



K 17/2009 vp

VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS VUODELTA
2008

HELSINKI 2009

Oikeuskanslerinvirasto
PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.okv.fi

ISSN 0356-3200

Taitto Taina Ståhl
Paino Edita Prima Oy, 2009

EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Suomen perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti kunnioittavasti annan Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamisesta koskevista havainnoista vuonna 2008.

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 109 päivää.

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

Oikeuskanslerinviraston toiminnan yleisjakson jälkeen on selostettu oikeuskanslerin toimintaa valtioneuvostossa. Tässä jaksossa tarkastellaan myös yleisesti ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita. 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, luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta sekä asiahakemisto.

Helsingissä 31. päivänä maaliskuuta 2009

Oikeuskansleri **Jaakko Jonkka**

Kansliapäällikkö **Nils Wirtanen**

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3
1 YLEISTÄ	11
Tehtävät	12
Valtioneuvoston valvonta	12
Lausuntojen antaminen	12
Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta	13
Syyttäjätehtävät	13
Kanteluasioiden tutkiminen	13
Rangaistustuomioiden tarkastus	14
Asianajajien valvonta	14
Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako	14
Lukumäärätietoja	15
Kansainvälinen yhteistyö ja vierailut	16
Kansainvälinen yhteistyö	16
Vierailut oikeuskanslerinvirastoon	16
Vierailut oikeuskanslerinvirastosta	17
Muu toiminta	18
Talous	18
Koulutus	18
Viestintä	19
Organisaatio ja henkilöstö	19
2 OIKEUSKANSLERI VALTIONEUVOSTOSSA	21
Yleistä	22
Tasavallan presidentin päätöksenteko valtioneuvostossa	26
Esittelylistojen tarkastaminen	27
Tarkastuksen kohteista	28
Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa	31
Eräitä tarkastamiseen liittyviä ratkaisuja	32

	Lausuntoina ja muistioina annettuja kannanottoja	37
	Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	47
3	PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	49
	Yleistä	50
	Perus- ja ihmisoikeudet	50
	Oikeuskansleri perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvojana	50
	Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kehityksestä vuonna 2008	51
	Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa	53
	Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa ..	56
	Ratkaisuja	58
4	LAAJEMPIA LAILLISUUSVALVONNAN KANNANOTTOJA ..	67
	Yleistä	68
	Oikeusministerin tuomioistumia koskeneet lausunnot	69
	Ulkoasiainministerin lähettämät tekstiviestit	78
	Ministerin menettelyn oikeudellinen arvio vaalitukeen liittyvässä asiassa	81
	Päätös vaalirahoitusilmoitusten käsittelyä oikeus- ministeriössä koskevassa asiassa	84
	Päätös kärjätuomarin epäillyn virkarikoksen johdosta	111
	Lautamiehen asema oikeuskanslerin näkökulmasta	114
	Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakyky ja oikeusturvan toteutuminen	118
5	VALTIONHALLINNON LAILLISUUSVALVONTA	125
	Eduskunnan toimiala	126
	Tasavallan presidentin kanslian toimiala	127
	Valtioneuvoston kanslian toimiala	128
	Ulkoasiainministeriön toimiala	129
	Lausunto	130

Oikeusministeriön toimiala	131
Lausunnot ja esitykset	132
Ratkaisuja	143
Ministeriö	143
Tuomioistuimet	144
Rangaistustuomioiden tarkastaminen	152
Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutuneet purkuesitykset	157
Syyttäjät	157
Toimialaa koskevat tarkastukset	159
Sisäasiainministeriön toimiala	162
Ratkaisuja	162
Poliisitoimi	162
Pelastustoimi	172
Ulkomaalaishallinto	173
Toimialaa koskevat tarkastukset	174
Puolustusministeriön toimiala	176
Lausunnot ja esitykset	176
Ratkaisuja	179
Ministeriö	179
Valtiovarainministeriön toimiala	181
Ratkaisuja	181
Ministeriö	181
Lääninhallinto	184
Maistraatit	185
Tullihallinto	186
Toimialaa koskeva tarkastus	187
Opetusministeriön toimiala	188
Lausunto	188
Ratkaisuja	193
Opetushallinto	193
Toimialaa koskeva tarkastus	194
Maa- ja metsätalousministeriön toimiala	195
Lausunnot ja esitykset	195
Ratkaisuja	202
Ministeriö	202
Maa- ja metsätalous	208
Kala-, riista- ja porotalous ym.	210

Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala	212
Lausunnot ja esitykset	212
Ratkaisuja	218
Ministeriö	218
Merenkulkulaitos	218
Ratahallintokeskus	219
Postitoiminta	219
Yleisradio	219
Viestintävirasto	220
Työ- ja elinkeinoministeriön toimiala	222
Lausunto	222
Ratkaisuja	224
Kilpailuvirasto	224
TE-keskukset	224
Patentti- ja rekisterihallitus	225
Työvoimapalvelut	226
Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala	227
Lausunnot ja esitykset	228
Ratkaisuja	232
Sosiaalipalvelut	232
Sosiaalivakuutus	232
Toimialaa koskevat tarkastukset	234
Ympäristöministeriön toimiala	235
Ratkaisuja	235
Ministeriö	235
Alueelliset ympäristökeskukset	239
 6 KUNNALLIS- JA MUUN ITSEHALLINNON LAILLISUUSVALVONTA	 241
Yleistä	242
Kunnallishallinto	243
Yleishallinto	243
Opetushallinto	244
Sosiaali- ja terveyshallinto	246
Ympäristöhallinto	248
Tarkastukset	249
Kirkollishallinto	251
Ahvenanmaan itsehallinto	251

7	ASIANAJAJALAITOKSEN VALVONTA	253
	Yleiskatsaus	254
	Asianajajaliiton jäsenyys	255
	Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa	255
	Valvonta-asiat	256
	Valvontajärjestelmän toiminta	256
	Kurinpidolliset seuraamukset	257
	Tiedot virallisilta syyttäjiltä	257
	Oikeuskanslerin valvonta	258
	Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenettelystä	258
	Asianajajien menettelyä koskevat kantelut	258
	Valvontamenettelyn käynnistäminen ja muutoksenhaku hovioikeuteen	259
	Lausunto	259
8	TILASTOLLISIA TIETOJA	261
	Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset	
	LIITE 1 Suomen perustuslain (731/1999) oikeuskansleria koskevat säännökset	268
	LIITE 2 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)	271
	LIITE 3 Valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000)	274
	LIITE 4 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990)	276
	LIITE 5 Asianajajista annetun lain (496/1958) oikeuskansleria koskevat säännökset	277
	LIITE 6 Oikeuskanslerinviraston työjärjestys	279
	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta	286
	Asiahakemisto	288

1

YLEISTÄ

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 selvittämiseksi sekä kysymyksen tulevista toimenpiteistä, oikeuskanslerin oikeudesta saada virka-apua ja tietoja, oikeuskanslerin päätösvallan käyttämisestä sekä perussäännökset oikeuskanslerinvirastosta ja eräitä muita säännöksiä.

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

Valtioneuvoston valvonta

Oikeuskanslerin tulee perustuslain mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Hänen tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Hänen läsnäolonsa ei ole kuitenkaan valtioneuvoston tai

tasavallan presidentin päätöksenteon oikeudellisen edellytys. Käytännössä oikeuskansleri tai hänen tehtäviään hoitava on aina läsnä näissä istunnoissa.

Perustuslaissa ja sitä eräiltä osin täydentävissä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa säädetään niistä toimenpiteistä, joihin oikeuskansleri valvontaa suorittaessaan voi ryhtyä. Käytännössä valvonnan painopiste on 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 2. 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 tärkeitä säädösvalmisteluhankkeista.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

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

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta koskeneessa mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) lausunut, että asianomaisten laillisuusvalvojien, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, vuosittaisiin toimintakertomuksiin sisällytetään oma jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Tämä asiakokonaisuus on sijoitettu kertomuksen 3. pääjaksoksi.

Syyttäjäntehtävät

Oikeuskansleri on erityissyyttäjä laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa, joita ovat ennen muuta virkarikosasiat. Oman ryhmänsä näistä muodostavat tuomareiden tekemiksi epäillyt virkarikokset, jotka mainitaan erikseen perustuslaissa. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Poliisin on lähetettävä oikeuskanslerille tieto kaikista rikosilmoituksista, joissa on kyse tuomarien virkarikosepäilyksistä. Tuomareiden epäiltyjen virkarikosten käsittelyä oikeuskanslerinvirastossa selostetaan jäljempänä jaksossa 5 s. 131.

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 17 kanteluasiaa.

Kanteluasioiden tutkiminen

Viranomais- ja muun julkistoinnin 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 2008 yhteensä 1 737.

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan

kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen 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 2008 kantelu tutkimatta 36 tapauksessa.

Oikeuskanslerinvirastoon on kertomusvuonna tullut myös lukuisia yksityishenkilöiden puhelintiedusteluja erilaisista asioista. Yksityishenkilöt ovat tehneet tiedusteluja omissa asioissaan sekä sivullisina ajankohtaisista asioista. Neuvoja annetaan oikeuskanslerin toimivallasta sekä oikeuskanslerille tehtävien kantelujen vireillepanosta ja käsittelystä. Jos asia ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan, pyritään neuvomaan, mille viranomaiselle tai taholle asia kuuluu. Oikeuskanslerin toimivaltaan kuulumattomat tiedustelut ovat koskeneet muun muassa pankkien ja muiden rahoitusmarkkinoilla toimivien menettelyä sekä muita yksityisoikeudellisia kysymyksiä.

Rangaistustuomioiden tarkastus

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa säädetään, että oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomioita koskevia ilmoituksia. Tätä tarkastustehtävää varten virastoon lähetetään tuomioita koskevia päätös- ja täytäntöönpanoasiakirjoja, joiden tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä on tarkemmin kerrottu tuomioistuinten toimintaa koskevassa kohdassa sivulla 152.

Asianajajien valvonta

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

Asianajajien valvonnasta on kerrottu jäljempänä kertomuksen 7. 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 rauhan-turvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeuden-käyntiä koskevat asiat,
- 2) pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustus-kieltoa 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 68 kantelua. Oikeusasiamies puolestaan siirsi oikeuskanslerille 20 kanteluasiaa.

Lukumäärätietoja

Seuraavassa tarkastellaan tilastolukujen valossa oikeuskanslerinviraston toimintaa kertomusvuoden aikana (suluissa vuoden 2007 vastaavat luvut).

Kertomusvuoden aikana saapui 1 737 (1 352) kanteluasiaa ja ratkaistiin 1 496 (1 275) kantelu-

asiaa. Oikeuskanslerin varsinaisia omia aloitteita otettiin tutkittaviksi 23 (11) ja rangaistustuomioiden tarkastuksen johdosta pantiin vireille 159 (103) asiaa.

Kanteluasioissa tehtiin ns. toimenpideratkaisuja 129 (123). Toimenpideratkaisujen prosentuaalinen osuus tutkittaviksi otetuista kanteluasioista (738) oli 16 % (17 %). Vuonna 2008 tehdyn selvityksen mukaan kaikkien kantelujen ratkaisuaikojen mediaani oli n. 4 (6) viikkoa ja keskiarvo n. 28 (27) viikkoa.

Tuomioistuinten valvonnassa toimenpiteisiin johti 35 asiaa. Rangaistustuomioita tuli tarkastettaviksi kaikkiaan 6 875 kappaletta.

Kirjallisia lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriöille annettiin 34 (31).

Kertomusvuoden lopussa oli vireillä yhteensä 1 076 (844) asiaa.

Tilastot kertomusvuoden toiminnasta ovat jaksossa 8.

KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ JA VIERAILUT

Kansainvälinen yhteistyö

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen osallistui Euroopan unionin perusoikeusviraston hallintoneuvoston kokoukseen Wienissä 6.–7.3.2008.

Professori Ronald Dworkin tapasi apulaisoikeuskanslerin ja vieraili oikeuskanslerinvirastossa 7.5.2008.

Viron oikeuskansleri Indrek Teder seurueineen tapasi oikeuskanslerinviraston johtoa 9.5.2008.

Romanialaisia syyttäjiä tutustui oikeuskanslerinviraston toimintaan 14.5. ja 4.6.2008. Vierailut olivat osa HAUS kehittämiskeskuksen koulutusohjelmaa.

Apulaisoikeuskansleri osallistui Euroopan unionin perusoikeusviraston hallintoneuvoston kokoukseen Wienissä 2.–4.6.2008.

Apulaisoikeuskansleri osallistui Euroopan unionin perusoikeusviraston asiantuntijakokoukseen ”Access to Efficient and Independent Justice” Maltalla 9.–11.6.2008.

Vanhempi oikeuskanslersihteeri Pekka Liesivuori otti osaa 1.6.–3.6.2008 Strasbourgissa järjestettyyn ”The European Network of Ombudsmen Liaison Officers” -seminaariin.

Espanjan Suomen suurlähettiläs D. Ricardo Zalacain vieraili oikeuskansleri Jaakko Jonkan luona 16.6.2008.

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja kansliapäällikkö Nils Wirtanen esittelivät Venäjän federaation korkeimman arbitraatiotuomioistuimen

puheenjohtajalle Anton Ivanoville ja tämän seurueelle 14.10.2008 oikeuskanslerinviraston toimintaa.

Apulaisoikeuskansleri osallistui Euroopan unionin perusoikeusviraston hallintoneuvoston kokoukseen Wienissä 22.–24.10.2008.

Apulaisoikeuskansleri esitteli oikeuskanslerinviraston toimintaa Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiön vieraille 27.10.2008.

Kansliapäällikkö Nils Wirtanen esitteli oikeuskanslerinviraston toimintaa Tanskan ja Väli-Amerikan oikeusasiamiesinstituutioiden yhteistyöprojektiryhmälle 26.11.2008.

Vierailut oikeuskanslerinvirastoon

Kymenlaakson ammattikorkeakoulun opiskelijoita tutustui oikeuskanslerinviraston toimintaan 25.1.2008.

Suomen Asianajajaliiton edustajat tapasivat 11.2.2008 oikeuskanslerin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta vieraili oikeuskanslerinvirastossa 26.2.2008.

Oikeustoimittajat tutustuivat oikeuskanslerinviraston toimintaan 19.5.2008.

Valtakunnallinen maanpuolustuskurssi 158 vieraili oikeuskanslerinvirastossa 2.9.2008. Oikeuskansleri esitteli osallistujille oikeuskanslerinviraston toimintaa ja valtioneuvoston päätöksen-
teon laillisuusvalvontaa.

Syyttäjien peruskoulutusohjelman IV-jaksoiset vierailivat oikeuskanslerinvirastossa 18.9.2008.

Hovioikeuksien tarkastusviskaalit keskustelivat 16.10.2008 apulaisoikeuskanslerin kanssa tarkastustoiminnasta.

Vierailut oikeuskanslerinvirastosta

Oikeuskansleri osallistui Asianajajapäiville 11.1.2008. Hän puhui aiheesta ”Asiantuntijammattien etiikka”.

Oikeuskansleri tutustui 29.1.2008 Lahden käräjäoikeuteen.

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri olivat mukana 8.2.2008 Korkeimman hallinto-oikeuden järjestämässä seminaarissa ”Application of EU-law in the National Courts”.

Oikeuskanslerinviraston johto osallistui 11.2.2008 Eduskunnan oikeusasiamiehen järjestämään seminaariin ”Yhdenvertaisuuden edistäminen viranomaisten toiminnassa”.

Oikeuskansleri otti osaa Erik Castrén -instituutin 10-vuotisjuhlaseminaariin 4.3.2008.

Oikeuskansleri osallistui 6.3.2008 syyttäjäkoulutuksen 30-vuotisjuhlaan.

Apulaisoikeuskansleri otti osaa 2.–3.4.2008 järjestettyyn Perus- ja ihmisoikeusfoorumiin.

Apulaisoikeuskansleri osallistui 6.6.2008 korkeimman hallinto-oikeuden järjestämään seminaariin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen presidentin vierailun johdosta.

Oikeuskansleri osallistui 7.6.2008 seminaariin ”Kevät 1918: Sovinnon ja tasavallan puolesta”.

Oikeuskansleri alusti 4.9.2008 politiikan toimittajien koulutustilaisuudessa aiheesta ”Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta”.

Oikeuskansleri vieraili 9.9.2008 Turun hovija käräjäoikeuksien järjestämässä syysistuntokauden aloittamistilaisuudessa.

Oikeuskansleri luennoi 13.9.2008 Suomen lautamiehet ry:n koulutustilaisuudessa ”Lautamiehen asema oikeuskanslerin näkökulmasta”. Esitelmä on luettavissa sivulta 114.

Oikeuskansleri puhui syyttäjien peruskoulutusohjelman IV-jaksoisille 15.9.2008.

Oikeuskansleri osallistui 19.5.2008 järjestettyyn asiantuntijaseminaariin perustuslain muutostarpeista.

Apulaisoikeuskansleri luennoi 7.10.2008 Turun yliopistolla aiheesta ”Yleinen ja erityinen laillisuusvalvonta 2000-luvulla”.

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Outi Kaupila luennoi ”Oikeusturvan valvonnan haasteista” Terveystieteiden tutkimuskeskuksen Yhteistyöpäivillä 28.11.2008.

Oikeuskansleri luennoi 12.12.2008 Lavian lukiossa oikeuskanslerin harjoittamasta laillisuusvalvonnasta ja valtioneuvoston päätöksenteosta.

MUU TOIMINTA

Talous

Valtion talousarviossa oikeuskanslerinviraston määräraha on 23. pääluokan 03. luvussa. Vuodelle 2008 viraston toimintamenoihin oli talousarviossa ja II lisätalousarviossa myönnetty yhteensä 2 971 000 euroa (siirtomääräraha 2v.). momentin määrarahasta ja edelliseltä vuodelta siirtyneestä määrarahasta käytettiin palkkauksiin 2 446 972 euroa. Muihin toimintamenoihin käytettiin 671 091 euroa. Viimeksi mainituista menoista suurimmat erät muodostivat viraston toimitilojen vuokrat 245 965 euroa, ostetut atk-ohjelmistot 133 217 euroa, käännöspalvelut 37 605 euroa, tietojärjestelmien ylläpito ja -tuki-palvelut 31 687 euroa, ilmoitus-, mainos- ja markkinointipalvelut 21 473 euroa ja painatus-palvelut 21 213 euroa.

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

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

Koulutus

Kertomusvuonna viraston henkilöstön koulutus perustui oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutussuunnitelmaan, johon sisältyivät koulutuksen yleiset periaatteet sekä vuoden 2008 koulutussuunnitelma. Oikeuskansleri oli hyväksynyt suunnitelman 29.4.2008.

Oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutuksen tavoitteet ovat seuraavat:

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

Koulutustarpeita luovat oikeudellisen ja muun ammattitaidon kehittäminen eri tehtäväsektoreilla, oikeuskanslerinviraston kehittämissuunnitelmat ja hallinnon yleiset kehittämispyrkimykset, viraston toiminnan kannalta olennaisten tieteidenalojen tutkimuksen seuraaminen ja tutkimustulosten hyödyntäminen, automaattisen tietojenkäsittelyn ja muiden työskentelytapojen kehittäminen, henkilöstöhallinnon kehittäminen ja turvallisuuskysymykset. Suomen EU-jäsenyyteen liittyvät oikeudelliset kysymykset ja kansainvälistyminen ovat muodostuneet merkittäväksi erityisasiantuntemusta edellyttäväksi asiaryhmäksi.

Koska perustuslaissa oikeuskanslerin tehtäväksi on asetettu valvoa perusoikeuksien ja ihmis-oikeuksien toteutumista, on pyritty hyödyntämään tätä aihepiiriä koskevaa koulutustarjontaa. Koulutuksen painopistealueiden määrittelyssä on lähtökohtana pidetty oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitettyjä avaintulosalueita ja kehittämishankkeita.

Oikeuskanslerinvirasto on itse järjestänyt word-tekstinkäsittelyohjelman ja uuden virastossa käyttöön otetun asianhallintaohjelman koulutusta.

Viestintä

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 toimenpideratkaistuista ja havainnoista ja sen voidaan katsoa näin myös ohjaavan viranomaistoimintaa. Vuosikertomus annetaan sekä suomeksi että ruotsiksi. Lisäksi siitä tehdään englanninkielinen lyhennelmä. Vuosikertomuksen lisäksi ratkaisuselosteet ovat luettavissa säädöstietopankki Finlexistä (www.finlex.fi).

Virasto on tiedottanut tärkeiksi koetuista päätöksistä ja lausunnoista. Tiedotteiden lisäksi tiedotusvälineille ja sidosryhmille on lähetetty sähköisesti päätöksiä, lausuntoja ja alustuksia. Tiedotusvälineitä on palveltu myös heidän esittamiensä pyyntöjensä ja toiveidensa mukaan.

Oikeuskanslerinvirastossa otettiin marraskuussa käyttöön uusittu yhtenäinen graafinen ilme. Uudistustyö liittyi niin sanottuun Mahtihankkeeseen, joka on uusi sähköinen asianhallintajärjestelmä. Viraston viestinnän uudistamistyötä jatketaan ja viraston verkkosivujen uusiminen on työn alla.

Organisaatio ja henkilöstö

Virastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Kansliapäällikkö toimii myös hallintoyksikön päällikkönä. Kummankin osaston päällikkönä toimii esittelijäneuvos, osastopäällikkönä. 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 valmistella tähän tehtävään liittyvät lausunnot, käsitellä asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat, kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat ja EU-asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat. Oikeusvalvontaosasto käsittelee kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osastolle, sekä tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat, rangaistustuomioiden tarkastamisen ja valmistele osaston toimialaan kuuluvat lausunnot sekä avustaa valtioneuvoston valvontaan koskevis- sa asioissa ja erikseen määrätyissä kansainvälisissä asioissa. Hallintoyksikkö käsittelee viraston sisäistä hallintoa ja taloutta, henkilöstökoulutusta, oikeuskanslerin kertomuksen toimittamista ja viestintää sekä viraston kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

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

Oikeuskanslerinvirastossa oli kertomusvuoden päättyessä henkilökuntaa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi seuraavasti: kansliapäällikkö, kaksi esittelijäneuvosta osastopäällikkönä, neljä esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, kahdeksan vanhempaa oikeuskanslersihtööriä, kolme nuorempaa oikeuskanslersihtööriä, henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaatikko, kolme notaaria, atk-suunnittelija, kirjaaja, neljä toimistosihtööriä, ylivirastomestari, virastomestari ja vahtimestari. Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa oli kaksi sivutoimista esittelijää sekä ajalla 1.6.–31.8.2008 harjoittelijoina kaksi oikeustieteen ylioppilasta, toinen Helsingin ja toinen Turun yliopistosta.

Kertomusvuoden päättyessä viraston palveluksessa oli kaikkiaan 37 virkamiestä. Henkilöstöstä oli ylempää oikeustieteellistä tutkintoa edellyttävässä virassa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi 19 lakimiestä.

Organisatorisesti henkilöstö jakautui seuraavasti: Valtioneuvostoasiain osastossa oli neljä lakimiesesittelijää ja kaksi notaaria. Oikeusvalvontaosastolla oli 13 lakimiesesittelijää, kaksi sivutoimista lakimiesesittelijää ja yksi notaari. Hallintoyksikössä toimi kansliapäällikön ohella henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaatikko ja yhdeksän muuta virkamiestä.

Luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta on kertomuksen liitteenä.



2

**OIKEUSKANSLERI
VALTIONEUVOSTOSSA**

YLEISTÄ

Oikeuskanslerin suorittama valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta on perustuslaissa jaettu oikeudellisesti samoin kuin käytännön toteuttamismuodoiltaan ja valvonnan toteutumisen ajankohdan osalta kahteen osaan. Oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnan ja oikeuskansleria siihen kuuluvissa tehtävissä avustavan oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston työn pääpaino on aina ollut ministeriöissä valmisteltavien ja valmistelun jälkeen valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätettäviksi saatettavien asioiden ennakkolisessä tarkastamisessa ja valvonnassa. Sen tarkoituksena on ennakkollisin toimenpitein huolehtia siitä, että valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteko valtioneuvostossa on lainmukaista ja että hallituksen esityksinä eduskunnan ratkaistaviksi saatettavat asiat täyttävät sellaiset oikeudelliset perusvaatimukset, että esitys voidaan antaa eduskunnalle.

Oikeuskanslerin ennakkollisen valtioneuvostovalvonnan oikeusperustana on perustuslain 108 §. Ennakkollisen valtioneuvostovalvonnan toteuttamismuotojen osalta säännös on niukka, eikä asiasta ole tarkempia säännöksiä myöskään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa. Koska oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnan kohteena on asianomaisissa ministeriöissä valmisteltavina olevat ja päätöksentekomenettelyyn saatettavat asiat, valtioneuvostovalvonnan käytännön toteuttamismuodot määräytyvät käsiteltävän asian ja siinä ministeriössä ilmenneiden tarpeiden mukaan. Ulospäin

näkyvämpi valtioneuvostovalvonnan toimintamuoto on kertomuksessa jäljempänä tarkemmin kuvattava viikoittain toistuva valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistojen ennakkollinen tarkastaminen. Lukumäärällisesti laskettuna pienempi mutta oikeudellisesti vaativampi sekä käytettävissä olevaan aikaan nähden haastava valtioneuvostovalvonnan toteuttamismuoto on asioita valmistelevien ministeriöiden esittelijöiden ja valtioneuvoston jäsenten tekemät valtioneuvoston käsiteltäviksi tuleviin asioihin ja valtioneuvoston päätöksentekoon liittyvät oikeudelliset kannanottopyynnöt, joissa oikeuskanslerin toimivalta ja -velvollisuus perustuu perustuslain 108 §:n 2 momenttiin.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin tekemiä päätöksiä koskeva oikeuskanslerin valvonnallinen toimivalta perustuu perustuslain 112 §:ään. On luonnollista, että jo tehtyjä päätöksiä koskevien valvontavaltuuksien tulee perustua asioiden valmistelua koskevia säännöksiä tarkempiin säännöksiin perustuslaissa ja valtioneuvoston oikeuskansleria koskevassa laissa. Niin ikään on luonnollista, että valtion ylimmän hallitusvallan päätöksenteon lainmukaisuuden jälkikäteistä tutkintaa ja toteamista koskevien säännösten soveltamisen tarpeen tulee olla harvinaista, koska tällainen tutkintahan koskisi maan hallituksen tai tasavallan presidentin jo tekemiä päätöksiä, joiden lainmukaisuuden ennakkollinen tarkastaminen on ensisijaista. Sen vuoksi tässä yhteydessä riittää ilmoitus, että pe-

rustuslain 112 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätöksen lainmukaisuutta koskevia asioita ei ole kertomusvuonna 2008 ollut.

Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerin tehtävistä on ensimmäisenä mainittu velvollisuus valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen lainmukaisuutta. Perustuslain 108 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin (HE 1/1998 vp) on pitkäaikaiseen käytäntöön perustuen kirjattu, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa on korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen 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 myös kertomusvuonna ollut keskeinen osa viranomaisten toiminnan laillisuusvalvontaa ja oikeuskanslerin viraston työtä. Kysymys on oikeuskanslerille perustuslaissa säädetyn ydintehtävän (kanteluiden ohella) toteutumisesta. Valtioneuvoston päätöksentekoa edeltävissä oikeudellisissa kannanotoissa, menettelyohjeissa ja lausunnoissa on kysymys erityisesti valtioneuvoston ja ministeriöiden tarpeesta saada lausunto lain oikeasta tulkinnasta tai oikeudellisia lisätietoja asiaa valmisteleavassa tai sen esittelevässä ministeriössä tehtäviä kannanmäärittelyjä varten taikka oikeudellisia tietoja valtioneuvostokäytännöstä samantyyppisissä asioissa. Laajempien kirjallisten lausuntopyyntöjen,

oikeudellisten kannanottopyyntöjen ja asioiden valmistelusta vastaavien ministeriöiden edustajien kanssa käytävien keskustelujen tarkoituksena on selvittää jo ennakolta valmisteltavaan asiaan ja sen päätöksentekoon liittyvät oikeudelliset kysymykset ja ministeriön toimenpiteiden lainmukaisuus, jotta asian päättämiseksi ei tulisi oikeudellisia esteitä taikka päätösesitystä tai sen perusteluja jouduttaisi juuri ennen päätöksentekotilannetta täydentämään tai korjaamaan.

Valtioneuvostoalvontaan liittyvien selvityspyyntöjen tekeminen ja asioiden selvittäminen oikeuskanslerinvirastossa ovat muotomääräyksistä vapaita. Valtioneuvoston laillisuusvalvontaan kuuluvat oikeudelliset kysymykset tulevat oikeuskanslerin selvitettäväksi usein niin, että asianomaiset valtioneuvoston jäsenet tai asioita valmisteluvaiheessa ilmenneen oikeudellisen kysymyksen selvitettäväksi. Valtioneuvoston esittelyyn tulevia asioita koskeviin tiedusteluihin on annettu oikeudellinen vastaus niin joutuisasti, että asian käsittely ei sen vuoksi viivästy. Tämän vuoksi asia on selvitetty ja vastaus on annettu usein 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 asioiden vuorovaikutteiseen pohdintaan ja keskustelu asian esittelijän kanssa on välitöntä.

Ministeriöissä valmisteilla oleviin asioihin liittyvissä oikeudellisissa kysymyksissä on sen sijaan siirrytty yhä enemmän sähköpostin käyttöön. Myös sähköposti on asiointitapana nopea. Sähköpostin liitetiedostoina oikeuskansleri sekä valtioneuvostoalvonnasta huolehtivat oikeuskanslerinviraston 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 kannanotto pyyntö on saatettu oikeuskanslerille. Sähköpostikeskusteluja valtioneuvostoasioissa on myös kertomusvuonna ollut useita kymmeniä. Jäljempänä on esimerkinomainen luettelo eräitä valtioneuvostoasioita ja toistuvia oikeudellisia kysymyksiä koskevista sähköpostitse hoide-
tuista valtioneuvostoasioista.

Merkittävämmissä oikeudellisissa kannanottoasioissa on laadittu oikeuskanslerin viraston valtioneuvostoasiain osastolla muistio, joka on toimitettu oikeuskanslerin hyväksynnän jälkeen oikeuskanslerin saatteella sitä pyytäneelle. Eräitä muistioita on julkaistu jäljempänä tässä jaksossa. Valtioneuvostoasioissa annettujen oikeudellisten kannanottojen aihealueet ja merkittävimmät tarkastushavainnot ovat koskeneet suurin piirtein samanlaisia asiatyyppejä ja asioita, joita aikaisemmissa kertomuksissa on lueteltu. Myös kertomusvuonna on valtion keskushallinnossa toteutettu monia merkittäviä virastojen organisaatiouudistuksia. Niille kaikille on ollut ominaista asian muodostuminen toteutusvaiheessaan huomattavan kiireelliseksi, millä on ollut vaikutusta myös hallinnollisen ja organisaatiouudistuksen oikeudelliseen toteuttamiseen. Aikaisemmin uusien virastojen perustaminen ja virastojen yhdistäminen ja muut vastaavat laajat uudistukset toimeenpantiin pitkälti valtion talousarvioasioina. Talousarvioesityksen käsittelyvaiheissa eduskunnalle tarjoutui silloin mahdollisuus käydä keskustelua uudistuksen perusteista ja toteuttamistavasta jne. Toisaalta eduskunnan hyväksymä talousarvio perustelui-

neen muodosti myös oikeudellisen perustan hallinnollisten ja organisaatiouudistusten yksityiskohtaisemmalle toteuttamiselle. Nykyään, kun laajatkin organisaatiouudistukset toteutetaan välittömästi asian käsittelyvuoden jälkeen heti seuraavan vuoden alusta lukien, valtion talousarvion edellä mainitut oikeudelliset edellytykset jäävät puuttumaan, koska organisaatiouudistuksen toimeenpanon käynnistämisen vaiheessa se on vasta eduskunnan käsiteltävänä oleva talousarvioesitys, vailla sitovia oikeudellisia vaikutuksia. Hankkeen kiireellisen toteuttamisen oikeudelliset perusteet on silloin järjestettävä lainsäädännöllä, jota tulee voida soveltaa heti lainsäädännön antamisesta lukien, jotta uusi organisaatio voisi aloittaa toimintansa välittömästi vuoden alusta lukien. Käytännön tasolla organisaatiouudistusten kiireellisen toteuttamisen ongelmat ilmenevät erityisesti uuden viraston johdon rekrytointimenettelyssä. Ennen uusien virkojen haettavaksi julistamista puhumattakaan niiden täyttämistä on nimittäin edellytettävä, että uuden viraston perusrakenne, toimintayksiköiden toimialat ja tärkeimpien virkojen tehtäväalat on määriteltävä ja säädetty. Sama koskee tärkeimpien virkojen kelpoisuusvaatimuksia. Kuriositeettina voidaan lisäksi mainita valtion virkamieslain mukaiset ns. erittelyvirat, joiden perustaminen, lakkauttaminen ja nimikkeen muuttaminen edellyttää eduskunnan myötävaikutusta. Sellainen on perinteisesti saatu talousarvion hyväksymisen yhteydessä, mutta koska talousarvioesitys ei vielä muodosta riittävää oikeudellista perustaa, on uusien virastojen erittelyviroistakin tul-
lut säätää lailla, vaikka virat muutoin perustetaan valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston yleisistuntoon tai tasavallan presidentin esittelyyn tuleviin asioihin ja niiden käsittelyyn liittyvien oikeudellisten kysymysten lisäksi ministeriöiden lausunto- ja kannanotto-
pyynnöt ovat voineet koskea myös ministeriön

päätöksellä tai ministeriön asetuksella ratkaistavia yksittäisiä asioita. Myös valtioneuvostoasioissa tehtävät kantelut ovat varsin usein luonteeltaan ennakkollisia, jolloin ne liittyvät johonkin ministeriössä valmisteltavaan tai valtioneuvoston käsitteilyyn tulevaan yksittäiseen asiaan ja joskus myös esittelyyn tulevaan lainsäädäntöhankkeeseen. Kansalaisten kanteluiden lisäksi tällaisia kirjallisia yhteydenottoja on tullut myös asianomaisen alan keskusjärjestöiltä.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2008 yhteensä 1605 asiaa (edellisenä vuonna 1 705). Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 765 (712) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 67 (63) ja tasavallan presidentin esittelyjä 46 (35). Valtioneuvoston ratkaisutoimintaan liittyi 86 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 ns. iltakoulussa.

Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikkö Risto Hiekkataipale on koko kertomusvuoden toiminut myös apulaisoikeuskanslerin sijaisena. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviin kunakin sijaisuusjaksona kuuluu samat ratkaisijan tehtävät kuin apulaisoikeuskanslerille. Tämä koskee erityisesti oikeuskanslerinviraston kantelujen ratkaisutoimintaa ja myös toisen ratkaisijan poissa ollessa valtioneuvostovalvonnan tehtävät. Apulaisoikeuskanslerin tehtävien hoito on siten si-

sällöllisesti, ajankäytöllisesti ja virkamiesoikeudellisesti päätoiminen tehtävä, jonka tehtävät ja oikeudellinen vastuu eivät ole samoja kuin viraston osastopäällikön tehtävät ja oikeudellinen vastuu. Apulaisoikeuskanslerin sijaisuusaikoina oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tehtäviä on määräaikaisessa virkasuhteessa hoitanut esittelijäneuvos Jorma Snellman. Osastopäällikön sijaisuuteen on kuulunut erityisesti sijaisuusajan valtioneuvoston esittelylistojen tarkastaminen ja niihin tuona aikana liittyvät oikeudelliset kannanotot ja lausunnot. Osastopäällikön tehtävien hoito on vaikuttanut esittelijäneuvoksen mahdollisuuksiin hoitaa esittelijäneuvoksen virkaan kuuluvia tehtäviään sijaisuusaikana. Vastaavasti osastopäällikkö on sijaisuusaikanaan pyrkinyt mahdollisimmat pitkälle apulaisoikeuskanslerin tehtävien ohella hoitamaan sellaiset valtioneuvostovalvontaan liittyvät tehtävät, jotka ovat alkaneet ennen sijaisuusjaksoa. Tämän vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijaisuustehtävien ja osastopäällikön tehtävien hoidon yhdistäminen on muodostunut oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston henkilöstölle aika ajoin haasteelliseksi.

Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikkö on ollut jäsenenä valtioneuvoston kanslian puheenjohtolla toimineessa valtioneuvostolaki 2008 työryhmässä, jonka tehtävänä on ollut selvittää valtiosihteerijärjestelmää, ministereiden sijaisuusjärjestelmää (ml. vanhempainlomat), ministereiden esteellisyyttä sekä hallituksen kertomusmenettelyn tarkistamista. Työryhmän työ oli kertomusvuoden päättyessä viimeistelyvaiheessa.

TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VALTIONEUVOSTOSSA

Vuoden 2001 kertomuksessa on laajempi selostus tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon oikeudellisesta järjestämisestä ja perustuslain 58 §:n mukaisten päätöksentekomenettelyjen toteutumisesta. Vuonna 2008 tasavallan presidentti on kerran päättänyt asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla. Tasavallan presidentti ei 8.8.2008 hyväksynyt sisäasianministeriön kansliapäällikön viran täyttää koskenutta valtioneuvoston esitystä ja asia palautui perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston valmisteltavaksi. Esittelyssä 15.8.2008 tasavallan presidentti nimitti sisäasiainministeriön kansliapäällikön virkaan ministeriön silloisen kansliapäällikön jatkamaan edelleen 30.9.2013 päättyväksi määräajaksi.

Kertomusvuonna 2008 oikeuskanslerinvirastossa eivät ole olleet lainkaan esillä sotilaskäskyasioiden käsittelymenettely enempää kuin

muut perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitettut asiat.

Myös kertomusvuonna 2008 tasavallan presidentti on ratkaissut kaikki valtioneuvoston ehdotuksesta päätettävät asiat välittömästi ilman perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisia lausuntopyyntöjä.

Säännönmukaisessa listatarkastuksessa toimivaltakysymyksiin kiinnitetään aina huomiota ja tarkastetaan, että myös ylimpien valtioelinten päätösvalan käytölle on asianmukainen oikeusperusta. Erityisempiä tulkintaongelmia ei tässä suhteessa ole ilmennyt. Joissakin tapauksissa on valtioneuvoston esittelylistoihin jouduttu pyytämään lisättäväksi puuttuva viittaus yksilöityyn toimivaltasäännökseen.

Suomen kansainvälisiä suhteita koskevien valtioneuvostoasioiden valvonnassa on menetelty vuoden 2001 kertomuksen 2.2.1 jaksossa kerrottujen vakiintuneiden toimintalinjojen mukaisesti.

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. Oikeuskanslerin listatarkastus kohdistuu siten valtioneuvostolle jo jaettuihin listoihin. Tämä asettaa suuria ajallisia vaatimuksia valtioneuvoston ja tasavallan presidentin esittelylistojen tarkastukseen. Erityisesti syksyisin annettavissa budjettilakeja koskeissa hallituksen esityksissä ja Euroopan unionin lainsäädännön kansallista voimaansaattamista koskeissa esityksissä kysymys on määräaikoihin sidotuista lainsäädäntöasioista. Muun muassa lainvalmisteluun käytettävissä olevan ajan tai asiantuntevan ja ministeriöiden riittävän kokeneen valmisteluhenkilöstön niukkuuden vuoksi hallituksen esitykset eivät säännösehdoituksiltaan tai perusteluiltaan aina täytä korkeatasoiselle lainvalmistelulle asetettavia teknisiä tai sisällöllisiä vaatimuksia, mihin seikkaan oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota myös tiedotusvälineissä. Jos hallituksen esityksen antamista ei voida lykätä tai hallitus pitää esityksen antamista välttämättömänä, oikeuskanslerinviraston listatarkastuksessa valvotaan, että esitys täyttää sellaiset hallituksen esitykseltä vaadittavat

perusvaatimukset, että se voidaan eduskunnalle antaa. Oikeuskanslerilla ei ole oikeudellisia keinoja lopullisesti pysäyttää lainsäädäntöteknisesti tai perusteluiltaan puutteellista lakiehdotusta ja myös lainsäädäntötarpeen lopullinen arviointi kuuluu lain lopullisesta sisällöstä päättävälle eduskunnalle.

Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistat on jaettava PTJ-järjestelmään tiistaihin kello 11 mennessä. Käytännössä PTJ-järjestelmään on edelleenkin jaettu ainoastaan kyseisen esittelyviikon esittelylistoja siten, että maanantai-iltaan mennessä on PTJ-järjestelmään viety vain muutama yleisistunnon esittelylista. Valtaosa esittelylistoista jaetaan tiistaina aamupäivän kuluessa. Esittelylista-asiakirjojen virheellisyyksiin ja puutteellisuuksiin puututaan sitä mukaa kuin niitä listatarkastuksessa havaitaan. Oikeuskanslerin ja valtioneuvostoalvonnasta 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. Joissain tapauksissa virheellisyydet tai puutteellisuudet ovat olleet laadultaan sellaisia, että esittelijä on poistanut listan kyseisen viikon esittelystä.

Tarkastuksen kohteista

Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päättämien uusien säädösten, säädös-muutosten sekä uusia lakeja koskevien hallituksen esitysten määrä on pysynyt varsin suurena. Perustuslakiin, valtioneuvoston oikeuskansleria koskevaan lakiin eikä myöskään valtioneuvostolakiin eikä muihin oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnan perusteita koskevaan lainsäädäntöön ole tehty kertomusvuonna muutoksia. Sen sijaan oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnan kohteena olevassa eri ministeriöissä valmisteltavassa ja esiteltävässä lainsäädännössä on hallitusohjelman toimeenpanon myötä ja muista syistä tapahtunut paljon muutoksia ja annettu uutta lainsäädäntöä. Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmään on kirjattu edelleen yli 150 asiattyppiä, minkä lisäksi valtioneuvoston esittelyissä on säännöllisesti asioita, joiden asiattyppi on uusi tai aikaisemmasta poikkeava. Valtioneuvostoasioiden asiattyppien runsaus asettaa erityisiä vaatimuksia valtioneuvoston listatarkastajien ammattitaidolle ja työskentelyn ripeydelle. Oikeuskanslerin viraston valtioneuvostoasiain osaston juristihenkilöstön määrä (osastopäällikön lisäksi 3 muuta lakimiesesittelijää) huomioon ottaen valtioneuvostovalvontaan osallistuvilta on voitava edellyttää valmiutta huolehtia kaikenlaisista listatarkastukseen ja muuhun valtioneuvostovalvontaan kuuluvista tehtävistä. Tämä vaatimus on korostunut sen jälkeen, kun tasavallan presidentti on lokakuusta 2007 määrännyt valtioneuvostoasiain osaston päällikön perustuslain 69 §:ssä säädetyksi apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi.

Eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä on edelleenkin kiinnitetty erityistä huomiota lakiehdotuksen säätämisyjärjestyskysymyksiin. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain jälkeen tarkastelussa ei ole ollut kysymys lakiehdotusten säätämisyjärjestysteknisestä

tarkastelusta, vaan kysymys on lakiehdotusten ja niiden yksittäisten säännösten sisällöllisestä tarkastelusta siten, että lakiehdotukset ja niiden yksittäiset säännökset perusteluineen täyttävät perusoikeuksien toteutumisen vaatimukset ja että ehdotusten sivutessa läheisesti perusoikeuksia perusoikeuspunninta täyttää hallituksen esitykselle asetettavat vaatimukset.

Hallituksen esitysten säätämisyjärjestystarkastuksessa on tukeuduttu myös perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Hallituksen esityksistä on tarkastettu, että niissä on tarvittaessa käsitelty lakiehdotusta perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta. Laajemmissa lainsäädäntöuudistuksissa hallituksen esityksen yleisperusteluissa on ollut oma luku perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Lakiehdotuksen yksittäisten säännösten osalta on edellytetty, että niiden suhdetta perustuslain 2 luvussa säädettyihin perusoikeuksiin on käsitelty ja arvioitu. Säädosehdotusten tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevien sekä asetuksenantovaltuutta koskevien säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Jos perusteluissa ei ole voitu jonkin kysymyksen osalta viitata eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, lakiehdotuksen perusteluissa on tullut selvittää asiaa perusteellisemmin. Jos kysymys on ollut uudesta tai josain määrin avoimesta asiasta, on edellytetty, että lakiehdotuksen perusteluihin on lisätty maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta. Yleishavainto on ollut, että perusoikeuskysymysten käsittelystä on tullut säännönmukainen osa hallituksen esityksen perusteluita ja perusoikeuspunninta on syventynyt.

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

Hallituksen esityksiin annettuja eduskunnan vastauksia koskevat asiat ovat yleensä yksiselitteisiä ja selviä. Niissä on edelleenkin todettu lähinnä lain voimaantulopäivää koskevia puutteellisuuksia ja epätäsmällisyyksiä, jotka korjaamattomina olisivat voineet aiheuttaa vaikeuksia lain täytäntöönpanossa ja soveltamisessa. Kertomusvuoden aikana on todettu kaksi sellaista lainsäädäntöprosessissa tapahtunutta virheellisyyttä, jotka ovat edellyttäneet asioiden välitöntä korjaamista uudella hallituksen esityksellä. Toisessa kysymys oli neljän lainmuutoksen voimaantuloajankohdissa tapahtunut ministeriön esittelijän huolimattomuus ja toisessa lain eduskuntakäsittelyssä tapahtunut sekaannus, kun eduskunnassa oli samanaikaisesti käsiteltävänä kaksi muutosesitystä samasta lain pykälästä. Ensiksi mainitun asian esittelijään kohdistuneet laillisuusvalvonnalliset toimet ajoittuvat kertomusvuoden 2009 alkuun.

Eräänä syynä tällaisiin sinänsä pieniin mutta huomaamattomina jopa välittömiin korjauksiin lainsäädäntötoimiin johtaviin virheisiin voidaan pitää sitä, että niin sanotun verkostomaisen työskentelyn lisääntyessä oikeudellisesti vähemmän vaativien esittelytehtävien käytännön toimia on siirtynyt entistä enemmän henkilöstölle, jolla ei aina ole riittäviä pohjatietoja esimerkiksi lainsäädäntöprosessin eri vaiheista ja kokemusta lainsäädäntöasioiden käsittelyssä edellytettävästä tarkkuudesta. Tämän tyyppinen uusi, sinänsä hyvänä pidettävä, toimintatapojen muutos on tuonut aivan uusia tarkastuksen kohteita oikeudellisesti yksinkertaisinkin pidettäviin valtioneuvostoasioihin. Asioita esittelyyn saattavien ministeriöiden kannalta kysymys on riittävän koulutuksen ja työhön perehdyttämisen ohella myös valtioneuvostoasioiden käsittelyssä edellytettävästä vastuuntunnosta. Uutena valtioneuvostovalvontaan vaikuttavana yleispiirteenä voidaan tässä yhteydessä todeta, että ministeriöiden kokoneiden hallintojuristien entistä suuremman

eläköitymisen myötä ja ehkä myös muista syistä lainvalmistelutehtäviä, valtioneuvoston päätettäviksi saatettavien hallintoasioiden valmistelutehtäviä ja Suomea sitovien EU-oikeudellisten normien kansallisen täytäntöönpanon tehtäviä on entistä enemmän uskottu virkauraansa aloittaville lakimiehille tai riittävää oikeudellista tietämystä vailla oleville muille virkamiehille. Myös tällaisten muutosten vuoksi valtioneuvoston istunnon korjauslistojen määrä on lisääntynyt ja esiin on tullut uusia virhetyppejä.

Valtioneuvoston asetusten osalta oikeusnormien sisällöllinen tarkastelu on ollut hallituksen esityksiä perusteellisempaa, koska virheellisyyksien 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 epätäsmällisiä 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 virantäytäntöprosessin avoimuus ja menettelyn asianmukaisuus. Viran kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien lisävaatimuksien ohella on kiinnitetty huomiota siihen, että vir-

kanimitysehdotus on perustunut objektiiviseen ja muutoinkin asianmukaiseen pätevyysarviointiin ja viranhakijoiden väliseen ansiovertailuun. Hakemusasikirjat eivät ole yleensä olleet oikeuskanslerinviraston ja valtioneuvoston käytettävissä. Tämän vuoksi on edellytetty, että virkanimitysasian esittelymuistio on johdonmukainen ja muutoinkin siten laadittu, että sen ja ansioluettelotietojen perusteella voidaan 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, mutta oikeudelliseksi vaatimukseksi on asetettava, että harkinta ja punninta perustuu objektiivisiin ja ratkaisun kannalta merkityksellisiin seikkoihin ja että sen olennaiset kohdat on avoimesti dokumentoitu. Jos nimitysasiassa on tehty kantelu ja yksittäistapauksissa muulloinkin, virkanimitysasian hakemusasikirjat 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 esitetty 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 yleistynyt sellainen asianmukaisena pidettävä menettely, että he etukäteen arvioivat ja tarvittaessa tiedustelevat mahdollisuuttaan ottaa vastaan jokin ministerin

toimeen liittymätön tehtävä, ja jos sellaisen katsotaan voivan aiheuttaa vaaroja esteellisyydestä, ministeri on pidättäytynyt tehtävän vastaanotosta. Näin mahdollisia esteellisyyksymyksiä on voitu vähentää arvioimalla asia jo etukäteen sidonnaisuuskysymyksenä.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaisen 40 prosentin kiintiövaatimuksen toteutumista valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä on valvottu vakiintuneella tavalla. Myös muiden toimielinten, nykyisin muun muassa neuvotteluvaltuuskuntien osalta, on kiinnitetty huomiota tasa-arvolain 4 §:n 3 momentin mukaisen tasa-arvotavoitteen toteutumiseen. Yleishavaintona voidaan todeta, että valtion monijäsenisiä toimielimiä asetettaessa nykyisin varsin harvoin viitataan tasa-arvolain 4 §:ssä tarkoitettuihin erityisiin syihin, mikä osoittaa, että laissa asetettu 40 prosentin kiintiö pääsääntöisesti toteutuu. Tasa-arvolain kiintiösäännöksen soveltaminen on ollut ongelmallista myös joidenkin EU:n ja muiden maiden välisiä avustusohjelmia valmistelevien laajojen toimielinten asettamisessa, joissa valtioneuvosto voi päättää ainoastaan Suomen edustajien nimeämisestä 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. Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden hallintoelinedustuksen kannalta valtion omistajaohjaustehtävien keskittäminen, yhteen ja mainitunlaisiin yhtiöihin nähdessä mahdollisimman riippumattomaan ministeriöön, oli merkittävä uudistus tässä suhteessa. Edellä mai-

nitun lisäksi huomiota on kiinnitetty myös eläke- ja sosiaaliturvan ja muiden alojen lakisääteisinä muutoksenhakueliminä toimivien lautakuntien sekä hallinto- ja erityistuomioistuinten asiantuntijajäsenien riippumattomuuteen.

Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävissä Euroopan unionin asioissa on pääasiallisesti kysymys Euroopan unionissa valmisteltavina olevista säädös- ja sopimusehdotuksista. Euroopan unionin kansallista täytäntöönpanoa edellyttävissä lainsäädäntöasioissa oikeuskansleri on pyydettyessä antanut lausunnon. Unionissa vireillä olevien säädösehdoitusten valmistelussa tai unionilainsäädännön kansallisessa täytäntöönpanossa ajoittain ilmenevien ministeriöiden toimivaltaa koskevien näkemyserojen osalta korostettiin ministeriöiden välistä neuvottelu- ja EU-asioiden yhteensovittamiselimien käyttöä ennen asian saattamista oikeuskanslerin ratkaistavaksi.

Eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun säädetään perustuslain 96 §:ssä. Valtioneuvoston kirjelmissä eduskunnalle kiinnitettiin huomiota siihen, että Euroopan unionissa valmisteltavina olevat säädös- ja sopimusehdotukset toimitetaan asianmukaisesti ja perustuslain 96 §:n mukaisesti viipymättä eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten. Jos asian lähettäminen eduskunnalle on viipynyt, kirjelmästä tuli ilmetä asian käsitelyvaiheet unionissa. Koska oikeudellisella perustalla on oleellinen merkitys unionin ja jäsenvaltion toimivaltajaon kesken, on tämän pitänyt käydä ilmi muistiosta. Jos toimivaltaperusta on ollut tulkinnanvarainen, edellytettiin, että tämä

seikka tuodaan esille, samoin kuin valtioneuvoston kanta toimivaltaan.

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

Jos ongelmia asian oikea-aikaisuudesta tai kirjelmien sisällöstä ilmeni, oikeuskanslerinviraston puuttuminen on perustuslain 96 §:n edellyttämän ajallisen vaatimuksen vuoksi rajallista. Koska eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun edellyttää eduskunnan viivytyksetöntä tiedonsaantia, valtioneuvoston yleisistunnon listatarkastuksessa ei laajempia muutoksia eduskunnalle meneviin kirjelmiin ja niihin liittyviin muistioihin vaadittu, vaan lisäselvitys hankittiin suullisesti, jotta asia ei näistä korjaustoimenpiteistä johtuen viivästyisi lisää.

