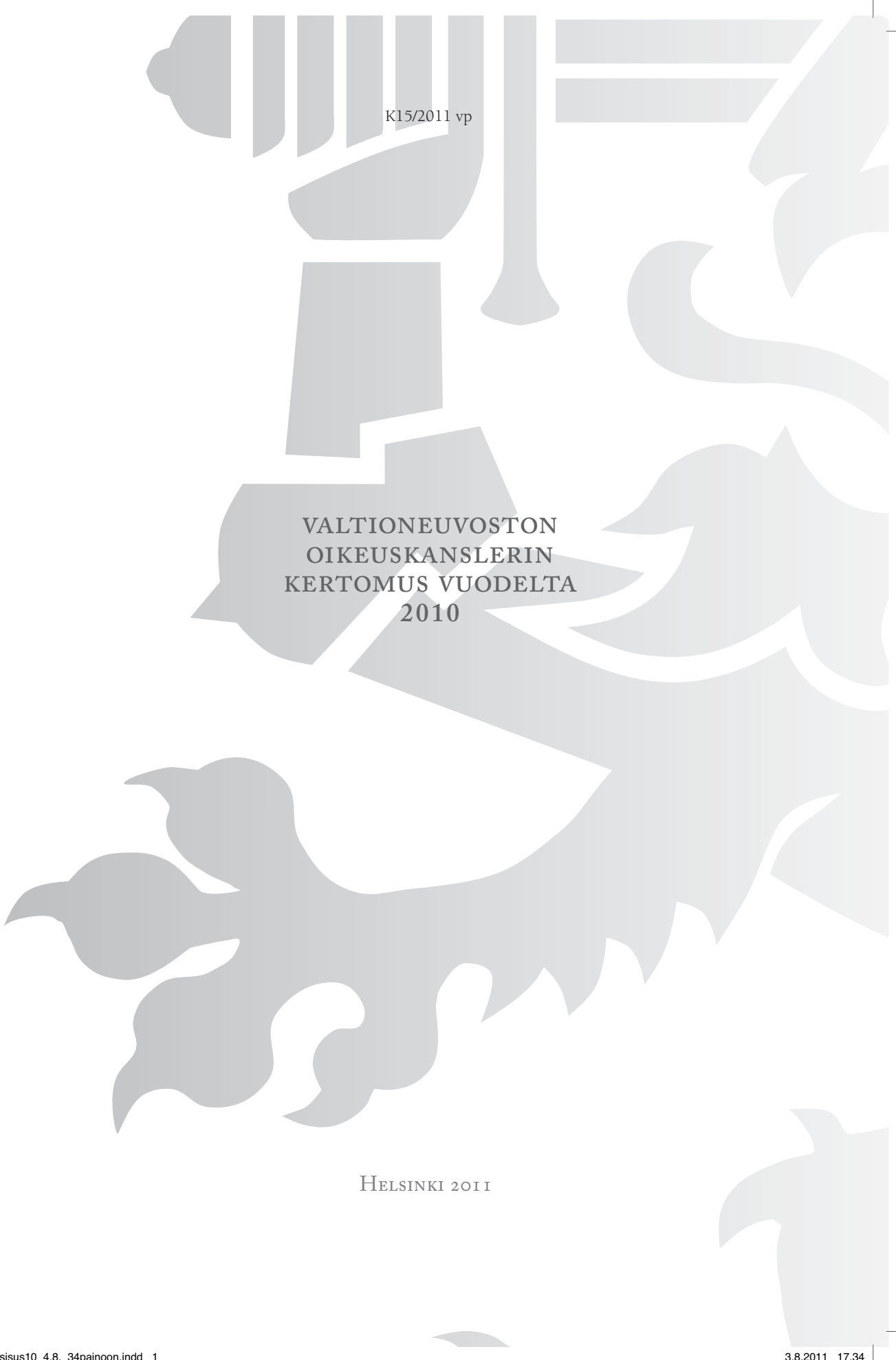




K15/2011 vp

VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS VUODELTA
2010

HELSINKI 2011

Oikeuskanslerinvirasto
PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.okv.fi

ISSN 0356-3200

Taitto Taina Ståhl
Paino Edita Prima Oy, 2011

EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Suomen perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti kunnioittavasti annan eduskunnalle ja valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2010.

Kertomusvuonna oikeuskanslerin virkaa on hoitanut oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkka. Apulaisoikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen lisensiaatti, LL.M, varatuomari Mikko Puumalainen, joka oikeuskanslerin estyneenä ollessa on hoitanut oikeuskanslerin tehtäviä. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty esittelijäneuvos, osastopäällikkönä, varatuomari Risto Hiekkataipale on hoitanut kertomusvuoden aikana sijaisen tehtäviä 123 päivää.

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

Kertomuksen alussa ovat oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot. Oikeuskanslerinviraston toiminnan yleisjakson jälkeen on selostettu oikeuskanslerin toimintaa valtioneuvostossa ja siinä jaksossa käsitellään lyhyesti tasavallan presidentin päätöksentekoa valtioneuvostossa. Seuraavassa jaksossa on käsitelty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa. Ennen valtionhallinnon laillisuusvalvontaa koskevaa jaksoa on otettu eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tärkeitä päätöksiä ja kannanottoja, joilla on katsottu olevan yleistä ja periaatteellista merkitystä. Valtionhallintoa on seuraavassa jaksossa seurattu ministeriöiden toimialajaon mukaan. Valtionhallintoa koskevien jaksojen jälkeen on kunnallis- ja muun itsehallinnon laillisuusvalvontaa koskeva jakso. Myös asianajajalaitoksen valvonnasta on oma jaksonsa.

Viimeisessä jaksossa on tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta.

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

Helsingissä 31. päivänä maaliskuuta 2011

Oikeuskansleri **Jaakko Jonkka**

Kansliapäällikkö **Nils Wirtanen**

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3
1 PUHEENVUOROT	11
Oikeuskansleri Jaakko Jonkka	
Riittävätkö suositukset turvaamaan palvelutasoa?	12
Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen	
Oikeuskansleria koskevan lain uudistus	15
2 YLEISTÄ	19
Tehtävät	20
Valtioneuvoston valvonta	20
Lausuntojen antaminen	21
Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta	21
Syyttäjätehtävät	21
Kanteluasioiden tutkiminen	22
Rangaistustuomioiden tarkastus	22
Asianajajien valvonta	22
Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako	22
Lukumäärätietoja	23
Yhteistyö ja vierailut	24
Kansainvälinen yhteistyö	24
Vierailut oikeuskanslerinvirastoon	24
Vierailut oikeuskanslerinvirastosta	25
Muu toiminta	26
Talous	26
Viestintä	26
Organisaatio ja henkilöstö	27

3	OIKEUSKANSLERI VALTIONEUVOSTOSSA	29
	Yleistä	30
	Tasavallan presidentin päätöksenteko valtioneuvostossa	33
	Esittelylistojen tarkastaminen	34
	Tarkastuksen kohteista	35
	Valtioneuvosto- ja valtioneuvoston EU-asioissa	38
	Eräitä tarkastamiseen liittyviä ratkaisuja	38
	Lausuntoina ja muistioina annettuja kannanottoja	42
	Valtioneuvoston valvontaan liittyviä kanteluita	43
	Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	49
4	PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	53
	Perus- ja ihmisoikeudet oikeuskanslerin toiminnassa	54
	Ratkaisuja	55
	Oikeusturva ja hyvä hallinto	55
	Käsittelyajat	55
	Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin	57
	Hyvän hallinnon toteutuminen muutoin	59
	Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin	60
	Yhdenvertaisuus	63
	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin	65
	Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen	66
	Yksityiselämän suoja	67
	Sananvapaus ja julkisuus	68
	Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin	69
	Oikeus terveelliseen ympäristöön	70
5	LAAJEMPIA LAILLISUUSVALVONNAN KANNANOTTOJA	71
	Yleistä	72
	Valtioneuvoston jäsenen esteellisyydestä ydinvoimalaitosten lupahakemusten käsittelyssä	73
	Työ- ja elinkeinoministeriön osastopäällikön esteellisyys	77
	Entisen pääministerin Matti Vanhasen osallistuminen Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakamiseen Nuorisosäätiölle	86
	Autoverotuksen toimeenpanon turvaaminen	101

6 VALTIONHALLINNON LAILLISUUSVALVONTA	103
Yleistä	104
Valtioneuvoston kanslian toimiala	106
Lausunto	106
Ratkaisu	106
Ulkoasiainministeriön toimiala	107
Lausunnot ja esitykset	107
Ratkaisuja	107
Ministeriö	107
Toimialaa koskeva tarkastus	108
Oikeusministeriön toimiala	109
Lausunnot ja esitykset	109
Ratkaisuja	122
Tuomioistuimet	122
Rangaistustuomioiden tarkastaminen	130
Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutuneet purkuesitykset	133
Syyttäjälaitos	134
Ulosotto	137
Tietosuojavaltuutettu	137
Toimialaa koskevat tarkastukset	137
Sisäasiainministeriön toimiala	140
Lausunnot ja esitykset	140
Ratkaisuja	142
Poliisi	142
Pelastustoimi	156
Maahanmuuttovirasto	157
Toimialaa koskevat tarkastukset	158
Puolustusministeriön toimiala	159
Lausunto	159
Valtiovarainministeriön toimiala	160
Lausunto	160
Ratkaisuja	160
Verohallinto	160
Maistraatit	161
Tulli	162
Toimialaa koskevat tarkastukset	163
Opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala	165
Ratkaisuja	165
Opetushallinto	165

Maa- ja metsätalousministeriön toimiala	169
Ratkaisuja	169
Maa- ja metsätalous	169
Toimialaa koskevat tarkastukset	170
Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala	171
Ratkaisuja	171
Ministeriö	171
Liikennevirasto	172
Viestintävirasto	172
Toimialaa koskeva tarkastus	173
Työ- ja elinkeinoministeriön toimiala	174
Ratkaisuja	174
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	174
Kuluttajavirasto	174
Kilpailuvirasto	175
Toimialaa koskevat tarkastukset	175
Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala	176
Lausunto	176
Ratkaisuja	176
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira	176
Aluehallintovirasto	178
Potilasvakuutuskeskus	178
Kansaneläkelaitos	179
Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta	180
Ympäristöministeriön toimiala	185
Ratkaisu	185
Suomen ympäristökeskus	185
Toimialaa koskevat tarkastukset	185
 7 KUNNALLIS- JA MUUN ITSEHALLINNON LAILLISUUSVALVONTA	 187
Yleistä	188
Kunnallishallinto	188
Yleishallinto	188
Opetushallinto	194
Sosiaali- ja terveyshallinto	196
Ympäristöhallinto	205
Muu erityishallinto	208
Toimialaa koskevat tarkastukset	209
Kirkollishallinto	210
Ahvenanmaan itsehallinto	210

8	ASIANAJAJALAITOKSEN VALVONTA	213
	Yleiskatsaus	214
	Asianajajaliiton jäsenyys	215
	Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa	215
	Valvonta-asiat	216
	Valvontajärjestelmä	216
	Kurinpidolliset seuraamukset	217
	Tiedot virallisilta syyttäjiltä	217
	Oikeuskanslerin valvonta	218
	Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenettelystä	218
	Asianajajien menettelyä koskevat kantelut	218
	Valvontamenettelyn käynnistäminen ja muutoksenhaku hovioikeuteen	219
	Kanteluratkaisu	219
9	TILASTOT	221
	Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset	
	LIITE 1 Suomen perustuslain (731/1999) oikeuskansleria koskevat säännökset	230
	LIITE 2 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)	233
	LIITE 3 Valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000)	237
	LIITE 4 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990)	240
	LIITE 5 Asianajajista annetun lain (496/1958) oikeuskansleria koskevat säännökset	241
	LIITE 6 Oikeuskanslerinviraston työjärjestys	243
	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta	251
	Asiahakemisto	253



1

PUHEENVUOROT

11

Jaakko Jonkka

RIITTÄVÄTKÖ SUOSITUKSET TURVAAMAAN PALVELUTASOA?

Informaatio-ohjauksesta

Kuntien hyvinvointipalveluiden ohjauksen keinoina valtio käyttää pääasiassa normiohjausta, resurssiohjausta ja informaatio-ohjausta. Viimeksi mainitun merkitystä on parin vuosikymmenen aikana tietoisesti lisätty. Kehitys on yhteydessä vuoden 1993 valtiosuusjärjestelmän uudistukseen, jolloin purettiin normiohjausta ja siirryttiin kustannusperusteisista valtiosuusista laskennallisiin valtiosuusiin. Nykyisin informaatio-ohjausta käytetään useilla hallinnonaloilla, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa ja myös sivistystoimissa.

Informaatio-ohjauksessa pyritään vaikuttamaan tiedon avulla, välineinä ovat muun muassa oppaat ja suositukset. Yleensä informaatio-ohjausta käytetään väljen puitelakien täydentäjänä esimerkiksi siten, että annetaan säännösten soveltamista ohjaavia laatusuosituksia, mutta pyrkimystä näkyä olevan käyttää sitä normiohjauksen korvaajanakin.

Informaatio-ohjauksen toimivuudesta ja vaikuttavuudesta ei ole luotettavaa tutkimustietoa. On esitetty arveluja, että sen todelliset vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, miten ohjauksen

kohde suhtautuu uuteen informaatioon. Informaatio-ohjauksella voitaisiin siis lähinnä vahvistaa jo olemassa olevia positiivisia toimintamalleja. Sellaisiakin viitteitä on, että informaatio-ohjauksen vaikutus ei välttämättä ulotu riittävästi toimintojen suunnittelun ja päätöksenteon tasolle.¹ Käytännön ongelmiin perustuvan kritiikin ohella on esitetty oikeudellisiakin dubioita.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on kiteyttänyt informaatio-ohjauksen juridisperusteiset epäilyt näin (TrVM 5/2008 vp): Yksi merkittävimmistä ongelmista on, että tietoon ja suosituksiin perustuva ohjaus ei ole velvoittavaa. Osa kunnista on toiminut suositusten mukaisesti, osa on ottanut suositukset osittain huomioon ja osa kunnista ei ole lainkaan ottanut suosituksia huomioon palveluita järjestäessään. Eri kunnissa asuville kansalaisille ei siten pystytä tasapuolisesti turvaamaan perusoikeuksiin kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja.

¹ Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus K 14/2007 s. 40–41 sekä tuloksellisuustarkastuskertomukset 192/2009 ja 221/2011. Informaatio-ohjauksen vaikuttavuudesta yleisesti myös Stenvall – Syväjärvi: Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3/2006.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa terveydenhuoltoa, opetusta ja sen rahoitusta sekä syrjäytymisen ehkäisyä koskevien tarkastushavaintojensa perusteella, että väljät normit ja niitä täydentävät suositukset ja muu informaatio-ohjaus eivät pysty turvaamaan yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista perustuslaissa edellytetyllä tavalla.²

Laillisuusvalvonnan näkökulma informaatio-ohjaukseen

Oikeudellista kritiikkiä ovat eräissä ratkaisuisaan esittäneet myös ylimmät laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies esimerkiksi vanhustenhuollon tilannetta arvioidessaan (EOA 18.2.2010 dnro 213/2/09) ja oikeuskansleri muun muassa kouluterveydenhuoltoa ja koulujen oppilashuoltoa koskeissa selvittelyissä.

Oikeuskanslerinvirastossa otettiin muutama vuosi sitten tarkastushavainnon perusteella selvitettäväksi kouluterveydenhuollon toimivuus. Pyynnöstäni sosiaali- ja terveysministeriö hankki kaikilta tuolloisilta lääninhallituksilta asiaa koskevat selvitykset ja antoi oman lausuntonsa. Selvitystyö osoitti, että ministeriön 2004 antamat kouluterveydenhuollon laatusuosituksot eivät toteutuneet minkään läänin alueella ja että kuntien välillä oli palveluissa merkittäviä eroja. Ratkaisusani 13.2.2007 totesin, että kouluterveydenhuollon toteutuminen asianmukaisesti ja yhdenvertaisuuden edellyttämällä tavalla näkyy vaativan informaatio-ohjausta velvoittavampaa ohjauskeinoa (dnro OKV/16/50/2006, oikeuskanslerin kertomus 2007 s. 71–78).

Tämän jälkeen kouluterveydenhuollon ongelmistä on käytetty useita mainitun ratkaisun

kanssa samansuuntaisia puheenvuoroja, joista mainittakoon eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008 vp ja valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009.

Eräät ajankohtaiset tapahtumat ja laillisuusvalvonnalliset havainnot antoivat aiheen ottaa omana aloitteena tutkittavaksi uudelleen kouluterveydenhuollon ja laajemminkin oppilashuollon tilannetta. Kertomusvuoden lopulla opetus- ja kulttuuriministeriö antoi asiasta pyytämäni selvityksen (15.12.2010 dnro 6/022/2010).

Selvityksestä ilmenee muun muassa seuraavaa: Kouluterveydenhuollon laatusuosituksen mukainen henkilömitoitus täyttyi terveydenhoitajien osalta 34 prosentissa ja lääkärin osalta neljässä prosentissa peruskouluista. Lääkärin palvelut puuttuivat kokonaan kolmasosassa kouluista. Viidenneksessä kouluista ei ollut lainkaan koulupsykologi- tai koulukuraattoritoimintaa. Yhteen vetona ministeriö lausui, että koulujen välillä on edelleen suuria eroja oppilashuollon voimavaroissa ja toimintatavoissa ja että oppilashuoltopalvelujen voimavarat ovat usein huomattavasti valtakunnallisten suositusten alapuolella.³

Selvityksen tulokset viittaavat siihen, että informaatio-ohjauksen keinoin on tavoiteltavia vaikutuksia vaikea saavuttaa. Tulokset ovat kysymyksiä herättäviä erityisesti sen vuoksi, että julkisuudessa on ollut runsaasti tietoa lasten ja nuorten oireilusta ja paljon puhetta varhaisen avun tarpeellisuudesta. Kouluterveydenhuollon merkitystä näkyvästi esillä pitänyt professori Matti Rimpelä on muun muassa todennut, että noin joka kymmenes kouluikäisistä sairastaa

² Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus K 15/2009 s. 23–27.

³ Tarkempia tietoja löytyy opetushallituksen julkaisusta Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perusopetuksessa 2009. Koulutuksen seurantaraportit 2010:1. – Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Opetushallituksen vuonna 2009 julkaisemien raporttien mukaan lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten tilanne on suunnilleen samanlainen.

jotakin pitkäaikaista sairautta. Rimpelä summaa, että kouluikäisten oireilu on yleistä.⁴ Viime vuosina on puhuttu erityisesti oppilaiden psyykkisestä pahoinvoinnista. On esimerkiksi esitetty arvioita, että suomalaisista nuorista potee mielenterveyden häiriöitä 20 prosenttia ja tästä joukosta noin joka toinen tarvitsisi nuorisopsykiatrista tutkimusta.⁵

Kouluterveydenhuoltoa on nyttemmin pyritty asetusteitse saattamaan kuntia velvoittavamaksi (asetus 380/2009, jonka määräaikaista terveystarkastuksia koskevat pykälät tulivat voimaan 1.1.2011, ja tämän asetuksen korvannut asetus 338/2011, jonka voimaantulopäivä on 1.5.2011). Oppilashuollon osalta opetus- ja kulttuuriministeriö joutui edellä mainitussa selvityksessään sen sijaan toteamaan, että vaikka oppilashuoltoa koskevaa lakiesitystä on valmisteltu, sivistyspoliittisen ministerityöryhmän mukaan ”valmisteluun ei ole voitu tuoda opiskeluhuollon laatua parantavia elementtejä osin kustannussyistä” eikä lakiesitystä tässä vaiheessa anneta vaan valmistelua jatketaan. Toisensuuntaisikin näkemyksiä oppilashuollon kustannusvaikutuksista voidaan esittää. Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että koska oppilashuollon palveluissa on useimmiten kyse ongelmien ennaltaehkäisystä ja varhaisesta puuttumisesta, tulisi oppilashuollon palvelut nähdä pikemminkin investointina kuin pelkkinä kustannuksina.⁶

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen johdosta pyysin ministeriötä antamaan tämän vuoden elokuun alkuun mennessä konkreettisen ja perustellun arvionsa siitä, voidaanko kuntien oppilashuoltoon suuntaamalla voimavaroilla ja laatusuosituksiin perustuvalla ohjauksella saavuttaa perusopetuslain edellyttämä riittävä ja

valtakunnallisesti yhdenvertainen oppilashuolto (dnro OKV/6/50/2011). Tätä kirjoitettaessa ministeriön uutta selvitystä ei vielä ole käytettävissä, mutta joka tapauksessa selvää on, että sitä on aiheellista lukea nuorten syrjäytymiskehitystä kuvaavan ja sen syitä selvittävän tutkimustiedon valossa. Esimerkiksi nuorten mielenterveyssyistä aiheutuva työkyvyttömyys on 2000-luvulla huomattavasti lisääntynyt. Tutkijat korostavatkin, että psyykkisten ongelmien ennalta ehkäisyyn ja varhaiseen tunnistamiseen sekä hoitoon ohjaamiseen on kiinnitettävä aikaisempaa merkittävästi enemmän huomiota, jotta voidaan estää syrjäytymistä.⁷ Yhtä selkeä analyysi tilanteesta oli esillä äskettäin valtioneuvoston yleisistunnossa: Yhä kasvava osa nuorista on ilman hoitotoimenpiteitä jäämässä mielenterveyden häiriön vuoksi työmarkkinoiden ulkopuolelle, mikä kehitys muodostaa myös merkittävän kansantaloudellisen uhkatekijän.⁸

Lopuksi

Informaatio-ohjauksella on paikkansa, mutta lailisuusvalvonnalliset havainnot tukevat valtiontalouden tarkastusviraston arviota, että se ei välttämättä kaikissa tapauksissa turvaa riittävästi keskeisten palveluiden saatavuutta perustuslain edellyttämällä tavalla.⁹ Lisäksi on otettava huomioon, että vain velvoittavien säännösten noudattamista voidaan valvoa; suositusten kohdalla tämä ei ole käytännössä mahdollista. Toisaalta velvoittavuuskin menettää merkityksensä, jos ei ole olemassa toimivaa seuranta- ja valvontajärjestelmää.

⁴ Alaviitteessä 3 mainittu koulutuksen seurantaraportti 2010:1 s. 171.

⁵ Valtioneuvoston yleisistunnon 31.3.2011 pöytäkirja 23/2011, liite 2.

⁶ Tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009 s. 89.

⁷ Raitasalo – Maaniemi: Viisi nuorta eläkkeelle joka päivä. Sosiaalivakuutus 1/2011 s. 34.

⁸ Valtioneuvoston yleisistunnon 31.3.2011 pöytäkirja 23/2011, liite 2.

⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto K 15/2009 ja tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009.

Mikko Puumalainen

OIKEUSKANSLERIA KOSKEVAN LAIN UUDISTUS

Eduskunnan oikeusasiamiestä ja valtioneuvoston oikeuskansleria koskevat lait muuttuvat. Keskeisin ponnin uudistukselle oli kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen ja sitä koskeva lainmuutos tulee voimaan ensi vuoden alusta. Lainmuutosta valmisteltiin oikeusministeriön työryhmässä.

Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen Suomeen on merkittävä uudistus. Keskus voi muun muassa kerätä ja levittää perus- ja ihmisoikeuksien tilaa, toteutumista ja valvontaa koskevaa tietoa koko ihmisoikeuskenttää hyödyntäen. Myös ylimmille laillisuusvalvojille tästä on hyötyä, esimerkiksi suunniteltaessa tarkastuksia viranomaisiin sekä valmisteltaessa omia aloitteita. Yhtä lailla laillisuusvalvojille on hyötyä kansallisten ihmisoikeuskeskuksien kansainvälisten perustamisperiaatteiden mukaisesti keskuksen yhteyteen perustettavasta neuvottelukunnasta. Sen kautta laillisuusvalvoja voi täydentää tietoaan ihmisoikeustyön todellisuudesta, ja vastaavasti välittää tietoa omasta työstään muille toimijoille.

Täysin luontevasti idea kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta ei kuitenkaan perinteiseen pohjoismaiseen laillisuusvalvontamaisemaan sijoitu. Kansainvälisesti ombudsman -instituut-

tiolla voi olla erilaisia rooleja. Suomessa valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on tässä ombudsman -tehtävässään perinteinen pohjoismainen painotus. Tehtävä on meillä ennen kaikkea viranomais-toiminnan lainmukaisuuden valvontaa. Ylimmät laillisuusvalvojat Suomessa eivät – toisin kuin jossain muualla – ole laajalla alalla toimivia yleisiä ihmisoikeuksien edistäjiä, vaan he perustuslain mukaan nimenomaan tehtävässään laillisuusvalvojina valvovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Suomessa erityisvaltuutetuilla – kuten vähemmistövaltuutetulla toimiessaan tietyn ihmisryhmän aseman ja oikeuksien turvaajana – on sen sijaan yleisempi perus- ja ihmisoikeuksia edistävä tehtävä.

Uudistuksen jälkeenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen yksityisessä toiminnassa on olennaisesti toisin valvottua kuin julkisen vallan käyttö. Tämähän johtuu muun muassa siitä, ettei ylimmillä laillisuusvalvojilla ole tällä alueella toimivaltaa eikä keskus ole valvontaelin. Esimerkiksi vammaisten ihmisten sekä ikään perustuvan syrjinnän valvomiseksi julkisen toiminnan ulkopuolella tulisi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi keskuksen perustamisen jälkeen ripeästi toteuttaa

laajalla mandaatilla toimivaa yhdenvertaisuusvaltuutettua koskeva uudistus. Sen jälkeenkin riittää pohdittavaa vielä perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan tehostamisessa.

Samassa yhteydessä oikeusasiamiehen aloitteesta muutettiin lakien kanteluiden tutkintakynystä ja tutkinnan vanhentumisaikaa koskevia säännöksiä. Nämä muutokset tulivat voimaan jo kesäkuun 2011 alusta.

Oikeusasiamiestyössä valvonnan ja siten toiminnan keskiössä on viranomainen. Tästä huolimatta kansalaisella on siinä lähes yhtä keskeinen rooli, koska valtaosa oikeusasiamiesten työstä perustuu kansalaisten tekemiin kanteluihin. Voi siis sanoa, että laillisuusvalvojat ja kansalaiset yhdessä valvovat viranomaisia. Kantelijan tärkeä rooli ilmenee myös siinä, että vaikka kantelun perusteella valvottavaa ei yksittäisessä tapauksessa olisikaan, kaikki kantelut luetaan ja arvioidaan ja lähes poikkeuksetta niihin vastataan. Asian selvittäminen kantelijalle – vaikka aihetta enempiin epäilyihin ei olisikaan – on olennainen ja ikään kuin toinen puoli oikeusasiamiestyötä.

Tärkeää on huomata, että kansalaisen oma intressi asiaan ei kuitenkaan määrää laillisuusvalvontaa. Kantelu ei ole toimeksianto kantelijalta laillisuusvalvojalle (ks. HE 175/1999 vp). Ratkaisu siitä, miten asia tutkitaan, perustuu laillisuusvalvojan arvioon, onko viranomaisen toiminnassa tutkittavaa. Kantelu esimerkiksi saattaa johtaa perusteelliseenkin tutkintaan ja seikkaperäiseen ratkaisuun, vaikkei oikeusturvan intressiä kantelun tapauksessa olisikaan, mutta viranomaisen menettelyt ovat puutteelliset. Kanteluratkaisuilla harvoin voidaan kantelijalle suoraan oikeusturvaa antaa. Laillisuusvalvojahan ei voi esimerkiksi muuttaa viranomaisten päätöksiä tai määrätä korvauksia. Se on tuomioistuimien tehtävä.

Vahva oikeusturvan toteutumisen intressi ohjaa laillisuusvalvojan toimia niissä rajoissa, mitä hänellä on käytettävissään. Onhan useimmiten

viranomaisen velvollisuutena muun muassa taata oikeusturva noudattamalla laissa olevia velvoitteita oikeasta menettelystä. Virkavelvollisuuksien laiminlyönti – ja johon laillisuusvalvoja puuttuu – johtaa silloin myös oikeusturvan vaarantumiseen ja tähän puuttumalla voidaan epäsuorasti toki yleisemminkin edistää oikeusturvaa.

Lainuudistusten tavoitteena on kirjata ja selkeyttää näitä edellä kuvattuja käytänteitä. Lisäksi niissä lisätään ylimpien laillisuusvalvojen harkintavaltaa kanteluiden selvittelyssä ja toimenpiteistä päätettäessä. Harkintavaltaa ohjataan mainitsemalla kolme tärkeää perustetta: lain noudattaminen, oikeusturva tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Samalla kuitenkin lain kanteluiden tutkimisvelvollisuutta koskeva säännös, jonka taustalla on perustuslain 108 §, säilyi lähes muuttamattomana. Perustuslaissa oikeuskanslerin tehtäväksi on säädetty valvoa virkatoimien ja julkisten tehtävien hoidon lainmukaisuutta. Oikeuskanslerilain mukaan hänellä on edelleen entinen velvollisuutensa tutkia kantelu, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Toisin sanoen, vaikka harkintavaltaa ohjaavia periaatteita kirjattiinkin lakiin kanteluiden selvittelyssä ja toimenpiteissä, kaikki kantelut pitää edelleen lukea ja arvioida. Kussakin tapauksessa toimet voivat toki merkittävästi vaihdella.

Laissa lyhennettiin myös kanteluiden tutkittavaksi ottamisen vanhentumisen aikarajaa viidestä vuodesta kahteen vuoteen sekä kirjattiin lakiin tiettyjä jo käytössä olevia toimintatapoja muun muassa toimivaltaan kuulumattomiin taikka muualla vireillä oleviin kanteluihin vastaamisessa. Näillä uskotaan tehostettavan kanteluiden käsittelyä ja parannettavan palvelua.

1 PUHEENVUOROT

Uusi on myös säännös siitä, että oikeuskansleri tai oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Aiemminhan näin on voitu tehdä ylimpien laillisuusvalvojien välillä, mutta nyt mahdollisuus ulottuu myös muihin laillisuusvalvojiin. Kantelijan kannalta tämä voi merkitä, että hän voi saada vastauksen kanteluunsa esimerkiksi aluehallintoviranomaiselta, vaikka ensi vaiheessa onkin kirjoittanut asiastaan oikeuskanslerille. Myös oikeuskansleri saa tämän vastauksen tiedokseen ja voi sen estämättä ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin.

Siirtomahdollisuudessa pyritään hyödyntämään laillisuusvalvonnan koko kenttää. Muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon laillisuusvalvonnessa on erityisasiantuntemusta ja käytettävissä myös tuntuvia tehostekeinoja, kuten uhkasakkoja.

Eduskuntakäsittelyn yhteydessä esillä oli ajatuksia hyvitys- ja sovittelutehtävien kirjaamisesta lakiin. Tähän ei kuitenkaan päädytty, mutta perustuslakivaliokunnan mietinnöstä on tähän liittyviä ajatuksenkulkuja luettavissa. Muutokset olisivat toteutuessaan muuttaneet merkittävästi ylimpien laillisuusvalvojien työtä ja ennen kaikkea siihen liittyviä kansalaisten odotuksia. Nykyisellään laillisuusvalvojan yksilöity selvityspyyntö viranomaiselle toisinaan toimii ponttimena viranomaisen oma-aloitteiselle aineettomalle hyvitykselle tai sovinnolle, jos sellaiseen on mahdollisuuksia. Sen sijaan kanteluratkaisun sisältäessä julkisen moitteen ei esimerkiksi anteeksipyyntövaatimuksen edellyttäminen sen ohella tunnu useinkaan enää luontevalta. Eduskuntavaiheessa ei ollut enää mahdollisuuksia asiaa perusteellisemmin valmistella ja siitä keskustella. Jos hyvitys- tai sovittelupalveluista halutaan tulevan näkyvä osa oikeuskanslerin toimintaa, edellyttää se kuitenkin laaja-alaisempaa

säännöstöä kuin vain lakiin kirjattu mahdollisuus oikeuskanslerille esittää kanteluratkaisussa tällaisia toimenpiteitä.

Oikeuskanslerin asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat perussäännökset on kirjattu perustuslakiin ja toiminnallisemmat säännökset asianomaiseen lakiin. Se taas perustuu merkittäviltä osin aiemmin voimassa olleeseen oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen. Laisa kuvatus lisäksi oikeuskanslerin työhön sisältyy muitakin merkittäviä toimintatapoja. Esimerkiksi valtioneuvostossa päätettävien asioiden ennakkollinen niin sanottu listatarkastus, joka on valtioneuvoston valvonnan keskeinen työkalu, perustuu pitkäaikaiseen vakiintuneeseen käytäntöön eikä ilmene laista (Ks. esimerkiksi tässä kertomuksessa ”Esittelylistojen tarkastaminen”, s. 34–41). Myöskään perustuslain 108 §:stä ilmenevä valtioneuvoston päätöksenteon ulkopuolinen ministerien toiminnan laillisuusvalvonta ei näy yksiselitteisesti oikeuskansleria koskevasta laista. Oikeuskanslerin tehtävä antaa presidentille, ministerille ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä jää myös yksistään perustuslain varaan.

Oikeuskansleri on riippumaton ja korostetun itsenäisesti toimiva laillisuusvalvoja. Uskotavuus sekä luottamus oikeuskanslerin objektiivisuuteen ovat toiminnan keskeinen lähtökohta. Välttämätön, joskaan ei vielä riittävä ehto tälle on, että asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat perussäännökset on kirjattu perustuslakiin ja toiminnallisemmat säännökset asianomaiseen lakiin. Kaikkea ei toki tarvitse säännellä yksityiskohtaisesti, koska tietty joustavuus on myös syytä säilyttää. Seuraavassa lainuudistuksessa saat-taisi kuitenkin olla aiheellista pohtia, olisiko oikeuskanslerin toimintaa tarkemmin säätel-vään lakiin syytä kirjata laajemmin nykyisiä pe-rustuslakiin perustuvia vakiintuneita käytänteitä.

Yhdenvertaisuudesta

Viime vuoden kertomuksessa yleispuheenvuorossani (Syrjintäkiellon soveltamisesta laillisuusvalvonnassa, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2009, s. 15–18). tarkastelin yhdenvertaisuussääntelyn merkitystä laillisuusvalvonnassa sekä siihenastisessa ratkaisukäytännössäni esiin tulleita yhdenvertaisuuteen liittyviä kanteluasioita. Pohdin samalla myös yhdenvertaisuuslainsäädännön epäyhdenmukaisuudesta aiheutuvia tulkintaongelmia, jotka ratkaisussani olivat tulleet esille ja joita myös niillä pyrin selvittämään.

Joissakin ratkaisuissa syrjintäperusteena näytetty asuinpaikka. Näitä olivat ratkaisut kunnan toripaikkatakojen perusteesta ja määrästä (OKV/339/1/2006) sekä kaupungin työllistämispäätöksistä (OKV/150/1/2008). Kummassakin tapauksessa ratkaisevaa oli, että niissä tuli yhdenvertaisuuslaki sovellettavaksi ja sehän säätää perustuslakia ankaramman kiellon epäyhdenvertaiselle kohtelulle. Välittömänä pidettävälle syrjinnälle ei ole hyväksyttäviä perusteita ja poikkeukset ovat nimenomaisesti ja suppeasti säädeltyjä.

Puheenvuoron kirjoittamisen jälkeen kesäkuussa 2010 ratkaisin tapauksen, jossa esille tuli vastaavanlainen kysymyksenasettelu eli kunnan asukkaan suotuisampi kohtelu vertailukelpoisessa tilanteessa. Tapaukseen ei sovellettu yhdenvertaisuuslakia. Johtoa asian ratkaisemiseen – eli mikä on hyväksyttävä peruste sallia tällainen kohtelu – haettiin muun muassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Lopputuloksena ratkaisussani oli, ettei asiassa katsottu kunnan syrjineen kantelijaa. Hän oli kunnan kesäasukas ja oli joutunut maksamaan venepaikastaan kaksin-

kertaisen maksun vakinaisiin asukkaisiin nähden. Ratkaisun tiivistelmä on (OKV/684/1/2008) kertomuksessamme.

Eduskunnan täysistunnon keskustelussa 10.3.2011 (PTK 169/2010 vp) vuoden 2009 kertomuksestamme oli ollut esillä muun muassa kysymys perustuslain ja yhdenvertaisuuslain välisestä suhteesta ja kuntalaisten asettamisesta etuoikeutettuun asemaan tietyissä tilanteissa. Samaa kysymystä käsiteltiin perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 14/2010 vp – K 18/2010 vp). Näissä keskusteluissa oli viitattu artikkeliini ja tähdennetty, että kuntalaisia voidaan asettaa vertailukelpoisessa tilanteessa keskenään eri asemaan. Näinhän asia toki on, ja yllä viitattu tapaus on siitä esimerkki. Jos siihen olisi sovellettu yhdenvertaisuuslaki, olisi lopputulos kuitenkin ollut mitä ilmeisimmin toinen. Venepaikkaa koskevassa asiassa tapauksen oikeudellinen arvio vastaa sitä, mitä perustuslakivaliokunta kirjoittaa mietinnössään, mutta myös vahvistaa artikkelisani esitetyt näkemykset voimassa olevan yhdenvertaisuussääntelyn pulmista.

Eurooppalaisen normiston rooli on Suomesakin sovellettavassa yhdenvertaisuussääntelyssä merkittävä. Normisto kehittyy jatkuvasti sekä uusien oikeudellisten asiakirjojen että dynaamisen soveltamiskäytännön perusteella. Aihe on nyky-yhteiskunnassa yhä tärkeämpi ja oikeudellisesti jo sellaisenaan vaativa. Muuttuva ja hajainen sääntely tekee siitä soveltajalle kuitenkin vielä vaativamman. Huhtikuussa julkistettiin Euroopan unionin perusoikeusviraston ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen laatima hyödyllinen käsikirja eurooppalaisesta yhdenvertaisuusnormiston soveltamiskäytännöstä. Tällaiset julkaisut ovat merkittävä apuneuvo.



2

YLEISTÄ

19

TEHTÄVÄT

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

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

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

Valtioneuvoston valvonta

Oikeuskanslerin tulee perustuslain mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Hänen tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Hänen läsnäolonsa ei ole kuitenkaan valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksenteon oikeudellinen edellytys. Käytännössä oikeuskansleri tai hänen tehtäviään hoitava on aina läsnä näissä istunnoissa.

Perustuslaissa ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa 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. Tässä tarkoitettujen asioiden valmistelu oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä.

Valtioneuvoston valvontaa on selostettu tarkemmin kertomuksen 3. jaksossa.

Lausuntojen antaminen

Edelliseen valvontatehtävään liittyy läheisesti lausuntojen antaminen. Perustuslain mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Lausuntopyynnöt tulevat useimmiten suoraan ministeriöistä. 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. Lausuntoja on pyritty antamaan erityisesti laillisuusvalvonnan kannalta tärkeistä säädösvalmisteluhankkeista.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

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

Ihmisoikeusvalvonta perustuu Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sopimusmääräyksiin. Tämä tarkoittaa eri-

tyisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyä yleissopimusta eli Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusta, mutta myös muita yleissopimuksia, jotka koskevat esimerkiksi syrjinnän poistamista tai lapsen oikeuksia.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta koskeneessa mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) lausunut, että asianomaisten laillisuusvalvojien, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, vuosittaisiin toimintakertomuksiin sisällytetään oma jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Tämä asiakokonaisuus on sijoitettu kertomuksen 4. pääjaksoksi.

Syyttäjäntehtävät

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

Valtakunnansyyttäjä toimii ylimpänä syyttäjänä, jonka tehtävänä on muun muassa syyttäjätöiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Valtakunnansyyttäjän tehtäviin liittyvät kanteluasiat siirretään hänen käsiteltäväkseen. Kertomusvuoden aikana siirrettiin yksi kanteluasia.

Kanteluasioiden tutkiminen

Viranomais- ja muun julkistoiminnan laillisuutta oikeuskansleri valvoo muun muassa käsittelemällä näihin kohdistuvia kanteluja. Yksityiset henkilöt tai yhteisöt voivat kannella oikeuskanslerille, jos he katsovat, että oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluva henkilö, viranomainen tai muu yhteisö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Kanteluja saapui vuonna 2010 yhteensä 1 843.

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

Oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kante-
lua, 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 2010 kantelu tutkimatta 40 tapauksessa. 1.6.2011 voimaan tulleen lainmuutoksen myötä kanteluiden vanhentumisaika lyhenee viidestä vuodesta kahteen vuoteen.

Oikeuskanslerinvirastoon on, kuten aikaisempinakin vuosina, 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 lähinnä yksityisoikeudellisia kysymyksiä.

Rangaistustuomioiden tarkastus

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa säädetään, että oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomioita koskevia ilmoituksia. Tätä tarkastustehtävää varten virastoon lähetetään tuomioita koskevia päätös- ja täytäntöönpanoasiakirjoja, joiden tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä on tarkemmin kerrottu tuomioistuinten toimintaa koskevassa jaksossa 6 sivulla 130.

Asianajajien valvonta

Oikeuskanslerin tehtävästä valvoa asianajajia säädetään asianajajista annetussa laissa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa on viittaus sanottuun lakiin. Asianajajiin kohdistunut valvonta muodostuu Suomen Asianajajaliiton valvonta-asioissa ja palkkiorita-asioissa tekemien päätösten tarkastamisesta, johon kuuluu valvonta-asioden osalta muutoksenhakemisen harkinta, sekä asianajajia koskevien kantelujen tutkimisesta.

Asianajajien valvonnasta on kerrottu jäljempänä kertomuksen 8. jaksossa.

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako

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

Laissa luetellaan asiat, jotka oikeuskansleri siirtää eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäviksi, jollei oikeuskansleri katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi, että asia ratkaistaan

oikeuskanslerinvirastossa. Pääsääntöisesti siirrettäviä asioita ovat: 1) puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat, 2) pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöön ottamista tai muuta vapauden riistoa koskevat asiat samoin kuin 3) asiat, jotka koskevat vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Myös vankien ja muiden vapautta vailla olevien tekemät kantelut kuuluvat siirrettäviin asioihin. Sen sijaan valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat eivät kuulu oikeusasiamiehelle siirrettäviin eivätkä myöskään puolustusministeriön osalta.

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

Kertomusvuonna siirrettiin oikeusasiamiehelle kaikkiaan 61 kantelua. Oikeusasiamies puolestaan siirsi oikeuskanslerille 30 kanteluasiaa.

Lukumäärätietoja

Seuraavassa tarkastellaan tilastolukujen valossa oikeuskanslerinviraston toimintaa kertomusvuoden aikana (suluissa vuoden 2009 vastaavat luvut).

Kertomusvuoden aikana saapui 1 843 (1 762) kanteluasiaa ja ratkaistiin 1 853 (1 748) kanteluasiaa. Oikeuskanslerin varsinaisia omia aloitteita otettiin tutkittaviksi 19 (14) ja rangaistustuomioiden tarkastuksen johdosta pantiin vireille 108 (94) asiaa.

Kanteluasioissa tehtiin ns. toimenpideratkaisuja 201 (176). Toimenpideratkaisujen prosentuaalinen osuus tutkittaviksi otetuista kanteluasioista (1 160) oli 17 % (16 %). Kaikkien kantelujen

ratkaisuaikojen mediaani oli 6,9 (6,8) viikkoa ja keskiarvo 26,8 (27,8) viikkoa.

Tuomioistuinten valvonnassa toimenpiteisiin johti 37 asiaa. Rangaistustuomioita tuli tarkastettaviksi kaikkiaan 6 368 kappaletta.

Kirjallisia lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle, ministeriöille ja muille annettiin 52 (52).

Kertomusvuoden lopussa oli vireillä yhteensä 1 165 (1 125) asiaa.

Tilastot kertomusvuoden toiminnasta ovat jaksossa 9.

YHTEISTYÖ JA VIERAILUT

Kansainvälinen yhteistyö

Neuvotteleva virkamies Marja Leskinen esitteli 25.2.2010 oikeuskanslerinviraston toimintaa ne-palilaisdelegaatiolle.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen edusti Suomea Euroopan unionin perusoikeus-viraston hallintoneuvoston kokouksissa Wienis-sä 7.5. ja 28.5.2010.

Apulaisoikeuskansleri osallistui Suomen, Ruotsin ja Viron oikeuskanslereiden tapaamiseen Tukholmassa 17.9.2010.

Apulaisoikeuskansleri otti osaa 4.–5.10.2010 Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin yleis-kokouksen eurooppalaiseen konferenssiin Bar-celonassa.

Kansliapäällikkö Nils Wirtanen kertoi viras-ton toiminnasta eri pohjoismaiden oikeustieteen opiskelijoille 5.10.2010.

Apulaisoikeuskansleri esitteli viraston toimin-taa Euroopan neuvoston kunnallis- ja aluehallin-tokongressin tarkkailijoille 2.12.2010.

Vierailut oikeuskanslerinvirastoon

Professori Raimo Siltala luennoi 1.3.2010 esitteli-jöille oikeuslähteistä ja niiden käytöstä.

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka esitteli valtio-neuvoston toimintaa oikeustieteen opiskelijoille 20.4.2010.

Kansliapäällikkö kertoi virastossa tehtäväs-tä työstä valtionhallinnon tarkastajille 14.6.2010.

Osastopäällikkö Petri Martikainen esitteli vi-raston toimintaa Valtakunnansyyttäjänviraston syyttäjäkurssilaisille 29.9.2010.

Apulaisoikeuskansleri esitteli 16.11.2010 Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran lakimiehille viraston toimintaa.

Loimaan evankelisen kansanopiston oi-keustieteenopiskelijat vierailivat virastossa 18.11.2010. Viraston toiminnasta kertoi osasto-päällikkö Risto Hiekkataipale.

Vierailut oikeuskanslerinvirastosta

Oikeuskansleri osallistui Asianajajapäiville 15.1.2010. Hän puhui aiheesta ”Sopiminen, tunnistaminen – haasteita juristeille”.

Apulaisoikeuskansleri luennoi 1.2.2010 Eteläisten suhteiden foorumissa aiheesta ”Toteutuvatko maahan muuttaneiden naisten ja miesten perusoikeudet?”

Osastopäällikkö Risto Hiekkataipale luennoi 2.3., 18.5., 15.6., 5.10. ja 23.11.2010 ministeriöiden esittelijöille tarkoitetuilla esittelymenetelykurseilla valtioneuvoston laillisuusvalvonnasta ja esittelylistojen tarkastamisesta oikeuskanslerinvirastossa.

Oikeuskansleri luennoi korkeimmassa oikeudessa järjestetyssä koulutustilaisuudessa hovioikeuksien uusille esittelijöille 6.9.2010 tuomareihin kohdistuvasta valvonnasta.

Oikeuskansleri piti esitelmän 4.10.2010 Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan järjestämässä teemaluennon päivässä ”Oikeudellinen dialogi valtioneuvostossa ja korkeimmassa oikeudessa”.

Oikeuskansleri luennoi tuomioistuinten valvonnasta 26.10.2010 korkeimmassa oikeudessa.

Oikeuskansleri piti 30.10.2010 esitelmän Lapin yliopistossa aiheesta ”Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana”. Illalla hän puhui Artikla ry:n vuosijuhlissa oikeusvaltion toimivuudesta.

MUU TOIMINTA

Talous

Valtion talousarviossa oikeuskanslerinviraston määräraha on 23. pääluokan 30. luvussa. Vuodelle 2010 viraston toimintamenoihin oli talousarviossa myönnetty yhteensä (TA + LTA:t) 3 050 000 euroa (siirtomääräraha 2v.). Momentin määrärahan ja edelliseltä vuodelta siirtyneen määrärahan käyttö oli yhteensä 3 235 296 euroa, josta palkkauksiin käytettiin 2 639 420 euroa.

Muihin toimintamenoihin käytettiin 595 876 euroa. Viimeksi mainituista menoista suurin erä oli vuokrat 260 464 euroa. Muita suuria eriä olivat toimistopalvelut 159 767 euroa, josta talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden ostot olivat 54 000 euroa, muut tietoliikennepalvelut 27 799 euroa, tietojärjestelmien ylläpidon ja ohjelmistojen päivitys 27 176 euroa ja julkaisujen ja raporttien painatus 16 671 euroa, ostot tilikauden aikana 66 706 euroa, josta kirjojen osuus oli 18 174 euroa, sekä muut palvelut 45 513 euroa, josta käännöspalvelujen osuus oli 33 714 euroa. Henkilöstöpalveluihin käytettiin 34 060 euroa ja matkakuluihin 10 661 euroa.

Valtioneuvoston kanslia hoiti osittain oikeuskanslerinviraston palkanlaskentatehtäviä

30.12.2005 solmitun yhteistyösopimuksen nojalla. Syyskuun alusta 2010 oikeuskanslerinvirasto solmi sopimuksen valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen, Palkeet, kanssa eräiden henkilöstöhallinnon palvelujen (järjestelmien pääkäyttäjätehtävät, työnantajatilitykset ja palkanmaksatus) tuottamisesta.

Samalla valtioneuvoston kanslia on siirtänyt osan oikeuskanslerinvirastolle tuottamistaan palveluista oikeuskanslerinviraston itsensä hoidettavaksi. Samalla oikeuskanslerinvirastolle aikaisemmin vastikkeetta tuotetut palvelut ja järjestelmät muuttuivat virastolle maksullisiksi.

Kertomusvuosi oli virastolle taloudellisesti vaikea. Virastossa panostettiin erityisesti sisäisen budjetin suunnitteluun ja talousseurantaan sekä talousarvion valmisteluun.

Viestintä

Oikeuskanslerinviraston viestinnän tavoitteena on välittää luotettavaa tietoa oikeuskanslerin toiminnasta sekä yksittäisistä päätöksistä että kannanotoista, joilla on yleistä merkitystä tai jotka muuten herättävät yhteiskunnallista mielenkiintoa.

Perustuslain mukaan oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Vuosikertomuksen koostamisesta vastaa viraston viestintä.

Kertomus sisältää selostukset eri viranomaisiin kohdistuneista toimenpideratkaisuista ja havainnoista ja sen voidaan katsoa näin myös ohjaavan viranomaistoimintaa. Vuosikertomuksen lisäksi ratkaisuselosteet ovat luettavissa säädöstietopankki Finlexistä (www.finlex.fi).

Organisaatio ja henkilöstö

Virastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Kansliapäällikkö toimii samalla hallintoyksikön päällikkönä. Kummankin osaston päällikkönä toimii esittelijäneuvos, osastopäällikkönä. Kansliapäällikkö sekä oikeuskanslerille kuuluvaa ratkaisuvaltaa 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 valmista 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 käsitte-

lee kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osastolle, sekä tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasytasiat, tarkastaa rangaistustuomioita ja valmistelee osaston toimialaan kuuluvat lausunnot sekä avustaa valtioneuvoston valvontaan koskevissa asioissa ja erikseen määrättyissä kansainvälisissä asioissa. Hallintoyksikkö käsittelee viraston sisäistä hallintoa ja taloutta, henkilöstökoulutusta, oikeuskanslerin kertomuksen toimittamista ja viestintää sekä viraston kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

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

Kertomusvuoden päättyessä viraston palveluksessa oli 37 virkamiestä. Heistä ylempää oikeustieteellistä tutkintoa edellyttävässä virassa oli oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi 19 lakimiestä. Kertomusvuonna irtisanoutumisten seurauksena oikeuskanslerinvirastoon nimettiin kaksi uutta virkamiestä, atk-suunnittelija ja neuvotteleva virkamies, vakinaisiin virkasuhteisiin. Myös sijaisuuksiin perustuviin määräaikaisiin virkasuhteisiin nimitettiin neljä henkilöä viraston ulkopuolelta. Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa oli 1.5.2010 ja 31.8.2010 välisenä aikana kolmen kuukauden ajan harjoittelijoina kaksi oikeustieteen ylioppilasta, toinen Helsingin ja toinen Turun yliopistosta.

Luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta on kertomuksen liitteenä.



3

**OIKEUSKANSLERI
VALTIONEUVOSTOSSA**

YLEISTÄ

Oikeuskanslerin valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvontaa toteutetaan perustuslaissa säädetyllä tavalla. Valtioneuvoston päätöksentekoa edeltävä ennakkollinen laillisuusvalvonta ja päätöksenteon jälkeinen laillisuusvalvonta poikkeavat toisistaan menettelyiltään ja reaktiotavoiltaan. Oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnan ja oikeuskansleria tehtävissä avustavan oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston työn pääpaino on ministeriöissä valmisteltavien ja valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätettäviksi saatettavien asioiden ennakkollisessa tarkastamisessa ja valvonnassa. Tarkoituksena on huolehtia siitä, että valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteko valtioneuvostossa on lainmukaista ja hallituksen esitykset täyttävät sellaiset oikeudelliset perusvaatimukset, että ne voidaan antaa eduskunnalle.

Oikeuskanslerin ennakkollisen valtioneuvostovalvonnan oikeusperustana on perustuslain 108 §. Ennakkollisen valtioneuvostovalvonnan toteuttamismuotojen osalta säännös on niukka, eikä asiasta ole tarkempia säännöksiä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa. Oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnan kohteena on asianomaisissa ministeriöissä valmisteltavina olevat valtioneuvoston päätöksentekomenettelyyn saatettavat asiat. Valtioneuvostovalvonnan käytännön toteuttamismuodot ja oikeuskansle-

rilta saatavat oikeudelliset kannat määräytyvät käsiteltävän asian ja kyseisessä ministeriössä ilmenneiden tarpeiden mukaan. Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmään vakiomuotoisina ot-sikoina sisältyy noin 150 asiatyyppiä. Valmisteltavaan asiaan liittyvien oikeudellisten kysymysten lisäksi ministeriöiden esittelijöiden ja valtioneuvoston jäsenten kysymykset voivat koskea myös asian valmistelussa ja päätöksenteossa noudatettavaa menettelyä. Ulospäin näkyvin ja konkreettisin valtioneuvostovalvonnan toimintamuoto on jäljempänä tarkemmin kuvattava viikoittain toistuva valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistojen ennakkollinen tarkastaminen. Määrällisesti pienempi, mutta oikeudellisesti ja ajallisesti vaativampi on asioita valmistelevien ministeriön esittelijöiden ja valtioneuvoston jäsenten tekemät kannanottopyynnöt asioista, jotka ovat tulossa valtioneuvoston käsiteltäviksi. Näissä pyynnöissä oikeuskanslerin toimivalta ja -velvollisuus perustuu perustuslain 108 §:n 2 momenttiin.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin tekemiä päätöksiä koskeva oikeuskanslerin valvonnallinen toimivalta perustuu perustuslain 112 §:ään. Perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätöksen lainmukaisuutta koskevia asioita ei ole kertomusvuonna 2010 ollut.

Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerin tehtävistä on ensimmäisenä mainittu velvollisuus valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Perustuslain 108 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin (HE 1/1998 vp) on pitkäaikaiseen käytäntöön perustuen kirjattu, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta. Valtioneuvoston laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvat valtioneuvoston yleisistunto sekä ministeriöt ja niiden virkamiehet. Perustuslain 58 §:n mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Tämän vuoksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti valtioneuvoston yleisistuntoon ja siellä lopullisesti tai tasavallan presidentille menevinä esityksinä käsiteltäviin asioihin.

Perustuslain 108 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin yhtyen voidaan todeta, että perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tietojen ja lausuntojen antaminen tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille on ollut keskeinen osa viranomaisten toiminnan laillisuusvalvontaa ja oikeuskanslerinviraston työtä. Kanteluasioiden käsittelyn ohella ne ovat oikeuskanslerille perustuslaissa säädettyjä ydintehtäviä. Lausunto- ja kannanottopyyntöjen sekä asioiden valmistelusta vastaavien ministeriöiden edustajien kanssa käytyjen keskustelujen tarkoituksena on selvittää jo ennakolta asiaan ja sen päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia kysymyksiä ja ministeriön toimenpiteiden lainmukaisuutta. Näin pyritään muun muassa siihen, että asian päättämiselle ei tulisi oikeudellisia esteitä ja että esityksen perusteluja ei jouduta täydentämään tai korjaamaan juuri ennen päätöksentekotilannetta.

Valtioneuvostovalvontaan liittyvien selvityspyyntöjen tekeminen ja asioiden selvittäminen oikeuskanslerinvirastossa ovat muotomääräyksistä

vapaita. Valtioneuvoston esittelyyn tulevia asioita koskeviin tiedusteluihin on annettu oikeudellinen vastaus niin joutuisasti, että asian käsittely ei sen vuoksi viivästy. Tämän vuoksi asia on selvitetty ministeriön esittelijän kanssa käydyssä puhelinkeskustelussa. Puhelinkeskustelu on tehokas menettelytapa silloin, kun valtioneuvoston listatarkastuksessa esiin nousseen oikeudellisen kysymyksen selvittämiseen ja tarvittaviin korjauksiin on käytettävissä vähän aikaa. Puhelinkeskustelu antaa myös mahdollisuuden vuorovaikutteiseen pohdintaan.

Sähköpostia on käytetty asiointikanavana enimmäkseen, sillä se on nopea. Sähköpostin liitetiedostoina oikeuskansleri sekä valtioneuvostoasiain osaston virkamiehet voivat saada samalla käyttöönsä kaikki asian oikeudellisessa arvioinnissa tarvittavat asiakirjat. Tämä laajentaa asian tarkastelun tietopohjaa ja jouduttaa asian käsittelyä. Jos kysymys on valtioneuvostokäytännössä vakiintuneen kannan ilmoittamisesta ministeriön esittelijälle, tiedon on antanut valtioneuvostovalvonnasta huolehtinut valtioneuvostoasiain osaston virkamies. Muutoin oikeudellinen kannanottopyyntö on saatettu oikeuskanslerille.

Merkittävämmissä oikeudellisissa kannanottoasioissa on laadittu muistio, joka on oikeuskanslerin hyväksynnän jälkeen toimitettu ministerille tai asiaa valmistelevalle ministeriön virkamiehelle. Valtioneuvostoasioissa annettujen oikeudellisten kannanottojen aihealueet ja merkittävimmät tarkastushavainnot ovat koskeneet samoja asiatyyppejä ja asioita, joita aikaisemmissa kertomuksissa on lueteltu.

Valtioneuvoston yleisistuntoon tai tasavallan presidentin esittelyyn tuleviin asioihin ja niiden käsittelyyn liittyvien oikeudellisten kysymysten lisäksi ministeriöiden lausunto- ja kannanottopyyntö ovat kertomusvuonna voineet koskea myös ministeriön päätöksellä tai ministeriön asetuksella ratkaistavia yksittäisiä asioita.

Valtioneuvostoasioissa tehtävät kantelut ovat varsin usein ennakollisia. Joskus kyseessä on esittelyyn tuleva tai ministeriössä vasta valmisteltava lainsäädäntöhanke. Uutena piirteenä myös valtioneuvostoa ja valtioneuvoston jäseniä koskevista kanteluista voidaan todeta, että varsin usein niiden herätteenä on jokin tiedotusvälineissä laajaa hetkittäistä julkisuutta saanut asia tai ilmiö. Tällaisille kanteluille on ominaista, että ne tehdään lähes aina sähköpostitse ja niitä saapuu useita samana päivänä. Sähköpostikirjoitusten perustana on jokin sanomalehtikirjoitus sellaisenaan ja sen perusteella sosiaalisessa mediassa käyty hetkellisen vilkas poleeminen keskustelu yleensä voimakkaaine kannanottoineen, jossa viranomaisen päätöksentekoa tai päätöksenteon motiiveja pidetään selvän lainvastaisina ja yhteiskunnallisesti kestämättöminä. Tämänäyttypisten kanteluasioiden valmistelussa ja ratkaisuisa on olennaista saada asiaan mahdollisesti liittyvät oikeudellisesti ja eritellymin laillisuusvalvonnallisesti oikeudellisesti merkitykselliset asiat ja väittämät esiin ja arvioitaviksi. Koska tämänäyttypisissä kanteluissa käsitellyt asiat eivät yleensä ole koskeneet tai sivunneet kanteluntekijän omaa elämää, kirjoituksiin ei ole liitetty minkäänlaisia asiaa koskevia asiakirjoja ja kantelukirjoituksesakin mainitut ”asiatiedot” ovat poikkeuksellisen niukat tai ne osoittautuvat asian valmistelussa virheellisiksi tai pelkiksi väittämiksi. Esimerkkeinä tämänäyttypisistä kanteluasioista on tässä kertomuksessa mainittu vähemmistövaltuutetun virantäyttöasiassa ja kelpoisuusvaatimusten erivapausasiassa tehdyt kuusi kantelua sekä ympäristöministeri Paula Lehtomäen puolison osakehankinnoista ja ministerin väitetystä esteellisyydestä tehdyt viisi kantelua.

Vuoteen 2010 on ajoittunut vaalikauden viimeiset valtiopäivät. Valtioneuvostossa tämä on merkinnyt sitä, että syksyllä 2010 budjettilakiehdotuksina mutta myös vuoden lopulla muutoin-

kin hallitus on antanut eduskunnalle lukuisia pitkään valmisteltavina olleita hallituksen esityksiä, joiden etenemistä hallitus on pitänyt tärkeänä. Monet eri ministeriöissä valmistelluista tällaisista esityksistä ovat olleet perusoikeudellisesti ja muutoin oikeudellisilta vaikutuksiltaan laaja-alaisia ja merkityksellisiä. Jotkut vaalikauden lopulla eduskunnalle annetut hallituksen esitykset on valmisteltu varsin nopealla aikataululla ja tietyllä tavalla päämäärähakuisesti, jolloin lainsäädäntötarpeen punninnalle ja vaihtoehtoisten säännöstämistapojen kehittämiseksi on jäänyt vähän aikaa. Valmisteluajan puute ja vaihtoehtottomuus näkyy myös tällaisten hallituksen esitysten perustelujen niukkuutena.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2010 yhteensä 1 676 asiaa (edellisenä vuonna 1 680). Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 914 (920) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 72 (67) ja tasavallan presidentin esittelyjä 44 (36). Hallitus antoi kertomusvuonna 333 esitystä eduskunnalle ja 56 (93) valtioneuvoston kirjelmää, joilla EU-asioita saatettiin eduskunnan käsiteltäviksi.

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 iltakoulussa.

Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikkö Risto Hiekkataipale on edelleen toiminut myös apulaisoikeuskanslerin sijaisena. Sijaisuuspäivien lukumääräksi on vakiintunut hieman yli sata päivää vuodessa. Apulaisoikeuskanslerin sijaisuustehtävän aikana valtioneuvoston laillisuusvalvontatehtävistä on oikeuskanslerin/apulaisoikeuskanslerin ohella huolehtinut tehtävään määrätty valtioneuvostoasiain osaston esittelijäneuvos tai viraston muu virkamies.

TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VALTIONEUVOSTOSSA

Vuoden 2001 kertomuksessa on laajempi selostus tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon oikeudellisesta järjestämisestä ja perustuslain 58 §:n mukaisten päätöksentekomenettelyjen toteutumisesta. Kertomusvuonna 2010 ei ollut päätöksentekotilanteita, joissa tasavallan presidentti olisi päättänyt vastoin valtioneuvoston ratkaisuehdotusta ja joissa presidentin päätös olisi sen vuoksi tehty perustuslain 58 §:n 2 momentissa säädettyssä järjestyksessä.

Vuonna 2010 sotilaskäskyasioiden käsittelymenettely eivät kä muu perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitettut asiat ole olleet yksittäisinä asioina oikeuskanslerinvirastossa esillä.

Tasavallan presidentti on vuonna 2010 ratkaissut kaikki valtioneuvoston ehdotuksesta päätettävät asiat välittömästi ilman perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisia lausuntopyyntöjä.

Säännönmukaisessa listatarkastuksessa tasavallan presidentin päätöksenteon toimivaltakysymyksiin kiinnitetään aina huomiota ja tarkastetaan, että päätösvalan käytölle on asianmukainen oikeusperusta. Tulkintaongelmia ei tässä suhteessa ole ilmennyt. Joissakin tapauksissa on valtioneuvoston esittelylistoihin jouduttu pyytämään lisättäväksi puuttuva viittaus yksilöityyn toimivaltasäännökseen tai että esittelymuistioon lisätään valtioneuvoston tai tasavallan presidentin toimivaltakysymystä koskeva kappale tai maininta.

ESITTELYLISTOJEN TARKASTAMINEN

Valtioneuvostoasioiden tarkastusta varten oikeuskansleri ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osasto saavat kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat etukäteen. Esittelylista-asiakirjojen jakelu tapahtuu valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmässä (PTJ). Oikeuskansleri saa siten valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelylistat käyttöönsä samaan aikaan kuin valtioneuvoston jäsenet, yleisimmin valtioneuvoston istuntoa välittömästi edeltävän tiistain aikana. Oikeuskanslerin listatarkastus kohdistuu siten valtioneuvostolle jo jaettuihin listoihin. Tämä asettaa suuria ajallisia vaatimuksia esittelylistojen tarkastukseen. Erityisesti syksyisin annettavissa budjettilakeja koskevissa hallituksen esityksissä ja Euroopan unionin lainsäädännön kansallista voimaansaattamista koskevissa esityksissä kysymys on määräaikoihin sidotuista lainsäädäntöasioista. Aikaisemmissa kertomuksissa on kiinnitetty huomiota lainvalmisteluun käytävissä olevan ajan sekä asiantuntevan ja riittävän kokeneen valmisteluhenkilöstön niukkuuden aiheuttamiin oikeudellisiin puutteellisuuksiin ja varsinkin siihen, että hallituksen esitykset eivät säännösehdoituksiltaan tai perusteluiltaan tämän vuoksi aina täytä korkeatasoiselle lainvalmistelu-

lulle asetettavia teknisiä tai sisällöllisiä vaatimuksia. Hallituskauden puolivälin aikoihin tällaiset havainnot liittyivät yleensä laajoja hallinnollisia uudistuksia ja hallinnon uudelleenorganisointia koskeneisiin lainsäädäntöehdotuksiin, joissa valmistelu-aika oli hankkeen laajuuteen ja vaikutuksiin nähden lyhyt ja hankkeen toteuttamistapa saattoi olla jo etukäteen pitkälle ohjeistettu. Vaalikauden lopulla, kuten kertomusvuonna 2010, mainitunlaisten puutteiden taustalla oli yleensä ministeriöiden tarve saattaa pitkään valmistellut tai kiireellisinä pidetyt lainsäädäntöhankkeet eduskuntaan silläkin riskillä, että eduskunta ei ehdi ennen vaaleja kaikkia merkittäviäkään lakiehdotuksia käsittelemään, jolloin lakiehdotus raukeaa.

Jos hallituksen esityksen antamista ei voida lykätä tai hallitus pitää esityksen antamista välttämättömänä, valvotaan listatarkastuksessa, että esitys täyttää perusvaatimukset, jotta se voidaan antaa eduskunnalle. Oikeuskanslerilla ei ole oikeudellisia keinoja pysäyttää lainsäädäntöteknisesti tai perusteluiltaan puutteellista lakiehdotusta. Lainsäädäntötarpeen lopullinen arviointi kuuluu lain sisällöstä päättävälle eduskunnalle.

Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistat on jaettava PTJ-järjestelmään tiistaihin kello 11 men-

nessä. Esittelylista-asiakirjojen virheellisyyksiin ja puutteellisuuksiin puututaan sitä mukaa kun niitä listatarkastuksessa havaitaan. Oikeuskanslerin ja valtioneuvostovalvonnasta huolehtivan oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosaston osastopäällikön tai muun virkamiehen säännönmukainen VN-listatarkastuspalaveri on keski- viikkoisin kello 13, jolloin käydään kootusti läpi kaikki seuraavan päivän valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät asiat. Vielä tuossa vaiheessa esille voi nousta sellaisia oikeudellisia kysymyksiä tai esittelyasiakirjojen puutteita, jotka edellyttävät ministeriön esittelijän toimenpiteitä. Myös kertomusvuoden aikana joissain tapauksissa virheellisydet tai puutteellisuudet ovat olleet laadultaan sellaisia, että esittelijä on poistanut listan kyseisen viikon esittelystä.

Tarkastuksen kohteista

Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päättämien uusien säädösten, säädösmuutosten sekä uusia lakeja koskevien hallituksen esitysten määrä on pysynyt edelleen varsin suurena. Konkreettisenä esimerkkinä voidaan mainita, että vaalikauden viimeisten valtiopäivien ja budjettilakiehdotusten antamisen aikoihin syksyllä 2010 valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätettäväksi tarkoitettua (suomenkielistä) säädösaineistoa perusteluineen saattoi olla noin 30 cm pino viikossa.

Perustuslakiin, valtioneuvoston oikeuskansleria koskevaan lakiin, valtioneuvostolakiin eikä muuhun oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnan perusteita koskevaan lainsäädäntöön ole tehty kertomusvuonna muutoksia. Valtioneuvostoasioiden asiatyyprien runsaus asettaa erityisiä vaatimuksia valtioneuvoston listatarkastajien ammattitaidolle ja työskentelyn ripeydelle. Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain

osaston juristihenkilöstön määrä (osastopäällikön lisäksi kolme muuta lakimiesesittelijää) huomioon ottaen valtioneuvostovalvontaan osallistuvilta on voitava edellyttää valmiutta huolehtia kaikenlaisista listatarkastukseen ja muuhun valtioneuvostovalvontaan kuuluvista tehtävistä. Tämä vaatimus on korostunut aikoina, jolloin valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikkö on toiminut apulaisoikeuskanslerin sijaisena. Kertomusvuosi oli oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston henkilöstön kannalta poikkeuksellisen haastava sen vuoksi, että valtioneuvostoasiain osaston neuvotteleva virkamies irtisanoutui virasta keväällä 2010 ja myös valtioneuvostovalvonnan tehtävistä huolehtinut nuorempi oikeuskanslerinsihteeri jäi samoihin aikoihin virkavapaalle.

Eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä on edelleenkin kiinnitetty erityistä huomiota lakiehdotusten säätämisjärjestyskysymyksiin. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain jälkeen tarkastelussa ei ole ollut kysymys lakiehdotusten nimenomaisesti säätämisjärjestyksestä, vaan lakiehdotusten ja niiden yksittäisten säännösten sisällöllisestä tarkastelusta siten, että lakiehdotukset ja niiden yksittäiset säännökset perusteluineen täyttävät perusoikeuksien toteutumisen vaatimukset ja että ehdotusten sivutessa läheisesti perusoikeuksia perusoikeuspunninta täyttää hallituksen esitykselle asetettavat vaatimukset.

Hallituksen esitysten säätämisjärjestystarkastuksessa on tukeuduttu myös perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Hallituksen esityksistä on tarkastettu, että niissä on tarvittaessa käsitelty lakiehdotusta perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta. Laajemmissa lainsäädäntöuudistuksissa hallituksen esityksen yleisperusteluissa on ollut oma luku perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Lakiehdotuksen yksittäisten säännösten osalta on edellytetty, että niiden suhdetta

perustuslain 2 luvussa säädettyihin perusoikeuksiin on käsitelty ja arvioitu. Säädösehdotusten tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevien sekä asetuksenantovaltuutta koskevien säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Jos perusteluissa ei ole voitu jonkin kysymyksen osalta viitata eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, asia on pitänyt selvittää lakiehdotuksen perusteluissa perusteellisemmin. Jos kysymys on ollut uudesta tai jossain määrin avoimesta asiasta, on edellytetty, että lakiehdotuksen perusteluihin on lisätty maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevissa asioissa on joissakin tapauksissa jouduttu pyytämään esittelymuistioon kannanottoa siitä, vaatiiko sopimuksen hyväksyminen eduskunnan myötävaikutusta. Kertomusvuoden aikana on kansainvälisen sopimuksen kansallista voimaansaattamista koskevat toimet viivästyneet muutamassa tapauksessa selvästi yli hyväksyttävänä pidettävän ajan.

Hallituksen esityksiin annettuja eduskunnan vastauksia koskevat asiat ovat yleensä yksiselitteisiä ja selviä. Niissä on todettu lähinnä lain voimaantuloajankohtaa koskevia puutteellisuuksia ja epätasällisyyksiä, jotka korjaamattomina olisivat voineet aiheuttaa vaikeuksia lain täytäntöönpanossa ja soveltamisessa. Eräs syy tämän tyyppisiin sinänsä pieniin, mutta toteutuessaan vakavia toimia edellyttäviin virheellisyyksiin on yleistynyt menettely, jossa eduskunnan vastaukset esittelee eri virkamies kuin hallituksen esityksen on valmistellut. Tämä käytäntö näkyy erityisesti vuodenvaihteessa.

Vuotta 2008 koskevan oikeuskanslerin kertomuksen sivulla 29 kuvatut todettujen virheellisyksien määrää ja virhetyyppejä koskevat havainnot ja niiden taustalla olevat henkilöstön perehtyneisyyttä ja henkilöstörakennetta koskevat syyt ovat pääpiirteissään todettavissa myös

vuodelta 2010. Kysymys on osittain ministeriöiden vastuulla olevista toimista, jotka edellyttäisivät kunnollista tehtäväkohtaista perehdyttämistä ja toimivaa sijaisjärjestelmää kaikissa tilanteissa.

Valtioneuvoston asetusten osalta oikeusnormien sisällöllinen tarkastelu on edelleen ollut hallituksen esityksiä perusteellisempaa, koska virheellisyysien korjaaminen valtioneuvoston päätöksenteon jälkeen edellyttäisi asetuksen muuttamista. Asetuksen antamiselle on oltava perustuslain 80 §:n mukainen täsmällinen valtuus. Muutoinkin on tarkastettu, että säädöstaso on oikea ja että valtioneuvoston asetus ei sisällä sellaista, josta olisi säädettävä lailla. Asetuksenantovaltuussäännöksen täydentämisessä kysymys ei yleensä ole ministeriön esittelijän virheellisenä pidettävästä menettelystä, vaan ainakin jossain määrin näkemyseroista lainsäädäntövaltaa delegoivilta säännöksiltä edellytettävistä sisällöllisistä vaatimuksista.

Myös kertomusvuoden aikana on ministeriöistä esitelty lainmuutosehdotuksia, joilla aikaisemman, joskus montakin vuotta sitten säädety, lain puutteellisia tai epätasällisia asetuksenantovaltuuksia on tarkennettu tai aikaisemmin asetustasolla annettuja säännöksiä on nostettu lain tasolle. Tällaista asetuksella alun perin annettujen oikeusnormien lain tasolle nostamista on toimeenpantu erityisesti jonkin hallinnonalan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Virkanimitysasioissa on tarkastettu virantäyttöprosessin avoimuus ja menettelyn asianmukaisuus. Viran kelpoisuusvaatimuksien ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien lisävaatimuksien ohella on kiinnitetty huomiota siihen, että virkanimitysehdotus on perustunut objektiiviseen ja muutoinkin asianmukaiseen pätevyysarviointiin ja viranhakijoiden väliseen ansiovertailuun. Hakemusasiakirjat eivät ole yleensä olleet oikeuskanslerin viraston ja valtioneuvoston käytettävissä. Tämän vuoksi on edellytetty, että virkanimi-

tysasian esittelymuistio on johdonmukainen ja muutoinkin siten laadittu, että sen ja ansioluettelotietojen perusteella voidaan vakuuttua siitä, että hakijoista ansioitunein ja ammatillisesti pätevin nimitetään. Virkanimityspäätöksen tekeminen edellyttää varsinkin silloin, kun säädetyt pätevyysvaatimukset ovat väljempiä ja viran tehtäväala laaja, punnintaa ja harkintaa viran kärkihakijoiksi valikoituneiden välillä. Tällainen harkinta ja punninta kuuluu virantäyttöasioiden valmisteluun. Oikeudelliseksi vaatimukseksi on asetettava, että harkinta ja punninta perustuu objektiivisiin ja ratkaisun kannalta merkityksellisiin seikkoihin ja että olennaiset kohdat on avoimesti dokumentoitu. Jos nimitysasiassa on tehty kantelu ja yksittäistapauksissa muulloinkin, virkanimitysasian hakemusasiakirjat on hankittu ennen asian ratkaisua oikeuskanslerinvirastoon nähtäville.

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

Ministereiden osalta on ministereiden vaihdosten yhteydessä yleistynyt sellainen asianmukaisena pidettävä menettely, että he etukäteen arvioivat ja tarvittaessa tiedustelevat mahdollisuuttaan pitää tai ottaa vastaan jokin ministerin toimeen liittymätön tehtävä, ja jos sellaisen katsotaan voivan aiheuttaa vaaroja esteellisyydestä, ministeri on luopunut tai pidättäytynyt tehtävästä. Näin mahdollisia esteellisyyksymyksiä on voitu vähentää arvioimalla asia jo etukäteen sidonnaisuuskysymyksenä. Yllättäviä tilanteita yksit-

täistapauksissa on voinut aiheutua silloin, kun valtioneuvoston jäsenen tehtävien hoidon kannalta merkityksellinen luottamustoimi on ollut ennen ministerin tehtävän alkua, mutta esimerkiksi avustusasiasiaa koskeva päätöksentekotilanne on tullut asianomaisen henkilön tultua nimitetyksi valtioneuvoston jäseneksi.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaisen 40 prosentin kiintiövaatimuksen toteutumista valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa asioita valmistelemissa toimielimissä on valvottu vakiintuneella tavalla. Myös laissa säädettyä päätösvaltaa käyttävien toimielinten ja muiden toimielinten, joita laissa säädetty kiintiövaatimus ei koske, kohdalla on kiinnitetty huomiota tasa-arvolain 4 §:n 3 momentin mukaisen tasa-arvotavoitteen toteutumiseen. Yleishavaintona voidaan todeta, että valtion monijäsenisiä toimielimiä asetettaessa nykyisin varsin harvoin viitataan tasa-arvolain 4 §:ssä tarkoitettuihin erityisiin syihin, mikä osoittaa, että laissa asetettu 40 prosentin kiintiö pääsääntöisesti toteutuu. Tasa-arvolain kiintiösäännöksen soveltaminen on ollut ongelmallista mm. joidenkin EU:n ja muiden maiden välisiä avustushjelmia valmistelevien laajojen toimielinten asettamisessa, joissa valtioneuvosto voi päättää ainoastaan Suomen edustajien nimeämisestä samoin kuin kokonaisuuden kannalta sellaisissa toimielimissä, joissa valtioneuvoston yleisistunto nimeää vain osan toimielimen jäsenistä.

Harkittaessa ministeriön johtavien virkamiesten mahdollisuuksia osallistua hallinnonalansa viranomaisten ja liikelaitosten hallintoelimiin on asiaa punnittu erityisesti viranomaistoiminnalta edellytettävän riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä virkamiehen virkavastuun toteutumisen kannalta. Edellä mainitun lisäksi huomiota on kiinnitetty myös eläke- ja sosiaaliturvan ja muiden alojen lakisääteisinä muutoksenhaku-

eliminä toimivien lautakuntien sekä hallinto- ja erityistuomioistuinten asiantuntijajäsenien riippumattomuuteen.

Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa

Perustuslain 96 §:n nojalla eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään edellä tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten.

Valtioneuvoston yleisistunnon listatarkastuksessa edellä mainittujen kirjelmien osalta on kiinnitetty huomiota erityisesti siihen, että Euroopan unionissa valmisteltavina olevat säädös- ja sopimusehdotukset tulee toimittaa asianmukaisesti ja perustuslain 96 §:n mukaisesti viipymättä eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten. Koska ehdotuksen oikeusperustalla on oleellinen merkitys unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan jaon osalta, on oikeusperustan käytävä ilmi kirjelmän liitteessä olevasta muistiosta. Jos toimivaltaperuste on tulkinnanvarainen, edellytetään, että myös tämä seikka tuodaan esille samoin kuin valtioneuvosto kanta oikeusperustaan. Kirjelmän liitteenä olevan muistion tulee sisältää myös valtioneuvoston kanta itse säädös- tai sopimusehdotukseen. Valtioneuvoston kanta tulee sisältyä muistioon siinäkin tapauksessa, että kysymys on alustavasta kannasta.

Oikeuskanslerinviraston mahdollisuus puutua kirjelmien sisältöön ja täydennyspyyntöjen tekeminen on perustuslain 96 §:n edellyttämän ajallisen vaatimuksen vuoksi usein rajallista. Koska eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun edellyttää

eduskunnan viivytyksetöntä tiedonsaantia, valtioneuvoston yleisistunnon listatarkastuksessa ei ole voitu vaatia laajempia muutoksia kirjelmiin. Lisäselvitykset hankitaan suullisesti, jotta asia ei näistä toimenpiteistä johtuen viivästyisi lisää.

Eräitä tarkastamiseen liittyviä ratkaisuja

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

Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön mahdollisuudesta toimia Eläketurvakeskuksen edustajiston puheenjohtajana (STM)

Tärkein periaate arvioitaessa ministeriön ylimpien virkamiesten mahdollisuutta osallistua hallinnonalan yhtiöiden ja muiden yhteisöjen hallintoelimiin on vakiintuneesti ollut, että ministeriön ylimpien virkamiesten tulee pidättäytyä osallistumasta ministeriön valvontaan kuuluvien yhtiöiden ja muiden yhteisöjen toimintaan, joka voisi vaarantaa myös ministeriön muiden virkamiesten toiminnan puolueettomuutta ja uskottavuutta.

Eläketurvakeskus (ETK) ei ole sosiaali- ja terveysministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:ssä lueteltu ministeriön toimialan virasto, laitos, toimielin tai yhteisö. Eläketurvakeskus on siitä annetun lain 1 §:n mukainen työntekijäin eläkelain 3 §:n 1 momentissa ja 2 momentin 1–6 kohdassa mainituissa työeläkelaeissa tarkoitettujen työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin, jolle kuuluvat lain 2 §:ssä säädetyt työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen edistämisen, yhteensovittamisen ja yhteistoimintatehtävät sekä tutkimustoiminta.

Eläketurvakeskuksen kolmekymmentäjäseniselle edustajistolle kuuluvat lain 8 §:ssä säädetty tehtävät. Edustajiston puheenjohtajan asema tai edustajistolle kuuluvat tehtävät eivät sivua valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä säädettyjä ministeriön kansliapäällikön tehtäviä. Kysymys ei siten olisi siitä, että kansliapäällikkö voisi kyseisen luottamustehtävän takia toistuvasti tulla esteelliseksi virkatehtäviinsä.

Eläketurvakeskuksen edustajiston puheenjohtajana 31.12.2010 päättyvänä toimikautena toimii sosiaali- ja terveysministeriön valtiosihteeri ja sitä ennen toimi ministeriön kansliapäällikkö. Asian yhteydessä ei ole ilmennyt seikkoja, jotka antaisivat aihetta sovelletun käytännön uudelleenarvioinnille. Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön nimittämiselle Eläketurvakeskuksen edustajiston puheenjohtajaksi ei ole siten oikeudellista estettä.

Lain vahvistaminen – lain voimaantuloajankohdan määrittäminen

Valtioneuvoston yleisistunnossa oli käsiteltävänä eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen. Eduskunta oli vahvistanut lain voimaantuloajankohdan. Esittelylistaan oli kuitenkin virheellisesti merkitty, että valtioneuvosto esittäisi, että tasavallan presidentti määrää lain voimaantulopäivän. Valtioneuvosto teki päätöksen esittelyn mukaisesti. Virhe havaittiin tasavallan presidentin esittelyn listatarkastuksessa. Tasavallan presidentin esittelyyn menossa ollut esittelylista poistettiin ja valtioneuvoston virheellinen päätös korjattiin valtioneuvoston yleisistunnossa.

Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi, että perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Eduskunta voi päättää lain voimaantulosäännöksen sisällöstä lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Eduskunta voi myös jättää voimaantulosäännök-

sen avoimeksi, jolloin voimaantuloajankohdasta päättää tasavallan presidentti perustuslain 77 §:n mukaisen lain vahvistamisen yhteydessä. Oikeuskansleri totesi, että lain voimaantuloajankohdan määrittäminen on merkittävä osa perustuslaissa säädeltyä lainsäädäntöprosessia. Eduskunnan jo päättämästä voimaantuloajankohdasta määrittäminen lain vahvistamisvaiheessa ei ole mahdollista, koska kysymys on lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan tahdonilmaisusta, johon tasavallan presidentillä ei ole oikeutta puuttua.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan myös, että perustuslain 118 §:n 2 momentin perusteella esittelijä vastaa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole pöytäkirjaan lausunut eriävää mielipidettään. Jos asian valmistelussa vastuullinen esittelijä delegoi listan kirjoittamisen valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän teknisen soveltamisen osalta, esittelijän on tästä huolimatta sisällöllisesti aina tarkastettava lista ennen sen jakamista (OKV/10/50/2010).

Eräitä sähköpostikeskusteluina selvitettyjä valtioneuvostoasioita

Myös kertomusvuonna huomattava osa ministeriöissä valmisteltavina olleisiin tai valtioneuvoston esittelyyn tullessiin valtioneuvostoasioihin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä on selvitetty asian valmisteluvaiheessa ennen esittelylistan jakamista.

Kertomusvuoden aikana on sähköpostitse selvitetty muun muassa seuraavanlaisia asioita ja niihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä:

- suomalais-norjalaisen rajavesikomission suomalaisten edustajien nimeäminen kaudelle 2010–2012; tasa-arvolain soveltaminen, tasa-arvolain 4 a §:n 1 momentissa tarkoitettu ”erityinen syy”
- valtioneuvostossa päätettävissä Ahvenanmaata koskeissa asioissa käytettävä kieli

Valtioneuvoston työkielestä ei ole laissa säädetty, mutta valtioneuvoston oppaan mukaan sisäisenä virkakielenä valtioneuvostossa on suomen kieli, jolla valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan. Lähtökohtaisesti pöytäkirjan tekstin pohjana on valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmään (PTJ) tallentunut valtioneuvoston esittelylistan pöytäkirjaan kirjattava teksti. Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto voivat kielilain 26 §:n mukaisesti päättää käytettävästä työkielestä

- valtakunnansyyttäjän viran täyttäminen; menettelyyn sekä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin esittelylistan laadintaan liittyviä kysymyksiä, kun valtioneuvoston esittelyn jälkeen mutta ennen tasavallan presidentin virkanimityspäätöstä oli todettu, että yhden virkaan ilmoittautuneen viranhakijan tiedot ja virka-ansiot olivat sekaantuneet erään toisen täysin samannimisen syyttävämiehen tietoihin, joka ei ollut virkaan ilmoittautunut
- terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen muuttaminen; perusterveydenhuollon lisäkoulutuksessa olevan lääkärin palvelusvelvollisuus terveyskeskuksessa; asian esittelyyn liittyviä kysymyksiä (OK:n lausunto asetuksenmuutoksesta ks. OK:n kertomus 2009 s. 58–61)
- erivapauden myöntämismenettelyyn liittyviä kysymyksiä; vähemmistövaltuutetun viran täyttäminen
- sairausvakuutuslain 20 luvun 1 §:n mukaisen sairausvakuutusasiain neuvottelukunnan asettaminen; toimivaltaperuste VNOS 6 §:n 8 kohta vai VNOS 3 §:n 20 kohta
- ministerin toimialan täydentäminen valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvilla eräillä asioilla; valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle kuuluvan yhden konsernin asioiden siirtäminen ko. ministerille
- valtion liikelaitosta koskevan lain muuttami-

nen; erityisesti Metsähallituksen aseman uudelleen järjestäminen

- opetusministerin mahdollisuus päättää Jyväskylän erään lukion siirrosta koulutuskuntayhtymälle, kun ministeri ei ole ollut läsnä siinä kunnanvaltuuston kokouksessa missä kaupungin päätös tehtiin, mutta hän on aikoinaan ollut neuvottelemassa kuntaliitoksen järjestämissopimusta, jossa kyseinen asia on linjattu
- riistavahinkoasetuksen saamenkielinen käännös; pohjoissaamenkielinen käännös, inarinsaamenkielinen käännös, kolttasaamenkielinen käännös?
- vähemmistövaltuutetun viran täyttäminen; esittelymuistioon liittyviä kysymyksiä
- Suomen edustautuminen Euroopan unionin ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian huippukokouksessa 17.–18.5.2010; Valtioneuvoston yleisistunnon päätösesitykseen ja esittelymuistioon liittyviä näkökohtia
- ydinvoimalaitosten ja ydinjätteen loppusijoituslaitosten rakentamislupien hylkäämistä koskevien esitysten käsittely valtioneuvostossa
- lasten päivähoidosta annetun asetuksen muuttaminen; päivähoitopalvelujen järjestäminen yli kuntarajojen
- tasavallan presidentin lausuma perustuslain muuttamista koskenutta hallituksen esitystä koskeneeseen päätökseen
- Kansaneläkelaitoksen pääjohtajaksi tasavallan presidentin nimittämän mahdollisuudesta tulla nimitetyksi ennen virkaan astumista pääjohtajan määräaikaiseen virkasuhteeseen. Järjestely oli mahdollinen ja kun kysymys oli alle 1 vuoden määräaikaisuudesta, päätöksen teki Kansaneläkelaitos
- taksiliikenteen kuluttajahintoja koskevan valtioneuvoston asetuksen muuttamisajankohdasta

3 OIKEUSKANSLERI VALTIONEUVOSTOSSA

- valtioneuvoston asetuksen antamisajankohta asetuksen antamiseen valtuuttavan lain voimaantulosäännös huomioon ottaen
- ministerin muutosesitykset hallituksen esitykseen pelastuslaiksi
- ministeriön organisaatiomuutosta (ministeriön osaston lakkauttaminen ja tehtävien siirto) koskevan ministeriön hallintoasetuksen muutoksen esittelyajankohta suhteessa asiaa koskevan valtion lisätalousarvion voimaantuloon
- eduskunnan hyväksymän ja tasavallan presidentin vahvistaman lain voimaansaattamisasetuksen esittelemättä jättäminen muuttuneen tilanteen vuoksi
- Euroopan rahoitusvälinettä koskevan blankettilain voimaansaattamisasetus
- työministeriön energiaosaston osastopäällikön viran täyttö; esittelymuistion laadintaan liittyviä kysymyksiä; muista ministeriöiden osastopäällikön viroista poikkeava vaatimus hyvästä perehtyneisyydestä hallinnonalan toimintaan
- menettely yhdistyksen merkitsemisessä puoluekisteriin ja kannattajakorttien tarkastamisessa
- viranhakijan muistutus työtuomioistuimen työtuomioistuinneuvoksen viran täyttämistä koskeneessa asiassa
- esittelyluvan pyytäminen toiselta ministeriöltä
- pääministerin esteellisyydestä arvonimilautakunnan puheenjohtajana; arvonimiasioiden valmistava käsittely lautakunnassa hallintotoimintaa vai ei?
- ehdokkaiden nimeämistä kansainvälisten tuomioistuinten ja Euroopan unionin tuomioistuimen tuomarin ja jäsenen tehtäviin valmistelevalle asiantuntijaneuvottelukunnan korkeimman oikeuden jäsenen nimeäminen
- hallituksen esitys katsastustoimilupaa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi; korjaamojen katsastuspalvelut
- poliittisen valtiosihteerin mahdollisuudesta toimia valtioneuvoston esittelijänä; valtiosihteerin johdolla valmistellun periaatepäätöksen esitleminen.

LAUSUNTOINA JA MUISTIOINA ANNETTUJA KANNANOTTOJA

Tässä jaksossa on julkaistu eräs valtioneuvostoa ja sen toimintaa sekä valtioneuvostossa käsiteltäviä asioita koskeva lausunto. Muita lausuntoja on julkaistu kertomuksen asianomaisia hallinnonaloja koskevissa jaksoissa.

TULOVEROLAIN 116 A §:N MUKAINEN NIMEÄMINEN TAANNEHTIVASTI

Seloste oikeuskansleri Jaakko Jonkan lausunnosta valtiovarainministeriölle 25.11.2010 dnro OKV/37/20/2010

Tuloverolain 116 a §:n mukaan urheilijan verovuoden tulona ei pidetä sitä osaa hänen välittömästi urheilemisesta saamistaan tuloista, joka on tuloverolain 116 b ja 116 c §:ssä säädetyin edellytyksin maksettu valtiovarainministeriön nimeämän säätiön yhteydessä olevaan valtakunnalliseen valmennusrahastoon tai urheilijarahastoon. Valtiovarainministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa siitä, olisiko nimeäminen mahdollista tehdä viisi vuotta taannehtivasti, jos nimeämisedellytykset muutoin täyttyisivät.

Oikeuskansleri katsoi lausunnossaan, että tarkastelussa on olennaista arvioida muun muassa sitä, miten yhdenvertaisuusperiaate sekä luotamuksensuoja toteutuvat suunnitellussa muutoksessa. Verovelvollisten välisen yhdenvertaisen kohtelun edellytyksenä on, että veroviranomainen liittyy samantapaisiin taloudellisiin ilmiöihin

samanlaiset veroseuraamukset. Yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toimien oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Oikeuskansleri totesi, että suunnitellusta muutoksesta, jolla uusi säätiö nimettäisiin taannehtivasti tuloverolain 116 a §:n tarkoittamaksi säätiöksi ei lausuntopyynnössä esitetyn selvityksen perusteella aiheudu kenellekään uusia rajoituksia, velvollisuuksia tai oikeudenmenetyksiä, vaan asiaa koskeva sääntely korjattaisiin muutoksella vastaamaan käytännössä jo vallinnutta tilannetta. Ilman nimeämis päätöstä jo toimitetut verotukset tulisi oikaista verovelvollisten vahingoksi. Jos nimeäminen tehdään taannehtivasti, jo toimitetut verotukset jäisivät voimaan. Oikeuskäytännössä on katsottu, että vilpittömässä mielessä olleella verovelvollisella oli oikeus luottaa useamman vuoden samanlaisena jatkuneeseen verotuskohdeltuun. Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että asiakas on oikeutettu luottamaan siihen, että viranomainen noudattaa hänen kohdallaan omaksumaansa tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä. Lausuntopyynnön tarkoittamassa tilanteessa urheilijat ovat todennäköisesti luottaneet siihen, että verotus on toimitettu oikein.

