1986 vp) mukaan lääkkeiden hintojen tulee olla maan kaikissa apteekeissa samat. Lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä eduskunnan talousvaliokunta (TaVM 13/1986 vp) ei käsitellyt lääketaksaa koskevia asioita.

3.2 Asian arviointia

3.2.1 Lääkkeiden hinnanhavvistusmenettelyn perusteista

Lääkkeiden vähittäismyyntihintojen määrittely on vakiintuneesti perustunut lain nojalla annettuun viranomaisen vahvistamaan lääketaksaan. Nykyisin sovellettavan lääkkeiden vähittäismyyntihintojen hinnanhavvistusmenettelyn oikeudelliset perusteet ovat 1.1.1988 voimaan tullessa lääkelaisissa. Lääkkeiden hinnanhavvistusmenettelyn ja monien muiden lääkelaisissa säädettyjen muun muassa lääkkeiden valmistusta, maahantuontia, myyntilupaa ja lääkkeiden vähittäismyyntiä koskevien säännösten perustana ovat korostetusti lääketurvallisuuden sekä tehokkaan ja toimivan lääkkeidenjakeluverkoston ylläpidon vaatimukset. Lääkelakia koskevan hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan lakiehdotuksen tavoitteena on ollut uudistaa aikaisempi vanhentunut lainsäädäntö siten, että ”maassa edelleenkin voidaan saada tehokkaita ja turvallisia lääkkeitä kohtuullisilla kustannuksilla.” Lääkelaila on pyritty myös entisestään lisäämään lääkkeiden käytön turvallisuutta, lääkkeiden jakelujärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta, lääkkeiden ennakkovalvonnan tehokkuutta sekä selkiyttämään viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita.

Lääkkeiden vähittäismyyntihintojen hinnanhavvistusmenettely on alisteinen lääkelain mainituille perustavoitteille. Lääkkeiden vähittäismyyntihintojen viranomaistoimin tapahtuvassa hinnanhavvistuksessa on kysymys erityisesti lääkkeitä myyvien elinkeinonharjoittajien

eli apteekkien ja lääkkeitä ostavien potilaiden ja muiden asiakkaiden välisestä suhteesta. Viranomaistoimin vahvistettavassa lääkehinnoittelussa kysymys ei ole niinkään lääkkeitä myyvien ja luvanvaraista apteekkielinkeinoa harjoittavien apteekkien välisistä suhteista. Lääkäriin määräämiä tai muita terveyden- tai sairaudenhoitoon tarkoitettuja lääkevalmisteita ostavien asiakkaiden kannalta keskeistä on, että myös lääkkeiden hinnoittelu on tapahtunut lääkelain perustavoitteiden mukaisesti. Tämä tarkoittaa toisaalta sitä, että lääkkeiden hinnat eivät saa alueellisin, kilpailullisin tai muullakaan perusteella ylittää viranomaisen lääketaksassa vahvistamaa hintaa. Tämä periaate turvaa kaikille kansalaisille mahdollisuuden saada lääkkeensä asuinpaikasta ja muista olosuhteista riippumatta samanlaisin perustein. Toisaalta kysymys on siitä, että lääkkeiden vähittäismyyntihintoja ei voida myöskään alentaa ainakaan lääkelain perustavoitteisiin nähden vierain tai toisarvoisin, kuten kilpailullisin perustein. Tämän mukaisesti muun muassa erilaiset ostettavien lääkkeiden määrään, tuotteiden uutuuteen, uuden liiketoiminnan aloittamiseen liittyvät ja muut kampanjatyypiset lähinnä lääkkeiden markkinointitarkoituksessa toteutettavat alennukset ovat kiellettyjä.

3.2.2 Lääkkeiden vähittäishinnoista myönnettävistä alennuksista

Siitä periaatteesta että lääketaksan mukaista enimmäishintaa ei saada ylittää, on vakiintuneesti oltu yhtä mieltä. Kysymys lääkkeiden vähittäismyyntihinnoista lääkelain perustavoitteiden kannalta hyväksyttävien perustein myönnettävistä alennuksista on sen sijaan aiheuttanut epä tietoisuutta ja eriäviä tulkintoja.

Lääkkeiden vähittäismyyntihintojen perussäännös, lääkelain 58 §:n ensimmäinen virke on ollut lääkelain voimaantulosta lähtien samansisältöinen: Lääkkeitä ... myydessä on noudatettava lääketaksaa. Vuoden 2003 alusta voimaan tullut lain 58 §:n tarkennus (... vähittäismyyntihintana on käytettävä valtioneuvoston asetuksella säädettävän lääketaksan mukaista hintaa) ei merkinnyt sisällöllistä muutosta tässä suhteessa. Lainmuutoksessa kysymys oli ainoastaan asetuksenantovaltuutta koskevasta perustuslain 80 §:stä johtuvasta tarkennuksesta. Ennen vuoden 2003 alusta voimaan tullutta uutta lääketaksaa voimassa olleissa lääketaksoissa (mm. valtioneuvoston asetus 844/2001) todettiin, että lääkelain mukaisten lääkevalmisteiden vähittäis-

hintaa ei saa ylittää lääketaksan mukaista hintaa. Lääkelain muutosten tai vuoden 2003 alusta voimaan tulleen lääketaksaa koskevan valtioneuvoston asetuksen (1087/2002) valmisteluasiakirjoissa ei ole viitattu siihen, että lääketaksan alku säännöksen mainitun sanamuodon tarkennuksen tarkoituksena olisi ollut tehdä myös sisällöllinen muutos tässä suhteessa. Päin vastoin, lääkelain 58 §:n muutosten yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 46/2002 vp) on nimenomaisesti todettu, että valtioneuvoston asetuksen antamisvaltuutta koskevan tarkennusta lukuun ottamatta säännös oli tarkoitus säilyttää sisällöllisesti ennallaan.

Edellä olevan perusteella katson, että perustuslain 80 §:ssä säädettyihin asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeviin uusiin ja aikaisempaa hallitusmuotoa tiukempiin vaatimuksiin liittynyt lääkelain muutos ei ole merkinnyt sitä, että tarkoitus olisi ollut samalla muuttaa lääkkeiden vähittäismyyntin hinnoittelun vakiintuneita periaatteita. Lääkelailta tai sen perusteella annetulla muulla säännöksellä ei ole säädetty ehdotonta kieltä myöntää lääkkeiden vähittäismyyntihinnoista alennuksia millään perusteella.

Erityisesti uuden lääketaksan valmistelua koskevasta Kansaneläkelaitoksen lausunnosta sosiaali- ja terveysministeriölle 21.11.2002 ilmenee, että erilaisten alennusten myöntäminen asiakkaalle on ollut apteekissa monivuotinen vakiintunut käytäntö, ja jo ennen alennusmahdollisuudesta säätämistä alennusten taloudellinen vaikutus on ollut apteekkien tulojen sekä Kansaneläkelaitoksen ja apteekkisektorin välisten lääkekorvausten kannalta merkittävää. Kansaneläkelaitos on pyynnöstäni antanut asiasta tarkempia tietoja.

Tähän asti myönnetty alennukset lääkkeiden vähittäismyyntihinnoista ovat perustuneet pelkästään apteekki- ja asiakaskohtaiseen alennuskäytäntöön. Kuten edellä on todettu, apteekkien alennusten myöntämismahdollisuuteen sinänsä ei ole ollut tarkoitus lääkelain muutoksen yhteydessä puuttua. Uuden lääketaksan antamisen yhteydessä myös lääkelainsäädännöstä vastaava eduskunnan erityisvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta oli kantanaan nimenomaisesti ilmoittanut, että lääkelain 58 §:n asetuksenantovaltuuden tarkentamista koskevan muutoksen yhteydessä tarkoituksena ei ollut kieltää alennusten antamista.

Aikaisempi apteekkien omaan harkintaan perustunut alennuskäytäntö on mielestäni ollut kansalaisten yhdenvertaista kohtelua koskevan

vaatimuksen kannalta ongelmallinen. Yhdenvertaisuusongelma on koskenut ensinnäkin alennusten piiriin kuuluvia ryhmiä mutta myös johonkin ryhmään kuuluvia yksittäisiä asiakkaita. Tältä kannalta on ollut perusteltua, että lääketaksaan on otettu säännöksiä lääkkeiden vähittäismyyntihinnoista myönnettävistä alennuksista. Laajan lausuntopyynnön kohteena olleen lääketaksaluonnoksen (4.11.2002) 4 §:ssä ollut alennuksenantomahdollisuus ("voi myöntää ... sosiaalisin perustein määrittelemälleen asiakasryhmälle, kuten...) on kuitenkin ollut hyvin avoin ja väljä ja se olisi ollut omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä ja eriäviä tulkintoja apteekkien soveltamiskäytännössä. Voidaan todeta, että tällainen valtioneuvoston asetuksen säännös ei olisi läpäissyt oikeuskanslerinvirastossa suoritettavaa valtioneuvoston esittelylistojen tarkastusta ja säännökseen olisi edellytetty muutoksia.

Valtioneuvoston 11.12.2002 hyväksymän lääketaksan (1087/2002) (samoin tältä osin 19.12.2002 tarkennettu lääketaksa) 4 §:n säännös ("tulee antaa") on säännöksen soveltamiskäytännöltä edellytettävän yhdenmukaisuuden kannalta selkeämpi. Oikeuskanslerinviraston listatarkastuksessa säännökseen kiinnitettiin kuitenkin huomiota perustuslain 6 §:ssä perusoikeudeksi säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Kysymys oli siitä, merkitsikö lääketaksa-asetuksen 4 §:ssä säädettäville Suomen sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleille henkilöille myönnettävät alennukset sitä, että terveydentilan, vammaisuuden tai muun vastaavan henkilöön liittyvän syyn perusteella samassa asemassa olevat henkilöt joutuivat lääkkeiden hintojen osalta asetuksen 4 §:ssä lueteltuihin henkilöryhmiin nähden eriarvoiseen asemaan. Valtioneuvostossa 11.12.2002 esiteltyä lääketaksaa koskevassa listatarkastuksessa katsottiin, että lääketaksa-asetuksen 4 §:n mukaiselle alennussäännökselle oli perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut hyväksyttävät perusteet. Sotiin liittyvissä tehtävissä todistettavasti palvelleilla henkilöillä on sellainen arvostukseen perustuva erityisasema, joka on ollut aiheena eräisiin muihinkin etuuksiin esimerkiksi kunnallisissa palveluissa.

3.2.3 Erityisesti kanta-asiakasalennuksista

Valtioneuvostossa 19.12.2002 sairausvakuutuslain lääkekorvaussäännösten takia lääketaksa-asetukseen tehtyjen muutosten yhteydessä asetuksen 4 §:ään lisätty mahdollisuus myöntää kanta-asiakasalennuksia perustui edellä mainit-

tuun lääketaksa-asiaa koskevaan sosiaali- ja terveysministerin kuulemiseen eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnassa sekä valiokunnan asiasta ministeriölle lähettämään kirjeeseen. Kuten aikaisemmin on todettu, myös tämän alennuksen osalta kysymys on vakiintuneen käytännön jatkamismahdollisuudesta. Säännös on asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta jossain määrin pulmallisempi kuin veteraaneille myönnettävät alennukset. Alennuksen myöntäminen perustuu ensinnäkin apteekki- ja asiakaskohtaiseen harkintaan. Apteekki- ja asiakaskohtainen harkintamahdollisuus jo sinänsä on omiaan johtamaan epäyhtenäisyyteen soveltamiskäytännössä. Saattaa olla myös niin, että liikevaihdon tai muutoin erilaisessa asemassa olevilla apteekeilla on käytännössä erilaiset mahdollisuudet myöntää kanta-asiakasalennuksia.

Erityisesti asiakkaille myönnettäviä kanta-asiakasalennuksia on syytä tarkastella edellä mainittujen lääkelainsäädännön perustavoitteiden valossa. Kanta-asiakasalennusten myöntäminen ei saadun tiedon mukaan liity lääkkeiden myyntiin tai asiakkaan kannalta lääkkeiden käytön perusteettomaan ja tarpeettomaan lisäämiseen, vaan menettelylle on ollut lääkelainsäädännön perustavoitteiden mukaiset hyväksyttävät syyt. Kanta-asiakasalennusmenettelyyn liittyminen on ensinnäkin perustunut apteekin ja asiakkaan molemminpuoliseen suostumukseen, jossa asiakas on keskittänyt lääketoimintansa apteekkiin ja tämän vuoksi apteekki on suostunut myöntämään lääkeostoista asiakkaalle alennusta. Lääkelainsäädännön perustavoitteiden valossa kysymys on ollut lääketurvallisuuden edistämistä ja siitä, että asiakkaan lääkehuollosta vastaava apteekki on paremmin voinut seurata asiakkaansa lääkemääräysten mukaista ja muuta lääkkeiden käyttöä. Menettely on osaltaan voinut edistää lääkkeiden säännösten mukaista, sairauden- ja terveydenhoidollisesti perusteltua ja myös taloudellisesti järkevää käyttöä. Kysymys on ollut luvanvaraista elinkeinoa harjoittavan apteekin mahdollisuuksista menetellä liiketoiminnassaan tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla niin, että menettely ei samalla ole asiakkaan suojaksi säädettyjen velvoittavien säännösten tai lääkehuollosta annettujen säännösten yleisten tavoitteiden vastaista. Kysymys on siten ollut myös perustuslain 18 §:ssä perusoikeudeksi säädetystä elinkeinonvapaudesta.

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnan kirje 18.12.2002 sosiaali- ja terveysministeriölle osoittaa mielestäni, ettei lääkkeiden samahintaisuuden periaatteen haluttu estävän jatkamasta

lääkkeiden alennusten käytäntöä. Uusi lääketaksa-asetus saattaa sotiin liittyneissä tehtävissä palveluiden osalta alennukset yhdenmukaisiksi koko maassa. Kanta-asiakasalennukset ovat tältä kannalta ongelmallisemmat, koska niissä, ohjeistuksesta ja käytännöstä huolimatta, apteekkikohtaisten eroavaisuuksien esiintymistä ei ole poissuljettu. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kirje sekä kanta-asiakasalennusten käytännöstä saatu selvitys kuitenkin antaa perusteet johtopäätökselle, ettei voimaan saatetulle lääketaksalle ole oikeudellisia esteitä. Kanta-asiakasalennusten ehtojen tarkentaminen on mahdollista esimerkiksi siinä selvityksessä taloudellisen kilpailun hyväksikäytön mahdollisuuksista lääkealan lainsäädäntöä uudelleen arvioitaessa, mihin sosiaali- ja terveysvaliokunta mietinnössään (s. 3) viittaa.

Edellä olevan perusteella katson, että lääketaksa-asetuksen 4 §:n 4 momentiksi 19.12.2002 tapahtuneessa valtioneuvoston esittelystä lisätyä mahdollisuutta myöntää kanta-asiakasalennuksia ei ole pidettävä lainvastaisena. Totean vielä, että jos kanta-asiakasalennusten myöntämistä olisi pidettävä lainvastaisena, olisi jo aikaisempi pitkäaikaiseen käytäntöön perustunut kanta-asiakasalennusten myöntäminen ollut lainvastaista ja valvontaviranomaisten olisi pitänyt asiaan valvontatoiminnassaan puuttua. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut, vaan muun muassa Kansaneläkelaitos on antanut hyvinkin tarkkoja apteekkien myöntämiä alennuksia koskevia ohjeita sairausvakuutuslaissa säädetyn lääkekorvausmenettelyn kannalta.

3.2.4 Lääkealennusten suhde omaisuuden suojaan

Suomen Apteekkariliiton ja varsinkin oikeuskanslerille lähetettyjen yksityisten apteekkarien kanteluissa on viitattu perustuslain 15 §:ssä perusoikeutena turvattuun omaisuuden suojaan. Kantelukirjoituksissa on katsottu, että kysymys on perustuslain 15 §:n tarkoittaman omaisuussuojan vastaisesta tulonsiirrosta apteekkeilta lääketaksa-asetuksen 4 §:n 1 momentissa tarkoitetuille väestöryhmille. Totean, että perustuslain 2 luvun mukaisia perusoikeuksia koskeva suoja on voimassa myös lain tasolla annettavia perusoikeusrajoituksia vastaan. Näin tarkasteltuna kysymys olisi siitä, voitaisiinko velvoittaa vaan säännökseen perustuvaa alennusta apteekin jollekin asiakasryhmälle säätää edes eduskunnan säätämällä lailla. Tarkasteltaviksi tulisi

vat tällöin perustuslain ja aikaisemman hallitusmuodon mukaisia perusoikeussäännöksiä koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa, oikeustieteellisessä kirjallisuudessa sekä tuomioistuimien ja hallintoviranomaisten soveltamiskäytännössä vakiintuneet yleiset perusoikeuksien rajoitus-edellytykset.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 19/2002 vp johdosta lääkelain 58 §:n 1 momenttiin tehty lisäys lääkkeen vähittäismyyntihinnan määräytymisen perusteista on samansisältöinen kuin lääkelain valmisteluasiakirjoihin kirjattu ja lääkelain voimassaoloajan noudatettu lääkkeiden vähittäismyyntihintojen määräytymisen peruste (lääkkeen ostohinta/tukkuhinta, sen perusteella laskettava marginaali ja liikevaihto-/arvonlisävero). Lääkevalmisteen tukkuhinta ja arvonlisävero ovat sellaisia lääkkeen vähittäismyyntihintaan vaikuttavia tekijöitä, joihin ei lääketaksan vahvistamisen yhteydessä voida vaikuttaa. Lääketaksan asiallisen sisällön sekä samalla myös lääkkeiden vähittäismyyntihintojen ja lääkkeitä myyvien apteekkien lääkemyynnistä saamien tulojen kannalta on näin ratkaisevaa lääketaksa-asetuksen 1 §:ssä säädetty, ja asetuksen muutoksella niin ikään usein tarkistettu, marginaali (myyntikate). Se on myös Suomessa perustunut degressiiviseen asteikkoon, jossa lääkkeestä saatava myyntikate on hintaan suhteutettuna suurin silloin kun ostohinta on pienin. Ostohinnan mukaan määräytyvän kertoimen lisäksi vähittäismyyntihintaan on vaikuttanut lääketaksasta ilmenevä niin ikään ostohinnan suuruuden mukaisesti määräytyvä kiinteä erä.

Läkelainsäädännön ja siihen olennaisesti liittyvän lääketaksan yhtenä tehtävänä on luoda perusta lääkkeiden asianmukaiselle käytölle ja apteekkitoiminnalle koko maassa yhtäältä siten, että yritystoimintaan kuuluvia kilpailukeinoja ei voida lääkekaupassa käyttää, mutta ei myöskään kohdata yritystoiminnalle ominaisia taloudellisia riskejä, sekä toisaalta niin, että jokaisen apteekin toiminnan taloudelliset edellytykset pyritään turvaamaan.

Läkelain 58 §:n muutoksen eduskuntakäsittelyssä tehdyn täsmennyksen jälkeenkin lääkkeen vähittäismyyntihinta ratkaisevalla tavalla määräytyy valtioneuvoston asetuksessa määriteltävän marginaalin (myyntikate) perusteella. Jo lääkelain säätämistä koskeneen hallituksen esityksen (HE 87/1986 vp) 58 §:n erityisperusteissa on todettu, että lääketaksan perusteella määräytyy osin myös apteekkiliikkeen harjoittamisen kannattavuus. Marginaalin suuruus ja

muut lääketaksan perusteella lääkkeiden vähittäismyyntihintoihin ja samalla apteekkien saamien lääketulojen määrään vaikuttavat tekijät ovat perustuneet asian valtioneuvostolle valmistelevan sosiaali- ja terveysministeriön sekä lääkehuoltoalan etujärjestöjen välisiin neuvotteluihin ja asiantuntijatietoihin. Tällöin ovat sotiin liittyvissä tehtävissä palvelleille myönnettävät alennukset olleet tiedossa. Kanta-asiakasalennusten tukena taas on eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan yleisnäkemyks alennusmahdollisuuksien säilyttämisestä.

Lääketaksa muodostaa kokonaisuuden, jonka perusteella lääkkeiden vähittäismyynnin hinnat ja toisaalta apteekkien lääkemyynnin perusteella määräytyvät tulot määräytyvät. Jos aikaisemmin käytännön perusteella tai vuoden 2003 alusta lääketaksa-asetuksen perusteella myönnettävistä alennuksista asiakkaille luovuttaisiin, syntyisi samalla tarve myös valtioneuvoston asetuksella annettavassa lääketaksassa säädettyjen hintamarginaalien tarkistamiseen siten, että poistuneiden asiakasalennusten vaikutus otettaisiin apteekkien marginaaleissa asianmukaisesti huomioon. Tällöin tietyille erityisryhmille myönnettujen lääkealennusten vaikutukset kohdistuisivat lääkkeiden vähittäismyyntihinnoissa tasaisesti kaikkiin lääkkeiden ostajiin.

Edellä olevaan viitaten, katson, että vuoden 2003 alusta voimaan tulleen lääketaksaa koskevan valtioneuvoston asetuksen 4 §:n säännökset lääkkeiden vähittäismyyntihinnoista myönnettävistä alennuksista eivät ole merkinneet sellaista puuttumista perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan, joka tässä yhteydessä edellyttäisi oikeuskanslerin toimenpiteitä.

