

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2005 vp

Oikeuskanslerin virkatoimen lainvastaisuus

JOHDANTO

Vireilletulo

Perustuslakivaliokuntaan on 24 päivänä syyskuuta 2004 saapunut perustuslain 115 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 117 §:n nojalla tehty ed. Esa Lahtelan ja yhdeksän muun edustajan 22 päivänä syyskuuta 2004 allekirjoittama muistutuskirjelmä, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikulan virkatoimen lainvastaisuudesta (M 1/2004 vp).

Selityksen antaminen

Perustuslakivaliokunta on varannut valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 3 §:n 1 momentin perusteella valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikulalle tilaisuuden määräjän kuluessa antaa kirjallinen tai suullinen selityksensä muistutuskirjelmän johdosta. Oikeuskansleri Nikula antoi kirjallisen selityksen valiokunnan kokouksessa 12 päivänä lokakuuta 2004.

Perustuslakivaliokunta varasi oikeuskansleri Nikulalle tilaisuuden tutustua asian valiokuntakäsittelyssä kertyneeseen aineistoon. Oikeuskansleri Nikula antoi vastineensa perustuslakivaliokunnalle 9 päivänä marraskuuta 2004.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- asianajaja Mika Ilveskero, Suomen Asianajajaliitto
- professori Mikael Hidén
- professori Pekka Koskinen
- professori Raimo Lahti
- professori Juha Lappalainen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

— professori Jarno Tepora.

MUISTUTUS JA SELITYS

Muistutuskirjelmä

Muistutuskirjelmä koskee valtioneuvoston oikeuskanslerin virastoon vuosina 2001—2004 tehtyä kaikkiaan viittä kantelua, jotka koskivat Elina ja Rauno Sarkkisen ostaman, sittemmin home- ja kosteusvaurioiseksi todetun talon oikeudenkäynnin tuloksen kohtuuttomuutta sekä heidän asianajajansa ja oikeusavustajansa menettelyä prosessin aikana ja haettaessa käräjäoikeuden tuomion purkua. Muistutuskirjelmän al-

lekirjoittajat katsovat, että oikeuskansleri Paavo Nikula ja hänen virastonsa eivät todellisuudessa tutkineet, mitä talokaupassa ja sitä seuranneessa oikeusprosessissa tapahtui.

Ostajien muutettua kauppasopimuksen jälkeen ostamaansa taloon ilmaantui heille terveyshaittoja ja he huomasivat, että katto vuotaa. Ostajat reklamoivat myyjille ja vaativat kaupan purkua. Myyjät eivät suostuneet kaupan purkuun. Tapahtumien seurauksena talo jouduttiin

myymään 120 000 markalla ostohinnan ollessa 265 000 markkaa. Vakuutusyhtiö maksoi 25 714 markkaa vesivahinkovakuutuksena. Joensuun käräjäoikeus velvoitti myyjät maksamaan hinnanalennuksena 30 150 markkaa. Ostajat joutuivat hävittyään vahingonkorvauskanteensa maksamaan molempien osapuolien asianajokulut, yhteensä 170 000 markkaa.

Kantajat olivat tyytymättömiä asianajajansa toimintaan, koska tämä ei ollut käräjäoikeudessa vaatinut vahingonkorvauksena vahingon koko määrää eli 99 000 markan korjauskustannusten lisäksi katon korjauskustannuksia, jotka tavarantarkastaja Hannu Riikonen oli oikeudessa suullisesti esittänyt. Tuomiosta ei asianajokulujen suuruuden pelossa valitettu. Tuomioon haettiin sittemmin purkua sillä perusteella, että tuomio perustui ilmeisesti väärään lain soveltamiseen, mutta korkein oikeus ei purkanut tuomiota. Kantajat moittivat asianajajan toimintaa, koska hän ei purkuhakemuksen yhteydessä selkeästi ilmoittanut sitä virhettä, ettei oikeudessa vahingon todellista määrää haettu. Vielä toisen kerran kantajien oikeusavustaja haki purkua, mutta tällöin asiaa ei enää otettu tutkittavaksi purkuhakemuksen edellyttämän määräajan kulluttua umpeen. Tapahtumien seurauksena kantajat menettivät talonsa ja he mielestään syyttöminä joutuvat maksamaan kohtuuttomat oikeudenkäyntikulut. Valituksilla ja kanteluilla asiaa ei saatu oikaistuksi.

