

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 14/2006 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudatta- mista koskevista havainnoista vuodelta 2004

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 28 päivänä syyskuuta 2005 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2004 (K 15/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula, apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka ja kansliapäällikkö Nils Wirtanen, Oikeuskanslerinvirasto

- hallitusneuvos Kari Kiesiläinen, oikeusministeriö
- projektijohtaja Jaakko Kuusela, valtiovarainministeriö
- korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo
- korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg
- ma. markkinaoikeustuomari Tommi Vuorialho, markkinaoikeus
- ylituomari Timo Havu, vakuutusosasto
- oikeustieteen tohtori Laura Ervo
- professori Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Olli Mäenpää
- professori Martin Scheinin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2004 on rakenteeltaan aikaisempien kertomusten kaltainen. Kertomus sisältää yleiskatsauksen oikeuskanslerinviraston toimintaan, minkä lisäksi tehdään selkoa valtioneuvostoon kohdistuvasta valvonnasta, perus- ja ihmisoikeuksien valvonnasta, laillisuusvalvonnasta sekä asianajajalaitoksen valvonnasta. Kertomukseen on otettu lisäksi

tärkeitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja sekä tilastotietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta.

Kanteluasiat muodostavat pääosan oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävistä asioista. Asioita tulee vireille myös oikeuskanslerin omasta aloitteesta samoin kuin rangaistustuomioiden tarkastusten ja asianajajien valvonnan johdosta. Lisäksi oikeuskansleri antaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Vuonna 2004 saapuneiden kanteluasioiden määrä

(1 443) oli lähes sama kuin edellisenä vuonna (1 454). Ratkaistujen kanteluiden määrä (1 527) kasvoi jonkin verran edellisvuotisesta (1 489). Kanteluasioissa tehtyjen toimenpideratkaisujen osuus oli 16 prosenttia vuonna 2004 (150), edellisenä vuonna toimenpideratkaisujen osuus oli ollut 17 prosenttia (156). Näistä yleisin oli käsityksen tai ohjeen esittäminen (93). Kanteluiden käsittelyyn keskimäärin käytetty aika pysyi entisellään. Kaikkien kantelujen ratkaisuaikojen mediaani oli noin 10 viikkoa ja keskiarvo noin 30 viikkoa.

Valiokunta ei ole erikseen arvioinut oikeuskanslerin yksittäisiä ratkaisuja ja kannanottoja. Oikeuskanslerin Koitelaisen ja Kemihaaran soita koskevasta Natura-palautuspäätöksestä valtioneuvoston kanslialle antamasta lausunnosta tehty perustuslain 115 §:n mukainen muistutus valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisesta käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa erikseen (PeVM 9/2005 vp).

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

Oikeuskanslerille kuuluu perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädettyä erityisenä tehtävänä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen hengen mukaisena, että oikeuskanslerin kertomukseen sisältyy erillinen jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta (PeVM 25/1994 vp, s. 6/II). Kertomuksessa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on erillisen jakson ohella esillä tapausselesteissa.

Oikeuskanslerin viranomaistoimintaan kohdistuvassa valvonnassa perus- ja ihmisoikeudet tulevat käsiteltäviksi yleensä kantelujen yhteydessä. Aiheeseen liittyviä tapauksia on selostettu asianomaisessa jaksossa ryhmiteltyinä eräiden perus- ja ihmisoikeusotsikoiden alle. Samantyyppiset kysymykset pysyvät kertomuksen mukaan vuodesta toiseen ajankohtaisina. Oikeuskansleri kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että vuonna 2004 yhdenvertaisuutta koskevia tapauksia on tullut esille aiempaa vuotta runsaslukuisemmin. Tähän ei oikeuskanslerin

mukaan voida aineiston perusteella antaa yksiselitteistä syytä.

Asioiden viipyminen

Oikeuskansleri on lähes vuosittain kiinnittänyt huomiota asian käsittelyn viipymiseen niin tuomioistuimissa kuin viranomaisissakin. Myös perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa käsittelyaikojen lyhentämiskeinoihin (PeVL 35/2002 vp, s. 3—4, PeVL 31/2005 vp, s. 3/II, PeVL 2/2006 vp, s. 2/II, PeVL 30/2006 vp, s. 4—5, PeVL 55/2006 vp, s. 3/II).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin. Vastaavasti kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella on tutkittaessa rikossyytettä häntä vastaan oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman kohtuutonta viivytystä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vuoden 2000 jälkeen langettanut lukuisia tuomioita Suomelle asioiden viipymisestä tuomioistuimissa. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Asioiden käsittelyn joutuisuuteen on pyritty vaikuttamaan muun ohella menettelyjä ja toimintoja tehostamalla samoin kuin henkilöstö- ja muita resursseja kohdentamalla sekä tuottavuutta muilla tavoin parantamalla. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota asioiden joutuiseen käsittelyyn kohdentuvien vaatimusten näkökulmasta kertomusvuoden jälkeen laadittu valtioneuvoston tuottavuusohjelmaan sisältyviin suunnitelmiin vähentää tuomioistuinten henkilöstöä. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että tuottavuusohjelmaa täytäntöön pantaessa ei vaaranneta perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden jokaiselle takaamaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Päätösehdotus

Perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomuksen ja

että tämä mietintö lähetetään tiedoksi hallitukselle myös valtioneuvoston oikeuskanslerin tietoon saatettavaksi sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Helsingissä 13 päivänä helmikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Heidi Hautala /vihr
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vas
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.