3.2.5 Yhteenvedo

Edellä olen todennut, että lääketaksaa koskevan valtioneuvoston asetuksen 4 §:n 4 momentin säännös apteekkien mahdollisuudesta antaa kanta-asiakasalennuksia on ongelmallinen erityisesti lääkkeitä ostavien asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Kysymys on kuitenkin ollut apteekkien vakiintuneesti noudattaman aikaisemman käytännön kirjaamisesta asetukseen ja säännöksen lisääminen on tapahtunut edellä tarkemmin kerrottuihin lainsäädäntövaiheisiin liittyen. Kysymys ei ole ollut lääketaksa-asetuksen valmistelusta tai esittelystä vastuussa olleen sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehen virheellisestä menettelystä. Apteekkien kanta-asiakasalennusten myöntämisen taustalla olevat lää-

keturvallisuuteen liittyvät näkökohdat huomioon ottaen ja koska kanta-asiakasalennuksen myöntäminen on perustunut asiakkaan ja aptekin väliseen yhteisymmärrykseen, kantelukirjoitusten yhteydessä ei ole ilmennyt sellaisia oikeudellisia perusteita, joiden vuoksi oikeuskanslerin tulisi esittää lääketaksa-asetuksen välitöntä muuttamista ja samalla kanta-asiakasalennusten poistamista.

Edellä olevaan viitaten Suomen Apteekkariitto ry:n ja yksityisten apteekkarien oikeuskanslerille tekemät kantelut eivät ole aiheuttaneet puoleltani enempiä toimenpiteitä. Jäljennöksen päätöksestäni lähetän sosiaali- ja terveysministeriölle sekä eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle tiedoksi siitä, mitä asiassa kertynyt selvitys osoittaa sekä mitä olen sen perusteella lausunut.

9.2 Syyttäjän kuuleminen käsiteltäessä asianomistajan itse nostamaa syytettä

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 10.6.2003, dnro 645/1/02

1 ASIAN VIREILLETULO

Kantelija arvosteli oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa Helsingin hovioikeuden menettelyä asianomistajan itse nostaman syytteen käsittelemisessä.

Kantelija katsoi, että hovioikeus oli menetellyt virheellisesti hylätessään 13.12.2001 asiassa E 00/3767 antamallaan tuomiolla kantelijan yhdessä erään yhtiön kanssa tekemissä haastehakemuksissa esitetyt syytteet eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian esittelijän tuomitsemisesta virkarikoksista, vaikka sama asia on hovioikeuden tietien ollut tuolloin valtakunnansyyttäjänvirastossa tutkittavana. Kantelija korosti sitä, että *"kerran hylättyä rikosjuttua ei voida enää uudelleen ottaa tuomioistuimen käsiteltäväksi"* ja että valtakunnansyyttäjänvirasto *"saattaa näin ollen olla täysin turhaan tutkimassa juttua, josta syytetä ei virasto voi kuitenkaan nostaa"*.

2 TAPAHTUMATIETOJA

Helsingin hovioikeus katsoi 13.12.2001 asiassa antamassaan tuomiossa, että kantelijan yhdes-

sä erään yhtiön kanssa esittämät eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian esittelijään kohdistuvat syytteet on selvästi perusteettomina hylättävä. Hovioikeus totesi, että *”koska asianomistajalla on itsenäinen syyteoikeus virkarikosasiassa, asia on ratkaistava hovioikeudessa riippumatta kantajien valtakunnansyyttäjälle tekemästä syyttämispyyntöstä”*.

3 HANKITTU SELVITYS

Helsingin hovioikeuden presidentti toimitti ratkaisun tekemiseen osallistuneiden jäsenten ja esittelijän selvityksen. Sen mukaan syytteen nostaneet asianomistajat olivat 16.10.2001 hovioikeuteen saapuneessa kirjeessään ilmoittaneet lähettäneensä 24.9.2001 valtakunnansyyttäjänvirastoon kyseistä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian esittelijää koskevan syytepyynnön. Kirjeen lähettäjät olivat samalla pyytäneet, ettei hovioikeus ratkaise asiaa ennen kuin valtakunnansyyttäjä on tehnyt ratkaisunsa mahdollisesta syyttämisestä. Selvityksessä hovioikeus perusteli menettelyään mm. sillä, että *”oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun 5 §:n mukaan tuomioistuimen tulee haastetta antamatta heti hylätä selvästi perusteeton vaatimus. Säännöksellä on tarkoitettu lopettaa selvästi perusteettoman vaatimuksen käsittely heti alkuunsa. Tästä on katsottava johtuvan, että virallisen syyttäjänkään kuuleminen asianomistajan selvästi perusteettomasta vaatimuksesta ei ole tarpeen. Selvä perusteettomuus ei voi muuksi muuttua virallisen syyttäjän kuulemisella. Siksi myöskään oikeusvoimakysymyksellä ei tässä ole merkitystä asianomistajan oikeussuojan kannalta”*.

4 RATKAISU

Kysymyksenasettelu

Asiassa on kysymys sekä vireillä olevan syyttäjän harkinnan vaikutuksesta asianomistajan itse nostaman syytteen käsittelyyn tuomioistuimessa että ylipäänsä tuomioistuimen velvollisuudesta kuulla syyttäjää silloin kun asianomistaja käyttää perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaista oikeutta vaatia rangaistusta virkamiehelle (ilman että sama asia on jo ollut syyttäjän harkittavana). Asialla on näin tätä yksittäistä pausta yleisempääkin periaatteellista merkitystä.

Syyteoikeuden järjestäminen

Ennen 1.10.1997 voimaan tullutta oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia asianomistajalla oli rinnakkainen syyteoikeus virallisen syyttäjän kanssa. Asianomistaja saattoi itsenäisesti nostaa syytteen paitsi asianomistajarikoksissa, myös virallisen syytteen alaisissa rikoksissa. Vaikka asianomistajan syyteoikeuden käyttäminen edes virallisen syytteen alaisissa rikoksissa ei edellyttänyt minkäänlaista kannanottoa syyttäjältä, tuli julkista etua rikosasioissa valvovalle syyttäjälle kuitenkin varata tilaisuus tulla kuulluksi aina silloin kun asianomistaja käytti tätä itsenäistä syyteoikeuttaan.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain yhtenä tavoitteena oli *syyttäjän aseman vahvistaminen* rikosprosessissa. Syyteoikeuden järjestelyn osalta tämä ilmeni siinä, että asianomistajan rinnakkainen syyteoikeus poistettiin (pääsääntöisesti), hänelle jäi vain toissijainen syyteoikeus.

Poikkeuksen vain syyttäjälle kuuluvasta ensisijaisesta syyteoikeudesta muodostaa perustuslain 118 §:n 3 momentissa asianomistajalle säädetty oikeus vaatia rangaistusta virkamiehelle riippumatta syyttäjän kannanotosta asiaan.

Syyttäjän kuulemista koskevat säännökset asianomistajan yksin nostamien syytteiden osalta

Asianomistajan yksin ajaman rikosasian käsittelystä säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvussa. Säännöksiä laadittaessa näyttäisi ajatellun lähinnä niitä tilanteita, joissa asianomistaja käyttää hänelle kuuluvaa toissijaista syyteoikeutta, jolloin asia on jo ollut syyttäjän arvioitavana. Tämä ilmenee mm. kyseisen luvun 2 §:n 1 momentin 6) kohdasta, jonka mukaan haastehakemuksessa on esitettävä selvitys siitä, että syyttäjä on päättänyt olla nostamatta syytettä rikoksen johdosta.

Hovioikeuden menettelyn arviointia

Laissa ei ole menettelysäännöksiä niiden tilanteiden varalta, joissa asianomistaja käyttää perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaista ensisijaista syyteoikeuttaan (ennen kuin asia on ollut syyttäjällä harkittavana tai samaan aikaan). Näin ollen hovioikeuden menettelyä ei voida pitää minkään säännöksen vastaisena. Pidän hovioikeuden asiassa omaksumaa tulkintaa kuitenkin

kin syyttäjälle rikosprosessissa kuuluvan tehtävän valossa varsin ongelmallisena.

Yleisistä syyttäjistä annetun lain 1 § määrittelee virallisen syyttäjän tehtävät seuraavasti: ”Syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta rikosasiain käsittelyssä, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun vaatimalla tavalla.” Oikeusjärjestys on selkeästi asettanut syyttäjän tehtäväksi valvoa yhteiskunnan intressiä rikosvastuun asianmukaiseksi toteuttamiseksi.

Tässä tapauksessa hovioikeus hylkäsi asianomistajan nostaman syytteen oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun 5 §:n 2 momentin perusteella varaamatta viralliselle syyttäjälle tilaisuutta tulla kuulluksi. Tämä tuli merkitsemään sitä, että syyttäjä ja sitä kautta yhteiskunta menetti mahdollisuutensa ottaa kantaa asianomistajan syytteen kohteena olevaan menettelyyn.

Tämä johtuu tuomioistuimen lopullisen ratkaisun sitovasta vaikutuksesta tulevaisuuteen nähden eli oikeusvoimavaikutuksesta. Sen mukaisesti jo kertaalleen ratkaistua asiaa ei yleensä ole mahdollista ottaa uudelleen tutkittavaksi. Oikeusvoiman ulottuvuuden kannalta ratkaistavaa on teon identiteetti. Tuomion oikeusvoimavaikutus estää asianosaista vetoamasta uudessa oikeudenkäynnissä paitsi niihin oikeustositseihin, joihin on vedottu jo ensiprosessissa, myös sellaisiin oikeustositseihin, joihin ei ole ensiprosessissa vedottu, vaikka niin olisi voitu tehdä. Kun oikeusvoiman vaikutus ulottuu *teko*on kokonaisuudessaan, ei syyttäjällä ole enää myöhemmin halutessaankaan mahdollisuutta esittää omaa rikosoikeudellista arviota eikä uusia oikeustositsejä asiasta. Kuulematta jättäminen tarkoittaa näin ollen sitä, että virallinen syyttäjä tulee lopullisesti ”pelatuksi pois” rikosprosessista.

Helsingin hovioikeus on tulkinnut oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun 5 §:n 2 momenttia siten, että koska tuomioistuimen on haastetta antamatta ”heti hylättävä kante tuomiolla, jos asianomistajan vaatimus on selvästi perusteeton”, ei virallisen syyttäjän kuuleminen asianomistajan selvästi perusteettomasta vaatimuksesta ole tarpeen. Itse en näe säännöksen millään tavalla ottavan kantaa syyttäjän asemaan rikosjutun käsittelyssä, se sisältää tuomioistuimelle annetun menettelyohjeen. Hovioikeus lausuu selvityksessään lisäksi: ”Selvä perusteettomuus ei voi muuksi muuttua virallisen syyttäjän kuulemisella.” Tämä ilmeisesti viittaa sii-

hen, että hovioikeuden mukaan tuomioistuin voisi arvioida asianomistajan nostaman syytteen ”yli” sen, onko teko kokonaisuudessaan sellainen, ettei minkään rikoksen tunnusmerkistön täyttyminen tule kysymykseen. Tuolla lausumallaan hovioikeus tulee ilmaiseeksi, että tuomioistuin suorittaisi arvionsa tavallaan virallisen syyttäjänkin puolesta, koska tämän arviota tuomioistuimen mielestä ei tarvita. Tällainen menettely ei luonnollisestikaan sovi tuomioistuimen rooliin rikosprosessissa.

Yhteenvedonomaaisesti totean omana kantanani, että syyttäjän rikosprosessuaalinen asema ja tuomion oikeusvoimavaikutus huomioon ottaen hovioikeuden ei olisi tullut ratkaista asiaa varaamatta syyttäjälle tilaisuutta tulla kuulluksi. Hovioikeuden menettelyn tekee tässä tapauksessa erityisen ongelmalliseksi se, että hovioikeus on jopa tiennyt saman asian olevan parhaillaan viireillä valtakunnansyyttäjänvirastossa. Hovioikeus on siten käytännössä vienyt omalla ratkaisullaan viralliselta syyttäjältä syyteharkintaoikeuden pois.

Vaikka hovioikeuden menettelyä ei voidakaan nimenomaisen lainsäädännön puuttuessa pitää suoranaisesti lainvastaisena, katson, että hovioikeuden menettely on ristiriidassa niiden periaatteiden kanssa, joiden varaan rikosasioiden oikeudenkäyntijärjestys rakentuu. Tältä kannalta pidän hovioikeuden noudattamaa menettelyä virheellisenä. Olen arvioinnissani kuitenkin ottanut huomioon sen, että lainsäädäntö on tältä osin epäselvä ja jopa puutteellinen, mikä sinänsä mahdollistaa tällaisenkin tulkinnan.

5 TOIMENPITEET

Saatan edellä ilmenevän käsitykseni syyttäjän kuulemisesta asianomistajan yksin ajamien syytteiden osalta Helsingin hovioikeuden tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä Helsingin hovioikeudelle. Jäljennös päätöksestä lähetetään tiedoksi myös valtakunnansyyttäjänvirastolle.

Koska tässä päätöksessä tarkoitettulla asialla on tätä yksittäistapausta yleisempää merkitystä, totean lisäksi seuraavan.

Asianmukaisen rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn kulmakiviin kuuluu, että virallisella syyttäjällä on tilaisuus ainakin jossakin vaiheessa ottaa kantaa tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettuun rikosepäilyyn. Muiden kuin virkarikosten osalta tämä on varmistettu oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun 2 §:n 1 mo-

mentin 6-kohdan määräyksellä. Sen mukaan asianomistaja voi nostaa syytteen vain esitettyään selvityksen siitä, että virallinen syyttäjä on jo ottanut asiaan kantaa syyttämättäjättämispäätöksellä. Perustuslain 118 §:n 3 momentin tarkoittamien virkarikosasioiden osalta syyttäjän kuulemismenettely on jäänyt nimenomaisesti säätelemättä. Mielestäni kuulemisvelvollisuus on tällöinkin johdettavissa rikosprosessijärjestelmämme peruseriaatteista, mutta koska tästä näkyy käytännössä olevan epätietoisuutta, pidän aiheellisena saattaa lainsäädännöllisen epäselvyyden oikeusministeriön tiedoksi.

Epäselvä oikeustilanne syyttäjän kuulemisen osalta ei ilmeisesti lähitulevaisuudessa koske enää yksinomaan niitä tilanteita, joissa asianomistaja käyttää perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaista syyteoikeuttaan. Eduskunnan lakivaliokunta on mietinnössään 31/2002 vp katsonut, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 14 §:n 1 momenttia tulee muuttaa siten, että asianomistaja saa itse nostaa syytteen rikoksesta myös silloin, kun esitutkintaviranomainen taikka syyttäjä on päättänyt, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se keskeytetään taikka lopetetaan. Asianomistajan syyteoikeuden käyttäminen ei lain voimaan tulon jälkeen ilmeisesti edellytä syyttäjän kannanottoa asiaan niissä tapauksissa, joissa esitutkintaviranomainen on päättänyt olla toimittamatta esitutkinnan. Pidän tätä muutosta myös hyvänä ja tilannetta selkeyttävänä. Kyseinen lainmuutos saattaa kuitenkin johtaa siihen, että edellä kerrotut syyttäjän kuulematta jättämisestä aiheutuvat ongelmat koskevat myös näitä tilanteita, koska laista puuttuu nimenomainen säännös siitä, että syyttäjälle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi niissä tapauksissa, joissa asianomistaja on käyttänyt ensisijaista syyteoikeuttaan.

Tämän vuoksi olen päättänyt tehdä oikeusministeriölle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:ssä tarkoitetun ehdotuksen lainsäädännön selkeyttämisestä syyttäjän kuulemisen osalta niissä tilanteissa, joissa asianomistaja käyttää ensisijaista syyteoikeuttaan. Olen pyytänyt oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle mahdollisista toimenpiteistä kuluvan vuoden loppuun mennessä.

Oikeusministeriö ilmoitti kirjeellään 12.12.2003 (13/42/2003/LAVO), että ehdotus on ollut rikosprosessin tarkistamistyöryhmän käsiteltävänä. Työryhmän hallituksen esitykseen muuton kirjoitettu mietintö sisältää ehdotuksen uudeksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun 24 §:ksi. Ehdotus kuuluu seuraavasti:

”Jos asianomistaja käyttää perustuslain 118 §:n 3 momentissa tarkoitettua ensisijaista syyteoikeuttaan tai ajaa yksin rikosasiaa sen johdosta, että esitutkintaviranomainen on päättänyt, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se keskeytetään taikka lopetetaan, tuomioistuimen on, ennen kantteen ratkaisemista tuomiolla, varattava syyttäjälle tilaisuus tulla asiassa kuulluksi.”

9.3 Luonnos hallituksen esitykseksi perustuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 15.8.2003, dnro 16/20/03

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa lausuntopyynnön liitteenä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslain muutos koskisi kolmea asiaa:

- 1) Suomen kansalaisen luovuttaminen tai siirtäminen vastoin tahtoaan toiseen maahan
- 2) Mahdollisuus valita apulaisoikeusasiamiehelle sijainen
- 3) Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan läsnäolo- ja puheoikeus eduskunnan täysistunnossa

Yleistä

Hallituksen esitysluonnoksen yleisperustelujen johdannossa on yleisenä lähtökohtana todettu, että erityisesti perustuslain oikeudellisen aseman ja merkityksen vuoksi sen muuttamiseen on syytä lähtökohtaisesti suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muuttamista koskevien ehdotusten tulisivatkin perustua sellaisiin tarpeisiin, joiden olemassaolosta vallitsee suhteellisen laaja yksimielisyys. Tällainen peruslähtökohta on mielestäni hyvin perusteltu.

Yleisperustelujen johdannossa on viitattu oikeusministeriön 13.9.2001 asettaman perustuslain seurantatyöryhmän mietintöön (2002:7). Hallituksen esitysluonnoksen lainmuutosehdotuksista kaksi (1 ja 3) on kirjattu myös työryhmän mietinnön perustuslain muutostarpeita koskevaan jaksoon. Hallituksen esitysluonnoksen toinen lainmuutosehdotus on sen sijaan syntynyt työryhmätyöskentelyn ulkopuolella.

Suomen kansalaisen luovuttaminen

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluista ilmenee, että perustuslain 9 §:n 3 momenttiin kirjattu vastentahtoista luovutusta tai toiseen maahan siirtämistä koskeva ehdoton kieltö ei lukuisien erillislakien jälkeen ole enää vastannut valitsevaa oikeustilaa. Asia tiedostettiin jo perusoikeussäännösten uudistamisen yhteydessä. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) 7 §:n 3 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan oli pidetty perusoikeussuojan kannalta ongelmallisena, että perusoikeuksista oli voimassa pysyviä niiden ydinalueeseen ulottuvia poikkeuksia, jotka eivät näkyneet itse perustuslain tekstistä. Tämän vuoksi hallituksen esityksen 7 §:n 3 momenttiin sisällytettiin Suomen kansalaisen vastentahtoista luovutusta tai siirtämistä koskevan pääsäännön soveltamisalan rajoitus. Ehdotus sisälsi mahdollisuuden lailla säätää Suomen kansalaisen luovuttamisesta rikoksen johdosta tai siirtämisestä rangaistuksen täytäntöönpanoa varten sellaiseen maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa oli taattu. Perustelujen mukaan tämä edellytti, että kulloinkin saavutetaan riittävä varmuus henkilön oikeusturvan takaisesta siinä maassa, johon hänet luovutettiin tai siirrettiin.

Perusoikeusuudistusesityksestä antamassaan mietinnössä eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVM 25/1994 vp) katsoi, että kansalaisen oikeus pysyä kaikissa tapauksissa omassa maassaan on niin perustavanlaatuisen oikeus, ettei siitä poikkeamismahdollisuutta ole syytä avata perustuslaissa. Tämän vuoksi valiokunta poisti tätä tarkoittaneen virkkeen ehdotuksesta. Eduskunta hyväksyi hallitusmuodon 7 §:n 3 momentin perustuslakivaliokunnan esittämässä muodossa (969/1995). Hallitusmuodon 7 §:n 3 momentti siirtyi sellaisenaan perustuslain 9 §:n 3 momentiksi.

Hallituksen esitysluonnoksen mukainen lisäys perustuslain 9 §:n 3 momenttiin merkitsisi perusoikeusuudistuksessa esitetyn liikkumisvapautta koskevan säännöksen 3 momentin sanamuodon toteuttamista. Uutena elementtinä olisi vaatimus Suomen kansalaisen luovuttamisen tai siirtämisen perustumisesta tuomioistuimen päätökseen. Perusoikeusuudistuksen aikoihin vuonna 1993 vastentahtoista luovutusta koskevat poikkeuslait koskivat lähinnä rikoksen johdosta tapahtuvaa luovutusta Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä (laki 270/1960). Sen jälkeen oikeustilaa on muuttanut erityisesti Euroopan

unionin piirissä harjoitettu oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla.

Suomen kansalaisen luovuttamista tai toiseen maahan siirtämistä koskevat säännökset koskevat perustuslaissa perusoikeutena turvatun liikkumisvapauden ydinaluetta. Niistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tehtyjä poikkeuksia pidettiin perusoikeussuojan kannalta ongelmallisina jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä kymmenkunta vuotta sitten. Nimenomaan Euroopan unionissa harjoitettu ja ilmeisesti edelleen voimistuva rikosoikeudellinen yhteistyö ja muu kansainvälinen rikosoikeudellinen yhteistyö ja sen tuloksena solmittavat Suomeakin sitovat kansainväliset sopimukset ovat nyttemmin lisäneet tarvetta saattaa liikkumisvapautta koskeva perusoikeussäännös vastaamaan muutoin lailla säädettyä oikeustilaa.