Edellä olevan perusteella muistutuksen allekirjoittajat Esa Lahtela ym. katsovat oikeuskanslerin menetelleen lain vastaisesti, kun hän ei ryhtynyt Elina ja Rauno Sarkkisen talokaupassa syntyneen epäoikeudenmukaisuuden ja täysin kohtuuttomien päätösten oikaisuun, ja siksi perustuslain 115 §:n nojalla esittävät, että perustuslakivaliokunta tutkisi, käsittelee ja ryhtyisi tarvittaviin toimiin kaikilta osin, mitä perustuslaki laillisuusvalvonnan osalta ja muu Suomen lainsäädäntö edellyttävät kantajien oikeusturvatoimeuttamiseksi.

Valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikulan selitys

Perustuslakivaliokunnalle antamassaan selityksessä oikeuskansleri Nikula totesi, että perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on muun ohella valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä tai oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri voi tutkia siten vain virkatöiminnassa tai muuten julkista tehtävää hoidettaessa tapahtuneen menettelyn.

Tuomiovaltaa käyttävät perustuslain mukaan riippumattomat tuomioistuimet. Silloin kun tuomioistuimet käsittelevät yksityishenkilöiden riita-asiaa, tämän riita-asian ratkaisun arviointiin oikeuskansleri ei voi ryhtyä. Tätä varten on muutoksenhakujärjestelmä. Vaatimuksiin korjata tai muuttaa muuten virheellisinä pidettyjä tuomioita ei oikeuskanslerilla ole laillisia edellytyksiä. Oikeuskanslerin on rajoituttava vain valvontaan kuuluvien menettelyjen tutkimiseen. Sille, että oikeuskansleri voisi yleisen edun vaatimuksesta ryhtyä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen menettelyyn, on edellytyksenä, että viranomaisen tai päätöksen lainvastaisuus tai virheellisyys on todettu. Käräjäoikeuden osalta tällaista johtopäätöstä ei voitu tehdä.

Kantajien asianajajaansa Tuomo Romppaseen ja oikeusavustajaansa Antero Häikiöön kohdistamien kantelujen osalta oikeuskansleri Nikula toteaa, että asianajajalain mukaan asianajajien ja oikeusavustajien valvonta kuuluu Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunnalle. Oikeuskansleri ei valvonnassaan voi puuttua yksittäisen asianajajan toimintaan. Asianajajan menettelyn tutkii kurinpitolautakunta, ja vain lautakunnan menettely on oikeuskanslerin valvonnassa. Oikeuskansleri tutkii, onko lautakun-

ta selvittänyt tapauksen asianmukaisesti ja onko ratkaisu, johon tutkinnan perusteella on päädytty, oikeudellisesti kestävä. Oikeuskansleri voi hakea hovioikeudelta muutosta kurinpitoasiassa annettuun ratkaisuun. Muutoshakemuksessa ei voida puuttua asianajajan menettelystä asianosaisille aiheutuneisiin taloudellisiin tai muihin seuraamuksiin. Kurinpitolautakunnan asianaja-

ja Romppasta koskevan päätöksen 10.5.2001 ja oikeusavustaja Häikiötä koskevan päätöksen 16.9.2004 osalta oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa.