Oikeusministeriö antoi 18.1.2008 ohjeet eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Tämän vuoksi ja kirjelmien toimittamisessa eduskunnalle havaittujen ajoittaisten viipymisten johdosta, oikeuskansleri lähetti neljälle eri ministeriölle selvitys- ja lausuntopyyynnön. Selvitys- ja lausuntopyyntöissä pyydettiin tietoa muun muassa siitä, milloin ministeriöt saivat kysymyksessä olevasta säädösehdoituksesta tiedon ja oliko eduskuntaa informoitu asiasta mahdollisesti aikaisemmin sekä mikä on säädöksen käsittelyaikataulu Euroopan unionin toimielimissä. Lisäksi selvitystä pyydettiin siitä, miten ministeriöissä on järjestetty eduskunnalle menevien U-kirjelmien käsittely ja seuranta eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Oikeuskanslerin tarkoituksena on saada tietoa laajemmalti kirjelmien viipymiseen johtaneista perusteista ja mahdollisista rakenteellisista syistä.

Ministeriöiden lausuntopyynnöistä mainittava apulaisoikeuskanslerin lausunto 4.1.2008 (dnro OKV/36/20/2007) liikenne- ja viestintäministeriölle Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen Alankomaiden katsastusta koskevan päätöksen vaikutuksista Suomessa. Ministeriön pyysi lausunnossaan oikeuskanslerin kantaa ja menettelyohjeita tuomion mahdollisista vaikutuksista Suomessa. Apulaisoikeuskanslerin lausunnossa arvioitiin oikeuskanslerin toimivaltaa asiassa, jonka perusteella toimivaltarajoista johtuen yksityiskohtaisten soveltamisohjeiden antaminen ei ole mahdollista, vaan lausunto keskittyi oikeudellisten kysymysten arviointiin. Apulaisoikeuskanslerin lausunto sisälsi yleisen oikeudellisen arvion jäsenvaltion vastuun syntymisen edellytyksistä. Lausunto on luettavissa sivulla 212.

Eräitä tarkastamiseen liittyviä ratkaisuja

Oikeuskanslerin toimenpiteistä valtioneuvosto-valvonnassa ja valtioneuvoston toimintaan liittyvissä oikeudellisissa kysymyksissä voidaan esimerkkeinä mainita seuraavat asiat ja ratkaisut.

Ministerin lausuma valtioneuvoston pöytäkirjaan

Ministerit voivat ilmaista valtioneuvoston yleisistunnossa päätöksenteon yhteydessä käsityksensä päätettävästä asiasta lausumalla, joka merkitään valtioneuvoston pöytäkirjaan.

Lausumalla pyritään selvittämään päätöksen perusteita ja tavoitteita. Lausumaa voi esittää myös asian esittelevä ministeri. Lausuma ei voi olla sen päätöksen vastainen, johon se liittyy tai olla ristiriidassa sen kanssa. Lausuma ei ole päätöksen osa ja se voi edellyttää toimenpiteitä vain siltä osin kuin

se koskee jonkin uuden päätöksen tai muun toimenpiteen valmistelun käynnistämistä tai tehdyn päätöksen vaikutusten seurannan käynnistämistä.

Lausumaehdotuksen jakamisesta ja asian käsittelyssä noudatettavasta menettelystä ks. tarkemmin Valtioneuvoston esittelijän opas s. 8 (helmikuu 2004). Lisäyksenä voidaan todeta, että oikeuskanslerin kannan mukaan lausumaehdotuksen teksti ei kuulu valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistaan, vaikka lausuman esittäjänä olisikin itse asian esittelevä ministeri. Muiden ministereiden kannanmäärittelyä varten lausumaehdotuksen sisältävä asia käsitellään esittelymenettelyssä.

Valtion omistajaohjauksesta vastaavan ministerin esteellisyys (VNK)

Valtionyhtiöiden omistajaohjauksesta vastannut (puolustus)ministeri pyysi oikeuskanslerin kannanottoa mm. energiyhtiöiden päästökaupoista syntyneiden windfall-voittojen verottamista koskevassa asiassa kun asiaa käsiteltiin mm. hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Kannanotossaan oikeuskansleri totesi, että valtio oli enemmistöomistajana energia-alalla hyvin merkittävässä markkina-asemassa olleessa yhtiössä ja pienempänä osakkaana myös eräissä muissa merkittävässä energia-alan yhtiöissä. Pääsäännön mukaan ministeri ei ole esteellinen säädösvallan käyttöä koskevassa asiassa. Ministerin kytkentä säädöksen kohteena olevaan asiaan on kuitenkin tuolloin ollut melko yleisellä tasolla. Sen sijaan kun taloudellisesti merkittävä ja konkreettinen asia koski tiettyjä nimeltä tunnistettavia huomattavassa markkina-asemassa olleita energia-alan yhtiöitä, joista osa oli myös valtioneuomistaisia yhtiöitä, oikeuskansleri päätyi siihen, että energia-alan yhtiöiden yhdenmukaisen kohtelun vaatimus huomioon ottaen valtion omistajaohjauksesta vastanneen ministerin oli syytä vetäytyä

asian käsittelystä mm. talouspoliittisessa ministerioliokunnassa myös sellaisessa tapauksessa, että kysymys olisi lainsäädäntöasiasta.

Ulkoasiainministeriön menettely esittelylistojen laatimisessa (UM)

Valtioneuvoston yleisistunnossa 4.10.2007 ja tasavallan presidentin esittelyssä 5.10.2007 oli käsiteltävänä ulkoasiainministeriön esittelystä hallituksen edustajien sekä asiantuntijoiden määrääminen Pohjoismaiden neuvoston 59. istuntoon.

Ministeriön esittelylistat oli jaettu 2.10.2007 siten, että valtioneuvoston päätettäväksi oli esitety asiantuntijoiden määrääminen Pohjoismaiden neuvoston 59. istuntoon ja tasavallan presidentin päätettäväksi hallituksen edustajat. Hallituksen edustajien määräämistä Pohjoismaiden neuvoston istuntoon ei alkuperäisessä esittelylistajaossa ollut esitetty ennen tasavallan presidentin esittelyä valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että perustuslain 58 §:n 1 momentin perusteella tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Presidentin päätöksenteko on pääsääntöisesti sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Presidentin päätöksenteon sitominen valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen on oikeudellisesti merkityksellinen perustuslain sääntelemän toimivaltajaon kannalta. Jos tasavallan presidentti olisi tehnyt ulkoasiainministeriön alkuperäisen listaajaon mukaisen päätöksen ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta, päätös olisi ollut siihen johtaneen virheen luonteesta riippumatta perustuslain vastainen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti esittelylistoista vastanneen esittelijän huomiota perustuslain 58 §:ään sekä perustuslain 118 §:n 2 momentissa säädettyyn esittelijän vastuuseen. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti ul-

koasiainministeriön huomiota valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelylistojen laadintaan, huolelliseen tarkastukseen ja muuhun laadunvalvontaan. Apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksen ulkoasiainministeriölle tiedoksi ja edelleen valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelylistoista vastuussa olevien yksiköiden tietoon saatettavaksi (OKV/9/50/2007).

Ministereiden työnjako viisumiasioissa (SM)

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 4 §:n 2 momentin mukaan työnjaosta ministereiden kesken päättää valtioneuvosto. Viisumiasioihin liittyvien tehtävien valmisteluvastuu ja työnjako eivät kuitenkaan olleet määriteltävissä valtioneuvoston 19.4.2007 tekemän ministereiden kesken ministeriössä työnjakoa koskevan valtioneuvoston päätöksen perusteella eikä myöskään sisäasiainministeriön työjärjestyksen perusteella.

Viisumeista ulkomaalaisen maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004). Ulkomaalaislain kehittämisestä, valmistelusta ja esittelystä vastaa sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto. Ulkomaalaislain 212 §:n mukaan lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnasta vastaavat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja rajavartiolaitos kukin omalta osaltaan.

Yleisellä tasolla voidaan työnjaosta sisäasiainministeriössä todeta, että ulkomaalaislain kehittämistä ja valmistelua koskevat kysymykset kuuluvat maahanmuutto- ja eurooppaministerille. Tästä ei voida kuitenkaan tehdä sitä yleistä johtopäätöstä, että kaikki viisumiasiat olisivat sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolla ja tätä kautta maahanmuutto- ja eurooppaministerillä vaan viisumeita koskevia kysymyksiä kuuluu muun muassa rajavalvonnan osalta myös si-

säasianministerille. Näin ollen työnjakokysymys on ratkaistava kulloisenkin asian mukaisesti ja tapauskohtaisesti.

Maaherran nimittäminen määräaikaiseen virkasuhteeseen (VM)

Kysymys oli siitä, että Oulun läänin maaherran virkakausi päättyi muista poiketen 31.3.2008. Syynä oli se, että kyseisen maaherran virkanimityshetkellä virkamiesten yleinen eroamiskäytäntö oli 65 v, kun se on valtion virkamieslain 35 §:n muutoksella nostettu nyttemmin 68 vuoteen.

Virkamiesten yleisen eroamisajan korottaminen ei siis liittynyt maaherroihin eikä yksittäiseen virkamieheen, vaan johtui valtion virkamieslain yleisistä muutostarpeista.

Valtiovarainministeriön kannanottopyyntömuistion loppuosassa kuvatuista syistä olisi tärkeää ja perusteltua, että kaikille maaherroille olisi saatu tässä vaiheessa yhdenmukaiset virkakausien päättymisajat. Koko lääninhallinnon uudelleenorganisointi on selvittävänä ja uudistushankkeessa esille nousee myös kysymys maaherrojen viroista tulevaisuudessa.

Sille, että Oulun läänin maaherra nimitettiin 1.4.2008 lukien maaherran määräaikaiseen virkasuhteeseen oli virkamieslain 9 §:ssä tarkoitettut perusteet. Kun kysymys on alle vuoden mittaisesta määräaikaisesta nimityksestä virkasuhteeseen viraston päällikkövirkaan, nimityspäätöksen teki asianomainen ministeriö eli valtiovarainministeriö.

Opetusministeriön ylijohtajan jäsenyys Veikkaus Oy:n hallituksessa (OPM)

Opetusministeriön työjärjestyksen (1464/2007, voimaan 1.1.2008) 14 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan ministeriön hallinnonalan valtio-

enemmistöisten yhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden omistajaohjaus kuuluu ministeriön hallinto-osaston toimialaan. Valtion osuus veikauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista budjetoidaan valtion talousarvion 12 osastoon kuuluvina tuloina. Veikkaus Oy:n toimilupaa pelitoiminnan valvontaa koskevat asiat kuuluvat sisäasiainministeriön toimialaan.

Opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston kehittämissyksikön tehtäviin määrätty osaston toimialaan kuuluvia rahapeliyhtiöitä ja rahapelejä koskevat asiat koskivat saadun selvityksen mukaan muun muassa ministeriön osallistumista arpajaislainsäädännön valmisteluun (toimivaltainen ministeriö sisäasiainministeriö) ja toimimista ulkoasiainministeriön johdolla toimivassa valmisteluryhmässä, jossa käsitellään EY-tuomioistuimessa käsiteltävinä olevia rahapeliasioita (oikeudenkäyntiasiat, joissa kansallisena toimivaltaisena ministeriönä sisäasiainministeriö ja oikeudenkäyntiasioissa EY-tuomioistuimessa maan edustajana ulkoasiainministeriö).

Ministeriön uuden työjärjestyksen tehtävämäärittelyt huomioon ottaen ministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston ylijohtajan osallistumiselle Veikkaus Oy:n hallitukseen ei ollut oikeudellista estettä.

Ministeriön osastopäällikön esteellisyys muutoksenhakulautakunnan asettamisessa (STM)

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena Kansaneläkelaitoksen hoitamissa toimeentuloturva-asioissa. Valtioneuvosto asettaa riippumattomana lainkäyttöelimenä toimivan lautakunnan sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä. Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston osastopäällikkö, joka oli myös Kansaneläkelaitoksen hallituksen jäsen,

oli esteellinen esittelemään sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan virkanimitystä ja lautakunnan jäsenten tehtävään asettamista koskevia asioita valtioneuvostossa.

Eräitä sähköpostikeskusteluina selvitettyjä valtioneuvostoasioita

Kuten aikaisempinakin vuosina myös kertomusvuonna on huomattava osa ministeriöissä valmisteltavina olleisiin tai esittelyyn saatettaviin valtioneuvostoasioihin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä selvitetty asian valmisteluvaiheessa ennen esittelylistan jakamista. Valtioneuvostoasioiden valmisteluvaiheessa esiin nousevia oikeudellisia kysymyksiä hoidetaan edelleenkin sähköpostitse niin, että asianomainen ministeri tai asian valmistelijana oleva virkamies on tiedustellut asiaan liittyviä oikeudellisia kysymyksiä ja saanut vastauksen tai toimintaohjeen sähköpostitse. Varsin monessa asiassa sähköpostikeskusteluja on ollut samassa asiassa ennen esittelyä useita ja siihen on liittynyt asian kulloisenkin käsittelyvaiheen asiakirjoja. Kertomusvuoden aikana on sähköpostitse selvitetty muun muassa seuraavanlaisia asioita ja niihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä:

- Ministeriön toimialamuutoksiin liittynyt sisäasiainministeriön työjärjestyksen muutos
- Valtion omistamien OMX Oyj:n osakkeiden myynti
- Eräiden energialaitosten päästöoikeuksia koskevien päätösten kohtuullistaminen
- Turvallisuusluokituksen käyttöön otosta annetun valtioneuvoston päätöksen muuttaminen; valtioneuvoston asetus vai valtioneuvoston hallinnollinen päätös
- Oikeudellisista esteistä nimittää kansanedustaja ulkoasiainministeriön virkasuhteeseen; vrt. ottamisesta muuhun palvelussuhteeseen
- Uskonnollisten koulujen toimilupapäätösten perustelukysymyksiä
- Ympäristöministeriön organisaatiouudistukseen liittynyt työjärjestyksen muutos
- Valtionhallinnon johtajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös
- Valtioneuvoston jäsenen puolison matkakustannusten korvaaminen virkamatkan yhteydessä
- Stora-Enson Kemijärven tehdasalueen lunastus- ja ennakkohaltuunotto lupahakemus
- Valtionhallinnon ylimmän johdon virkoihin nimittämisestä määräajaksi
- Turun yliopiston kanslerin nimittäminen, kun virkaan oli ilmoittautunut vain yksi henkilö
- Lapin läänin määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyn maaherran sidonnaisuusilmoitusasia
- Televisiotoiminnan toimiluvan siirtomahdollisuudesta ennen kilpailunrajoituslain mukaisen asian ratkaisua
- Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehityskeskityksen (STAKES) sekä Kansanterveyslaitoksen (KTL) yhdistämisessä muodostettavan uuden laitoksen pääjohtajan ja ylimpien johtajien virkojen haettavaksi julistamisen ajankohdasta ja menettelystä
- Opetushallituksen hallintoasetuksen uudistaminen, erityisesti uusien toimintayksiköiden asema
- Valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä edellytettävien lainsäädäntömuutosten toteuttamistavan vähimmäisvaatimukset
- Hallintoviranomaisen täytäntöönpanomääräyksestä Itämeren kaasuputken rakentamislupaa koskevaan päätökseen
- Suomen ja Venäjän hallitustenvälisen lähi-alueyhteistyön kehittämisryhmän puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vaihdos
- Sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehen mahdollisuudesta toimia sosiaaliturvan

muutoksenhakulautakunnan jäsenenä, katso myös annettu lausunto sivu 228

- Eduskuntaryhmän mahdollisuudesta saada selonteon asiakirjoja ennen valtioneuvoston päätöstä, jolla selonteko eduskunnalle annetaan

- Ministerin mahdollisuudesta ottaa vastaan Helsingin Olympiastadionia ylläpitävän Stadion-säätiön hallituksen jäsenen tehtävä. Olympiastadionin rahoituspohja huomioon ottaen tehtävän vastaanottaminen olisi muodostanut sidonnaisuuden. Ministeri ei ottanut tehtävää vastaan.

LAUSUNTOINA JA MUISTIOINA ANNETTUJA KANNANOTTOJA

Tässä jaksossa on julkaistu eräitä valtioneuvostoa ja sen toimintaa sekä valtioneuvostossa käsiteltäviä asioita koskevia lausuntoja ja arviomuistioita. Muita oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osastolla valmisteltuja lausuntoja on julkaistu kertomuksen asianomaisia hallinnonaloja koskevissa jaksoissa.

ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMINEN (SM)

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen lausunto sisäasiainministeriölle
29.1.2008, dnro OKV/44/20/2007

Sisäasiainministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esityksellä saatetaan kansallisesti voimaan nk. turvapaikkamenettelydirektiivi (2005/85/EY). Direktiivin tavoitteena on ottaa kaikissa jäsenmaissa käyttöön vähimmäisvaatimukset, joita sovellettaisiin pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevissa menettelyissä.

Lausuntopyyntöön oheistetun hallituksen esityksen mukaan esityksellä täydennettäisiin ulkomaalaislakia siten, että se ohjaisi paremmin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaa ja ratkaisemista. Direktiivin perusteella ehdotetut lisäykset ulkomaalaislakiin vastaavat vakiintunutta soveltamiskäytäntöä sekä sitä ohjaavien hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) ja

turvapaikkaohjeen tulkintaa. Säännösten ottaminen lakiin parantaisi kansainvälistä suojelua hakevien ulkomaalaisten oikeusturvaa, yhdenvertaista kohtelua sekä päätöksenteon avoimuutta ja ennakoitavuutta.

Vaikka Euroopan unionin maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan harmonisointipyrkimykset ovat ohjanneet ulkomaalaislain kokonaisuudistusta (HE 28/2003 vp) oli lakia käsiteltäessä tiedossa, että unionin piirissä oli vireillä useita EU-lainsäädäntöhankkeita, joista tulee johtumaan muutostarpeita tuolloin säädettävänä olleeseen ulkomaalaislakiin. Hallintovaliokunta on ulkomaalaislakia koskevassa mietinnössään (HaVM 4/2004 vp) pitänyt ulkomaalaisasioissa tarpeellisenä nykyistä yhtenäisemmän lainsäädännön ja soveltamiskäytäntöjen aikaan saamista unionin tasolla.

Turvapaikkamenettelydirektiivi sisältää vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevista menettelyistä. Lakiin esitetään lisättäväksi säännökset tietojen antamisesta kansainvälistä suojelua hakevalle, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamisesta ja raukeamisesta sekä turvapaikkapuhuttelusta.

Koska ulkomaalaislain säännökset vastaavat pääosin direktiiviä tai ovat direktiivin säännöksiä suotuisimmat, viittaan yleisperusteluissa esitettyyn. Direktiivin artikkelit, joiden perusteella esitetään muutoksia ulkomaalaislakiin parantavat turvapaikkaa hakevien oikeuksia ja edistävät yhdenvertaista kohtelua sekä hyvän hallintoa ja päätöksenteon avoimuutta.

Vaikka direktiivi on luonteeltaan tekninen sisältää se hakijan kannalta päätöksentekoon ja muutoksenhakuun liittyviä säännöksiä. Tämän vuoksi ja huolimatta direktiivin luonteesta vähimmäisvaatimukset sisältävänä, esitän joitain esitykseen liittyviä näkökantoja jatkovalmistelussa arvioitavaksi ja huomioon otettavaksi.

Oikeudellisen avun merkitystä on ulkomaalaislain valmisteluvaiheissa ja annetuissa lausunnoissa korostettu, näin ennen kaikkea nopeutetun turvapaikkamenettelyn osalta. Oikeudellisen avun saanti on oleellinen osa hakijan oikeusturvakokonaisuutta, jonka vuoksi turvapaikanhakijalle tulisi jokaisessa menettelyn vaiheessa turvata mahdollisuus oikeusapuun ja asiantuntevaan avustajaan. Oikeus saada oikeudellista neuvontaa ja velvollisuus antaa sitä tulisi sisällyttää ulkomaalaislakiin.

Esitys sisältää säännöksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamisesta ja raukeamisesta. Näiden säännösten ottaminen ulkomaalaislakiin on niin hakijan kuin toimivaltaisen viranomaisen kannalta tilannetta selkeyttävä ja perustuslain kannalta oikea säätämistaso.

Ehdotetun ulkomaalaislain 97 a § 1 momentissa säädettäisiin, että hakijaa turvapaikkapuhuteluissa kuultaessa ei yleensä saisi olla läsnä muita perheenjäseniä. Säännös ei ole täsmällinen ja se on avoin eri tulkinnoille. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan henkilökohtaisessa puhuttelussa ei saa yleensä olla läsnä perheenjäseniä, ellei muiden perheenjäsenten läsnäolo ole määrittävän viranomaisen mukaan välttämätöntä asianmukaisen tutkinnan kannalta. Direktiivin sanamuodon ja säännöksen tarkoituksen kannalta kirjoitustavan pitäisi olla täsmällisempi. Säännös voitaisiin kirjoittaa esimerkiksi siten, että perheenjäsenen läsnäolo on sallittu vain erityisestä syystä. Tämän lisäksi pitäisin perusteltuna jättää avoimeksi se mahdollisuus, että perheenjäsenen läsnäolo olisi mahdollista rajata ainoastaan osaan puhuttelua.

Ulkomaalaislaki edellyttää, että hakemukset tutkitaan kunkin hakijan kohdalta riittävän yksilöllisesti (ulkomaalaislain 98 § 2 mom.), joka sinänsä voisi täyttää direktiivin 8 artiklan 2 kohdan a alakohdan vaatimukset hakemuksen yksilöllisesti, objektiivisesti ja puolueettomasta tutkinnasta ja ratkaisemisesta. Perustelua on kuitenkin sisällyttää esitykseen ehdotus tietojen ajantasaisuudesta. Säännöksen perusteluosassa olisi hyvä arvioida yksilöidymmin esityksessä nyt vain viitatus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 11.1.2007 antaman ratkaisun Salah Sheekh v. Alankomaat sisältöä ja alkuperämaatiedolle asetettavia edellytyksiä.

Muutoksenhakuprosessissa olevien päätösten täytäntöönpano on hakijan kannalta tilanne, joka voi aiheuttaa oikeusturvaongelmia. Tältä osalta viittaan vähemmistövaltuutetun selvitykseen nopeutetun turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeista (Helsinki 2005) ja siinä asiasta esitettyyn.

Muutoksenhakumahdollisuuden tehokkuus ja erityisesti täytäntöönpanokieltohakemuksen merkitys on oleellinen muutoksenhakuoikeuden toteutumiselle. Poliisille ei ole säädetty nimenomaista velvollisuutta odottaa täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyä. Käytännössä päätös voidaan jopa antaa tiedoksi ja panna täytäntöön välittömästi, jolloin tehokas muutoksenhakumahdollisuus on vaikea turvata. Vähemmistövaltuutetun selvityksestä käy ilmi, että soveltamiskäytännössä on tullut ilmi tapauksia, joissa täytäntöönpanokieltola ei ole ehditty käsitellä ennen käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa. Lähinnä näissä tapauksissa on ollut kyse siitä, ettei tieto täytäntöönpanokieltohakemuksen hakemisesta sekä siihen annetusta ratkaisusta ole siirtynyt tehokkaalla tavalla hallinto-oikeuden, poliisin ja hakijan/hänen avustajansa välillä. Pohjimmiltaan näissä tapauksissa on kuitenkin ollut kyse siitä, ettei laissa ole sää-

detty velvollisuutta odottaa täytäntöönpanokiel-tohakemuksen käsittelyä.

Koska nykyinen järjestelmä on osoittautunut yksittäisissä tapauksissa epätydyttäväksi, tilanne tulisi muuttaa selkeämmäksi sekä turvapaikanhakijoiden yhdenvertaisuuden ja yksilön oikeusturvan paremmin takaavaksi. Tämä voisi tapahtua lisäämällä nyt muutettavaksi tulevaan ulkomaalaislain 201 §:ään määräys siitä, että päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se annettu hakijalle tiedoksi, kuitenkin aikaisintaan sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on ratkaissut täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen.

Turvapaikanhakijalle on varmistettava hänen oikeusturvansa toteutumisen kannalta paras mahdollinen suoja. Turvapaikkamenettelyn aikana, muutoksenhakuvaiheessa ja käännytyspäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä on huolehdittava siitä, että hakija on saanut asiansa käsitellyksi riittävien oikeusturvatakeiden vallitessa ilman, että ilmenisi vaaraa palauttamiskiellon loukkaamisesta tai muita hakijan oikeuksien loukkauksia. Täytäntöönpanokielto ja siihen liittyvä menettely on hakijan kannalta ratkaiseva. Päätöksen oikeellisuusarviointi jälkikäteen on merkitykseltö, jos henkilö on jo poistettu maasta.

Direktiivin 23 artiklan 2 kohta sisältää kuuden kuukauden aikamääreen. Esityksen perusteissa on katsottu, että perustuslain, hallintolain ja ulkomaalaislain säännökset täyttävät 23 artiklan 2 kohdan vaatimukset. Huolimatta perusteissa viitatuista kansallisesta säännöstöstä esitän vielä direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta harkittavaksi kysymyksessä olevan artiklan sisältämän määräajan sisällyttämistä ulkomaalaislakiin.

RAHOITUSTARKASTUKSEN JA VAKUUTUS-TARKASTUKSEN UUDISTAMISTA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNTÖASIAN ESITTELEVÄSTÄ MINISTERIÖSTÄ (VM)

Oikeuskanslerin saatteella valtiovarainministeriölle vastauksena lähetetty oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön Risto Hiekkataipaleen arviomuistio 17.3.2008

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa (s. 70) todetaan, että Rahoitustarkastus ja Vakuutustarkastus yhdistetään yhdeksi viranomaiseksi, jonka sijoituspaikka selvitetään erikseen.

Valtioneuvostolain (VNL) 2 §:ssä todetaan, että ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 10 §:n mukaan asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille niin kuin VNOS:n 3 luvussa säädetään.

VNOS 17 §:n 5 kohdan mukaan rahoitusmarkkinoiden toiminta kuului valtiovarainministeriön toimialaan. Asetuksen 22 §:n 6 kohdan mukaan vakuutusmarkkinoiden toiminta kuului sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan.

Valtioneuvoston asetuksena annetun valtiovarainministeriön hallintoasetuksen 1 §:n 22 kohdan mukaan rahoitusmarkkinoiden valvonnan sääntely kuului valtiovarainministeriön tehtäviin. Vastaavasti sosiaali- ja terveysministeriön hallintoasetuksen 1 §:n 11 kohdan mukaan vakuutus-toiminnan sääntely ja valvonta kuului sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviin.

Vakuutusvalvontavirasto oli sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva virasto suoraan ministeriön hallintoasetuksen 2 §:n 8 kohdan nojalla.

Rahoitustarkastus toimi Rahoitustarkastuksesta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomen Pankin yhteydessä. Suomen Pankki toimii perustuslain 91 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin (Suomen Pankista annetussa) laissa säädetään. Suomen Pankkia koskevat asiat ovat valtiovarainministeriöstä annetun asetuksen 1 §:n 23 kohdan mukaan valtiovarainministeriön tehtäviä.

Kysymys siitä, minkä ministeriön toimialaan ja tehtäviin rahoitustarkastusta ja vakuutusvalvontaa koskeva lainsäädäntö nykyisin kuului oli em. perusteella yksiselitteisesti säädetty.

Rahoitustarkastusta ja vakuutusvalvontaa koskevan lainsäädännön ja mainituista tehtävistä vastaavia viranomaisia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen toimivaltakysymyksistä voitiin todeta seuraavaa:

VNOS 10 §:ssä todetaan, että asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu (*toimivaltainen ministeriö*).

VNL 10 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa.

VNL 10 § koskee ministeriöiden toimivaltaan liittyvien kysymysten ratkaisemista yksittäisissä tapauksissa. Lain 10 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa asian esittelisi yleisistunnossa se ministeriö, jonka toimialaan asia lähinnä kuuluu ja jonka vastuulla valmistelutyö on suoritettu. Myös 10 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa ristiriitatilanteissa asian ratkaisun esittelisi yleisistunnolle pääministeri (HE 270/2002 vp perustelut).

Rahoitustarkastuksen ja vakuutusvalvonnan yhdistämishankkeen toteuttamishdotuksesta ei ollut tämän muistion laadinnan yhteydessä tarkempaa tietoa. Yleiseltä kannalta voitiin kuitenkin arvioida, että rahoitustarkastuksen ja vakuutusvalvonnan organisaatioiden yhdistämisasiä ja samal-

la toteutettava rahoitustarkastusta ja vakuutusvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen oli VNL 10 §:ssä tarkoitettu laajakantoinen ja samalla periaatteellisesti tärkeä asia.

Yleisenä arviona voitaneen todeta, että vakuutusvalvonnan piiriin kuuluvaa toimintaa koskeva lainsäädäntö on laajempaa ja vakuutusvalvonnan kenttä on laajempaa kuin rahoitustarkastuksen vastaavat alueet. Näin ainakin, jos siihen sisällytetään lakisääteistä eläkevakuutusta ja tapaturmavakuutusta koskeva lainsäädäntö ja ko. alan laitokset. Toisaalta vakuutusvalvonta, samoin kuin rahoitustarkastuskin ei koske kyseisten alojen koko toimintaa ja lainsäädäntöä vaan se kattaa vain laissa säädetty valvonnan alueet. Valvontakentän laajuutta ja valvottavien laitosten määrää koskeva näkökulma viittaisi sosiaali- ja terveystieteiden suuntaan.

Toiselta puolen on niin, että jos uudella lainsäädännöllä yhdistettävä Vakuutustarkastus ja Rahoitustarkastus oli tarkoitus sijoittaa hallinnollisesti Suomen Pankin yhteyteen, olisi hallinnollisesta näkökulmasta luonnollista, että asian esittelisi se ministeriö, jonka toimialaan Suomen Pankkia koskevat asiat kuuluvat. Se on siis valtiovarainministeriö. Hallinnollisioikeudelliselta kannalta on vaikea kuvitella asetelmaa, että Suomen Pankin yhteydessä koskevaa laitosta ja sen toimintaa koskevat säädös- ja muut asiat esittelisi ministeriö, jonka toimialaan Suomen Pankki ja sen yhteydessä toimiva valvontalaitos ei kuulu. Tässä yhteydessä oli kysymys tämän uudistushankkeen esittelevästä ministeriöstä. Asiaa on punnittava myös tulevaisuuden kannalta esim. siltä kannalta miten vakuutus- ja rahoitusvalvontaa koskeva uusi lainsäädäntö, valtioneuvoston asetukset ja ministeriöiden asetukset valmistellaan ja esitellään. Tämän uudistuksen toteuttamisessa lainsäädännön tasolla oli kysymys erityisesti vakuutusvalvontaa ja rahoitustarkastusta koskevan lainsäädännön kodifioinnista yhteiseksi lain-

säädännöksi niin että valvonnan kohteet, valvonnan toteuttaminen, toimivaltuudet, sanktiot jne. olisivat mahdollisimman pitkälle yhteneväiset. Lisäksi uuteen lainsäädäntöön saattaa kuulua joi-
tain valvonnan kohteen mukaisesti määräytyviä (vakuutuslaitos/rahoituslaitos) säännöksiä.

Vakuutus- ja rahoitusmarkkinoiden valvontaa koskeva lainsäädäntö perustuu entistä enemmän EU:n yhteiseen lainsäädäntöön. Asioiden val-
mistelun ja EU-lainsäädäntöehdotusten kannalta on tärkeää, että jäsenmaan edustus ko. asioita valmistelemissa EU:n toimielimissä on asiantun-
temukseltaan ja statukseltaan oikein järjestetty. Tältä kannalta on tulevaisuutta ajatellen (valvon-
tatoimintaa koskeva yksityiskohtainen lainsäädäntö ja määräykset koko ajan lisääntyä) tärkeää myös tässä yhteydessä kiinnittää huomiota siihen, että Suomen edustus on myös uudessa järjestel-
mässä asianmukaisesti järjestetty. Nimenomaan mi-
nisteriökysymyksen osalta on kuitenkin otettava huomioon, että lainsäädännön toteutuksen tasolla Suomen valtiosääntö on ministeriökeskeinen (toi-
sin kuin eräissä muissa jäsenmaissa) eli lainsäädäntöasiat ovat aina esittelyvastuun tai päätännän osalta ministeriöasioita. Olisi tärkeää arvioida, et-
tä ministeriö olisi oikea tai lähinnä oikea myös EU-lainsäädännön valmistelun näkökulmasta.

Toisen ministeriön esittelyluvan vakuutusval-
vontaa ja rahoitustarkastusta koskevan lainsäädännön uudistamisen ja uuden yhtenäisen val-
vontaviranomaisen perustamisen esittelemisen vaati. Asian periaatteellisuus ja laajakantoisuus huomioon ottaen kysymys ei kuitenkaan olisi
muodollisesta luvasta vaan VNOS 10 §:n 3 mo-
mentin mukaisesta kiinteästä sisällöllisestä yhteis-
työstä hankkeen valmistelun eri vaiheissa siten, että vakuutusvalvonnan ja toisaalta rahoitustar-
kastuksen valvonnalliset tarpeet ja erityispiirteet tulisivat uudessa lainsäädännössä asianmukaisel-
la tavalla huomioon otetuiksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finans-
sivalvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeik-
si esiteltiin 23.5.2008 valtiovarainministeriöstä. Esittelylupa asian esittelemiseen saatiin oikeus-
ministeriöltä, sisäasiainministeriöltä sekä sosiaa-
li- ja terveysministeriöltä.

OPETUSMINISTERIÖN HALLINTO- OSASTON YLIOHTAJAN VIRAN TÄYTTÄMINEN (OPM)

Oikeuskanslerin saatteella opetus-
ministeriölle vastauksena lähetetty
oikeuskanslerinviraston valtioneuvosto-
asiain osaston osastopäällikön Risto
Hiekkataipaleen arviomuistio 12.2.2008

Säädettyjen kelpoisuus- vaatimusten täyttäminen

Kannanottopyynnössä tarkoitettu ylijohtaja toi-
mii organisaatiouudistuksella vuoden 2008
alusta perustetun opetusministeriön hallinto-
osaston osastopäällikkönä. Ministeriön osas-
topäällikön yhtenä säädettynä kelpoisuusvaa-
timuksena on ”perehtyneisyys hallinnonalan
toimintaan” (VNOS 43 §:n 1 mom. 2 k. ja OPMA
6 §:n 1 mom. 2 k.).

Oikeuskanslerille tehdyssä oikeudellisessa
kannanottopyynnössä oli kysymys edellä sitee-
ratun kelpoisuusvaatimuksen asiallisesta sisäl-
löstä. Kysymys oli siitä, edellyttääkö kelpoisuus-
vaatimuksen täyttäminen riittävää ja oikeanlaista
työkokemusta tai muulla tavoin hankittua pe-
rehtyneisyyttä nimenomaan opetusministeriön
hallinnonalan toimintaan? Voisiko kelpoisuus-
vaatimuksen täyttää myös hakija, jolla ei ole
perehtyneisyyttä opetusministeriön hallinnon-

alaan, mutta perehtyneisyyttä opetusministeriön hallinto-osaston toimialaan?

VNOS 43 §:n 1 mom. 2 kohdan nykyinen sanamuoto toteutettiin 1.9.1997 voimaan tulleella VNOS:n 29 §:n muutoksella (791/1997). Valtioneuvoston esittelylistan (VNK/Vilavaara 22.8.1997) muistiossa viitattiin muutosten taustalla olleeseen 6.2.1997 tehtyyn valtioneuvoston periaatepäätökseen valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyjen uudistamisesta. Uuden ”perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan” kelpoisuusvaatimuksen osalta muistiossa ja periaatepäätöksessä todettiin, että perehtyneisyyden hallinnonalan toimintaan voisi saavuttaa paitsi asianomaisessa virastossa myös muissa julkisen ja yksityisen sektorin tehtävissä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen pohjana oli silloisen hallitusmuodon 86 §, jonka mukaisia valintaperusteita periaatepäätöksessä täsmennettiin vastaamaan uudistuneen valtionhallinnon ylimpiin virkoihin nimitettävälle asetettavia vaatimuksia.

Perustuslain 125 § 2 momentissa virkojen yleiseksi nimitysperusteeksi säädetty taito tarkoittaa asianomaisilla tutkinnoilla, muilla opinnoilla, lisäkoulutuksella, työn kautta hankitulla kokemuksella ja perehtyneisyydellä jne. hankittuja tieto- ja taitopuolisia valmiuksia, jotka ovat tarpeen viran koko tehtäväalan ja virkaan kuuluvien tehtävien menestykselliseen hoitamiseen. Myös periaatepäätöksen yhteydessä korostettiin sitä, että tavoitteena oli ”pätevimpien mahdollisten henkilöiden valinta valtion ylimpiin tehtäviin”. Periaatepäätöksen ja sen mukaisesti toteutettujen virkamieslainsäädännön ja virastojen hallintoasetusten ja rekrytointimenetelmien uudistuksen tavoitteena oli painottaa valinnassa aikaisempaa enemmän monipuolista kokemusta (ja henkilöjohtamiseen liittyviä kykyjä ja taitoja). Keinona monipuolisen kokemuksen lisäämiseksi pidettiin periaatepäätöksessä henkilöstön liikkuvuutta val-

tioyhteisön sisällä ja vaihdon lisäämistä eri sektoreiden välillä.

Kelpoisuusehtoja koskevista säännöksistä tietyt kelpoisuusvaatimukset ovat oikeudellisesti ja sisällöllisesti täsmällisiä. Tällaisia ovat mm. ”ylemmän korkeakoulututkinnon” -käsite ja virkamieheltä kielilainsäädännön mukaan vaadittava toisen kotimaisen kielen taito. Muut säädetytkin kelpoisuusvaatimukset voivat jättää tilaa tulkinnalle, jota tulee käyttää virantäyttöasian tavoitetta ja tarkoitusta (parhaan mahdollisen hakan rekrytointi) palvelevalla tavalla.

Arvioitaessa tämän muistion 1 kohdassa mainittua asiaa on oikeudellisestikin merkityksellistä kiinnittää huomiota siihen, että ”perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan” -kelpoisuusvaatimus koskee vain VNOS 43 §:n 1 mom. 2 kohdassa mainittuja valtionhallinnon ylimpiä virkoja, jotka aikaisemmin olivat ministeriön ylimpänä virkamiesjohtajana olevan kansliapäällikön ja alivaltiosihteerin lisäksi nimenomaan ministeriön toimialan jonkin substanssiosaston (yli)johtajan virkoja. VNOS:n ja ministeriöiden ao. hallintoasetusten muutosten aikoihin (1.9.1997 lukien) tilanne oli siis sellainen, että suurtenkaan ministeriöiden hallinnollisten yksiköiden johtajat eivät yleensä olleet osastopäällikkö/ylijohtajia, vaan pikemminkin VNOS 43 §:n 1 mom. 3 kohdassa (aik. VNOS 29 §:n 1 mom. 2 k) mainittuja virkamiehiä, joiden kelpoisuusvaatimuksena tältä osin on ”perehtyneisyys viran tehtäväalaan”, mikä on edelleen oikeudellisesti asianmukainen kelpoisuusvaatimus ministeriöiden hallinnollisten yksiköiden päälliköiden viroissa ja onkin se, kun kysymys on yksikkönä (ei siis omana osastona) toimivan ministeriön hallintoasioista vastaavan organisaation päälliköstä.

Säädösmuutoshistorian valossa voidaan mielestäni yksiselitteisesti todeta, että VNOS:n ja ministeriöiden hallintoasetusten muutosten taustalla ei ole mitään osin ollut tietoinen uu-

si kannanotto ministeriöiden hallinnollisten yksiköiden johtajien asiallista perehtyneisyyttä koskevaan kelpoisuusvaatimukseen. Säädöshistoriallisesti kysymys on yksinkertaisesti siitä, että ylimpien virkojen kelpoisuusvaatimuksia on vuonna 1997 muutettu sen hetkisen ylimpien virkojen (viraston ylin johto ja osastopäälliköt) ja muiden johtajien (yksikön päälliköt) virkojen jaon perusteella. Myöhemmin on eräissä ministeriöissä sitten toteutettu organisaatiouudistuksia, joiden seurauksena aikaisempien hallinnollisten yksiköiden statusta on nostettu niin, että niiden tilalle on tullut ministeriön substanssiosastoihin rinnastettavia hallinto-osastoja, joiden päällikkönä on osastopäällikkö/ylijohtaja. Oikeuskansleri on jo aikaisemmin ollut kriittinen tämäntyyppisestä kehityksestä (ks. OK:n lausunto valtioneuvoston kanslian organisaatiouudistuksesta 6.3.2007 dnro OKV/11/20/2007).

Nyt on kysymyksessä ministeriön uuden osaston osastopäällikön virka. Opetusministeriön hallinto-osaston toimiala on kuvattu työjärjestyksen 14 §:ssä. Osaston päällikkönä osastopäällikkö vastaa 14 §:n 1–20 kohdissa lueteltujen tehtävär ryhmien menestyksellisestä hoitamisesta.

Edellä olevaan valtion henkilöstöhallinnon uudistusten dokumentaatioon ja niiden perusteisiin sekä säädösmuutoshistoriaan viitaten katson, että ministeriön hallinto-osaston osastopäällikön viran kelpoisuusehdoksi säädettyä ”perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan” ei ole perusteita tulkita sillä tavoin supistavasti, että kelpoisuusehdon täyttäminen edellyttäisi perehtyneisyyttä nimenomaan opetusministeriön hallinnonalaan eli käytännön tasolla merkittävää työkokemusta nimenomaan opetusministeriössä tai sen alaisessa virastossa, laitoksessa tai yrityksessä taikka muulla tavoin hankittua sellaista perehtyneisyyttä. Tämä oikeudellinen kanta perustuu nimenomaan ministeriön hallinto-osaston säädettyihin tehtäviin, minkä vuoksi sanottua kelpoisuuseh-

toa tulee punnita kunkin osastopäällikön (ylijohtajan) viran kohdalla erikseen. Kysymys on siitä, että osastopäälliköksi nimitettävällä henkilöllä on ne tiedolliset, taidolliset ja muut valmiudet, jotka ovat olennaisia nimenomaan hänen vastuulleen ministeriön työjärjestyksessä määrättyjen tehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta.

Edellä mainittu kanta on oikeuskanslerin viraston valtioneuvostovalvonnassa omaksutun linjan mukainen. Muunlainen kanta ei ymmärtääkseni vastaisi valtionhallinnon ylimpien virkamiesten rekrytointimenettelyn uudistamiselle asetettuja vaatimuksia, joita valtionhallinnon sisäisesti yhtenäisesti noudatetaan.

Hakemusten saapuminen ajoissa

Sähköisen viestin lähettämistä koskeva perussääntö sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 8 §:n mukaan on, että sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän vastuulla. Lähettäjä vastaa myös siitä, että viesti tulee perille määräajan kuluessa (HE 17/2002 vp). Viesti katsotaan lain 10 §:n 1 momentin mukaan saapuneeksi viranomaiselle silloin, kun se on viranomaisen käytettävissä tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä.

Lain 10 §:n 2 momentti sisältää vastanäytön esittämisen mahdollisuuden sellaisten tilanteiden varalta, että viranomaisen tietojärjestelmä on ollut epäkunnossa tai poissa käytöstä. Sellaisissa tilanteissa viesti katsotaan saapuneeksi sinä ajankohtana, jona se on lähetetty, jos lähettämisaikakohdasta voidaan esittää luotettava selvitys.

Lain 10 §:n 1 momentti on siis pääsääntö ja 10 §:n 2 momentti poikkeussääntö, jonka soveltaminen edellyttää sitä, että vastaanottavan viranomaisen tietojärjestelmän käyttömahdollisuudessa on ollut virhe tai häiriö. Tällöin viestin lähettäjän tulee voida esittää luotettava selvitys viestin lähettämisestä ajoissa. Laissa ja sen perus-

teluissa ei tarkemmin määritellä mitä tarkoitetaan viranomaisen käyttämällä sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä. Kun rajausta ei ole tehty, lienee lähdeittävä siitä, että se kattaa koko ketjun, johon sisältyy viranomaisen oman tietojärjestelmän kaikki vaiheet mutta myös viranomaiselle sopimussuhteen perusteella tiedonsiirtopalveluja tarjoavan tahon tietojärjestelmän. Kun kysymys on viranomaisen käyttämässä tiedonsiirtojärjestelmässä havaitusta häiriöstä eli vastaanottajan vastuulla olevan järjestelmän toimintakyvystä, on säännöistä lain tarkoituksen pohjalta syytä tulkita asiakasmyönteisesti ainakin niin, että jos toimintahäiriö on ollut opetusministeriön tiedonsiirtopalveluja välittömästi edeltäneessä valtioneuvoston yhteisessä tiedonsiirtopalvelujärjestelmässä, jonka toimintakyvystä vastaa viranomainen, 10 §:n 2 momenttia voitaisiin soveltaa. Edellytyksenä siis on, että tiedonsiirtojärjestelmä on ollut laissa tarkoitettuihin tavoin epäkunnossa tai poissa käytöstä. Toinen edellytys on, että lähettämisasjankohdasta voidaan esittää luotettava selvitys.

Edellä todetun kannan tueksi voidaan viitata korkeimman oikeuden ennakkopäätökseen KKO:2005:3, joka koski oikeushallinnon tietojärjestelmässä todettua häiriötä. Oikeudenkäyntimenettelyä koskevien määräaikojen noudattamiseen on suhtauduttu jossakin määrin hallintomenettelyä ankarammin. Kun oikeudenkäynnin asianosaisen tyytymättömyyden ilmoitus katsottiin korkeimman oikeuden päätöksessä saapuneen ajoissa, voidaan samaa säännöstä soveltaa myös viranhakuasiassa ja päätyä hakijan kannalta myönteiseen soveltamiseen, jos lainkohdassa mainituista seikoista esitetään luotettava selvitys.

Lopputoteamuksena oikeuskanslerinviraston arviomuistiossa todettiin, että tarkempi kelpoisuusehtoarviointi ja ansiovertailu ei kuulu oikeuskanslerinviraston tehtäviin eikä sellainen olisi asiakirjojen niukkuuden vuoksi mahdollistaakaan. Asian tarkempi punninta edellä mainitulta

pohjalta on virkanimitysasian valmistelevalle opetusministeriön asia, jolla on myös hakemusiakirjat. Viran säädetyt kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden ja ajoissa saapuneiksi katsottavien hakemusten määrän lisääntyminen tuo omat uudet piirteensä viranhakijoiden kelpoisuusehtoarviointiin ja ansiovertailuun, ja se tuli tämän vuoksi nimitysmuistioluonnokseen nähdä tarkistaa.

PERUSPALVELUMINISTERIN VALTIO-SIHTTEERIN MAHDOLLISUUDESTA RYHTYÄ KANSANELÄKELAITOKSEN TILINTARKASTAJAKSI (STM)

Sähköpostitse annettuna vastauksena sosiaali- ja terveysministeriössä peruspalveluministerin valtiosihteerinä toimivan valtiosihteerin tiedusteluun oikeuskansleri viittasi asiaa koskevaan oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosaston osastopäällikön laatimaan muistioon 15.10.2008. Oikeuskansleri piti järjestelyä oikeudellisesti ongelmallisena. Oikeuskanslerinviraston muistiossa todettiin seuraavaa:

Kansaneläkelaitos on Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 1 §:n mukainen itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsemat valtuutetut. Valtuutettujen tehtävänä on lain 5 §:n 4 kohdan mukaan valita tarpeellinen määrä Kansaneläkelaitoksen tilintarkastajia, joista vähintään kahden on oltava Keskuskauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinnon suorittaneita.

Kansaneläkelaitos ei toimi ministeriön valvonnan alaisuudessa. Sosiaali- ja terveysministeriötä koskevan asetuksen 2 §:ssä ei ole sen vuoksi säädetty Kansaneläkelaitosta ministeriön toimialan virastoksi tai laitokseksi. Asetuksen 1 §:n mukaan ministeriön tehtävänä on ”Kansaneläkelaitosta koskevat asiat” (1 §:n 15 kohta). Lisäksi Kansaneläke-

laitoksen maksamia etuuksia koskeva lainsäädäntö valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä.

Valtioneuvostolain 6 §:n 2 momentin mukaisen valtiosihteerin tehtäväala on sama kuin sen ministerin, ketä avustamaan hänet on nimetty. Kansaneläkelaitosta koskevat asiat kuuluvat hallituksen työnjaon mukaan sosiaali- ja terveysministerin käsiteltäviin. Nyt oli kysymys peruspalveluministeriä avustamaan määrätystä valtiosihteeristä.

Pelkästään peruspalveluministerin tehtäväalan ja sen mukaisesti asianomaisen valtiosihteerin tehtäväalan kannalta valtiosihteerin toimiminen Kansaneläkelaitoksen tilintarkastajana ei ainakaan hallintolain esteellisyyssäännöksiä suppeasti tulkiten muodostaisi esteellisyyttä valtiosihteerin tehtävissä ministeriössä. On kuitenkin huomattava, että ministerin tehtäväala ei muodostu pelkästään hänelle hallituksen työnjakopäätöksessä ao. ministeriössä määritellystä tehtäväalasta, vaan se on yleinen. Valtioneuvoston jäsenenä ministeri on ao. toimielimissä (valtioneuvoston yleisistunto, raha-asiainvaliokunta, ministerivaliokunnat, ministeriryhmät, hallituksen iltakoulu, hallituksen neuvottelut jne.) päättämässä hallituksen poliittisesta linjasta, toteuttamassa sitä ja myös oikeudellisesti vastuunalaisena tekemässä sen mukaisesti valmisteltuja hallituksen kollektiivisia päätöksiä. Valtiosihteerin tehtäväalaan voi kuulua myös tällaisten asioiden valmistelua ja erityisesti tällaisissa asioissa tapahtuvaa laajapohjaisempaa neuvottelutoimintaa.

Valtiosihteerin kannanottopyynnössä oikeuskanslerille oli erityisesti kysymys mahdollisesta esteellisyydestä ministerin valtiosihteerin tehtävässä. Taloudellisesti merkittävistä asioista vastaavan yhteiskunnallisen laitoksen (Kela) tilintarkastajan tehtävä on kuitenkin vastuullinen tehtävä ja asiaa on syytä tarkastella laajemmin ja kokonaisuutena. Kansaneläkelaitoksen etuusjärjestelmä perustuu lailla säädettyihin etuuksiin,

joita Kansaneläkelaitos itsenäisesti ja lain mukaisesti toimeenpanee. Etuusjärjestelmän toimeenpanon lainmukaisuuden valvonnassa on omat järjestelmänsä, erityisesti etuuden hakijalle laissa turvattu muutoksenhakuoikeus. Etuusjärjestelmä ja siihen liittyvät taloudelliset kysymykset eivät muutoinkaan ole Kansaneläkelaitoksen tilintarkastajan ydinaluetta.

Kansaneläkelaitoksen rahoitusta ja sen valvontaa koskevat asiat ovat sen sijaan tässä suhteessa huomattavan merkittäviä kysymyksiä. Myös Kansaneläkelaitoksen tilintarkastajien perustehtäviin kuuluu (KelaL 18 §) (tilintarkastuslainsäädännön ja yleisten tilintarkastusperiaatteiden mukaisesti) varsinaisen numeerisen tarkastuksen lisäksi valvoa ja tarkastaa laitoksen varojen käyttöä, sijoitustoimintaa ja arvioida laitoksen maksuvalmiutta jne. Viimeksi mainituissa asioissa kysymys on yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävistä kysymyksistä, joissa laitoksen tilintarkastajilla on sen mukainen itsenäinen tehtävä ja vastuu.

Kansaneläkelaitoksen rahoituksen perusrakenne on säädetty kansaneläkelain (568/2007) 14 luvun mukaisesti siten, että rahoituksesta vastaavat laissa säädetyllä tavalla yhdessä työnantajat, Kansaneläkelaitos itse ja valtio. Lain 102 §:n mukaan jos kansaneläkerahastoon kertyvät tuotot eivät riitä rahoitusomaisuuden vähimmäismäärän saavuttamiseen, puuttuva osa suoritetaan valtion varoista (*takuusuoritus*). Teknisesti kysymys on valtion talousarvioon tai lisätalousarvioon otettavasta määrärahasta, jota koskevan esityksen valmistelusta sosiaali- ja terveysministeriö vastaa ja jonka antamisesta eduskunnalle hallitus päättää. Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa Kela-lain 1 §:n mukaisesti valvovat valtuutetut ovat eduskunnan valitsemia. Tilintarkastajat ovat puolestaan lain 5 §:n mukaisesti valtuutettujen valitsemia, joille tilintarkastajat antavat tilintarkastuskertomuksensa (18 §).

Ylintä lainsäädäntövaltaa, ja mikä tässä yhteydessä erityisen huomionarvoista, myös ylintä budjettivaltaa käyttävä eduskunta on siten huomattavassa asemassa itsenäisenä toimivan Kansaneläkelaitoksen ylimmässä hallinnossa ja laitoksen valvonnassa.

Erityisesti Kansaneläkelaitoksen rahoituksen ja varojenkäytön valvonnan näkökulmasta sel-

lainen asetelma, että eduskunnan valitsemien Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen valitsemana Kansaneläkelaitoksen tilintarkastajana toimisi toimeenpanovaltaa käyttävän ja Kansaneläkelaitoksen rahoitusta koskevista asioista osavastuussa olevan valtioneuvoston keskeisimmän ministeriön ylimpään virkamieskuntaan kuuluva virkamies olisi siten varsin ongelmallinen.