Viimeisin kansalliseen lainsäädäntöön vaikuttava perustuslain 9 §:n 3 momentissa säädettyä luovutuskieltöä sivuva Euroopan unionin lainsäädäntöhanke on komission ehdotus eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaksi puitepäätökseksi. Valtioneuvoston kirjelmästä (U 66/2001 vp) eduskunnan suurelle valiokunnalle antamassaan lausunnossa 7.11.2001 perustuslakivaliokunta (PeVL 42/2001 vp) katsoi olevan aihetta tähdentää kansainvälisen poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamisen ensisijaista tärkeyttä esimerkiksi siihen verrattuna, että pyritäisiin harmonisoimaan rikoslainsäädäntöjä. Ehdotettu eurooppalainen pidätysmääräys merkitsee toteutuessaan sitä, että mahdollisuus Suomen kansalaisen luovuttamiseen rikoksen johdosta toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tulee pääsäännöksi eikä se ole vain törkeisiin rikoksiin liittyvä poikkeus. Varsinkin tämäntyyppisen yhteisöoikeudellisen uudistuksen kansallisen voimaannon yhteydessä perustuslain 9 §:n 3 momentin tarkistamistarve käy ilmeiseksi.

Perustuslain 9 §:n 3 momentin tarkistamisen jälkeen kysymys olisi siitä, että Suomi Euroopan unionin jäsenvaltiona ja muutoinkin kansainvälisen oikeusyhteisön osapuolena jo asianomaisten sopimusten valmisteluvaiheessa osaltaan pyrkii vaikuttamaan siihen, että perustuslaissa pääsäännöksi säädettyä kansalaisten luovuttamiskieltoa ei kansainvälisissä sopimuksissa ja niiden tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tapahtuvassa voimaannpanossa avata enempää kuin voidaan pitää yleiseltä kannalta ja Suomen kannalta perusteltuna. Samalla on huolehdittava siitä, että luovuttamisen edellytyksistä ja luovuttamismenettelystä on sopimuksissa riittävät oikeusturvan takeet.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirryttiin 1.1.1998 voimaan tulleella hallitusmuodon 49 ja 59 §:n muutoksella (1113/1997). Toinen apulaisoikeusasiamies valittiin ensimmäisen kerran 1.9.1998 alkaneeksi toimikaudeksi. Toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisen tavoitteena oli, että eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtävien kantelujen lisääntyttä oikeusasiamiehen kansliassa olisi jatkuvasti käytettävissä kolme ratkaisijaa. Nyt kyseessä olevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan perustuslain 38 §:ssä ei säädettäisi, millaisissa tapauksissa apulaisoikeusasiamiehen sijainen voitaisiin kutsua tehtävään. Tarkemmat säännökset apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään kutumisesta annettaisiin tavallisella lailla. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan apulaisoikeusasiamiehen sijainen voitaisiin kutsua tehtäväänsä kun jompikumpi apulaisoikeusasiamies on muutoin kuin lyhytaikaisesti estynyt hoitamasta tehtäväänsä tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä.

Yleiseltä kannalta on pidettävä perusteltuna tarvetta turvata eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ratkaisukapasiteetti kaikissa tilanteissa. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valinta ja hänen tehtävään kutuminen olisi yksi tällainen keino.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen kutuminen voi nähdäkseni tulla kyseeseen muun muassa silloin kun apulaisoikeusasiamiehen toimikausi päättyy tai tehtävä on täyttämättä. Toimikauden päättyessä asianomainen apulaisoikeusasiamies voi ilmoittautua tehtävään uudelle toimikaudelle tai hän ei ilmoittaudu tehtävään uudelleen. Molemmista tapauksissa apulaisoikeusasiamiehen valintamenettely on samanlainen eli eduskunnan täysistunnossa suoritettava vaali, jota edeltää asian valmistelu lähinnä perustuslakivaliokunnan päättämällä tavalla. Apulaisoikeusasiamiehen toimikauden päättymisen on ennakoitavissa, koska kysymys on perustuslain 38 §:ssä säädetyin nelivuotiskauden päättymisestä. Tilanne on samantyyppinen kuin määräajaksi täytettävissä viroissa, joiden käyttö valtionhallinnossa on yleistynyt. Myös niissä viranomaisen valmistelu- ja ratkaisutoiminnan jatkuvuus ja tehokkuus on pystyttävä turvaamaan.

Määräajaksi täytettävien hallintovirkojen virantäyttöprosessiin kuuluu ensinnäkin perinteinen kelpoisuusehdot täyttävien hakijoiden yleinen ansiovertailu ja pätevyysarviointi. Sen perusteella kärkihakijoiksi nousevista hakijoista voi-

daan hankkia lisäselvitystä muun muassa haastatteluilla ja erityisesti päällikköviroissa yhä yleisemmin myös soveltuvuusarvioin tai -tutkimuksin. Soveltuvuusarvioinnit ja soveltuvuustutkimukset tekee yleensä tehtävään valittu ulkopuolinen yritys. Asianomainen ministeriö tekee kärkihakijoiksi nousseiden yksityiskohtaisemman ja eritellymmän pätevyysarvioinnin ja ansiovertailun haastatteluissa ja soveltuvuusarvioissa saatujen lisätietojen perusteella. Monien ylimpien virkojen — kuten parhaillaan täytettävänä olevien maaherran virkojen — kohdalla kysymys on lisäksi varsin monipuolisesta asiallisen pätevyyden arvioinnista. Myös kelpoisuusvaatimuksiksi säädettyjen johtamistaidon ja -kokemuksen osalta vaatimustaso ja hakijoiden kvalifikaatiot ovat nousseet. Olennaista on, että ylimpiin virkoihin pystytään valitsemaan ammatillisesti pätevistä hakijoista ne, joilla johtamiskokemuksensa ja -taitonsa sekä viranhoidolle asetettujen lisävaatimusten perusteella on asiallisesti parhaimmat edellytykset johtaa asianomaista virastoa tai asiantuntijalaitosta ja menestyksellisesti hoitaa kaikki virkaan kuuluvat tehtävät.

Edellä olevasta ilmenee, että valtionhallinnon ylimpien virkojen valintamenettely on nykyään varsin monivaiheinen ja sisällöllisesti vaativa prosessi. Kun kysymys on määräajaksi nimitettävistä virkamiehistä, kuten ylimmissä viroissa usein on, kysymys on asianomaisen valinta- ja nimitysprosessin oikea-aikaisuudesta ja tehokkuudesta. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon tasolla ratkaistavien virkänimitysasioiden valmistelusta ja ratkaisusta saamani kokemuksen perusteella arvioin, että myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen vaalia edeltävä haku- ja hakijoiden arviointivaihe voidaan apulaisoikeusasiamiehen toimikauden päättymistapauksissa toimeenpanna sillä tavoin, että apulaisoikeusasiamiehen tehtävänhoitoon ei tulisi merkittävää keskeytystä.

Apulaisoikeusasiamiehen eläkkeelle siirtyminen merkitsee apulaisoikeusasiamiehen toimikauden päättymistä ennen säännönmukaista nelivuotiskautta. Ainakin vanhuuseläketilanteissa, joissa toimikauden päättymisen voidaan niin ikään ennakoida, tämä toimikauden päättymisvaihtoehto voidaan rinnastaa perustuslain 38 §:n mukaisen toimikauden päättymiseen.

Kolmas ajateltavissa oleva tilanne apulaisoikeusasiamiehen sijaisen kutumiseen voisi olla apulaisoikeusasiamiehen valinta toiseen virkaan tai tehtävään. Kysymys voi olla esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen valinnasta eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävään. Joissain tapauksissa

apulaisoikeusasiamiehen työskentely on päätyttyä ennen toimikauden loppua siihen, että hänet on nimitetty apulaisoikeuskanslerin virkaan. Muutkin virat ja tehtävät voivat tulla kyseeseen, mutta silti tämäntyyppisten toimikauden keskeytymistilanteiden voidaan odottaa jäävän varsin harvinaisiksi.

Neljäs ajateltavissa oleva apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtäväänkutsumisperuste saattaisi olla apulaisoikeusasiamiehelle sairauden, äitiyden tai muun syyn vuoksi toimikauden aikana myönnetty pitkäaikainen virkavapaus. Tämäntyyppisiä tilanteita ei liene käytännössä esiintynyt.

Oikeuskanslerinviraston käytännöstä totean, että apulaisoikeuskanslerin sijainen ja aikaisemmin varamies on kutsuttu hoitamaan apulaisoikeuskanslerin tehtävää lähes yksinomaan oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin vuosilomien takia. Sellaisia tilanteita ehdotettu uudistus ei hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (EOAL 19 a §) lainkaan koskisi. Esimerkiksi pitkäaikaisia sairauslomia tai muita virkavapausperusteisia syitä ei ole oikeuskanslerinvirastossa esiintynyt. Myöskin oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin eläkkeellesiirtymisistä johtuneet ratkaisijavirkamiesten vajaukset ovat jääneet lyhytaikaisiksi.

Sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeuskanslerin tehtäviä vuosilomien aikana saamani kokemukset ovat myönteisiä. Näin on voitu ylläpitää ratkaisutehoa ja toimintavalmiutta ympäri vuoden. Näkisinkin mielelläni, että tätä mahdollisuutta vielä selvitetäisiin, jolloin oikeusasiamiehen käsitykset tulisi erityisesti ottaa varteen.

Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valittavalta olisi edellytettävä, että hän voi muiden virkatoimien tai työtehtävien estämättä välittömästi kutsun saatuaan siirtyä hoitamaan sijaisen tehtävää. Lakiehdotusluonnoksen 19 a §:n 2 momentin säännös apulaisoikeusasiamiehen sijaisen rinnastettavuudesta soveltuvin osin apulaisoikeusasiamieheen tarkoittaisi esitysluonnoksen perustelujen mukaan muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 17 §:n 2 momenttia, jonka mukaan apulaisoikeusasiamieheksi valittu vapautuu hoitamasta valtion virkaa siksi ajaksi, jona hän on apulaisoikeusasiamiehenä. Sijaisen tehtävään kutsumiselta edellytettävän joutuisuuden kannalta säännös on perusteltu. Asiaa olisi kuitenkin tarkasteltava myös apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi valittavan pääviran hoidon kannalta. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen kelpoisuusvaatimukset olisi-

vat samat kuin oikeusasiamiehen. Vaatimus olisi perusteltu. Ylimpien laillisuusvalvojen virkoihin ja tehtäviin kysymykseen tulevien lakimiesten piiri on kuitenkin jossain määrin rajallinen. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen oikeus virkavapauteen olisi asianomaisen pääviran työnantajan kannalta katsottuna velvollisuus. Monista johtavan tason lakimiesviroista ei satunnaisesti ja välittömästi myönnettävät virkavapausjaksot voisi käytännössä tulla kyseeseen. Olisi odotettavissa, että apulaisoikeusasiamiehen sijaisen pääviran hoidolle aiheutuvien keskeytysten ja muiden haittojen vuoksi osa apulaisoikeusasiamiehen kelpoisuusvaatimukset täyttävistä lakimiehistä ei käytännössä voisi hakeutua tehtävään. Tämä voisi perusteettomasti rajoittaa mahdollisuuksia saada tehtävään ammatillisesti ja kokemuksellisesti parasta mahdollista lakimiesainesta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian omalla henkilöstöllä ja mahdollisesti eduskunnan muulla virkamiehistöllä saattaisi olla paremmat mahdollisuudet pääviralle haittaa tuottamatta siirtyä hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävää. Heitä ei voitaisi kuitenkaan tällä perusteella asettaa sijaisen valinnassa muita edullisempaan asemaan, vaan perustuslain 38 §:ssä säädetty kelpoisuusvaatimukset olisivat ratkaisevia.

Edellä olevaan viitaten totean, että kantani hallituksen esitysluonnoksesta ilmenevän eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tarpeellisuuteen ja tällaisen järjestelyn vaikutukseen oikeusasiamiehen kanslian ratkaisutoiminnan tehokkuuteen on avoin. Mahdollisia sijaisen käyttötilanteita ja sijaisuuden käytännön toteuttamista tulisi ennen toteutus päätöstä mielestäni ainakin tarkemmin selvittää.

Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan
länäolo- ja puheoikeus eduskunnassa

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty kaksi vaihtoehtoa valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan länäolo- ja puheoikeutta eduskunnan täysistunnossa koskevasta asiasta. Eduskunnan puhemiesneuvoston asettaman selvitysmiehen tehtävänä on ollut selvittää valtiontilintarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarisen valvontatoimen yhdistämistä tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi. Asia on näin ollen tässä vaiheessa avoin. Tämän vuoksi oikeuskanslerilla ei ole lausuttavaa tästä eduskunnan omassa piirissä parhaillaan selvitetävänä olevasta asiasta.

9.4 Valtiovarainministeriön mahdollisuudesta antaa valtioneuvoston yleistoimivaltaa sekä valtiovarainministeriön toimialaa ja tehtäviä koskevien säännösten nojalla hallinnollisia määräyksiä valtion viranomaisten tietohallinnosta

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtiovainministeriölle 11.9.2003, dnro 22/20/01

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä VM 16/09/2001 on viitattu valtiovainministeriön työryhmämuistioon 13/2001 ”Tietohallinnon normiohjauksen ja sitä koskevan lainsäädännön tarve”. Ministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa siitä, voidaanko perustuslain säännökset huomioon ottaen voimassa olevan lainsäädännön tulkita antavan riittävää oikeusperustaa, joka valtuuttaisi valtiovainministeriön antamaan kaikkien valtion viranomaisten tietohallintoa koskevia hallinnollisia määräyksiä, vai edellyttääkö asia laissa säädettyä nimenomaista valtuutta.

Lausuntonani totean seuraavaa (asian käsitteilyaikaan oikeuskanslerinvirastossa on vaikuttanut mm. valtion tietohallintoasetuksen voimassaolo kuluvan kuukauden alkuun saakka sekä valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu).

Aikaisempi tilanne

Valtion tietohallintoa koskevien hallinnollisten määräysten antamisen oikeudellisena perustana on ollut asetus valtionhallinnon tietohallinnosta (155/1988). Tietohallintoasetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovainministeriö ohjasi ja yhteensovitti valtionhallinnon tietojenkäsittelyn ja tietohallinnon kehittämistä. Asetuksen 2 §:n 2 momenttiin oli kirjattu kunkin ministeriön kehittämis- ja ohjausvastuu oman hallinnonalansa tietojenkäsittelyssä ja tietohallinnossa. Tietohallintoasetuksen 2 §:n 3 momentissa todettiin tietojenkäsittelyn ja tietohallinnon käytännön kehittämistoimien vastuunjako: niistä vastasi asetuksen mukaan kukin virasto ja laitos itse.

Valtion tietohallintoasetus oli annettu niin sanottuna omaperäisenä asetuksena eli se oli annettu suoraan hallitusmuodon 28 §:ään perustuneen tasavallan presidentin asetuksenantovallan nojalla. Tällainen ei ole enää 1.3.2000 voimaan tul-

leen perustuslain myötä mahdollista. Nykyisin asetuksen antaminen edellyttää perustuslaissa tai muussa laissa perustuslain 80 §:n mukaisesti säädettyä asetuksenantovaltuutta. Valtion tietohallintoasetus ei näin ollen enää ollut perustuslaissa omaksuttujen lainsäädäntövallan siirtämistä koskevien vaatimusten mukainen. Sen vuoksi asetus on 22 päivänä elokuuta 2003 annetulla ja 1 päivänä syyskuuta 2003 voimaan tulleella tasavallan presidentin asetuksella kumottu.

Lausuntopyynnössä on käsitelty tietohallintoasioita koskevaa valtiovainministeriön normiohjauksen mahdollisuutta erityisesti valtioneuvoston ja ministeriön yleistoimivaltaa koskevien perustuslain 65 ja 68 §:ien sekä asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n valossa. Käsitelen näitä vaihtoehtoja seuraavassa erikseen.

Perustuslain 65 § ja 68 §

Perustuslain 65 § koskee valtioneuvoston tehtäviä. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu ensinnäkin perustuslaissa erikseen säädetty tehtävät. Valtioneuvostolle kuuluu lisäksi muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan. Hallitus- ja hallintoasioiden kuuluminen valtioneuvoston tehtäviin voi näin ollen perustua lain nimenomaisiin säännöksiin tai laissa säädettyyn viranomaisen yleistoimivaltaan. Perustuslain 65 §:ssä säädetty yleistoimivalta, samoin kuin aikaisemmin hallitusmuodon 40 §:n 1 momentissa (1119/1993) ollut yleistoimivalta on määritelty koko valtioneuvostolle kuuluvaksi, jolloin se käsittää sekä yleistunnon että ministeriöt. Se, ratkaistaanko valtioneuvoston yleistoimivaltaan kuuluva asia valtioneuvoston yleisistunnossa vai asianomaisessa ministeriössä määräytyy valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan perustuslain 67 §:n perusteella. Valtioneuvoston yleistoimivallan käyttöön sisältyy myös mahdollisuuden tietyntyyppisten hallinnollisten määräyksiä antoon.

Perustuslain 68 § koskee ministeriöitä ja niiden yleistä toimivallan jakoa valtioneuvostossa. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Valtioneuvoston ja siihen kuuluvien ministeriöiden toimialoja ja tehtäviä koskeva lainsäädäntö on äskettäin uudistettu. Huhtikuun 1 päivänä 2003 voimaan tulleen valtioneuvostolain

(175/2003) 2 §:n mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvostolainsäädännön uudistamisen (HE 270/2002 vp) tavoitteena oli, että laintasoisten tehtäväsäännösten ohella ministeriöiden toimialoista säädettäisiin edelleenkin keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä. Ohjesäännön säännökset olisivat kuitenkin luonteeltaan aikaisempaa yleispiirteisemmät ja ne kuvaisivat ministeriöiden *toimialoja* lähinnä *yleisellä tasolla*. Näin vältyttäisiin pitkiltä ja yksityiskohtaisilta ministeriöiden tehtävälueiloilta valtioneuvoston ohjesäännössä ja usein toistuvilta ohjesäännön tarkistuksilta. Ministeriön järjestysmuodosta ja toiminnan yleisestä järjestämisestä säädetään valtioneuvostolain 7 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella.

Huhtikuun 7 päivänä 2003 voimaan tulleen valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 17 §:n 10 kohdan mukaan valtiovarainministeriön *toimialaan* kuuluu valtion tietohallinnon, tietojenkäsittelyn ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet, hallinnon sähköinen asiointi ja valtioneuvoston yhteinen tietohallinto. Valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003) 1 §:n 31 kohdan mukaan valtiovarainministeriön *tehtäviä* ovat valtion tietohallinnon, tietojenkäsittelyn ja tietovarantojen yleinen kehittäminen sekä 32 kohdan mukaan valtionhallinnon tietoturvallisuuden ohjaus ja kehittäminen. Asetuksen 1 §:n 33 kohdassa ministeriön tehtäviksi on säädetty julkisen hallinnon sähköisen asioinnin ohjaus ja edistäminen sekä toiminnallisten ja teknisten ratkaisujen kehittäminen ja yhteensovittaminen.

On oikeudellisesti merkityksellistä, että kummassakin mainituissa perustuslain säännöksissä puhutaan *toimialasta* ja *tehtävistä*. Ne ovat oikeudellisesti ja sisällöllisesti eri asioita kuin *toimivalta*. Valtioneuvoston ohjesäännön kokonaisuudistuksen yhteydessä todettiin, että toimialan ja tehtävien välinen rajanveto on usein vaikeaa ja kysymys on painotuseroista. Yleisesti todettuna ministeriön toimiala tarkoittaa laissa tai asetuksessa rajattuja laajempia yhteiskuntapolitiikan lohkoja ja yhteiskunnallisten asioiden kokonaisuutta, joiden kehittämisestä ja ylläpidosta asianomainen ministeriö vastaa. Ministeriön tehtävät ovat sen toimialaan kuuluvista konkreettisista asiakokonaisuuksista ja asioista huolehtimista. Viranomaisen toimialaa ja tehtäviä koskevat säännökset ensinnäkin asiallisesti rajaavat viranomaisen toimintamahdollisuuksia ja velvollisuuksia. Toisaalta niiden perusteella vi-

ranomaiselle syntyy yleinen toimintavelvoite ja vastuu viranomaisen tehtäviksi säädettyjen asioiden hoitamisesta. Olennaista kuitenkin on, että viranomaisen toimialaa ja tehtäviä koskevista, yleensä asetuksentasoista, säännöksistä ei vielä sellaisinaan ilmene sitä, minkätyyppiisiin (esimerkiksi ohjaavat toimet yksittäistapauksissa/norminanto) ja kuinka vahvoin (menettelyohjeet/pakottavat oikeusnormit) toimenpiteisiin viranomaisella on yleensä ja kussakin yksittäistapauksessa erikseen toimintavaltuudet.

Vanhan hallitusmuodon säännöksiä täsmällisempi ja ehdottomampi asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan delegointia koskeva perustuslain 80 § merkitsee sitä, että valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden mahdollisuudet oikeussääntöjen antamiseen ovat merkittävästi kaventuneet. Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevasta perustuslain 80 §:stä ilmenee ensinnäkin se, millä tahoilla, lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan ohella, on oikeus oikeussääntöjen antamiseen. Toiseksi perustuslain 80 §:stä ilmenee, millä tavalla ja missä rajoissa oikeussääntöjen antaminen tapahtuu. Kääntäen voidaan todeta, että perustuslaissa pääsäännöksi säädetystä poikkeavalla tavalla annettavat ulkopuolisia velvoittavat oikeussäännökset eivät voi yleisesti tulla kyseeseen.