Oikeuskansleri Nikula katsoo tehneensä ratkaisunsa asianmukaisen valmistelun jälkeen ja perustellusti sekä toimivaltansa puitteissa laiminlyömättä hänelle kuuluvia velvollisuuksia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkiminen

Perustuslain 117 §:n mukaan oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkimista, syytteen nostamista häntä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään. Syyte oikeuskansleria vastaan lainvastaisesta menettelystä käsitellään valtakunnanoikeudessa. Syytteen nostamisesta päättää perustuslain 114 §:n nojalla eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston oikeuskanslerin menettelyn lainvastaisuudesta. Oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkinta on tullut perustuslakivaliokunnassa viireille perustuslain 115 §:n mukaisesti kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella. Ministerisyytteen nostamiselle on perustuslain 116 §:ssä asetettu erityinen syytekynnys. Syyte voidaan nostaa, jos valtioneuvoston jäsen on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti. Tämä syytekynnys ei koske oikeuskansleria, joten häntä koskee aivan tavallinen syytekynnys.

Oikeuskanslerin tehtävät ja toimivalta

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa muun muassa, että tuomioistuimet ja

muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisysteijöjen työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Elina ja Rauno Sarkkisen tapauksessa oikeuskanslerin virkavastuun ydinkysymyksenä ei ole lopputuloksen siviilioikeudellinen pitävyys, johon oikeudenkäynnissä on päädytty, vaan kysymys siitä, onko oikeuskansleri laiminlyönyt tehtävänsä lainvalvojana. Oikeuskansleri on valvontaviranomainen eikä muutoksenhakuviranomainen. Muutoksenhakua varten ovat olemassa riippumattomat tuomioistuimet. Oikeuskansleri ei voi arvioida, onko tuomioistuimen ratkaisu yksityishenkilöiden riita-asiassa sisällöllisesti oikea. Sen sijaan hän voi arvioida, onko valvonnan kohde täyttänyt virkavelvollisuutensa. Hän voi valvoa myös menettelyn lainmukaisuutta, kuten sitä, että asia käsitellään tuomioistuimessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri valvoo asianajajien toimintaa. Valvonta toteutuu asianajajista annetun lain 6 §:n 3 momentin nojalla, jonka mukaan oikeuskanslerilla on oikeus vaatia asianajajayhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa vastaan, jos hän katsoo asianajajan laiminlyöneen velvollisuutensa tai ettei hänellä ole oikeutta olla asianajajana. Oikeuskansleri voi sanotun lain 10 §:n 2 momentin mukaan hakea muutosta liiton hallituksen tai kurinpitolautakunnan päätök-

sistä asianajajien ammatillista valvontaa koske-
vissa asioissa.

Oikeuskanslerin toiminnan oikeudellinen ar- viointi

Oikeuskansleri on ratkaissut Sarkkisten viisi kantelua (14.1.2002, 16.4.2002, 20.2.2003, 9.5.2003 ja 15.3.2003). Kantelut ovat koskeneet osittain samoja asioita. Kun myöhemmissä kan- teluissa ei ole esitetty uutta asiaan vaikuttavaa selvitystä, on ollut perusteltua käsitellä myö- hemmin vireille pannut kantelut oikeuskansle- rin virastossa tavallista suppeammassa menette- lyssä viittaamalla aiempiin ratkaisuihin. Tämän menettelyn on perustuslakivaliokunta aiemmin hyväksynyt (PeVM 12/1993 vp, s. 2/I).

Muistutuskirjelmässä arvostellaan osaksi Joensuun kärjäoikeuden 8.10.1999 antamaa tuomiota. Koska ostajat eivät voineet osoittaa ta- lossa maakaaren 2 luvun 17 §:n 1—4 kohdassa mainittuja laatuvirheitä, ei heidän vahingonkor- vausvaatimuksensa menestynyt, mutta heidän toissijainen vaatimuksensa hinnanalennuksesta menestyi. Kantajat hävisivät siis vahingonkor- vausperusteella ajatun kanteensa, mutta saivat hinnanalennuksena vastaajilta saman määrän, jonka he olisivat saaneet ilman oikeudenkäyn- tiä. Tämä vaikutti myös siihen, että vastapuolen oikeudenkäyntikulut määrättiin kantajien mak- settavaksi.