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

INFORMAATIO-OHJAUksen TOIMIVUUS SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan lausunto
eduskunnan tarkastusvaliokunnalle
25.9.2008, dnro OKV/15/21/2008

Oikeuskansleri oli kuultavana eduskunnan tarkastusvaliokunnan kokouksessa sen johdosta, että valiokunnassa oli vireillä selvitystyö, jossa tarkastellaan informaatio-ohjauksen toimivuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tarkastusvaliokunta oli erityisen kiinnostunut kuulemaan oikeuskanslerin näkemyksen siitä, a) edellyttääkö perusoikeuksien toteuttaminen ja palveluiden yhdenvertaisuuden turvaaminen säädösohjauksen vahvistamista, b) onko palvelujen säädösohjaus ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon periaatteiden kanssa ja c) onko olemassa säädöksiin perustuvia esteitä sille, että palvelujen järjestämistä ohjataan sektorilainsäädännön keinoin. Oikeuskansleri esitti asiassa seuraavan.

Säädösohjauksen vahvistamisen tarve

Empiirinen aihetta koskeva tietoni perustuu lähinnä laillisuusvalvojana tekemiini havaintoihin. Vuosina 2006–2007 selvittelin kouluterveydenhuollon toimivuutta ja siinä yhteydessä myös informaatio-ohjauksen vaikutuksia (päätökseni 13.2.2007 dnro OKV/6/50/2006; julkaistu vuo-

den 2007 kertomuksessamme s. 71–78). Lisäksi jonkin verran olen tutustunut aiheeseen muussakin tarkastustoiminnassani. Sinänsä kokemukseni aiheesta on suppea, mikä ei mahdollista pitkälle menevien johtopäätösten tekoa. Tässä esittämääni pidemmälle menevä analyysi edellyttäisi enemmän tietoa vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen tosiasiallisista vaikutuksista, erityisesti siitä, miten tämä raha kunnissa suunnataan.

Yleisenä havaintona käytettävissäni olevan aineiston valossa voin todeta, että ainakin kouluterveydenhuollossa informaatio-ohjauksen vaikutus näyttää olevan jossakin määrin puutteellista, mikä johtaa muun muassa epäyhtenäisyyteen kuntien välillä. Edellä mainitsemastani ratkaisusta ilmenee, että osana informaatio-ohjausta annetut kouluterveydenhuollon laatusuositukset eivät sellaisinaan olleet toteutuneet ja että eroavuudet olivat perusoikeusnäkökulmasta huolestuttavan suuria.

Havaintojeni perusteella voin tehdä varovaisen johtopäätöksen, että laatusuosituksien muodossa annettava ohjaus vaikuttaa kunnallisen päätöksenteon (ja voimavarojen jaon) tasolla vajavaisesti ja valikoivasti, käytäntöjen kehittelyssä tällaisella ”hyvien mallien” avulla tapahtuvalla argumentoinnilla sen sijaan voi olla oma merkityksensä. Pidän todennäköisenä, että informaatio-ohjaus menettää päätöksenteossa tehoaan erityisesti silloin, jos resurssien kanssa kilpailevat sellaiset tarpeet, jotka kunnissa koetaan syystä tai toisesta tärkeämmiksi. Voimavarat helposti valuvat erityisesti ennalta ehkäisevää terveydenhuoltoa konkreettisemmiksi koettaviin kohteisiin tai

suunnataan voittopuolisesti sellaisiin tarpeisiin, joiden tyydyttämättä jättämisestä voi koitua kunnalle haitallisia seuraamuksia.

Näin voi sosiaali- ja terveydenhuollossa syntyä perusoikeusnäkökulmasta perustelemattomia eroja paitsi kuntien välillä myös kunnan sisällä eri tarvisijaryhmien kesken (määrällisten marginaaliryhmien ja ”maanhiljaisten” todelliset tarpeet voivat jäädä jalkoihin), koska kunnissa päätöksen teon perusteet voivat vaihdella.

Katsonkin, että perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen varmistamiseksi tarvitaan (ainakin joillakin sosiaali- ja terveydenhuollon osa-alueilla) informaatio-ohjausta velvoittavampaa sääntelyä erityisesti minimien määrittelyssä ja asettamisessa. Onkin selvittelyn paikka, mihin riittää informaatio-ohjaus ja missä tarvitaan oikeudellisesti velvoittavia normeja.

Säädösohjauksen vahvistamisen mahdollisuuksista

Yleisesti voi todeta, että kuntien velvoittavassa ohjauksessa on sinänsä periaatetasolla olemassa ristiiriita kunnallisen itsehallinnon kanssa. Lainsäädännön tasolla asiaan on otettu kantaa perustuslaissa, jossa säädetään muun muassa näin: kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (PL 121 §2 mom).

Tarkentavia säännöksiä voidaan antaa asetuksella. Perustuslain 80 §:n mukaan asetusten antamisen tulee perustua laissa olevaan valtuutukseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan asetuksella voidaan säätää laissa olevan valtuutuksen perusteella kunnan velvollisuuden tarkemmasta sisällöstä ja järjestämisestä (PeVI 37/2000).

Asian arvioimiseksi huomionarvoiset säännökset löytyvät erityisesti perustuslain 19 ja

22 §:stä. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä sekä turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Silloin kun kyse on perusoikeuksien toteutumisesta yhdenvertaisuuden edellyttämällä tavalla koko valtakunnan alueella, tarkoittaa turvaamisvelvoite nimenomaan valtion velvollisuutta huolehtia asiasta, viime kädessä velvoittavilla normeilla ja tarvittaessa siihen yhdistyvällä valvonnalla. Kuntien tehtävistä säädettyä on tietenkin varmistuttava myös siitä, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua niistä (PeVM 25/1994).

Kunnille voidaan laissa olevan valtuutuksen perusteella antaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön sisältöä täsmentäviä säännöksiä. Pidän tosin mahdollisena, että velvoittavaa sääntelyä harkittaessa joissakin rajatilanteissa voidaan joutua punnitsemaan yhtäältä kunnallisen itsehallinnon merkitystä ja toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia vastakkain (esim. palvelujen tasoa määriteltäessä). Se voitaneen joka tapauksessa sanoa, että silloin kun kyse on erityisesti perusoikeuksien minimitasoa koskevan yhdenvertaisuuden toteuttamisesta, yhdenvertaisuusperiaatteella on tässä punninnassa varsin suuri lähtökohtainen painoarvo.

Totean vielä, että velvoittavaan normistoon liittyy myös kysymys valvonnasta. Yhtäältä vain velvoittavat säännökset mahdollistavat valvonnan toteuttamisen; suositusten noudattamista ei voida käytännössä valvoa, koska niillä ei ole oikeudellista velvoittavuutta. Toisaalta velvoittavat säännökset tavallaan myös edellyttävät valvonnan mahdollisuutta; velvoittavuus menettää tosiasiallisesti merkityksensä jos sen noudattamista ei valvota – ja tästä voi olla seurauksena perusoikeuksien vesittyminen käytännössä.



3

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

YLEISTÄ

Perus- ja ihmisoikeudet

Perusoikeuksilla tarkoitetaan ihmisille ja eräissä tapauksissa ryhmille perustuslaissa turvattu- ja yleisiä ja erityisen tärkeitä oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan, mutta perusoikeuksilla on vaikutusta myös ihmisten välisissä suhteissa. Perustuslain 2 luvussa on perusoikeuksina turvattu vapausoikeudet (kansalais- ja poliittiset oikeudet) sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet). Lukuun sisältyy myös ympäristöä, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset.

Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan vapausoikeuksia ja TSS-oikeuksia muistuttavia säännöksiä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja muissa kansainvälisissä asiakirjoissa. Suomi on liittynyt yli 50 ihmisoikeussopimukseksi katsottavaan asiakirjaan. Suomen kannalta keskeisimmät ihmisoikeussopimukset on solmittu Euroopan neuvoston sekä Yhdistyneiden Kansakuntien piirissä. Tällaisia ovat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (SopS 18-19/1990) pöytäkirjoineen, Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 43-44/1991, uudistettuna SopS 78-79/2002), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 7-8/1976) lisäpöytäkirjoineen sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 6/1976). Ihmisoikeussopimukset on saatettu Suomessa voimaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä yleensä ns. blanket-

tilaeilla. Tässä menettelyssä eduskunta hyväksyy sopimuksen ja säätää lain, jonka mukaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa. Tasavallan presidentin hyväksyttyä sopimuksen ja vahvistettua lain sopimus ja laki saatetaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella, jolloin sopimuksen määräykset tulevat osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja niitä on noudatettava hallinnossa ja lainkäytössä.

Perus- ja ihmisoikeudet täydentävät toisiaan. Ihmisoikeussopimukset muodostavat vähimmäistason. Kansallisella tasolla ei siten voida antaa säännöksiä, joiden soveltaminen johtaisi siihen, että ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen suoja jäisi saavuttamatta. Sen sijaan valtion on sisäisesti mahdollista säätää ihmisoikeusvelvoitteita paremmasta ja laajemmasta suojasta. Näin on osaksi myös perustuslaissa menetelty.

Oikeuskansleri perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvojana

Ihmisoikeuksien noudattamista valvotaan asianomaisissa sopimuksissa säädetyin valvontajärjestelmin. Perusoikeusjärjestelmän noudattamista valvotaan kansallisesti. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on sekä turvata että edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Säännös asettaa viranomaisille aktiivisen velvoitteen toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia.

Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kansallisessa valvontajärjestelmässä on oikeuskanslerin tehtävänä perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti huomioida valvontatoiminnassaan erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Oikeuskanslerin tehtäväkentässä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset tulevat esille sekä yleisessä viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnassa että valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonnassa. Perustuslaissa asetetusta tehtävästä ja valtioneuvoston valvonnan luonteesta seuraa, että laillisuusvalvonnassa perusoikeussäännökset ja ihmisoikeussopimusten määräykset otetaan huomioon viran puolesta eli ilman, että niihin on esimerkiksi kantelussa vedottu.

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kehityksestä vuonna 2008

Uutta lainsäädäntöä

Kertomusvuonna ei ole tullut voimaan perusoikeussäännösten soveltamisen kannalta uusia merkittäviä lakikokonaisuuksia. Sen sijaan monissa laeissa on kosketeltu yksityiskohtaisemmin perusoikeuksina turvattujen oikeuksien sisältöä. Kertomusvuonna voimaan tulleista merkittävämpää perusoikeusulottuvuutta sisältävistä laeista voidaan mainita lastensuojelulaki (417/2007), kansaneläkelaki (568/2007), ulosottokaari (705/2007), asevelvollisuuslaki (1438/2007) ja siviilipalveluslaki (1446/2007). Yhtäältä kysymys on ollut perusoikeuksien käytön turvaamista koskevasta tarkemmasta sääntelystä. Toisaalta kysymys on ollut siitä, millaisin edellytyksin perusoikeuksien rajoittaminen on ollut mahdollista. Osa laeista korvaa aiemman samaa asiaa koskeneen lain. Pääosa laeista sisältää lainmuutoksen.

Kansainvälinen ihmisoikeusjärjestelmä

Perus- ja ihmisoikeudet liittyvät läheisesti toisiinsa ja siten myös laillisuusvalvonnassa tulee kysymykseen niiden soveltaminen samanaikaisesti. Ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta merkitystä on sekä määräysten aineellisella sisällöllä että tavalla, jolla niitä sovelletaan asianomaisissa kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä. Arvioitaessa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista laillisuusvalvonnassa on siten merkitystä sillä, miten ihmisoikeuskysymyksiä on käsitelty ja ratkaistu kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä.

Ihmisoikeuksien valvontaelinten ratkaisujen osalta voidaan todeta, että erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuilla on merkitystä paitsi ihmisoikeusvelvoitteiden, myös perusoikeusvelvoitteiden soveltamiskäytännössä. Kertomusvuonna Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi Suomea koskien yhdeksän tuomiota, joista kahdeksassa todettiin ihmisoikeusrikkomus. Valtaosa tapauksista koski sitä, ettei valittajan katsottu saaneen osakseen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisesti. Usein kyse oli siitä, että oikeudenkäynnin kesto oli ylittänyt 6 artiklan 1 kohdan mukaisen kohtuullisen ajan. Kahdessa tapauksessa katsottiin, että 8 artiklan mukaista oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta oli loukattu. Yksi tapaus koski 10 artiklassa turvatun sananvapauden loukkaamista. Ihmisoikeustuomioistuin poisti asialistaltaan kymmenen valitusta, joista seitsemän tehdyn sovinnon, yksi hallituksen yksipuolisen julistuksen johdosta ja kaksi asian tultua muutoin ratkaistuksi. Kolmessa tapauksessa tuomioistuin teki päätöksen jättää asia tutkittavaksi ottamatta sen jälkeen, kun hallitus oli antanut vastineensa. Uusia valituksia lähetettiin Suomen hallitukselle vastinetta varten yli 70. Vasti-

YLEISTÄ

nepyyntöjen määrä on kasvanut selvästi vuoteen 2007 verrattuna.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ei näy kertomusvuonna antaneen sellaisia Suomea koskevia ratkaisuja, joissa olisi sovellettu EU:n perusoikeusjärjestelmään kuuluvia määräyksiä.

Muiden kansainvälisten lainkäyttö- ja tutkintaelinten osalta voidaan todeta, että YK:n ihmisoikeuskomiteassa oli vireillä yksi Suomea koskeva tapaus. Muissa kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä ei tullut kertomusvuonna vireille uusia tapauksia.

PERUS- JA IHMISOIKEUDET VALTIONEUVOSTON VALVONNASSA

Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerille asetettu perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä koskee myös valtioneuvostossa käsiteltäviä asioita. Kuten edellä luvussa 2 on todettu, kuuluu valtioneuvoston valvonnan piiriin niin valtioneuvoston yleisistunto, ministeriöt kuin niiden virkamiehetkin.

Yleisellä tasolla valtioneuvostoasiat voidaan jakaa säädösvallan käyttöä koskeviin asioihin (erit. hallituksen lakiesitykset, asetukset), hakemusasian asianosaiselle annettavalla hallintopäätöksellä (valituskelpoiset ja valitusoikeutta vailla olevat hallintopäätökset) ja edelleen hallintojärjestelmän omaa toimintaa koskevalla hallinnollisella päätöksellä ratkaistaviin hallintovallan käyttöä koskeviin asioihin. Perus- ja ihmisoikeuskysymykset voivat nousta arvioitaviksi valtioneuvostoasian asiatyypistä riippumatta. Useimmiten tulevat pohdittaviksi säädöstason valintaa, asetuksenantovaltuuksia, säännösten taannehtivuutta, legaliteettiperiaatetta, yhdenvertaisuutta, omaisuuden suojaa sekä oikeusturvaa ja hyvän hallintomenettelyn takeita koskevat kysymykset.

Useimmissa tapauksissa kysymys perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta nousee esille säädösehdotuksia koskevien valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistojen tarkastuksen yhteydessä. Tällöin tulee punnittavaksi, miten perustuslain perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet on otettu huomioon säädösvalmistelussa ja miten se ilmenee lakiehdotuksissa ja hallituksen esityksen perusteluissa.

Säädösehdotusten perusoikeusvalvonnassa tarkastellaan, onko lainsäädäntöhankkeen mahdolliset perusoikeuskytkennät tiedostettu, perusoikeustarkastelun kannalta merkitykselliset kysymykset tunnistettu sekä onko säädösvaihtoehtoja ja valittujen säädösehdotusten vaikutuksia arvioitu perusoikeuksien kannalta. Perusoikeuksien toteutumista valvottaessa tarkastellaan, miten esityksestä välittyy edellä mainittujen seikkojen huomioon ottaminen asian valmistelussa. Silloin, kun säädösehdotuksella on selkeitä perusoikeuskytkentöjä, ei niiden arviointia ole aihetta rajoittaa vain esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä kuvailevaan jaksoon. Sanotun jakson ohella voidaan esimerkiksi nykytilaa sekä esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia koskevissa jaksoissa tuoda perusoikeuskytkentöjä tarvittaessa esille. Jonkin hallinnonalan laajaa ja laajoja kansalaispiirejä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä esiin voi lukuisten yksittäisten perusoikeuksien ohella nousta myös laajempia perusoikeudellisia näkökulmia ja kysymyksiä. Ne voivat koskea esimerkiksi jonkin laajan perusoikeuksia taikka eri kansalaisryhmien asemaa sivuavan lainsäädäntöuudistuksen käytännön tason toimeenpanon taloudellisia edellytyksiä ja muita voimavaroja. Tästä näkökulmasta myös esitysten taloudellisten vaikutusten selvittämisen ja dokumentoinnin valvonta on osa oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävää.

Hallituksen esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevista perusteluista tarkastetaan, että esitystä on asianmukaisella tavalla arvioitu perus-

oikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevassa tarkastelussa on tukeuduttava asiaa koskeviin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ja niistä johdettavaan ratkaisukäytäntöön. Jos asiaa koskevaa perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntöä ei ole, tulee säätämisyjärjestysperusteluista ilmetä, että käsillä on kyseisen esityksen valmistelussa muodostunut ja asianmukaisella tavalla perusteltu näkemys. Tällöin on kyse hallituksen esityksen perustelujen yleisestä uskottavuudesta ja oikeudellisesta laadukkuudesta. Hallituksen esityksessä valittujen ratkaisuehdotusten tueksi on voitava esittää asiallisesti ja oikeudellisesti kestävät perusteet, jotka ovat linjassa eduskunnan perustuslakivaliokunnan samanlaisissa kysymyksissä omaksuman lausuntokäytännön kanssa.

Korostettakoon vielä, että laajojen lainsäädännön uudistushankkeiden toteuttamiskeinoja ja vaikutuksia koskevaa arviointia ja keinojen valintaa on tarpeen tehdä lainsäädäntöhankkeen valmistelun kaikissa vaiheissa sen alusta saakka. Lakiehdotuksen perusoikeudellisten kysymysten ja vaikutusten arviointi ei ole ollut pätevää ja uskottavaa, jos niitä koskevia peruskysymyksiä joudutaan esittämään vielä siinä vaiheessa, kun esitys on tarkoitus esitellä päätettäväksi. Uuden lainsäädännön toteuttamiskeinojen ja vaikutusten punninnan oikea-aikaisuus on olennaista lainsäädännön laadun ja sen käytännön toimeenpanon onnistumisen kannalta.

Esimerkkinä esittelylistojen tarkastukseen liittyvästä perusoikeuksien toteutumisen valvonasta voidaan mainita marraskuussa 2008 apulaisoikeuskanslerin ja työministerin välillä käyty keskustelu liittyen työ- ja elinkeinoministeriön ehdotukseen hallituksen esitykseksi laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin lisättäväksi uusi luku julkisesta työvoimapalvelusta annettuun lakiin. Työttöminä työnhaki-

joina olevien uudelleentyöllistymistä oli tarkoitus tukea määräaikaisen kokeilun aikana useilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Kokeilu oli tarkoitus toteuttaa kolmen eri työ- ja elinkeinokeskuksen toiminta-alueen alaisissa työvoimatoimistoissa ja neljässä Uudenmaan alueen työvoimatoimistossa siten, että kullakin valitulla toiminta-alueella ja työvoimatoimistossa kokeiltaisiin vain yhtä vaihtoehtoa.

Kokeilun tavoitteena oli selvittää mahdollisuuksia nopeuttaa työttömien työnhakijoiden työllistymistä aikaistamalla työnhakusuunnitelman laatimisajankohtaa sekä parantamalla työn vastaanottamisen kannustimia myöntämällä avustuksina työllistymispalkkiota ja työllistymislisää. Esityksessä ehdotettiin, että osalle kokeiluun osallistuvista työttömistä työnhakijoista laadittaisiin työnhakusuunnitelma viimeistään kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta. Osalla kokeiluun osallistuvista olisi esityksen mukaan ollut oikeus 500 euron suuruiseen työllistymispalkkioon, jos he olisivat ottaneet vastaan vähintään kuusi kuukautta kestävästä kokoaikatyöstä laissa säädetyn kolmen kuukauden määräajan aikana. Tällöin työllistämislisää olisi maksettu 100 euroa kuukaudessa kuuden kuukauden ajan. Lisäksi tiettyjen kokeiluun osallistuvien työvoimatoimistojen alueella oli tarkoitus kokeilla työllistymislisän maksamista työttömälle työnhakijalle, jos hän ottaisi vastaan vähintään kuusi kuukautta kestävästä kokoaikatyöstä kolmen kuukauden määräajan puitteissa. Työllistymislisää olisi maksettu 100 euroa kuukaudessa kuuden kuukauden ajan. Aikaistetun työnhakusuunnitelman laatimiseen ja säännelyihin avustuksiin ehdotettiin oikeutetuiksi tiettyin esityksessä yksilöidyin tarkemmin edellytyksin kuukauden parillisena päivänä syntyneitä kokeilun alueen työvoimatoimistoissa työttömiä työnhakijoita olevia henkilöitä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota ehdotettuun hallituksen esitykseen erityisesti perus-

tuslain yhdenvertaisuutta sekä oikeutta työhön ja elinkeinovapautta koskevien säännösten näkökulmasta. Yhdenvertaisuuden osalta apulaisoikeuskansleri viittasi mielivallan kieltoon ja vaatimukseen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa sekä siihen, että ihmisryhmien kohtelulle toisistaan poikkeavalla tavalla tulee olla yleisesti hyväksyttävä peruste. Samoin syrjinnän ja suosinnan kieltö erilaisten henkilöön liittyvien syiden perusteella nousi esille. Ehdotetussa kokeilussa eräät työttömät työnhakijat olisivat saaneet tietyn suuruisen taloudellisen edun, mutta toiset vastaavassa asemassa olevat työttömät eivät olisi olleet siihen oikeutettuja. Oikeus olisi perustunut syntymäpäivään. Kyseessä olisi ollut sattumanvarainen seikka, joka olisi jäänyt sekä viranomaisen että työttömän työnhakijan tahdonvallan ulkopuolelle.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan esitys olisi merkinnyt poikkeamista perustuslaissa säädetystä yhdenvertaisuudesta. Poikkeamista oli näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Apulaisoikeuskansleri viittasi siihen, että perustuslakivaliokunnan käytännössä yhteiskuntapoliittisia kokeiluja on sinänsä pidetty mahdollisina, vaikka ne merkitsivät eriytettyä kohtelua. Kokeiluilla on kuitenkin tullut olla perusoikeusjärjestelmän kannalta objektiiviset perusteet. Toimenpiteiden on myös edellytetty olevan asianmukaisessa suhteessa niillä tavoiteltaviin etuihin. Sinänsä apulaisoikeuskansleri piti kokeilun päämäärää hyväksyttävänä – tarkoituksena oli toteuttaa perustuslain 18 §:ssä säädetty oikeus työhön.

Esityksen hyväksyttävyyden arvioinnissa nousivat siten keskeiseksi siinä esitetyt keinot. Kokeilutoiminnan tavoitteena ei niinkään olisi ollut välittömästi kokeiluun osallistuvien työttö-

mien työnhakijoiden työllistäminen taikka tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaaminen, vaan tarkoituksena olisi ollut saada mahdollisimman luotettavaa empiiristä tietoa ehdotettujen toimenpiteiden vaikutuksesta. Hyöty työttömille työnhakijoille ryhmänä olisi siis koitunut tehokkaamista työllistämistoimista. Apulaisoikeuskansleri piti yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallisena, että työtön työnhakija olisi valikoitunut eri toimenpiteiden piiriin sattumanvaraisen eikä objektiivisen kriteerin perusteella. Samalla toimenpiteistä osa olisi asettanut velvoitteita kun taas toiset olisivat merkinneet lähinnä taloudellista etua. Näiden suoraan kokeiluun osallistuviin työttömiin työnhakijoihin kohdistettujen velvoitteiden tai taloudellisten etujen merkitys ei myöskään välttämättä olisi ollut vähäinen. Apulaisoikeuskansleri viittasi vielä perustuslakivaliokunnan käytäntöön siltä osin, ettei pelkästään rahoituksellisilla seikoilla ole katsottu voitavan perustella kokeilujen eriyttämistä alueellisesti. Esityksessä ei ollut perusteltu sitä, miten siinä mainitut kokeilualueet olivat valikoituneet. Esityksessä ei edelleen ollut tuotu esille, miksi siinä kuvattu menetelmä oli valikoitunut toteutettavaksi ja mitkä muut vaihtoehdot olivat valmistelun aikana olleet esillä. Apulaisoikeuskansleri piti tällaista arviointia keskeisenä ehdotetun kokeilun perustuslaillisen suhteellisuusarvioinnin kannalta.

Apulaisoikeuskansleri kävi listatarkastuksen yhteydessä asiasta keskusteluja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Työministerin kysyttyä valtioneuvoston yleisistunnossa apulaisoikeuskanslerin kantaa ja sen jälkeen käydyn keskustelun perusteella työministeri poisti hallituksen esitystä koskevan esittelylistan, eikä hallituksen esitystä annettu.

PERUS- JA IHMISOIKEUDET MUUN VIRANOMAISTOIMINNAN VALVONNASSA

Kansainvälisen ja kansallisen oikeuskehityksen myötä perus- ja ihmisoikeuksien sisältö on selkiintynyt ja konkretisoitunut. Säädosvalmistelussa pyritään uusia säädöksiä annettaessa ja vanhoja säädöksiä tarkistettaessa ottamaan huomioon perusoikeussäännöksistä ja ihmisoikeusmääräyksistä johtuvat velvollisuudet.

Viranomaisten – erityisesti tuomioistuinten – päätösten perusteluissa viitataan kuitenkin edelleen melko pidättyväisesti perus- ja ihmisoikeussäännöksiin. Perusoikeussäännösten osalta, ja vastaavasti ihmisoikeussopimusmääräysten osalta, tämä johtuu siitä, että yleensä perusoikeussäännökset edellyttävät, että kyseisestä perusoikeudesta säädetään tarkemmin lailla. Tällöin perusoikeuden tarkempi sisältö ja ulottuvuus määräytyvät erityislainsäädännön perusteella ja ratkaisut ja päätökset nojautuvat erityislainsäädäntöön. Useimmiten asiat on voitu ratkaista soveltaen lakia ja muita alemmanasteisia säädöksiä turvautumatta perusoikeussäännösten soveltamiseen. Se, että asia ratkaistaan pelkän perusoikeussäännöksen tai jonkin ihmisoikeussopimusten määräyksen nojalla, on poikkeuksellista.

Sama koskee oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa antamia ratkaisuja. Ratkaisuihin viitataan asianomaisiin perustuslain säännöksiin tai ihmisoikeussopimusten määräyksiin silloin, kun niiden suora soveltaminen on ollut asiassa harkittavana. Ratkaistaessa asia erityislain säännösten nojalla voidaan ratkaisussa niiden ohella mainita se perusoikeusvelvoite ja -säännös, jolta on rikottu.

Viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden julkista tehtävää suorittavien toiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät kysymykset tulevat esille pääasiallisesti kanteluiden, tarkastusten tai omien aloitteiden perusteella. Perus- ja ihmisoikeussäännösten soveltamistapaukset kertomusvuodelta osoittavat, että useat eri perusoikeussäännökset ovat olleet esillä, joskin samantyyppiset kysymykset pysyvät vuodesta toiseen ajankohtaisina.

Kertomusvuonna kantelukirjoituksissa arvoitettu viranomaisten menettely on koskenut perusoikeuksista useimmiten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon takeita. Vaikka ratkaisuihin sovellettu perus- ja ihmisoikeuksien kirjo on ollut laaja, on edellisten vuosien tapaan kertomusvuonna ollut jokseenkin runsaasti esillä tapauksia, joissa viranomaismenettely ei ole täyttänyt perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettua vaatimusta asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä.

Kanteluiden lisäksi asioiden käsittelyn viivymistä on aiempien vuosien tapaan pyritty selvittämään tarkastusmatkojen yhteydessä. Tarkastuksen kohteena olevalta viranomaiselta on pyydetty etukäteen nähtäväksi tiedot viraston vanhimmista vireillä olevista asioista. Tarkastuksella ja sen jälkeen asia on käyty läpi ja selvitelty mahdollisten viivästymisten syitä.

Viranomaisilta saaduista selvityksistä ilmenee harvemmin, että syynä viivästymisiin olisi asiaa käsittelevän yksittäisen virkamiehen laiminlyönti. Yleisimmin kysymys on viranomaisen

käsittävinä olevien asioiden ruuhkautumisesta, kun viranomaisen työmäärä on jatkuvasti suurempi kuin henkilöstövoimavarat. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettu vaatimus asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä ei ole täysin yksiselitteinen. Kuitenkin silloin, kun tapauksessa käsittelyn voidaan epäilyksittä katsoa viipyneen laissa edellytettyä kauemmin, on tilanne lainvastainen siitä riippumatta, onko se luettavissa jonkun yksittäisen virkamiehen viaksi. Tällöin joudutaan tarkastelemaan tilannetta viranomaisessa laajemmin muun muassa siitä pohjalta, miten asioiden käsittely ja seuranta virastossa on järjestetty. Tällöin asianomaiselle ministeriölle tehdään perustuslain 68 §:n nojalla esitys, joka tähtää järjestelyihin, joiden avulla asioiden käsittely kyseessä olevassa viranomaisessa saataisiin lain edellyttämälle kannalle. Sikäli kuin kysymys on resursseista, tasapainon saavuttaminen edellyttää viime kädessä talousarvioratkaisuja, jotka jäävät yleensä laillisuusvalvonnan ulkopuolelle.

Eräissä tapauksissa asioiden käsittely viranomaisessa siirtyy eri syistä kertomusvuodesta toiseen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta asiantila on antanut aihetta seurata asian käsittelyä pidemmällä ajanjaksolla.

Erityisesti tämä koskee tapauksia, joissa on kyse laajempien selvitysten hankkimisesta ja mahdollisten korjaavien viranomaistoimenpiteiden suunnittelusta ja toimeenpanosta.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakyky ja oikeusturvan toteutuminen on otettu kertomusvuonna omana aloitteena tutkitavaksi. Apulaisoikeuskansleri on antanut asiassa päätöksen (OKV/6/50/2008), jossa on pyydetty sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoa ministeriön asiassa aiemmin esittämien toimenpiteiden toteutumisesta 30.4.2009 mennessä. Katso myös sivut 118-123.

Vuoden 2006 kertomuksessa on selostettu tapausta, joka koskee Kansainvälisen työjärjestön ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 ratifioinnin esteiden poistamista. Suomi ei ole ratifioinut sopimusta, koska kysymys omistusoikeudesta maahan saamelaisten kotiseutualueella on edelleen järjestä-mättä. Asian käsittely on ollut kertomusvuonna vireillä oikeusministeriössä. Vuoden 2008 kulu-essa oikeusministeriö on käynyt asiassa neuvotte-luja eri osapuolten kanssa tarvittavien lainsäädän-töratkaisujen päälinjoista ja asiaa käsittelemään asetettavan työryhmän toimeksiannosta ja ko-koonpanosta.

RATKAISUJA

YHDENVERTAISUUS

Näkökohtia henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittämiseksi

Eräät vammaisjärjestöt kantelivat siitä, että nykyinen ja edellinen hallitus olivat laiminlyöneet velvollisuutensa turvata vaikeavammaisille henkilöille vammaispalvelulain mukaisen avustajajärjestelmän kehittämisen siten kuin perustuslaki edellyttää.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on luonteeltaan subjektiivinen oikeus, kun taas 19 §:n 3 momentista, joka sisältää yleisen lainsäätäjää koskevan toimeksiannon siitä, että valtion on taattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, ei johdu subjektiivista oikeutta palveluihin.

Vammaispalvelulain tuntemista palveluista ja tukimuodoista (kustannusvastuu) henkilökohtainen avustaja jää lain 8 §:n 1 momentin ja 9 §:n 1 momentin säännökset huomioon ottaen kunnan yleisen palvelun järjestämisvelvollisuuden piiriin eikä siihen ole subjektiivista oikeutta.

Kunta arvioi sille vammaispalvelulain 3 §:n mukaan kuuluvan vammaispalvelujen ja tukitoimien järjestämistarpeen ja mitoittaa määrärahat sen mukaan. Koska subjektiivista oikeutta henkilökohtaisen avustajaan ei ole, tukitoimi on määrärahasidonnainen. Tukitoimen suuret kustannukset saattavat houkutella arvioimaan avustajatarpeen todellista tarvetta pienemmäksi. Yhdenvertaisuuden kannalta tämä saattaa johtaa siihen, että vammaisten kohtelu poikkeaa eri kunnissa.

Perusoikeuden toteuttaminen kunnassa määrärahasidonnaisesti korostaa valtionosuuden merkitystä ja valtiolle kuuluvaa vastuuta huolehtia perusoikeuden toteuttamisesta.

Laillisuusvalvonnan tehtäväksi jäi oikeuskanslerin mukaan tarkastella sitä, olivatko olosuhteet ja arvostukset muuttuneet vuodelta 1987 olevan vammaispalvelulain voimassa ollessa niin, että laki ei enää olisikaan ajan tasalla. Vaille huomiota ei voi jättää sitä, olisiko perustuslain 19 §:n 1 momentin osalta mahdollista omaksua laajempi tulkinta kuin mitä hallituksen esityksessä 309/1993 vp oli aikanaan perusoikeussäännöksiä uudistettaessa lausuttu ja katsoa, että ihmisarvoisen elämän turvaamisen voi katsoa tarkoittavan enemmän kuin pelkän ”eksistenssiminimin” turvaamista. Myönteisempi tulkinta tarjoaisi lähtökohdan sen harkitsemiseksi, mitä asioita ihmisarvoiseen elämään voidaan katsoa yleensä kuuluvan ja millaisin keinoin muun muassa vaikeavammaisille turvattaisiin niiden saaminen. Perustuslain 19 §:n 3 momentin osalta arviointi kohdistuisi siihen, millaisia sosiaalipalveluita on pidettävä riittävinä ja kuinka lainsäädännön keinoin turvataan niiden saaminen myös vaikeavammaisille.

Vastauksena kanteluun oikeuskansleri katsoi, että asiassa ei ollut käynyt ilmi sellaisia perusteita, joiden nojalla nykyistä vammaisten henkilökohtaista avustajajärjestelmää olisi pidettävä ilmeisesti perustuslain vastaisena järjestelynä. Siten ei ollut oikeudellisia perusteita katsoa, että hallitukset olisivat laiminlyöneet perustuslain 22 §:n mukaisen velvollisuutensa ryhtyä toimenpiteisiin perustuslaissa taattujen oikeuksien turvaamiseksi asiassa.

Oikeuskansleri totesi kuitenkin, että kan-
teluasian käsittelyssä oli esitetty varteenotetta-
via seikkoja sen puolesta, että vammaisten hen-
kilökohtaisen avustajajärjestelmän laajentaminen
vastaisi nykyistä järjestelyä paremmin niitä odo-
tuksia, joita erityisesti vaikeavammaisten tasa-ar-
von toteutumisen perusteella voidaan esittää. Oi-
keudellisesti taas kysymys on siitä, minkälaisia
vaatimuksia perustuslain 19 §:n 1 momentista
katsotaan julkiselle vallalle aiheutuvan. Oikeus-
kirjallisuudessa esitetyin tavoin voidaan lähteä
– nykyajan kulttuurinen arvomaailmakin huo-
mioon ottaen – siitä, että lainkohdassa käytetty il-
maisu ”ihmisarvoisen elämän” turva on hyvin pe-
rustein tulkittavissa tarkoittavan jotain enemmän
kuin pelkästään biologiselle olemassaololle välttä-
mättömien edellytysten turvaamista.

Oikeuskansleri piti perusteltuna, että vam-
maispalvelulakia ja sen uudistamistarvetta arvioi-
daan perustuslain 19 §:n 1 momentin edellä se-
lostetun laajemman tulkintavaihtoehdon valossa.
Sen seikan arvioiminen, millä konkreettisilla ta-
voilla vammaisten oloja lainsäädännöllisesti oli-
si perusteltua kehittää, ei kuitenkaan ole lailli-
suusvalvonnallisesti määriteltävissä. Sen vuoksi
ja koska vammaislainsäädännön kokonaisuudis-
tus oli vireillä sosiaali- ja terveysministeriössä, oi-
keuskansleri saattoi edellä lausumansa ministe-
riön tietoon (OKV/1052/1/2006).

Toimeentulotukiohjeen lainmukaisuus

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että
hallinnossa asioivia on perustuslain ja hallintolain
6:n perusteella kohdeltava yhdenvertaisesti ja ta-
sapuolisesti. Hän katsoi kaupungin toimeentulo-
tukiohjeen veronpalautusten huomioon ottamista
koskevan kohdan olevan ongelmallinen mainit-
tujen säännösten kannalta, koska veronpalautuk-
set otettiin ohjeen mukaan tulona huomioon toi-
meentulotuesta päätöstä tehtäessä erisuuruisesti

riippuen siitä oliko kysymyksessä pitkäaikainen
tai toistuvaisiasiakas vaiko ei. Apulaisoikeuskans-
leri saattoi tekemänsä huomion kaupungin tie-
toon. Katso myös sivu 248 (OKV/407/1/2008).

Kunnan toripaikkamaksu- taksojen peruste ja määrä

Kantelukirjoituksessa kuvattua tilannetta, jossa
kunnan asukas ja ulkokuntalainen kaupungin to-
rilla elinkeinoaan harjoittava torikauppias vuok-
ratessaan myyntipaikan kaupungilta maksoivat
myyntipaikastaan erisuuruista vahvistettuun tori-
paikkamaksutaksaan perustuvaa maksua, oli pi-
dettävä perustuslain ja yhdenvertaisuuslain yh-
denvertaisen kohtelun periaatteen ja syrjinnän
kiellon vastaisena. Mahdollisuus käydä kaup-
paa kaupungin torilla loi vertailukelpoisen ti-
lanteen, jossa ulkopaikkakuntalaista elinkeinon-
harjoittajaa kohdeltiin epäsuotuisammin hänen
asuinpaikkansa perusteella. Apulaisoikeuskansle-
ri kiinnitti toimenpiteenään kaupungin huomio-
ta perustuslain ja yhdenvertaisuuslain tulkintaan
näiltä osin (OKV/339/1/2006).

OIKEUS YKSITYISYYTEEN

Kirjesalaisuuden loukkaamattomuus

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin yksityisen yllä-
pitämän palveluja tuottavan laitoksen toimintaa
siellä asuvalle saapuneen kirjeen avaamisasiassa.

A oli huostaanoton vuoksi sijoitettuna yksi-
tyisen ylläpitämään laitokseen. Laitoksen työnte-
kijät avasivat A:lle tulleen kirjeen lukematta sitä
kuitenkaan. He huomasivat virheensä välittömäs-
ti ja toimittivat kirjeen A:n vanhemmille jonkin
ajan kuluttua.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todetaan,
että perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kir-

jeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Kirjeen avaamiseen ei ollut lastensuojelulaisessa mainittua perustetta. Se olisi myös saattanut sisältää asiakirjoja, joihin vastaamiselle olisi asetettu määräaika. Kirje olisi tullut antaa A:lle välittömästi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiot kirjesalaisuutta koskevan säännöksen tärkeyteen (OKV/1267/1/2007).

OIKEUDENMUKAINEN OIKEUDENKÄYNTI JA HYVÄN HALLINNON TAKEET

Viivästys haasteiden antamisessa

Oikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen koska tämä oli antanut rikosasian vastaajien haasteet vasta rikoksen syyteoikeuden vanhentumisen jälkeen.

Syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi vastaajien tekemiksi epäiltyjä tekoja ei voitu käsitellä oikeusjärjestyksen mukaisesti. Oikeuskansleri totesi, että asianomistajien kannalta kysymys oli heidän perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeuteen pääsyyn rajoittamisesta. Se, että haasteen antamisessa tapahtuneen aiheettomana pidettävän viipymisen takia rikosasiaa ei voida käsitellä lain tarkoittamalla tavalla, on myös omiaan heikentämään luottamusta oikeudenhoidon toimivuuteen. Katso myös sivu 145 (OKV/824/1/2007).

Käräjäoikeuden tuomion perustelut

Käräjäoikeus oli eläinsuojelurikosta koskevassa asiassa tuominnut vastaajan muun ohella määrääkseen eläintenpitokiellon. Tuomiossaan käräjäoikeus oli todennut, että syytteessä mainittu menettämisseuraamusvaatimus oli hylätty, koska syyttäjä oli luopunut tekemästään vaa-

timuksesta. Lain mukaan menettämisseuraamus on kuitenkin edellytysten täyttyessä tuomittava viran puolesta. Käräjäoikeuden tuomion perustelu oli näin ollen lakiin perustumaton. Oikeuskansleri otti ratkaisussaan kantaa myös siihen, että asian ratkaissut käräjätuomari esitti antamassaan selvityksessä arveluja niistä syistä, joiden johdosta syyttäjä oli luopunut menettämisseuraamusvaatimuksestaan. Katso myös sivu 146 (OKV/453/1/2006).

Hovioikeuden tuomion antaminen määräajassa

Hovioikeus oli ilmoittanut pääkäsittelyn lopuksi asianosaisille, että tuomio asiassa annetaan 30 päivän määräajassa, ellei estettä ole. Hovioikeus oli antanut tuomion noin kolme ja puoli kuukautta pääkäsittelyn päättymisen jälkeen. Oikeudenkäymiskaari edellyttää nimenomaisesti päätöksen antamista 30 päivän kuluessa, ellei erityistä syytä ole. Asianosaisille ei ollut ilmoitettu viipymisestä.

Apulaisoikeuskansleri totesi käsityksensä, että hovioikeuden tuomion antaminen oli jossain määrin viipynyt päätöksenteon jälkeen eikä pitänyt hovioikeuden sisäisen työskentelyn järjestämiseen liittyviä tekijöitä laissa tarkoitettuina erityisinä syinä. Apulaisoikeuskansleri myös katsoi, että hyvän hallinnon edellyttämän palveluperiaatteen mukaista olisi ollut ilmoittaa asianosaisille viipymisestä. Apulaisoikeuskansleri perusteli näkemystään muun ohella sillä, että palveluperiaate voi tulla tuomioistuimessa sovellettavaksi niissä tilanteissa, joissa lainkäyttöä koskevista sääöksistä itsestään ei seuraa mitään nimenomaista ja yksilöityä toimintavelvoitetta. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan palveluperiaate voidaan liittää perustuslaissa asetettuun asianmukaisen viranomaiskäsittelyn vaatimukseen vaikka lainkäyttö itsessään onkin suljettu hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle. Katso myös sivu 147 (OKV/34/31/2006).

Riita-asian pitkä käsittelyaika

Kantelija arvosteli riita-asian pitkää käsittelyaikaa. Asian käsittely eri oikeusasteissa oli kestänyt hie-
man yli seitsemän vuotta.

Asian käsittely oli olennaisesti pitkittynyt sen vuoksi, että asia oli kertaalleen palautettu korkeimmasta oikeudesta takaisin hovioikeuden käsiteltäväksi. Tuomioistuimilla lainkäyttöasioissa olevan harkintavallan johdosta apulaisoikeuskansleri totesi erikseen, ettei hänellä palauttamisesta seuranneesta kokonaiskäsittelyajan pitkittymisestä huolimatta ollut oikeudellisia perusteita arvostella hovioikeuden menettelyä asiassa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan hänellä ei ollut aihetta epäillä minkään tuomioistuimen aiheuttomasti viivyttelleen asian käsittelyä. Hän totesi kuitenkin, että asian käsittely oli kestänyt kokonaisuudessaan niin pitkään, että käsittelyaikaa oli pidettävä kohtuuttoman pitkänä ja että käsittelyaika siten oli ylittänyt oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset. Katso myös sivu 150 (OKV/367/1/2007).

Kielen merkitys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kuulemisperiaatteessa

Apulaisoikeuskansleri lausui käsityksensä, että vaikka viranomainen ei kielilain ja hallintolainkäyttölain pakottavien säännösten perusteella ollut velvollinen käyttämään asiassa muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia, asiassa käytettävää kieltä oli kyseisiinkin lakeihin sisältyvien periaatteiden mukaisesti kuitenkin harkittava sillä perusteella, voitiinko katsoa Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen 6 artiklan ja Suomen perustuslain 21:n takaamaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältyvän kuulemisperiaatteen todella toteutuvan kun vastinepyyntö liitteineen oli lähetetty suomen kielellä ulkomailla asuvalle ja suomen kieltä varmasti taitamattomalle henkilölle. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumi-

sen perusteella suoritettava harkinta on tehtävä yksittäistapauksittain. Vaikka vastinepyyntö voitiin sinänsä tähän harkintaan perustuen lähettää suomeksi, vastauksen toimittamiselle oli käytetty kieli huomioon ottaen varattava riittävä määräaika kuulemisen todelliseksi toteuttamiseksi. Katso myös sivu 151 (OKV/1065/1/2006).

Rikosasian pitkä käsittelyaika

Kantelija arvosteli rikosasian pitkää käsittelyaikaa. Syyteharkinta oli tapauksessa kestänyt lähes neljä vuotta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että syyteharkinnan joutuisuuden voidaan yleisesti todeta olevan tärkeää muun muassa ottaen huomioon perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeuden saada asiansa käsiteltyksi viivytyksettä ja kohtuullisen ajan kuluessa. Hän yhtyi apulaisvaltakunnansyyttäjän sijaisen asiassa antamassa lausunnossa esittämään näkemykseen, että tapauksen syyteharkinta-aikaa ei voitu pitää kohtuullisena. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että syyttäjä ei ollut menetellyt oikeudellisesti hyväksyttävästi syyteharkinnan valmistuttua lopullisesti vasta lähes neljä vuotta sen jälkeen kun asia oli tullut syyteharkintaan.

Käsillä olleessa tapauksessa asian kokonaiskäsittelyajaksi (ensimmäisistä tutkintoimista korkeimman oikeuden valituslupaa koskevaan päätökseen muodostui yli seitsemän vuotta seitsemän kuukautta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että asian käsittely oli kestänyt niin pitkään, että käsittelyaikaa oli pidettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisen kohtuullisen ajan ylittävänä. Kokonaiskäsittelyaika oli siten ylittänyt oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi esittämänsä käsityksen syyttäjän virheellisestä me-

nettelystä hänen tietoonsa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi päätöksessä esittämänsä näkökohdat myös valtakunnansyyttäjänviraston ja oikeusministeriön tietoon. Katso myös sivu 158 (OKV/1033/1/2007).

Esitutinnan joutuisuus

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri arvostelivat neljässä päätöksessään poliisin tekemän esitutinnan joutuisuutta. Yhdessä päätöksessä oikeuskansleri antoi tutkinnanjohtajina ja tutkijana asiassa toimineille poliisimiehille huomautuksen siitä, että he olivat laiminlyöneet huolehtia esitutinnan toimittamisesta ilman aiheetonta viivytystä. Epäiltyjen rikosten syyteoikeus oli vanhentunut esitutinnan aikana. Oikeuskansleri viittasi päätöksessään perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeuteen saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Katso myös sivu 162 (OKV/927/1/2007).

Muissa päätöksissä poliisien huomiota kiinnitettiin esitutinnan joutuisuuden turvaamiseen yleisesti. Esitutkintalain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Mainittu velvollisuus ei koske ainoastaan esitutinnan mahdollisen aloittamispäätöksen jälkeisiä toimia eli esitutkintaa suppeassa merkityksessä, vaan myös esitutinnan mahdollista aloittamista koskevan päätöksen tekemistä ja sitä edeltäviä toimenpiteitä. Katso myös sivut 165 ja 168 (OKV/733/1/2006, OKV/759/1/2006, OKV/84/1/2007).

Esitutkintapäätöksen perusteleminen

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri arvostelivat kuudessa päätöksessään poliisin tekemien esitutkintapäätösten perusteluja. Esitutkintapäätösten perusteluista ei käynyt riittävän yksiselitteisesti ja kaikilta osin kattavasti ilmi miten tapah-

tumatietoja oli arvioitu. Poliisia muistutettiin, että esitutkintapäätöksessä tulee mainita oikeudellisenä perusteena oleva säännös, sillä oikeus saada asiassaan perusteltu päätös kuuluu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon takeisiin. Esitutkintapäätöksestä on myös yksiselitteisesti käytävä ilmi, onko kysymys esitutinnan aloittamatta jättämisestä vai aloitetun esitutinnan lopettamisesta. Katso myös sivut 166–169 ja 172 (OKV/386/1/2006, OKV/759/1/2006, OKV/809/1/2007, OKV/84/1/2007, OKV/566/1/2007, OKV/610/1/2008).

Oikeusturva tulkkauksen järjestämisessä

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei poliisipartion menettely, kun se oli käyttänyt vieraskielisen rikoksesta epäillyn kuulusteluun suppeassa esitutkinnassa satunnaisia ulkopuolisia henkilöitä, täyttänyt esitutkintalain 37 §:n 1 momentin vaatimuksia. Niiden mukaan esitutkintaviranomaisen on huolehdittava tulkkauksesta tai valtion kustannuksella hankittava tulkki silloin, kun viranomaisen ei kielilain mukaan ole käytettävä epäillyn kieltä. Poliisipartion käyttämä menettely ei taannut tulkkauksen puolueettomuutta ja asianmukaisuutta. Lisäksi rikosepäilyt saattavat tällaisessa menettelyssä perusteettomasti tulla ulkopuolisten tietoon, mistä saattaa aiheutua vahinkoa kuulusteltavalle, varsinkin tilanteissa, joissa epäilyt osoittautuvat aiheettomiksi. Katso myös sivu 171 (OKV/668/1/2006).

Oikeus saada valituskelpoinen päätös

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevaa direktiiviä ei ollut saatettu määräajassa osaksi Suomen lainsäädäntöä. Kantelijan EY-oleskelulupaa koskevaa hakemusta ei asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön puuttumisen vuoksi

ollut otettu vastaan poliisilaitoksella, minkä vuoksi hän jätti hakemuksen sisäasiainministeriöön. Sisäasiainministeriö siirsi hakemuksen Ulkomaalaisvirastolle, joka puolestaan palautti hakemuskirjat kantelijalle. Kantelija ei siten lainkaan saanut hakemukseensa valituskelpoista päätöstä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei lain ja hyvän hallinnon mukaisena viranomaismenettelynä voida pitää sitä, ettei hakijan vaatiessa asiansa käsittelyä hänen hakemustaan oteta vastaan, vaan se palautetaan hänelle ilman päätöstä. Kantelija ei voinut saattaa asiaansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Katso myös sivu 173 (OKV/451/1/2006).

Asianmukainen kansalaiskirjeen käsittely ministeriössä

Oikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle ministeriön huomiota esittämiinsä näkökohtiin vastaamisesta ministerille osoitettuun ministeriön toimialaan kuuluvaan asialliseen kansalaiskirjeeseen ja käsittelyn viivytyksettömyysvaatimuksen noudattamisesta sanotunlaisessa asiassa. Ministeriöstä ei ollut löytynyt kirjettä, jonka kantelija kertomansa mukaan oli lähettänyt ministerille joulukuussa. Kirje oli tullut ministeriön tietoon viimeistään huhtikuussa apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnön yhteydessä. Kirjeeseen vastattiin vasta heinäkuussa oikeuskanslerin pyydettyä ministeriltä lausunnon. Katso myös sivu 183 (OKV/101/1/2006).

Veroviranomaisen menettely tietojen rekisteröinnissä

Tornionlaakson verotoimistossa oli tehty virheellinen rekisterimerkintä verohallinnon rekisteriin, kun kantelijan omistukseen oli merkitty viikko-osake Kolarin kunnassa. Veroviranomainen ei ollut pystynyt selvittämään, mihin virheellinen rekisterimerkintä perustui. Tästä johtuen kantelija oli tul-

lut rajoitetusti verovelvolliseksi Kolarin kunnassa, vaikka kantelija tässä vaiheessa asui pysyvästi ulkomailla, eikä hänellä ollut koskaan ollut sidettä Kolarin kuntaan. Kantelijan ilmoitettua virheestä, hänen tietonsa oli korjattu oikeiksi Tornionlaakson verotoimistossa, mutta samalla ei ollut tehty asiakastietojen passivointia. Koska passivointia ei ollut tehty, kantelija oli tullut yleisesti verovelvolliseksi Kolarin kunnassa, ja hänet oli lisäksi merkitty evankelis-luterilaisen seurakunnan jäseneksi Verohallinnon tietojärjestelmään. Kantelijan oltua uudelleen yhteydessä Tornionlaakson verotoimistoon virheellisyyksien vuoksi, verotoimisto oli Verohallitukselta ohjeen saatuaan passivoinut kantelijan asiakastiedot verohallinnon rekisteriin. Kantelijan muutettua takaisin Suomeen, Porvoon verotoimistossa oli tulostettu muutosverokortti, jossa kotikuntana oli edelleen Kolari. Kantelijan otettua puhelimitse yhteyttä verokorttipalveluun, virkailija ei ollut kantelijan mukaan suostunut kertomaan hänelle nimeään eikä virka-asemaansa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti verotoimiston huomiota Verohallinnon tietojärjestelmään tehtävien merkintöjen oikeellisuuden varmistamiseen ja kehotti Verohallintoa varmistamaan, että kirjoituksessa tarkoitetut virheellisydet Verohallinnon tietojärjestelmän ohjelmissa eivät enää toistu. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Verohallinnon huomiota siihen, että sen yksiköillä on tarpeelliset ohjeet kantelussa tarkoitettujen tietojärjestelmän ohjelmistojen sovelluksiin liittyvien ongelmatilanteiden varalta ja kehotti Verohallintoa huolehtimaan siitä, että sen henkilökunta toimii hyvän hallinnon mukaisesti ja ilmoittaa nimensä ja asemansa sitä kysyessä (OKV/1178/1/2006).