Uuden perustuslain mukainen asetuksenantovalta perustuu siis laissa säädettyyn valtuutukseen. Aikaisemmin valtioneuvosto antoi hallitusmuodon 40 §:ään perustuneen hallitus- ja hallintoasioita koskeneen yleistoimivaltansa nojalla budjetin määrärahanormeja täydentäviä normipäätöksiä. Perustuslain uudistamisen yhteydessä valtioneuvoston tällaiseen norminantovaltaan ei ollut tarkoitus puuttua (ks. myös PeVM 17/1994 vp). Valtioneuvostolla on siten edelleenkin yleistoimivaltansa nojalla oikeus tietynlaisten oikeussääntöjen antoon. Perustuslain 80 §:n mukaisesti pääsäännöstä poikkeavalle perustuslain 65 §:n mukaiselle valtioneuvoston yleistoimivaltaan perustuvalla oikeussäännösten antamiselle voidaan tässä yhteydessä asettaa muun muassa sellainen rajoite, että se voisi koskea vain asianomaisen viranomaistahon eli tässä tapauksessa valtioneuvoston ja siihen kuuluvien ministeriöiden omaa sisäistä toimintaa ja niiden välistä tehtävien- ja työnjakoa. Tämä asettaa rajoituksia ensinnäkin mahdollisuudelle antaa tietohallintoa koskevia sitovia määräyksiä ministeriöiden alaisille keskusvirastoille, valtion laitoksille ja muulle alaishallinnolle. Valtionhallinnon ulkopuolisille tahoille, kuten kunnallishallinnolle, ei voitaisi valtion viranomaisen yleistoimivaltaa koskevien

säännösten perusteella sitovia ohjeita lainkaan antaa. Julkishallinnon laajojen tietojärjestelmien yhteiskäytön tarve sekä tietojärjestelmien sisältämien ja niissä käsiteltävien tietoaineistojen sisältö kuitenkin edellyttää, että muun muassa tietojen oikeellisuutta, luotettavuutta, tietojen käyttöä ja luovuttamista sekä tietoturvaa koskevilla asioissa tulisi kaikkien tietojärjestelmien käyttäjien noudattaa yhtenäisiä ohjeita ja menettelykäytäntöjä. Tähänastinen ohjaus ja yhteisten menettelykäytäntöjen luominen on tapahtunut yhteistoiminnassa kunnallishallinnon asianomaisten yhteistyötahojen kanssa siten, että sisäasiainministeriö on sen toimialaa ja tehtäviä koskevien säännösten sekä valtion tietohallintoasetuksen 2 §:n 2 momentin tehtäväsäännöksen nojalla huolehtinut tietohallinnon yhteistyökysymyksistä kunnallishallinnon kanssa. Jo valtion tietohallintoasetuksen voimassaollessa ja varsinkin nyt sen kumoamisen jälkeen kysymys on ollut molemminpuoliseen yhteistoimintaan perustuvasta ohjeistuksesta ja menettelykäytännöistä, joiden noudattamiseen kumpikin osapuoli on sitoutunut. Perustuslain 121 §:ään kirjattu kunnallisen itsehallinnon periaate huomioon ottaen muunlainen tai pidemmälle vietyjä velvoitteita sisältävä yhteistoiminta tai yksipuolinen määräystenanto edellyttäisi nimenomaista lainsäädäntöä.

Selvää on, että julkisen hallinnon ulkopuolisten tahojen kuten kansalaisten, elinkeinonharjoittajien, valtionapulaistosten ja muiden oikeudellisten yhteisöjen oikeuksiin tai velvollisuuksiin viranomaisen yleistoimivaltaa koskevien säännösten nojalla annetuilla määräyksillä tai velvoittavilla ohjeilla ei voida perustuslain 80 §:n voimaantultua vähimmässäkään määrin puuttua. Kysymys ei ole mielestäni pelkästään konkreettisista oikeuksista ja velvollisuuksista vaan laajemmasta asiasta. Esimerkiksi jonkin kansalaisryhmän tai elinkeinonhaaran oikeudellista asemaa koskevien ja samalla toisaalla asianomaisille viranomaisille velvoitteita asettavien yleisluontoistenkaan määrittelyjen (esimerkiksi mitä on ”hyvä tiedonhallintatapa”) antaminen ei voi perustua viranomaisen yleistoimivaltaan, vaan sellaiseen tarvitaan nimenomainen toimivaltasäännös. Yleistoimivaltasäännökseen perustuvat määrittelyt voivat tietohallintoasioissa tulla kyseeseen lähinnä vain sellaisissa atklaitteistoja, tietojärjestelmiä, tietoliikennettä jne. koskevilla teknistyyppisissä asioissa, joilla ei ole välitöntä vaikutusta niihin tahoihin, joiden tai joita koskevia tietoja automaattisen tietojenkäsittelyn menetelmin käsitellään ja siirretään.

Asian arvioiminen voi olla vaikeampaa esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa viranomaisen asettaa jonkin myös viranomaistahon ulkopuoliseen käyttöön tarkoitetun tietojärjestelmän käytön edellytykseksi järjestelmän käyttäjäksi hakevalle esimerkiksi merkittäviä teknisiä erityisvaatimuksia. Jos tällaisilla, sinänsä hyväksyttävistä syistä annettavilla, lisävaatimuksilla voisi olla merkittävää taloudellista tai muuta reaalista vaikutusta siihen, ryhtyykö asianomainen tietojärjestelmän käyttäjäksi vai ei, viranomaisen lisävaatimusten antamiselle tulisi olla asianmukainen oikeudellinen perusta.

Perustuslain 80 §

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Perustuslain 80 § merkitsi asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä kokonaisuudessaan. Yksi uuden perustuslain keskeisiä lähtökohtia on ollut julkisen valtakäytön kansanvaltaisuuden korostaminen. Edustuksellisessa valtiosääntöjärjestelmässä lainsäädäntövallan käyttäminen kuuluu lähtökohtaisesti eduskunnalle. Eduskunta voi luovuttaa lainsäädäntövaltaansa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille perustuslain 80 §:ssä säädettyissä tapauksissa ja rajoissa. Myös muun viranomaisen mahdollisuus antaa erityisistä syistä oikeussääntöjä edellyttää perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisesti lain valtuutusta.

Kun asetuksia voidaan antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla ja koska suoraan perustuslakiin perustuvia asetuksenantovaltuuksia on karsittu, perustuslain 80 §:n mukaisessa asetuksenantovallassa on kysymys pääasiassa muihin lakeihin perustuvas- ta delegoidusta lainsäädäntövallasta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) on annettu ennen perustuslain voimaantuloa. Julkisuuslain 18 § koskee hyvää tiedonhallintatapaa. Säännöksen 1 momentin 1–5 kohdissa asetetaan asianomaisille viranomaisille tietojen saatavuutta, käytettävyyttä, suojaamista sekä eheyttä ja muita tietojen laatuun vaikuttavia tekijöitä koskeva toimintavelvoite. Samalla lainkohdan 1—5 kohtien yksityiskohtaisissa velvoiteluetteloissa tietyllä tavalla määritellään sitä, millaisista asioista hyvä tiedonhallintatapa koostuu.

Myös julkisuuslain 18 §:n 2 momentin asetusenantovaltuudet ovat ennen perustuslain voimaantuloa annetussa laissa. Perustuslain voimaantultua kysymys on siitä, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999) säännösten ala ja sisältö pysyvät lainsäätäjän julkisuuslain 18 §:n 2 momentissa antaman asetusenantovaltuuden rajoissa.

Julkisuuslain 18 §:n 2 momentissa puhutaan asetuksesta. Ilman lainmuutostakin on selvää, että tässä kohdin tarkoitetaan valtioneuvoston asetusta ja asetuksen mahdolliset muutokset on näin annettava valtioneuvoston asetuksella. Lainkohdan toisessa virkkeessä on säädetty oikeusministeriön mahdollisuudesta antaa tarkempia *määräyksiä* tuomioistuimen ja syyttäjän diaarista. Nekin annettaisiin, kuten julkisuuslain 18 §:n 2 momentista ilmenee, lainkohdan 1 momentissa säädettyjen hyvää tiedonhallintatapaa koskevien veloitteiden toteuttamiseksi. Perustuslain 80 §:n valossa asian arvioimisessa on kysymys lähinnä siitä, voitaisiinko tuomioistuimien ja syyttäväviranomaisten diaaria koskevat tarkemmat säännökset antaa oikeusministeriön asetuksena vai olisiko edellytettävä valtioneuvoston asetusta. Perustuslain valmisteluasiakirjojen (HE 1/1988 vp) mukaan tulee lähtökohtana olla, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden tärkeys sitä vaatii. Ministeriölle voitaisiin osoittaa asetusenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että säädösvaltaa voidaan delegoida ministeriölle lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä (PeVL 20/1997 vp).

Lausuntoasiakirjoista ei tarkemmin ilmene, minkätyyppisiä asioita tuomioistuimien ja syyttäväviranomaisten diaarista annettavat tarkemmat säännökset koskisivat. Kysymys olisi kuitenkin viranomaistoiminnan perusasiakirjojen sisällön ja käytön hyvän tiedonhallintavan mukaisuudesta ja muusta asianmukaisuudesta. Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten diaarien tietosisältö on yleensä varsin niukka. Diaarista on yleensä yleisöjulkisena tietona saatavissa vireillä olevaa tai vireillä ollutta asiaa koskevat tunnistetiedot, asianosaistiedot sekä tiedot asian käsittelyn vaiheista ja asian päättämisestä. Käytettävissä olevien tietojen valossa näyttäisi siltä, että asetusenantomahdollisuus tuomioistuinten

ja syyttäväviranomaisten diaarin tämääntyyppistä tietosisältöä ja tietojen käyttöä koskevista asioista voitaisiin julkisuuslaissa antaa ministeriölle, tässä tapauksessa oikeusministeriölle.

Lailla asetuksenantajalle siirretyn lainsäädäntövallan edelleen siirtämiseen (subdelegointi) on suhtauduttava pidättyväisesti. Julkisuuslain 18 §:n 2 momentin viimeinen virke ei sisällä varsinaista subdelegointia, koska mahdollisuus tarkempien säännösten antamiseen valtioneuvoston päätöksellä perustuu laissa annettuun valtuutukseen vaikkakin kyseisen valtuutuksen käyttämisestä säädetäisiin asetuksella. Valtioneuvoston normipäätösten antaminen on perustuslain myötä korvautunut yleensä valtioneuvoston asetuksina annettavilla säännöksillä. Julkisuuslain 18 §:n 2 momentin viimeinen virke koskee kuitenkin myös valtioneuvostotasolla annettavia ohjeita. Lainkohdassa on lueteltu, millaisia asiakokonaisuuksia alemmanasteinen säännöstäminen ja ohjeistaminen koskisi. Kysymys olisi sellaisista hallinnollisista ja atk-teknisistä toimenpiteistä ja yhtenäisistä menettelyistä, joilla tiedon haltijoina tai sen käsitteijöinä olevia viranomaisia velvoittavalla tavalla turvattaisiin se, että julkisuuslain mukaisten tietojen ja tietojärjestelmien ylläpito ja tietojen luovutus tapahtuisi automaattisessa tietojenkäsittelyssä lainmukaisesti. Siltä osin kuin kysymys olisi koko valtionhallintoa koskevista velvoittavista säännöksistä, lähtökohtana voidaan pitää sitä, että tällaiset säännökset annettaisiin valtioneuvoston asetuksina. Joiltakin osin voi kuitenkin olla kysymys asianomaisen ministeriön toimialaan ja tehtäviin kuuluvien yksityiskohtaisempien tai teknisluonteisempien asioiden tai yhdenmukaisten menettelytapojen säännöstämisestä. Niiltä osin säännökset voitaisiin antaa ministeriöasetuksina. Laista tulisi ilmetä, minkä ministeriön asetuksista olisi kysymys. Asetuksen antavan ministeriön nimeäminen ei näyttäisi olevan kaikilta osin yksiselitteisen selvä, koska lainkohdassa luetelluilla asioilla on liittymäkohtia useamman ministeriön toimialaan (ks. VM:n osalta VNOS 17 § 10 k ja LVM:n osalta VNOS 20 § 5 k). Julkisuuslaki yleisesti ottaen kuuluu puolestaan oikeusministeriön toimialaan.

Perustuslain voimaantulon jälkeen 24.1.2003 annettua *lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa* (13/2003) sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muulla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvien osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Kysymys

ei ole asianosaisen tai viranomaisen velvollisuudesta hoitaa laissa määritellyt asiat sähköisesti, vaan sähköinen asiointi on hallintoasian ja tuomioistuinasian asianosaiselle tarjottava vaihtoehtoinen tapa hoitaa asian vireillepano ja sen käsittelyvaiheet asian päätökseen saakka. Viranomaisen on tarjottava mahdollisuus sähköiseen asiointiin lain 5 §:ssä säädetyn tavoin viranomaisella olevien teknisten, taloudellisten ja muiden valmiuksien rajoissa. Jos se tarjoaa sähköisiä asiointipalveluita, viranomaisen tiedonsiirtomenetelmien tulee olla lain 6 §:n vähimmäisvaatimusten mukaisia.

Kun otetaan huomioon sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain soveltamisalan väljyys, sähköisten asiointipalvelujen järjestämisvelvollisuuden riippuminen viranomaisen toimintaedellytyksistä (5 §) ja uuden asiointitavan asiakaskohtainen valinnaisuus, voidaan pitää asianmukaisena sitä, että sähköisen asiointin yhteentoimivuuden ja tietoturvallisuuden varmistamisesta sekä sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä annetaan lain 22 §:n mukaisesti tarkennuksia valtiovarainministeriön ohjeiden ja suositusten tasolla eikä sitovia määräyksiä sisältävinä asetuksina. Hallinnon sähköinen asiointi kuuluu valtioneuvoston ohjesääntönsä 17 §:n 10 kohdan mukaan valtiovarainministeriön toimialaan.

Yhteenveto

Edellä olevaan viitaten lausuntoni yhteenvetona totean seuraavaa:

1) Valtioneuvoston yleistä toimivaltaa sekä valtiovarainministeriön toimialaa ja tehtäviä koskevien säännösten perusteella voidaan antaa tietohallintoa koskevia ohjeita lähinnä vain valtioneuvostoa itseään ja siihen kuuluvia ministeriöitä koskevissa yhteisissä tietohallintoasioissa. Niillä ei voida asettaa velvoitteita valtioneuvoston ulkopuolisille tahoille.

2) Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 § ja osaltaan myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 22 § sisältävät oikeudellisen perustan valtioneuvoston tai ministeriön asetuksen sekä ministeriön ohjeiden antamiselle lainkohdissa mainituissa hyvää tiedonhallintatapaa ja tietoturvallisuutta koskevissa asioissa. Julkisuuslain 18 §:n 2 momentin nojalla mahdollisesti annettavien säännösten, määräysten tai ohjeiden yhteydessä olisi ennen perustuslain 80 §:ää säädetyn julkisuuslain 18 §:n 2 momentin mahdolliset muutostarpeet syytä käydä läpi.

3) Lausuntopyyntöä käsittelevän yhteydessä ei ole tullut esiin sellaisia perusteita, joiden vuoksi julkishallinnon tai valtionhallinnon tietohallintoasioita koskevan lain säätämistä olisi pidettävä, asianomaisten erityislakien sisältämät asetuksenanto- ja ohjausvaltuudet huomioon ottaen, välttämättömänä.

9.5 Verojen maksupaikat ja palvelumaksu

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kannanotto
29.10.2003, dnro 7/50/03 täydennettynä jälkiseurannalla.

Olin 6.9.2001 antanut ratkaisuja verojen maksupaikkoja ja rahalaitosten veron maksamisen yhteydessä perimiä palvelumaksuja koskevassa asiassa minulle tehtyihin kanteluihin ja tehnyt valtioneuvostolle esityksen siinä ilmenneiden oikeudellisten epäkohtien korjaamiseksi (dnro 46/1/00 ym). Esitin, että ensisijaisesti järjestetään yleinen mahdollisuus rahalaitoksissa ilman palvelumaksua tapahtuvaan veronmaksuun taikka luodaan valtion tilivirastoissa tai muissa palvelupisteissä riittävät edellytykset verosuoritusten maksuttomaan vastaanottoon. Jos edellä mainittuja hallinnollisia toimenpiteitä ei suoriteta, olisi toissijaisesti veronmaksujärjestelyjen tuolloinen tila (pääsääntöisesti verot maksetaan pankkiin, joka perii maksajalta palvelumaksun) saatettava lainsäädäntöteitse eduskunnan arvioitavaksi, koska se ei ollut sopusoinnussa lain kanssa, joka velvoitti vain veron, mutta ei palvelumaksun suorittamiseen.

Valtiovarainministeriö vastasi esitykseni 31.5.2002 päivätyllä kirjeellään. Sen jälkeen tein valtioneuvostolle 9.7.2002 päivätyllä jälkivalvontatiedustelun, johon valtiovarainministeriö vastasi 19.12.2002 päivätyllä kirjeellään. Ehdottamani toimenpiteitä ei ollut siihen mennessä suoritettu.

Hallitus antoi 24.10.2003 eduskunnalle esityksen (HE 107/2003 vp) laiksi mm. veronkantolain 4 a §:n muuttamisesta. Siinä ehdotettiin, että verot maksetaan rahalaitoksiin, jolloin maksuvollinen vastaa maksamisesta mahdollisesti aiheutuvista kuluista. Ilman palvelumaksua suorituksia vastaanottavista maksupaikoista säädettäisiin valtiovarainministeriön asetuksella. Tarkoituksena esityksen mukaan oli, että tullihallinnon toimipaikat voisivat ottaa vastaan veroja, maksuja ja muita suorituksia palvelumaksutta.

Eduskunta hyväksyi lain veronkantolain 4 a §:n muuttamisesta tämän mukaisesti ja tasavallan presidentti vahvisti sen (1006/2003). Laki tuli voimaan 1.1.2004. Vastaavasti valtiovarainministeriö antoi asetuksen eräiden verojen maksupaikoista ja tiedonsiirtokorvauksista annetun valtiovarainministeriön päätöksen muuttamisesta (1168/2003). Asetusta sovelletaan niin ikään 1.1.2004 lukien. Sen 1 §:ssä määritellään ne tullilaitoksen ja lääninhallitusten toimipaikat, joihin veronkantolain mukaisesti kannettavat verot, maksut ja muut suoritukset voidaan maksaa ilman suorittamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia. Lääninhallitusten toimipaikat, Ahvenanmaan lääninhallitusta lukuun ottamatta, ottavat vastaan suorituksia vain siirtymäkauden ajan vuoden 2004 loppuun.

9.6 Stasi-asiakirjojen käsittely suojelupoliisissa

Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös
15.10.2003, dnrot 1267 ja 1350/1/02

1 KANTELUKIRJOITUKSET

EK:n oikeuskanslerille 7.11.2002 osoittamassaan kirjoituksessa ja KH:n eduskunnan oikeusasiamiehelle 8.11.2002 osoittamassaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta tänne 29.11.2002 siirretyssä kirjoituksessa ovat kiinnittäneet huomiota suojelupoliisin vuonna 1990 saaman entisen Saksan Demokraattisen Tasavallan tiedustelupalvelua (Ministerium für Staatssicherheit, Stasi) koskevan listan (ns. Tiitisen listan) tietoihin ja sen käsittelyyn suojelupoliisissa. Suojelupoliisin silloinen päällikkö Seppo Tiitinen oli, näytettyään listaa silloiselle tasavallan presidentille Mauno Koivistolle, sulkenut sen suojelupoliisin kassakaappiin. Kantelijoiden mukaan Tiitisen ja Koiviston olisi pitänyt tutkia asiaa. Listalla oli luettelo henkilöistä, joita oli syytä epäillä maanpetoksellisesta toiminnasta. EK ja KH ovat pyytäneet tutkimaan, olivatko Tiitinen ja Koivisto toimineet lain ja virkavelvollisuuksiensa mukaan.

2 HANKITUT SELVITYKSET

Asiassa on hankittu suojelupoliisin silloiselta päälliköltä Seppo Tiitiselä selvitys sekä varattu entiselle tasavallan presidentille Mauno Koivistolle mahdollisuus antaa lausunto.

2.1 Tiitisen selvitys

Seppo Tiitinen on esittänyt 2.1.2003 päivätyssä selvityksessään, että kysymys oli ollut länsisaksalaisiin tietoihin perustuvasta, pelkät nimet sisältävästä niiden henkilöiden listasta, joihin DDR:n tiedustelupalvelun Stasin Helsingin edustaja oli länsisaksalaisen käsityksen mukaan pitänyt yhteyttä Helsingissä. Tarkempia yksilöintejä asiakirjassa ei ollut. Vuonna 1990 tehtyjen listaa koskevien ratkaisujen taustaksi oli otettava huomioon silloinen kansainvälinen toimintaympäristö. Suomen etujen kannalta huomionarvoinen luvattoman tiedustelutoiminnan aktiviteetti oli tullut lähes yksinomaan Neuvostoliiton tiedustelupalveluelinten taholta, mikä toiminta oli jatkunut aktiivisena myös vuonna 1990. DDR:n tiedusteluelinten operaatiot Suomessa eivät sen sijaan olleet olleet merkittäviä. Sanottua taustaa vasten ei ollut ollut perusteita ryhtyä esitutkintalain mukaisiin toimenpiteisiin pelkän vieraan valtion toimittaman kontaktilistan perusteella, ilman vähäisimpiäkään perusteita tai edes väitteitä Suomen lakien mukaan rikollisesta toiminnasta.