VASTALAUSE

Perustuslakivaliokunnan 13.2.2007 käsittelemään asiaan K 15/2005 vp *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2004* viitaten esitän vastalauseen perustuslakivaliokunnan ko. asiassa tänään tekemän mietinnön johdosta. Vastalauseeni perustan perustuslakivaliokunnalle jättämääni vastalauseeseen asian M 2/2004 vp käsittelyssä 9. joulukuuta 2005 (PeVM 9/2005 vp). Tämän lisäksi esitän vastalauseeni perusteluiksi seuraavaa:

1. Perustuslain 2.3 pykälän mukaan julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa tulee tarkoin noudattaa lakia. Asian M 2/2004 vp käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa kuulemalla asiantuntijoita v. 2004. Kaikki perustuslakivaliokunnalle toimitamani aineisto sisälsi mm. yhteisöoikeuden asiaa koskevat tuomioistuinpäätökset, jotka tulivat näin myös oikeuskanslerin tietoon lausuttavaksi. Kun Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi 1.1.1995, eduskunta teki asiasta päätöksen perustuslaissa säädetyssä valtiosopimuksen hyväksymisjärjestyksessä. Tällä päätöksellään Suomi hyväksyi Euroopan unionin oikeusjärjestyksen ja vakiintuneen oikeuskäytännön meillä noudattettavaksi. Suomea sitoo myös Euroopan ihmisoikeussopimus, jonka valvonta kuuluu perustuslakimme mukaan oikeuskanslerille. Oikeuskanslerin kertomuksessa v. 2004 on kyse juuri ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien noudattamisen valvonnasta, jotka kiistatta kuuluvat oikeuskanslerin tehtäviin ja myös perustuslakivaliokunnan toimialaan.

2. Tuomioistuinten valvonta kuuluu myös oikeuskanslerille. Suomi on saanut lukuisia langettavia tuomioita oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteiden rikkomisesta. Tunnetuin päätös on ns. Fortum-päätös, joka on annettu 15.7.2003. Tässä päätöksessä nimenomaan korostetaan asianosaisen oikeutta saada kaikki oikeudenkäyntiasiakirjat haltuunsa käsitellystä

asiasta. M 2/2002 vp muistutuksessa oikeuskanslerin virkatoimien tutkimiseksi oli kyse juuri tästä asiasta. Tänäkään päivänä ko. muistutusasiassa asianosaiset eivät ole saaneet kaikkia asiakirjoja haltuunsa. Enempää oikeuskansleri kuin perustuslakivaliokuntakaan eivät ole ottaneet asiaan kantaa.

3. Kun oikeuskanslerin kertomusta vuodelta 2004 käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa, oli oikeuskansleri Paavo Nikula kuultavana asiassa. Oikeuskansleri vastasi kysymykseeni Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätösten sitovuudesta Suomelle, että vain ne tuomiot, jotka koskevat nimenomaan Suomea, ovat meitä sitovia. Luontodirektiivin tulkinta, joka nimenomaan koskee mm. Kemihaaran soiden tapaus-ta, on tullut yhteisöjen tuomioistuimen päätöksissä selväksi. Tuomiot C371/98, annettu 7.11.2000, C67/99, annettu 11.9.2001 ja C6/2004, annettu 20.10.2005 ovat selkeitä ratkaisuja direktiivin noudattamisesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/1994 vp Suomen liittymiseksi Euroopan unionin jäseneksi kirjattiin, että EU:n alueella kansalainen voi aina vedota direktiivin selkeisiin, ehdottomiin ja täsmällisiin määräyksiin, vaikka jäsenmaa ei olisi siirtänyt ko. määräyksiä kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä lausunto annettiin perustuslakivaliokunnassa 7.10.1994. Asian käsittelyyn osallistui tuolloin myös kansanedustaja Paavo Nikula, joka toimii nykyisin oikeuskanslerina. Perustuslakivaliokunta on monessa EU-asiassa kuullut valtiosääntöasiantuntijoita, joiden kannan mukaan yhteisöoikeus on Suomea sitovaa ja yhteisöoikeus on sovellettavaa oikeutta kansallisiin säädöksiimme nähden. Periaatetta tulee noudattaa niin tuomioistuinten kuin viranomaisten virkatoimia hoidettaessa.

Lopuksi oikeuskanslerin kertomusta koskien haluan tuoda esille myös sen mahdolloman tilanteen, johon Suomen kansalainen on joutunut luontodirektiivin toteuttamisesta. Kansallisessa lainsäädännössä, luonnonsuojelulaki, on vain

muutama lause, joista ei käy ilmi tarkat lain soveltamisohjeet. Kun direktiiviin ei kerran voi vedota eikä muutakaan keinoa ole, syntyy tilan-

ne, joka johtaa viranomaisten mielivaltaan lain soveltamisessa.

Helsingissä 13 päivänä helmikuuta 2007

Hannu Hoskonen /kesk