Hyvän hallinnon näkökulmasta sekä lausunnossa tarkemmin selostetut oikeusperiaatteet ja oikeuskäytäntö huomioon ottaen oikeuskansleri ei nähnyt oikeudellista estettä sille, että kysymyksessä oleva säätiö nimettäisiin taannehtivasti, jos nimeämiseen on muutoin edellytykset olemassa.

VALTIONEUVOSTON VALVONTAAN LIITTYVIÄ KANTELUITA

VÄHEMMISTÖVALTUUTETUN VIRANTÄYTTÖ

Seloste oikeuskansleri Jaakko Jonkan vastauksesta 15.6.2010, dnrot OKV/670/1/2010, OKV/676/1/2010, OKV/680/1/2010, OKV/695/1/2010, OKV/775/1/2010 ja OKV/776/1/2010

Oikeuskanslerinvirastoon saapuneissa kirjoituksissa arvosteltiin valtioneuvoston yleisistunnon 22.4.2010 tekemää päätöstä myöntää erivapaus vähemmistövaltuutetun virkaan säädetystä kelpoisuusvaatimuksesta sekä valtioneuvoston yleisistunnon 6.5.2010 tekemää päätöstä nimittää vähemmistövaltuutetun virkaan Eva Biaudet. Kirjoituksissa arvosteltiin myös näiden päätösten valmistelua.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan erivapauden olevan yksittäistapauksessa myönnettävä poikkeus kelpoisuussäännöksistä. Varsinaisesta erivapaudesta on kyse silloin, kun poiketaan asetuksen tai sitä ylemmänasteisen säädöksen normista. Keskeisin säännös erivapaudesta on valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentti, jonka mukaan valtioneuvosto voi erityisistä syistä myöntää erivapauden asetuksella säädetystä kelpoisuusehdoista, ei kuitenkaan tuomarin virkaan pääsemistä varten.

Vaikka erivapausasian ja virkanimitysasian ratkaisee sama viranomaislainen, on sen asemaa päätöksentekoviranomaisena ja sen itsenäis-

tä päätöksentekomahdollisuutta kunnioitettava asioiden valmistelussa niin, että se voi ratkaista kummankin asian toisistaan riippumattomasti. Tämän vuoksi edellytetään, että kysymys kelpoisuusvaatimukseksi säädetystä ylemmästä korkeakoulututkinnosta annettavasta erivapaudesta valmistellaan ja ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa ensin. Jos valtioneuvosto päätyy siinä hakijan kannalta myönteiseen ratkaisuun, varsinainen virkanimitysasian ratkaistaan asianmukaisesti valmisteltuna myöhemmin erikseen.

Valtion virkamieslaissa edellytettujen erityisten syiden olemassaoloa koskeva harkinta on lähinnä oikeusharkintaa. Erityisiä syitä ei ole käsitelty tarkemmin hallituksen esityksen perusteluissa tai oikeuskirjallisuudessa. Säännös antaa valtioneuvostolle suhteellisen laajan harkintavallan, mutta sen käyttö ei luonnollisestikaan saa olla mielivaltaista vaan erivapausasia on arvioitava objektiivisin kriteerein.

Sisäasiainministeriön muistiossa arvioitiin sitä, minkä vuoksi erivapauden myöntämiseen katsottiin olevan valtion virkamieslaissa tarkoitettuja erityisiä syitä. Valtioneuvoston yleisistunto myönsi erivapauden esitetyillä perusteilla.

Oikeuskansleri katsoi, että hyväksyessään Biaudet'n erivapaushakemuksen ja myöntäessään hänelle erivapauden valtioneuvosto ei ylittänyt sille valtion virkamieslain nojalla kuuluvan harkintavallan rajoja.

Perustuslain 125 §:n mukaiset yleiset nimityperusteet ovat hakijoiden keskinäisessä vertailussa sovellettavia normeja, joita on tulkittava

yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin. Oikeuskirjallisuudessa ja laillisuusvalvojien kannanotoissa on katsottu nimitysharkinnassa olevan ensisijaisena lähtökohtana sen arvioiminen, minkälaisia valmiuksia virka ja sen hoito edellyttävät. Tällöin tarvitaan tarkastelua, jossa on otettava huomioon viran kelpoisuusehdot, viran tehtäväpiiri ja virkaan kuuluvat konkreettiset tehtävät. Muodollisen pätevyyden lisäksi arvioidaan hakijan henkilökohtaista kykyä hoitaa menestyksellisesti virkaan kuuluvia tehtäviä. Laillisuusvalvojien kannanotoissa on katsottu, että harkinnan perusteiden pitää ilmetä tarkasti virantäyttöasiakirjoista.

Oikeuskansleri katsoi, että vähemmistövaltuutetun virkaa koskevassa esittelymuistiossa on painotettu valintaperusteena sellaisia ominaisuuksia, joiden on arvioitu olevan merkityksellisiä virkatehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta. Erityistä painoarvoa on pantu johtamis-, yhteistyö- ja vuorovaikutustaidoille sekä kyvyille toimia laaja-alaisessa toimintaympäristössä. Hakijoiden tässä suhteessa erilaiset ansiot tulevat punnituiksi pätevyysarvioinnissa ja ansiovertailussa. Tällöin erityistä merkitystä voidaan antaa sille seikalle, millaiset johtamisominaisuksia ja johtamiskokemuksia koskevat vaatimukset haettavana oleva virka asettaa nimitettävälle. Johtamistaitoa ja muita valintaperusteina painotettavia hakijoiden ominaisuuksia on arvioitava nimenomaan vähemmistövaltuutetun viran tehtävien ja sen menestyksellisen hoitamisen vaatimusten kannalta.

Oikeuskansleri totesi, että nimittävällä viranomaisella on sopivuuden suhteen harkintavalta, johon oikeuskanslerin laillisuusvalvojana ei tule puuttua, ellei harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin (ks. myös EOA 1993 s.128–129).

Laillisuusvalvonnan toimivallassa on ottaa kantaa vain siihen, onko nimityspäätös tehty viranomaiselle nimitysasioissa kuuluvan harkintavallan puitteissa, onko harkintavaltaa käytetty oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla ja onko valinta asianmukaisesti nimitysmuistiossa perusteltu. Sen sijaan laillisuusvalvonta ei voi suorittaa nimittävälle viranomaiselle kuuluvaa hakijoiden ansioiden vertailua eikä nimityksessä merkitykselliseksi katsottujen valintakriteerien painottamista ja keskinäistä punnintaa.

Oikeuskansleri voi arvioida suoritettuja ansiovertailuja lähinnä nimitysmuistioiden ja asiassa muutoin saadun asiakirjaselvityksen perusteella siitä näkökulmasta, onko ansiovertailu tehty harkintavallan rajoissa. Nimitysasiaa kirjallisesti arvioitaessa oikeuskanslerin käytössä ei ole samanlainen kokemuspäinen tuntemus hakijoista kuin esimerkiksi niillä, jotka ovat suorittaneet hakijoiden haastatteluja ja tehneet tässä yhteydessä heistä nimitysasian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä havaintoja. Viranomaisella on oikeus harkita itse, mitä hakijoiden ominaisuuksia virantäytössä painotetaan. Näiden perusteiden tulee kuitenkin olla jälkikäteen objektiivisesti arvioituina hyväksyttäviä.

Oikeuskansleri katsoi, ettei nimitysasian valmistelussa ja ratkaisemisessa ollut ilmennyt, että viranomaiselle virkanimitysasioissa kuuluvan harkintavallan rajat olisi ylitetty tai harkintavaltaa olisi käytetty tavalla, joka ei ole oikeudellisesti hyväksyttävissä. Asiassa ei ollut ilmennyt aihetta epäillä tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain vastaista menettelyä. Virantäyttöasian valmistelussa ja esittelyssä ei ollut ilmennyt muutakaan sellaista, mihin oikeuskanslerin tulisi laillisuusvalvojana puuttua. Tämän vuoksi asiaa koskevat kantelukirjoitukset eivät antaneet aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin.

YMPÄRISTÖMINISTERIN ESTEELLISYYS

Seloste apulaisoikeuskanslerin sijaisen
Risto Hiekkataipaleen vastauksesta
11.11.2010, dnro OKV/1298/1/2010

Kantelukirjoituksessa viitattiin siihen, että ympäristöministeri Paula Lehtomäki oli 12.8.2010 vastannut kahden kansanedustajan tekemään kirjalliseen kysymykseen, joka oli koskenut Talvivaaran kaivoksen vaikutuksia ympäristöön. Kirjalliseen kysymykseen vastaamisen ajankohdista ministerin kaksi lasta omistivat Talvivaaran kaivosyhtiön osakkeita. Kirjoituksessa pyydettiin oikeuskansleria selvittämään, oliko ministeri Lehtomäki esteellinen ”käsitellessään Talvivaaran ympäristövaikutuksia eduskunnassa”.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi vastauksessaan, että kirjoitus koski ministerin menettelyä 1.7.2010 allekirjoitettuun kansanedustajan kirjalliseen kysymykseen KK 625/2010 vp vastaamisesta. Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 27 §:n mukaan edustaja voi tehdä ministerin vastattavaksi kirjallisen kysymyksen tämän toimialaan kuuluvasta asiasta. Kirjallinen kysymys KK 625/2010 vp kuului ympäristöministerin toimialaan.

Mainittuun kirjalliseen kysymykseen annetun vastauksen valmistelun ajankohtana ympäristöministerin puolelta perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisesti oikeuskanslerinvirastosta puhelimitse tiedusteltiin ministerin mahdollisuutta allekirjoittaa vastaus kirjalliseen kysymykseen. Tiedustelun yhteydessä tuli selväksi, että sen taustalla oli ministerin perheenjäsenen jonkin suuruinen tuore osakkeenomistus Talvivaaran Kaivososakeyhtiössä.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin vuosiloman aikaan apulaisoikeuskanslerin sijai-

nen arvioi asian niin, että ympäristöministeriössä laaditun kirjallisen kysymyksen vastauksen allekirjoittamiseen ei ollut ympäristöministerin puolelta oikeudellista estettä. Perusteena vastaukselle oli ensinnäkin se, että kansanedustajan kirjalliseen kysymykseen vastaamiselle on eduskunnan työjärjestyksen 27 §:n 2 momentissa säädetty varsin lyhyt 21 päivän määräaika. Asiallisesti merkittävämpänä perusteena sanotussa puhelin keskustelussa antamassaan vastauksessa apulaisoikeuskanslerin sijainen piti sitä, että eduskunnan työjärjestyksen mukaisessa kansanedustajan kirjallisessa kysymyksessä kysymys ei ole hallintolain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetusta hallintoasiasta eikä kirjalliseen kysymykseen eduskunnan työjärjestyksessä edellytettävällä tavalla annettava vastaus ole sellainen hallintoasian käsittelytoimi, joka välittömästi palvelee asian myöhempää ratkaisemista eli asian päätöksentekoa. Kirjallinen kysymys ei siten ole luonteeltaan sellainen toimi, jolla käynnistettäisiin jonkin hallintoasian valmistelu, jonka välitoimi kirjalliseen kysymykseen annettava vastaus puolestaan olisi. Kirjalliseen kysymykseen annettava vastaus ei ole myöskään päätös, jolla hallintoasia ratkaistaan. Kirjallinen kysymys on, perustuslaissa säädettyjen kansanedustajan muiden tiedonsaantioikeuksien lisäksi, eräs kansanedustajan keino saada valtioneuvoston asianomaiselta jäseneltä tietoja tämän toimialaan kuuluvasta asiasta tai mahdollisuus kysyä ministeriltä poliittisia kantoja tai näkemyksiä kansanedustajan kysymyksessään käsittelemään asiaan. Sen vuoksi kirjalliseen kysymykseen vastaamisesta kysymys ei ollut sellaisesta toimesta, johon hallintolain menettelysäännöksiä, tässä tapauksessa erityisesti 28 §:n esteellisyysäännöksiä, olisi sellaisenaan sovellettava. Hallintolain 2 luvusta ilmenevät hyvän hallinnon vaatimukset, kuten vaatimus viranomaistoiminnan puolueettomuudesta, tulivat sovellettaviksi.

MINISTERIN PUOLISON OSAKEHANKINNAT

Seloste oikeuskansleri Jaakko Jonkan vastauksista 19.11.2010, dnrot OKV/1262/1/2010, OKV/1266/1/2010, OKV/1314/1/2010 ja OKV/1316/1/2010

Oikeuskanslerinvirastoon saapuneissa kantelukirjoituksissa pyydettiin selvittämään, onko ympäristöministeri Paula Lehtomäki toiminut lainvastaisesti ”Talvivaaran kaivosta koskevien asioiden valmistelussa, kaivosta koskevien asioiden viranomaisohjauksessa tai kaivosta koskevassa päätöksenteossa” ja ympäristöministerin menettelyä hänen puolisonsa ostettua Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj:n osakkeita.

Kirjoituksissa viitattiin asiaa koskeviin sanomalehtikirjoituksiin. Lehtomäen puoliso osti ensimmäiset osakkeensa 15.1.2010 ja muut kohta sen jälkeen. Kirjoitusten mukaan lähipiirin omistukset tekisivät Lehtomäen esteelliseksi. Mikäli esteellisenä valmistelua, viranomaisten ohjausta tai päättämistä ilmeni, kirjoituksissa pyydettiin ryhtymään tarvittaviin sanktiotoimiin. Lisäksi kirjoituksissa todettiin, että on yleisemminkin ongelmallista, jos ministeri valmistelee kaivosalan lainsäädäntöä ja on sidoksissa kaivosalaan.

Vastauksena kanteluihin oikeuskansleri lausui muun muassa seuraavaa:

Ministerin sidonnaisuusilmoituksista

Perustuslain 63 §:n 2 momentin mukaan ministerin on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtä-

vistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Kanteluasioissa ei ollut kysymys ministerin omista omistuksista yrityksissä vaan hänen perheenjäsenensä omistuksista. Ministerin sidonnaisuusilmoituksen täydentämisessä oli siten ollut kysymys lainkohdan käsitteen ”muista sidonnaisuuksistaan” soveltamisesta ja tulkinnasta.

Valtioneuvoston yleisistunto oli 16.9.2010 päättänyt lähettää valtioneuvoston kirjelmän ja sen liitteenä olleen ympäristöministeri Paula Lehtomäen 7.9.2010 päivätyn ilmoituksen muutoksista sidonnaisuuksiinsa eduskunnalle.

Ministerin sidonnaisuuksia koskeva perustuslain 63 § sisältyi alunperin hallitusmuodon 36 c §:ään. Hallitusmuodon muutosta koskeeneen hallituksen esityksen (HE 284/1994 vp) perusteluissa todetaan, että ilmoitusvelvollisuus koskisi lähtökohtaisesti ministerin omia sidonnaisuuksia. Joissakin tapauksissa esimerkiksi ministerin perheenjäsenien omistukset voivat kuitenkin aiheuttaa myös ministerille itselleen sen laatuksen sidonnaisuuden kuin säännöksessä tarkoitetaan, jolloin myös ne saattavat tulla ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Tältä osin ilmoitusvelvollisuuden ala tulee ratkaistavaksi tapauskohtaisesti. Olennaista ilmoitusvelvollisuuden alaa määriteltäessä hallituksen esityksen perustelujen mukaan on, että sen piiriin kuuluvilla sidonnaisuuksilla voi objektiivisesti olla merkitystä arvioitaessa ministerin toimintaa ulkopuolisen arvioitsijan silmin.

Ministerin sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevan hallitusmuodon 36 c §:n mukaan samoin kuin voimassa olevan perustuslain 63 §:n 2 momentinkin mukaan ministeri ilmoittaisi lainkohdassa tarkoitettua omaisuus- ja sidonnaisuustiedot ministeriksi tulonsa yhteydessä, ”mitä voidaan ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksen kannalta normaalitapauksissa pitää riittävänä”.

Hallituksen esitystä laadittaessa lähdettiin kuitenkin siitä, että jos ministerin toimikautena ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvissa tiedoissa tapahtuu merkitykseltään olennaisia muutoksia, tulee ministerin sopivalla tavalla saattaa eduskunnan tietoon myös tapahtuneet muutokset.

Arviointia

Oikeuskanslerille tehtyjen kanteluiden tutkimuksen osalta oli tarpeen selvennykseksi aluksi korostaa, että myös valtioneuvoston jäsentä ja hänen perheensä jäsentä koskevat arvopaperimarkkinainsäädännössä on tarkat ja velvoittavat sekä rikosoikeudellisilla sanktioilla tehostetut menettelysäännökset sellaisia henkilöitä ja sellaisia tilanteita varten, joissa asianomaisella saattaa olla hallussaan mainitussa erityislainsäädännössä määriteltyä sisäpiiritietoa. Tältä osin alkuvuodesta 2010 tehtyjä kauppvoja Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj:n osakkeilla koskenut asia oli alan erityisviranomaisen, Finanssivalvonnan, selvitettävänä ja Finanssivalvonnasta 19.11.2010 saadun tiedon mukaan selvityksissä ei tullut esiin mitään, joka viittaisi siihen, että ympäristöministeri Paula Lehtomäellä tai hänen puolisolllaan olisi ollut sisäpiiritietoa 9.2.2010 julkistetusta Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj:n hankkeesta, joka koskee uraanin talteenottoa.

Muilta kuin uraanin talteenottohanketta koskevilta osin kanteluratkaisuihin todettiin, että kantelukirjoitusten johdosta oli valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä käyty läpi kaikki vuoden 2010 ja vuoden 2009 loppupuolen päätökset. Päätösten asiatietojen selauksessa ei havaittu, että valtioneuvoston yleisistunto tai valtioneuvoston raha-asiain valiokunta olisi kyseisenä aikana käsitellyt yhtään Talvivaaran kaivoksen rahoitusta, investointitukea tai muuta koskevaa asiaa. Valtioneuvostoasiakirjoista voidaan todeta, että vuoden 2007 kevääl-

lä (2.3.2007) valtioneuvoston talouspoliittinen ministerivaliokunta oli käsitellyt kaivosalueen ulkopuolisten infrastruktuuri-investointien rahoittamista koskenutta Talvivaaran Kaivososakeyhtiön hakemusta. Asia kuului silloisen kauppa- ja teollisuusministeriön (nykyisin työ- ja elinkeinoministeriö) toimialaan ja tämäntyyppiset asiat valmistellaan siellä. Asian käsittely tapahtui pääministeri Vanhasen I hallituksen aikana, jossa Lehtomäki toimi ulkomaankauppa- ja kehitysministerinä eikä hän ollut edes talouspoliittisen ministerivaliokunnan jäsen.

Ympäristöministeriön kirjaamosta saadun tiedon mukaan ministeriössä ei ole kantelukirjoituksissa mainittuna ajankohtana ollut vireillä Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj:tä koskevia asioita. Lisäksi kaivosalaa koskevat asiat kuuluvat kaivoslain asianomaisten säännösten sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä annetun asetuksen 1 §:n 30 kohdan mukaan työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan ja tehtäviin. Ympäristöministerin alaisuudessa ei siten ”valmistella” kaivosalan lainsäädäntöä. Kaivosalan lainsäädäntöä koskevien mahdollisten myöhempien muutosesitysten yhteydessä ministerin asiana on harkita omaa esteellisyyttään sillä tavoin kuin ministerin esteellisyyttä on säädösvallan käyttöä koskeissa asioissa vakiintuneesti sovellettu.

Perustuslain 63 §:ssä säädetty ministerin sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus myös ministerin ja hänen lähipiirinsä yhtioomistuksia koskevilta osin koskee ministerin ilmoitusvelvollisuutta eduskunnalle. Ministerin sidonnaisuuksia koskevassa lainsäädännössä eduskunnalle on varattu keskeinen asema. Menettely täydentää eduskunnan käytössä olevia parlamentaarisen valvonnan keinoja, samalla kun se lisää julkista luottamusta ministerien virkatoimien objektiivisuuteen. Ministerien sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevien säännösten perustarkoituksen valossa eduskunnalle annettavat

VALTIONEUVOSTON VALVONTAAN LIITTYVIÄ KANTELUITA

selvitykset muodostavat yhden perustan, jolla voi olla merkitystä arvioitaessa eduskunnassa sitä, nauttiiko hallitus tai sen yksittäinen jäsen eduskunnan luottamusta. Ympäristöministeri Paula Lehtomäki oli ilmoittanut edellä mainitun yhtiöomistuksessa tapahtuneen muutoksen

valtioneuvostolle ja valtioneuvosto oli perustulaisissa edellytetyllä tavalla lähettänyt ilmoituksen eduskunnalle. Kanteluasioiden käsittelyssä ei ilmennyt sellaista, jonka vuoksi oikeuskanslerin ministereiden virkatointen lainmukaisuuden valvojana tulisi ryhtyä toimenpiteisiin.

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

ENTISEN PÄÄMINISTERIN MENETTELY PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN HARKITTAVAKSI

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka teki 16.9.2010 eduskunnan perustuslakivaliokunnalle perustuslain 115 §:n mukaisen ilmoituksen entisen pääministerin Matti Vanhasen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi. Oikeuskansleri oli perustuslakivaliokunnan kuultavana tässä asiassa 21.9. ja 1.10.2010. Oikeuskanslerin tekemä päätös ”Entisen pääministeri Matti Vanhasen osallistuminen Raha-automaattiyhdistyksen tuoton ja kamamiseen Nuorisosäätiölle” on luettavissa s. 86.

SOTILASKÄSKYASIAT JA OIKEUS- KANSLERIN LAILLISUUSVALVONTA

Seloste apulaisoikeuskansleri
Mikko Puumalaisen kuulemisesta
Sotilaskäskytyöryhmässä 16.11.2010

Oikeuskanslerilla ei ennakollisessa laillisuusvalvonnassa ole ollut mitään tekemistä sotilaskäskyasioiden kanssa. Valtioneuvosto ei osallistu sotilaskäskyasioiden valmisteluun tai päätöksentekoon, jolloin ei oikeuskansleri myöskään valvo näiden päätösten ja päätöksentekotilanteiden laillisuutta. Tämä on merkittävä periaatteellinen ja käytännöllinen poikkeus pääsäännöstä. Sotilaskäskyasioissa

pääsääntöisesti päätökset tehdään ilman valtioneuvoston ratkaisuesitystä ja ne ovat siis poikkeus valtioneuvoston päätöksenteossa. Tämä tarkoittaa sitä, että ne ovat siten myös poikkeus perustuslain 112 §:n mukaisesta laillisuusvalvonnasta. Perustuslaki luettelee neljä poikkeusta, joissa päätökset tehdään ilman valtioneuvoston ratkaisuesitystä, mutta näissäkin esitykset tarkastetaan ennakolta oikeuskanslerinvirastossa ja ne voivat antaa aihetta perustuslain 112 §:n mukaisiin toimenpiteisiin. Sotilaskäskyasioihin ei kuitenkaan kohdistu tällaista järjestelmällistä ulkopuolista oikeudellista arviointia ja laillisuusvalvontaa. Arvio sotilaskäskyasian laillisuudesta, esimerkiksi oikeasta päätöksentekomenettelystä, toimivallasta, oikeudellisesta moitteettomuudesta tehdään vain osapuolten kesken ilman ulkopuolista oikeudellista arviota.

Puolustusvoimien tehtävät ovat laajentuneet muille yhteiskunnan sektoreille. Tätä kuvaa esimerkiksi kokonaismaanpuolustuksen ajatus, kriisinhallinta sekä virka-apumahdollisuus muille viranomaisille. Tämä korostaa horisontaalisia yhteyksiä hallinnossa ja päätöksenteossa. Samalla yhteensovitus- ja kontrollintarve lisääntyy.

Sotilaskäskyasioiden suhteellinen merkitys vaihtelee ympäröivien olosuhteiden mukaan; syvä ja vakaa rauhantila vastaan poikkeusolot. Sotilaskäskyasioilla on potentiaalisesti suuri merkitys monen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ja ne voivat koskea yhteiskunnallisesti laajakantoisia ja kriittisiä asioita. Mitä selkeämpi ja läpinäky-

vämpi järjestelmä on, sitä enemmän on ulkoista kontrollia ja jo etukäteen ratkaistuja kysymyksiä ja sitä vähemmän potentiaalisia laillisuusvalvonnan ongelmia.

Työryhmässä on keskusteltu sotilaskäskeysioiden siirtämisestä parlamentaarisen vastuukatteen piiriin tuomalla niitä valtioneuvostossa päätettäväksi. Silloin ne tulisivat myös oikeuskanslerin ennakkollisen ja välittömän laillisuusvalvonnan piiriin. Kysymys ei olisi siitä, että tasavallan presidenttiä ylipäällikkönä valvottaisiin enemmän, vaan valvonta koskisi asioiden valmistelua, niiden päätöksentekoa ja siihen osallistuvia virkamiehiä. Presidentti ja koko prosessi saisi näin ulkopuolista oikeudellista tukea. Sotilaskäskeysioiden laillisuusvalvonta on merkittävä yksittäinen poikkeus oikeuskanslerin harjoittamasta julkisen vallan käytön valvonnasta. Onko siis puolustushallinnossa jotain sellaista, jonka vuoksi se eroaa niin olennaisesti muusta hallinnosta, mukaan lukien sisäasiainministeriön Rajavartiolaitos, että se on pitänyt järjestää tässä suhteessa toisin.

OIKEUSASIAMIEHESTÄ ANNETUN LAIN JA VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMINEN

Seloste oikeuskansleri Jaakko
Jonkan kuulemisesta eduskunnan
perustuslakivaliokunnassa 3.12.2010

Hallituksen esitys 205/2010 sisältää kaksi isoa uudistusta nimittäin ihmisoikeuskeskuksen perustamisen sekä ylimpien laillisuusvalvojien tutkimiskynnystä koskevien säännösten korvaamisen uudenlaisella muotoilulla, mihin on

yhdistetty myös kanteluiden vanhentumisajan lyhentäminen viidestä vuodesta kahteen vuoteen.

Ensin mainitun uudistuksen osalta ei ole huomautettavaa. Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen on oikeudellisesti perusteltua. Miten keskuksen rakenne, toiminta ja resurssointi lainsäädännöllisesti järjestetään, on pääosin poliittinen tarkoituksenmukaisuuskysymys.

Tutkimiskynnystä koskeva kysymys on enemmän pohtimista ansaitseva kysymys.

Hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan muutosta näin: "Voimassa oleva tutkintakynnystä ilmaiseva aihetta epäillä -kriteeri korvattaisiin yksittäistapauksellisen harkintavallan mahdollisella muotoilulla".

Uudistuksella pyritään perustelujen mukaan laillisuusvalvonnan tehostamiseen lyhentämällä käsittelyaikoja ja parantamalla edellytyksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaan. Hallituksen esityksen tavoite on tärkeä ja kaikin puolin kannatettava.

Esityksessä on oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tutkimiskynnystä koskevien säännösten muuttamista perusteltu kysymyksiä herättävästi mm. sillä, että nykyinen sääntely ei vastaisi "laillisuusvalvonnan tosiasiallisia tarpeita tai käytäntöjä". Perusteluissa lausutaan, että "aihetta epäillä -kriteeri on kaavamainen eikä se erottele asioita niiden laadun ja vakavuuden mukaan".

Uudistus on periaatteellisesti merkittävä, koska sillä on ulottuvuutta siihen, miten ylin laillisuusvalvonta syvimmältään ymmärretään. Laillisuusvalvojien yksittäistapaukselliseen kanteluiden käsittelytehtävään puuttuminen on herkkä asia. Pahimmillaan se voi antaa vääränlaista signaalia ihmisten kokemien konkreettisten vääryyksien vähättelystä ja toiminnan painopisteen osittaisesta siirtämisestä yksittäistapauksista yleisempään. Laillisuusvalvonnan uskottavuus ja sitä kautta toiminnan keskeiset edellytykset lepäävät

sen varassa, että tällaista epäilyä ei synny. Tämän vuoksi esityksen tavoitetta ja siihen pyrkimisen keinoja sekä uudistuksen hyötyjä ja haittoja pitää pohtia huolellisesti.

Esityksessä on arvioitu uudistuksella saavutettavia hyötyjä hivenen epämääräisesti: ”Kanteluiden käsittelyn joustavampi sääntely ja vanhentumisajan lyhentäminen vähentäisivät hienoisesti täysimittaisesti tutkittavien kanteluiden osuutta. Jossain määrin suurempi osuus kanteluista voisi näin jäädä kevennetyn tai summaarisen selvityksen varaan.”

Vaikutusten arvioinnilta olisi toivonut enemmän täsmällisyyttä ja valitulle keinolle vahvempia perusteluja. Varsinkin kun eduskunnan perustuslakivaliokunta on samasta asiasta todennut, että nykyisetkään säännökset eivät estä ”kanteluiden tutkinnan yhteydessä käytettävän harkinnan laajentamista ja tutkintakynnyksen nostamista ainakin jossain määrin”. (Tähän perustuslakivaliokunnan kantaan on viitattu myös esityksen perusteluissa).

Oikeuskanslerinvirasto on valmistelun eri vaiheissa yhtynyt perustuslakivaliokunnan näkemykseen. Nykyisiä säännöksiä ei ole välttämätöntä ymmärtää sillä tavalla kaavamaisesti kuin esityksessä on nähty vaan säännökset mahdollistavat mm. tutkinnan intensiteetin vaihtelun asian laadun vaatimalla tavalla. Lisäksi voidaan todeta, että aihetta epäillä -kriteeri on väljä ja jättää ainakin jonkin verran harkinnanvaraa. On epäselvää, missä määrin esitetyllä säännöksen muotoilulla voidaan olennaisesti vaikuttaa ylimpien laillisuusvalvojen työmäärään.

Edellä on tuotu esille tutkimiskynnystä koskevan säännöksen uudistamiseen liittyviä näkökohtia, jotka on päätöstä tehtäessä hyvä ainakin tiedostaa ja arvioida. Se että ylimmät laillisuusvalvojat voisivat nykyistä enemmän suunnata voimavarojaan oma-aloitteiseen toimintaan se-

kä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen laaja-alaiseen valvontaan, on tietysti tärkeä tavoite laillisuusvalvonnan tehostamisen kannalta. Keinovalikoimaa olisi kuitenkin hyvä tarkastella monipuolisemmin.

Todennäköisesti varsin tehokas keino hallituksen esityksessä esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi olisi se, että ylimmät laillisuusvalvojat siirtäisivät heille tehtyjä kanteluita hallinnonalojen omien valvontaelinten käsiteltäväksi nykyistä huomattavasti enemmän. Tällainen olisi ylimmän laillisuusvalvonnan muita kontrollimuotoja täydentävän luonteen vuoksi sovelias menettelytapa, ja se olisi myös omiaan tehostamaan kanteluiden tutkimista, koska käsittely tapahtuisi asiantuntijavirastossa. Ulkopuolista uskotavuutta saataisiin sitä kautta, että kanteluratkaisusta olisi raportointivelvollisuus ylimmälle laillisuusvalvojalle. Siirtomenettely saattaisi jopa merkittävästi vapauttaa ylimpien laillisuusvalvojen voimavaroja mm. oma-aloitteiseen valvontaan ja vaikuttaa käsittelyaikoja lyhentävästi.

Nykylainsäädännönkin mukaan siirtämisen on jossakin määrin mahdollista, ja sitä lieenee jonkin verran harrastettukin, mutta asiaa koskeva nimenomainen lainsäädännöllinen kirjaus antaisi menettelylle paljon laajemman käyttöalan ja vankemman normatiivisen perustan. Siirtomahdollisuus voitaisiin toteuttaa myös hallituksen esitykseen sisältyvän säännösehdotuksen pienellä hienosäädöllä ja ottamalla tästä nimenomainen maininta perusteluihin. Näin voitaisiin luopua myös yksittäistapaukselliseen harkintavaltaan viittaavasta muotoilusta, millä välttyttäisiin esitystä rasittavalta vaaralta, että ihmiset epäilisivät heidän kanteluitaan vähäteltävän ”pikkuasioiksi”.

Ehdotettu kanteluiden ”vanhentumisajan” lyhentäminen kahteen vuoteen on viime kädessä poliittinen kysymys, joten siihen ei tässä oteta kantaa.

ESITUTKINTA- JA PAKKOKEINOLAIN UUDISTAMINEN

Osastopäällikkö Petri Martikainen oli perustuslakivaliokunnan kuultavana 8.12.2010 hallituksen esityksestä 222/2010 vp esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

POLIISILAKI

Osastopäällikkö Petri Martikainen oli perustuslakivaliokunnan kuultavana 9.12.2010 hallituksen esityksestä 224/2010 vp poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

4

**PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN
VALVONTA**

PERUS- JA IHMISOIKEUDET OIKEUSKANSLERIN TOIMINNASSA

Useat tahot valvovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Näitä ovat kotimaiset täytäntöönpanoviranomaiset sekä muutoksenhaku- ja valvontaelimet. Muutoksenhaku- ja valvontaelimiin kuuluvat kotimaisten tuomioistuimien lisäksi kansainväliset tuomioistuimet ja ihmisoikeuskomiteat. Ihmisoikeuskeskus tulee jatkossa hoitamaan sellaisia perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtäviä, joita ei nykyisin hoideta riittävässä laajuudessa tai riittävän koordinoidusti (HE 205/2010 vp). Lisäksi ylimmät laillisuusvalvojat valvovat myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvoessaan, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma tulee oikeuskanslerin toiminnassa esiin sekä kanteluiden tutkimisessa, omissa aloitteissa, tarkastuksissa, ministeriöille ja muille tahoille annetuissa lausunnoissa että kansainvälisessä yhteistyössä. Myös kantelijat vetoavat perus- ja ihmisoikeuksiin yhä useammin.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on mukana kantelun tutkimisessa riippumatta siitä, tuoko kantelija itse näkökulmaa esille. Kantelija ei siis välttämättä tuo perus- ja ihmisoikeusnäkö-

kulmaa itse esille, eikä sitä häneltä voida edellyttääkään. Kantelun sisällöksi riittää, että kantelija kertoo, millaisen mielestään virheellisen viranomaistoiminnan kohteeksi hän on joutunut. Toisaalta kantelija voi nimetä perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukseksi sellaisen viranomaisen toiminnan, joka on viranomaisen normaalia ja lainmukaista toimintaa. Kantelut siis tutkitaan sisältönsä perusteella myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta riippumatta siitä, millä tavoin kantelija tuo esiin käsityksensä asiasta. Tätä näkökulmaa korostaa se, että jo mietinnössään hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta perustuslakivaliokunta totesi, että perusoikeussäännökset ovat osa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sovellettavaksi tulevaa oikeusjärjestystä ja että perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehtojista tulee valita se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista (PeVM 25/1994 vp).

On myös selvää, että kaikki perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät epäkohdat eivät tule riittävästi esiin kantelujen kautta. Perus- ja ihmisoikeudet ovat luonteeltaan sellaisia, että niihin liittyvät epäkohdat liittyvät usein ihmis-

ryhmiin, joihin kuuluville henkilöille kantelemisen voi olla vaikeaa esimerkiksi kielivaikeuksien vuoksi tai muusta syystä. Tästä syystä perus- ja ihmisoikeusvalvonta edellyttää mahdollisuutta riittävästi puuttua omin aloitteiden ja aktiivisella tarkastustoiminnalla viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tahojen toimintaan. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma vaikuttaa siis myös esimerkiksi tarkastuskohteiden valintaan.

Tässä jaksossa pyritään antamaan kuva siitä, kuinka perus- ja ihmisoikeuksien valvonta käytännössä on kertomusvuonna toteutunut oikeuskanslerin toiminnassa. Jaksoa varten on käyty läpi kaikki vuonna 2010 annetut toimenpideratkaisut sekä lisäksi myös muut sellaiset ratkaisut, joissa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on tullut esille. Tarkoitus on tuoda esiin niitä tapauksia, joiden laillisuusvalvonallisessa arvioinnissa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmalla on ollut merkittävä rooli.

Ratkaisuja

OIKEUSTURVA JA HYVÄ HALLINTO

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistui-
men tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitte-
lyn joutuisuus, julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kantelujen perusteella perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa on edellisten vuosien tapaan

eniten pohdittu perustuslaissa perusoikeutena edellä mainitulla tavalla turvatus hyvän hallinnon kannalta. Perustuslain yleistä vaatimusta täydentävät hallintolain säännökset hyvän hallinnon takeista. Tästä näkökulmasta arvioitavaksi voi tulla myös esimerkiksi virkamiehen epäasiallinen käyttäytyminen, jonka suhteen laillisuusvalvonta on usein ainoa keino puuttua asiaan, kun kyse on usein rikosoikeudellisesti arvioiden teosta, jossa virkarikoksen tunnusmerkistö ei täyty.

Kantelujen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että virkamiesten käyttäytymisellä ja yleisellä suhtautumisella asiakkaisiin on suuri merkitys sen kannalta, kuinka oikeudenmukaiseksi ja luotettavaksi kansalaiset kokevat viranomais-toiminnan. Tähän aihepiiriin liittyvät myös ne useat kantelut, joita koskevissa päätöksissä on jouduttu kiinnittämään huomiota viranomaisen velvollisuuteen reagoida kansalaisten asiallisiin yhteydenottoihin ja tiedusteluihin. Tätä seikkaa arvioitaessa on otettava huomioon, että mahdollisuus ottaa viranomaiseen yhteyttä sähköpostitse on lisännyt huomattavasti kansalaisten yhteydenottoja ja siten myös viranomaisten työ-määrää. Sähköposteihin vastaamatta jättäminen tai sähköisen asiakirjan vastaanottokuittauksen puuttuminen vaikuttaa olevan edelleen ongelma, joka kertonee paitsi monin paikoin puutteellisista resursseista myös virkamiesten puutteellisesta ohjauksesta ja hyvien käytäntöjen puutteesta. Suurin ongelma hyvän hallinnon toteutumisen kannalta ovat kuitenkin kertomusvuonna olleet eri viranomaisten pitkät käsittelyajat.

KÄSITTELYAJAT

Perusoikeuksien näkökulmasta kansalaisilla on kaikissa tapauksissa oikeus saada asiansa käsitel-
lyksi kohtuullisessa ajassa. Perustellusti voidaan

kuitenkin katsoa, että pitkät käsittelyajat ovat erityisen ongelmallisia silloin, kun asian pitkä käsittelyaika vaarantaa myös perusoikeutena turvautun perustoimeentulon.

On selvää, että pitkiin käsittelyaikoihin vaikuttavat osaltaan viranomaisten puutteelliset resurssit ja viranomaisorganisaatioiden rakenteelliset ongelmat. Kyse on harvoin valvonnan puutteesta tai puutteellisista normeista. Ongelma ei myöskään useimmissa tapauksissa liity yksittäisen virkamiehen tai viranomaisen toimintaan.

Esimerkkinä sekä pitkiin käsittelyaikoihin vaikuttavista rakenteellisista ongelmista että käsittelyaikojen perustoimeentuloa vaarantavasta luonteesta voidaan mainita sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tilanne. Apulaisoikeuskansleri otti lautakunnan tilanteen erityisen tarkastelun kohteeksi jo vuonna 2008 ja on myös kertomusvuonna puuttunut aktiivisesti lautakunnan tilanteeseen. Vuonna 2010 apulaisoikeuskansleri ratkaisi 22 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa koskevaa kantelua, joista suurimmassa osassa (18 päätöksessä) hän joutui edelleen kiinnittämään huomiota lautakunnan kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin. Apulaisoikeuskansleri piti edelleen lautakunnan tilannetta huolestuttavana ottaen erityisesti huomioon, että lautakunnan käsittelemissä asioissa kysymys on usein henkilön viimesijaisesta toimeentulonmuodosta.

Pitkät käsittelyajat ovat ongelmallisia sekä hyvän hallinnon että perustuslaissa jokaiselle turvautun perustoimeentulon kannalta. Apulaisoikeuskansleri on painottanut, että perustuslain mukaista oikeutta ei voi myöskään jättää toteuttamatta siksi, että tarkoitukseen ei ole varattu riittävästi varoja. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri totesi 20.4.2010 päivättyssä päätöksessään, että sosiaali- ja terveysministeriö ei ole toimenpiteillään riittävästi varmistanut oikeus-

turvan ja perusoikeussäännösten toteutumista lautakunnan toiminnassa (OKV/14/50/2009). Hän painotti, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös aktiivisilla toimenpiteillä, kuten lainsäädäntöä säätämällä ja taloudellisia voimavaroja kohdentamalla.

Apulaisoikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan 31.5.2010 mennessä suunnitelman toimenpiteistä ruuhkan purkamiseksi ja perustuslain 21 §:n ja 22 §:n mukaisen tilanteen palauttamiseksi. Toimitetun suunnitelman johdosta apulaisoikeuskansleri pyysi ministeriötä vielä lisäselvityksen 16.8.2010 mennessä. Apulaisoikeuskansleri velvoitti sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan suunnitelmistaan ja toimistaan lautakunnan käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Kertomusvuoden aikana onkin käynyt ilmi, että lautakunnan rahoitusta ja henkilökuntaa on pystytty lisäämään ja jutturuuhkaa on saatu purettua. Käsittelyaikoja ei ole kuitenkaan saatu merkittävästi lyhenemään, koska vanhoja valituksia on runsaasti vireillä. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa koskevia kanteluratkaisuja on selostettu tarkemmin sivulla 180.

Käsittelyaikojen pituutta hyvän hallinnon ja perustoimeentulon kannalta koskivat myös toimeentulotukihakemusten käsittelyä koskevat päätökset OKV/150/1/2009 ja OKV/95/1/2009. Jälkimmäisessä ratkaisussa apulaisoikeuskansleri käsitteli toimeentulotukihakemusten käsittelyaikatilannetta paitsi kantelijan asiassa myös yleisemmin. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kyseisessä ja useassa muussa vireillä olevassa kantelussa saadun selvityksen mukaan kuntien käsittelyajoissa oli merkittäviä keskinäisiä eroja. Selvitysten perusteella myös aluehallintovirastojen valvontatoiminnan puuttumiskynnyksissä ja keinovalikoimissa oli ilmennyt hajontaa. Sosiaali- ja terveysalan

lupa- ja valvontavirasto (Valvira) oli yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa valmistelemassa valvontasuunnitelmaa, jossa määriteltäisiin toimeentulotuen määräajoista aluehallintovirastoille yhtenäiset puuttumiskynnykset ja toimenpiteet. Apulaisoikeuskansleri pyysi Valvira määrääjässä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt käsittelyaikojen yhdenmukaistamiseksi valtakunnan tasolla sekä arvioimaan näiden toimien tuloksia.

Ratkaisussa OKV/1581/1/2009 apulaisoikeuskanslerin sijainen korosti, että esitutkinnan viivytyksetön aloittaminen ja toimittaminen palvelevat rikosten asianosaisten oikeusturvan toteutumista. Poliisi oli viivytellyt lievää pahoinpitelyä koskevan esitutkinnan toimittamisessa seurauksin, että syyteoikeus oli ehtinyt vanhentua. Asiassa tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario oli tehnyt esitutkinnan päätöksen, jonka perustelujen mukaan rikoksen vanhentuminen esitutkinnassa johtui asianosaisten vaikeasta tavoitettavuudesta. Rikosilmoituksen tekoaikana tutkinta-aikaa oli kuitenkin ollut jäljellä noin vuosi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi, että tämän ajan olisi tullut riittää tutkinnan loppuunsaattamiseen hyvissä ajoin ennen syyteoikeuden vanhentumista ja kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarian huomiota esitutkinnan joutuisan suorittamisen merkitykseen erityisesti asianosaisten oikeusturvan kannalta. Esitutkinnan viipymistä koskevat myös apulaisoikeuskanslerin ratkaisut OKV/1730/1/2008 ja OKV/64/1/2008, joita on selostettu sivuilla 146 ja 147.

Pitkää käsittelyaikaa perustuslain näkökulmasta koskivat myös ympäristöministeriölle esitetyn lupahakemuksen käsittelyaikaa koskeva oikeuskanslerin päätös (OKV/481/1/2009), tiedon korjaamista koskevan vaatimuksen käsittelyaikaa tietosuojavaltuutetun toimistossa koskeva apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätös

(OKV/327/1/2009) ja Kilpailuviraston toimenpidepyyntöön antaman päätöksen käsittelyaikaa koskeva apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätös (OKV/871/1/2008). Näissä ratkaisuissa kyse on kuitenkin ollut oikeuskanslerinviraston tietoon tulleista yksittäistapauksista.

Ratkaisussa OKV/991/1/2008 oli kyse Suomen Asianajajaliiton menettelystä valvontasasiassa. Kanteluasiassa kävi ilmi, että asianajajan menettelyä koskevan valvonta-asian käsittely oli vuosina 2001–2010 kestänyt Suomen Asianajajaliitossa yhdeksän vuotta. Syynä liiton mukaan oli ollut erityisesti valvonta-asiaan liittyneiden useiden rikos- ja riita-asioden vireilläolo. Oikeuskansleri ei pitänyt liiton menettelyä suoranaisesti lainvastaisena, mutta totesi, että oikeudellisesti perustellumpaa olisi ollut, että valvonta-asia olisi pyritty ratkaisemaan Asianajajaliitossa viivytyksettä sen jälkeen kun asian aktiivinen selvittäminen oli saatettu loppuun maaliskuussa 2009. Tätä näkemystä puolsivat muun ohella yleiset näkökohdat perusoikeuksiin kuuluvasta asioiden viivytyksettömästä käsittelystä viranomaisissa. Oikeuskansleri saattoi Asianajajaliiton tietoon lausumansa valvonta-asian käsittelyä koskeneet näkökohdat.

OIKEUS SAADA ASIA KÄSITELLYKSI JA OIKEUS TEHOKKAIISIIN OIKEUS- SUOJAKEINOIHIN

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Usein muiden perusoikeuksin toteutuminen edellyttää tämän oikeuden toteutumista – kyseessä on sen vuoksi

merkittävä perusoikeus. Oikeus saada hallintoasiassa neuvontaa ja oikeus saada asia käsitellyksi voivat olennaisesti liittyä toisiinsa. Kantelujen perusteella ongelmat liittyvät useimmiten oikeuteen saada perusteltu päätös mahdollisine valitusosoituksineen.

Ratkaisussa OKV/72/1/2009 apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että hallintoasian vireille tulo, käsittely ja asiakkaan neuvonta oli ollut puutteellista. Kantelijat olivat olleet useasti puhelimitse yhteydessä kaupungin viranhaltijaan tarkoituksenaan saada kaupungin omistama kiinteistö korvaukseksi kokemastaan jätevesihaitasta. Heille oli puhelimitse ilmoitettu, että asia voitaisiin ratkaista viranomaispäätöksellä. Asiaa ei kuitenkaan saatettu vireille. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kun kantelijoiden kaupungin viranhaltijalle esittämiä vaatimuksia ei ollut kirjattu ylös, käsitelty tai ratkaistu eikä heitä ollut neuvottu tai kehoitettu saattamaan asiaa kirjallisesti vireille, menettelyssä oli laiminlyöty noudattaa hyvän hallinnon takeina olevia hallintolain säännöksiä palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta, viranomaisen neuvontavelvollisuudesta sekä asian vireillepanosta ja vireille tulosta.

Ratkaisussa OKV/533/1/2008 korostui perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimus siitä, että julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin. Kantelussa oli kyse siitä, että maahanmuuttovirasto oli omaksunut niin sanotun paperittoman päätöksentekokäytännön, jonka mukaan ulkomaille annetuissa myönteisissä oleskelulupapäätöksissä ei laadittu kirjallista päätöstä, vaan annettiin ainoastaan matkustusasiakirjaan (passi) oleskeluoikeutta osoittava tarra. Tarrassa ei ollut muutoksenhakuohjausta eikä tietoa erillisen päätöksen saamisen mahdollisuudesta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintolaki asettaa hallintopäätökselle tietyt vaatimukset kirjallisen muodon, sisällön ja perustelujen suhteen. Hallintolain 47 §

edellyttää lisäksi, että myös myönteiseen hallintopäätökseen liitetään valitusosoitus. Säännösten tarkoitus on osaltaan perustuslain 21 §:ssä turvattun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon turvaaminen.

Päätöksessä OKV/1386/1/2008 kantelija oli hakenut kaupungilta lupaa ravintolalaivan sijoittamiseen kaupungin vesialueelle. Kantelijalle oli vastattu kirjeellä, joka ei ollut päätös asiaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelijalla oli perustuslain mukainen oikeus saada kunnallisen viranomaisen päätös asiassaan sekä oikeus saattaa kunnallisen viranomaisen päätös yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä viime kädessä kunnallisvalituksena hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että toimivaltainen ja riippumaton hallintotuomioistuimen viime kädessä ratkaisee sen, tutkiiko se valituksen.

Poliisin toiminnassa tulivat tähän asiar ryhmään liittyen kertomusvuonna esille tutkintailmoituksen kirjaamiseen ja esitutinnan aloittamisen edellytysten arvioimiseen liittyvät kysymykset. Esimerkiksi ratkaisussa OKV/507/1/2008 oli kyse siitä, että kantelija oli tehnyt poliisille kirjallisen tutkintailmoituksen, jota ei ollut kirjattu poliisiasian tietojärjestelmään. Poliisin arvion mukaan tutkintailmoitus liittyi hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Asiassa ei myöskään ollut tehty kirjallista esitutinnan päätöstä. Esitutinnan aloittamisen edellytysten harkinta oli lisäksi kestänyt liian pitkään. Perustuslain 21 §:n 2 momentin ja esitutkintalain säännösten nojalla apulaisoikeuskansleri totesi, että hallinto-oikeusprosessin vireilläolo ei ole oikeudellisesti hyväksyttävä syy ilmoituksen kirjaamatta jättämiselle. Oikeus saada asiassaan perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän

hallinnon takeisiin. Asian suullinen selostaminen tutkintailmoituksen tekijälle ei tästä syystä myöskään korvaa perusteltua kirjallista päätöstä.

HYVÄN HALLINNON TOTEUTUMINEN MUUTOIN

Usea kertomusvuonna ratkaistu kantelu koski sitä, ettei kantelija ollut saanut mielestään asianmukaista palvelua asioidessaan viranomaisen kanssa. Tämänäyttypissä hallinnon puutteellisuutta koskeissa kanteluissa on usein ollut kyse siitä, että yksittäinen virkamies ei ole noudattanut esimerkiksi lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta, lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa tai muuta säännöstä. Tällöin on kyse ollut usein pikemmin virkamiesten tiedon, koulutuksen tai resurssien puutteesta tai inhimillisestä erehdyksestä kuin tahallisesta laiminlyönnistä. Oikeuskansleri on tästä syystä voinut osoittaa moittivan tai ohjaavan käsityksensä viraston johdolle korostaen ohjeistuksen, koulutuksen ja työhön perehdyttämisen merkitystä.

Esimerkkinä edellä mainitusta lähestymistavasta voidaan mainita apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/1341/1/2008. Kantelija oli lähettänyt sähköpostitse kolme kertaa sosiaali- ja terveysministeriöön tiedustelun, joista kahteen hän sai automaattisen vastaanottokuitauksen viestin perillemenosta. Muuta vastausta hän ei ollut saanut. Apulaisoikeuskansleri saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsityksensä siitä, että sen on laadittava kansalaisten yhteydenottoihin vastaamista koskeva ohjeistus ministeriössä asioivien tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi. Samanäyttypinen lähestymistapa on myös esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin asiakirjapyyntöön vastamista koskevassa päätöksessä OKV/1030/1/2009, katso myös sivu 148.

Neuvontavelvollisuutta koskee myös ratkaisu OKV/211/1/2009, jossa apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen tulee jo rakennuslupaa myöntäessään kiinnittää rakentajan huomiota lentomelusta aiheutuviin vaatimuksiin. Kaupungin rakennusvalvontaviranomaiset olivat edellyttäneet ääneneristävyys selvityksen laatimista vasta rakennuslupan myöntämisen jälkeen aloituskokouksessa, jos kohde sijaitsi lentomelualueella.

Ratkaisussa OKV/979/1/2008 pohdittiin virkamiehen puolueettomuutta osana hyvää hallintoa. Kunnanjohtaja oli allekirjoittanut kantelijalle lähetetyt selvityspyynnöt, joissa oli kantelijalle osoitettuja kunnanjohtajaa koskeneita kysymyksiä, jotka liittyivät kantelijan kunnanhallitukselle osoittamiin oikaisuvaatimuksiin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi, että hyvän hallinnon perusteisiin liittyy läheisesti virkamiehen esteettömyys ja että menettely oli tältä osin ollut hyvän hallinnon vaatimusten vastaista.

Ratkaisu OKV/101/1/2010 koski tapausta, jossa opetustoimesta vastaavan sivistyslautakunnan alainen viranhaltija oli päättänyt olla myöntämättä oppilaan vanhempien hakemaa koulukuljetusta. Päätökseen liitetyn (virheellisen) valitusosoituksen vuoksi oppilaan vanhemmat hakivat päätökseen muutosta sivistyslautakunnalta. Lautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen muun muassa sillä perusteella, että huoltajilla ei ollut esittää sellaisia erityisperusteita, joiden mukaan haettu taksikuljetus olisi perusteltua. Lautakunnan hylättyä oikaisuvaatimuksen vanhemmat tekivät viranhaltijalle koulukuljetuksesta uuden hakemuksen, jonka liitteenä oli psykologin lausunto. Viranhaltija ei tehnyt asiassa uutta päätöstä vaan ohjasi vanhempia valittamaan lautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kielteiset hallintopäätökset eivät saavuta oikeusvoimaa. Uusi päätös voidaan tehdä myös muu-

toksenhakuaihana. Hallintolain hyvän hallinnon periaatteet turvaavat perustuslaissa säädettyä oikeutta asianmukaiseen käsittelyyn ja perustelun päätöksen saamiseen. Hallintolain 7 §:n mukainen palveluperiaate edellyttää viranomaiselta asiakaslähtöistä ja palvelukeskeistä toimintatapaa. Tämän voidaan katsoa edellyttävän asiakkaan mahdollisuutta saada hakemukseensa ratkaisu muutoinkin kuin muutoksenhaun kautta. Edellä mainituilla perusteilla viranhaltijan olisi tullut ottaa uuteen selvitykseen perustuva hakemus ratkaistavakseen eikä osoittaa hakijoita hakemaan aikaisempaan päätökseen muutosta. Katso myös sivu 195.

Hyvän hallinnon perusteita perustuslain 21 §:n näkökulmasta koskivat myös ratkaisut, joissa oli kyse asiakirjapyyntöön vastaamisesta (OKV/1108/1/2007, OKV/1729/1/2008 ja OKV/1030/1/2009), viranomaisen velvollisuudesta käyttää selkeää ja ymmärrettävää kieltä (OKV/577/1/2009 ja OKV/958/1/2009), viranomaisen velvollisuudesta vastata kirjeeseen (OKV/159/1/2008, OKV/219/1/2008, OKV/221/1/2008, OKV/1490/1/2008 ja OKV/1648/1/2008), virkamiehelle annettavaan huomautukseen liittyvistä menettelytavoista (OKV/385/1/2008) ja huolellisuudesta julkisen tehtävän hoidossa (OKV/737/1/2009).

OIKEUS OIKEUDENMUKAISEEN OIKEUDENKÄYNTIIN

Perustuslain 21 §:n takaama oikeusturva koskee sekä riita- että rikosasioiden oikeudenkäyntiä kuin hallintolainkäyttöäkin. Oikeudenkäynteihin liittyvät kysymykset ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevan käytännön valossa olleet eniten esillä. Suurin ongelma perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta on ollut oikeudenkäynnin pitkä kokonaiskesto, jonka on

katsottu loukanneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaista oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin katsotaan artiklassa pitävän sisällään, että oikeudenkäynti käydään kohtuullisessa ajassa.

Ratkaisussa OKV/1/31/2009 oli kyse oikeudenkäynnin kestosta viivästyksen syyn ollessa kuitenkin poikkeuksellinen. Oikeuskansleri katsoi, ettei käräjätuomarin menettely ollut täyttänyt käräjätuomarin työlle asetettavia huolellisuusvaatimuksia, kun tämä oli laiminlyönyt lähettää velkajärjestelyasiassa ilmoituksen velallisen prosessiosoitteeseen. Menettelyn johdosta velallinen oli menettänyt puhevaltansa asiassa, jolloin tämän perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa asianmukaisesti vaarantui. Menettely oli ristiriidassa sen perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluvan vaatimuksen kanssa, että asiat käsitellään kohtuullisessa ajassa ja ilman aiheetonta viivytystä. Suoritettuaan asiassa syyteharkinnan oikeuskansleri katsoi, että todennäköisiä syitä syytteen tueksi ei ollut, mutta hän saattoi käsityksensä menettelyn moitittavuudesta käräjätuomarin tietoon.

Ratkaisu OKV/5/31/2009 on myös esimerkki siitä, että asian käsittelyn viivästyminen voivat poikkeuksellisesti vaikuttaa myös muut kuin asioiden ruuhkautumisen kaltaiset rakenteelliset kysymykset. Oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimiin syytteen nostamiseksi käräjäoikeuden toimistosihteerillä ja laamannia vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Useiden käräjäoikeudessa vireillä olleiden rikosasioiden käsittelyn epäiltiin viivästyneen siitä syystä, että ne olivat toimistosihteerin laiminlyöntien vuoksi pitkiä aikoja ratkaisijatta. Kerrottu oli ristiriidassa myös sen perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluvan vaatimuksen kanssa, että asiat käsitellään koh-

tuullisessa ajassa ja ilman aiheetonta viivytystä. Katso myös sivu 122.

Oikeuskanslerinviraston toiminnassa ovat kertomusvuonna painottuneet oikeudenkäynnin kohtuullisen keston lisäksi muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen liittyvät seikat kuten oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitseman oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, oikeus tulla pidetyksi syyttömänä kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen ja oikeus lausua vastapuolen vaatimuksista kontradiktorisen periaatteen mukaisesti.

Ratkaisussa OKV/335/1/2010 oli kyse oikeudenkäyntivirheestä. Korkein oikeus oli tuominut kantelijan lahjusrikkomuksesta järjestämättä asiassa suullista oikeudenkäyntiä, vaikka asiaa ensimmäisenä oikeusasteena käsitellyt hovioikeus oli hylännyt vastaajaan kohdistetut syyteet. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa oli asiassa antamassaan tuomiossa todennut, että korkeimman oikeuden menettely asiassa oli rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta. Sen mukaan korkein oikeus ei ollut voinut ratkaista asiaa asianmukaisesti pitämättä suullista käsittelyä ja arvioimatta vastaajan henkilökohtaisesti antamaa kertomusta ottaessaan muun ohella kantaa vastaajan tahallisuuteen, jota koskevaa arviota vastaajaa henkilökohtaisesti kuulleen hovioikeuden tuomio ei sisältänyt. Kantelija pyysi oikeuskansleria selvittämään, oliko asian käsittelyssä korkeimmassa oikeudessa tapahtunut sellainen käsittelyvirhe, että oikeuskanslerin tulisi ryhtyä toimenpiteisiin tuomion purkamiseksi tuomiovirheen perusteella. Oikeuskansleri totesi, että hänellä ei ollut perusteita arvioida korkeimman oikeuden menettelyä toisin kuin ihmisoikeustuomioistuimissa. Asiassa oli tapahtunut oikeudenkäyntivirhe. Oikeudenkäyntivirhe oli luonteeltaan sellainen, että sen voitiin otaksua vaikuttaneen jutun lopputulokseen. Oikeuskansleri esitti korkeimmalle

oikeudelle, että se poistaisi asiassa antamansa tuomion, koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli todennut korkeimman oikeuden menettelleen asiaa käsitellessään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta vastaisesti ja oikeudenkäyntivirheen voitiin otaksua olennaisesti vaikuttaneen jutun lopputulokseen. Katso myös sivu 128.

Ratkaisussa OKV/1451/1/2008 oli kyse kärjätuomarin menettelystä, jonka katsottiin olleen syyttömyysolettaman vastainen. Kantelija oli kärjäoikeudessa tuomittu väärennysrikoksesta. Tuomion perusteluissa kärjätuomari oli muun ohella todennut otsikon ”Rangaistuksen määrääminen” alla, että ”näin siitä huolimatta, että asiassa ei syystä tai toisesta ole vaadittu A:lle rangaistusta väärennyksen ohella myös petoksen yrityksestä”. Syytteen teonkuvauksessa ei ollut kuvattu petosrikoksen tunnusmerkistötekoja eikä tuomiosta ilmennyt, että syyttäjä olisi esittänyt vaihtoehtoja syytettä tai että mahdollisesta syyllistymisestä petokseen tai sen yritykseen olisi oikeudenkäynnissä keskusteltu saati, että kantelijalla olisi ollut mahdollisuus tällaisista häneen kohdistuvista rikosepäilyistä lausua tai esittää vastanäyttöä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että syyttömyysolettaman merkitys aktualisoituu oikeudenkäyntivaiheessa juuri tuomion perusteluiden kirjaamisessa. Syyttömyysolettaman kumoaminen on joko – tai ratkaisu. Jos syyttömyysolettamaa ei ole kumottu, epäiltyä on pidettävä syyttömänä. Tuomion perustelut tulee muotoilla siten, ettei jää epäilyä syytetyn syyllistymisestä rikokseen laajemmin, kuin mistä syyttäjä on rangaistusta vaatinut ja mistä on tuomittu. Kantelussa tarkoitettu lause sisälsi epäilyn syytetyn syyllistymisestä muuhunkin rikokseen, kuin mistä hän on syytetty. Erityisesti maininta ”syystä taikka toisesta” oli epäselvä ja kysymyksiä herättävä. Olennaista oli myös, että asiaa ei muutoin päätöksessä selventävästi käsitelty. Eu-

roopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että jo tuomioistuimen päätöksen perustelut saattavat osoittaa, että tuomioistuin on pitänyt vastaajaa syyllisenä, vaikka rikosta ei muodollisesti hänen syykseen tuomiossa luettaisikaan. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällaisessa tilanteessa syyttömyysolettamaa loukataan, jos tuomioistuimen päätöksen perustelut osoittavat syytetyn syyllistyneen rikokseen eikä hän ole saanut tilaisuutta käyttää syytetyn oikeuksiaan.

Ratkaisussa OKV/312/1/2008 oli kyse kontradiktorisesta periaatteesta. Kantelija oli nostanut kanteen vakuutusyhtiötä vastaan. Käräjäoikeus oli hylännyt kanteen. Hovioikeus ei muuttanut tuomiota, mutta totesi perusteluissaan, että vakuutusyhtiön vaatimus saada korvausta oikeudenkäyntikuluistaan hovioikeudessa hylättiin arvonlisäveron osalta, koska vakuutusyhtiö ei ollut näyttänyt, ettei se ollut voinut vähentää veroa omassa verotuksessaan. Korkein oikeus muutti hovioikeuden tuomiota tältä osin. Korkein oikeus katsoi, ettei asiassa ollut perusteita hylätä vakuutusyhtiön oikeudenkäyntikuluvuolimusta arvonlisäveron osalta mainitusta syystä. Korkein oikeus totesi, ettei kantelija ollut riitauttanut vakuutusyhtiön oikeudenkäyntikuluvuolimusta arvonlisäveron osalta. Hovioikeus ei myöskään ollut kiinnittänyt asianosaisten huomiota seikkoihin, joilla olisi ollut merkitystä harkittaessa kantelijan velvollisuutta suorittaa vakuutusyhtiön oikeudenkäyntikuluista myös arvonlisäveroa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen korosti asian arvioinnissa kontradiktorista periaatetta. Mikäli hovioikeus olisi kiinnittänyt asianosaisten huomiota oikeudenkäyntikuluasiaan liittyneeseen arvonlisäverokysymykseen, olisi kontradiktorisen periaatteen toteutuminen ollut turvattu, eikä asia olisi tullut asianosaisille yllätyksenä. Hovioikeus siis menetteli virheellisesti, kun se ratkaisi kysymyksen ilman, että asianosaisilla oli ollut

tilaisuus siitä lausua. Menettely ei täyttänyt oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin perustuvia menettelyllisiä laatuvaatimuksia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi asiaa ratkaisseen hovioikeuden kokoonpanon tietoon käsityksensä virheellisestä menettelystä.

Ratkaisussa OKV/1531/1/2008 oli kyse oikeudenkäynnistä tiedottamisesta ja sen suhteesta syyttömyysolettamaan. Käräjäoikeus oli antanut oikeudenkäynnistä ennakkoon julkisen tiedotteen. Tiedotteessa oli ilmoitettu käsiteltävä asia (rikosnimike), käsittelyaikataulu ja asian laatu. Asian laadusta oli todettu, että ”syytteen mukaan perheen isä on toistuvasti pahoinpidellyt alaikäisiä lapsiaan ja kerran vaimoaan. Perheen isän väitetään syyllistyneen osin yksin ja osin yhdessä perheen äidin kanssa törkeään lastensa seksuaaliseen hyväksikäyttöön useiden vuosien ajan. Perheen isää syytetään myös sukupuoliyhteydessä lähisukulaisen kanssa sekä lapseensa kohdistuneesta raiskauksesta”. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tiedotteen laatimisella alkavasta rikosoikeudenkäynnistä edistettiin tuomioistuimen toiminnan avoimuutta. Tämänkaltaisen tiedotteen tulee kuitenkin olla korostetun neutraali. Huomioon tulee ottaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan säännökset oikeudenmukaisesti oikeudenkäynnistä, erityisesti vastaajan syyttömyysolettama ja osapuolten tasapuolisen kohtelun vaatimus. Kun tiedotteessa todettiin vain syytteen sisältö, siitä ilmeni vain syyttäjän näkemys asiasta. Ottaen huomioon tasapuolisuusvaatimus ja vastaajan syyttömyysolettama tiedotteesta olisi tullut käydä ilmi myös vastaajan näkemys asiaan eli mahdollinen syytteen kiistäminen ja sen perusteet. Näin ollen tiedote oli vastaajan vahingoksi puutteellinen ja epätasapuolinen. Apulaisoikeuskansleri saattoi tiedotteen laatineen kärjätuomarin tietoon oikeudenkäynnistä ennakkoon annetun tiedotteen sisällöstä esittämänsä näkemykset.

Oikeuskansleri antoi kertomusvuonna päätöksensä poliisi- ja syyttäjäviranomaisten menettelystä niin sanotussa huumepoliisiasiaassa. Oikeuskansleri tutki yhteensä yhdeksän kantelun perusteella poliisi- ja syyttäjäviranomaisten menettelyä esitutkinnassa sekä poliisiviranomaisten esitutkinnan aloittamista edeltänyttä menettelyä. Oikeuskansleri arvioi päätöksessään poliisi- ja syyttäjäviranomaisten menettelyä myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Esimerkiksi poliisiviranomaisten menettelyn arvioinnissa korostui sisäasiainministeriön poliisiosaston asiassa suorittaman selvitystyön ja poliisimiehen tekemäsi epäillyn rikoksen esitutkinnan aloittamisen välinen rajanveto ja siihen liittyvänä kysymyksenä muun ohella itsekriminointisuoja osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Oikeuskanslerin mukaan asiassa ei voitu osoittaa poliisiosaston menetelleen lainvastaisesti. Oikeuskansleri kuitenkin totesi, että kantelijoiden esittämä arvostelu poliisiosaston menettelystä kohdistui monilta osin toiminnan rakenteisiin, ja arvostelu oli osin perusteltua. Päätöksessään mainituin perustein tilannetta ei oikeuskanslerin mukaan voida pitää sen paremmin laillisuusvalvontaa suorittavan viranomaisen kuin laillisuusvalvonnan kohteen oikeusturvan kannalta tyydyttävänä (OKV/186/1/2008). Katso myös sivut 136 ja 153.

YHDENVERTAISUUS

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuus on perusoikeuksien lähtökohta. Siihen vedotaan kanteluissa suhteellisen usein, mutta toisaalta se tulee ehkä kante-

lujen kautta esiin painoarvoaan vähemmän. On luultavaa, etteivät kaikki oikeuttaan yhdenvertaiseen kohteluun loukatut, kuten maahanmuuttajat, esimerkiksi kielivaikeuksien vuoksi tai tiedon puutteen vuoksi, kantele asiasta oikeuskanslerille tai muulle valvovalle taholle.

Vuonna 2009 oikeuskansleri otti omana aloitteena tutkittavakseen peruskoulujen oppilashuollon puutteelliseen toteutumiseen liittyvät ongelmat (OKV/1/50/2009). Koulujen työrauha- ja turvallisuustilanteesta tehdyistä tutkimuksista kävi ilmi peruskouluissa useita ongelmia alkaen valtakunnalliset suositukset alittavasta oppilashuollon henkilöstöstä kouluympäristön fyysisiin puutteisiin. Erot eri kuntien ja koulujen välillä olivat suuria, mitä oikeuskansleri piti ongelmallisena yhdenvertaisuuden kannalta. Oikeuskansleri pyysi opetusministeriöltä asiasta valtakunnallista selvitystä. Selvityksen perusteella oikeuskansleri pyysi opetusministeriötä vuoden 2010 loppuun mennessä esittämään näkemyksensä siitä, millaista kehitystä oppilashuollossa ja sen tasa-arvoisessa toteutumisessa on kuluvana vuonna tapahtunut ja onko oppilashuollon riittävydessä ja yhdenvertaisessa toteutumisessa ollut edelleen opetusministeriön ja Opetushallituksen lausunnoissa esiin tulleita puutteellisuuksia. Samalla oikeuskansleri pyysi opetusministeriötä kertomaan niistä konkreettisista toimista, joihin se oppilashuollon tilasta tekemänsä arvion perusteella on katsonut aiheelliseksi ryhtyä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön 15.12.2010 antaman lausunnon perusteella oikeuskansleri pyysi sitä antamaan vuoden 2011 elokuuhun mennessä konkreettisen ja perustellun arvionsa siitä, voidaanko kuntien oppilashuoltoon suunnitella voimavaroilla ja laatusuosituksiin perustuvalla ohjauksella saavuttaa perusopetuslain edellyttämä riittävä ja valtakunnallisesti yhdenvertainen oppilashuolto.

Katso oikeuskanslerin puheenvuoro sivu 12.

Apulaisoikeuskansleri otti ratkaisusaan kahteen kanteluun (OKV/1333/1/2007 ja OKV/181/1/2008) kantaa kunnalliseen virka- ja työehtosopimukseen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tehy ry ja Kunnallinen työmarkkinalaitos hyväksyivät työministeriön asettaman sovittelulautakunnan sovintoesityksen Tehyyn kuuluvien palvelussuhteen ehdoista ja Tehyn aseman järjestämisestä. Apulaisoikeuskansleri arvioi sopimusta siltä osin kuin siinä olevan määräyksen mukaan sitä sovelletaan vain Tehyn jäseniin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että Tehy-sopimusta solmittaessa työmarkkinalaitosta sitoivat sekä perustuslain että yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellot. Sopimusta solmittaessa sen sitovuuspiiri rajoitettiin Tehyn jäseniin. Tällainen rajoittaminen ei aina loukkaa syrjintäkieltoja. Tämän sopimuksen mukaisesta sitovuuspiirin rajoittamisesta kuitenkin seurasi, että työnantaja saattoi sopimuksen soveltamisalalla sopia samaa sopimuksessa tarkoitettua työtä suorittavien palvelu-/työsuhteen ehdot erilaisiksi sen mukaan, oliko työtä suorittava Tehyn jäsen tai ei.

Työmarkkinalaitos oli esittänyt selvityksensä, kuinka samaa työtä tekevien palkkaerot olivat syntyneet. Apulaisoikeuskansleri totesi, että selvityksessä esiin tuotu riitti synnyttämään yhdenvertaisuuslain 17 §:n mukaisen syrjintäolettan. Apulaisoikeuskansleri piti sopimusta yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon vastaisena siitä huolimatta, että sopimuksen sitovuuspiirin rajoittaminen sinänsä oli ollut mahdollista. Hän katsoi myös, että mahdollisuus vaatia tuomioistuimessa oikeuksiaan ei vapauttanut työmarkkinalaitosta Tehy-sopimusta solmittaessa noudattamasta perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoja. Apulaisoikeuskansleri saattoi tämän käsityksensä työmarkkinalaitoksen tietoon ja saattoi sekä valtiovarainministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön harkittavaksi, oliko

kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen ulkopuolella olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien katsottava toteutuneen riittävässä määrin.

Ratkaisussa OKV/424/1/2008 tuli niin ikään arvioitavaksi kunnallisen työ- ja virkaehtosopimuksen suhde yhdenvertaisuuteen. Asiassa kävi ilmi, että sopimuksen mukaan lähisukulaisuussuhteessa olevalle maatalouslomittajalle maksettiin samasta työstä vähemmän palkkaa kuin ei-lähisukulaisuussuhteessa olevalle. Asiaa esitetty selvitys synnytti yhdenvertaisuuslain 17 §:n mukaisen syrjintäolettan eikä asiassa tullut esiin seikkoja, jotka olisivat muodostaneet yhdenvertaisuuslain 7 §:n tarkoittaman epäsuotuisan kohtelun oikeuttamisperusteen. Kunta oli ollut velvollinen noudattamaan voimassa ollutta kunnallista virka- ja työehtosopimusta. Näin menetellessään kunta kuitenkin oli menetellyt paitsi työsopimuslain myös perustuslain ja yhdenvertaisuuslain vastaisesti. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä menettelyn perustuslain, yhdenvertaisuuslain ja työsopimuslain vastaisuudesta kunnan tietoon ja lähetti päätöksen tiedoksi myös Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle. Apulaisoikeuskansleri pyysi työmarkkinalaitosta niin ikään ilmoittamaan asian aiheuttamista mahdollisista toimenpiteistä. Katso myös sivu 192.

Ratkaisussa OKV/1027/1/2008 apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi Veronkantokeskuksessa tapahtuneen virkanimitysmenettelyn asianmukaisuutta myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Hän arvioi, että virantäyttöön liittynyt nimitysmuistio oli ollut puutteellinen. Tästä syystä virantäyttömenettely ei täyttänyt perustuslaissa turvatun hyvän hallinnon vaatimuksia, kun asianosaiset eivät voineet luotettavasti todeta nimitysharkinnan asianmukaisuutta. Perustuslain 125 §:n 2 momentista ja yhdenvertaisuuslaista puolestaan seuraa, että hakijoiden ansioita

on voitava vertailla keskenään siten, että nimitysperusteet toimivat vertailuperusteina. Vastaavasti oikeuskanslerin perustuslain 108 §:stä ilmenevä viranomaisiin kohdistama laillisuusvalvonta edellyttää, että nimitysharkintaa on voitava jälkikäteen arvioida myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi vastaisen varalle Veronkantokeskuksen tietoon sen nimitysmuistiossa olleet puutteellisuudet. Katso myös sivu 160. Nimitysmuistion laatuvaatimuksista hyvän hallinnon kannalta oli kysymys ratkaisussa OKV/238/1/2009. Katso myös sivu 176.

Ratkaisussa OKV/1211/1/2008 oli kyse siitä, että yhdenvertaisuuden toteutuminen voi edellyttää myös riittävän luotettavaa tilastointia. Asiassa ilmeni, että erään kunnan avopäihdepalveluissa oli henkilökuntaa vajaa puolet päihdehuollon laatusuosituksen mukaisesta määrästä. Samoin asiassa ilmeni, että kunnan seurantajärjestelmällä voitiin seurata vain keskimääräisiä jonotusaikoja hoitoon pääsemiseksi, mutta ei jonotusaikoja muutoin. Apulaisoikeuskansleri totesi hoitotakuun toteutumisen edellyttävän, että jokainen päihdehuoltopalveluja tarvitseva saa niitä laissa säädettyssä ajassa. Hoitotakuun toteutumista ei voida luotettavasti seurata ilman riittävän yksityiskohtaista seurantajärjestelmää. Apulaisoikeuskansleri totesi, että jonotusaikojen puutteellinen seuranta ja mahdollinen aliresursointi voivat vaarantaa myös kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun päihdehuoltopalvelujen saamisessa. Katso myös sivu 202.

Ratkaisussa OKV/684/1/2008 apulaisoikeuskansleri arvioi yhdenvertaisuuden kannalta tilanetta, jossa kunta peri venepaikoista ulkopaikkakuntalaisilta kaksinkertaisen maksun verrattuna kuntalaisilta perittävään maksuun. Ratkaisussa punnittiin yhdenvertaisuutta suhteessa kunnalliseen itsehallintoon. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kunnan täytyy ottaa kunnallista itsehallintoa

toteuttaessaan huomioon kunnallisen päätöksen teon rajoitukset, jotka johtuvat erityisesti julkiselle vallalle perustuslaissa asetetuista velvoitteista sekä hyvän hallinnon viranomaistoiminnalle asettamista edellytyksistä. Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hän arvioi, että erisuurukselle venepaikkamaksulle oli olemassa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ja viime kädessä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnan asukkaiden itsehallintoon palautuva hyväksyttävä syy. Hän kuitenkin huomautti, että maksujen tulee olla kohtuullisia ja että maksujen välisiä eroja ei saa määrätä kohtuuttoman suuriksi. Tästä syystä kunnan taksaa koskevasta päätöksestä tulisi jatkossa käydä ilmi toisaalta perustelu sille, miksi kunnan jäsenet asetetaan keskenään eriarvoiseen asemaan venepaikkamaksuista päätettäessä, ja toisaalta se, mihin maksujen ero perustuu.

OIKEUS OMAAN KIELEEN JA KULTTUURIIN

Perustuslain 17 §:n perusteella Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Lainkohdan mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Kantelujen perusteella voi todeta, ettei kielellisten oikeuksien toteutumiseen liity suuria ongelmia. Ratkaisussa OKV/940/1/2008 apulaisoikeuskansleri otti kuitenkin kantelun perusteella kantaa kielellisiin oikeuksiin. Kaksi poliisimiestä oli pysäyttänyt kantelijan liikennevalvonnan yhteydessä. Poliisimiehet olivat toimineet poliisilaitoksella, jonka toimialue oli täysin suomen-

kielinen. Kantelijaa oli kuulusteltu suomeksi ja rangaistusmääräys oli kirjoitettu samalla kielellä. Kantelija katsoi kantelussaan, että hänellä olisi ruotsinkielisenä tullut olla oikeus puhua ruotsia poliisimiesten kanssa. Niin perustus-, kieli- kuin esitutkintalaki sisältää kantelijan kielellisiä oikeuksia koskevia määräyksiä. Muun muassa kielilaissa korostuu viranomaisten velvollisuus viran puolesta huolehtia yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Epäillyn oli ilman painostusta voitava valita oma kieli, ruotsi tai suomi, jota hän esitutkinnassa halusi käyttää. Oli siis selvää, että kantelijalla oli tapauksessa ollut oikeus käyttää omaa kieltään (ruotsia) rangaistusmääräysmenettelyssä, mikäli olisi näin halunnut. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisimiehen huomiota siihen, että asiakkaalla on niin perustuslain, kielilain kuin esitutkintalain säännösten nojalla halutessaan oikeus käyttää ruotsin kieltä asioidessaan poliisin kanssa.

Ratkaisussa OKV/305/1/2008 oli kyse kaksikielisen kunnan katukylteistä ja muista opaskylteistä. Kunnassa oli kaksikielisiä katukylttejä ja tienviittoja vain osassa kuntaa. Ainakin osa julkisten rakennusten opasteista oli niin ikään yksikielisiä. Apulaisoikeuskansleri antoi kunnalle huomautuksen kielilain säännösten noudattamatta jättämisestä. Apulaisoikeuskansleri katsoi kielilain vastaiseksi myös sellaisen käytännön, jossa julkisen rakennuksen opasteet toteutetaan kahdella kielellä silloin kun rakennuksessa annetaan palveluja kaksikielisesti, mutta yhdellä kielellä silloin, kun rakennuksessa palveillaan yksikielisesti (koulut, päiväkodit).

Perustuslain 17 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vam-

maisuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Näiden vähemmistöjen oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin koskevia kanteluja ei oikeuskanslerin virastoon kertomusvuonna saapunut.

OIKEUS ELÄMÄÄN SEKÄ HENKILÖKOHTAISEEN VAPAUTEEN JA KOSKEMATTOMUUTEEN

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Lainkohdan 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen perusoikeutena liittyvät ratkaisut koskevat usein poliisin menettelyä. Ratkaisussa OKV/1597/1/2008 arvioidussa tapauksessa kantelija oli pysäytetty poliisin liikennevalvonnan yhteydessä ylinopeuden vuoksi. Hänet oli aiemmin etsintäkuulutettu rangaistusvaatimuksen tiedoksiantoa varten, minkä vuoksi hänet vietiin poliisiasemalle, jossa mainittu aiempi rangaistusvaatimus annettiin hänelle tiedoksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että etsintäkuulutusta annettaessa on arvioitava sitä, ettei pyydetty toimenpide johda ristiriitaan suhteellisuusperiaatteen tai vähimmän haitan periaatteen kanssa. Erityisesti tuossa punninnassa tulisi huomioida, että etsintäkuulutus lähtökohtaisesti merkitsee puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että perusoikeuksien

kannalta olisi ollut perustellumpaa, jos kante-
lijaa olisi yritetty tavoittaa ennen etsintäkuulu-
tuksen kirjaamista. Hän kiinnitti vanhemman
konstaapelin huomiota rangaistusmääräysme-
nettelystä annetun lain 6 §:n sekä suhteelli-
suusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen
noudattamiseen rangaistusvaatimuksen tiedok-
siannossa.

Oikeudesta henkilökohtaiseen koskemat-
tomuuteen oli kyse myös lastensuojelulaitosta
koskevassa ratkaisussa OKV/1227/1/2009. Las-
tensuojelulaitoksen sääntöjen mukaan alaikäi-
sen tupakointiepäilystä oli seuraamuksena, että
lapsen oli määräaikaaisesti sallittu opetukseen
osallistumisen lisäksi oleskella vain omassa huo-
neeseen tai soluasunnossa. Lisäksi lapsen sovit-
tu viikonloppuloma oli peruuntunut. Tupakka-
tuotteiden käytön havaitsemiseksi laitoksessa
oli käytössä häkämittari. Apulaisoikeuskansleri
korosti päätöksessään, että lapsen liikkumisva-
pautta voidaan rajoittaa vain lastensuojelulaissa
säädettyin edellytyksin. Niin ikään hän painotti,
että häkämittarin avulla otettu puhallusnäyte on
henkilönkatsastus. Henkilönkatsastus merkitsee
henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttu-
mista. Sitä ei näin ollen voida suorittaa muutoin
kuin lastensuojelulaissa säädettyjen edellytysten
täyttyessä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että las-
tensuojelulaitoksen käytäntö oli lastensuojelulain
vastainen. Se ei myöskään riittävästi turvannut
lasten oikeutta liikkumisvapauteen ja henkilö-
kohtaiseen koskemattomuuteen. Päätöksessä
kiinnitettiin lastensuojelulaitoksen huomiota las-
tensuojelulain huolelliseen noudattamiseen.

Ratkaisussa OKV/80/1/2008 oli kyse turval-
lisuustarkastuksen ja sylkitestin suorittamisesta.
Poliisimies oli suorittanut henkilölle turvallisuus-
tarkastuksen ennen poliisiautossa tehtyä sylki-
testiä huumausaineen nauttimisen toteamiseksi.
Poliisilain mukaan poliisimiehellä on oikeus
muun muassa kiinni ottamisen yhteydessä tar-

kastaa henkilö ja tämän mukana olevat tavarat.
Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että
sylkitestä suoritettaessa testattavan henkilön va-
pautta rajoitetaan kiinniottamiseen verrattavalla
tavalla. Turvallisuustarkastuksen suorittamisella
puututtiin kuitenkin perusoikeutena turvattuun
henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perus-
oikeuteen ei voida puuttua ilman laissa säädet-
tyä perustetta. Perusoikeuksia rajoittavaa sään-
nöstä on tulkittava perusoikeusmyönteisesti eikä
poliisilain sanamuotoa tullut tulkita perusoikeu-
den rajoitusta laajentavasti. Apulaisoikeuskansle-
ri katsoi, ettei turvallisuustarkastukselle näin ol-
len ollut laissa säädettyä perustetta.

Erityistä huomiota henkilökohtaiseen kos-
kemattomuuteen oikeuskansleri kiinnitti antaes-
saan lausunnon sosiaali- ja terveysministeriös-
sä valmistellusta ehdotuksesta biopankkilaiksi.
Lain tavoitteena on ihmisperäisten näytteiden
tutkimuskäytön edistäminen ja tutkimustoimin-
nan tehostaminen. Lisäksi ehdotettiin perustet-
tavaksi valtakunnallinen biopankkirekisteri. Oi-
keuskansleri piti tärkeänä näytteen luovuttajan
henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksi-
tyiselämän suojan turvaamista. Perusoikeuskyt-
kentöjen vuoksi oikeuskansleri esitti ministeriön
harkittavaksi, tuleeko lakiehdotuksen peruste-
luihin lisätä maininta perustuslakivaliokunnan
lausunnon hankkimisesta (OKV/12/20/2010).
Katso myös sivu 176.

YKSITYISELÄMÄN SUOJA

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityis-
elämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lain-
kohdan 2 momentin nojalla kirjeen, puhelun
ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on
loukkaamaton.

Ratkaisussa OKV/1729/1/2008 hoitaja oli
avannut hoitokodin asukkaalle osoitetun kir-

jeen ilman lakiin perustuvaa oikeutta. Asiassa ei ollut selvitystä siitä, että tarvittava lupa olisi saatu henkilöltä itseltään tai tämän omaisilta. Yleinen edunvalvoja ei voi antaa pätevää lupaa muun kuin tehtäväänsä liittyvän postin avaamiseen. Hoitokoti oli siten menetellyt asiassa virheellisesti. Hoitokoti tai sen lainmukaisesta toiminnasta vastaava kaupunki ei ollut laatinut hoitokodin henkilökunnalle asianmukaisia ohjeita asiakkaiden postin avaamisesta. Tästä syystä apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota kirjesalaisuuteen ja kaupungin velvollisuuteen riittävästi valvoa kaupunkiin sopimussuhteessa toimivan sosiaalihuollon asianmukaista menettelyä.

Ratkaisussa OKV/120/1/2009 apulaisoikeuskansleri katsoi, että yksityiselämän suojaa perusoikeutena oli rikottu. Kantelijoiden omistamalla kiinteistöllä oli suoritettu kotietsintä. Kotietsinnän kohteena olleen kiinteistön omistajille ei annettu tilaisuutta olla etsinnässä saapuvilla eikä kotietsinnästä myöskään jälkikäteen ilmoitettu omistajille. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kyse on viime kädessä perusoikeutena turvatun yksityiselämän ja kotirauhan suojasta. Tästä syystä oikeus läsnäoloon kotietsinnässä on mahdollista evätä vain silloin kun se konkreettisesti viivytäisi toimitusta ja/tai vaarantaisi sen tarkoituksen toteutumisen. Tapauksessa kotietsinnän suorittaja ei ollut yrittänyt tavoittaa kiinteistön omistajia. Poliisin menettelyn moitittavuutta arvioidessaan apulaisoikeuskansleri otti kuitenkin huomioon sen, että kysymyksessä oli ollut kesäasunnon lukitsemattomassa autokatoksessa tehty kotietsintä. Silloin yksilön oikeusturvaan oli puututtu vähäisemmin kuin esimerkiksi yksityisasunnossa suoritettun kotietsinnän yhteydessä.

SANANVAPAAUS JA JULKISUUS

Perustuslain 12 §:n 1 momentin perusteella jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Lainkohdan 2 momentin perusteella julkisuuteen perusoikeutena kuuluu, että viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Ratkaisussa OKV/166/1/2008 punnittiin sananvapauden suhdetta muihin perusoikeuksiin. Apulaisoikeuskansleri saattoi vastaisen varalle kunnan tietoon, että kunnan koulun järjestyssääntöjen määräys valokuvaamisen, videoinnin ja nauhoittamisen kieltämisestä koulun alueella oli perustuslain 12 §:n 1 momentin vastainen. Määräys oli osa koulun järjestyssääntöä, joka oli annettu perusopetuslain 29 §:n nojalla. Pykälän säännökset järjestyssääntöjen tarkoituksesta ja niillä määrättävissä olevista asioista eivät kuitenkaan olleet sellaisia riittävän täsmällisiä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täytäviä säännöksiä, joiden nojalla sananvapautta rajoittava määräys voitiin antaa. Määräyksestä ei myöskään ilmennyt, miltä osin se oli välttämätön muiden perusoikeuksien turvaamiseksi ja mitkä olivat ne sananvapauden rajoitukset, jotka tästä aiheutuivat. Muiden perusoikeuksien turvaaminen, esimerkiksi oppilaiden sivistyksellisten oikeuksien turvaaminen tai heidän yksityisyytensä suojaaminen voi olla sananvapauteen puuttumiselle hyväksyttävä peruste. Se tulee silloinkin to-

teuttaa perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatimusten mukaisesti. Erityisesti tässä tapauksessa huomio kiinnittyi rajoitusten tarkkarajaisuuteen, täsmällisyyteen ja välttämättömyyteen sekä niiden oikeaan suhteeseen perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoitusten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.

Ratkaisussa OKV/257/1/2009 apulaisoikeuskansleri katsoi, että perustuslaissa perusoikeutena turvattu laaja tiedonsaantioikeus viranomaisen asiakirjoista sekä julkisuuslain 17 §:ssä asetettu velvoite tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa edellyttävät, että yksilöillä ja yhteisöillä on mahdollisuus saada riittävästi tietoa julkisten tehtävien hoitamisesta ja julkista valtaa käyttävien organien toiminnasta. Kun kuntayhtymän työryhmän pöytäkirja oli tullut julkiseksi vasta noin puolen vuoden kuluttua kokouksesta, apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuntayhtymän huomioon siihen, ettei julkisuuslain 17 §:n velvoite tullut laissa tarkoitettulla tavalla otetuksi huomioon asian käsittelyssä.

Ratkaisussa OKV/603/1/2008 apulaisoikeuskansleri punnitsi sananvapauteen kuuluvaa oikeutta kuvaamiseen ja äänittämiseen. Esitutkinnaassa kuulusteltu kanteli siitä, että häntä oli kielletty kuvaamasta ja nauhoittamasta kuulustelua. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijalla oli sinänsä ollut perustuslain 12 §:ssä ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn ihmisoikeusoppimuksen 10 artiklassa taattu sananvapauteen perustuva oikeus kuulustelun kuvaamiseen ja äänittämiseen. Tätä oikeutta, joka ei ainakaan tässä tapauksessa kuulunut sananvapauden ydinalueeseen, voitiin kuitenkin rajoittaa lailla, kun se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen turvallisuuden vuoksi ja rikollisuuden estämiseksi. Esitutkinnaassa tapahtuva asian käsittely, mukaan lukien epäillyn kuulustelu, ei

ollut julkista yleisölle. Niin ikään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan esitutkinta-aineisto, mukaan lukien kuulusteluaineisto, on esitutkinnaassa vireillä ollessa lähtökohtaisesti salaista. Julkisuuslain nojalla aineisto voidaan pitää poliisin harkinnan mukaan salassa tutkinna lopettamiseen saakka myös epäillyltä itseltään. Näin ollen epäilty ei voinut ilman kuulustelijan lupaa tallentaa kuulustelua. Katso myös sivu 155.

OIKEUS RIITTÄVIIN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIHIN

Perustuslain 19 §:ssä taataan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lainkohdan 3 momentin mukaan julkisen vallan on myös turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Niin ikään lainkohdan 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Tämän oikeuden sisältöä jouduttiin pohdittamaan, kun Espoossa tapahtui maaliskuussa 2008 kaupungin omistaman niin sanotun rintamamiestalon tulipalo. Tulipalossa menehtyi viisi ihmistä. Talo oli tarkoitettu päihdeongelmaisten tukiasunnoksi. Oikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavakseen tukiasunnon paloturvallisuuden (OKV/8/50/2008). Oikeuskansleri totesi, että vaikka laissa ei aseteta nimenomaisia laatuvaatimuksia asumisen tasolle, on edistettävä oikeutta asuntoon kiinnitettävä erityistä huomiota asumisen terveellisuuteen. Kaupungin olisi tullut talon omistajana ja tukiasumisen järjestäjänä huolehtia pelastussuunnitelman ja turvallisuusselvityksen laatimisesta. Asukkaiden

turvallisuudesta huolehtimisen kannalta ei ollut asianmukaista, että kaupunki oli jättänyt palovaroittimien hankkimisen ja huoltamisen vuokralaisten vastuulle. Katso myös sivu 201.

OIKEUS TERVEELLISEEN YMPÄRISTÖÖN

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ratkaisussa OKV/899/1/2008 apulaisoikeuskansleri arvioi oikeutta terveelli-

seen ympäristöön ja mahdollisuuteen vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon tapauksessa, joka koski moottoritien meluntorjunnan puutteellisuutta. Apulaisoikeuskansleri arvioi, etteivät maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt kaavoitusta koskevat velvoitteet olleet toteutuneet laissa edellytetyllä tavalla. Myöskään hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen ei ollut toteutunut. Apulaisoikeuskansleri painotti, että hyvään hallintoon kuuluu myös se, että viranomaiset toimivat yhteistyössä velvoitteiden ja tavoitteiden toteuttamiseksi ja saattoi käsityksensä tästä kunnan ja Tiehallinnon tietoon. Katso myös sivut 172 ja 205.