Kylmän sodan aikana oli ollut käytäntö, että suojelupoliisin päällikkö oli informoinut tasavallan presidenttiä tietoon tulleista maan ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavista seikoista. Kyseinen kontaktilista oli ollut esillä Tiitisen ja tasavallan presidentin Mauno Koiviston välillä Naantalien Kultarannassa 10.7.1990. Tiitinen oli tuolloin muistiinpanojensa mukaan näyttänyt listaa Koivistolle. Samassa yhteydessä hän oli esittänyt omana käsityksensä, ettei sen johdosta ollut perusteita ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin. Listan esilläolon tarkoituksena oli ollut varmistaa, ettei tasavallan presidentin tiedossa ollut jotakin asiaan vaikuttavaa valtakunnan kokonaisedun näkökulmasta.

Edellä esitetyin perustein Tiitinen oli tehnyt asiakirjalle a.a. -merkinnän (ad acta, ei toimenpiteitä) sekä merkinnyt päivämäärän ja nimikirjaimensa. Asiakirja oli talletettu suojelupoliisin kassakaappiin, jossa se oli ollut Tiitisen seuraajien käytössä.

Tasavallan presidentin osuus asiassa oli ollut Tiitisen mukaan ainoastaan listan näkeminen. Tiitinen on ilmoittanut kantavansa suojelupoliisin päällikkönä yksin vastuun.

2.2 Koiviston lausunto

Presidentti Koivisto on ilmoittanut minulle 6.10.2003 puhelimitse, ettei hänellä ole asiassa lausuttavaa.

2.3 Muuta selvitystä

Suojelupoliisin Stasi-tutkimukset ovat olleet julkisuudessa laajan huomion kohteena. Muiden ohella sisäasiainministeriö (poliisin ylijohto) ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan silloinen puheenjohtaja ovat lausuneet niistä käsityksiään. Suojelupoliisin toiminnasta on tehty useita eduskuntakyselyjä. Ne koskevat myös suojelupoliisin vuosina 1999—2000 käyttöönsä saamaa ns. Rosenholz-aineistoa ja sen paljastaman tiedon merkitystä.

Suojelupoliisi on julkisuudessa kertonut Tiitisen listan merkityksestä tehtäviensä hoidon kannalta. Tällöin suojelupoliisi on mm. esittänyt, että listan nimet eivät esiinny myöhemmin saaduissa virallisuontoisissa ja vakavasti otettavissa tiedostoissa.

Olen käynyt 27.11.2002 suojelupoliisissa selvittämässä, millä tavoin ja millä perusteilla Tiitisen nimelistan osalta oli suojelupoliisissa toimitettu. Olen tällöin voinut todeta saman, minkä Tiitinen on esittänyt selvityksessään listan sisällöstä, nimittäin, että tarkempia yksilöintejä ei ollut eikä edes väitteitä rikollisesta toiminnasta.

3 RATKAISU

Tämän asian olen tutkinut.

3.1 Tutkinnan rajaus

Tutkintani rajoittuu tässä päätöksessä kantelurajoituksissa mainittuun suojelupoliisin silloisen päällikön Seppo Tiitisen ja silloisen tasavallan presidentin Mauno Koiviston toimintaan suojelupoliisin vuonna 1990 saaman listan käsittelyn osalta. Tutkittavana olevat kantelut koskevat yli viisi vuotta vanhaa asiaa. Oikeuskansleri ei pääsäännön mukaan tutki tällaisia kanteluita (vrt. laki valtioneuvoston oikeuskanslerista, 193/2000, 4 §). Koska asian selvittämisen on yleisen edun kannalta merkitystä, olen kuitenkin erityisten syiden johdosta tutkinut asian.

3.2 Yleinen vastuu listaa koskevasta ratkaisusta

Suojelupoliisin tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Tapahtumahetkellä voimassa olleessa aikaisemmassa suojelupoliisia koskevassa lainsäädännössä suojelupoliisin teh-

tävä oli määritelty hieman erilaisin sanonnoin, mutta asiallisesti samalla tavoin (poliisilain, 84/1966, 4 §:n 3 momentti). Suojelupoliisin toimintaa johtaa sen päällikkö, joka tuolloin oli Seppo Tiitinen. Hän on asemansa ja saadun selvityksen perusteella vastuussa siitä, millä tavoin kyseiseen listaan oli hänen toimikaudeltaan suojelupoliisissa suhtauduttu.

Tapahtumahetkellä voimassa olleen ja nyttemmin kumotun Suomen hallitusmuodon (94/1919) 33 §:n mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määräsi tasavallan presidentti. Saman hallitusmuodon 32 §:n mukaan presidentti myös valvoi valtion hallintoa. Näillä perusteilla Tiitensellä oli ollut oikeus salassapitoa koskevien säännösten estämättä näyttää kyseistä listaa Koivistolle ja tällä puolestaan oli ollut mahdollisuus lausua käsityksensä sen merkityksestä omien tehtäviensä ja toimenkuvansa kannalta. Oikeudellinen vastuu esitutkintaan ryhtymisestä tai ryhtymättä jättämisestä on ollut yksinomaan Tiitensellä.

3.3 Esitutkintakynnys

Esitutkintalain 2 §:n 1 momentin mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty. Säännös koskee myös suojelupoliisia. Se jättää poliisille harkintavaltaa. Esitutkintalain esitöissä (HE 14/1985, s.16) on todettu, että rikosta on syytä epäillä silloin, kun asioita huolellisesti harkitseva ihminen havaintojensa perusteella päätyy tällaiseen tulokseen. Esitutkintaviranomaisille tehty rikosilmoitus ei ilman muuta johda tutkinnan käynnistymiseen.

Puheena olevassa ns. Tiitisen listassa on kysymys erityisviranomaisen toimialaan kuuluvassa vaikeaselkoisessa ja osaksi salassa pidettävässä asiassa saadun vihjetiedon vaikutuksesta esitutkinnan aloittamiseen. Vihjetiedon päämerkitys voinee yleensä olla epäilyn herättämisessä ja suuntaamisessa. Tässä tapauksessa vihjetiedon vaikutusta vahvistaa se, että lista on tullut (ulkomaan) viranomaiselta. Esitutkintakynnystä koskeva ilmaus laissa (”on syytä epäillä”) on väljä. Ratkaisu on tehtävä tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Yksittäisellä seikalla (tässä tapauksessa vihjetiedolla) ei ole itsessään ratkaisevaa merkitystä, vaan kaikki asiaan vaikuttavat seikat on otettava huomioon.

Seppo Tiitinen oli esillä olevassa tapauksessa selvityksessään esittämällä perusteilla katsonut,

etteivät vihjetietolistan sisältämän näytön todistusarvon määrittely ja näytön riittävyyden arviointi johtaneet rikosepäilyä koskevan esitutkintakynnyksen ylittymiseen asianomaisten henkilöiden kohdalla. Huomioon ottaen esittämässä syyt Tiitinen ei ole ylittänyt harkintavaltaansa eikä menetellyt virheellisesti.

Totean kuitenkin toisaalta, että suojelupoliisi on tosiasiallisesti ottanut huomioon listan sisältämät nimitiedot oman valvonta-aineistonsa ohella. Suojelupoliisissa on suoritettu kulloistekin tietojen laadun mukaisia toimia esille tulleiden henkilöiden mahdollisten Stasi-kytkentöjen selvittämiseksi. Näiltäkään osin ei suojelupoliisilta 27.11.2002 saamani tiedon mukaan aihetta esitutkintaan ilmennyt.

Myöskään silloinen tasavallan presidentti Mauno Koivisto ei ole toiminut asiassa vastoin velvollisuuksiaan.

3.4 Johtopäätökset

Edellä sanotuilla perusteilla katson, etteivät suojelupoliisin entinen päällikkö Seppo Tiitinen ja entinen tasavallan presidentti Mauno Koivisto ole menelleet asiassa vastoin virkavelvollisuuksiaan. Kantelut eivät johda puoleltani enempään toimenpiteisiin.

Mitä tulee listalla olevien nimien saattamiseen julkisuuteen, niin kuten olen sisäasiainministeriölle 18.11.2002 antamassani lausunnossa (Dnro 38/20/02, oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2002, s.42—43) katsonut, asiakirjojen tai niissä olevien tietojen antamisesta päättäminen kuuluu suojelupoliisille itselleen. Minulla ei ole aihetta eikä mahdollisuuksia enempään kannanottoon tältä osin.

9.7 Esitutkintakynnyksen ylittyminen ja pakkokeinojen käyttäminen epäillyn pahoinpitelyn ja raiskauksen johdosta

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan kirjeestä 15.12.2003, dnro 483/1/02

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan poliisilaitoksen menettelyä esitutkinnan toimittamisessa epäiltyä pahoinpitelyä koskevassa asiassa.

Kantelija katsoi, että poliisi oli perusteettomasti aloittanut esitutkinnan toimittamisen pahoinpitelyn lisäksi epäillyn raiskauksen johdosta sekä suorittanut hänelle henkilönkatsastuksen, vaikka kukaan tapahtumapaikalla olleista naisista ei ollut edes väittänyt tulleen raiskatuksi. Kantelijan mielestä poliisin ”kyseenalaisin perustein omaksuma alkuasetelma leimasi koko tutkinnan” ja ettei ”poliisi ole toimittanut esitutkintaa tasapuolisesti asianosaisiin nähden”. Kantelijan mukaan kuulustelut oli hänen osaltaan tehty muista kuulusteltavista poikkeavalla tavalla eli videoimalla, eikä kuulustelusta tehtyä tallennetta ollut lupauksista huolimatta esitetty tarkastettavaksi. Kantelija katsoi lisäksi, että hänen tekemänsä väärää ilmiäntoimintaa koskevan tutkintapyynnön osalta oli aiheettomasti viivytelty esitutkinnan aloittamisessa.

2 TAPAHTUMATIETOJA

Esitutkintapöytäkirjan ilmoitusosan mukaan kantelija oli pahoinpidelty kahta naista eräissä saarella. Siinä todetaan edelleen, että poliisin hälytyskeskukseen tuli ilmoitus, että saarella oli raiskattu nainen. Ilmoituksen oli tehnyt saarella olleiden naisten ystävä sen jälkeen kun hänelle oli soitettu saaresta. Tapahtumapaikalle lähti neljä poliisimiestä ja kolme merivartijaa, jotka tapasivat saarella kantelijan ja kolme naista. Paikalle tulleet poliisimiehet ja merivartijat kertoivat heitä esitutkinnassa todistajina kuultaessa, että kaikki naiset olivat heidän tullessa tapahtumapaikalle kiistäneet joutuneensa raiskauksen uhriksi.

Kaksi naisista lähti poliisimiesten mukana poliisiasemalle kuultaviksi asianomistajina ja yksi naisista jäi kantelijan kanssa saareen. Toinen poliisiasemalle tulleista naisista kertoi kuulustelussa, ettei ”hänelle ollut tehty mitään seksuaalisia tekoja” saarella. Myöskään toinen naisista ei ollut kertomansa mukaan tullut raiskatuksi saarella. Naisten kuulustelut suorittanut vanhempi konstaapeli otti kuulustelujen jälkeen yhteyttä tutkinnanjohtajaksi asiaan määrättyyn rikoskomisarioon, joka antoi määräyksen tavoittaa pahoinpitely- ja raiskausrikoksesta epäilty kantelija esitutkintaan samalle päivälle. Kantelijan saavuttua kuulusteluun rikoskomisario päätti, että kantelijan kuulustelu suoritetaan kuvallenteelle. Rikoskomisario määräsi myös toimitettavaksi kantelijalle henkilönkatsastuksen.

Kantelija teki pian tapahtuman jälkeen poliisille tutkintapyynnön väärästä ilmiannosta.

Kantelija katsoi tutkintapyynnössään, että asianomistajina kuullut naiset olivat tehneet hänestä väärän ilmiannon ja erehdyttäneet ystävän-säkin tekemään poliisille saman ilmoituksen siitä, että (—————).

3 RATKAISU

3.1 Esitutkintakynnyksen ylittyminen

Esitutkinnan tarkoituksena on selvityksen hankkiminen tapahtuneeksi epäillystä rikoksesta syyteharkinnan suorittamista ja mahdollisen rikosoikeudenkäynnin valmistelua varten. Esitutkinnassa tutkittavaa tekoa on tarkasteltava sen rikostunnusmerkistön tai niiden rikostunnusmerkistöjen kautta, jonka tai jotka tekokokonaisuus todennäköisesti toteuttaa. Käsitelmä siitä, minkä rikoksen tunnusmerkistön toteuttamisesta asiassa on kysymys, voi kuitenkin esitutkinnan toimittamisen aikana tarkentua tai jopa muuttua. Esitutkinnassa selvitetään myös, ketkä ovat asianomaisia eli rikoksesta epäiltyjä ja asianomistajia.

Poliisin velvollisuudesta toimittaa esitutkinta säädetään esitutkintalain 2 §:n 1 momentissa, jonka mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Esitutkinnan toimittaminen ei siten edellytä sitä, että epäillyn rikoksen asianomistaja olisi itse tehnyt ilmoituksen. Myös sivullinen voi ilmoittaa poliisille tapahtuneesta rikoksesta. Kynnystä esitutkinnan aloittamisesta ei voida lain sanamuoto huomioon ottaen asettaa kovin korkealle. Lain esitöiden (HE 14/1985 s.16) mukaan varmuutta tai suurta todennäköisyyttä rikoksen tekemisestä ei vaadita. Se, onko rikos tehty, selviää yleensä vasta tutkinnassa. Rikosta on syytä epäillä, kun asioita huolellisesti harkitseva ihminen havaintojensa perusteella päätyy tällaiseen tulokseen.

Lain käyttämän käsitteen ”syytä epäillä” soveltaminen konkreettiseen tapaukseen jättää tutkinnanjohtajalle jonkin verran harkinnanvaraa. Tämä johtuu paitsi käsitteen avoimuudesta ja tulkinnallisesta väljyydestä, myös siitä, että tapausta koskevaa näyttöä (epäilyn perustaa) ei ole mahdollista arvioida ja määrittää täsmällisesti esimerkiksi matemaattisesti. Toki esitutkinnan aloituspäätökselle pitää pystyä esittämään asianmukaiset perusteet. Kuten lainkohta edellyttää, epäilyllä pitää olla syynsä, mikä viittaa siihen, että epäilyn tueksi on olemassa jotakin konkreettista. Pelkkä ylimalkainen epäily ei voi olla esi-

tutkinnan aloittamisen perusteena. On kuitenkin aiheellista kiinnittää huomiota säännöksen sanamuotoon ”poliisin on toimitettava esitutkinta” kun on syytä epäillä rikosta. Vertailun vuoksi totean, että niissä pakkokeinosäännöksissä, joissa näyttöä koskeva toimenpide-edellytys on ilmaistu samalla käsitteellä (syytä epäillä), käytetään verbiä ”saadaan” ryhtyä kyseessä olevaan toimenpiteeseen. Mielestäni ensin mainittu verbi — korostaessaan poliisin toimintavelvollisuutta esitutkinnan aloittamiseksi — viittaa siihen, että esitutkinnan aloittamiseksi ei välttämättä edellytetä yhtä vahvaa epäilyä kuin pakkokeinoihin, joiden näyttöedellytys on ilmaistu samalla käsitteellä. Tätä käsitelmää tukee myös se, että esitutkinnan aloittaminen sellaisenaan ei ole yksilön oikeusturvan kannalta yhtä ankara toimenpide kuin pakkokeinoihin ryhtyminen; myös näyttötilanne esitutkinnan aloittamista harkittaessa on erilainen.

Tutkinnanjohtajana asiassa toiminut rikoskomisario on selvityksessään ja selityksessään rustellut esitutkinnan toimittamisen aloittamista epäillyn pahoinpitelyn johdosta sillä, että ilmoitustietojen mukaan kantelija oli pahoinpidelty kahta naista. Epäillyn raiskauksen osalta rikoskomisario on viitannut poliisille puhelimitse tulleeseen ilmoitukseen, jonka oli tehnyt henkilö, jolle oli soitettu tapahtumapaikalta. (—————). Molemmat naiset olivat rikoskomisarion mukaan suostuneet mahdollisen raiskauksen merkkien toteamiseen ja tarvittavien näyttöiden ottamiseen.

Kantelija ei ole kantelussaan edes väittänyt, ettei poliisilla sinänsä olisi ollut lainmukaisia perusteita esitutkinnan toimittamiseen saarella sattuneiden tapahtumien johdosta. Kantelijan tänne toimittaman vastineen perusteella ymmärän hänen jopa katsovan poliisilla olleen perusteet tutkia, ”onko saarella tapahtunut raiskaus”. Kantelijan kritiikki esitutkinnan toimittamisen osalta kohdistuu ymmärtääkseni lähinnä siihen, että poliisi on ryhtynyt kuulemaan häntä epäiltyä kyseiseen rikokseen (sekä pakkokeinojen käyttämiseen raiskauksen selvittämiseksi).

Tältä osin totean, että laissa ei ole säännöstä siitä, minkä asteista epäilyä vaaditaan esitutkinnan kohdistamiseksi tiettyyn henkilöön eli käsittelemään tätä rikoksesta epäillyn asemassa muun muassa kuulustelemalla syylliseksi epäiltyä (näin myös eduskunnan perustuslakivaliokunta lausunnossaan 36/2002 vp s.2).

Esitutkintakynnyksen ylittyminen ei edellä ilmenevin tavoin edellytä suurta todennäköisyyttä rikoksen tapahtumisesta. Poliisin hälytyses-

kukseen on tässä tapauksessa tullut ilmoitus (—). Tilanne saarella on poliisin saamien tietojen perusteella ollut ylipäättään hyvin sekava. Minulla ei ole perusteita katsoa, että tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario olisi ylittänyt harkintavaltansa määrätessään saamiensa tietojen perusteella kantelijan kuultavaksi rikoksesta epäiltynä epäillyn pahoinpitelyn lisäksi myös raiskausepäilyn osalta.

3.2 Oikeus henkilönkatsastuksen toimittamiseen

Pakkokeinolain 5 luvun 9 §:n mukaan henkilön kohdistuva etsintä voi olla henkilönkatsastus, joka käsittää katsastettavan ruumiin tarkastamisen, verinäytteen ottamisen tai muun ruumiiseen kohdistuvan tutkimuksen.

Pakkokeinolain 5 luvun 10 §:n mukaan henkilöntarkastus saadaan toimittaa takavarikoitavan esineen löytämiseksi tai muutoin sellaisen seikan tutkimiseksi, jolla voi olla merkitystä rikoksen selvittämisessä, jos on syytä epäillä, että on tehty rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta.

Pakkokeinolain 5 luvun 11 §:n mukaan henkilönkatsastus saadaan 10 §:ssä mainitussa tarkoituksessa kohdistaa siihen, jota todennäköisin syin epäillään rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Henkilönkatsastuksen yhteydessä tehtävästä tutkimuksesta ei saa aiheutua tutkittavalle sanottavaa haittaa.

Lain esitöiden (HE 14/1985 s.16) mukaan laisaa käytetty ilmaisu ”todennäköisin syin epäilty” tarkoittaa matemaattista ilmaisua käyttäen sitä, että todennäköisyyden tulee olla yli 50-prosenttinen. ”Todennäköisin syin” ilmaistu näyttökynnys sijoittuu siten todennäköisyysasteikon ajattelun keskipisteen yläpuolella eräänlaisena alarajaltaan epämääräisenä vyöhykkeenä. Henkilönkatsastuksen käytölle asetettu näyttökynnys on huomattavasti korkeampi kuin esitutkinnan toimittamisen edellytyksenä oleva ”on syytä epäillä rikosta” -ilmaisu. Näyttökynnysten erilaisuuden vuoksi siitä seikasta, että poliisilla on asianmukaiset perusteet esitutkinnan käynnistämiseen, ei siten suinkaan suoraan seuraa, että poliisilla olisi oikeus myös henkilönkatsastuksen suorittamiseen. Pakkokeinon käytön edellytyksiä on arvioitava itsenäisesti. Henkilönkatsastus kohdistuu perusoikeutena suojattuun oikeushyvään. Perusoikeussuoja vesittyy, ellei pakkokeinon edellytyksenä olevaa näyttökynnystä oteta vaka-

vasti. ”Todennäköisten syiden” käsillöolon arviointiin pätee sama kuin edellä todettiin esitutkintakynnyksen kohdalla: ilmaisu jättää sitä konkreettiseen tapaukseen sovellettaessa jonkin verran harkinnanvaraa.