Arvostelu koskee toisaalta sitä, mitä riita- asiassa on oikeudessa vaadittu ja mitä olisi pitä- nyt vaatia, ja toisaalta tuomittujen oikeuden- käyntikulujen kohtuuttomuutta. Näiden asioi- den käsittelypaikka on kärjäoikeus. Kärjäoi- keuden tuomioon tyytymätön voi hakea muutos- ta hovioikeudelta. Muutosta ei kuitenkaan tässä tapauksessa haettu. Näin asiaa ei saatettu ylem- pien oikeusasteiden harkittavaksi. Myöskään myöhemmät kaksi purkuhakemusta eivät menes- tyneet korkeimmassa oikeudessa. Näin ollen lopputulos jäi kärjäoikeuden tuomion varaan.

Oikeuskansleri laillisuusvalvojana ei voi muuttaa tuomioistuimessa käsitellyn riita- asian lopputulosta miltään osin. Asiakirjoista ei myöskään ilmene sellaista menettelyllistä vir- hettä, johon oikeuskansleri olisi voinut puuttua.

Sen vuoksi oikeuskanslerin ei katsota syyllisty- neen virkatoimissaan lainvastaiseen menette- lyyn koskien tuomioistuinten toimintaa.

Pääosa kanteluista kohdistui asianajaja Tuo- mo Romppasen ja oikeusavustaja Antero Häi- kiön toimenpiteisiin oikeudenkäynnin aikana ja haettaessa purkua kärjäoikeuden tuomiosta. Kantelut tutkittiin oikeuskanslerinvirastossa ja kannekirjelmien tueksi hankittiin Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunnan kurinpi- toasioiden asiakirja-aineistot.

Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunta tutki Romppasen menettelyn eikä löytänyt aihet- ta kurinpidolliseen seuraamukseen. Oikeuskans-lerin valvontamahdollisuus rajoittui muutoksen- hakuun kurinpitolautakunnan ratkaisusta. Tä- hän ei kuitenkaan ollut aihetta, koska asiassa ei ollut menettelytapavirhettä. Oikeuskanslerin ei siten voida katsoa laiminlyöneen velvollisuuk- siaan valvontaviranomaisena.

Oikeusavustaja Häikiön menettelyn Asianaja- jaliiton kurinpitolautakunta tutki antaen hänelle huomautuksen liian myöhään laaditun purkuha- kemuksen vireillepanosta, vaikka hän oli tietoi- nen siitä, että määräaika purkuhakemuksen teke- miselle oli päättynyt. Juttua ei otettu tutkittavak- si. Tältäkkään osin oikeuskanslerilla ei ollut aihetta hakea muutosta hovioikeudelta, joten hän ei laiminlyönyt valvontavelvollisuuttaan.

Johtopäätös

Perustuslakivaliokunta katsoo, että oikeuskans- leri Paavo Nikula ei ole syyllistynyt muistutus- kirjelmässä tarkoitetuissa asioissa perustuslain 114 ja 117 §:ssä tarkoitettulla tavalla virkatoi- missaan lainvastaiseen menettelyyn, minkä vuoksi valiokunta pitää muistutusta aiheettoma- na.

Valiokunnan päätös

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivalio- kunta, joka eduskunnan työjärjestyksen 39 §:n nojalla on valinnut puheenjohtajansa esittelijäk- si antamaan tarpeellisia tietoja asiaa eduskun- nan täysistunnossa käsiteltäessä, esittää edus-

kunnalle perustuslain 114 §:ssä tarkoitettuna kannanottonaan,

että oikeuskansleri Paavo Nikula kysymyksessä olevassa asiassa ei ole menettellyt virkatoimissaan lainvastaisesti.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Simo Rundgren /kesk (osittain)
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Irina Krohn /vihr (osittain)	Astrid Thors /r
	Miapetra Kumpula /sd	vjäs. Rosa Meriläinen /vihr (osittain)
	Annika Lapintie /vas	Veijo Puhjo /vas
	Outi Ojala /vas	Tapani Tölli /kesk (osittain).
	Reino Ojala /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.