5

**LAAJEMPIA
LAILLISUUSVALVONNAN
KANNANOTTOJA**

71

YLEISTÄ

Tähän lukuun on koottu eräitä oikeuskanslerin toimintaa kuvaavia kannanottoja laajemmin. Tekstit on valittu periaatteellisen merkityksensä tai ajankohtaisuutensa vuoksi.

Vuoden 2010 aikana oikeuskansleria työllistivät erilaiset esteellisyteen liittyvät kysymykset. Huhtikuussa oikeuskansleri laati valtioneuvoston jäsenen esteellisyyttä ydinvoimalaitosten lupahakemusten käsittelyssä koskeneen muiston silloiselle valtiosihteerille Risto Volaselle. Muistio on otettu kertomukseen kuvaamaan paitsi itse substanssikysymystä myös sitä, millä tavalla oikeuskanslerinvirastossa tyypillisesti vastataan oikeudellista pohdintaa edellyttäviin perustuslain 108 §:n 2 momentin tarkoittamiin lausuntopyyntöihin.

Syyskuussa oikeuskansleri teki eduskunnan perustuslakivaliokunnalle ilmoituksen entisen pääministeri Matti Vanhasen virkatoimien tutkimiseksi. Oikeuskansleri totesi Vanhasen olleen esteellinen osallistumaan valtioneuvoston yleisistuntoihin, joissa päätettiin Raha-automaattiyhdistyksen avustusten myöntämisestä Nuorisosäätiölle. Oikeuskanslerin mukaan asiaa tuli arvioida myös rikosoikeudellisesti. Lainsäädännön mukaan oikeuskanslerilla ei ole mahdollisuutta käynnistää valtioneuvoston jäsenen menettelyä koskevaa esitutkintaa. Esitutinnan käynnistäminen on vain perustuslakivaliokunnan harkinnassa. 12.10.2010 pitämässään kokouksessa perustuslakivaliokunta pyysi val-

takunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutinnan toimittamiseksi entisen pääministeri Matti Vanhasen virkatoimien lainmukaisuuden selvittämiseksi.

Oikeuskansleri piti kesäkuussa tekemässään päätöksessä työ- ja elinkeinoministeriön osastopäällikköä esteellisenä ydinvoimalupapäätöstä koskevan asian valmistelussa. Osastopäällikön aikaisempi jäsenyys Outokumpu Oyj:n hallituksessa ja hänen asemansa ydinvoimalaitosten rakentamista koskevien periaatepäätösten valmistelusta vastaavan ministeriön energiaosaston päällikkönä muodosti asetelman, joka oli hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan tarkoittamalla tavalla vaarantanut luottamuksen viranomaistoiminnan puolueettomuuteen.

Apulaisoikeuskansleri totesi maaliskuussa antamassaan päätöksessä, että valtiovarainministeriö on rikkonut hyvän hallinnon periaatteita tuontiautojen verotuksen toimeenpanossa. Ministeriö ei ole omasta aloitteestaan tehnyt tuontiautojen verotusta koskevia säädösmuutoksia. Muutoksia on tehty vasta sen jälkeen, kun EY-tuomioistuin ja Suomen omat tuomioistuimet ovat antaneet ratkaisuja yksityishenkilöiden tekemiin autoverovalituksiin. Apulaisoikeuskanslerin mukaan hyvin valmistellut ja riittävän ajoissa toteutetut EU-oikeuden edellyttämät säädösmuutokset kotimaisessa autoverotuslainsäädännössä olisivat vähentäneet syntyneitä oikeudellista epävarmuutta ja muutoksenhakujen suurta määrää.

VALTIONEUVOSTON JÄSENEEN ESTEELLISYYDESTÄ YDINVOIMALAITOSTEN LUPAHAKEMUSTEN KÄSITTELYSSÄ

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan muistio
1.4.2010, dnro OKV/16/20/2010

Kysymyksenasettelu

Valtiosihteeri Risto Volanen lähetti oikeuskanslerille seuraavan 26.3.2010 päivätyn kirjoituksen:

”Teille on toimitettu materiaalia Suomen Keskusta r.p:n toiminnan rahoituksesta. Tiedustelen, mitä merkitystä sen sisältämällä informaatiolla on valtioneuvoston jäsenen esteellisyydelle ydinvoimalaitosten lupahakemusten valmistelevassa tai päättävässä käsittelyssä valtioneuvostossa, jos valtioneuvoston jäsen on Suomen Keskusta r.p:n puoluehallituksen jäsen.”

Valtiosihteeri Volanen oli aiemmin toimittanut tietoja keskustapuolueen varsinaisen toiminnan ja vaalitoiminnan tuotoista vuonna 2009. Tiedustelun ohessa hän lisäksi lähetti tietoja vuonna 2009 järjestetyistä neljästä seminaarista (kuten seminaariohjelmat ja hinnat sekä osallistujamäärät).

Asiakirjoista ilmenee, että Fennovoima Oy ja Teollisuuden Voima Oyj olivat vuonna 2009 osallistuneet Keskustapuolueen varsinaisen toiminnan ja vaalitoiminnan rahoittamiseen, edellinen 4 880 eurolla ostamalla mainostilaa Verkkopila-nimisestä julkaisusta ja lippuja seminaaritalaisuuksiin sekä jälkimmäinen 2 930 eurolla samoin ostamalla mainostilaa verkkojulkaisusta ja seminaarilippuja

Oikeuskanslerin arvioinnin lähtökohta

Perustuslain 108 §:n 2 mom. mukaan oikeuskanslerin on pyydettyä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Tämän säännöksen mukaisesti teen seuraavassa selkoa kysymyksen tarkoittamaa asiaa koskevasta juriidikasta, mutta kiinnitän huomiota siihen, että päätöksentekijä arvioi ja ratkaisee itse ja omalla vastuullaan kysymyksen esteellisyydestään.

Koska ydinvoimalaitosten lupa-asia tiettävästi lähitulevaisuudessa tulee käsiteltäväksi valtioneuvoston yleisistunnossa periaatepäätöksenä, tarkastelen lisäksi käytettäväkseni toimitetun aineiston valossa ennakkollisesti sitä, olisiko oikeuskanslerilla aihetta esteellisyysperusteella puuttua asiaan yleisistunnossa.

Esteellisyysäännökset ja niiden tarkoitus

Hallintomenettelyä koskevilla esteellisyysäännöksillä pyritään turvaamaan hallintoasian valmistelun ja ratkaisun puolueettomuus. Virkamiesten esteellisyyttä koskevilla säännöksillä on kahtalainen merkitys: Toisaalta niillä vähennetään henkilön myötävaikutusmahdollisuuksia asian käsittelyyn sellaisissa tapauksissa, joissa epäasialliset henkilökohtaiset sivuvaikutukset saattaisivat ohjata hänen toimintaansa. Toisaalta säännöksillä pyritään lisäämään yleisön luottamusta hallintotoiminnan puolueettomuutta ja tasapuolisuutta

VALTIONEUVOSTON JÄSENEEN ESTEELLISYYDESTÄ
YDINVOIMALAITOSTEN LUPAHAKEMUSTEN KÄSITTELYSSÄ

kohtaan, johon kuuluu se, että hallintoasian valmisteluun ja ratkaisuun vaikuttavat vain hyväksyttävät asialliset perusteet.

Julkisen hallinnon yleistä luottamusta ja tasapuolisuutta koskeva vaatimus on entistä korostuneempi. Hallinnon perustarkoituksen saavuttamisen kannalta on olennaista, että kansalaiset voivat luottaa hallintotoiminnan puolueettomuuteen ja asiallisuuteen. Tämän johdosta ei riitä, että virkamies omasta mielestään toimii puolueettomasti. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädettyissä hyvän hallinnon takeissa on kysymys siitä, että hallintoasioiden valmisteluun ja ratkaisuun osallistuvat virkamiehet myös yleisön silmin nähtynä menettelevät siten, ettei julkisen hallinnon puolueettomuutta ja tasapuolisuutta ole aihetta epäillä.

Hallintolain (434/2003) soveltamisalaa koskevan 2 §:n 1 momentin mukaan lailla säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä. Lainkohdassa mainitun menettelyyn liittyvän hallintoasian käsitteen katsottiin vastaavan lähtökohdistaan sen vakiintunutta merkityssisältöä. Hallintoasioita olisivat siten kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Viranomaisen ratkaisu voi olla nimenomainen hallintopäätös, mutta myös esimerkiksi esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen (näin hallituksen esityksessä 72/2002 vp hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamiseksi, s. 44).

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista näin: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Tasapuolisen kohtelun vaatimus korostuu silloin kun viranomainen käyttää yksityisen oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muutoin vieraisiin perusteisiin (em. HE 72/2002 vp, s. 54-55).

Hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan mm. valtion viranomaisissa. Lain 27 §:n 2 momentin mukaan se, mitä virkamiehestä säädetään, koskee monijäsenisen toimielimen jäsentä. Hallintolain esteellisyssäännökset koskevat siten myös valtioneuvoston jäsentä. Jokaisen on tutkittava oma esteellisytensä. Esteellisuuden tutkiminen on osa virkavelvollisuutta. Esteellisyysperusteiden harkinta on oikeusharkintaa. Hallintolain 29 §:n mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään.

Ydinenergialain (990/1987) 11 §:n 1 momentin mukaan yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentaminen edellyttää valtioneuvoston periaatepäätöstä siitä, että ydinlaitoksen rakentaminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Valtioneuvoston periaatepäätös on osa monivaiheista menettelyä, joka tähtää ydinvoimalaitoksen rakentamiseen ja käyttöönottamiseen. Periaatepäätös on hallintoasia, joka on katsottu tärkeäksi saattaa eduskunnan ratkaistavaksi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että muun sääntelyn puuttuessa yleislain eli hallintolain 28 §:n säännökset esteellisyysperusteista koskevat hallintoasioiden käsittelyä valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Säännöksen tarkoittamana hallintoasian käsittelynä on pidettävä ydinenergialain mukaisen valtioneuvoston periaatepäätöksen käsittelyä ja sitä edeltäviä valmistelevia käsittelyvaiheita.

Hallintolain 28 §:n mukaan virkamies on esteellinen:

1. jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
2. jos hän tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
3. jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselle;
4. jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävän asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
5. jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai näihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
6. jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
7. jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Näyttäisi, että tapaukseen esteellisyysperusteena voisi lähinnä soveltua 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislauseke. Koska Suomen Keskusta r.p. ei ole mainittua periaatepäätöstä koskevassa valtioneuvoston päätöksenteossa asianosaisena eikä sille ainakaan käytettävissä olevien asiakirjojen mukaan ole päätöksestä ”odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa”, ei puoluehallituksen jäseniin tässä tapauksessa voi soveltua lain 28 §:n 1 momentin 5 kohta. Asiakirjoista ei ilmene sellaista, joka viittaisi muidenkaan lainkohdan erityisten esteellisyysperusteiden (kohdat 1–6) soveltuvuuteen.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohta on herättänyt tulkintaongelmia, mutta sen sisällyttämistä saman sisältöisenä jo hallintolakia edeltäneeseen hallintomenettelylakiin perusteltiin lain valmisteluvaiheissa sillä, että on mahdotonta määritellä yleispätevästi kaikkia tilanteita, joissa virkamiehen suhde asiaan tai asianosaiseen on sellainen, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu. Hallituksen esityksessä 88/1981 vp hallintomenettelylaiksi lausutaan yleislausekkeen osalta säännösehdotuksen erityisperusteluissa näin:

”Kun tämän perusteen mukainen esteellisyys syntyisi vain, jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu erityisen syyn vuoksi, olisi säännösehdotuksessa tarkoitettun tällaisen syyn oltava yleensä myös ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen oltava suunnilleen samanasteinen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyysperusteissa. Näin ollen yleislauseketta sovellettaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota esteellisyysperustattamiseen siten, että kansalaisten luottamus virkamiesten puolueettomuuteen vahvistuisi ja etteivät virkamiehet toisaalta voisi jäädä itseään sellaisten syiden nojalla, jotka ovat esteellisyysperustalta epäolennaisia.”

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukainen yleislauseke siirrettiin sellaisenaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdaksi. Hallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä 72/2002 vp pykäläkohtainen perustelu ei sisältänyt uutta tältä osin.

Yleislauseke on muotoilultaan väljä. Hallinnossa on vakiintuneesti edellytetty, että tällaisen syyn on oltava lähtökohdiltaan myös ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen on oltava suunnilleen samanasteisen kuin erityisten esteellisyysperusteiden. Yleislauseketta on tulkittu varsin ahtaasti siten, ettei esteellisyysperuste ole yleensä katsot-

VALTIONEUVOSTON JÄSENIEN ESTEELLISYYDESTÄ
YDINVOIMALAITOSTEN LUPAHAKEMUSTEN KÄSITTELYSSÄ

tu syntyvän ilman erityistä perustetta. Tällaisena erityisenä perusteena on mainittu se, että virkamies saattaa olla sitoutunut käsittelyn kohteena olevaan asiaan tai asianomaiseen tavalla, että tällaisen sitoumuksen voidaan olettaa vaarantavan edellytyksiä puolueettomaan asian käsittelyyn (näin Niemivuo-Keravuori: Hallintolaki, 2003, s. 230).

Arviointi

Asiakirjoista ilmenee seuraavaa: Fennovoiman vajaan 5 000 euron ja Teollisuuden Voiman noin 3 000 euron tuki Suomen Keskusta r.p:lle koostuu osallistumisesta muutamaaan Keskustan seminaariin ja lisäksi mainostilasta Verkkoapilassa. Seminaarit, joiden kunkin osanottajamäärät ovat liikkuneet muutamassa kymmenessä, ovat ohjelmansa mukaan käsitelleet erinäisiä ajankohtaisaiheita, ja alustajina on Keskustan omien edustajien lisäksi ollut ulkopuolisia asiantuntijoita. Käyttöni saatetun 3.3.2010 päivätyn listan mukaan vuonna 2009 Suomen Keskustaa tuki yli 1 500 eurolla vastaavalla tavalla kaikkiaan 11 eri tahoa.

Hallintolain 28 §:n yleislausekkeen mukaan esteellisyys syntyy, kun puolueettomuus vaarantuu (muusta kuin hallintolain 28 §:n 1 momentin 1-6 tarkoittamasta) erityisestä syystä. Vaikka yleislauseke on sanonnaltaan varsin väljä ja arvostuksenvarainenkin, puolueettomuuden vaarantuminen on arvioitava objektiivisesti tapauksen ominaispiirteiden mukaan. Yleislauseketta on vakiintuneesti tulkittu ahtaasti, eikä esteelli-

syyden ole katsottu syntyvän kuin erityisestä perusteesta.

Fennovoiman ja Teollisuuden Voiman vuonna 2009 edellä kuvattu vastikkeellinen tuki Suomen Keskustalle ei nähdäkseni ole sellainen erityinen syy, joka pelkästään tällä perusteella vaarantaisi hallintolain 28 §:n yleislausekkeen tarkoittamalla tavalla luottamuksen kysymyksessä tarkoitettujen ministerien puolueettomuuteen käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa mainittujen yritysten periaatepäätöshakemuksia ydinvoimalan rakentamiseksi. Puoluehallituksen jäsenyys sellaisenaan ei aineiston valossa arvioiden muutoinkaan voine muodostaa tässä tapauksessa esteellisyyssperustetta. Totean vielä, että puoluehallituksen jäsenyyden lisäksi mihinkään muuhun rooliin tai toimintaan taikka henkilökohtaiseen intressiin, joka voisi olla esteellisyyden perusteena, ei asiakirjoissa ole kyseisten ministerien osalta viitattu.

Näin ollen minulla ei käytettäväkseni toimitusta asiakirja-aineistosta saamani käsityksen mukaan olisi oikeudellisia perusteita valtioneuvoston yleisistunnossa tehdä perustuslain 112 §:n mukaista huomautusta valtiosihteeri Volasen kysymyksen tarkoittamassa asiassa. Tässä sanottu ei luonnollisestikaan sulje pois sitä, että hallintolain 29 §:n mukaisesti ministerin on itsensä oman harkintansa mukaan ratkaistava esteellisyyskysymys ja sitä varten huolellisesti arvioitava, onko asiassa joitakin sellaisia tekijöitä, jotka vaarantavat luottamusta puolueettomuuteen.

Korostan, että esittämäni arvio perustuu minulle toimitettuun aineistoon. Mikäli premissit muuttuvat, arvio voi vastaavasti muuttua.

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN OSASTOPÄÄLLIKÖN ESTEELLISYYS

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan päätös
työ- ja elinkeinoministeriölle 16.6.2010,
dnro OKV/6/50/2010

Asian vireilletulo

Olen 5.5.2010 ottanut selvitetäväksi työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston osastopäällikön Taisto Turusen mahdollista esteellisyyttä koskevan asian. Kysymys on Turusen menettelystä valtioneuvoston ratkaistavaksi esitellyn asian valmistelussa, joka koskee Fennovoima Oy:n suunnittelemaa uuden ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevaa periaatepäätöstä.

I Pyysin työ- ja elinkeinoministeriötä hankkimaan osastopäällikkö Taisto Turuselta selvityksen:

1. osuudestaan Outokumpu Oy:n hallituksen päätöksentekoon ennen Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevan periaatepäätöshakemuksen tekemistä ja
2. osuudestaan ministeriölle sittemmin jätetyn Fennovoima Oy:n suunnitteleman uuden ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöshakemuksen valmistelussa.

II Samalla pyysin työ- ja elinkeinoministeriötä antamaan lausunnon siitä, oliko sen tiedossa I kohtaan liittyviä oikeudellisia näkökohtia, jotka tässä tilanteessa vaikuttaisivat siihen, voiko em. uuden ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevan peri-

aatepäätöshakemuksen ja samanaikaisesti käsiteltävien muiden vireillä olevien periaatepäätöshakemusten käsittely valtioneuvostossa edetä?

Valtioneuvoston periaatepäätökset

Vastauksena II kohdassa mainittuun lausuntopyyntöön työ- ja elinkeinoministeriö 5.5.2010 ilmoitti, että sen tiedossa ei ollut oikeudellisia näkökohtia, jotka olisivat vaikuttaneet siihen, voiko Fennovoima Oy:n hakemukseen perustuvan ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevan periaatepäätöshakemuksen ja samanaikaisesti käsiteltävien muiden vireillä olleiden periaatepäätöshakemusten käsittely valtioneuvostossa edetä.

Valtioneuvosto teki 6.5.2010 työ- ja elinkeinoministeriön yli-insinööri Jorma Aurelan esittelystä ydinenergialain 11 §:n mukaisen periaatepäätöksen siitä, että Fennovoima Oy:n suunnitteleman uuden ydinvoimalaitoksen ja vähän ja keskiaktiivisen voimalaitosjätteen loppusijoituslaitoksen rakentaminen sekä voimalaitoksen toimintaan samalla laitospaikalla tarvittavien ydinlaitoksien rakentaminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista (TEM/Aurela esittelylista III). Samassa esittelyssä valtioneuvosto teki vastaavan Teollisuuden Voima Oyj:n Olkiluoto 4:n ydinvoimalaitoksen rakentamista ja Posiva Oy:n Eurajoen Olkiluotoon suunnitteleman käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen rakentamista laajennettuna (Olkiluoto 4:n toiminnassa syntyvä käytetty ydinpolttoaine) koskevan periaatepäätöksen (TEM/Aurela esittelylistat I ja II).

Valtioneuvosto päätti myös, että Fortum Power and Heat Oy:n suunnitteleman uuden ydinvoimalaitosyksikön Loviisa 3:n rakentaminen ja yksikön toimintaan samalla laitospaikalla tarvittavien ydinlaitoksien laajentaminen tai rakentaminen sekä Posiva Oy:n käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen rakentaminen laajennettuna (Fortum Power and Heat Oy:n hakemuksen mukaisen ydinvoimalaitosyksikön toiminnassa syntyvä käytetty ydinpolttoaine) ei ole yhteiskunnan kokonaisedun mukaista (TEM/Aurela esittelylistat IV ja V).

Selvitykset ja ministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston osastopäällikkö on 18.5.2010 antanut I kohdassa mainittuun ja sähköpostitse täydennettyyn selvityspyyntöön liittyvän selvityksensä. Lisäksi kyseisten ydinvoimalaitosten periaatepäätösasioiden valmistelussa keskeisesti mukana olleet energiaosaston virkamiehet ovat antaneet omat selvityksensä hakemusten valmistelussa noudatettua menettelyä.

Yllä mainittujen selvitysten jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö on antanut 21.5.2010 päivätyn lausuntonsa. Lausunnosta tarkemmin ilmenevin perustein ministeriö katsoo, että Turunen ei ollut jäävi käsittelemään Fennovoima Oy:tä tai muita hakijoita koskevia periaatepäätöshakemuksia.

Lisäksi olen hankkinut asian esittelijänä ja em. asioiden valmistelussa keskeisesti mukana olleelta yli-insinööri Jorma Aurelalta ja em. asioiden valmistelussa keskeisesti mukana olleelta neuvottelevalta virkamieheltä Jaana Avolahdelta suullisesti lisätietoja kuulemalla kumppaakin erikseen oikeuskanslerinvirastossa. Aurelan kuuleminen oli 26.5.2010 ja Avolahden 27.5.2010.

Ratkaisu

Taisto Turunen oli Outokumpu Oy:n hallituksen jäsenenä 30.3.2006–27.3.2008. Työ- ja elinkeinoministeriön (aik. kauppa- ja teollisuusministeriön) energiaosaston osastopäällikkönä ja ylijohtajana Turunen on ollut vuodesta 1984. Fennovoima Oy:n uuden ydinvoimalaitoksen rakentamista koskenut hakemus, jolla yhtiö haki ydinenergialain 11 §:ssä tarkoitettua periaatepäätöstä tuli vireille 14.1.2009.

Nimeäminen Outokumpu Oy:n hallitukseen

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 10 §:n mukaan asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille, niin kuin valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa säädetään. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (toimivaltainen ministeriö). Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä todetaan, että ministeriö käsittelee toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat ja toimialansa yhtiöitä koskevat asiat. Valtio-omistajan päätös, jonka perusteella silloisen kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosaston osastopäällikkö on Outokumpu Oy:n yhtiökokouksen päätöksellä tullut nimitetyksi Outokumpu Oy:n hallituksen jäseneksi on tehty ennen 1 päivää toukokuuta 2007. Tuolloin tuli voimaan valtioneuvoston asetus valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta (325/2007), jolla valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleisen omistajapolitiikka siirrettiin valtioneuvoston kanslian toimialaan. Samanaikaisesti uusittiin valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta (393/2007). Sen 1 §:n 25 kohdassa valtion yleisen omistajapolitiikan suunnittelu ja täytäntöönpano ja ministeriön alaisten valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus säädettiin valtioneuvoston kanslian tehtäväksi. Asetuksen 2 §:ssä on luettelo valtioneuvoston kanslian alaisista valtio-

omisteisista yhtiöistä, johon asetuksen antamisvaiheessa kuului mm. Outokumpu Oyj. Valtion omistajapolitiikan ja ministeriön alaisten valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaustehtäviä varten valtioneuvoston kansliaan perustettiin omistajaohjausosasto.

Ennen 1.5.2007 toteutettua valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleisen omistajaohjauksen siirtämistä ja ministeriöiden alaisten valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjauksen keskittämistä valtionyhtiöiden yleisen omistajapolitiikan valmistelu ja täytäntöönpano kuului kauppa- ja teollisuusministeriölle ja Outokumpu Oyj kuului kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan ministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (467/2003) 1 ja 2 §:n mukaisesti.

Kyseisenä ajankohtana valtio-omistajan yleistä omistajapolitiikkaa määritteli 19.2.2004 annettu valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös. Se oli tarkoitettu ohjaamaan valtion omistajaohjausta ja siihen liittynyttä päätöksentekoa kaikissa valtionyhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä. Valtion päätöksenteolta periaatepäätöksessä edellytettiin, että aina kun yhtiö toimii osaksikin kilpailullisessa toimintaympäristössä, sen omistajaohjaus oli pidettävä erillään sääntelystä ja viranomais-tehtävistä, jotta yhtiöiden talous ja toiminta olisi läpinäkyvää, eikä omistaja aiheuttanut markkinahäiriöitä yhtiöiden toimintaympäristössä. Omistajapolitiikan ”ensimmäinen ja keskeisin yleisperiaate” oli ”sääntelyn ja omistajaohjauksen tehokas eriyttäminen” siten, että markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta valtion omistajuustoimintoa hoidettiin itsenäisesti ja selkeästi erillään sääntelytehtävistä.

Osastopäällikkö Turunen nimitettiin Outokumpu Oyj:n hallitukseen yhtiökokouksen päätöksellä 30.6.2006. Ehdotuksen hallituksen kokoonpanoksi yhtiökokoukselle teki osakkeenomistajien nimitysvaliokunta, joka koostui yhtiön

neljästä suurimmasta osakkeenomistajasta ja siten osakkeenomistajana (31 %) mm. Suomen valtion edustajasta. Yleisenä valtion omistajaohjauksessa noudatettuna periaatteena oli, että valtion omistajaohjauksesta vastanneella ministeriöllä oli suora virkamiesedustus hallituksessa. Periaatteena oli myös, että hallituksen jäseneksi nimitettävä henkilö ei ministeriössä virkatehtävissään käsitellyt asianomaista yhtiötä koskevia asioita. Outokumpu Oyj:n toimialana yhtiöjärjestyksensä mukaan on harjoittaa kaivos- ja kaivannaistoimintaa, metallien sekä metallituotteiden valmistusta, kone- ja elektroniikkateollisuutta, kemianteollisuutta sekä näillä aloilla hankittuun tietämykseen perustuvaa tai niihin liittyvää taikka niiden yhteyteen soveltuvaa liiketoimintaa. Silloisen kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosaston toimialaan kuuluivat ministeriön 27.1.2006 annetun työjärjestyksen mukaan mm. yleisen energiapolitiikan, energiatalouden, energiamarkkinoiden sekä energian tuotannon ja käytön kysymykset.

Voidaan todeta, että Outokumpu Oyj:n yhtiöjärjestykseen kirjattu toimiala ja toisaalta kauppa- ja teollisuusministeriön työjärjestykseen kirjattu ministeriön energiaosaston toimiala eivät ole yleisten toimialojen koskevien määrittelyjen tasolla eivätkä tarkemminkin tarkasteltuina milloin osin yhteneväiset. Turunen ei ole ministeriön energiaosaston osastopäällikkönä käsitellyt eikä hänen johtamallaan energiaosastolla ole käsitelty Outokumpu Oyj:ä koskevia asioita. Valtion edustajan nimeäminen Outokumpu Oyj:n hallitukseen on perustunut valtion merkittävään asemaan yhtiön omistajana ja Turusen esittämisessä yhtiön hallituksen jäseneksi on menetelty valtion omistajapolitiikkaa koskeneen valtioneuvoston periaatepäätöksen linjausten mukaisesti. Kun rakenteellista kaksoisroolia tai ristiriitaa osastopäällikkö Turusen säädettyjen virkatehtävien tai laajemmin hänen johtamansa energiaosastonkaan toimialan ja tehtävien ja toisaalta Outokumpu Oyj:n toimialan vä-

lillä ei ole ollut, ja nimitysvaliokunnassa tai myöhemmissä nimitysprosessin vaiheissa ei noussut esille, että Turusen virkatehtävien ja Outokumpu Oyj:n hallitusjäsenyyden välillä voisi olla ristiriitaa, kauppa- ja teollisuusministeriö on voinut esittää häntä Outokumpu Oyj:n hallituksen jäseneksi. Kauppa- ja teollisuusministeriön omistajapolitiikan yksikön, jolle ministeriön hallinnonalalla toimivien valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden omistajaohjaus ja -valvonta tuolloin kuului, on siten voinut harkintansa mukaan päätyä siihen, että Turusella oli sellaista valtion omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä tarkoitettua kokemusta, asiantuntemusta, yhteistyökykyä ja monipuolista osaamista, että valtio-omistajan puolelta oli perusteita esittää häntä Outokumpu Oyj:n hallituksen jäseneksi. Hallitusjäsenyyttä koskeneen päätöksen valtio-omistajan puolesta teki kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen.

Ydinvoimalaitoshankkeiden YVA-menettely ja periaatepäätösasioiden valmistelu

Taisto Turusen toimikausi Outokumpu Oyj:n hallituksen jäsenenä päättyi 27.3.2008. Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston osastopäällikkönä hän 31.1.2008 allekirjoitti Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshankkeen ympäristövaikutusten arviointiohjelmaa koskevan lausuntopyyntön. Toisena allekirjoittajana lausuntopyyntönsä oli asian valmistelijana ja esittelijänä toiminut yli-insinööri Jorma Aurela. Lausuntopyyntönsään työ- ja elinkeinoministeriö varasi lausuntopyyntön jakelulistassa luetelluille viranomaisille, hankkeen sijaintipaikan vaikutusalueen kunnille ja muille yhteisöille tilaisuuden antaa lausuntonsa ydinvoimalaitoshankkeen ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta. Kyseessä oli ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 6a §:ssä (458/2006) säädettyä yhteysviranomaisena toimineen ministeriön lausuntopyyntö, jolla

la käynnistettiin mainitun lain 8a §:n mukainen kuulemismenettely.

Sisällöltään edellä mainittuun lainkohtaan perustunut työ- ja elinkeinoministeriön 31.1.2008 päivätty lausuntopyyntö oli pelkistetty. Siinä kerrottiin, minkä yrityksen ja mitä paikkakuntia koskevasta sekä millaisia mahdollisia reaktorityyppejä koskevasta ydinvoimalaitoshankkeesta ja käytetyn ydinpolttoaineen välivarastointi- sekä vähä- ja keskiaktiivisen voimalaitosjätteen käsittely- ja loppusijoitushankkeesta oli kysymys. Lausunnot pyydettiin toimittamaan viimeistään 7.4.2008.

Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä keskeisimpänä valmistelijana ja asian esittelijänä toimineen yli-insinööri Jorma Aurelan oikeuskanslerille antaman selvityksen mukaan osastopäällikkö Turunen ei millään tavalla osallistunut Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshankkeen ympäristövaikutusten arviointityöhön. Samoin totesi oikeuskanslerinvirastossa henkilökohtaisesti kuultu neuvotteleva virkamies Jaana Avolahti hänen valmisteltavana olleen toisen ydinvoimalaitoshankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn osalta. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevat asiat olivat osaston mainittujen asiantuntijavirkamiesten valmisteltavina. Asioiden valmistelijoiden mukaan Turusen suhtautuminen kahden hakijayhtiön aikaisemmin vireille tulleeisiin ja Fennovoima Oy:n myöhemmin vireille tulleeeseen ydinvoimalaitoshankkeen ympäristövaikutusten arviointityöhön oli samanlainen.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan lain 9 §:n mukaisen 7.5.2008 päivätyn yhteysviranomaisen lausunnon ovat allekirjoittaneet elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen ja yli-insinööri Jorma Aurela.

Ydinvoimalaitosten rakentamista koskevien periaatepäätösasioiden valmistelussa on ollut selkeästi kaksi vaihetta ja näkökulmaa. Hakijakoh- taista periaatepäätösasioiden valmistelua edelsi

työ- ja elinkeinoministeriössä vv. 2008–2009 valmisteltu ja 10.11.2009 julkaistu valtakunnallinen energian kysyntää koskeva selvitys, jossa arvioitiin sähkön ja energian kulutusta vuoteen 2020 saakka. Selvitystyötä teki ministeriön energiaosaston energiamarkkinayksikön työryhmä. Saatujen selvitysten mukaan osastopäällikkö Turusen asiantuntevasta käytettiin tässä työssä hyväksi, koska hän on maan johtavia energiatalousasiantuntijoita. Tämän virkamiesselvityksen tulosten perusteella oli tehtävissä johtopäätös, jonka mukaan energiakysynnän perusteella 2020-luvun alkuun saakka tarvetta olisi lähinnä yhdelle uudelle ydinvoimalaitokselle. Turunen on omassa oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä lisäydinvoiman lisätarpeen osalta viitannut em. virkamiestyönä valmisteltuun energian kysyntäselvitykseen. Myös oikeuskanslerinvirastossa kuullut työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet ovat yhtäpitävästi todenneet, että osastopäällikkö Turunen päätyi virkamiesselvityksen perusteella yhteen uuteen ydinvoimalaitokseen.

Valtakunnallista energian kysyntää ja uuden lisätuotantokapasiteetin tarvetta koskeva selvitys oli hakijayhtiökohtaisen ydinvoimalaitoksen rakentamista koskeneen periaatepäätösasian valmistelun lähtökohtana. Periaatepäätösasiassa tehtävänä oli selvittää, mitkä hakemuksista täyttivät ydinenergiassa säädetyt myönteisen periaatepäätöksen saamisen vaatimukset. Yli-insinööri Aurelan kuulemisen mukaan yhden lisälaitosvaihtoehdon vaiheessa osastopäällikkö Turunen oli Teollisuuden Voima Oyj:n vaihtoehdon kannalla. Fennovoima Oyj:n hakemuksessa Turunen kiinnitti huomiota siihen, että käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituskysymys oli jäänyt avoimeksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston osastopäällikkö Taisto Turunen on selvityksessään todennut, että hän katsoi itsensä mainituissa asioissa esteettömäksi.

Kahden uuden ydinvoimalaitoksen vaihtoehdoton päädyttiin maaliskuussa 2010. Saadun

selvityksen mukaan päätös tehtiin poliittisella tasolla kun asiaa oli käsitelty mm. energiapoliittisessa ministeriryhmässä. Tuossa yhteydessä oli saatu lisäselvitystä muun muassa merkittävänä sähkönkäyttäjänä olevien teollisuudenalojen sähköntarpeen kehityksestä.

Mahdollisista esteellisyysperusteista

Tässä päätöksessä tarkoitettua esteellisyyskysymyksen arvioinnissa on kysymys työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston osastopäällikön Taisto Turusen toimimisesta Outokumpu Oyj:n hallituksen jäsenenä ja toisaalta hänen asemastaan, tehtävistään ja toiminnastaan työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston osastopäällikkönä valtioneuvoston 6.5.2010 tekemien ydinvoimalaitosten rakentamista koskevien periaatepäätösten ja niistä erityisesti Fennovoima Oy:ä koskevan periaatepäätöksen valmistelussa ja sitä edeltäneessä yhtiön ydinvoimalaitoshanketta koskeneessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä.

Käsillä olevan esteellisyyskysymyksen arvioinnissa sovellettaviksi voisivat tulla lähinnä hallintolain (434/2003) 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa ja 7 kohdassa säädetyt esteellisyysperusteet. Ensiksi mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen mm. silloin, jos hän on hallituksen jäsenenä sellaisessa yhteisössä, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohta on laissa mainittuja erityisiä esteellisyysperusteita täydentävä yleislauseke, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukainen esteellisyys

Ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevaa valtioneuvoston periaatepäätöstä hakivat valtioneu-

voston 6.5.2010 tekemistä päätöksistä ilmenevät energiantuotantoyhtiöt, muun muassa Fennovoima Oy. Outokumpu Oyj ei ollut periaatepäätöksen hakijana eikä se siten ollut asianosaisena ydinvoimalaitoksen rakentamista koskeneessa periaatepäätösasiassa. Suurten teollisuusyritysten tavoin Outokumpu Oyj on erityisesti sen toimialaan kuuluvan ruostumattomien terästuotteiden valmistuksen johdosta merkittävä sähkön käyttäjä, ja sen vuoksi myös sillä on yleinen intressi kohtuuhintaisen sähkön saatavuuteen. Fennovoima Oy ei ole Outokumpu Oy:n tytäryhtiö eikä Outokumpu Oy:llä ole määräysvaltaa Fennovoima Oy:ssä. Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshankkeen etenemismahdollisuudella ei siten ole ollut suoraa ja välitöntä vaikutusta edellä mainitun kaikkia vastaavanlaisessa asemassa olevien yritysten kannalta merkittävän taloudellisen intressin toteutumiseen, vaan se on edellyttänyt tai edellyttää muissa kuin Outokumpu Oyj:ssa tehtäviä päätöksiä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetyn yhteisöjäävin täyttymistä arvioidaan yleensä muodollisin perustein eli asemakohtaisesti. Esteellisyyden syntyminen ei edellytä, että esimerkiksi osakeyhtiön hallituksen jäsen on aikaisemmin tosiasiallisesti osallistunut tietyn asian käsittelyyn toimielimessä. Merkitystä kuitenkin on sillä, onko esteellisyystarkastelun synnyttänyt asia laadultaan ylipäättään sellainen, että yhteisön asianomaisen toimielimen, tässä tapauksessa pörssiyhtiön hallituksen, tehtäviin on kuulunut päätöksenteko kyseisessä asiassa. Arvioitaessa sitä, onko osastopäällikkö Turusen hallitusjäsenyys Outokumpu Oyj:ssa ja toisaalta hänen asemansa, tehtävänsä ja toimintansa työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston päällikkönä muodostaneet hallintolaissa tarkoitetun esteellisyystilanteen, oikeudellisesti merkittävää on se, onko Turunen kyseisen pörssiyhtiön hallituksen jäsenenä osallistunut yhtiön johtamiseen sellaisella tavalla, että hänellä on ollut hallituksen jäsenenä mahdollisuus

vaikuttaa välittömästi (HE hallintomenettelylaiksi; 88/1981 vp ja OM:n lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979; Ehdotus hallintomenettelylaiksi) Outokumpu Oyj:n kantaan siinä, millä keinoin yhtiö pyrki mahdollisuutensa edullisen sähköenergian saantiin turvaamaan ja myöhemmässä vaiheessa vielä yksityiskohtaisemmin siihen, että vaihtoehdoista valittava keino olisi yhtiön hakeutuminen ydinenergiatuotantoon suuntautuvan yhtiön ja nimenomaan Fennovoima Oy:n osakkaaksi.

Saadun selvityksen mukaan Outokumpu Oyj:n toimitusjohtaja on pitänyt yhtiön hallituksen tietoisena Fennovoima Oyj:n perustamiseen liittyvistä asioista. Turusen hallitusjäsenyyden aikana asiaa on käsitelty kahdesti yhtiön hallituksessa. Kummallakaan kerralla kysymys ei ole ollut asiasta, johon olisi tarvittu yhtiön hallituksen päätös.

Edellä olevaan viitaten katson, että työ- ja elinkeinoministeriön osastopäällikön Taisto Turusen mahdollisessa esteellisyydessä ei, lainvalmisteluasiakirjoista ilmenevä säännöksen tarkoitus huomioon ottaen, ole ollut kysymys hallintomenettelylain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetystä niin sanotun yhteisöjäävin muodostavasta esteellisyydestä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukainen esteellisyys

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen mukainen esteellisyys tulee sovellettavaksi silloin, kun esteellisyystilanne on käsillä, mutta mitkään hallintolaissa säädetystä erityisistä esteellisyysperusteista eivät sellaisenaan sovellu. Sen ottamista hallintolakiin ja sitä aikaisempaan hallintomenettelylakiin perusteltiin sillä, että on mahdotonta määritellä yleispätevästi kaikkia tilanteita, joissa virkamiehen suhde asiaan tai asianosaiseen on sellainen, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu.

Eräänä esimerkkinä yleislausekkeen mukaisesta mahdollisesta esteellisyystilanteesta lainvalmisteluasiakirjoissa mainitaan se, että asianomainen on ollut käsittelemässä samaa asiaa aikaisemmin alemmassa viranomaisessa tai ollut antamassa asiasta lausuntoa. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen soveltuvuusedellytysten arvioimisessa on tältä osin kysymys siitä, onko tällainen asian aikaisempi käsittely sisältänyt sellaista, mikä voi perustellusti ja objektiivisesti arvioiden horjuttaa virkamiehen tasapuolisuutta ja vaarantaa luottamuksen hänen puolueettomuuteensa. Esteellisyyskysymyksen ratkaisemiseksi samalla arvioidaan ja punnitaan sitä, millä tavoin asianomainen on virkamiehenä osallistunut asian käsittelyyn tai siinä tehtyihin päätöksiin. Kysymys yleislausekkeen mukaisesta esteellisyydestä ratkaistaan kokonaisarvioinnin perusteella.

Hallintolain 27 § sisältää virkamiehen esteellisyyttä koskevan yleisen periaatteen, jonka mukaan esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn. Hänen on ensisijassa itse arvioitava esteellisyytensä. Virkamiehen esteellisyyttä koskevassa perussäännöksessä oleva ilmaus ”käsittelyyn” osallistumisesta on hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan sisällöltään laaja. Sillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista. Näitä ovat asian esittely ja valmistelu. Hallintolain 27 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan esteellinen virkamies ei saisi osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, ”jotka vaikuttavat asian ratkaisuun.” Tällaisia ovat lainkohdan erityisperustelujen mukaan esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen.

Osastopäällikkö Turusen 31.1.2008 allekirjoittamassa ympäristövaikutusten arviointiohjelmaa koskeneessa lausuntopyynnössä ja 15.4.2009

allekirjoittamassa Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshankkeen periaatepäätöshakemusta koskeneessa lausuntopyynnössä kysymys on ollut ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa ja ydinenergialaissa säädetyn viranomaisten ja muiden tahojen kuulemismenettelyn käynnistämisestä ilman lausuntopyyntöjen kohteisiin tai sisältöihin kohdistunutta harkintavaltaa. Ympäristövaikutusten arviointiohjelmaa koskeneessa lausuntopyynnössä työ- ja elinkeinoministeriö on ollut laissa säädetty yhteysviranomainen ja ydinvoimalaitoshankkeiden periaatepäätöksiä koskevissa lausuntopyynnöissä ydinenergialaissa säädetty toimivaltainen viranomainen. Lausuntopyynnot ovat koskeneet kummankin monivaiheisen hallinnollisen selvittämisen prosessin käynnistämistä. Lausuntopyynnot eivät ole olleet luonteeltaan sellaisia, että niiden allekirjoittaminen olisi ollut tarpeen saattaa ministeriön päällikkönä olevalle ministerille, mutta lausuntopyyntöjen kohteina olleiden asioiden merkittävyys ja laajakantoisuus huomioon ottaen niiden lähettämistä yksinomaan asian esittelijän allekirjoittamilla kirjeillä ei olisi voitu pitää asianmukaisena.

On myös todettava, että osastopäällikkö Turusen Outokumpu Oyj:n hallitusjäsenyyden loppuvaiheessa allekirjoittamat ympäristövaikutusten arviointimenettelyn käynnistämisen lausuntopyynnot koskivat Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshanketta, jossa mainittu yhtiö oli hakijana. Outokumpu Oyj:n hallitus tai yhtiö muutoinkaan ei ole antanut lausuntoa Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshankkeesta eikä sellaista ole siltä pyydettykään.

Osastopäällikkö Turusen osuus on kumpaa-kin asiaryhmää koskevissa lausuntopyynnöissä sinänsä ollut, hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perustelut huomioon ottaen, hallintolain 27 §:ssä tarkoitettua osallistumista asian käsittelyyn, mutta osuus on ollut puhtaasti muodollista laatua. Lain edellyttämällä lausun-

toppyynnöillä ei ole voinut olla mitään vaikutusta niiden kohteina olleiden asioiden valmisteluun ja esittelyyn. Saatujen lausuntojen käsittely ja niiden vaikutusten arviointi ja huomioon ottaminen sekä valmistelun päätyttyä perustellun ratkaisuehdotuksen tekeminen on ollut asioiden valmistelusta huolehtineen esittelijän tehtävä.

Valtakunnallisen energian kysyntää koskeneen selvityksen valmistelussa työ- ja elinkeinoministeriön osastopäällikön Taisto Turusen osuus on ollut edellä todetuin tavoin keskeinen. Kysymys on kuitenkin ollut energiaosaston toimi- ja tehtäväalaa keskeisesti kuuluvasta yleisestä energian tarvetta ja kysyntää koskevasta selvityksestä, jossa ei tarkemmin käsitellä tai oteta kantaa siihen, millä energiamuodolla sähkön mahdollinen lisätarve voitaisiin tyydyttää. Selvityksessä ei oteta kantaa ministeriössä tuolloin vireillä olleisiin kolmeen periaatepäätöshakemukseen. Niitä ei edes mainita ministeriön energiakysyntäselvityksessä.

Osastopäällikkö Turunen on asemansa perusteella johtanut periaatepäätösten valmistelua ministeriössä. Hankituista selvityksistä käy ilmi, että hän on edellä mainitun energiakysyntäselvityksen valmistuttua ilmaissut kantansa uuden ydinvoimalaitoksen lukumäärään ja myönteisen periaatepäätöksen saajatahoon. Turunen on lisäksi yleisellä tasolla ottanut kantaa ydinenergialaisissa säädettyjen vaatimusten täytymistä koskeviin Fennovoima Oy:n hakemuksen puutteellisuuksiin. Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshakemusta koskevan periaatepäätöshakemuksen valtioneuvostossa esitteli yli-insinööri Jorma Aurela ja muut samassa yhteydessä päätetyt ydinvoimalaitosperiaatepäätöshakemuksien valmistelusta vastannut energiaosaston toinen esittelijä.

Esteellisyysselvityksen arviointia

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen soveltamiselta on lainkohdan eri-

tyisperustelujen mukaan voitava edellyttää, että virkamiehen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa. Mahdollisen esteellisyyden syntyminen todetaan etukäteen ja etukäteen ryhdytään toimiin, joilla mahdollinen esteellisyys voidaan väistää. Erityisesti tulisi huolehtia siitä, että virkamies ei tule muutoin kuin satunnaisesti tai ennalta arvaamatta esteelliseksi johtamansa osaston tai muun yksikön toimialan asioihin taikka muutenkaan virkaansa kuuluviin tehtäviin. Tältä kannalta nyt kyseessä olevan esteellisyyssasian tarkastelussa keskeiseksi nousee ydinvoimalaitosten rakentamista koskeneiden periaatepäätöshakemuksien vierekkäisyyden edeltänyt jäsenyys Outokumpu Oyj:n hallituksessa. Kuten edellä on todettu, valtiomistajan menettely Turusen jäsenehdokkaaksi asettamisessa valtioneuvoston Outokumpu Oyj:n hallitukseen on ollut tuolloin voimassa olleiden säännösten ja valtioneuvoston periaatepäätöksessään vahvistamien linjausten mukaista. Myöhemmin, Outokumpu Oyj:n hallitusjäsenyyden loppupuolella, on käynyt selväksi, että kyseinen pörssi-yhtiön hallituksen jäsenyys on lähinnä yhtiön keskeisessä toiminnassaan tarvitseman sähköenergian kohtuullista hintaa koskevan huomattavan taloudellisen intressin kautta sivunnut Turusen johtaman energiaosaston toimialaa. Outokumpu Oyj:n sähköenergian hintaa koskeva asia on konkretisoitunut, kun erääksi keinoksi tärkeimpiin kilpailijoihin nähden yhtä edullisen sähköenergian saantiin on noussut kysymys Outokumpu Oyj:n mahdollisuudesta hakeutua em. järjestelyin Fennovoima Oy:n tuottaman sähköenergian ostajaksi. Tässä on kuitenkin ollut kysymys asianomaisten yhtiöiden välisistä mahdollisista sopimuksista yhtiöiden keskenään sopimisehdoin. Tällainen perustoiminnassaan huomattavasti sähköä käyttävän yhtiön ja merkittävän sähköenergian tuottajan välinen sopimusjärjestely

voi toteutuessaan olla yhtiölle taloudellisesti merkityksellinen.

Ydinvoimalaitoksen ja siihen liittyvien muiden ydinlaitosten perustaminen edellyttää valtioneuvoston myöntämää ja eduskunnan hyväksymää periaatepäätöstä ja valtioneuvoston erikseen myöntämää rakentamis- ja käyttö lupaa. Luvan myöntäneellä viranomaisella on myös laissa säädetty toimivalta luvan peruuttamiseen. Valtioneuvoston ratkaistaviksi esiteltävät em. asiat valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastolla. Laissa työ- ja elinkeinoministeriölle ja valtioneuvostolle säädetty ydinvoiman käyttöä ja ydinjätehuoltoa koskevat lupaviranomaistehtävät ja muut viranomaistehtävät huomioon ottaen selvää on, että ministeriön energiaosaston virkamiestä ei olisi voitu esittää energiayhtiöiden hallituksiin.

Kun otetaan huomioon Outokumpu Oyj:n edullisen sähköenergian saantiin liittyvä huomattava taloudellinen intressi ja sen intressin toteutumisen kytkeytyminen lainsäädännöllä vahvasti säännellyllä ydinvoimatoimialalla toimivan Fennovoima Oy:n perustamiseen sekä yhtiöiden välisiin toimiin edullisen sähköenergian saannin turvaamiseksi, asetelma, jossa edullisen sähköenergian saannin turvaamiseen pyrkivän merkittävän yhtiön hallitukseen on kuulunut maan energian tuotannosta ja tässä tapauksessa erityisesti luvanvaraisesta ja tarkoin valvotusta ydinenergiatuotannosta ministeriötasolla vastaava virkamies, on asiaa erityisesti jälkikäteen tarkasteltuna altis arvostelulle. Esteellisyysarvioinnissa olennaisinta eivät ole olleet työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston päällikön yksittäiset asioiden valmistelun käynnistämiseen liittyneet virkatoimet tai hänen osuutensa osaston toimialaan kuuluvassa energiatarveselvityksessä, vaan kokonaisuudessaan edellä todettu tietynlaiseksi kaksoisrooliksi muodostunut asetelma, kun energiaosaston päällikkö on kuulunut suurena sähkönkäyttäjänä olevan ja edullisen sähkö-

köenergian saantiin pyrkivän teollisuusyrityksen hallitukseen ja yhtiö on pyrkinyt energiakysymyksensä ratkaisuun mm. siten, että sillä olisi mahdollisuuksia saada edullista sähköenergiaa sellaiselta sähköntuottajayhtiöltä, jonka ydinvoimalaitoksen perustamista koskeva lupa-asia on tullut kerrotulla tavalla ministeriössä vireille. Näin on syntynyt tilanne, joka on käsitykseni mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan tarkoittamalla tavalla vaarantanut luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen.

Yleisemmältä kannalta totean, että kysymyksessä on yksi jossain määrin epätyypillinen esimerkki tilanteista, joita aikaisempi valtioneuvoston yhtiöiden omistajaohjaustehtävien järjestäminen ministeriöittäin niin sanotusti hallinnonalakohtaisesti aiheutti. Kun valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjausta koskevia säännöksiä on ko. hallitusjäsenyyden jälkeen olennaisesti muutettu siten, että valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus on myös organisaatiotasolla eriytetty viranomaistehtävistä, tässä asiassa esille tullut esteellisyysasetelma ei ole enää mahdollinen.

Toimenpiteet

Saatan tässä päätöksessä ministeriön virkamiehen esteellisyydestä lausumani oikeudelliset näkökohdat työ- ja elinkeinoministeriön tietoon lähettämällä päätökseni sille. Vaikka olen edellä kerrotulla tavalla katsonut, että periaatepäätöksen valmistelua on rasittanut puolueettomuutta kohtaan tunnettavaa luottamusta vaarantava asetelma, ei tämän kuitenkin voida todeta vaikuttaneen päätökseen, joten oikeuskanslerilla ei ole oikeudellisia perusteita ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Jäljennöksen päätöksestä pyydän toimittamaan edelleen ministeriön energiaosaston osastopäällikölle ja asiassa kuulluille ministeriön virkamiehille tiedoksi.

ENTISEN PÄÄMINISTERIN MATTI VANHASSEN OSALLISTUMINEN RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN TUOTON JAKAMISEEN NUORISOSÄÄTIÖLLE

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan päätös
16.9.2010, dnrot OKV/1280/1/2009 ja
OKV/1362/1/2009

Asian vireilletulo

Kantelijat ovat 25.9. ja 8.10.2009 oikeuskanslerille osoittamissaan kirjoituksissa esittäneet epäilyn siitä, että pääministeri Matti Vanhanen olisi esteellisenä osallistunut valtioneuvoston yleisistunnossa Raha-automaattiyhdistyksen avustusten jakamiseen Nuorisosäätiölle.

Kantelijat ovat viitanneet lehdistössä olleisiin tietoihin, joiden mukaan Vanhanen olisi vuosina 2004–2009 ollut päättämässä Raha-automaattiyhdistyksen avustusten jakamisesta Nuorisosäätiölle, vaikka Vanhanen oli ollut Nuorisosäätiön hallituksen puheenjohtajana vuoteen 2003 saakka ja saanut säätiöltä vaalitukea, paitsi tuolloin, myöskin jälkeen vuoden 2006 tasavallan presidentin vaaleja varten yli 23 000 euroa.

Kirjoituksissa on katsottu, että Vanhasen olisi tullut jäävätä itsensä, koska hän oli saanut vaalitukea Nuorisosäätiöltä.

Kirjoituksissa on pyydetty oikeuskansleria tutkimaan, oliko pääministeri Vanhanen menetellyt lainmukaisesti, ja oliko Nuorisosäätiö saanut avustusta, koska se oli tukenut Vanhasen vaalikampanjaa, sekä ryhtymään niihin toimenpiteisiin, joihin asia antaa aihetta.

Totean, että otsikkoasia on ollut useaan otteeseen esillä julkisuudessa vuosien 2009 ja 2010 aikana.

Ministerin oikeudellisesta vastuusta

Valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu virkatoimista jakautuu rikosoikeudelliseen vastuuseen, joka toteutuu valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain (196/2000, jälj. ministerivastuulaki) mukaisesti, ja vastuuseen muunlaisesta lainvastaisesta toiminnasta, jota arvioivat ylimmät laillisuusvalvojat.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviä koskevan Suomen perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Tästä perustuslain tarkoittamasta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000). Lain keskeiset laillisuusvalvonnan sisältöä koskevat säännökset sisältyvät sen 4–6 §:iin.

Lain 4 §:ssä säädetään, että oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oi-

keuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Lain 5 §:n mukaan kantelun johdosta tai muutoin oikeuskanslerin käsiteltäväksi tullessa asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys. Jos on syytä olettaa, että asia antaa aihetta oikeuskanslerin toimenpiteeseen, asianomaiselle valvontavaltaan kuuluvalla henkilölle, viranomaiselle tai muulle yhteisölle varataan tilaisuus tulla kuulluksi.

Lain 6 §:stä ilmenee, että jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Menettely ministereihin kohdistuvassa jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa on samanlaista kuin yleisessä viranomaisvalvonnassa, poikkeuksen muodostaa rikosoikeudellisen vastuun selvitys ja toteuttaminen.¹⁰

Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Ministerivastuun oikeudellisesta toteutumisesta säädetään perustuslain laillisuusvalvontaa koskevassa 10 luvussa. Ministerivastuuasian vireillepanosta säädetään 115 §:n 1 momentissa, että valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskun-

nan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

1. oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
2. vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä
3. eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä.

Pykälän 2 momentin mukaan perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

Ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä säädetään perustuslain 116 §:ssä, että syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menettänyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä käsitellään perustuslain 114 §:n mukaan valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla (em. ministerivastuulaki) tarkemmin säädetään. Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta.

Perustuslain 116 § ei ole itsenäinen rangaistussäännös, vaan teon rangaistavuuden edellytyksenä on lisäksi muualla laissa olevan asianomaisen rikossäännöksen, kuten jonkin rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksen tunnusmerkistön toteuttaminen (näin perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä nro 1/1998 vp s. 171).

Perusta valtioneuvoston jäsenen virkatoimen rikosoikeudellisen vastuun arvioinnille sisältyy rikoslain 40 luvun 11 ja 12 §:n säännöksiin. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdassa on määritelty julkista luottamustehtävää hoitavaksi henkilöksi valtioneuvoston jäsen. Soveltamisalaa koskevan

¹⁰ Perusteellisemmin valtioneuvostoon kohdistuvasta valvonnasta Jonkka: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana s. 99–118 ja erityisesti s. 114–116. Teoksessa Juhlaulkaisu Mikael Hidén. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009.

ENTISEN PÄÄMINISTERIN MATTI VANHASSEN OSALLISTUMINEN
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN TUOTON JAKAMISEEN NUORISOSÄÄTIÖLLE

rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan kyseisen luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön.

Perustuslain ja ministerivastuulain säännöksistä johtuu, että oikeuskanslerilla ei ole mahdollisuutta käynnistää esitutkintaa valtioneuvoston jäsenen epäillyn virkarikoksen johdosta. Esitutinnan käynnistäminen on vain perustuslakivaliokunnan harkinnassa.¹¹ Oikeuskansleri voi, jos riittävät oikeudelliset edellytykset ovat olemassa, tehdä perustuslain 115 §:n mukaisen ilmoituksen perustuslakivaliokunnalle.

Asian selvittelyä

Asiakirjaselvitys

Asiaan tutustumista varten olen hankkinut jäljempänä mainittavaa asiakirja-aineistoa. Käytössäni ovat ensinnäkin olleet valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjat vuosilta 2004–2009 niiltä osin kuin valtioneuvosto oli käsitellyt Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakamista.

Lisäksi olen saanut tietoja ja käyttööni on toimitettu asiakirja-aineistoa, jota on kertynyt selvi-

teltäessä Nuorisosäätiön toimintaa sen saamien avustusten käytössä ja myös vaalitukien myöntämisessä. Asiakirjaselvityksiä ovat toimittaneet muun muassa Patentti- ja rekisterihallitus, Raha-automaattiyhdistys sekä Asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskus.

Mainitusta ja erilaisesta muusta asiakirjaselvityksestä ilmenee muun muassa seuraavaa.

Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjoista ilmenee, että Matti Vanhanen oli vuosina 2004–2009 puheenjohtajana osallistunut valtioneuvoston yleisistuntoihin sen päättäessä Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jaosta.

Patentti- ja rekisterihallitus on selvittänyt sitä, millä tavalla Nuorisosäätiö oli osallistunut valtiolisissa tai kunnallisissa vaaleissa ehdokkaina olleiden henkilöiden vaalityön tukemiseen ja missä määrin säätiön varoja oli ohjattu vaalirahoitukseen, erityisesti vuosina 2005–2008.

Patentti- ja rekisterihallitus on arvioinut säätiön toimintaa vaalirahoituksessa ja katsonut, että säätiö ei sääntöjensä mukaan voi tukea vaalitoimintaa eikä säätiön varoja voi ohjata vaaleissa ehdokkaana olevan henkilön vaalityön tukemiseen. Patentti- ja rekisterihallituksella ei ole keinoja selvittää sitä, onko säätiön hallituksen toiminnasta aiheutunut vahinkoa säätiölle. Sen vuoksi Patentti- ja rekisterihallitus on kirjeellään 7.1.2010 pyytänyt keskusrikospoliisin toimenpiteitä sen tutkimiseksi, onko Nuorisosäätiön hallintoa hoidettu niin, että jonkin rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistö on täytynyt säätiön tehtyä vaalirahoitukseen liittyviä vastikkeellisia hankintoja vuosina 2005–2009.

Raha-automaattiyhdistys on suorittanut Nuorisosäätiölle vuosina 2005–2009 myönnettyjen ja maksettujen toiminnallisten raha-automaattivastustusten käytön, säätiön hallinnon ja taloushallinnon tarkastuksen.

Keskusrikospoliisi on käynnistänyt Nuorisosäätiön osalta tutkimuksiaan, joissa selvitetään

¹¹ Tätä voidaan pitää nykyinsäädännön mukaisena vallitsevana kantana. Itse olen esittänyt tällaista mm. artikkelissani Valittuja kysymyksiä esitutinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta s. 78–81. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 268, 2006. Samoin Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Komiteamietintö 2009:2. Oikeusministeriö 2009 s. 293–294. [Todettakoon täydennykseksi, että sama tulkinta on esitetty myös sittemmin lokakuussa 2010 eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi; HE 222/2010 vp s. 178. Esityksestä antamassaan lausunnossa 66/2010 vp eduskunnan perustuslakivaliokunta puolestaan totesi: ”ylimpien laillisuusvalvojen oikeus määrätä esitutkinta ministerivastuasioissa on epäselvä. Valiokunta pitää esityksen perusteluiden tulkintaa tässä suhteessa liian pitkälle menevänä”. Valiokunta katsoikin tarpeelliseksi, että ”valtioneuvoston piirissä ryhdytään toimenpiteisiin ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan selkiyttämiseksi”.]

muun muassa säätiön antamia vaalitukia. Olen saanut keskusrikospoliisilta tutkinnan laajuutta ja kohdentumista koskevia tietoja.

Nuorisosäätiö on merkitty 10.3.1962 säätiörekisteriin ja sen toimintaa säätelevät keskeisesti säätiölaki ja säätiön säännöt.

Säätiölain mukaan säätiön säännöissä on määrättävä säätiön tarkoitus ja miten se on toteutettava (4 §:n 1 momentin 3 kohta). Nuorisosäätiön sääntöjen mukaan säätiön tarkoituksena on sosiaalinen nuorisotyö ja erityisesti nuorison kasvatustyön kehittäminen sekä nuorten itsenäistymisen tukeminen. Tarkoituksensa toteuttamiseksi säätiö vuokraa asuntoja nuorille sosiaalisin perustein, harjoittaa sosiaalista neuvonta-, valitus- ja kasvatustyötä sekä järjestää ohjattua vapaa-ajan toimintaa. Toimintansa tukemiseksi säätiö voi rakennuttaa ja omistaa toimintaansa varten tarpeellisia kiinteistöjä ja asuntoja, omistaa osakeita, ottaa vastaan avustuksia, lahjoituksia ja testamentteja, toimeenpanna asianmukaisen luvan saatuaan arpajaisia ja rahankeräyksiä.

Säätiölain 10 §:n 2 momentti sisältää säännöksen, joka kieltää säätiön varojen antamisen lainaksi säätiön hallituksen jäsenille tai muulle säätiön ns. lähipiiriin kuuluvalla henkilöllä tai tämän lähisukulaisella. Säännöstä on tulkittu niin, että myös varojen antaminen vastikkeetta säätiön lähipiirille ei ole sallittua.

Matti Vanhanen oli toiminut Nuorisosäätiön hallituksessa jäsenenä, varapuheenjohtajana ja puheenjohtajana 1981–2003.

Nuorisosäätiön saamat raha-automaattiavustukset

Matti Vanhanen tuli ministeriksi Anneli Jäätteenmäen hallitukseen vuonna 2003 ja muodosti oman hallituksen samana vuonna sekä vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen. Ministeriksi tultuaan Vanhanen erosi Nuorisosäätiön hallituksesta.

Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjoista ilmenee, että yleisistunto oli pääministeri Vanhasen puheenjohtamana päätöksillään 5.2.2004, 3.2.2005, 1.2.2006, 1.2.2007, 31.1.2008 ja 29.1.2009 myöntänyt sosiaali- ja terveysministeriöstä tapahtuneesta esittelystä Nuorisosäätiölle avustuksia siten kuin yleisistunnon asianomaisten esittelylistojen liitteinä olleista muistioista ja Raha-automaattiyhdistyksen jakoehdotuksista lähemmin ilmenee. Kaikkiaan Nuorisosäätiö oli saanut avustuksia yli 16 miljoonaa euroa, joista yleisavustuksen määrä oli yhteensä vähän yli 1,4 miljoonaa euroa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on Raha-automaattiyhdistyksen 28.10.2009 päivätyn tarkastuskertomuksen perusteella tehnyt 16.11.2009 päätöksen avustusten takaisinperinnästä niin, että perittävä summa on runsaat 69 000 euroa.

Vanhasen Nuorisosäätiöltä saamat vaalituot

Ajanjaksolla 2004–2009 oli järjestetty kolmet vaalit: vuonna 2006 presidentinvaalit, vuonna 2007 eduskuntavaalit ja vuonna 2008 kunnallisvaalit, joista vuoden 2006 vaaleista on nyt kysymys. Matti Vanhanen oli vaaleissa Suomen Keskustan ehdokas. Keskustan vaaliorganisaatioon kuului Kansainvälinen Suomi ry, Internationella Finland rf (jälj. Kansainvälinen Suomi ry tai yhdistys).

Kansainvälinen Suomi ry oli alun perin merkitty yhdistysrekisteriin 17.9.1987 nimellä Suomalainen Suunta ry. Yhdistyksen nimenmuutos merkittiin rekisteriin 5.7.2005.

Yhdistys myönsi avustusta Suomen Keskustalle 280 000 euroa, mikä on merkitty puolueen 30.3.2006 päivättyyn vuoden 2006 presidentinvaalien vaalirahailmoitukseen. Ilmoituksessa ei ollut eritelty, miten kokonaissumma muodostui. Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan Nuorisosäätiön tuki olisi ollut toiseksi tai kolmanneksi suurin kannatusyhdistyksen saamista tuista.

ENTISEN PÄÄMINISTERIN MATTI VANHASSEN OSALLISTUMINEN RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN TUOTON JAKAMISEEN NUORISOSÄÄTIÖLLE

Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan Nuorisosäätiö oli osallistunut Vanhasen presidentinvaalikampanjan tukemiseen vuosina 2005 ja 2006 tekemällä Kansainvälinen Suomi ry:ltä erilaisia hankintoja (kirjoja, tauluja ja seminaarilippuja) kaikkiaan 17 860 eurolla. Lisäksi Nuorisosäätiön piirissä toimiva, sen 100 prosenttisesti omistama ja säätiön omistamien kiinteistöjen isännöintiä hoitava Nuorisoasuntojen Isännöinti Oy oli tukenut Vanhasen vaalikampanjaa 5 500 eurolla. Näistä summista muodostuu 23 360 euroa.

Raha-automaattiyhdistyksen tarkastuskertomuksessa 28.10.2009 todetaan, että Nuorisosäätiön tytäryhtiön Nuorisoasuntojen Isännöinti Oy:n hallituksen kaikki jäsenet kuuluvat Nuorisosäätiön hallitukseen, lisäksi säätiön asiamies ja yhtiön toimitusjohtaja olivat sama henkilö.

Nuorisosäätiö oli tietävästi tukenut Vanhasen vaalityötä jo aiemmin 5 000–6 000 eurolla eli sinä aikana, jolloin hän oli Nuorisosäätiön hallituksessa. Tarkempaa selvitystä tuen ajoituksesta ei ole.

Matti Vanhasen kuuleminen

Asian johdosta Matti Vanhasta on kuultu kirjallisesti kaksi kertaa. Ensimmäinen selvityspyyntö lähetettiin hänelle 11.3.2010. Vanhanen vastasi siihen 8.4.2010. Toinen selvityspyyntö lähetettiin hänelle 25.5.2010. Vanhanen vastasi siihen 8.6.2010.

Vanhanen kertoo pyrkineensä parhaan kykynsä mukaan noudattamaan esteellisyylainsäädäntöä ja kiistää toimineensa asiassa lainvastaisesti.

Matti Vanhasen menettelyn arviointia

Arvioinnin lähtökohta

Kantelussa tarkoitettu tilanne jäsentyy seuraavasti. Nuorisosäätiö on hakenut 1960-luvulta lähtien Raha-automaattiyhdistyksen varoista avustuk-

sia, jotka valtioneuvoston yleisistunto on jakanut. Matti Vanhanen oli toiminut Nuorisosäätiön hallituksessa jäsenenä, varapuheenjohtajana ja puheenjohtajana 1981–2003 välisen ajan. Valtioneuvoston jäseneksi tultuaan 2003 Vanhanen oli osallistunut valtioneuvoston yleisistunnoissa 2004–2009 Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakamiseen myös Nuorisosäätiölle. Nuorisosäätiö oli ennen Vanhasen ministeriksi tuloa tukenut häntä eri vaaleissa runsaalla 5 000 eurolla. Vuoden 2006 tasavallan presidentin vaaleissa Nuorisosäätiö ja sen piirissä oleva yhtiö olivat tukeneet Vanhasta runsaalla 23 000 eurolla siten, että tuki oli ohjautunut tukiyhdistykselle Kansainvälinen Suomi ry:lle ja sitä kautta edelleen Suomen Keskusta r.p:lle, jonka puheenjohtaja ja ehdokas Vanhanen vaaleissa oli. Puolueen ilmoituksessa ehdokkaan vaalirahoituksesta vuodelta 2006 mainitaan Kansainvälinen Suomi ry:ltä saadun tuen kokonaismääräksi 280 000 euroa. Ilmoituksessa ei ollut tarkemmin yksilöity sitä, millaisista eristä summa koostui. Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan Nuorisosäätiön vaalituki olisi ollut toiseksi tai kolmanneksi suurin yhdistyksen saamista tuista.

Pelkistetysti kysymys on sellaisesta asetelmasta, jossa Nuorisosäätiö on antanut Vanhasen vuoden 2006 presidentinvaalikampanjaan vaalitukea ja jossa Vanhanen on pääministerinä valtioneuvoston yleisistunnossa ollut vuonna 2006 ja sen jälkeen myöntämässä Raha-automaattiyhdistyksen varoista avustusta samalle säätiölle. Tapausta on oikeudellisesti arvioitava ensi sijassa hallintolain esteellisyysäännösten valossa.

Esteellisyysarviointia

Perustuslain 2 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisessa hallinnossa on toimittava niin, että yleisön luottamus toiminnan puolueettomuuteen ja

ylipäättään lainmukaisuuteen ei vaarannu. Tämän johdosta ei riitä, että virkamies omasta mielestään toimii puolueettomasti. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyissä hyvän hallinnon takeissa on kysymys siitä, että hallintoasioiden valmisteluun ja ratkaisuun osallistuvat virkamiehet myös yleisön silmin nähtynä menettelevät siten, ettei julkisen hallinnon puolueettomuutta ja tasapuolisuutta ole aihetta epäillä.

Hallintoasian valmistelun ja ratkaisun puolueettomuutta pyritään turvaamaan hallintotoimintaa koskevilla esteellisyysäännöksillä. Virkamiesten esteellisyttä koskevilla säännöksillä on kahtalainen merkitys. Yhtäältä niillä vähennetään henkilön myötävaikutusmahdollisuuksia asian käsittelyyn sellaisissa tapauksissa, joissa epäasialliset henkilökohtaiset sivuvaikutukset saattaisivat ohjata hänen toimintaansa. Toisaalta säännöksillä pyritään lisäämään yleisön luottamusta hallintotoiminnan puolueettomuutta ja tasapuolisuutta kohtaan, johon kuuluu se, että hallintoasiassa valmisteluun ja ratkaisuun vaikuttavat vain hyväksyttävät asialliset perusteet.

Valtioneuvoston päätöksentekoa keskeisesti säättävässä valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ei ole erityisiä säännöksiä ministerin esteellisyydestä. Ministerin oikeuteen osallistua asian käsittelyyn valtioneuvoston yleisistunnossa sovelletaan yleislain eli 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain (434/2003) säännöksiä virkamiehen esteellisyydestä. Tämä perustuu hallintolain 27 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan virkamiehen esteellisyysäännökset koskevat myös monijäsenisen toimielimen ja siten myös valtioneuvoston jäseniä (hallituksen esitys 72/2002 vp eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta, s. 80).

Jos ministeri on esteellinen, hän ei hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan saa osallistua asian käsittelyyn päätöksentekijänä tai esittelijänä. Tämä tarkoittaa esteellisyttä myös yksit-

täisen hallintoasian valmisteluun. Hallintolain 27 §:n 1 momentin säännös koskee hallintoasioiden käsittelyä myös valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä. Säännöksessä tarkoitettuna hallintoasian käsittelynä on pidettävä Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakamista valtioneuvoston yleisistunnossa.

Siitä, että hallintolain esteellisyysäännöksiä sovelletaan ministeriin, johtuu, että ministerin on hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaisesti tutkittava oma esteellisyytensä. Tästä velvollisuudesta muistutetaan valtioneuvoston jäsenille jaetussa valtioneuvoston kansliassa laaditussa Ministerin käsikirjassa (2003 ja 2007). Siinä korostetaan, että ministerin edellytetään itse toteavan esteellisyytensä niin ministeriössä asiaa käsiteltäessä kuin valtioneuvoston yleisistunnossakin ja hänen tulee se nimenomaisesti ilmoittaa asian käsittelyn yhteydessä.

Hallintoasioissa sovellettavat esteellisyysperusteet on lueteltu hallintolain 28 §:ssä. Siinä mainitaan kuusi yksilöityä esteellisyysperustetta (osallisuusjävi, edustusjävi, intressijävi, palvelussuhdejävi, yhteisöjävi sekä virasto- ja laitospääjävi). Viimeinen eli seitsemäs kohta sisältää yleislausekkeeseen perustuvan jäävin. Esteellisyyden voidaan seitsemännen kohdan nojalla katsoa syntyvän muissa kuin 1–6 kohdissa nimenomaisina esitetyissä tilanteissa.

Tähän tapaukseen näyttäisi ensi sijassa soveltuvan yleislausekkeen tarkoittama esteellisyysperuste.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädetään, että virkamies on esteellinen, jos ”luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu”.

Toisin kuin hallintolain 28 §:n 1 momentin 1–6 kohtien erityiset esteellisyysperusteet, jotka ovat luonteeltaan muodollisiin kriteereihin perustuvia ja siten tulkinnaltaan selvempiä, 7 kohdan yleislausekkeen mukainen puolueet-

ENTISEN PÄÄMINISTERIN MATTI VANHASSEN OSALLISTUMINEN
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN TUOTON JAKAMISEEN NUORISOSÄÄTIÖLLE

tomuuden vaarantumis -jäävi on muotoilultaan väljempi, joustavampi ja arvostuksenvaraisempi. Tämän esteellisyysperusteen kuten muidenkin esteellisyysperusteiden tulkinta on oikeusharkintaa. Hallintolain säätämisen johtaneessa hallituksen esityksessä 72/2002 vp ei lakiehdotuksen pykäläkohtaisessa perustelussa puututtu säännöksen sisältöön tältä osin.

Johtoa säätämisperusteluihin saa kuitenkin siitä, että yleislauseke sisältyi samanasaisena aiemmin voimassa olleen hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:n 1 momentin 6 kohtaan. Sen ottamista hallintomenettelylakiin perusteltiin lain valmisteluvaiheissa sillä, että on mahdollonta määritellä yleispätevästi kaikkia tilanteita, joissa virkamiehen suhde asiaan tai asianosaiseen on sellainen, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu. Hallituksen esityksessä hallintomenettelylaiksi (HE 88/1981 vp) lausuttiin yleislausekkeen osalta säännösehdotuksen erityisperusteluissa näin:

”Kun tämän perusteen mukainen esteellisyys syntyisi vain, jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu erityisen syyn vuoksi, olisi säännösehdotuksessa tarkoitettun tällaisen syyn oltava yleensä myös ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen oltava suunnilleen samanasteinen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyysperusteissa. Näin olleen yleislauseketta sovellettaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota esteellisyden noudattamiseen siten, että kansalaisten luottamus virkamiesten puolueettomuuteen vahvistuisi ja etteivät virkamiehet toisaalta voisi jäädä itseään sellaisten syiden nojalla, jotka ovat esteellisyden kannalta epäolennaisia.”

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen mukainen esteellisyys syntyy, kun puolueettomuus vaarantuu (muusta kuin 28 §:n 1 momentin 1–6 kohtien tarkoittamasta) erityisestä syystä. Puolueettomuuden vaarantuminen

esteellisyysperusteena on arvioitava objektiivisesti tapauksen ominaispiirteiden mukaan. Lainkohdan sanamuoto ja sen aiemmasta hallituksen esityksestä ilmenevät perustelut huomioon ottaen säännös edellyttää soveltajalta harkintaa, jossa tulee arvioida ja punnita tapaukseen liittyviä tosiseikkoja niiden puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen kannalta sen arvioimiseksi, voidaan-ko esteellisyden katsoa syntyvän.

Yleislausekkeen erityisen syyn on merkittävyydeltään rinnastuttava hallintolain 28 §:n erityisiin esteellisyysperusteisiin ja sen on oltava sellainen, että myös ulkopuolinen voi saada sen tietoonsa, vaikka se ei olisikaan laajasti tunnettu. Tyhjentävästi on mahdollonta määritellä sellaisia erityisiä syitä, jotka vaarantavat luottamuksen virkamiehen puolueettomuuteen. Yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.¹²

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa ministerin esteellisyyttä koskeviin ongelmiin mm. mietinnössään nro 5/1990 vp hallituksen toimenpiteistään vuonna 1988 antaman kertomuksen johdosta. Mietintöön sisältyvässä laajahkossa valtioneuvoston jäsenen esteellisyyttä koskevassa jaksossa valiokunta lausui esteellisyysäännösten merkityksestä (s. 1): ”Esteellisyysperiaatteen noudattamisen keskeisiä tarkoituksia valtioneuvostossa ja ministeriössä on vaalia yleisön luottamuksen ylläpitämistä ministereiden toiminnan tasapuolisuuteen. Tältä kannalta hallintomenettelylain esteellisyysäännösten soveltaminen valtioneuvoston jäseniin on perusteltua.” Mietinnössään nro 5/1993 vp valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta tehdyn muistuu-

¹² Laakso–Suviranta–Tarukannel: Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos 2006 s. 199–200 ja Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2008 s. 138–139.

tuksen johdosta perustuslakivaliokunta korosti esteellisyysäännösten soveltamisen ja tulkinnan osalta sitä näkökohtaa, että ministerin henkilökohtaisten taloudellisten sidonnaisuuksien johdosta saattaa ministerille kuuluvien tehtävien hoitamisessa syntyä tilanteita, jotka ovat omiaan horjuttamaan yleisön luottamusta hänen puolueettomuuteensa asiassa. Valiokunta lausui tässä yhteydessä (s. 14): ”Mainittu yleisön luottamusta koskeva näkökohta vaikutti hyvin keskeisesti hallintomenettelylain esteellisyysääntelyn sisältöön, ja tarkoituksena oli suojata tätä luottamusta.”

Taloudelliset etuudet ovat olleet kannanotto-pyyntöjen tai kanteluiden johdosta esillä oikeuskanslerinvirastossa käsiteltäessä valtioneuvoston jäsenten mahdollista esteellisyttä. Tällaisia ovat esimerkiksi olleet seuraavat tapaukset. Oikeuskansleri oli suositellut liikenne- ja viestintäministerille, että tämä ei käyttäisi Linja-autoliitto ry:ltä saamaansa vapaalippua (pikavuorolippu arvotetaan 350 markkaa). Ministeri palautti vapaalipun sillä perusteella, ettei synny epäilystä hänen kyvystään tehdä joukkoliikennettä koskevia ratkaisuja riippumattomasti. Kauppa- ja teollisuusministeri, joka omisti noin 500 000 markan edestä erään merkittävän puunjalostusyhtiön osakkeita, oli esteellinen käsittelemään kyseisen yhtiön erään toisen merkittävän puunjalostusyhtiön kanssa omistaman yhtiön energiahuollon investointiavustusasiasiaa. Kulttuuriministeri oli esteellinen käsittelemään golfkentän, jonka osakkeita hän ja eräät hänen lähisukulaisensa omistivat, avustusasiasiaa (oikeuskanslerin päätös 12.6.2002, dnro OKV/12/50/2002).

Eräänä lainkohdan tarkoittamalla tavalla luottamusta vaarantavana tyyppitilanteena on oikeuskirjallisuudessa mainittu virkamiehen saama taloudellinen etu. Esimerkiksi Mäenpää kirjoittaa: ”Yhteisön virkamiehelle osoittama tavanomaisesti runsaampi vieraanvaraisuus tai muut huomattavat taloudelliset edut voivat epäilemättä myös

kuulua esteellisuuden yleislausekkeen piiriin, joskin niitä arvioidaan myös lahjomina.”¹³

Pelkästään se seikka, että taloudellinen etu on saatu vaalituen muodossa, ei estä hallintolain esteellisyysäännösten soveltuvuutta. Vaalirahoituksenkin vastaanottamisesta voi tapauskohtaisesti syntyä esteellisyys tehdä hallintopäätöksiä. Vaikka tuki kierrätettäisiin erilaisten vaaliorganisaatioiden kautta, hyöty kuitenkin tulee ehdokkaan hyväksi. Luottamusta vaarantavat elementit ovat siten olemassa. Ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain (414/2000) tarkoituksena oli vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen, ei puuttuminen hallintomenettelyyn. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 8/2000 vp s. 8–9) lausutaan lain tarkoituksena olevan ”selvittää vaaliavustusten mahdollisesti synnyttämät sidokset”. Hallituksen esitys jatkuu: ”Sidos eroaa esteellisyydestä. Viimeksi mainittu on oikeudellinen käsite, joka kuvaa tilanteet ja perusteet, joiden vaikuttaessa päätöksentekijä ei voi eikä saa osallistua päätöksen tekemiseen missään käsitteilyvaiheessa. --- Sidos ei yleensä estä osallistumasta päätöksentekoon vastaavalla tavalla.”

Siitä, että Vanhanen on yhtäältä saanut Nuorisosäätiöltä yli 23 000 euron taloudellisen tuen vaalikampanjaansa varten ja toisaalta sen jälkeen toistuvasti ollut päättämässä samalle säätiölle yhteensä miljoonaluokan avustuksista, on muodostunut asetelma, joka on vaarantanut luottamuksen hänen puolueettomuutensa hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan tarkoittamalla tavalla. Näin ollen Vanhanen on ollut esteellinen osallistuessaan Raha-automaattiyhdistyksen avustuksista päättämiseen valtioneuvoston yleisistunnossa vuosina 2006–2009. Koska hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa esteellisenä osal-

¹³ Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 139. Ks. myös Mäenpää: Hallinto-oikeus. WSOY Lakitieto 2003 s. 284.

listua asian käsittelyyn, Vanhanen on menetellyt asiassa lainvastaisesti.

Arvioitaessa Vanhasen menettelyn moitittavuutta ja moitittavuuden astetta on otettava kantaa siihen, voidaanko hänen avustuspäätöksiä tehdessään katsoa olleen tietoinen saamastaan tuesta ja sen suuruudesta tai olisiko hänellä ollut velvollisuus ainakin ottaa näistä seikoista selvää. Nämä kysymykset johtavat arvioimaan Vanhasen menettelyä myös rikoslain säännösten kannalta.

Rikosoikeudellisen arvioinnin tarpeesta

Sen kysymyksen luotettavaan arviointiin, täytääkö Vanhasen kanteluissa tarkoitettu menettely jonkin virkarikoksen tunnusmerkistön, ei käytettävissä oleva laillisuusvalvonnallinen keinoin hankittu aineisto anna mahdollisuutta. Rikosoikeudellisen vastuun arviointi on tehtävissä vain asianmukaisesti toimitetun esitutinnan pohjalta. Tämän vuoksi ja toimivaltani mukaisesti voin seuraavassa esittää siitä vain joitakin yleisiä päätelmiä objektiivisesti havaittavien seikkojen perusteella.¹⁴ Tarkastelun tarkoitus ei näin ollen ole ottaa kantaa siihen, onko Vanhanen syyllistynyt rangaistavaan tekoon, vaan selvittää, olisiko hänen menettelyään syytä arvioida virkarikoksia koskevien säännösten valossa vai riittääkö laillisuusvalvonnallinen esteellisyysarviointi.

Rangaistussäännöksistä kysymykseen voisivat tulla lähinnä rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä tarkoitettujen virkavelvollisuuden rikkominen tai sen tuottamuksellinen tekemuoto.

Nämä säännökset kuuluvat lainmuutoksen 12.7.2002/604 jälkeen näin:

¹⁴ Selvyyden vuoksi toetaan myös seuraavan: Koska Vanhanen on antanut pyytämäni selvitykset laillisuusvalvonnallisessa menettelyssä perustuslain 111 §:n 1 momentin perusteella eikä rikosprosessuaalisessa esitutkiminennettelyssä, katson parhaaksi olla käyttämättä niitä rikosoikeudellisessa arvioinnissa, jotta ns. itsekriminoinnin suoja ei vaarantuisi.

Rikoslain 40 luvun 9 §. Virkavelvollisuuden rikkominen. 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.

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos hän on syyllistynyt 1 momentissa mainittuun rikokseen rikkomalla jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Rikoslain 40 luvun 10 §. Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesti virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon.

Aluksi on pohdittava, voidaanko Vanhasen avustuspäätösten tekoon osallistuessaan arvioida rikkoneen ”virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa”.

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn, jos hän on esteellinen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on mietinnössään nro 5/1993 vp korostanut, että esteellisyysäännösten rikkominen ministerintehtävässä voi aiheuttaa rikoslain virkavelvollisuuden rikkomista koskevan vastuun. Valtakunnan oikeus lausui entisen kauppa- ja teollisuusminis-

terin virkatoimen lainvastaisuutta koskeneessa tuomiossaan 29.10.1993: Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohtaan sisältyy se periaatteellinen menettelysääntö, jonka mukaan virkamiehen ei virkatoiminnassa tule käsitellä asioita, joiden kytkennöistä hänen omiin asioihinsa johdetaan, että luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu. Velvollisuutta pidättäytyä esteellisenä käsittelemästä asiaa on pidettävä tyypillisenä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvana virkavelvollisuutena.¹⁵ Myös oikeuskirjallisuudessa on todettu, että velvollisuus pidättäytyä esteellisenä käsittelemästä asiaa on tyypillinen ”virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuva virkavelvollisuus”.¹⁶

Edellä olen katsonut, että Vanhanen on hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa ilmaistun yleislausekkeen perusteella ollut esteellinen. Osallistuessaan valtioneuvoston yleisistunnossa mainituin tavoin päätöksentekoon Vanhanen olisi siten menetellyt vastoin virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvaa virkavelvollisuuttaan.

Hallintolain esteellisyyttä koskeva yleislauseke on tosin suhteellisen avoin säännös, joten voidaan kysyä, käykö siitä virkavelvollisuus riittävällä täsmällisyydellä ilmi. Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate nimittäin rajoittaa mahdollisuutta johtaa rangaistavuuden perustavia velvollisuuksia kovin yleispiirteisistä säännöksistä (esim. Lappi-Seppälä ym: Rikosoikeus. WSOYpro 2009 s. 1129–1132).

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että korkeimman oikeuden tuoreessa ratkaisussa

(KKO 2008:95) on katsottu oikeudenkäymiskaaren vastaavanlaisen esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen voivan tulla sovellettavaksi rangaistavaa käyttäytymistä määrittävänä normina. Samoin on todettu valtakunnanoikeuden edellä mainitussa tuomiossa silloin voimassa olleen hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan esteellisyyden yleislausekkeen osalta. Totean lisäksi, että saman sisältöistä nykyisin voimassa olevan hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohtaa on vakiintuneesti tulkittu siten, että taloudellisen edun vastaanottaminen voi muodostaa esteellisyyden tehdä antajaa koskevia hallintopäätöksiä.¹⁷ Varsinkin sellaisessa asetelmassa, jossa hallintopäätöksen tekijä vähänkin merkittävemmän taloudellisen edun antajalleen myöntäisi avustusta julkisista varoista, on puolueettomuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen vaarantuminen objektiivisesti ajatellen niin ilmeistä, että virkavelvollisuuden asettamista vaatimuksista tuskin voi olla epäselvyyttä. Se, että taloudellinen etu olisikin vastaanotettu vaalituen muodossa, ei voi vaikuttaa hallintopäätösten tekemistä koskeviin virkavelvollisuuksiin.

Tunnusmerkistöjen edellyttämän tahallisuuden (RL 40:9) tai tuottamuksen (RL 40:10) arvioinnissa on lähtökohtaisesti olennaista sen kysymyksen selvittely, onko Vanhanen tiennyt esteellisyyden perustavasta Nuorisosäätiön tuesta tai ainakin suhtautunut tällaisen tuen mahdollisuuteen välinpitämättömästi.

Ottaen huomioon Vanhasen asema entisenä pitkäaikaisena Nuorisosäätiön keskeisenä johtohenkilönä ja Nuorisosäätiön kauan jatkunut käytäntö vaalituen antajana on päteviä perusteita uskoa, että Vanhanen on Raha-automaattiyhdis-

¹⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1993 s. 49. Valtakunnanoikeuden tuomiossa mainittu hallintomenettelylain säännös vastaa nykyisin voimassa olevan hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohtaa.

¹⁶ Pekka Viljanen: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Lakimiesliiton kustannus 1990 s. 457. Samoin Frände-Matikkala-Tapani-Tolvanen-Viljanen-Wahlberg: Keskeiset rikokset. Edita 2006 s. 790–791.

¹⁷ Oikeuskirjallisuudessa on linjattu yksiselitteisesti, että yhteisön virkamiehelle tarjoamat taloudelliset edut ”voivat epäilemättä myös kuulua yleislausekkeen piiriin”; Mäenpää: Hallinto-oikeus s. 284 sekä Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 139.

tyksen avustuksista päättäessään tiennyt, että hän oli vaalikampanjaansa varten saanut Nuorisosäätiöltä ainakin jonkin verran tukea. Samasta syystä on vahvoja perusteita lähteä siitäkin, että Vanhanen on voinut odottaa säätiön tukevan entistä hallituksensa puheenjohtajaa tasavallan presidentiksi jopa merkittävällä taloudellisella panoksella.

Toisaalta on otettava huomioon, että tasavallan presidentin vaaleissa ehdokkaana oleva ei voi tietää kaikkia tukijoitaan ja näiden tukisummia. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, etteikö Vanhanen olisi aikaisemman asemansa vuoksi voinut olla keskimääräistä huomattavasti paremmin selvillä nimenomaan Nuorisosäätiön tuesta, koska hänellä ilmeisesti on ollut edelleen läheinen suhde säätiöön. Tässä sanottu koskee osaltaan myös sitä kysymystä, voidaanko Vanhasella katsoa olleen ainakin selonottovelvollisuus asiassa.

Virkavelvollisuuden rikkominen (samoin kuin sen tuottamuksellinen tekemuoto) on rankaisematon, jos teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat on kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan vähäisiä ovat esimerkiksi sellaisten menettelytapasäännösten rikkomiset, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta sanottavaa merkitystä (LaVM 7/1989 vp s. 2 sekä Rikosoikeus s. 1140).

Osallistumista edellä kuvatulla tavalla esteellisenä valtioneuvoston päätöksentekoon voidaan ehkä tarkastella vähäpätöisenä muotovirheenä – varsinkin kun Vanhasen ei voida käytettävissä olevan aineiston perusteella osoittaa pyrkineen vaikuttamaan epäasiallisesti päätöksen sisältöön ja kyse on ollut tilanteesta, jossa varsin rutiinimaisesti samalla kertaa päätetään avustuksesta lukuisiin kohteisiin.

Toisaalta on todettava, että esteellisyden syntyminen ei vaadi sitä, että päätöksentekoon tosi-

asiallisesti vaikuttaisivat epäasialliset vaikutukset. Esteellisyssäännöksen yleislausekkeella on tarkoitus turvata luottamusta julkisten tehtävien hoidon puolueettomuuteen. Rikoslain virkavelvollisuuden rikkomista koskevan tunnusmerkistön vähäisyys-kynnyksen ylittymisessä on oikeuskäytännössä annettu merkitystä sille, miten vakavasti teko vaarantaa luottamusta viranomais-toiminnan asianmukaisuuteen (KKO 2001:54 sekä Rikosoikeus s. 1141). Asiaa on syytä tarkastella myös laajemmasta perspektiivistä. Julkisen vallankäytön lainmukaisuus on oikeusvaltion keskeinen tunnusmerkki ja samalla yksi sen perusedellytyksistä. Yhtä tärkeää on, että ihmiset luottavat vallankäytön lainmukaisuuteen ja kaikinpuoliseen asianmukaisuuteen. Tässä mielessä tilanne, että pääministerin asemassa oleva päätöksentekijä on valtioneuvostossa ollut myöntämässä toistuvasti avustusta julkisista varoista vaalikampanjansa huomattavalle taloudelliselle tukijalle, on omiaan vaarantamaan ylimmän vallankäytön uskottavuutta.¹⁸

Ratkaisu

Vanhasen esteellisyssäännösten vastaisen menettelyn arviointi myös virkarikostunnusmerkistöjen valossa olisi edellä todetuista syistä mielestäni perusteltua. Koska laillisuusvalvojalla ei ole tässä pidemmälle menevään rikosoikeudelliseen arvioon mahdollisuutta, ainoa keino tähän ja samalla Vanhasen menettelyn perusteellisempaan selvittämiseen olisi asian saattaminen tutkittavaksi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.

¹⁸ Eduskunnan perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut esteellisyssäännösten noudattamisen tärkeyttä valtioneuvoston päätöksenteossa, esim. PeVM 4/1990 vp, PeVM 5/1990 vp ja PeVM 5/1993 vp. Samaa tähdennetään oikeuskirjallisuudessa, muun muassa Matti Niemivuo-Marietta Keravuori: Hallintolaki. WSOY Lakitieto 2003 s. 218.

Kysymys on siitä, onko tässä tapauksessa oikeudellisia perusteita perustuslain 115 §:n tarkoittamaan ilmoitukseen.