Pitkät käsittelyajat autoverotuksessa

Kantelijan tullipiiriin jätetyn autoverovalituksen käsittelyajaksi muodostui noin 31 kuukaut-

ta. Se ei huomattavasti poikennut yleisestä keskiarvosta kysymyksessä olevana aikana. Näin pitkät käsittelyajat eivät kuitenkaan ole sopusoinnussa perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen kanssa. Apulaisoikeuskansleri saattoi Tullihallituksen tietoon käsityksensä sanotun viivytyksettömän käsittelyn turvaamisen tärkeydestä ja ilmoitti samalla pyytäneensä valtiovarainministeriöltä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin ministeriö on 2004 ja sen jälkeen ryhtynyt autoverotuksen asianmukaisen, perustuslain vaatimukset täyttävän toimenpanon turvaamiseksi. Katso myös sivu 186 (OKV/593/1/2005).

Vaikka autoverotusta, erityisesti siihen liittyvää luovutuskieltoa koskevan valitusasian käsittelyssä ei todettu tulliviranomaisten syyksi luetavaa moitittavaa menettelyä, kantelijan kannalta asian kokonaiskäsittelyaika tullipiirissä oli perustuslain 21 §:n kannalta katsoen kohtuuttoman pitkä. Apulaisoikeuskansleri saattoi Tullihallituksen tietoon käsityksensä perustuslaissa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn turvaamisen tärkeydestä. Katso myös sivu 186 (OKV/1152/1/2005).

Valituksen käsittelyn asianmukaisuus

Apulaisoikeuskansleri saattoi vastaisen varalle tullipiiriin tietoon käsityksensä, että tullipiiri ei ollut noudattanut perustuslain 21 §:ssä säädettyä asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta. Autoverovalituksen käsittely tullipiirissä oli vuoden 2006 alussa jäänyt odottamaan, kunnes valittajan asiamiehen nostama oikeusjuttu asiakirjojen saamisesta olisi selvä. Sanotussa oikeusjuttussa annettu lainvoimainen päätös oli tullut tullipiiriin tietoon ennen vuoden 2006 päättymistä. Tullihallitus antoi 8.5.2008 tullipiirille kehotuksen jatkaa valituksen käsittelyä, mutta 4.11.2008 mennessä valitus ei ollut tullut vireille Helsingin hallinto-oikeudessa. Katso myös sivu 186 (OKV/101/1/2006).

Patenttihakemusten käsittelyn viipyminen

Oikeuskansleri huomautti vastaisen varalle patentti- ja rekisterihallitusta perustuslain 21 §:n 1 momentin vastaisesta menettelystä kahden patenttihakemuksen käsittelyssä. Patenttihakemukset olivat patentti- ja rekisterihallituksessa vireillä toinen yli 11 vuotta ja toinen yli 6 vuotta. Vaikkakin hakijan voitiin katsoa jossakin määrin itse vaikuttaneen viipymiseen, käsittelyaika kummasakin tapauksessa oli hakijan kannalta kohtuuttoman pitkä. Kummankaan hakemuksen käsittelystä ei ollut esitetty sellaista selvitystä, että viivytystä olisi voitu pitää aiheellisenä. Katso myös sivu 225 (OKV/298/1/2007).

Hyvään hallintoon kuuluva palvelun viiveettömyys

Apulaisoikeuskansleri lausui viranomaisen tietoon saattamanaan käsityksenä, että yli viiden kuukauden toimitusaikaa valitusasiaan liittyneen pöytäkirjan otteen toimittamisessa valittajan asiamiehelle ei voitu pitää perustuslain 21 §:n 2 momentin takaamana hyvänä hallintona. Katso myös sivu 232 (OKV/475/1/2008).

Vanhempainpäivärahaa koskevan valituksen käsittelyn viivästyminen

Vanhempainpäivärahaa koskeva valitus oli saapunut sosiaalivakuutuslautakuntaan vuoden 2006 lopulla. Valitusasiakirjat oli siirretty vuoden 2007 alussa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyyn. Toukokuussa 2008 vanhempainpäivärahaa koskevan asian käsittely oli edelleen kesken.

Apulaisoikeuskanslerin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan 13.2.2008 tekemän tarkastuskäynnin yhteydessä ilmeni, että valitusten käsittely muutoksenhakulautakunnassa oli ruuh-

kautunut. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2007 runsaat 13 kuukautta ja oli edelleen pitenemässä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että sanottu käsittelyaika ei ole oikeusturvan ja kansalaisten toimeentulon takaamisen kannalta mitenkään hyväksyttävissä.

Kantelun kohteena olevassa asiassakin tuli esille valitusasian käsittelyn viivästyminen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan huomiota valitusasioiden viivytyksettömään käsittelyyn. Katso myös sivu 233 (OKV/678/1/2007).

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakyky ja oikeusturvan toteutuminen

Apulaisoikeuskansleri otti tarkastuskäynnin seurauksena omana aloitteenaan tutkittavaksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakyvyn, erityisesti käsittelyajat, sekä mahdollisuudet lautakunnan toiminnan kehittämiseksi siten, että valittajien oikeusturva varmistetaan. Seloste apulaisoikeuskanslerin tarkastuskäynnistä (OKV/1/51/2008) ja päätös omana aloitteena tutkittavaksi otetusta asiasta (OKV/6/50/2008) on luettavissa sivulla 118.

Tukihakemusten käsittelyn viivästyminen

Työmarkkinatukea ja asumistukea koskevien hakemusten käsittely oli kestänyt Kansaneläkelaitoksessa puolitoista kuukautta. Työmarkkinatukiasian käsittelyaika oli ylittänyt selvästi keskimääräisen käsittelyajan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että hakemusten käsittelyn viivästykselle ei ollut esitetty riittäviä syitä. Kansaneläkelaitoksen huomiota kiinnitettiin etuusasioiden käsittelyaikoihin. Katso myös sivu 232 (OKV/788/1/2006).

Hyvän hallinnon edellyttämä palvelun asianmukaisuus

Kantelija oli joutunut liikenneonnettomuuteen, jonka johdosta haettujen korvausten käsittely oli kestänyt vakuutusyhtiössä lähes kaksi vuotta.

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä yhtiö myönsi viivästymisen ja teki asiassa päätöksen. Selvityksen mukaan viivästys oli aiheutunut korvauskäsittelijän laiminlyönnistä. Yhtiön ilmoituksen mukaan työnjohdolla ei saapuvien asioiden suuren määrän vuoksi ollut mahdollisuuksia tarkistaa korvaushakemusten asianmukaista käsittelyä.

Apulaisoikeuskansleri lausui vakuutusyhtiön tietoon saattamanaan käsityksenä, että yhtiön menettely ei täyttänyt perustuslain ja hallintolain vaatimusta asioiden viivytyksettömästä käsittelystä. Korvausten myöhästymisen moitittavuutta lisäsi se, että lakisääteiseen liikennevakuutukseen perustuvien korvausten kohtuuton viipyminen vaaransi myös perustuslain takaamaa perustoimeentulon turvaa.

Tilanteen toistumisen estämiseksi apulaisoikeuskansleri velvoitti yhtiön esittämään selvityksen toimenpiteistä hallintolain edellyttämän asianmukaisen asiointipalvelujärjestelmän ja siihen liittyvän seurantajärjestelmän luomiseksi. Katso myös sivu 233 (OKV/314/1/2007).

Asiakirjapyyntöön vastaaminen

Kantelija oli 19.5.2005 pyytänyt itseään koskevia asiakirjoja sosiaalitoimelta. Hän ei ollut saanut pyytämiään asiakirjoja 11.3.2007 mennessä. Tätä ennen hän oli pyytänyt 19.2.2002 itseään ja lastaan koskevat asiakirjat. Sosiaalitoimen antaman selvityksen mukaan hänelle oli 8.4.2002 lähetetty pyydetty asiakirjat. Tämän jälkeen hän pyysi samoja asiakirjoja 4.4.2003 ja 25.11.2004. Kantelija oli muuttanut toiseen kuntaan vuonna

1998, joten tämän jälkeen hänestä ei ollut kunnassa syntynyt uusia asiakirjoja. Asiakirjoja koottaessa ilmeni, että hänelle oli jo toimitettu asiakirjat ja vastattu myös useisiin kanteluihin, joten sosiaalitoimi katsoi, että asiassa ei ole enää mitään vastattavaa.

Asiakkaalle saattaa olla tarpeellinen tieto myös se, että hänelle on jo toimitettu kaikki asiakirjat, jonka jälkeen hän voi yksilöidä pyyntönsä tarkemmin. Asiakirjapyyntöön vastaamista jättäminen aiheuttaa tilanteen, jossa asiakas ei voi viedä asiaa mahdolliseen muutoksenhakuaan. Apulaisoikeuskansleri oli jo 6.9.2006 tekemällään päätöksellä kiinnittänyt kaupungin sosiaalitoimen huomiota julkisuuslain 14 §:ssä säädettyyn menettelyyn asiakirjan antamisessa ja viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin vastaamiseen. Sosiaali- ja terveystoimen selvityksen mukaan asiakirjapyyntö olivat lisääntyneet ja asiakirjojen luovutuksiin liittyvää toimintaa oli tehostettu antamalla koulutusta, laatimalla ohjeita ja lomakkeita. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaalitoimen huomiota 6.9.2006 tehdyssä päätöksessä esille tuotuun periaatteeseen kirjeisiin vastaamisesta (OKV/311/1/2007).

Rakennusvalvontaviranomaisen menettely toimenpidelupahakemuksen käsittelyssä

Kantelijan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa lupahakemuksen kirjaamisessa oli menettely virheellisesti, kun hakemus oli kirjattu viireille vasta vuoden kuluttua sen saapumisesta. Apulaisoikeuskansleri piti hyvän hallinnon kannalta tärkeänä, että lupahakemusten saapumis- ja kirjaamispäivämäärät ovat yksinkertaisella tavalla tarkistettavissa kaupungin tietojärjestelmästä.

Kantelijan lupahakemuksen käsittelyaika oli ollut kohtuuttoman pitkä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että maankäyttö- ja rakennuslain mukai-

sisssa lupa-asioissa viranomaisen tulee ensi sijassa huolehtia tarvittavasta naapurin kuulemisesta.

Viranomaisen oli menetellyt virheellisesti, kun kantelijan viranomaiselle osoitettuihin kirjeisiin ei ollut vastattu eikä arviota lupahakemuksen käsittelyajasta ollut asianosaisen pyynnöstä huolimatta annettu. Lisäksi lupa-arkkitehti oli menetellyt lainvastaisesti, kun hän ei ollut vastannut hänelle tulleen sähköpostiin (OKV/699/1/2006).

Hallintoasian käsittely kirkollisissa viranomaisissa

Apulaisoikeuskansleri huomautti kahden seurakunnan viranhaltijoita siitä, että he menettelyllään eväsivät kirkon käyttöä koskevan pyynnön esittäjältä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeuden hyvään hallintoon: 1) oikeuden hallintolain mukaiseen neuvontaan ja oikeuden suhteellisuusperiaatetta ja palveluperiaatetta noudattavaan viranomaiskohteluun, ja 2) oikeuden saada asian- sa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, oikeuden perustellun päätöksen saamiseen ja oikeuden muutoksen hakemiseen. Viranhaltijat olivat ensin laiminlyöneet kertoa kirkkojärjestyksessä säädetystä kirkon käyttöä koskevasta päätöksentekomenettelystä ja sitten laiminlyöneet toimittaa kirjallisen pyynnön jomman kumman seurakuntaneuvoston käsiteltäväksi ja vastanneet pyyntöön viittaamatta millään tavalla sanottuun päätöksentekomenettelyyn.

Apulaisoikeuskansleri antoi kahdelle tuomiokapitulille (suomen- ja ruotsinkielinen) vakavan huomautuksen sen johdosta, että ne asiaa koskeissa kanteluratkaisuissaan sivuuttamalla edellä todetut virheellisyydet seurakuntien viranhaltijoiden toiminnassa laiminlöivät kiinnittää huomiota siihen, että pyynnön esittäjältä evättiin perustuslain 21 §:ssä säädetty perusoikeus hyvään hallintoon. Katso myös sivu 251 (OKV/69/1/2006).



4

**LAAJEMPIA
LAILLISUUSVALVONNAN
KANNANOTTOJA**

YLEISTÄ

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

Kolme ensimmäistä tekstiä koskevat politiikassa toimivia henkilöitä. Helmikuussa oikeuskansleri otti kantaa kantelukirjoitukseen, jossa kirjoitettiin oikeusministeri Johannes Koskisen menettelystä tuomioistuimia koskevien lausuntojen antamisessa vuosina 1999–2004. Keväällä nousi kohu ulkoasianministeri Ilkka Kanervan lähettämistä tekstiviesteistä. Kaikkiaan tässä ns. tekstiviestiasiaassa tehtiin 9 kantelua. Yksityiskohdainen päätös annettiin asiaa koskevaan ensimmäiseen kanteluun maaliskuussa ja samassa yhteydessä oikeuskansleri ratkaisi myös muut samasta asiasta tehdyt kantelut. Keväällä julkisuudessa puitiin myös vaalirahoitusilmoitusten läpinäkyvyyttä. Toukokuun lopussa elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen otti yhteyttä oikeuskansleriin. Ministeri oli allekirjoittanut Suomi-Soffa Tehdas Oy:n investointitukipäätöksen 2006. Ministeri oli

saanut vaalitukea 2007 taulukaupan muodossa samaan konserniin kuuluvalla Suomi-Soffa SSF Oy:ltä ja tähän menettelyyn hän pyysi oikeuskanslerin oikeudellista arviota. Toukokuussa oikeuskanslerille tehtiin kantelu vaalirahoitusilmoitusten käsittelystä oikeusministeriössä. Päätös asiassa annettiin marraskuussa.

Elokuussa oikeuskansleri ratkaisi tuomarin menettelyä koskeneen kantelun, jossa oikeuskansleri päätti nostettavaksi syytteen käräjätuomaria vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Syyskuussa oikeuskansleri puhui lautamiesten koulutuspäivillä Helsingissä lautamiesten asemasta oikeuskanslerin näkökulmasta.

Apulaisoikeuskansleri teki helmikuussa tarkastuskäynnin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Käynnillä kävi ilmi, että valitusten käsittely oli lautakunnassa ruuhkautunut. Apulaisoikeuskansleri päätti puuttua sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ongelmiin ja otti asian omana aloitteenaan tutkittavaksi.

OIKEUSMINISTERIN TUOMIOISTUIMIA KOSKENEET LAUSUNNOT

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan
päättös 28.1.2008, dnro OKV/195/1/2005

Kantelukirjoituksessaan 23.2.2005 Jyrki Virolainen pyytää oikeuskansleria tutkimaan ja selvittämään oikeusministeri Johannes Koskisen menettelyn lainmukaisuuden. Virolaisen kantelukirjoitus koskee oikeusministeri Koskisen julkisille tiedotusvälineille antamia lausuntoja asioissa, joissa on ollut kysymys riippumattomissa tuomioistuimissa ratkaistuista tai vielä vireillä olleista asioista. Kantelukirjoituksessa pyydetään tutkimaan, onko oikeusministerin menettely ollut asianmukaista ja lainmukaista hänen pyrkiessään vaikuttamaan tuomioistuimen ratkaisuihin haettaessa niihin muutosta tai tuomioistuimen menettelytapoihin yksittäisten oikeusjuttujen yhteydessä. Virolainen pyytää selvittämään myös, onko oikeusministeri Koskinen sanotulla menettelyllään mahdollisesti rikkonut virkavelvollisuutensa, johon kuuluu myös perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomioistuinten riippumattomuuden kunnioittamisvelvoite.

Kantelukirjoituksessaan Virolainen pitää välttämättömänä, että oikeuskanslerin selvityksessä otetaan yksilöiden ja erikseen kantaa kaikkiin kantelukirjoituksen V jaksossa esille tuotuihin tapauksiin.

Kantelukirjoituksensa I jaksossa Virolainen käsittelee tuomioistuinten riippumattomuutta. Sen mukaan riippumattomuuden ydinsisältö on siinä,

että tuomioistuinten ulkopuolella olevat tahot ja tekijät eivät saa pyrkiä epäasianmukaisesti vaikuttamaan tuomitsemistoimintaan ja ohjailemaan lainkäyttöä yksittäisissä tapauksissa. Tuomioistuinten tulee olla päätöksenteossaan sitottu yksinomaan lakiin ja muihin velvoittaviin oikeuslähteisiin. Tuomioistuin ei saa ottaa vastaan viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen ohjeita siitä, miten lakia olisi tiettävässä tapauksessa sovellettava tai miten jokin yksittäinen juttu taikka tiettyntyyppiset jutut olisi ratkaistava. Lainsäätäjän ja hallitusvallan edustajat ovat velvollisia kunnioittamaan tuomioistuinten riippumattomuutta.

Oikeusministerin roolia koskevassa kantelukirjoituksen II osassa Virolainen on käsitellyt oikeusministeriön toimialaa lakien valmistelijana ja tuomioistuinten keskushallintotehtävien hoitajana. Samassa jaksossa Virolainen on käsitellyt myös kaikille perusoikeutena turvattua sananvapautta ja oikeusministerin asemasta johtuvia rajoitteita sananvapauden käyttämiselle.

Kantelukirjoituksen V jaksoon Virolainen on koonnut kaikkiaan yhdeksän oikeusministeri Johannes Koskisen julkisuudessa antamaa lausuntoa asioissa, joista huomattava osa on koskenut oikeusjuttuja, jotka ovat tuossa vaiheessa olleet vielä tuomioistuimessa vireillä. Virolaisen mukaan esimerkit osoittavat, että oikeusministeri Koskinen on puuttunut monen vuoden aikana (1999–2004) toistuvasti tuomioistuinten ratkaisuihin ja menettelytapoihin yksittäisissä oikeusjutuissa.

Kantelukirjoituksensa VI jaksoon Jyrki Virolainen on koonnut eri tahojen kannanottoja, jotka on esitetty oikeusministeri Johannes Koskinen lausuntojen johdosta.

Kantelukirjoituksen VII jaksossa Virolainen viittaa YK:n ihmisoikeuskomitean lokakuussa 2004 Suomen valtiolle antamaan huomautukseen suomalaisten kansanedustajien ja ministerien puuttumiseen oikeuslaitoksen toimintaan yksittäistapauksissa.

Kantelukirjoituksensa VIII osassa Virolainen referoi oikeusministeri Johannes Koskinen kommentteja hänen menettelyään koskeviin kirjoituksiin sekä esittänyt omia vastanäkökohtia Koskinen esittämiin näkemyksiin.

Professori Jyrki Virolainen on lähettänyt 8.11.2007 päivätyn lisäkirjoituksen, jossa hän viittaa Helsingin käräjäoikeuden samana päivänä niin sanotussa Rusi-oikeudenkäynnissä antamaan tuomioon. Siinä oikeudenkäynnin kantaja oli tuomittu saamaan vahingonkorvausta esitutkinnassa tapahtuneen tietovuodon lisäksi myös sillä perusteella, että käräjäoikeus oli päättänyt siihen että silloisen oikeusministerin julkisuudessa 12.6.2003 antamalla lausumalla oli rikottu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa nimenomaan säädettyä syyttömyysolettamaa, jonka katsotaan sisältyvän myös perustuslain 21 §:ssä mainittuun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusperiaatteisiin.

Hankittu selvitys

Oikeusministeri Johannes Koskinen on antanut Jyrki Virolaisen kantelukirjoituksen johdosta 8.6.2005 päivätyn selvityksensä. Koskinen on selvityksessään katsonut, että hän ei ole kantelukirjoituksessa mainituissa tai muissakaan tapauksissa puuttunut tuomioistuimessa vireillä olleeseen yksittäiseen oikeudenkäyntiin tai tuomioistuimen ratkaisuun taikka menettelyyn. Oi-

keusministeri Koskinen on selvityksensä mukaan vain ottanut kantaa ajankohtaisiin oikeudellisiin kysymyksiin, jotka ovat tulleet esille tuomioistuinten ratkaisujen johdosta. Näin menetellessään oikeusministeri ei mielestään ole vaarantanut tuomioistuinten riippumattomuutta.

Vastine

Jyrki Virolainen on oikeusministeri Johannes Koskinen selvityksen johdosta 12.8.2005 antamassaan vastineessa muun ohella katsonut, että oikeusministeri Koskinen rajanveto ratkaisuihin vaikuttamisen ja niitä koskevien kannanottojen välillä ei ole vakuuttava. Tuomioistuimen yksittäistä ratkaisua koskeva oikeusministerin kannanotto on tai se voidaan ainakin helposti tulkita yritykseksi vaikuttaa tuomioistuinten samanlaisissa asioissa vastaisuudessa antamiin ratkaisuihin.

Oikeusministerin lausuma vastineen johdosta

Oikeusministeri Johannes Koskinen on antanut vielä Jyrki Virolaisen vastineen johdosta 15.8.2005 päivätyn lisälausumansa.

Ratkaisu

Tuomioistuimien riippumattomuuden oikeudellisista perusteista

Kanteluasiassa on keskeisimmin kysymys perustuslaissa säädettyjä valtiollisia tehtäviä hoitavien valtiovalan ylimpien toimielinten yksittäisten jäsenten toimintamahdollisuuksien ja toimintatapauksien rajoista suhteessa perustuslain 3 §:ssä säädettyyn valtiovalan perusjakoon. Yksilöidymmin kysymys on perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaisesti ylintä hallitusvaltaa käyttävän valtioneuvoston yhden jäsenen menettelystä suhteessa

perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaista tuomiovaltaa käyttäviin tuomioistuimiin yleisellä tasolla ja kantelukirjoituksen liiteaineistosta lähemmin ilmeneviltä osin myös yksittäisten tuomioistui-
mien ja niissä käsiteltävinä olleiden oikeudenkäyntiasioiden tasolla.

Perustuslakiimme on omaksuttu ylimmän valtiovallan klassinen kolmijako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan. Perustuslain 3 §:n 2 momentissa todetaan, että hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Ylimpien valtioneuvoston toimivallan perusteista ja asianomaisten toimielinten perustehtävistä säädetään yksityiskohtaisemmin perustuslain asianomaisissa luvuissa.

Keskeisintä Jyrki Virolaisen kanteluasian tutkinnan ja ratkaisun kannalta on kysymys ylintä hallitusvaltaa käyttävän valtioneuvoston yksittäisen jäsenen eli ministerin toimintamahdollisuuksien rajoista suhteessa riippumattomiin tuomioistuimiin ja tuomiovallan käyttöön. Perustuslain 3 §:n 3 momenttiin kirjattu maininta tuomioistui-
mien riippumattomuudesta ei ole pelkästään valtiosäännön yleisiin periaatteisiin kuuluva symbolitason ilmaus, vaan tuomioistuintoiminnan ja erityisesti sen lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden vaatimuksella on valtiovallan muuhun päätöksentekoon ja toimintaan asetettaviin vaatimuksiin nähden oikeudellisesti merkityksellinen ja asiallisesti konkreettinen sisältö.

Oppi tuomioistui-
mien riippumattomuudesta ja siitä lakiin kirjattu nimenomainen säännös oli alunperin suunnattu mielivaltaista tuomioval-
lan käyttöön puuttumista vastaan. Vaatimus tuo-
mioistui-
mien ja lainkäyttövallan riippumatto-
muudesta oli reaktio hallitsijan rajoittamatonta yksinvaltaa vastaan. Historiallisessa katsannossa

kysymys on ollut siitä, että maan ylintä hallitus-
valtaa käyttävät toimielimet ja niiden jäsenet ei-
vät saa määräyksillään ja toimillaan horjuttaa tuo-
mioistui-
mien riippumattomuutta sillä tavoin, että
sillä olisi vaikutusta tuomioistui-
mien ratkaisujen
lopputulokseen tai niiden mahdollisuuksiin sivu-
vaikutteista täysin vapaina harkita ja päättää, mi-
tä kussakin yksittäisessä oikeusasiassa on pidettä-
vä totena ja ratkaista asiat lain mukaan.

Myös nykyiseltä ajalta on Euroopan Ihmis-
oikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä löy-
dettävissä tuomioistuimen riippumattomuustee-
maa koskevia ratkaisuja, joissa on voinut olla
kysymys maan hallitsijan tai maan ylintä halli-
tusvaltaa käyttävien toimielinten tai niiden jäsen-
ten suorista ja välittömistä painostus- tai muutoin
konkreettisista vaikuttamisyrityksistä asianomai-
seen tuomioistuimeen ja jonkin tuomioistuimes-
sa tutkittavana olevan oikeudenkäyntiasian rat-
kaisun lopputulokseen. Mistään tämännäköisestä
menettelystä ei ole ollut tässä kanteluasiassa esiin
nostettujen tapausten kohdalla kysymys ja Suo-
men vakiintuneet yhteiskuntaolot sekä oikeus- ja
yhteiskuntajärjestyksen kehittyneisyys ja vakaus
huomioon ottaen ei olisi voinut ollakaan kysy-
mys. Tämän vuoksi tuomioistui-
mien riippumat-
tomuutta käsittelevillä mutta yhteiskunnallisel-
ta tilaltaan ja tuomioistuinlaitoksen vakaudelta
ja muutoinkin oikeusvaltiokehitykseltään olen-
naisella tavalla erilaisessa vaiheessa olevia maita
koskevilla ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuil-
la ei ole ollut välitöntä ja konkreettista käyttöä tä-
män kanteluasian oikeudellisen arvioinnin ja rat-
kaisun kannalta.

Tuomioistui- mien riippumattomuus- periaatteen ulottuvuuksia

Perustuslain 3 §:n 3 momenttiin perustuva tuo-
mioistui-
mien ja erityisesti niiden lainkäyttötoi-
minnan riippumattomuus suojaa määrättyyn ra-

jaan asti tuomioistuimia erityisesti hallitus- ja hallintovallan käyttäjien epäasialliselta puuttumiselta.

Asianmukaisessa järjestyksessä säädettyyn lainsäädäntöön perustuva tuomioistuinlaitos ja siihen kuuluvat lainkäyttötoiminnasta huolehtivat tuomioistuimet on siten järjestetty, että niillä on rakenteidensa puolesta edellytykset oikeusvaltion perusvaatimukset täyttävään lainkäyttötöimintaan. Tuomioistuinlaitoksen rakenteen ohella kysymys on tuomioistuihin ja niissä lainkäyttötoiminnasta huolehtivien tuomareiden pysyvyydestä. Riippumattoman lainkäyttötoiminnan toteutumisen käytännön tason vaatimuksena on, että tuomioistuinlaitoksella on riittävät ja vakaat taloudelliset ja toiminnalliset mahdollisuudet lakiin perustuvat vaatimukset täyttävään lainkäyttötöimintaan.

Tuomioistuinlaitoksen ja yksittäisten tuomioistuihin rakennetta ja toimintaedellytyksiä koskevien perusvaatimusten ohella tuomioistuihin riippumattomuudessa on kysymys myös siitä, että tuomioistuihin jäsenillä ja oikeudenkäyntiasioiden kaikilla osapuolilla ja laajemmin koko yhteiskunnalla on luottamus siihen, että oikeudenkäynnin ulkopuolisilla tahoilla ei voi olla vaikutusta oikeudenkäynnin kulkuun tai siinä annettavaan oikeudelliseen ratkaisuun lopputulokseen. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 1/1998 vp s. 76) tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on viime kädessä välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi.

Tuomioistuinlaitoksen rakennetta, tuomareiden oikeudellista asemaa ja tuomioistuihin ratkaisutoimintaa koskevat vaatimukset liittyvät perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa kaikille perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.

Oikeusministeri Johannes Koskisen menettelyn laillisuusvalvonnallinen arviointi

Haastattelulausunnot yleisemmin oikeuslaitoksen ja tuomioistuihin lainkäyttötoiminnan kannalta

Virkamiehen tai valtioneuvoston jäsenen menettelyä ja toimintaa koskevassa oikeuskanslerin laillisuusvalvontaratkaisussa on kysymys kante-luasiassa todetun menettelyn tai toiminnan oikeudellisesta arvioinnista ja sen mahdollisesta moitittavuudesta asianomaisen virkavelvollisuuksien ja virka-aseman asettamien vaatimusten kannalta. Tässä kanteluasiassa kysymys ei ole oikeusministerin menettelyn oikeudellisesta arvioinnista ministerin virkatoiminnassa syntyneen primäärisen aineiston tai yksittäisten virkatointien perusteella. Kanteluasian aineiston muodostavat julkisissa tiedotusvälineissä julkaistut haastattelulausunnot ja kirjoitukset. Sen vuoksi ennen oikeudellisten arvioiden tekemistä on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, missä yhteyksissä tiedotusvälineissä julkaistut haastattelulausunnot on esitetty ja millä tavoin ne ovat syntyneet. Lausumien merkitystä arvioitaessa on sanomalehtihaastatteluihin ja -kirjoituksiin perustuvaan luonteeltaan sekundääriseen aineistoon syytä suhtautua asianmukaisin varauksin.

Virolainen on koonnut kantelukirjoituk-sensa liitteeksi kaikkiaan 33 kappaletta oikeusministeri Johannes Koskisen eri yhteyksissä 9.7.2001–28.8.2004 välisenä aikana julkisissa tiedotusvälineissä esittämää haastattelulau-sumaa tai oikeusministerin haastattelulausumia koskevia asianomaisen sanomalehden toimituk-sen tai lehden lukijoiden kannanottoja sisältäviä kirjoituksia. Kaikki haastattelulausumat tai ainakin lähes kaikki niistä ovat selvitysten mukaan syntyneet siten, että toimittaja on ennakol-

ta ilmoittamatta ottanut yhteyttä oikeusministeriin ja pyytänyt ministeriltä kannanottoa jostain ajankohtaisesta ja yleistä mielenkiintoa herättäneestä oikeudenkäyntiasiasta. Eräissä toimittajien yhteydenotoissa on tiedusteltu oikeusministerin kantaa muun muassa muutoksenhaun tarpeeseen. Osassa sanomalehtikirjoituksia ministerin haastattelulausuman yhteydessä on julkaistu myös muiden haastateltujen lausumia tai ministerin haastattelulausuma on liitetty osaksi sanomalehden toimituksessa laadittua laajempaa sanomalehtiartikkelia.

Tarkasteltavana olevan kantelun ydin ei koske oikeusministerin antamien haastattelulausuntojen yksityiskohtaisempaa sisältöä sinänsä tai kannanottojen lopputulosta, vaan sitä, millaista menettelyä ja harkintaa ylintä hallitusvaltaa käyttävältä valtioneuvoston jäseneltä ja tässä tapauksessa erityisesti oikeusministeriltä, voidaan tuomioistuimia ja niiden ratkaisutoimintaa koskevissa tai niitä sivuavissa haastattelulausunnoissa edellyttää. Ministerin menettelyn mahdollisen moitittavuuden arvioimisessa edellä mainitut seikat on kuitenkin otettava huomioon. Laillisuusvalvonnallisesti eri tavalla olisi arvioitava ministerin itse laatimia kirjoituksia, ennakolta sovittuja haastatteluja, joiden sisällön hän on voinut ennen julkaisemista tarkastaa ja ylipäänsä kirjoituksia ja haastatteluja, joissa asianomaisella on ennakolta ollut reaalisia mahdollisuuksia vaikuttaa julkaistun tekstin sisältöön. Minusta oikeusministeri Johannes Koskisen vastineessaan esittämä lausuma siitä, että kantelukirjoituksen liiteaineistossa ei ole yhtään sellaista esimerkkitapausta, jonka sisällön ministeri olisi voinut ennakolta tarkastaa, on tässä suhteessa huomion arvoinen.

Yleisenä periaatteena on pidetty, että asianomaisen hallinnonalan virkamies ei ainakaan kesken oikeudenkäynnin esitä poleemisia, arvostelevia tai peräti tuomitsevia julkisia kannanot-

tojaan saman hallinnonalan toimivaltaista viranomaista ja virkamiestä kohtaan asiassa, joka ei liity hänen omiin virkatehtäviinsä.

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään valtioneuvostolain 2 §:n mukaan lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Oikeusministeriön toimialaan kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön 14 §:n mukaan muun muassa lainvalmistelu yksityisoikeuden sekä rikos- ja prosessioikeuden alalla. Lisäksi tuomioistuinlaitos kuuluu ministeriön toimialaan. Oikeusministeriön tehtäviä ovat ministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan muun muassa tuomioistuimet, oikeudenkäyntimenettely ja oikeudellinen jaotus. Asetuksen 2 §:ssä mainitut tuomioistuimet kuuluvat oikeusministeriön toimialaan.

Oikeusministeriön säädettävyn toimialaan ja tehtäviin kuuluu lukuisia hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä asioita, joilla on valitön tai löyhempi yhteys tuomioistuihin ja niiden lainkäyttötoimintaan. Ensimmäisenä on mainittava ministeriön tehtävät tuomarinnitysasioiden valmistelussa ja esitysten tekemisessä tasavallan presidentille, vaikkakin laissa säädetyllä tuomarinnityslautakunnalla on virkanimitysasioiden valmistelussa keskeinen tehtävä. Toinen laaja ja merkittävä hallinnollinen tehtävä on tuomioistuihin taloudellisista ja toiminnallisista voimavaroista huolehtiminen erityisesti valtion talousarviokäsittelyssä. Kolmas sisällöllisempi liittymä on oikeusministeriön tehtävä tuomioistuinmenettelyä sekä tuomioistuimissa sovellettavaa yksityisoikeudellista ja rikosoikeudellista sekä hallinto-oikeudellista lainsäädäntöä koskevan lainsäädännön valmistelijana.

Kantelukirjoituksen liitteinä olevissa oikeusministerin haastattelulausunnoissa ja muissa julkisuudessa esitetyissä vastaavanlaisissa lausumissa ei ole osoitettavissa tarkoitusta vaikuttaa tuomioistuimen menettelyyn ja tuomioistuimen

ratkaisun lopputulokseen yksittäisessä oikeudenkäyntiasiaissa. Ei ole pidettävä vakavasti otettavana vaarana myöskään sitä, että asianomaisissa tuomioistuimissa ministerin lausunnot ja lausumat olisi koettu todellisenä vaikuttamisyrityksenä riippumattoman tuomioistuimen lainkäyttötoimintaa kohtaan. Asiaa on kuitenkin arvioitava yksittäisiä oikeudenkäyntejä laajemmasta yleisestä näkökulmasta. Tältä kannalta tarkastellen on lähtökohtaisesti ongelmallista, että valtioneuvoston jäsen ja nimenomaan oikeusministeri, jonka toimialaan tuomioistuinlaitos ja olennaisilta osin myös tuomioistuimissa sovellettavan lainsäädännön valmistelu kuuluu, ottaa julkisuudessa kantaa tuomioistuimissa vireillä oleviin oikeudenkäyntiasioihin. Vaikka haastattelulausunnoissa ei olekaan kysymys ministeriössä virkavastuun alaisena valmistelluista asioista vaan ministerin omissa nimissään julkisuudessa esittämistä haastattelulausumista, arvioista tai kannanotoista, on olemassa periaatteessa vaara, että tiedotusvälineiden seuraajat voivat saada sellaisen mielikuvan, että kysymys on jollakin tavoin oikeusministeriön virallisesta kannasta tai linjasta haastattelulausumassa käsiteltyyn asiaan.

Oikeusministeri Koskinen on menettelynsä perusteista todennut, että kysymys on ollut yhtäältä yleensä sananvapauden käyttämisestä ja toisaalta erityisesti oikeuspoliittisten näkökohtien esittämisestä asioissa, joissa yksittäisen oikeudenkäynnin yhteydessä on näyttänyt ilmenneen tarvetta asian laajempaan oikeudelliseen tarkasteluun ja lainsäädäntömuutosten arviointiin.

Sananvapautta koskevan näkökulman osalta totean, että jokaiselle perustuslain 12 §:ssä perusoikeutena turvattua sananvapautta on ydinajatukseltaan pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (HE 309/1993 vp ja PeVL 19/1998 vp). Sellaisena sananvapaus antaa vahvaa suojaa erityisesti poliittiseen toimintaan liittyvälle viestinnälle. Poliittisen viestinnän vapauden kuuluu jokai-

sen oikeus arvostella hallituksen, tuomioistuinten ja muiden julkista valtaa käyttävien viranomaisen toimia ja päätöksiä. Toisaalta sananvapauden kuuluu myös poliittisesti ja yhteiskunnallisesti vastuunalaisissa tehtävissä toimivien oikeus esittää kantansa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa syntyneistä päätöksistä ja niiden perusteista sekä muutoinkin osallistua yhteiskunnallisia asioita koskevaan keskusteluun.

Oikeusministerin haastattelulausumien arvioimisessa kysymys on siitä, miten sananvapauden käyttö suhteutetaan asianomaisen tehtävän vaatimuksiin. Kantelukirjoituksessa mainituissa asioissa kysymys ei ole ollut oikeusministeriön tai muutoin oikeusministerin vastuulla tehdyistä päätöksistä, vaan perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaista riippumatonta tuomiovaltaa käyttävien tuomioistuinten päätöksistä. Niitäkin toki voidaan arvioida ja arvostella, mutta nyt on kysymys tuomioistuinlaitoksesta, oikeushallinnosta ja pitkälti myös tuomioistuimissa sovellettavasta lainsäädännöstä vastaavan oikeusministerin aseman ja tehtävien asettamista rajoitteista suhteessa riippumatonta lainkäyttövaltaa käyttäviin yhteiskunnan orgaaneihin ja niiden lainkäyttövaltaa sisältävään päätöksentekoon. Ylintä hallitusvaltaa käyttävän valtioneuvoston jäsenen ja erityisesti asianomaisen toimialan ministeriys asettaa oikeudellisesti perusteltuja ja hyväksytyjä rajoitteita ministerin sananvapauden käytön laajuuteen nähden siltä osin kuin sananvapauden käyttö kohdistuu perustuslailliselta asemaltaan riippumattomiin tuomioistuihin ja niiden lainkäyttötoimintaan.

Haastattelulausumissa ei ole ollut kysymys oikeusministerin virkatoimista. Julkisten tiedotusvälineiden haastattelupyynnöt on kuitenkin esitetty ja lausunnot annettu nimenomaisesti oikeusministerin aseman perusteella eikä yksittäisenä kansalaisena taikka lakimiehenä.

Käytännössä on ollut tilanteita, joissa jonkin yksittäisen oikeudenkäynnin johdosta on virin-

nyt yleisempää tarvetta oikeuspoliittiseen keskusteluun tai asianomaisia kysymyksiä virkavastuun alaisina tarkastelevien keskuudessa tarvetta asianomaisen lainsäädännön uudistamistarpeiden arvioimiseen. On kuitenkin vaikea nähdä mikä voisi olla sellainen tilanne, jossa asianomaisen lainsäädännön tilasta vastaavalla viranomaisen edustajalla olisi akuutti tarve käynnistää tai osallistua laajemmin lainsäädännön muuttamisen arviointia koskevaan tai muuhun oikeuspoliittiseen keskusteluun asiassa, joka on parhaillaan tuomioistuimen tutkittavana. Ensinnäkin kysymys on tuomioistuimen työrauhasta. Toiseksi kysymys on siitä, että esimerkiksi muutoksenhaun tarvetta tai ”toivetta” koskeva julkinen lausuma voi sellaisenaan herättää julkisten tiedotusvälineiden seuraajissa perustellun epäilyn asian ensiassteissa ratkaisseen tuomioistuimen työtä kohtaan. Kolmanneksi tässä vaiheessa esitettävät oikeudelliset arviot lainkäytön tai lainsäädännön tilasta ovat ennenaikaisia, koska oikeudenkäyntiasia on ratkaistu vasta silloin kun se on lopullisesti ja lainvoimaisesti ratkaistu. Jos ylempi tuomioistuin valituksen johdosta muuttaa alemman tuomioistuimen päätöstä, se on merkki muutoksenhakujärjestelmän toimivuudesta. On toki mahdollista, että ammatillisesti tarkasteltuna alemman tuomioistuimen päätöstä voidaan pitää oikeudellisesti niin puutteellisenä, että voidaan perustellusti arvioida päätöksen muuttuvan ylemmässä oikeusasteessa. Muutoksenhaun tarpeen arviointi on kuitenkin perusteltua jättää niille, joille asia kussakin oikeudenkäynnissä oikeusjärjestyksen mukaan kuuluu.

Haastattelulausunnot oikeudenkäyntiasiat ratkaisseiden tuomioistuimien ja oikeudenkäyntien asianosaisten kannalta

Virolaisen kantelukirjoituksen liiteaineistossa on eräitä haastattelulausuntoja, jotka ovat koskeneet

huomattavaa julkisuutta saaneita oikeudenkäyntejä. Yksityisoikeudellista asiaa koskeneista oikeudenkäynneistä voidaan esimerkkinä mainita lasten huoltoja koskeva asia, jossa Suomessa asunut äiti oli tuonut mukanaan lapset Yhdysvalloista, jossa lasten isä asui. Haastattelulausunnosta ilmenee, että oikeusministeri on kyseisessä yksittäisasiassa korostanut nimenomaan lasten kuulemisperiaatteen tärkeyttä lasten huoltajuusasioissa. Sanomalehtikirjoituksen perusteella voi saada sellaisen selvityksen mukaan virheellisen käsityksen, että ministeri olisi ottanut kantaa lasten huoltajuuskysymykseen, josta Suomen tuomioistuimessa ei ilmeisesti ollut lainkaan kysymys tai että hän olisi korostamalla lasten kuulemisperiaatteen tärkeyttä viitannut siihen, että myös päätös tulisi tehdä sen mukaisesti. Kyseinen sanomalehtikirjoitus onkin antanut aiheen oikeusministeriön verkkosivulla julkaistun oikaisuun.

Rikosoikeudenkäyntien puolelta voidaan kantelukirjoituksen liiteaineistosta mainita kaksi henkirikosta koskevaa asiaa, joissa on julkisessa keskustelussa ollut kysymys erityisesti rikosnimikkeestä eli siitä, ovatko teot olleet tappoja vai murhia. Toinen rikosasioista on ollut huomattavaa valtakunnallista kiinnostusta saanut henkirikosasia, jossa molemmat asianosaiset, siis sekä rikoksen tekijä että rikoksen uhri, ovat olleet nuoria koululaisia.

Sekä mainittuun yksityisoikeudelliseen oikeudenkäyntiin että varsinkin jälkimmäiseen rikosoikeudenkäyntiin liittyneet oikeusministerin – tai minkä tahansa huomattavassa julkisessa tehtävässä olleen – tiedotusvälineissä antamat haastattelulausunnot tai muut lausumat ovat olleet ongelmallisia. Haastattelulausuntoja annettaessa on aina otettava lukuun sekin, että viesti on voinut saada ainakin erilaisia painotuksia kuin on ollut tarkoitus. Myös haastattelujen antamistilanteet ovat voineet olla omiaan lisäämään virheellisiä painotuksia ja virheellisen tulkinnan mahdollisuuksia.

Vielä voidaan kiinnittää huomiota siihen, että yhteiskunnallisessa päätöksenteossa yleinen ja hyväksyttävänä pidettävä menettelytapa on, että keskusteluun voi osallistua tai oman lausuntonsa voi antaa myös taho, joka asian on ratkaissut ja joka on siihen tosiasia-aineiston ja oikeudellisen tarkastelun puolesta tarkimmin perehtynyt. Tuomioistuinasioissa tällainen menettely ei voi kunnolla toteutua, koska oikeudenkäyntiasian ratkaisella tuomioistuimella ei ole mahdollisuuksia osallistua oman työnsä arvioimista tai arvostelemista-kaan koskevaan keskusteluun ja varsin rajoitetut mahdollisuudet pyrkiä korjaamaan edes keskustelussa ilmenneitä asiavirheitä.

Erityisen arkaluonteisia ja siten myös julkisten kannanottojen kannalta herkkiä asioita ovat yksityisiä kansalaisia ja heistä erityisesti lapsia ja nuoria koskevat oikeudenkäynnit. Tällaiset asiat ovat oikeudenkäynnin kaikille osapuolille henkisesti raskaita ja vaikeita. Tämäntyyppisten oikeudenkäyntien yhteydessä julkisuudessa esitetyt lausumat ja ammatillisinkin perustein esitetyt arvioinnit niiden sisällöstä riippumatta voivat järkevää oikeudenkäynnin osapuolia ja aiheuttaa lisäkäsityksiä.

Virolaisen lisäkirjoitus 8.11.2007

Lisäkirjoituksessa Virolainen pyytää tutkimaan oikeusministeri Koskisen menettelyä siinä, että hän oli 12.6.2003 kommentoinut Alpo Rusiin kohdistunutta rikostutkintaa valtionsyyttäjän syyttämättä jättämispäätöksen jälkeen syyttömyysolettaman vastaisesti.

Virolaisen lisäkirjoituksen johdosta totean, että lisäkirjoituksessa mainittu oikeusministeri Koskisen menettely on ollut Rusin vireillepanemassa oikeudenkäynnissä Helsingin käräjäoikeuden arvioitavana. Koska käräjäoikeuden päätökseen on haettu muutosta Helsingin hovioikeudelta, asia on tältä osin parhaillaan hovioikeuden tutkittavana.

na. Tämän vuoksi oikeuskanslerilla ei ole aihetta puuttua asiaan tältä osin.

Yhteenvedo ja toimenpiteeni

Oikeudenkäyttöä koskevia julkisia kannanottoja esittäessä on otettava huomioon kaksi demokraattisen oikeusvaltion tärkeää periaatetta nimittäin tuomioistuinten riippumattomuus yhtäältä ja sananvapaus toisaalta. Näitä periaatteita ei voida asettaa yleispätevästi ja ehdottomasti tärkeysjärjestykseen vaan niitä joudutaan punnitsemaan tilannekohtaisesti keskenään.

Tuomioistuinten riippumattomuus on osa oikeusvaltion perusrakennetta, yksi sen tärkeimmistä tukipilareista ja keskeisimpiä takeita mieltävaltaista vallankäyttöä vastaan. Se on vahvistettu perustuslaissamme samoin kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. On tärkeää, että riippumattomuus toteutuu myös käytännössä ja että luottamus kaikenlaisista epäasiallisista vaikutteista vapaaseen tuomiovallan käyttöön säilyy horjumattomana. Tätä luottamusta ovat omiaan rapauttamaan epäilyt muiden ylimpien valtiollisten elinten taholta tulevasta puuttumisesta tuomioistuinten toimintaan.

Toisaalta oikeuspoliittisen ja yleensäkin yhteiskunnallisen keskustelun vapaus edellyttää, että tuomioistuintenkin toimintaa ja tuomiovalan käyttöä voidaan arvioida ja tarvittaessa arvostella. Keskusteluun osallistumisen vapautta ei luonnollisesti voida evätä poliitikoilta, korkeiltakaan virkamiehiltä tai ministereiltä. Mutta tosiasia on, että mitä vaikutusvaltaisempi kannanoton esittäjä on, sitä herkemmin lausumaa arvioidaan puuttumiseksi tuomioistuinten riippumattomuuteen. Tärkeää on kiinnittää huomiota kannanoton esittäjän rooliin ja sen mukaisesti vaikutusmahdollisuuksiin: tiedemies on tässä suhteessa eri asemassa kuin hallituksen jäsen, jolla on käytössään rooliinsa kuuluvat lain

säättämät vaikutuskeinot. Sinänsä oikeudellisesti perusteltavissa oleva puheenvuoro voi saada julkisuudessa epäasiallista sivumerkitystä, jos sen esittäjä on oikeusministeri. Olennaista myös on kannanoton yleisyystaso, sisältö ja kohde. Mitä konkreettisemmin kannanotto on yhdistettävissä yksittäiseen oikeudenkäyntiin, sitä arempi asetelma on perustelluille epäilyille – pahinta tässä suhteessa on, jos kannanotto kohdistuu vireillä olevaan oikeudenkäyntiin.

Tilanteissa, joissa tuomioistuimen riippumattomuus ja sananvapaus ovat aidosti törmäyskurssilla, voidaan puoltaa näkemystä, että ensin mainitun suhteellinen painoarvo lähtökohtaisesti kasvaa kun kyse on oikeusministerin asemassa olevan valtioneuvoston jäsenen tuomiovallan käyttöä koskevista yksittäistapauksellisista julkisista lausumista. Tällainen asetelma on omiaan vaarantamaan tuomioistuimen riippumattomuutta herkästi ja syvällekäyvästi. Käytännön johtopäätös tästä on, että oikeusministerin olisi oikeudellisesti perusteltua noudattaa erityistä varovaisuutta ja harkittua pidättyvyyttä tällaisia kannanottoja esittäessään, jotta tahattomiltakin väärinkäsityksiltä välttyttäisiin eikä näin tultaisi antaneeksi aihetta edes epäilyille tuomioistuimen riippumattomuuden vaarantumisesta.

Käytettävissä olevan selvitysaineiston perusteella oikeusministeri Koskisen ei ole voitu osoittaa tarkoittaneen puuttua julkisilla kannanotoillaan epäasiallisesti tuomiovallan käyttämiseen.

Virolaisen kantelukirjoituksen sisältämässä lehdistöaineistossa on joitakin oikeusministeri Koskisen lausumiksi kirjattuja kannanottoja, joita voidaan aineistossa esitetyssä muodossa pitää tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta oikeudellisesti ongelmallisina. Niiden arvioinnissa olen kuitenkin ottanut huomioon Koskisen selvityksessään esittämät näkökohdat, minkä vuoksi totean, että artikkeleista ”toisenkäden lähteinä” ei välttämättä ole mahdollista saada esiin aitoina Koskisen lausumien täsmällistä sisältöä. Näillä varauksillakin on joka tapauksessa ilmeistä, että Koskisen lausumat ovat olleet omiaan luomaan perusteltavissa olevan vaaran, että niitä voidaan lukea puuttumiseksi tuomioistuinten toimintaan.

Kantelukirjoituksen tarkoittamana aikana oikeusministerinä olleen Johannes Koskisen ei ole osoitettu menetelleen kirjoituksessa tarkoitettuja lausumia antaessaan lainvastaisesti. Saa-tan kuitenkin tässä päätöksessä esittämäni näkökohdat Koskisen tietoon.

ULKOASIAINMINISTERIN LÄHETTÄMÄT TEKSTIVIESTIT

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan
kantelun johdosta antama vastaus
31.3.2008, dnro OKV/350/1/2008

Oikeuskanslerille 12.3.2008 osoittamassanne kirjoituksessa viittaatte julkisissa tiedotusvälineissä esitettyihin ulkoasiainministeri Ilkka Kanervan tekstiviestien lähettämistä koskeviin tietoihin. Kirjoituksessanne katsotte, että on syytä epäillä, että ulkoasiainministeri Ilkka Kanerva on käyttänyt väärin virka-asemaansa ja virkapuhelintaan sekä valehdellut julkisesti.

Kirjoituksessa esittämäännne viitaten olette sitä mieltä, että ulkoasiainministeriä ei voida enää pitää perustuslain 60 §:ssä tarkoitetulla tavalla rehellisenä ja taitavaksi tunnettuna. Pyydätte oikeuskansleria tutkimaan, onko ulkoasiainministerin menettely ollut niin sanotussa ”tekstiviestijupakassa” lainvastaista tai virheellistä.

Oikeuskanslerinvirastoon maanantaina 17.3.2008 saapuneessa lisäkirjoituksessa olette täydentänyt kantelukirjoitustanne. Perustuslain 60 §:n lisäksi viittaatte kotirauhan rikkomista koskevaan rikoslain 24 luvun 1 §:n 2 kohdan säännökseen, seksuaalista häirintää koskeviin säännöksiin ja virkamiehen käyttäytymisvelvollisuutta koskevaan valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin säännökseen.

Lisäkirjoituksessanne olette yksityiskohtaisemmin viitannut mainitusta asiasta tiedotusvälineissä julkaistuihin eri ihmisten haastattelulausumiin.

Totean kirjoituksenne johdosta vastauksena seuraavan.

Perustuslain 108 §:ssä säädettyinä oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin valtioneuvostoon, valtioneuvoston yksittäisiin jäseniin ja tasavallan presidenttiin samoin kuin muihin viranomaisiin ja virkamiehiin kohdistamassa laillisuuden valvonassa on siten kysymys asianomaisen menettelystä virkatoiminnassa.

Kirjoituksenne lisäksi tästä asiasta on oikeuskanslerille saapunut tai eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta siirretty eräitä muitakin kirjoituksia. Niiden kaikkien johdosta oikeuskanslerin perustuslaissa säädettyjä tehtäviä ja toimivaltaa koskevana rajauksena ilmoitan, että virkatoimissaan oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan kuuluvan henkilön toiminnan eettinen tai moraalinen arviointi ei kuulu oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin.

Asiaa koskevissa kantelukirjoituksissa on nostettu esiin kysymys ministerin poliittisesta uskottavuudesta ja hänen nauttimastaan luottamuksesta. Näiltä osin totean valtioneuvoston ja muiden viranomaisten virkatoimien laillisuuden valvojana, että tällaisten kysymysten arviointi ei kuulu toimivaltaani. Poliittisesta näkökulmasta asiaa voivat arvioida lähinnä ne poliittisen päätöksenteon toimielimet, jotka ovat olleet osaltaan päättämässä hallituksen kokoonpanosta. Lisäksi on oikeudelliselta kannalta syytä tässä yhteydessä viitata perustuslain 60 §:n 2 momenttiin,

jonka mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Mainittu säännös kattaa ministerin virkatoimia koskevan oikeudellisen vastuun lisäksi myös ministerin poliittisen vastuun eduskunnalle. Ministerin poliittista luotamusta koskeva päätöksenteko tapahtuu eduskunnassa.