Tutkinnanjohtajana asiassa toiminut rikoskomisario toteaa selityksessään kantelijalle määrätyn henkilönkatsastuksen osalta, että hänellä oli päätöstä tehdessään käytössä asianomistajien kuulustelukertomukset sekä alustavia tietoja tapahtumapaikalta ja että hänellä oli edellä kerrotujen tietojen perusteella todennäköisiä syitä epäillä kantelijaa pahoinpitelystä. Rikoskomisario toteaa edelleen, että hänellä oli kyseisten tietojen perusteella todennäköisiä syitä epäillä kantelijaa myös raiskausrikoksesta, koska ”alustavat tiedot tapahtumista sopivat myös seksuaalisen hyväksikäytön teonkuvaukseen”. Rikoskomisario on tältä osin korostanut sitä, ettei hänellä ollut syytä epäillä ilmoituksen saarella sattuneista tapahtumista tehneen henkilön todistajana esitutkinnassa antaman kertomuksen paikkansapitävyyttä. Rikoskomisario kertoo pitäneensä tärkeänä sitä, että kyseinen henkilö on ollut tapahtumasta täysin sivullinen ja vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Rikoskomisario on lisäksi korostanut sitä, että hänellä on ollut tapahtumapaikalle menneiden poliisimiesten tarkat kertomukset käytössään vasta myöhemmin elisen jälkeen kun heitä oli kuultu esitutkinnassa. Rikoskomisario olisi mielestään toiminut ”virheellisesti ja ammattitaidottomasti, jos tutkinnan tuossa vaiheessa olisin sen hetkisin tiedoilani jättänyt huomiotta väitteet vakavasta rikoksesta ja laiminlyönyt todisteiden hankkimisen”. Kysymys on rikoskomisarion mukaan ollut tutkinnallisesta kokonaisuudesta, jossa oli syytä epäillä sekä pahoinpitelyrikosta että raiskausrikosta. Menettelyn lainmukaisuutta arvioitaessa ei epäiltyjä rikoksia voi rikoskomisarion mukaan erottaa toisistaan.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on siltä pyydettyssä lausunnossa katsonut, että rikoskomisariolla on kantelijaan kohdistuneen kahden pahoinpitelyrikosepäilyn johdosta ollut toimivalta määrätä kantelija pakkokeinolain 5 luvun 11 §:n mukaiseen henkilönkatsastukseen. Poliisiosaston mukaan jälkikäteen voidaan kuitenkin arvostella niitä perusteita, joilla kantelijaan kohdistettiin henkilönkatsastus myös epäillyn raiskauksen johdosta.

Myös omasta puolestani pidän kysymyksenalaisena, onko henkilönkatsastuksen edellytyksenä oleva näyttökynnys tässä tapauksessa ylittynyt. Tämän pidemmälle menevä kannanotto

menettelyn oikeudelliseen hyväksyttävyyteen edellyttää näytön arvioinnin perusrakenteen tarkempaa analyysia.

Yleisesti voidaan todeta, että näytön arvioinnissa on kysymys vaadittavaa näyttöä kuvaavan lain käyttämän abstraktin käsitteen — tässä tapauksessa ”todennäköisten syiden” — vertaamisesta konkreettisen tapauksen todistusaineiston näyttöarvoon. Kysymyksiä, joihin ratkaisutilanteessa on otettava kantaa, on siten kaksi: Yhtäältä on annettava konkreettisesti soveltamistilanteessa sisältö tulkinnalliselle ja väljälle käsitteelle ”todennäköiset syyt” ja pyrittävä täsmentämään sen korkeus. Toisaalta on arvioitava käytettävissä olevan todistusaineiston näyttöarvo eli arvioitava miten vahvaa näyttöä epäilyn tueksi on olemassa. — Käytännön arviointitilanteessa nämä kysymykset luonnollisesti enemmän tai vähemmän sekoittuvat, mutta jälkikäteisarvioinnissa erittely auttaa hahmottamaan, mihin kritiikki perustetaan ja millä sitä perustellaan.

Näyttää siltä, että tässä tapauksessa kriittiseen tarkasteluun on aihetta kummastakin syystä.

Eräistä rikoskomisarion selvityksessään esittämistä ratkaisun perusteluista voisi päätellä, että hän ei ole täysin mieltänyt sitä, miten korkea näyttökynnys ”todennäköiset syyt” on. Erityisesti olen pannut merkille, että hän kahdessakin selvityksessään käyttää ilmaisua, että ”raiskauksen mahdollisuutta ei voitu sulkea pois”. Tällä tavoin ymmärrettynä pakkokeinon näytöllinen edellytys on laskettu varsin matalalle; itse asiassa sen voi tulkita merkitsevän vielä matalampaa epäilyn astetta kuin ”syyt epäillä” -kynnys (jos jotain epäilyä ylipäänsä on, ei sen mahdollisuutta hevin samanaikaisesti voitane ajatella suljetta- van pois).

Laillisuusvalvonta ei voi ryhtyä arvioimaan aikanaan jotakin päätöstä tehtäessä käytettävissä olleen todistusaineiston näyttöarvoa. Laillisuusvalvonnan on tältä osin mahdollista ottaa kantaa vain siihen, onko arviointi tapahtunut oikeudellisesti moitteettomasti, mikä merkitsee mm. huomion kiinnittämistä siihen, onko todisteiden näyttöarvo arvioitu hyväksyttävien periaatteiden mukaisesti ja onko johtopäätökset todisteina käytetyistä tosiseikoista tehty asianmukaisesti. Näillä varauksilla kiinnitän tämän tapauksen osalta huomiota seuraavanlaisiin seikoihin: Poliisi oli tässä tapauksessa nopeasti tavoittanut kaikki tapahtumapaikalla ilmoitetun raiskauksen aikana olleet naiset. Kukaan heistä ei ollut asiaa kysyttäessä nautunut joutuneensa tai havainnut kenenkään muunkaan joutuneen

raiskauksen uhriksi. Epäilylle raiskaukselle ei siten ollut edes rikoksen uhria rikoskomisarion tehdessä päätöksen henkilönkatsastukseen ryhtymisestä. Käsitteiseni mukaan tässä mainitut seikat puhuvat epäilyä vastaan. Ainoa varsinainen konkreettinen näyttö raiskausepäilyn tueksi näkyisi olleen rikoksesta ilmoittaneen henkilön kertomus, mutta on huomattava, että hän ei itse ollut tapahtuma-aikaan paikalla. — Toisaalta otan huomioon senkin, että tilannetta henkilönkatsastuksesta päättämisen aikaan arvioitaessa kokonaisuus on voinut näyttää toisenlaiselta kuin sitä nyt jälkikäteen arvioitaessa. Myös eri henkilöiden kertomusten näyttöarvon arvioimiseen on tuolloin ollut paremmat mahdollisuudet kuin laillisuusvalvojalla tässä vaiheessa.

Edellä olevan perusteella totean, että jälkikäteisarvioinnissa voidaan asettaa perustellusti kyseenalaiseksi, onko tässä tapauksessa ollut käsillä lain tarkoittamia ”todennäköisiä syitä” raiskausepäilyn tueksi ja onko henkilönkatsastuksen näyttöedellytys näin ollen täyttynyt. Itse pidän käytettävissäni olevan selvityksen perusteella henkilönkatsastukseen ryhtymistä tässä tapauksessa edellä mainitsemillani perusteilla kritiikille alttiina. Arvioitaessa tutkinnanjohtajan menettelyä on kuitenkin otettava huomioon se tilanne, missä hän on joutunut päätöksensä tekemään. Tältä pohjalta kiinnitän huomiota erityisesti seuraavanlaisiin näkökohtiin.

Kun rikoskomisario teki päätöksen henkilönkatsastuksen suorittamisesta myös epäilyn raiskauksen johdosta, ei hänen tiedossaan ilmeisesti ollut kaikkea sitä, mitä asianosaiset olivat saaresa kertoneet paikalle tulleille poliiseille. Rikoskomisario ei saadun selvityksen perusteella tiennyt, että kaikki paikalla olleet naiset olivat tuolloin kiistäneet tulleen raiskatuksi tai nähneensä kenenkään muun tulleen raiskatuksi. Nainen, jonka on mahdollisesti epäilty tulleen raiskatuksi, ei ole enää esitutkinnassa kuultuna kiistänyt asiaa yhtä ehdottomasti. Siihen, ettei rikoskomisario ole tiennyt kaikkia poliisin tiedossa tuolloin olleita seikkoja päätöksen tehdessään, on saattanut vaikuttaa se, että hän oli tapahtumapäivänä tullut töihin vapaapäivältään vasta noin kello 19.00. Tältä osin voidaan tosin pohtia sitä, onko rikoskomisario tehnyt ratkaisun henkilönkatsastuksesta hätiköiden ja ottamatta riittävästi selvää tuolloin poliisilla käytettävissä olleesta tiedosta. Mutta arvioinnissa on otettava huomioon sekin, että tilanne saaresa oli edellä todetuin tavoin ylipäänsä hyvin sekava. Käsitteiseni mukaan rikoskomisarion menettelyä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen hänen selvityksessään-

kin viittaamaansa seikkaan, että päätös henkilönkatsastuksesta on epäillyn raiskaustapauksen tutkinnassa tehtävä varsin pikaisesti, jotta sillä ylipäänsä voisi olla tavoiteltava merkitys asian selvittämisen kannalta. Sitäkään näkökohtaa ei voi sivuuttaa, että henkilönkatsastuksella saattaa olla myös epäillyn eduksi oikeusturvavaikutuksia (esim. poissuljenta). Nyt käsiteltävän tapauksen jälkeen on henkilönkatsastuksen näyttökynnystä eräissä tapauksissa lainsäädännöllisesti madallettu, ja perusteina on käytetty mm. juuri nyt esillä olleita selvittämistehokkuuteen ja epäillyn oikeusturvaan liittyviä argumentteja (ks. esim. HE 52/2002 vp s.61, HaVL 38/2002 vp s.10—11 ja LaVM 31/2002 vp s.10). Rikoskomisaron selvityksessään esittämät perusteet menettelylle ovat käsitykseni mukaan jossakin määrin samanlaisia kuin henkilönkatsastuksen näyttökynnyksen alentamista puoltamaan käytetyt oikeuspoliittiset argumentit.

Kaiken edellä esittämäni perusteella totean, että vaikka jälkikäteen pidänkin kyseenalaisena, oliko henkilönkatsastusta koskeva näyttökynnyksen ”todennäköiset syyt” ylittynyt, katson oikeaksi toimenpiteeksi rikoskomisaron menettelyn osalta vain kiinnittää tämän huomiota tässä päätöksessä henkilönkatsastuksen näyttöedellytyksistä lausumaani.

3.3 Kuulustelukertomuksen ottaminen kuvatalenteelle ja kertomuksen tarkastaminen

Esitutkintalain 39 §:n 3 momentin mukaan kuulusteltavan kertomus saadaan myös ottaa ääni- tai kuvatalenteeseen. Kuulustellun on saatava tarkastaa tallennettu kertomus siten kun asetuksella tarkemmin säädetään. Säännöksen esitöissä (HE 14/1985 s.37) on korostettu sitä, että otettaessa kuulusteltavan kertomus ääni- tai kuvatalenteeseen ”ei voida tinkiä siitä periaatteesta, että kuulusteltavan on saatava tarkastaa kertomuksensa”.

Esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 17 §:n mukaan kuulustelukertomus voidaan ottaa kokonaan tai osittain ääni- ja kuvatalenteeseen. Tallentamisesta on ennen sen aloittamista ilmoitettava kuulusteltavalle.

Esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 18 §:n mukaan jos kuulustelukertomus otetaan ääni- ja kuvatalenteeseen, kuulusteltavan on kuulustelun päätyttyä annettava kuunnella äänitys ja tehdä kertomukseensa tarpeelliset korjaukset ja lisäykset. Jos kuulustelukertomus tallennetaan tai kuulusteltavan lausumien

perusteella sanellaan tallenteeseen myöhempää kirjoittamista varten, kuulustelukertomus tarkastetaan kuulusteltavan valinnan mukaan I momentissa säädetyin tavoin tai kuten kirjoitettu kuulustelukertomus.

Saadun selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että poliisi olisi menetellyt säännösten vastaisesti päättäessään ottaa kantelijan kuulustelut kuvatalenteelle. Kuvatallenteiden tarkastamista sääntelevä esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 18 § on nähdäkseni jossain määrin tulkinnanvarainen poliisille tältä osin kuuluvien velvollisuuksien osalta. Sisäasiainministeriön poliisiosasto on lausunnossaan katsonut, ettei poliisi ole menetellyt asiassa lainvastaisesti tai muutenkaan virheellisesti kun kantelijalle on kuulustelussa ilmoitettu oikeudesta kuulustelun päätyttyä kuunnella äänitys ja tehdä kertomukseensa tarpeelliset korjaukset ja lisäykset. Omasta puolestani katson, että tallenteeseen olisi myöhempien epäselvyyksien välttämiseksi hyvä saada oikeuskirjallisuudessa esitetyin tavoin kuulusteltavan lausuma siitä, onko hänelle varattu tilaisuus tarkastaa tallenteen sisältö ja siitä, hyväksyykö hän tallenteen sisällön, vaikka säännöksistä ei sinänsä voida poliisille tällaista velvollisuutta johtaa.

3.4 Väitetty viivytely esitutkinnan toimittamisessa

Esitutkintalain 6 §:n mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä.

Tutkinnanjohtajana väärää ilmiantoa koskevassa asiassa toimineen rikoskomisaron B:n antaman selvityksen mukaan ”tutkimisen käynnistyminen on odottanut ns. perusjutun tutkinnan valmistumista, syyteharkinnan tulosta ja tuomioistuimen päätöstä”. Käräjäoikeuden annettua tuomion ”perusjutussa” 11.4.2002 on tutkinta aloitettu kesäkuussa 2002.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on todennut lausunnossaan väärää ilmiantoa koskevien ”vastarikosilmoitusten” osalta yleisesti, että väärää ilmiantoa koskevan esitutkinnan aloittamisesta päättäminen saattaa aiheellisesti viivästyä esimerkiksi sillä perusteella, että tutkinnanjohtaja odottaa syyttäjän tai tuomioistuimen ratkaisua ensiksi tutkitun rikosasian osalta. Lausunnon mukaan näistä ratkaisuisista pitää kuitenkin olla odotettavissa sellaista lisäselvitystä, jota ilman tutkinnanjohtaja ei voi tehdä päätöstä syyttä epäillä kynnyksen ylittymisestä väärää ilmiantoa koskevan rikosilmoituksen osalta. Rikoskomis-

sario B:n tässä tapauksessa tekemän ratkaisun osalta poliisiosasto katsoo, ettei rikoskomisario B ole käyttänyt väärin hänelle tutkinnanjohtajana kuuluvaa harkintavaltaa jäädessään odottamaan syyteharkinnan tulosta ja tuomioistuimen ratkaisua ”perusjutun” osalta voidakseen arvioida väärän ilmiannon tunnusmerkistön täyttymistä ja syytä epäillä -kynnyksen ylittymistä. Poliisiosaston käsityksen mukaan rikoskomisario B:llä olisi kuitenkin ollut riittävät tiedot tehdä ratkaisu väärää ilmiäntoita koskevan rikosilmoituksen esitutkinnan aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä jo sen jälkeen, kun ”perusjuttua” koskeva esitutkintapöytäkirja oli toimitettu syyttäjälle ilman, että kantelijaan oli poliisin toimesta enää kohdistettu raikausepäilyjä.

Yhdyn osaltani sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnossa vastarikosilmoitusten esitutkinnasta yleensä ja tässä tapauksessa esitettyyn. Vaikka ratkaisun tekeminen esitutkinnan toimittamisesta vastarikosilmoituksen johdosta olisi sinänsä ilmeisesti ollut mahdollista jo perusjuttua koskeneen esitutkinnan päätyttyä, ei tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisario B:n toisenlaista ratkaisua mielestäni voida pitää lainvastaisena.

Yhteenveto

Tutkinnanjohtajana epäiltyä pahoinpitelyä koskeneessa asiassa toiminut rikoskomisario on mielestäni esittänyt asianmukaiset perusteet sille, että asiassa on aloitettu esitutkinnan toimittaminen myös kantelijaan kohdistuneen raikausepäilyn osalta. Sen sijaan kantelijalle epäillyn raikauksen vuoksi toimitettavaksi määrätyn henkilökatsastuksen osalta rikoskomisarion menettely on mielestäni jälkikäteen arvioiden edellä kerrotuin tavoin kriitikille altis.

Kantelijan kuulustelukertomuksen ottamisessa kuvatalleenteelle ja kuvatalleenten tarkastamisen osalta ei mielestäni ole menetelty lainvastaisesti. Katson kuitenkin, että tallenteeseen olisi myöhempien epäselvyyksien välttämiseksi ollut hyvä saada kantelijan lausuma siitä, onko hänelle varattu tilaisuus tarkastaa tallenteen sisältö ja siitä, hyväksyykö hän tallenteen sisällön.

Väärää ilmiäntoita koskevassa asiassa tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario B ei mielestäni ole ylittänyt tutkinnanjohtajalle kuuluvaa harkintavaltaa jäädessään odottamaan ”perusjutun” syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä ennen ratkaisun tekemistä esitutkinnan aloittamisesta. Koska sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnon mukaan esitutkinnan aloittamista

koskeva ratkaisu olisi tutkinnallisesti ollut mahdollista tehdä jo perusjuttua koskeneen esitutkinnan päätyttyä katson, että näin olisi ollut perusteltua menetellä, koska se olisi edistänyt asian joutuisaa käsittelyä.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän rikoskomisarion huomiota edellä kohdassa 3.2 henkilökatsastuksen käytön edellytyksenä olevasta näyttökynnyksestä lausumani. Lisäksi saatan rikoskomisario B:n tietoon vastarikosilmoitusten johdosta toimitettavan esitutkinnan osalta kohdassa 3.4 lausumani.

9.8 Hallinto-oikeuksia koskeva selvitys

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka selvitti hallinto-oikeuksien juttutilannetta, käsittelyai-koja, työmenetelmiä ja juttujen seurantakäytäntöjä 12.12.2003, dnro 14/50/03

SELVITYKSEN LÄHTÖKOHDAT

Apulaisoikeuskanslerin eri hallinto-oikeuksiin vuosina 2002—2003 tekemien tutustumiskäyntien sekä oikeusministeriön hallinto-oikeuksien työtilannetta koskevien tilastojen perusteella oli ollut havaittavissa, että vuoden lopussa vireillä olevien asioiden määrä oli aina edellisvuodesta kasvanut. Kun vuoden 2000 lopussa vireillä olleiden asioiden määrä oli ollut 11 548, oli vuoden 2002 lopussa vastaava luku 15 202. Myös vireille tulleiden asioiden määrät olivat vastaavana aikana kasvaneet.

Joissakin hallinto-oikeuksissa asiat olivat ruuhkautuneet niin, että käsittelyajat olivat kauttaaltaan pitkiä. Myös laissa kiireellisesti käsiteltäväksi määrättyjen tai luonteensa puolesta kiireellisesti käsiteltävien asioiden käsittely näkyi joissakin hallinto-oikeuksissa kestävänsä varsin kauan.

Eri hallinto-oikeuksissa oli myös havaittavissa jossakin määrin erilaisia työmenetelmiä juttujen käsittelyssä ja myös asioiden seurannassa. Ei ollut poissuljettavissa, että näilläkin seikoilla saattaisi olla yhteyttä asioiden käsittelynopeuksiin.

Oikeusuojan kannalta apulaisoikeuskansleri piti erityisen huolestuttavana, että sellaistenkin kiireellisiksi arvioitavien asioiden kuten perhe- ja

yksilökeskeistä lastensuojelua ja toimeentulotukea koskevien sekä ulkomaalaisasioiden käsittelyajat saattoivat olla huomattavan pitkiä.

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri päätti selvittää hallinto-oikeuksien juttutilannetta edellä mainittujen asiaryhmien osalta, käsittelyaikoja, käsittelyn viipymisen syitä, käsittelyn joutuisuuteen vaikuttavia työmenetelmiä ja juttujen seurantakäytäntöjä. Hallinto-oikeuksilta pyydettiin tietoja myös niiden mahdollisesti asettamista tavoiteajoista ja kertomaan mahdollisista ”pullonkauloista” asioiden käsittelyssä. Apulaisoikeuskansleri pyysi kaikilta hallinto-oikeuksilta selvitystä.

SELVITTELYN TULOKSIA

Käsittelyajoista

Selvityksistä ilmeni, että yli kuusi kuukautta vireillä olleiden asioiden määrä toimeentulotuki-, huostaanotto- ja ulkomaalaisasioissa oli tavallissimmin alle kymmenen. Useissa hallinto-oikeuksissa ja erityisesti ulkomaalaisasioissa yli kuusi kuukautta vireillä olleita asioita ei ollut lainkaan.

Eräässä hallinto-oikeudessa tällaisia asioita oli vireillä 63 toimeentulotukiasiaa ja 440 ulkomaalaisasiaa. Samoin eräässä toisessa hallinto-oikeudessa 55 toimeentulotukiasiaa, 17 huostaanottoasiaa ja 4 ulkomaalaisasiaa. Lisäksi erään hallinto-oikeuden ilmoittamista käsittelyajoista oli pääteltävissä, että yli kuusi kuukautta vireillä olleita asioita oli täytynyt olla huomattavasti kaikissa asiaryhmissä.

Keskimääräiset käsittelyajat edellä mainituissa ryhmissä eri hallinto-oikeuksissa vaihtelivat toimeentulotukiasioissa 5,7 kuukaudesta 14,4 kuukauteen, huostaanottoasioissa 3,6 kuukaudesta 9,9 kuukauteen ja ulkomaalaisasioissa 2,9 kuukaudesta 10,6 kuukauteen.

Yli vuoden vireillä olleita asioita oli yhtä hallinto-oikeutta lukuun ottamatta vain muutamia, joissakin hallinto-oikeuksissa ei lainkaan.

Hallinto-oikeudet viittasivat yksittäisten juttujen osalta antamissaan selvityksissä viipymisen syinä muun muassa esittelijän vaihtumiseen ja asiassa hankittuihin selvityksiin. Eräästä selvityksestä ilmeni, että vireille tulon jälkeen suoritettujen välitoimien jälkeen oli eräässä tapauksessa kulunut noin vuoden aika asian esittelyyn, jossa oli päätetty vielä uudesta välitoimesta ilman, että asian käsittelyssä olisi diaarimerkintöjen mukaan tapahtunut väliaikana mitään. Ulkomaalaisasioissa viipymisen syiksi mainittiin

myös asiakirjojen käännättämisen vaativa aika.