Perustuslain 115 §:n mukaisen oikeuskanslerin ilmoituksen ”kynnyksestä” ei ole nimenomaisesti säädetty. Säännöksessä vain todetaan, että valtioneuvoston jäsen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille oikeuskanslerin perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella. Perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä lausutaan (HE 1/1998 vp s. 168; ks. myös PeVM 10/1998 vp s. 33): ”Jos ministerin lainvastainen menettely on sellainen, että hänet voitaisiin asettaa siitä syytteeseen valtakunnanoikeudessa, oikeuskansleri voi tehdä asiasta 115 §:n mukaisen ilmoituksen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.” Tästä ilmenee se muutoinkin asiayhteydestä selvä periaate, että kyseinen ilmoitus ei ole itsetarkoitus, vaan se liittyy ministerivastuun selvittelyyn, joten oikeuskanslerilla pitää olla esittää konkreettinen ja perusteltu epäily perustuslain 116 §:ssä tarkoitettua menettelystä.¹⁹

Perustuslain 116 §:ssä säädetään eduskunnan päätöksellä tehtävän ministerisyyteen nostamisen edellytyksistä. Säännöksestä ilmenee, että syyteen nostamiselle on asetettu tavallista korkeampi kynnyks: ”Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menettelyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.” Hallituksen esitys linjaa (HE 1/1998 vp s. 171): ”Lähtökohtana tulee olla, että ministerisyytettä ei tulisi käyttää esimerkiksi merkitykseltään vähäisten menettelyvirheiden käsittelyyn.” Erityisiä edellytyksiä ministerin rikos-

oikeudellisen vastuun toteuttamiselle on perusteltu poliittisen järjestelmän ja valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamisella. Samassa yhteydessä selvennetään tarkoitusta näin: ”Syyttämiskynnyksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole suojella yksittäistä ministeriä, vaan laajemmin koko valtioneuvoston toimintaedellytyksiä.”

Ottaen huomioon yhtäältä oikeuskanslerin ilmoituksen ja toisaalta eduskunnan päätöksen erilainen merkitys ministerivastuun käsittelyssä (ilmoitus tutkinnan käynnistämiseksi/syyteen nostaminen valtakunnanoikeudessa) sekä se, että ilmoitus ja päätös tehdään asian tutkinnan eri vaiheissa ja siihen liittyen erilaisen aineiston pohjalta, ei ilmoitusta tehtäessä voida eikä kuulukaan ennakoida syyteen nostamisen edellytysten täyttymistä. Riittää – mihin lainkohdan perustelutkin viittaa – että teko on sellainen, että siitä voitaisiin nostaa syyte valtakunnanoikeudessa.²⁰ Ilmoituksen tarkoitus on tällaista tekoa koskevan epäilyn johdosta saada käynnistetyksi tutkinta ministerisyyteen edellytysten selvittämiseksi. Jos oikeuskansleri ryhtyisi arvioimaan, tulevatko perustuslain 116 §:ssä säädetty edellytykset täyttymään, hän asettuisi syyteharkinnan suorittajan rooliin – ja vieläpä ennenaikaisesti. Ne periaatteet, jotka ovat perustuslain 116 §:n syyttämiskynnyksen kvalifioinnin taustalla, jollakin painoarvolla vaikuttavat jo ilmoitustakin harkittaessa, mutta itsenäistä merkitystä niillä ei kuitenkaan tässä harkinnassa nähdäkseni ole.

²⁰ Myös tuottamuksellisen rangaistava teko voi ilmeisesti muiden edellytysten täytyessä olla perustuslain 116 §:ssä tarkoitettu teko, jos tekijä on menettänyt ”törkeän huolimattomasti”. Ainakaan säännöksen sanamuoto sen paremmin kuin lain esityötkään eivät tätä estä. HE 1/1998 vp (s. 171) mm. lausuu: ”--- rangaistavuuden ulkopuolelle jäisivät tapaukset, joissa sinänsä olisi olennaisesti rikottu jotain valtioneuvoston jäsenyyteen liittyvää velvoitetta, mutta joissa tekijän viaksi jäävä syyllisyys olisi katsottava suhteellisen vähäiseksi. Syyksiluettavuuden astetta olisi arvioitava yleisten rikosoikeudellisten periaatteiden mukaisesti.”

¹⁹ Jonkka: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana s. 116.

ENTISEN PÄÄMINISTERIN MATTI VANHASSEN OSALLISTUMINEN
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN TUOTON JAKAMISEEN NUORISOSÄÄTIÖLLE

Perustuslaki antaa siis varsin väljät kriteerit ilmoitukselle. Harkittaessa, onko perustuslain 115 §:n mukaisen ilmoituksen tekemiseen riittävät perusteet, joudutaan viime kädessä punnitsemaan ilmoituksen puolesta ja sitä vastaan puhuvia oikeudellisesti merkityksellisiä argumentteja. Järjestelmä on luotu sellaiseksi, että ministerin oikeudellisen vastuun perinpohjainen selvittäminen ja kaikinpuolinen arviointi edellyttää asian saattamista perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Mutta harkintatilanteessa on samalla otettava asianmukaisella tavalla huomioon ilmoituksen kohteen oikeusturva: keveillä perusteilla ei oikeuskanslerin pidä tällaista tutkintaa panna vireille. Jo pelkkä ilmoitus voi olla omiaan lyömään maineelle kielteisen leiman, vaikka ilmoituksella ei rikosoikeudelliseen syyllisyyteen kantaa otetakaan.

Koska kysymyksessä on tutkinnan käynnistämistä koskeva harkinta, voidaan harkintatilanne jäsentää niin, että on arvioitava yhtäältä asian selvittämisen intressin ja toisaalta yksilön oikeusturvaintressin keskinäisiä painoarvoja ja punnittava niitä vastakkain.²¹ Mitä tärkeämpänä tapahtuneen mahdollisimman perusteellista selvittämistä on pidettävä ja mitä todennäköisemmin asian tutkinta perustuslakivaliokunnan käytössä olevin keinoin toisi siihen merkityksellistä tietoa, sitä korkeammaksi selvittämisen intressin painoarvo kohoaa. Oikeusturvaintressi puolestaan puhuu tapauskohtaisesti määräytyvällä painoarvoltaan pääsääntöisesti tällaista ilmoitusta vastaan.

Esitän seuraavassa joitakin selvittämisen intressin painoarvoon vaikuttavia näkökohtia.

Esitutkinnan käynnistäminen – mikä on luotettavan rikosoikeudellisen arvioinnin perusedellytys – on vain perustuslakivaliokunnan vallassa oleva tutkintakeino.

Keskusrikospoliisissa on parhaillaan vireillä Nuorisosäätiön antamia vaalitukia koskeva laaja esitutkinta, jossa tutkittavana on muun muassa säätiön eräille Suomen Keskustan poliitikoille ja puoluetta lähellä oleville tahoille antama tuki. Tuolla tutkinnalla on ainakin rakenteellinen yhteys nyt tässä käsiteltävään tapaukseen. Vanhasen saamaa tukea olisi syytä tarkastella osana esitutkinnassa olevaa asiakokonaisuutta. Käsitäkseni on, että ilman tämän kontekstin huomioon ottamista ei Vanhasen osallistumisesta avustuspäätöksien tekemiseen Nuorisosäätiölle saada oikeaa kuvaa. Oikeuskanslerilla on varsin rajalliset mahdollisuudet mainitun esitutkinnan ja Vanhasen menettelyä koskevan selvitystyön yhdistämiseen.²² Perustuslakivaliokunnan käytettävissä olevin keinoin tällainen mahdollisuus olisi.

Nuorisosäätiö on jakanut varsin huomattavassa määrin poliittista tukea ilman säännöis-sään olevaa mainintaa. Pelkästään viimeisten vajaan kymmenen vuoden ajalta vaalitukea on julkisuudessa olleiden tietojen mukaan annettu yli 100 000 euroa. Käytettävissäni olevin keinoin en voi ottaa kantaa siihen, onko säätiö näin menetellessään toiminut myös lainsäädännön vastaisesti, mutta tukikäytännöstä joka tapauksessa on käynnistetty esitutkinta. Vanhasen on täytynyt Nuorisosäätiön hallituksen entisenä pitkäaikaisena jäsenenä ja puheenjohtajana tuntea sen säännöt²³ ja tietää myös siitä, että säätiö tällaista tukea antaa, koska tukikäytäntö on todennäköi-

²¹ Tällaisesta punninnasta ja sen teoreettisesta perustasta tarkemmin Jonkka: Syytekyynnys. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1991 erit. s. 167–172 ja 248–296 sekä artikkelini Syytekyynnys ja syyttäjänrooli erit. s. 987–992. Defensor Legis 2003. Punnintamallin käytännön sovelluksista mm. laillisuusvalvonnassa viitataan Jonkka: A model for the Weighing and Balancing of Interests in the Prosecutor's Legal Discretion erit. s. 251–260. Teoksessa: Procedural Law. Scandinavian Studies in Law. Volume 51. Stockholm 2007.

²² Laillisuusvalvonnallista selvitystyötä ja esitutkintaa ei pidä sekoittaa.

²³ Säätiölaki 10 § 1 momentti: "Hallituksen tulee hoitaa säätiön asioita lakia ja säätiön sääntöjä noudattaen."

sesti linjattu hallituksessa tai joka tapauksessa sen tietien. Näyttää siltä, että Raha-automaattiyhdistyksen varoilla on avustettu sääntöjensä mukaan yleishyödyllistä toimintaa harjoittavaa mutta tosiasiallisesti – ja ainakin johonkin mittaan Vanhasen tietien – säännönmukaisesti myös puoluepoliittista toimintaa rahoittanutta säätiötä. Tämänkin seikan merkitystä Vanhasen tekemien säätiötä koskevien avustuspäätösten arvioinnissa olisi perusteltua tarkemmin selvittää.

Kokoavasti totean seuraavan: Vanhasen nyt kysymyksessä olevan menettelyn saattaminen eduskunnan perustuslakivaliokunnassa tutkitavaksi on omiaan tuomaan ministerivastuun selvittämiseksi oikeudellisesti olennaista lisävalaistusta, joka mahdollistaisi myös rikosoikeudellisen arvioinnin. Asian perusteelliselle selvittämiselle on aito tarve, sillä onhan kyse yhteiskunnallisesti merkittävää valtaa käytettäessä tapahtuneen epäillyn lainvastaisuuden tutkimista. Tapahtuman tosiseikaston lisäselviämisen ohella on aiheellista ottaa huomioon sekin, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsittely on omiaan monipuolistamaan nyt tarkasteltavana olevan tyyppisen tapahtuman harkintaa, johon sisältyy osaltaan myös arviota poliittisen toiminnan oikeudellisen hyväksyttävyyden rajoista. Oikeusturvanäkökohdatkaan eivät tässä tapauksessa koko painollaan puhu perustuslain 115 §:n mukaista ilmoitusta vastaan. Kun otetaan huomioon vireillä oleva esitutkinta Nuorisosäätiön vaalituista sekä siihen kytkeytyvät Vanhasen osuutta koskevat julkisuudessa esiintyvät spekuloinnit, asian mahdollisimman perusteellinen selvittäminen ei välttämättä ole Vanhasen oikeusturvan kannalta pelkästään kielteistä – varsinkin kun verrataan siihen, että asian selvittely lopetettaisiin laillisuusvalvonnallisella päätöksellä. Näin ollen selvittämisintressin ja oikeusturva-intressin punninnassa ensin mainittu painaa tässä tapauksessa nähdäkseni enemmän.

Toimenpiteet

Edellä esitetyistä syistä perustuslain 115 §:n tarkoittaman oikeuskanslerin ilmoituksen tekeminen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle entisen pääministerin Matti Vanhasen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi on oikeudellisesti perusteltua. Tämän vuoksi päätän asian laillisuusvalvonnallisen käsittelyn ja toimitan tämän päätökseni sekä asiassa tähän asti kertyneen aineiston perustuslain 115 §:n mukaisessa tarkoituksessa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.

Lopuksi totean vielä seuraavan: Koska asian tutkinta tämän päätökseni myötä siirtyy perustuslakivaliokunnalle, en ole selostanut Vanhasen antamia selvityksiä. Näin perustuslakivaliokunnalla on aito mahdollisuus päättää tutkinta-aineiston julkisuudesta sekä myös siitä, millä tavalla se halutessaan hyödyntää laillisuusvalvonnallisessa tarkoituksessa hankittuja selvityksiä.

Asian myöhemmät vaiheet

Eduskunnan perustuslakivaliokunta päätti 12.10.2010 pyytää valtakunnansyyttäjää valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 4 §:n mukaisesti ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi. Toimitetun esitutkinnan jälkeen 16.2.2011 perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään 10/2010 vp käytettävissään olleen asiakirja-aineiston ja kuulemisten perusteella johtopäätöksensä, että ”Vanhanen toimiessaan esteellisenä valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtajana päätettäessä Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta jaettavista avustuksista on kokonaisuutena arvioiden rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla rikkonut tuottamuksellisesti virkavelvollisuuttaan, mutta että tämä menettely ei ole ollut törkeän huolimaton. Näin ollen perustuslain 116 §:ssä säädetty syyksiluettavuusvaatimus

ENTISEN PÄÄMINISTERIN MATTI VANHASSEN OSALLISTUMINEN
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN TUOTON JAKAMISEEN NUORISOSÄÄTIÖLLE

ei täyty.” Valiokunta esitti perustuslain 114 §:ssä tarkoitettuna kannanottonaan, ”että entinen pääministeri Matti Vanhanen ei ole kysymyksessä olevassa asiassa menetellyt virkatoimissaan perustuslain 116 §:ssä tarkoitetulla tavalla lainvastaaisesti”. Eduskunta päätti 22.2.2011 pitämässään täysistunnossa, että entistä pääministeri Matti Vanhasta vastaan ei nosteta syytettä.

AUTOVEROTUKSEN TOIMEENPANON TURVAAMINEN

Seloste apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen päätöksestä 15.3.2010, dnro OKV/2/50/2008

Tullin menettelystä autoverotuksen toimeenpanossa ja erityisesti käsittelyn viipymisestä on viime vuosina toistuvasti kanneltu oikeuskanslerille. Kanteluihin annetuissa ratkaisuissa on usein jouduttu kiinnittämään huomiota siihen, että perustuslain 21 §:ssä säädetty viivytyksettömän käsittelyn vaatimus ei ollut asianmukaisesti toteutunut. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri otti asian omana aloitteenaan tutkittavakseen.

Valtiovarainministeriön antaman selvityksen mukaan vuoden 2007 loppuun mennessä käsittelyä oli kertynyt odottamaan noin 18 000 autoverotusta koskevaa oikaisuvaatimusta. Tulli arvioi, että vuonna 2010 käsiteltäisiin vuosina 2008–2009 vireille tulleet sekä osa vuonna 2010 vireille tulevista muutoksenhauista. Tavoitteena oli selvityksen mukaan, että keskimääräinen muutoksenhakun käsittelyaika saadaan alennettua noin yhdeksään kuukauteen vuonna 2010. Vuoden 2011 lopulla tavoitteena oli neljän kuukauden ja vuoden 2012 lopusta alkaen 1–2 kuukauden käsittelyaika.

Autoverolain muutoksenhakusäännöksiä koskeva lainmuutos (267/2008) tuli voimaan 1.5.2008. Uudistuksen mukaan autoveropäätöksen on vaadittava oikaisua tullilta ja vasta tul-

lin antamasta oikaisupäätöksestä on mahdollista valittaa alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Muutos ei ole vähentänyt tullin työ määrää, mutta sillä on pystytty vähentämään hallinto-oikeuksien kuorimitusta ja nopeuttamaan muutoksenhakuasiain käsittelyaikaa.

Apulaisoikeuskansleri arvioi, että kaiken kaikkiaan muutoksenhakujärjestelmän ruuhkautuminen autoverotusasioissa tullissa ja hallinto-oikeuksissa verotusarvoa koskevien epävarmuustekijöiden vuoksi on heikentänyt oikeusturvaa. Koska hallinto-oikeuksien resursseja on jouduttu sitomaan autoverotusasioiden ratkaisemiseen, asioiden käsittelyaikojen pitenemisen vuoksi oikeusturva on väistämättä heikentynyt myös muissa kuin autoverotusasioissa. Epäselvyyksien takia monia autoverotuspäätöksiä on jouduttu oikaisemaan useita kertoja. Valtiovarainministeriö on ryhtynyt joihinkin säädösmuutoksiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen jälkeen. Kuitenkin tarvittaviin muutoksiin autoverotusjärjestelmän saattamiseksi vastaamaan Euroopan unionin vaatimuksia sekä resurssien riittävään lisäämiseen valtiovarainministeriö on ryhtynyt vasta viimeisimmän EY-tuomioistuimen ratkaisun jälkeen vuonna 2009.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada

oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perusoikeus hyvään hallintoon merkitsee, että jokaisella on ainakin omassa asiassaan mahdollisuus oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vedota hyvään hallintoon ja myös edellyttää sen keskeisten piirteiden toteuttamista käytännön hallintotoiminnassa. Hyvän hallinnon vaatimusten noudattamiseen voidaan katsoa kuuluvan myös Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuuden ja välittömän oikeusvaikutuksen huomioiminen.

Lainvalmistelussa ja hallinnon järjestämisessä tulee ratkaisun mukaan noudattaa perustuslain 68 §:ää, jossa säädetään siitä, että kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tähän kuuluu myös ministeriön valmius arvioida EU-oikeudellisia kysymyksiä ja ryhtyä niiden vaatimiin kansallisiin säädöstoimiin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei autoverotusta ole toimeenpantu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti eivätkä yksittäiset kansalaiset ja muut tahot ole saaneet tehokkaasti niitä oikeuksia, joihin heillä unionioikeuden mukaan olisi ollut oikeus. Autoverotusta koskevat säädösmuutokset on tehty pääasiassa tuomioistuimien antamien yksittäisiä tapauksia koskevien ratkaisujen jälkeen, joten lainsäädännön ennakoitavuus on ollut heikkoa ja kansalaisten luottamus verotusjärjestelmän oikeudenmukaisuuteen on heikentynyt.

Apulaisoikeuskansleri arvioi, etteivät perustuslain hallinnon järjestämistä koskevat ja hallintolain hyvää hallintoa koskevat vaatimukset ole toteutuneet säännösten edellyttämällä tavalla.

Myöskään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen yksilöille välittömiä oikeusvaikutuksia luovien artiklojen merkitystä asiassa ei ole riittävällä tavalla otettu huomioon. Käytännössä yksilöt ovat joutuneet itse ryhtymään toimenpiteisiin toteuttaakseen Euroopan unionin heille suomia oikeuksia vetoamalla unionin oikeusjärjestyksen suomiin oikeusturvakeinoihin, vaikka oikeuksien toteuttaminen olisi kuulunut valtionvarainministeriölle osana sille perustuslaissa säädettyä säädösvalmisteluvastuuta.

Edellä mainituista syistä apulaisoikeuskansleri kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota hallinnon järjestämistä sekä hyvää hallintoa koskevien säännösten noudattamiseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että valtiovarainministeriön selvityksessään esittämät suunnitellut toimenpiteet autoverotuksen muutoksenhakuajkojen lyhentämiseksi ovat oikeita. Henkilöstöresurssien lisääminen ja toimenpiteet niiden mahdollisimman tehokkaan käytön turvaamiseksi ovat tärkein keino varmistaa viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutuminen. Myös viimeisimmät lainsäädäntömuutokset ovat tukeneet tätä tavoitetta. Apulaisoikeuskansleri totesi kuitenkin, että tehtyjen resurssilisäysten ja lainsäädäntömuutosten tosiasiallista ja pysyvää vaikutusta autoverotuksen toimivuuteen sekä muutoksenhakujen käsittelyaikaan oli osittain vielä ennenaikaista arvioida. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri pyysi valtiovarainministeriötä toimittamaan 31.12.2010 mennessä ajantasaisen selvityksen muutoksenhakuvaatimusten käsittelyajoista vuosina 2009 ja 2010. Pyydetty selvitys saapui oikeuskanslerin virastoon 20.12.2010.

6

**VALTIONHALLINNON
LAILLISUUSVALVONTA**

YLEISTÄ

OIKEUSMINISTERIÖN toimialasta tehdyistä kanteluista suurin osa koski aikaisempien vuosien tavoin yleisten tuomioistuinten toimintaa. Tätä toimintaa joko kokonaan tai osaksi koskeneita kanteluita saapui kertomusvuonna 244 ja niitä ratkaistiin 257. Kertomusvuonna ratkaistuista asioista toimenpiteisiin johti yksitoista kantelua. Yhdessä niistä oikeuskansleri esitti korkeimmalle oikeudelle, että se poistaisi asiassa antamansa tuomion (OKV/335/1/2010). Suuri osa sekä saapuneista että ratkaistuista tuomioistuinkanteluista koski aiempaan tapaan kysymystä siitä, onko perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutunut käytännössä. Tyypillisiä kanteluaiheita ovat käsittelyn viipyminen, tuomarin käytös ja muutoinkin osapuolten kohtelu oikeudenkäynnissä. Myös esimerkiksi tuomion perusteluista kannellaan usein.

Muista oikeusministeriön toimialalle kuuluvista viranomaisista tehtiin huomattavasti vähemmän kanteluita. Esimerkiksi syyttäväviranomaisia koskeneita kanteluita saapui 71, hallintotuomioistuimia koskeneita kanteluita 69, ulosottoviranomaisia koskeneita kanteluita 51 ja erityistuomioistuimia koskeneita kanteluita 38. Näissä asiaryhmissä toimenpiteisiin johtaneet ratkaisut koskivat syyttaja- ja ulosottoviranomaisten menettelyä. Oikeusministeriön toimialan kanteluista toimenpiteisiin johti myös kantelu tietosuoja-valtuutetun menettelystä. Omat asiaryhmänsä muodostivat tuomarin menettelystä tehty rikosilmoitukset, jotka poliisi toimittaa oikeuskansle-

rille tiedoksi, sekä hovioikeuksien oikeuskanslerille tekemät ilmoitukset seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Kertomusvuonna yksi tapaus ensiksi mainitussa asiaryhmässä ja kaksi tapausta toisessa asiaryhmässä johti toimenpiteisiin. Toisessa hovioikeuden oikeuskanslerille tekemän ilmoituksen perusteella tutkitussa asiassa oikeuskansleri päätti nostettavaksi syytteen käräjäoikeuden toimistosihiteeriä ja laamannia vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sekä lisäksi toimistosihiteeriä vastaan tahallisuudesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Rangaistustuomioiden tarkastusmenettelyä ja siinä havaittuja virheitä selostetaan jäljempänä erikseen.

SISÄASIAINMINISTERIÖN toimialan kanteluista valtaosa koski poliisin toimintaa. Muista ministeriön toimialalle kuuluvista viranomaisista kanneltiin lähinnä satunnaisesti, eniten hätäkeskuksen toiminnasta sekä ulkomaalaishallinnon menettelystä. Poliisin toimintaa koskeneita kanteluita tuli kertomusvuonna vireille 296 ja niitä ratkaistiin 313. Aiempien vuosien tapaan suurin osa niin saapuneista kuin ratkaistuista poliisikanteluista koski poliisin toimintaa esitutkintaviranomaisena. Apulaisoikeuskansleri antoi poliisille huomautuksen yhdessä tutkimassaan kanteluasiassa, joka koski poliisilaissa tarkoitettua henkilön etsintää. Toimenpiteitä aiheuttamattomissa kanteluissa oli yleisimmin kyse asianomistajan tyytymättömyydestä esitutkinnan aloittamatta jättämiseen, esitutkinnan perusteellisuuteen tai sen joutuisuuteen. Yleistä on myös, että poliisin

toimien kohteeksi joutuneet arvostelevat toimenpiteitä perusteettomiksi.

Kertomusvuonna ratkaistiin 19 **OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN** toimialaan kuuluvaa kantelua. Yhdeksässä tapauksessa asia aiheutti oikeuskanslerin toimenpiteitä. Merkittävien kertomusvuonna annetuista ratkaisuksista oli virheellistä nimitysprosessia koskeva päätös (OKV/513/1/2006), jossa nousi esiin myös virkanimitysmenettelyn säädöspohjan merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Niissä kanteluissa, jotka eivät aiheuttaneet oikeuskanslerin toimenpiteitä, oli kyse muun muassa oppilaitosten hallintoelimien tai virkamiesten esteellisyydestä. Toimenpiteisiin ei tyypillisesti ollut aihetta silloin, kun asian ratkaisu kuului viranomaisen harkintavaltaan. Näin esimerkiksi ratkaisussa OKV/1641/1/2008, jossa oli kyse ylioppilastutkintolautakunnan uusien ylioppilaiden nimilistojen julkaisemiseen soveltamista käytännöistä. Ratkaisussa kuitenkin todettiin tärkeäksi eri aikoihin ylioppilaisiksi tulevien opiskelijoiden yhdenvertainen kohtelu.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN toimialaan liittyvät ratkaistut kantelut koskivat ministeriön lisäksi pääasiallisesti sosiaalivakuutusta ja muun muassa Kansaneläkelaitoksen menettelyä. Yhtenä keskeisenä asiana hallinnonalalla oli tänäkin vuonna esillä sosiaalivakuutukseen liittyen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakyky. Lautakunnan tehtävänä on käsitellä valituksia päätöksistä, jotka koskevat perustoimeentuloturvaa antavia tukia ja etuja, esimerkiksi kansaneläkelain, vammaistukilain ja sairausvakuutuslain mukaisia asioita. Lautakunnan käsittelemien asioiden luonteen vuoksi on erityisen tärkeää, että valitukset kyetään ratkaisemaan asianmukaisesti ja viivytyksettä. Apulaisoikeuskansleri on seurannut sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakykyä vuodesta 2008 lähtien ja hän on moittinut sosiaali- ja terveysministeriötä vitkaste-

lusta tilanteen korjaamiseksi. Vuonna 2008 valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa 16 kuukautta 10 päivää. Vuonna 2009 valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli 17 kuukautta. Kertomusvuonna 2010 vastaava aika oli noin 15 kuukautta ja 10 päivää. Apulaisoikeuskansleri on kertomusvuonna saanut sosiaali- ja terveysministeriöltä kaksi selvitystä siitä, miten ministeriö purkaa muutoksenhakulautakunnan ruuhkan ja lyhentää käsittelyaikoja. Asian käsittely oli oikeuskanslerinvirastossa vuoden 2010 lopussa kesken.

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN toimialalla ratkaistiin useita kanteluita, jotka liittyivät ns. haja-
jätevesiasetukseen (valtioneuvoston asetukseen 542/2003 talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla) ja ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamista koskevaan lakiehdotukseen. Kanteluissa muun ohella epäiltiin ehdotuksen mukaisten talousjätevesien käsittelyvaatimuksista vapauttamisen perusteiden (mm. ikä) olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden vaatimuksen kanssa. Kanteluratkaisuissa ei voitu ottaa kantaa lakiehdotuksen sisältöön, joka oli parhailaan eduskunnan käsiteltävänä. Kertomusvuoden aikana ratkaistiin myös joitakin ympäristöministerin ja ympäristöhallinnon viranhaltijoiden epäiltyihin esteellisyyksiin liittyviä asioita. Nämä eivät kuitenkaan eri syistä johtaneet enempään oikeuskanslerin toimenpiteisiin.

MUIDEN MINISTERIÖIDEN toimialalla käsiteltyjä asioita esitellään ministeriökohtaisesti.

Oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluu myös valvoa eduskunnan ja tasavallan presidentin kanslian toimialaa. Kertomusvuonna kummankaan toimialalla ei ole annettu oikeuskanslerin toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja.

Tarkastus- ja tutustumiskäyntejä tehtiin 30 ja käyntejä on selostettu toimialakohtaisesti ministeriöittäin.

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN TOIMIALA

Lausunto

Turvatoimista valtioneuvostossa

Oikeuskansleri on antanut lausunnon valtioneuvoston kansliassa laaditusta ehdotuksesta laiksi turvatoimista valtioneuvostossa. Ehdotus perustui valtioneuvoston kanslian vuonna 2008 asettaman työryhmän selvitykseen (OKV/51/20/2009).

Ratkaisu

Valtionyhtiöiden antama vaalirahoitus

Oikeuskansleri pyysi valtionyhtiöiden antamaa vaalirahoitusta koskevien kirjoitusten johdosta Valtiontalouden tarkastusvirastoa selvittämään kirjoituksissa tarkoitettuja asioita sekä antamaan lausuntonsa asiasta. Tarkastusvirasto suoritti lausuntopyynnön johdosta tarkastuksen aiheesta ”Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus” sekä antoi oikeuskanslerille lausuntonsa.

Oikeuskansleri katsoi valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus ja lausunto sekä muu esitetty selvitys ja säännökset huomioon ottaen, ettei ministerien taikka valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston toiminnassa osoitettu ilmenneen sellaista, joka edellyttäisi oikeuskanslerin toimenpiteitä (OKV/1043/1/2009).

ULKOASIAINMINISTERIÖN TOIMIALA

Lausunnot ja esitykset

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistaminen

Ulkoasiainministeriö on kertomusvuonna varannut oikeuskanslerille tilaisuuden antaa lausunto YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen määräaikaisraportoinnin täytäntöönpanon seurannasta, Suomen edustajan nimeämisestä Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan asiantuntijakomiteaan, YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston jäsenmaille osoitetusta lausuntopyynnöstä temaattisesta tutkimuksesta naisiin kohdistuvasta syrjinnästä lainsäädännössä ja käytännössä, YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä (TSS) oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevasta kuudennesta määräaikaisraportista, suomalaisjäsenen nimeämistä Euroopan neuvoston vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen alaiseen vähemmistökomiteaan sekä Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamista valmistelevan työryhmän mietinnöstä. Lausunto on lisäksi annettu Euroopan neuvostossa valmisteilla olevasta naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja niiden vastaista toimintaa koskevasta yleissopimuksesta (OKV/56/20/2009).

Ulkomaalaislain muuttaminen

Kertomusvuonna annettiin ulkoasiainministeriön pyynnöstä lausunto myös hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esitys koski ulkomaalaislain muuttamista siten, että säännökset vastaavat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (2009/810/EY) yhteisön viisumisäännetön laatimisesta (OKV/32/20/2010).

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Ulkomaanedustuston paikalliskorotus

Ulkoasiainministeriö oli antanut asetuksen ulkomaanedustuksen paikalliskorotuksesta ulkomaanedustuksen korvauksista annetun lain valtuutussäännöksen perusteella. Asetuksen mukaan ulkomaanedustuksen palveluksessa määräaikaisessa virkasuhteessa olevat erityisasiantuntijat oli erotettu omaksi ryhmäkseen, joka johti selkeästi pienempiin korvausmääriin kuin vakinaisessa virkasuhteessa olevilla.

Oikeuskansleri totesi, että ulkomaanedustuksen korvauksista annetun lain 4 § mahdollisti paikalliskorotuksen suuruuden määräytymisen virkamiehen virkanimikkeen perusteella. Tämän vuoksi asiaa ei voitu arvioida välittömänä syrjintänä. Se seikka, että paikalliskorotuksen taso oli

määräaikaissa virkasuhteessa olevien osalta vakinaisten virkamiesten paikalliskorotustasoja matlampi, herätti kysymyksen yhdenvertaisuudesta ja virkasuhteen voimassaolon merkityksestä paikalliskorotuksen määrälle.

Oikeuskansleri totesi, että ulkoasiainministeriö ei ollut tuonut esiin oikeudellisesti kestäviä perusteita, jotka kumoaisivat sen, että kysymys voi olla välillisestä syrjinnästä. Ministeriö ei ollut myöskään tuonut esiin perusteita, jotka olisivat liittyneet tehtävien sisältöön ja vaativuuteen.

Oikeuskansleri kiinnitti ulkoasiainministeriön huomiota siihen, että ulkoasiainministeriön säännöstä arvioitaessa huomioon on otettava, että perustuslain ja virkamieslain yhdenvertaisuus- ja tasapuolisen kohtelun vaatimusta koskevat säännökset rajoittavat asetuksenantajan harkintavaltaa ja asettavat rajoituksia säännösten sisällölle (OKV/1709/1/2008).

Valtuuskunnan asettaminen Itämeren suojelukomission ympäristöministerikokoukseen

Apulaisoikeuskansleri antoi ratkaisunsa omasta aloitteesta tutkittavaksi otetussa asiassa, jo-

ka koski ulkoasiainministeriöstä esiteltyä neuvotteluvaltuuskunnan asettamista vuonna 2007 Krakovassa järjestettyyn Itämeren suojelukomission (ns. HELCOM-komission) ympäristöministerikokoukseen. Päätöksessään apulaisoikeuskansleri totesi, että ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken annetun lainsäädännön nojalla valtuuskunnan asettamista koskeva esitys olisi tullut tehdä ympäristöministeriöstä siirtämättä asiaa ulkoasiainministeriön hoidettavaksi. Ulkoasiainministeriön olisi puolestaan tullut pidättäytyä asian esittelemisestä (OKV/10/50/2007).

Toimialaa koskeva tarkastus

Pietarin pääkonsulaatin Petroskoin toimipiste

Tarkastuksellaan edustustoon 22.–23.11.2010 apulaisoikeuskansleri tutustui sen organisaatioon ja tehtäviin. Apulaisoikeuskansleri vieraili myös TEMin ja Karjalan tasavallan työministeriön kanssa yhteistyönä perustetussa Petroskoin neuvontapisteessä (OKV/23/51/2010).

OIKEUSMINISTERIÖN TOIMIALA

Lausunnot ja esitykset

Ihmisoikeustyöryhmän mietintö

Työryhmä oli toimeksiantonsa mukaisesti laatinut ehdotuksen kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiseksi sekä oikeusasiamiehestä ja oikeuskanslerista annettujen lakien kanteluja koskevien säännösten muuttamiseksi.

Ihmisoikeuskeskus

Työryhmän ehdotuksia Ihmisoikeuskeskusta, ihmisoikeusvaltuuskuntaa ja niiden tehtäviä ja toimintaa koskeviksi säännöiksi oikeuskansleri ei käsitellyt. Myöskään työryhmämietinnön perusteluissa kaavailtua keskuksen kokoa ("johtajan lisäksi vähintään 10 virkamiestä") oikeuskansleri ei arvioinut.

Oikeuskanslerin mukaan ehdotettuja säännöksiä tulisi ehkä vielä selkeyttää oikeusasiamiesinstituution yleisten laillisuusvalvontatehtävien ja uuden instituution toiminnallisten ja hallinnollisten tehtävien rajausten osalta. Olennaista joka tapauksessa olisi, että keskuksen tulisi palvella tasapuolisesti mm. kaikkia laillisuusvalvontaa harjoittavia tahoja.

Kantelun käsittely

Työryhmä esitti muutoksia sekä eduskunnan oikeusasiamiehestä että oikeuskanslerista annettujen lakien kanteluja koskeviin säännöksiin. Eh-

dotuksen mukaan lakeihin tulisi kanteluiden tutkimista koskevien säännösten tilalle kantelun käsittelyä koskevia, samansisältöisiä säännöksiä. Ehdotettujen säännösten otsikko "Kantelun käsittely" osoittaa jo, että ehdotuksella pyritään nykyistä joustavampaan kanteluiden tutkintaa koskevaan sääntelyyn. Ehdotuksen jaksossa 3.2 (Keskeiset ehdotukset) todettiin, että "Voimassa oleva tutkintakynnystä ilmaiseva aihetta epäillä -kriteeri korvattaisiin yksittäistapauksella harkittavallan mahdollistavalla muotoilulla". Ehdotuksen johdanto-osassa (1.2) on viitattu perustuslakivaliokunnan kantaan kanteluiden tutkintaa koskevaan sääntelyyn mietinnössään eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2008 (PeVM 10/2009 vp). Siinä valiokunta piti joustavuuden lisäämistä kanteluiden tutkinnassa ja työskentelytavoissa perusteltuna, jotta kanteluiden käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää. Perustuslakivaliokunta totesi mm., että "Oikeusasiamiehellä on oltava mahdollisuus siirtää toiminnan painopistettä sellaisiin asioihin, joissa kantelijan oikeusturva tai muut perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat edellyttävät joutuisaa ja tehokasta käsittelyä. Tutkintakynnyksen nostaminen olisi omiaan mahdollistamaan myös voimavarojen suuntaamisen lisääntyvästi oma-aloitteeseen tutkintaan ja tarkastuksiin." Työryhmän mietinnössä olisi ollut johdonmukaista myös todeta, mitä valiokunta mietinnössään lausui voimassa olevan säännöksen tulkinnasta. "Valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 ja 3 §:n säännökset kantelun

vähimmäissisällöstä ja kantelun tutkimisen edellytyksistä eivät nykyiselläänkään estä kanteluiden tutkiminnan yhteydessä käytettävän harkinnan laajentamista ja tutkintakynnyksen nostamista ainakin jossain määrin.” Perustuslakivaliokunnan linjaus olisi kokonaisuudessaan syytä mahdollisessa jatkovalmistelussa ottaa huomioon. Todettakoon, että oikeuskanslerin käsitys vastasi perustuslakivaliokunnan arviota.

Työryhmä halusi ehdotuksessaan korostaa perus- ja ihmisoikeusaspektia kanteluiden käsittelyssä lisäämällä asianomaisiin kantelun käsittelyä koskeviin säännöksiin tätä koskeva maininta. Asia, joka jo ilmenee perustuslaista, on tärkeä kaikessa valvonnassa ja ehkä näin korostuu vielä paremmin. Harkintavallan laajentaminen kantelujen tutkimuksessa ei saisi kuitenkaan johtaa siihen, että siirrytään liian herkästi yksittäistapauksista yleisempään perus- ja ihmisoikeustarkasteluun. Perus- ja ihmisoikeusvalvontaa ei voi tarkastella erillään yksittäisten kanteluiden ja muiden valvonta-asioiden käsittelystä. Samanaikaisesti kun perus- ja ihmisoikeuskriteeri on ehdotettu säännöksiin, on nykyisten säännösten, myös perustuslaissa säädetty, tutkiminnan pohdinnassa oleva kriteeri ”jättänyt velvollisuutensa täyttämättä” jätetty pois ehdotetuista säännöksistä. Toki ehdotuksen perusteluissa (s.33) on todettu, että ”Perustuslain säännöksissä mainitut lain noudattaminen ja velvollisuuksien täyttämättä jättäminen olisivat jatkossakin kantelun käsittelyn kriteereitä”. Tätäkin kysymystä kannattaisi jatkovalmistelussa vielä pohtia.

Työryhmä ehdotti, että kanteluiden ns. vanhentumisaikaa lyhennetään viidestä vuodesta kahteen vuoteen. Ehdotus voi vaikuttaa josain määrin myönteisesti resurssien käyttöön. Lähinnä selvissä asioissa vastausten perusteluja voitaisiin ehkä keventää. Mahdollisuus edelleen erityisistä syistä tutkia säännönmukaista vanhentumisaikaa vanhempiakin asioita säilyisi kuitenkin eikä vaikutusta olisi virkarikosoikeudelliseen

vanhentumisaikaan (OKV/26/20/2010). Katso myös sivu 50.

Sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetun lain muuttaminen

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisella pyritään esityksen perustelujen mukaan mahdollistamaan sähköisen tiedoksiannon entistä joustavampi käyttö. Oikeuskansleri piti ehdotusta tämän tavoitteen toteuttamisen kannalta pääosin perusteltuna.

Ehdotetussa tavallista sähköistä tiedoksiantoa koskevassa 18 §:ssä asetettu edellytys asianomaisen nimenomaisesta suostumuksesta sähköisen tiedoksiannon käyttöön on kuitenkin oikeuskanslerin käsityksen mukaan omiaan rajoittamaan sähköisen tiedoksiannon käyttöä.

Sähköisestä asioinnista annettua lakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan paitsi hallinto-, tuomioistuini-, syyte- ja ulosottoasioissa myös soveltuvin osin muussa viranomaistoiminnassa. Esimerkiksi kanteluasioissa viranomaiseen ollaan yhä enenevässä määrin yhteydessä sähköpostitse, usein niin ettei esimerkiksi asian käsittelyn vireille saatavassa sähköpostitse toimitetussa viestissä ole ilmoitettu mitään muuta yhteystietoa kuin lähettäjän sähköpostiosoite. Vastauksen lähettäminen tällaiseen viestiin muodostuu vaikeaksi, jos asiakirjan sähköisen tiedoksiantamisen edellytyksenä on nimenomainen suostumus eikä sähköpostiviestiin ole huomattu tätä nimenomaista suostumusta erikseen kirjoittaa.

Oikeuskansleri esitti harkittavaksi, olisiko 18 §:ää täsmennettävä niin, että tavallisen sähköisen tiedoksiannon käyttö säädettäisiin mahdolliseksi myös niissä tilanteissa, joissa viranomaisen kanssa asioiva ei ole ilmoittanut muuta kuin sähköisen yhteystietonsa ja viestin perusteella on muuten ilmeistä, ettei sähköistä tiedoksiantoa vastusteta (OKV/58/20/2009).

Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta

Esityksen tavoitteena on, että kaikki rikos- ja riita-asioita yleisissä tuomioistuimissa hoitavat lakimiehet saatetaan ammattieettisten velvollisuuksien ja valvonnan piiriin. Oikeuskansleri piti tätä tavoitetta kannatettavana.

Oikeuskansleri piti uudistusta hyvänä myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu parhaiten silloin, kun kaikkia oikeudenkäyntiin osallistuvia juristeja koskevat samantasoiset kelpoisuusvaatimukset. Oikeuskansleri katsoi mietinnössä esitetyn tavoin, että ko. artiklan 3 kohdassa mainittu syytetyn oikeus puolustautua itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä ei estä asettamasta avustajalle kelpoisuusehtoja mikäli ehdot ovat asiallisia ja liittyvät henkilön kelpoisuuteen toimia oikeudenkäyntiavustajana.

Lisäksi oikeuskansleri toi esiin, että kun mietinnön mukaan asianajajatuokinnon suorittaminen yksin toisi kelpoisuuden toimia oikeudenkäyntiavustajana, olisi tutkinnon annettava nykyistä enemmän valmiuksia oikeudenkäyntiavustajana toimimiseen. Jatkovalmistelussa olisi tähän kiinnitettävä huomiota.

Oikeuskansleri piti periaatteellisesti ongelmallisena sitä, että ylimääräisessä muutoksenhaussa hakijalla olisi velvollisuus käyttää oikeudenkäyntiasiamiestä tai –avustajaa. Hän esitti harkittavaksi, voisiko purkuhakemusten suuren määrän aiheuttamaa ongelmaa pyrkiä ratkaise-

maan ilman turvautumista avustajapakkoon, joka kuitenkin käytännössä kaventaisi periaatteellisesti tärkeää mahdollisuutta hakea esimerkiksi virheelisen tuomion purkamista.

Työryhmä arvioi erityiskysymyksenä lasten huostaanottoa koskevia asioita ja esitti, että lastensuojeluasioissa asiamiehenä tai avustajana saisi toimia vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Oikeuskansleri yhtyi mietinnössä esitettyyn näkemykseen siitä, että lastensuojeluasioissa oikeusturvavaatimukset ovat korostuneita. Hän kuitenkin totesi, että myös monissa muissa hallinto-oikeuksissa käsiteltävissä asioissa avustajalta voidaan edellyttää erityistä kelpoisuutta oikeusturvavaatimusten näkökulmasta. Jatkovalmistelussa tulisi tästä syystä pohtia ja perustella tarkemmin kelpoisuusvaatimusten rajaamista ottaen huomioon myös yhdenvertaisuusnäkökulma (OKV/53/20/2009).

Ulkosuomalaisen kirjeäänestys

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa ulkosuomalaisparlamentin (USP) ulkosuomalaisen kirjeäänestystä koskevan aloitteen johdosta. Aloitteen mukaan ulkosuomalaisille tulisi säätää vaalilaissa mahdollisuus äänestää eduskuntavaaleissa, presidentinvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa kirjeitse.

Oikeuskanslerinviraston osalta voidaan todeta, että vaaleihin liittyviä kanteluita esiintyy harvoin. Vaalien toimittamistapaan kohdistuvia kanteluita ei juuri ole ollut.

Ulkosuomalaisparlamentin tekemässä aloitteessa poikettaisiin siitä vakiintuneesta periaatteesta, että äänestäminen tapahtuu vaaliviranomaisen edessä. Vain tällä tavalla on katsottu, että pystytään turvaamaan myös käytännössä vaalisalaisuuden toteutuminen ja vaalien oikeellisuus. Tämän vuoksi ei ulkomaillaakaan ole ollut

aikaisemmin mahdollista hyväksyä ennakkoäänestystä vain postittamalla äänestyslippu. Kotiäänestys on ollut poikkeus, mutta tällöinkin paikalla on vaalitoimitsija.

Aloitteen tarkoituksena on helpottaa niiden ulkosuomalaisten mahdollisuuksia äänestää, jotka asuvat kaukana edustuston äänestyspaikkoina toimivista toimipisteistä. Tämä voisi edistää perustuslain 14 §:ssä turvattujen vaali- ja osallistumisoikeuksien käyttämistä. Aloitteella tavoitellaan näin ollen sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä päämääriä.

Vaalisalaisuudella turvataan äänioikeuden itsenäinen ja ulkonaisista tekijöistä riippumaton käyttäminen. Tätä periaatetta ei mahdollisessa kirjeäänestyksessä pystyttäisi aukottomasti turvaamaan. Ulkosuomalaisparlamentti on todennut kannanotossaan, että kirjeäänestykseen liittyy ongelmia, joista vaalisalaisuuden mahdollinen vaarantuminen on tärkein. Huolimatta menettelyn yksityiskohtaisuudesta ulkosuomalaisparlamentin mukaan jonkinasteinen vaalisalaisuuden vaarantuminen jää olemaan. Oikeusministeriön muistiossa puolestaan on tältä osalta todettu, että mahdollisten väärinkäytösten estäminen ja todentaminen jälkikäteen olisi käytännössä mahdotonta. Jos esimerkiksi todistajat saavat selville, mitä äänestäjä äänestää, se ei tule koskaan ilmi ja vaikka tulisikin, sitä on vaikea todistaa.

Ulkosuomalaisparlamentin aloite sisältäisi toteutuessaan voimassaolevasta vaalilainsäädännöstä ja sen periaatteista poikkeavan menettelyn. Tämän vuoksi mahdollisesta eduskunnalle annettavasta hallituksen esityksestä on perusteltua pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Oikeuskanslerin mukaan on myös toivottavaa, että lausuntomenettelyssä saadaan menettelyyn osallistuvilta toimijoilta arviota muun muassa siitä, voiko oikeusministeriön muistiossa esitetty menettely toteutua myös käytännössä tehokkaasti (OKV/2/20/2010).

Hallintolainkäytön kehittäminen

Oikeusministeriön asettama prosessityöryhmä oli välimietinnössään (jäljempänä mietintö) arvioinut, ettei hallintolainkäyttölain säännöksiin liitty perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta voimakkaita muutostarpeita. Mietinnön mukaan hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta voitaisiin kuitenkin turvata nykyistä paremmin täsmentämällä ja täydentämällä hallintoprosessin menettelysäännöksiä hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta. Mietinnön mukaan keskeiset tarkistamistarpeet liittyivät lähinnä suullista käsittelyä ja todistajien kuulemistä, viranomaisen prosessiin osallistumista, päätösten tiedoksiantoa, hallintoriitaa, hallintotuomioistuinten turvaamistoimivaltaa sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeviin säännöksiin.

Mietinnön mukaan esitettyjen muutosten tarkoituksena on, että hallintolainkäyttöä säätelevä laki olisi nykyistä kattavampi ja informatiivisempi. Edelleen tarkoituksena on, ettei yksityiselle asianosaiselle asetettaisi uusia prosessuaalisia vaatimuksia. Oikeuskansleri totesi, että työryhmän tavoitetta säännösten täsmentämisestä ja täydentämisestä sekä viittausten vähentämisestä oikeudenkäymiskaaren säännöksiin voidaan lain selkeyden ja sovellettavuuden kannalta pitää perusteltuna. Muutosten voi olettaa palvelevan paitsi lakia soveltavia hallintuomioistuuksia myös yksittäisiä asianosaisia.

Oikeuskansleri totesi mietinnössä esitetyistä ehdotuksista muun muassa, että esitetyillä päätöksen tehneen hallintoviranomaisen valitusoi-keutta ja hallintotuomioistuimelle annettavan lausunnon ja muun selvityksen antamista koskevilla täsmennyksillä voitaisiin viranomaisen asemaa lainkäyttöprosessissa selkiyttää ja prosessia samalla järkevöittää.

Suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskevan säännöksen täsmentäminen puolestaan antaisi tuomioistuimelle välineitä suullisen käsittelyn tarpeellisuuden arviointiin, minkä voisi ainakin jossain määrin ennakoita yhdenmukaistavan tuomioistuinten päätöksentekoa suullisten käsittelyjen pitämisestä.

Työryhmän harkitseman selvityksen esittämisen rajoittamista koskevan säännöksen osalta oikeuskansleri totesi, että tuomioistuimella tulee olla käytettävissään keinot ohjata prosessia tehokkaasti ja niin, että asiat saadaan selvitettyä ilman turhaa viipymistä. Hän totesi, että ehdotettua säännöstä voidaan mietinnössä esitetyin perustein pitää perusteltuna edellyttäen, että sitä sovelletaan huolellisesti ottaen huomioon asianosaisen oikeusturva.

Työryhmän mukaan hallintolainkäytössä on tarvetta monipuolistaa ja tehostaa tiedoksianton noudatettavia menettelyjä. Työryhmä ehdotti uutena tiedoksiantotapana käyttöön otettavaksi puhelintiedoksiantoa. Oikeuskansleri katsoi lausunnossaan, että tiedoksiantotapaan liittyy riskejä. Tiedoksiannossa on pystyttävä varmistumaan, että tiedoksianto toimitetaan oikealle henkilölle ja että tiedoksiannon vastaanottaja ymmärtää asian. Tiedoksiantotapaan liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi tiedoksiantoa koskeva sääntely olisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan oltava tarpeeksi ohjaavaa ja yksityiskohtaista, jossa asianosaisen oikeusturva ei tiedoksiantotavan vuoksi vaarannu missään tapauksessa (OKV/3/20/2010).

Rasistiset rikokset työryhmän mietintö

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan,

joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia, hyväksymisestä ja siihen laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 15 §:n muuttamisesta.

Oikeuskansleri totesi, ettei hänellä ole huomauttamista työryhmän ehdotuksiin eduskunnalle tehtäviksi esityksiksi.

Lausuntoa on pyydetty myös siitä, onko tarvetta ryhtyä lausuntopyynnön liitteenä toimitetussa muistiossa kuvailtuihin keskustelupalstan ylläpitäjien velvollisuuksia ja vastuuta koskeviin lainsäädännön valmistelutoimiin.

Oikeuskanslerin käsityksen mukaan internetin käyttö on kehittynyt suuntaan, jossa keskustelupalstoja perustavat ja ylläpitävät varsinaisten verkon lisäarvopalveluiden tuottajien ohella myös varsin laajasti yksittäiset verkon kotikäyttäjät. Keskustelupalstaan rinnastuvia toimintoja, joissa ennalta määräämättömät tai palvelun käyttäjiksi rekisteröityneet voivat kirjoittaa kaikille näkyviä kommentteja sisältyy myös useisiin muihin laajasti käytettyihin tietoverkon palveluihin. Esimerkkeinä tällaisesta verkon sisällöstä voi mainita yksityishenkilöiden blogit, joissa on kommentointimahdollisuus, sekä Facebook-sivut joilla kävijät voivat käydä keskustelua.

Muistiossa ajatuksen tasolla esitetty ehdotus lailla asetetusta valvontavelvollisuudesta ja siihen liitetystä kriminalisoinnista olisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan omiaan rajoittamaan ainakin lain noudattamiseen vakavasti suhtautuvien verkon käyttäjien mahdollisuuksia osallistua verkon jatkuvasti kehittyviin sosiaalisiin medioihin ja tarjota omia sisältöjään tietoverkoissa. Internetin käyttäjiltä ei hänen mielestään voi aidosti odottaa jatkuvaa omien verkkosivustojensa valvontaa jo pelkästään siitä syystä, että valvonnan toteuttaminen loma-aikoina olisi usein käytän-

nössä mahdotonta. Ääritapauksessa valvontavollisuuden asettaminen voisi johtaa siihen, että suomalaiset internetin käyttäjät eivät voisi täysipainoisesti osallistua verkon kehittyviin sosiaaliin medioihin.

Muistion neljännen sivun ensimmäisessä kokonaisessa kappaleessa esiin tuodut ongelmat on oikeuskanslerin mielestä syytä ottaa vakavasti, mikäli muistiossa esitetty velvoite estää pääsy tietoon tai poistaa tieto verkkopalvelusta halutaan asettaa. Kun yhä suurempi osa verkon keskustelupalstoista ja muusta sellaisesta verkkosisällöstä johon ennalta määräämätön verkon käyttäjä voi kirjoittaa kommentteja on yksittäisten verkon kotikäyttäjien ylläpitämiä tulee harkita tarkoin millainen selonottovelvollisuus verkon sisällön lainvastaisuudesta voidaan käyttäjille asettaa.

Suuri osa verkon sisällöstä sijaitsee ulkomaisilla palvelimilla ja sisältöä on melko yksinkertaista saattaa verkossa käyttäjien saataville anonyymisti niin, ettei valvontavollista henkilöä ole mahdollista osoittaa. Joka tapauksessa ulkomaisten palveluitten osalta muistiossa esitetyn vastuun toteuttaminen edellyttäisi useissa tapauksissa ulkomaisen yrityksen tai viranomaisen yhteistyötä. Laissa asetettuja valvonta- ja tietojen poistovelvoitteita koskevia määräyksiä olisi helppo kiertää käyttämällä ulkomaisia palveluita ja määräykset olisivat näin omiaan vaikeuttamaan kotimaisten palveluntarjoajien toimintaa.

Edellä todetun mukaisesti oikeuskansleri piti kyseenalaisena, voiko muistiossa esitetyn lainsäädännön laatimisella saavuttaa sellaista tosiasiallista hyötyä joka ylittäisi sen verkkoa käyttäville asettamien velvoitteiden luomat haitat (OKV/6/20/2010).

Perustuslain tarkistamiskomitean mietinnöstä

Oikeuskansleri keskittyi lausunnossaan asioihin, jotka ovat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon ja oikeuskanslerin mainittujen valtioelinten päätöksentekoon kohdistaman lailisuuden valvonnan kannalta sekä oikeuskanslerin työn käytännön toteuttamisen kannalta keskeisimpiä.

Komitean kannanotot

Hallituksen esitysten antaminen

Perustuslaissa valtioneuvoston asemaa hallituksen esitysten antamisessa ja niiden peruuttamisessa vahvistettiin merkittävästi. Tasavallan presidentti antaa ja peruuttaa hallituksen esitykset eduskunnalle valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei päätä asiasta ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Presidentillä ei ole kuitenkaan oikeudellisia keinoja lopullisesti vaikuttaa hallituksen esityksen antamiseen tai sen sisältöön, vaan hänen tulee palautuksen jälkeen antaa hallituksen esitys tai päättää sen peruuttamisesta valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Tasavallan presidentti on siten jo nykyisin hallituksen esityksen antamisessa ja niiden peruuttamisessa sidottu paitsi valtioneuvoston myötävaikutukseen myös sen kantaan lainsäädäntöasiassa.

On totta kuten komitean mietinnössä todetaan, että tasavallan presidentin esittelyä varten järjestettävissä valtioneuvoston istunnoissa hallituksen esityksiä koskevat asiat muodostavat käytännössä yhden määrällisesti suurimmista asiarhyhmistä (vuonna 2009 TP:n esittelyssä yht. 920 asiaa, joista HE:ä yht. 282). Ainakaan alunperin kansallista lainsäädäntöä koskevien hallituksen

esitysten kohdalla hallituksen esitysten antamisvaiheessa ei ole myöskään noussut esiin oikeudellisia kysymyksiä, joiden taustalla voitaisiin arvioida olevan erilaisia käsityksiä hallituksen esityksen antamisesta tai sen sisällöstä. Siinä mielessä tasavallan presidentin rooli hallituksen esitysten antamisessa on perustuslain aikana ollut lähinnä symbolinen tai muodollinen (KM s. 50).

Perustuslain aikana annettujen usean tuhannen hallituksen esityksen antamisen menettelyn arvioinnissa on kuitenkin samalla tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että em. hallituksen esityksiin on sisältynyt myös Suomen täysivaltaisuuden kannalta ja Suomen ulkopoliittisen aseman kannalta erittäin merkittäviä ja kauaskantoisia kansainvälisten sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevia hallituksen esityksiä eduskunnalle annettuja hallituksen esityksiä. Merkittävämpänä tällaisista voidaan todeta Suomen EU-jäsenyyttä koskevien ja siihen liittyvien sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat hallituksen esitykset. Tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan perustuslain 58 §:n tasolla tarkasteltuna niissäkin kysymys on ollut ”tavallisista” eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä, joiden antamisessa tasavallan presidentillä on ollut 58 §:n 2 momentin mukainen palautusoikeus mutta velvollisuus antaa esitys sen jälkeen valtioneuvoston päätöksen mukaisena. Perustuslain 58 §:n 2 momentin mukainen menettely on siten koskenut myös tämäntyyppisiä Suomen aseman kannalta poikkeuksellisen tärkeitä hallituksen esityksiä ja myös mainittuun säännökseen nyt ehdotettava säännösmuutos – jos se yleisenä sääntönä toteutetaan – koskisi tämäntyyppisiä lukumäärältään vähäisiä mutta em. perusteella poikkeuksellisen merkittäviä hallituksen esityksiä.

Edellisessä kappaleessa tarkoitettujen hallituksen esitysten antamisessa tasavallan presidentin rooli ei ole ollut symbolinen tai muo-

dollinen vaan oikeudellisesti ja tosiasiallisesti merkittävä ja tärkeä. Erityisesti tämäntyyppisten hallituksen esitysten valmistelu edellyttää koko valtiojohtoon riittävän varhaista, tiivistä ja aidolla tavalla vaikuttavaa yhteydenpitoa ja organisoitua työskentelyä. Perustuslain 93 §:n 1 momenttiin ei tässä yhteydessä esitetä muutosta, mutta hallituksen esitysten antamistehtävän siirtyminen tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle korostaisi perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädettyä yhteistoimintavelvoitetta merkittävässä kansainvälisissä asioissa. Käytännön tasolla kysymys olisi ainakin yhteistoiminnan aloittamisen ajankohdasta ja yhteistyömuotojen tehokkuudesta keskeisimpänä valmistelu- ja faktisena kantojen muodostamistoimielimenä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkemmin ottaa kantaa siihen, edellyttäisikö mahdollinen uudistus tässä suhteessa lainsäädäntötarkennuksia valtioneuvostolain tai muuten tavallisen lain tasolla. Yleiskannanottona oikeuskansleri totesi – samoin kuin komiteakin – että hän suhtautuu pidättyvästi valtioneuvoston piirissä asioita valmistelevien valiokuntien ja muiden toimielinten toimintaa ja päätöksentekoa koskevaan tarkempaan oikeudelliseen sääntelyyn.

Eduskunnan kannan hakeminen presidentin päätöksenteossa

Komitea ehdottaa tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan perustuslain 58 §:n muuttamista sen lisäksi, että hallituksen esitysten antaminen ja peruuttaminen poistetaan tasavallan presidentin tehtävistä myös siten, että presidentin harkintavalta hänen valtioneuvoston valmisteltavaksi palauttamissa asioissa sidottaisiin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksiin silloin, kun valtioneuvoston ratkaisuehdotus presidentille vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Tällai-

nen säännöksenä ja oikeudellisena konstruktiona perustuslaissa uusi järjestely olisi sinänsä perustuslakiuudistuksen keskeisimmän tavoitteen mukainen. Uusi menettely soveltamisalallaan parlamentarisoi presidentin päätöksentekoa ja vahvistaisi eduskunnalle parlamentaarissa vastuussa olevan valtioneuvoston asemaa perustuslain 93 §:n piiriin kuuluvia asioita koskevassa päätöksenteossa. Perustuslakiin ehdotettava tasavallan presidentin päätöksentekoa ja valtioneuvoston asemaa koskeva uusi oikeudellinen järjestely herättää kuitenkin myös kysymyksiä.

Ensinnäkin komitea on itsekin nimennyt eräitä sellaisia tasavallan presidentin päätösvaltaan kuuluvia asiaryhmiä, joita uudistus ei koskisi. Tältä osin asia on selvä, koska komitean ehdotuksessa mainitut asiat eivät muutoinkaan kuulu lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan päätettäviin. Perustuslain 58 §:n uuden järjestelyn käyttöalaa rajoittaisi lisäksi se komitean muussa yhteydessä tekemä ehdotus, että hallituksen esitysten ja niiden peruuttaminen siirretään presidentin päätäntävällä valtioneuvostolle. Lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät tai muutoin merkitykseltään huomattavat valtiosopimukset ja muut velvoitteet hyväksyy jo nyt perustuslain 94 §:n mukaisesti eduskunta ja niiden määräykset saatetaan kansallisesti voimaan lailla. Näin eduskunnalla on jo nykyisin perustuslaissa tarkemmin säädetty keskeinen asema tämän tyyppisten asioiden päättäjänä. Komitean ehdottaman uuden järjestelyn merkitys voisi eduskunnan päätäntävaltaan jo kuuluvissa asioissa olla siinä, että eduskunnan luottamuksen varassa toimiva valtioneuvosto voisi hakea kannalleen eduskunnan tuen josain määrin eduskunnan lainsäädäntöprosessia varhaisemmassa vaiheessa.

Toinen asiallisesti merkittävä perustuslain 58 §:n uuden järjestelyn käyttöala voisivat olla kansainväliset sopimukset ja sitoumukset, jotka

eivät kuulu eduskunnan päätettäviin, vaan joiden voimaantulosta päättää presidentti. Lisäksi uusi järjestely olisi periaatteessa mahdollinen komitean mietinnössä esimerkkeinä mainituissa muissa asioissa (valtioiden tunnustaminen, diplomaattisten suhteiden solmiminen). Tähän ryhmään kuuluvien asioiden osalta uusi eduskunnan kannan hakemismenettely olisi sikäli epätyypillinen, että eduskunnan kannanmäärittelyn piiriin voitaisiin saattaa sellaisia yksittäisiä konkreettisia asioita, joista päättäminen ei muutoin kuulu eduskunnan tehtäviin.

Komitean esitykseen sisältyvä uusi eduskunnan kannan hakemismenettely liittyy oikeudellisesti ja ajallisestikin nimenomaan presidentin perustuslain 58 §:n mukaiseen päätöksentekomenettelyyn eli siihen perustuslain mukaiseen menettelyyn ja asian käsittelyn vaiheeseen, jossa asiasta on tarkoitus tehdä päätös. Sisältöään tällaiset asiat kuitenkin ovat, kuten komitean mietinnöstäkin hyvin ilmenee, pääasiallisesti sellaisia ulkopoliittikan johtamiseen kuuluvia kansainvälisiä asioita, joissa päätösvalta on presidentillä perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisesti. Tällaiset asiat kuuluvat siten myös samassa lainkohdassa säädetyn ulkopoliittikan johtamista koskevan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintavelvoitteen piiriin. Ajallisesti ja sisällöllisesti perustuslain 93 §:n mukaisessa yhteistoiminnassa tapahtuva Suomen kannan muodostaminen ulkopoliittikkaa koskevissa asioissa kuuluu perustuslain 58 §:n mukaista muodollista päätöksentekoa varhaisempaan ajankohtaan. Olennaisinta perustuslain 93 §:ssä säädetyn ja edelleen sellaisenaan säilytettävän Suomen ulkopoliittikan päätöksenteon perussäännöksen kannalta on, että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto voisivat hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan työskentelyn kautta tai muunlaisin asioiden valmistelussa käytössä olevin ei-muo-

dollisin keinoin saada aikaan asiassa yksimielisen kannan. Jos yksimielistä kantaa ei voitaisi poikkeuksellisesti saavuttaa, se, että Suomen ulkopoliittikan kannalta tärkeän asian päätöksenteon tapahtuisi ulkopoliittikan päätöksenteon pääsäännöstä poikkeavalla tavalla, voisi vaikuttaa Suomen asemaan ko. ulkopoliittikkaa koskevan päätöksen toimeenpanossa. Sen vuoksi olisi välttämätöntä, että komitean ehdottaman perustuslain 58 §:n po. muutoksen käyttöala ja soveltaminen jäisi mahdollisimman vähäiseksi.

Eduskunnan kannan hakemista koskeva perustuslain 58 §:n uusi säännös koskisi kahden ylintä hallitusvaltaa käyttävän valtio-organin, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston, välisiä toimivaltasuhteita ja lainsäädäntöratkaisua olisi siten korostetun poliittinen, ei oikeudellinen. Tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan mahdollisen uuden menettelyn toteuttamisesta tulisi kuitenkin säätää tarkoin lailla. Uudistusehdotuksen perusteluina käytetyn tasavallan presidentin päätöksenteon parlamentarisoinnin ja valtioneuvoston aseman vahvistamistavoitteen kannalta ei ole merkityksetöntä, millä tavoin ja millaisessa eduskunnan päätöksentekomuodossa eduskunnan kuuleminen lainkohdassa tarkoitetuissa asioissa tapahtuisi. Kun komitean ehdotuksessa on kysymys kokonaan uudeltaisesta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksentekoa sekä eduskunnan myötävaikutusta koskevasta menettelystä, jo komitean mietinnössä olisi ollut syytä tehdä selkoa niistä keinoista, joilla eduskunnan kuuleminen ja sen kannan hankkiminen tavallisen lain tasolla toteutettaisiin. Komitean mietinnössä olisi lisäksi ollut syytä käsitellä komitean ehdottaman perustuslain 58 §:n täydennyksen suhdetta muualla lailla säädettyyn tasavallan presidentin päätöksentekoon, esimerkiksi perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyyn kriisinhallintalain 2 §:n mukaiseen tasavallan presidentin päätök-

sentekoon ja mainitun lain 3 §:ssä säädettyyn eduskunnan osallistumiseen päätöksentekoon.

Pääministerin asema Suomen edustajana EU:n toiminnassa

Tasavallan presidentin sekä toisaalta valtioneuvoston – ja samalla pääministerin valtioneuvoston toiminnan johtajana – välinen toimivallan, tehtävien ja vastuunjako Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisessa valmistelussa ja Suomea koskevassa päätöksenteossa EU:n toimielimissä määräytyy perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti siten, että niistä vastaa valtioneuvosto. Lainsäädännöllisellä tasolla tämä perusratkaisu toteutettiin jo Suomen liittyessä jäseneksi Euroopan unioniin lisäämällä hallitusmuotoon uusi 33 a § (1116/1993), jonka 2 momentin mukaan valtioneuvosto määrää, ”sen estämättä mitä 33 §:ssä säädetään” pykälän 1 momentissa tarkoitettussa kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta. Hallitusmuodon 33 ja 33 a § samoin kuin perustuslain 93 §:n 1 ja 2 momentti koskevat sanamuotojensa mukaisesti erityisesti po. lainkohdissa säädettyjen asioiden valmistelun ja päätöksenteon toimivallan jakoa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken. Tarkoitus on ollut, että mainittuja säännöksiä niiden taustalla olevien periaatteiden mukaisesti soveltaen olisi useimmissa tilanteissa määräytynyt konkreettisesti myös Suomen edustaja Euroopan unionin ylimmissä toimielimissä ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden johtajien ja valtionpäämiesten kokouksissa.

Suomen valtiovallan edustautumiskysymyksessä Euroopan unionin ylimmissä päätöksentekuelimissä ei ole Suomen jäsenyyden aikana saavutettu vakiintunutta ratkaisua tai yhtenäistä soveltamiskäytäntöä vaan tietyllä tavalla epävakaa ja vakiintumaton tilanne on jatkunut ja itse asiassa viime aikoina kärjistynyt. Oikeus-

kanslerin tehtäviin kuuluvan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonnan kannalta huomion arvoista on ollut po. edustautumiskysymyksen korostetun tapauskohtainen ”juridisointi” niin, että ratkaisuun edustautumisasiassa on pyritty siten, että valtioneuvoston yksittäisissä päätöksentekotilanteissa on ratkaisua edustautumiseen haettu esimerkiksi sellaisten seikkojen perusteella kuin, minkä tyyppisestä EU-toimielimen tai EU-jäsenmaiden johdon kokouksesta on kysymys tai minkälaisia asioita kokouksessa on etukäteen annettujen tietojen mukaan tarkoitus käsitellä. Tämän tyyppinen toistuva ja yllättävästi esiin noussut kokousohtainen perustoimivaltakysymysten arviointi ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekoon kuuluva ratkaisu ei ole ollut oikeudellisesti eikä työskentelymenetelmänä kestävällä pohjalla.

Pääministerin asemaa Suomen edustajana EU:n toiminnassa koskevan komitean ehdotuksen perustana ovat hallitusmuodon em. säännösten ja perustuslain valmisteluasiakirjat ja varsinkin eduskunnan perustuslakivaliokunnan eri yhteyksissä antamat yhdensuuntaiset lausunnot. Niitä on komitean mietinnössä seikkaperäisesti käsitelty. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenee valiokunnan vakiintunut kanta siitä, millaista ratkaisua ja menettelyä EU-edustautumisasiassa on pidettävä perustuslain nykyisten säännösten mukaisena.

Komitean ehdotus perustuslain 66 §:n 2 momentiksi vahvistaisi perustuslakivaliokunnan mietinnöistä ilmenevän kannan EU-edustautumiskysymyksessä perustuslain nimenomaisen säännöksen tasolla sovellettavaksi. Säännösehdotuksen loppuosa on sanamuodoltaan laava, koska kysymykseen voivat tulla muunkinlaiset kuin nimenomaisesti säädetty EU:n toimielimet tai kokoukset esimerkiksi EU:n kulloisenkin puheenjohtajamaan koolle kutsumat kokoukset.

Perustuslain 66 §:n muutosehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ja muuallakin komitean mietinnössä on oikein todettu, että merkittävässä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa unioniasioissa pääministeri ja valtioneuvosto toimivat läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa Suomen kantoja muodostettaessa. Tämän tyyppisiä asioita voivat edelleenkin olla sinänsä unionin piirissä järjestettävät kokoukset ja käytävät neuvottelut unioniin kuulumattoman Suomen naapurivaltion ylimmän johdon kanssa asioissa, jotka maiden välisen naapuruuden tai asiasisältönsä puolesta ovat nimenomaan Suomelle erityisen tärkeitä ja merkittäviä. Lisäksi tämän tyyppisissä neuvotteluissa ja keskusteluissa on tapauskohtaisesti syytä kiinnittää huomiota myös siihen, mikä merkitys kansainvälisten keskustelujen ja neuvottelujen sujumiselle ja varsinkin niiden tuloksille voi olla sellaisen klassisen diplomaattisen periaatteen noudattamisella, että myös Suomen puolelta keskusteluihin ja neuvotteluihin osallistuu tasavallan presidentti, kun naapurivaltion edustus on samalla valtionpäämies tasolla.

Tasavallan presidentin virkanimitysoikeus

Tasavallan presidentin virkanimitysoikeuden muuttamista koskevan komitean ehdotuksen perusteena on Suomen valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden edelleen vahvistaminen. Tähän tavoitteeseen voidaan periaatteellisella tasolla perustellusti yhtyä. Samalla voidaan kuitenkin todeta, että kysymys olisi nimenomaan edellä mainitulla perusteella tehtävästä eräiden ylimpien hallintovirkojen virantäyttömenettelyn uudeltaisesta oikeudellisesta sääntelystä eikä vähimmässäkään määrin tasavallan presidentin perustuslain voimassaolon aikana tekemien ylimpien virkanimityspäätösten ja niiden perustelujen synnyttämästä tarpeesta. Ministeriöiden kanslia-

päälliköiden kohdalla tasavallan presidentin virkanimityspäätös on kerran (SM:n kansliapäällikön nimitysasiasia VN 8.8.2008/TP 15.8.2008) poikennut valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Kysymys oli kaikkiin virkanimitysasioihin kuuluvan viranhakijoiden ansiovertailun ja pätevyysarvioinnin piiriin kuuluvien asioiden punninnasta. Suomen Pankin johtokunnan jäseniä koskeissa virkanimitysasioissa – jotka eivät enää kuulu tasavallan presidentille – presidentti on kahdesti (OK:n kertomus 2000 s. 34–35 ja 2001 s. 26–28) päättänyt virkanimitysasian valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla. Niissä tasavallan presidentti palautti valtioneuvoston alkuperäisen virkanimitysehdotuksen valtioneuvostolle tilanteissa, joissa Suomen Pankin pankkivaltuuston päätös ei ollut yksimielinen ja kysymys oli siitä, nimitetäänkö virkoihin pitkäaikainen poliitikko vai pankki- ja rahoitusalan asiantuntijavirkamies/pankinjohtaja. Kummassakin virkanimitysasiasia asiasta virkavastuulla valtiovarainministeriössä valmistelleen valtioneuvoston esittelijän esitys po. virantäytötsiöiden ratkaisun perusteista (perustuslain 125 §) oli samanlainen ja alkuperäinen virkaehdotuskin sama kuin tasavallan presidentin virkanimityspäätös.

Perustuslain säännösten (126 §) tasavallan presidentin virkanimitysoikeuden supistaminen koskisi vain lainkohdassa mainittuja ministeriöiden kansliapäälliköitä. Komitean mietinnössä useassa kohdin mainittujen tuomareiden ja upseerien virkanimitysten lisäksi tasavallan presidentille jäisi nimittäminen myös muihin perustuslaissa säädettyihin virkoihin ja tehtävään (69 §: oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, apulaisoikeuskanslerin sijainen ja 104 §: valtakunnansyyttäjä), joita koskeviin säännöksiin ei esitetä eikä kyseisten virkojen laatu huomioon ottaen tulekaan esittää muutoksia. Oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö on rinnastettu mi-

nisteriöiden kansliapäälliköihin (ks. mm. HE 175/1999 vp), jonka valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 14 §:n mukaan nimittää virkaan tasavallan presidentti. Mainitun lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”oikeuskanslerin tehtävien luonteen vuoksi on perusteltua, että oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön nimittäisi tasavallan presidentti eikä valtioneuvosto, jonka toiminnan laillisuuden valvonta on oikeuskanslerin keskeisiä tehtäviä”. Perustuslaista ilmenevän oikeuskanslerin ja hänen johtamansa oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoon kohdistuvan ylimmän laillisuusvalvontatehtävän riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimukset huomioon ottaen olisi perusteltua, että valtioneuvoston oikeuskanslerista annettua lakia ei mahdollista perustuslakimuutosta seuraavien laintarkistusten yhteydessä tältä kohdin muutettaisi.

Vaikka apulaisvaltakunnansyyttäjän virkaan nimittämisestä säädetään laissa (L yleisistä syyttäjistä 14 §) eikä perustuslaissa, on tarpeen jo tässä yhteydessä todeta, että apulaisvaltakunnansyyttäjän virkaan nimittämisen tulee riippumattoman syyttäjälaitoksen ja sen tehtävien toteutumisen turvaamiseksi edelleen kuulua tasavallan presidentille. Näiltä osin voidaan viitata valtakunnansyyttäjänviraston perustamista koskeneen lainsäädännön valmisteluasiakirjoihin.

Ministeriöiden kansliapäälliköiden virkanimitysoikeuden siirtyminen tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle koskisi lukumääräisesti vähäistä määrää valtioneuvoston virkamiehiä. Kaikki muut ministeriöiden virkamiehet jo nykyisin nimittää virkaan valtioneuvosto tai ministeriö. Ministeriön ylintä kansliapäällikön virkaa koskevat virkanimitysratkaisut ovat kuitenkin ministeriön ja valtioneuvoston kannalta ja yhteiskunnallisestikin tärkeitä. Virkanimitystoisivallan mahdollinen siirtyminen tasavallan presidentiltä poliittisesti kokoonpannulle valtio-

neuvostolle ei saa luonnollisestikaan hämärtää sitä, että nimittäminen ministeriön kansliapäällikön virkaan edelleenkin tapahtuisi perustuslain 125 §:ssä säädettyjä nimitysperusteita tarkoin soveltaen. Ministeriöiden kansliapäällikön virkoihin nimitettävän viranomaisen mahdollisesta muuttumisesta huolimatta kulloinkin avoina olevaan kansliapäällikön virkaan on nimittettävä hakijoista se, jota perustuslain 125 §:ssä tarkoitetut viran säädetyt kelpoisuusvaatimukset ja viran tehtävät huomioon ottaen on pidettävä virkaan ansioituneimpana ja pätevimpänä. Ministeriöiden mahdolliset poliittiset ohjauksen tarpeet voidaan hoitaa valtioneuvostolain mukaista poliittista valtiosuhteerijärjestelmää kehittämällä samalla kun kansliapäälliköiden asema, tehtävät ja vastuu ministeriöiden ylimpänä virkamiesjohtajana säilytetään virkanimitystoimivallan siirron jälkeenkin nykyisellään.

Edellä olevaan viitaten voisi olla selvyys vuoksi perusteltua, että komitean mietintöä mahdollisesti seuraavan hallituksen esityksen tasavallan presidentin virkanimitysoikeuden siirtymistä koskevista perusteluissa nimenomaisesti käsitellään perustuslain 125 §:n mukaisia nimitysperusteita ja niiden arviointia ja korostetaan, että niitä kaikilta osin sovelletaan myös valtioneuvoston tekemiä ministeriöiden ylimpiä hallintovirkoja koskeviin virkanimityspäätöksiin.

Komitean muut kannanotot

Lausuntopyyntö sisältää komitean kannanotot myös muista sen selvitettävänä olleista kysymyksistä. Käytettävissä olevan lyhyen ajan vuoksi oikeuskanslerilla ei ollut tässä mahdollisuuksia komitean käsittelemien muiden kannanottojen yksityiskohtaiseen arviointiin. Hän totesi vain, että komitea on asiantuntevasti ja selkeästi koonnut aineistoa muista sen selvitettävänä olleista asioista ja sen perusteella arvioinut jatkotoimien tarvetta

kussakin asiassa. Selvityksen tuloksina komitean kannanotto on joko sellainen, että nähtävissä ei ole perustuslain tarkistamiseen liittyvää muutostarvetta tai sellainen, että asiaa tulisi perustuslain säännösten tarkistamisesta johtuvien valtioneuvostolain muutostarpeiden yhteydessä tai muutoin tarkemmin selvittää. Komitean tässä yhteydessä esittämät kannanotot ovat oikeuskanslerin mielestä punnittuja ja perusteltuja ja hän voi niihin yhtyä.

Lausunnolle varatusta määräajasta

Lopuksi oikeuskansleri totesi, että oikeusministeriön lainvalmisteluosaston lausuntopyyntö on päivätty torstaille 11.2.2010 ja lausuntoa on pyydetty viimeistään maanantaina 8.3.2010. Noin kolmen viikon lausuntoaika on jo sellaiseenaan lausuntopyynnön kohteena olevan lainsäädännön muutoshankkeen merkittävyys ja laajakantoisuus huomioon ottaen varsin lyhyt. Lisäksi on todettava, että lausuntoajan keskelle ajoittuva Etelä-Suomen koulujen talvilomakausi todellisuudessa lyhentää lausunnonantoaikaa viikolla. Tämä valmisteluajan lyhyys koskee myös oikeuskanslerin lausuntoa.

Erään aikaisemman lausuntoasian yhteydessä (25.10.2006 dnro 28/20/06 OK:n kertomus 2006 s. 98) oikeuskansleri kiinnitti painokkaasti huomiotaan kyseiseen asiaan todeten eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon nro 23/1993 vp viitaten seuraavaa:

”Erityisesti yhteiskunnallisesti merkittävää lainsäädäntöä koskevat lainsäädäntöhankkeet tulisi suunnitella ja toteuttaa siten, että lainsäädännön vaikutuspiiriin kuuluvilla tahoilla, asiaan kuuluvilla viranomaisilla ja muilla lausunnonantajina kuultavilla tahoilla olisi riittävä aika asiaan perehtymiseen, perustellun lausunnon antamiseen ja edelleen asianomaisella ministeriöllä riittävä aika lausunnoissa esitettyjen perusteltujen

muutosehdotusten ja oikeudellisten näkökohtien punnintaan ja huomioon ottamiseen.”

”Lyhyellä määräajalla toteutettua kiireellistä lausuntokäsittelyä voidaan pitää jopa huonompana vaihtoehtona kuin käsittelyn kokonaan ohittamista, koska voi syntyä harhaanjohtava kuva valmistelun viime vaiheen perusteellisuudesta. Pidän sen vuoksi aiheellisena, että mahdollisesti annettavassa esityksessä avoimesti selvitetään lausuntokäsittelyyn varattu aika.”

Oikeuskanslerin edellä todettuun kantaan voi tämän lausuntoasian kohdalla yhtyä (OKV/7/20/2010).

Syytteestä sopiminen

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa ministeriössä laaditusta arviomuistiosta ”Resursseja säästävä menettely, jossa rikoksen varhainen tunnistaminen voisi läpinäkyvässä menettelyssä johtaa rikoksesta muutoin seuraavaa rangaistusta lievempään rangaistukseen”. Oikeuskansleri totesi lausunnossaan muistiossa kuvatun plea bargain -järjestelmän olevan jo lähtökohtaisesti monella tapaa ongelmallisen ja sopivan etenkin äärimmäisissä muodoissaan periaatteellisesti huonosti suomalaiseen rikosprosessiin. Oikeusturvaan ja yhdenvertaisuuteen liittyvien näkökohtien ohella oikeuskansleri esitti huolensa rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden säilymisestä (OKV/4/20/2010).

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevasta selvityksestä

Selvityksessä oikeusministeriölle tarkastellaan julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun sääntelyn toimivuutta ja sääntelyn kehitystarpeita sekä arvioidaan vahingonkorvausvastuulle asetettavien vaatimusten valossa sen sääntelyä ja soveltamiskäytäntöä. Selvityksessä analysoidaan julkisen

vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun vallitsevaa oikeustilaa suhteessa vahingonkorvaus-oikeuden kehityspiirteisiin, hallinto-oikeudelliseen sääntelyyn, perusoikeuksien oikeustilalle asettamiin vaatimuksiin sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EY-oikeuden jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun kansalliselle oikeudelle asettamiin velvoitteisiin.

Selvityksen mukaan julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun sääntely on kehittämisen tarpeessa. Vahingonkorvaus-oikeuden kehittyminen vastuuta tiukentavaan suuntaan, perusoikeuksien ja hallinto-oikeudellisen sääntelyn sisältämät julkisen vallan käyttäjään kohdistuvat toimintavelvoitteet ja kansainväliset velvoitteet on selvityksen mukaan otettava huomioon, kun kehitetään julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta.

Oikeuskansleri yhtyi siihen selvityksessä esitettyyn käsitykseen, että yksityisen oikeusturva on saatettava vastaamaan edellä mainittuja velvoitteita ja että jonkinasteinen julkisen vallan käyttäjän vastuun laajentaminen on tästä syystä välttämätöntä. Oikeuskanslerilla ei sinänsä ollut huomautettavaa selvityksessä esitettyihin näkemyksiin.

Korvausvastuun tarpeettoman laajentumisen estämiseksi muutokset on kuitenkin pyrittävä tekemään hallitusti. Lisäksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista suhteesta julkisen vallan käyttäjään on säädettävä riittävän selkeästi. Selvityksessä korostetulla tavalla julkisen vallan käyttäjän korvausvastuusta on tarpeen säännellä tavalla, joka johtaa ymmärrettävään, mahdollisimman ennakoitavaan ja yhdenmukaiseen korvauskäytäntöön.

Suomalaisessa vahingonkorvaus-oikeudessa perus- ja ihmisoikeusloukkauksen käsite on kehittymätön. Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen aiheuttaman vahingon korvaamisen osalta voimassa oleva oikeustila on niin ikään kehittymätön. Puutteellisen oikeustilan korjaaminen ja ke-

hittäminen edellyttää oikeuskanslerin käsityksen mukaan lainsäätäjän toimenpiteitä.

Selvityksessä esitetyt suuntaviivat julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun kehittämiseksi perustuvat oikeuskanslerin näkemyksen mukaan voimassa olevan lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden asettamiin vaatimuksiin. Esitetyt suositukset edistävät perusoikeuksien ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista (OKV/33/20/2010).

Ratkaisuja

TUOMIOISTUIMET

Käräjäoikeuden toimistosihteerin ja laamannin tekemiksi epäillyt virkarikokset

Hovioikeuden käräjäoikeuteen tekemässä tarkastuksessa oli selvinnyt, että yksitoista käräjäoikeuden diaariin ratkaistuksi merkittyä rikosasiaa oli tosiasiallisesti ratkaisematta. Asioiden asiakirjat olivat niitä etsittäessä löytyneet käräjäoikeuden toimistosihteerin työhuoneesta. Käräjäoikeuden laamanni oli pyytänyt poliisia tutkimaan, olisiko toimistosihdeeri syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen tekemällä virheellisiä merkintöjä sähköisiin arkistopäiväkirjoihin.

Esitutkinnassa asiasta saadun selvityksen mukaan toimistosihteerin tehtäviin oli kuulunut huolehtia, että asiat olisivat niiden käsittelijänä olleiden notaarien virkasuhteiden päättyessä tulleet jaetuiksi uudelle ratkaisijalle. Asiat olivat kuitenkin toimistosihteerin laiminlyöntien vuoksi olleet pitkiä aikoja ratkaisijatta, minkä vuoksi niiden käsittely oli viivästynyt. Vanhimpien asioiden käsittely käräjäoikeudessa oli kestänyt yli vii-

si ja puoli vuotta. Monessa asiassa oli ollut pitkiä ajanjaksoja, jolloin haastamatta ollutta vastaajaa ei ollut edes yritetty haastaa. Useat asioista olivat jääneet niiden syyteoikeuden vanhentuttua ratkaisematta. Yhdessä asiassa asian pitkä käsittely-aika oli viivästyttänyt asianomistajan vahingonkorvausvaatimuksen toteutumista.

Toimistosihdeeri oli merkinnyt mainitut asiat asianhallintajärjestelmään ratkaistuiksi merkinällä ”Jätetty sillensä”. Ratkaisijaksi hän oli merkinnyt joko auskultointinsa käräjäoikeudessa päättäneen notaarin tai osastonjohtajana toimineen käräjätuomarin. Syyksi menettelyynsä sihteerin kertoi tarkoituksensa salata asioiden käsittelyyn liittyvät laiminlyöntinsä sekä sen, ettei hän joudu antamaan hovioikeudelle asioista selvitystä, kun ne eivät tule ilmi käräjäoikeuden hovioikeudelle puolivuositain toimittamissa raporteissa. Yksi asioista oli vanhentunut sen ollessa ratkaisuksi merkittynä.

Käräjäoikeusasetuksen mukaan käräjäoikeuden laamannin tulee valvoa, että asiat käsitellään huolellisesti ja nopeasti. Oikeuskansleri totesi mainittuun velvollisuuteen sisältyvän vähimmäisvaatimuksena valvoa edes, että käräjäoikeudessa vireillä olevat lainkäyttöasiat on jaettu lainkäyttöhenkilökuntaan kuuluvien ratkaisijoiden käsiteltäviksi.

Tapauksessa seuraavat seikat korostivat oikeuskanslerin mukaan laamannin valvontavastuuta: Laamanni oli organisoinut asioiden käsittelyn siten, että juttujen jakamisesta ja niiden käsittelyn jatkuvuudesta huolehtiminen oli toimistosihteerin tehtävänä. Hän oli toimittanut asioista selvitykset hovioikeudelle, joistakin toistuvasti, jolloin olisi ollut luontevaa varmistaa, että selvitykset antavat luotettavan kuvan asioiden käsittelystä ja sen viivästymisen syistä. Laamannille asioista toimitetuista selvityksistä oli käynyt ilmi kysymyksen olevan tuomioistuinharjoittelua suorittavien notaarien asioista ja

käräjäoikeuden työjärjestyksen mukaan nimenomaan laamanni huolehti siitä, että notaareja johdettiin, ohjattiin ja valvottiin tehtävien suorittamisessa.

Oikeuskansleri totesi asiassa olevan todennäköisiä syitä sen tueksi, että toimistosihteeri ja laamanni olivat laiminlyönneillään syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen ja toimistosihteeri lisäksi virheellisten ratkaisumerkintöjen tekemisellä tahalliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Hän pyysi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteiden nostamiseksi toimistosihteeriä ja laamannia vastaan (OKV/5/31/2009).

Vaasan hovioikeus tuomitsi 9.6.2011 toimistosihteerin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen. Laamannia vastaan nostetun syytteen hovioikeus hylkäsi. Se totesi laamannin laiminlyöneen käräjäoikeusasetuksen 12 §:ssä säädetyn valvontavelvollisuutensa. Hovioikeus piti tekoa kuitenkin vähäisenä, minkä vuoksi se ei täyttänyt tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöä.

Päätös käräjätuomarin epäillyn virkarikoksen johdosta

Poliisi oli tehnyt oikeuskanslerinvirastoon ilmoituksen käräjäoikeuden käräjätuomariin kohdistuvasta tutkintapyyntöstä. Tutkintapyyntö ja sen perusteella toimitettu esitutkinta koskivat epäiltyä tuottamuksellista virkarikosta, jossa epäiltynä oli käräjätuomari ja käräjäoikeuden toimistosihteeri sekä kaupungin talous- ja velkaneuvoja.

Käräjätuomari oli tehnyt päätöksen velkajärjestelyasiassa. Velallinen oli saanut tiedon päätöksestä vasta valitusajan umpeuduttua käräjätuomarin lähetettyä päätöksen virheelliseen (kaupungin talous- ja velkaneuvojan) prosessi-

osoitteeseen. Hovioikeus oli velallisen hakemuksesta palauttanut menetetyn määräajan katsoen ratkaisussaan, että velallisen prosessiosoite oli hänen oma osoitteensa, jonne käräjäoikeuden olisi tullut lähettää kyseinen ilmoitus.

Kaupungin talous- ja velkaneuvoja oli laatinut velallisen pyynnöstä kirjallisen lausuman käräjäoikeudelle kyseisessä velkajärjestelyasiassa. Käräjätuomari oli esitutkinnassa rikoksesta epäiltynä kuultuna kertonut jääneensä käsitykseen, että talous- ja velkaneuvoja toimi velallisen asiamiehenä asiassa ja että velallisen prosessiosoite oli talous- ja velkaneuvojan toimiston osoite. Velallisen esitutkintakertomuksesta ilmeni, että myös velallinen oli jäänyt tähän käsitykseen.

Mainitussa talous- ja velkaneuvojan laatimassa kirjallisessa lausumassa oli todettu, että ”kutsut kehotukset ja ilmoitukset voi lähettää velalliselle”. Käräjätuomarin pyynnöstä toimistosihteeri oli kuitenkin toimittanut mainittua päätöstä koskevan ilmoituksen talous- ja velkaneuvojan toimiston osoitteeseen.

Talous- ja velkaneuvoja oli esitutkinnassa rikoksesta epäiltynä kertonut, että hän ei ollut toimittanut ilmoitusta päätöksestä edelleen velalliselle, koska hän oli katsonut ainoastaan laatineensa lausuman velallisen puolesta toimimatta kuitenkaan velallisen asiamiehenä asiassa. Talous- ja velkaneuvoja on lisäksi kertonut, että hän oli ilmoittanut kirjallisessa lausumassaan velallisen prosessiosoitteen käräjäoikeudelle ja olettanut, että käräjäoikeudesta oli lähetetty ilmoitus tiedoksi myös ilmoitettuun velallisen prosessiosoitteeseen.

Oikeuskansleri totesi, että käräjätuomarin menettely ei ollut täyttänyt käräjätuomarin työlle asetettavia huolellisuusvaatimuksia. Käräjätuomari oli laiminlyönyt lähettää oikeudenkäymiskaaren 8 luvun 11 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen velallisen prosessiosoitteeseen. Käräjätuomarin menettelyn seurauksena velallinen

oli menettänyt puhevaltansa asiassa. Kyse oli periaatteellisesti merkittävästä asiasta, joka on vaarantanut perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeuden saada asia käsiteltyksi tuomioistuimessa asianmukaisesti.

Asiaa kokonaisuutena arvioidessaan oikeuskansleri otti huomioon, että käytettävissä olevan selvityksen perusteella kyse on ollut inhimillisestä erehdyksestä. Jälkikäteisesti arvioiden käräjätuomarin menettely ei ollut johtanut oikeudenmenetyksiin hovioikeuden palautettua velallisen hakemuksesta menetetyn määräjän. Asian käsittely oli kuitenkin jossain määrin pitkittynyt käräjätuomarin virheen vuoksi ja velallisen oli täytynyt itse hakea määräjän palauttamista hovioikeudelta. Tästä oli voinut aiheutua velalliselle myös taloudellista vahinkoa.

Talous- ja velkaneuvojan menettelyä arvioidessaan oikeuskansleri totesi, että esitutkinta-aineistossa oli ristiriitaista tietoa siitä, mitä talous- ja velkaneuvoja ja velallinen olivat keskenään sopineet kärjäoikeuden ratkaisusta ilmoittamisesta. Velallisen mukaan talous- ja velkaneuvojan oli määrä ottaa yhteyttä päätöksen jälkeen velalliseen. Talous- ja velkaneuvoja oli tämän esitutkinnassa kiistänyt. Mitä keskustelua asiasta oli mahdollisesti käyty, ei ollut enää oikeuskanslerin selvitettävissä. Asiakirjanäyttö puhui sen puolesta, että talous- ja velkaneuvojan tarkoituksena ei ollut toimia velallisen asiamiehenä. Väärinkäsityksen mahdollisuus olisi poistunut, mikäli talous- ja velkaneuvoja olisi ollut yhteydessä velalliseen saatuaan kärjäoikeuden päätöksen. Oikeuskansleri piti yllättävänä, että talous- ja velkaneuvoja ei mitenkään reagoinut saatuaan kärjäoikeuden päätöksen asiassa, jossa hän oli velallisen puolesta toiminut.

Asiaa rikosoikeudellisesti arvioidessaan oikeuskansleri katsoi, että käräjätuomarin teko oli huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat rikoslain

40 luvun 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Käräjätuomarin menettely ei näin ollen täyttänyt tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevaa tunnusmerkistöä.