Virkapuhelimen käytön osalta ilmoitan, että valtioneuvoston jäseninä toimivilla kansanedustajilla on käytössään eduskunnan kansanedustajille luovuttama matkapuhelin. Matkapuhelimen yksityiskäyttöä koskevan etuuden verottamisesta on omia säännöksiä. Muilta osin kysymys on matkapuhelimen omistajan ja sen käyttöä koskevan liittymäsopimuksen tehneen tahon eli tässä tapauksessa eduskunnan matkapuhelimen käyttäjille mahdollisesti antamista sisäisistä ohjeista, joiden noudattamista se valvoo.

Valtion virkamieslain 14 §:ssä virkamieheltä edellytettävän käyttäytymisen osalta viitataan valtion virkamieslain 1 §:ään, jonka mukaan virkamieslaissa säädetään valtion virkasuhteesta. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana. Nykyisen valtion virkamieslain soveltamisalaa koskevat säännökset ovat tältä osin samat kuin aikaisemmassa valtion virkamieslaissa (755/1986). Sen 2 §:n erityisperusteluissa (HE 238/1984) nimenomaan todettiin, että lakia ei sovelleta muun muassa kansanedustajiin eikä valtioneuvoston jäseniin. Valtion virkamieslain kyseinen säännös ei siten ole asian oikeudellisessa arvioinnissa merkityksellinen.

Siltä osin kuin olette kirjoituksessanne viitanut eräisiin rikoslain säännöksiin ilmoitan, että mahdollisten rikosten tutkinta kuuluu poliisiviranomaisille. Rikosasian mahdollinen asianomistaja voi saattaa asian poliisin tutkittavaksi tekemällä asiasta rikosilmoituksen.

Olette kirjoituksessanne viitannut myös valtioneuvoston jäsenelle asetettavia yleisiä vaati-

muksia koskevaan perustuslain 60 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ministerien on oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja. Tältä osin viitataan nykyisen hallituksen muodostamisen yhteydessä muun muassa eräiden kantelukirjoitusten johdosta antamiini kanteluratkaisuihin, joissa totesin muun ohessa seuraavaa:

Perustuslain 60 §:n mukaan ministerien on oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Nämä ministerien pätevyysvaatimukset ovat peräisin jo perustuslakia edeltäneestä hallitusmuodosta. Perustuslain valmisteluasiakirjoissa todetaan, että kysymyksessä on joustava ilmaus, joka on kuitenkin ymmärrettävä muodolliseksi, tosin varsin väljäksi kelpoisuusehdoksi ministerin tehtävään ja sellaisena otettava asianmukaisesti huomioon pääministeriä valittaessa ja ministeriä nimitettäessä.

Ministerien rehellisyyttä koskeva yleinen kelpoisuusvaatimus on siis vanhaa perua, mutta kysymys on edelleenkin kelpoisuusvaatimuksesta, jolla on oikeudellista sisältöä. Sellaisella käyttäytymisellä, jolla on ollut myös rikosoikeudellisia seuraamuksia, voi luonnollisesti olla merkitystä arvioitaessa asianomaisen henkilön rehellisyyttä. Perustuslaissa tarkoitettu rehellisyysvaatimus on kuitenkin laajempi käsite. Kelpoisuusvaatimuksen arvioimisessa on otettava huomioon ministerin toiminta kokonaisuudessaan.

Ministeriksi ehdotettavan tai ministeriksi nimitetyn henkilön rehellisyyden arvioimisessa kysymys ei myöskään ole jonkin tai joidenkin yksittäisten henkilöiden tai tahojen tekemästä arvioinnista, vaan ministereiden esittämisestä ja valinnasta vastaavien tahojen ohella yleisestä näkemyksestä, joka voi saada hyväksyntää ja joka voidaan kokea sisällöltään oikeaksi kussakin ministerin nimitystilanteessa. Tämän tyyppinen laajempi näkökulma ilmenee jo perustuslain 60 §:n sanamuodosta, jonka mukaan ministerien on oltava rehellisiksi tunnettuja.

Perustuslain 60 §:n vaatimusta, että ministerien on oltava ”rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja” on lisäksi tarkasteltava kokonaisuutena ja yhteydessä koko nimitysprosessiin. Kysymys on perustellusta luottamuksesta ministerin tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen.

Edellä oleva koskee siis perustuslain 60 §:n 1 momentin oikeudellista näkökulmaa erityisesti ministereiden nimitystilanteissa, mutta samat kriteerit ovat voimassa myös arvioitaessa ministerinä toimivalle henkilölle asetettavia vaatimuksia. Ministerin toimen aikana kysymys ministerin kelpoisuudesta tulee arvioitavaksi perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaisessa poliittista luottamusta koskevassa menettelyssä eduskunnassa. Perustuslain 64 §:ssä säädetään toimenpiteistä tämän luot-

tamuksen menettämisen johdosta. Perustuslaissa ei ole säännöstä siitä, että oikeuskanslerin tehtäviin kuuluisi arvioida, onko ministeri menettänyt kelpoisuutensa. Oikeuskansleri voi ottaa kantaa ministerin toimen hoitamiseen vain perustuslain 108 §:n 1 momentissa ja perustuslain 112 §:n 1 momentissa säädetyn laillisuusvalvontatehtävän puitteissa taikka perustuslain 108 §:n 2 momentin oikeudellisten lausuntojen antamista koskevan tehtävän johdosta. Kantelukirjoituksessa ei ole tullut esiin sellaista, että minulla laillisuusvalvojana olisi oikeudellista perustetta puuttua ministeri Kanervan kelpoisuutta koskevaan asiaan.

Edellä olevaan viitaten ilmoitan, että kirjoituksenne ei ole aiheuttanut oikeuskanslerin toimenpiteitä.

MINISTERIN MENETTELYN OIKEUDELLINEN ARVIO VAALITUKEEN LIITTYVÄSSÄ ASIASSA

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan muistio ministeri Mauri Pekkarisen menettelyn oikeudellisesta arviosta asiassa, jossa on kyse Pekkarisen allekirjoittamasta Suomi-Soffa Tehdas Oy:lle myönnetystä investointitukipäätöksestä 2006 ja Pekkarisen taulukaupan muodossa saamasta vaalituesta 2007 samaan konserniin kuulualta Suomi-Soffa SSF Oy:ltä 9.6.2008, dnro OKV/17/20/2008

Ministeri Pekkarisen käynti oikeuskanslerinvirastossa

Elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen tuli oikeuskanslerinvirastoon (OKV) aamulla 30.5.2008 saattaakseen oikeuskanslerin tietoon seuraavan asian.

Pekkarinen kertoi vasta äsken havahtuneensa siihen, että kauppa- ja teollisuusministeriö (KTM) oli mahdollisesti myöntänyt investointitukea syksyllä 2006 samalle konsernille, joka oli vaalien alla muutamaa kuukautta myöhemmin ostanut hänen vaalitukiyhdistykseltään tauluja. Pekkarinen sanoi tarkistaneensa asian ministeriönsä virkamiehiltä, jotka olivat kertoneet, että hän oli kauppa- ja teollisuusministerinä allekirjoittanut tukipäätöksen esittelystä marraskuussa 2006. Saatuaan tämän tietää Pekkarinen oli välittömästi kertonut asian pääministerille ja nyt myös oikeuskanslerille. Pekkarinen vakuutti, ettei hän ollut muistanut investointitukipäätöstä aikaisemmin.

Oikeuskansleri pyysi Pekkarista toimittamaan asiasta kirjallisen selvityksen. Samoin oikeuskansleri pyysi investointitukiasiaa silloisessa KTM:ssä käsitelleiltä virkamiehiltä kirjallisen selvityksen sekä tukipäätöstä koskevat asiakirjat.

Saadut selvitykset

Teollisuusneuvos Heikki Vesa toimitti henkilökohtaisesti 2.6.2008 nykyisen työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) virkamiesten alivaltiosihteerin Kalle J. Korhosen, ylitarkastaja Kari Alangon sekä Vesan itsensä allekirjoittaman selvityksen tukipäätöksen valmistelusta ja ministeri Pekkarisen osuudesta asiassa. Selvityksestä mm. ilmenee, että Kainuun TE-keskukselle saapunut hakemus oli valmisteltu siellä ja että TE-keskus oli esittänyt investointitukea myönnettäväksi 842 490 euroa. Asia oli normaaliin tapaan käsitelty KTM:ssä, Pekkarinen tai hänen avustajansa eivät olleet osallistuneet valmisteluun. Ministeri oli allekirjoittanut päätöksen 7.11.2006.

Ministeri Pekkarisen 30.5.2008 päivätty kirjallinen selvitys saapui oikeuskanslerinvirastoon 3.6.2008.

Pekkarinen kertoo allekirjoittaneensa tukipäätöksen monien muiden asiakirjojen joukossa 7.11.2006 ilman esittelijän läsnäoloa. Tuen saajan nimi ei ollut jäänyt Pekkarisen mieleen, ”ilmeisesti siksi, että asian virkamiesvalmistelusta oli kaikei pikaisesti pääteltävissä, että päätöksen perusteet olivat kiistattomat”.

Pekkarisen vaalikampanjaan hankki – edellisten vaalien tapaan – rahoitusta hänen tukiyhdistyksensä Keski-Suomen Kehitystyö ry. Varainhankintamuotoina oli seminaarien järjestäminen ja taulukauppa.

Tammi-helmikuussa 2007 mm. Suomi-Soffa SSF Oy oli ostanut tauluja yhdistykseltä 5000 eurolla. Pekkarinen kertoo kuulleen taulukaupoista helmikuun lopulla. Hänellä ei tuolloin ollut kertomansa mukaan muistikuvaa kolmen kuukautta aiemmin allekirjoitetusta investointitukipäätöksestä. Sen hän sanoo muistaneensa, että oli käynyt pikaisesti vuoden 2006 lopulla yrityksen Vantaan myymälässä.

Pekkarinen kertoo selvityksessään samalla tavalla kuin suullisesti oikeuskanslerinvirastossa siitä, miten hän vasta 23.5.2008 oli tullut ajatelleeksi, että Suomi-Soffa -nimisellä yrityksellä oli ollut pari vuotta sitten investointi. Hän varmisti asian edellä kuvatulla tavalla ministeriön virkamiehiltä. ”Olin kerta kaikkiaan ja alusta lähtien unohtanut tekemäni tukipäätöksen.”

Pekkarinen kertoo varmistaneensa toukuussa 2008 oikeusministeriöstä, oliko tarpeen eritellä yli 1 700 euron taulukaupat. Ministeriöstä oli ilmoitettu, että selvää velvollisuutta ei ole. Hän kuitenkin päätti ilmoittaa taulukaupat 27.5.2008.

Arviointi

Oikeuskanslerin tehtäviä tämän asian käsittelyssä koskevat seuraavat perustuslain kohdat:

Perustuslain 108 § 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Saman pykälän 2 momentin mukaan hänen on myös annettava pyydettyä presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Lausunnonantamista on perusteltu lain esitoissa mm. näin: ”Siinä on kysymys erityisesti

valtioneuvoston ja ministeriöiden tarpeesta saada lausunto lain oikeasta tulkinnasta ja varmistaa jo ennakolta toimenpiteidensä lainmukaisuus.” (HE 1/1998 vp s. 166). Kysymys on luonnollisesti vain virkatehtäviä koskevista oikeudellisista lausunnoista. Käytännössä ministeriöt ja ministrit pyytävät lausuntoja monesti vapaamuotoisesti mm. suullisesti, mutta toisinaan myös virallisemmin kirjallisesti. Lausuntoja annetaan tilanteen mukaan joko kirjallisina tai suullisesti.

Jäsensin tapauksen niin, että Pekkarinen pyysi oikeudellista lausuntoa menettelystään ministerinä mahdollisia omia johtopäätöksiään varten. Mutta tämän lisäksi oikeuskanslerin oli tietysti arvioitava asiaa laillisuusvalvonnallisesti perustuslain 108 §:n 1 momentin perusteella siltä kannalta, antaako ministerin menettely aiheen ryhtyä joihinkin toimenpiteisiin.

Nimenomainen ministerin virkatoimi tässä asiassa oli investointitukipäätöksen tekeminen marraskuussa 2006. Siinä ei asiakirjojen ja muun selvityksen perusteella ollut mitään poikkeuksellista eikä niin muodoin syytä epäillä lainvastaisuutta.

Sen sijaan kansanedustajaehdokkaana olevan ministerinkään vaalituen vastaanottaminen ei sellaisenaan ole virkatehtävä eikä näin ollen kuulu oikeuskanslerin valvontavaltaan.

Mutta tässä tapauksessa syntynyt asetus – yhtäältä investointitukipäätös ja toisaalta vähän myöhemmin samaan konserniin kuuluvalta yritykseltä saatu vaalituki – muodosti sellaisen kokonaisuuden, joka antoi oikeuskanslerille perusteen myös vaalituen vastaanottamisen oikeudelliseen arvioimiseen. Kysymys oli sen seikan arvioimisesta, oliko investointitukipäätöksellä ja vaalituen vastaanottamisella oikeudellisesti merkityksellinen yhteys.

Esteellisyyttä koskeva hallintolain säännös ei voinut tulla kysymykseen, koska investointitukipäätös oli tehty ennen taulukauppaa eikä mistään

ilmennyt, että vaalitukiasia olisi ollut esillä kyseisen päätöksen valmistelun ja ratkaisemisen aikoihin. Ministeri ei ollut esteellinen tukipäätöstä tehdessään. Myöskään valtion virkamieslain säännökset eivät voineet tulla harkittaviksi, koska ministeriin ei sovelleta kyseistä lakia.

Vielä oli arvioitava, täyttäisikö ministerin menettely jonkin virkarikossäännöksen tunnusmerkistön. Jos on riittäviä perusteita epäillä ministerin syyllistyneen virkatoimessaan rikokseen, on oikeuskanslerin tehtävä asiasta perustuslain 115 §:n tarkoittama ilmoitus eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (menettelyn osalta tarkemmin viitataan teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2006 julkaistuun artikkeliini Valittuja kysymyksiä esitutkinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta erit. s. 78–81).

Tapausta oli arvioitava rikoslain 40 luvun 1 §:n tarkoittaman lahjuksen ottamista koskevan tunnusmerkistön ja 3 §:ssä kriminalisoidun lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön valossa. Ensin mainittu lainkohta tulee sovellettavaksi, jos ”virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa” mm. ottaa vastaan säännöksessä tarkoitetun edun. Jälkimmäisen lainkohdan mukaan on rangaistavaa, jos virkamies ”ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun --- siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoinnin tasapuolisuuteen”. Vaikka lainkohdissa puhutaan virkamiehestä, niitä sovelletaan myös ministereihin.

Sekä lahjuksen ottamista että lahjusrikkomusta koskeva säännös edellyttävät tahallisuutta.

Arvioinnin tuloksena saatoin todeta seuraavan:

Käytettävissäni olevassa selvityksessä ei mikään viittaa siihen, että Pekkarinen olisi ottanut taulukaupan muodossa vastaan lahjuksen palkkioksi aiemmasta myönteisestä investointitukipäätöksestään. Siten rikoslain 40 luvun 1 §:n soveltuminen tapaukseen sulkeutuu pois.

Sen sijaan on periaatteessa ajateltavissa, että vaalituen ottaminen vastaan samalta konsernilta, jolle ministeri oli muutamaa kuukautta aiemmin myöntänyt huomattavan suuruisen investointituen, on voinut muodostaa tilanteen, joka ”on omiaan heikentämään luottamusta viranomais-toiminnan tasapuolisuuteen”.

Mutta käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ministeri Pekkarisen ei voida osoittaa tietoisesti menetelleen tavalla, joka täyttäisi lahjusrikkomussäännöksen tunnusmerkistön. Pidän uskottavana Pekkarisen esittämää kuvausta siitä, miten tilanne on päässyt syntyään. Tähän arvioon päädyn sekä kirjallisen selvityksen että Pekkarisen suullisen kuulemisen pohjalta. Epäsuorasti Pekkarisen kertomusta tukipäätöstä koskevasta muistamattomuudesta tukee sekin, että kyseisen tehtaan vihkiäispuheessaan elokuussa 2007 hän ei tuonut lainkaan esiin omaa osuuttaan. – Näin ollen ei ole oikeudellisia perusteita epäillä Pekkarisen syyllistyneen myöskään rikoslain 40 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun tekoon.

Kaiken kaikkiaan ministeri Pekkarisen tässä tarkoitettu menettely ei antanut minulle laillisuusvalvojana aihetta toimenpiteisiin. Ilmoitin tämän suullisesti ministeri Pekkariselle 4.6.2008.

PÄÄTÖS VAALIRAHOITUSILMOITUSTEN KÄSITTELYÄ OIKEUSMINISTERIÖSSÄ KOSKEVASSA ASIASSA

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan päätös
5.11.2008, dnro OKV/681/1/2008

Tarkastelun lähtökohtia

Oikeuskanslerinvirastoon ovat saapuneet Jyrki Virolaisen 21.5.2008 ja 28.5.2008 päivätyt ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain (414/2000, *vaalirahoituslaki*) mukaisten ilmoitusten käsittelyä oikeusministeriössä koskevat kirjoitukset.

Virolaisen mukaan vuosien 2003 ja 2007 eduskuntavaalien osalta useiden kansanedustajaksi valittujen henkilöiden ilmoitukset eivät täytäneet vaalirahoituslaissa ilmoitukselle asetettuja edellytyksiä. Virolainen kertoi, ettei oikeusministeriö ilmeisesti juuri yhdessäkään tapauksessa pyytänyt täydentämään puutteellisia ilmoituksia. Virolainen viittasi vaalirahoituslain 3 §:n säännöksen siitä, mitä tietoja ilmoituksen tulee sisältää. Samoin hän viittasi lain 4 §:ään oikeusministeriöstä ilmoituksen vastaanottavana viranomaisena ja lain 5 §:ään oikeusministeriöstä ilmoitustietoja koskevan rekisterin pitäjänä. Virolaisen näkemyksen mukaan oikeusministeriön velvollisuuksiin ilmoitukset vastaanottavana ja rekisteröivänä viranomaisena on kuulunut sen valvonta, että sille toimitetut ilmoitukset sisältävät vaalirahoituslain 3 §:ssä ilmoitettaviksi säädetty tiedot. Tarvittaessa ennen lain 5 §:ssä tarkoitettua rekisteröintiä

oikeusministeriön on tullut huolehtia siitä, että puutteelliset ilmoitukset täydennetään.

Virolainen katsoi, että oikeusministeriö on rekisteröidessään sille toimitetut ilmoitukset lähes poikkeuksetta sellaisina kuin ne ovat saapuneet niitä täydennättä laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoituksia käsittelevänä viranomaisena ja menetellyt muun muassa vastoin hallintoasioissa yleislakina sovellettavan hallintolain (434/2003) säännöksiä. Oikeusministeriön menettelytapa ilmoitusten käsittelyssä on hänen mukaansa osaltaan johtanut siihen, että vaalirahoituslaissa ilmoitukselle säädettyjä vaatimuksia ei ole noudatettu ja näin ollen osittain myös oikeusministeriön menettelyn myötä vaalirahoituslain tarkoitus vaalirahoituksen avoimuuden lisäämisestä ehdokaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi ei ole toteutunut.

Tutustumiskäynti oikeusministeriössä 26.5.2008

Vuoden 2008 tarkastusohjelmaani kuului tutustumiskäynti oikeusministeriössä. Koska keväällä virisi julkisuudessa keskustelu vaalirahoitusilmoitusten puutteellisuuksista ja oikeusministeriön roolista niiden käsittelyssä, päätin käynnilläni oikeusministeriössä 26.5.2008 perehtyä ilmoitusten käsittelyä koskevan menettelyn selvittämiseksi ministeriön vaalien vastualueen toimintaan.

Tutustumiskäynnillä tuotiin esiin, että koska vaalirahoituslain perustelujen mukaan viranomai-

sella ei olisi velvollisuutta eikä oikeutta tarkastaa ilmoituksessa olevien tietojen oikeellisuutta, ministeriön rooli ilmoitusten vastaanottamisessa on passiivinen; vain esim. allekirjoituksen puuttuminen ja siihen rinnastettavat muotovirheet pyydetään korjaamaan. Vaalijohtaja Arto Jääskeläisen mukaan lain tarkoitus on, että viranomaisen vie ilmoitukset rekisteriin käymättä niitä sisällöllisesti läpi. Jääskeläinen katsoi, että viranomaisen ei voisi esittää edes ilmoituksen sisältöä koskevia kysymyksiä. Jääskeläinen lausui, että vaalirahoituslain valmistelun yhteydessä nimenomainen tarkoitus oli, että ”vaalirahoituksen seurantaan ei kytketä viranomaiskoneistoa mukaan”.

Kysymyksenasettelu

Vaalirahoitusilmoitusten käsittelyyn muodostettu käytäntö herätti kysymyksen, onko viranomaisen tarkoituksellisesti omaksuma passiivinen rooli sopusoinnussa yhtäältä yleensä viranomaistoimintaa koskevan lainsäädännön määrittelemien velvollisuuksien ja toisaalta sovellettavan erityislain tavoitteiden ja arvojen kanssa.

Tällainen passiivisuus ilmeni paitsi tutustumiskäynnilläni myös julkisuudessa esitetyissä kommentteissa. Vaalijohtaja Jääskeläisen kertoi ministeriön toimintaperiaatteesta Keskisuomalaiselle edellisessä keväällä eli viime eduskuntavaalien jälkeen 22.5.2007 antamassaan haastattelussa: ”Ilmoituksiin ei käytännössä palata, elleivät valveutuneet kansalaiset tai media ota asiaa esille. Ministeriölle kelpaavat kaikki ilmoitukset, jotka kansanedustajat vain kehtaavat antaa. Me emme puutu ilmoitusten sisältöön, vaikka saatamme huomata, että jonkin rahoittajan osalta olisi toisin pitänyt ehkä ilmoittaa”.

Kantelun ja omien havaintojeni johdosta lähetin oikeusministeriölle 3.6.2008 selvitys- ja lausuntopyynnön seuraavanlaisen ongelman oikeudellisen jäsenyyksen pohjalta.

Vaalirahoituslain tavoitteista ja arvoista

Vaalirahoituslain säätämisen tarkoituksena on nimenomaisen pykälän (1 §) mukaan vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi.

Lain perusteluissa lausutaan tavoitteesta yksiselitteisen ehdottomasti: ”Vaalirahoituksen julkisuus on nähtävä välttämättömäksi rahoituksen mahdollisesti aiheuttamien sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Keskeiset rahoituslähteet julkisuuteen saattamalla voidaan saada kansalaisten arvioitavaksi kysymys siitä, onko jossakin tapauksessa syntynyt paheksuttavaksi katsottava taloudellinen sidos edustajaksi tai valtuutetuksi valitun ja tämän vaalikampanjan rahoittajan välillä.” (HE 8/2000 vp, jakso 2.3.).

Perusteluissa todetaan, että avoimuuden lisäämisellä ”pyritään osaltaan lisäämään poliittisen järjestelmämme uskottavuutta ja sitä kautta äänestysaktiivisuutta” (HE 8/2000 vp, jakso 3.1.).

Lain tavoitteiden toteuttaminen edellyttää vaalikampanjan rahoituksen erittelyä; tämä ilmenee lain 3 §:stä, ja sitä korostetaan perusteluissa.

Se, että ilmoituksen tehosteeksi ei ole säädetty rikosoikeudellista sanktiota, ei merkitse sitä, ettei kysymyksessä olisi aito oikeudellinen velvollisuus.

Vaalirahoituslakia soveltavan viranomaisen rooli

Ilmoitusten vastaanottajan osalta laissa päädyttiin siihen, että (kunnallisvaaleja lukuun ottamatta) ilmoitus toimitetaan oikeusministeriölle, ”joka on maan ylin vaaliviranomainen”.

Viranomaisen velvollisuuksista ei tarkemmin ole tässä laissa säädetty, joten on perusteltua lähteä siitä, että tähän tehtävään kuuluvia virkavelvollisuuksia on arvioitava yleisten viranomaistoimintaa koskevien perusteiden mukaan.

Tästä lähtökohdasta nousee kysymys, touttaako ilmoitusten käsittelyssä omaksuttu korostuneen passiivinen käytäntö vaalirahituslain perusteluissa julkilausuttuja tavoitteita rahoituslähteiden avoimuudesta, julkisuudesta ja erittelystä sekä perimmäistä tavoitetta poliittisen järjestelmän uskottavuuden lisäämisestä.

Jos lainsoveltaja ei toimi lain lähtökohtatavoitteiden kanssa yhdensuuntaisesti, on tällä ainakin perusteluvastuu menettelystään.

Kiinnitän huomiota siihen, että hallituksen esityksen perustelujen valossa on pidetty tärkeänä laille asetettujen tavoitteiden toteutumista käytännössä: ”Ehdokkaiden vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen edellyttää järjestelmää, jossa ehdokkaat selkeästi velvoitetaan saattamaan vaalirahoituksensa julkisuuteen.” Perustelujen mukaan on nimenomaisesti haluttu ”selkeää ja toimivaa järjestelmää, jolla tavoiteltu vaalirahoituksen avoimuus toteutetaan” (HE 8/2000 vp, jakso 3.1.). Tuskin tätä voi muutoin ymmärtää kuin että järjestelmän on aidosti tarkoitettu olevan toimiva ja uskottavasti avoimuutta lisäävä. Nähdäkseni nämä lakia säädettäessä esillä olleet vaatimukset jollakin painoarvolla kohdistuvat myös lakia soveltavaan viranomaiseen ja sen toimintaan.

Siitä, että vaalirahoituslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty ilmoituksia vastaanottavalle viranomaiselle velvollisuutta valvoa ilmoitusten lainmukaisuutta, tuskin on tehtävissä sellaisenaan johtopäätöstä, ettei lakia soveltavan viranomaisen tulisi noudattaa tässäkin normaaleja hallintoa koskevia oikeudellisia periaatteita.

Kysymyksenalaista on sekin, miten pitkälle meneviä päätelmiä voidaan tehdä siitä, että vaalirahoituslain esitöiden mukaan viranomaisella ”ei olisi velvollisuutta eikä oikeutta esimerkiksi tarkastaa ilmoituksissa olevien tietojen oikeellisuutta”. Tällainen tulkinnanvarainen perustelu ei ainaakaan voine kumota viranomaiselle laissa säädettyjä virkavelvollisuuksia (esim. hallintolain 22 §).

Vaalirahoituslain perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että viranomainen voi pyytää uuden ilmoituksen, jos ilmoitus ei ole muodollisesti 3 §:n mukainen tai on esimerkiksi epäselvä.

Tarkastusoikeuden ja -velvollisuuden pois jättämistä on perusteltu kahdella seikalla: tarkoitus on, 1) että ehdokas kantaa ilmoituksen sisällöstä poliittisen vastuun (eikä siis rikosoikeudellista vastuuta) ja 2) että vaalirahoitukseen liittyvät mahdolliset ristiriitatilanteet eivät tulisi tuomioistuinten käsiteltäviksi (HE 8/2000 vp, 5 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Tästä voidaan päätellä halutun torjua se, että ilmoituksen sisällöstä alettaisiin jollakin foorumilla ”käymään kääriä” ja ryhdyttäisiin oikeudelliseen vastuuseen johtavalla tavalla tutkimaan tietojen luotettavuutta.

Kannattaa kiinnittää huomiota siihenkin, miten käsitettä tarkastus käytetään vaalirahoituslain perusteluissa toisessa yhteydessä eli tarkasteltaessa puoluetuen valvontamekanismeja; oikeusministeriöllä todetaan tässä olevan huomattavan pitkälle menevä valvontarooli: taannoisella puoluelain muutoksella ”lisättiin lakiin säännös oikeusministeriön oikeudesta tarkastaa puolueiden ja näiden piiri- ja naisjärjestöjen tilinpittoa ja varojen käyttöä” (HE 8/2000 vp, jakso 2.1. Puoluetuen valvonta). Tämän asteista valvontaa tarkastuksella juridisessa yhteydessä yleensä tarkoitettaneenkin. Voidaan pohtia, olisiko vaalirahoituslain perusteluissa mainitulla ”tarkastuskiellolla” tarkoitettu sitä, että oikeusministeriölle ei ole tämän lain valvonnassa haluttu antaa niin pitkälle meneviä valtuuksia kuin puoluetuen valvonnassa.

Annettujen tietojen oikeellisuuden tarkastaminen on eri asia kuin se, että asiakirjan vastaanottava viranomainen katsoo (”tarkistaa”), sisältääkö tarjottu asiakirja lain edellyttämät tiedot ja tarvittaessa kiinnittää asiakirjan luovuttajan huomiota asiaan. Tällaisen menettelyn tarpeellisuutta puoltaisi sekin, että (kuten perustuslaki-

valiokuntakin mietinnössään totesi) ilmoitusvelvollisuuden sisältöä koskeva säännös ei ole kovin selkeä. Asiantuntijaviranomaisen ohjaava ja neuvova panos olisi tästä syystä oikeudellisesti perusteltu avoimuuden toteutumiseksi ja järjestelmän uskottavuuden varmistamiseksi. Lisäksi sillä voisi ajatella olevan ilmoittajankin oikeusturvan kannalta myönteistä merkitystä, jos tälle mahdollisesti on epäselvää ilmoitusvelvollisuuden tarkempi sisältö.

Tässä yhteydessä voidaankin todeta julkisuudessa esitetyn erilaisia tulkintoja ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä. Ilmoituksiaan nyttemmin täydentäneet muuttamat kansanedustajat ovat tiedotusvälineissä ilmaisseet mm. epätietoisuuttaan tukiryhmiensä saaman tuen erittelyvelvollisuudesta.

Ei ole poissuljettua, että viranomaisen omaksuma vaalirahoituslain soveltamiskäytäntö on vaikuttanut ilmoituskäytännön muodostumiseen.

Esittämäni kysymykset

Pyysin oikeusministeriön kansliapäällikköä hankkimaan Virolaisen kantelun tutkimiseksi, siltä osin kuin siinä arvostellaan ministeriön toimintaa, tarpeellisen selvityksen sekä antamaan oman lausuntonsa.

Samalla pyysin vastausta seuraaviin kysymyksiin, jotka jäivät edellä mainitulla oikeusministeriön tutustumiskäynnillä joiltain kohdin avoimiksi.

Millainen on ilmoituksia vastaanotettaessa ja käsiteltäessä sovellettava menettely ja mitä tietoja ilmoituksesta käydään läpi? Miten käytäntö on aikanaan syntynyt ja onko menettelytapaa lain voimassa olon aikana tarkistettu?

Onko ennen nyt noussutta kohua ministeriössä havaittu tai edes tultu ajatelleeksi, että jätettyjä ilmoituksia olisi ollut tarvetta tarkemmin eritellä, esim. niin, että tukiyhdistysten (tai vast.) tukisummaa olisi avattu?

Millaista ohjeistusta ilmoitusvelvollisille on annettu? Onko ministeriössä (ennen nykyistä ko-hua) pohdittu ilmoituslomakkeen informatiivisuuden riittävyttä ja selkeyttä sekä ohjeistuksen tarkistamisen/lisäämisen tarvetta? Onko lain voimassa ollessa koskaan miltään taholta esitetty, että ministeriö antaisi tarkempia yleisohjeita tai ilmoituksia vastaanotettaessa neuvoja ilmoitusten sisällöstä?

Selvitystä ja lausuntoa annettaessa pyysin edellä esittämäni viitaten erityisesti kiinnittämään huomiota ilmoitusten käsittelyssä noudatetun käytännön oikeudelliseen perusteltavuuteen.

Oikeusministeriöstä saatu selvitys

Oikeusministeriö antoi asiassa 17.6.2008 päivätyn selvityksen. Selvityksessä on muun ohella todettu seuraavaa:

Viranomaisen tehtävät ja toimivaltuudet

Julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaan perustua lakiin. Lisäksi kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttäjällä tulee tämän perustuslakisääntelyn takia aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivalta (HE 1/1998 vp, s. 74). Viranomainen ei siten esimerkiksi voi tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä tai muuten käyttää julkista valtaa, ellei sille ole laissa määritelty siihen toimivaltaa. Perustuslaista johtuu viranomaiselle toimivaltaa luovalle laille myös tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia. Esimerkiksi lain tavoitteet tai viranomaiselle laissa säädetty tehtävät eivät perusta viranomaiselle toimivaltaa eikä oikeutta johtaa tällaisista tavoitteista tai tehtävistä itselleen toimivaltuuksia.

Vaalirahoituslain tehtävä- ja toimivalta-sääntelystä

Vaalirahoituslaissa on hyvin vähän säännöksiä oikeusministeriön tai kunnan keskusvaalilautakunnan tehtävistä ja toimivaltuuksista. Vaalirahoitusilmoitus on vaalirahoituslain 4 §:n 1 momentissa mainituissa vaaleissa toimitettava oikeusministeriölle ja kunnallisvaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnalle. Viranomaisten tehtävänä on siten ottaa ilmoitukset vastaan. Pykälän 2 momentista johtuu, että oikeusministeriön on vahvistettava ilmoituslomakkeen kaava. Oikeusministeriön ja kunnan keskusvaalilautakunnan on lain 5 §:n 1 momentin takia pidettävä toimitetut ilmoitukset sellaisinaan julkisesti saatavilla. Lisäksi ministeriö voi perustaa pykälän 2 momentissa tarkoitetun rekisterin. Lain täytäntöönpanosta voidaan 6 §:n nojalla antaa tarkempia säännöksiä oikeusministeriön asetuksella. Laissa ei ole muita säännöksiä oikeusministeriön tai kunnan keskusvaalilautakunnan tehtävistä tai toimivaltuuksista.

Viranomaisten tehtävä- ja toimivaltasäännösten vähäisyys liittyy lain säätämisajankohtana vallinneeseen käsitykseen siitä, että vaalirahoitukseen kohdistuvan – tuolloin kokonaan uuden – sääntelyn oli syytä olla kevyttä ja yleispiirteistä. Lain esitöistä ja sen eduskuntakäsittelyä koskevista valtiopäiväasiakirjoista ilmenevä yksiselitteinen ajatus oli, että ilmoitusvelvollisuuden noudattaminen tuli jättää ennen kaikkea tiedotusvälineiden tuottaman julkisuuden kautta toteutuvan poliittisen vastuun varaan.

Näistä lähtökohdista lailla ei katsottu tarpeelliseksi perustaa oikeusministeriölle – kuntien keskusvaalilautakunnista puhumattakaan – vaalirahoituslain täytäntöönpanoon liittyviä erityisiä toimivaltuuksia. Oikeusministeriö taas ei perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen takia voi johtaa itselleen erityisiä

toimivaltuuksia vaalirahoituslaissa ministeriölle säädetyistä tehtävistä ja vielä vähemmän esimerkiksi vaalilain (714/1998) 10 §:ään perustuvasta ministeriön asemasta ylimpänä vaaliviranomaisena valtioneuvostossa. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusministeriöllä tai kunnan keskusvaalilautakunnalla ei esityksen perustelujen mukaan ole velvollisuutta eikä oikeutta tarkastaa ilmoituksessa olevien tietojen oikeellisuutta. Tällaisesta tehtävästä, velvollisuudesta tai toimivaltuudesta ei ole laissa säännöksiä. Niiden jättämistä pois laista on esityksessä perusteltu lain rakentumisella keskeisesti ehdokaiden poliittisen vastuun varaan.

Vaalirahoitusilmoitusten sisältämien tietojen oikeellisuutta olisi voimassaolevan lainsäädännön puitteissa asiallisesti mahdotontakin tarkastaa. Ehdokkaat ja heidän tukiyhdistyksensä eivät ole kirjanpitovelvollisia eikä laki edellytä tosittaiden liittämistä ilmoitukseen vaalikampanjan rahoituksesta ja kuluista. Oikeusministeriöllä tai kunnan keskusvaalilautakunnalla ei voimassa olevan lainsäädännön perusteella ole muutoinkaan käytettävissä vaalirahoitusilmoitusten tietosisältöjen oikeellisuuden tarkastamiseksi välttämättömiä, luotettavia vertailutietoja tai pääsyä sellaisiin tietoihin.

Lainsäätäjän nimenomainen tarkoitus on ollut, ettei oikeusministeriölle säädettä ilmoitusten oikeellisuuden tarkastustehtävää. Ministeriölle ei myöskään ole luotu lainsäädännöllisiä tai organisatorisia edellytyksiä sellaisen tehtävän hoitamiseksi. Tämä koskee tietenkin myös kuntien keskusvaalilautakuntia. Vaalirahoituslakiesityksen vaikutuksia käsittelevästä jaksosta ilmenee, ettei sääntelyllä arvioitu olevan mainittavia organisatio- tai henkilöstövaikutuksia. Vaalirahoitusilmoitusten saatavilla pidon todettiin kuitenkin aiheuttavan lisätyötä oikeusministeriölle ja kuntien keskusvaalilautakunnille. Lisätyön katsottiin toi-

saalta ajoittuvan aina vaalien jälkeiseen aikaan ja sitä olisi vain vaalivuosina.

Oikeusministeriö ja kunnan keskusvaalilautakunta voisivat lakiesityksen perustelujen mukaan kuitenkin pyytää ehdokkaalta uuden ilmoituksen, jos saapunut ilmoitus ei ole muodollisesti 3 §:ssä säädetyn mukainen tai on esimerkiksi epäselvä. Ilmoituksessa on muotovirhe eli se on ”muodollisesti” virheellinen, jos siitä esimerkiksi puuttuvat lain 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa edellytetyt tekniset tiedot tai ne ovat muuten muodollisesti puutteelliset. Muotovirhe on käsillä myös, jos ilmoitusta ei ole varustettu 3 §:n 3 momentissa edellytetyllä allekirjoituksella tai jos ilmoitukseen ei ole merkitty tietoa 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa vaadituista vaalikampanjan kokonaiskuluista. Ilmoituksen muodollisen oikeellisuuden varmistamiseen ei kuitenkaan voi liittyä ilmoituksessa olevien kulu- ja rahoitustietojen sisällöllisen oikeellisuuden tarkastaminen.

Esityksen perustelujen mukaan viranomainen voi ”pyytää” ehdokkaalta uuden ilmoituksen, jos alkuperäistä rasittaa muotovirhe tai se on esimerkiksi epäselvä. Tässäkin yhteydessä on kysymys viranomaisen toiminnasta hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen ja 8 §:ssä säädetyn yleisen neuvontavelvollisuuden mukaisella tavalla.

Hallintolain 22 §:n sovellettavuudesta

Oikeusministeriön tai kunnan keskusvaalilautakunnan vastaanottamat vaalirahoitusilmoitukset ovat vaalirahoituslain 5 §:n 1 momentin perusteella sellaisinaan julkisia. Tietojen julkistamista varten perustetussa rekisterissä tulee lain 5 §:n 2 momentin esitöiden mukaan olla täsmälleen samat tiedot kuin saapuneissa ilmoituksissa. Viranomaiset näin ollen pitävät ilmoituksia julkisesti saatavilla, mutta eivät vaalirahoituslain takia voi ”hyväksyä” ilmoituksia tai tehdä niiden johdosta muitakaan päätöksiä. Vaalirahoituslaissa sään-

nelty viranomaistoiminta on luonteeltaan tosiasiallista toimintaa, johon hallintolailla annetut säännökset hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä eivät ole sovellettavissa.

Oikeusministeriön kansliapäällikön selvitys vaalirahoitusilmoitusten vastaanottamisessa noudatetusta käytännöstä ministeriössä

Kansliapäällikkö selosti 17.6.2008 päivätyssä selvityksessään ilmoituksia vastaanotettaessa ja käsiteltäessä sovellettavaa menettelyä ja sitä, mitä tietoja ilmoituksesta käydään läpi. Kansliapäällikön mukaan oikeusministeriö otti menettelyn käyttöön vuoden 2003 eduskuntavaaleissa. Ministeriö on noudattanut samaa menettelyä europarlamenttivaaleissa 2004, presidentinvaalissa 2006 ja eduskuntavaaleissa 2007.

Kansliapäällikkö kertoi, että oikeusministeriö tarkastaa vaalirahoitusilmoitukset vain muodolliselta kannalta. Ministeriö ei ole katsonut mahdolliseksi ryhtyä tarkastamaan ilmoitettujen tietosisältöjen oikeellisuutta. Ministeriöllä ei ole käytettävissä ilmoitusvelvollisen ehdokkaan vaalirahoituksesta enempää tai parempia tietoja kuin ehdokas on itse ilmoittanut.

Ilmoitusvelvollisille annetusta ohjeistuksesta kansliapäällikkö totesi, että ilmoitusvelvollisille on puolueiden välityksellä toimitettu oikeusministeriön kirje liitteineen. Oikeusministeriön verkkosivuilla on ollut julkistettuna selostus vaalirahoituslaista ja sen sisällöstä. Näiltä sivuilta löytyvät myös kaikkien vuoden 2003 jälkeen toimitettujen valtiollisten vaalien vaalirahoitusilmoitukset.

Oikeusministeriön vaalien vastualueen virkamiehet ovat lisäksi neuvoneet ilmoitusvelvollisia puhelimitse. Neuvontapyyntöjä on kuitenkin tullut varsin vähän. Eduskuntavaaleissa neuvoja on yleensä pyytänyt noin kymmenen ja europarlamenttivaaleissa muutama ilmoitusvelvollinen.

Viime eduskuntavaalien jälkeen neuvontapyyntöjä oli tullut reilu kymmenen. Pyynnön on usein esittänyt edustajan avustaja.

Kysymykset ovat koskeneet pääasiassa ilmoituksen teknistä tekemistä tai vain sitä, miten ilmoitus toimitetaan oikeusministeriöön. Lain soveltamiseen liittyviä neuvoja on pyydetty harvoin. Tällöin on yhdessä kysyjän kanssa pyritty pohtimaan lain soveltamista siinä valossa, miten vaalirahoituksen avoimuuden periaatetta olisi mahdollista hänen tapauksessaan edistää.

Siltä osin kuin selvityspyynnössä tiedustelin, onko ministeriössä ennen kohua pohdittu ilmoituslomakkeen informatiivisuuden riittävyyttä ja selkeyttä sekä ohjeistuksen tarkistamisen/lisäämisen tarvetta, totesi kansliapäällikkö selvityksessään, että oikeusministeriön asetuksella (767/2000) vahvistettu nykyinen ilmoituslomake on ollut ilmoitusvelvollisten käytettävissä kunnallisvaaleissa (2000 ja 2004), eduskuntavaaleissa (2003 ja 2007), europarlamenttivaaleissa (2004) ja presidentinvaaleissa (2006). Lomakkeen on katsottu ohjaavan ilmoitusvelvollisuuden asianmukaiseen täyttämiseen. Sitä oli ajateltu joka tapauksessa uudistaa vaalirahoituslainsäädännön tarkistamisen yhteydessä.

Oikeusministeriölle on neuvontapyyntöjen vähäisen määrän ja niiden teknisen luonteen vuoksi välittynyt vaikutelma, ettei ohjeistuksen lisäämiselle tai täsmentämiselle ole ollut tarvetta. Vasta loppukevällä 2008 käynnistynyt uutisointi vaalirahoitusilmoitusten puutteista ja siihen liittynyt julkinen keskustelu ovat merkittävämmässä määrin tuoneet esiin ilmoitusvelvollisten erilaisia käsityksiä ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä ja siten lisäohjeistuksen tarpeesta.

Kansliapäällikkö totesi vielä, ettei oikeusministeriölle ole ennen ”vaalirahoituskohua” tehty ehdotuksia nykyistä tarkempien yleisohjeiden antamiseksi.

Vastine

Kantelija on antanut asiassa 23.7.2008 päivätyn vastineen.

Kantelijan mukaan ministeriö olisi voinut ja sen olisi myös pitänyt antaa kansanedustajille tarkempia ohjeita ja neuvoja ilmoitusten sisällöstä sekä tarkentaa erittäin yleisluonteista ilmoituslomakettaan, joka on käytännössä mahdollistanut hyvin puutteellisten ja epätäydellisten ilmoitusten tekemisen. Vaikka laissa ei ole sanktioitu virheellisten ilmoitusten antamista, ei tämä kantelijan mukaan suinkaan estä valvontaa tai tee sitä tarpeettomaksi, vaan päinvastoin korostaa valvonnan merkitystä. Kantelijan mukaan tulee olla jokin keino puuttua puutteellisiin ja virheellisiin ilmoituksiin, ja tällainen keino on juuri valvontaviranomaisen aktiivinen valvonta ja puutteellisten ilmoitusten täydennysmenettely. Kantelija on katsonut ministeriön virheellisesti samaistavan ilmoitusten sisällöllisen oikeellisuuden ja niiden muodollisen asianmukaisuuden tarkistamisen. Ministeriö olisi voinut vaatia ehdokkaita täydentämään puutteellisia ilmoituksia, eikä sen selvityksessään esittämä väite toimivaltuuksien puuttumisesta perustu lakiin.

Kantelija on vastineessaan lisäksi katsonut, että ministeriö on jättänyt yleisellä tasolla tiedottamatta epätäydellisistä ja lainvastaisista ilmoituksista, minkä vuoksi asia ei ole voinut tulla ilmi ja julkisen keskustelun kohteeksi. Ministeriön passiivisuus lain valvonnassa ja tiedottamisessa on siten estänyt poliittisen vastuun toteutumisen.

Lisäselvityspyyntö

Koska oikeusministeriön vastaus kaipasi tarkennuksia, lähetin 31.7.2008 oheisen sisältöisen lisäselvityspyynnön, jossa muun muassa kiinnitin huomiota saamani vastauksen ristiriitoihin muun käytettävissäni olevan informaation kanssa.

Totesin aluksi, että 3.6.2008 päivätyssä selvitys- ja lausuntopyynnössäni tiedustelin muun muassa, onko oikeusministeriössä ennen nyt noussutta vaalirahoitusta koskevaa kohua havaittu tai edes tultu ajatelleeksi, että jätettyjä ilmoituksia olisi ollut tarvetta tarkemmin eritellä esim. niin, että tukiyhdistysten (tai vast.) tukisummia olisi avattu. Oikeusministeriön selvityksessä todettiin, että ”- ministeriössä ei ole tietoa sellaisista, ennen ’vaalirahoituskohua’ mahdollisesti käydyistä julkisista keskusteluista, joiden aiheena olisi ollut vaalirahoitusilmoitusten vastaanotomenettely ministeriössä. Poikkeuksena on kansanedustaja Kimmo Sasin toukokuussa 2007 avaama lyhyeksi jäänyt keskustelu. Sasi ilmoitti tuolloin mielipiteenään, että oikeusministeriö voisi pyytää joiltakin ehdokailta uusia ilmoituksia. Ministeriön virkamiehet tekivät tuolloin ministeri Braxille selkoa noudatetusta käytännöstä”.

Katsoin, että erityisesti eräiden lehtihaastattelujen valossa ministeriön vastaus selvitys- ja lausuntopyyntöni edellytti tarkennusta. Lausuin lisäselvityspyynnössä seuraavaa:

Muun muassa vaalijohtaja Arto Jääskeläisen haastattelulausunnot antavat kuvan, että jo ainakin vuodesta 2004 vaalirahoitusilmoitusten ylimalkaisuuteen ja puutteellisuuteen on jouduttu kiinnittämään huomiota. Jääskeläinen on Helsingin Sanomissa 5.8.2004 julkaistun artikkelin mukaan mm. todennut, että hän ei pidä nimeltä mainitun europarlamentaarikon vaalirahoitusilmoitusta vaalirahoituslain hengen mukaisena eikä riittävänä.

Jääskeläisen eri tiedotusvälineille antamista haastatteluista ilmenee, että hän pitää yhtäältä vaalirahoituslakia liian löysänä, mutta toisaalta myös tulkintalinjaa lain tavoitteiden vastaisena. Esim. Helsingin Sanomat 22.5.2007: ”Ilmoitukset ovat ehkä muodollisesti oikein, mutta ne eivät todellakaan vastaa sitä, mitä tällä koko rumballa tavoitellaan”. Jääskeläinen toteaa, että kaikis-

sa ilmoituksissa pitäisi erikseen selvästi mainita, jos lahjoituksissa ei ole yhtään 1700 euron rajan ylittävää tukisummaa. Aamulehdessä 22.5.2007 julkaistussa artikkelissa todetaan, ettei edustajilla ole velvollisuutta ilmoittaa yksittäisiä lahjoituksia, jos ne jäävät 1700 euron rajan alle. Lehden mukaan edustajan ”lätkäistessä” pelkän yhteissumman ilmoitukseensa, ei kukaan tiedä, mistä rahat ovat kotoisin. ”Aivan tämä ei lain tarkoitus kyllä ollut”, harmittelee Jääskeläinen lehden mukaan. Lapin Kansan haastattelussa 22.5.2007 Jääskeläinen valittelee samalla tavalla ilmoitusten ylimalkaisuutta: ”Kyllä tukiyhdistyksen tulot pitäisi eritellä, niin on lakia säätäessä tarkoitettu. On ikävää, että jotkut edustajat soveltavat lakia omalla ylimalkaisella tavallaan”. Hän mm. jatkaa, että nykyinen laki olisi aivan riittävä, jos edustajat ottaisivat sen tosissaan. Näissä lehtiartikkeleissa viitataan varsin avoimesti siihen, että useat edustajat ”piilottelevat vaalikampanjansa rahanlähteitä, vaikka laki vaatii erittelemään ulkopuolisen tuen. Huomattava osa tuesta saatetaan vaalirahoitusilmoituksessa kätkeä könttäsommaan, joka on saatu ehdokkaan omalta tukiyhdistykseltä”, näin esim. Aamulehti 19.5.2007. Lehti jatkaa, että Jääskeläisen mukaan kansanedustajien pitää selvittää myös se, mistä tukiyhdistys on rahansa saanut. Kansanedustaja Timo Kallin vaalirahoitusilmoituksen osalta Jääskeläinen ihmettelee lehden mukaan, ettei Kallin ilmoituksesta ”pysty lainkaan päättelemään, ketkä ovat tukeet hänen kampanjaansa”.

Edellä mainituissa artikkeleissa Jääskeläinen on valitellut ilmoituskäytännön etäntymistä lain tavoitteista. Tässä kohdin herää kysymys, miksi oikeusministeriö, joka on nimenomaisesti tätä lakia soveltava viranomaistaho, ei ole pyrkinyt kääntämään tulkintalinjaa oikeaksi katsomalleen uralle esim. täsmentävällä ohjeistuksella tai yksittäistapauksellisella neuvonnalla siihen tarvetta havaitessaan.

Kysyin selvityspyynnössä, katsooko oikeusministeriö, että viranomainen tarvitsisi nimenomaisen ”toimivaltasäännöksen” voidakseen antaa ohjeistusta sovellettavakseen kuuluvan lain oikeasta tulkinnasta. Sekin jää ministeriön selvityksessä epäselväksi, miksi oikeusministeriö ei ole varhaisemmassa vaiheessa ryhtynyt konkreettisiin toimenpiteisiin vaalirahotuslain tarkistamiseksi, kun se on siinä havainnut puutteita – varsinkin jos ministeriö on katsonut, ettei sillä ole voimassaolevan lain puitteissa mahdollisuutta puuttua epäkohtiin.

Lehtiartikkeleita koskevan tämän vähäisenkin otoksen mukaan myös eräät muut ovat kiinnittäneet huomiota vaalirahoitusilmoitusten ylimalkaisuuteen, esim. kansanedustaja Tuija Brax (Helsingin Sanomat 13.3.2007) ja oikeusministeriön ylitarkastaja Jussi Aaltonen (Iltalehti 22.5.2007). Oikeusministeriönkin selvityksessä viitatuin tavoin eduskunnan perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Kimmo Sasi ehdottaa Aamulehden haastattelussa 23.5.2007 mm., että oikeusministeriö pyytäisi edustajilta lisäselvityksiä. Hänen tulkintansa mukaan se voisi lain puitteissa ”pyytää edustajia avaamaan tukiyhdistysten taakse piilotettuja vaaliavustuksia”. Sasi summaa: ”Nykykäytäntö on selvästi lain hengen kiertämistä”.

Oikeusministeriön 17.6.2008 päivättyyn kirjeeseen oli liitetty oikeusministeri Braxin 22.1.2008 Transparency Suomi ry:n seminaarissa pitämä puhe. Siinä Brax toteaa: ”Miten vaalirahoituslaki on sitten käytännössä toiminut? Mielipiteeni on, ettei kovin hyvin. Kun tarkastellaan kansanedustajien tekemiä ilmoituksia, löytyy niistä – kieltämättä hyvin tehtyjen lisäksi – liian paljon sellaisia, joiden perusteella ei voida muodostaa minkäänlaista käsitystä siitä, mistä ehdokas oli tukensa saanut ja muodostuiko ehdokkaan ja hänen tukijoidensa välille sellaisia taloudellisia yhteyksiä, joita ei voida pitää hyväksyttävänä.”