Käytäntö sen suhteen, oliko kysymyksessä olevien asiaryhmien asioille asetettu käsittelyllisiä tavoiteaikoja, vaihteli hallinto-oikeuksittain.

Menettelytavoista ja asioiden seurannasta

Hallinto-oikeuksien selvitysten perusteella noudatetut menettelytavat poikkeavat jonkin verran toisistaan eri hallinto-oikeuksissa.

Asia tulee yleensä heti kirjaamisen jälkeen esittelijän vastuulle. Osassa hallinto-oikeuksia asia siirtyy tosin vasta kuulemisen jälkeen esittelijälle.

Yleensä tarkastavalle jäsenelle tai muulle jäsenelle on määrätty velvollisuus ohjata valmistelua ainakin tarvittaessa. Jossakin hallinto-oikeudessa tarkastavalla jäsenellä on pääsääntöisesti samat nimetyt esittelijät tai esittelijä ja tarkastava jäsen muodostavat työparin.

Selvityksen perusteella asioiden käsittelyä seurataan kaikissa hallinto-oikeuksissa.

Selvityksissä esiin tuotuja ”pullonkauloja”

Asioiden käsittelyssä olevina ”pullonkauloina” hallinto-oikeudet mainitsivat erityyppisiä asioita. Yleisimmin pullonkaulojen mainittiin liittyvän suullisiin käsittelyihin ja niiden järjestykseen erityisesti ulkomaalaisasioissa sekä päätöksen kirjoittamiseen asiassa, jossa oli järjestetty suullinen käsittely. Ulkomaalaisasioissa pullonkauloiksi mainittiin myös täytäntöönpanokieltojen valmistelu, asiaan liittyvän toisen asian vireillä olo ulkomaalaisvirastossa ja asiakirjojen käännättäminen vieraille kielelle. Myös päätöksen kirjoittaminen asiassa, jossa on järjestetty suullinen käsittely, mainittiin käsittelyä hidastavana tekijänä.

Asiakirjojen saapuminen viranomaisilta puutteellisina erityisesti toimeentulotuki- ja huostaanottoasioissa sekä valituskirjelmien puutteellisuus ja niiden täydennettämistarve mainittiin yhtenä ongelmakohtana. Huostaanottoasioissa viivästyttä todettiin aiheuttavan sen, että lasten vanhempi ei aina ole helposti tavoitettavissa päätösten ja välitoimien tiedoksi antamista varten, ja sosiaalilautakunnan antaman lausunnon viipyminen erityisesti pienissä kunnissa.

Kaksi hallinto-oikeutta ilmoittivat ongelmiksi esittelijävoimien vähentämisen ja työvoiman puutteen. Yksi hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että kokoonpanoa ei yksinkertaisissa asioissa voida määrätä joustavasti.

ARVIOINTIA JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Kysymys on perusoikeuksista

Käsittelyn joutuisuudessa on kysymys perusoikeuksista. Myös yhdenvertaisuutta koskevilla perusoikeussäännöksillä on katsottu olevan merkitystä käsittelyajan pituutta arvioitaessa.

Käsittelyn viivytyksettömyys korostuu erityisesti niissä asioissa, joissa valitus on laissa säädetty kiireellisesti käsiteltäväksi (perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua koskevat alustus- ja muutoksenhakuasiat sekä ulkomaalaisasiat) tai jotka luonteensa puolesta on käsiteltävä kiireellisesti (esimerkiksi toimeentulotukea koskevat asiat). Asioiden käsittelylle hallinto-oikeudessa ei kuitenkaan ole laissa säädetty nimenomaista määräaika.

Laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä hallinto-oikeuden ja muiden tuomioistuinten yksittäistapauksellista viivästymistä arvioitaessa vertailukohtana on joskus pidetty keskimääräistä käsittelyaika. Käsittelyaika arvioitaessa eräänlaisena mittarina voitaneen pitää myös hallinto-oikeuksien kiireellisten asioiden käsittelylle asettamia tavoiteaikoja, jotka ovat eräiden hallinto-oikeuksien selvitysten mukaan huostaanottoasioiden osalta 3–4 ja toimeentulotuki- ja ulkomaalaisasioiden osalta kuusi kuukautta.

Apulaisoikeuskansleri piti tällaisia tavoitteellisia käsittelyaikoja lähtökohtaisesti oikean suuntaisina. Käsittelyajan kohtuullisuutta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon jutun erityispiirteet ja sen käsittelyyn mahdollisesti vaikuttaneet syyt, esimerkiksi asianosaisten omasta menettelystä johtuneet seikat. Tapauskohtaisesti voidaan edellyttää myös nopeampia käsittelyaikoja, esimerkiksi täytäntöönpanokiellosta päättämisessä. Selvityksistä ilmeni, että asioihin liittyvät väliaikaismääräykset (täytäntöönpanokiellot) olikin pystytty käsittelemään ja antamaan nopeasti.

Käsittelyaikojen arviointia

Selvitys osoitti, että yli vuoden vireillä olleita toimeentulotuki-, huostaanotto- ja ulkomaalaisasioita oli vähemmän kuin etukäteisoletuksen mukaan oli pelättävissä ja että tilanne ei selvityksessä tarkasteltujen jutturyhmien osalta kaiken kaikkiaan ollut niin vaikea kuin oli oletettu. Jossakin määrin oli pääteltävissä, vertailtaessa hallinto-oikeuksien ilmoittamia keskimääräisiä käsittelyaikoja ja selvityksen antamisajankohdan juttutilannetta keskenään, että hallinto-oikeudet

olivat ilmeisesti pyrkineet ratkaisemaan vanhimpia juttujaan selvityksen aikana.

Hallinto-oikeudet selostivat selvityksissään yli vuoden vireillä olleiden juttujen viipymiseen liittyneitä seikkoja. Selvityksistä ei ilmennyt sellaista, johon apulaisoikeuskansleri olisi katsonut yksittäisten juttujen osalta olevan aihetta laillisuusvalvonnallisin perustein puuttua.

Yleisenä havaintona oli, että yli vuoden vireillä olleita asioita samoin kuin sellaisia juttuja, joiden käsittely oli kestänyt yli kuusi kuukautta, oli suurempia määriä ainoastaan muutamissa hallinto-oikeuksissa. Samalla myös keskimääräisissä käsittelyajoissa oli samansuuntaisia hallinto-oikeuskohtaisia vaihteluita. Nämä havainnot antavat aiheen kiinnittää huomiota näiden hallinto-oikeuksien resurssien ja juttumäärien suhteeseen ja ehkä myös työmenetelmiin.

Käsittelyaikoihin vaikuttavia tekijöitä

a) Työmenetelmien merkityksestä

Hallintolainkäyttö koetaan muun muassa hallinto-oikeuksien oman työmenetelmäselvityksen mukaan entistä vaativampana (Jukarainen, Heikki-Sahla, Anja, Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys 2003). Perusoikeusuudistus ja hallintolainkäyttölain uudistaminen ovat vaikuttaneet erityisesti oikeudenkäyntimenettelyyn. Keskusteluissa eri hallinto-oikeuksissa tuli esiin, että hallintolainkäyttöön sisältyvä virallisperiaatteen käsite ei välttämättä ole selkeä eikä soveltamiskäytännöltään yhdenmukainen. Myös asianosaisen käsite on erilainen kuin yleisissä tuomioistuimissa. Oma kysymyksensä on, missä määrin tällaisilla seikoilla on vaikutusta hallinto-oikeuksien käytäntöjen epäyhtenäisyyteen niin, että se heijastuisi käsittelyn joutuisuuteen tai vaikuttaisi muuten oikeussuojaan/turvaan. Tätä ei käytettävissä olleen selvityksen perusteella ollut mahdollista arvioida. Joka tapauksessa voitiin todeta, että hallintolainkäytössä sovellettavat säännökset jättävät lainkäyttäjälle usein laajan harkintavallan.

Asioiden viipymisen syytä arvioitaessa päähuomio on syytä kiinnittää siihen asian käsittelyn vaiheeseen, jossa viivästystä merkittävämmiin tapahtuu ja jossa juttu on hallinto-oikeudessa ilman, että asian käsittelyssä tapahtuu mitään. Asian käsittelyä ja jutun kokonaisuudesta arvioitaessa näyttäisivät siten korostuvan pikemmin asian valmisteluun kuin itse päätöksen kirjoittamiseen ja jälkitöihin liittyvät vaiheet.

Selvityksestä ilmeni, että joissakin hallinto-oikeuksissa jutut saattavat odottaa pitkänkin aikaa kuulemisen jälkeen ennen kuin ne jaetaan esittelijälle. Jutun ”haltuunotto” riittävän aikaisessa vaiheessa ja aktiivinen, tuomarivetoinen valmistelu/prosessinjohto, johon hallinto-oikeuksien selvityksissä ja käydyissä keskusteluissa viitattiin, voisivat mitä ilmeisimmin vaikuttaa käsittelyn tehostumiseen ja tätä kautta myös käsittelyajan lyhenemiseen.

b) Seurannan ja tavoiteaikojen merkitys

Tavoiteaikojen asettamisessa ei näyttänyt olevan kovin selvää korrelaatiota käsittelyajan kanssa. Kuitenkin kahdessa hallinto-oikeudessa, joissa kiireellisille jutuille ei ollut asetettu tavoiteaikoja, myös keskimääräiset käsittelyajat olivat useissa asiaryhmissä pisimmät.

Asioiden seuraamista hallinto-oikeuksissa vain ns. rästilistoilla, joihin valikoituvat kaikkein vanhimmat, esimerkiksi yli vuoden vireillä olleet jutut, ei voitane pitää sellaisenaan riittävän tehokkaana menetelmänä lain mukaan tai luonteensa puolesta kiireellisesti käsiteltävien asioiden seurannassa.

c) ”Pullonkaulojen” arviointia

Osa hallinto-oikeuden ilmoittamista, viipymistä aiheuttavista ”pullonkauloista” on sellaisia, joihin hallinto-oikeus ei ilmeisestikään voi toiminnallaan vaikuttaa. Tällainen näkyisi selvitysten perusteella olevan ainakin ulkomaalaisasioissa asiaan liittyvän toisen asian vireille tulo ulkomaalaisvirastossa. Hallinto-oikeuksista ainakin lähtökohtaisesti riippumattomina tekijöinä voitaneen pitää myös asiakirjojen saapumista viranomaisilta ja valittajilta puutteellisina, joskin hallinto-oikeuksilla on lähtökohtaisesti mahdollisuus vaikuttaa täydennyttämisestä johtuvaan asian viivästyymiseen esimerkiksi asettamalla määräaikoja.

Osa ilmoitetuista pullonkauloista oli sellaisia, joihin voitaisiin apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan ehkä kuitenkin vaikuttaa työmenetelmiä ja menettelytapoja tarkistamalla. Tällaisia olivat hallinto-oikeuksien ilmoittamat suullisiin käsittelyihin liittyvät viivästyymiset erityisesti ulkomaalaisasioissa sekä päätöksen kirjoittaminen asiassa, jossa on järjestetty suullinen käsittely. Myös asioiden viivästyymiseen sen takia, että asian käsittelyyn osallistuu asiantuntija-

jäsen, lienee mahdollista vaikuttaa hallinto-oikeuden omin toimenpitein.

Esimerkiksi asiakirjojen käännettäminen sinänsä ei selvityksiin liitettyjen diaaritietojen perusteella näyttänyt vievän aikaa merkittävästi, vaikka eräät hallinto-oikeudet olivat maininneet sen pullonkaulana. Myöskään suullisen käsittelyn perusteella tehdyn ratkaisun kirjoittamista ei sellaisenaan voitane pitää tekijänä, joka välttämättä mainittavasti viivästyttää asian käsittelyä.

Osa ilmoitetuista pullonkauloista liittyi hallinto-oikeuksien työvoima- ja henkilöstötilanteeseen. Jotkut hallinto-oikeudet viittasivat siihen, että käsittelykokoonpanoa ei voida kaikissa asioissa määrätä joustavasti. Nämä kysymykset ovat osaltaan myös lainsäädäntöasioita.

Apulaisoikeuskansleri arvioi, että saattaisi olla aihetta selvittää mahdollisuutta asioiden tai asiaryhmien käsittelyyn kevennetyssä (esimerkiksi yhden tuomarin) kokoonpanossa. Tämä voisi ainakin jossakin määrin vapauttaa voimavaroja, mikä puolestaan saattaisi helpottaa resurssien suuntaamista asioiden vaikeuden ja jutumäärien suhteen tarkoituksenmukaisella tavalla. Olisi pohdittava, tarvitaanko kaikenlaisten jutturyhmien käsittelyssä yhtä raskasta kokoonpanoa.

Yhteenveto ja näkökulman laajennus

Hallinto-oikeusprosessi on viime aikoina ollut monipuolisen keskustelun kohteena.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tämän selvitystyön tulokset omalta osaltaan osoittavat keskustelua hallinto-oikeusprosessin kehittämistarpeista olevan aiheellista jatkaa — niin hallinto-oikeuksien sisällä työmenetelmien uudistamiseksi nykyllä lainsäädännön puitteissa kuin yleisemmin lainsäädännön ongelmakohtien paljastamiseksi ja korjaamiseksi.

Eräät hallinto-oikeudet kiinnittivät keskusteluissa ja antamassaan selvityksessä huomiota siihen, että kansalaisten jokapäiväisen elämän oikeusongelmat ilmenevät yhä useammin nimenomaan hallinto-oikeuden tehtäväkenttään kuuluvissa asioissa, mikä hallinto-oikeuksien mielestä aiheuttaa tarvetta oikeuslaitoksen voimavarojen uudelleen suuntaamiseen. Tällaisetkin näkökohdat tulevat apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan jossakin vaiheessa pohdittavaksi, kun voimavarojen kohdentamista oikeusturvan ja -suojan kannalta optimaalisella tavalla joudutaan miettimään.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallinnon oikeussuojaa ja -turvaa on kuitenkin tarkasteltava myös laajemmasta kuin tuomioistuinnäkökulmasta. Olennaista on kiinnittää huomiota myös siihen, että jo ensi asteen hallinto-viranomaisten toiminta turvaa perusoikeuksien toteutumisen. Ongelmat tässä vaiheessa tuottavat ihmisille tarvetta etsiä oikeusturvaa muutoksenhaun kautta. Esimerkiksi kuntien sosiaalitoimen toimivuudella on tässä suhteessa merkittävä vaikutus. Yleistäen voidaan todeta, että hallintopäätösten entistä parempi valmistelu ja päätösten riittävä perustelevuus vähentäisivät muu-

toksenhaun tarvetta. Myös eräät hallinto-oikeudet kiinnittävät selvityksissään myös tähän huomiota.

Toimenpiteet

Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessään esitetyt yleiset havainnot ja arvioinnit selvitystä antaneiden hallinto-oikeuksien sekä oikeusministeriön tietoon. Muihin toimenpiteisiin selvitystyö ei antanut aihetta.

10 Liiteosa

Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta

Vuonna 2003 käsiteltävinä olleiden asioiden kokonaismäärä ja käsittely

Vireillä olleet asiat 1.1.2003	
vuonna 2000 tulleita asioita	17
vuonna 2001 tulleita asioita	187
vuonna 2002 tulleita asioita	670
Yhteensä	874
Vuonna 2003 vireille tulleet kanteluasiat	1454
Vuonna 2003 vireille tulleet muut valvonta-asiat ¹	560
Vuonna 2003 vireille tulleet hallintoasiat	43
Yhteensä	2057
Vireillä olleista asioista on vuonna 2003 lopullisesti käsitelty	2050
Seuraavaan vuoteen on siirtynyt	
vuonna 2000 tulleita asioita	1
vuonna 2001 tulleita asioita	39
vuonna 2002 tulleita asioita	207
vuonna 2003 tulleita asioita	634
Yhteensä	881
Valtioneuvoston valvonta	
Istunnot	
1) Valtioneuvoston yleisistunto	63
2) Tasavallan presidentin esittely	40
Käsitellyt asiat	
1) Valtioneuvoston yleisistunto	1588
2) Tasavallan presidentin esittely	688
Tarkistetut pöytäkirjat	
1) Valtioneuvoston yleisistunto	70
2) Tasavallan presidentin esittely	55

¹ Sisältää rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tulleet asiat

Kantelut

Vuonna 2003 vireille tulleet kantelut 1454

Kantelujen kohteina olivat seuraavat viranomaiset tai asiaryhmät

1) valtioneuvosto tai ministeriö	150
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	44
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	176
4) hallintotuomioistuin	53
5) erityistuomioistuin	24
6) syyttäjäviranomainen	62
7) poliisiviranomainen	193
8) ulosottoviranomainen	48
9) vankeinhoitoviranomainen	13
10) muu oikeushallintoviranomainen	20
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	1
12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviranomainen	39
13) puolustushallintoviranomainen	1
14) veroviranomainen	36
15) muu valtiovarainviranomainen	23
16) opetusviranomainen	34
17) maa- ja metsätalousviranomainen	26
18) liikenneviranomainen	5
19) kauppa- ja teollisuusviranomainen	14
20) sosiaaliviranomainen	134
21) terveyden- ja sairaanhoitoviranomainen ..	81
22) työviranomainen	35
23) ympäristöviranomainen	15
24) kunnallisviranomainen	97
25) kirkollisviranomainen	8
26) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	92
27) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	102
28) yksityishenkilön rikos	3
29) yksityisoikeudellinen asia	25
30) muunlainen asia	90
Kantelujen kohteina yhteensä ²	1644

² Eräissä kanteluissa on kysymys yhtä useammasta viranomaisesta tai asiasta

<i>Vuonna 2003 ratkaistut kantelut</i>	1492
Tutkitut kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä	
1) valtioneuvosto tai ministeriö	166
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	46
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	185
4) hallintotuomioistuin	51
5) erityistuomioistuin	24
6) syyttäjäviranomainen	63
7) poliisiviranomainen	213
8) ulosottoviranomainen	50
9) vankeinhoitoviranomainen	10
10) muu oikeushallintoviranomainen	19
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	1
12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviranomainen	35
13) puolustushallintoviranomainen	1
14) veroviranomainen	35
15) muu valtiovarainviranomainen	12
16) opetusviranomainen	34
17) maa- ja metsätalousviranomainen	21
18) liikenneviranomainen	11
19) kauppa- ja teollisuusviranomainen	8
20) sosiaaliviranomainen	132
21) terveyden- ja sairaanhoitoviranomainen ..	83
22) työviranomainen	43
23) ympäristöviranomainen	11
24) kunnallisviranomainen	106
25) kirkollisviranomainen	6
26) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	120
27) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	100
28) yksityishenkilön rikos	3
29) yksityisoikeudellinen asia	28
30) muunlainen asia	87
Yhteensä ³	1704

Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	4
2) esitys	8
3) käsitys tai ohje	81
4) muu kannanotto	46
5) muu toimenpide	4
6) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	14
7) virheellistä menettelyä ei todettu	758
Yhteensä	915

³ Eräissä ratkaisuissa on kysymys useasta viranomaisesta tai asiasta

Kantelua ei tutkittu ⁴	
1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	138
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	187
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	41
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	7
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	17
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle ..	25
7) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia	58
8) ratkesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	76
9) koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa	28
Yhteensä	577

Viranomaisten kannanottopyynnöt

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö	28
2) muut viranomaiset	14
Yhteensä	42

Toimenpiteet

1) esitys	4
2) kirjallinen lausunto	29
3) käsitys tai ohje	1
4) muu kannanotto	1
5) muu toimenpide	5
6) virheellistä menettelyä ei todettu	0
7) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	7
Yhteensä	47

Tutkimatta

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	1
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai asiassa oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	2
3) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	1
Yhteensä	4

Tuomioistuinten valvonta

Rangaistustuomioita saapunut tarkastukseen	6672
1) rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille	162
2) hovioikeuksien ilmoitukset oikeuskanslerille	12
3) poliisin lähettämät rikosilmoitukset	19
Yhteensä	193

⁴ Pääsääntöisesti näistä on annettu kirjallinen vastaus

Toimenpiteet		Tutkimatta	
1) syyte	1	1) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	4
2) huomautus	14	Yhteensä	276
3) käsitys tai ohje	37		
4) muu kannanotto	7	Omat aloitteet ja tarkastukset	
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	106	1) omat aloitteet	14
Tutkimatta	0	2) tarkastukset	28
Yhteensä	165	Yhteensä	42
		Toimenpiteet	
Asianajajien valvonta		1) esitys	1
1) kurinpitoasiat	153	2) käsitys tai ohje	2
2) valvonta-asiat	122	3) muu kannanotto	4
3) asianajajien muu valvonta	8	4) muu toimenpide	3
Yhteensä	283	5) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	1
		6) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	1
Tutkitut		7) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti	26
1) muu toimenpide	1	Yhteensä	38
2) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	271	Tutkimatta	0