Oikeuskansleri totesi kuitenkin, että käräjätuomari oli päätöksessä mainituin perustein menetellyt valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin vastaisesti. Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa oli kuitenkin otettava huomioon, että erehtyminen oli vallinneissa olosuhteissa ollut jossakin määrin ymmärrettävissä eikä teko siten ilmentänyt sellaista moitittavaa huolimattomuutta, joka olisi antanut aiheen valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n tarkoittamaan huomautukseen. Tämän vuoksi oikeuskansleri katsoi riittäväksi, että saattoi päätöksessään käräjätuomarin menettelystä esittämänsä käsityksen hänen tietoonsa lähettämällä päätöksensä käräjätuomarille tiedoksi.

Käytettävissä olleen aineiston perusteella ei kärjäoikeuden toimistosihteerin eikä kaupungin talous- ja velkaneuvojan todettu syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tai muuhunkaan lainvastaiseen menettelyyn. Oikeuskansleri saattoi päätöksessä esittämänsä näkökohdat kuitenkin tiedoksi talous- ja velkaneuvojalle lähettämällä hänelle jäljennöksen päätöksestään (OKV/1/31/2009).

Tuomion perustelut rikosasiassa

Kantelija oli kärjäoikeudessa tuomittu väärennysrikoksesta. Tuomion perusteluissa käräjätuomari oli muun ohella todennut otsikon ”Rangaistuksen määrääminen” alla, että ”näin siitä huolimatta, että asiassa ei syystä taikka toisesta ole vaadittu A:lle rangaistusta väärennyksen ohessa myös petoksen yrityksestä”.

Syytteen teonkuvauksessa ei ollut kuvattu petosrikoksen tunnusmerkistökiteijöitä eikä tuo-

miosta ilmennyt, että syyttäjä olisi esittänyt vaihtoehtoisia syytettä tai että mahdollisesta syyllistymisestä petokseen tai sen yritykseen olisi oikeudenkäynnissä keskusteltu saati, että kantelijalla olisi ollut mahdollisuus tällaisista häneen kohdistuvista rikosepäilyistä lausua tai esittää vastanäyttöä.

Syyttömyysolettaman merkitys aktualisoituu oikeudenkäyntivaiheessa usein juuri tuomion perusteluiden kirjaamisessa. Syyttömyysolettaman kumoaminen on joko-tai ratkaisu. Jos syyttömyysolettamaa ei ole kumottu, epäilyä on pidettävä syyttömänä. Tuomion perustelut tulee muotoilla siten, ettei jää epäilyä syytetyn syyllistymisestä rikokseen laajemmin kuin mistä syyttäjä on rangaistusta vaatinut ja mistä on tuomittu. Kantelussa tarkoitettu lause sisälsi epäilyn syytetyn syyllistymisestä muuhunkin rikokseen, kun mistä häntä oli syytetty. Erityisesti maininta ”syystä taikka toisesta” oli epäselvä ja kysymyksiä herättävä. Olennaista oli myös, että asiaa ei muutoin päätöksessä selventävästi käsitelty.

Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että jo tuomioistuimen päätöksen perustelut saattavat osoittaa, että tuomioistuin on pitänyt vastaajaa syyllisenä, vaikka rikosta ei muodollisesti hänen syykseen tuomiossa luettaisikaan. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällaisessa tilanteessa syyttömyysolettamaa loukataan, jos tuomioistuimen päätöksen perustelut osoittavat syytetyn syyllistyneen rikokseen eikä hän ole saanut tilaisuutta käyttää syytetyn oikeuksiaan (OKV/1451/1/2008).

Kieltäytyminen lainkäyttöasioiden ratkaisemisesta

Hovioikeus ilmoitti laamannin kieltäytyneen ratkaisemasta lainkäyttöasioita ennen kuin hänen valituksensa virkansa siirtämistä koskevasta pää-

töksestä oli ratkaistu. Keskusrikospoliisi suoritti oikeuskanslerin pyynnöstä laamannin menettelyn tutkimiseksi esitutkinnan. Siinä ilmeni laamannin uudistaneen kieltäytymisensä vielä senkin jälkeen, kun hänen esimiehensä ja hovioikeuden presidentti olivat ilmoittaneet hänelle menettelyn lainvastaisuudesta.

Oikeuskansleri totesi laamannin rikkoneen menettelyllään tahallisesti virkavelvollisuutensa. Esitutkinnassa ei ollut käynyt ilmi, että laamannin mainittu kieltäytyminen olisi tosiasiallisesti viivyttänyt yhdenkään lainkäyttöasian käsittelyä. Syynä siihen oli ollut erityisesti se, että laamanni oli ennen valitusasiansa ratkaisemista ollut tosiasiallisesti hoitamassa virkaansa vain muutamia päiviä. Oikeuskansleri piti muun ohella tästä syystä laamannin menettelyä periaatteellisesta vakavuudestaan huolimatta virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä tarkoitettuihin tavoin kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Laamanni ei kerrotun vuoksi ollut syyllistynyt menettelyllään virkarikokseen eikä oikeuskansleri siten määrännyt asiassa nostettavaksi syytettä.

Oikeuskansleri saattoi jo eläkkeelle jääneen laamannin tietoon käsityksensä, että laamanni oli lainkäyttöasioiden ratkaisemisesta kieltäytyessään menettelyt virkavelvollisuuksiensa vastaisesti (OKV/12/31/2010).

Oikeudenkäynnistä tiedottaminen

Käräjäoikeus oli antanut oikeudenkäynnistä ennakkoon julkisen tiedotteen. Tiedotteessa oli ilmoitettu käsiteltävä asia (rikosnimike), käsittelyaikataulu ja asian laatu. Asian laadusta oli todettu, että ”syytteen mukaan perheen isä on osin toistuvasti pahoinpidellyt alaikäisiä lapsiaan ja kerran vaimoaan. Perheen isän väitetään syyllistyneen osin yksin ja osin yhdessä perheen äidin kanssa törkeään lastensa seksuaaliseen hyväksikäyttöön useiden vuosien ajan. Perheen

isää syytetään myös sukupuoliyhteydestä lähisukulaisen kanssa sekä lapseensa kohdistuneesta raiskauksesta”.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tiedotteen laatimisella alkavasta rikosoikeudenkäynnistä edistettiin tuomioistuimen toiminnan avoimuutta.

Tuomioistuimen rikosoikeudenkäynnistä ennakoon antaman tiedotteen tuli kuitenkin olla korostetun neutraali. Huomioon tuli ottaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä, erityisesti vastaajan syyttömyysolettama ja osapuolten tasapuolisen kohtelun vaatimus.

Käräjäoikeuden antamassa tiedotteessa todettiin asian laadun osalta vain syytteen sisältö. Tiedotteesta ilmeni siten tältä osin vain syyttäjän näkemys asiasta. Tasapuolisuusvaatimus ja vastaajan syyttömyysolettama huomioon ottaen tiedotteesta olisi tullut käydä ilmi myös vastaajan kanta syytteen eli mahdollinen kiistäminen ja sen pääperusteet. Näin ollen tiedote oli vastaajan vahingoksi puutteellinen ja epätasapuolinen.

Apulaisoikeuskansleri saattoi tiedotteen laatineen käräjätuomarin tietoon oikeudenkäynnistä ennakoon annetun tiedotteen sisällöstä esittämänsä näkemykset (OKV/1531/1/2008).

Käräjätuomarin menettely riita-asiassa

Käräjätuomari oli riita-asian kirjallisessa valmistelussa kehottaessaan asianosaista toimittamaan tuomioistuimeen kirjallisen lausuman, laiminlyönyt määrätä, mistä kysymyksestä asianosaisten on lausuttava. Apulaisoikeuskansleri totesi, että pääsääntönä on pidettävä sitä, että vastauksen saapumisen jälkeen asian valmistelua jatketaan valmisteluistunnossa. Jos kirjallisia lausumia vastauksen saapumisen jälkeen pyydetään, niiden tulee olla lain edellyttämien tavoin yksilöityjä.

Käräjätuomari oli myös laiminlyönyt ilmoittaa asianosaisille, kuka on asian valmistelusta

vastaava tuomari ja muut tarvittavat tiedot asian käsittelyn edistymisestä sekä antaa asianosaisille arvio käsittelyn tulevasta aikataulusta. Oikeus-suojan saatavuuteen kuuluu kuitenkin eräänä muotona asianosaisten informointi asiansa käsittelystä tuomioistuimessa. Tuomioistuimen tuleekin lain edellyttämien tavoin aktiivisesti tiedottaa asianosaisia asian käsittelyn edistymisestä.

Mainitut puutteet johtuivat apulaisoikeuskanslerin mukaan käräjätuomarin inhimillisestä erehdyksestä sekä kritiikille alttiista tuomioistuintäytänteistä. Mainittuihin seikkoihin oli kyseisen käräjäoikeuden laamannin asiassa antaman lausunnon perusteella kiinnitetty huomiota käräjäoikeuden tuomarikeskusteluissa. Apulaisoikeuskansleri huomioi arviossaan myös, että asianosaisilla oli ollut lainoppineet avustajat ja että lausumapyynnön yksilöimättömyys sekä puutteellinen tiedottaminen eivät olleet johtaneet oikeudenmenetyksiin.

Käräjätuomari ei ollut tehnyt merkintää asianosaisten tahdonilmaisusta heidän käsityksestään täysilukuisen kokoonpanon tarpeellisuudesta asian pääkäsittelyssä. Pöytäkirjaan ei myöskään ollut tehty merkintää alkukeskustelun käymisestä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 15a §:n ja 18 §:n huolelliseen noudattamiseen riita-asioiden valmistelussa sekä huolellisuuteen oikeuden pöytäkirjojen laatimisessa (OKV/826/1/2008).

Käräjätuomarin virkasuhteen täyttäminen

Kantelija arvosteli määräaikaisen käräjätuomarin virkasuhteen täyttämistä tehtyä päätöstä. Kantelijan mukaan käräjäoikeuden laamanni ei ollut voinut tehdä nimityspäätöstä päätöksestä ilmenevillä perusteilla, minkä lisäksi kantelija katsoi tul-

leensa syrjityksi päätöstä tehtäessä muun muassa ikänsä vuoksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei hän käyttävissään olleen selvityksen perusteella voinut katsoa käräjäoikeuden laamannin käyttäneen harkintavaltaansa päättäessään käräjätuomarin virkasuhteen täyttämistä siten, että se olisi antanut aiheutta laillisuusvalvonnallisiin moitteisiin. Asiaa ei siten myöskään ilmennyt perusteita epäillä kantelijaa syrjityn hänen esittämällään tavalla. Apulaisoikeuskansleri totesi kuitenkin, että nimityspäätöksen perustelujen tarkoituksena on selvittää, miksi tehtyyn ratkaisuun on päädytty. Hänen mukaansa nimityspäätöksessä ei ollut riittävästi selostettu eikä vertailtu hakijoiden ansioita eikä siitä siten selkeästi ilmennyt päätöksen perusteet. Päätöksessä ei myöskään ollut mainittu sovellettuja säännöksiä. Päätös ei siten täysin täyttänyt hallintolain 45 §:ssä päätöksen perusteleminen asetettuja vaatimuksia. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri saattoi laamannin tietoon hakijoiden ansioiden selostamisesta ja vertailusta sekä siihen liittyen nimityspäätöksen perustelemisestä esittämänsä seikat (OKV/91/1/2008).

Työsuojeluviranomaisen kuulemisen laiminlyöminen rikosprosessissa

Poliisitutkinnanjohtaja, kihlakunnansyyttäjä ja käräjätuomari olivat laiminlyöneet varata työsuojeluviranomaiselle tilaisuuden tulla kuulluksi työsyRJintäasiassa.

Asian käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten antamista selvityksistä ilmeni, että he myönsivät inhimillisestä erehdyksestä aiheutuneen menettelyvirheen. Virkamiehet katsoivat asiaan vaikuttaneen sen, että kyse oli verrattain harvinaisesta rikostyyppistä ja lain säännöksestä, joka oli lakiteknisesti vaikeasti havaittavissa.

Kyse ei ollut työsuojeluviranomaisten käynnistämästä menettelystä, mikä osaltaan vaikutti

siihen, että työsuojeluviranomaisten rooli rikosprosessissa oli jäänyt huomioimatta. Rikosasian osapuolet olivat tyytyneet käräjäoikeuden syyksilukevaan ratkaisuun, joka on lainvoimainen. Menettelyvirheestä ei ollut aiheutunut vahinkoa asianosaisille. Valtakunnansyyttäjänvirasto oli jälkikäteisesti varannut työsuojelupiirille tilaisuuden lausunnon antamiseen asiassa kantelijan kanneltua myös Valtakunnansyyttäjänvirastoon syyttäjän samaan asiaan liittyneistä syyttämättä jättämisspäätöksistä.

Apulaisoikeuskansleri viittasi työsuojelun valvonnasta ja työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain esitöihin ja totesi, että on tärkeää, että kyseisissä erityisosaamista edellyttävissä rikostyypeissä työsuojeluviranomaisten asiantuntemus menettelyn erivaiheissa hyödynnetään ja asioita käsittelevien lainkäyttöviranomaisten ammattitaidosta riittävästi huolehditaan.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asianosaisten virkamiesten huomiota huolellisuuteen käsiteltäessä rikosepäilyjä, joissa on kyse työsuojelun valvonnasta ja työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 50 §:n 1 ja 2 momenteissa tarkoitetuista teoista. Katso myös sivu 153 (OKV/1001/1/2008).

Käräjätuomarin toimivalta

Käräjätuomari oli toimitettuaan asiassa suullisen valmistelun 14.1.2005 ja pääkäsittelyn 24.1.2005 ottanut 1.2.2005 vastaan käräjätuomarin viran toisessa käräjäoikeudessa. Käräjätuomari oli tämän jälkeen antanut mainitussa edelliseen virkaansa kuuluneessa asiassa tuomion kansliasassa 11.2.2005. Käräjätuomarilla ei ollut erillistä määräystä toimia asiassa puheenjohtajana sen jälkeen, kun hänet oli nimitetty toisen käräjäoikeuden tuomarin virkaan.

Käräjätuomari ilmoitti antamassaan selvityksessä käsityksensä, ettei se seikka, ettei hän ollut

ehtinyt viimeistellä tuomiota ennen siirtymistään toiseen virkaan voine aiheuttaa toimivallan menetystä. Määräaikaisen laamannin mukaan käräjätuomari on voinut puheenjohtajana vielä toiseen virkaan siirtymisensä jälkeen antaa kyseisen tuomion ja että toiseen virkaan siirtymisen johdosta käräjätuomari ei ole vielä menettänyt toimivaltansa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kun valtion virkamieslain 65 §:n mukaan virkamies katsotaan eronneeksi virastaan siitä ajankohdasta, kun hän on tullut nimitetyksi toiseen virkaan, on myös aikaisempaan virkaan kuulunut toimivalta päättynyt samasta ajankohdasta ja että ainakin aikaisempaan virkaan kuului selkeästi tuomiovallan käyttöä koskeviin toimiin tulisi saada uusi peruste toimivallalle, esimerkiksi erillinen määräys.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan riippumattoman tuomiovallan käyttöön ehdotettava vaatimuksena kuuluu, että tuomarilla on päätöksenteolle ja tuomiovallan käyttöön kuuluville toimilleen toimivalta. Asianomaiseen käräjätuomarin virkaan kuuluvan tuomitsemistoiminnan ja siihen kuuluvien toimenpiteiden suorittaminen ilman asianmukaista perustetta on luonteeltaan periaatteessa vakava laiminlyönti ja tällainen virhe on omiaan vaarantamaan luottamusta oikeudenhoidon riippumattomuuteen ja asianmukaiseen toimivuuteen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi, että käräjätuomari oli menetellyt asiassa virheellisesti. Menettelyn moitittavuutta tässä yksittäistapauksessa harkittuaan hän arvioi, ettei menettely antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin että hän vastaisen varalle kiinnitti käräjätuomarin huomiota tuomioistuimen tuomitsemistoiminnassa edellytettävän toimivaltavaatimuksen täyttymiseen kaikissa tilanteissa (OKV/599/1/2008).

Käräjäoikeuden äänitteet ja niiden laatu

Äänitteet käräjäoikeuden pääkäsitellyssä vastaanotetusta henkilötodistelusta olivat laadultaan osittain heikkoja. Asiassa myös ilmeni, että käräjäsihteerin äänittämistavan vuoksi äänitteisiin oli tullut muutamien sekuntien katkoksia äänityskasettien vaihtamisen yhteydessä, jolloin puhe ei ollut kokonaisuudessaan tallentunut nauhalle.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että äänitteet ja niiden asianmukainen laatu ovat oikeusvarmuuden ja asianosaisten oikeusturvan kannalta tärkeitä, koska nykyisessä oikeudenkäyntimenettelyssä ei suullista todistelua laissa tarkemmin säädettyin tavoin kokonaisuudessaan kirjata pöytäkirjaan tai tuomioon. Käräjäoikeuden pääkäsitellyssä vastaanotettua henkilötodistelua äänitettäessä kertomukset on äänitettävä kokonaisuudessaan ja äänityksen laadun on oltava riittävä. Näin ei käsillä olevassa tapauksessa ollut kaikilta osin tapahtunut.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjäoikeuden huomiota äänittämisen ja äänitteiden laadun tärkeyteen (OKV/409/1/2008).

Kantelu korkeimmalle oikeudelle tuomiovirheen perusteella

Korkein oikeus oli tuominnut kantelijan lahjusrikkomuksesta järjestämättä asiassa suullista oikeudenkäyntiä, vaikka asiaa ensimmäisenä oikeusasteena käsitellyt hovioikeus oli hylännyt vastaajaan kohdistetut syytteet. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli asiassa antamassaan tuomiossa todennut, että korkeimman oikeuden menettely asiassa oli rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta. Sen mukaan korkein oikeus ei ollut voinut ratkaista asiaa asianmukaisesti pitämättä suullista käsitte-

lyä ja arvioimatta välittömästi vastaajan henkilökohtaisesti antamaa kertomusta ottaessaan muun ohella kantaa vastaajan tahallisuuteen, jota koskevaa arviota vastaajaa henkilökohtaisesti kuulleen hovioikeuden tuomio ei sisältänyt. Kantelija pyysi oikeuskansleria selvittämään oliko asian käsittelyssä korkeimmassa oikeudessa tapahtunut sellainen käsittelyvirhe, että oikeuskanslerin tulisi ryhtyä toimenpiteisiin tuomion purkamiseksi tuomiovirheen perusteella.

Oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan lainvoiman saanut tuomio voidaan tehdystä kantelusta tuomiovirheen perusteella poistaa, jos oikeudenkäynnissä on tapahtunut oikeudenkäyntivirhe, jonka havaitaan tai voidaan otaksua olennaisesti vaikuttaneen jutun lopputulokseen. Oikeuskansleri totesi, että hänellä ei ollut perusteita arvioida korkeimman oikeuden menettelyä toisin kuin ihmisoikeustuomioistuin. Asiassa oli tapahtunut mainitussa lainkohdassa tarkoitettu oikeudenkäyntivirhe.

Ihmisoikeustuomioistuin oli ratkaisussaan nimenomaisesti todennut, että korkein oikeus ei ollut voinut ratkaista kysymystä kantelijan syyllisyydestä asianmukaisesti pitämättä suullista käsittelyä. Ihmisoikeustuomioistuimen kannanotto on korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2009:84 lausutuun tavoin lähtökohtana arvioitaessa tarvetta tuomion poistamiseen kansallisten säännösten nojalla. Oikeudenkäyntivirhe oli oikeuskanslerin arvion mukaan luonteeltaan sellainen, että sen voitiin edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettu tavoin otaksua olennaisesti vaikuttaneen jutun lopputulokseen. Oikeuskansleri viittasi korkeimman oikeuden ratkaisuihin KKO 2007:37 ja 2009:84 sekä lisäksi ratkaisuihin KKO 1995:95 ja 1999:94, joissa korkein oikeus on todennut olevan lainkäyttöä kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta tärkeää,

ettei mainitun lainkohdan määräystä oikeudenkäyntivirheen vaikutuksesta jutun lopputulokseen tulkita ahtaasti.

Oikeuskansleri esitti korkeimmalle oikeudelle, että se poistaisi asiassa antamansa tuomion, koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli todennut korkeimman oikeuden menettelyn asiaa käsitellessään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen vastaisesti ja oikeudenkäyntivirheen voitiin otaksua olennaisesti vaikuttaneen jutun lopputulokseen (OKV/335/1/2010).

Haastehakemusten merkitseminen diaariin

Käräjäoikeudessa oli tapahtunut viive haastehakemuksen merkitsemisessä diaariin, kun sitä ei ollut merkitty diaariin yleiskansliassa, vaan vasta myöhemmin osastolla. Asiassa ei ilmennyt, että viive olisi vaikuttanut asian käsittelyyn tai käsittelyaikaan. Käräjäoikeuden laamanni oli sittemmin antanut uudet ohjeet siitä, että asia on merkittävä diaariin jo yleiskansliassa asian saavuttua. Apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin aiheelliseksi kiinnittää käräjäoikeuden huomiota siihen, että saapuneet asiat on viivytyksettä merkittävä diaariin. Ajantasaisesta diaarista on voitava tarkistaa, onko asia vireillä käräjäoikeudessa ja missä vaiheessa sen käsittely on. Tämä on tärkeää myös yleisen viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta. Mikäli asiaa ei merkitä diaariin, on myös vaara, että asian käsittely viivästyy tai se jää käsittelemättä (OKV/1390/1/2008).

Hovioikeuden menettely riita-asiassa

Kantelija arvosteli hovioikeuden menettelyä vaikutuskorvausasiassa, jossa kantelija oli nostanut

kanteen vakuutusyhtiötä vastaan. Käräjäoikeus oli samassa asiassa hylännyt kantelijan kanteen. Hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden tuomiota, mutta totesi perusteluissaan, että vakuutusyhtiön vaatimus saada korvausta oikeudenkäyntikuluistaan hovioikeudessa hylättiin arvonlisäveron osalta, koska vakuutusyhtiö ei ollut näyttänyt, ettei se ollut voinut vähentää veroa omassa verotuksessaan. Korkein oikeus kuitenkin muutti hovioikeuden tuomiota tältä osin.

Tuomiossaan mainitun perustein korkein oikeus katsoi, ettei asiassa ollut perusteita hylätä vakuutusyhtiön oikeudenkäyntikuluja koskevaa vaatimusta arvonlisäveron osalta siitä syystä, ettei yhtiö ollut näyttänyt, ettei se ollut voinut vähentää arvonlisäveroa omassa verotuksessaan. Korkein oikeus totesi, ettei kantelija ollut riitauttanut vakuutusyhtiön oikeudenkäyntikuluvaihtimusta arvonlisäveron osalta. Korkeimman oikeuden mukaan hovioikeus ei myöskään ollut pääkäsittelyssä tai muutoin kiinnittänyt asianosaisten huomiota niihin seikkoihin, joilla olisi ollut merkitystä harkittaessa kantelijan velvollisuutta suorittaa vakuutusyhtiön oikeudenkäyntikuluista myös arvonlisäveron osuus.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, ettei hänellä ollut oikeudellisia perusteita arvioida hovioikeuden menettelyä toisin kuin korkein oikeus. Hovioikeuden menettelyn kannalta oli tärkeää huomioda, että tuomioistuimen on tarvittaessa informatiivista prosessinjohtoaan käyttäen kiinnitettävä huomiota oikeudenkäyntikuluvaihtimuksen ratkaisemisen kannalta olennaisiin seikkoihin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen korosti kontradiktorisen periaatteen merkitystä. Mikäli hovioikeus olisi käsitellyt tapauksessa käyttänyt informatiivista prosessinjohtoaan kiinnittäen asianosaisten huomiota oikeudenkäyntikuluasiaan liittyneeseen arvonlisäverokysymykseen, olisi kontradiktorisen periaatteen noudattaminen turvattu, eikä

ratkaisu olisi voinut tulla asianosaisille yllätyksenä. Hovioikeus menetteli siis virheellisesti kun se ratkaisi oikeudenkäyntikuluvaihtimukset mainitun tavoin ilman että arvonlisäverokysymystä olisi otettu esille oikeudenkäynnissä siten, että asianosaiset olisivat voineet esittää siitä näkemyksensä. Hovioikeuden menettely ei näin ollen täyttänyt sille asetettuja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin perustuvia menettelyllisiä laatuvaatimuksia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi asian ratkaiseen hovioikeuden kokoonpanon tietoon näkemyksensä hovioikeuden virheellisestä menettelystä (OKV/312/1/2008).

Tiedusteluun vastaaminen

Käräjäoikeuden laamanni oli päättänyt, että käräjäoikeudelle osoitettuun kirjalliseen tiedusteluun ei ollut syytä vastata. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tiedustelu kuului tuomioistuimen toimialaan ja se oli tarpeeksi yksilöity. Kirjeen sanamuodon perusteella kantelija oli odottanut siihen vastausta. Hyvän hallinnon periaate huomioon ottaen apulaisoikeuskansleri katsoi, että tiedusteluun olisi tullut vastata kohtuullisessa ajassa (OKV/1030/1/2010).

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN

Rangaistustuomioiden tarkastamista varten oikeusministeriön oikeusrekisterikeskus toimittaa sille annetun ohjeen mukaisesti oikeuskanslerin virastoon osan tuomioistuinten Oikeusrekisterikeskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitus vastaa tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmää, jonka perusteella on mahdollista havaita yksittäisessä tuomiossa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systee-

mivirheitä. Satunnaiseen otantaan perustuvassa järjestelmässä ei ole mahdollista havaita kaikkia tuomioistuimissa tehtyjä virheitä. Toistuvat ja yleiset virheet, joihin puuttumista varten rangaistustuomioiden tarkastusta harjoitetaan, järjestelmä tuo kuitenkin tehokkaasti esiin.

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

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

Toimenpiteet havaittujen virheiden johdosta					
HUOMAUTUS					
2006	2007	2008	2009	2010	
7	3	4	8	2	
KÄSITYS TAI OHJE					
2006	2007	2008	2009	2010	
54	34	27	17	32	

Vuonna 2010 ratkaistiin yhteensä 105 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Kolme tapausta oli tullut vireille vuonna 2009 ja loput vuonna 2010. Kaksi tapausta johti huomautuksen antamiseen ja 32 tapausta johti käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Muissa käsitellyissä tapauksissa hankitut asiakirjat tai puheenjohtajan asiassa antama selitys osoitti, ettei virhettä ollut tapahtunut, virhe oli omatoimisesti korjattu tai virhettä oli saadun selvityksen perusteella pidettävä niin vähäisenä, ettei asia antanut aihetta toimenpiteeseen.

Syyteoikeuden vanhentuminen

Käräjätuomarille annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu huomautus tuomiossa olleen virheen johdosta tapauksessa, jossa vastaaja oli muitten hänelle syyksi luettujen tekojen ohella tuomittu luvattomasta käytöstä, jonka syyteoikeus oli vanhentunut kun haaste annettiin vastaajalle tiedoksi.

Korkein oikeus on oikeuskanslerin hakemuksesta purkanut käräjäoikeuden tuomion syyksiluetun luvattoman käytön osalta ja hylännyt vastaajalle syyksi luetun luvattoman käytön vanhentuneena. Virheestä ei aiheutunut vahinkoa vastaajalle (OKV/60/30/2009).

Rangaistusasteikon lieventäminen

Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin nojalla huomautus hänen menettelynsä virheellisyyden johdosta tapauksessa, jossa rikoksen tekohetkellä alle 18-vuotiaalle vastaajalle rangaistusta määrättäessä ei ollut noudatettu rikoslain 6 luvun 8 §:n mukaista lievennettyä rangaistusasteikkoa (OKV/71/30/2010).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrittäminen

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2b luvun 3 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli lainkohdan vastaisesti määrätty alle vuoden mittaiseksi (OKV/28/30/2010), sekä toisessa tapauksessa, jossa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli määrätty yhtä päivää lainkohdassa säädettyä enimmäisaikaa pidemmäksi (OKV/100/30/2010).

Vapaudenmenetysaika

Puheenjohtajien huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 6 luvun 13 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitusta vankeusrangaistuksesta tehty vapaudenmenetysaika vastaava vähennys oli pitempi kuin todellinen vapaudenmenetysaika (OKV/27/30/2010) sekä tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitussa yhteisessä vankeusrangaistuksessa ei ollut otettu huomioon täytäntöön pantavaksi määrättyyn ehdolliseen vankeusrangaistukseen sisältynyttä vapaudenmenetysaika (OKV/57/30/2010).

Rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltaminen

Tuomiosta vastuussa olleitten puheenjohtajien huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltamiseen kahdessa tapauksessa, joista toisessa vastaajalle tuomitua vankeusrangaistusta oli lainkohdan vastaisesti kohtuullistettu ottamalla huomioon yksi ja toisessa kaksi sellaista aikaisempaa tuomiota jotka oli annettu ennen vastaajalle syyksi luettuja tekoja (OKV/96/30/2010 ja OKV/54/30/2010).

Yhdyskuntapalvelun pituus

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelulain 1 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaaja oli tuomittu 15 päivän ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta lainkohdassa säädetyn yhdyskuntapalvelun vähimmäispituuden alittavaan 15 tunnin yhdyskuntapalveluun (OKV/91/30/2010).

Yhdyskuntapalvelun muuntaminen

Tuomiosta vastuussa olleitten puheenjohtajien huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelua koskevien määräysten soveltamisessa kuudessa eri tapauksessa, joissa vastaajalle tuomitun vankeusrangaistuksen sijasta määrätty yhdyskuntapalvelu oli tuomittu takaisin vankeudeksi käyttäen eri muuntosuhdetta kuin mitä yhdyskuntapalvelua määrättäessä oli alun perin käytetty (OKV/41/30/2010, OKV/58/30/2010, OKV/63/30/2010, OKV/65/30/2010, OKV/69/30/2010 ja OKV/80/30/2010).

Ajokiellon määrittäminen

Kahdessa ratkaistussa tapauksessa kiinnitettiin tuomiosta vastuussa olleitten puheenjohtajien huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen tieliikennelain 78 §:n 1 momentin soveltamisessa.

Ensimmäisessä tapauksessa viiden vuoden aikana kahteen törkeää rattijuopumukseen syyllistynyt oli lainkohdan vastaisesti määrätty alle vuoden ajokieltoon (OKV/8/30/2010). Toisessa tapauksessa törkeästä rattijuopumuksesta tuomitulle vastaajalle oli määrätty lainkohdan vastaisesti alle vuoden mittainen ajokielto, vaikka vastaaja oli viiden vuoden aikana syyllistynyt kahdesti törkeään rattijuopumukseen (OKV/21/30/2010).

Kirjoitusvirhe tai kirjoitusvirheeseen rinnastettava virhe

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselmaan kirjoittamisessa seitsemässätoista tapauksessa tuomiolauselmassa olleen kirjoitusvirheen tai kirjoitusvirheeseen rinnastettavan virheen johdosta. Selvä kirjoitusvirhe ei yleensä johda käsityksen lausumiseen. Nyt kyseessä olevissa tapauksissa virhe oli kuitenkin ollut tuomiolauselmaan kohdassa jossa se on ollut omiaan vaikuttamaan mahdollisen rangaistuksen täytäntöönpanoon tai antamaan muuten virheellisen kuvan tuomion sisällöstä, eikä tuomioistuin ollut oma-aloitteisesti havainnut ja korjannut virhettä.

Seitsemässä tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan päättymispäivä oli merkitty päättymään tarkoitettua aikaisemmin niin, että tuomiolauselmaan merkitty koeajan pituus alitti rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädetyn koeajan vähimmäispituuden (OKV/14/30/2010, OKV/31/30/2010, OKV/76/30/2010, OKV/85/30/2010, OKV/87/30/2010, OKV/90/30/2010 ja OKV/103/30/2010).

Kahdessa tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheeseen rinnastettavan laskuvirheen johdosta määrätty rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä koeajan enimmäispituutta pidemmäksi (OKV/94/30/2010 ja OKV/98/30/2010).

Kolmessa tapauksessa vastaajalle tuomitusta rangaistuksesta vapaudenmenetysajan perusteella tehtävä vähennys oli merkitty virheellisesti tuomiolauselmaan (OKV/9/30/2010, OKV/10/30/2010 ja OKV/108/30/2010). Lisäksi yhdessä tapauksessa sekä vapaudenmenetysajan perusteella tehtävä vähennys että vapaudenmenetysaika oli merkitty väärin tuomiolauselmaan (OKV/19/30/2010).

Yhdessä tapauksessa vastaajalle tuomittu vankeusrangaistus oli kirjoitusvirheen johdosta mer-

kitty tuomiolauselmaan tuomittua lyhyemmäksi (OKV/77/30/2010).

Yhdessä tapauksessa merkintä siitä että täytäntöön pantavaksi määrätty vastaajan aikaisempi ehdollinen vankeusrangaistus sisältyi vastaajalle syyksiluetuista teoista annettuun yhteiseen vankeusrangaistukseen oli kirjoitusvirheen luonteen virheen johdosta jäänyt puuttumaan tuomiolauselmasta (OKV/55/30/2010).

Yhdessä tapauksessa tuomiolauselmaan oli kirjoitusvirheen tai siihen rinnastettavan virheen johdosta merkitty kaksi eri ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan päättymisaikaa sekä lausuttu valvontaan asettamisesta vaikka vastaajaa ei olisi voitu asettaa valvontaan (OKV/46/30/2010).

Edelleen yhdessä tapauksessa vastaajalle määrätty ajokielto oli jäänyt merkitsemättä tuomiolauselmaan (OKV/88/30/2010).

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMISESTA AIHEUTUNEET PURKUESITYKSET

Tehdyt purkuesitykset

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan yhteiseen seitsemän kuukauden vankeusrangaistukseen. Käräjäoikeus oli tuomiollaan lukenut vastaajalle syyksi, muitten tekojen ohella, kulkuneuvon kuljettamisen oikeudetta jonka syyteoikeus oli vanhentunut kun haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Käräjäoikeuden antama tuomio esitettiin purettavaksi (OKV/18/30/2010).

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan yhteiseen 60 päivän vankeusrangaistukseen. Käräjäoikeus oli tuomiollaan lukenut vastaajalle syyksi, törkeän rattijuopumuksen ohella, liikenneturvallisuuden vaarantamisen ja kulkuneuvon kuljettamisen oikeudetta joitten syyteoikeus oli vanhentunut kun haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi.

Käräjäoikeuden tuomio esitettiin purettavaksi (OKV/74/30/2010).

Korkeimman oikeuden vastaukset

Korkein oikeus on antanut ratkaisunsa neljään purkuhakemukseen.

Korkein oikeus purki käräjäoikeuden tuomion vastaajalle syyksiluettun kulkuneuvon kulkettamisen oikeudetta osalta ja hylkäsi teon vanhentuneena. Asia palautettiin käräjäoikeuteen uuden yhteisen rangaistuksen tuomitsemista varten (OKV/30/30/2009).

Korkein oikeus purki käräjäoikeuden tuomion vastaajalle syyksiluettun luvattoman käytön osalta ja hylkäsi luvattoman käytön vanhentuneena (OKV/60/30/2009). Katso myös sivu 131.

Korkein oikeus purki käräjäoikeuden tuomion vastaajalle syyksiluettun kulkuneuvon kulkettamisen oikeudetta osalta ja hylkäsi teon vanhentuneena. Asia palautettiin käräjäoikeuteen uuden yhteisen rangaistuksen tuomitsemista varten (OKV/18/30/2010).

Korkein oikeus purki käräjäoikeuden tuomion vastaajalle syyksiluettujen liikenneturvallisuuden vaarantamisen ja kulkuneuvon kulkettamisen oikeudetta osalta ja hylkäsi teot vanhentuneena. Asia palautettiin käräjäoikeuteen uuden rangaistuksen tuomitsemista varten (OKV/74/30/2010).

SYYTTÄJÄLAITOS

Syyttämättäjättämispäätöksen ohjeet asianosaisille

Apulaisoikeuskansleri oli tarkastusmatkansa yhteydessä havainnut, ettei syyttämättäjättämispäätöksen ohjeissa asianosaisille ollut niissä aikaisemmin ollutta mainintaa siitä, että ylempällä

syyttäjällä oli oikeus ottaa asia uudelleen ratkaistavaksi.

Mainitun ohjeen tarpeellisuudesta apulaisoikeuskansleri totesi seuraavan.

Yleisistä syyttäjistä annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosvastuun toteuttamisesta rikosasian käsitelyssä. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (ROL) 1 luvun 6 §:n mukaan virallisen syyttäjän on nostettava syyte, kun on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi. Jos syyttäjä katsoo, ettei rikoksesta ole näyttöä, ettei rikoksen tunnusmerkistö täytynyt tai että syyteoikeus on vanhentunut, hän voi jättää syytteen nostamatta (prosessuaalinen syyttämättäjättämispäätös). Vaikka syyttäjällä sinänsä olisikin velvollisuus ROL 1 luvun 6 §:n nojalla nostaa syyte, hän voi muun muassa ROL:n 1 luvun 7 ja 8 §:ssä mainituilla perusteilla jättää syytteen nostamatta (seuraamusluontoinen syyttämättäjättämispäätös).

Mikäli syyttäjä jättää syytteen nostamatta, voi asianomistaja itse nostaa syytteen (ROL 1:14 § 1). Lisäksi seuraamusluontoisten syyttämättäjättämispäätösten osalta syyttämättä jätetyllä on oikeus saada syyllisyyskysymys tuomioistuimen käsiteltäväksi (ROL 1:10 § 1).

Prosessuaalinen syyttämättäjättämispäätös lopettaa rikosasian käsittelyn syyttäjän osalta. Näin käy myös seuraamusluontoisen syyttämättäjättämispäätöksen kohdalla lukuun ottamatta syyllisyyskysymystä. Sen käsittelyn jatkuminen riippuu syyttämättä jätetyn tahdosta. Vaikka asianomistajalla onkin syyttämättäjättämispäätöksen jälkeen oikeus itse nostaa syyte, hänelle tällöin yksin jäävästä rikosasian ajamisvastuusta ja oikeudenkäyntikuluriskistä voi muodostua tosiasiallinen este tämän oikeuden käyttämiselle. Käytännössä rikosasian käsittely usein päättyykin sen jälkeen, kun syyttäjä on tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen.

Syyttämättäjättämispäätös on rikosvastuun toteutumista silmällä pitäen merkittävä ja kuten sanottu usein lopullinen päätös. Sen vuoksi erityisesti asianomistajan on tärkeää saada tietää siitä, miten hänen syyttämättäjättämispäätöksen tiedoksisaatuun tulee menetellä oikeuksiansa valvomiseksi; mitä vaihtoehtoja hänellä on oman syyteoikeutensa lisäksi käytettävissään. Tietoisuus muutoksenhakukeinoista ja -menettelystä on myös edellytyksenä perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatun muutoksenhakuoikeuden käyttämiselle. Syyttämättäjättämispäätös on varsinaisen muutoksenhakutien puuttuessa mahdollista saattaa kanteluteitse ylimmän syyttäjän tutkittavaksi. Kantelu on siten ainoa muutoksenhakukeino syyttämättäjättämispäätökseen. Näin ollen hyvään syyttäjätapaan voitiin katsoa kuuluvan, että syyttämättäjättämispäätöksen yhteydessä asianosaisille annetaan kirjallinen ohjeistus siitä, että syyttämättäjättämispäätöksestä on mahdollista kannella valtakunnansyyttäjälle, jolla on oikeus ottaa asia uuteen syyteharkintaan.

Apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi saatua näkemyksensä syyttämättäjättämispäätöksen ohjeistuksesta asianosaisille valtakunnansyyttäjän tietoon. Asia ei antanut aiheutta muihin toimenpiteisiin (OKV/18/50/2008).

Kihlakunnansyyttäjän toimivalta

Apulaisvaltakunnansyyttäjä oli antanut joulukuussa 2007 päätöksen, jossa viitattiin hänen lokakuussa 2007 tekemäänsä päätökseen ja asian siirtoon. Nämä tiedot olivat kuitenkin virheellisiä, koska viitattua lokakuussa tehdyksi mainittua päätöstä ja asian siirtoa ei ollut vielä joulukuussa tehty.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että joulukuussa 2007 annetussa päätöksessä mainitut virheelliset tiedot oli korjattu heti sen jälkeen kun ne oli havaittu. Asiassa ei ollut ilmennyt, että

nämä virheelliset tiedot olisivat aiheuttaneet kantelijalle oikeudenmenetyksiä. Kysymys ei ollut varsinaisesti apulaisvaltakunnansyyttäjän selvityksessään katsomasta teknisluonteisesta kirjoitusvirheestä, vaan asiavirheestä; päätöstä ei ollut annettu ollenkaan, eikä ilmoitettua siirtoa tehty. Mitään viitteitä siitä, että kantelijalle olisi tarkoituksellisesti annettu virheellinen päätös, ei ollut. Päätöksen virheellisyys oli nähtävästi johtunut siitä, että kantelun kohteena olevaa päätöstä tehtäessä ei ollut riittävällä huolellisuudella varmistauduttu siitä, että päätöksessä mainittu aikaisempi päätös on annettu ja siirto tehty.

Oikeuskansleri piti tältä osin riittävänä kiinnittää Valtakunnansyyttäjänviraston huomiota huolellisuuteen päätöstä kanteluun laadittaessa.

Kantelija oli tehnyt edellä mainittuun asiaan liittyen poliisille rikosilmoituksen tammikuussa 2008, jossa hän muun ohella katsoi apulaisvaltakunnansyyttäjän syyllistyneen rikokseen. Poliisi päätti helmikuussa 2008 olla aloittamatta asiassa esitutkintaa. Silloisen Helsingin kihlakunnan syyttäjänviraston johtavalle kihlakunnansyyttäjälle osoittamallaan kirjeellä kantelija pyysi tämän jälkeen syyttäjää harkitsemaan, olisiko poliisin aloitettava esitutkinta mainitussa asiassa. Kihlakunnansyyttäjä antoi huhtikuussa 2008 kantelijalle vastauksen, jossa muun ohella totesi, että kantelijan kirjoitus liitteineen ”ei anna allekirjoittaneelle aiheutta ryhtyä asiassa minkäänlaisiin toimenpiteisiin”. Kantelijan mukaan kihlakunnansyyttäjällä ei ollut toimivaltuuksia edellä esittämälleen, koska asianosaisena asiassa oli apulaisvaltakunnansyyttäjä.

Antamassaan selvityksessä kihlakunnansyyttäjä viittasi yleisistä syyttäjistä annetun lain 15 §:n 1 momenttiin ja myönsi toimineensa asiassa virheellisesti, kun hän ei ollut siirtänyt asiaa toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Helsingin syyttäjänviraston johtava kihlakunnansyyttäjä toi lausunnossaan esille, että kanteli-

ja oli asioinut niin syyttäjänviraston kuin muiden viranomaisten kanssa hyvin pitkään. Lausunnon mukaan lukuisat viranomaiset joutuivat teemmään jatkuvasti valtavasti töitä ilman, että kukaan osasi käsitellä asiakokonaisuutta. Kihlakunnansyyttäjä oli ollut yksi seuraava ja sitten edellinen virkamies. Toimivallan puute oli lausunnon mukaan ollut ilmeinen, mutta kihlakunnansyyttäjän tuottamus lievä ottaen huomioon asiakokonaisuuden.

Oikeuskansleri katsoi voivansa yhtyä johtavan kihlakunnansyyttäjän lausunnossa kihlakunnansyyttäjän menettelystä edellä mainituihin tavoin esitettyihin näkemyksiin ja kiinnitti kihlakunnansyyttäjän huomiota yleisistä syyttäjistä annetun lain 15 §:n 1 momentin toimivaltasäännökseen (OKV/520/1/2008).

Syyttämättäjäättämispäätöksen tiedoksianto

Syyttäjä oli tehnyt päätöksen syyttämättä jättämisestä ja antanut sen tiedoksi syyttämättä jätetyille, asianomistajalle ja poliisille, mutta ei tutkintapyyntöä tehneelle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kihlakunnansyyttäjän huomiota siihen, että syyttämättäjäättämispäätös tulee antaa tiedoksi myös tutkintapyyntöä tehneelle (OKV/589/1/2008).

Oikeuskanslerin päätös huume- poliisiasiassa

Oikeuskansleri antoi kesäkuussa 2010 päätöksensä poliisi- ja syyttäväviranomaisten menettelystä niin sanotussa huume-**poliisiasiassa**. Syyttäväviranomaisten menettelyn osalta kyse oli epäillyn poliisirikosasian esitutkinnasta ja siinä suoritteista toimenpiteistä.

Kantelijat arvostelivat asiassa lukuisia niin esitutkinnassa käytettyjä yleisiä menettelytapo-

ja kuin yksittäisiä, lähinnä tutkinnanjohtajana toimineen valtiosyyttäjän suorittamia tai suorittamatta jättämiä toimenpiteitä. Kantelijoiden mukaan esitutkinnassa oli rikoksista epäiltyjen oikeusturvaa vakavalla tavalla vaarantaen menettely sekä esitutkintaa ohjaavien yleisperiaatteiden että sitä nimenomaisesti koskevien säännösten ja määräysten vastaisesti.

Poliisimiehiä oli epäiltynä esitutkinnassa kaiken kaikkiaan toista kymmentä ja osa heistä oli varsin korkeissa virka-asemissa. Annetuissa selvitelyissä tuotiinkin useassa yhteydessä esille, että epäillyt olivat kokeneita poliisimiehiä, joten he olivat hyvin tietoisia oikeuksistaan esitutkinnassa. Tällaiselle seikalle voitiin oikeuskanslerin mukaan antaa tiettyä yleistä rajallista merkitystä, mutta selvää ennen muuta on, että epäillyn oikeuksien turvaamiseksi säädetyt säännökset ja määräykset koskevat kaikkia epäiltyjä riippumatta esimerkiksi heidän koulutuksestaan ja käytännön kokemuksestaan.

Oikeuskanslerin mukaan menettely esitutkinnassa oli joiltakin osin kritiikille altista ja moitittavaakin. Mitään erityisen vakavaa epäiltyjen oikeusturvaa vaarantavaa ei kuitenkaan ilmennyt. Monilta osin kyse oli siitä, ettei esitutkinnassa menetelty suoraan lainvastaisesti, mutta toisenlainen menettely olisi ollut oikeudellisesti perustellumpaa.

Päätöksessään oikeuskansleri saattoi tutkinnanjohtajana toimineen valtiosyyttäjän tietoon esittämänsä näkökohdat tutkintaryhmän kokoonpanosta, tutkinnanjohtajan käyttämiä ilmaisuja koskevat näkökohdat sekä näkökohdat, jotka koskivat lisätutkintapyyntöihin tehtyjen päätösten perusteluja. Oikeuskansleri muun ohella myös kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen valtiosyyttäjän huomiota esittämiinsä näkökohtiin, jotka koskivat todistajan kutsumista kuulusteluun. Erikseen oikeuskansleri saattoi tapahtuma-aikana Valtakunnansyyttäjänviraston

syyteasiainyksikön päällikkönä toimineen valtionsyyttäjän tietoon esittämänsä näkökohdat koskien varovaisuutta annettaessa yleistettäviä kriittisiä näkemyksiä konkreettisesti vireillä olevan esitutkinnan aikana.

Tarkemmista yksityiskohdista ja poliisiviranomaisten menettelystä samassa asiakokonaisuudessa, katso sivu 153.

Oikeuskanslerin 77-sivuinen päätös (anonymisoitu versio) on kokonaisuudessaan luetavissa oikeuskanslerinviraston internetsivuilla (OKV/186/1/2008 ym.).

Asiakirjapyynnön käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänviraston huomiota julkisuuslaissa säädettyihin velvollisuuksiin asiakirjapyyntöjen käsittelyssä (OKV/1030/1/2009). Ratkaisua on selostettu sivulla 148.

ULOSOTTO

Yhteisomistusesineen ulosmittauksesta ilmoittaminen muille yhteisomistajille

Ulosottokaaren 4 luvun 71 §:n 1 momentin mukaan velalliselle kuuluva osuus määräosin omistetusta kiinteistöstä tai irtaimesta omaisuudesta voidaan ulosmitata. Ulosmittauksesta tulee ilmoittaa muille yhteisomistajille. Kihlakunnanulosottomies ei ollut ilmoittanut kiinteistön yhteisomistajalle kiinteistön ulosmittauksesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle huomiota ulosottokaaren sääntelyyn yhteisomistuksesta ja siihen liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta (OKV/592/1/2008).

TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Viivytyksetön käsittely

Kantelijan tiedon korjaamista koskevan vaatimuksen käsittely tietosuojavaltuutetun toimistossa oli kestänyt lähes kolme ja puoli vuotta.

Selvityksessään tietosuojavaltuutetun toimisto esitti tietosuojavaltuutetun toimiston kannalta ymmärrettäviä syitä, muun muassa henkilöstöresursien riittämättömyys ja henkilöstön vaihtuminen, kantelijan asian käsittelyn viipymiselle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että asian käsittelyn ja ratkaisun viipymistä asianomaisen alan erityisviranomaisessa on kuitenkin arvioitava asiansa vireillepanneen asianomaisen aseman ja hänen oikeusturvansa toteutumisen kannalta. Kantelijan asian käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä eikä asiaa näin ollen ollut käsitelty perustuslain ja hallintolain säännösten edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä (OKV/327/1/2009).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Rovaniemen oikeusaputoimisto

Apulaisoikeuskansleri teki 15.2.2010 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Rovaniemen oikeusaputoimistoon. Käynnin aiheena oli holhoustoimi ja siihen liittyen edunvalvontapalveluiden järjestäminen oikeusaputoimiston alueella. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/26/51/2009).

Rovaniemen hallinto-oikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 16.2.2010 tarkastuskäynnin Rovaniemen hallinto-oikeuteen. Apu-

laisoikeuskanslerille esiteltiin hallinto-oikeutta, sen tehtäviä ja toimitiloja. Tilaisuudessa keskusteltiin muun muassa hallinto-oikeuden työtilanteesta, asiamääräistä, käsittelyajoista ja henkilökunnan jaksamisesta sekä niistä havainnoista, joita apulaisoikeuskansleri oli tehnyt hänelle etukäteen lähetetyistä hallinto-oikeuden päätöksistä. Keskusteluissa keskityttiin erityisesti niihin kokemuksiin ja näkemyksiin, joita hallinto-oikeuden henkilökunnalla oli lastensuojeluasioista sekä lastensuojelulain ja sen muutosten toivuudesta ja vaikutuksista.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/27/51/2009).

Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 25.5.2010 Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston. Tilaisuudessa keskusteltiin muun ohessa syyttäjänviraston työjärjestelyistä, toimintaympäristöstä, syyttämiskäytännön yhdenmukaisuudesta ja yhteistyöstä sidosryhmien kanssa. Etukäteen oli tilattu asiakirja-aineistoa ja tilastotietoja kaikilta syyttäjiltä.

Asiakirjoihin tutustuttaessa havaittiin eräs pitkään syyteharkinnassa ollut monihaarainen asia, jossa oli perusteita epäillä, että eräät osateot olivat vanhentuneet syyteharkinnan aikana. Apulaisoikeuskansleri päätti ottaa kihlakunnansyyttäjän menettelyn tutkittavaksi omana aloitteenaan (OKV/8/50/2010). Muihin toimenpiteisiin tarkastus ei antanut aihetta (OKV/8/51/2010).

Pohjanmaan syyttäjänvirasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 8.6.2010 Pohjanmaan syyttäjänviraston. Tilaisuudessa keskusteltiin muun ohella kielellisten oikeuksien toteutumisesta ja syyttäjänviraston työtilanteesta. Syyttäjänvirastosta etukäteen hankitun aineiston perusteella keskusteltiin lisäksi syyttämättäjä-

mispäätöksistä ja esitutkinnan rajoittamista koskevista päätöksistä ja niiden laatimisesta.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/4/51/2010).

Vaasan hovioikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 8.6.2010 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Vaasan hovioikeuteen. Apulaisoikeuskansleri perehtyi hovioikeuden toimintaan ja tilaisuudessa keskusteltiin muun ohella kielellisten oikeuksien toteutumisesta, matkakäräjien järjestämisestä ja hovioikeuden työtilanteesta.

Apulaisoikeuskansleri otti tarkastuskäynnillä ilmenneiden seikkojen perusteella omana aloitteenaan tutkittavaksi oikeuskanslerin virastossa erikseen käsiteltävän asian diaarinumerolla OKV/9/50/2010.

Tarkastuskäynti ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin (OKV/5/51/2010).

Korkein oikeus

Apulaisoikeuskansleri tutustui korkeimpaan oikeuteen 9.8.2010. Apulaisoikeuskanslerille esiteltiin korkeimman oikeuden toimintaa ja tilaisuudessa keskusteltiin ajankohtaisista aiheista, kuten oikeudenkäyntien käsittelyajoista, oikeuslaitoksen tietojärjestelmistä sekä käräjä- ja hovioikeusverkoston uudistamisesta (OKV/10/51/2010).

Kaakkois-Suomen syyttäjänvirasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 28.9.2010 Kaakkois-Suomen syyttäjänviraston. Tilaisuudessa keskusteltiin muun ohessa yhteistyöstä sidosryhmien kanssa, esitutkintaan osallistumisesta ja sen rajoittamisesta, syyttämiskäytännön yhdenmukaisuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/16/51/2010).

Kouvolan hovioikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 28.9.2010 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Kouvolan hovioikeuteen. Apulaisoikeuskanslerille esiteltiin hovioikeuden toiminta ja tilaisuudessa keskusteltiin muun ohella hovioikeusrakenteen mahdollisista muutoksista, hovioikeuden työtilanteesta ja määräaikojen noudattamisesta, rangaistuskäytännön yhtenäisyydestä, yhdenvertaisuussuunnittelusta, kielellisten oikeuksien toteutumisesta tuomioistuimissa ja hovioikeuden alioikeuksiin kohdistamasta valvonnasta.

Tarkastuskäynti ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/15/51/2010).

Itä-Suomen hovioikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 2.11.2010 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Itä-Suomen hovioikeuteen. Apulaisoikeuskanslerille esiteltiin hovioikeuden tiloja ja toimintaa. Tilaisuudessa keskusteltiin muun ohella hovioikeuden työtilanteesta, hovi-

oikeusrakenteen mahdollisista muutoksista, rangaistuskäytännön yhtenäisyydestä, julkisuuslain soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä, hovioikeuden tiedotustoiminnasta, määräaikojen noudattamisesta sekä hovioikeuden alioikeuksiin kohdistamasta valvonnasta.

Tarkastuskäynti ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/11/51/2010).

Kuopion hallinto-oikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 3.11.2010 tarkastuskäynnin Kuopion hallinto-oikeuteen. Apulaisoikeuskanslerille esiteltiin hallinto-oikeutta ja sen tehtäviä erityisesti keskittyen hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnassa tapahtuneeseen kehitykseen. Esille nousivat myös hallinto-oikeuden kokemat toimitilaongelmat sekä ongelmat sähköisen asianhallintajärjestelmän käytettävyydessä.

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan diaarinumerolla OKV/18/50/2010 tutkittavakseen tietoonsa saatetut toimitilojen ja asianhallintajärjestelmän ongelmat (OKV/13/51/2010).

SISÄASIAINMINISTERIÖN TOIMIALA

Lausunnot ja esitykset

Ulkomaalaislain muuttaminen

Sisäasiainministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain, ulkomaalaisrekisterilain ja löytötavaralain muuttamisesta siten, että voidaan ottaa käyttöön erillinen oleskelulupakortti, joka sisältää biometrisinä tunnistena kasvokuvan ja kaksi sormenjälkeä. Esitys sisälsi myös säännökset sormenjälkien tallettamisesta kansalliseen rekisteriin.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että koska hallituksen esitys eduskunnalle on eduskunnassa valmistelun ja päätöksenteon perustana, se on laadittava siten, että se tukee päätöksentekoa eduskunnassa. Asiasta käytävää yhteiskunnallista keskustelua varten on perusteltua, että esitys sisältää riittävän kattavan vertailun valitun sääntelyvaihtoehdon ja muiden vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista.

EU:n oleskelulupa-asetus tai muutosasetus ei edellytä sormenjälkien tallettamista tietokantaan. Esitysluonnoksen mukaan tallettamisen hyötyjä ja mahdollisia haittoja on pyritty selvittämään ja perustelemaan niin tarpeellisuus- kuin suhteellisuusnäkökulmasta. Luonnoksen mukaan pohdittiin myös sellaista vaihtoehtoa, ettei sormenjälkiä talletettaisi kansalliseen tietokantaan. Lopullinen päätös tallettamisen esittämisestä tehtiin passien, muukalaispassien ja pakolaisen matkustusasiakirjan

vastaavan lakimuutoksen hyväksymisen jälkeen kesäkuussa 2009. Nyt puheena olevassa luonnoksessa korostuivat perustelut, jotka puoltavat sormenjälkien tallettamista. Esityksestä kuitenkin ilmeni, että Saksalla ja Italialla ei ole tarkoituksenaan tallettaa sormenjälkiä tietokantaan ja Ruotsi on jo päättänyt, ettei sormenjälkiä talletteta tietokantaan. Se, mitkä syyt ovat johtaneet tähän ratkaisuun, ei käynyt esityksestä ilmi (OKV/11/20/2010).

Oleskeluluvan myöntäminen inkerinsuomalaisille paluumuuttajille

Sisäasiainministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa hallituksen esityksen muotoon laaditusta ehdotuksesta laiksi ulkomaalaislain 48 §:n muuttamisesta. Ehdotuksessa oli esitetty muutettavaksi ulkomaalaislain säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin oleville henkilöille (ns. inkerinsuomalaiset paluumuuttajat). Ehdotuksessa esitettiin erillisen inkerinsuomalaisille suunnatun paluumuuttojärjestelmän lakkauttamista vaiheittain. Ehdotuksen mukaan viisi vuotta kestävä siirtymäkauden aikana olisi käytössä osittain uudistettu paluumuuttojärjestelmä. Siirtymäkauden päätyttyä inkerinsuomalaiset voisivat hakeutua Suomeen yleisen oleskelulupajärjestelmän mukaisesti. Jatkossa ulkomaalaislain 48 §:ssä säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisestä yksinomaan Inkerin siirtoväkeen kuuluneille sekä Suomen armeijassa vuosien 1939–1945 välisenä aikana palvelleille henkilöil-

le. Ehdotuksen mukaan siirtymäsäännöksessä säädettäisiin muiden inkerinsuomalaisten oikeusasemasta. Siirtymäsäännöksen mukaan heidän tulisi ilmoittautua paluumuuttajiksi Suomen edustustolle viimeistään 1.7.2011 ja jättää oleskelulupahakemus viimeistään 1.7.2016, jotta oleskelulupa suomalaisen syntyperän perusteella voitaisiin myöntää.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kyseinen perustuslain säännös on merkittävä myös säädösehdoituksen osalta, etenkin kun otetaan huomioon ehdotuksessa useissa kohdin esille tuotu oleskeluluvan käsittelyajan pituus nykyisessä järjestelmässä. Ehdotuksen mukaan tällä hetkellä useista tekijöistä johtuen paluumuuttoprosessi saattaa kestää jopa 10–15 vuotta. Ehdotuksen mukaan siinä tapauksessa, ettei ilmoittautuminen ns. paluumuuttojonoon olisi enää mahdollista, mutta pidettäessä paluumuuttojärjestelmä muutoin ennallaan, kestäisi tällä hetkellä jonossa olevien noin 10 000 henkilön asioiden käsittely jopa noin 12–15 vuotta. Ehdotuksen mukaan menettelyä oli tarkoitus tietyiltä osin yksinkertaistaa käsittelyn nopeuttamiseksi. Oikeuskansleri piti ehdotuksen tavoitteena olevaa paluumuuttojonon purkamista siirtymäkauden aikana erittäin tärkeänä jo perustuslain 21 §:n 1 momentin näkökulmasta.

Käsillä olevassa ehdotuksessa todettiin (1.2 Nykytilan arviointi, s. 8–10), että vuosien mittaan edellytyksiä paluumuutolle on lisätty ja niistä on säädetty myös lain tasolla. Ehdotuksessa viitattiin edelleen siihen, että muutamia vuosia sitten nähtiin paluumuuttojärjestelmän

tulleen tiensä päähän, eikä sen ylläpitämistä nykyisessä muodossaan pidetty tarpeellisenä. Ehdotuksessa viitattiin nykyisen paluumuuttomenettelyn raskauteen ja joustamattomuuteen. Ehdotuksen mukaan suomalaisen syntyperän todentaminen on viime vuosina merkittävästi vaikeutunut aiempaan verrattuna. Lisäksi paluumuuttajien sukupolvi on osittain vaihtunut vuosien saatossa, minkä johdosta ehdotuksessa on arveltu, ettei osa paluumuuttojärjestelmän kautta Suomeen pyrkivistä henkilöistä välttämättä tunne itseään suomalaisiksi samalla tavoin kuin vanhempi sukupolvi. Ehdotuksen mukaan Inkerin siirtoväen ja sotaveteraanien mahdollisuuksia muuttaa Suomeen paluumuuttajina ei ole kuitenkaan nähty tarpeelliseksi rajoittaa.

Tältä osin voitiin viitata perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (mm. PeVL 52/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei ulkomaalaisilla ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Perustuslakivaliokunnan mukaan lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan käsillä olevan ehdotuksen osalta nousevat samalla tavoin esille toisaalta valtion valta päättää maahantulijoista ja toisaalta syrjinnän ja mielivallan kielto – erityisesti sen vuoksi, että ehdotuksen tarkoituksena oli muuttaa pitkään vallinnutta järjestelmää. Tätä taustaa vasten ehdotuksessa esitettyjä perusteluja siitä, miksi paluumuuttoa on tarpeen juuri ehdotuksessa esitetyn henkilörajauksin merkittävällä tavalla rajoittaa, olisi paikallaan syventää.

Ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja sen säätämisyjärjestystä käsittelevässä jaksossa todettiin perusoikeuksien kannalta olennaisia

säännöksiä ehdotusta tarkasteltaessa olevan ainakin perustuslain 9, 18 ja 21 §. Jaksossa viitattiin perustuslakivaliokunnan käytäntöön (PeVL 23/1998 vp) ja tarkasteltiin, millä perusteilla ehdotetun sääntelyn katsottiin olevan yhdenmukainen perustuslain 9 §:n kanssa. Perustuslain 18 ja 21 §:n osalta on tyydytty viittaamaan kyseisten pykälien sisältöön, mutta ei ole esitelty sitä, miltä osin ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain sanottujen säännösten kannalta eikä arvioitu, millä perusteilla niiden katsotaan olevan perustuslain kanssa sopusoinnussa. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ehdotuksen täydentäminen tältä osin olisi aiheellista.

Ehdotuksen mukaan laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.7.2011. Ehdotuksessa on todettu, että voimassa olevan ulkomaalaislain 48 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden osalta voidaan ehdotetun muutoksen voimaantulon jälkeen soveltaa nyt voimassa olevia säännöksiä, jos henkilö on ilmoittautunut paluumuuttajaksi viimeistään 1.7.2011. Ehdotuksessa on todettu (3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan, s. 19), että erillinen paluumuuttajajärjestelmä lakkautetaan asteittain erilaisine määräaikoineen, ja tämän vuoksi keskeisten viranomaisten tulisi huolehtia riittävän tehokkaasta tiedottamisesta ja neuvonnasta ennen lain voimaantuloa ja siirtymäkauden aikana. Ehdotuksen mukaan paluumuuttajajärjestelmän lakkauttaminen ei ole enää mahdollista lain voimaantulopäivän jälkeen. Ehdotuksessa on todettu, että suurin osa halukkaista on jo ilmoittautunut jo ennen vuosien varrella.

Paluumuuttajajärjestelmän lakkauttamista on pidettävä merkittävänä Suomeen hakeutumisesta suunnittelevien inkerinsuomalaisten kannalta, ilmoittautuuhun ehdotuksen mukaan paluumuuttajajärjestelmään yhä noin 20–30 henkilöä kuukaudessa. Viranomaisilla on velvollisuus tiedottaa toiminnastaan sekä yksilöiden oikeuk-

sista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvisä asioissa. Kun tarkoituksena on merkittävällä tavalla muuttaa pitkään voimassa ollutta järjestelmää, on erityisen tärkeää, että muutoksista tiedotetaan asianmukaisesti. Viranomaisten velvollisuutta tiedottaa huolellisesti valmisteilla olevasta lainsäädännöstä ja valmistelun aikataulusta korostaa se, että mahdollisuus ilmoittautua paluumuuttajajärjestelmään ehdotetaan päättyväksi lain voimaantulopäivää seuraavana päivänä (OKV/24/20/2010).

Ratkaisuja

POLIISI

Etsintä henkilön kiinniottamiseksi

Poliisi oli etsinyt huostaanotettua lasta asunnosta. Etsinnästä oli päättänyt sen suorittaneen poliisipartion johtajana toiminut ylikonstaapeli. Ylikonstaapelin esimiehenä toimineen komisarion mukaan etsintä oli tehty pakkokeinolain nojalla. Hän totesi ylikonstaapelin olleen pakkokeinolain mukaan toimivaltainen päättämään etsinnästä, koska asia ei sietänyt viivytystä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että poliisin käsitös toimenpiteen oikeudellisesta perusteesta oli virheellinen. Pakkokeinolaki ei soveltunut tapaukseen, koska kysymys ei ollut rikosepäilyn selvittämisestä. Kyse oli poliisilaissa tarkoitettua henkilön etsinnästä, josta lain mukaan saa päättää ainoastaan päällystöön kuuluva poliisimies. Etsinnästä päättänyt ylikonstaapeli oli näin ollen ylittänyt toimivaltansa. Lisäksi etsintätoimenpiteiden kirjaaminen oli asiassa laiminlyöty.

Apulaisoikeuskansleri antoi ylikonstaapelille huomautuksen. Hän kiinnitti lisäksi komisarion

huomiota pakkokeinolain ja poliisilain henkilön etsintää koskevien säännösten soveltamisedellytyksiin ja poliisilaitoksen huomiota poliisilaissa säädettyyn etsintää koskevaan kirjaamisvelvollisuuteen (OKV/1268/1/2008).

Kotietsintä

Kantelijoiden omistamalla kiinteistöllä oli suoritettu kotietsintä. Kotietsinnästä päätti sen toimittanut ylikonstaapeli ilman pidättämiseen oikeutetun virkamiehen määräystä. Kotietsinnän kohteena olleen kiinteistön omistajille ei annettu tilaisuutta olla etsinnässä saapuvilla. Kotietsinnästä ei myöskään ilmoitettu omistajille jälkikäteen.

Pidättämiseen oikeutetun virkamiehen määräys kotietsinnälle olisi voitu hankkia myös muulta pidättämiseen oikeutetulta virkamieheltä kuin kyseisen asian tutkinnanjohtajalta, joka ei ollut töissä viikonloppuna. Lääninhallituksen poliisiosaston asiassa antaman lausunnon perusteella päällystön johtovalmiusjärjestelmän myötä tällainen määräys on aina mahdollista saada puhelimitse.

Käytössä olleesta selvityksestä ei ilmennyt seikkoja, jotka olisivat osoittaneet kotietsinnän kiireellisyyden ja/tai olisivat estäneet määräyksen hankkimisen esimerkiksi puhelimitse. Epäilyn rikoksen tapahtuma-ajasta oli kulunut noin kuukausi ennen kotietsinnän toimittamista. Kotietsintä suoritettiin paikassa, joka ei ollut sen hallinnassa, jota oli syytä epäillä rikoksesta. Tilanteen arviointi kokonaisuudessaan edellytti siten tarkkaa kotietsinnän edellytysten punnintaa. Ylikonstaapelin olisi ollut kyseisessä tapauksessa perusteltua keskustella kotietsinnän edellytyksistä pidättämiseen oikeutetun virkamiehen kanssa ja hankkia tältä määräys kotietsinnälle. Näin menetellessään ylikonstaapeli olisi pitäisi noudattanut lain muotomääräyksiä myös saanut toimelleen

ulkopuolisen, poliisipäällystöön kuuluvan poliisimiehen oikeudellisen arvion.

Pakkokeinolain mukaan sille, jonka luona kotietsintä pidetään, tai hänen poissa ollessaan jollekin hänen talonväkeensä kuuluvalla paikalla olevalle on annettava tilaisuus olla etsinnässä saapuvilla ja kutsua siihen todistaja, jollei se viivytä toimitusta. Jollei kukaan mainituista eikä heidän kutsumansa todistaja ole ollut toimituksessa läsnä, on etsinnästä viipymättä ilmoitettava sille, jonka luona se on toimitettu. Lain sanamuodosta ja lain esitöissä esitettyjen kannanottojen perusteella voidaan päätellä laissa tarkoitetuksi pääsäännöksi, että kotietsinnässä olisi paikalla joku mainittu henkilö.

Kotietsinnän kohteen haltijan läsnäolo kotietsinnässä on omiaan lisäämään läpinäkyvyyttä ja siten luottamusta poliisin toiminnan asianmukaisuuteen ja ehkäisemään väitteitä etsintään liittyvistä väärinkäytöksistä. Koska kysymys on viime kädessä perusoikeutena turvatusta yksityiselämän ja kotirauhan suojasta, oikeus läsnäoloon on mahdollista evätä vain silloin kun se konkreettisesti viivyttäisi toimitusta ja vaarantaisi sen tarkoituksen toteutumisen. Pelkkä mahdollisuus siihen, että toimitus saattaa viivästyä, ei kuitenkaan vielä oikeuta poikkeamaan pääsäännöstä, jonka mukaan paikan haltijalle on varattava mahdollisuus olla etsinnässä läsnä.

Kun ylikonstaapeli ei ollut edes yrittänyt tavoittaa kantelijoita, ei hänellä voinut olla tietoa siitä, olisiko läsnäolo-oikeuden varaaminen merkityksellisellä tavalla viivyttänyt etsinnän suorittamista. Keskeistä on, että kantelijoille olisi kiinteistön omistajina lain mukaan tullut tarjota tätä mahdollisuutta.

Poliisin toiminnan moitittavuutta arvioidessaan apulaisoikeuskansleri otti huomioon muun ohella sen, että kyseessä olleen kaltaisessa kesäasunnon lukitsemattomassa, suojapeitteen rajaa massassa autokatoksessa tehty kotietsintä puuttuu

yksilön oikeusturvaan vähäisemmin kuin esimerkiksi yksityisasunnossa suoritettu kotietsintä.

Ylikonstaapelin menettelyä ei myöskään voida pitää asianmukaisena hänen jätettyä ilmoittamatta kotietsinnästä kiinteistön omistajille jälkikäteen. Pakkokeinolaissa ei ole tarkemmin säännelty ilmoittamistapaa eikä ilmoituksen sisältöä. Asianosaisen riittävän tiedonsaannin kannalta ilmoitus olisi selvintä laatia välittömästi kotietsinnän jälkeen lomakkeelle, josta käy ilmi toimenpiteen suorittanut tai siitä päättänyt virkamies yhteystietoineen. Ilmoitus on viipymättä toimitettava sille, jonka luona kotietsintä on toimitettu.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ylikonstaapelin huomiota ratkaisussaan lausumaansa käsitykseen (OKV/120/1/2009).

Etsinnän kirjaaminen

Asiassa arvosteltiin poliisin menettelyä asuntoon kohdistuneessa etsinnässä, jota pidettiin perusteettomana. Poliisi oli sosiaalityöntekijän virka-apupyynnön johdosta etsinyt asunnosta erästä huostaanotettua alaikäistä lasta tämän palauttamiseksi lastenkotiin.

Apulaisoikeuskansleri arvioi, ettei ollut aiheetta epäillä poliisin ylittäneen harkintavaltaansa tai menetelleen muutoin lainvastaisesti tai virheellisesti harkitessaan, että poliisilain 13 §:ssä tarkoitetut edellytykset kyseisessä asunnossa toimitetulle etsinnälle täyttyivät. Poliisin menettelyä voitiin kuitenkin arvostella siitä, ettei asiassa ollut tehty poliisilain 17 §:n 3 momentin edellyttämää pöytäkirjaa tai muuta merkintää toimitetusta etsinnästä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle poliisilaitoksen huomiota poliisilain 17 §:n 3 momentin mukaiseen kirjaamisvelvollisuuteen (OKV/821/1/2008).

Rikosilmoituksen kirjaaminen

Kantelijan kertoman mukaan rikosylikonstaapeli oli kieltäytynyt kirjaamasta tutkintailmoitusta omaisuusrikosasiassa ja ajanut hänet ulos poliisilaitokselta.

Esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n mukaan kun asianomistaja tai joku muu ilmoittaa poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle rikoksesta tai tapahtumasta, jota hän pitää rikoksena, ilmoitus on viipymättä kirjattava.

Kanteluun antamassaan selvityksessä rikosylikonstaapeli oli kertomansa mukaan ymmärtänyt kantelijan yrittävän selittää, että hänen pankkitilitään häviää rahaa, vaikka kortin salainen tunnusluku oli vain hänen itsensä tiedossa. Rikosylikonstaapelin mukaan kantelijan kertomus puuroutui sekavaksi hänen vaihdellessa välillä puheenaihetta, ryhtyen puhumaan vuosikymmenten takaisista asioista. Rikosylikonstaapeli myönsi ymmärtäneensä kantelijan puheesta ainakin sen, että hän katsoi joutuneensa jonkinlaisen oikeudettoman omaisuudenmenetyksen kohteeksi, mutta jättäneensä kirjaamatta rikosilmoitusta. Hän kertoi kehottaneensa kantelijaa toimittamaan tiliotteen, josta tilitapahtumat ilmenisivät. Rikosylikonstaapeli kiisti ajaneensa kantelijan ulos, mutta kertoi kehottaneensa häntä menemään kotiin.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan kantelija oli kertoessaan, että hänen pankkitilitään häviää rahaa selittämättömällä tavalla yksilöinyt rikoksena pitämänsä tapahtuman sillä tavalla, että sen perusteella olisi ollut mahdollista ja perusteltua kirjata tutkintailmoitus. Apulaisoikeuskansleri piti myös hyvänä poliisin lääninjohdon suosittellemaa toimintamallia, jonka mukaan ilmoituksen kirjaamisen jälkeen ilmoittajaa olisi voitu vielä tarvittaessa kehottaa täydentämään ilmoitustaan.

Apulaisoikeuskansleri saattoi ilmoituksen kirjaamisesta esittämänsä näkemyksen poliisiviranomaisten tietoon (OKV/33/1/2009).

Poliisin kenttäpartio oli turvannut ulkona tavatun päihtyneen ja vammoja saaneen aggressiivisesti käyttäytyneen henkilön saattamisen ambulanssilla sairaalahoitoon. Vajaan kolmen viikon kuluttua mainittu henkilö oli soittanut poliisilaitokselle tiedustellakseen, miten hänen pahoinpitelyasiansa tutkinta edistyi. Tällöin ilmeni, ettei mitään pahoinpitelyilmoitusta ollut rekisteröity. Poliisipartion mukaan rikosilmoitusta ei ollut kirjattu, koska henkilö oli voimakkaasti päihtynyt. Häneltä ei ollut saanut selkeitä vastauksia tapahtumien kulkuun eikä hän ollut tuolloin halukas selvittämään tapahtumia poliisin kanssa.

Apulaisoikeuskansleri totesi kannanotossaan, että poliisin tulisi tilanteissa, joissa se on hälytetty paikalle sen johdosta, että henkilö on päihtymyksen, sairauden tai muun vastaavan syyn takia kykenemätön huolehtimaan itsestään, aina ottaa huomioon se mahdollisuus, että päihtyneenä tai sairaana oleva henkilö on saattanut joutua rikoksen uhriksi. Poliisin tulisi sopivalla tavalla huolehtia siitä, että henkilöltä, niin pian kuin se hänen tilansa huomioon ottaen on mahdollista, pyritään saamaan tieto siitä, katsooko hän joutuneensa rikoksen kohteeksi ja siinä tapauksessa tarjotaan hänelle mahdollisuus tehdä rikoksesta ilmoitus (OKV/200/1/2009).

Kantelijan kertoman mukaan tutkintapyyntö oli lähetetty poliisilaitokselle 8.5.2008 ja se oli kirjattu 14.5.2008.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan oli perusteltua katsoa, että rikosilmoituksen tai tutkintapyyntöön kirjaaminen olisi tehtävä, mikäli mahdollista, jo samana päivänä tutkintapyyntöön tai rikosilmoituksen saavuttua.

Asiassa esitetyn selvityksen mukaan 5.5.2008 päivätty tutkintapyyntö oli saapunut postitse poliisille perjantaina 9.5.2008. Komisario oli kirjannut tutkintapyyntöön poliisin tietojärjestelmään niin sanottuna sekalaisilmoituksena keskiviikkona 14.5.2008. Viive kirjaamisessa oli johtunut siitä, että komisario oli keväällä 2008 osallistunut noin kaksi kertaa viikossa poliisin hallintorakenteen uudistamista koskeviin työryhmäkokouksiin. Komisarion selvityksestä ilmeni, että hän oli ennen tutkintapyyntöön kirjaamista tehnyt asiassa taustaselvityksiä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että tutkintapyyntöön kirjaaminen oli viivästynyt muutaman päivän. Viivästymiselle oli komisarion selvityksestä ilmenevä sinänsä hyväksyttävä syy. Toisaalta komisario olisi voinut antaa kirjaamisen toisen henkilön tehtäväksi.

Alustava selvitystyö oli aloitettu jo ennen tutkintapyyntöön kirjaamista. Esitutinnan päätös oli tehty 13.6.2008. Tutkintapyyntöön kirjaamisen viivästyminen ei siten ollut viivästyttänyt tutkintapyyntöön käsittelyä eikä siitä ollut ilmennyt aiheutuneen muutoinkaan haittaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti tässä tapauksessa riittävänä kiinnittää komisarion huomiota tutkintapyyntöön viivytyksettömään kirjaamiseen (OKV/686/1/2008).

Henkilötietojen kirjaaminen

Poliisilaitoksen määräaikainen vartija oli kiinnitetun henkilön säilöönoton kirjaamisen yhteydessä merkinnyt poliisiasian tietojärjestelmään väärin henkilön tiedot. Väärät henkilötiedot olivat tulostuneet kiinniottolomakkeelle ja varsinaiselle tutkintailmoituslomakkeelle.

Esitetyn selvityksen perusteella poliisilaitoksen määräaikaisen vartijan tekemä virheellinen kirjaus

oli ilmeisesti johtunut inhimillisestä erehdyksestä. Virhe oli sen havaitsemisen jälkeen korjattu.

Apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi kiinnittää poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen henkilötietojen kirjaamisessa poliisiasiain tietojärjestelmään (OKV/1092/1/2008).

Tutkintailmoituksen kirjaaminen ja kirjallinen esitutkintapäätös

Kantelija oli tehnyt poliisille kirjallisen tutkintailmoituksen, joka poliisin arvion mukaan liittyi eräaseen hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Tutkintailmoitusta ei ollut kirjattu poliisiasiain tietojärjestelmään. Asiassa ei myöskään ollut tehty kirjallista esitutkinnan päätöstä. Esitutkinnan aloittamisen edellytysten harkinta oli lisäksi kestänyt liian pitkään.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kirjaamisvelvollisuuden ehdottomuus ilmenee esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin sanamuodosta, eikä esimerkiksi samaan asiakokonaisuuteen liittyvän hallintoprosessin vireilläolo ole oikeudellisesti hyväksyttävä syy ilmoituksen kirjaamatta jättämiselle. Ilmoituksen kirjaaminen ja esitutkinnan aloittamisen edellytysten arviointi ovat kaksi toisistaan erillistä toimenpidettä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota vastaisen varalle tutkintailmoitusten kirjaamisvelvollisuuteen, esitutkinnan edellytysten joutuisaan selvittämiseen sekä kirjallisten tutkinnan päätösten tekemiseen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisipäällikön huomiota vastaisen varalle tutkintailmoitusten kirjaamisvelvollisuuden noudattamisen valvontaan (OKV/507/1/2008).

Esitutkintapäätöksen perustelu

Poliisitutkinnanjohtaja ei ollut ilmoittanut esitutkintapäätöksen oikeudellista perustetta. Lisäksi

tutkinnanjohtaja viittasi ratkaisussaan syyttäjän kanssa käymiinsä keskusteluihin.

Esitutkinnan päätöksestä tulee ilmetä muun ohella sen oikeudellinen peruste. Poliisin suoritettaessa alustavia tutkimuksia ennen varsinaisen esitutkintapäätöksen laatimista voi olla taroituksenmukaista, että asiasta keskustellaan myös syyttäjän kanssa. Esitutkintapäätöksen perustelut tulee kuitenkin laatia siten, että asianosaisille ei jää epäselvyyttä siitä kenen ratkaisusta on kyse.

Asiaa arvioidessaan apulaisoikeuskansleri otti muun ohella huomioon tutkinnanjohtajan tehtävät ja kokemuksen päivittäisrikostutkinnassa, pyrkimyksen selvittää asiaa sekä sen, että esitutkintapäätöksestä ilmeni yksiselitteisesti, että kyse ei ole ollut rikosasiasta, vaikka kyseistä lainkohtaa ei päätökseen ollut merkitty.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle poliisimiehen huomiota päätösten huolelliseen perustelemiseen (OKV/1359/1/2008).

Esitutkinnan viipyminen

Poliisille oli 21.4.2006 tehty tutkintailmoitus 20.–21.4.2006 tehdystä ympäristön turmelemisesta. Asian tutkija oli aloittanut varsinaiset esitutkintatoimenpiteet epäillyn kuulustelulla 7.12.2007. Hän oli toimittanut esitutkintapöytäkirjan asiassa tutkinnanjohtajalle 11.4.2008. Esitutkintapöytäkirja oli lähetetty syyttäjälle 29.4.2008. Käräjäoikeus oli lainvoimaisella tuomiollaan hylännyt syytteen ympäristön turmelemisesta ja todennut ympäristörikkomuksen osalta syyteoikeuden vanhentuneen.

Esitutkinnan kestoon oli vaikuttanut tutkijan pitkäaikainen sairausloma, jonka ajaksi asian tutkinta oli siirretty muille tutkijoille. Tutkijoita ei ollut ollut riittävästi ja asioita oli jouduttu asettamaan tärkeysjärjestykseen niiden kiireellisyyden perusteella. Koska kysymyksessä olevassa asiassa

tutkittavana rikoksena oli ympäristön turmeleminen, joka vanheni viidessä vuodessa, sitä ei ollut katsottu kiireelliseksi. Lisäksi samassa yhteydessä tutkittiin samaa epäiltyä koskevaa toista vastaavanlaista ympäristörikosta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkinta ja etenkin varsinaisten esitutkintatoimenpiteiden aloittaminen oli kestänyt liian kauan. Keston selittivät osittain edellä mainitut seikat. Näiden seikkojen merkitystä arvioidessaan apulaisoikeuskansleri otti huomioon, että tutkijan sairauslomasta ja tutkijoiden vaihtumisesta huolimatta tutkinnanjohtajalla oli ollut mahdollisuus ja velvollisuus huolehtia siitä, että esitutkinta toimitetaan ilman aiheetonta viivytystä. Asioiden ja työmäärän paljouden vuoksi oli sinänsä hyväksyttävää asettaa asiat niiden tutkimisen kiireellisyyden perusteella tärkeysjärjestykseen. Tässä kiireellisyyсарviointissa tuli kuitenkin erityisesti ottaa huomioon rikoksen vanhentumisvaara. Varsinkin tulkinnanvaraisissa tapauksissa oli aiheellista huomioida tutkittavana olevan rikoksen lievimmän tekemuodon syyteoikeuden vanhentumisaika.

Selvityksen mukaan poliisilaitoksen koulutuksessa ja sisäisessä tarkastuksessa oli kysymyksessä olevan tapauksen jälkeen kiinnitetty huomiota tutkinta-aikoihin sekä tutkinnan aloittamiseen ja loppuun saattamiseen esitutkintalain mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Poliisilaitos oli siten jo omalta osaltaan ryhtynyt asianmukaisesti toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi saatua tutkijan ja tutkinnanjohtajan tietoon näkemysensä esitutkinnan viivytyksettömästä toimitamisesta (OKV/1730/1/2008).

Poliisi oli viivytellyt lievää pahoinpitelyä koskevan esitutkinnan toimittamisessa seurauksin, että syyteoikeus ehti vanhentua. Asiassa tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario teki esitutkinnan

päätöksen, jonka perustelujen mukaan rikoksen vanhentuminen esitutkinnassa johtui asianosaisten vaikeasta tavoitettavuudesta.

Rikosilmoituksen tekoaikana oli tutkinta-aikaa rikoksen vanhentumiseen jäljellä noin yksi vuosi. Tämä aika olisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan, huomioon ottaen epäillyn rikoksen luonne, pitänyt riittää tutkinnan loppuunsaattamiseen hyvissä ajoin ennen rikoksen vanhentumista. Poliisihallitus oli antamassaan lausunnossa katsonut, että esitutkinnan viipymiseen ei ollut ymmärrettäviä syitä, vaikkakaan esitutkintaa ei ollut viivytelty asiakirjoista saatavan tiedon mukaan tahallisesti. Poliisihallituksen mukaan esitutkinta tulee järjestää siten, ettei tutkittavana olevan teon syyteoikeus pääse vanhentumaan poliisista riippuvasta syystä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi Poliisihallituksen käsitykseen.

Arvioituaan asiaa kokonaisuutena apulaisoikeuskanslerin sijainen harkitsi riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarian huomiota edellä mainittuun kannanottoonsa sekä erityisesti esitutkinnan joutuisan suorittamisen merkitykseen vanhentumisuhan alla olevan rikoksen asianosaisten oikeusturvan kannalta (OKV/1581/1/2009).

Poliisille oli tehty kaksi tutkintapyyntöä, joiden mukaan erään kirjanpitäjän epäiltiin todistajana syyllistyneen perättömään lausumaan tuomioistuimessa 2.5.2002 (ilmoitus kirjattu 14.11.2005) ja esitutkinnassa vuosien 2002–2004 aikana (ilmoitus kirjattu 26.1.2006). Asiaan liittyvä esitutkintamateriaali oli ollut yhteensä noin 5000 sivua. Tutkintapyyntöjen käsittely oli 24.1.2007 siirretty toiselle poliisilaitokselle. Tuon poliisilaitoksen tutkinnanjohtaja oli tehnyt esitutkintapäätökset 10.3.2008. Esitutkintapäätöksiin mukaan kirjanpitäjää ei ollut syytä epäillä rikoksesta perättömien lausumien osalta.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että esitutkintalain 6 §:n mukainen velvollisuus toimittaa esitutkinta ilman aiheutonta viivytystä ei koskenut ainoastaan esitutkinnan mahdollisen aloittamispäätöksen jälkeisiä toimia (esitutkinta suppeassa merkityksessä), vaan myös esitutkinnan mahdollista aloittamista koskevan päätöksen tekemistä ja sitä edeltäviä toimenpiteitä (esitutkinta laajassa merkityksessä). Viime kädessä perustuslain 21 §:n asianmukaisen hallinnon ja valtion virkamieslain 14 §:n viivytyksettömyyden periaatteet edellyttivät, ettei esitutkinnan aloittamatta jättämistä koskevan päätöksen tekemistä viivytetä aiheettomasti.

Tutkinnanjohtaja oli tehnyt esitutkintapäätökset yli kahden vuoden kuluttua tutkintapyyntöjen kirjaamisesta. Tätä aikaa oli sellaisenaan pidettävä liian pitkänä. Toisaalta tutkintapyyntöihin liittyvä asiakirjamateriaali oli ollut laaja ja tutkintapyyntöt olivat niiden siirron jälkeen olleet tutkinnanjohtajan käsiteltävissä hieman yli vuoden. Tutkinnanjohtajan olisi kuitenkin asian kiireellisyyttä harkitessaan tullut ottaa huomioon tutkinnan kokonaisaika ja rikosten vanhentumisvaara. Syyteoikeus olikin yhden tutkintapyyntöjen kohteena olleen rikoksen osalta ehtinyt osittain vanhenemaan ennen esitutkintapäätösten tekemistä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei esitutkintapäätöksiä ollut tehty laissa edellytetyllä tavalla viivytyksettä. Ottaen huomioon, ettei esitutkintapäätösten tekemisen viipymistä voitu lukea koko ajalta tutkinnanjohtajan syyksi ja tutkittavana olleen asiakirjamateriaalin laajuus, apulaisoikeuskansleri piti riittävänä kiinnittää tutkinnanjohtajan huomiota esitutkintapäätösten viivytyksettömyyteen tekemiseen (OKV/64/1/2008).

Esitutkintapöytäkirjan toimittaminen

Kantelija oli pyytänyt Ahvenanmaan poliisilaitokselta jäljennöstä esitutkintapöytäkirjasta. Kantelijan mukaan häntä oli kehoitettu kääntymään asiassa maakunnansyyttäjänviraston tai kärjäoikeuden puoleen, eikä hänelle ollut toimitettu jäljennöstä esitutkintapöytäkirjasta. Poliisilaitoksen antamassa selvityksessä todetaan, että asiassa ei saatu selvyyttä siitä, kenen kanssa kantelija oli asioinut. Kirjallista pyyntöä ei ollut esitetty. Apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin, että kantelijan kertomus oli uskottava. Esitutkintapöytäkirja oli tuolloin julkinen asiakirja.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että Ahvenanmaan poliisilaitoksen menettely asiakirjapyyntöä käsitellessä oli ollut julkisuuslain vastainen. Hän kiinnitti poliisilaitoksen huomiota julkisuuslaissa säädettyihin velvollisuuksiin asiakirjapyyntöjen käsitellessä. Hän kiinnitti erityistä huomiota velvollisuuteen huolehtia henkilökunnan riittävästä ohjeistuksesta ja koulutuksesta.

Kantelija oli sittemmin kääntynyt maakunnansyyttäjänviraston puoleen. Hänellä ja maakunnansyyttäjänvirastolla oli erilainen näkemys siitä, minkä viranomaisen puoleen häntä oli tuolloin kehoitettu kääntymään. Selvää kuitenkin oli, että vastaus esitettyyn asiakirjapyyntöön oli kielteinen ja että kantelijaa kehoitettiin kääntymään toisen viranomaisen puoleen. Kantelijalle oli kerrottu, että kieltäytymisen syy oli se, että esitutkintapöytäkirja sisälsi syyttäjän muistiinpanoja. Hänelle ei kuitenkaan ollut kerrottu mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi. Tästä syystä apulaisoikeuskansleri kiinnitti Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänviraston huomiota julkisuuslaissa säädettyihin velvollisuuksiin asiakirjapyyntöjen käsitellessä. Hän kiinnitti erityistä huomiota velvollisuuteen huolehtia henkilökunnan riittävästä ohjeistuksesta ja koulutuksesta (OKV/1030/1/2009).

Esitutkintapäätöksen kirjoitusvirheen korjaaminen

Poliisi oli toimittanut kantelijalle alkuperäisen kihlakunnansyyttäjän tekemän esitutkintapäätöksen toimittamisen jälkeen saman esitutkintapäätöksen, jossa tutkintailmoituksen numerosta oli yliviihuttu alkuperäisessä päätöksessä olleet peräkkäiset numerot ”45” ja tilalle oli käsin merkitty numerot ”54”.

Asiassa oli selvitetty, että poliisi oli korjannut esitutkintapäätökseen tutkintailmoituksen numeron oikeaksi. Selvittämättä oli jäänyt, kuka korjauksen oli tehnyt.

Oikeuskansleri totesi, että esitutkintalaissa ei ollut säännöksiä esitutkintapäätöksestä eikä päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Esitutkinta oli osa rikosprosessia ja päätös esitutkinnan toimittamatta jättämisestä päätti asian käsittelyn. Sen vuoksi esitutkintapäätöksen virheen korjaamisen menettelyn osalta oli perusteltua ottaa huomioon oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 9 §:ssä rikostuomiossa olevan kirjoitus- tai laskuvirheen tai muun näihin rinnastettavan selvän virheen korjaamisesta säädetty. Lainkohdan mukaan virheen voi korjata tuomioistuimen puheenjohtaja tai hänen esytneenä ollessaan sen lainoppinut jäsen. Ennen virheen korjaamista on asianosaisille tarvittaessa varattava tilaisuus tulla kuulluksi tehtävästä korjauksesta. Korjaus on merkittävä tuomioon sekä asianosaisille annettuun tuomion jäljennökseen. Jos asianosaiselle annettua jäljennöstä ei saada korjatuksi, asianosaiselle on lähetettävä korjatun tuomion jäljennös.

Käsillä olevassa tapauksessa kysymys oli edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettua selvästä ja vähäisestä, esitutkintapäätökseen asiallisesti vaikuttamattomasta kirjoitusvirheestä, joka oli oma-aloitteisesti korjattu heti kun se oli havaittu. Tehdystä korjauksesta ei ollut ollut tar-

peen kuulla kantelijaa. Korjausmerkinnästä olisi kuitenkin tullut ilmetä korjauksen tekijä ja ajan-kohta. Edellä mainitussa lainkohdassa säädetty huomioon ottaen lähtökohtaisesti virheen olisi tullut korjata päätöksen tehnyt tutkintaa johtanut kihlakunnansyyttäjä. Ainakin tälle olisi tullut virheestä ilmoittaa. Virheen johdosta olisi tullut olla yhteydessä syyttäjänvirastoon jo senkin vuoksi, että korjaus olisi voitu tehdä myös sinne jääneeseen arkistoituu päätöskappaleeseen. Korjatun päätöksen toimittaminen kantelijalle oli ollut asianmukaista.