Pyysin oikeusministeriötä selvittämään edellä mainitun valossa, miksei ministeriö vaalirahoitus-

tusilmoituksia käsittelevänä viranomaisena ole katsonut aiheelliseksi antaa ohjeistusta ilmoituskäytännön ohjaamiseksi lain tavoitteita toteuttavaan suuntaan erityisesti kun otetaan huomioon, että vaalirahoituslain asianmukaisen noudattamisen ongelmat vaikuttavat olleen oikeusministeriön tiedossa jo ainakin vuodesta 2004 taikka miksei ministeriö ole ainakin ryhtynyt varhaisemmassa vaiheessa toimenpiteisiin vaalirahoituslain tarkistamiseksi.

Erityisesti pyysin sisällyttämään lisäselvitykseen oikeusministeriön vaalijohtaja Arto Jääskeläisen selvityksen siitä, onko hän edellä mainittujen haastatteluissa esittämiensä näkemysten taikka mahdollisesti havaitsemiensa muiden ilmoituskäytännön epäkohtien johdosta tuonut vaalirahoitusilmoitusten ylimalkaisuuteen liittyviä ongelmia esille esimiehilleen. Jos hän ei ole näin menetellyt, miksi hän ei ole katsonut aiheelliseksi reagoida niihin mm. lain noudattamiskäytäntöä koskeviin virheisiin, joita hän ainakin lehdistötietojen mukaan on havainnut?

Pyysin oikeusministeriötä muutoinkin toimittamaan asiassa vielä sellaisen lisäselvityksen, johon Virolaisen 23.7.2008 päivätyssä vastineessa esitetyt mm. valvonta- ja neuvontavelvollisuutta koskevat väitteet ja näkökohdat antavat aihetta.

Koska Virolaisen kirjoituksessa erikseen viitattiin myös oikeusministerin vastuullisuuteen, varasin samalla oikeusministeri Tuija Braxille tilaisuuden lausua Virolaisen kirjoituksen ja ministeriön selvityksen johdosta.

Oikeusministeriöltä saatu tarkentava selvitys

Oikeusministeriön 14.8.2008 päivätyssä lisäselvityksessä todettiin, että vaalirahoituslaki merkitsi voimaan tullessaan ensi askelta vaalirahoitus-

tuksen avoimuuden sääntelemiseksi Suomessa. Kysymys oli kokonaan uudesta lainsäädännöstä alalla, jota perinteisesti oli totuttu pitämään vapaan ja lähes sääntelemättömän kansalaistoiminnan alueena. Avausta vaalirahoituksen sääntelyssä merkinnyt laki rakentui tuolloisissa oloissa sisällöltään yleispiirteiseksi ja hallinnollisesti kevyeksi. Tämä oli lainsäätäjän tarkoitus. Lähtökohtana toisaalta oli, että tarvittaessa sääntelyä aikanaan täsmennetään lain soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella.

Oikeusministeriössä on asianmukaisesti seurattu lain toimivuutta sekä punnittu tarvetta ja edellytyksiä käynnistää lainsäädännön arviointi- ja mahdollinen tarkistuskierros. Lainvalmisteluhankkeiden käynnistäminen ja niiden priorisointi ovat kuitenkin aina viime kädessä poliittisia ratkaisuja, joiden tekemiseen vaikuttavat monet seikat. Erityisiä piirteitä liittyy hankkeisiin, joiden tarkoituksena on arvioida poliittista toimintaa välittömästi sääntelevän lainsäädännön mahdollisia kehittämistarpeita. Tällaisten poliittisesti herkkien hankkeiden käynnistäminen ei ole mielekästä, ellei ainakin hallituspuolueiden kesken ole saavutettavissa yhteisymmärrystä niiden tarpeellisuudesta ja ehkä myös niiden pääasiallisista tavoitteista. Poliittiset edellytykset vaalirahoituslainsäädännön arvioimiseen ja mahdolliseen tarkistamiseen ovat syntyneet vähitellen.

Poliittiseen toimintaan kohdistuva ja osin myös yksilön perusoikeuksien kannalta merkityksellinen vaalirahoitussääntely on toteutettava lailla. Selvää toisaalta on, että oikeusministeriö voi antaa lain noudattamiseksi tarpeellisia ohjeita ilmoitusvelvollisille. Ministeriö ei kuitenkaan saa ottaa itselleen lainsäätäjälle kuuluvaa norminasettamisvaltaa. Ohjeiden tulee pysyä lailla annetun sääntelyn puitteissa. Hyvin yksityiskohtaisten ohjeiden antaminen tarkoituksella yleispiirteiseksi jätetyn lain pohjalta on siksi arveluttavaa.

Erityislaatuisten piirteiden asettelmaan tuo se, että oikeusministeriö antaa ohjeita ilmoitusvelvollisille, joista suuren osan voidaan olettaa jo asemansa takia tuntevan lainsäätäjän vaalirahoituslainsäädännölle antaman sisällön ja tarkoituksen. Vaalirahoituslainsäädäntöön perustuva ilmoitusvelvollisuus ei ole yleinen eikä rinnastettavissa esimerkiksi verolainsäädännöllä säänneltyyn ilmoitusvelvollisuuteen. Vaalirahoituslainsäädäntö koskee valtakunnallisissa vaaleissa verraten pientä ja poliittisen toiminnan alalla vaalistunutta henkilökuntaa.

Joidenkin vaalirahoitusilmoitusten yleispiirteisyys ja erittelemättömyys ei ole johtunut ministeriön passiivisuudesta tai ministeriöltä odotetun ohjeistuksen puuttumisesta. Ilmoitusvelvollisten on viimeistään ministeriön heille toimittamien kirjeen ja ilmoituslomakkeen perusteella pitänyt olla selvillä vaalirahoitusilmoituksen sisältöön kohdistuvista vähimmäisvaatimuksista.

Vaalirahoituksen avoimuuden edistämiseen on pyrittävä nykyistä vaalirahoituslakia kehittämällä. On tärkeää ja valtiosääntöoikeuden näkökulmasta välttämätöntä, että asiasta säädetään lailla.

Vaalijohtaja Arto Jääskeläisen selvitys

Jääskeläinen totesi 14.8.2008 päivätyssä selvityksessään laatineensa 17.6.2003 muistion ”Vuoden 2003 eduskuntavaalit: Kokemuksia ja kehittämisehdotuksia”, jonka hän oli toimittanut oikeusministerille, ministerin erityisavustajalle, kansliapäällikölle, lähiesimiehelleen ja ministeriön lainvalmisteluosastolle. Muistiossa todettiin muun muassa: ”Vaalirahoituksen toimivuudesta ja ilmoitusten sisällöstä käytiin tiedotusvälineissä lyhyehkö julkinen keskustelu. Keskustelussa nousi esille joidenkin ilmoitusten ylimalkaisuus ja epäinformatiivisuus, mutta toisaalta myös se, että ilmoitukset kuitenkin antoivat melko hyvän kokonaiskuvan eduskuntavaalien rahoituksesta.

Suurenuslasin alle joutuivat erityisesti ne ilmoitukset, joissa ehdokkaan kampanjarahoituksen lähteeksi oli merkitty oma tukiryhmä kertomatta sitä, mistä tukiryhmä oli rahoituksen hankkinut. Käydyssä keskustelussa ei kuitenkaan tullut esiin vaatimuksia muuttaa vaalirahoituslakia. Sen sijaan oli puhetta siitä, että oikeusministeriö voisi vaalirahoituslain 6 §:n mukaisesti antaa tarkempia määräyksiä tai ohjeita siitä, mitä vaalirahoitusilmoituksessa tulisi kertoa.”

Jääskeläinen kertoi laatineensa oikeusministerin pyynnöstä 9.1.2004 muistion ”Toimikunnan asettaminen laatimaan ehdotus koskien Suomen vaalijärjestelmän eräitä periaatteellisia kysymyksiä”. Kyseisessä muistiossa ehdotettiin toimikunnan tehtävänannoksi vaalirahoituksen osalta: ”7) Onko vaalirahoitusta koskeva sääntely toimivaa vuosien 2000 ja 2003 kokemusten valossa? - - Vaalirahoituksen ilmoittamisenettelyn toimivuus - - Vaalirahoituksen ilmoittamisenettely on ollut voimassa vuoden 2000 kunnallisvaaleissa ja vuoden 2003 eduskuntavaaleissa. Voi olla syytä arvioida kokemuksia ja tehdä tarpeellisia kehittämisehdotuksia.” Toimikunta asetettiin 27.4.2004. Tehtävänanto oli Jääskeläisen mukaan oikeusministerin ja kansliapäällikön allekirjoittamassa asettamispäätöksessä muuttunut hänen ehdottamastaan muun muassa siten, että siitä oli jätetty kokonaan pois vaalirahoitusta koskeva ehdotus.

Jääskeläinen oli laatinut oikeusministerin pyynnöstä ”aihioita” ministeriön 25.5.2004 järjestämää lehdistötilaisuutta ”Europarlamenttivaalit 2004” varten. ”Aihioissa” todettiin muun muassa: ”Vaalirahoituslaki ja sen sisältämä ilmoitusmenettely osoittautuivat viime vuoden eduskuntavaaleissa kohtuullisen toimiviksi. Ongelmaksi jäivät vain muutamat yksittäiset ilmoitukset, joissa ehdokkaan saama tuki oli ilmoitettu liian ylimalkaisesti esim. maininnalla ’Saatu Tukiryhmältä’. Vaalirahoituslaissa kuitenkin sanotaan selvästi, että myös tukiryhmän saama tuki ja sen

lähteet on ilmoitettava. Tähän OM tulee kiinnittämään huomiota lähettäessään tarkempia ohjeita vaalien jälkeen läpimenneille”.

Oikeusministeriö oli 23.6.2004 lähettänyt puolueiden välityksellä kirjeen vaaleissa valituille Euroopan parlamentin jäsenille ja varajäsenille. Kirjeeseen oli lisätty vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen kansanedustajille ja varaedustajille lähetettyyn vastaavaan kirjeeseen verrattuna seuraava teksti: ”Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaalirahoituslain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ehdokkaan on ilmoitettava myös ne tuet, jotka hänen tukiryhmänsä ja muu hänen tukemisekseen perustettu yhteisö on saanut. Lain mukaista ei siis ole esimerkiksi ilmoittaa pelkästään, että ehdokas on saanut tukiryhmältään 10 000 euroa, vaan tulee myös ilmoittaa, mistä tukiryhmä on tuen saanut.”

Vuoden 2006 presidentinvaalissa kirje oli lähetetty kaikille ehdokkaita asettaneille puolueille ja valitsijayhdistyksille ja vuoden 2007 eduskuntavaaleissa kaikille kansanedustajille ja varaedustajille. Vuoden 2007 kirjeestä oli edellisessä kappaleessa mainittu lisäteksti jäänyt pois. Jääskeläinen oli laatinut kirjeen ”vanhoille pohjille”, mutta ottanut epähuomiossa pohjaksi vuoden 2003 eduskuntavaalien vastaavan kirjeen, jossa kyseistä tekstiä ei vielä ollut. Jääskeläisen mukaan asia on käynyt ilmi vasta käsillä olevaa selvitystä tehtäessä.

Vuoden 2007 hallitusneuvotteluita varten Jääskeläinen kertoi 6.3.2007 laatineensa muistion ”Ehdotus vaalijärjestelmän kehittämiseksi vaalikaudella 2007–2011”. Muistio oli toimitettu oikeusministerille, ministerin erityisavustajalle, kansliapäällikölle, hallintojohtajalle ja lainvalmisteluosastolle. Muistiossa oli maininta siitä, että muistion näkemykset olivat Jääskeläisen omia eivätkä edustaneet ministeriön virallista kantaa. Muistio oli julkaistu myös oikeusministeriön vaalisivuilla. Muistiossa todettiin muun ohella: ”Julkisessa keskustelussa tuodaan aika ajoin esille nä-

kemyksiä, joiden mukaan puoluerahoituksen ja ehdokkaiden vaalirahoituksen läpinäkyvyydessä on edelleen toivomisen varaa. Vaalirahoituksen lähteet eivät näiden näkemysten mukaan tule riittävästi esille. - - Oikeusministeriön näkemyksen mukaan nykyinen - - ehdokkaiden vaalirahoituksen ilmoittamismenettely sopii hyvin vallitsevaan poliittiseen kulttuuriin. Sääntely antaa puolueille ja ehdokkaille riittävän minimivelvollisuuden tehdä rahoituksensa julkiseksi, mutta toisaalta se antaa myös mahdollisuuden julkistaa rahoitusta tarkemminkin, jos vain puolue tai ehdokas haluaa. - - Oikeusministeriö ehdottaa, että hallitusohjelmaan otettaisiin seuraava maininta: - - Hallitus arvioi vaali- ja puoluerahoituksen laki- tai menettelytapamuutostarpeet GRECO:n antaman suosituksen jälkeen.” (Group of States against Corruption, Lahjonnan vastaisten valtioiden ryhmä.) Jääskeläisen ehdotus oli kirjattu 15.4.2007 laadittuun pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan sellaisenaan.

Jääskeläinen oli 14.5.2007 laatinut oikeusministerin pyynnöstä muistion ”Vaaleja ja puolueita koskevien hallitusohjelma- ja muiden asioiden valmistelusta”. Kansanedustaja Kimmo Sasin esitettyä toukokuun lopulla 2007 näkemyksiään oikeusministeriön tehtävistä vaalirahoitusilmoitusten suhteen, oli Jääskeläinen keskustellut oikeusministerin kanssa asiasta ja selvittänyt ministeriön toimivaltuuksia ja roolia vaalirahoituslain ja sen esitöiden pohjalta.

GRECO:n annettua suosituksensa oli Jääskeläinen 11.1.2008 laatinut muistion ”Puoluerahoituksen ja ehdokkaiden vaalirahoituksen läpinäkyvyyden lisääminen” ja toimittanut sen oikeusministerille, ministerin erityisavustajille, kansliapäällikölle ja lainvalmisteluosastolle.

Jääskeläinen oli kirjoittanut ministerille puheluennoksen 22.1.2008 järjestettyä Transparency Suomi ry:n ja oikeusministeriön seminaaria varten.

Jääskeläisen mukaan hän on tiedotusvälineille antamissaan haastatteluissa pyrkinyt tuomaan esille näkemyksiään asioista siinä tarkoituksessa, että hänen sanomisillaan olisi jotain vaikutusta. Jääskeläisen mukaan hänen näkemyksensä ovat sinänsä olleet hänen omiaan, eivätkä välttämättä oikeusministeriön virallisia kantoja. Haastattelulausunnoillaan Jääskeläisen tarkoitus on ollut omalta osaltaan vaikuttaa siihen, että ilmoitusvelvollisten ilmoituskäytännöt olisivat vaalirahoituslain ja sen perustelujen mukaisia. Jääskeläinen kertoi vuodesta 2003 kiinnittäneensä huomiota vaalirahoituslain epäkohtiin ja tuoneensa havaintonsa esille myös esimiehilleen. Jääskeläisen mukaan hänen esimiehensä ovat olleet hyvin tietoisia hänen tiedotusvälineille antamistaan haastatteluista. Haastatteluja antamalla Jääskeläinen on omalta osaltaan koettanut osallistua vaalirahoituksesta käytyyn julkiseen keskusteluun ja pyrkinyt silläkin tavoin vaikuttamaan asian kehittämiseen ja antamaan neuvontaa. Jääskeläisen mukaan hän on myös tehnyt aloitteita vaalirahoituslainsäädännön ja ilmoituskäytäntöjen kehittämiseksi.

Oikeusministeri Tuija Braxin selvitys

Brax totesi selvityksessään ministerinä nähneensä, ettei vaalirahoituksen avoimuuden osalta kyseessä ole voimassa olevaa lakia eikä etenkin sen 3 §:ää koskeva tiedotus- tai ohjeistusongelma. Lain keskeisiä ongelmia ei voida ratkaista lisätiedottamisella.

Brax kertoo selvityksessään keväällä 2007 eduskuntavaalien jälkeen julkisuudessa käydyn keskustelua, jossa hän oli omalta osaltaan tuonut esille vaalirahoituslain heikkouksia. Kansanedustaja Kimmo Sasin esitettyä toukokuussa 2007, että oikeusministeriön tulee pyytää edustajilta lisäselvityksiä ja pyytää heitä avaamaan tukiyhdistysten taakse piilotettuja vaaliavustuksia, oli Brax

keskustellut virkamiesten kanssa laintulkinnasta ja saanut selvityksen siitä, ettei oikeusministeriölä ole oikeutta tarkastaa ilmoitusten oikeellisuutta eikä siten esimerkiksi vaatia selvitystä mahdollisesti piilotetuista vaaliavustuksista.

Brax kertoi GRECO:n suositusten antamisen jälkeen pitäneensä selvänä, että vaalirahoituslainsäädäntöä on uudistettava. Nämä näkemykset olivat sisältyneet Braxin oikeusministeriön ja Transparency Suomi ry:n seminaarissa alkuvuodesta 2008 pitämään puheeseen. Brax oli pitänyt ilmoituslomakkeen selventämistä tärkeänä, mistä hän oli maininnut seminaarissa antamissaan haastatteluisia.

Tammi-helmikuussa 2008 oli valmisteltu lainsäädännön uudistamista valmistelevan toimikunnan asettamispäätöstä. Brax oli 24.4.2008 pyytänyt Lauri Tarastia vaalirahoitustyöryhmän puheenjohtajaksi ja sopinut tapaavansa pääministerin 22.5.2008 keskustellakseen vaalirahoitustoimikunnan toimeksiannosta. Toimikunta asetettiin 30.5.2008. Toukokuun lopulla 2008 pidetyssä eduskuntapuolueiden tapaamisessa oli hyväksytty oikeusministeriön ehdotus vaalirahoitustoimikunnaksi ja toimeksiannoksi sekä oikeusministerin ehdotus, että hallitus antaa esityksen ilmoitusvelvollisuusrajan alentamisesta sekä menojen tarkemmasta erittelystä kunnallisvaalien osalta. Brax oli tilaisuudessa kertonut linjauksenaan, että oikeusministeriö uudistaa sekä vaalirahoitusilmoituslomakkeen että siihen liittyvät ohjeet kunnallisvaaleihin mennessä.

Entisten oikeusministerien Johannes Koskisen ja Leena Luhtaselan selvitykset

Asian kaikinpuoliseksi tutkimiseksi pidin tarpeellisenä hankkia vielä selvitystä vaalirahoituslain voimassaoloaikana oikeusministereinä olleilta Jo-

hannes Koskiselta ja Leena Luhtaselta. Edellinen oli oikeusministerinä 15.4.1999–3.9.2005 ja jälkimmäinen 23.9.2005–19.4.2007.

Kerroin 20.8.2008 päivätyissä selvityspyynnöissani Koskiselle ja Luhtaselle tarkoituksenaani olevan selvittää, miten oikeusministeriössä on menetelty vaalirahoituslain soveltamisessa ja onko siellä ryhdytty havaintojen edellyttämiin toimenpiteisiin.

Koskiselle lähettämässäni selvityspyynnössä totesin Jääskeläisen 14.8.2008 antamassaan selvityksessä kertoneen kiinnittäneensä vuodesta 2003 huomiota vaalirahoituslain epäkohtiin ja tuoneensa havaintonsa tiedoksi myös esimiehilleen. Jääskeläinen kertoi selvityksessään tehneensä ”aloitteita vaalirahoituslainsäädännön ja ilmoituskäytäntöjen kehittämiseksi”. Selvityksensä sivulla 2 Jääskeläinen lausui muun ohella, että hän oli oikeusministerin pyynnöstä tammi-kuussa 2004 laatinut muistion vaalijärjestelmän eräitä periaatteellisia kysymyksiä koskevan toimikunnan asettamista varten, missä muistiossa hän nosti yhtenä kysymyksenä esille vaalirahoituksen ilmoittamismenettelyn kehittämistarpeen arvioimisen. Jääskeläinen lausui selvityksessään: ministerin allekirjoittamasta toimikunnan asettamispäätöksestä ”oli jätetty kokonaan pois vaalirahoitusta koskeva ehdotukseni”.

Totesin selvityspyynnöissä, että kaikesta tähän asti käytettävissäni olevasta selvityksestä on tehtävissä päätelmä, että virkamiehet ovat vuosien varrella kiinnittäneet ministeriön johdon huomiota vaalirahoituslain ja sen soveltamisen ongelma-kohtiin. Mielestäni se sen sijaan jäi avoimeksi, miten ministeriön johto on asiaa arvioinut ja siihen suhtautunut.

Koskisen selvitys

Koskinen totesi 17.9.2008 päivätyssä selvityksessään, ettei syksyn 2000 kunnallisvaalien vaalira-

hoitusilmoituksista ollut syntynyt laajempaa ”polemiikkia”. Kokemukset olivat hajaantuneet, kun ilmoitusten kokoajina olivat kuntien keskusvaalilautakunnat. Varsinainen testitulos menettelyn toimivuudesta oli saatu vasta kevään 2003 eduskuntavaaleista. Suurimmaksi ongelmaryhmäksi oli Koskisen mukaan noussut ilmoitusten kyseenalaisen luotettavuuden ohella vaalirahoituksen alkupe-
räisten lähteiden peittely erilaisten tukiyhdistysten taakse. Koskinen kertoi korostaneensa sekä ministeriössä, eduskunnassa että julkisuudessa lain perusteluista ilmi käyvää selvää lähtökohtaa: tukiyhdistysten kautta tuleva rahoitus tulee ilmoituksissa purkaa ja jaotella rahan lähteet lain tarkoittamalla tavalla. Koskinen kertoi tuoneensa ongelmakohtia julki. Suhtautuminen ei Koskisen näkemyksen mukaan ollut jäänyt avoimeksi tai tuntemattomaksi myöskään ministeriön virkamiehille. Koskinen kertoi, että vaalirahoitusilmoitusten käsittely oli ministeriön työjärjestyksessä delegoitu asianomaisille virkamiehille eikä hänen ratkaistavakseen ollut tuotu kysymystä siitä, miten pitäisi reagoida ilmeisen puutteellisiin vaalirahoitusilmoituksiin.

Koskinen totesi katsonneensa yleisten hyvän sääntelyn periaatteiden mukaisesti, että ennen vaalirahoituslain suurempaa uudistamista tulisi odottaa kokemukset ainakin yhdeltä kierrokselta kaiken tyyppisiä vaaleja. Johtopäätösten vuoro olisi ollut vuoden 2006 presidentinvaalin jälkeen. Koskinen muistutti tuolloin jo jättäneensä ministerin tehtävät, mutta totesi, että ymmärrettävästi oli ollut mielekästä odottaa GRECO:n maa-tutkimuksen tuloksia, jotta ne voitaisiin ottaa mukaan arviointiin.

Jääskeläisen 17.6.2003 päivätyn muistion ”Vuoden 2003 eduskuntavaalit: Kokemuksia ja kehittämisehdotuksia” osalta Koskinen totesi, että hankesuunnitelmat oli työstetty lainvalmisteluosastolla ja virkamiestyöryhmässä. Koskinen arveli, että toimikunnan toimeksiannosta oli karsittu Jääskeläisen selvityksessään mainitsema ehdotus

jo esivalmistelussa. Hallitusohjelman tehtäväksi-
anto oli koskenut vaalijärjestelmän kehittämistä ja äänestäjien aktivointia, mitkä jo sinänsä muodostivat Koskisen mukaan haastavan kokonaisuuden. Koskinen katsoi lainvalmisteluhankkeiden rytmittämisen ja yhteensovittamisen olevan mitä tyypillisimmin poliittisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvaa päätöksentekoa.

Koskinen totesi esittäneensä eduskunnan istunnossa kahteen otteeseen kantansa ohjeiden ja ilmoitusmenettelyn kehittämisestä. Koskinen kertoi esittäneensä tuolloin vastaavat linjat sekä ministeriössä että julkisuudessa useissa haastatteluausunnoissa.

Kun ohjeita oli väitetty vajavaisiksi, kertoi Koskinen hänen toimeksiannostaan lisätyn vuoden 2004 vaalien ilmoitusvelvollisuutta koskeviin kirjeisiin nimenomainen korostus tukiryhmän tai -yhdistyksen rahoituksen avaamisesta. Europarlamenttivaalien tai kunnallisvaalien yhteydessä ei Koskisen tietämyksen mukaan ollut esiintynyt tätä ongelmaa vastaavassa mittaluokassa. Ohjeiden täsmentämisen jälkeenkään ei kysymystä puutteellisten ilmoitusten täydentämistomista ollut tullut Koskisen käsiteltäväksi eikä hän osannut sitä hajanaisen julkisen keskustelun perusteella ratkaistavakseen pyytäkään. Koskinen katsoi, että ohjeiden selkeyttäminen oli luonut ainakin periaatteessa mahdollisuuden valvontakäytännön tiukentamiselle.

Koskinen korosti selvityksessään vaaliyksikön poikkeuksellisen itsenäistä asemaa. On tietoisesti vältetty, että poliittisesti vastuunalainen ministeri puuttuisi vaalijärjestelyihin. Koskinen painotti myös sitä, että vaalilainsäädäntö on poikkeuksellisen tarkkaa.

Luhtasen selvitys

Luhtanen katsoi 18.9.2008 päivätyssä selvityksessään ministerikautensa päätehtävän olleen

saattaa liikkeelle tai päätökseen hallitusohjelman oikeusministeriön hallinnonalaan koskevat toteutumattomat asiat. Hallitusohjelmaan ei ollut sisältynyt vaalirahoitukseen liittyviä mainintoja. Vuoden 2006 presidentinvaalin osalta oikeusministeriö oli lähettänyt kirjeen presidentinvaalissa ehdokkaita asettaneille puolueille ja valitsijayhdistyksille. Jääskeläinen oli Luhtasen mukaan lähettänyt kirjeen toimivaltansa puitteissa. Mitään vaalirahoitukseen tai sen ilmoituskäytäntöön liittyviä ongelmia ei ollut tullut esiin, ei virallisesti eikä epävirallisesti missään asian vaiheessa.

Luhtanen kertoi 22.1.2007 lähettäneensä esittelystä vastaukset GRECO:n kolmannen arviointikierroksen kysymyksiin.

Eduskuntavaalit vuonna 2007 oli Luhtasen mukaan toteutettu oikeusministeriössä Jääskeläisen johdolla. Kirjeen eduskuntavaaleissa valituksi tulleille kansanedustajille ja varaedustajille oli lähettänyt Jääskeläinen toimivaltansa mukaisesti. Kirjeen sisällöstä ei ollut keskusteltu Luhtasen kanssa, eikä sitä ollut toimitettu hänelle tiedoksi. Vaalirahoitusilmoitusten jättöaika oli päättynyt 21.5.2007 eli yli kuukausi sen jälkeen, kun Luhtanen oli jättänyt ministerin tehtävät. Vaalirahoitusilmoituksiin liittyvät toimenpiteet olivat Luhtasen mukaan jääneet seuraavan oikeusministerin tehtäväksi.

Jääskeläisen 6.3.2007 päivätty muistio ”Ehdotus vaalijärjestelmän kehittämiseksi vaalikaudella 2007–2011” oli Luhtasen mukaan ollut johtavan virkamiehen laatima hallinnonalan sisäinen muistio seuraavan hallituksen ohjelmaa varten. Luhtasen käsityksen mukaan menettely on tavanomainen eri hallinnonaloilla. Muistion näkemykset olivat olleet siinä erikseen todetun mukaisesti kirjoittajan omia käsityksiä. Muistio oli toimitettu Luhtaselle tiedoksi. Luhtasen näkemyksen mukaan ministerin tehtävänä ei ollut puuttua etukäteen tuleviin hallitusneuvotteluihin. Siten Luhtanen ei väistytty ministerinä ollut osallistunut muistion

valmisteluun eikä siinä esitettyjen asioiden sisällön määrittämiseen, koska nämä olivat kuuluneet tulevien hallitusohjelmaneuvottelujen asialistalle. Luhtasen mukaan edellä mainitun muistion kirjoittaja ei nähnyt välitöntä tarvetta vaali- ja puoluerahoitusjärjestelmän uudistamiselle tuolloisessa vaiheessa, ja mikäli muutosta haluttaisiin, sitä tulisi edeltää laaja poliittinen keskustelu.

Luhtasen arvion mukaan vaaleja tai vaalirahoitusta koskevat uudistukset edellyttävät yleensä laajaa poliittista yhteisymmärrystä, ja siksi niistä sovitaan ja päätetään pääsääntöisesti hallitusneuvotteluissa ja hallitusohjelmassa. Vaalirahoituslaista ei ollut ollut mainintaa silloisessa hallitusohjelmassa. Eivät ministeriön johtavat virkamiehet – kansliapäällikkö ja Jääskeläinen – eikä kukaan muukaan ollut esittänyt Luhtaselle asiaan liittyviä aloitteita, ehdotuksia tai esityksiä. Asiat eivät olleet nousseet Luhtasen toimikaudella konkreettisesti esille muutoin kuin edellä mainituin kohdin. Tähän oli Luhtasen käsityksen mukaan vaikuttanut hallituskauden päättyminen, tulevien vaalien läheisyys ja tieto siitä, että tulevissa hallitusneuvotteluissa vaaleihin liittyvät asiat tulisivat olemaan kokonaisuudessaan keskeisesti esillä. Tähän olivat tähdänneet useilla tahoilla tehtyt laajamittaiset valmistelut.

Silloisena ministerinä Luhtanen oli pitänyt tärkeänä, että ministeriössä varauduttiin ja valmistauduttiin tuleviin hallitusneuvotteluihin koko vaalijärjestelmän kehittämisen osalta asianmukaisesti ja asiantuntevasti, mihin nimenomaan myös edellä mainittu Jääskeläisen laatima laaja-alainen muistio oli tähdännyt. Kun Luhtanen tai hänen puolueensa ei ollut osallistunut hallitusneuvotteluihin, olivat jatkotoimet näiltä osin olleet täysin tulevan hallituksen ja erityisesti sen oikeusministerin käsissä.

Luhtanen totesi, että julkisuudessa olleet yhteensä satojen tuhansien eurojen ja yksittäisten kansanedustajien jopa 20 000 euron ulkopuoli-

sen vaalirahan peittelyt eivät voi johtua vaalirahoituslaista. Ulkopuolisen vaalituen ilmoittamatta jättämiset ovat olleet vaalirahoituslain ja oikeusministeriön ohjeen vastaisia, mikä on täytynyt olla kaikkien tiedossa. Toisaalta peittelyn yhdenmukaisuus herättää Luhtasen mukaan epäilemättä kysymyksiä. Vaalirahoitusasiat ovat kuitenkin kaikilta osin kuuluneet ja kuuluvat Luhtasen seuraajan vastuulle.

Vaalijohtaja Arto Jääskeläisen kuuleminen 9.10.2008

Kutsuin Jääskeläisen kuultavaksi oikeuskanslerin virastoon 9.10.2008.

Jääskeläinen kertoi kuulemisessa muutoksesta, joka oli tehty oikeusministeriön vuoden 2003 eduskuntavaaleista lähtien puolueiden välityksellä lähettämään vaalirahoitusilmoitusta koskevaan kirjeeseen. Jääskeläinen totesi lisäyksen vuoden 2004 europarlamenttivaalien kirjeeseen tehdyn hänen aloitteestaan, mutta myös ministeri Koskisen olleen asiassa aktiivinen. Jääskeläinen oli laatinut lisäyksen kirjeeseen.

Jääskeläinen totesi vaalirahoituslain ilmoitusvelvollisuutta koskevan pykälän olevan selvä, mutta lisäys kirjeeseen ei kuitenkaan ollut ollut täysin tarpeeton. Joihinkin vuoden 2003 eduskuntavaaleja koskeviin ilmoituksiin oli merkitty, että tuki oli saatu tukiryhmältä ja tämän saadun tuen euromäärä. Lain 3 §:ssä, jonka sisältö kävi ilmi myös vaalirahoituksen ilmoittamisessa käytetyn lomakkeen liitteestä, kuitenkin todetaan selvästi, että myös tukiryhmän saamat tuet pitää eritellä. Kansanedustajille ei siten ole voinut olla epäselvää, miten saadut summat on tullut ilmoittaa. Kirjeeseen tehdyn lisäyksen tarkoitus oli kuitenkin muistuttaa ja kiinnittää edustajien huomiota asiaan.

Vuoden 2006 presidentinvaalia koskevassa kirjeessä oli ollut vastaava teksti kuin vuoden

2004 europarlamenttivaaleja koskevassa kirjeessä. Vuoden 2007 eduskuntavaaleja koskevasta kirjeestä huomion kiinnittäminen oli jäänyt pois. Jääskeläisen mukaan sama asia kävi kuitenkin ilmi vaalirahoituksen ilmoittamisessa käytetyn lomakkeen liitteenä olleesta lain 3 §:stä eikä hänen mielestään yhden virkkeen puuttumisella ollut vaikutusta asiaan. Asia oli sinänsä selvä ja sen olisi tullut olla selvä myös kaikille edustajille. Jääskeläisen mukaan asian ymmärtäminen ei asettanut suuria vaatimuksia kansanedustajille. Lisäksi heillä oli useimmiten avustaja käytettävissään. Uusien edustajien osalta Jääskeläinen viittasi myös vanhemmilta edustajilta saatavissa olevaan vertaistukeen.

Jääskeläinen kertoi käyneensä läpi joitakin vuoden 2007 eduskuntavaalien vaalirahoitusilmoituksia. Jääskeläinen totesi, että jotkut ilmoitukset vaikuttivat sellaisilta, ettei niistä saanut kuvaa siitä, mistä edustajan rahoitus oli koostunut. Oikeusministeriön oli myös tuolloin mahdotonta tietää, oliko tuen antajaksi merkitty yhdistys ehdokkaan oma tukiryhmä vai joku muu yhdistys. Jos ilmoitukseen on merkitty esimerkiksi ry:ltä saaduksi noin 50 000 euroa, herättää se toki kysymyksiä. Mutta tämän perusteella ei ole asianmukaista epäillä edustajan laiminlyövä ilmoitusvelvollisuuttaan taikka antavan puutteellisia tai vääriä tietoja.

Jääskeläisen mukaan laissa todetaan selvästi, että oikeusministeriöllä on kaksi tehtävää: 1) ottaa ilmoitukset vastaan ja 2) asettaa ne sellaisenaan julkisesti saataville. Jos muita valtuuksia olisi haluttu oikeusministeriölle antaa, olisi niistä säädetty laissa. Perustuslain mukaan viranomaisen toimivallan tulee perustua lakiin. Kun asiasta ei ollut säädetty vaalirahoituslaissa, oli johtopäätös ollut, ettei tällaista ollut tarkoitus tehdä. Jos ilmoituksia haluttaisiin tarkastaa, tulisi tähän olla valtuutus laissa. Ministeriöllä olisi lisäksi oltava tietoa, johon ilmoitusten tietoja voisi verrata ja sellaisia tietoja

ministeriöllä ei ole. Vaalirahoitusilmoituksiin liittyvät oikeusministeriön tehtävät ovat Jääskeläisen mukaan viranomaistehtäviä.

Siltä osin kuin oli kyse siitä, ovatko oikeusministeriön vastaanottamat ilmoitukset olleet lain tarkoittamalla tavalla tehtyjä, Jääskeläinen totesi, että ilmoitukset ovat olleet muodollisesti oikein.

Kysymykseen siitä, voidaanko epäselvistä ilmoituksista herääviä kysymyksiä esittää, Jääskeläinen totesi, että edustajilla on poliittinen vastuu ilmoitustensa sisällöstä. Oikeusministeriö ei voi – ilman toimivaltuuksia – saattaa edustajaa epäilyjen alaiseksi. Epäilyt saattaisivat osoittautua täysin aiheettomiksi. Jos edustaja ei ilmoita jonkun tukiryhmältä saadun ”könttäsunnan” sisältävän yli 1 700 euron erää, lähdetään siitä, ettei niitä myöskään sisälly edustajan vaalirahoitukseen. Kyseessä on erityislaki, jolla on erityisluonne. Hallintolakia ei sovelleta. Jääskeläinen totesi, ettei kysymysten esittämistä ilmoituksesta ole kuitenkaan nimenomaisesti kielletty missään.

Jääskeläinen totesi, että oikeusministeriö voi pyytää selvennystä ilmoituksen sisällöstä edustajilta epäselvissä tapauksissa esimerkiksi silloin, kun käsinkirjoitetun ilmoituksen kirjoitus on epäselvää.

Jääskeläinen totesi antaneensa lausuntoja muutamiin lehtiin. Lausunnot oli annettu siinä tarkoituksessa, että asiaa kohtaan syntyisi ”painetta”. Jääskeläisen mielestä vaalirahoitukseen liittyvät muutokset tuli tehdä lainsäädännön muutoksina. Jääskeläinen oli katsonut tarpeelliseksi luoda painetta asiassa, jotta muutoksia saataisiin aikaan. Jääskeläinen totesi, ettei hän muistanut kuin yhden antamansa lausunnon, jonka yhteydessä edustajan ilmoitus oli tullut tiedotusvälineissä esiin yksittäisenä tapauksena. Kyseinenkin edustaja oli tullut esille nimeltä vain siksi, että toimittaja oli kysynyt nimenomaan hänen ilmoituksestaan. Jääskeläinen kertoi antaneensa myös

haastattelun, jossa oli toimittajan pyynnöstä arvioinut joitakin yksittäisiä ilmoituksia.

Tiedusteltaessa perusteluita sille, miksi Jääskeläinen katsoi, ettei epäilyksiä herättävien ilmoitusten osalta voida esittää kysymyksiä, mutta Jääskeläinen on kuitenkin voinut haastatteluisissa mainita edustajia nimeltä ja arvostella heidän ilmoituksiaan, Jääskeläinen totesi, että jos kysymyksiä esitettäisiin ilmoitusten osalta, oikeusministeriö olisi se taho, joka ottaisi edustajiin yhteyttä. Jääskeläinen ei ollut antanut haastatteluita täysin yksityishenkilönä, mutta toisaalta hän ei katsonut myöskään antaneensa niitä täysin virkansa puolesta. Toki hänen nimensä ja virka-asemansa olivat käyneet ilmi haastattelussa, mutta sinällään hän ei katsonut antaneensa asiassa kommentteja ministeriön puolesta. Tarkoituksena on ollut osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja siten luoda painetta lainsäädännön muuttamiselle. Hänen tarkoituksenaan on myös ollut vaikuttaa yksittäistapauksiin siten, että ilmoitukset yleisesti ottaen jatkossa paranisivat.

Tiedusteltaessa, olisiko puolueille voitu lähettää sama viesti kuin Jääskeläinen oli tiedotusvälineissä esittänyt, totesi Jääskeläinen, ettei hän olisi tarvinnut valtuutusta tällaisen tiedon kertomiseen puolueille, koska sama asia oli jo todettu vuoden 2004 europarlamenttivaaleja koskevan kirjeen liisäyksessä. Tämä olisi voitu lähettää yleisluonteiseksi muistutukseksi puolueille.

Jääskeläisen mukaan se, että laissa säädetään ministeriön tehtäviksi vain ilmoitusten vastaanotto ja niiden pitäminen sellaisenaan saatavilla, varmistaa sen, ettei ministeriön toimintaan voi sisältyä poliittisia näkökohtia. Toisin olisi silloin, jossa ministeriö, ilman toimivaltuuksia, kävisi läpi ilmoitusten tietosisältöä ja lähettäisi joillekin edustajille kirjeitä, joissa heitä pyydetäisiin tarkentamaan ilmoituksiaan. Tällöin poliittiset tekijät voisivat tulla esiin tai ainakin julkisuuteen saatataisi tulla sellainen vaikutelma. Ja nimenomaan

tätä on kaikessa vaalilainsäädännössä kautta aikojen pyritty välttämään.

Jääskeläisen mukaan hän ei ollut ehdottanut ministeriön sisällä, että jätetyistä vaalirahoitusilmoituksista lähetettäisiin tiedusteluja. Lain mukaan tällaisten tiedustelujen lähettäminen ei kuulunut ministeriön toimivaltaan.

Tiedusteluun siitä, oliko Jääskeläinen tutkituaan ilmoituksia tuonut tekemiään havaintoja esimiestensä tietoisuuteen, totesi Jääskeläinen, että ministeriön rooli asiassa on ollut selvä. Asia ei näin ollen ole tullut esille. Hän ei myöskään ole varsinaisesti tutkinut ilmoituksia, vaan lähinnä katsonut joitakin.

Jääskeläiseltä tiedusteltiin, oliko Jääskeläinen sektorista vastaavana virkamiehenä ottanut tiedotusvälineissä esittamiään epäilyksiä esille esimiestensä kanssa. Jääskeläinen totesi, että hän on käynyt vaalirahoituksen ilmoittamisesta keskusteluja esimerkiksi ministeri Koskisen kanssa. Ministeriön johto, niin ministeri kuin kansliapäällikkökin ovat varmasti tienneet, miten vaalirahoitusilmoituksia on ministeriössä käsitelty 2003, 2004, 2006 ja 2007. Ministeri Braxille Jääskeläinen selosti asiaa keskustelussa keväällä 2007. Se, miten vaalirahoitusilmoitusten kanssa toimittiin, ja myös Jääskeläisen omat näkemykset lain kehittämistarpeista olivat kyllä välittyneet ministeriön johdolle ja ainakin ministeri Koskiselle.

Ratkaisu

Olin oikeusministeriölle lähettämissäni selvityspyynnössä ja lisäselvityspyynnössä esittänyt tuoloiisiin tietoihin pohjautuvan kysymyksenasettelun, oliko ministeriö vaalirahoitusilmoitusten käsitellessä mahdollisesti menetellyt liian passiivisesti. Olin selvityspyynnöissä myös hahmotellut kysymyksenasettelun taustalla olevan ongelman alustavan oikeudellisen jäsennyksen sekä tuonut avoi-

mesti esiin sitä koskevan argumentaation (viitataan edellä kohtiin Kysymyksen asettelu ja Lisäselvityspyynnö). Näin oikeusministeriölle tarjoutui tilaisuus ottaa kantaa menettelynsä siihenastisen informaation perusteella kysymyksiä herättäviin oikeudellisiin ongelmakohtiin sekä vastata yksilöidysti kysymyksenasettelun perusteisiin.

Arvioin käytettävissäni olevan aineiston pohjalta seuraavassa oikeusministeriön menettelyä kahden kriteerin valossa: 1) olisiko ministeriön tullut ohjeistaa ilmoitusvelvollisia paremmin ja 2) olisiko ministeriön pitänyt pyytää ilmoittajilta lisäselvityksiä? Lopuksi tarkastelen vielä sitä, olisiko laillisuusvalvonnallisesti arvioiden oikeusministeriön tullut tapahtunutta varhaisemmassa vaiheessa ryhtyä toimiin vaalirahoitusta koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi.

Säännökset

Vaalirahoituslain 1 §:n mukaan laissa säädetään ehdokkaan vaalikampanjan rahoituksen (*vaalirahoitus*) ilmoittamisesta eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa. Lain tarkoituksena on vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi.

Lain 2 §:ssä säädetään siitä, mikä taho on edellä mainituissa vaaleissa velvollinen tekemään ilmoituksen vaalirahoituksesta.

Lain 3 §:ssä säädetään ilmoitettavista tiedoista. Lain 3 §:n 2 momenttia muutettiin lailla 977/2001 ja koko 3 §:ää lailla 604/2008, joka tuli voimaan 23.9.2008. Ennen lain 604/2008 voimaantuloa 3 §:ssä säädettiin seuraavasti:

Ilmoituksessa on oltava ainakin seuraavat tiedot:

- 1) maininta siitä, mitkä vaalit ovat kyseessä;
- 2) ehdokkaan täydellinen nimi ja hänet asettaneen puolueen nimi tai maininta siitä, että ehdokas on valitsijayhdistyksen ehdokas;

- 3) ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskulut; sekä
- 4) ehdokkaan vaalikampanjan rahoitus eriteltynä toisaalta ehdokkaan omiin varoihin sekä toisaalta ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä ja muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saamaan ulkopuoliseen tukeen ryhmiteltynä yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puoluejärjestöiltä ja muilta vastaavilta päätahoilta saatuuun tukeen.

Erikseen on ilmoitettava kunkin yksittäisen tuen arvo ja sen antajan nimi, jos tämä arvo on presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa vähintään 3 400 euroa sekä eduskunta- ja kunnallisvaaleissa vähintään 1 700 euroa. Tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla korvauksetta saatu suoritus ottamatta kuitenkaan huomioon tavanomaista talkootyötä ja tavanomaisia ilmaispalveluja. Yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaisista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo jää alle mainitun rajan.

Ilmoitus on varustettava presidentinvaalissa puolueen nimenkirjoittajien taikka valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen tai tämän varamiehen omakätisellä allekirjoituksella ja muissa vaaleissa ehdokkaan omakätisellä allekirjoituksella.

Lain 4 §:n mukaan ilmoitus tulee toimittaa kunnallisvaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnalle ja muissa vaaleissa oikeusministeriölle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Ilmoitus voidaan tehdä oikeusministeriön vahvistaman kaavan mukaisella lomakkeella.

Lain 5 §:ssä säädetään, että ilmoitukset ovat oikeusministeriössä ja kunnan keskusvaalilautakunnassa sellaisinaan julkisia. Oikeusministeriö voi perustaa rekisterin, johon sille toimitettujen ilmoitusten tiedot tallennetaan.

Lain 6 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta annetaan oikeusministeriön asetuksella.

Ohjeistuksen tarve

Oikeusministeriö toimitti vuoden 2003 eduskuntavaaleihin liittyen ilmoitusvelvollisille puolueiden välityksellä tässä päätöksessä mainitussa kansliapäällikön selvityksessä tarkoitetun ministeriön kirjeen liitteineen. Lähetyksen keskeinen sisältö oli ilmoituslomake, johon oli jäljennetty vaalirahoituslain 3 § sellaisenaan sekä seuraa-va esimerkki:

Ehdokkaan ilmoitus voisi siten (3 §:n 1 momentin 3–4 kohtien sekä 2 momentin osalta) sisältää esimerkiksi eduskuntavaaleissa seuraavat tiedot:

- 1) vaalikampanjan kokonaiskulut: 20.000 €;
- 2) vaalikampanjan rahoitus eriteltynä
 - a Omat varat 6.000 €;
 - b Tuki oman puolueen piirijärjestöltä 840 €;
 - c Tuet seuraavilta yrityksiltä: Oy A.A., Ky B.B. ja Oy C.C., jokaiselta 1.700 €;
 - d Tuki: toimitusjohtaja N.N., Helsinki 3.700 €;
 - e Tuen neljältä yksityishenkilöltä, jokaiselta 840 €; ja
 - f vaalikeräyksen tuotto 1.350 €.

Käytettävissä olevasta selvityksestä ilmenee, että vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen oikeusministeriössä havaittiin ilmoituksissa tukiryhmien saaman tuen erittelyä koskevia puutteita, mikä antoi aiheen ohjeistuksen tarkistamiseen. Tämä käy ilmi erityisesti vaalijohtaja Jääskeläisen ja tuolloisen oikeusministeri Koskisen antamista selvityksistä.

Koskisen selvityksen liitteenä on kaksi hänen ministerinä esittämänsä kannanottoa eduskunnassa, toinen toukokuulta 2003 ja toinen maaliskuulta 2004. Edellisessä Koskinen mm. lausuu

kiinnittäneensä huomiota siihen, että eduskuntavaaleissa 2003 oli ”jonkin verran kirjavuutta, miten tukiryhmien tai vastaavien organisaatioiden kokoamia rahoja on ilmoitettu”. Hän jatkaa, että ”tällainen tukiryhmän varainhankinta pitää avata sen verran, että kertoo, mistä se taas on lahjoittamansa summat koonnut. Tähän suuntaan näitä ohjeistuksia voidaan jatkossa kehittää”. Jälkimmäisessä kannanotossaan Koskinen lausuu: ”Tukiryhmien rahanlähteiden avaaminen on sellainen kysymys, jonka toivoisin jo ohjeistuksen kautta aukeavan - eli oikeusministeriö tulee ohjeistamaan siten, että ehdokkaat ilmoittavat, silloin kun on tukiyhdistyksen tai vastaavan kautta tuleva isompi potti, sen alkuperäisen rahanlähteen samalla tarkkuudella kuin suoraan ehdokkaan taakse tulevan vaalirahoituksen jaottelu ilmoitetaan.”

Selvityksen mukaan vuonna 2004 lähetettiin europarlamenttivaalien jälkeen ilmoitusvelvollisille puolueiden välityksellä kirje, johon oli lisätty ehdokkaan tukiryhmän saaman tuen erittelemisvelvollisuutta tämentävä teksti. Koskinen kertoo selvityksessään, että teksti lisättiin hänen toimeksiannostaan. Jämskäläinen vahvisti tämän suullisessa kuulemisessa ja kertoi laatineensa tekstin, jonka ministeri hyväksyi.

Kun verrataan vuoden 2003 eduskuntavaaleja varten lähetettyä kirjettä ja uudella lisätekstillä varustettua kirjettä, voidaan uudistusta pitää merkittävänä selvennyksenä.

Lisäys kuului seuraavasti:

”Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaalirahoituslain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ehdokkaan on ilmoitettava myös ne tuet, jotka hänen tukiryhmänsä ja muu hänen tukemisekseen perustettu yhteisö on saanut. Lain mukaista ei siis ole esimerkiksi ilmoittaa pelkästään, että ehdokas on saanut tukiryhmältään 10 000 euroa, vaan tulee myös ilmoittaa, mistä tukiryhmä on tuen saanut.”

Käsitykseni mukaan ainakaan tämän jälkeen kansanedustajaksi tai varaedustajaksi tullut ei olisi voinut aidosti ja uskottavasti perustella tietämättömyyttään ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä siltä osin, että tukiryhmienkin kautta saatu tuki pitää eritellä ilmoituksessa.

Jämskäläisen antaman selvityksen mukaan täsmennysteksti kuitenkin oli hänen erehdyksensä vuoksi jäänyt pois vuoden 2007 eduskuntavaalien ohjeista. Näin ollen mainittua tarkennusta ei ole kertaakaan sisältynyt eduskuntavaalien jälkeen lähetettyyn kirjeeseen.

Varmuudella ei ole mahdollista arvioida, mikä vaikutus tarkennustekstin puuttumisella vuoden 2007 vaaleja koskevasta kirjeestä tosiasiallisesti on ollut.

Yhtäältä olen havainnut julkisuudessa kannanottoja, että ilmoitusvelvollisuuden sisältö on ollut epäselvä ja että puutteet ilmoituksissa johtuisivat tähän perustuvasta tietämättömyydestä.

Toisaalta oikeusministeriön taholta on todettu, että virheelliseksi osoittautuneessa ilmoituskäytännössä kyse ei ole ollut tiedotus- tai ohjeistusongelmasta eikä vaalirahoitusilmoitusten yleispiirteisyys ja erittelemättömyys ole aiheutunut ohjeistuksen puutteesta. Ministeriö näkyy lähtevän siitä, että kansanedustajiksi valittujen on ilman muuta tullut osata tulkita ilmoitusvelvollisuuden sisältävä 3 § oikein. Esim. Jämskäläisen mukaan ”asian ymmärtäminen ei asettanut suuria vaatimuksia kansanedustajille”. Hän viittaa myös siihen, että näillä oli useimmiten avustaja käytettävissään ja että uusilla edustajilla on ollut vanhemmilta kansanedustajilta saatavissa vertaistukea.

Totta varmasti on, että kansanedustajilla on keskimääräistä paremmat valmiudet saada tietoa lain oikeasta sisällyksestä. On kuitenkin huomattava, että lain 3 § ei välttämättä sellaisenaan avaudu tarkoitetulla tavalla. Eduskunnan perustuslakivaliokuntakin totesi lain eduskuntakäsittelyn

aikana (PeVM 8/2000 vp): ”Lakiehdotuksen perussäännös (3 §) ilmoitettavista tiedoista on sisällöltään melko yleispiirteinen ja jää osittain tulkinnanvaraiseksi.” Lain esitöistä on tulkinnassa toki apua, mutta niiden hyödyntämisen edellyttämisen merkitsee juridisen tulkintamethodiikan perusvalmiuksien olettamista.

Silmiinpistävää on, että ministeriön selvitys kuittaa vuoden 2007 vaalien jälkeen lähetyn kirjeen tarkennustekstin puuttumisen pelkällä maininnalla pohtimatta tämän seikan merkitystä – tai oikeastaan: antamatta sille merkitystä. Näin siitä huolimatta, että oikeusministeriö nimenomaan neljä vuotta aikaisemmin siihenastisten kokemusten perusteella piti tarkennusta tarpeellisenä. Kiinnitän huomiota myös siihen, että tänä syksynä ministeriö on kuntavaaleja varten antanut ohjeet, joissa tukiryhmiltä saadun tuen erittelyä katsotaan taas välttämättömäksi opastaa.

Vaikka syysuhdetta Jääskeläisen laiminlyönnin ja vuoden 2007 eduskuntavaalien vaalirahoitusta koskevien ilmoitusten puutteellisuuden välillä ei voidakaan luotettavasti todeta, ei laiminlyöntiä voida pitää merkityksettömänä, koska – kuten selvityksestä havaitaan – ilmoitusvelvollisuuden täyttämässä on havaittu juuri sellaisia lainkohdan virheelliseen tulkintaan perustuvia puutteita, joiden torjumiseksi täsmennysteksti laadittiin.