ASIAHAKEMISTO 2003

	Sivu		Sivu
Ahvenanmaa		— asiakirjahallinta	92
— itsehallintolaki	26	— kunnanhallituksen velvollisuus noudattaa asiakirjajulkisuutta	113
— maakuntapäivien suostumuksen hankkiminen	26		
— Ahvenanmaan lääni -nimikkeen käyttäminen	34	Asianajajalaitos	
— valtiosopimusten todistusvoimaiset allekirjoituskielet	42	— Asianajajaliiton jäsenyydestä	122
— maakuntahallituksen menettely investointitukiasiassa	121	— velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa	122
		— kurinpitäjärjestelmä	122
		— tiedot syyttäjiltä	123
		— muutoksenhaku kurinpitopäätöksestä ...	126
		— julkiset oikeusavustajat	127
Ajoneuvo		Eduskunnan oikeusasiamies	
— omistajan poistaminen rekisteristä	106	— oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako	12
— verotus Suomessa EY-oikeuden kannalta	99	— siirretyt kantelut	12
Ammattikorkeakoulu		Eläinsuoja	
— opiskelijakunnan jäsenyyttä koskevien säännösten uudistaminen	28	— ympäristövaikutusten arviointi	113
Asiakirja		Erityisavustaja	
— viran hakemusasiakirja	25	— pääministerin erityisavustajan antamat virheelliset tiedot	91
— virantäyttöasiakirja	86	Esittelijä	
— yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia-asiakirja	41	— esittelijää koskeva syytepyyntö	135
— huolellisuus asiakirjoja käsiteltäessä	56,98	Esitutkinta	
— takavarikointi	79	— esitutkintakynnyksen ylittyminen epäil-lyn pahoinpitelyn ja raiskauksen johdosta	151
— ministeriön valmisteluasiakirjan tietojen luovuttaminen asianosaiselle	91	— viipyminen	15
— valitusasiakirjojen katoaminen	92	— valvontakamerakuvien julkaiseminen	53
— asiakirjahallinta	92	— väitetty viivyttely esitutkinnan suorittamisessa	153
— asiakirjapyyntöön täyttäminen	99	Esteellisyys	
— hankinta-asiakirja	104	— sivutoimen aiheuttama	26
— asiakirjan antamisen viivästyminen	112	— markkinatuomioistuimen asiantuntija-jäsenen	27
Asiakirjajulkisuus		— ministerin	30
— ministeriön valmisteluasiakirjan tietojen luovuttaminen asianosaiselle	91	— työsuojelupiirin päällikön	46
— opetushallituksen diaarimerkintöjen julkisuus	102	— syyttäjän	77
— ns. metsälakikohteiden julkisuus	103		
— asiakirjajulkisuuden toteutuminen rantarakentamisessa	113		

	Sivu		Sivu
Euroopan neuvosto		HELO-ohjeet	
— ihmisoikeussopimus	10	— lausunto oikeusministeriölle	40
— kotietsinnän toimittamista koskevat menettelysäännökset ja ihmisoikeussopimus	80	Hirvi	
— kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus	32	— hirvenraatojen hävittämismääräykset	104
		— hävittämiskustannusten korvaaminen	104
Euroopan unioni		Huolellisuus	
— valtioneuvosto- ja valvontavaltuutuksen EU-asioissa	25	— kanteluasian käsittelyssä	55
Haastehakemus		Huolimattomuus	
— vastaajan yksilöiminen	68	— tuomitsemistoiminnassa	71
— työsuhdeasiaa koskeva	111	Huostaanotto	
Hallintolaki		— lapsen rikosperusteinen kiinniottaminen ja huostaanotto	58
— lausunto esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta	47	Internet	
Hallintomenettely		— poliisilaitoksen menettely valvontamerakuvien julkaisemisessa	53
— oikeusministeriön lainvalmisteluosaston lainsäädäntöneuvoksen sivutoimikysymys	26	Julkinen oikeusavustaja	127
— peruspalveluministerin esteellisyys rahoitusautomaattivarojen jaossa	30	Julkisuuslaki	
— oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä	40	— oikeudenkäynnin julkisuutta rajoittavan päätöksen perusteleva	68
— vankilanjohtajan virantäyttö	45	— valtion viranomaisten tietohallintoa koskeva lausunto	142
— lausunto hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta	47	— lausunto oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä	40
— hyvään hallintoon liittyvien kanteluasioiden ratkaiseminen vuonna 2003	90	Kalastus	
— kanteluasian käsitteleminen ja kirjeeseen vastaaminen	92	— kalan istutusvelvoitteen toteuttamisesta	105
— verokorttien muuttaminen	99	Kansaneläkelaitos	
— kulttuurilehtituen jakaminen	101	— johtajan nimittäminen määräaikaiseen virkasuhteeseen	31
— työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksen perustelut	107	— velvollisuus antaa päätös	53
— selvityksen hankkiminen ratkaisun kannalta merkityksellisistä seikoista	112	— paikallistoimistojen ohjeistuksesta ja asiakaspalvelusta	57
— jätteenkuljetuksesta vapauttamista koskevan päätöksen perusteleva	118	— lääketaksan alennusten lainmukaisuus, lääkkeiden alennukset, kanta-asiakasalennukset	132
— päätöksen ja neuvojen antaminen toimeentulotukea koskevassa asiassa	118	— neuvontavelvollisuus	109
— oikaisuvaatimuksen käsittely kunnallisessa viranomaisessa	120	Kieli	
Hallinto-oikeus		— Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvien valtiosopimusten allekirjoituskielet	42
— apulaisoikeuskanslerin hallinto-oikeuksia koskeva selvitys	154	— oikeus saada jäljennös ratkaisusta omalla kielellä	54
Hallituksen vaihdos	23	— kielelliset oikeudet käräjäoikeudessa	44
		— virkamiehen kielenkäyttö	58
		— poliisin kielenkäyttö	80

	Sivu		Sivu
— ulkomaalaisasioiden käsittelijän kielenkäyttö	86	Lapsi	
— kielitaidon painottaminen viranhakuilmoituksessa	78	— rikosperusteinen kiinniottaminen ja huostaanotto	58
— hätäkeskuksen ruotsinkielinen palvelu ..	95	Liikenneturvallisuus	
Kirje		— pyöräteiden liikennevalvonta	87
— ministerille osoitettuun kirjeeseen vastaaminen	55	Lääkekorvaus	
— kirjeeseen vastaaminen hyvän hallinnon vaatimuksena	55,56	— lääketaksan alennusten lainmukaisuus ..	129
— kirjalliseen tiedusteluun vastaaminen	106	Metsähallitus	
Kirjoitusvirhe		— ns. metsälakikohteiden julkisuus	103
— tuomiolauselman kirjoittamisessa	73	— luonnonpuiston järjestyssäntö	103
Kotietsintä		Metsästyslaki	
— asianajotoimistossa toimitettu kotietsintä ja omaisuuden takavarikointi	79	— hirvenraatojen hävittäminen	104
Kuluttajavalituslautakunta		Ministeri	
— asian käsittelyn viipyminen	107	— esteellisyys	30
Kulttuurilehti		— kirjeeseen vastaaminen	55
— tukipäätös ja hylkäävän päätöksen perustelut	101	Muutoksenhaku	
Kunnanhallitus		— lausunto muutoksenhakutoimikunnan jatkomietinnöstä	33
— velvollisuus noudattaa asiakirjajulkisuutta	113	Muutoksenhakuohjaus	
— päätöksen valituskelpoisuus	117	— oikeudenkäyntimaksua koskeva	52
Kuuleminen		— lukion lehtorin palkkausta koskeva päätös	118
— vähemmistövaltuutetun	32	Neuvonta	
— eduskunnan valiokunnissa	47	— Kansaneläkelaitoksen neuvontavelvollisuus	109
— syyttäjän kuuleminen asianomistajan itse nostamassa syytteessä	135	Ohjesääntö	
— verovelvollisen	97	— valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen	23
— tietosuojavaltuutetun kuuleminen kerättyssä potilastietoja tutkimusta varten	108	Oikeudenkäynti	
Kuulutus		— oikeudenkäyntimaksua koskeva muutoksenhakuohjaus	52
— viranhakukuulutus	45	— oikeudenmukainen oikeudenkäynti, apulaisoikeuskanslerin hallinto-oikeus selvitys	154
Käräjäoikeuslaki		— oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä, lausunto oikeusministeriölle ...	40
— lausunto lakityöryhmän mietinnöstä	44	Oikeuskansleri	
Käräjätuomari		— oikeuskansleria koskevat säännökset	9
— käyttäytyminen	63	— toimivalta ja tehtävät	9
— huolellisuus ja tarkkuus	71	— oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako	12
— virkasyyte	63	— kuuleminen kertomuksesta	47

	Sivu		Sivu
Pakkokeino			
— henkilöön kohdistuva etsintä	151	— lapsen rikosperusteinen kiinniottaminen ja huostaanotto	58
Perus- ja ihmisoikeudet		— turvallisuustarkastuksen suorittaminen .	58
— valvonnasta	49	— näyttökynnys pakkokeinoa käytettäessä	59
— valtioneuvoston valvonnassa	49	— pääministerin erityisavustajan menettely	59
— muun viranomaistoiminnan valvonnassa	50	— työvoimapoliittisen lausunnon sisältö	59
— yhdenvertaisuus lain edessä	51	— valituksen käsittelyn viipyminen	59
— turvallisuus	52	Perusteleminen	
— liikkumisvapaus	52	— oikeudenkäynnin julkisuutta rajoittava päätös	68
— oikeus yksityisyyteen	52	— tuomion	67
— sananvapaus	53	— päätöksen perusteleminen esitutkinnan yhteydessä	82
— yhdistymisvapaus	53	Perustuslaki	
— oikeus perusturvaan	53	— lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi perustuslain muuttamisesta	138
— oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet	53	Poikkeuslupa	
— henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus	58	— rantarakentamisessa	113
— ammattikorkeakouluopiskelijoiden asema terveydenhuoltojärjestelmässä	52	Poliisi	
— videokuvaaminen perusopetuksen yhteydessä	52	— lapsen rikosperusteinen kiinniottaminen ja huostaanotto	58
— rautateiden kuljetuspalvelut liikuntaesteisten kannalta	51	— kotietsintä ja takavarikko	79
— poliisilaitoksen menettely valvontakamerakuvien julkaisussa	53	— asiallinen kielenkäyttö	80, 86
— lääketaksan alennusten lainmukaisuus ..	53	— oikeuskanslerin tietojensaantioikeus	81
— Kansaneläkelaitoksen velvollisuus antaa päätös	53	— päätöksen perusteleminen ja tietojen kirjaaminen	82
— oikeus saada jäljennös ratkaisusta omalla kielellä	54	— rikosilmoituksen kirjaaminen	82
— kanteluasian käsitteleminen ja kirjeisiin vastaaminen	55	— menettely anastetun omaisuuden palauttamisessa	83, 85
— hakemuksen käsittelyn viipyminen	55	— poliisilaitoksen menettely syyteoikeuden vanhentumisessa	84
— esitutkinnan viivästyminen	55	— takavarikko vieraan valtion oikeusapupyynnön johdosta	84
— syyttäjän kuuleminen asianomistajan itse nostamassa jutussa	55	— poliisirikos	85
— oikeus hyvään hallintoon	56	— turvallisuustarkastuksen suorittaminen .	85
— asianajotoimistossa toimitettu kotietsintä ja takavarikko	56	— tunnistamisen järjestäminen asianmukaisesti	86
— tuomion perusteleminen	56	— esitutkintakynnyksen ylittyminen	149
— asioiden käsittelyn viipyminen	56	— valvontakamerakuvien julkaiseminen	87
— oikeudenmukainen oikeudenkäynti	57	— pyöräteiden liikennevalvonta	87
— oikeus sosiaaliturvaan	57	Pääministeri	
— viran puolesta annettujen tietojen oikeellisuus	57	— hallituksen vaihdos	23
— Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistojen ohjeistus ja asiakaspalvelu	57	Rakennuslupa	
— luottamus viranomaisiin	57	— yhdenvertaisuus ja asiakirjajulkisuus rantarakentamisessa	113
— ministeriön ja sen virkamiesten menettely	58		
— virkamiehen kielenkäyttö	58		

	Sivu		Sivu
Rakennusvalvontaviranomainen		Takavarikko	
— jätteen siirtokuormausaseman käyt- töönottaminen	120	— asianajotoimistossa suoritettu kotietsin- tä ja takavarikko	79
Rikosilmoitus		Tasavallan presidentti	
— kirjaaminen	82	— presidentin ja valtioneuvoston päätök- senteko	24
Rikosprosessi		Toimeentulotuki	
— syyttäjän rikosprosessuaalinen asema	137	— kirjallisen päätöksen antaminen	118
Saamelaiset		— myöntäminen sakon maksamiseen	110
— kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus	32	— toimeentulotukiasiakkaiden lääkevaihto	119
— saamelaiskäräjät	32	— toimeentulotukihakemusten käsittely	119
— uusi saamen kielilaki	32	Tukiasunto	
Sakko		— vammaispalvelulain mukainen järjestä- misvelvollisuus	119
— rangaistusasteikon alittaminen	66	Tulli	
— toimeentulotuen myöntäminen sakon maksamiseen	110	— käsittelyn viipyminen	98
Sosiaaliviranomainen		Tuomari	
— lapsen rikosperusteinen kiinnittäminen ja huostaanotto	58	— huolimattomuus tuomitsemistoimin- nassa	71
— kirjallisen päätöksen ja oikeiden neuvo- jen antaminen toimeentulotukiasiassa ...	118	— virkarikosyyte	63
— vammaispalvelulain mukainen järjestä- misvelvoite	119	— käyttäytyminen	63
— toimeentulotukiasiakkaiden lääkevaiht- to	119	— huolellisuus ja tarkkuus	71
— toimeentulotukihakemusten käsittely	119	Tuomarikoulutus	
Sovittelu		— lausunto työryhmän mietinnöstä	32
— lausunto tuomioistuinsovittelua koske- vasta sovittelutyöryhmän mietinnöstä ...	36	Tuomiolauselma	
Stasi-asiakirjat		— kirjoitusvirhe	73
— käsittely Suojelupoliisissa	147	Turvallisuustarkastus	85
Suojelupoliisi		Työjärjestys	
— Stasi-asiakirjojen käsittely	147	— oikeuskanslerinviraston	9
Syyteoikeus		Työttömyysturvalautakunta	
— vanhentuminen	70	— työvoimapolitiittisten lausuntojen ristirii- taisuus	111
Syyttäjä		— työvoimapolitiittisen lausunnon sisältö	111
— esteellisyys	77	Työvoima- ja elinkeinokeskus	
— kuuleminen	135	— päätöksen perustelut	107
— rikosprosessuaalinen asema	137	Työvoimapolitiittinen lausunto	111
Säättämisjärjestys		Työvoimatoimikunta	111
— lakiehdotusta koskeva	25	Uhkasakko	
		— virhe yhteisen vankeusrangaistuksen tuomitsemisessa	72

	Sivu		Sivu
Ulosotto		— väitetty viivytely esitutkinnan toimittamisessa	153
— lausunto hallituksen esityksestä ulosottolain muuttamisesta	37	— kansalaisuushakemukset Ulkomaalaisvirastossa	94
Vakuutus oikeus		— asian käsittely kuluttajavalituslautakunnassa	107
— organisaatiomuutos	60	— valituksen käsittely kauppa- ja teollisuusministeriössä	108
Valtiokonttori		— yhtiön verohuojennushakemus valtiovarainministeriössä	98
— virkamiehen viran puolesta antamien tietojen oikeellisuus	57	— toimeentulotukihakemus sosiaaliviranomaisessa	119
Valtionavustus		— rikosilmoituksen viivytyksetön kirjaaminen	93
— kulttuurilehtituen jakaminen	101	— käsittelyn viipyminen hallinto-oikeuksissa	154
Valtioneuvosto		Viranomaistoiminnan luotettavuus	
— tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteko	24	— luottamus viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen	27
— ohjesäännön muuttaminen	23	— poliisiviranomaisen antama katteeton tai epävarma lupaus	84
Valtionyhtiö		— pääministerin erityisavustajan antamat virheelliset tiedot	59
— toimitusministeristön ministerin toimintamahdollisuus valtioenemmistöisen yhtiön yhtiökokouksessa	29	— kärjäjätuomarin esiintyminen päihtyneenä	63
— Fortum Oyj:n omistus ja yritysjärjestelyt	30	— äänitteiden katoaminen hovioikeudessa	67
Valvontakamera		— ratkaisun perustelevuus oikeudenkäynnin julkisuutta rajoitettaessa	68
— valvontakamerakuvien julkaiseminen	87	— yleinen luottamus ministeriön toimintaan työntekijää haettaessa	104
Vammaisuus		Virka	
— tukiasuminen	119	— Kansaneläkelaitoksen johtajan nimittäminen	31
— rautateiden kuljetuspalvelut liikuntaesteisten kannalta	51	— tuomarikoulutettavien määräaikaiset virat	33
Vankeusrangaistus		— laamannin virat kärjäoikeuksissa	44
— ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen	71	— ehtojen esittäminen viran hakemisen yhteydessä	45
— vähimmäisrangaistuksen alittaminen	72	— viranhakijoiden pätevyysarviointi	46
— virhe yhteisen vankeusrangaistuksen tuomitsemisessä	72	— tasa-arvolain mukainen menettely virkaan nimitettäessä	66
Vero		— virantäytön perustelevuus	86
— kannanotto maksupaikoista ja palvelumaksuista	146	— täyttökriteerit viranhakuilmoituksessa ..	88
Verotoimisto		— hakuilmoituksen kelpoisuusehtojen, nimitysesityksen ja -päättökseen asianmukaisuus	95
— verovelvollisen kuuleminen	97	— yllääkärinvirkaan erikoisairaanhoidollain tarkoituksesta poikkeavasti liitetty osa-aikainen professuuri	100
— omaisuuden arvostamisvirhe lahjavertuksen ennakkotiedossa	98	— nimitysharkinnan puutteellinen kirjaaminen	109
— verokorttien muuttaminen	99		
— tietojen luovuttaminen perukirjasta	99		
Viipyminen			
— esitutkinta	84		

	Sivu		Sivu
Virka-apu		Ympäristö	
— takavarikko vieraan valtion oikeusapu- pyynnön johdosta	84	— ympäristövaikutusten arviointimenet- tely	113
Virkamies		— asemakaava	118
— asiallinen kielenkäyttö	58,80,86	— rakennussuojelu	118
Virkasyyte		— kaavamääräys	118
— käräjätuomarin epäilty virkarikos	63	— poikkeuslupa	113
VR Osakeyhtiö		— rantarakentaminen	113
— rautateiden kuljetuspalvelut liikuntaes- teisten kannalta	51	— maatuvan jätteen aiheuttama roskaan- tuminen	120
Väestörekisterikeskus		— jätteenkuljetuksesta vapauttaminen	118
— asiakkaan kirjeeseen vastaaminen	93	Ympäristölupa	
Vähemmistövaltuutettu		— säännösten ja soveltamisenettelyn ke- hittäminen	113
— kuuleminen	32	— ympäristövaikutusten arviointi	113
Yhdyskuntapalvelu	71	— kaatopaikkatoiminnan lupa	114
Ylimääräinen muutoksenhakukeino		— jätteen siirtokuormausaseman käyt- töönotto ennen lupahakemuksen ratkai- sua	120
— lausunto muutoksenhakutoimikunnan jatkomietinnöstä	33	Äitiyspäiväraha	
Yliopisto		— vähimmäismäärän tarkistaminen	108
— yliopistolaki	28,102	Äänite	
— opiskelijavalinnassa noudatettavista pe- riaatteista	102	— äänitteiden katoaminen hovioikeudessa	67

Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2003

Valtioneuvostoasiain osasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos	Hiekkataipale, Risto, varatuomari
Esittelijäneuvos	Snellman, Jorma, varatuomari
Neuvotteleva virkamies	Leskinen, Marja, varatuomari
Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri	Tolmunen, Irma, varatuomari (vv.)
Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri	Groop-Bondestam, Janina, varatuomari
Osastosihteeri	Ahotupa, Eeva, varanotaari

Oikeusvalvontaosasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos	Liusvaara, Harri, varatuomari
Esittelijäneuvokset	Arjola, Marja-Leena, varatuomari
	Okko, Jukka, varatuomari (vv.)
	Vasenius, Heikki, varatuomari
	Päivänsalo, Pekka, varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	Joutsiniemi, Marja-Leena, varatuomari
	Vuoristo, Merja, varatuomari
	Kääriäinen-Malkoç, Kaija, varatuomari
	Hemminki, Jaana, varatuomari
	Smeds, Tom, varatuomari
	Liesivuori, Pekka, varatuomari
Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit	Sarja, Mikko, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari (vv.)
	Räty, Anu, varatuomari
	Löfman, Markus, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Sivutoimiset esittelijät	Klemettinen, Hannele, varatuomari
	Judström, Marja-Liisa, varatuomari
Osastosihteerit	Tuomikko, Helena, varanotaari
	Tanner, Heli, varanotaari
	Rantala, Eeva, varanotaari

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö	Wirtanen, Nils, varatuomari
Tietosuunnittelija	Sive, Pia, valtiotieteen maisteri (vv.)
	Merisaari, Anne
Henkilöstösihteeri	Virkkunen, Marjukka, varanotaari
ATK-suunnittelija	Jääskeläinen, Helena
Kirjaaja	Ratajärvi, Tuula
Toimistosihtheeri	Seppäläinen, Arja
	Pihlajamäki, Ira (vv.)
	Laiho, Miia, oikeustieteen kandidaatti
Tekstinkäsittelijät	Vaihevuori, Riitta
	Reponen, Merja
Ylivirastomestari	Utriainen, Saku
Virastomestari	Järvinen, Kari
Vahtimestari	Rosendahl, Markku

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Käyntiosoite: Snellmaninkatu 1 A, HELSINKI

Postiosoite: PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin: 09 160 23950 (kirjaamo), 09 160 23955 (tiedotus)

Faksi: 09 160 23975

Sähköposti: kirjaamo@okv.fi (kirjaamo), pia.sive@okv.fi (tiedotus)

Internet: www.okv.fi