Oikeuskansleri katsoi riittäväksi saattaa poliisilaitoksen tietoon edellä esittämänsä näkemykset esitutkintapäätöksen kirjoitusvirheen korjaamisen menettelystä (OKV/804/1/2008).

Ajokiellon kestosta määrääminen

Kantelussa arvosteltiin poliisin määräämän ajokiellon pituutta tapauksessa, jossa kuljettaja oli syyllistynyt liikenneturvallisuuden vaarantamiseen joka osoittaa vakavaa piittaamattomuutta liikenneturvallisuutta kohtaan.

Päätöksessä todettiin, että koska niin sanottua vakavaa piittaamattomuutta ei ole laissa määritelty eikä liikenneturvallisuuden vaarantaminen/vakava piittaamattomuus -perusteella määrätyle ajokiellolle ole olemassa valtakunnallista sisäasiainministeriön poliisiosaston antamaa erillistä ohjetta, valtakunnallisesti yhtenäisen käytännön muodostaminen kyseisen perusteen nojalla määrättävissä ajokielloissa vaikeutuu. Apulaisoikeuskansleri saattoi sisäasiainministeriön harkittavaksi, olisiko sisäasiainministeriön poliisiosaston syytä laatia valtakunnallinen ohje liikenneturvallisuuden vaarantaminen/vakava piittaamattomuus -perusteella määrätyle ajokiellolle.

Poliisihallitus ilmoitti apulaisoikeuskanslerille 27.5.2010, että Poliisihallituksen lupahallintoyksikkö on valmisteellut ohjeen ajokielloon

määräämisestä vakavaa piittaamattomuutta liikenneturvallisuutta kohtaan osoittavan teon vuoksi. Poliisihallinnon uusi ohjeistus ajokieltoon määräämisestä astui voimaan 1.9.2010 (OKV/1391/1/2009).

Asiakirjapyyntöä käsittelevä

Kantelijan poliisiviranomaiselle osoittamaa asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain edellyttämällä tavalla.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle poliisin huomiota huolelliseen lain noudattamiseen asiakirjapyyntöjä käsiteltäessä (OKV/1122/1/2008).

Asiakirjojen toimittamisen viivästyminen

Poliisilaitos oli jättänyt toimittamatta ajoissa rikoksesta epäillyn oikeusavustajalle tämän pyytämiä kopioita rikosilmoituksista ja kotietsintä- ja takavarikkopöytäkirjoista. Poliisilaitoksen antaman selvityksen mukaan avustajan lähettämä asiakirjatilauksen sisältävä telekopiokirje oli erehdyksessä toimitettu koulutuksessa olevan rikostutkijan pöydälle, eikä kirje ollut tullut tutkinnanjohtajan tietoon. Poliisipäällikkö myönsi, että poliisilaitoksella oli menetelty virheellisesti, kun pyydettyjä asiakirjoja ei ollut toimitettu oikeusavustajalle ajoissa.

Ottaen huomioon, että poliisilaitoksen poliisipäällikkö ilmoitti kiinnittävänsä tutkinnanjohtajien ja tutkijoiden huomiota asiakirjojen toimittamispyyntöjä koskevien määräaikojen noudattamiseen, sekä ilmoitti ryhtyvänsä järjestelyihin estääkseen kiireellisen virkapostin jakamisen poissa oleville virkamiehille, asia ei antanut apulaisoikeuskanslerille aihetta muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin,

kuin että hän kiinnitti poliisilaitoksen huomiota lainmukaisten määräaikojen noudattamiseen asiakirjatilauksia vastaanotettaessa (OKV/1343/1/2008).

Rangaistusvaatimuksen tiedoksianto

Kantelija katsoi, että hänet oli tarpeettomasti etsintäkuulutettu rangaistusvaatimuksen tiedoksiantoa varten.

Kantelija oli pysäytetty poliisin liikennevalvonnan yhteydessä ylinopeuden vuoksi. Hänet oli aiemmin etsintäkuulutettu rangaistusvaatimuksen tiedoksiantoa varten, minkä vuoksi hänet vietiin poliisiasemalle, jossa mainittu aiempi rangaistusvaatimus annettiin hänelle tiedoksi.

Etsintäkuulutusta annettaessa on arvioitava sitä, ettei pyydetty toimenpide seurannaisvaikutuksineen ole omiaan johtamaan ristiriitaan suhteellisuusperiaatteen tai vähimmän haitan periaatteen kanssa. Erityisesti tulisi tuossa punninnassa huomioida, että etsintäkuulutus lähtökohtaisesti merkitsee tosiasiallisesti ainakin lyhytkestoista puuttumista henkilön henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, jotka ovat perustuslain 7 §:ssä turvattuja keskeisiä perusoikeuksia.

Etsintäkuulutusta harkittaessa tulee ottaa huomioon se, ettei kuulutus johda siihen, että henkilön oikeuksiin puututaan enemmän kuin on välttämätöntä. Asiaa arvioitaessa merkitystä on myös sillä, että rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 6 § edellyttää, että rangaistusvaatimus annetaan tiedoksi heti tai mahdollisimman pian esitutkinnan päätyttyä.

Kantelijan perusoikeuksien toteutumisen kannalta olisi ollut perustellumpaa, jos poliisi olisi ennen etsintäkuulutuksen kirjaamista yrittänyt viivytyksettä tavoittaa kantelijaa myös postitse rangaistusvaatimuksen tiedoksiantoa varten, jos häntä ei puhelimitse tavoitettu. Etsintäkuulutuksen käyttö on tarpeellista lähinnä, jos poliisin

tiedossa ei ole etsityn olinpaikkaa ja/tai on ilmeistä, että etsittävä välttelee poliisiviranomaisia. Kantelijan yhteystiedot olivat olleet poliisin tiedossa tai ainakin helposti selvitettävissä. Käytössä olleen selvityksen perusteella ei ollut aihetta epäillä, että kantelija olisi vältellyt rangaistusvaatimuksen tiedoksiantoa tai että olisi ollut ilmeistä, että hän olisi jättänyt noudattamatta kirjallista kehoitusta saapua poliisilaitokselle rangaistusvaatimuksen tiedoksiantoa varten.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vanhemman konstaapelin huomiota rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 6 §:n sekä suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen noudattamiseen rangaistusvaatimuksen tiedoksiannossa (OKV/1597/1/2008).

Tiedusteluun vastaaminen

Kantelija oli tiedustellut kirjallisesti rikosasian käsittelyvaihetta poliisilaitokselta. Kantelijan mukaan tiedusteluun ei ollut vastattu lainkaan. Kyseisen rikosasian tutkinnanjohtajan antaman selvityksen mukaan arkistoidussa kantelijan tiedustelussa oli näkyvissä tiedusteluun poliisilaitoksella tehty merkintä ”ilmoitin, että juttu lähetetty syyttäjälle 24.11.2004/AS”. Kyseinen asiakirja oli tutkinnanjohtajan selvityksen liitteenä. Merkinnästä ei ilmennyt esimerkiksi, kenelle ja millä tavoin ilmoitus olisi tehty. Tutkinnanjohtaja kertoi tulkitsevänsä merkinnän siten, että talousrikosyksikön tutkintasihteeri oli puhelimitse ilmoittanut kantelijan edustajalle, että juttu on toimitettu syyttäjälle syyteharkintaan 24.11.2004.

Hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamiseksi erilaisiin kansalaiskyselyihin vastaamisen dokumentointi olisi hyvä järjestää poliisilaitoksella johdon ohjaamana siten, että kyselyistä ja niihin annetuista vastauksista jäisi riittävän yksilöidyt tiedot jälkikäteistä arviointia silmällä pitäen. Tämä on perusteltua myös virkamiehen oman oi-

keusturvan kannalta etenkin, jos kirjallisiin tiedusteluihin vastataan suullisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle poliisilaitoksen poliisipäällikön huomiota tarkkuuteen poliisilaitokselle osoitetun kirjallisten tiedustelujen vastauksien kirjaamisessa (OKV/1648/1/2008).

Turvallisuustarkastuksen suorittaminen

Poliisimies oli ennen huumausaineen nauttimisen toteamiseksi poliisiautossa tehtyä sylkistä suorittanut testattavalle henkilölle turvallisuustarkastuksen. Poliisimiehen selvityksen mukaan turvallisuustarkastus oli tehty sen varmistamiseksi, ettei testattavan henkilön hallussa ollut esineitä, joilla hän voisi vaarantaa poliisimiesten turvallisuuden.

Poliisilain 22 §:n 1 momentin mukaan poliisimiehellä oli oikeus kiinniottamisen, pidättämisen, vangitsemisen, säilöönottamisen ja henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan virka-aputoimen yhteydessä tarkastaa henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei tällä ollut hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi vaarantaa säilyttämisen taikka aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei sylkistestien ottaminen ollut lainkohdassa mainittu vapauteen kohdistuva toimenpide.

Toisaalta sylkistä suoritettaessa testattavan henkilön vapautta rajoitetaan kiinniottamiseen verrattavalla tavalla. Lisäksi sylkistestien suorittamisen turvaaminen ja poliisin työturvallisuuden ylläpitäminen olivat lain esitöistä ilmeneviä perusteita turvallisuustarkastuksen suorittamiselle.

Turvallisuustarkastuksen suorittamisella puututtiin kuitenkin perustuslain 7 §:ssä turvattuun perusoikeuteen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perusoikeuteen ei voida puuttua

ilman laissa säädettyä perustetta. Perusoikeuksia rajoittavaa säännöstä oli tulkittava perusoikeusmyönteisesti. Lähtökohtana oli lain sanamuoto, jota ei tullut tulkita säädettyä perusoikeuden rajoitusta laajentavasti.

Apulaisoikeuskansleri päätyi poliisilain 22 §:n 1 momentin sanamuoto huomioon ottaen siihen, ettei turvallisuustarkastuksen suorittamiselle ollut ollut laissa säädettyjä perusteita.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta turvallisuustarkastuksen suorittaneen poliisimiehen tietoon (OKV/80/1/2008).

Lehdistölle annetun lausuman asianmukaisuus

Poliisipäällikkö oli antanut haastattelun sanomalehteen liittyen hänen saamaansa ylinopeussakkoon.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että poliisimiehellä oli lähtökohtaisesti perustuslakiin perustuva oikeus ilmaista mielipiteitä kenenkään ennakolta estämättä. Poliisilaissa säädetystä poliisimiehen käyttäytymisvaatimuksesta kuitenkin johtui, että etenkin poliisin toimialaa koskevan julkisen mielipiteen esittämisen tuli olla asiallista ja asianmukaista sekä kielenkäytöltään soveliasta.

Muun muassa poliisipäällikön haastattelussa käyttämät kielikuvat (”menevät kuin pulloperse-siat”) sekä kirosuul oli ollut hänen asemassaan toimivalle poliisimiehelle epäsoveliasta.

Oli sinänsä hyväksyttävää, että poliisimies oma-aloitteisesti nostaa julkisuudessa esiin esimerkiksi nopeusvalvonnassa havaitsemansa merkittävät epäkohdat varsinkin, jos epäkohtiin ei ole puututtu hänen nostettuaan ne ensin esiin poliisiorganisaation sisällä. Tällaisesta tilanteesta ei nyt ollut kysymys. Poliisipäällikkö oli omassa ylinopeussakkoasiassaan esittänyt haastattelussa näkemyksensä ylinopeutensa syistä ja sen vaarattomuudesta. Lisäksi hän oli arvostellut no-

peusvalvonnan suorittamispaikan epäonnistunut valintaa omassa asiassaan ja yleisesti sekä tuonut esiin automaattiseen nopeusvalvontaan kohdistuvan asenteensa. Hänen esittämistä mielipiteistä välittyi vähättelevä suhtautuminen huomattavan ylinopeutensa liikenneturvallisuudelle aiheuttamaan vaaraan ja muutoinkin negatiivinen asenne erityisesti automaattista nopeusvalvontaa kohtaan. Poliisipäällikön asemassa olevan poliisimiehen lausumana tällaisten mielipiteiden esittäminen ei ollut asiallista eikä asianmukaista.

Poliisipäällikön menettely oli ollut omiaan vaikuttamaan vähentävästi poliisiin kohdistuvaan arvostukseen ja vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

Ottaen huomioon, että poliisijohtaja oli jo antanut suullisen huomautuksen poliisipäällikölle poliisimiehelle sopimattomasta käyttäytymisestä, apulaisoikeuskansleri piti riittävänä kiinnittää poliisipäällikön huomiota asiassa esittämiinsä näkemyksiin. Asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin (OKV/5/50/2008).

Rangaistusmääräysmenettelyn kieli

Kaksi poliisia oli pysäyttänyt kantelijan liikennevalvonnan yhteydessä. Poliisit olivat toimineet poliisilaitoksella, jonka toimialue oli täysin suomenkielinen. Kantelijaa oli kuulusteltu suomeksi ja rangaistusmääräys oli kirjoitettu samalla kielellä. Kantelija katsoi kantelussaan, että hänellä olisi ruotsinkielisenä tullut olla oikeus puhua ruotsia poliisien kanssa.

Niin perustus-, kieli- kuin esitutkintalaki sisälsi kantelijan kielellisiä oikeuksia koskevia määräyksiä. Muun muassa kielilaissa korostui viranomaisten velvollisuus viran puolesta huolehtia yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta ilman, että niihin tarvitsi erikseen vedota. Epäillyn oli ilman mitään painostusta voitava valita oma kieli, joko ruotsi tai suomi, jota hän esitutkinnas-

sa halusi käyttää. Selvää siis on, että kantelijalla oli tapauksessa ollut oikeus käyttää omaa kieltään (ruotsia) rangaistusmääräysmenettelyssä, mikäli hän oli näin halunnut.

Kantelijan kertomus tapahtumainkulusta poikkesi joiltakin osin poliisien selvityksissään kertomasta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan keskustelun sisältö, joka oli johtanut siihen, että osapuolet olivat päätyneet käyttämään suomea, jäi jossain määrin epäselväksi. Kielivalinta ei kaikesta päätelleen kuitenkaan ollut tapahtunut määräysten edellyttämällä kantelijan kielellisiä oikeuksia ajatellen neutraalilla tavalla. Käytettävissä olleen aineiston perusteella ja huomioiden erityisesti päätöksessä esitetyt näkökohdat apulaisoikeuskansleri katsoi, etteivät kantelijan laissa turvatut kielelliset oikeudet olleet tapauksessa asianmukaisesti toteutuneet käytännössä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisien huomiota päätöksessä esittämiinsä näkökohtiin, jotka koskivat kantelijan kielellisiä oikeuksia (OKV/940/1/2008).

Työsuojeluviranomaisen kuuleminen

Apulaisoikeuskansleri antoi päätöksen, jossa kiinnitettiin huomiota huolellisuuteen käsiteltäessä rikosepäilyjä, joissa on kyse työsuojeluvallonnasta ja työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 50 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista teoista. Poliisitutkinnanjohtaja oli laiminlyönyt varata työsuojeluviranomaiselle tilaisuuden tulla kuulluksi työsyRJintäasiassa. Katso myös sivu 127 (OKV/1001/1/2008).

Oikeuskanslerin päätös huumepoliisasiassa

Oikeuskansleri antoi kesäkuussa 2010 päätöksensä poliisi- ja syyttäjäviranomaisen menettelyä näin sanotussa huumepoliisasiassa.

Poliisin ylijohtona toiminut sisäasiainministeriön poliisiosasto pyrki vuonna 2007 selvittämään huumepoliisiyksiköiden yhteistyöongelmia. Olennaisena osana tätä selvitystyötä oli Helsingin poliisilaitoksen huumerekosyyskinnon toiminnan selvittäminen. Selvitystyötä tehtiin ensisijaisesti käymällä keskusteluja eri poliisilaitosten ja keskusrikospoliisin yksiköiden kanssa. Keskusteluista laadittiin erillisiä muistioita. Poliisiosasto toimitti tämän selvitystyön perusteella koottua aineistoa Valtakunnansyyttäjänvirastolle syksyllä 2007. Asiakokonaisuuteen tutkinnanjohtajaksi määrätty valtiosyyttäjä teki joulukuussa 2007 päätöksen esitutkinnan toimittamisesta. Esitutkinta valmistui marraskuussa 2008 ja asia siirtyi syyteharkintaan.

Poliisi- ja syyttäjäviranomaisen menettelyä edellä mainitussa asiakokonaisuudessa tehtiin oikeuskanslerille yhteensä seitsemän tutkintapyyntöä/kantelua. Lisäksi Valtakunnansyyttäjänvirastolle tehtiin kaksi kantelua, jotka siirrettiin oikeuskanslerin käsiteltäväksi, koska ne koskivat samaa asiakokonaisuutta.

Oikeuskansleri tutki antamassaan 77-sivuisessa päätöksessä poliisi- ja syyttäjäviranomaisen menettelyä esitutkinnassa sekä poliisiviranomaisen esitutkinnan aloittamista edeltänyttä menettelyä. Näiltäkin ajanjaksoilta kyse oli oikeuskanslerin kannanotoista, jotka hänen tehtävänsä viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana rajasivat. Päätöksessään oikeuskansleri ei esimerkiksi ottanut kantaa sellaisiin väitteisiin, jotka koskivat seikkoja, joiden arvioiminen viime kädessä kuului tuomioistuimen tehtäviin.

Poliisiviranomaisen osalta oikeuskansleri tarkasteli ennen kaikkea sisäasiainministeriön poliisiosaston vuonna 2007 suorittamaa selvitystyötä. Kantelijat katsoivat, että poliisiosaston selvitystyössä ei noudatettu esitutkintalain säännöksiä, ja että selvitystyötä ei johdettu virallisen syyttäjän toimesta. Kantelijoiden mukaan oli ongelmallista,

että poliisiosasto hankki mainitsemistaan yhteistyöongelmista ensin varsin laajalla selvitystyöllä tietoja ja vasta sen jälkeen siirsi asian syyttäjän arvioitavaksi. Tutkintaa ei kantelijoiden mukaan voida käynnistää esiselvittelyllä ja toimenpiteillä, joiden perusteeksi ilmoitetaan hallinnon sisäinen tarkastus taikka laillisuusvalvonta.

Oikeuskansleri arvioi päätöksessään ensisijaisesti sitä, minkälaisista toimenpiteistä poliisiosaston selvitystyössä oli kyse ja olivatko toimenpiteet lainmukaisia ja muutoinkin asianmukaisia lähinnä suhteessa syyttäjän johtamaan poliisirikostutkintaan ja sen aloittamiseen. Asiassa ei oikeuskanslerin mukaan ilmennyt, että poliisiosasto olisi menettänyt suorittamassaan selvitystyössä lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Poliisiviranomaisten näkemystä, että poliisin ylijohdon määräämä poliisiosaston suorittama selvitystyö oli poliisiorganisaation sisäistä laillisuusvalvontaa, johon poliisiosastolla oli toimivalta, ei oikeuskanslerin mielestä voitu pitää lainvastaisena. Ei myöskään voitu osoittaa, että asiassa olisi rikottu esitutkintalain 14 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa aina virallinen syyttäjä lukuun ottamatta rikesakkoasiana ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita.

Erikseen oikeuskansleri totesi, että kantelijoiden esittämä arvostelu poliisiosaston suorittamasta selvitystyöstä kohdistui monilta osin toiminnan rakenteisiin, ja arvostelu oli osin perusteltua. Hallinnollisen selvittelyn lopettamisen ja esitutkinnan aloittamisen ja siihen liittyvien alkuselvittelyjen välisen rajanvedon tekeminen voi olla varsin ongelmallista erityisesti selvitetäessä poliisimiehen menettelyä, koska esitutkinnan aloittamiskynnyksen ylittymisestä päättää syyttäjä. Käsillä olevassa asiassa suoritettun selvitystyön ongelmallisuutta lisäsi muun ohella se, että tapauksen kaltaisesta laillisuusvalvonnasta ja sen suorittamisesta ei ollut varsinaisia

menettelysäännöksiä. Tilannetta ei oikeuskanslerin mukaan voitu pitää sen paremmin laillisuusvalvontaa suorittavan viranomaisen kuin laillisuusvalvonnan kohteen oikeusturvan kannalta tyydyttävänä. Päätöksessään oikeuskansleri pyysi tämän vuoksi sisäasiainministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa vuoden 2010 loppuun mennessä. Sisäasiainministeriön pyynnöstä tätä määräaikaa pidennettiin sittemmin vuoden 2011 tammikuun loppuun asti.

Edellä esitetyn lisäksi oikeuskansleri otti poliisiviranomaisten menettelyn osalta päätöksessään kantaa muun muassa kantelijoiden arvosteluun siitä, että poliisiosaston selvitystyön yhteydessä käydyistä keskusteluista tehdyt äänitykset oli hävitetty, sekä kantelijoiden väitteisiin siitä, että keskusrikospoliisin poliisimiehet olisivat vuonna 2001 menettelleet vastoin peitetoinmitta ja valvottua läpilaskua koskevia säännöksiä, määräyksiä ja ohjeita.

Syyttäväviranomaisten menettelystä samassa asiassa, katso myös sivu 136.

Oikeuskanslerin päätös (anonymisoitu versio) on kokonaisuudessaan luettavissa oikeuskanslerin viraston internetsivuilla (OKV/186/1/2008 ym.).

Sisäasiainministeriö toimitti oikeuskanslerille 26.1.2011 päivätyn ilmoituksen tulevista toimenpiteistään asiassa. Ilmoituksessaan sisäasiainministeriö selosti oikeuskanslerin päätöksessä esiin tuotuja ja asiakokonaisuuteen liittyviä muitakin epäkohtia. Ministeriö ilmoitti käynnistävänsä vuoden 2011 aikana asiakokonaisuuteen liittyvän selvitystyön, joka sisällytetään ministeriön lainsäädäntösuunnitelmaan. Ministeriön mukaan tässä selvitystyössä pohditaan asiaan liittyviä menettelyllisiä tarpeita. Tämän lisäksi ministeriö ilmoitti antavansa alkuvuonna 2011 hallinnonalaa koskevan laillisuusvalvontaohjeen, jossa käsitellään kattavasti hallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan perusteita sekä valvonnan tavoitteita ja johon

muun ohella kootaan sisäisen laillisuusvalvonnan voimassa olevat oikeudelliset lähtökohdat.

Poliisilain mukainen kiinniottoperuste

Kantelija katsoi, että poliisi oli ottanut hänet kiinni ilman aihetta. Selvityksistä kävi ilmi, että kantelija oli yrittänyt itsemurhaa ja oli ollut kiinniottotilanteessa vaaraksi omalle hengelleen ja terveydelleen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kuvatuissa olosuhteissa kiinniottaminen oli ollut poliisilain mukainen toimenpide.

Kiinnioton perusteeksi oli merkitty poliisilain 20 §, jonka mukaan henkilö voidaan ottaa kiinni, mikäli hän todennäköisesti syyllistyi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen tai aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle. Kantelija ei kuitenkaan ollut aiheuttanut tosiasiallista uhkaa muille kuin itselleen. Tästä syystä apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen huomiota siihen, että kiinnioton toimivaltasäännös olisi tullut olla poliisilain 11 §, jonka mukaan henkilö voidaan ottaa kiinni hänen suojaamiseen henkeä, ruumiillista koskemattomuutta, turvallisuutta tai terveyttä välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta, jos henkilö ei kykene pitämään huolta itsestään eikä vaaraa voida muuten poistaa tai henkilöstä huolehtia muilla keinoin (OKV/1148/1/2009).

Kuulustelun tallentaminen kuulusteltavan toimesta

Kuulustelija oli kuulustelun aluksi todennut, ettei hän halunnut tulla työssään kuvatuksi ja tiedustellut, oliko asiassa epäiltynä kuulustellulla kantelijalla hallussaan tallennusvälineitä. Kantelijan vastattua myöntävästi kuulustelija oli pyytänyt häntä laittamaan nämä välineet pöydälle. Kante-

lija oli laittanut tallennusvälineet pöydälle ja ottanut ne kuulustelun jälkeen mukaansa. Kantelija pyysi oikeuskanslerin kannanottoa siihen, oliko kuulustelijalla ollut oikeus vaatia kantelijaa olemaan kuvaamatta ja nauhoittamatta kuulustelua.

Apulaisoikeuskansleri totesi ensiksi, että kantelijan ei voitu katsoa edellä mainitussa tilanteessa pelkästään tallennusvälineet pöydälle panemalla vapaaehtoisesti suostuneen kuulustelijan pyyntöön ja luopuneen kuulustelun tallentamisesta. Kuulustelija oli siten estänyt kantelijaa tallentamasta kuulustelua.

Apulaisoikeuskansleri totesi edelleen, että kantelijalla oli sinänsä ollut perustuslain 12 §:ssä ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (ihmisoikeussopimuksen) 10 artiklassa taattu sananvapauden perustuva oikeus kuulustelun kuvaamiseen ja äänittämiseen. Tätä oikeutta, joka ei tässä tapauksessa kuulunut sananvapauden ydinalueeseen, voitiin kuitenkin rajoittaa lailla, kun se oli välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen turvallisuuden vuoksi ja rikollisuuden estämiseksi.

Esitutkintalain 17 §:n 1 momentin nojalla rikoksesta epäilty on velvollinen saapumaan ja alistumaan kuulusteltavaksi. Kuulustelun toimitti ja sen ulkoisesta kulusta vastasi kuulustelun suorittava poliisimies noudattaen esitutkintalain säännöksiä. Esitutkinnassa tapahtuvan asian käsittely, kuten epäillyn kuulustelu, ei ollut julkista yleisölle. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan esitutkinta-aineisto ja siten myös kuulusteluaineisto on esitutkinnan vireillä ollessa lähtökohtaisesti salaista. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla tämä aineisto voidaan pitää poliisin harkinnan mukaan salassa tutkinnan lopettamiseen saakka epäillyltäkin. Näin ollen epäilty ei voinut ilman kuulustelijan lupaa tallentaa kuulustelua. Tallentamisen rajoitus perustui lakiin ja rajoittaminen oli välttämätöntä

demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen turvallisuuden vuoksi ja rikollisuuden estämiseksi.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kuulustelija ei ollut estämällä kantelijaa tallentamasta kuulustelua rajoittanut perustuslain tai ihmisoikeussopimuksen vastaisesti tämän sananvapautta eikä muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti.

Pelkästään kuulustelijasta otetun yksittäisen valokuvan osalta apulaisoikeuskansleri totesi, että tällainen valokuva ei kuulunut salassa pidettävään esitutkinta-aineistoon. Mainitun valokuvan ottamiselle ei ollut edellisessä kappaleessa mainittuja sananvapauteen puuttumiseen oikeuttavia lakiin perustuvia rajoituksia. Koska kuulusteltavan tuli esitutkintalain mukaan alistua kuulusteltavaksi ja kuulustelija määrääsi kuulustelun kulusta, kuulustelija voi kuitenkin kieltää ainakin kuulustelua häiritsevän valokuvauksen.

Joka tapauksessa tuli ottaa huomioon, että valokuvan ottaminen yleisöltä suljetussa tilassa pelkästään kuulustelijasta kohdistui kuulustelijan henkilöön, hänen yksityisyytensä, jota suojattiin perustuslain 10 §:ssä sekä ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa.

Se, että henkilön kuvaaminen ei ollut rikoslain mukaan rangaistavaa, ei välttämättä tarkoittanut sitä, että kuvaaminen olisi sallittua ottaen erityisesti huomioon ihmisoikeussopimuksessa taattu yksityiselämän suoja. Kuvaamisen sallittavuutta arvioitaessa tulikin huomioda paitsi sananvapaus myös yksityiselämän suoja.

Kantelija oli tarkoittanut ottaa kuvan pelkästään kuulustelijasta. Kuulustelija ei ollut julkisuuden henkilö. Hänen kuvaamiseensa ei ollut ilmennyt liittyneen mitään yleisesti mielenkiintoa ja keskustelua herättävää aihetta. Kuulustelijan kuvaaminen ei siten kuulunut sananvapauden ydinalueeseen. Sen sijaan henkilön kuvan suoja kuului olennaisena osana yksityiselämän suojaan. Punnittaessa sananvapautta yksityiselämän suojaa vastaan olivat yksityiselämän suojan

puolesta puhuvat seikat tässä tapauksessa sananvapautta painavampia. Sananvapauden oli väistytävä yksityiselämän suojan tieltä. Näin ollen kantelijalla ei ollut sananvapauteen perustuvaa oikeutta kuvata kuulustelijaa. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei hänellä laillisuusvalvojana ollut aihetta puuttua tältäkin osin kuulustelijan menettelyyn.

Kantelu ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin (OKV/603/1/2008).

Vastaus hallintokanteluun

Kantelija oli tehnyt poliisilaitokselle hallintokantelun. Poliisilaitos antoi kanteluun vastauksen vajaan kahden vuoden kuluttua oikeuskanslerin virastolle annetun selvityksen yhteydessä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota siihen, että kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Hallintolain mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että poliisilaitoksen on annettava kanteluratkaisunsa tiedoksi kantelijalle hallintolain edellyttämällä tavalla myös siinä tapauksessa, että asia on vireillä oikeuskanslerin virastossa (OKV/671/1/2010).

PELASTUSTOIMI

Hätäkeskuspäivystäjän riskinarvio

Pahoinpidelty mies oli nostettu auton kyydistä kerrostalon pihamaalle. Parvekkeelta tapahtumia havainnoinut talon asukas oli soittanut asiasta hätäkeskukseen. Hätäkeskuspäivystäjä oli päätellyt pihalle jätetyn miehen olevan sammunut ja välittänyt tehtävän poliisipartiolle tehtävälajilla päihtynyt henkilö. Hän ei ollut maininnut poliisille ilmoitta-

jan hätäkeskukselle kertomia autoa koskevia tietoja. Mies oli kuollut sairaalassa tajuihinsa tulematta.

Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikkö totesi lausunnossaan, että hätäkeskuspäivystäjän olisi tullut määrätietoistemmin selvittää mahdollista ensihoidon tarvetta ja pyrkiä kysymyksiin sulkemaan pois terveydenvaaraa. Lisäksi hätäkeskuspäivystäjän olisi tullut ilmoittaa alueen poliisipartioille soittajan kertomat tiedot tapahtumaan liittyneestä autosta ja henkilöistä. Hätäkeskuspuhelun käsittelyssä oli kokonaisuutena ilmennyt lausunnon mukaan selkeää huolimattomuutta ja virheellisyyttä.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että hätäkeskuspäivystäjän menettelyn arviointi on tapauksessa pitkälti sellaista päivystäjän ammattitaidon arviointia, joka soveltuu paremmin hänen esimiestensä kuin laillisuusvalvonnan tehtäväksi. Hänellä ei ollut perusteita arvioida hätäkeskuspäivystäjän menettelyä toisin kuin Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikkö.

Oikeuskanslerin mukaan on ilmeistä, että vällytystehtäviä on välttämätöntä priorisoida resursien mahdollisimman tehokkaaksi kohdentamiseksi. Arvio avun kiireellisyydestä on tehtävä hätäkeskuksessa yleensä pelkkien puhelimitse saatujen tietojen varassa. Tehtävä on vaativa eikä virhearvioilta tehtävien priorisoinnissa voitane täysin välttyä. Oikeuskansleri muistutti kuitenkin jo aiemmin esittämästään näkemyksestä, että päihtyneisyys tai sitä koskeva oletama on sellaisenaan oikeudellisesti tarkastellen kritiikille altis peruste määrittäessä kiireelliseen sairaankuljetuksen tai ensihoidon tarvetta. Vaikka hätäkeskuspäivystäjän oletama henkilön päihtymyksestä pitäisi paikkansa, voi henkilö esimerkiksi saamansa sairauskohdauksen tai, tapauksessa kysymyksessä olleella tavalla, häneen kohdistetun väkivallan vuoksi olla kiireellisen hoidon tarpeessa.

Oikeuskansleri kiinnitti hätäkeskuspäivystäjän huomiota päätöksessä esitettyihin näkökoh-

tiin ja lähetti päätöksensä tiedoksi Hätäkeskuslaitokselle (OKV/1002/1/2009).

Hätäkeskusten menettelyä koskevat ratkaisut

Oikeuskansleri antoi 19.5.2010 13 eri hätäkeskusten menettelyä koskevaa ratkaisua. Niissä oli kysymys hätäilmoitusten vastaanottamisesta ja käsittelemisestä sekä tehtävien välittämisestä toimivaltaisille viranomaisille. Antamistaan ratkaisuista kuudessa oikeuskansleri ryhtyi toimenpiteisiin (OKV/3/50/2008, OKV/4/50/2008, OKV/14/50/2008, OKV/412/1/2008, OKV/1153/1/2008, OKV/1200/1/2008, OKV/1459/1/2008, OKV/1628/1/2008, OKV/8/50/2009, OKV/11/50/2009, OKV/241/1/2009, OKV/795/1/2009 ja OKV/1/50/2010).

MAAHANMUUTTOVIRASTO

Oleskelulupapäätöksen muoto ja valitusosoitus

Maahanmuuttovirasto oli omaksunut niin sanotun paperittoman päätöksentekokäytännön, jonka mukaan ulkomaille annetuissa myönteisissä oleskelulupapäätöksissä (luovuttajina muun muassa Suomen edustustot) ei laadittu lainkaan kirjallista päätöstä, vaan Suomeen myönnettyä oleskelulupaa osoittamaan annettiin matkustusasiakirjaan (passi) ainoastaan oleskeluoikeutta osoittava tarra. Lisäksi annettiin vaihtelevin käytännöin myös niin sanottu päätöstietojentuloste, josta kävi ilmi, että Maahanmuuttovirasto voi toimittaa pyynnöstä erillisen kirjallisen päätöksen valitusosoituksineen. Tarrassa ei ollut muutoksenhakuohjausta eikä tietoa erillisen päätöksen saamismahdollisuudesta. Päätöstietojentulos-

teessa ollut muutoksenhakuohjaus oli puutteellinen muun muassa valitusajan ja sen laskemisen suhteen.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan tarra muodosti hallintolain 43 §:n edellyttämän hallintopäätöksen eikä hakijalla ollut oikeussuojan tarvetta tilanteessa, jossa lupa myönnettiin hakemuksen mukaisesti. Sisäasiainministeriö viittasi lausunnossaan passilain (671/2006) 20 §:ään, jonka mukaan erillistä hallintopäätöstä ei tehdä silloin, kun passi myönnetään hakemuksen mukaisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että Maahanmuuttoviraston toimintaan sovellettava hallintolaki asettaa 43, 44 ja 45 §:ssä hallintopäätökselle tietyt edellytykset kirjallisen muodon, sisällön ja perustelujen suhteen. Lain 47 §:n ehdottoman sanamuodon mukaan myös myönteiseen hallintopäätökseen on liitettävä valitusosoitus. Kyseisten säännösten pohjimmalla tarkoituksena on riittävän tehokkaiden muutoksenhakumahdollisuuksien luominen ja siten osaltaan perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon turvaaminen.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Oleskelulupapäätöksiin sovellettavaan ulkomaalaislakiin (301/2004) ei sisälly passilain kaltaista erityissäännöstä mahdollisuudesta jättää kirjallinen päätös antamatta. Maahanmuuttoviraston oleskelulupapäätöksenä antamaa tarraa yksinään tai yhdessä päätöstietojentulosteen kanssa ei voida pitää perustuslain ja hallintolain edellyttämänä hallintoviranomaisen päätöksenä. Maahanmuuttovirasto oli siten omaksunut käytäntöjä, jotka eivät perustuneet sen toimintaa sääteleviin lakeihin.

Apulaisoikeuskansleri saattoi tätä koskevan käsityksensä Maahanmuuttoviraston ja sisäasiainministeriön tietoon (OKV/533/1/2008).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Sisäasiainministeriö

Oikeuskansleri tutustui 19.2.2010 sisäasiainministeriöön. Keskustelun aiheina olivat erityisesti säädösvalmistelu sisäasiainministeriössä, sisäasiainministeriön hallinnonalan laillisuusvalvonta sekä hiljattain perustetun Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston tehtävien järjestäminen (OKV/27/51/2008).

Itä-Uudenmaan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 25.5.2010 Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen. Tilaisuudessa keskusteltiin muun ohessa turvallisuuspalveluiden saatavuudesta poliisilaitoksen eri osissa, rikostutkintaan liittyvistä kysymyksistä, sisäisestä laillisuusvalvonnasta, yhteistyöstä sidosryhmien kanssa ja poliisin hallintorakenteen uudistamisen vaikutuksista poliisilaitoksen toimialueella.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/9/51/2010).

Pohjois-Savon poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri teki 2.11.2010 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Pohjois-Savon poliisilaitokselle. Keskustelujen teemoina olivat yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisipalveluiden saatavuus poliisilaitoksen piiriin kuuluvilla alueilla, rikostutkinnan laatu ja joutuisuus, ulkomaalaisiin liittyvät kysymykset, lupapalveluiden saatavuus, sisäinen laillisuusvalvonta sekä poliisin yhteistyö eri sidosryhmien kanssa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tarkastuskäynnillä huomiota siihen, että esitutkinnan lopettamispäätös on perusteltava ja siitä on käytävä ilmi, onko kyseessä päätös olla aloittamatta esitutkintaa vai jo aloitetun esitutkinnan lopettamispäätös.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/12/51/2010).

PUOLUSTUSMINISTERIÖN TOIMIALA

Lausunto

Laillisuusvalvonnasta puolustusministeriössä ja hallinnonalalla

Puolustusministeriön asettama laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän laatimasta selvitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa oikeuskansleri esitti asiasta eräitä yleisiä huomioita ja kiinnitti erityisesti huomiota perusoikeuksien turvaamiseen puolustusvoimien toimintaym-

päristössä. Samalla kun sotilaallisen käskynalaisuussuhteen perustuvassa toiminnassa tulee voida toimia tehokkaasti pitää, tehokkuusvaatimuksen ja perusoikeuksien sisältämien intressien välisessä ristiriitatilanteessa, estää ylilyönnit ja paljastaa virheellinen menettely. Suljetussa yhteisössä korostuu lähi- ja muiden esimiesten asenne, kyky ja esimerkki puuttua asioiden kulkuun silloin, kun se on menossa vikaan (OKV/55/20/2009).

VALTIOVARAINMINISTERIÖN TOIMIALA

Lausunto

Valtion kielipalvelujen tuottaminen

Oikeuskansleri antoi valtiovarainministeriölle lausunnon valtion kielipalvelujen tuottamista koskevasta ehdotuksesta. Ehdotuksessa esitettiin säädettäväksi laki valtion kielipalvelujen tuottamisesta. Tätä tarkoitusta varten ehdotettiin perustettavaksi kielipalveluyksikkö, joka sijoitettaisiin valtioneuvoston asetuksella määrättävään aluehallintovirastoon. Ehdotuksen mukaan lain soveltamisen ulkopuolelle jäisi kuitenkin muun muassa säädösten kääntäminen. Lausunnossaan oikeuskansleri laillisuusvalvonnan näkökulmasta kiinnitti huomiota kielilainsäädännössä valtion viranomaisille asetettuihin velvoitteisiin ja korosti näiden velvoitteiden noudattamisen tärkeyttä yhtenä asianmukaisen viranomaistoiminnan osatekijänä. Oikeuskansleri totesi lisäksi pitävänsä tärkeänä sitä, että valtioneuvoston kanslian käännöstoimistolle uudistuksesta huolimatta turvataan asianmukaiset resurssit, jotta ministeriöillä on käytettävissään riittävät ja laadukkaat käännöspalvelut lainsäädäntöasioissa (OKV/18/20/2010).

Ratkaisuja

VEROHALLINTO

Nimitysharkinnan asianmukainen kirjaaminen

Veronkantokeskuksessa tapahtunutta virkanimitystä koskevaan kanteluun antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskanslerin sijainen selosti lainmukaista menettelyä hakijoiden ansioiden vertailussa ja vertailun edellytyksenä olevia ansioiden selvittämistä ja esittämistä. Laissa ei ole säännöksiä siitä, että sanotunlainen nimitysharkinta tulisi esittää muistion muodossa. Perustuslain 21 §:n mukainen hyvä hallinto virkanimitysasiassa ei kuitenkaan voi toteutua, jos asianomaiset eivät voisi nimitysmuistiosta tai muutoin luotettavasti todeta nimitysharkinnan asianmukaisuutta. Vastaavasti oikeuskanslerin perustuslain 108 §:stä ilmenevä viranomaisiin kohdistama laillisuusvalvonta edellyttää, että nimitysharkintaa on voitava jälkikäteen arvioida.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi vastaisen varalle Veronkantokeskuksen tietoon sen nimitysmuistiossa olleet puutteellisuudet. Nimitysasian valmisteluun kuului kolmen hakijan haastattelut, mutta niistä ei mainittu muistiossa. Siinä ei myöskään tuotu selvästi esille, täyttivätkö hakijat kelpoisuusvaatimukset, ja perusteettomasti poikettiin periaatteesta, jonka mukaan kaikkien hakijoiden samantyyppiset ansiot on esitettävä sa-

manlaajuisesti. Vaikka nimitysharkinnassa arvioitiin Veronkantokeskuksen selvityksen mukaan perinnän asiantuntemus tärkeäksi johtoryhmän tasapainoisuuden turvaamiseksi, tätä seikkaa ei mainittu esittelymuistiossa (OKV/1027/1/2008).

MAISTRAATIT

Kirjeeseen vastaaminen

Asunto-osakeyhtiön osakas oli toimittanut maistraatille kaksi rekisteröinti-ilmoituksen käsittelyyn liittyvää tiedustelukirjettä. Maistraatista ei ollut vastattu kumpaankaan kirjeeseen. Tieto rekisterimerkinnästä oli sittemmin mennyt automaattisesti asunto-osakeyhtiölle. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei maistraatti ollut vastannut kantelijana olleen osakkaan tiedustelukirjeisiin siten kuin hallintolain 8 §:n mukainen viranomaisen neuvontavelvollisuus edellyttää. Kun maistraatti oli ilmoituksensa mukaan jo tähdentänyt henkilökunnalleen hallintolain 23 §:n merkitystä osana hyvää hallintoa, apulaisoikeuskansleri piti riittävänä toimenpiteenä maistraatin huomion kiinnittämistä hallintolain 8 §:n sisältöön ja ulottuvuuteen asiakaspalvelussa (OKV/826/1/2009).

Valituskiellosta ilmoittaminen maistraatin päätöksessä

Holhustoimesta annetun lain (442/1999) 91 §:n mukaisen edunvalvontailmoituksen maistraatille oli tehnyt henkilö (edunvalvonnan tarkoittaman henkilön poika), jolla saman lain 72 §:n 1 momentin mukaan on maistraatin ohella mahdollisuus tehdä edunvalvojan määräämisestä itsenäinen hakemus käräjäoikeudelle.

Maistraatti oli ilmaissut päätöksen muodossa käsityksensä siitä, että edunvalvontaan ei ollut ai-

hetta ja että maistraatti ei tulisi tekemään hakemusta käräjäoikeudelle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kyseessä ei ollut hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin tarkoittama valituskelpoinen hallintopäätös, jolla edunvalvonnan tarve olisi holhouslain säännöksiä soveltaen ratkaistu tai jätetty tutkimatta vaan viranomaisen suorittaman harkinnan lopputuloksen ilmaiseminen päätöksen muodossa.

Hallintolain 48 §:n mukaan valituskelvottomaan päätökseen on sisällytettävä ilmoitus siitä, että päätökseen ei saa hakea muutosta. Yksiselitteisen sananmuotonsa perusteella säännös kattaa kaikki päätökseksi nimetyt ratkaisut. Myös hallintolain (434/2003) ja sen taustalla olevan perustuslain mukaiseen hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisessa asioivat henkilöt eivät jää epätoivoksi annetun päätöksen luonteesta ja vaikutuksesta. Oikeuskanslerille tehdystä kantelusta ilmeni ilmoituksen tekijän olleen päätöksen saatuaan siinä käsityksessä, että edunvalvonta-asia oli maistraatin antamalla päätöksellä lopullisesti ratkaistu.

Sekä hallintolain pakottavien säännösten että hyvän hallinnon perusteiden nojalla apulaisoikeuskansleri katsoi, että maistraatin päätökseen olisi tullut sisältyä ilmoitus sen valituskelvottomuudesta sekä ohjaus mahdollisuudesta omatoimisesti käräjäoikeudelle tehtävään hakemukseen.

Koska nämä seikat oli maistraatin antaman selvityksen mukaan kantelun tarkoittamassa tapauksessa ja myös yleisesti korjattu, ei kantelu antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/567/1/2008).

Velvollisuus antaa asiakirjapyyntöön päätös

Edunvalvontaan asettamisensa jälkeen asiakas teki maistraatille uuden pyynnön edunvalvonta-asiakirjojensa saamisesta siten, että hän oli valtuuttanut lähiomaisensa vastaanottamaan asiakirjat muualle kuin hoitokotiin.

Maistraatti otti yhteyttä asiakkaan hoitavaan lääkäriin, joka katsoi, että asiakas ei ollut ymmärtänyt antamansa valtakirjan merkitystä. Tällä perusteella maistraatti kieltäytyi tietojen antamisesta ja ilmoitti siitä kirjeellä asiakkaan mainitulle lähiomaiselle.

Apulaisoikeuskansleri lausui päätöksessään, että holhousrekisteristä luovutettavien tietojen julkisuus ja tietojen luovuttamisen perusteet oli ratkaistava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) sekä holhoustoimesta annetun lain säännösten perusteella.

Asiakkaan edunvalvonta-asiakirjat sisälsivät sekä salaisia tietoja että sellaisia tietoja, joista jokaisella on holhoustoimesta annetun lain 67 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada tieto. Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Mikäli maistraatti oli katsonut tietojen tosiasialliseksi pyytäjäksi asiakkaan lähiomaisen, selvittämättä oli jäänyt, miksi häneltä oli evätty myös kaikille julkisten tietojen antaminen.

Oleellisinta asiassa oli kuitenkin, että maistraatti ei ollut tehnyt kieltäytymisestään julkisuuslain ja hallintolain edellytykset täyttävää valituskelpoista päätöstä vaan ilmoitti päätöksestään kirjeellä julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa säädettyjen määräaikaisten jälkeen.

Koska perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta, apulaisoikeuskansleri kiinnitti maistraatin huomiota velvollisuuteen antaa asiakirjapyyntöön oikeassa ajassa valituskelpoinen päätös (OKV/1729/1/2008). Katso myös sivu 204.

TULLI

Hyvä hallinto kirjallisessa huomautuksessa

Virkamiehen muun ohella saamastaan kirjallisesta huomautuksesta tekemää kantelua koskevassa ratkaisussa apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että huomautuksen antaminen on hallinnollinen esimiehen yleiseen työnjohto- ja valvontavaltaan kuuluva toimenpide, josta laissa ei ole menettelysäännöksiä. Ennen kirjallista huomautusta tulee kohdetta kuulla. Asianmukaista myös on, että huomautuksesta ilmenee, että kysymys ei ole valtion virkamieslain 24 §:ssä säädetystä kirjallisesta varoituksesta. Kumpaakaan näistä perustuslain 21 §:ssä säädettyyn hyvään hallintoon kuuluvista menettelytavoista ei ollut näytetty noudatetun annettaessa kantelijalle kirjallinen huomautus.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti esimiehen ja asian esittelijän huomiota hyvän hallinnon vaatimusten mukaiseen menettelyyn annettaessa virkamiehelle kirjallinen huomautus (OKV/385/1/2008).

Määräajan asettaminen autoveroasiassa

Kantelija arvosteli sitä, että tulli oli jättänyt hänelle autoveroasiassa liian lyhyen ajan vastineen antamiseen. Hallintolaissa tai autoverolaissa ei ole säännöstä asianosaisen selvityksen esittämiseen asetettavan määräajan pituudesta oikaisuvaatimusmenettelyssä. Hallintolain perusteella määräajasta päättäminen on viranomaisen harkinnassa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että tulli oli menetellyt sinänsä harkintavaltaansa rajoissa ja siten lain mukaisesti asettaessaan kuulemisen määräajaksi 14 päivää, kun otettiin huomioon, että määräaikaa oli mahdollista tarvittaessa pidentää. Hän katsoi kuitenkin, että tässä yksittäistapauksessa kantelijan kuulemiselle va-

rattu määräaika oli tosiasiallisesti ollut liian lyhyt, kun otettiin huomioon, että joulunpyhät olivat sijoittuneet tälle ajanjaksolle.

Toisessa asiassa kantelija arvosteli sitä, että tulli oli varannut hänelle tilaisuuden vastineen antamiseen autoveroasiassa, mutta kuulemiskirjeen liitteenä olleessa päätösesityksessä oli kuitenkin jo todettu, että ”verovelvollinen on antanut päätösesityksen johdosta vastineen”. Tullin selvityksestä ilmeni, että kantelijalla oli samassa tullipiiriin toimipaikassa vireillä kaksi autoverotuksen muutoksenhakuasiaa. Kantelijan aikaisemmassa asiassa antama vastine oli liitetty erehdyksessä kantelijan toisen autoveroasian asiakirjoihin. Tulli oli virheen huomattuun varannut kantelijalle tilaisuuden lausua asiassa uudelleen ja asiassa oli annettu uusi oikaisupäätös perusteluineen ja muutoksenhakuosoituksineen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tullin huomiota vastaisen varalle asianosaisen kuulemista koskevien menettelysäännösten noudattamiseen ja asiakirjojen huolelliseen käsittelyyn asianosaisen oikeusturvan takaamiseksi (OKV/1737/1/2008).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Lapin maistraatti

Apulaisoikeuskansleri teki 15.2.2010 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Lapin maistraattiin. Käynnin aiheena oli holhoustoimi ja siihen liittyen hakemus- ja lupa-asioiden käsittely, edunvalvojen toiminnan valvominen ja maistraattiin valvonassaan tekemät havainnot ja toimenpiteet, joihin niiden johdosta on ryhdytty. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/25/51/2009).

Kanta-Hämeen verotoimisto

Tarkastuksellaan 4.5.2010 Kanta-Hämeen verotoimistossa apulaisoikeuskansleri tutustui erityisesti verotoimiston organisaatioon ja toimintatapoihin, asioiden käsittelyaikoihin sekä henkilöstötilanteeseen. Tilaisuudessa keskusteltiin myös Verohallinnon uudistuksen vaikutuksista verotoimiston toimintaan (OKV/7/51/2010).

Verohallinto

Tarkastuksellaan Verohallinnossa 5.5.2010 apulaisoikeuskansleri tutustui erityisesti Verohallinnon organisaatioon ja toimintaan sekä Verohallinnon uudistukseen ja sen mukanaan tuomiin muutoksiin. Tilaisuudessa keskusteltiin myös Verohallinnon ohjeistuksesta ja koulutuksesta sekä hallintolain ja julkisuuslain mukaista menettelyistä verotusasioissa. Tarkastuksen perusteella apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan selvitettäväksi yhdenvertaisuussuunnittelun Verohallinnossa (OKV/6/51/2010).

Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö

Tarkastuksellaan 18.10.2010 veronsaajien oikeudenvalvontayksikössä apulaisoikeuskansleri tutustui yksikön asemaan ja tehtäviin. Yksikkö käyttää veronsaajien puhevaltaa verotusta koskevassa asiassa asianosaisena sekä valvoo veronsaajien oikeutta verotuksessa ja verotusta koskevassa muutoksenhaussa. Tilaisuudessa keskusteltiin erityisesti yksikön toiminnasta muutoksenhakijana sekä organisaatiouudistuksen vaikutuksesta prosesseihin (OKV/20/51/2010).

Uudenmaan verotuksen oikaisulautakunta

Tarkastuksellaan Uudenmaan verotuksen oikaisulautakunnassa 19.10.2010 apulaisoikeuskansleri tutustui lautakunnan tehtäviin ja toimintaan. Erityisesti keskusteltiin oikaisuvaatimusten käsittelyprosessista ja sen eri vaiheista sekä organisaatiomuutoksen vaikutuksista oikaisuvaatimusten käsittelyyn (OKV/19/51/2010).

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN TOIMIALA

Ratkaisuja

OPETUSHALLINTO

Virheellinen nimitysprosessi

Kantelu koski opetushallituksen entisen pääjohtajan menettelyä opetushallituksen virkanimitysprosessissa.

Opetushallituksessa oli samanaikaisesti täytettävänä neljän eri toimintayksikön johtajan virat. Nimitysesitykset teki Opetushallitus ja nimityspäätökset opetusministeriö. Nimitysprosessissa oli useita virheitä eri vaiheissa. Myös Opetushallitus ja ministeriö myönsivät virheitä tapahtuneen.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Oikeuskirjallisuudessa vallitsevan käsityksen (muun muassa teoksessa Bruun – Mäenpää – Tuori: Virkamiesten oikeusasema, Keuruu 1995, s.83) mukaan perustuslain virkanimitysperusteet ovat oikeusnormeja, joiden noudattaminen on virkojen täyttämiseen osallistuvien viranomaisten velvollisuutena.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että lainsäädännössä ei ole määritelty, miten nimitysperusteiden toteutuminen on turvattava. Käytettävistä menetelmistä oli tapahtuma-aikaan ainoastaan suositus (valtiovarainministeriön suositus virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista 15.12.2000/14/2000), joka myö-

hemmin on muutettu ohjeeksi (26.1.2009 VM 1/01/2009). Suosituksessa annettiin ohjeita muun muassa hakuilmoitusten sisällöstä, suositeltavista valintamenetelmistä ja nimitysmuistioiden sisällöstä. Suositus oli sitova vain siltä osin kuin siinä oli viitattu asianomaisiin lain säännöksiin.

Opetushallituksen nimitysprosessissa ei noudatettu suosituksen ohjeita. Hakuilmoituksissa oli niitä koskevien säädösten vastaisia kelpoisuusehdoja, valintamenetelmänä käytetyistä haastattelusta ei ollut laadittu muistioita ja nimitysesityksissä ei ollut lainkaan suoritettu hakijoiden välistä ansiovertailua. Ministeriön tekemän täydennyspyyntöön Opetushallituksen silloinen pääjohtaja totesi, ettei vertailu myöskään ollut tarpeen. Lainmukaisen nimitysesityksen saamiseksi ministeriö suoritti ennen nimityspäätöksiä itse hakijoiden ansiovertailun.

Suoritetussa esitutkinnassa ilmeni, että menettely ei Opetushallituksessa eikä osin ministeriössä vastannut asianmukaisen viranhoidon vaatimuksia. Ajan kulumisen sekä vastuukysymysten ja toimintakulttuurin epäselvyyksien vuoksi yksittäisiä laiminlyöntejä ei voinut kohdistaa yksittäisiin virkamiehiin vaan arvostelu oli suunnattava Opetushallitukseen viranomaisena ja sen toiminnasta vastanneeseen pääjohtajaan. Nimenomaan pääjohtajan virkavelvollisuuksiin kuului lainmukaisen nimitysmenettelyn läpivieminen huolehtimalla perustuslain nimitysperusteiden toteutumisesta. Vaikka suosituksessa ilmaistujen toimintatapojen noudattaminen ei ole pakollista, ne on kuitenkin tarkoitettu lainmukaisen nimi-

tysharkinnan toteuttamisen välineiksi. Menettelyohjeista sinänsä voidaan poiketa, mutta ei niiden taustalla olevan lainmukaisen nimitysmenettelyn vaatimuksesta. Tapahtuneiden virheiden suurin merkitys oli, että ne vaaransivat nimitysperusteiden toteutumisen. Koska nimityspäätöksiin ei saa hakea valittamalla muutosta, laillisen nimitysharkinnan toteutuminen on välttämätöntä myös virkaa hakeneiden oikeusturvan kannalta. Lisäksi virkanimityksiin liittyy merkittävää julkisen talouden ja hallinnon resurssien käyttöä.

Asemansa ja yleisen toimivaltansa perusteella pääjohtaja oli itsenäisesti voinut tehdä käytettäviä menettelyjä koskevat ratkaisut ja oli siten toimistaan perustuslain 118 §:n nojalla itsenäisesti vastuussa.

Pääjohtajan virkamiesoikeudellista vastuuta punnittaessa oli ensin arvioitava, oliko hän vastuullaan tapahtuneista virheistä rikosoikeudellisessa vastuussa. Rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaisen tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö täyttyy, mikäli virkamies rikoo pakottaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Pääjohtajan virkavelvollisuus ilmeni pääosin valtion virkamieslain 14 §:stä, jonka mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Legaaliteettivaatimuksesta johtuu, että kyseisenlaiset yleisluontoiset määräykset eivät anna johtoa virkavelvollisuuksien täsmälliseen ja näin ollen rangaistusvastuun tuovaan määrittelyyn (KKO 1998:41). Virkanimityksissä noudatettavasta menettelystä oli annettu vain suositus. Kun pääjohtajan menettelyä virkanimitysasioissa koskevia ja siten velvoittavia yksityiskohtaisia ja pakottavia määräyksiä ei ollut, eivät pääjohtajan laiminlyönnit viranhoidossa johtaneet valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n mukaisesti syytteen nostamiseen.

Pääjohtajan virkamiesoikeudellista vastuuta arvioitaessa apulaisoikeuskansleri lausui, että pääjohtajalta vaadittava ammatillinen osaaminen

ja täytettävien virkojen korkea hierarkkisuusaste olisivat edellyttäneet kaikkien suositusten ja ohjeiden korostunutta noudattamista. Perusteeton suosituksen ohjeiden laiminlyönti vaaransi nimitysperusteiden ja oikeusturvan toteutumisen eikä siten täyttänyt virkamieslain 14 §:n edellyttämää asianmukaista viranhoidtoa. Lisäksi hakuilmoitukset olivat lainvastaisia.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tarvetta hakea virkanimityspäätösten purkamista ei kuitenkaan ollut, koska lainmukainen menettely oli voitu saavuttaa ministeriön suorittamalla täydennystoimilla. Tämä ei kuitenkaan poista nimitysesityksen tehneen viranomaisen itsenäistä vastuuta nimitysperusteiden ja oikeusturvan toteutumisesta (KHO 1983 I 1).

Pääjohtajan menettelyä arvioitaessa otettiin lieventävänä tekijänä huomioon, että hänellä saattoi ministeriön kanssa olleen yhteydenpidon perusteella olla sellainen käsitys, että myös nimittävä viranomainen hyväksyi käytetyt menetelmät. Esitutkinnassa myös ilmeni, että pääjohtaja ei ollut itse välittömästi mukana kaikessa virheellisessä toiminnassa. Viimekätisestä vastuustaan huolimatta hänellä oli myös tietynasteinen oikeus luottaa asianomaisen koulutuksen omaavien alaistensa ammattitaitoon. Raskauttavana oli taas pidettävä sitä, että pääjohtaja ei ministeriön kehoituksestaakaan korjannut virheitään nimitysesitystä täydentämällä. Näin hän osoitti suhtautuvansa välinpitämättömästi virkansa hoidossa todettuihin puutteisiin.

Apulaisoikeuskansleri antoi entiselle pääjohtajalle huomautuksen viranhoidossa tehdyistä, lainmukaisen nimitysmenettelyn vaarantaneista virheistä ja laiminlyönneistä. Opetushallitukselle annettiin huomautus lainvastaisten kelpoisuusehtojen ilmoittamisesta ja kiinnitettiin opetushallituksen huomiota hyvän hallinnon edellyttämään tarkkuuteen ja täsmällisyyteen kielellisessä ilmaisussa.

Apulaisoikeuskansleri totesi vielä yleisesti, että vaikka nimitysmenettelyä ohjeistavan suosituksen sitovuustaso lieene noussut sen muuttamisella ohjeeksi, sitä ei edelleenkaan ole määrätty velvoittavana noudatettavaksi.

Kun ohjeet ovat välineitä lainmukaisen nimitysmenettelyn ja virkaa hakeneiden perusoikeuksien turvaamiseksi, kysymyksenalaista on, voiko näiden välineiden käyttäminen perustua viranomaisen laajasti vapaaseen harkintaan ja voidaan-ko ohjeiden tavoittelemat oikeushyvät säännönmukaisesti saavuttaa. Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä (OKV/513/1/2006).

Merkinnän poistaminen yliopiston opiskelijarekisteristä

Yliopiston opiskelija teki toukokuussa 2008 filosofian maisterin tutkinnonsuoritusoikeuteen perustuen läsnäoloilmoittautumisen lukuvuodelle 2008–2009. Filosofian maisterin tutkinnon hän suoritti kesäkuussa 2008. Sen seurauksena hänen tutkinnonsuoritusoikeutensa ja siten myös opiskeluoikeutensa yliopistossa katsottiin päättyneeksi 31.7.2008. Tämän johdosta sanottu läsnäoloilmoittautuminen poistettiin yliopiston opiskelijarekisteristä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että yliopiston rehtorin 17.1.2008 antaman muun ohella yliopistoon ilmoittautumista koskevan päätöksen mukaan tutkinto-opiskelijan oli lukuvuosittain ilmoittauduttava yliopistoon läsnä olevaksi tai poissaolevaksi. Ilmoittautumisaika alkoi toukokuun 1. päivä ja päättyi elokuun 31. päivä. Voidakseen suorittaa opintoja opiskelijan oli ilmoittauduttava läsnäolevaksi. Rehtorin päätökseen sisältyi tutkinnon suorittamisen vaikutusta lukuvuosi-ilmoittautumiseen koskeva jakso. Siinä määrättiin yksinomaan syyslukukaudella tutkinnon suorittaneen tutkinnonsuoritusoikeuden

päättymisestä. Sanotussa jaksossa ei määrätty sellaisen opiskelijan tutkinnonsuoritusoikeuden päättymisestä, joka suoritti tutkinnon kevätlukukaudella niin myöhään, että oli jo säädettyssä ajassa ehtinyt ilmoittautua läsnä olevaksi seuraavaksi lukuvuodeksi. Tällaisen ilmoituksen poistamisesta opiskelijarekisteristä ei ollut määräyksiä.

Rehtorin samasta asiasta 23.4.2010 antamaan uuteen päätökseen oli lisätty määräys ennen lukuvuoden alkua tehdyn lukuvuosi-ilmoittautumisen peruuttamisesta, mikäli opiskelijan tilanne muuttuu siten, että hänellä ei enää ollut tutkinnonsuoritusoikeutta kyseiselle lukuvuodelle. Lisäyksen jälkeenkin rehtorin päätöksestä ei ilmennyt, milloin päättyi muulloin kuin syyslukukaudella tutkinnon suorittaneen tutkinnonsuoritusoikeus.

Opiskelijan kantelua oikeuskanslerinvirastossa tutkittaessa yliopisto laiminlöi toimittaa sitä pyydetyn selvityksen määrääjässä. Selvitystä ei toimitettu, vaikka sitä kiirehdistettiin kirjallisesti. Selvitys saapui vasta apulaisoikeuskanslerin kirjallisen kehotuksen jälkeen.

Apulaisoikeuskansleri huomautti vastaisen varalle yliopistoa opiskelijaan kohdistuneesta menettelystä, joka ei perustunut säännöksiin tai määräyksiin ja jonka lisäksi oli ilmoitettu olleen yliopistossa vallitseva käytäntö. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lisäksi yliopiston huomiota ensiksi perustuslain 21 §:ssä säädettyyn hyvään hallintoon kuuluvan selkeyden noudattamisen tärkeyteen päätettäessä opiskelijoita koskevista määräyksistä ja toiseksi määräajan ja kiirehtimisen noudattamiseen annettaessa oikeuskanslerille selvityksiä (OKV/1081/1/2008).

Englannin käyttäminen yliopiston opetuskielenä

Kantelussa pidettiin perustuslain vastaisena sitä, että yliopiston tiedekunnan maisterintutkintoon

tähtäävän opetuksen opetusohjelmia oltiin muut-
tamassa englanninkielisiksi.

Apulaisoikeuskansleri katsoi käyneen ilmi, et-
tä tiedekunnassa oli englanninkielisiä maisterioh-
jelmia, mutta kaikkea maisterivaiheen opetusta ei
ollut muutettu englanninkieliseksi. Saadun selvi-
tyksen mukaan opetuksen ollessa englanninkie-
listä maisterivaiheen opiskelijoilla oli oikeus esit-
tää kysymyksiä, laatia kirjalliset harjoitustyöt ja
vastata tentteihin suomen- tai ruotsinkielellä.

Huomioon ottaen yliopistolle lainsäädännös-
sä – vanhan yliopistolain 9 §:n 4 momentti – an-
nettu laaja harkintavalta, apulaisoikeuskansleri
katsoi, että yliopisto ei ollut kantelussa esitetystä
tapauksessa loukannut kielisäännöksiä niin että
oikeuskanslerilla olisi perusteita toimenpiteisiin.
Hän kuitenkin totesi tässä yhteydessä, että kan-
telun käsittelyn kuluessa voimaan tulleen uuden
yliopistolain vastaava kielisäännös 11 §:n 2 mo-
mentissa sisältää selvän lisäyksen aikaisempaan
verrattuna ”--- voi päättää lisäksi muun kielen ---”.
Lisäys korostaa entisestään sitä, että yliopiston on
turvattava perustutkintojen opetus ja suoritetta-
vuus lakisääteillä opetus- ja tutkintokielillä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi yliopiston tie-
toon käsityksensä uuteen yliopistolakiin sisälty-
vän kielisäännöksen merkityksestä. Yliopiston
tuli lisäksi toimittaa tieto siitä, miten maisteri-

vaiheen opiskelijoiden tietoon oli saatettu hei-
dän oikeutensa suomen- tai ruotsinkielen käyt-
töön silloinkin kun opetus oli englanninkielistä
(OKV/1001/1/2009).

Selvityksen antajan velvollisuudesta kanteluasiassa

Yliopiston konsistorin ja rehtorin menettelyä kos-
kevan kantelun johdosta apulaisoikeuskansle-
ri kehotti yliopistoa toimittamaan kantelun tut-
kimiseksi tarpeellisen selvityksen. Kirjeessään
apulaisoikeuskansleri totesi kantelijan keskeisen
väitteen, jonka mukaan käyttöön otettu jatko-
opiskelijoiden rekisteriseuranta loukkasi heidän
perus- ja ihmisoikeuksiaan, ja kantelijan esittä-
mät tämän loukkaamisen selvimmät ilmenemis-
muodot.

Selvityksen antaessaan yliopisto selosti toht-
torinkoulutuksen kansainvälisiä ja kansallisia
tavoitteita, yliopiston tohtorinkoulutuksen ke-
hittämistoimia sekä konsistorin ja rehtorin ky-
symyksessä olevia päätöksiä. Yliopisto jätti lähes
täysin arvioimatta asian oikeudelliselta kannalta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yliopis-
ton huomiota sen velvollisuuteen noudat-
taa oikeuskanslerin yksilöityä selvityspyyntöä
(OKV/1344/1/2008).

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN TOIMIALA

Ratkaisuja

MAA- JA METSÄTALOUS

Eviran menettely kirjeseen vastaamisessa

Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) pääjohtajalle oli osoitettu kysymyksiä sisältävä kirje, johon eräs viranhaltija vastasi lähes kolme kuukautta myöhemmin pahoitellen asian pitkittymistä ja todeten, että tavoitteena oli nyt mahdollisimman pikaisesti ottaa asia käsittelyyn. Vastaukset kantelijan kysymyksiin Evira esitti oikeuskanslerille annetussa selvityksessä viisi kuukautta sen jälkeen, kun kantelija oli toimittanut tiedustelukirjeensä Eviralle. Selvityksestä ei ilmennyt, oliko Evira lähettänyt vastauksensa kantelijalle, vai saiko tämä tiedon vastauksista vasta oikeuskanslerinviraston vastinepyynnön yhteydessä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen tulee ilman aiheetonta viivytystä vastata toimivaltaansa kuuluvaan asialliseen yhteydenottoon. Viranomaisella on tapauskohtaista harkintavaltaa tiedustelun tai muun yhteydenoton käsittelyssä sekä kiireellisuuden ja vastauksen laajuuden tarpeellisuuden arvioimisessa. Huomioon voidaan sinänsä ottaa esimerkiksi se, minkälainen vaikutus asialla on asiakkaan oikeus asemaan. Useiden kuukausien vastausaikaa viranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa on kuitenkin lähtökohtaisesti pidettävä liian pitkänä

erityisesti, kun vastaaminen ei tiettävästi ollut aiheuttanut erityisen laajojen selvitysten tekemistä tai muuten poikkeuksellisen suurta työmäärää. Mikäli tiedustelusta olisi ollut heti nähtävissä, että viranomaisen on ainakin osittain jo antanut vastauksen kantelijan kysymyksiin, olisi tästä voitu ilmoittaa heti. Jos taas asia osittain kuului jonkun muun viranomaisen toimivaltaan, olisi hyvän hallinnon mukaista ilmoittaa tästä asiakkaalle mahdollisimman pian.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asiassa ollut ilmennyt perusteita moittia ketään yksittäistä viranhaltijaa. Viranomaisen velvollisuuksiin työantajana kuuluu huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevat ovat riittävästi selvillä siitä, mitä kuuluu viranomaisen ja viranhaltijan toimivaltuuksiin, tehtäviin ja velvollisuuksiin, ohjeistaa henkilöstöä hallintomenettelystä ja tarvittaessa tarjota henkilöstölle koulutusta. Apulaisoikeuskansleri oli aiemmassa päätöksessään (21.12.2004, dnro OKV/1101/1/2003) kiinnittänyt Elintarvikeviraston huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin kirjeseen vastaamisessa. Ratkaisussaan, joka koski samaa kantelijaa kuin nyt käsiteltävänä ollut, viraston menettelyn ei katsottu vastaavan hyvän hallinnon vaatimuksia. Saadusta selvityksestä ei käynyt ilmi, oliko aikaisempi apulaisoikeuskanslerin päätös johtanut esimerkiksi koulutustarpeen arviointiin taikka aiheuttanut koulutus- tai muita toimenpiteitä virastossa, vaikka selvityksen mukaan päätöksestä oltiin Evirassa tietoisia.

Hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen erityisesti hallintolain 8 §:n mukaiseen

neuvontavertaisuuteen sisältyvässä asiakkaiden kirjeisiin vastaamisessa vaikutti tuottavan Eviralle vaikeuksia. Eviran tulisikin tästä syystä apulaisoikeuskanslerin mukaan kiinnittää vakavaa huomiota henkilöstönsä valmiuksiin noudattaa hallintolakia sekä muita hyvää hallintoa ja asianmukaista viranomaismenettelyä turvaavaa lainsäädäntöä. Hän lähetti jäljennöksen päätöksestä tiedoksi paitsi Eviralle myös maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä toimivalle elintarviketurvallisuuden yhteistyöryhmälle (OKV/1288/1/2008).

Vaatimusten käsittely ja niihin vastaaminen

Metsähallitus oli käsitellyt ja ratkaissut vuosien saatossa useita kantelijan maastoliikennelupahakemuksia. Lupakäytäntöä muutettiin vuonna 2003, minkä jälkeen kantelija oli lähettänyt Metsähallitukselle lukuisia uusia hakemuksia ja vaatimuksia. Metsähallitus ei ollut vastannut kaikkiin kirjeisiin, vaikka niissä esitettiin lupaan liittyviä vaatimuksia ja niihin selvästi odotettiin vastausta. Joissakin tapauksissa asian käsittelijä oli kirjeen johdosta ollut kantelijaan puhelimitse yhteydessä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen tulee ratkaista sen käsiteltäväksi saatetut lupahakemukset. Hyvään hallintoon on vakiintuneesti katsottu kuuluvan, että viranomaisen toimivaltaan kuuluviin, riittäväällä tavalla yksilöityihin ja asiallisiin kirjeisiin vas-

tataan kirjallisesti asian laadun edellyttämällä tavalla. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Metsähallituksen huomiota hallintolain säännöksiin asian vireille tulosta, käsittelystä ja ratkaisemisesta sekä viranomaisen neuvontavertaisuudesta (OKV/202/1/2009).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Maa- ja metsätalousministeriö

Tarkastuksellaan maa- ja metsätalousministeriöön 8.12.2010 apulaisoikeuskansleri tutustui ministeriön tehtäviin, organisaatioon ja toimialaan. Tarkastuksella keskusteltiin muun muassa alaisen hallinnon ohjauksesta sekä ministeriön yhteistyöstä muiden viranomaisten kanssa. Keskusteluissa oli esillä myös eri tukijärjestelmät sekä tukivalvontaan liittyvät seikat (OKV/17/51/2010).

Maaseutuvirasto

Tarkastuksellaan Maaseutuvirastoon 9.12.2010 apulaisoikeuskansleri tutustui viraston tehtäviin ja toimialaan. Tarkastuksella keskusteltiin myös Maaseutuviraston perustamisesta ja alueellistamisesta sekä Maaseutuviraston määräysten ja hallintopäätösten laadusta ja käsittelyajoista. Keskusteluissa oli esillä myös yhteistyö ministeriön sekä muiden hallinnonalan toimijoiden kanssa (OKV/18/51/2010).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN TOIMIALA

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Ilmoitus sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta

Kantelija oli toimittanut ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen useita sähköpostiviestejä, joista kantelun mukaan osaan hän ei ollut saanut ilmoitusta sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ja osaan hän oli saanut ilmoituksen vasta sitä erikseen pyydettyään. Oikeuskansleri totesi, että sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 12 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Ministeriön mukaan ministeriössä sovellettua tietohallinnon käytännöstä johtuen ainoastaan ensimmäiseen saman lähettäjän ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen toimittamaan sähköiseen asiakirjaan oli lähtenyt automaattinen kuittaus vastaanottamisesta, vaikka tarkoituksena oli ollut, että kaikkiin ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen saapuneisiin sähköisiin asiakirjoihin lähtisi automaattinen kuittaus.

Siltä osin kuin ministeriön tietohallinnon käytäntö oli johtanut siihen, että kantelijan eräisiin sähköpostiviesteihin ei ollut toimitettu ilmoitusta, oikeuskansleri katsoi, ettei ministeriön menettely ole ollut sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaista. Lisäk-

si ilmoitus oli toimitettu pitkähkön ajan kuluttua eräiden sähköpostiviestien saapumisesta, ja tältä osin oikeuskansleri totesi, ettei erään sähköpostiviestin osalta aikaisintaan kolmen viikon kuluttua sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ministeriöstä toimitettu ilmoitus täyttänyt puheena olevan lain 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua viivytyksettömyyden vaatimusta. Ministeriö ei ollut kyseisen ilmoituksen toimittamisessa menettelyt sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaisesti.

Koska ministeriö kertoi kanteluasian selvittelyn myötä muuttaneensa ministeriössä sovellettua tietohallinnon käytäntöä siten, että ilmoitus toimitettiin jokaiseen ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen saapuneeseen sähköiseen asiakirjaan, piti oikeuskansleri riittävänä kiinnittää ministeriön huomiota sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen (OKV/209/1/2009).

Vastauksen viipyminen

Kantelija oli kirjoittanut juna-aseman turvallisuusasiassa ministeriöön 1.10.2007 ja pyytänyt vastausta. Kantelija oli kirjoittanut ministeriöön toistamiseen 20.12.2007 saamatta viranomaiselta vastausta. Kirjoitettuaan ministeriön kansliapäällikölle 17.4.2008 kansliapäällikkö oli vastannut kantelijalle 30.4.2008 ja pahoitellut vastauksen viipymistä ministeriössä. Koska kantelija oli saanut ministeriöstä vastauksen vasta-

kuuden kuukauden kuluttua ensimmäisen kirjeen lähettämisestä, apulaisoikeuskansleri katsoi, että vastaaminen oli viivästynyt aiheettomasti. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti liikenne- ja viestintäministeriön huomiota siihen, että asiallisiin kansalaiskirjeisiin tulee vastata asianmukaisen joutuisasti. Kantelu ei johtanut muihin toimenpiteisiin (OKV/1490/1/2008).

LIIKENNEVIRASTO

Meluntorjunnan suunnittelu ja toteuttaminen

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvan myös sen, että viranomaiset toimivat yhteistyössä eri laeissa säädettyjen velvoitteiden ja tavoitteiden toteutumiseksi. Hyvästä hallinnosta säädetään myös maantielaissa, jonka tarkoituksena on muun muassa turvata osallistumismahdollisuudet tietratkaisuja koskevaan suunnitteluun toteuttamalla ja edistämällä hyvää hallintoa ja oikeusturvaa maanteita koskevissa asioissa. Yhteistyö kunnan ja Tiehallinnon välillä ei ole apulaisoikeuskanslerin mukaan toiminut hyvän hallinnon vaatimusten edellyttämällä tavalla. Apulaisoikeuskansleri saattoi tämän vuoksi esittämänsä käsitykset ja näkökohdat hyvän hallinnon vaatimusten noudattamisesta Liikenneviraston tietoon. Katso myös sivu 205 (OKV/899/1/2008).

VIESTINTÄVIRASTO

Menettelystä käsiteltävänä olevassa asiassa

Viestintävirastossa vireille tullut toimenpidepyyntöä koskeva asia oli korkeimman hallinto-oikeu-

den päätöksellä palautettu virastolle uudelleen käsiteltäväksi. Hakijan kanneltua käsittelyn viivymisestä apulaisoikeuskanslerin sijainen tote- si ratkaisussaan, että Viestintävirasto ei vielä ollut antanut päätöstä ja että toimenpidepyynnön käsittelyaika korkeimman hallinto-oikeuden palautuspäätöksestä laskettuna oli hakijan kannalta kohtuuttoman pitkä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti Viestintäviraston esittämiä näkökohtia – muun ohella Kilpailuviraston päätöksen odottaminen – hyväksyttävänä, eikä katsonut virastossa tapahtuneen viivytyksen päätöksenteossa olleen perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla aihee- tonta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti tärkeä- nä, että saatuaan sittemmin Kilpailuviraston pää- töksen Viestintävirasto tekisi oman päätöksensä mahdollisimman pian. Hakijan sanotun toimen- pidepyynnön käsittelyä koskevaan tiedusteluun Viestintävirasto vastasi yli puolen vuoden kulut- tua. Virasto perusteli menettelyään sillä, että se oli joutunut harkitsemaan toimenpiteitään ja että ni- tä ei ollut vielä loppuun saakka mietitty, kun ha- kijan tiedustelu tuli. Hakijalle toimitettiin vastaus sitten kun toimenpiteistä oli päätetty virastossa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen muistutti, et- tä hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viran- omaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyyn- nöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedus- teluihin. Perustuslain 21 §:ssä säädetty hyvän hal- linnon periaate edellyttää yleisemminkin, että vi- ranomaiselle tulleeeseen tiedusteluun on vastattava ja että tämän tulee tapahtua kohtuullisessa ajassa. Velvollisuuteen vastata asianosaisen tiedusteluun ei vaikuta viranomaisen epätietoisuus tulevista toimenpiteistään kysymyksessä olevassa asiassa. Viestintävirasto menetteli siten virheellisesti vas- tatessaan hakijan tiedusteluun vasta yli puolen vuoden kuluttua.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnit- ti Viestintäviraston huomiota asianosaisen kan-

nalta kohtuuttoman pitkään vireillä olleen asian kiireellisen ratkaisemisen tärkeyteen, ja velvollisuuteen kohtuullisessa ajassa vastata vireillä olevaa asiaa koskevaan asianosaisen tiedusteluun (OKV/871/1/2008).

Toimialaa koskeva tarkastus

Finavia Oyj

Tutustumiskäynnillään Finaviassa 10.11.2010 apulaisoikeuskansleri sai yleiskatsauksen valtionyhtiön toimintaan ja tehtäväkenttään. Tilaisuudessa keskusteltiin muun muassa Finavian muutoksesta valtion liikelaitoksesta valtion omistamaksi osakeyhtiöksi, yhtiön valvonnasta ja valtion omistajaohjauksesta (OKV/24/51/2010).

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN TOIMIALA

Ratkaisuja

ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

Työvoimakoulutukseen hyväksymisen peruuttaminen

Työvoimatoimisto oli kirjeitse ilmoittanut kantelijalle, että tämä oli hyväksytty työvoimapolitiiseen aikuiskoulutukseen. Työvoimaneuvoja oli kuitenkin kouluttajalta saadun tiedon perusteella ja koulutuksen vastuuvirkailijan kanssa keskusteltuaan lähettänyt kantelijalle kirjeen koulutukseen hyväksymisen peruuttamisesta ennen kurssin alkamista ilman, että kantelijalle olisi varattu tilaisuutta tulla kuulluksi asiassa. Työvoimatoimiston selvityksen mukaan yksikön virkailijat olivat menettelleet väärin peruuttaessaan koulutuksen hyväksymisen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että työvoimatoimiston ilmoituksen mukaan tapaus oli käsitelty asianomaisten viranhaltijoiden kanssa ja menettelytapoja oli tähdennetty. Kantelu ei tämän vuoksi antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että päätös lähetettiin tiedoksi työ- ja elinkeinotoimistolle ja kyseiselle kaupunginosatoimistolle (OKV/1424/1/2008).

KULUTTAJAVIRASTO

Tiedusteluun vastaaminen

Kuluttajavirastoon oli toimitettu ilmoituskirje, jonka käsittelyn ajankohtaa kantelija tiedusteli muutamaa päivää myöhemmin toimittamassaan kirjoituksessa. Kantelijalle oli ilmoituksen saapumisen jälkeisenä päivänä lähetetty vakiovastaus, jossa selostettiin Kuluttajaviraston toimintatapoja ja toimivaltaa. Käsittelyaikaa koskevaan erilliseen tiedusteluun ei kuitenkaan ollut vastattu mitään, vaan kirje oli kirjattu lisätiedusteluksi alkuperäiseen ilmoitukseen. Pyynnön huomiointi ja vastaaminen oli jäänyt esittelijälle, ja tiedusteluun oli epähuomiossa jäänyt vastaamatta. Kuluttajavirasto ilmoitti oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä muuttaneensa vastaamismenettelyään siten, että käsittelyaikaa koskeviin tiedusteluihin vastataan jatkossa kirjaamosta samalla kun asia merkitään diaariin. Kun Kuluttajavirasto oli käytäntöään muuttamalla pyrkinyt varmistamaan, että asiakas jatkossa saisi viipymättä vastauksen ja arvion käsittelyaikaa koskevasta tiedustelusta, ei kantelu antanut aihetta muuhun kuin että päätös lähetettiin Kuluttajavirastolle tiedoksi (OKV/1213/1/2008).

KILPAILUVIRASTO

Päätöksenteon viipyminen

Kilpailuvirastossa vireille tullut toimenpidepyyntöä koskeva asia oli markkinaoikeuden päätöksellä tammikuussa 2006 palautettu Kilpailuvirastolle uudelleen käsiteltäväksi päätöksessä mainituilta osin. Päätöstä oli noudatettava valituksesta huolimatta, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrännyt. Asiassa ei ollut väitettykään, että korkein hallinto-oikeus olisi määrännyt toisin. Kilpailuviraston olisi siten tullut ryhtyä noudattamaan markkinaoikeuden päätöstä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tekemästään valituksesta huolimatta. Kilpailuvirasto jätti kuitenkin markkinaoikeuden sanotun määräyksen huomiotta ja katsoi asian tulleen virastossa uudelleen vireille vasta elokuussa 2007 korkeimman hallinto-oikeuden jätettyä viraston valituksen tutkimatta. Toimies-
saan mainitulla tavalla virheellisesti Kilpailuvirasto aiheutti toimenpidepyynnön käsittelyn viivästy-
misen yli puolelatoista vuodelle.

Kun Kilpailuvirasto antoi toimenpidepyynnön johdosta päätöksensä 25.10.2010, asian käsittelyajaksi markkinaoikeuden palautuspäätöksestä laskettuna muodostui 57 kuukautta. Kilpailuviraston oli katsottava selvästi laiminlyöneen perustuslain 21 §:ssä säädetyn velvollisuuden käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä. Tämän johdosta apulaisoikeuskanslerin sijainen

antoi Kilpailuvirastolle huomautuksen vastaisen varalle (OKV/871/1/2008).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Työ- ja elinkeinoministeriö

Tarkastuksellaan 22.10.2010 työ- ja elinkeinoministeriön konserniohjaukseen ja työllisyys- ja yrittäjyysosastolle apulaisoikeuskansleri tutustui ministeriön uuteen organisaatioon ja tehtäviin sekä aluehallinnon uudistuksen tuomiin muutoksiin (OKV/21/51/2010).

Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Tarkastuksellaan ELY-keskukseen 24.11.2010 apulaisoikeuskansleri tutustui sen uuteen organisaatioon ja tehtäviin, keskuksen ohjaukseen sekä aluehallinnon uudistuksen tuomiin muutoksiin (OKV/25/51/2010).

Itä-Uudenmaan työ- ja elinkeino-toimisto

Tarkastuksellaan TE-toimistoon 30.11.2010 apulaisoikeuskansleri tutustui sen uuteen organisaatioon ja tehtäviin sekä aluehallinnon uudistuksen tuomiin muutoksiin (OKV/22/51/2010).

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TOIMIALA

Lausunto

Biopankkilaki

Lausuntopyynnön mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellun biopankkilakia koskevan ehdotuksen tavoitteena on ihmisperäisten näytteiden tutkimuskäytön edistäminen ja tutkimustoiminnan tehostaminen niin, että myös yksityisyyden suojaan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen liittyvät yksilön oikeuden turvaan ja biopankkitoimintaan liittyvät riskit hallitaan riittävästi. Lisäksi ehdotettiin perustettavaksi valtakunnallinen biopankkirekisteri, jonka avulla kansalaiset saisivat tietoa biopankkitutkimusta varten säilytettävistä näytteistä.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että lakiehdotuksen useat säännökset sivuavat läheisesti perustuslain perusoikeussäännöksissä turvattuja oikeuksia henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan. Perus- ja ihmisoikeuksien valvojana oikeuskansleri piti tärkeänä näytteen luovuttajan henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityiselämän suojan turvaamista. Lakiehdotusta on käsitelty perusoikeussäännösten kannalta ja yksittäisten säännösten suhdetta perusoikeussäännöksiin on arvioitu. Koska kyseessä on uusi lainsäädäntö, jolla on perusoikeuskytkentöjä, oikeuskansleri esitti ministeriön harkittavaksi, tuleeko lakiehdotuksen perusteluihin lisätä maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta (OKV/12/20/2010).

Ratkaisuja

SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRASTO VALVIRA

Yhdenvertaisuus virkanimityksen ansiovertailussa

Kantelija katsoi, että häntä oli syrjitty täytetäessä Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (STTV) ylitarastajan virkaa. STTV:stä tuli sittemmin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Valvira.

Kantelijan mukaan häntä ei ollut nimitysmuistiossa arvioitu tasavertaisesti muiden kanssa. Hänelle ei ulkopuolisena hakijana myöskään annettu tasaveroista asemaa talon sisäisten hakijoiden kanssa, sillä häntä ei informoitu viran uusista tehtäväjärjestelyistä. Hänellä ei siten ollut mahdollisuutta lausua omasta kelpoisuudestaan näiden hoitamisessa. Nimityspäätöksestä hän sai tiedon vasta pitkän ajan päästä. Lisäksi ensimmäinen tieto oli virheellinen ja se korjattiin vasta muutaman viikon kuluttua.

Valviran mukaan nimityksen yhteydessä toteutettu sisäisten tehtävien uudelleen järjestäminen liittyi virkanimityksiasian kanssa samaan aikaan tapahtuneeseen organisaatiouudistukseen. Täytettävään virkaan kuuluvien tehtävien sisältö muuttui ja täsmentyi vasta virantäyttöprosessin aikana. Virasto ilmoitti, että tupakkavalvonnan osaamisen jatkumisen varmistaminen oli ollut viraston kannalta ratkaisevan tärkeää.

Kaikille hakijoille kerrottiin haastattelussa, että viran tehtävät tulevat todennäköisesti poikkeamaan hakuilmoituksessa kerrotusta.

Asiakirjojen mukaan nimitysmuistiossa vertailtiin kuuden haastatellun hakijan ansiot. Kolmesta hakijasta oli yksityiskohtaiset arviot ja kolmesta muusta, muun muassa kantelijasta, lyhyempi arvio. Perusteita tälle menettelylle ei esitetty viraston antamassa selvityksessäkään. Selvityksen mukaan ansioiden lyhyttä selostetusta korvasi se, että nimityspäätöksen tekijälle oli nimitysesityksen mukana lähetetty kuuden haastatellun hakijan hakemusasiakirjat, joista hän oli voinut tarkemmin tutustua heidän tietoihinsa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisella on tietty harkintavalta säädetty kelpoisuusehdot ja muut lisävaatimukset täyttävien hakijoiden välillä. Tätä harkintavaltaa rajaavat nimitysmenettelyä koskevat lain säännökset, muun muassa valtion virkamieslain (750/1994) 6 §:n 1 momentin ja 11 §:n (1088/2007) sekä yhdenvertaisuuslain (21/2004) 6 §:n 1 momentin säännökset syrjinnän kieltämisestä. Myös hallintolaki (434/2003) ja sen hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat nimitysharkintaa. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on mainittava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Virantäyttöasian valmistelun ja ratkaisun aikaan oli voimassa valtiovarainministeriön suositus virkojen hakumenettelystä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista (15.12.2000/14/2000, jäljempänä suositus). Vaikka suositusta ei ole noudatettava velvoittavana, sen ohjeet on tarkoitettu lainmukaisen nimitysharkinnan toteuttamisen välineiksi ja se ohjaa osaltaan virkanimityksissä noudatettavaa hyvää hallintotapaa.

Suosituksessa on korostettu, että muistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja

niiden objektiiviseen vertailuun. Muistiosta tulisi käydä ilmi, millä perusteilla virkaan valittu on siihen ansioitunein ja miten edellä mainittujen lainsäännösten vaatimukset täyttyvät.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että nimitysesityksessä ei ollut vertailtu hakijoiden ansioita suosituksen ja sen perusteena olevien lainsäännösten edellyttämällä tavalla tasapuolisesti. Nimitysesityksen ansioiden tasapuolisen selostamisen vaatimus ja näin toteutettava nimityksen läpinäkyvä perusteleminen palvelevat myös nimitysmenettelyn laillisuuden jälkikäteistä valvontaa. Riittämättömiä ja epätasapuolisia perusteluja ei siten voitu korvata yksinomaan toimittamalla hakemusasiakirjat nimittävälle taholle.

Virkaa täytettäessä on voitu hakijoiden ominaisuuksia ja osaamisalueita painottaa sillä tavoin kuin viranomainen on harkinnut tehtävien järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Viraston jälkeenpäin ratkaisevaksi ilmoittama seikka eli tupakkavalvonnan osaamisen jatkuvuus olisi ollut ratkaisuun olennaisesti vaikuttavana seikkana ollut ilmoitettava myös nimitysmuistiossa. Tämä harkinnassa painotettu seikka ei kuitenkaan ole voinut yksinään olla valinnan perustana eikä sillä ole voitu sivuuttaa tasavertaisen ansiovertailun suorittamista. Valtion virkamieslain ja hallintolain edellyttämä asianmukainen viranhoito ja hyvään hallintoon kuuluvaa kielenkäyttöä koskeva hallintolain 9 § edellyttävät, että nimityspäätöstä koskeva ilmoitus tehdään viivytyksettä ja että se vastaa todellista asiasisältöä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että nimitysesityksen ansiovertailua ei ollut tehty hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti ja siitä tiedottaminen oli viivästynyt ja erheellinen. Asiassa ei kuitenkaan ollut viitteitä siitä, että nimityksessä olisi toimittu valtion virkamieslaissa ja yhdenvertaisuuslaissa säädetyn syrjintäkiellon vastaisesti tai muutenkaan ylitetty viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle Valviran huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen ansiovertailun tekemisessä ja virkänimityksestä ilmoittamisessa (OKV/238/1/2009).

ALUEHALLINTOVIRASTO

Huolellinen kielenkäyttö ja virkatehtävien asianmukainen hoito

Henkilö oli tehnyt lääninhallitukselle kaksi erillistä kantelua kahdesta eri hoitotilanteesta. Kanteluiden perusteella oli pyydetty lausunnot kantelijaa hoitaneiden lääkäreiden esimieheltä. Toisessa lausunnoistaan ylilääkäri oli todennut potilaan olleen hoitotilanteessa humalassa. Kanteluihin oli lääninhallituksesta annettu samana päivänä erilliset päätökset. Ylilääkäriin humalatilasta antamaa lausuntoa oli referoitu väärän hoitotilanteen yhteydessä siten, että sen oli käsitettävä tarkoittavan myös sitä hoitotilannetta jota lausunnolla humalatilasta ei ollut lainkaan tarkoitettu. Päätöksen tehneet ratkaisija ja esittelijä ilmoittivat, että lausuntojen referoinnissa oli lääninhallituksessa sattunut virhe. Sen tultua ilmi asia oli korjattu hallintolain 50 §:n perusteella ratkaisemalla asia uudestaan ja lähettämällä korjattu päätös kantelijalle sekä lausunnot antaneelle ylilääkärille.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava virkatoimensa asianmukaisesti eli virheettää. Myös hallintolaki (434/2003) ja sen taustalla vaikuttavat perustuslain 21 §:n mukaiset säännökset hyvästä hallinnosta luovat yleisen huolellisuusvelvoitteen viranhoidossa. Hallintolain 9 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan viranomaisen ja sitä edustavan virkamiehen on käytettävä hyvää kieltä, johon kuuluu muun muassa huolellinen varmistuminen siitä, että kielellinen esitys vastaa tarkoitettua asiasisältöä. Kun päätöksen tekemisessä

oli tapahtunut virhe, ei kantelijan asiaa ollut lääninhallituksessa käsitelty asianmukaisesti ja virheettömästi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asianomaisten virkamiesten huomiota huolelliseen viranhoitoon (OKV/846/1/2008).