Erittelyvaatimusta koskeva täsmennys olisi ollut myös selvä viesti, että vuoden 2003 eduskuntavaalien yhteydessä annetut kaikki ilmoitukset eivät oikeusministeriön mukaan ole mainituilta osin olleet lain edellyttämällä tavalla tehtyjä. Täsmennetty ohje olisi lisäksi antanut paremmat mahdollisuudet seurata ilmoitusvelvollisuuden oikeaa täyttämistä, kun ilmoitusvelvollisille olisi ohjeessa nimenomaisesti tehty selväksi, millaista tuen erittelyä oikeusministeriö tulkitsee lain vaativan. Koskisen antaman selvityksen mukaan ohjeiden selkeyttämisellä oli luotu ainakin peri-

aatteessa mahdollisuus valvontakäytännön tiukentamiselle. Julkinen sanakin – jolle valvonta-tehtävä ministeriön antaman selvityksen mukaan on kuulunut – olisi voinut paremmin kiinnittää huomiota ”könttäsummina” ilmoitettuihin suuriin tukisummiin, kun vertailuaineistona olisi ollut ministeriön ohjekirjeen esimerkki siitä, miten tuki pitää avata.

Jääskeläinen kertoo selvityksessään virheen tapahtuneen siten, että hän laati kirjeen ”vanhoille pohjille”. Tämä selitys luo mielikuvaa virheen teknisyydestä ja vähäisyydestä (Jääskeläinen itse luonnehtii sitä ”tekniseksi kömmähdykseksi”). Täsmennys oli kuitenkin edellä kuvatulla tavalla todettu tarpeelliseksi ilmoituskäytännön korjaamiseksi lainmukaiseksi, joten sillä on tästä lähtökohdasta tarkastellen olennainen sisällöllinen merkitys. Kyse ei siten ole ollut vähäpätöisestä muotovirheestä. Jääskeläisen on pitänyt mieltää tämä asia itsekin varsin hyvin, kun otetaan huomioon se, miten hän on lehtihaastatteluissa valitellut ilmoituskäytäntöä juuri tukiryhmiä koskevasta puutteellisesta erittelystä.

Käytettävissä olevan aineiston valossa ei ole perusteita arvioida, että Jääskeläinen olisi menettänyt tahallisesti. Mutta katson Jääskeläisen menettelleen asiassa varsin huolettomasti. Edellä kirjeen merkityksestä lausumani lisäksi tätä kuvastaa osaltaan sekin, että Jääskeläinen kertoo havainneensa allekirjoittamassaan kirjeessä olleen virheen vasta oikeuskanslerin lisäselvityspyyntöön vastatessaan. Kun Jääskeläinen on selvityksessään perustellut voimakkaita haastattelulausuntojaan sillä, että hän näin pyrki vaikuttamaan ilmoituskäytännön saattamiseksi lailliselle tolalle, olisi odottanut, että hän olisi tässä tarkoituksessa kiinnittänyt huomiota myös lähettämänsä kirjeen sisältöön ja ilmoitukset saatuaan verrannut onko tällä kertaa ilmoitusvelvollisuudet täytetty edellytetyllä tavalla. Mutta Jääskeläinen kuulemisessaan 9.10.2008 kertoikin, että hän ei ole ”var-

sinaisesti tutkinut ilmoituksia, vaan lähinnä katsonut joitakin”.

Käytettävissä olevasta selvityksestä voidaan päätellä, että vaalijohtaja Jääskeläinen on lähettänyt vuotta 2007 koskevan kirjeen itsenäisesti oikeusministeriön työjärjestykseen perustuvan toimivaltansa nojalla, joten hän on yksin vastuussa laiminlyönnistä.

Koska ohje oli aikanaan ministeriön kirjeeseen lisätty ministerin toimeksiannosta ja kaikesta on pääteltävissä, että sama lisäys oli tarkoitettu otettavaksi kaikkiin sen jälkeisiin kirjeisiin, katson vaalijohtaja Jääskeläisen menettelleen asiassa huolimattomuudesta virkavelvollisuutensa vastaisesti. Kokonaisuutena tarkastellen teko ei kuitenkaan ole sellainen, että sitä tulisi arvioida rikoslain säännösten valossa vaan kyse on valtion virkamieslain 14 §:n vastaiseksi arvioitavasta menettelystä. Mainitun säännöksen mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Onko ministeriöllä ollut velvollisuus pyytää tarkennuksia puutteellisiin ilmoituksiin?

Oikeusministeriö perustelee selvityspyynnöissään problematisoitua passiivista menettelyään vaalirahailmoitusten käsittelyssä sillä, että se ei voi ”tarkastaa ilmoitusten oikeellisuutta”. Oikeusministeriön menettelynsä tueksi esittämien perustelujen keskeinen sisältö voidaan pelkistää seuraavasti (yksityiskohtien osalta viitataan edellä referoituihin selvityksiin):

Ministeriöllä ei ole velvollisuutta eikä oikeutta tarkastaa ilmoituksessa olevien tietojen oikeellisuutta, koska tällaisesta tehtävästä, velvollisuudesta tai toimivaltuudesta ei ole laissa säännöksiä. Selvitys korostaa, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin eikä toimivaltuuksia voi johtaa

vaalirahoituslaissa tai vaalilaissa säädetystä ministeriön tehtävästä.

Selvityksessä painotetaan, että ministeriöllä ei ole ”ilmoitusten tarkastustehtävää” varten lainsäädännöllisiä eikä organisatorisia edellytyksiä. Ministeriö toteaa, että se voi pyytää uuden ilmoituksen vain, jos ilmoituksessa on muotovirhe tai se on esimerkiksi epäselvä. Ministeriö tähdentää: ”Ilmoituksen muodollisen oikeellisuuden varmistamiseen ei kuitenkaan voi liittyä ilmoituksessa olevien kulu- ja rahoitustietojen sisällöllisen oikeellisuuden tarkastaminen.” Ministeriö perustelee tällaisen tarkastuksen mahdottomuutta mm. sillä, että ehdokkaat ja heidän tukiyhdistyksensä eivät ole kirjanpitovelvollisia eikä laki edellytä tositteiden liittämistä ilmoitukseen vaalikampanjan rahoituksesta ja kuluista. Muutoinkaan ministeriöllä ei ole käytettävissään ”vaalirahoitusilmoitusten tietosisältöjen oikeellisuuden tarkastamiseksi välttämättömiä, luotettavia vertailutietoja tai pääsyä sellaisiin tietoihin”.

Vaalirahailmoitusten sisältämien tietojen ”oikeellisuuden tarkastamisesta” ei asiassa ole kuitenkaan tarkasti ottaen ollut kysymys. Selvää ja kiistatonta on, että ministeriöllä ei tällaista oikeutta ole, ei liioin käytettävissään minkäänlaisia pakkokeinoja eikä tehosteita ilmoituksen laiminlyöntejä vastaan.

Olen jo ensimmäisessä selvityspyynnössäni tuonut esiin, että annettujen tietojen oikeellisuuden tarkastaminen on eri asia kuin se, että asiakirjan vastaanottava viranomainen katsoo, sisältääkö tarjottu asiakirja lain edellyttämät tiedot ja tarvittaessa kiinnittää asiakirjan luovuttajan huomiota asiaan.

Käytettävissä olevasta selvityksestä ilmenee ministeriössä havaitun, että eräät niin vuoden 2003 kuin vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen annetut vaalirahailmoitukset eivät tukiryhmiltä saatujen tukien erittelyn osalta kaikin osin täyttäneet lain vaatimuksia. Tällainen ilmoitus-

ten lainvastaisuus näkyisi siis ministeriössä kyetyn päättämään ilmoituksista ilman kirjanpitoaineistoon perehtymistä tai muuta tietojen ”oikeellisuuden tarkastamista”. Edellä jaksossa Lisäselvityspyyntö tarkoitetuissa lehtihaastatte- luissaan Jääskeläinen antaa ymmärtää, että havainnot ilmoitusten puutteista eivät ole jääneet pelkästään yleiselle tasolle vaan hän on kyennyt yksilöimään puutteellisia ilmoituksia.

Selvitysaineistosta voi saada viitteitä siitä, miten vaalirahoituslain 3 §:n vastaisesti erittelemättömiksi jätetyt ilmoitukset periaatteessa olisi paljastettavissa – ainakin selvissä tapauksissa – yksinkertaisella päättelyllä. Oikeusministeri Brax kertoo ilmoitusten puutteellisuudesta puheessaan Transparency Suomi ry:n seminaarissa 22.1.2008: ”Ilmoitusta, jossa sanotaan kampanjakustannusten olleen yhteensä esimerkiksi 50 000 euroa ja että tuo tukisumma oli kokonaisuudessaan saatu ehdokkaan omalta tukiyhdistykseltä, voidaan pitää vaalirahoituslain tavoitteiden vastaisena ja tarkkaan ottaen myös lain sanamuodon vastaisena.” Niin ikään Jääskeläinen vahvistaa saman asian 14.8.2008 antamassaan selvityksessä.

Tämän vuoksi herää kysymys, että jos ministeriössä on voitu todeta, että jotkut ilmoitukset eivät ole vaalirahoituslain 3 §:n edellyttämällä tavalla laadittuja, miksei ministeriö ole pyytänyt tarkentavia ilmoituksia tai edes kiinnittänyt havaintoonsa ja 3 §:n oikeaan tulkintaan ilmoitusvelvollisen huomiota.

Ministeriön vastaus tukeutuu selvitysasiakirjojen mukaan ennen muuta ”oikeellisuuden tarkastamisen” mahdollomuuteen ja sitä kautta siihen, että varovaisessakin lisäselvityksen tiedustelussa kyse olisi nimenomaista toimivaltuussäännöstä edellyttävästä toimenpiteestä. Jääskeläinen totesi suullisessa kuulemisessa, että ministeriö ”ei voi – ilman toimivaltuuksia – saattaa edustajaa epäilyjen alaiseksi. Epäilyt saattaisivat osoittautua täysin aiheettomiksikin.” – Tähän on kui-

tenkin huomautettava, että ”epäilyjen alaiseksi saattaminen” on eri asia kuin viittaaminen ilmoituksen epäselvyyteen.

Vaalirahoituslain 5 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viranomainen voi pyytää uuden ilmoituksen, jos saapunut ilmoitus ei ole muodollisesti 3 §:ssä ehdotetun mukainen tai on esimerkiksi epäselvä. Selvityksistä ilmenee, että tälle perustelujen lausumalle on ministeriössä annettu varsin suppea ja muodollisen konkreettinen merkitys: uutta ilmoitusta voidaan pyytää vain jos teksti on epäselvä (Jääskeläinen: ”kun käsinkirjoitetun ilmoituksen kirjoitus on epäselvää”), vaikka lausumaa voisi tulkita laajemminkin.

Vaikka ilmoitusta ei voitaisikaan todeta vaalirahoituslain 3 §:n vastaiseksi siten, että lisäselvityspyyntö olisi tällä perusteella esitettävissä, olisi kuitenkin syytä pohtia, eikö ilmoitusta voisi arvioida lain 5 §:n perusteluissa tarkoitettulla tavalla epäselväksi, jos siinä on jätetty erittelemättä tukiryhmältä saatu huomattava summa. Ja vaikka vaalirahoituslakia tulkittaisiin niinkin ahtaasti, että se ei anna mahdollisuutta edes tällä tavalla kiinnittää yksittäisen ilmoitusvelvollisen huomiota ilmoituksessa olevaan epäselvyyteen, on syytä kysyä, olisiko ministeriö voinut saattaa ilmoitusvelvollisten tietoon asian neutraalilla kirjeellä puolueiden kautta (eli samaa kanavaa pitkin, jota ministeriön kirjeet on toimitettu, myös ne joissa perätään puuttuvia ilmoituksia) ja ilmoittaa tulkintansa vaalirahoituslain 3 §:n vaatimuksista. Tällainen menettely – varsinkin yhdistyneenä edellisessä jaksossa tarkoitettuun täsmennettyyn ohjeistukseen – olisi sekin merkinnyt aktiivisempaa otetta kuin ministeriö on tähän asti osoittanut ja sitä olisi voitu perustella asiakasta palvelevalla hallinnon neuvomisperiaatteella. Tämä olisi nähdäkseni voitu tehdä hienovaraisesti ja ketään leimaamattomasti.

Oikeusministeriön selvityksessä ilmenee kautta linjan – joko nimenomaisesti mainittuna

tai ainakin rivien välissä – lähtökohta, että vaalirahoituslain soveltaminen poikkeaa merkittäväällä tavalla muunlaisesta viranomaistoiminnasta. Esimerkiksi vaalijohtaja Jääskeläinen korosti suullisessa kuulemisessa vaalirahoituslain erityistä luonnetta ja sitä että kyseessä ei ole tavallinen hallintotoimi. Oikeusministeriössä on kaikesta päätellen nähty asia niin, että varovainenkin lisäselvityksen pyytäminen merkitsisi alkuperäisen ilmoituksen epäilemistä ja että poliittisesti herkässä asiassa ministeriö ei voi tähän ilman nimenomaista lakiin kirjattua selvää säännöstä mennä. Jääskeläinen kertoi kuulemisessa, että jos ministeriö lähettäisi joillekin edustajille kirjeitä, joissa näitä pyydetäisiin tarkentamaan ilmoituksiaan, ”poliittiset tekijät voisivat tulla esiin tai ainakin julkisuuteen saattaisi tulla sellainen vaikutelma. Ja nimenomaan tätä on kaikessa vaalilainsäädännössä kautta aikojen pyritty välttämään.”

Tällä tavalla mielletty vaalirahoituslain erityisluonne sekä näkemys, että oikeusministeriöllä on vaalilainsäädännön piiriin kuuluvissa tehtävissä erilainen rooli kuin viranomaisilla yleensä lainsoveltajana, on käsitykseni mukaan selityksenä sille, että ministeriö on toiminut tässä asiassa silmiinpistävän passiivisesti.

Kysymys pelkistyy näin ollen siihen, onko näin vahvasti viranomaistoimintaan vaikuttaneelle vaalirahoituslain soveltamisen erityisluonnetta korostavalle näkemykselle löydettävissä kestävä oikeudellinen perusta.

Vaaleja koskevan lainsäädännön asiantuntija ja sen valmistelussa vuosikymmeniä mukana ollut hallintoneuvos Lauri Tarasti antoi pyynnöstäni kirjallisen lausunnon vaalilainsäädännön taustaperiaatteista. Hän kertoo tämän lainsäädännön erityispiirteistä 15.10.2008 päivätyssä lausunnossaan muun muassa, että vaalilainsäädäntö on poikkeuksellisen tarkkaa ja lailla katsotaan tarpeelliseksi säätää vähäisetkin yksityiskohdat (esim. äänestyslippujen koko ja väri).

Tarkoituksena on välttää mahdollisuudet hallituksen vaaleja koskevin päätöksiin ja hallinnollisin määräyksin vaikuttaa vaalien tulokseen. Se periaate, että hallituksella ei millään tavalla ole mahdollisuutta lain kautta vaikuttaa vaalien tulokseen, on demokratian kanalta tärkeä. Vaikka vaalirahoituslaki ei olekaan varsinainen vaalilaki, on asiayhteys Tarastin mukaan ilmeinen. Mainittu vaalilainsäädännön periaate ulottuu siten myös tämän lain soveltamiseen. Tarasti toteaa: ”Hallitukselle ja tässä tapauksessa oikeusministerille ei ole tarkoitettu antaa päätösvaltaa siitä, minkä puolueen ehdokkaiden vaalirahoitusilmoitukset on tehty väärin perustein. Tälläisellä päätöksellä voisi nimittäin olla kohtalokas vaikutus kyseisen puolueen ja etenkin sen kyseisten ehdokkaiden tulokseen vaaleissa. Lukuisat kansainväliset esimerkit kehitysmaissa mutta muuallakin ovat osoittaneet, että hallitukset ovat pyrkineet vaikuttamaan edukseen vaalien tulokseen erilaisin järjestelyin. Tämä on meillä haluttu estää.”

Selvityksistä on pääteltävissä, että vaalirahoitusilmoitusten käsittelyssä noudatettu menettely on syntynyt tietoisien valinnan tuloksena oikeusministeriön vaalien vastuualueella Tarastin mainitsemien vaaleja koskevan lainsäädännön yleisten periaatteiden pohjalle. Valitun linjauksen toteuttamisesta käytännössä ilmeisesti varsin itseenäisesti on vastannut Jääskeläinen, joka kesäkuun alusta 2003 lähtien on ollut vaalien vastuualueen johtajana ja jo sitä ennen siellä virkamiehenä. Menettely näkyy olleen lain voimaantulosta lähtien samanlainen ja vakiintunut eikä sitä ainakaan selvityksestä päätellen ole missään vaiheessa ministeriön sisällä kyseenalaistettu.

Vaalilainsäädännön erityisluonne näkyy oikeusministeriössä myös siinä, että ministeriön vaalien vastuualueen virkamiehille on selvitysten mukaan jätetty tarkoituksella suuri itsenäisyys tehtävissään. Entinen ministeri Koskinen toteaa:

”On tietoisesti vältetty sitä, että yhtä puoluetta edustava poliittisesti vastuunalainen oikeusministeri puuttuisi mahdollisimman riippumattomasti käytännössä toimeenpantaviin vaalijärjestelyihin”, joihin Koskinen asiayhteydeltään lukee myös vaalirahotuslain soveltamisen.

Korostetun muodollinen lainsoveltaminen, passiivisuus vaalirahotusilmoitusten käsittelyssä ja tiukka pidättyvyys lisäselvitysten hankkimisessa on omiaan eliminoidaan vaaraa, että ministeriön pelättäisiin puuttuvan vaalien tulokseen. Selvää on, että tällä tavalla toimien vältetään mahdollisimman tehokkaasti kaikenlaiset epäilytkin poliittisesta tarkoitushakuisuudesta vaalirahotusilmoitusten käsittelyssä. Toisaalta tällainen lainsoveltaminen ei tue lainsäätäjän tavoitetta vaalituen avoimuuden ja julkisuuden lisäämiseksi sekä sidonnaisuuksien paljastamiseksi. Ministeriö on päätenyt painottamaan puolueettomuutta varmistavaa ”puuttumattomuusperiaatetta” ja jättänyt viimeksi mainittujen (lain sisällöllisten) tavoitteiden toteutumisesta huolehtimisen lähes sellaisenaan julkisen tiedonvälityksen huoleksi. Ministeriö toteaa selvityksessään: ”Lain esitöistä ja sen eduskuntakäsittelyä koskevista valtiopäiväasiakirjoista ilmenevä yksiselitteinen ajatus oli, että ilmoitusvelvollisuuden noudattaminen tuli jättää ennen kaikkea tiedotusvälineiden tuottaman julkisuuden kautta toteutuvan poliittisen vastuun varaan.”

Ajatus julkisuuden kautta tapahtuvasta lain noudattamisen valvonnasta näkyy myös konkretisoituneen omaperäiseksi toimintakulttuuriksi ministeriön sisällä. Vaalijohtaja Jääskeläinen kertoo selvityksissään yrittäneensä saada muutosta ilmoituskäytäntöihin julkisuuden välityksellä samalla kun hän on luonut painetta lainsäädännön tarkistamiseksi. Selvityksestä ilmenee, että ministeriön vaalijohtaja on pyrkinyt ohjaamaan kansanedustajia ja varaedustajia oikeaan vaalirahotuslain noudattamiseen antamalla haastatte-

luja tiedotusvälineille; ”haastattelulausunnoissa tarkoitukseni on ollut omalta osaltani vaikuttaa siihen, että ilmoitusvelvollisten ilmoituskäytännöt olisivat vaalirahotuslain ja sen perustelujen mukaisia”. Omien sanojensa mukaan hänellä on ollut tarkoituksena vaikuttaa yksittäistapauksiin siten, että ilmoitukset yleisesti ottaen jatkossa paranisivat. Hän kertoo toimittajan pyynnöstä arvioineensa myös joitakin yksittäisiä ilmoituksia. Merkille pantavaa on, että yhtäältä haastatteluissa on yksilöity tapauksia niin, että kohteet on jollakin todennäköisyydellä ollut päätettävissä, kun toisaalta Jääskeläinen on korostanut, ettei ministeriö voi kiinnittää ilmoitusvelvollisten huomiota ilmoitusten puutteellisuutta koskeviin havaintoihin ja lain oikeaan tulkintaan. On jokseenkin ennenkuulumatonta, että virkamies julkisuudessa arvioi viran puolesta käsiteltäväkseen saamiensa yksittäisten asiakirjojen lainmukaisuutta, mutta ei välitä havaintojaan suoraan asianomaisille. Jääskeläisen toiminta ja selvitykset antavat ristiriitaisen kuvan: Selvityksissä korostettu huoli ilmoitusvelvollisten ”epäilyjen alaiseksi saattamisesta” näkyy väistyneen, kun kyse on näiden opastamisesta oikealle tielle julkisuuden kautta. Ristiriitaisuutta on omiaan lisäämään sekin, että suullisessa kuulemisessa Jääskeläinen antaa ymmärtää, että hän olisi voinut ”yleisluonteiseksi muistutukseksi puolueille” kertoa saman viestin, jonka hän on esittänyt tiedotusvälineille, mutta ei kuitenkaan ole noin menetellyt. – Oikeusministeriön vaalijohtaja selittää asian näin: Hän ei ollut esittänyt tiedotusvälineissä ministeriön näkemyksiä vaan omiaan; hän ei tosin antanut lausuntoja ”täysin yksityishenkilönä”, mutta ei myöskään ”täysin virkansa puolesta”.

Vaikka pidänkin vaalijohtajan menettelyä virkamiesaseman kannalta kysymyksiä herättävänä, esille ei ole tullut sellaista, joka antaisi minulle laillisuusvalvojana oikeudellista perustetta puuttua asiaan. Voidaan ajatella niinkin, että kuvatun-

lainen menettely on ehkä aiheutunut vastuullisen virkamiehen huolestuneisuudesta puutteelliseksi koetun lain huonosta toimivuudesta ja että hän on nähnyt näin poikkeuksellisen tavan ainoaksi keinoksi saada asiaan korjausta. Kysymys on lähinnä siitä, millaisen kuvan virkamies antaa edustamansa viranomaisen toiminnasta, ja tämän seikan arvioiminen ei ole laillisuusvalvonnan vaan viranomaisen itsensä asia.

Yhteenvetona totean seuraavan:

Lainsäädännöstä ei löydy säännöstä, joka velvoitaisi oikeusministeriön pyytämään lisäselvitystä vaalirahoitusilmoituksista. Tosin ei ole olemassa kieltoakaan koskevaa säännöstä. Kysymys on hyvin pitkälle siitä, minkälainen rooli viranomaisella tässä suhteessa tulkitaan olevan. Selvityksissä on passiivisen soveltamiskäytännön tueksi viitattu vaalirahoituslain erityisluonteeseen ja näistä erityisvaatimuksista sekä vaalilainsäädännön yleisistä periaatteista johtuvaan oikeusministeriön rooliin mainitun lain soveltajana. Ministeriön näiltä pohjilta lähtevä tulkinta on perusteltu oikeudellisesti moitteettomasti. Tämä toteamus ei sulje pois sitä, ettei ministeriön edustamaa muodollisuudessaan ehdotonta tulkintaa nyansoidumpi ja hieman aktiivisempaa viranomaisroolia painottava tulkinta myös saattaisi olla perusteltavissa. Tämän kysymyksen pohdinta edellä tässä jaksossa lausuttua enemmän ei kuitenkaan ole ratkaisun kannalta tarpeen, varsinkaan kun on tiedossa, että vaalirahoituslakia ja sitä kautta todennäköisesti ministeriön rooliakin ollaan parhaillaan tarkistamassa. Näin ollen riittää kun totean, että käytettävissäni olevan selvitysaineiston perusteella oikeusministeriön ei voida osoittaa menelleen lainvastaisesti, kun se ei ole tässä ratkaisussa tarkoitetussa asiassa pyytänyt vaalirahoituslain mukaan ilmoitusvelvollisilta lisäselvityksiä.

Todettakoon vielä selvyiden vuoksi, että olen tässä ratkaisussani arvioinut myös sen, onko aihetta epäillä vaalirahoituslain voimassa ollessa oi-

keusministereinä toimineiden poliitikkojen, Johannes Koskisen, Leena Luhtasen ja Tuija Braxin menelleen lainvastaisesti tähän asiaan liittyvässä ministerintehtävässään. Käytettävissä olevasta selvitysaineistosta ei ole tullut esiin sellaista, jonka perusteella heidän voitaisiin osoittaa puuttuneen epäasiallisella tavalla vaalirahoitusta koskevien ilmoitusten käsittelyyn oikeusministeriössä, laiminlyöneen oikeudelliset velvollisuutensa tai menelleen muutoin lainvastaisesti.

Vaalirahoituslain tarkistaminen

Lain eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunta korosti vaalirahoituslain toimivuuden seurannan tärkeyttä ja sitä, että tarvittaessa on ryhdyttävä lain tarkistustoimiin.

Lainsäädäntö on poliittista harkintaa, johon laillisuusvalvojana en voi puuttua. Näin ollen en ota tässä päätöksessä kantaa siihen, olisiko ministeriössä pitänyt ryhtyä tapahtunutta varhaisemmassa vaiheessa valmistelemaan vaalirahoituslain uudistamista. Ministeriön virkamiesten osalta totean, että en ole havainnut heidän toimineen tältä osin tavalla, joka antaisi minulle aihetta puuttua asiaan.

Vaalirahoituslain tarkistamistyö on parhaillaan ministeri Braxin toimeksiannosta vireillä toimikunnassa. Puuttumatta tähän työhön enemmän katson voivani kiinnittää nykyisen lain toimivuutta koskevien havaintojeni pohjalta huomiota kolmeen seikkaan, joita pidän laillisuusvalvonnankin näkökulmasta merkityksellisinä.

Lain tarkoituksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että ilmoitusvelvollisuutta koskeva säännös on selvä.

Tärkeää on myös se, että lakiin luodaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamista koskeva uskottava valvontajärjestelmä. Ilman toimivaa valvontaa velvoittavuus menettää tosiasiallisesti merkityksensä.

Uudistustyössä kannattaa myös vakavasti tutkia sitä, olisiko vaalirahotuslain soveltaminen valvontoineen uskottava jollekin muulle taholle kuin oikeusministeriölle. Poliittisesti lautuneen lain soveltamiseen ja yksittäisten poliitikkojen vaalituen ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen valvontaan ministeriö ei ehkä ole paras toimija.

Toimenpiteet

Kiinnitän vaalijohtaja Arto Jääskeläisen huomiota edellä Ohjeistuksen tarve kohdassa lausumaani viitaten huolellisuuteen virkatehtävissä.

Saatan oikeusministeriön tietoon kohdassa Vaalirahotuslain tarkastaminen lausumani.

Muilta osin minulla ei asian johdosta ole oikeudellisia perusteita toimenpiteisiin.

PÄÄTÖS KÄRÄJÄTUOMARIN EPÄILLYN VIRKARIKOKSEN JOHDOSTA

Seloste oikeuskansleri
Jaakko Jonkan päätöksestä 18.8.2008,
dnro OKV/353/1/2007

Käräjäoikeuden ratkaisut ja asian vireille tulo

Kantelija arvosteli sitä, että velkomusasian kantaajan hyväksi yksipuolisella tuomiolla ratkaissut käräjäoikeus oli laiminlyönyt selvittää kantajan asianosaiskelpoisuuden.

Käräjäoikeus oli antanut asiassa yksipuolisen tuomion sillä perusteella, etteivät vastaajat olleet vastanneet määräajassa. Käräjäoikeus oli antanut haasteen tiedoksi kuuluttamalla sen jälkeen, kun postitiedoksianto haastehakemuksessa ilmoitettuun vastaajien Belgiassa olleeseen kotiosoitteeseen oli epäonnistunut. Asian oli ratkaissut käräjätuomari A.

Vastaajat olivat päätöksen tiedoksi saatuaan hakenet siihen takaisinsaantia. Käräjäoikeus oli tällöin jättänyt kanteen tutkimatta, koska se ei ollut toimivaltainen sitä tutkimaan, ja velvoittanut kantajan korvaamaan vastaajien runsaan 3.000 euron suuruiset oikeudenkäyntikulut. Asian oli ratkaissut käräjätuomari B.

Kihlakunnanvouti oli ilmoittanut vastaajana asiassa olleen kantelijan asiamiehelle, ettei käräjäoikeuden viimeksi mainittua päätöstä voida panna täytäntöön, koska kantaja ei ollut oikeushenkilö eikä luonnollinen henkilö.

Oikeuskansleri pyysi keskusrikospoliisia suorittamaan esitutkinnan käräjätuomari A:n menettelyn tutkimiseksi. Sen valmistuttua oikeuskanslerinvirastossa tehtiin syyteharkinta. Lisäksi käräjätuomari B:ltä pyydettiin menettelystään asiassa selvitys.

Käräjätuomari A:n menettelyn arviointi

Tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla annetun Neuvoston asetuksen N:o 44/2001 2 artiklan 1 kohdan mukaan kanne henkilöä vastaan, jonka kotipaikka on jäsenvaltiossa, nostetaan hänen kansalaisuudestaan riippumatta tuon jäsenvaltion tuomioistumis- ja siviili- ja kauppaoikeuden alalla annetun Neuvoston asetuksen N:o 44/2001 2 artiklan 1 kohdan mukaan kanne henkilöä vastaan, jonka kotipaikka on jäsenvaltiossa, jollei kyseisen asetuksen säännöksistä muuta johdu. Asetuksen liitteessä mainittuja kansallisia toimivaltasäännöksiä ei sen 3 artiklan 2 kohdan mukaan voida soveltaa sellaista henkilöä vastaan, jonka kotipaikka on jäsenvaltiossa. Tällaisena toimivaltasäännöksenä liitteessä mainitaan oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 1 §:n 1 momentin kolmas virke, jonka mukaan jos suomalainen oleskelee ulkomailla, haettakoon häntä myös siellä, missä hän Suomessa viimeksi asui.

Asetuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan jos jäsenvaltiossa nostetaan kanne sellaista vastaan, jonka kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, ja jos vastaaja ei vastaa, tuomioistuimen on omasta aloitteestaan jätettävä asia tutkimatta, jollei se ole toimivaltainen asetuksen säännösten

mukaan. Käräjätuomari A:n olisi siten tullut jättää asia viran puolesta tutkimatta eikä ratkaista asiaa yksipuolisella tuomiolla.

A perusteli esitutkinnassa menettelyään asian dispositiivisuudella ja sillä, ettei hänen tiedossaan asiaa ratkaistessa ollut vastaajien suhtautuminen oikeuspaikkakysymykseen. Oikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei asian dispositiivisuudella ollut asiassa merkitystä tuomioistuimen toimivallan kannalta. Hänen mukaansa on selvää, että mikäli vastaajat eivät vastaa haasteeseen, tulee tuomioistuimen aina viran puolesta selvittää toimivaltansa olemassaolo.

Käräjätuomari A oli lisäksi ratkaissut asian kantajan hyväksi selvittämättä sen asianosaiskelpoisuutta. A:n näkemyksen mukaan mikään ei edellyttänyt kantajan asianosaiskelpoisuuden selvittämistä, koska asiaa hoiti päivätyönään oikeudellisia asioita hoitava lakiasiaintoimisto. Asianosaiskelpoisuus olisi tullut hänen mukaansa selvittää vain siinä tapauksessa, että joku olisi tehnyt siitä väitteen. Oikeuskansleri totesi kantajan asianosaiskelpoisuuden olevan ehdottoman prosessinedellytyksen, jonka olemassaolo tuomioistuimen on tutkittava viran puolesta.

Jutun asiakirjoista ei käynyt ilmi, mihin haastehakemuksen allekirjoittajan oikeus edustaa kantajaa perustui. Puhevallan perustetta selvittäessään A:lle olisi mitä ilmeisimmin selvinnyt kantajan asianosaiskelpoisuuden puuttuminen. Sitäkään A ei kuitenkaan ollut tehnyt.

A oli postitiedoksiannon epäonnistuttua kantajan pyynnöstä päättänyt antaa haasteen tiedoksi kuuluttamalla. Oikeudenkäymiskäärin mukaan tuomioistuin huolehtii tiedoksiannon toimittamisesta kuuluttamalla, jollei tiedoksiannon vastaanottajan olinpaikasta voida saada tietoa. Asiaa koskevan säännöksen esitöissä on todettu, että tiedoksianto kuuluttamalla tulee kysymykseen ainoastaan silloin, kun ei ole käytössä mitään muuta tiedoksiantotapaa, ja että

kuuluttamiseen tulee ryhtyä ainoastaan silloin, kun tuomioistuin on täysin vakuuttunut siitä, että asianosaisen asuinpaikka on tuntematon. Oikeuskäytännössä on todettu, ettei edellytyksiä toimittaa tiedoksianto kuuluttamalla ole yksinomaan sillä perusteella, että tiedoksianto postitse on epäonnistunut.

Oikeuskansleri totesi, että ottaen huomioon käräjätuomari A:n omaksuma menettelytapa, että käräjäoikeus tutkii toimivaltansa, kantajan asianosaiskelpoisuuden sekä kantajaa asiassa edustavan henkilön oikeuden käyttää puhevaltaa ainoastaan vastaajan niistä tekemistä väitteistä, olisi vastaajien oikeusturvan kannalta ollut korostetun tärkeää, että he olisivat saaneet tosiasiallisestikin tiedon käräjäoikeuden käsiteltäväkseen ottamasta toimivaltaansa kuulumattomasta asiasta.

Vastaajien oikeusturva oli ollut tapauksessa korostuneen riippuvainen käräjäoikeuden toiminnan asianmukaisuudesta, kun haaste oli annettu tiedoksi kuuluttamalla ja vastaajat eivät olleet siihen vastanneet. A oli kuitenkin kerrotuin tavoin ratkaissut asian kantajan hyväksi yksipuolisella tuomiolla, vaikka se olisi tullut lain mukaan jättää tutkimatta. A:n menettelyä arvioitaessa oli lisäksi otettava huomioon, että hän oli ratkaissut asian.

A:n kerrotusta menettelystä oli aiheutunut asian vastaajille vahinkoa, sillä he olivat joutuneet hakemaan yksipuoliseen tuomioon takaisin-saantia, mistä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut olivat jääneet heidän vahingokseen. Oikeuskansleri totesi A:n menetelleen olennaisesti vastoin sitä mitä tuomarin viran asianmukaiselta hoitamiselta voidaan edellyttää. Kyseisenlainen menettely oli omiaan heikentämään luottamusta lainkäytön asianmukaisuuteen. A:n teko ei oikeuskanslerin arvion mukaan ollut tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä tarkoitettu tavoin vähäinen.

Käräjätuomari B:n menettelyn arviointi

Asian takaisinsaantiasiana käsiteltyt käräjätuomari B oli niin ikään kantajan asianosaiskelpoisuutta tutkimatta tuominut kantajan suorittamaan vastaajien oikeudenkäyntikulut. Antamassaan selvityksessä B hän viittasi oikeuskirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan ulkomaisen oikeushenkilön asianosaiskelpoisuutta ryhdytään tutkimaan vain, jos siitä tehdään oikeudenkäynnissä väite. Hän ei kertomansa mukaan ollut tutkinut asianosaiskelpoisuutta, koska vastaajat eivät olleet esittäneet mainitunlaista väitettä ja asiassa oli jo annettu yksipuolinen tuomio.

Oikeuskansleri totesi käsityksensä, että tuomioistuimen on todettava ehdottoman oikeudenkäyntiedellytyksen puuttuminen omasta aloitteestaan riippumatta siitä, onko asianosainen esittänyt prosessiväitteen vai ei, ja että ehdottomissa prosessinedellytyksissä oleva puute on otettava huomioon koko oikeudenkäyntimenettelyn ajan. Se B:n menettelylleen esittämä peruste, että asia oli jo ratkaistu yksipuolisella tuomiolla, teki asianosaiskelpoisuuden tutkimatta jättämisen kuitenkin sikäli ymmärrettäväksi, että B:llä oli ollut syytä olettaa käräjäoikeuden jo tutkineen kantajan asianosaiskelpoisuuden asian yksipuolisella tuomiolla ratkaistessaan. Muiden B:n selvityksessään asianosaiskelpoisuuden tut-

kimatta jättämiselle esittämien perusteiden painoarvo voitiin kuitenkin oikeuskanslerin mielestä kyseenalaistaa.

Toimenpiteet

Oikeuskansleri päätti nostettavaksi käräjätuomari A:ta vastaan syytteen rikoslain 40 luvun 10 §:ssä kriminalisoidusta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Hän saattoi lisäksi käräjätuomari B:n tietoon asianosaiskelpoisuuden olemassaolon tutkimisesta päätöksessään esittämiensä näkemykset.

Hovioikeuden ratkaisu

Hovioikeus totesi asiassa 7.5.2009 antamassaan tuomiossa, että käräjätuomarin olisi tullut tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppoikeuden alalla annetun Neuvoston asetuksen 26 artiklan 2 kohdan mukaisesti jättää kanne oma-aloitteisesti tutkimatta. Lisäksi käräjätuomarin olisi tullut postitiedoksiannon epäonnistuttua ja kuulutuspyyntönsä saatuaan pyrkiä selvittämään vastaajien osoitetta väestötiedoista tai Belgian viranomaisten avulla. Hovioikeus totesi käräjätuomarin syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen mutta jätti tuomitsematta hänet rangaistukseen.

LAUTAMIEHEN ASEMA OIKEUSKANSLERIN NÄKÖKULMASTA

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan
puhe 13.9.2008 lautamiesten
koulutuspäivillä Helsingissä

Lautamies oikeuskulttuurissamme

Lautamiehillä on suomalaisessa oikeuskulttuurissa vuosisataiset, kunniakkaat perinteet. Lautamies on juurevan ja kansanomaisen lainkäyttömme henkilöitymä. Lakituvassa lautamiehen on perinteisesti katsottu edustavan kansan oikeustajua ja ns. tervettä järkeä – toisinaan ehkä vastakohtana virkatuomarin kirjaviisauteen perustuvalla teoretisoinnille. Näin vallankin vanhassa maaseutukulttuurissa.

Mutta miten on nykyisin? Lautamiehen merkityksestä ja tarpeesta käydään aika ajoin kiivasta keskustelua. Yhtäältä arvellaan, että modernissa yhteiskunnassa paikallistuntemusta edustavalle maallikolle ei ole samanlaista tarvetta kuin staatissa agraariyhteisössä. Toisaalta katsotaan, että maallikoiden osallistuminen tuomitsemistoimintaan on edelleen tärkeää, koska se lisää lainkäytön avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä vahvistaa luottamusta tuomiovallan käyttöön.

Vallankäyttö edellyttää valvontaa

Luottamus lainkäytön kaikinpuoliseen asianmukaisuuteen on oikeusvaltion perusta. Luottamus on yhteydessä valvontaan. Vain uskottavasti valvottu

vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää.

Tuomioistuimiakin on valvottava. Mutta tämä poikkeaa jossakin määrin muusta viranomaisvalvonnasta. Perustuslaissa tuomioistuimille on taattu riippumattomuus, mikä tarkoittaa sitä, että tuomiovallan käyttöön ei valtion muiden elinten pidä puuttua. Toisaalta oikeusvaltiossa ei luonnollisesti voida hyväksyä kontrolloimatonta vallankäyttöä.

Miten valvonnassa sovitetaan yhteen tuomioistuinten riippumattomuus yhtäältä ja tarvittava ulkopuolinen kontrolli toisaalta? Pelkistään sanottuna näin: ylimmät laillisuusvalvojat eivät puutu tuomioiden sisältöön eli tuomiovallan käytön ydinalueeseen. Pääasiallisesti valvonta kohdistuu menettelylliseen puoleen. Ylimpien laillisuusvalvojien eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen käytännöstä löytyykin tukku ratkaisuja, joissa on puututtu esim. tuomioistuinikäsitteilyn viipymiseen ja kuulemisperiaatteen laiminlyöntiin sekä vaikkapa tuomarien esteellisyyteen ja työkeään käytökseen asianosaisia kohtaan. Myös oikeudenkäyntien julkisuuden toteutumista on silloin tällöin jouduttu arvioimaan.

Mutta ei tuomion sisältöäkään täysin ole rauhaan jätetty. Vaikka tuomioistuimelle kuuluvan harkintavallan käyttöön ei puututakaan, on tilanne toinen, jos tuomio on selvästi lainvastainen – esim. syytetty on tuomittu vanhentuneesta rikoksesta. Tällöin haemme tarvittaessa purkua korkeimmalta oikeudelta ja arvioimme millaiseen moitteeseen virhe tuomarin osalta antaa aiheen. Ajoittain olen joutunut nostamaan syytteitäkin

puheenjohtajana toiminutta tuomaria vastaan tuomiovirheen johdosta.

Tuomioistuinten laillisuusvalvonnan yhteydessä herää kysymys myös lautamiehen vastuusta ja sen rajoista.

Lautamiehen valta ja vastuu

Lautamiesjärjestelmä uudistettiin vuonna 1993 alioikeusuudistuksen yhteydessä. Vanhaan lautamiesjärjestelmään verrattuna muutos oli käänteentekevä: lautamiesten entisen kollektiivisen päätösvallan tilalle tuli yksilöllisen äänioikeuden myötä ammattituomariin rinnastuva asema päätöksentekijänä. Valta kasvoi, mutta vastuu jäi lainsäädännössä avoimeksi. Sitä ei uudistuksen yhteydessä liiemmin edes pohdittu. Korkein oikeus kiinnittikin huomiota siihen, että uudistuksessa olisi pitänyt säännellä nimenomaisesti lautamiesten vastuusta.

Nykyinen oikeustila lautamiehen vastuun osalta tiivistetään tavallisesti seuraavasti: Lautamiehellä on periaatteessa samanlainen virkavastuu ratkaisun laillisuudesta kuin kärjäoikeuden ammattituomarilla, käytännössä hänen vastuunsa ei kuitenkaan ole yhtä laaja kuin lakimiespuheenjohtajalla.

Uudistuksen oltua voimassa toistakymmentä vuotta lautamiesten vastuuta on käytännössä testattu äärimmäisen harvoin. Oikeustila on epäselvä ja joskus on jopa esitetty epäilyjä, että uudistuksen jälkeen lautamiesten valta ja vastuu eivät ole tasapainossa.

Tätä kirjoitettaessa tuomioistuimen ratkaisuja lautamiehen vastuusta on tiedossani vain yksi syyppääksi toteava ratkaisu, joka perustuu syytemääräykseeni pari vuotta sitten.¹ Ylimpien lailli-

suusvalvojienkin lautamiesten vastuuta linjaavia ratkaisuja on suhteellisen niukasti.

Vastuutilanteiden tyypittelyä

Lautamiehen oikeusturva vaatii, että tiedetään missä vastuun rajat kulkevat. Pahinta on, jos vastuu kohtaa yllättäen ikään kuin puun takaa.

Tarkastelen seuraavassa ylimmän laillisuusvalvojan näkökulmasta lautamiehen vastuuta keskeisimpien tyyppitilanteiden valossa.²

Prosessin menettelyä koskevista virheistä lautamies tuskin voi olla vastuussa. Puheenjohtaja vastaa prosessin johdosta. Myöskään jutun valmistelevista toimista (esim. haasteen antaminen) ja jälkitöistä lautamies ei voi joutua vastuuseen. Omasta käytöksestään lautamies on vastuussa samalla tavalla kuin ammattituomari. Myös esteellisyttä koskevat säännökset koskevat yksilöllisesti kutakin oikeuden jäsentä.

Ongelmallisin on kysymys, milloin lautamiestä kohtaa vastuu tuomiossa olevasta virheestä. On perusteltua erottaa kaksi tilannetta: a) puheenjohtaja ja lautamiehet ovat yhdessä päätyneet ratkaisuun, joka on tullut kärjäoikeuden tuomioksi, b) kärjäoikeuden tuomioksi on tullut lautamiesten äänestysratkaisu, johon puheenjohtaja ei ole yhtynyt.

Vastuu yhdessä tehdystä tuomiosta

Alioikeusuudistuksen peruslähtökohdista on johdettavissa vastuuta koskeva vahva periaate, että lautamies saa luottaa ammattituomarin laintuntemukseen ilman että hänen tarvitsisi oma-aloitteisesti ryhtyä selvittämään tuomion

¹ Ratkaisua on selostettu oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2006 s. 171–174. Helsingin hovioikeus tuomitsi 25.1.2007 lautamiehen virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen ja määräsi tämän vapauttavaksi lautamiehen tehtävästä. Korkein oikeus päätyi 21.10.2008 antamassaan tuomiossa samaan lopputulokseen.

² Perusteellisemmin olen tarkastellut lautamiehen oikeudellista vastuuta teoksessa Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuimia (Edita 2007) julkaistussa artikkelissani Oikeuskansleri tuomioistuinten valvojana s. 179–189.

oikeudellista perustaa silloin kun hän on samaa mieltä tämän kanssa. Mutta lautamiehen asema itsenäistä päätösvaltaa käyttävänä tuomarina laukaisee jossakin vaiheessa selonottovelvollisuuden. Lautamies ei voi sokeasti seurata puheenjohtajaa. Lainopillisen koulutuksen puute ei poista huolellisuusvelvollisuutta.

Nämä kaksi vastakkaista periaatetta – nimitän niitä tässä luottamusperiaatteeksi ja selonottoperiaatteeksi – voidaan sovittaa yhteen vastuuta koskevaksi pääsäännöksi: lautamies vastaa vain siinä tapauksessa tuomiossa olevasta virheestä, että hänellä on ollut erityinen syy kiinnittää huomiota asiaan sillä tavalla, että hänen selonottovelvollisuutensa on lauennut. Lähtökohtaisesti luottamusperiaatteella on siten etusija, joka voi kääntyä konkreettisen tilanteen ominaispiirteiden mukaisesti.

Käytännössä kysymys on siitä, milloin varoituskellojen pitäisi soida selonottovelvollisuuden laukaisevalla tavalla. Ainakin kahteen kysymykseen on tässä perusteltua kiinnittää huomiota: Miten keskeisestä tuomitsemistoimintaan kuuluvasta asiasta on kysymys? Ja miten helppoa lautamiehen asemassa olevan maallikon on ollut virhe havaita?

Lautamieheltä on lupa odottaa ainakin ”normaalin valistuneen kansalaisen” herkkyyttä tunnistaa oikeusjärjestyksen keskeisiin perusteisiin kuuluvia asioita. Varoituskellojen pitäisi herätellä huolellisen lautamiehen huomiota esim. tuomittaessa rangaistus tai vahingonkorvaus ilman sitä koskevaa vaatimusta. Kysymys on oikeusjärjestyksen perusasioista ja virheen havaitseminen ei edellytä juridista erityisosaamista vaan tarkkaavaisuutta. Oikeudenkäynnissä esitettyjen vaatimusten jättäminen huomiotta päätösharkinnassa on myös asia, johon lautamiehen voisi edellyttää kiinnittävän huomiota; kysymys ei ole varsinaisesti lainopillista tietoa koskevasta asiasta vaan pikemmin huolellisuudesta istunnossa. Rangaistuksen tuomitseminen sellaisesta teosta, joka selvästikään ei ole rikos, kuulunee niin ikään lau-

tamiehen asemassa olevan henkilön tietämyksen piiriin. Selkeästi rangaistusasteikon ylittävän rangaistuksen tuomitseminen voi myös tapauskohtaisesti olla asia, johon ”valistuneen maallikonkin” odottaisi kiinnittävän huomiota.

Nämä esimerkit osoittavat, että kysymys on eri tekijöiden painoarvoista. Mainitut tekijät eivät siis sellaisenaan välttämättä synnytä vastuuta virheestä, mutta ne korostavat selonottovelvollisuutta. Mitä selvemmin havaittavissa olevasta virheestä on kysymys ja mitä keskeisemmin tuomitsemistoiminnan ydinasioiden piiriin se kuuluu, sitä painavammin perustein voidaan katsoa, että lautamiehen olisi tullut siihen kiinnittää huomiota.

Lautamiesten vastuu ”omasta” tuomiosta

Entä sitten tilanne, jossa lautamiehet ovat päätyneet ratkaisuun vastoin puheenjohtajan mielipidettä? On selvää, että lautamies vastaa ainakin niistä virheistä, joista hän vastaa edellä selostetussa tilanteessa. Mutta vastaavatko lautamiehet ”omasta” tuomiostaan tätä laajemmin?

Puheenjohtajan on lain mukaan selostettava lautamiehille ”asiassa esiin tulleet kysymykset ja niihin soveltuvat säännökset”. Jos hän tämän laiminlyö, hän vastaa tietysti tästä. Mutta puheenjohtajan vastuutaan tuskin on mahdollista ulottaa niin pitkälle, että hän vastaisi myös tuomiosta, jota ei ole kannattanut. Puheenjohtajan vastuu lautamiesten tuomiosta voinee syntyä lähinnä vain niissä tapauksissa, joissa virhe on seurausta hänen virheellisestä selostuksestaan lautamiehille.

Mutta voiko puheenjohtajan informointivollisuuden laiminlyönti vapauttaa tuomion tehneet lautamiehet tuomion virheellisyyttä koskevasta vastuusta? Jos näin olisi, kuka silloin tuomiosta vastaisi? Tähän kysymykseen kulminoi-

tuu merkittävin vastuuta koskeva epämääräisyys. Yhtäältä olisi kohtuutonta ja oikeudellisestikin ongelmallista säilyttää vastuuta lautamiehille kaikissa tapauksissa. Mutta toisaalta vielä ongelmallisempaa olisi ajatella, että olisi olemassa tuomio, jonka virheellisyydestä eivät sen tekijät – tai kukaan muukaan – olisi vastuussa. Vastuutonta tuomiovallan käyttöä ei voi olla olemassa.

Kun nyt kysymys on lautamiesten itsenäiseen harkintaan perustuvasta tuomiosta, voidaan pääsääntö muotoilla seuraavasti: Lautamiehet vastaavat ”omassa” tuomiossaan olevista virheistä, ellei jokin erityinen syy vastuuta poista. Luottamusperiaatteen ja selonottoperiaatteen keskinäinen etusijajärjestys on siis lähtökohtaisesti päinvastainen kuin ensimmäisessä tilanteessa. Jo se, että lautamies on lähtenyt puheenjohtajan kannasta poikkeavalle linjalle, tuo korostuneen velvollisuuden selvittää huolellisesti aiotun ratkaisun lainmukaisuutta. Lautamies ei voi passiivisesti tuodittautua sen varaan, että puheenjohtaja huomaa ja korjaa mahdolliset virheet vaan hänellä on aktiivinen ja oma-aloitteinen selonottovelvollisuus ratkaisunsa liittyvistä oikeudellisista ongelmista. Mutta jos lautamiehen huolellisesta asiaan perehtymisestä huolimatta on tuomioon jäänyt virhe, joka on luonteeltaan sellainen, että sen olisi voinut havaita vain oikeudellisella asiantuntemuksella, vastuuta ei syntyne.

Kysymys on viime kädessä siitä, millaista huolellisuutta ja selonottovelvollisuutta tuomiovallan käyttäjältä on tehtävänsä hoitamisessa edellytettävä. Eri oikeudenalojen yleisten oppien hallitsemista ei ole lautamieheltä perusteltua odottaa, mutta sitä voi kysyä, eikö tuomarin tehtävässä toimivalle pidä asettaa suhteellisen kovia vaatimuksia esim. soveltamiensa lainkohtien sisällön varmistamisen suhteen (esim. rangaistusasteikon minimi ja maksimi).

Lopputoteamuksia

Kokoavasti totean, että vastuun arviointi on tapauskohtaista punnintaa. Aluksi määritellään vastuuta koskeva pääsääntö ja sen jälkeen arvioidaan, onko tapauksessa tekijöitä, jotka tekevät oikeudellisesti perustelluksi poikkeamisen tuosta pääsäännöstä

Tiivistän sanomani seuraavasti: Lautamies ei vastaa laintuntemattomuudesta vaan huolimattomuudesta ja selonottovelvollisuuden laiminlyönnistä. Tehtävän luonne ja siihen liittyvä valta huomioon ottaen vastuun kynnystä ei voida ihmisten oikeusturvan ja lainkäyttöä kohtaan tunnettavan luottamuksen nimissä asettaa kovin korkealle. Yhteiskunnan eri alueilla maallikot joutuvat tekemään joskus hyvinkin vaikeita oikeudellisia ratkaisuja. Ja he vastaavat niistä normaalien vastuuperiaatteiden mukaisesti. Tuomarin asemassa olevalta lautamieheltä pitää voida vaatia vähintään samaa.

Oma kysymyksensä on, pitäisikö lautamiehen vastuusta olla laissa erityissäännös. Jos nykyjärjestelmä halutaan säilyttää, lain tarkistaminen tältä osin olisi perusteltua. Ensinnäkin lautamiehen oikeusturva puoltaisi sääntelyn selkiyttämistä. Ei ole tuomarin tehtävän hoitamisen kannalta asianmukaista, että vastuun perusteet ovat epämääräiset. Toiseksi epämääräisyys vastuukysymyksessä ei ole asianmukaista oikeudenhoidon yleisen uskottavuudenkaan näkökulmasta.

Isompi kysymys on, olisiko lautamiesjärjestelmällä tavoiteltavat edut säilytettävissä, vaikka luovuttaisiin lautamiesten yksilöllisestä päätösvallasta ja palattaisiin vanhaan kollektiiviseen äänioikeuteen. Itse olen taipuvainen ajattelemaan niin, että lautamiehen rooli tällä tavalla selkiytyisi ja myös valta ja vastuu olisi paremmin saatavissa tasapainoon.