Velvollisuus hyvään kielenkäyttöön

Kanteluun antamassaan selvityksessä virkamiehet olivat kertaalleen kirjoittaneet kantelijan nimen väärin. Apulaisoikeuskansleri totesi virkamiesten edustaman viraston tietoon saatamassaan päätöksessä, että valtion virkamieslain (750/1994) edellyttämän asianmukaisen viranhoidon ja hallintolain (434/2003) mukaisen yleisen huolellisuusvelvoitteen lisäksi hallintolain hyvää kielenkäyttöä koskeva 9 § velvoittaa virkamiestä huolellisesti varmistamaan, että hänen käyttämänsä kieli on virheetöntä ja kielellinen ilmaisu vastaa tarkoitettua asiasisältöä (OKV/1089/1/2008).

POTILASVAKUUTUSKESKUS

Korvausasian käsittelyaika

Kantelija arvosteli ansionmenetykskorvauksensa pitkää käsittelyaikaa Potilasvakuutuskeskuksessa.

Potilasvakuutuskeskuksen selvityksen mukaan kantelijan ansionmenetykskorvauksista oli annettu päätökset useita kuukausia, jopa noin puoli vuotta, sen kuukauden jälkeen, jonka ansionmenetystä ne olivat koskeneet.

Koska Potilasvakuutuskeskuksessa oli selvityksen mukaan ryhdytty toimenpiteisiin korvauskäsittelyn käsittelyaikojen lyhentämiseksi, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä kantelijan ansionmenetykskorvausten kohtuuttoman

pitkästä käsittelyajasta Potilasvakuutuskeskuksen tietoon (OKV/1093/1/2008).

KANSANELÄKELAITOS

Valituksen siirrolle säädetyn määräajan laiminlyönti

Kantelijat olivat määräajassa samalla valituskirjelmällä valittaneet Kansaneläkelaitoksen lapsensa kuntoutusta ja hoitotukea koskevista päätöksistä. Kuntoutuspäätöstä koskeva valitus oli toimitettu muutoksenhakuviranomaiselle vasta yli vuoden kuluttua. Vakuutuspiirin selvityksen mukaan laissa säädetyn määräajan ylitys oli johtunut inhimillisestä erehdyksestä valitusasian käsittelyssä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kuntoutuspäätöstä koskevan valituksen jättäminen huomioon ottamatta yli vuoden ajaksi olisi vältetty, jos valituksen käsittelyssä olisi toimitettu hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla riittävän huolellisesti. Perehtymällä valituskirjelmään riittävän tarkasti olisi voitu havaita sen koskevan kahta eri päätöstä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi vakuutuspiirin menetelleen lainvastaisesti siinä, että se oli valitusta käsitellessään ylittänyt Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain 56 §:ssä säädetty määräajat, joiden kuluessa Kansaneläkelaitoksen on siirrettävä valitus muutoksenhakuelimelle. Vakuutuspiirin menettely oli ollut erityisen moitittavaa, koska valituksen huolimattoman käsittelyn seurauksena laissa säädetty enintään 60 päivän määräaika oli ylitetty yli vuodella. Erityisen vakavaa on se, että asiassa oli kysymys kiireellisenä pidettävästä lapsen kuntoutuksesta. Päätöksessä vakuutuspiiriä huomautettiin vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä valituksen käsittelyssä (OKV/102/1/2009).

Menettely tietokoneohjelmiston arvioinnissa

Kansaneläkelaitos eli Kela oli sopinut terveydenhuollon palvelujen tuottajien etujärjestöjen kanssa runkosopimuksen sairaanhoitokorvauksen maksamisesta palvelujen tuottajille suorakorvausmenettelyllä. Tilitystietojen välityspalvelun avulla palvelun tuottaja voi siirtää sairaanhoitokorvausten atk-suorakorvaustilitykset Kelan TYVI-operaattorin ylläpitämälle palvelimelle. Palvelujen tuottaja voi käyttää tilitystietojen konekielisessä toimittamismenettelyssä vain sellaista tietojärjestelmää, joka on runkosopimuksen tehneiden liittojen ja Kelan kesken sovitulla arviointimenettelyllä hyväksytty tähän käyttöön. Tilitystietojen konekielinen käytännön toimivuus varmistetaan tuottajan ja Kelan välisellä käyttöönottotestauksella.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisi samalla päätöksellä kahden eri kantelijan kantelut, koska molemmissa oli kysymys samasta pääasiasta. Toinen kantelijoista oli tarjonnut Kelalle arviointimenettelyyn avoimeen lähdekoodiin perustunutta tietokoneohjelmistoa ja toinen kantelijoista oli työterveyshuolto- ja lääkäripalveluja tarjoava yritys, joka käytti mainittua ohjelmistoa.

Kela ei ollut ottanut kantelijan tarjoamaa avoimen lähdekoodin menettelyin toteuttamaa ohjelmistoa varsinaiseen arviointimenettelyyn. Kelan mukaan ohjelmistoa ei voitu ottaa arviotavaksi, koska se ei täyttänyt arviointikriteereitä varsinkaan avoimen lähdekoodinsa takia. Kela totesi, että ohjelman tulee olla tuotteistettu. Yksittäisestä ohjelmasta ei voi olla eri tavalla toimivia versioita, eikä käyttäjällä saa olla mahdollisuutta muokata ohjelmaa ilman ohjelmistotoimittajan myötävaikutusta. Jos käyttäjällä olisi mahdollisuus muokata ohjelmaa, jokainen yksittäisen palvelun tuottajan käytössä oleva ohjelmisto tulisi arvioida ja hyväksyä erikseen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kelan perustelu, jonka mukaan kantelijan tarjoamaa ohjelmistoa ei voitu ottaa arvioitavaksi, koska se ei täyttänyt arviointikriteereitä varsinkaan avoimen lähdekoodinsa takia, oli ongelmallinen. Kelan menettelyä oli pidettävä perustuslain 21 §:n 2 momentissa ja hallintolain 1 §:ssä ilmaistun hyvän hallinnon vaatimuksen vastaisena, kun se oli jättänyt ottamatta arvioitavaksi kantelijan ohjelmiston erityisesti sillä perusteella, että ohjelmisto perustui avoimeen lähdekoodiin. Kelan voitiin katsoa jättäneen riittävässä määrin noudattamatta hallintolain 6 §:ssä säännöksen tasolle tuotuja yhdenvertaisuusperiaatetta ja objektiviteettiperiaatetta. Kun Kela oli ilmoituksensa mukaan jättänyt kantelijan ohjelmiston arvioimatta sillä perusteella, että se perustui avoimeen lähdekoodiin, ei kantelijaa ollut kohdeltu suljettuun lähdekoodiin perustuvien ohjelmistojen tarjoajiin nähden tasapuolisesti ja puolueettomasti, ja siten voitiin katsoa Kelan käyttäneen tässä harkintavaltaansa epäasianmukaisesti. Tasapuolinen kohtelu olisi edellyttänyt sitä, että kantelijaa avoimeen lähdekoodiin perustuvan ohjelmiston tarjoajana ei olisi kohdeltu eri tavoin kuin suljettuun lähdekoodiin perustuvan ohjelmiston tarjoajaa. Kelan sairaanhoitokorvausten atk-suorakorvaustilityksiin hyväksyttävien ohjelmistojen arviointi- ja hyväksymismenettelyn tuli olla puolueetonta suhteessa eri lähdekoodeihin perustuvien ohjelmistojen tarjoajiin.

Apulaisoikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan 31.3.2010 mennessä, katsooko se asiassa olevan aihetta sääntelytoimenpiteisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi apulaisoikeuskanslerille antamassaan lausunnossa 19.3.2010 muun muassa, että ohjelmistotoimittajia ei voida asettaa eriarvoiseen asemaan sen mukaan toimivatko ne suljetun vai avoimen lähdekoodin periaatteella. Tiettyjä luotettavuuden

varmistavia toimenpiteitä voidaan vaatia, mutta ne eivät saa olla syrjiviä. Ministeriö ei nähnyt tarvetta sääntelyyn tässä asiassa. Sähköisiä lääkemääräyksiä koskevaan lakiin ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä säädettyyn lakiin liittyen Kela toimii ministeriön ohjauksessa ja järjestelmille asetettavat vaatimukset eivät sisällä päätöksessä mainittuja syrjiviä elementtejä (OKV/443/1/2008 ja OKV/601/1/2008).

SOSIAALITURVAN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakyky ja oikeusturvan toteutuminen

Apulaisoikeuskansleri oli vuonna 2008 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa suorittamansa tarkastuksen perusteella ottanut omana aloitteena tutkittavaksi lautakunnan toimintakyvyn, erityisesti käsittelyajat, sekä mahdollisuudet lautakunnan toiminnan kehittämiseksi siten, että valittajien oikeusturva varmistetaan. Apulaisoikeuskansleri oli saattanut 16.5.2008 (dnro OKV/6/50/2008) päivätyllä päätöksellään sosiaali- ja terveysministeriön tietoon havaitsemansa epäkohdat ja pyytänyt ministeriötä toimittamaan lausunnon ministeriön asian käsittelyssä esittämien toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista viimeistään 30.4.2009. Lisäksi hän oli pyytänyt tiedon muutoksenhakulautakunnan tulostavoitteiden toteutumisesta vuoden 2008 aikana sekä lautakunnan tilanteesta vuoden 2009 alussa. Ministeriö antoi lausuntonsa 24.4.2009.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisi vuoden 2009 aikana 10 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa koskevaa kantelua, joissa oli kysymys muun muassa asumis-, vammais- ja hoitotuesta annetuista päätöksistä tehtyjen valitusten

käsittelyajoista. Apulaisoikeuskansleri totesi käsittelyajojen olleen kanteluissa tarkoitetuissa asioissa kohtuuttoman pitkiä ja kiinnitti muutoksenhakulautakunnan huomiota mainittujen yksittäisten asioiden, mutta myös yleisesti valitusasioiden viivytyksettömään käsittelyyn.

Saamiensa tietojen perusteella apulaisoikeuskansleri teki toisen tarkastuskäynnin muutoksenhakulautakuntaan 12.11.2009 ja otti lautakunnan nykyisen tilanteen vuoksi uudelleen omana aloitteena (OKV/14/50/2009) tutkittavaksi lautakunnan toimintakyvyn ja oikeusturvan.

Asiassa 20.4.2010 antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskansleri totesi, että sekä ministeriö että lautakunta ovat pyrkineet omilla toimillaan lyhentämään lautakunnan käsittelyaikoja. Näiden toimenpiteiden oikea-aikaisuutta ja riittävyyttä on syytä arvioida lautakunnan nykyisen tilanteen valossa. Arvioinnin lähtökohta on ministeriön ja lautakunnan vastuu syntyneestä tilanteesta ja lautakunnan toiminnasta ylipäänsä sekä kummankin käytettävissä olevat keinot. Ministeriön toimenpiteet ovat liittyneet lainsäädäntöön, tulosohjaukseen sekä hallinnolliseen tukeen ja ohjaukseen. Lautakunnan toimenpiteet ovat liittyneet resurssien käyttöön, toiminnan kehittämiseen ja luonnollisesti itse ratkaisutoimintaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausuntonsa mukaan ryhtynyt edellä kuvattuihin toimenpiteisiin vuoden 2008 alusta lukien. Lautakunnan ruuhkautuminen on kuitenkin alkanut jo 2000-luvun alussa. Ministeriö on ryhtynyt järjestelmän uudistamiseen 2000-luvun puolivälissä. Huoli ruuhkautumisen vaikeutumisesta oli tuolloin jo ilmeinen ja se tuotiin vakavasti esille sekä kiinnitettiin huomiota resurssien riittävyyteen. Uudistukseen sisältyi myös vanhan juttukannan siirtyminen perustettavalle lautakunnalle ja hallinnollisen siirtymän vaativuus oli tiedossa. Ministeriöllä oli siten hyvät perusteet pitää tilannetta riskialttiina.

Jo vuoden 2007 aikana oli ilmennyt selvästi, että uudistus oli pidentämässä asioiden käsittelyaikoja, vaikka tavoite oli päinvastainen. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon oli tullut muitakin ongelmia lautakunnan toiminnassa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta edellytti mietinnössään, että uudistuksen toteutumista on seurattava huolellisesti ja ryhdyttävä välittömiin toimenpiteisiin, mikäli asioiden käsittelyaikoja ei saada esityksen tavoitteiden mukaisesti lyhenemään.

Tähän nähden ministeriön liikkeellelähtö on ollut verkon ja vuosikymmen alkupuolen tilanne huomioon ottaen jopa passiivista. Tuntuimmimmat toimenpiteet ensivaiheessa ovat keskittyneet lainsäädäntöön, joka – kuten lautakunnan edustajat ovat tuoneet esille – ei kuitenkaan ole ollut se keskeinen ongelma. Lainsäädäntömuutosten tuoma hyöty ruuhkan purkamisessa on myös ollut osittain vaikeasti mitattavissa. Ministeriö on myös lisännyt lautakunnan resursseja.

Ottaen huomioon hallituksen esityksessäkin todettu käsittelyajojen pidentyminen jo tarkastuslautakunnassa, hallituksen esityksestä eduskuntakäsittelyssä esitetyt kriittiset arviot ja eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä esitetty, uudistuksen toteutumista olisi tullut seurata sosiaali- ja terveysministeriössä erityisen tarkasti, varmistaa uudistuksen tavoitteiden toteutuminen ja ryhtyä viipymättä tuntuviin toimenpiteisiin ongelmien ratkaisemiseksi.

Ministeriön esityksestä lautakunta on saanut loppuvuodesta 2008 alkaen lisämäärärahoja, joiden avulla palkatulla lisähenkilöstöllä kehitys on saatukin vuoden 2009 aikana käännettyä parempaan suuntaan. Henkilöstöresurssien lisäämiseen olisi tullut kuitenkin ryhtyä aikaisemmin, jotta lautakunnan ruuhkaantuminen olisi voitu estää tai ainakin sitä vähentää. Ministeriön olisi lautakunnan tuloksellisuudesta ja resursoinnista vastaavana tahona tullut jo tuolloin syvällisemmin arvioida resurssien käyttöä ja tuloksellisuutta.

Henkilöstöresurssien puute ja osittain väärä kohdentaminen olivat ilmenneet jo vuoden 2007 alkupuolella.

Lautakunnassa tilanne vuonna 2007 oli hyvin vaativa. Lautakunnan omaa arviota henkilöstöresurssien riittävydestä, niiden oikeasta kohdentumisesta ja käytöstä voi pitää epäonnistuneena. Myös johtamisessa ja työhyvinvoinnissa on ollut vakavia huolenaiheita. Näissä olosuhteissa on kummeksuttavaa, että ministeriö ja lautakunta ovat tehneet tulossopimuksia, joissa asetetut tulostavoitteet ovat olleet ilmeisen epärealistisia. Kumpikaan osapuoli ei ole voinut olla tietämätön todellisesta tilanteesta. Ministeriö on toimintakertomuskannanotoissaan jatkuvasti todennut, että tulostavoitteet ovat useana vuonna jääneet saavuttamatta ja pitänyt tätä syynä lautakunnan ongelmiin. Ministeriö on myös katsonut, että lautakunnan tulee käytettäväksi annetuilla resursseilla ratkaista ruuhkaongelma itse. Perusteellisempi analyysi ja toimenpidearvio ovat kuitenkin jääneet tekemättä. On syytä painottaa sitä, että viimekätinen vastuu sekä mahdollisuudet toimia resursseja lisäämällä tai ryhtyä laajempikantoisiin uudistuksiin on ministeriöllä. Sen on edellä todettu tavoin voinut edellyttää olleen tilanteesta tietoinen.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia muutettiin 1.8.2008 voimaan tulleilla lainmuutoksilla. Ministeriön mukaan lainmuutoksilla yhdessä muutoksenhakulautakunnan sisäisten toimenpiteiden ja resurssien lisäämisen kanssa pyrittiin siihen, että valitusten keskimääräinen käsittelyaika lyhenisi jo vuoden 2009 aikana. Lainmuutokset sinänsä ovat ehkä osastojakoa lukuun ottamatta osoittautuneet perustelluiksi, mutta lautakunnan ruuhkan purkamiseen niillä ei ilmeisesti ole ollut olennaista vaikutusta.

Vastauksessaan lainmuutoksia koskeneeseen hallituksen esitykseen eduskunta lausumassaan kiinnitti vielä uudestaan huomiota riittävien hen-

kilöstövoimavarojen turvaamiseen lautakunnalle sekä siihen, että lautakunnan johtamista ja työ- ja käsittelyprosesseja seurataan aktiivisesti. Eduskunta edellytti myös, että ryhdytään tarvittaviin lisätoimiin lautakunnan toiminnan kehittämiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ruuhkan purkamiseksi tähän asti toteutetuilla toimenpiteillä – henkilöstöresurssien lisääminen, lainsäädäntömuutokset ja lautakunnan sisäinen kehitystyö – on pystytty pysäyttämään ruuhkautuminen. Lautakunnan tilanne on hiukan parantunutkin vuonna 2009, mutta nykyisillä vireillä olevien, saapuvien ja ratkaistujen asioiden määrällä ruuhkan purkaminen ei juuri etene eikä käsittelyajan nopeaa lyhentymistä ole odotettavissa. Lautakunnan käsittelyaikatilanne on siis edelleenkin erittäin huolestuttava. Nykyinen keskimääräinen käsittelyaika lautakunnassa eli noin 17 kuukautta on kohtuuttoman pitkä eikä voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksen edellyttämää asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta. Kuten usein on todettu, lautakunnan käsittelemisissä asioissa käsittelyn joutuisuudella on suuri merkitys, koska niissä on kyse hakijan perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvaamisesta, ja kohtuullisena käsittelyaikana on pidetty kuutta kuukautta. Toimenpiteet eivät siis ole nykyisellään riittäviä ruuhkan purkamiseksi.

Perustuslain 22 §:n säännöksen mukaan julken vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös aktiivisilla toimenpiteillä, kuten lainsäädäntöä säätämällä ja taloudellisia voimavaroja kohdentamalla. Sosiaali- ja terveysministeriön toteuttamat toimenpiteet eivät toistaiseksi ole olleet riittäviä varmistamaan oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista lautakunnan toiminnassa. Ministeriö on kuitenkin edellä esitetyn perusteella vas-

tuussa tilanteesta ja sen on löydettävä keinot tilanteen ratkaisemiseksi.

Apulaisoikeuskansleri pyysi ministeriöltä kokonaisvaltaista ja yksityiskohtaista suunnitelmaa toimenpiteiksi ruuhkan purkamiseksi ja perustuslain 21 ja 22 §:n mukaisen tilanteen palauttamiseksi. Suunnitelma tuli esittää viimeistään 31.5.2010.

Ministeriö antoi lausuntonsa 25.5.2010.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään 9.6.2010 (dnro OKV/14/50/2009) sosiaali- ja terveysministeriölle, että ministeriön lausunnossaan esittämistä uusista toimenpiteistä ainoa konkreettinen ja ripeästi lautakunnan huolestuttavaan tilanteeseen kohennusta tuova ehdotus on henkilöstöresurssien lisääminen. Toimenpide purkaisi ennen kaikkea vuosien varrella kertynyttä ruuhkaa. Lisäys näyttäisi olevan tarpeen myös lautakunnan ratkaistavaksi kaavailtujen uusien asiaryhmien vuoksi. Kyseessä on kuitenkin vasta sosiaali- ja terveysministeriön ehdotus, joka tullaan käsittelemään valtion talousarvion valmistelu- ja hyväksymismenettelyssä.

Muilta osin ministeriö ei ole esittänyt sellaisia toimenpiteitä, joilla voisi uskoa olevan vastaava vaikutus. Näin ollen ministeriön lausuntoa ei voi pitää yksityiskohtaisena ja kokonaisvaltaisena suunnitelmana siitä, miten sosiaaliturvan muutoksenhakuasioiden käsittelytilanne saadaan vastaamaan perustuslain 19, 21 ja 22 §:n vaatimuksia.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Sosiaali- ja terveysministeriö on vastuussa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhaun ja lautakunnan toimivuudesta.

Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan ministeriö ei ole vielä antanut hänelle niitä tietoja, joiden perusteella voisi arvioida, miten sosiaaliturvan muutoksenhakuasioiden käsittelytilanne saadaan vastaamaan perustuslain 19, 21 ja 22 §:n vaatimuksia. Erityisesti kysymys henkilöstöresurssien rahoittamisesta on jäänyt avoimeksi.

Ministeriön oli toimitettava vastauksensa lisäselvityspyyntöön oikeuskanslerinvirastoon viimeistään 16.8.2010. Ministeriö antoi apulaisoikeuskanslerin pyytämän lausunnon 13.8.2010. Asia on edelleen vireillä ja tutkittavana oikeuskanslerinvirastossa.

Valitusasioiden käsittelyn viivästyminen

Apulaisoikeuskansleri on ratkaissut vuoden 2010 aikana 18 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikaa koskevaa kantelua, joissa hän on todennut käsittelyajan olleen kohtuuttoman pitkä, ja saattanut tämän käsityksensä lautakunnan ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Kantelun kohteena olleissa joissakin valitusasioissa käsittelyajat ovat olleet jopa kaksi vuotta, pisimmillään kaksi vuotta seitsemän kuukautta.

Päätöksissä on todettu, että valitusasioiden asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa on toteutettu erilaisia toimenpiteitä. Muutoksenhakulautakunta on saanut määrärahaa lisähenkilöstön palkkaamiseksi, ja valitusasioiden käsittelyä on pyritty tehostamaan lainsäädäntömuutoksilla ja lautakunnan sisäisellä kehitystyöllä. Vuoden 2009 aikana käsittelyaikojen pidentyminen on saatu pysähtymään. Apulaisoikeuskanslerin mukaan näistä toimenpiteistä ja vuoden 2009 aikana tapahtuneesta kehityksestä huolimatta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikatilanne on

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TOIMIALA

edelleen erittäin huolestuttava (OKV/49/1/2009, OKV/50/1/2009, OKV/51/1/2009, OKV/387/1/2009, OKV/397/1/2009, OKV/411/1/2009, OKV/562/1/2009, OKV/592/1/2009, OKV/747/1/2009, OKV/755/1/2009, OKV/764/1/2009, OKV/850/1/2009, OKV/855/1/2009, OKV/995/1/2009, OKV/1145/1/2009, OKV/1169/1/2009, OKV/1329/1/2009 ja OKV/1359/1/2009).

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan pitkää käsittelyaikaa arvostelevia kanteluja oli vuoden 2010 lopussa vireillä oikeuskanslerin-virastossa 20.

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN TOIMIALA

Ratkaisu

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUS

Lupahakemuksen käsittely

Kantelija oli toiminut Lapin ympäristökeskukseen ja Metsähallitukseen lupahakemuksen veden pumppaamisesta kaivospiirin ulkopuolelle. Hakemus oli 6.9.2007 siirretty Metsähallituksesta ratkaistavaksi ympäristöministeriöön, jossa se oli edelleen vireillä.

Lupahakemuksen käsittelyn menettelytavat ympäristöhallinnossa eivät vaikuttaneet oikeuskanslerin mukaan selkeiltä eivätkä etukäteen harkituilta. Luvanhakijalle ei missään käsittelyn vaiheessa ilmoitettu, mitä lisäselvitystä luvan saamiseksi oli tarpeen esittää. Täydennyksen toimittamiselle ei myöskään asetettu hallintolaisessa tarkoitettua määräaika. Oikeuskansleri piti lisäksi lupahakemuksen yli kahden ja puolen vuoden käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä.

Oikeuskansleri kiinnitti ympäristöministeriön huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asioiden asianmukaisesta ja viivytyksettömästä käsittelystä (OKV/481/1/2009).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Tarkastuksellaan Hämeen ELY-keskukseen 16.3.2010 apulaisoikeuskansleri tutustui ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen toimintaan, aluehallintouudistuksen aiheuttamiin muutoksiin ja muutosten toteutumiseen ympäristötoimialalla. Tarkastuksella keskusteltiin mm. ELY-keskuksen riippumattomuuteen ja uskottavuuteen liittyvistä kysymyksistä keskuksen valvoessa ja valmistellessa hankkeita, jotka koskevat eri intressejä koskevia toimialoja. Tähän liittyy myös kysymys siitä, annetaanko aluehallintovirastolle lupa-asian käsittelyn yhteydessä yhden vai useamman vastuualueen erillinen lausunto (OKV/1/51/2010).

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Tarkastuksellaan Uudenmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle 26.3.2010 apulaisoikeuskansleri tutustui vastuualueen uuteen organisaatioon ja tehtäviin sekä aluehallinnon uudistuksen tuomiin muutoksiin (OKV/3/51/2010).

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueelle 26.3.2010 tekemällään tarkastuksella apulaisoikeuskansleri tutustui ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisten lupa- ja muiden hakemusioiden käsittelyyn uudessa organi-saatiossa sekä aluehallintouudistuksen tuomiin muutoksiin ja vaikutuksiin. Tarkastuksella

ilmeni muun muassa, että päätöksenteon läpinäkyvyyden vuoksi aluehallintovirasto toivoo elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tuovan lupa-asioiden käsittelyn yhteydessä antamissaan eri vastuualueisiin liittyvissä, tarvittaessa erillisissä lausunnoissa avoimesti esiin kaikki erilaiset intressit ja arvot ilman, että niitä valmiiksi sovitettaisiin yhteen (OKV/2/51/2010).

7

**KUNNALLIS- JA MUUN
ITSEHALLINNON
LAILLISUUSVALVONTA**

YLEISTÄ

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kattaa kuntien, kirkon ja Ahvenanmaan itsehallinnon. Kertomusvuonna ratkaistut asiat koskivat määrällisesti eniten kuntia. Kanteluja tehtiin varsinkin toimeentulotukea, lastensuojelua ja kunnan yleishallintoa koskeissa asioissa sekä kunnallisissa sairaaloissa ja terveyskeskuksissa annetuista hoidoista ja tutkimuksista. Useissa kanteluissa oli kysymys siitä, oliko viranhaltijan tai viranomaisen menettely hyvän hallinnon periaatteiden mukaista.

Toimeentulotukiasioissa kantelut koskivat käsittelyaikojen pituutta ja asiakkaan kohtelua muun muassa selvitysten vaatimisessa sekä oikeutta toimeentulotuen saamiseen. Oikeus toimeentulotuen saamiseen ja toimeentulotuen määrä on tyypillisesti asia, joka ei kuulu oikeuskanslerin vaan asianomaisen viranomaisen ratkaisovaltaan. Näihin kanteluihin annetuissa vastauksissa kantelijoita on ohjattu hakemaan muutosta toimeentulotukipäätökseen. Toimeentulotukea koskeissa kanteluissa johti usein toimenpiteisiin laissa säädettyjen toimeentulotukihakemuksen käsittelyn määräaikojen noudattamatta jättäminen ja lisäksi kiinnitettiin huomiota toimeentulotuen hakemuslomakkeen selkeyteen.

Lastensuojelua koskeissa asioissa otettiin kantaa sekä sosiaalityöntekijöiden että lastensuojelulaitosten menettelyyn.

Useissa toimenpiteisiin johtaneissa ratkaisuisa lausuttiin perustuslain takaamasta oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Ratkaisuisa oli kysymys muun muassa julkisuuslain mukaisesta tiedonsaantioi-

keudesta ja asiakirjapyyntöjen käsittelystä, tiedusteluihin vastaamisesta ja neuvontavelvollisuudesta sekä muutoksenhakuohjauksen antamisesta. Hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen kiinnitettiin huomiota erityisesti ympäristöhallinnon alalla.

Kertomusvuonna otettiin kantaa myös tukiasunnon paloturvallisuuteen sekä tarkasteltiin kunnallista työ- ja virkaehtosopimusta muun muassa perustuslain ja yhdenvertaisuuslain kannalta.

Kuntien toimintaa koskevat tarkastukset tehtiin Rovaniemen kaupungin perusturvalautakunnan lastensuojelutoimeen ja Kuopion kaupungin päihdehuoltopalveluihin.

Kunnallishallinto

YLEISHALLINTO

Kielilain noudattaminen kunnassa

Kaksikielinen kunta myönsi, että ”vanhoilla alueilla” kielilain velvoite katujen nimikilpien kaksikielisyydestä oli täytynyt vasta osittain. Vanhojen alueiden katunimien kaksikielistäminen oli kunnan mukaan kytketty vuonna 2004 asetetun työryhmän työn valmistumiseen ja sen jälkeisiin asemakaava- ja viranhaltijapäätöksiin. Kunta myös ilmoitti toteuttavansa julkisten ra-

kennusten opasteet kahdella kielellä silloin kun rakennuksessa annetaan palveluja kaksikielisesti ja yhdellä kielellä silloin kun rakennuksessa palveluaan yksikielisesti (koulut, päiväkodit).

Apulaisoikeuskansleri antoi kunnalle huomautuksen vastaisen varalle laiminlyönnistä asianmukaisesti noudattaa kielilain kilpiä koskevaa säännöstä. Hän kiinnitti myös kunnan huomiota huolellisuuteen oikeuskanslerin tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten noudattamisessa. Kunnan selvityksessä oli kokonaan jätetty käsittelemättä asia liikennemerkkien osalta (OKV/305/1/2008).

Kunnanhallituksen toimivallan siirtäminen

Kaupunginhallitus oli päättänyt siirtää toimivallan kaupungin vaakunan käytön valvonnassa kaupunginjohtajalle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kun jotosäännössä ei ollut määrätty kunnan muuta viranomaista (kuin kunnanhallitusta) valvomaan kunnanvaakunan käyttöä kuntalain 6 §:n 2 momentin mukaisesti, kaupunginhallitus oli ollut velvollinen hoitamaan tämän tehtävän. Kuntalaissa tai muuallakaan ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi kaupunginhallituksen siirtämään tehtävän toiselle. Kysymys ei ollut myöskään kuntalain 14 §:ssä säädetystä toimivallan siirtämisestä. Kuntalain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettua toimivallan edelleen siirtämistä koskevaa hallintosäännön määräystä oli lisäksi pidettävä harhaanjohtavana.

Apulaisoikeuskansleri huomautti vastaisen varalle kaupunginhallitusta sen laissa säädetyn tehtävän siirtämisestä toiselle ilman laillista perustetta. Hän saattoi myös käsityksensä hallintosäännön määräyksen harhaanjohtavuudesta kaupunginhallituksen tietoon ja tarvittavia toimenpiteitä varten (OKV/1385/1/2008).

Salassa pidettävän tiedon julkaiseminen

Kaupunki oli epähuomiossa julkaissut henkilön terveydentilaa koskevaa salassa pidettävää tietoa kaupungin internet-sivuilla. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyihin velvoitteisiin salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyssä (OKV/664/1/2009).

Julkisuuslain mukainen tiedonsaantioikeus

Yhdistys pyysi kuntayhtymältä asiakirjatietoa erään työryhmän pöytäkirjasta. Yhdistys sai pyyntöönsä kielteisen vastauksen, koska työryhmä oli päättänyt, että pöytäkirja tulee julkiseksi vasta seuraavassa työryhmän kokouksessa tapahtuvan hyväksymisen jälkeen. Yhdistyksen edustajat saivat lukea kokousmuistion senhetkisen luonnoksen näyttöpäätteeltä ja saivat kokouksen kulusta suullisesti tietoa. Asiakirja toimitettiin yhdistykselle vasta noin puolen vuoden kuluttua kokouksesta tapahtuneen asiakirjan hyväksymisen jälkeen.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei kuntayhtymän voida katsoa menetelleen julkisuuslain vastaisesti siltä osin, kun pöytäkirjaluonnoksen sisälöstä on annettu tietoa suullisesti ja luonnos on annettu nähtäväksi näyttöpäätteeltä. Apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin, että perustuslaissa perusoikeutena suojattu laaja tiedonsaantioikeus sekä julkisuuslain 17 §:ssä asetettu velvoite tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa edellyttävät muun muassa, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada riittävästi tietoa julkisten tehtävien hoitamisesta ja julkista valtaa käyttävien organien toiminnasta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuntayhtymän huomiota siihen, ettei

julkisuuslain 17 §:n velvoite ole tullut laissa tarkoitetulla tavalla otetuksi huomioon asian käsitte-lyssä (OKV/257/1/2009).

Asiakirjapyyntöön viivytyksetön käsittely

Kaupungin viranhaltija ei ollut vastannut esitettyyn tietopyyntöön, koska katsoi pyydyt tiedot salassa pidettäviksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluva muutoksenhakuoikeus edellyttää mahdollisuutta saattaa viranomaisen käsitys asiakirjan salassapidosta tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tietopyyntöön on siten sekä hallintolain (434/2003) että julkisuuslain (621/1999) säännösten perusteella annettava laissa säädettyssä ajassa valituskelpoinen päätös. Ratkaisuna ei voi olla vastaa- misesta pidättäminen. Viranhaltijan menettelyä oli arvioitava myös hallintolain ilmaisemien hy- vän hallinnon perusteiden näkökulmasta. Apu- laisoikeuskansleri kiinnitti viranhaltijan huomiota hallintolain ja julkisuuslain menettelysäännösten noudattamiseen.

Lisäksi kantelija katsoi, että kaupungin oi- keuskanslerille asiassa antaman selvityksen asia- kirjoihin ei ollut kaikin osin tehty tarpeellisia salassapitomerkin- töjä ja että tehdyt merkinnät eivät täyttäneet julkisuuslaissa edellytettyä muo- toa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisuus- lain 25 §:n 1 momentin mukainen pakollinen sa- lassapitomerkin- tä liittyy asianosaisjulkisuuteen, josta kantelun tarkoittamassa viranomaisten vä- lisessä asiakirjaliikenteessä ei ollut kysymys. Sil- tä osin kuin kyse oli salassapitomerkin- nästä mui- hin, viranomaisen käsityksen mukaan salassa pidettäviin asiakirjoihin, apulaisoikeuskansleri totesi merkinnän tekemisen olevan julkisuuslain 25 §:n 2 momentin perusteella vapaaehtoista. Sil- loin kun merkinnän tekemiseen päädytään, se on kuitenkin tehtävä kyseisessä lainkohdassa edelly-

tetyssä muodossa. Apulaisoikeuskansleri kiinnit- ti kaupungin huomiota asiakirjan salassapidos- ta tehtävän merkinnän julkisuuslaissa säädetyn muodon noudattamiseen.

Edellä selostetuissa olosuhteissa asiassa oli ar- vioitava myös, oliko kaupunki lyönyt laimin vel- vollisuutensa julkisuuslain ja hyvän hallinnon mukaisen hyvän tiedonhallintatavan noudatta- miseen. Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää viran- omaiselta henkilöstölle annettuja riittäviä ohjeita muun muassa julkisuuslain periaatteiden nou- dattamisesta, ohjeiden noudattamisen valvon- taa ja ohjeiden tarpeellista päivittämistä. Asiassa ilmeni, että kaupunki ei ollut päivittänyt julki- suuslaista organisaatiolleen vuonna 2000 jaettua ohjetta asianosaisjulkisuutta koskevaan 25 §:ään vuonna 2005 tehdyn lainmuutoksen perusteel- la. Tältä osin kaupunki ei siten ollut noudatta- nut hyvää tiedonhallintatapaa. Kun asia oli kui- tenkin jo kaupungin toimenpitein sittemmin korjattu, päivityksen laiminlyönti ei aiheuttanut apulaisoikeuskanslerin enempiä toimenpiteitä (OKV/1108/1/2007).

Kunnanjohtajan esteellisyys

Kunnanjohtaja oli allekirjoittanut kolme kan- telijalle lähetettyä 3.7.2008 päivättyä selvitys- pyyntöä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mie- lestä näistä kahdessa oli kantelijalle osoitettuja kunnanjohtajaa koskeneita tarkentavia kysymy- siä, jotka liittyivät kantelijan kunnanhallituksel- le osoittamiin oikaisuvaatimukseen 26.6.2008 ja kanteluun 1.7.2008.

Niiltä osin kuin kunnanjohtajan allekirjoit- tamat ja kantelijalle lähetetyt kaksi selvityspyyn- töä koskivat kunnanjohtajaa itseään, hän oli hal- lintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) 27 §:n kohdalla lausuttu huomioon ottaen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdas- sa tarkoitettulla tavalla esteellinen ottamaan osaa

kanteluiden käsittelyyn lähettämällä mainitut selvityspyynnöt omista nimissään kantelijalle. Menettely oli myös hyvän hallinnon vaatimuksen vastaista, ja se saattoi vaikuttaa puolueellisuutta. Hyvän hallinnon perusteisiin liittyy läheisesti virkamiehen esteettömyys. Sittenkin kaikki selvityspyynnöt lähetettiin kantelijalle kunnan hallintojohtajan nimissä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen mukaan on huomattava, että virkamiehestä tehty hallintokantelu ei automaattisesti tee virkamiestä ja kantelun tekijää siten kiistakumppaneiksi, että hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan esteellisyysperustetta tulisi soveltaa (ks. AOKS 14.7.2009 dnro OKV/756/1/2007). Tilanne on arvioitava tapauskohtaisesti.

Kuntalain mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti siksi toimenpiteenään kunnanjohtajan lisäksi kunnanhallituksen huomiota hallintolain säännösten ja hyvän hallinnon periaatteen noudattamiseen asioiden käsittelyssä. Kantelu ei johtanut muihin toimenpiteisiin (OKV/979/1/2008).

Päätöksenteko yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen ryhtymisestä

Kantelija oli vuosina 1997, 2002, 2003 ja 2004 hakenut kaupungilta lupaa ravintolalaivan sijoittamiseen kaupungin vesialueelle. Kaupunki oli lähettänyt kantelijalle vireillä oleviin asioihin liittyen 20.12.2004 päivätyn kirjeen ja 1.9.2008 päivätyn kirjeen. Kantelijalle oli vastattu, että tässä vaiheessa kysymyksessä olevalle vesialueelle ei voida sijoittaa kantelijan hanketta vaan että hankke voitaneen ottaa uudelleen tarkasteluun vuoden 2012 syksyllä.

Kaupungin mukaan kantelijalle lähetetty kirje 1.9.2008 ei ollut kiinteistöjohtajan päätös. Kirjeen sisältö oli asian valmistelua, ja valmistelua

koskeviin päätöksiin ei saa hakea oikaisua. Mikäli vesialueita vuokrataan laivaravintolaa varten, ne tehdään määräaikaisina vuokrasopimuksina. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi samoin kuin kaupunki, että vesialueen vuokraamista koskeva asia on yksityisoikeudellinen oikeussuhde.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi päätöksessään korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökseen KHO 2006:98. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsitys oli, että kantelijan vireillä olevissa ravintolalaivapaikan vuokraamista koskevissa asioissa kaupungin olisi tullut tehdä hallintolain mukainen päätös siitä, vuokraako kaupunki vesialuettaan kantelijalle vai ei. Tällainen päätös sisältäisi vain kaupungin kannanoton siihen, hyväksyykö se yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemisen vai ei. Kysymys olisi tässä yhteydessä hallintolain esitöiden perusteella hallintoasiasta, ja kaupungin viranomaisen päätöksentekoon sovellettaisiin hallintolain säännöksiä. Hallintolakia sovelletaan myös viranomaisen päättäessä yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan kaupungin olisi tullut päättää kantelijan asia ja liittää päätökseen kuntalain 89 §:ssä säädetty oikaisuvaatimusosoitus. Edelleen mahdolliseen oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen olisi tullut liittää kuntalain 90 §:ssä tarkoitettu valitusosoitus alueellisen hallinto-oikeuteen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä kantelijalla oli perustuslain mukainen oikeus saada kunnallisen viranomaisen päätös asiassaan sekä oikeus saattaa kunnallisen viranomaisen päätös yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä viime kädessä kunnallisvalituksena hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että toimivaltainen ja riippumaton hallintotuomioistuin viime kädessä ratkaisee sen, tutkiiko se valituksen.

Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä todettiin, että kantelijan laivapaikan vuokraamiseen liittyvien asioiden käsittelyt, joista aikaisin diaarimerkintä on vuodelta 1997, olivat hallintolain 23 § huomioon ottaen aiheettomasti viivästyneet, mikä kaupungin tuli ottaa jatkossa huomioon.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota vastaisen varalle kunnallisen viranomaisen päätöksen tekemistä ja muutoksenhakua koskevien säännösten noudattamiseen sekä asioiden joutuiseensa käsittelyyn (OKV/1386/1/2008).

Kunnallinen työ- ja virkaehtosopimus ja yhdenvertaisuus

Kantelija sai KVTES:in niin sanottuun lähisukulaismääräykseen perustuen vähemmän palkkaa maatalouslomittajan työstä tyttärensä maatilalla kuin maatalouslomittaja, joka ei ollut määräyksen mukainen tyttären lähisukulainen. Kantelija oli ollut lomittajana työsopimussuhteessa kuntaan. Kantelun kohteena ollut kunta totesi olevansa velvollinen noudattamaan voimassa olevaa KVTES:iä. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todettiin, että kun kunta maksoi kantelijalle kyseisen määräyksen mukaisena lähisukulaisena vähemmän palkkaa kuin ei-lähisukulaislomittajille, tuli tarkastelun kohteeksi kunnan menettely suhteessa perustuslain sekä yhdenvertaisuuslain ja työsopimuslain takaamaan yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon sekä toisaalta perustuslain turvaamaan kantelijan oikeusturvaan laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta. Kantelija ei ilmoituksensa mukaan ole ammatiliiton jäsen eli hän on järjestäytymätön työntekijä.

Kuntaa viranomaisena sitoivat perustuslain 6 §:n 2 momentin, yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentin ja työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 1 momentin syrjintäkiellot, sekä yhdenvertai-

suuslain 4 §:ssä säädetty erityinen velvoite edistää yhdenvertaisuuden toteutumista.

Asiassa selityksen ja lausunnon antanut Kunnallinen työmarkkinalaitos totesi lähisukulaislomittajaa koskevasta määräyksestä, että lähisukulaislomittajan työstä, sen ollessa tunneissa tai päivissä mitattavaa, ei välttämättä löydy samoja vaativuutta kuvaavia elementtejä kuin muusta maatalouslomittajan työstä. Apulaisoikeuskansleri oli samaa mieltä kantelijan kanssa siinä, että määräyksessä ei mainittu alemman palkan perusteena työn vaativuutta, vaan kysymys oli pelkästään määräyksessä määritellystä lähisukulaisuussuhteesta ja sen perusteella määräytyvästä palkasta. Määräyksessä ei mainittu mitään maatalouslomittajan työtehtävien laadusta tai vaatimustasosta.

Kiistämätöntä tapauksessa oli se, että lähisukulaisuussuhteen perusteella kantelijalle tai kenelle tahansa vastaavassa asemassa olevalle maatalouslomittajalle maksettiin samasta työstä vähemmän palkkaa kuin ei-lähisukulaiselle. Voitiin katsoa, että asiassa oli esitetty yhdenvertaisuuslain 17 §:n mukaista selvitystä ja syrjintäolettama oli syntynyt. Kunta ei ollut tuonut ainakaan tässä kanteluasian yhteydessä esiin seikkoja, jotka objektiivisesti arvioituina kumoaisivat yhdenvertaisuuslain 17 §:n syrjintäolettaman, eikä myöskään asiassa lausunnon antanut työmarkkinalaitos.

Asiassa ei ollut myöskään tuotu esiin seikkoja, jotka liittyisivät yhdenvertaisuuslain 7 §:n tarkoittamiin sallittuna pidettävän epäsuotuisan kohtelun oikeuttamisperusteisiin. Kun kunta maksoi kantelijalle kyseiseen KVTES:n määräykseen perustuen vähemmän palkkaa kuin samaa työtä tekeväälle ei-lähisukulaislomittajille, kunnan menettelyä oli pidettävä sekä perustuslain että yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon vastaisena. Vaikka kantelijan yksilöidysti eri asemaan ja siten epäsuotuisaan asemaan asettaminen konkretisoi-

tui palkan maksamisessa, silti jo lähisukulaismääräys sellaisenaan rikkoi yhdenvertaisuuslain 6 §:n syrjintäkieltoa. Lähisukulaismääräyksessä ei mainittu mitään työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvää todellista ja ratkaisevaa vaatimusta, joka tarkoitetaan yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentissa. Myös työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 1 momentin syrjintäsäännös soveltui tilanteeseen vastaavalla tavalla. Työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 3 momentin sallima poikkeama työnantajan työntekijöiden tasapuolisesta kohtelusta ei voinut soveltua tähän tapaukseen, koska kyseisen lähisukulaismääräyksen sisältö ei ottanut huomioon työntekijöiden tehtäviä ja asemaa säännöksessä tarkoitettulla tavalla.

Päätöksessä todettiin, että KVTES:in pätevyyden, voimassaolon, sisällyksen, laajuuden ja tietyn sopimuskohdan oikean tulkinnan arviointi kuuluu työtuomioistuinlain (646/1974) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan työtuomioistuinten toimivaltaan. Ne, jotka eivät ole sopimukseen sidottuja, eivät voi omissa nimissään ajaa kannetta työtuomioistuimessa. Palkanmaksuun tyytymättömällä työntekijällä on mahdollisuus saattaa kysymys työnantajien menettelyn syrjivyydestä yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi yhdenvertaisuuslain 6 §:n ja työsopimuslain 2 luvun 2 §:ssä säädettyjen syrjintäkieltojen nojalla, jolloin heidän käytettävissään on mahdollisuus vaatia palvelussuhteestaan johtuvaa taloudellista etua kanteella yleisessä alioikeudessa.

Kunta oli ollut velvollinen noudattamaan voimassa ollutta kunnallista virka- ja työehtosopimusta 2007–2009. Näin menetellessään kunnan oli kuitenkin katsottava menetelleen päätöksessä lausutulla tavalla perustuslain sekä yhdenvertaisuuslain ja työsopimuslain vastaisesti. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä perustuslain sekä yhdenvertaisuuslain ja työsopimuslain vastaisuudesta kunnan tietoon. Hän lähetti päätöksen tiedoksi asiassa selvityksen ja lausunnon

antaneelle Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle. Apulaisoikeuskansleri pyysi työmarkkinalaitosta ilmoittamaan 30.9.2010 mennessä, aiheuttaako päätös toimenpiteitä heidän osaltaan.

Vastauksessaan apulaisoikeuskanslerille kunnallinen työmarkkinalaitos totesi, että 1.2.2010 voimaan astuneessa KVTES:ssä 2010–2011 niin sanotun lähisukulaislomittajan asemaa parannettiin. Lähisukulaiselle lomitustyöstä maksettava palkka määritellään 1.2.2010 alkaen maatalouslomitusta koskevan palkkahinnoitteluliitteen uuden hinnoittelukohdan 'muu lomitustyö' perusteella. (Käytännössä tehty sopimusmuutos tarkoitti lomitustyöstä maksettavan tuntipalkan nostamista lähes kymmenellä prosentilla.) Maatalouslomittajien palkkausmääräysten yhtenäistämiseen palataan tulevalla sopimuskierröksellä ja määräykset tulevat voimaan joko 1.3.2011 tai viimeistään 1.1.2012 (OKV/424/1/2008).

Kunnanvaakunan käyttö

Kuntalain 6 §:n 2 momentin mukaan vaakunan käyttöä valvoo kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomainen. Oikeuskirjallisuudesta ilmenee, että kunnanvaakunan käyttämistä koskien käytännössä kunnanhallituksen tai muun valvontaviranomaisen valvontatoimena kysymykseen tulee valvontaviranomaisen näkemyksen saattaminen asianomaisen tietoon. Kaupungin oikeuskanslerille antaman selvityksen ja lausunnon mukaan kaupunginsihteeri oli kaupunginjohtajan pyynnöstä ilmoittanut sähköpostitse kantelijalle, että ” - - vaakunan käyttöön tarvitaan aina sen omistajan lupa ja että menettelyynne on luvatonta. Teillä ei ole oikeutta käyttää - - kaupungin vaakunaa.” Kaupunginsihteerin sähköpostitse kantelijalle ilmoittamasta voi saada sen käsityksen, että kantelijan vaakunan käyttäminen on ollut luvatonta eikä kantelijalla ole oikeutta käyttää vaakunaa. Ilmoitus on voi-

tu tulkita velvoittavaksi. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan, kun kuntalain mainitun säännöksen ja kaupungin antaman selvityksen perusteella vaakunan käyttämistä valvoo kyseisessä kaupungissa kaupunginhallitus, sen olisi tullut käsitellä vaakunan käyttämistä koskeva asia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupunginjohtajan ja kaupunginsihteerin huomiota kuntalain 6 §:n 2 momentin noudattamiseen. Kantelu ei johtanut muihin toimenpiteisiin (OKV/1533/1/2008).

OPETUSHALLINTO

Kansalaiskirjeeseen vastaaminen

Opettaja sai useita sähköpostiviestejä, joihin hän ei vastannut. Selvitysten mukaan syynä tähän olivat opettajaa koskeva vaitiolovelvollisuus oppilaitaan koskeissa asioissa, viestien lähettäjän tapa siirtää saamansa vastaukset internettiin ja lähettäjän henkilökohtaisuuksiin menevä esitystapa internetissä kotisivuillaan ja keskustelupalstoilla. Opettajalle, sivistystoimenjohtajalle ja rehtorille yhteisesti 28.1.2008 lähetettyyn viestiin sivistystoimenjohtaja vastasi 7.1.2009.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle opettajan ja sivistystoimenjohtajan huomiota ensiksi siihen, että hyvän hallinnon vaatimusten mukaan viranomaisen toimialaan kuuluvaan asialliseen kansalaiskirjeeseen vastataan ja että se tapahtuu ilman aiheetonta viivytystä. Vastauksen sisältö riippuu viestin sisällöstä. Vastaus voi olla siitä ilmenevästä syystä torjuva tai muutoin kielteinen. Toiseksi apulaisoikeuskansleri ei katsonut selvitysten perusteella näytetyksi, että kyseisen henkilön jokainen opettajalle lähettämä viesti olisi ollut siinä määrin asiaton, että mihinkään niistä ei olisi ollut tarpeen vastata. Tämän vuoksi selvityksistä ilmenevää opettajan kieltä-

tymistä vastaamasta sanottuihin viesteihin yleensä ei voitu pitää hyvän hallinnon mukaisena menettelynä. Vastaaminen olisi voinut rajoittua lyhyeen toteamukseen siitä, miksi asiallista vastausta ei voitu tai haluttu antaa. Sivistystoimenjohtajan osalta säädetty viivytyksettömyysvaatimus viestiin vastaamisessa ei toteutunut (OKV/159/1/2008).

Menettely tietopyynnön johdosta

Kantelija pyysi kunnalta tietoa siitä, mitä asioita koululautakunta käsitteli kokouksensa tietyissä pykälissä. Koulutoimenjohtaja vastasi, että kysymyksessä olevissa pykälissä oli julkisuuslain perusteella tietoja, joita ei saa julkistaa, joten ne ovat salaisia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi kunnan hallintosäännöstä ilmenevän, että toimielimen pöytäkirjaan merkitään asian käsitteilytietoina muun ohella asiaotsikko ja selostus asiasta. Siten kantelijan pyynnössä oli kysymys tiedon saamisesta sanottujen pykälien asiaotsikoista. Kieltäytyessään antamasta pyydettyä tietoa koulutoimenjohtaja toimi virheellisesti sikäli, että hän laiminlöi noudattaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 3 momentissa säädettyä menettelyä. Vaikka koulutoimenjohtaja olisi noudattanut sanottua laissa säädettyä menettelyä, hänen olisi lisäksi tullut harkita, olisiko mahdollista ilmoittaa kantelijalle sanotuissa pykälissä käsitellyt asiat sellaisia yleisiä ilmaisuja käyttäen, että salassa pidettävää tietoa ei olisi paljastunut. Kysymyksessä olevien pykälien osalta pöytäkirja ei ollut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettu asiakirja, joka ei vielä ollut julkinen. Tämän vuoksi oli harhaanjohtavaa merkitä pöytäkirjan otsikkoluetteloon ”asia ei ole julkinen”.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi vastaisen varalle kunnanhallituksen ja koulutoimen-

johtajan tietoon esittämänsä käsitykset virheellisesti menettelystä tietopyyntöön vastaamisessa ja pöytäkirjan pitämisessä (OKV/842/1/2008).

Koulun järjestyssääntöjen lainmukaisuus

Koulun järjestyssäännöissä kiellettiin valokuvaaminen, videointi ja nauhoittaminen koulun alueella. Selvityksen mukaan rajoitus koski oppilaita ja kouluaikaa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi vastaisen varalle kunnan tietoon, että valokuvaaminen, videointi ja nauhoittaminen ovat perustuslain 12 §:n 1 momentissa tarkoitetun sananvapauden käyttämistä. Määräys oli osa koulun järjestyssääntöä, joka oli annettu perusopetuslain 29 §:n nojalla. Pykälässä olevat säännökset järjestyssääntöjen tarkoituksesta ja niillä määrättävissä olevista asioista eivät kuitenkaan olleet sellaisia riittävän täsmällisiä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muutoinkin täyttäviä säännöksiä, joiden nojalla sanotunlainen sananvapautta rajoittava määräys voitiin antaa. Määräyksestä ei myöskään ilmennyt, miltä osin se oli välttämätön muiden perusoikeuksien turvaamiseksi. Määräys oli siten perustuslain 12 §:n 1 momentin vastainen (OKV/166/1/2008).

Koulukuljetusten valmistelu

Opetustoimesta vastaavan sivistyslautakunnan alainen viranhaltija oli päättänyt olla myöntämättä oppilaan vanhempien hakemaa koulukuljetusta. Päätökseen liitetyn (virheellisen) valitusosoituksen vuoksi oppilaan vanhemmat hakivat päätökseen muutosta sivistyslautakunnalta. Lautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen muun muassa sillä perusteella, että huoltajilla ei ollut esittää sellaisia erityisperusteita (lääkärintodistus), joiden mukaan haettu taksikuljetus olisi perustel-

tua. Päätöksen tehnyt viranhaltija ei asiaa lautakunnassa käsiteltäessä tuonut esiin, että kyseinen oppilas oli sijoitettu pienryhmään. Antamassaan selvityksessä viranhaltija perusteli menettelyään sillä, että kuljetuspäätös ei perustu opiskeluun pienryhmässä vaan harkintaan matkan vaarallisuudesta ja vaativuudesta. Pienryhmässä opiskelu ei siten ollut asian käsittelyn kannalta relevantti tieto.

Lautakunnan hylättyä oikaisuvaatimuksen vanhemmat tekivät viranhaltijalle koulukuljetuksesta uuden hakemuksen, johon oli liitetty lapsen valmiuksia koskeva psykologin lausunto. Viranhaltija ei tehnyt asiassa uutta päätöstä vaan neuvoi kirjeitse vanhempia valittamaan lautakunnan kielteisestä päätöksestä hallinto-oikeuteen. Viranhaltija kertoi selvityksessään käsittäneensä, että samasta asiasta voidaan tehdä uusi päätös vasta edellisen päätöksen valitusajan umpeuduttua. Lautakunnan pyynnöstä viranhaltija teki sittemmin asiassa uuden kielteisen päätöksen, johon vanhemmat hakivat muutosta hallinto-oikeudesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kielteiset hallintopäätökset eivät saavuta oikeusvoimaa. Laissa ei myöskään ole määräyksiä, jotka estäisivät uusien päätösten tekemisen avoimna olevaan muutoksenhakuajanakaan. Hallintolain (434/2003) hyvää hallintoa koskevat periaatteet turvaavat perustuslaissa säädettyä oikeutta asianmukaiseen käsittelyyn ja perustelun päätöksen saamiseen. Hallintolain 7 §:n mukainen palveluperiaate edellyttää viranomaiselta asiakaslähtöistä ja palvelukeskeistä toimintatapaa. Hallintotehtävät tulee hoitaa mahdollisimman yksinkertaisesti ja tehokkaasti. Asiakaslähtöisen toimintatavan voidaan katsoa edellyttävän hallinnon asiakkaan mahdollisuutta saada etuutta koskevaan hakemukseensa ratkaisu muutoinkin kuin muutoksenhaun ja siitä koituvan työn ja mahdollisen viivästyksen kautta. Kun oppi-

laan vanhempien tekemä uusi hakemus sisäl-
si asian arvioinnin ja mahdollisesti ratkaisunkin
kannalta olennaista uutta selvitystä (psykologin
lausunto), apulaisoikeuskanslerin sijainen kat-
soi, että viranhaltijan olisi tullut ottaa uuteen
selvitykseen perustuva hakemus ratkaistavak-
seen eikä osoittaa hakijoita hakemaan aikaisem-
paan päätökseen muutosta (OKV/101/1/2010).

SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

Toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästyminen

Kolmessa ratkaisussa kiinnitettiin huomiota toi-
meentulotukihakemusten käsittelyyn laissa sää-
detyissä määräajoissa.

Eräaseen kanteluun annetun selvityk-
sen mukaan asiakkaan toimeentulotukihake-
musten käsittely oli kestänyt pisimmillään yli
vuoden. Vaikka kantelijan voitiin katsoa lisä-
kirjoituksessaan tosiasiallisesti peruuttaneen
kantelunsa, pisimmillään yli vuoden kestänyt
käsittelyaika poikkesi niin suuresti toimeentu-
lotukihakemusten käsittelyn viivytyksettömyyt-
tä tähdentävien säännösten vaatimuksista, että
apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaalityöntekijän
huomiota toimeentulotuesta annetun lain
mukaisten käsittelyaikojen noudattamiseen
(OKV/1259/1/2008).

Kantelijan kahta kuukautta koskevia toi-
meentulotukihakemuksia ei ollut kaupungin so-
siaaliviraston toimipisteessä käsitelty toimeen-
tulotuesta annetun lain 14 §:ssä säädetyissä
määräajoissa. Kaupungin selvityksen mukaan
viivästys oli johtunut uuden työntekijän pereh-
dytysvaiheesta, minkä vuoksi töitä ei ollut onnis-
tuttu järjestämään niin, että toimeentulotuesta
annetun lain säädökset hakemusten käsittely-
ajoista olisivat toteutuneet.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todettiin,
että toimeentulotuesta annetun lain 14 §:ään on
kirjattu määräajat toimeentulotukihakemusten
käsittelylle. Säännöksen tarkoituksena on var-
mistaa se, että kaikissa kunnissa toimeentulotu-
kipäätökset tehtäisiin ja myös pantaisiin täytän-
töön ilman viivytyksiä. Pykälän 1 momentissa on
todettu myös se lähtökohta, että toimeentulotuki-
asiat on hoidettava niin, ettei perustuslain 19 §:n
1 momentin takaama oikeus välttämättömään toi-
meentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Kantelijan
toimeentulotukihakemusten käsittelyssä oli siten
menetelty lainvastaisesti. Kuten sosiaalivirastokin
oli selvityksessään todennut, laissa säädettyä mää-
räaikaa ei voida ylittää hallinnollisten tai työn-
johdollisten syiden vuoksi (OKV/150/1/2009).

Kantelijan toimeentulotukihakemuksen kä-
sittelyaika oli 9 arkipäivää. Yleisesti samana
ajankohtana käsittelyajat olivat olleet 9 päivästä
20 päivään. Toimeentulotuesta annetun lain
14 a §:n mukaan päätös on tehtävä viivytyksettä,
kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä
hakemuksen saapumisesta. Sosiaalitoimen anta-
massa selvityksessä käsittelyaikojen myönnettiin
olleen liian pitkiä muutamana kuukautena.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen va-
ralle sosiaalitoimen huomiota siihen, että toi-
meentulotukihakemukset tulee käsitellä viivytyk-
settä (OKV/624/1/2009).

Toimeentulotukihakemuksen käsittely

Kantelija oli hakenut toimeentulotukea marras-
ja joulukuulle 2008. Hänelle oli lähetetty keho-
tus täydentää hakemustaan, mutta kehotuksessa
ei yksilöity hakemuksen puutteita. Hakemuk-
sen täydentämiselle ei myöskään asetettu mää-
räaikaa. Sen sijaan kantelijalle oli ilmoitettu, et-
tä hänelle oli varattu aika sosiaalityöntekijälle.
Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti huo-
miota siihen, että toimeentulotukilain mukaan

asiakkaalle on lähetettävä yksilöity kehoitus täydentää toimeentulotukihakemustaan määräajassa. Kun täydennyskehotuksesta saattoi myös saada sen virheellisen kuvan, että sosiaalityöntekijän tapaaminen olisi edellytys toimeentulotuen saamiselle, apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti huomiota myös viranomaisen vaatimukseen käyttää selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Toimeentulotukipäätös annettiin koskien joulukuuta 2008. Kun päätös ei koskenut hakemuksen koko ajanjaksoa, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että toimeentulotuesta annettu päätös ei täyttänyt hallintolain ja toimeentulotukilain vaatimuksia (OKV/1340/1/2009).

Toimeentulotuen määräaikaisten valvonta

Kantelu koski kaupungin toimeentulotuen käsittelyaikatilannetta kantelijan asiassa ja yleisemminkin.

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 14 a §:ssä on säädetty toimeentulotukiasioiden käsittelyajoista. Toimeentulotuki kuuluu kuntien vastuulla olevaan sosiaalihuoltoon. Sosiaalihuollon valvonta aluehallintotasolla kuuluu aluehallintovirastoille, joilla on ensisijainen vastuu valvoa sitä, että lainsäädäntöön perustuvat oikeudet toteutuvat lakien edellyttämällä tavalla. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kyseisessä ja useassa muussa vireillä olevassa kantelussa saadun selvityksen mukaan kuntien käsittelyajoissa oli merkittäviä keskinäisiä eroja. Selvitysten perusteella myös aluehallintovirastojen valvontatoiminnan puuttumiskynnyksissä ja keinovalikoimissa oli ilmennyt hajontaa.

Selvitystä oli siitä, että sosiaalihuollon valtakunnalliset valvontatehtävät vuoden 2010 alusta saanut Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) oli jo toteuttamiensa toimenpiteiden lisäksi yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa valmistelemassa valvontasuunnitelmaa, jossa määriteltäisiin toimeentulotuen määräajoin aluehallintovirastoille yhtenäiset toimenpiteet ja puuttumiskynnykset.

Apulaisoikeuskansleri pyysi Valviraan ilmoittamaan viimeistään 31.8.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se oli yhdessä aluehallintoviranomaisten kanssa ryhtynyt toimeentulotuen käsittelyaikaisten yhdenmukaistamiseksi valtakunnan tasolla sekä arvioimaan näiden toimien tuloksia.

Koska lainmukainen käsittelyaika oli kantelun tarkoittamassa tapauksessa ylittynyt, oikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota velvollisuuteen noudattaa poikkeuksetta laissa säädettyjä määräaikoja (OKV/95/1/2009).

Hakemuslomakkeen selkeys

Kantelija kanteli siitä, että kaupunki vaati toimeentulotukihakemuksen liitteeksi passin tai henkilöllisyystodistuksen ja otteen väestötietojärjestelmästä. Kaupungin sosiaalitoimen antamassa selvityksessä kuitenkin todettiin, että toimeentulotukiasiakkaan täytyy esittää passi tai henkilöllisyystodistus vain pyydettyä henkilökohtaisen asioinnin yhteydessä ja että asiakkaalta ei vaadita hakemuksen liitteeksi otetta väestötietojärjestelmästä. Kaupungin käyttämästä toimeentulotuen hakemuslomakkeesta saattoi kuitenkin saada sen kuvan, että asiakkaalta vaadittiin hakemuksen liitteeksi kyseisiä asiakirjoja. Myös kaupungin julkaisemassa toimeentulotuesta kertovassa esitteessä asia oli ilmaistu tulkinnanvaraisesti. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaalitoimen huomiota hallintolain vaatimukseen siitä, että viranomaisen

käyttämä kieli on asiallista, selkeää ja ymmärrettävää (OKV/577/1/2009).

Asiakirjapyyntöä käsittelevä

Kantelija oli sähköpostitse pyytänyt lastenvalvojalta kopioita lastensa tapaamis-, huolto- ja elatusasioita koskevista asiakirjoista. Lastenvalvoja oli samana päivänä pyytänyt kantelijaa täsmentämään, mitä asiakirjoja hän tarkoitti. Kantelija oli välittömästi sähköpostitse tarkentanut asiakirjapyyntöään, ja kantelija ja lastenvalvoja olivat keskustelleet asiasta myös puhelimitse. Lastenvalvoja oli muun muassa halunnut selvittää syyn asiakirjojen tarpeeseen. Lastenvalvoja oli antanut osan pyydetyistä asiakirjakopioista kantelijan varaamalla tapaamisajalla yli kuukauden kuluttua asiakirjapyyntöä ja osan asiakirjoista vielä myöhemmin.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kantelijan asiakirjapyyntö olisi tullut käsitellä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) 14 §:ssä säädetyssä määräajassa eikä asiakirjapyyntöä tarvitse perustella. Menettely ei ole ollut julkisuuslain säännösten mukaista lastenvalvojan lykätessä asiakirjojen antamisen sovitulle tapaamisajalle reilusti yli kuukauden päähän ja lastenvalvojan yrittäessä selvittää kantelijalta syytä asiakirjojen tarpeeseen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lastenvalvojan huomiota julkisuuslain säännösten noudattamiseen (OKV/1183/1/2008).

Sosiaalityöntekijän menettely lastensuojeluasiassa

Kantelija oli arvostellut lastensuojelun sosiaalityöntekijän menettelyä sijaishuoltoon sijoitettujen lastensa asiassa. Sosiaalityöntekijä oli valtuuttanut lasten sijaisperhehoitajan edustamaan sosiaalitoimea lastaan koskevassa oppilashuolto-

palaverissa. Lisäksi kantelija lapsen huoltajana ei ollut saanut kutsua oppilashuoltopalaveriin.

Saaduista selvityksistä ilmeni, että sosiaalityöntekijä oli virheellisesti kirjoittanut lastensuojelun asiakaskertomukseen ja todennut puhelinkeskustelussa lapsen koulun rehtorille, että lapsen sijaisperhehoitaja ”voi edustaa sosiaalitoimea tapaamisessa”.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että sosiaalitoimea edustaa lastensuojelulain 45 §:n 1 momentin perusteella lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, eikä esimerkiksi sijaisperhehoitajaa voi valtuuttaa edustamaan sosiaalitoimea. Sosiaalityöntekijä oli siten menetellyt virheellisesti ja lastensuojelulain säännöksen vastaisesti.

Sosiaalityöntekijän selvityksestä ilmeni, että hänelle lapsen asioista soittaneelle koulun rehtorille oli epäselvää, kuka oli lasten huoltaja. Selvityksen mukaan kantelijaa ei ollut myöskään kutsuttu lapsen oppilashuoltopalaveriin, vaan hänelle järjestettiin asiasta kuulemistilaisuus noin kahden viikon kuluttua.

Lastensuojelulain 45 §:n 3 momentti edellyttää yhteistoimintaa lapsen, huoltajan ja vanhemman kanssa. Myös lain 52 §:n säännöksen mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee olla yhteistyössä sijaishuoltoon sijoitetun lapsen huoltajan kanssa huollon jatkuvuuden turvaamiseksi. Käytettävissä olleen selvityksen perusteella yhteistoiminta ja yhteistyö kantelijan lapsen koulunkäyntiä koskevissa asioissa ei ollut toteutunut. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän olisi tullut varmistaa yhteistoiminnan toteutuminen ainakin antamalla koululle tiedot lapsen huoltajasta sekä myös itse aktiivisesti informoida kantelijaa lapsen koulunkäynnistä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaalityöntekijän huomiota lastensuojelulain säännösten noudattamisesta lausumaansa (OKV/237/1/2009).

Huolellisuus julkisen tehtävän hoidossa

Kun kunta oli järjestänyt lastensuojelulain mukaisen sijaishuollon yksityiseltä yhdistykseltä ostettuun laitospaikkaan, voitiin yksityisen tahon katsoa tältä osin hoitavan julkista tehtävää ja kuuluvan siten oikeuskanslerin valvontavaltaan.

Laitoksen henkilökuntaan kuuluva henkilö oli ollut laitoksen edustajana käräjäoikeudessa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa todistajana kertomassa siitä, kuinka useasti lapsen isä oli käynyt kyseisessä laitoksessa lasta tapaamassa. Hän ei ollut tarkistanut kertomiaan tietoja henkilökohtaisesti asiakkaan tiedoista, vaan ne perustuivat toisen työntekijän almanakkamerkintöjen tietoihin. Todistajana ollut henkilö totesi antamansa tiedot myöhemmin itse vääräksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hallintolain (434/2003) 2 §:n 3 momentin mukaan kyseistä lakia sovelletaan yksityisiin tahoihin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Muun muassa hallintolain mukaisilla huolellisuusvelvoitteilla ja lain taustalla olevilla perustuslain 21 §:n (oikeus hyvään hallintoon) ja 118 §:n (virkamiehen ja julkista tehtävää hoitavan vastuu virkatoimistaan) säännöksillä pyritään hallinnon asiakkaiden oikeusturvan takaamiseen. Huolellisuus- ja tarkkuusvelvoite korostuu asiakkaan oikeuksiin syvästi vaikuttavissa tilanteissa, kuten oikeudenkäynnissä.

Selostetulla tavalla toimimalla työntekijä ja hänen edustamansa laitos eivät olleet julkista tehtävää hoitavalta ja tuomioistuimen todistajaksi kutsutulta edellytettävällä huolellisuudella valmistautuneet oikeudenkäyntiin. Koska lapsen isällä oli ollut asian hovioikeuskäsittelyssä mahdollisuus kiistää käräjäoikeudessa esitetty todistelu ja koska käräjä- ja hovioikeuden päätökset perustuivat olennaisesti muille seikoille kuin ta-

paamiskerroista esitettyyn todistajankertomukseen, voitiin arvioida, että virheellisistä tiedoista ei kuitenkaan ollut aiheutunut lapsen isälle merkittävää haittaa oikeudenkäynnin lopputuloksen suhteen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti todistajana esiintyneen työntekijän ja hänen edustamansa laitoksen huomiota julkista tehtävää hoitavan velvollisuuteen toimia tehtävän edellyttämällä huolellisuudella (OKV/737/1/2009).

Lastensuojelulaitoksen lainvastainen käytäntö

Lastensuojelulaitoksen sääntöjen mukaan alakäisen tupakointiepäilystä oli seuraamuksena, että lapsen oli määräaikaaisesti sallittu opetuksen osallistumisen lisäksi oleskella vain omassa huoneessa tai soluasunnossa. Lisäksi sovittu viikonloppuloma peruuntui. Tupakkatuotteiden käytön havaitsemiseksi laitoksessa oli käytössä häkämittari.

Lapsen liikkumisvapautta lastensuojelulaitoksessa voidaan rajoittaa vain lastensuojelulaissa säädettyjen edellytyksin. Lastensuojelulaissa säädettyjen rajoitustoimenpiteiden kuten liikkumisvapauden rajoittamisen edellytys on lapsen suojeleminen hänen terveyttään tai kehitystään vakavasti uhkaavalta käyttäytymiseltä. Tupakointiepäily ei tätä kriteeriä täytä. Lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä voidaan joka tapauksessa kohdistaa vain kiireellisesti sijoitettuun, huostaan otettuun tai hallinto-oikeuden väliaikaismääräyksellä sijoitettuun lapseen. Kantelun tapauksessa avohuollon tukitoimena sijoitetun lapsen liikkumisvapautta oli rajoitettu.

Häkämittarin avulla otettu puhallusnäyte on henkilönkatsastus. Henkilönkatsastus merkitsee henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista. Henkilönkatsastusta ei voida suorittaa muutoin kuin lastensuojelulaissa säädettyjen

edellytysten täytyessä. Lastensuojelulain mukainen henkilönkatsastus voidaan suorittaa, kun on perustelua aiheita epäillä, että lapsi on käyttänyt lastensuojelulaissa tarkoitettuja päihdyttäviä aiheita. Päihdyttäviä aineita ovat päihtymistarkoituksessa käytetyt aineet, kuten alkoholipitoiset aineet, huumausaineet ja niiksi luokiteltavat lääkkeet tai muut lääkkeet tai päihtymistarkoituksessa käytettävät haisteltavat liuottimet. Tupakkatuotteet eivät ole laissa tarkoitettuja päihdyttäviä aineita.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että lastensuojelulaitoksen käytäntö ei ollut lastensuojelulain mukainen. Se ei myöskään turvannut riittävästi lasten oikeutta liikkumisvapauteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Päätöksessä kiinnitettiin lastensuojelulaitoksen huomiota lain huolelliseen noudattamiseen (OKV/1227/1/2009).

Neuvontavelvollisuus suun terveydenhuollossa

Kantelun mukaan ajan varaaminen kaupungin hammashuoltoon oli mahdollista tehdä vain puhelimitse tai internet-yhteyden kautta, jolloin ajan varaamiseksi tarvittiin pankkitunnukset. Kantelija oli saanut tämänsisältöisen vastauksen oltuaan yhteydessä kaupungin suun terveydenhuollon yksikköön. Kantelija piti tilannetta kohutuuttomana, sillä kaikilla ei ole käytössään puhelinta tai internet-yhteyttä. Kaupungin antaman selvityksen mukaan ajan varaaminen oli kuitenkin mahdollista tehdä myös asioimalla henkilökohtaisesti hammashoitolassa, mutta maininta tästä oli jäänyt pois kantelijalle annetusta vastauksesta. Apulaisoikeuskansleri katsoi tästä syystä aiheelliseksi kiinnittää kaupungin suun terveydenhuollon huomiota hallintolain mukaiseen neuvontavelvollisuuteen ja neuvojen oikeellisuuteen (OKV/958/1/2009).

Sädehoidon yksikön menettely

Yliopistollisen sairaalan sädehoidon yksikössä oli potilaalle erehdyksessä annettu sädehoitoa, vaikka hänelle olisi tullut antaa solunsalpaajahoidoa. Virhe oli saadun selvityksen mukaan johtunut siitä, että potilas oli viety saamaan hoitoa väärään tilaan eikä potilaan henkilöllisyyttä ollut varmistettu ennen hoidon antamista. Saadun selvityksen perusteella useiden tekijöiden yhteensattumasta johtui, ettei potilaan henkilöllisyys ollut tullut ilmi ennen hoidon antamista. Oikeuskansleri katsoi, ettei hoidon antamisessa ollut menetelty riittävän huolellisesti. Hän saattoi yliopistollisen sairaalan ja sen sädehoidon yksikön sekä keskussairaalan, jonka tiloissa hoito annettiin, tietoon käsityksensä siitä, että potilaalla on oikeus saada laadultaan hyvää terveyden ja sairaanhoitoa, mikä edellyttää muun muassa sitä, että hoidon antaminen toteutetaan riittävällä huolellisuudella (OKV/7/50/2007).

Potilasasiakirjamerkinnät

Kantelija arvosteli terveyskeskuslääkärin menettelyä potilaan tutkimisessa. Saaduista selvityksistä kävi ilmi, että lääkäri oli merkinnyt potilasasiakirjoihin potilaan hoitoon toimittamista koskevaa valitusta koskevia tietoja. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että potilasasiakirjojen tehtävänä on palvella potilaan hoidon suunnittelua, toteutusta ja seuranta. Edelleen hän totesi, että potilasasiakirjojen sisältämien tietojen on oltava niiden käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi asiassa lausunnon antaneen lääninhallituksen näkemykseen, ettei valitus- ja kantelukirjelmia ja niihin liittyviä tietoja tule sisällyttää potilasasiakirjatieläköön elleivät ne ole potilaan hoidon kannalta tarpeellisia. Hän saattoi käsityksensä kaupungin sosiaali- ja terveystoimen sekä kyseisen terveyskeskuslääkärin tietoon (OKV/1418/1/2008).

Tukiasunnon paloturvallisuus

Kaupungin omistama rintamamiestalo paloi 27.3.2008. Taloa käytettiin sosiaalihuoltolain 22 §:n ja sosiaalihuoltoasetuksen 10 §:n mukaisena tukiasuntona päihdeongelmallisille henkilöille. Tulipalossa menehtyi viisi ihmistä. Eräitä asiaan liittyviä viranomaistoimia selvitettyä kävi ilmi, että taloon ei ollut laadittu pelastuslain ja pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen tarkoittamaa pelastussuunnitelmaa ja siihen sisältyvää turvallisuusselvitystä. Saadun selvityksen mukaan rakennuksen paloturvallisuus oli myös sen käyttöön ja asukkaiden toimintakykyyn nähden huono. Kaupunki oli talon asukkaiden kanssa solmituissa vuokrasopimuksissa velvoittanut heidät hankkimaan taloon palovaroitinnet. Edelleen kävi ilmi, että rakennuksessa oli viimeksi suoritettu palotarkastus vuonna 1986. Palotarkastus oli yritetty tehdä vuonna 2001 siinä onnistumatta. Palotarkastusta ei sen jälkeen yritetty tehdä uudelleen ja seuraava tarkastus olisi ollut vuorossa vuonna 2011.

Oikeuskansleri totesi, että kaupungin olisi tullut talon omistajana ja tukiasumisen järjestäjänä huolehtia pelastussuunnitelman ja turvallisuusselvityksen laatimisesta. Edelleen hän totesi, että asukkaiden turvallisuudesta huolehtimisen kannalta ei ollut asianmukaista, että kaupunki oli jättänyt palovaroitinnet hankkimisen ja huoltamisen vuokralaisten vastuulle. Tukiasumisen luonne ja tapaukseen liittyvät erityispiirteet huomioiden olisi ollut perustellumpaa, että vuokranantaja/asumispalvelujen järjestäjä olisi huolehtinut, että tukiasunto varustetaan asianmukaisesti palovaroitinnetilla ja varmistunut siitä, että niiden toimintakunnosta huolehditaan.

Oikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota mainittuihin seikkoihin. Sen lisäksi hän kiinnitti kaupungin huomiota päätöksestä ilme-

neviin näkemyksiin, jotka liittyivät henkilö- ja paloturvallisuudesta saatuaan selvitykseen talon soveltuvuudesta toteutuneeseen käyttötarkoitukseen.

Pelastuslaitos oli vuonna 2001 tapahtuneen epäonnistuneen palotarkastusyrityksen jälkeen jättäessään yrittämättä uudelleen tarkastusta ja jättäessään siten suorittamatta rintamamiestalossa palotarkastuksen, laiminlyönyt sille pelastuslaissa säädetyn ja palvelutasopäätöksessä tarkemmin määritellyn palotarkastusvelvollisuuden. Palotarkastus oli viimeksi tehty vuonna 1986. Sen vuoksi oikeuskansleri kiinnitti pelastuslaitoksen huomiota pelastustarkastusten suorittamiseen säädetyllä tavalla.

Käytettävissä olleen aineiston perusteella rintamamiestalon käytöstä ja asukkaista oli eri viranomaisilla ainakin epävirallista tietoa, mutta tieto ei yhdistynyt missään asiantuntevassa ja päätösvaltaisessa tahossa siten, että talon paloturvallisuuteen olisi osattu kiinnittää huomiota ja ryhtyä sen suhteen toimenpiteisiin. Oikeuskansleri totesi yleisesti, että tukiasumisen turvallisuudessa keskeinen tekijä on viranomaisten ja viranomaisen eri toimialojen välinen yhteistyö ja oikeanlaisen ja riittävän tiedon kulkeminen eri alojen asiantuntijoiden välillä. Oleellista tiedon välittymisessä on, että esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat osaavat kiinnittää huomiota turvallisuuskysymyksiin ja että organisaatiossa on toimintatavat tiedon välittämistä tahoille, jotka voivat tehdä turvallisuutta koskevia päätöksiä ja puuttua ongelmiin.

Sisäasiainministeriössä oli asiaa ratkaistaessa vireillä uuden pelastuslain valmistelu. Sen vuoksi oikeuskansleri saattoi päätöksensä ja siitä ilmenevät huomiot ja kannanotot yleisesti ja erityisesti viranomaisten välisen tiedonkulun ja yhteistyön osalta sisäasiainministeriön tietoon (OKV/8/50/2008).

Julkiseen erikoissairaanhoidon pääseminen

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan sitä, että kaupungissa oli ohjeistettu lääkäreitä estämään ikäihmisten pääsy julkiseen erikoissairaanhoidon. Saadusta selvityksestä ei ollut nähtävissä, että kaupungilla olisi ollut olemassa ohjeet tai käytäntö siitä, että potilaiden lähettämiseen julkiseen erikoissairaanhoidon vaikuttaisi kantelijan esittämällä tavalla potilaan ikä. Selvityksistä kävi kuitenkin ilmi, että kantelija oli kaksi eri kertaa ohjattu terveyskeskuslääkärin toimesta yksityissektorille silmätautien erikoislääkärille, vaikka mainitun erikoislääkäripalvelun tarjoaminen ja lääketieteellisesti tarpeelliseksi todetun hoidon antaminen oli selvityksen mukaan ollut kaupungin lakisääteinen tehtävä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin terveystoimen huomiota lakisääteisten erikoissairanhoidon palvelujen järjestämiseen.

Edelleen kävi ilmi, että kantelijaa koskevaa potilaskertomuksen sairaalalähetteen sivua oli eräiden kirjausten osalta muutettu ilman, että siitä oli tehty tuolloin voimassa olleen potilasasiakirjojen laatimisesta sekä niiden ja muun hoitoon liittyvän materiaalin säilyttämisestä annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen mukaisia merkintöjä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin terveystoimen huomiota potilasasiakirjoista annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen potilasasiakirjamerkintöjen korjaamista koskeviin säännöksiin (OKV/930/1/2008).

Sähköisen asiakirjan vastaanotto-kuittaus

Kantelija oli lähettänyt kunnan sosiaalitoimelle toimeentulotukipäätöksen oikaisuvaatimuksen sähköisesti saamatta siihen vastaanottokuittaus.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa velvoittaa siihen, että viranomaiselle lähetetyn sähköisen asiakirjan saapumisesta lähetetään viipymättä lähettäjälle vastaanottokuittaus. Tästä syystä apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota lain asettamaan veloitteeseen.

Lisäksi kantelijalle lähetetyssä toimeentulotukihakemuksen täydennyspyynnössä oli kehoitettu häntä varaamaan aika sosiaalityöntekijän vastaanotolle. Apulaisoikeuskansleri piti sinänsä asianmukaisena sitä, että toimeentulotukiasiakas ohjataan sosiaalityöntekijän vastaanotolle tilanteen selvittämiseksi. Täydennyspyynnöstä käytetystä ilmaisusta ”varattava aika” saattoi kuitenkin saada sen erheellisen kuvan, että sosiaalityöntekijän tapaaminen olisi edellytys toimeentulotuen saamiselle. Tästä syystä hän kiinnitti myös huomiota viranomaisen veloitteeseen käyttää selkeää ja ymmärrettävää kieltä (OKV/1203/1/2009).

Päihdehuoltopalveluiden yhdenvertainen toteutuminen

Tehdyn kantelun perusteella asiaa selvitettäessä ilmeni, että kunnan avopäihdepalveluissa oli henkilökuntaa vajaa puolet päihdehuollon laatusuosituksen mukaisesta määrästä ja että kunnan seurantajärjestelmällä voitiin seurata vain keskimäärisiä, ei todellisia yksilökohtaisia jonotusaikoja hoitoon pääsemiseksi.

Päihdehuoltolain 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että päihdehuolto järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Muun muassa kansanterveyslain 15 b §:ssä on säännökset hoitotakuusta eli siitä, minkä ajan kuluessa hoidon tarpeen arviointi ja hoito on järjestettävä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään hoitotakuun toteutumisen edellyttävän, että jokainen päihdehuoltopalveluja tarvitseva saa niitä laissa säädetyssä ajassa. Hoitotakuun toteutumis-

ta ei voida luotettavasti seurata ilman riittävän yksityiskohtaista seurantajärjestelmää. Puutteellinen seuranta ja mahdollinen aliresursointi saattoivat vaarantaa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun päihdehuoltopalvelujen saamisessa.

Aluehallintovirasto on sosiaali- ja terveydenhuoltona annettavan päihdehuollon asianmukaista toteutumista ensisijaisesti valvova ja ohjaava viranomainen, jolla on lakiin perustuva mahdollisuus havaitsemiensa puutteiden korjaamiseen myös pakkokeinoja käyttämällä.

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri pyysi asianomaiselta aluehallintovirastolta selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin se oli apulaisoikeuskanslerin päätöksessä ja osittain myös omassa lausunnossaan esiin tuotujen puutteiden korjaamiseksi kyseisessä kunnassa ryhtynyt (OKV/1211/1/2008).

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien huomioiminen

Kantelija oli kokenut tulleen painostetuksi sosiaali- ja terveydenhuoltoviranomaisten järjestämässä tapaamisessa, jossa käsiteltiin hänen hoitonsa järjestämistä. Kantelijalla oli kehitysvammansa vuoksi oikeus kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisiin palveluihin. Kantelun mukaan viranomaiset eivät olleet hyväksyneet kantelijan ehdottamaa lääkäriä, vaan hänet oli painostettu valitsemaan sosiaalitoimen edustajan ehdottama lääkäri. Kantelun mukaan kantelija oli sairautensa vuoksi helposti johdateltavissa eikä osannut puolustaa etujaan. Apulaisoikeuskansleri ei saadun selvityksen perusteella voinut ottaa kantaa siihen, oliko kantelijaa painostettu hänen kokemallaan tavalla. Hän kuitenkin totesi viitaten asiassa lausunnon antaneen lääninhallituksen lausuntoon, että sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:n 1 ja 2 mo-

menttien sekä 8 §:n 1 ja 2 momenttien perusteella olisi ollut hyvän menettelytavan mukaista huomioida kantelijan näkemys lääkäristä ja keskustella tarvittavista palveluista kantelijan luvalle myös kyseisen lääkärin kanssa. Apulaisoikeuskansleri saattoi mainitun näkemyksen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon.

Kantelija oli arvostellut myös sitä, ettei hänelle varattu aikaa lääkärille, vaikka hän edellä mainitussa hoidon suunnittelua koskevassa tapaamisessa toi esille tarpeen lääkityksen tarkistamiseen. Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon lääninhallituksen esittämän näkemyksen, jonka mukaan kantelijalle olisi tullut hänen sitä pyytäessään järjestää mahdollisuustavata hoitava lääkäri lääkityksen tarkistamiseksi (OKV/171/1/2009).

Lääkärin menettely

Kantelija oli mennyt terveyskeskuksen päivystysvastaanotolle, koska hänen viisi päivää aikaisemmin leikattu olkapäänsä oli kipeä. Hän kanteli muun muassa siitä, ettei lääkäri kyseisellä vastaanottokäynnillä tutkinut häntä. Olkanivelessä todettiin myöhemmin märkivä haava ja kantelijalle aloitettiin antibioottihoito. Infektio aiheutti kantelijan mukaan sydämen vajaatoiminnan ja pitkäaikaisen vaikean kiputilan. Kantelija arvosteli kirjoituksessaan eräiden muidenkin lääkäreiden menettelyä asiassa ja katsoi, että näiden menettelyn vuoksi hänestä oli tullut pysyvästi työkyvytön.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että päivystysvastaanotolla kantelijasta tehdyt potilasasiakirjamerkinnot olivat hyvin niukat eikä niitä voitu pitää niiden käyttötarkoitus huomioiden riittävinä.

Käytettävissä olleen selvityksen perusteella vastaanottokäynnin tapahtumat jäivät jossain

määrin epäselviksi. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi, että lääninhallituksen asiasta esittämä näkemys huomioiden lääkärin menettelyä päivystysvastaanotolla voitiin arvostella. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan tutkiminen kyseisellä vastaanottokäynnillä ja hänen siellä saamansa hoito ei ollut potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi mainitut näkemyksensä kyseisen lääkärin tietoon.

Muiden kantelussa tarkoitettujen lääkäreiden ei saadun selvityksen perusteella ollut aiheetta epäillä menetelleen siten, että heidän toimintaansa olisi ollut syytä arvostella laillisuusvalvonnallisesti (OKV/454/1/2009).

Laitoshoidossa olevan henkilön postin avaaminen

Kaupunki oli sosiaalihuollon asumispalveluna järjestänyt asiakkaan yksityiseltä yrittäjältä ostettuun hoitokotipaikkaan asumaan. Hoitokoti kuului siten tältä osin julkista tehtävää hoitavana oikeuskanslerin valvontavaltaan.

Asiakkaalle määrättiin sittemmin maistraatin hakemuksesta yleinen edunvalvoja taloudellisten asioiden hoitamista varten. Vähän ennen edunvalvontaan määrittämistä asiakas oli pyytänyt maistraatilta edunvalvontaansa koskevia asiakirjoja, jotka maistraatti pyynnön mukaisesti lähetti hoitokotiin.

Hoitokodin hoitaja oli avannut maistraatin kirjeen ja oli asiakirjoja asiakkaalle luovuttamatta edunvalvojalta saamansa ohjeen mukaisesti palauttanut ne maistraattiin. Antamansa selvityksen mukaan hoitaja toimi näin koska hän keskusteltuaan asiakasta hoitavan lääkärin kanssa puhelimesta katsoi, että asiakkaan lähiomainen oli asiakirjojen todellinen pyytäjä vai-

ka asiakas olikin laittanut asiakirjapyyntöön nimensä. Hoitaja ilmoitti, että kaikilla hoitokodissa asuvilla oli edunvalvoja ja että asukkaiden postin avaamiseen oli joko omaisten tai edunvalvojan lupa.

Apulaisoikeuskansleri lausui päätöksessään, että perustuslain 10 §:n 2 momentissa taattua kirjesalaisuutta voidaan pykälän 3 momentin mukaan rajoittaa vain lailla. Ennen edunvalvontaan asettamista asiakasta koskivat ainoastaan sosiaalihuollon asiakkaasta annetut säännökset. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000) tai muussakaan sosiaalihuollon asiakasta koskevassa laissa ei ole säädetty sellaisista rajoituksista kuin perustuslaissa tarkoitetaan. Hoitokodilla ei siten ollut lain perusteella oikeutta asukkaansa kirjeen avaamiseen ilman tämän antamaa lupaa.

Tilanne ei ollut olennaisesti toinen senkään jälkeen, kun asiakas oli määrätty edunvalvontaan. Holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 89 §:n 2 momentin mukaan edunvalvojalla on ilman päämiehensä suostumusta oikeus avata vain sellaisia päämiehelleen saapuneita kirjeitä, joiden voidaan lähettäjän nimen tai muun erityisen seikan perusteella päätellä koskevan asiaa, josta edunvalvojan tulee huolehtia. Tässä tapauksessa, kuten pääsääntöisesti muutenkin, edunvalvoja oli määrätty taloudellisten asioiden hoitamista varten. Edunvalvojan avaamisoikeus koski siten päämiehen talouden ja varojen hoitoon liittyvää postia eikä yleinen edunvalvoja voinut antaa lupaa kaiken postin avaamiseen.

Edunvalvontatoimiston selvityksen mukaan hoitokodin käsitys edunvalvojan yleisluvasta saattoi perustua väärinkäsitykseen. Edunvalvontatoimistossa ei selvityksessä ilmoitetun mukaan vallinnut epätietoisuutta yleisen edunvalvojan toimivaltuuksista suhteessa omaisten toimivaltaan.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti hoitokodin ja sen asianmukaisen toiminnan tasoa sosiaali- ja

terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 3 momentin perusteella valvovan kaupungin huomiota asiakkaiden postin avaamista koskevien lakien säännösten noudattamiseen. Katso myös sivu 161 (OKV/1729/1/2008).

YMPÄRISTÖHALLINTO

Meluntorjunnan suunnittelu ja toteuttaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan ja asemakaavan laatimisesta ja niiden pitämisestä ajan tasalla. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei kunta ollut noudattanut kaavoitusvelvoitettaan maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetyllä tavalla ja saattoi esittämänsä käsitykset ja näkökohdat kaavoituksen toteuttamisesta kunnan tietoon. Katso myös sivu 172 (OKV/899/1/2008).

Jättemaksusta tehty muistutus

Jätehuollon kuntayhtymä oli lähettänyt kantelijalle vuoden 2007 jätemaksua koskevan maksulipun. Kantelija oli palauttanut maksulipun lähettäjälle, ja ilmoittanut ettei maksa aiheutonta laskua. Jätehuollon kuntayhtymän selvityksen mukaan kantelijan palauttama maksulippu oli käsitelty jätelain 32 §:n mukaisena muistutuksena, ja kantelijalle oli lähetetty ”uusi maksulippu perustelutteen kera”. Kantelija oli palauttanut myös tämän maksulipun samantyyppisin perusteluin. Selvityksen mukaan tämän jälkeen lasku oli siirretty perintätoimistolle saatavan perintää varten.

Kuntayhtymän kantelijalle lähettämässä kirjeessä, joka oli kaiketi ymmärrettävä kantelijan

muistutuksen johdosta tehdyksi jätelain 32 §:ssä tarkoitetuksi päätökseksi, ei ollut hallintolain 44 §:n 1 momentissa tarkoitettuja päätöksen tekemisen ajankohtaa eikä asianosaisen nimeä. Päätöksen ohessa oli kantelijalle lähetetty uusi vuoden 2007 jätemaksua koskeva maksulippu.

Päätöksessä oli mainittu jätelaki, mutta päätöksessä ei ollut mainittu hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaisesti sovellettua säännöstä, joka olisi apulaisoikeuskanslerista ollut aiheellista todeta nimenomainen pykälä mainiten.

Kantelijalle lähetetyssä uudessa maksulipussa oli mainittu, että siitä voitiin tehdä muistutus maksun määränneelle kuntayhtymälle. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kysymyksessä oli kuitenkin ollut jo jätelain 32 §:ssä tarkoitettu muistutuksen käsittely vuoden 2007 jätemaksun osalta. Jätelain 66 § huomioon ottaen muutosta jätelain nojalla annettuun päätökseen eli tässä tapauksessa jätemaksua koskevan muistutuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muistutuksen johdosta tehtyyn päätökseen valitetaan ensivaiheessa alueelliseen hallinto-oikeuteen.

Kuntayhtymän tekemästä päätöksestä puuttui hallintolain 47 §:ssä säädetty valitusosoitus alueelliseen hallinto-oikeuteen.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todettiin, että kuntayhtymän on hallintolain 49 § huomioon ottaen annettava kantelijalle vuoden 2007 jätemaksua koskevan muistutuksen johdosta tehdyn päätöksen osalta hallintolaissa säädetty valitusosoitus, mikäli näin ei ole vielä menetelty.

Apulaisoikeuskansleri viittasi päätöksessään aikaisemmin samaa jätehuollon kuntayhtymää koskeneeseen päätökseen 18.6.2007 (dnro OKV/207/1/2006), jossa oli käsitelty jätemaksuja koskeviin laskuihin liittyvää muutoksenhakuohjeistusta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tuolloin mainitun jätehuollon kuntayhtymän huomiota siihen, että julkisoikeudellisessa laskussa tulee ol-

la hallintolain 46 §:n mukainen ohjaus muistutuksen tekemistä varten. Nyt käsiteltävänä oleva asia liittyi puutteellisuuksiin paitsi hallintopäätöksen tekemistä koskevien laissa säädettyjen vaatimusten noudattamisen ohella myös muutoksenhakuohjaukseen, jossa oli menetelty lainvastaisesti.

Apulaisoikeuskansleri antoi jätehuollon kuntayhtymälle huomautuksen virheellisestä ja lainvastaisesta menettelystä (OKV/1313/1/2008).

Hyvän hallinto rakennusvalvonnassa

Kaupungin rakennusvalvonta noudatti vuoteen 2004 saakka käytäntöä, jossa ääneneristävyys selvityksen laatimista edellytettiin rakennusluvasta myöntämisen jälkeen aloituskokouksessa, jos kohde sijaitsi lentomelualueella. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei noudatettua menettelyä voitu pitää hyvään hallintoon kuuluvan neuvontavelvollisuuden näkökulmasta asianmukaisena. Viranomaisen olisi tullut kiinnittää rakentajan huomiota lentomelusta aiheutuviin vaatimuksiin jo rakennuslupaa myöntäessään. Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä käsityksen hyvään hallintoon kuuluvasta neuvontavelvollisuudesta kaupungin rakennusvalvonnan tietoon (OKV/211/1/2009).

Rakennusluvan mukainen rakentaminen

Kantelijan mukaan naapurin asemakaavatontille myönnettyssä paritalon lainvoimaisessa rakennusluvassa ei ollut riittävällä tavalla ratkaistu siitä, kuinka rakentamisen aiheuttaman kantelijan kiinteistön ja naapuritontin välisen rajan maapinnan tasoero ratkaistaan. Rakennusluvassa rajalle tehdyn luiskan kaltevuudeksi oli hyväksytty 1:1,1. Kantelija oli ollut kirjallisesti yhteydessä

rakennusvalvontaan jo ennen maankäyttö- ja rakennuslain mukaista loppukatselmusta ja vaatinut, että rakennuslupa peruutetaan siltä osin kuin se on koskenut maankäyttöä kiinteistön rajalla. Kantelussa ja kaupungin rakennusvalvonnan selvityksessä oli esitetty, että luiskan todellinen kaltevuus oli lopulta 1:0,55.

Apulaisoikeuskansleri totesi käsityksensä, että lähtökohtaisesti rakennushankkeen toteuttaja itse vastaa tasoerojen johdosta tarvittavista toimenpiteistä ja siitä, ettei toimenpiteistä aiheudu haittaa naapurikiinteistölle. Päätöksessä todettiin, että kantelijan useat yhteydenotot rakennusvalvontaviranomaiseen ja hänen esittämänsä vaatimukset huomioon ottaen oli katsottava, että kantelija oli vaatinut rakennusvalvontaviranomaisia ryhtymään toimenpiteisiin lain vastaisena pitämänsä rakennushankkeen johdosta. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä olisi ollut käsitellä rakennusvalvonta-asia ja antaa siinä valituskelpoinen päätös. Tässä menettelyssä kantelijalla olisi ollut mahdollisuus saada asiassaan hallintotuomioistuimen oikeudellisesti sitova päätös siitä, onko asiassa kysymys sellaisesta säännösten tai määräysten vastaisesta toimenpiteestä, johon rakennusvalvontaviranomaisen tulee puuttua maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n nojalla.

Lisäksi päätöksessä todettiin, että mikäli kantelija oli saanut rakennusvalvonnalle lähettämänsä ensimmäiseen kirjeeseen 14.8.2007 vastauksen vasta 1.10.2007, ei rakennusvalvonnassa ollut toimittu hyvän hallinnon vaatimalla tavalla ja vastattu kantelijan asialliseen kirjeeseen asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri totesi käsityksensä, että asiallisiin kirjallisiin yhteydenottoihin myös tulee vastata kirjallisesti. Kantelija oli vielä erikseen pyytänyt kirjallista vastausta. Hyvän hallinnon mukaista olisi myös ollut, että rakennusvalvonnassa kantelijan ja rakennusvalvonnan edustajien välisestä tapaamisesta olisi laadittu kirjallinen dokumen-

taatio tai pöytäkirja, kun kantelija olisi sitä nimenomaisesti pyytänyt (OKV/720/1/2008).

Tiedusteluihin vastaaminen

Kaupungin viranhaltija oli ilmoittanut kantelijalle, ettei aio vastata tämän sähköpostiviesteihin, mikäli viestit eivät asiasisällöltään tai laajuudeltaan ole viranomaistoimintaa vaativia. Toinen viranhaltija puolestaan oli ilmoituksensa mukaan siirtänyt asian ympäristötoimen hoidettavaksi, eikä hän katsonut tarpeelliseksi osallistua kantelijan ja ympäristötoimen väliseen keskusteluun. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että viranomaisen tulee vastata asiakkaan tulkinnanvaraiseenkin yhteydenottoon, jos asiakas selvästi jää odottamaan vastausta. Hyvään hallintoon kuuluu, että myös viranhaltijan henkilökohtaiseen sähköpostiosoitteeseen saapunut viesti kuitataan vastaamiseksi ja siihen vastataan asian vaatimalla tavalla. Viesti tai sähköinen asiakirja tulee tarvittaessa siirtää oikealle viranhaltijalle tai virastolle. Samalla tulisi huolehtia siitä, että viestin lähettäjä saa tiedon viestin vastaanottamisesta. Menettely jättää kokonaan vastaamatta viestiin ilman ilmoitusta esimerkiksi siitä, että asiakkaan kysymys ei kuulu asianomaisen viranhaltijan toimivaltaan tai tehtäviin sekä siitä, että viesti mahdollisesti siirretään jonkun muun tahon käsiteltäväksi, ei ole hyvän hallinnon mukainen (OKV/174/1/2009).

Hallintoasian vireille tulo, käsittely ja neuvonta

Kantelijat olivat olleet useita kertoja puhelimitse yhteydessä kaupungin viranhaltijaan tarkoitukseen saada eräs kaupungin omistama kiinteistö korvaukseksi kokemastaan jätevesihaitasta. Heille oli puhelimitse ilmoitettu, että asia voitaisiin ratkaista viranomaispäätöksellä. Saadun selvityksen mukaan heitä ei missään vaiheessa neuvottu te-

kemään kirjallista korvausvaatimusta tai ostotarjousta, eikä asiaa muutenkaan ollut saatettu vireille. Kantelijat saivat myöhemmin tietää, että kyseisen kiinteistö oli päätetty myydä muulle taholle. Kiinteistön myyntiä koskevaa viranhaltijapäätöstä ei ollut perusteltu eikä siinä ollut mainintaa siitä, että myös kantelijat olivat olleet kiinnostuneita kyseisestä kiinteistöstä. Päätöstä ei myöskään annettu kantelijoille erikseen tiedoksi. Lisäksi kantelijat arvostelivat sitä, ettei kaupunginjohtaja, jonka kanssa he olivat asiasta jo aiemmin keskustelleet, ollut vastannut heidän soittopyyntöönsä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kaupungin olisi tullut jollakin tavoin käsitellä kantelijoiden esittämät vaatimukset, joko erillisinä korvausvaatimuksena tai kilpailevana ostotarjouksena. Kun kantelijoiden suullisesti esittämiä vaatimuksia ei ollut millään tavoin kirjattu ylös, käsitelty ja ratkaistu eikä heitä myöskään ollut neuvottu tai kehoitettu saattamaan asiaa kirjallisesti vireille, oli menettelyssä laiminlyöty noudattaa ainakin hallintolain säännöksiä palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta, viranomaisen neuvontavelvollisuudesta, asian vireillepanosta ja vireille tulosta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin asianomaisen viranhaltijan huomiota esittämiinsä hyvää hallintomenettelyä koskeviin näkökohtiin ja kaupunginjohtajan huomiota viranomaisen velvollisuuteen huolehtia yhteydenottopyyntöihin vastaamisesta (OKV/72/1/2009).

Maa-ainesluvan ehtojen valvonta

Kantelussa katsottiin muun muassa, että maa-ainesluvan ehtoja ei ollut valvottu ottamislueen rajojen merkitsemisen ja havaintopäiväkirjan pitämisen osalta. Kunnassa maa-aineslain tarkoitettamana lupa- ja valvontaviranomaisena toimi tekninen lautakunta ja valvovana virkamiehenä rakennustarkastaja.

Tarkempaa ja yksityiskohtaisempaa selvitystä ei esitetty siitä, mitä luvan ehtoja oli valvottu ja mitä oli jätetty valvomatta. Selvityksen mukaan kyseisen sora-alueen valvonta oli jäänyt osittain hoitamatta, koska entinen rakennustarkastaja oli jäänyt eläkkeelle eikä tietoja ollut välitetty seuraajille. Havaintopäiväkirjaa ei ollut pidetty, tai ainakaan sitä ei ollut toimitettu kuntaan eikä sen olemassaolosta ollut mitään merkintöjä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi selvityksen perusteella olevan ilmeistä, että tekninen lautakunta ei ollut valvonut lupamääräysten noudattamista käytännössä lainkaan ainakaan luvansaajan havaintopäiväkirjan esittämismenettelyllä osalta sekä ottamis- ja kaivualueen rajojen merkitsemisen osalta. Kunnan selvityksen perusteella valvontaviranomainen oli jättänyt maa-aineslain mukaisen valvontavelvollisuutensa täyttämättä. Kunnan tekninen lautakunta oli siten menetellyt lain vastaisesti.

Kantelun mukaan kunnan rakennusmestari oli käyttäytynyt epäasiallisesti puhelinkeskustelussa, joka oli koskenut kysymyksessä olevan luvan ehtojen valvontaa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen tekniselle lautakunnalle osoittamassa selvityspyynnössä rakennusmestarille oli varattu tilaisuus oman selvityksensä antamiseen asiassa. Teknisen lautakunnan kokouspöytäkirjan mukaan rakennusmestari oli ollut kokouksessa saapuvilla pöytäkirjanpitäjänä. Pöytäkirjanotteen mukaan lautakunta oli merkinnyt oikeuskanslerin viraston selvityspyynnön tiedoksi. Pöytäkirjanotteen mukaan rakennusmestari oli ehdottanut, että lautakunta merkitsee asiat tiedoksi. Pöytäkirjanotteesta ei tarkemmin ilmennyt, oliko selvityspyynnön lisäksi itse oikeuskanslerin virastoon toimitettu selvitys, joka sisälsi myös rakennusmestarin henkilökohtaisen selvityksen käyttäytymisestään, merkitty lautakunnassa rakennusmestarin ehdotuksesta tiedoksi. Ilmeisesti myös selvityksen sisältö oli merkitty tiedoksi

lautakunnassa, koska selvityksen mukaan kyseessä oli kunnan teknisen lautakunnan selvitys kanteluasiassa. Selvityksen oli allekirjoittanut rakennustarkastaja kunnan/teknisen lautakunnan puolesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä todettiin, että kantelun kohteena oleva viranhaltija eli kunnan rakennusmestari oli kanteluasiassa asianosaisen asemassa. Laillisuusvalvojen käytännössä on katsottu, että kantelun kohteeksi selkeästi yksilöidyn viranhaltijan osallistuminen omaa menettelyään koskevan selvityksen valmisteluun ja esittelyyn viranomaisen toimielimessä on hallintolain esteellisyysäännösten vastaista. Esteellisenä valmisteluun ja esittelyyn osallistumisesta on erotettava kantelun kohteena olevan viranhaltijan kuuleminen, johon apulaisoikeuskanslerin sijaisen selvityspyyntökirjeessä oli varattu mahdollisuus. Kantelun kohteena olleen kunnan rakennusmestarin olisi tullut pidättäytyä osallistumasta mainittua kanteluasiaa koskevan selvityksen käsittelyyn, esittelyyn ja pöytäkirjan tarkastamisen lautakunnassa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnan teknisen lautakunnan huomiota maa-aineslain mukaisten valvontavelvollisuuksiensa noudattamiseen jatkossa ja kunnan rakennusmestarin huomiota hallintolain esteellisyyttä koskevien säännösten noudattamiseen jatkossa (OKV/1692/1/2008).

MUU ERITYISHALLINTO

Viranhaltijan esteellisyyskirjaaminen

Pelastustoimen neuvottelukunnan pöytäkirjasta kävi ilmi, että viranhaltija, joka toimi neuvottelukunnan esittelijänä, oli poistunut kokouksesta hänen aikaisemmin tekemäänsä päätöstä koske-

van oikaisuvaatimuksen käsittelyn ajaksi. Saadun selvityksen perusteella kysymys oli esteellisyydestä. Neuvottelukunnan pöytäkirjasta ei käynyt ilmi, tekikö päätöksen esteellisyydestä viranhaltija vai neuvottelukunta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi näkemyksensä, että esteellisyyden syyn merkitseminen pöytäkirjaan olisi päätöksentekijästä riippumatta ollut hallintolain 29 §:n ja sitä koskevien hallituksen esityksen perustelujen näkökulmasta perusteltua. Hän saattoi mainitun käsityksensä pelastuslaitoksen johtokunnan (aikaisemmin pelastustoimen neuvottelukunta) tietoon (OKV/466/1/2008).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Rovaniemen perusturvalautakunnan lastensuojelutoimi

Apulaisoikeuskansleri teki 16.2.2010 tarkastuskäynnin Rovaniemen perusturvalautakunnan lastensuojelutoimeen. Tarkastuksessa ilmeni, että lastensuojelulain mukaisia määräaikoja ei kyety Rovaniemellä noudattamaan eikä edes luotettavasti mittaamaan. Epäselväksi jäi, saavuttivatko toteutuneet lastensuojelutoimet säännönmukaisesti laissa edellytetyn toimintatason ja miten lain määräykset lapsen taustan huomioonottamisesta ja lastensuojelutyötä tekevien henkilöiden ammattipätevyydestä toteutuivat. Lastensuojelua koskeviin päätöksiin oli liitetty virheellisiä valitusosoituksia. Tarkastuksella saaduista tiedoista ei kattavasti ilmennyt, mistä havaitut puutteet lastensuojelutyössä aiheutuivat.

Apulaisoikeuskansleri päätti tarkastushavaintojensa perusteella ottaa omana aloitteenaan tutkittavaksi lastensuojelulaissa säädettyjen määräaikojen ja muiden määräysten noudattamisen Rovaniemen kaupungissa (OKV/28/51/2009).

Kuopion päihdehuoltopalvelut

Apulaisoikeuskansleri teki 3.11.2010 tarkastus- ja tutustumiskäynnin Kuopion kaupungin perusturva- ja terveydenhuoltolautakunnan vastuulla oleviin päihdehuoltopalveluihin.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvien palveluiden järjestämisestä. Kuopion kaupunki on ulkoistanut järjestämisvelvollisuutensa kuuluvien, muun muassa päihdehuoltolain (41/1986) mukaisten erityispäihdepalveluiden tuottamisen Kuopion Seudun Päihdepalvelusäätiölle. Yleisen tason päihdehuoltotyötä tehdään kaupungin omana toimintana.

Tarkastuksella kävi ilmi, että jonotusajoista kaupungin hoitamaan yleisen tason päihdetyöhön ja siihen kuuluvaan sairaalatasoiseen hoitoon taikka Päihdepalvelusäätiön tuottamiin erityispäihdepalveluihin ei ollut käytettävissä tilastoituun seurantaan perustuvaa tietoa. Säätiön tarjoamassa avohuollossa eli päihdekllinikalla oli myös henkilökuntaa huomattavasti vähemmän kuin sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa päihdehuollon laatusuosituksessa (Päihdepalvelujen laatusuositukset, Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2002:3, Helsinki 2002) on katsottu palveluiden toimivuuden edellyttävän.

Tarkastuksella saatujen tietojen ja käytettävissä olleiden asiakirjojen perusteella jäi epäselväksi, miten päihdepalvelujen tuottamisesta vastuussa oleva ja toimintaa ohjaava perusturva- ja terveydenhuoltolautakunta näissä oloissa tosiasiallisesti varmistuu Säätiöltä hankkimien ja muiden järjestämisvastuuseensa kuuluvien päihdepalvelujen asianmukaisesta sisällöstä ja laajuudesta.

Tarkastuksella ilmenneen perusteella apulaisoikeuskansleri otti tutkittavaksi omana aloitteenaan (OKV/7/50/2011) Kuopion kau-

pungin päihdehuoltopalveluiden riittävyys (OKV/14/51/2010).

Kirkollishallinto

Kantelun käsittely tuomiokapitulissa

Tuomiokapituliin kirkkoherran menettelystä kannellut tiedusteli muun ohella, oliko asia kuultu tai aiottiinko kuulla ketään. Vastaamatta nimenomaisesti kysymykseen tuomiokapitulin lakimiesasessori ilmoitti kantelijalle, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun lain 24 luvun 1 momentin 6 kohdan nojalla kyseisen kanteluasian asiakirjat ovat salassa pidettäviä ennen asian ratkaisua, että kantelun tekijä ei ole asianosaisen asemassa ja että kantelun tekijällä ei näin ollen ole oikeutta asian ollessa kesken saada tietoja kanteluasiaan sisältyvistä asiakirjoista. Asiallisesti hän siten kieltäytyi antamasta pyydettyä tietoa.

Kun tuomiokapituli oli pyytänyt ja saanut kirkkoherran selityksen, kantelijan tiedustelussa oli kysymys tiedon saamisesta merkinnästä, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen 6 §:n mukaisesti oli tullut tehdä sanotuista tapahtumista tuomiokapitulin diaariin tai vastaavaan asiakirjarekisteriin.

Apulaisoikeuskansleri totesi lakimiesasessorin menettelleen virheellisesti. Ensiksi hän ilmoitti kieltäytymisen syyn puutteellisesti. Hänen olisi tullut kertoa, olisiko tiedon antaminen kanteluasiakirjoista vaikeuttanut asian selvittämistä tai olisiko se ilman painavaa syytä ollut omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Toiseksi hän laiminlöi noudattaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 3 momentissa säädettyä menettelyä. Kieltäytymisen syyn ilmoittamisen lisäksi hänen

olisi tullut antaa tietoa siitä, että asia voidaan saattaa tuomiokapitulin ratkaistavaksi, tiedustella, halusiko kantelija asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi ja antaa tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Apulaisoikeuskansleri totesi käsityksensä myös, että kun kantelija ei ollut kanteluasiasa asianosaisena tai vastapuolena, tuomiokapituli ei ollut velvollinen varaamaan hänelle tilaisuutta vastineen antamiseen. Tosin, kun asiakirjojen mukaan kantelijan vanhin poika oli ollut kirkkoherralta rippikouluopetusta saavien joukossa, oikeusturvasyys huomioon ottaen tuomiokapituli ei myöskään olisi menetellyt virheellisesti, jos se olisi varannut kantelijalle tilaisuuden vastineen antamiseen (OKV/295/1/2008).

Ahvenanmaan itsehallinto

Maakuntahallituksen menettely virkanimityksessä

Kantelun tutkinnan yhteydessä ilmeni, että Ahvenanmaan maakuntahallitus oli päättänyt nimittää Höghskolan för Åland -nimisen korkeakoulun rehtorin ajalle 1.1.2008–31.12.2010 julistamatta virkaa haettavaksi.

Ahvenanmaan maakunnan virkamieslain 6 §:n 1 momentin mukaan vakainainen virka on julistettava haettavaksi ennen kuin se täytetään, ellei erikseen muuta säädetä. Apulaisoikeuskanslerin haettua lainvoimaisen päätöksen purkamista korkein hallinto-oikeus totesi, että kyseessä oli ilmeisen virheellisestä laintulkinnasta johtuva laiminlyönti ja että virantäytössä oli tapahtunut menettelyvirhe. Ottaen huomioon, että rehtorin virka oli täytetty 31.12.2010 päättyväksi ajaksi korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei yleinen etu enää tässä vaiheessa edellyttänyt päätöksen purkamista.

Koska Ahvenanmaan maakuntahallitus virantäytön yhteydessä oli laiminlyönyt julistaa virka haettavaksi Ahvenanmaan maakunnan virkamieslain 6 §:n 1 momentin mukaisesti, apulaisoikeuskansleri antoi maakuntahallitukselle huomautuksen vastaisen varalle sen virheellisestä menettelystä (OKV/277/1/2008).

Yleissitovien työehtosopimusten kääntäminen ruotsiksi

Ahvenanmaan maakuntahallitus pyysi oikeuskanslerin kannanottoa maakuntahallituksen päätöksestä 4.6.2009 ilmeneviin kysymyksiin.

Oikeuskansleri on sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä 16.6.2009 antanut lausunnon (OKV/21/20/2009) yleissitovista työehtosopimuksista suomeksi ja ruotsiksi. Lausunnossaan oikeuskansleri totesi muun muassa, että voidaan puolustaa näkemystä, että yleissitovat työehtosopimukset julkaistaisiin sekä suomeksi että ruotsiksi. Oikeuskansleri katsoi myös, että lausunnossa esitetyistä kysymyksistä ja näkökannoista olisi aiheellista olla yhteydessä oikeusministeriöön ja kieliasiaain neuvottelukuntaan, ja että nimenomainen säännös laissa työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta turvaisi myös määrärahan asiaa varten valtion tulo- ja menoarviossa.

Oikeuskansleri pyysi oikeusministeriöltä sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä lausunnot asiassa. Oikeusministeriö esitti lausunnossaan, että vaatimus kansalliskielten yhdenvertaisesta asemasta perustuslain, kielilain sekä Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan edellyttää yleis-

sitovien työehtosopimusten olevan yleisesti saatavana sekä suomeksi että ruotsiksi. Oikeusministeriö katsoi, että sanamuoto ”saatavana ruotsin kielellä” itsehallintolain 43 §:n 2 momentin perusteluissa viittaa siihen, että lähtökohtana on turvata mahdollisuus saada määräykset ruotsiksi, mutta ei sitä, että ne alun perin tulee laatia ruotsiksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lausunnossaan, ettei laissa ole määräystä, joka velvoittaisi sosiaali- ja terveysministeriötä tai työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakuntaa kääntämään työehtosopimukset ruotsiksi. Ministeriö katsoi, että mahdollinen säädösmuutos, joka käsittää velvollisuuden kääntää yleissitovat työehtosopimukset ruotsiksi tulisi valmistella kolmikannassa. Myös valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston käsitykset vaikuttaisivat säädösehdotuksen ja menolisäyksen etenemiseen. Ministeriö totesi myös, että tämänhetkisessä taloudellisessa tilanteessa ei ole katsottu mahdolliseksi myöntää varoja kääntämiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 7.6.2010 työryhmän selvittämään ruotsinkielisten yleissitovien työehtosopimusten saatavuutta ja julkaisemista. Eduskunta on helmikuussa 2011 hyväksynyt sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä (HE 329/2010 vp) lainmuutoksen, jonka mukaan työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunta huolehtii siitä, että yleissitovat työehtosopimukset julkaistaan joko suomen tai ruotsin kielellä ja käännöksenä toisella kansalliskielellä. Lainmuutos ei ole tullut vielä voimaan (OKV/6/21/2009).

8

**ASIANAJAJALAITOKSEN
VALVONTA**

213

YLEISKATSAUS

Oikeuskanslerin valvontatehtävä yleisen edun valvojana kohdistuu Suomen Asianajajaliittoon, jolla puolestaan on välitön valvontavastuu jäseniinsä. Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvontatoimivallan jaolla pyritään turvaamaan asianajopalveluita antavien riippumattomuus päämiehensä oikeuksien puolustajana ja toisaalta valvonnan tehokkuus. Muut oikeuspalvelujen tarjoajat kuin asianajajat ja julkiset oikeusavustajat eivät tois-taiseksi kuulu tämän valvonnan piiriin.

Hallitus antoi 17.12.2010 eduskunnalle esityksen laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 318/2010 vp). Eesityksen mukaan kaikki oikeudenkäyntiasiamiehet ja -avustajat saatettaisiin ammattieettisten velvollisuuksien ja valvonnan piiriin perustamalla muille oikeudenkäyntiasiamiehille ja -avustajille kuin asianajajille ja julkisille oikeusavustajille uusi lupajärjestelmä. Luvat myöntäisi perustettava oikeudenkäyntiavustajalautakunta. Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja olisi mainituissa tehtävissään oikeuskanslerin, maan yleisen asianajajayhdistyksen, toisin sanoen Suomen Asianajajaliiton, yhteydessä toimivan valvontalautakunnan ja oikeuden-

käyntiavustajalautakunnan valvonnan alainen. Valvontalautakunnan riippumattomuutta ja toiminnallista erillisyyttä suhteessa Suomen Asianajajaliittoon vahvistettaisiin.

Lainsäädäntömme lähtökohtana on vapaa ja itsenäinen asianajajakunta, jonka tulee voida sivuvaikutteista vapaana, vain lakia ja hyvää asianajajatapaa noudattaen, valvoa päämiehensä etua ja oikeutta. Seurauksena tästä periaatteesta on, että asianajajien ammatillinen valvonta kuuluu ensisijaisesti Suomen Asianajajaliiton omille toimielimille, yhdistyksen hallitukselle ja valvontalautakunnalle.

Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvonta liittyy sekä oikeuskanslerille kuuluvaan yleiseen laillisuusvalvontaan että jäljempänä selostettavaan Suomen Asianajajaliiton valvontamenettelyyn. Jokainen kansalainen voi kääntyä joko Suomen Asianajajaliiton tai oikeuskanslerin puoleen, jos hän katsoo, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti. Lisäksi oikeuskanslerilla on muutoksenhakuoikeus Suomen Asianajajaliiton hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksiin.

ASIANAJAJALIITON JÄSENNYYS

Asianajajista annetun lain (496/1958) 1 §:n mukaan asianajaja on se, joka on maan yleisenä asianajajayhdistyksenä toimivan Suomen Asianajajaliiton jäsenenä merkitty asianajajaluetteloon. Suomen Asianajajaliiton jäseneksi on hyväksyttävä lakimies, jolla koulutuksensa lisäksi on käytännön kokemusta ja taitoa. Lisäksi Suomen Asianajajaliiton säännöissä edellytetään, että asianomainen on suorittanut Suomen Asianajajaliiton hallituksen nimeämän tutkintolautakunnan toimeenpaneman asianajajatutkinnon.

Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa

Asianajajista annetun lain 5 §:n mukaan asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan

noudattaa hyvää asianajajatapaa. Määriteltäessä tällä tavoin asianajajan yleisiä velvollisuuksia on otettu huomioon sekä asiakkaan etu että yleinen etu. Yleisen edun on muun muassa katsottu vaativan, että asianajajan on toiminnassaan mahdollisuuksiensa mukaan pyrittävä edistämään hyvää oikeudenhoitoa.

Hyvän asianajajatavan sisältö on tarkemmin määritelty Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa. Nykyisin voimassa olevat Suomen Asianajajaliiton valtuuskunnan tammikuussa 2009 hyväksymät tapaohjeet 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.

VALVONTA-ASIAT

Valvontajärjestelmä

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassa täyttävät velvollisuutensa asianajajana.

Asianajajista annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan valvonta-asiat käsittelee ja ratkaisee Suomen Asianajajaliiton hallituksesta riippumaton erillinen valvontalautakunta, johon kuuluu yhdeksän jäsentä. Puheenjohtaja ja viisi muuta jäsentä ovat asianajajia ja heidät valitsee Suomen Asianajajaliiton valtuuskunta. Kolme asianajajakuntaan kuulumatonta jäsentä nimitää valtioneuvosto oikeusministeriön esityksestä, ministeriön saatua ehdokkaiden kelpoisuudesta tehtävään Suomen Asianajajaliiton puoltavan lausunnon. Valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla.

Valvontamenettely voi tulla vireille asianajan asiakkaan tai tämän vastapuolen kantelusta, liiton oman valvonnan yhteydessä, oikeuskanslerin vaatimuksesta tai tuomioistuimen ilmoituksesta. Valvontalautakunta käsittelee ja ratkaisee asiat yleensä jaostoissa, joita on kolme, jolloin mukana on aina yksi asianajajakuntaan kuulumaton jäsen. Täysistunnossa käsitellään valvontalautakunnan puheenjohtajan sen käsiteltäviksi määräämät tai jaostojen sille siirtämät asiat. Täysistunnossa käsiteltäviä asioita ovat muun muassa vakavat, vaikeat ja erittäin merkittävät sekä sel-

laiset kantelut, joiden informaatio on tarpeellista kaikille valvontalautakunnan jäsenille. Suomen Asianajajaliitosta erottamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättää aina täysistunto.

Menettely valvonta-asiaa käsiteltäessä on kirjallinen. Asianajajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua ja kantelijalle on varattava tilaisuus lausua asianajajan vastauksen johdosta. Suomen Asianajajaliitosta voidaan kuitenkin erottaa tai määrätä seuraamusmaksu vain, jos asiassa on järjestetty suullinen käsittely. Valvontalautakunta tai sen jaosto voi muulloinkin järjestää suullisen käsittelyn, johon asianajaja ja kantelija on kutsuttava.

Valvontamenettelyn kannalta on tärkeää, että säännös, jonka mukaan asianajajan tulee antaa häneltä pyydetty tiedot ja selvitykset avoimesti ja totuudenmukaisesti, myös toteutuu käytännössä. Lautakunnan ja jaoston on muutoinkin huolehdittava siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi.

Suomen Asianajajaliitosta eroaminen ei keskeytä alkanutta valvontamenettelyä, vaan se käydään loppuun. Jos asianajajan havaitaan menettelleen velvollisuutensa vastaisesti, annetaan lausunto siitä, minkä seuraamuksen hän olisi ansainnut.

Suomen Asianajajaliiton käsittelemistä kanteiluista on mahdollisuus saada tieto liiton julkisesta päiväkirjasta sekä ratkaisuselosteesta. Tiedoista ilmenee, kenestä asianajajasta on kanneltu, kuka on kantelija sekä mistä asiassa on kyse ja mikä oli seuraamus.

Kurinpidoolliset seuraamukset

Jos asianajajan todetaan valvonta-asian käsitellessä ilmitulleiden seikkojen johdosta menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, on valvontalautakunnan määrättävä hänelle kurinpidoollinen seuraamus, joita ovat Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä erottaminen, seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Mahdollista on myös kiinnittää asianajajan huomiota oikeaan menettelyyn niissä tapauksissa, joissa valvontalautakunta on katsonut, että asianajaja on syyllistymättä varsinaiseen valvontarikkomukseen menettellyt toisin kuin olisi ollut paikallaan.

Seuraamusmaksu on suuruudeltaan vähintään 500 ja enintään 15 000 euroa. Maksua määrättäessä otetaan huomioon muun ohessa asianajajan menettelyn moitittavuus, kokemus asianajotehtävistä sekä taloudelliset olot niin, että seuraamus on oikeudenmukaisessa suhteessa menettelyyn.

Asianajaja, joka menettelee epärehellisesti tai muulla tavalla tehtävässään tahallaan loukkaa toisen oikeutta, on erotettava Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä. Jos asianajajan menettelyyn liittyy lieventäviä seikkoja, hänen maksettavakseen voidaan määrätä seuraamusmaksu tai antaa hänelle varoitus.

Jos asianajaja menettelee muulla tavalla hyvän asianajajatavan vastaisesti, hänelle on annettava varoitus tai huomautus. Jos menettely on toistuvaa tai siihen liittyy muuten raskauttavia seikkoja, hänet voidaan erottaa Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä tai määrätä maksettavaksi seuraamusmaksu.

Asianajajan laskuun tyytymätön asiakas voi pyytää Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnalta suosituksen kohtuullisen palkkion määrästä. Palkkioriiita-asiat käsitellään valvontalautakunnan jaostossa, jonka puheenjohtajana toimii tällöin aina asianajajakuntaan kuulumaton jäsen. Palkkioriiita-asiassa mahdollisesti annettu suositus ei kuitenkaan ole täytäntöönpanokelpoinen eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Asiakas voi viedä palkkioriiita-asian riita-asiana käräjäoikeuteen tai kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi. Oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeus ei kata palkkioriiita-asioissa annettuja ratkaisuja.

Tiedot virallisilta syyttäjiltä

Valtakunnansyyttäjän ohjeen (VKS:2000:6) mukaisesti viralliset syyttäjät lähettävät oikeuskanslerin virastoon tiedon, mikäli asianajaja on syytetty tuomioistuimessa rikoksesta, joka on omiaan vaikuttamaan hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentamaan asianajajakunnan arvoa. Tieto annetaan lähettämällä jäljennös syytteestä ja tuomioistuimen päätöksestä taikka syyttämättäjäättämispäätöksestä oikeuskanslerin virastoon.

Vuonna 2010 syyttäjät toimittivat oikeuskanslerille kaksi ilmoitusta asianajajiin kohdistuneista syytteistä tai syyttämättäjäättämispäätöksistä.

Asian niin vaatiessa virallisen syyttäjän antama tieto toimitetaan edelleen Suomen Asianajajaliittoon, jolloin asiassa käynnistyy valvontamenettely.

OIKEUSKANSLERIN VALVONTA

Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenettelystä

Asianajajan itsenäinen asema heijastuu oikeuskanslerin valvonnan sisältöön. Oikeuskansleri valvoo, että asianajaja täyttää velvollisuutensa asianajajana, mutta oikeuskanslerilla ei ole mahdollisuutta puuttua asianajajan työhön tai määrätä hänelle kurinpidollista seuraamusta.

Oikeuskanslerilla on asianajajalain 10 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta lain 7 ja 9 §:ssä tarkoitettuihin jäsenyys- ja valvonta-asioissa annettuihin Suomen Asianajajaliiton hallituksen tai valvontalautakunnan päätöksiin. Oikeuskansleri saa jäljennöksen kaikista Asianajajaliiton valvontapäätöksistä. Päätös lähetetään samanaikaisesti myös kantelun tehneelle henkilölle. Jos hän katsoo, että valvonta-asiaa ei ole käsitelty asianmukaisesti tai on tyytymätön päätökseen, hän voi kääntyä oikeuskanslerin puoleen, joka ottaa esitetyt näkökohdat huomioon harjoittaessaan mahdollista muutoksenhakua valvontapäätökseen. Valvontaa ja muutoksenhakuprosessia varten hankitaan oikeuskanslerin virastoon tarpeen mukaan asian käsittelyssä valvontalautakunnassa kertyneet asiakirjat.

Asianajajalla on oikeus hakea muutosta kaikkiin niihin päätöksiin, joissa hänelle on määrätty kurinpidollinen seuraamus. Koska kantelija ei ole valvontamenettelyssä asianosainen, hänellä ei ole oikeutta hakea ratkaisuun muutosta. Suomen Asianajajaliiton hallituksen on annettava valituksen johdosta lausuntonsa. Helsingin hovioikeuden

on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille, Suomen Asianajajaliitolle ja kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

Asianajajien menettelyä koskevat kantelut

Käytännössä Suomen Asianajajaliiton ensisijainen valvontavastuu ilmenee siten, että oikeuskanslerille tehdyt asianajajakantelut, joiden tueksi on esitetty todennäköisiä syitä, siirretään asianajajista annetun lain 6 §:ään viitaten Suomen Asianajajaliiton käsiteltäviksi. Osa oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista koskee sellaista asianajajan menettelyä, joka on jo ollut valvontalautakunnan tutkittavana. Asianajajista annetun lain 7 c §:n 2 momentin mukaan Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnassa ratkaistua valvonta-asiaa ei kuitenkaan voida saattaa valvontalautakunnassa menestyksellisesti uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä (ks. KKO 1997:158).

Oikeuskanslerille lähetettyjen kantelukirjoitusten perusteella voidaan todeta joitakin kantelijoiden ongelmallisina kokemia asianajotoiminnan alueita. Näistä voidaan mainita ennen kaikkea pesänjakoja ja pesänselvityksiä koskevat kantelut varsinkin, jos mukana on ollut monta intressitahoa. Tyypillisiä ovat myös perinnönjaon ja osituksen viipymistä koskevat kantelut. Taustalla ovat usein pesänosakkaiden kes-

kinäiset erimielisyydet kuolinpesän hoitoon ja omaisuuden realisointiin liittyvissä asioissa. Nämä kysymykset näyttävät pysyvän ajankohtaisina vuodesta toiseen, samoin kuin asianajajan esteellisyteen liittyvät kirjoitukset.

Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten menettelyä koskevien kantelukirjoitusten taustalla voidaan usein nähdä asiakkaan pettymys tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen. Tällaiset kantelut koskevat yleensä riita-asioita. Oikeudenkäyntiin liittyvissä asianajajakanteluissa on usein kysymys siitä, että asiakas katsoo oman asianajajan jättäneen jotain olennaisen tärkeää todisteluaineistoa esittämättä tai hoitaneen asiaa muutoin tehottomasti. Toisaalta vastapuolen asianajajan voidaan väittää painostaneen kantelijaa tai johtaneen häntä harhaan taikka menetelleen muutoin hyvän asianajajatavan vastaisesti.

Valvontamenettelyn käynnistäminen ja muutoksen-haku hovioikeuteen

Oikeuskansleri on kertomusvuonna käynnistänyt valvontamenettelyn lähettämällä Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi oikeuskanslerille saapuneita kanteluita yhteensä kymmenen kappaletta.

Kanteluratkaisu

Valvonta-asian käsittelyaika Suomen Asianajajaliitossa

Kanteluasiassa kävi ilmi, että asianajajan menettelyä koskevan valvonta-asian käsittely oli vuosien 2001–2010 aikana kestänyt Suomen Asianajajaliitossa yli yhdeksän vuotta. Asianajajaliitto myönsi antamissaan selvityksissä, että valvonta-asian käsittely oli kestänyt pitkään. Syynä pitkään

käsittelyaikaan oli Asianajajaliiton mukaan ollut erityisesti valvonta-asiaan liittyneiden useiden rikos- ja riita-asioden vireilläolo.

Arvioitaessa valvonta-asian käsittelyn kestoa kokonaisuudessaan oli oikeuskanslerin mukaan otettava huomioon muun muassa kurinpito/valvonta-asioden käsittelymenettelyssä tapahtuneet muutokset, kantelijan asema tässä menettelyssä sekä vuosina 2005–2008 vireillä olleet ja valvonta-asiaan liittyneet useat rikos- ja riita-asiat. Syyskuun 2008 ja maaliskuun 2009 välisen ajanjakson osalta oli erityisesti otettava huomioon asian riittävän selvittämisen vaatimus ja luonnollista oli, että asianajajalle oli tuolloin tullut varata tilaisuus vielä vastata kaikkiin asiassa esitettyihin uusiin moitteisiin. Asianajajaliiton menettelyä ei oikeuskanslerin mielestä näin ollen voitu arvostella siltä osin kuin kyse oli valvonta-asian käsittelystä ennen maaliskuuta 2009, jolloin asian aktiivinen selvittäminen oli saatettu loppuun.

Asianajajaliiton menettelyä jäädä maaliskuussa 2009 odottamaan vielä valvonta-asiaan liittyneen yhden riita-asian muutoksenhakuasteen ratkaisua ei myöskään voitu pitää suoranaisesti lainvastaisena siinä mielessä, että valvonta-asian käsittely olisi tämän johdosta aiheettomasti viivästynyt. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan oikeudellisesti perustellumpaa olisi kuitenkin ollut, että valvonta-asia olisi pyritty ratkaisemaan Asianajajaliitossa viivytyksettä sen jälkeen kun asian aktiivinen selvittäminen oli saatettu loppuun maaliskuussa 2009. Tätä näkemystä puolsivat sekä yleiset näkökohdat perusoikeuksiin kuuluvasta asioiden viivytyksettömästä käsittelystä viranomaisissa että erityisesti käsillä olleen valvonta-asian tuolloinen jo hyvin pitkä vireilläoloaika Asianajajaliitossa ja muut asian käsittelyn enempää pitkittämistä vastaan päätöksessä esitetyt näkökohdat.

Oikeuskansleri saattoi Asianajajaliiton tietoon lausumansa valvonta-asian käsittelyä koskeneet näkökohdat (OKV/991/1/2008).

9

TILASTOT

221

9 TILASTOT

VUONNA 2010 KÄSITELTÄVINÄ OLLEIDEN ASIOIDEN KOKONAISMÄÄRÄ JA KÄSITTELY

Vireillä olleet asiat 1.1.2010

vuonna 2006 tulleita asioita	1
vuonna 2007 tulleita asioita	11
vuonna 2008 tulleita asioita	299
vuonna 2009 tulleita asioita	812
 Yhteensä	 1 123

Vuonna 2010 vireille tulleet

kanteluasiat	1 843
muut valvonta-asiat ²⁴	788
hallintoasiat	74
 Yhteensä	 2 705

Vuonna 2010 ratkaistut asiat 2 663

Seuraavaan vuoteen on siirtynyt

vuonna 2007 tulleita asioita	1
vuonna 2008 tulleita asioita	22
vuonna 2009 tulleita asioita	262
vuonna 2010 tulleita asioita	880
 Yhteensä	 1 165

²⁴ Sisältää omat aloitteet ja tarkastukset, lausuntoasiat, tuomarien virkarikosasiat, asianajajien valvonta-asiat ja rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tulleet asiat.

9 TILASTOT

VALTIONEUVOSTON VALVONTA

Istunnot

1) Valtioneuvoston yleisistunto	72
2) Tasavallan presidentin esittely	44

Käsitellyt asiat

1) Valtioneuvoston yleisistunto	1 676
2) Tasavallan presidentin esittely	914

Tarkastetut pöytäkirjat

1) Valtioneuvoston yleisistunto	70
2) Tasavallan presidentin esittely	46

VIRANOMAISTEN LAUSUNTO- JA KANNANOTTOPYYNNÖT

Vireille tulleet

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö	40
2) muut viranomaiset	12
Yhteensä	52

Ratkaistut

1) kirjallinen lausunto	45
2) muu kannanotto	1
3) muu toimenpide	2
4) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	1
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen ..	6
6) jätettiin tutkimatta, koska ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan ...	1
Yhteensä	56

KANTELOT

Vireille tulleet kantelut 1 843

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	168
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	79
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	165
4) hallintotuomioistuin	69
5) erityistuomioistuin	38
6) syyttäväviranomainen	71
7) poliisiviranomainen	296
8) ulosottoviranomainen	51
9) vankeinhoitoviranomainen	8
10) muu oikeushallintoviranomainen	26
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	5
12) aluehallintoviranomainen ja sisäasiainhallintoviranomainen	36
13) puolustushallintoviranomainen	6
14) veroviranomainen	32
15) muu valtiovarainviranomainen	31
16) opetusviranomainen	35
17) maa- ja metsätalousviranomainen	35
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	26
19) elinkeinoviranomainen	30
20) sosiaalihuolto	96
21) sosiaalivakuutus	80
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	11
23) terveydenhuolto	115
24) työviranomainen	21
25) ympäristöviranomainen	36
26) kunnallisviranomainen	160
27) kirkollisviranomainen	9
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	102
29) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	117
30) yksityisoikeudellinen asia	62
31) muu asia	143
 Yhteensä ²⁵	 2 159

²⁵ Kantelu voi koskea useita viranomaisia tai asioita.

9 TILASTOT

Ratkaistut kantelut 1 853

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	169
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	91
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	166
4) hallintotuomioistuin	73
5) erityistuomioistuin	49
6) syyttäväviranomainen	82
7) poliisiviranomainen	313
8) ulosottoviranomainen	60
9) vankeinhoitoviranomainen	6
10) muu oikeushallintoviranomainen	36
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	4
12) aluehallintoviranomainen ja sisäasiainhallintoviranomainen	64
13) puolustushallintoviranomainen	8
14) veroviranomainen	32
15) muu valtiovarainviranomainen	32
16) opetusviranomainen	28
17) maa- ja metsätalousviranomainen	31
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	23
19) elinkeinoviranomainen	19
20) sosiaalihuolto	93
21) sosiaalivakuutus	75
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	16
23) terveydenhuolto	69
24) työviranomainen	24
25) ympäristöviranomainen	21
26) kunnallisviranomainen	172
27) kirkollisviranomainen	6
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	126
29) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	112
30) yksityisoikeudellinen asia	74
31) muu asia	143
 Yhteensä ²⁶	 2 217

²⁶ Ratkaisu voi koskea useita viranomaisia tai asioita.

9 TILASTOT

Kanteluratkaisuihin sisältyneet toimenpiteet

1) huomautus	9
2) käsitys tai ohje	150
3) muu kannanotto	14
4) muu toimenpide	9
5) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	19
 Yhteensä	 201

Kanteluratkaisut, jotka eivät sisältäneet toimenpidettä²⁷, koska

1) virheellistä menettelyä ei todettu	959
2) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	237
3) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	230
4) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	61
5) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	1
6) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	8
7) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	4
8) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia	171
9) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	322
10) koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa	40
 Yhteensä	 2 033

²⁷ Pääsääntöisesti näistä on annettu kirjallinen vastaus.

9 TILASTOT

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN JA TUOMARIEN VIRKARIKOSASIAT

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Tuomioita saapunut tarkastukseen	6 368
Tuomioiden tarkastuksen perusteella vireille	108

Tuomarien virkarikosasiat

Ilmoitukset oikeuskanslerille	
1) hovioikeus	11
2) poliisi	14
3) valtakunnansyyttäjänvirasto	2
4) syyttäjänvirasto	5
 Yhteensä	 32

Ratkaistut

1) syyte	1
2) huomautus	2
3) kirjallinen lausunto	1
4) käsitys tai ohje	34
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen ..	94
6) jätettiin tutkimatta, koska oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa ..	1
 Yhteensä	 133

9 TILASTOT

OMAT ALOITTEET JA TARKASTUKSET

Vireille tulleet omat aloitteet	19
Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit	30
Yhteensä	49

Ratkaisut

1) käsitys tai ohje	11
2) muu kannanotto	4
3) muu toimenpide	2
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen..	5
5) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti	30
6) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	1
Yhteensä	53

9 TILASTOT

ASIANAJAJIEN VALVONTA

Vireille tulleet

1) valvonta- ja palkkioriiita-asiat	526
2) asianajajien muu valvonta	25
 Yhteensä	 551

Ratkaistut

1) kirjallinen lausunto	19
2) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen ..	515
3) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	1
 Yhteensä	 535

TOIMENPITEET KAIKISSA ASIARYHMISSÄ

1) syyte	1
2) huomautus	11
3) käsitys tai ohje	195
4) kirjallinen lausunto	65
5) muu kannanotto	19
6) muu toimenpide	13
7) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	20
 Yhteensä	 324

LIITE 1

OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

LIITE 1

Suomen perustuslain (731/1999) oikeuskansleria koskevat säännökset

5 luku

Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

69 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, jotka tasavallan presidentti nimittää ja joiden tulee olla etevä laintuntijoita. Presidentti määrää lisäksi apulaisoikeuskanslerille enintään viiden vuoden määräajaksi sijaisen, joka apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä hoitaa tämän tehtäviä.

Apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

10 luku

Laillisuusvalvonta

108 §

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamisesta koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

110 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esitellessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 §

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnan-oikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee

LIITE 1

ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

115 §

Ministerivastuuasian vireillepano

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

- 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
- 2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä
- 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

LIITE 2

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään perustuslaissa tarkoitettusta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta ja oikeuskanslerinvirastosta.

Oikeuskansleri valvoo asianajajien toimintaa niin kuin asianajajista annetussa laissa (496/1958) säädetään.

2 §

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri valtioneuvoston tai tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta valvoessaan havaitsee, että valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenen tai tasavallan presidentin päätös tai toimenpide antaa aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos oikeuskansleri katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen seikan antavan siihen aihetta, hän voi merkittyä kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan.

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein.

3 §

Viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvonta

Valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisien ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan.

Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä.

Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyin tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon.

4 §

Tutkittavaksi ottaminen

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Asian siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehelle säädetään erikseen.

1.6.2011 voimaan tulleella lailla 536/2011 on 4 § muutettu kuulumaan seuraavasti:

4 §

Kantelun käsittely

Oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeuskanslerin tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin tai muusta syystä. Oikeuskansleri voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Oikeuskansleri voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeuskanslerille päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeuskanslerin asettamassa määräajassa. Kantelun siirtämisestä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välillä säädetään erikseen.

5 §

Asian selvittäminen

Kantelun johdosta tai muutoin oikeuskanslerin käsiteltäväksi tullessa asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta oikeuskanslerin toimenpiteeseen, asianomaiselle valvontavaltaan kuuluvalla henkilölle, viranomaiselle tai muulle yhteisölle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

1.6.2011 voimaan tulleella lailla 536/2011 on 5 § muutettu kuulumaan seuraavasti:

5 §

Valvottavan kuuleminen

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeuskanslerin on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

6 §

Toimenpiteet

Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aiheutta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

1.6.2011 voimaan tulleella lailla 536/2011 on 6 §:n otsikoksi muutettu Seuraamukset.

7 §

Aloiteoikeus

Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

8 §

Virka-apu

Oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus viipymättä saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen.

9 §

Tietojen ja asiakirjojen maksuttomuus

Oikeuskanslerilla on oikeus saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat maksutta.

10 §

Oikeuskansleri

Oikeuskanslerilla on yksinään päätösvalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa.

Oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa oikeuskanslerin ohella apulaisoikeuskansleri ja tämän ollessa estyneenä apulaisoikeuskanslerin sijainen.

Oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kesken päättää oikeuskansleri apulaisoikeuskansleria kuultuaan.

LIITE 2

11 §

Apulaisoikeuskansleri

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla vallalla kuin oikeuskansleri hänen käsiteltävikkseen kuuluvat asiat.

Oikeuskanslerin ollessa estyneenä apulaisoikeuskansleri hoitaa hänen tehtäviään.

Apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä oikeuskansleri voi kutsua apulaisoikeuskanslerin sijaisen hoitamaan apulaisoikeuskanslerille kuuluvia tehtäviä. Sijaisen hoitaessa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä sijaisesta on vastaavasti voimassa, mitä tässä laissa säädetään apulaisoikeuskanslerista.

12 §

Oikeuskanslerinvirasto

Oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään oikeuskanslerinviraston organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta oikeuskanslerinvirastossa. Yksityiskohtaisempia määräyksiä näistä voidaan antaa oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä.

13 §

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkavapaus

Oikeuskansleri voi ottaa itselleen ja myöntää apulaisoikeuskanslerille virkavapautta enintään 30 päivää vuodessa. Tämän yli menevältä ajalta virkavapautta oikeuskanslerille ja apulaisoikeuskanslerille myöntää tasavallan presidentti.

14 §

Kansliapäällikön nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön nimittää tasavallan presidentti oikeuskanslerin tehtyä asiasta esityksen. Virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta.

15 §

Kumottu (962/2000)

16 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Tällä lailla kumotaan 30 päivänä joulukuuta 1992 annettu valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö (1697/1992) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

LIITE 3

Valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000)

1 §

Oikeuskanslerinviraston tehtävät

Oikeuskanslerinviraston tehtävistä säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000).

2 §

Organisaatio

Oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö.

Oikeuskansleri määrää virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksikköön.

3 §

Työjärjestys

Oikeuskanslerinviraston työjärjestyksessä määrätään viraston johtamisesta ja johtoryhmästä, osastojen ja hallintoyksikön tehtävistä ja rakenteesta, virkamiesten tehtävistä ja sijaisuuksista, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä tarvittaessa muista virastoa koskevista hallintoasioista.

Työjärjestyksen vahvistaa oikeuskansleri.

4 §

Virkamiehet

Oikeuskanslerinvirastossa on kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia, osastopäällikkönä, esittelijäneuvoksia, neuvottelevia virkamiehiä, vanhempia oikeuskanslerinsihteereitä, nuorempia oikeuskanslerinsihteereitä ja esittelijöitä.

Virastossa voi olla myös tietosuunnittelija, henkilöstösihteeri ja osastosihtereitä sekä muita virkamiehiä. Virastossa voi lisäksi olla muuta virkasuhteista henkilöstöä sekä erityistä tehtävää varten otettuja asiantuntijoita.

Virastossa asioita esittelevät 1 momentissa tarkoitetut sekä oikeuskanslerin tähän tehtävään erikseen määräämät virkamiehet.

5 §

Virkamiesten kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

- 1) kansliapäälliköllä oikeustieteen kandidaatin tutkinto, kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus;
- 2) esittelijäneuvoksella, osastopäällikkönä, oikeustieteen kandidaatin tutkinto, kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito;

- 3) esittelijäneuvoksella, neuvottelevalla virkamiehellä sekä vanhemmalla ja nuoremmalla oikeuskanslerinsihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto sekä kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin;
- 4) esittelijällä oikeustieteen kandidaatin tutkinto;
- 5) muussa tehtävässä toimivalla tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävän edellyttämä koulutus.

6 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston virkamiehet nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön nimittämisestä säädetään erikseen.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen yli vuodeksi nimittää kuitenkin valtioneuvosto.

7 §

Virkavapaus

Oikeuskansleri myöntää virkavapautta 4 §:n 3 momentissa tarkoitetuille virkamiehille.

Kansliapäällikölle myöntää yli vuoden kestävä muun kuin valtion virkamieslain (750/1994) tai virkaehtosopimuksen mukaisen virkavapauden valtioneuvosto.

Muille virkamiehille myöntää virkavapautta enintään kolmen kuukauden ajaksi kansliapäällikkö ja tätä pitemmäksi ajaksi oikeuskansleri.

8 §

Asioiden ratkaiseminen

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastossa päätettävät asiat, jollei päätösvaltaa työjärjestyksessä ole uskottu viraston virkamiehelle. Päätösvalan käyttämisestä oikeuskanslerin virkaan kuuluvissa asioissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa.

Oikeuskansleri voi pidättää itselleen päätösvalan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama oikeus on yksittäistapauksessa kansliapäälliköllä ja osastopäälliköllä asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu hänen alaiselleen virkamiehelle.

9 §

Esittely

Oikeuskanslerin käsiteltäviksi kuuluvat asiat ratkaistaan esittelystä, jollei oikeuskansleri toisin pääte. Työjärjestyksessä voidaan tarvittaessa määrätä, mitä muita asioita ratkaistaan esittelystä.

Jos esittelystä ratkaistavassa asiassa esittelijän mielipide poikkeaa päätöksestä, hänellä on oikeus merkitä mielipiteensä ratkaisun arkistokappaleeseen.

10 §

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen palkkaus

Apulaisoikeuskanslerin sijaiselle maksetaan palkkaus siltä ajalta, jona hän hoitaa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä, samoin perustein kuin apulaisoikeuskanslerille.

LIITE 3

11 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Tällä asetuksella kumotaan oikeuskanslerinvirastosta 7 päivänä marraskuuta 1997 annettu asetus (984/1997).

LIITE 4

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

- 1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (31.3.2006/216)
- 2) pakkokeinolaissa (450/1987) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;
- 3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan;

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki (276/1933) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki (275/1933).

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

LIITE 5

Asianajajista annetun lain (496/1958) oikeuskansleria koskevat säännökset*6 § (697/2004)*

Asianajajayhdistyksen hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Asianajaja on velvollinen antamaan hallitukselle tiedot, joita tätä valvontaa varten tarvitaan. Asianajajan on myös sallittava hallituksen määräämän henkilön suorittaa tarkastus hänen toimistossaan, milloin hallitus katsoo sen valvontaa varten tarpeelliseksi, sekä tällöin esitettävä ne asiakirjat, joiden tutkimista tarkastuksen toimittaminen edellyttää. Hallituksen jäsen ja tarkastuksen toimittaja eivät saa oikeudettomasti ilmaista sellaista salassa pidettävää tietoa, jonka he valvontaa suorittaessaan ovat saaneet tietää.

Ratkaistessaan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevia asioita hallituksen jäsenet toimivat virkavastuulla.

Oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille 7 c §:ssä tarkoitettu valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia asianajajayhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Asianajajayhdistyksen hallitus ja asianajaja ovat velvolliset antamaan oikeuskanslerille ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen hänelle tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamista varten.

7 c § (697/2004)

Valvonta-asia tulee vireille, kun asianajajaan kohdistuva kirjallinen kantelu, oikeuskanslerin ilmoitus tai tuomioistuimen oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:n nojalla tekemä ilmoitus saapuu asianajajayhdistyksen toimistoon. Asia tulee vireille myös, kun asianajajayhdistyksen hallitus on päättänyt siirtää tietoonsa tulleen asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Jos kantelu on niin puutteellinen, ettei asiaa voida sen perusteella ottaa ratkaistavaksi, kantelijaa on määrääjässä kehotettava korjaamaan puute. Kantelijalle on samalla ilmoitettava, millä tavoin kantelu on puutteellinen, ja että valvontalautakunta voi jättää kantelun tutkittavaksi ottamatta, jos kantelija ei noudata saamaansa täydennyskehotusta. Valvontalautakunta ei ota tutkittavaksi aikaisemmin ratkaistua asiaa koskevaa kantelua, ellei kantelussa ole esitetty asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä.

Jos tapahtumista, joista kantelussa on kysymys, on kulunut enemmän kuin viisi vuotta, se voidaan jättää tutkittavaksi ottamatta.

10 § (697/2004)

Sillä, jonka 3 §:n 4 momentissa tai 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus on hylätty, jota ei ole otettu EU-luetteloon taikka jolle on määrätty kurinpidollinen seuraamus

LIITE 5

tai joka on poistettu asianajajaluettelosta tai EU-luettelosta, on oikeus valittaa asianajajayhdistyksen hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksestä Helsingin hovioikeuteen.

Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa 7 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa annetuista hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksistä.

Määräaika valituksen tekemiselle on 30 päivää. Valitusaika alkaa siitä päivästä, jona päätös on annettu tiedoksi. Viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen valtion virastoissa noudatettavan työajan päättymistä on Helsingin hovioikeudelle osoitettu valituskirjelmä puhevallan menettämisen uhalla toimitettava asianajajayhdistyksen toimistoon. Asianajajayhdistyksen on viivytyksettä toimitettava valituskirjelmä liitteineen ja jäljennös valituksenalaisesta päätöksestä sekä oma lausuntonsa valituksen johdosta hovioikeuteen.

Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille, asianajajayhdistykselle ja kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

LIITE 6

Oikeuskanslerinviraston työjärjestys**Annettu Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2007**

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (253/2000) 3 §:n nojalla vahvistan, kuultuani tämän työjärjestyksen 2 §:n osalta apulaisoikeuskansleria, seuraavan oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen:

Yleistä**1 §*****Soveltamisala***

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerinviraston osastojen ja yksiköiden sekä henkilöstön tehtävistä ja työnjaosta ovat sen ohessa, mitä perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (253/2000) on säädetty, voimassa tämän työjärjestyksen määräykset.

2 §***Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin
välinen työnjako***

Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat

- 1) eduskuntaa,
- 2) tasavallan presidenttiä,
- 3) valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä,
- 4) ylimpiä virkamiehiä,
- 5) oikeuskanslerinvirastoa,
- 6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,
- 7) Euroopan Unionin asioiden kansallista valmistelua,
- 8) asianajajien valvontaa,
- 9) oikeuskanslerin lausuntoja ja
- 10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

LIITE 6

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat

- 1) oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja sikäli kuin ne eivät kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
- 2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevia virkasyyteasioita,
- 3) tuomittuja rangaistuksia ja niistä aiheutuvia toimenpiteitä,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua ja
- 5) muita sellaisia kysymyksiä, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Oikeuskansleri voi jonkin asian tai asiaryhmän käsittelemisestä määrätä toisinkin kuin mitä edellä on määrätty. Jos on epäselvää, kenen ratkaistavaksi jokin asia kuuluu, siitä päättää oikeuskansleri.

3 §

Johtoryhmä

Oikeuskanslerinvirastoa ja sen toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvoa-antavana elimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana oikeuskansleri ja varapuheenjohtajana apulaisoikeuskansleri sekä jäsenenä kansliapäällikkö, osastopäälliköt, tiedottaja ja henkilöstökokouksen vuodeksi kerrallaan nimeämät kaksi henkilöstön edustajaa. Johtoryhmän sihteerinä toimii henkilöstösihteeri.

Johtoryhmä kokoontuu oikeuskanslerin kutsusta. Puheenjohtaja ratkaisee, mitä asioita johtoryhmän kokouksessa käsitellään.

Osastot ja yksiköt

4 §

Valtioneuvostoasiain osasto

Valtioneuvostoasiain osastossa käsiteltävät asiat:

- 1) valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat,
- 2) valtioneuvoston valvontaan liittyvät kanteluasiat,
- 3) asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat,
- 4) kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat,
- 5) Euroopan Unionin asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat, sekä
- 6) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu.

5 §

Oikeusvalvontaosasto

Oikeusvalvontaosastossa käsiteltävät asiat:

- 1) oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin,

LIITE 6

- 2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat,
- 3) rangaistustuomioiden tarkastaminen,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat,
- 5) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu,
- 6) avustaminen valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa, sekä
- 7) avustaminen kansainvälisissä asioissa sen mukaan kuin erikseen määrätään.

6 §

Hallintoyksikkö

Hallintoyksikössä käsiteltävät asiat:

- 1) viraston sisäistä hallintoa ja taloutta koskevat asiat,
- 2) kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu muiden osastojen käsiteltäviin,
- 3) henkilöstökoulutusta koskevat asiat,
- 4) oikeuskanslerin kertomuksen toimittaminen,
- 5) tiedotusta koskevat asiat, sekä
- 6) muut oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävät asiat, jotka eivät kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

7 §

Erikseen määrätty käsittely

Oikeuskansleri voi määrätä asian käsiteltäväksi muussa osastossa tai yksikössä kuin 4–6 §:ssä määrätään tai yhteisesti useassa niistä.

8 §

Virkamiesten sijoittaminen

Oikeuskansleri päättää, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin.

Virkamiesten tehtävät ja sijaisuudet

9 §

Kansliapäällikkö

Kansliapäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa oikeuskanslerinviraston sisäistä toimintaa sekä huolehtia sen tuloksellisuudesta ja kehittämisestä,
- 2) esitellä oikeuskanslerinviraston työjärjestys,
- 3) valmistella oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnittelua sekä talousarviota koskevat asiat,
- 4) käsitellä virkojen täyttämistä, virkavapauden myöntämistä, virkasuhteen päättämistä ja virkajärjestelyjä koskevat asiat sekä muut henkilöstöasiat,
- 5) huolehtia oikeuskanslerin kertomuksen valmistelusta,

LIITE 6

- 6) jakaa käsiteltävät asiat osastojen ja hallintoyksikön kesken,
- 7) osallistua oikeuskanslerin lausuntojen valmisteluun, sekä
- 8) käsitellä muut asiat, jotka oikeuskansleri niiden laadun vuoksi antaa hänen käsiteltäväkseen.

Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä, jota soveltuvin osin koskevat 10 §:n 1 ja 3 momentin määräykset.

Kansliapäällikön tulee seurata osastojen ja yksiköiden työmäärien kehitystä ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia muutoksiksi virkamiesten sijoitukseen tai muiksi järjestyksiksi.

10 §

Osastopäällikkö

Osastopäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta,
- 2) valvoa, että osastolle kuuluvat asiat käsitellään huolellisesti, joutuisasti ja tehokkaasti,
- 3) huolehtia siitä, että osaston virkamiehet saavat tarpeellista ohjausta tehtävissään,
- 4) jakaa osastossa käsiteltävät asiat osaston virkamiesten valmisteltaviksi ja esiteltäviksi,
- 5) valmistella ja esitellä tärkeimmät osastolle kuuluvat asiat, sekä
- 6) suorittaa oikeuskanslerin erikseen määräämät tehtävät.

Osastopäällikön on asioita jakaessaan pyrittävä antamaan esittelijäneuvokselle erityisesti tärkeimpiä asioita, samanlaatuiset asiat samalle henkilölle ja jakamaan osaston työmäärä tasaisesti osaston virkamiesten kesken.

Osastopäällikön on tarvittaessa järjestettävä osaston henkilöstön kokouksia osaston toiminnan kehittämiseksi ja osastoa koskevien kysymysten käsittelemiseksi.

Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sekä valmistella ja esitellä oikeuskanslerin lausuntoja.

Oikeusvalvontaosaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sen mukaan kuin oikeuskansleri määrää.

11 §

Esittelijät

Esittelijöinä toimivien tehtävänä on valmistella ja esitellä heille jaetut asiat oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaistaviksi sen mukaan kuin edellä 2 §:ssä on määrätty.

12 §

Henkilöstösihteeri

Henkilöstösihteerin tehtävänä on oikeuskanslerinviraston henkilöstö-, talous-, koulutus- ja muiden hallintoasioiden valmistelu, kirjanpito sekä viraston nimikirjan pitäminen.

LIITE 6

13 §

Tiedottaja

Tiedottajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston ulkoisesta ja sisäisestä tiedottamisesta ja avustaa oikeuskanslerin kertomuksen valmistelussa.

14 §

Informaatikko

Informaatikon tehtävänä on toimia oikeuskanslerinviraston kirjaston hoitajana ja vastata osaltaan viraston tietopalvelutoiminnasta sekä tietolähteiden suunnittelu-, haku- ja ylläpitotehtävistä.

15 §

Notaarit

Notaarit, joista kaksi toimii ensisijaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sihteereinä, avustavat osastonsa esittelijöitä näiden valmisteltavina olevissa asioissa sekä suorittavat osastopäällikön antamia tehtäviä. Erikseen määrätään siitä, keitä esittelijöitä kukin notaari ensisijaisesti avustaa.

16 §

Kirjaaja

Kirjaajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston kirjaamo- ja arkistotoiminnoista sekä niihin liittyvästä yleisöpalvelusta.

17 §

ATK-suunnittelija

Atk-suunnittelijan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston atk-laitteiden, tietoverkon ja viraston tietokantojen ylläpidosta, pitää yhteyttä laitteiden toimittajiin ja valtioneuvoston muuhun atk-henkilöstöön, toimia viraston mikrotukihenkilönä sekä osallistua oikeuskanslerin kertomuksen tekniseen laadintaan.

18 §

Ylivirastomestari

Ylivirastomestarin tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston virastopalveluista ja kalustohankintojen toteuttamisesta sekä pitää irtaimistorekisteriä.

Ylivirastomestari on virastomestarin ja vahtimestarin esimies.

19 §

Muut virkamiehet

Muiden virkamiesten tulee suorittaa ne tehtävät, jotka heille viran tehtävänkuvauksen taikka erikseen annettujen määräysten mukaan kuuluvat.

20 §

Erikseen määrätty tehtävät

Oikeuskansleri määrää jonkun esittelijöistä toimimaan käyttäjiä edustavana atk-yhdyshenkilönä.

Kaikki virkamiehet ovat lisäksi velvollisia suorittamaan heille erikseen määrätty tehtävät.

21 §

Sijaisuudet

Kansliapäällikön ja osastopäällikön estyneinä ollessa heidän sijaisinaan toimivat oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Muista sijaisuuksista määrää kansliapäällikkö tai osastopäällikkö.

Asioiden ratkaiseminen

22 §

Esittely ja toimituskirjan allekirjoittaminen

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ratkaisevat, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä, esittelystä heidän ratkaistavikseen kuuluvat asiat.

Kansliapäällikkö ratkaisee päätettävikseen kuuluvat asiat ilman esittelyä.

Esittelijä hankkii tietoja ja selvityksiä vireillä olevissa asioissa, jollei asian laadusta johdu, että ratkaisijan on siitä päätettävä.

Esittelystä ratkaistavissa asioissa toimituskirjan varmentaa esittelijä.

Esittelijän kirjeen allekirjoittaa esittelijä yksin. Milloin esittelijän kirje on oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta laadittu toimituskirja, tämän tulee käydä kirjeestä ilmi.

23 §

Ratkaisuvalta oikeuskanslerinvirastoa koskevissa asioissa

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastoa koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta ei toisin säädetä oikeuskanslerinvirastosta annetussa asetuksessa (253/2000) tai määrätä jäljempänä tässä pykälässä.

Asiakirjojen julkisuutta koskevat asiat ratkaisee se, jonka ratkaistavaa asiaa pyyntö koskee. Muussa tapauksessa ja arkistossa olevien asiakirjojen osalta siitä päättää kansliapäällikkö.

Kansliapäällikkö ratkaisee jäljempänä mainituin poikkeuksin ne asiat, jotka koskevat oikeuskanslerinviraston toimintaa varten käytettävissä olevien määrärahojen käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta, henkilöstökoulutusta sekä asiakirjojen kirjaamista ja arkistointia.

Osastopäällikkö ratkaisee oikeuskanslerin vahvistamassa oikeuskanslerinviraston sisäisessä määrärahojen jakopäätöksessä osaston käyttöön osoitettujen määrärahojen osalta niiden käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta sekä osaston henkilöstökoulutusta koskevat asiat.

Erinäisiä määräyksiä

24 §

Saapuneet asiat

Kirjaajan on kirjatessaan virastoon saapuneet asiakirjat tehtävä niihin ja diaariin merkintä siitä, minkä osaston tai yksikön käsiteltäväksi asia kuuluu.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tutustuttua saapuneisiin asiakirjoihin kansliapäällikkö tarkistaa asioiden jaon.

Osastopäällikkö, jolle hänen osastolleen tulevat asiakirjat toimitetaan, jakaa asiat osastonsa virkamiesten kesken.

Jos ilmenee epäselvyyttä, mille osastolle tai yksikölle asia kuuluu, kansliapäällikkö määrää, missä se on käsiteltävä.

25 §

Päätösluettelo

Virastossa ratkaistavista asioista, joista ei laadita toimituskirjaa, pidetään päätösluetteloa.

Päätösluettelosta tulee käydä ilmi, mitä päätös koskee, päätöksen päiväys ja numero sekä asian ratkaisija, esittelijä ja niiden nimet, joille päätösluettelosta on annettu jäljennös.

26 §

Vuosilomajärjestys

Oikeuskansleri vahvistaa, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä vuosilomajärjestyksen.

27 §

Virkamatkat

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkamatkoista pitää oikeuskanslerin sihteerin luetteloa, johon matkat merkitään heti matkapäätöksen tekemisen jälkeen. Matkaa valmisteleva virkamies laatii kustannusarvion ja toimittaa sen henkilöstösihteerille.

Kansliapäällikkö suorittaa virkamatkoja oikeuskanslerin määräyksestä tai luvalla. Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri antavat matkamääräykset mukanaan matkustaville virkamiehille. Muissa tapauksissa virkamiehille antaa matkamääräyksen kansliapäällikkö.

28 §

Yhteistoiminta

Yhteistoiminnassa oikeuskanslerin viraston ja sen henkilöstön välillä noudatetaan, mitä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (651/1988) säädetään ja sen nojalla tehdyissä sopimuksissa sovitaan.

LIITE 6

29 §

Muut säännöt ja ohjeet

Tämän lisäksi on noudatettava mitä oikeuskanslerinviraston arkistosäännössä ja valtioneuvoston kanslian taloussäännössä oikeuskanslerinviraston osalta määrätään.

Toiminnassa on lisäksi otettava huomioon oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelma, tulossuunnitelma, työsuojelun ja tasa-arvon toimintaohjelma, henkilöstön koulutussuunnitelma, oikeuskanslerinviraston viestintäsuunnitelma ja muut oikeuskanslerin vahvistamat ohjeet.

30 §

Voimaantulo

Tämä työjärjestys tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Tällä työjärjestyksellä kumotaan 5 päivänä maaliskuuta 2004 annettu oikeuskanslerinviraston työjärjestys.

OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA 31.12.2010

Valtioneuvostoasiain osasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Hiekkataipale, Risto</i> , varatuomari
Esittelijäneuvos	<i>Snellman, Jorma</i> , varatuomari
Neuvotteleva virkamies	<i>Hakonen, Kimmo</i> , oikeustieteen kandidaatti
Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri	<i>Pietarinen, Päivi</i> , varatuomari (vv.) <i>Laukkanen, Virpi</i> , oikeustieteen maisteri
Notaarit	<i>Ahotupa, Eeva</i> , varanotaari <i>von Troil, Charlotta</i> , oikeustieteen kandidaatti, valtiotieteiden maisteri (vv.) <i>Rouhiainen, Minna</i> , oikeusnotaari

Oikeusvalvontaosasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Martikainen, Petri</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijäneuvokset	<i>Löfman, Markus</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari (vv.) <i>Mikkola, Petteri</i> , varatuomari <i>Mustonen, Marjo</i> , varatuomari <i>Vasenius, Heikki</i> , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Kauppila, Outi</i> , varatuomari <i>Kostama, Outi</i> , varatuomari <i>Lehvä, Outi</i> , varatuomari <i>Liesivuori, Pekka</i> , varatuomari <i>Rouhiainen, Petri</i> , varatuomari <i>Räty, Anu</i> , varatuomari <i>Smeds, Tom</i> , varatuomari <i>Tolmunen, Irma</i> , varatuomari

OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA

Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit *Pulkkinen, Minna*, varatuomari
Ruuskanen, Minna, oikeustieteen tohtori,
varatuomari

Notaarit *Tuomikko, Helena*, varanotaari
Välinen, Henna-Riikka, varatuomari

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö *Wirtanen, Nils*, varatuomari

Henkilöstösihteeri *Näveri, Anu*, tradenomi

Tiedottaja *Kukkanen, Krista*, filosofian maisteri

Informaatikko *Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa*,
filosofian kandidaatti (vv.)
Manninen, Soile, filosofian maisteri

ATK-suunnittelija *Petrell, Sten*, merkonomi

Kirjaaja *Snabb, Tuula*

Toimistosihteerit *Hanweg, Riitta*
Pihlajamäki, Ira
Savela, Sari
Seppäläinen, Arja

Ylivirastomestari *Utriainen, Saku*

Virastomestari *Elf, Tomi*

Vahtimestari *Venäläinen, Perttu*

ASIAHAKEMISTO

A

Ahvenanmaa

maakuntahallituksen menettely	210
poliisilaitoksen menettely	148
työehtosopimusten kääntäminen ruotsiksi	211

Ajokielto

määrääminen	149
-------------	-----

Asiakirjajulkisuus

asiakirjapyyntö	189, 190
-----------------	----------

Asiakirjapyyntö

käsittely	190, 198
tiedonsaantioikeus	189

Asiallisuus

poliisin	152
----------	-----

Asianajaja

hyvä asianajajatapa	215
kantelut	218
kurinpidolliset seuraamukset	217
valvonta	22, 214, 218
valvontajärjestelmä	216

Asianajajaliitto

käsittelyaika	57, 219
---------------	---------

D

Diaari

merkintä	129
----------	-----

E

Edunvalvoja

toiminta	68, 204
----------	---------

Eduskunnan oikeusasiamies

tehtävien jako	22
----------------	----

Erivapaus

vähemmistövaltuutetun virkaan	43
-------------------------------	----

Esittelijä

vastuu	39
--------	----

Esittelylista

tarkastaminen	34
toimivaltakysymys	33

Esitutkinta

kirjallinen päätös	146
kirjoitusvirhe	149
menettely	136
perusteleminen	104
poliisi- ja syyttäväviranomaisen menettely	153
päätöksen perustelu	146
viipyminen	146, 147
viivytyksetön aloittaminen	57

Esitutkintapöytäkirja

toimittaminen	148
---------------	-----

Esteellisyys

kunnanjohtajan	190
perustelu	209
pääministerin	86
rakennusmestarin	208
työ- ja elinkeinoministeriön osastopäällikön	77
valtioneuvoston yleisistunnossa	73
ympäristöministerin	45, 46

Etsintä

poliisi	142
poliisin menettely	144

Etsintäkuulutus

poliisin menettely	150
--------------------	-----

H

Hallintolainkäyttö

kehittäminen _____ 112

Hallintolaki

hallintopäätöksen muoto _____ 58

neuvontavelvollisuus _____ 200

selkeys _____ 197

Hallituksen esitys

antaminen ja peruuttaminen _____ 114

oikeuskanslerista annetun lain

muuttaminen _____ 50

ulkomaalaislain muuttaminen _____ 140

Henkilönlainsäätös

lastensuojelulain mukaan _____ 199

Hoito

hoitovirhe _____ 200

Hovioikeus

menettely riita-asiaa _____ 129

Huolellisuus

hyvä kielenkäyttö _____ 178

tietojen tarkistaminen _____ 199

Hyvä hallinto

asiakaspalvelu _____ 59, 161

asiakirjapyyntö _____ 60, 198

asian käsittely _____ 207

asianmukainen käsittely _____ 55, 60, 195

kielenkäyttö _____ 178

kirjallinen huomautus _____ 162

kirjeeseen vastaaminen _____ 194

käsittelyaika _____ 55, 192

neuvonta _____ 58, 206

neuvontavelvollisuus _____ 169

perusteltu päätös _____ 58

tiedusteluun vastaaminen _____ 206, 207

tietokoneohjelmiston arviointi _____ 179

vaatimusten käsittely _____ 170

valituskiellosta ilmoittaminen _____ 161

vastauksen viipyminen _____ 172

viivytyksetön käsittely _____ 137, 185

viranomaisten yhteistyö _____ 172

virkamiehen puolueettomuus _____ 59

Hätäkeskus

menettely _____ 157

päivystäjän riskinarvio _____ 156

I

Ilmoitus

käräjätuomarin epäillyn virkarikoksen

johdosta _____ 123

oikeuskanslerin ilmoitus perustus-

lakivaliokunnalle _____ 49, 96

sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta _ 171

Ilmoitusvelvollisuus

ulosmittauksesta _____ 137

J

Julkisuuslaki

asiakirjapyyntö _____ 198

kirjesalaisuus _____ 204

oikeus saada tieto _____ 162

salassa pidettävän tiedon julkaiseminen _ 189

tiedusteluun vastaaminen _____ 210

tietopyyntöön vastaaminen _____ 194

Järjestyssäännöt

lainmukaisuus _____ 195

Jätelmä

muistutus _____ 205

K

Kaavoitus

kaavoitusvelvoite _____ 205

Kantelu

sosiaaliturvan muutoksenhakulauta-

kunnasta _____ 183

säännösten muutos _____ 109

tutkiminen _____ 22

Kieli

englanti yliopiston opetuskielenä _____ 168

kaksikielisen kunnan katukyltit _____ 66

oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin ____ 65

rangaistusmääräyksessä _____ 152

valtion kielipalvelut _____ 160

Kielilaki	
noudattaminen kunnassa	188
Kiinniotto	
peruste	155
Kirjaaminen	
henkilötietojen	145
rikosilmoituksen	144
tutkintailmoituksen	146
Kirjallinen kysymys	
vastaus	45
Kirje	
vastaaminen	161, 194
Korkein oikeus	
asian käsittely	128
Kotietsintä	
poliisin menettely	68, 143
Kouluterveydenhuolto	
laatusuositus	13
Kuljetus	
koulukuljetus	59, 195
Kunnanhallitus	
toimivalta	189
vaakunan käyttö	193
Kunta	
erikoissairaanhoidon palvelut	202
hyvinvointipalveluiden ohjaus	12
kunnanjohtajan esteellisyys	190
Kuuleminen	
ennen kirjallista huomautusta	162
oikeuskansleri perustuslakivalio-	
kunnassa	49, 50
osastopäällikkö perustuslakivaliokunnassa	52
tilaisuus tulla kuulluksi	174
työsuojeluviranomaisen	127
Kuulustelu	
tallentaminen	155
Käräjäoikeus	
diaarimerkintä	129
tiedottaminen	62
tiedusteluun vastaaminen	130
toimistosihteerin ja laamannin epäillyt	
virkarikokset	122
tuomarin menettely	124, 126
tuomarin toimivalta	127
työsuojeluviranomaisen kuulemisen	
laiminlyöminen	127
äänitteiden laatu	128
Käsittely	
kanteluiden	23
Käsittelyaika	
lupahakemuksen	185
viipyminen	172, 174, 175
L	
Laillisuusperiaate	
nimitysmenettelyssä	167
Laillisuusvalvoja	
näkökulma informaatio-ohjaukseen	13
Laillisuusvalvonta	
ihmisoikeuskeskus	109
oikeuskansleria koskevan lain uudistus	15
Lain vahvistaminen	
virhe esittelyssä	39
Laki	
oikeuskansleria koskevan lain uudistus	15
Lastensuojelu	
lainvastainen käytäntö	67, 199
sosiaalityöntekijän menettely	198
Lausunto	
antaminen	21, 31
biopankkilaki	176
hallintolainkäytön kehittäminen	112
ihmisoikeustyöryhmän mietintö	109
julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta	
koskevasta selvityksestä	121
laillisuusvalvonnasta puolustus-	
ministeriössä ja hallinnonalalla	159
lausunnolle varatusta määräajasta	120
naisten syrjinnän poistaminen	107

oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja	
valvonta _____	111
oleskeluluvan myöntäminen _____	140
perustuslain tarkistamiskomitean	
mietintö _____	114
rasistiset rikokset -mietintö _____	113
syytteestä sopiminen _____	121
sähköisestä asioinnista viranomais-	
toiminnassa _____	110
tuloverolain 116 a §:n mukainen	
nimeäminen taannehtivasti _____	42
turvatoimista valtioneuvostossa _____	106
ulkomaalaislain muuttaminen _____	107, 140
ulkosuomalaisten kirjeäänestys _____	111
valtion kielipalvelujen tuottaminen _____	160
Lääkäri	
menettely _____	203
potilasasiakirjamerkinnät _____	200, 203

M

Maa-aines	
ottamisalue _____	207
Maistraatti	
asiakirjapyyntöön vastaaminen _____	162
Melu	
torjunnan suunnittelu ja	
toteuttaminen _____	70, 172
Ministeri	
esteellisyys ydinvoimalaitosten lupa-	
hakemusten käsittelyssä _____	73
oikeudellinen vastuu _____	86
puolison osakehankinnat _____	46
sidonnaisuuksien ilmoittaminen _____	47
Määräaika	
asettaminen _____	162
lausunnolle varatusta määräajasta _____	120
valituksen siirto _____	179

N

Neuvonta	
palveluperiaate _____	58, 207
suun terveydenhuollossa _____	200
Nimitysmuistio	
ansiovertailu _____	177
hakijoiden vertailu _____	160

O

Ohje	
informaatio-ohjaus _____	12
syyttämättäjäätämispäätöksen _____	134
Oikeudenkäynti	
kesto _____	60
kontradiktorinen periaate _____	62
oikeudenmukainen oikeudenkäynti _____	60
syyttömyysolettama _____	62
virhe käsittelyssä _____	61
Oikeudenkäyntiavustaja	
kelpoisuus _____	111
Oikeuskansleri	
perus- ja ihmisoikeusnäkökulma _____	54
Oikeuskanslerin tiedonsaanti	
yliopiston menettely _____	168
Oikeuskanslerin toimivalta	
tehtävät _____	20, 21
toimeentulotuen määrä _____	188
yksityinen yhdistys _____	199
Oleskelulupa	
valitusosoitus _____	157
Opiskelija	
läsnäoloilmoittautumisen poistaminen _____	167

P

Perus- ja ihmisoikeudet	
esityksen perustelut _____	35
ihmisoikeuskeskus _____	54
toteutuminen _____	15, 54
valvonta _____	21, 54

Perusteleminen

- päätöksen _____ 127, 146
tuomion _____ 125, 127

Perustuslaki

- laki valtioneuvoston oikeuskanslerista ____ 31

Poliisi

- ajokiellon määrääminen _____ 149
asiakirjapyyntöä käsittelevä _____ 150
asiakirjojen toimittaminen _____ 150
esitutkintapäätöksen perustelu _____ 146
etsinnän kirjaaminen _____ 144
henkilön etsintä _____ 142
henkilötietojen kirjaaminen _____ 145
kiinniottoperuste _____ 155
kirjaamisvelvollisuus _____ 146
kotietsintä _____ 143
lausuman asianmukaisuus _____ 152
menettely _____ 66
päätös ns. huumepoliisiasiaa _____ 136, 153
rangaistusmääräysmenettelyn kieli _____ 152
rangaistusvaatimuksen tiedoksianto _____ 150
rikosilmoituksen kirjaaminen _____ 144, 145
tiedusteluun vastaaminen _____ 151
turvallisuustarkastuksen suorittaminen _____ 67, 151
tutkintailmoituksen kirjaaminen _____ 58
vastaus hallintokanteluun _____ 156

Pääministeri

- asema Suomen edustajana Euroopan unionin toiminnassa _____ 117
entisen pääministerin osallistuminen Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakamiseen Nuorisosäätiölle _____ 86

Päätöksenteko

- koulukuljetusten valmistelu _____ 195

Päätös

- kirjoitusvirhe _____ 149

Pöytäkirja

- julkisuus _____ 194
tuomarin menettely _____ 126

R

Rakennusvalvonta

- asian käsittely _____ 206

Rangaistus

- koeaika _____ 132
rangaistustuomioiden tarkastus _____ 22, 130
yhdyskuntapalvelu _____ 132

Rangaistusmääräys

- käytetty kieli _____ 152

Riippumattomuus

- asiantuntijajäsen _____ 37

Riita-asia

- hovioikeuden menettely _____ 130

Rikosilmoitus

- kirjaaminen _____ 144, 145

S

Sairaala

- yksikön menettely _____ 200

Sananvapaus

- kuulustelussa _____ 69
rajoittaminen _____ 68, 195
sananvapaus ja julkisuus _____ 68
tiedonsaantioikeus _____ 69

Sidonnaisuus

- Sidonnaisuusselvitys _____ 37

Sosiaalihuolto

- tukiasunto _____ 201
työntekijän menettely _____ 198

Sosiaaliturva

- oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin _____ 69
sosiaaliturvan muutoksenhaku-
lautakunta _____ 56, 180
valituksen siirto _____ 179

Syrjintä

- poistaminen _____ 107

Syyte

- sopiminen _____ 121

Syyteoikeus		
vanhentuminen	131	
Syyttäjä		
menettely	153	
syyttämättä jättäminen	136	
toimivalta	135	
tutkintaryhmän kokoonpano	136	
Syyttämättä jättäminen		
syyttämättä jättämispäätöksen ohjeet	134	
tiedoksianto	136	
Sähköinen asiointi		
ilmoitus vastaanottamisesta	171	
internetin valvontavollisuus	113	
sähköpostiin vastaaminen	55, 59	
vastaanottokuitaus	202, 207	
viranomaistoiminnassa	110	
Sähköposti		
asiointitapa	31	
T		
Talousarvio		
oikeuskanslerinviraston	26	
Tarkastus		
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	186	
Finavia Oyj	173	
Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	185	
Itä-Suomen hovioikeus	139	
Itä-Uudenmaan poliisilaitos	158	
Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto	138	
Itä-Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto	175	
Kaakkois-Suomen syyttäjänvirasto	138	
Kanta-Hämeen verotoimisto	163	
korkein oikeus	138	
Kouvolan hovioikeus	139	
Kuopion hallinto-oikeus	139	
Kuopion päihdehuoltopalvelut	209	
Lapin maistraatti	163	
maa- ja metsätalousministeriö	170	
Maaseutuvirasto	170	
Pietarin pääkonsulaatin Petroskoin toimipiste	108	
Pohjanmaan syyttäjänvirasto	138	
Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	175	
Pohjois-Savon poliisilaitos	158	
Rovaniemen hallinto-oikeus	137	
Rovaniemen oikeusaputoimisto	137	
Rovaniemen perusturvalautakunnan lastensuojelutoimi	209	
sisäasiainministeriö	158	
työ- ja elinkeinoministeriö	175	
Uudenmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus	185	
Uudenmaan verotuksen oikaisulautakunta	164	
Vaasan hovioikeus	138	
verohallinto	163	
veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö	163	
Tasa-arvo		
kiintiövaatimus	37	
Tasavallan presidentti		
päätöksenteko	33	
päätösvalta	116	
virkanimitysoikeus	118	
Terveystenhoito		
ajan varaaminen	200	
erikoissairaanhoidon pääseminen	202	
hoidon järjestäminen	203	
hoitotakuu	202	
lääkärin menettely	200	
Tiedoksianto		
rangaistusvaatimuksen	150	
Tiedotus		
oikeudenkäynnistä tiedottaminen	125	
Toimeentuloturva		
hakemuksen käsittely	196	
hakemuksen täydentäminen	202	

hakemuslomakkeen selkeys _____	197	U	
käsittelyaika _____	197	Ulosotto	
käsittelyn viivästyminen _____	196	yhteisomistus _____	137
Toimivalta		V	
kihlakunnansyyttäjän _____	135	Vaalit	
kunnanhallituksen _____	189	Nuorisosäätiön tuki _____	89
käräjätuomarin _____	128	ulkosuomalaisten kirjeäänestys _____	111
Tulli		Vahingonkorvaus	
autovero _____	162	julkisyhteisön vastuu _____	121
menettely autoverotuksessa _____	101	Valitusoikeus	
Tulot		hallintopäätöksestä _____	161
urheilijan verovuoden tulot _____	42	Valitusosoitus	
Tuomari		päätöksestä _____	157
käräjätuomarin toimivalta _____	127	Valtioneuvosto	
laamannin menettely _____	125	lausunto- ja kannanottopyynnöt _____	31
menettely _____	61	valvonta _____	20, 30
menettely riita-asiassa _____	126	valvonta EU-asioissa _____	38
virkarikos _____	123	yleisistunnon esittelylistat _____	35
virkasuhteen täyttäminen _____	126	Valtiontalouden tarkastusvirasto	
Tuomio		tarkastuskertomus _____	106
kirjoitusvirhe _____	133	Valtionyhtiö	
perustelut _____	125	vaalirahoitus _____	106
purkuesitys _____	133	Valtuuskunta	
Tuomioistuim		asettaminen _____	108
oikeudenkäynnistä tiedottaminen _____	126	Valvonta	
Tuomiokapituli		maa-ainesluvan ehdot _____	208
kantelun käsittely _____	210	Vastaus	
Turvallisuus		tiedusteluun _____	151
paloturvallisuus _____	201	vastaamatta jättäminen _____	170
Työehtosopimus		viipyminen _____	169, 174
kunnallinen työ- ja virkaehtosopimus _____	192	Verotus	
kääntäminen ruotsiksi _____	211	tullin menettely autoverotuksessa _____	101
Työsuojeju		Viestintä	
kuulemisen laiminlyöminen rikos-		oikeuskanslerinviraston _____	26
prosessissa _____	127	Viipyminen	
viranomaisen kuuleminen _____	153	esitutinnan _____	146, 147, 148
Työvoima		käsittelyaika _____	175, 178
koulutukseen hyväksyminen _____	174	käsittelyaika sosiaaliturvan muutoksen-	
		hakulautakunnassa _____	180

käsittelyn _____	122, 137	Voimaantulo	
lupahakemuksen _____	57	lain _____	39
vastauksen _____	156, 171		
Viivästyminen		Y	
asiakirjojen _____	150	Ydinenergia	
Viranhaltija		lupahakemusten käsittely _____	73
esteellisyys _____	208	Ydinvoima	
Virkakieli		laitoshankkeiden ja periaatepäästösten	
huolellinen kielenkäyttö _____	178	valmistelu _____	80
Virkamies		Yhdenvertaisuus	
Eläketurvakeskuksen edustajiston		avopäihdepalveluissa _____	65
puheenjohtajana _____	38	kunnallisessa virka- ja työehto-	
Virkanimitys		sopimuksessa _____	64
Ahvenanmaan maakuntahallituksen		lain edessä _____	63
menettely _____	210	peruskoulujen oppilashuollossa _____	63
avoimuus _____	36	päihdehuollossa _____	202
käräjätuomarin virkasuhteen täyttäminen	127	tasapuolinen kohtelu _____	180
lainmukainen menettely _____	160	työehtosopimuksessa _____	192
virheellinen nimitysprosessi _____	165	ulkomaanedustuston paikalliskorotus _____	107
vähemmistövaltuutetun _____	43	virkanimityksessä _____	64
yhdenvertaisuus ansiovertailussa _____	176	Ylimääräinen muutoksenhaku	
Virkarikos		korkeimmassa oikeudessa _____	129
toimistosihteerin ja laamannin epäillyt		Yliopisto	
virkarikokset _____	122	merkinnän poistaminen rekisteristä _____	167
Virkavelvollisuus		oikeuskanslerin tiedonsaanti _____	168
laamannin menettely _____	125	opetuskieli _____	167