SOSIAALITURVAN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNNAN TOIMINTAKYKY JA OIKEUSTURVAN TOTEUTUMINEN

Seloste apulaisoikeuskanslerin tarkastuskäynnistä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan 13.2.2008 dnro OKV/1/51/2008 ja päätös omana aloitteena tutkittavaksi otetussa asiassa dnro OKV/6/50/2008

Tarkastuskäynti ja asian tutkittavaksi ottaminen

Tein 13.2.2008 tarkastuskäynnin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta (31.12.2006 asti tarkastuslautakunta; jäljempänä lautakunta) on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva lakisääteinen lautakuntatyypinen sosiaalivakuutuksen muutoksenhakuelin, jonka toiminnasta säädetään sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetussa laissa. Lautakunta tutkii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena Kansaneläkelaitoksen päätöksistä tehdyt valitukset opintotuki- ja työttömyysturva-asioita lukuun ottamatta. Lautakunta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriöön tilivirastona ja sen tilinpäätös raportoidaan osana ministeriön tilinpäätöstä. Ministeriö on vuodesta 2004 tehnyt lautakunnan kanssa tulossopimuksen, jossa sovitaan tulostavoitteista ja muutoksenhakulautakunnan resursseista.

Vuoden 2007 organisaatiouudistus

Vuoden 2007 alussa tuli voimaan organisaatiouudistus, jolloin sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakuelimenä toimineen tarkastuslautakunnan organisaatio ja nimi muutettiin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnaksi. Lautakunnan tehtäviä lisättiin siirtämällä sille viiden lakkautetun sosiaalivakuutuslautakunnan tehtävät vuoden 2007 alusta. Lautakunnan voimavarojen kohdentaminen nousi esiin eduskunnassa, kun se käsittelee sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa koskevaa hallituksen esitystä (HE 167/2006). Lautakunnassa oli ennen organisaatiouudistusta 12 esittelijää, 12 notaaria ja seitsemän toimistosihteerä. Ratkaistavien asioiden lukumäärän kasvuun varauduttiin uudistuksen yhteydessä perustamalla 11 uutta esittelijän virkaa. Vuoden 2007 alusta uudistuksen tuloksena lautakunnassa on 23 esittelijää. Lisäksi lautakuntaan palkattiin uutta toimistohenkilökuntaa siten, että lautakunnan henkilöstöresurssit kasvoivat yhteensä 15 henkilötyövuodella.

Valitusten määrä ja käsittelyajat

Vuonna 2006 tarkastuslautakuntaan saapui valituksia noin 14 000 kappaletta. Sosiaalivakuutuslautakuntien lakkauttamisen johdosta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan saapuvien valitusten lukumäärä kohosi vuonna 2007 noin 21 500 asiaan. Lisäksi sosiaalivakuutuslautakunnista siirtyi keskeneräisinä asioina lautakuntaan

3 200 valitusta. Vuonna 2007 lautakuntaan tuli siten ratkaistavaksi yhteensä noin 24 700 asiaa. Suorittamani tarkastuksen perusteella valitusten käsittely sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa oli ruuhkautunut ja tilanne oli edelleen pahenemassa. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika lautakunnassa oli vuonna 2007 runsas 13 kuukautta, johon oli lisättävä vielä noin kuukauden keskimääräinen postitusviive. Lautakunta ratkaisi vuoden 2007 aikana noin 13 600 valitusasiaa. Vuosittain ennustetaan tulevan vireille noin 20 400 valitusasiaa. Vuonna 2008 tullaan lautakunnan arvion mukaan ratkaisemaan keskimäärin 19 400 valitusasiaa. Näiden laskelmien mukaan käsittelyaika pidentyisi edelleen, koska lautakunnan henkilöstöresursseilla ei kyetä käsittelemään edes vireille tulevia valituksia. Lisäksi 31.12.2007 vireillä oli 26 400 ratkaisematon valitusta.

Tarkastuksessa ilmeni, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta oli esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle erilaisia laskelmia ja ehdotuksia lisäresurssien saamiseksi ja ratkaisutoiminnan kehittämiseksi. Laskelmien mukaan lautakuntaan tarvittaisiin huomattavia henkilöstöresurssilisäyksiä ja mahdollisesti ylimääräisen määräaikaisen jaoston nimittämistä vuosille 2008 ja 2009. Lisäksi oli tehty ehdotuksia lainsäädäntömuutoksiksi, jotka keventäisivät jaostojen toimintaa.

Tarkastuksen perusteella sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnassa oli havaittavissa ongelmia ja epäkohtia, jotka olivat omiaan vaarantamaan lautakunnan toimintakykyä ja tätä kautta muutoksenhakijoiden oikeusturvaa ja joihin oli laillisuusvalvonnan näkökulmasta puututtava. Tämän vuoksi päätin selvittää asiaa ja otin omana aloitteena tutkittavaksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakyvyn, erityisesti käsittelyajat, sekä mahdollisuudet lautakunnan toiminnan kehittämiseksi siten, että valittajien oikeusturva varmistetaan.

Edellä esitetyn johdosta pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä antamaan lausunnon niistä toimenpiteistä, joihin ministeriö aikoo ryhtyä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnan turvaamiseksi ja kehittämiseksi siten, että lautakunnan toiminnassa voidaan varmistaa perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaiset asianmukaiset ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimukset.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi asiassa 29.4.2008 päivätyn, kansliapäällikkö Kari Välimäen ja ylitarkastaja Milla Meretniemen allekirjoittaman lausunnon.

Kansalaisten oikeusturvan kannalta kohtuuttomiksi pidentyneiden käsittelyaikojen johdosta sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastolla oli aloitettu alkuvuodesta 2008 valmistelut käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Työhön oli kutsuttu mukaan asiantuntijat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta, vakuutus oikeudesta, oikeusministeriöstä ja Kansaneläkelaitoksesta. Työ jakautui kahteen osaan: lautakunnan sisäisiin toimenpitein toteutettavissa oleviin muutoksiin sekä tarpeellisiin lainmuutoksiin. Lisäksi lautakunnan resursseja oli tarkistamassa.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta oli kehyspäätöksessä 13.3.2008 saanut vuosille 2009–2011 vuosittain 300 000 euroa lisähenkilöstön palkkaamiseen ruuhkan purkamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö edellytti lautakunnan tekevän kevään 2008 aikana suunnitelman lisäresurssien tarkoituksenmukaisesta käytöstä. Lisäksi tuolloin vahvistamattomassa lisätalousarvioesityksessä esitettiin lautakunnalle 150 000 euron lisämääräraha ruuhkan purkamiseen vuodelle 2008. Tämä raha olisi käytettävissä 1.7.2008. Lausunnossa on todettu, että sosiaali- ja terveysministeriön virka-

miesjohtoryhmän näkemyksen mukaan lautakunnan voimavaroja tulisi lisätä vuodelle 2009 vielä merkittävästi edellä esitettyäkin enemmän.

Ministeriön mukaan eduskunnalle oli tarkoitus antaa kevälistuntokaudella 2008 hallituksen esitys laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain muuttamisesta. Tämä hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 16.5.2008. Esityksessä ehdotettiin eräitä asioiden käsittelyä nopeuttavia muutoksia sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintaan jo 1.8.2008 lukien. Hallituksen esityksen mukaan lautakunta ehdotettiin jaettavaksi kahteen osastoon, joita johtaisivat päätoimiset puheenjohtajat. Viisijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa käsiteltävien asioiden määrää ehdotettiin supistettavan. Uutena menettelynä otettaisiin käyttöön yhden tuomarin kokoonpano, jossa lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ratkaisisi esittelystä yksinkertaisia asioita. Lisäksi ehdotettiin, että lautakunnan notaarit voisivat esitellä yksinkertaisia valitusasioita.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä aloitettiin keväällä 2008 aikana valmistelutyö, jossa selvitettiin, voidaanko esimerkiksi kansaneläkelain mukaisesti työkyvyttömyyseläkeoikeutta koskevia valituksia siirtää työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan.

Ministeriön lausunnon mukaan ennen muita edellä mainittuja lainmuutostarpeita se seuraa tulossopimuksessa tarkoitettulla tavalla kolmen kuukauden välein, lyhenevätkö kohtuuttomiksi koetut valitusten käsittelyajat ehdotetuilla toimenpiteillä. Tulossopimuksessa vuosille 2008–2011 on lisäksi sovittu, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan mahdollista yhdistämistä selvitetään.

Ratkaisu

Perusoikeussäännöksistä

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.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Sen 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluu oikeus turvalliseen elämään riippumatta yksilön asemasta työelämässä, perhesuhteista ja sosiaalisesta asemasta tai muista vastaavista tekijöistä. Tämän periaatteen mukaisesti perustuslaissa asetetaan lainsäätäjälle velvoite taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa. Työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys ovat tyypillisesti tilanteita, joissa yksilön toimeentulomahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet. Säännös takaa perustoimeentulon turvan mainituissa tilanteissa. Turvajärjestelmistä säädetään lailla. (HE 309/1993 vp).

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tehtävänä on siten paitsi taata toimialallaan oikeudenmukainen ja viivytyksetön oikeudenkäyttö, niin myös tämän tuloksena oikeus perustoimeentulon turvaan. Kielteisestä perustoimeentuloturvaan koskevasta päätöksestä valittava henkilö jää vaille tätä turvaa valituksen käsittelyn ajaksi, ja ai-noana vaihtoehtona on usein turvautuminen toimeentulotukeen.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeussäännökset sitovat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Tämän vuoksi perusoikeussäännöstö sisältää nimenomaisen säännöksen, joka velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei siten ole riittävää, että julkinen valta vain pidättäytyisi itse puuttumasta perusoikeuksiin.

Keinovalinta jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi, mutta keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja tämentävän lainsäädännön säätäminen sekä riittävien taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.

Asian arviointia

Nykytila

Tekemäni tarkastuskäynnin, ministeriön lausunnon ja muiden selvitysten perusteella valitusten käsittelyaika sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa oli kohtuuttoman pitkä. Tuolloinen yli 13 kuukauden mittainen keskimääräinen käsittelyaika postitusviiveineen ei ollut oikeusturvan ja kansalaisten perustoimeentulon takaamisen kannalta mitenkään hyväksyttävissä. Erityisen huolestuttavaa oli lisäksi se, että tuolloisilla resursseilla käsittelyaika oli edelleen pitenemässä. Vuoden 2007 tulostavoitteeksi asetetun 22 000

ja toteutuneen 13 593 ratkaistun valitusasian välillä oli merkittävä epäsuhta. Ministeriön lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan muutoksenhakulautakunta pystyi silloisten ratkaisutilastojen perusteella ratkaisemaan vuosittain noin 17 000 asiaa. Samalla muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi tulee kuitenkin noin 20 000 uutta asiaa vuosittain. Eri tahoilta oli esitetty, että kohtuullisena keskimääräisenä käsittelyaikana voitaisiin pitää enintään kuutta kuukautta. Toisin sanoen ratkaisutavoitteesta oli jääty jälkeen, ja vireille tulevien valitusten ja ratkaisujen välinen epäsuhta kasvoi. Vaarana oli, että pitkä käsittelyaika vain pitenisi. Myös sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan työhyvinvoinnissa ja työilmapiirissä oli ongelmia, jotka edelleen vaaransivat lautakunnan toimintakykyä.

Edellä esitetyn perusteella oli selvää, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisten asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimusten varmistamiseksi lautakunnan toiminnassa tarvitaan toimenpiteitä. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelemissä valitusasioissa on myös kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettusta perustoimeentulon turvasta. Tällöin käsittelyn joutuisuudella on erityistä merkitystä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikatilannetta on käsitelty myös eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä Kansaneläkelaitoksen toimintakertomuksesta (StVM 3/2007 vp). Valiokunnan mukaan vuoden 2007 alusta toteutetun muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaistamisen tavoitteena oli paitsi lisätä muutoksenhakuelimen riippumattomuutta myös lyhentää valitusten käsittelyaikoja. Valiokunta piti välttämättömänä, että asioiden käsittelyaikoja uudistuksen tavoitteen mukaisesti pikaisesti saadaan lyhenemään.

Käsitykseni mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnan ongelmat ja

asioiden ruuhkautuminen johtuvat liian vähäisistä henkilöstöresursseista valitusmääriin nähden, sekä tähän nivoutuvista ongelmista resurssien suuntaamisessa ja käytössä sekä johtamisessa ja työilmapiirissä. Asioiden ruuhkautuminen ja ratkaisujen huomattavasti tavoitetta alhaisempi määrä on osaltaan pohjautunut uuden organisaation käynnistysvaikeuksiin.

Muutoksenhakulautakunta ei voi itse perustaa uusia pysyviä virkoja. Se kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön tilivirastona, ja ministeriö tekee lautakunnan kanssa tulossopimuksen, jossa sovitaan tulostavoitteista ja käytettävissä olevista resursseista. Henkilöstö- ja muiden resurssien osoittamisesta lautakunnalle vastaa sosiaali- ja terveysministeriö, mutta lautakunnan itsensä tulee suunnata resurssit oikein ja käyttää ne tehokkaasti samoin kuin huolehtia hyvästä johtamisesta ja työilmapiiristä.

Organisaatiomuutoksen toimeenpano on voinut vaikeuttaa lautakunnan toimintaa, mutta taustalla voi olla myös pitkävaikutteisia rakenteellisia syitä, esimerkiksi liian raskaita menettelytapoja tai lainsäädännöstä johtuvia tekijöitä. Suunnitelluilla toimenpiteillä tulee luonnollisesti pyrkiä paitsi ratkaisemaan nyt käsillä olevia ajankohtaisia ongelmia, niin myös luoda kestäviä ratkaisuja, joiden vaikuttavuutta pitkäjänteisesti seurataan.

Vireillä olevista toimenpiteistä

Edellä mainitun perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen muun muassa lainsäädäntöä säätämällä ja taloudellisten voimavarojen kohdentamisella. Perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen sitoo julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Näitä toimenpiteitä voivat perustuslain 22 §:n mukaisesti olla sosiaali-

ja terveysministeriön esittämät henkilöstöresurssien lisäykset ja lainsäädäntömuutokset.

Käsitykseni mukaan sosiaali- ja terveysministeriön esittämät vireillä olevat toimenpiteet sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnan kehittämiseksi ovat oikeansuuntaisia. Henkilöstöresurssien lisääminen ja toimenpiteet niiden mahdollisimman tehokkaan ja kestävän käytön turvaamiseksi ovat nähdäkseni tärkein keino varmistaa viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutuminen. Myös ehdotetut lainsäädäntömuutokset ratkaisukokoonpanojen keventämiseksi ja lautakunnan jakamiseksi hallinnollisesti kahteen voivat tukea viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutumista. On kuitenkin huomattava, että jaostojen ratkaisukokoonpanojen keventäminen ei välittömästi lisää ratkaistujen valitusten määrää. Jaostot tarvitsevat valmisteltuja ratkaisuesityksiä, joiden laatimisessa notaarien ja esittelijöiden työpanos, joka on ollut riittämätön, on ratkaiseva. Samalla valmistelutyö tulisi tehdä ratkaisuesitysten laadusta tinkimättä. Lisäksi lautakunnassa ruuhkautumista on ilmenyt myös toimistotehtävissä, ainakin vireille tulevien valitusten kirjaamisessa ja päätösten postittamisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on esittänyt, että ministeriön virkamiesjohtoryhmän näkemyksen mukaan muutoksenhakulautakunnan voimavaroja tulisi lisätä vuodelle 2009 vielä merkittävästi edellä esitettyäkin enemmän. Näkemys lienee ymmärrettävä niin, että suunniteltuja resurssien lisäyksiä ei pidetä riittävinä. Kannanotto jo tässä vaiheessa esitettynä on merkillepantava. Näin ollen suunniteltujen lisäresurssien käyttöön ja suuntaamiseen kohdistuu suuria vaatimuksia.

Ministeriö on tärkeässä roolissa kannustaessaan – lautakunnan itsenäisyys ja ensisijainen vastuu huomioon ottaen – tehokkaampaan työskentelyyn. Asioiden käsittelyä on mahdollista no-

peuttaa sisäisiä menettelytapoja ja työskentelyä kehittämällä. On huomattava, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu riippumaton lainkäyttöelin, ja sen ratkaisutoimintaa säätelee sitä koskeva lainsäädäntö. Näin ollen sen tulee ratkaisutoiminnassaan ja ratkaisutoiminnan organisoinnissaan olla itsenäinen. Kehittämistoimien vastuunjaossa tulee kunnioittaa tätä lautakunnan asemaa.

Lautakunnan muihin ongelmiin, kuten työhyvinvointiin ja työilmapiiiriin, voidaan niin ikään vaikuttaa ensisijaisesti lautakunnan omin toimenpitein. Työprosessien ja henkilöstön hyvinvoinnin kehittämiseksi lautakunnassa on myös käynnistetty toimet ulkopuolisen konsultin palkkaamiseksi. Tätä voi pitää kokeilunarvoisena toimenpiteenä, mutta viime kädessä vastuu näistä asioista on kuitenkin lautakunnalla itsellään.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintaan liittyviä ongelmia on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tullut sen tietoon vuoden 2006 joulukuusta lähtien. Näihin erityisesti organisaatiomuutoksen yhteydessä ilmenneisiin ongelmiin on yritetty vaikuttaa muun muassa ministeriön tulosohejauksella. Lautakunta on raportoinut ministeriölle kolmen kuukauden välein tulostavoitteiden toteutumisesta ja lautakunnan

resurssien riittävyyttä on seurattu toukokuussa ja syyskuussa laadittavien määrärahojen riittävyyttä koskevien raporttien avulla.

Ministeriö on selostanut vireillä olevia suunnitelmia lisävoimavarojen kohdentamisesta lautakunnalle sekä lainsäädäntömuutoksista. Näiden toimenpiteiden vaikutuksia keskimääräisen käsittelyajan lyhentämiseksi kohtuullisena pidettävään kuuteen kuukauteen on vielä ennenaikaisesti arvioida.

Saatoin sosiaali- ja terveysministeriön tietoon tässä päätöksessä esittämäni näkökohdat. Pyysin ministeriötä toimittamaan minulle uuden lausunnon nyt esittämiensä toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista viimeistään 30.4.2009. Lausunnossa tulee selvittää muun ohella sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tulostavoitteiden toteutuminen kuluvan vuoden aikana sekä lautakunnan tilanne vuoden 2009 alussa.

Tulen tekemään myös uuden tarkastuksen lautakuntaan vuoden 2009 aikana.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan menettelyä koskevia kanteluratkaisuja on esitelty sivulla 232.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan tulleet kantelut, jotka koskevat asioiden käsittelyn viipymistä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa, siirretään keskinäisen sopimuksen mukaisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin käsiteltäväksi.



5

**VALTIONHALLINNON
LAILLISUUSVALVONTA**

EDUSKUNNAN TOIMIALA

Eduskunta ylimpänä valtioelimenä valvoo itse toimintansa lain- tai perustuslainmukaisuutta sekä päättää lakiehdotusten ja muiden asioiden käsittelyjärjestyksestä. Laillisuusvalvojien noudattamassa käytännössä on katsottu, että eräin edellytyksin laillisuusvalvontaan kuuluu eduskunnan

kanslian ja sen virkamiesten menettelyn tutkiminen. Kertomusvuonna oikeuskanslerinviraston käsiteltävänä ei kuitenkaan ollut tällaisia eduskunnan toimintaan liittyviä, oikeuskanslerin toimenpiteitä edellyttäviä kanteluasioita.

TASAVALLAN PRESIDENTIN KANSLIAN TOIMIALA

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

turvallisuudesta ja hänen käytössään olevien tilojen turvallisuudesta.

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

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN TOIMIALA

Valtioneuvoston kanslian toimiala ja tehtävät ilmenevät valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:stä ja valtioneuvoston kansliasta annetusta valtioneuvoston asetuksen (393/2007)

1 §:stä. Valtioneuvoston kansliaa koskevia ratkaisuja, joista olisi seurannut toimenpiteitä, ei kertomusvuonna ole ollut.

ULKOASIAINMINISTERIÖN TOIMIALA

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

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

Tilastotietojen perusteella ulkoasianministeriön toimialaan kohdistuvat kantelukirjoitukset ovat harvinaisia lukuun ottamatta ajoittain esiintyviä edustustojen tai konsulaattien menettelyyn kohdistuvia turistiviisumikanteluja.

Erityisryhmänä voidaan mainita kansainväliset sopimukset ja niitä koskevat hallituksen esitykset, joihin sisältyy perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä elementtejä ja jotka edellyttävät eduskunnan käsittelyä. Näiden osalta ministeriö on harkintansa mukaisesti varannut oikeuskanslerille tilaisuuden antaa hallituksen esityksestä lausunto. Tilaisuus antaa lausunto on yleensä liittynyt myös voimassaolevaan kansainväliseen sopimukseen, johon liittyy seuranta- tai määräaikaisraportointi. Kertomusvuonna oikeuskansleri on antanut lausunnon aloitteesta laatia yksilövalitusmekanismin perustava pöytäkirja YK:n yleissopimukseen lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991),

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevasta puiteyleissopimuksesta Suomen kolmannen määräaikaisraportin laatimisesta, YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomen neljännen määräaikaisraportin valmistelusta sekä Euroopan neuvoston alueellisia tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan Suomen neljännen määräaikaisraportin laatimisesta.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon valvonnasta on mainittava apulaisoikeuskansleri päätös 7.1.2008 (dnro OKV/9/50/2007). Ratkaisussa on kysymys ulkoasiainministeriön menettelystä hallituksen edustajien sekä asiantuntijoiden määräämistä koskevan valtioneuvoston yleisistunnon 4.1.2007 ja tasavallan presidentin esittelyn 5.10.2007 esittelylistojen laatimisessa. Jos tasavallan presidentti olisi tehnyt ulkoasiainministeriön alkuperäisen listajaon mukaisen päätöksen ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta, päätös olisi ollut siihen johtaneen virheen luonteesta riippumatta perustuslain vastainen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti esittelylistoista vastanneen esittelijän huomiota perustuslain 58 §:ään sekä perustuslain 118 §:n 2 momenttiin. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti myös ulkoasiainministeriön huomiota valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelylistojen laadintaan, huolelliseen tarkastukseen ja muuhun laadunvalvontaan. Katso tarkemmin sivu 33.

Lausunto

Euroopan Neuvoston alueellisia tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan Suomen neljännen määräaikaisraportin laatiminen

Ulkoasiainministeriö on viitekohdassa tarkoitetulla kirjeellä pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa Euroopan Neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan Suomen neljännen määräaikaisraportin laatimisesta varten. Vuonna 1992 laadittu Euroopan neuvoston alueellisia tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja (SopS 23/1998) on ensimmäinen sitova kansainvälinen asiakirja, jolla pyritään vahvistamaan vähemmistökielten asemaa.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että hän valvoo perustuslain 108 §:n 1 momentin perusteella kielellisten oikeuksien toteutumista viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden julkista tehtävää suorittavien toiminnan valvonnan yhtenä osana. Pääasiallisesti kielellisiin kysymyksiin liittyvät asiat tulevat tutkittavaksi kanteluratkaisujen yhteydessä.

Pääasiallinen ryhmä kielellisistä kanteluista kohdistuu edelleen ruotsin kielen asemaan ja ruotsia äidinkielenään puhuvien kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Ruotsinkielisen palvelun saaminen omalla äidinkielellä on säännöllisesti seikka, johon kiinnitetään huomiota sekä kantelu- että valtioneuvostovalvonnassa. Valtioneuvostopuolelta on mainittava poliisin hallintorakenteen kokonaisuudistus, johon on liittynyt kielilain tulkintaan liittyviä näkökohtia. Kysymys on ollut ruotsinkielisten poliisipalvelujen turvaamisesta tilanteesta, jossa uusien poliisilaitosten toimialueiden sisään jää enemmistökieliltään ruotsinkielisiä kihlakuntia. Näiden kihlakuntien alueet määriteltiin poliisilaitosten alueelliseksi yksiköiksi, joista muodostui ruotsinkielisen enemmistöisiä virka-alueita.

Oikeuskanslerinviraston toiminnasta vuodelta 2006 eduskunnalle annetussa kertomuksessa on kanteluratkaisu, jossa kantelija oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan ruotsinkielisen tekstin puuttumisen laillisuuden lentolipuissa.

Kertomusvuonna 2007 on käsitelty tapaus, joka on koskenut Euroopan parlamentin ja neuvoston ammattipätevyyden tunnustamista koskevan direktiivin kansallista täytäntöönpanoa. Ruotsinkielisestä lääkärikoulutuksesta vastaava Helsingin yliopisto oli lähettänyt tiedot direktiivin aiheuttamista muutoksista suomenkielisille henkilöille välittömästi, mutta ruotsinkieliset kirjeet huomattavasti myöhemmin. Oikeuskansleri on todennut, että perusteita epätasa-arvoiseen menettelyyn ei ole ollut ja katsonut, että Helsingin yliopisto ei ollut menettänyt tiedottamisessa perustuslain yhdenvertaista kohtelua edellyttävällä tavalla. Kantelukirjoituksessa oli myös kritisoitu Helsingin yliopiston ruotsinkielisen lääkärikoulutuksen niukkuutta.

Ahvenanmaan maakunnan itsehallintolain säännöksistä johtuen kielimääräysten soveltaminen nousee säännöllisesti esille. Ahvenanmaan osalta on usein jouduttu kiinnittämään huomiota itsehallintoviranomaisten ja keskushallintoviranomaisten väliseen kirjeenvaihdon kieleen sekä virallisissa kirjoituksissa että sähköpostiyhteydenotoissa. Kertomusvuonna 2005 oikeuskansleri on kiinnittänyt maa- ja metsätalousministeriön huomiota lainvastaiseen menettelyyn, kun ministeriön kala- ja riistaosasto oli lähettänyt suomenkielisiä sähköpostiviestejä, jotka olivat liittyneet vuoden 2004 lohikalastuskiintiöneuvotteluihin.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että oikeuskanslerin ratkaisuissa korostetaan kielilain lähtökohtana olevan perustuslain 17 §:n sisältöä kielellisten oikeuksien toteuttamisessa sekä kielellisten oikeuksien huomioimista hyvän hallinnon osatekijänä (OKV/26/20/2008).

OIKEUSMINISTERIÖN TOIMIALA

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu muun muassa valvoa yleisten tuomioistuinten toiminnan laimukaisuutta sekä kantelujen pohjalta että omasta aloitteestaan. Saapuneista oikeusministeriön toimialan kanteluista suurin osa koski aikaisempien vuosien tavoin juuri yleisten tuomioistuinten toimintaa. Tätä toimintaa joko kokonaan tai osaksi koskevia kanteluita saapui kertomusvuonna 253, mikä on jonkin verran edellisvuotta enemmän (vuonna 2007 saapui 216 kantelua), ja niitä ratkaistiin 237 (vuonna 2007 ratkaistiin 192 asiaa). Näistä kertomusvuonna ratkaistuista asioista toimenpiteisiin johti kymmenen kantelua. Toimenpiteisiin johtaneista asioista yhdessä oikeuskansleri päätti nostettavaksi syytteen käräjätuomaria vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja yhdessä annettiin huomautus käräjätuomarille.

Tuomioistuimiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan olennaisena osana on sen seuraaminen, että jokaiselle turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. Kertomusvuonna saapuneet kantelut koskivat aikaisempien vuosien tavoin usein juuri kysymystä siitä, onko tämä perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus myös käytännössä toteutunut. Yleisten tuomioistuinten osalta toimenpiteisiin johtaneissa ratkaisuissa oli useimmiten kysymys menettelyssä havaituista virheistä. Myös muun muassa viivästykset haasteiden ja tuomioiden antamisessa sekä oikeudenkäynnin pitkä kesto johtivat toimenpiteisiin.

Kanteluita muista ministeriön toimialalle kuuluvista viranomaisista tehtiin huomattavasti

vähemmän kuin yleisistä tuomioistuimista. Esimerkiksi syyttäjäviranomaisia koskevia kanteluita saapui 127, hallintotuomioistuimia koskevia kanteluita 51, ulosottoviranomaisia koskevia kanteluita 48 ja erityistuomioistuimia koskevia kanteluita 31. Kanteluita tehtiin kuitenkin huomattavasti edellisvuotta enemmän, sillä esimerkiksi syyttäjäviranomaisia, ulosottoviranomaisia ja erityistuomioistuimia koskevia kanteluita saapui lähes kaksi kertaa niin paljon kuin edellisvuonna. Kertomusvuonna kyseisiä viranomaisia koskevista ratkaisuksista toimenpiteisiin johti kolme kokonaan tai osaksi syyttäjäviranomaisia koskevaa kantelua ja yksi hallintotuomioistuimia koskeva kantelu.

Omat asiaryhmänsä muodostivat asianomistajien tuomarin menettelystä tekemät rikosilmoitukset, jotka poliisi toimittaa oikeuskanslerille tiedoksi, sekä hovioikeuksien oikeuskanslerille tekemät ilmoitukset seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Kertomusvuonna yksi tapaus molemmissa asiaryhmissä johti toimenpiteisiin. Toisessa niistä apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi käräjätuomarille huomautuksen hänen menettelynsä lainvastaisuudesta.

Rangaistustuomioiden tarkastusmenettelyä ja siinä havaittuja virheitä selostetaan jäljempänä erikseen.

Apulaisoikeuskansleri tarkasti kertomusvuonna Helsingin ja Turun hovioikeudet, Joensuun ja Savonlinnan käräjäoikeudet, vakuutus oikeuden sekä Päijät-Hämeen ja Itä-Suomen syyttäjänvi-

rastot. Apulaisoikeuskansleri myös tutustui valtakunnansyyttäjänvirastoon. Lisäksi oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri tekivät tutustumis- ja tarkastuskäynnin oikeusministeriöön. Tarkastukset eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin. Turun hovioikeuteen ja Itä-Suomen syyttäjänvirastoon tehtyjen tarkastusten yhteydessä apulaisoikeuskansleri otti tekemiensä havaintojen johdosta kuitenkin omana aloitteenaan erikseen tutkittavaksi hovioikeuden tuomioiden viivästyksen päätöksenteon jälkeen ja kysymyksen syyttämättäjäättämispäätöksissä asianosaisille annettavista ohjeista.

Oikeusministeriön toimialaan kuuluvista ratkaisuksista kolme on selostettu kokonaisuudessaan edellä jaksossa 4. Mainitut päätökset koskevat oikeusministeri Johannes Koskisen menettelyä tuomioistuimia koskevien lausuntojen antamisessa, vaalirahoitusilmoitusten käsittelyä oikeusministeriössä ja syytteen nostamista käräjätuomaria vastaan.

Lausunnot ja esitykset

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa otsikossa mainitusta mietinnöstä. Oikeuskansleri esitti mietinnön johdosta lausuntonaan seuraavia huomioita.

Oikaisuvaatimustoimikunta on mietinnössään tuonut esille, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen rinnalla voitaisiin harkita eräänlaisen täydentävän oikaisukeinon käyttöönoton mahdollisuuksia. Toimikunta on hahmotellut tilanteita, joissa oikaisukeino voisi tulla käytettäväksi. Mietinnön mukaan järjestelmä voisi muodostaa täydentävän oikaisukeinon sektoreilla, joilla ei ole omaksuttu tai eri syistä omaksuta lakisääteistä oi-

kaisuvaatimusjärjestelmää. Mietinnössä oikaisukeinosta on käytetty nimitystä oikaisuvalitus ja mietinnön mukaan se voitaisiin tehdä tietynlaisista valituskelpoisista hallintopäätöksistä.

Mietinnössä on todettu, että oikaisuvalituksen tekeminen olisi asianosaisen harkinnassa ja oikaisu voitaisiin tehdä ainoastaan valitusajan kulumisen aikana. Asianosainen päättäisi siitä, haluaako se käyttää oikaisuvalitusta vai hakea muutosta säännönmukaisen muutoksenhaun kautta. Asianosaisen oikeusturvasta huolehdittaisiin siten, että valitusajan kulumisen keskeytyisi siksi ajaksi, kun oikaisuvalitus on viranomaisen käsiteltävänä. Valitusajan alkuaikaa kuluu uudelleen oikaisuvalituksen tiedoksisaannista ja asianosainen voisi sen jälkeen tehdä vielä valituksen.

Oikaisuvaatimustoimikunnan esittämä oikaisuvalitusjärjestelmä sijoittuisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan hallintolain mukaisen asiavirheen korjaamista koskevan menettelyn ja oikaisuvaatimusjärjestelmän välimaastoon. Siinä oikaisuvalitus voisi olla hallinnon asiakkaalle yksinkertainen ja helppo keino saattaa hallintopäätös viranomaisen uudelleen harkittavaksi. Kuvatonlainen järjestelmä voisi kuitenkin olla omiaan myös hämärtämään muutoksenhakujärjestelmää, millä seikalla voisi puolestaan olla vaikutuksia oikeusturvaan.

Oikeusturvan kannalta erityistä huomiota järjestelmän kehittämisessä tulisi oikeuskanslerin mielestä kiinnittää valitusajan keskeytymiseen ja sen kulumisen uudelleen alkamiseen liittyviin menettelyihin oikeudenmenetyksen estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että asianosaisella olisi oikaisuvalituksen jälkeen todellinen mahdollisuus myös muutoksen hakemiseen.

Oikaisuvalitusjärjestelmä on tuotu mietinnössä esille vaihtoehtoisena mallina eri hallinnonalojen viranomaisten lausuttavaksi eikä järjestelmää siten ole vielä hahmoteltu kovin pitkälle. Oikeuskansleri halusi kuitenkin jo täs-

sä vaiheessa nostaa esille edellä mainitut seikat ja sen, että järjestelmää kehitettäessä ja siihen liittyviä menettelysäännöksiä mahdollisesti myöhemmin annettaessa asianosaisen oikeusturvan varmistamiseen kiinnitettäisiin riittävästi huomiota (OKV/42/20/2007).

Sähköistä valvontaa koskeva työryhmämietintö

Oikeusministeriö varasi oikeuskanslerille mahdollisuuden antaa lausunto sähköistä valvontaa seuraamus- ja pakkokeinojärjestelmässä käsittelevästä työryhmämietinnöstä. Oikeuskansleri esitti mietinnön johdosta lausuntonaan seuraavia huomioita.

Työryhmä ehdotti mietinnössään muun muassa uutta vapaudessa toimeenpantavaa, teknisin laittein valvottavaa rikosoikeudellista seuraamusta, jonka nimeksi tulisi valvontarangaistus. Työryhmän ehdotuksessa mainittua yleistä tavoitetta, että seuraamusjärjestelmää pyritään kehittämään monipuolisemmaksi ja sosiaalisesti aikaisempaa tasa-arvoisemmaksi yhteiskunnan turvallisuutta silti vaarantamatta, voitiin oikeuskanslerin mukaan lähtökohtaisesti pitää kannatettavana.

Oikeuskanslerin mielestä voisi olla perusteltua, että yhdyskuntaseuraamuksia ja seuraamusjärjestelmän yhtenäisyyttä yleisemminkin arvioitaisiin laajempaa kokonaisuutena. Ehdotetun kaltaisissa yksittäisissä osauudistuksissa voi olla vaarana, että seuraamusjärjestelmän yhtenäisyys kärsii ja samalla järjestelmän kokonaisuuden hallitseminen vaikeutuu. Tästä näkökulmasta oikeuskansleri pitikin kannatettavana sitä, että valvontarangaistuksen käyttöönotto olisi aluksi kokeiluluonteinen. Rangaistukseen tuomittavien yhdenvertaisen kohtelun vuoksi hän piti perusteltuna myös sitä, että kokeilu olisi valtakunnallinen (OKV/3/20/2008).

Käräjäoikeuden kokoonpanosäännösten uudistamista koskeva mietintö

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa käräjäoikeuden kokoonpanosäännösten uudistamista koskevasta mietinnöstä.

Työryhmä totesi mietinnössään, että tuomioistuimia kohtaan tunnettavan luottamuksen ylläpitämisessä lautamiesjärjestelmällä on sellaista itseisarvoa, että järjestelmää ei ollut syytä kokonaan lakkauttaa. Luottamuksen ylläpitäminen tuomioistuinlaitokseen ei työryhmän mukaan kuitenkaan edellyttänyt sitä, että lautamiehet osallistuisivat käräjäoikeuden ratkaisukokoonpanoon nykyisessä laajuudessaan. Työryhmä katsoi, että kokoonpanosäännösten uudistaminen edellytti sen sijaan yhden tuomarin kokoonpanon toimivaltuuksien laajentamista.

Oikeuskanslerilla ei sinänsä ollut huomautettavaa näihin komitean esittämiin näkemyksiin. Hän esitti mietinnön johdosta kuitenkin seuraavia huomioita.

Voimassa olevan lain mukaan yhden tuomarin kokoonpano on mahdollinen sellaisissa rikosasioissa, joissa syytteen mukaan on mahdollista seurata enintään yhden vuoden kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Tällöin ei voida tuomita muuta tai ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Työryhmän ehdotuksen mukaan yhden tuomarin kokoonpanon käyttöalaa olisi laajennettu kaikkiin sellaisiin rikoksiin, joista syytteen mukaan oli mahdollista seurata enintään kahden vuoden vankeusrangaistus sekä tiettyihin muihin nimeltä mainittuihin rikoksiin. Mainitussa kokoonpanossa tosiasiaa tuomittavia rangaistuksia ei olisi rajoitettu, mikäli kokoonpano muodostui käräjätuomarista tai laamannista. Ehdotus tarkoitti käytännössä sitä, että yhden tuomarin kokoonpanossa olisi mahdollista tuomita jopa seitsemän vuoden yhteinen vankeusrangaistus, kun voimassa olleen lain mukaan voitiin tuomita vain sakkoa.

Oikeuskansleri piti näin merkittävää muutosta suurena. Selvää on, että rikosasian vastaajalle erityisen suuri merkitys on rangaistusasteikolla ja etenkin konkreettisesti tulossa olevalla seuraamuksella. Tuomioistuimen kokoonpanon keventäminen työryhmän ehdottamalla tavalla herätti oikeuskanslerin mielestä siinä määrin kysymyksiä, että jos siihen haluttiin päätyä, asiaa pitäisi jatkovalmistelussa pohtia enemmän.

Lautamiesten oikeudellisen vastuun osalta oikeuskansleri halusi tuoda esille seuraavia huomioita. Hän totesi jo aikaisemmassa yhteydessä tarkastelleensa lautamiesten oikeudellista vastuuta koskevia kysymyksiä (artikkelissa ”Oikeuskansleri tuomioistuinten valvojana” teoksessa ”Oikeudenkäyntejä ja tuomioistui-
mia – Juhlakirja Juhha Lappalainen 60 vuotta” (2007), s. 167–198). Lautamiesten oikeudellisen vastuun perusteet ovat epämääräiset ja sääntelyn selkeyttäminen olisi tältä osin perusteltua. Myös lautamiesten oikeusturva puoltaisi sääntelyn selkeyttämistä, eikä epämääräisyys vastuukysymyksessä ole asianmukaista oikeudenhoidon uskottavuudenkaan kannalta. Lautamiehillä on samanlainen ratkaisovalta kuin ammattituomareilla ja periaatteessa samanlainen virkavastuukin ratkaisun laillisuudesta, mutta vakiintuneen käytännön mukaan lautamiehen vastuu ei kuitenkaan ole yhtä laaja kuin lakimiestuomarilla. Valta ja vastuu eivät ole suhteessa toisiinsa.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan lautamiesten oikeudellisen vastuun näkökulmasta oli problemaattista, että lautamiehet ehdotuksen mukaan osallistuisivat nimenomaan vakavimpien rikosasioiden käsittelyyn. On myös otettava huomioon, että vakavat rikosasiat ovat sekä asianosaisten oikeusturvan kannalta että yhteiskunnallisestikin merkittäviä ja niissä vaatimukset oikeudellisen argumentaation vakuuttavuudelle korostuvat. Tuomioistuimet joutuvatkin yhä useammissa rikosasioissa ottamaan kantaa sekä monimutkaisiin näyttö- että oikeuskysymyksiin.

Asianosaisten oikeusturvan ja tuomioistui-
miin kohdistuvan yleisen luottamuksenkin kannalta oikeuskansleri piti tämän vuoksi kannatettavana työryhmän ehdotusta, että käräjäoikeus voisi käsitellä rikosasian myös kolmen lainoppi-
neen jäsenen kokoonpanossa, jos sitä asian laadun tai muun erityisen syyn vuoksi on pidettävä perusteltuna. Tätä kokoonpanon käytön edellytysten osalta varsin avointa säännöstä voitiin tosin pitää jossain määrin ongelmallisena. Säännös jättäisi tuomioistuimelle huomattavan paljon harkinnanvaraa kokoonpanon käytön suhteen. Mahdollista siten olisi, että sen käyttö tästä syystä ei muodostuisi niin laajaksi kuin olisi perusteltua ja että sen käyttö ei tulisi olemaan yhdenmukaista eri käräjäoikeuksissa (OKV/2/20/2008).

Oikeushallinnon valtakunnallisia tietojärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa otsikossa mainitusta mietinnöstä. Oikeuskansleri esitti mietinnön johdosta lausuntonaan seuraavia huomioita.

Työryhmä on mietinnössään ehdottanut valtakunnallista oikeushallinnon tietojärjestelmää koskevan lain säätämistä. Oikeuskansleri piti työryhmän ehdotusta kannatettavana ja tärkeänä. Mietinnössä esitetyn tavoin nykytilaa, jossa sääntely on hajanaista ja osin puuttuu, ei voi pitää hyväksyttävänä.

Mietinnössä ehdotetun lain oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä 3 luvussa säädettäisiin valtakunnallisen tietojärjestelmän tietojen käytöstä ja luovuttamisesta. Tältä osin oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että ylimpien laillisuusvalvojen toiminnassa on säännönmukaisesti tarpeen selvittää laillisuusvalvo-
jille osoitetuissa kanteluissa tarkoitettujen tuomioistuinkäsittelyjen vaihe sekä selvittää, mitä

päätöksiä eri oikeushallinnon viranomaisissa on kanteluissa tarkoitetuissa asioissa tehty. Nykyisin asian mahdollinen vireilläolo ja käsittelyn tila on tarkistettava erikseen kultakin viranomaiselta. Tietojen saanti teknisen käyttöyhteyden avulla suoraan oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä tehostaisi laillisuusvalvojien työtä ja vähentäisi osaltaan laillisuusvalvojien eri oikeushallinnon viranomaisille tekemien tietopyyntöjen määrää.

Tästä näkökulmasta olisi perusteltua harkita, että lain oikeushallinnon valtakunnallisista tietojärjestelmistä 3 luvussa säädettäisiin myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen oikeudesta saada teknisen käyttöyhteyden avulla laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemaan tietoja oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä.

Työryhmämietintöön sisältyvissä lakiehdotuksissa 16., laki turvallisuusselvityksistä annetun lain muuttamisesta ja 17., laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimesta annetun lain muuttamisesta rajattaisiin poliisin nykyinen oikeus saada ja käyttää oikeushallinnon tietojärjestelmien tietoja turvallisuusselvitysten tekemistä varten vain oikeushallinnon valtakunnallisen tietojärjestelmän tietoihin.

Otaen huomioon mietinnössä esitetty lain oikeushallinnon valtakunnallisista tietojärjestelmistä 14 §:n määräys tietojen poistamisesta oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä, turvallisuusselvityksissä käytettävät tiedot rajoituisivat oikeushallinnon osalta melko tuoreeseen aineistoon. Tämä saattaa oikeuskanslerin käsityksen mukaan osaltaan vaarantaa turvallisuusselvitysten tarkoituksen toteuttamisen ja turvallisuusselvitysten kohteiden oikeusturvan, kun poliisilla ei turvallisuusselvitystä tehdessään olisi 14 §:n mukaisesti poistettujen tietojen osalta mahdollisuutta selvittää, miten poliisin omista rekistereistä ilmenevän tutkinnan myöhempi käsit-

tely oikeushallinnon viranomaisissa on päättynyt (OKV/5/20/2008).

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslain-säädännön uudistustarve ja -vaihtoehdot (komiteanmietintö 2008:1)

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa otsikossa mainitusta yhdenvertaisuustoimikunnan välimietinnöstä. Mietinnön mukaan toimikunnan tuli ensivaiheessa selvittää yhdenvertaisuuslainsäädännön ja siihen liittyvän valvontajärjestelmän uudistustarpeen laajuutta ja uudistusvaihtoehtoja sekä laatia näistä seikoista välimietintö. Toimikunnan tehtävänä on lisäksi laatia ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi.

Yhdenvertaisuutta koskeva perussäännös on perustuslain 6 §:ssä, minkä lisäksi asiasta säädetään useissa Suomea sitovissa ihmisoikeussopimuksissa. Yhdenvertaisuus (jolla tässä tarkoitetaan sekä tasa-arvoa että yhdenvertaisuutta) on keskeinen perus- ja ihmisoikeus. Oikeuskanslerin tulee perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan tehtävänsä hoitaessaan valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisuus ja sen toteutumisen valvominen on siten yksi merkittävä osa oikeuskanslerin työtä. Koska lisäksi osa toimikunnan uudistusehdotuksista suoranaisesti sivuaa oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleri toi mietinnön johdosta esille seuraavia huomioita.

Yleistä

Yhdenvertaisuustoimikunta on välimietinnössään nostanut esiin yhdenvertaisuuslainsäädäntöön ja sen täytäntöönpanoon sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusalan erityisviranomaisten asemaan, tehtäviin ja toimivaltuuksiin liittyviä kysymyksiä ja epäkohtia. Yhdenvertaisuutta koskevan lainsäädännön muodostama kokonaisuus

on mietinnöstäkin ilmi käyvällä tavalla vaikeasti hahmotettavissa ja ymmärrettävissä. Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistuksen tavoitteena on yhdenvertaisuuden suojan parantaminen. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan tavoitteen saavuttamiseen nähden lainsäädäntö- ja viranomaisrakenteet ovat toissijaisia, minkä vuoksi niitä täytyy tarpeen vaatiessa voida muuttaa oikeus- ja yhteiskuntakehityksen edellyttämällä tavalla.

Toimikunta on mietinnössään todennut, että perustuslain 6 §:n syrjintäkielto samoin kuin monet Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten syrjinnän kieltävät määräykset ovat luonteeltaan laaja-alaisia ja yleisiä ja ne koskevat yhdenmukaisesti kaikkia ihmisiä riippumatta siitä, millä perusteella ja millä elämänalalla heitä syrjitään. Mietinnön mukaan eri syrjintäperusteita koskeva sääntely ei kuitenkaan ole täysin yhdenmukaista perustuslakia alemman tasoisessa lainsäädännössä. Toimikunta on tuonut esille muun muassa, että tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevien säännösten käsitteissä ja muussa terminologiassa on eroja. Edelleen mietinnön mukaan syrjintäkiellon soveltamisala ja syrjinnän kohteeksi joutuneiden henkilöiden mahdollisuus saada oikeussuojaa vaihtelee syrjintäperusteista ja elämänalasta toiseen. Mietinnössä todetaan myös, että neuvontapalveluiden ja muun asiantuntija-avun saatavuudessa on eroja eri syrjintäperusteiden osalta.

Yhdenvertaisuus on kaikille yhtäläisesti kuuluva oikeus. Syrjintäperusteita ei siten tulisi lainsäädännössä asettaa eri asemaan ja tarpeelliset neuvonta- ja asiantuntijapalvelut sekä tehokkaat, vaikuttavuudeltaan samantasoiset oikeussuojakeinot tulisi olla käytettävissä syrjintäperusteesta ja elämänalasta riippumatta.

Lainsäädännön uudistaminen

Toimikunta on mietinnössään esittänyt kolme mahdollista vaihtoehtoa yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamiselle;

1) hajautetun sääntelyn malli, 2) uuden yhdenvertaisuuslain ja kahden erityislain malli sekä 3) yhden yhteisen yleislain malli.

Hajautettu malli lisäisi yhdenvertaisuuslainsäädännön hajanaisuutta entisestään tuomalla lisää eri syrjintäperusteita koskevaa sääntelyä. Mietinnössä on sivulla 60 hajautetun lainsäädännön osalta tuotu esille muun muassa, että eriytettyä sääntelytapaa näyttäisi puoltavan se, että syrjintäperusteet ovat luonteeltaan erilaisia. "Esimerkiksi sukupuoleen perustuva syrjintä poikkeaa muusta syrjinnästä siten, että siinä ei ole kyse vähemmistön oikeuksien loukkauksesta." Henkilö voi kuitenkin sukupuolensakin perusteella olla vähemmistöön kuuluva riippuen siitä, miten vähemmistö kussakin yksittäisessä tilanteessa määritellään eli määritelläänkö se esimerkiksi lukumääräkysymyksenä tapauskohtaisesti (mies/naisvaltaiset koulutusalat) tai kollektiivisesti osittomuutena esimerkiksi poliittisesta tai taloudellisesta vallasta. Syrjintä voi myös koskea ketä vain vähemmistö-/enemmistöasemasta riippumatta. Se on koko yhteiskuntaa koskeva ongelma. Eriytettyä sääntelyä ei apulaisoikeuskanslerin mielestä puolla myöskään eri ryhmien ongelmien vaatima erityishuomio, koska erilaiset tilanteet ja huomiontarpeet on mahdollista ottaa huomioon muutenkin. Siltä osin kuin mietinnössä on tuotu esille, että kaikki syrjintäperusteet sekä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämismetodit sisältävä laki voisi muodostua sisäisesti monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi apulaisoikeuskansleri toteaa, että nimenomaan nykyinen hajautettu sääntely on vaikeaselkoinen.

Vaihtoehto 2) ei apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan myöskään selkeyttäisi ja yhdenmukaistaisi lainsäädäntöä riittävästi, vaan olisi mietinnössä esitetyllä tavalla omiaan hämärtämään yhdenvertaisuutta koskevien lakien kokonaisuutta ja niiden suhdetta toisiinsa.

Yhdenvertaisuutta koskevalle erillissäätelylle tai eri syrjintäperusteiden eriytettylle käsittelylle ei apulaisoikeuskanslerin mielestä ole perusteita. Myöskään eri elämänalueiden erillissäätelylle ei ole perusteita sillä esimerkiksi työelämän pitkälle eriytynyt sääntely ja valvonta ovat osoittautuneet todellisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta tehottomiksi. Apulaisoikeuskansleri yhtyi mietinnössä sivuilla 61 ja 62 esitettyihin yhden yleislain puolesta esitettyihin perusteluihin. Useimmat toimikunnan muistiossa sivuilla 49–51 esitetyt nykyiseen lainsäädäntöön liittyvät ongelmat voitaisiin apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan poistaa yhdenmukaisella yhteen yleislakiin perustuvalla sääntelyllä. Mietinnössä esitetyllä tavalla kehitys vertailumaissa on samansuuntaista.

Viranomaisorganisaation uudistaminen

Toimikunta on mietinnössään esittänyt, että jatkotyössä tarkistetaan alan erityisviranomaisien asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia kiinnittäen erityisesti huomiota niiden mahdollisuuteen hoitaa tehtäviään itsenäisesti ja riippumattomasti. Mietinnössä on viranomaisorganisaation osalta esitetty kolme erilaista vaihtoehtoa; 1) viranomaisorganisaation kehittäminen nykyisen organisaation pohjalta, 2) yhdistetyn viranomaisorganisaation perustaminen valtioneuvoston yhteyteen ja 3) yhdistetyn viranomaisorganisaation perustaminen eduskunnan yhteyteen.

Vaihtoehto 1) ei selkeyttäisi viranomaisorganisaatiota, vaan saattaisi mahdollisten uusien toimielinten myötä muuttua entistä hajanaisemmaksi.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan selkeä vaihtoehto viranomaisorganisaatioksi olisi yksi yhteinen yhdenvertaisuusviranomainen. Yhden viranomaisen mallin etuna olisi muun muassa se, että yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja

siinä ilmenneistä ongelmista kertyisi tietoa lähitökohtaisesti yhdelle viranomaiselle. Yhteiskunnassa esiintyvistä eriperusteisesta syrjinnästä ja syrjintätilanteiden ja -perusteiden variaatioista kuten myös yhteiskunnassa tapahtuvista muutoksista kertyisi ajantasaista ja kattavaa tietoa kyseiselle viranomaiselle. Viranomainen pystyisi laajan toimivaltansa perusteella toimimaan tehokkaasti esimerkiksi tilanteessa, jossa syrjintää tapahtuu useilla eri perusteilla tai kun syrjintää tapahtuu esimerkiksi jonkun erityisryhmän sisällä (mm. sukupuoleen tai seksuaaliseen suuntautumisen perustuva syrjintä etnisen ryhmän sisällä). Järjestelmä olisi yksinkertainen ja selkeä myös neuvoja ja apua tarvitseville yksittäisille henkilöille.

Erityisviranomaisten toiminnassa on tällä hetkellä paljon samanlaista/-kaltaista työtä alkaen viranomaisille kuuluvista perustoiminnoista, joita nyt tehdään päällekkäin useamman tahon toimesta. Erityisesti yhdenvertaisuuden edistämistyötä (mm. kouluttaminen, tiedottaminen, julkaisu-toiminta) ajatellen voimavarojen yhdistäminen olisi luonteva ja järkevä ratkaisu. Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen tähtääviä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmia tehdään jo nyt integroidusti ja apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan tähän myös ohjataan ainakin jossain määrin. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan yhdenvertaisuussuunnitelmia tulisi sisällöllisesti laajentaa koskemaan myös muuta kuin etnisen yhdenvertaisuuden edistämistä. Niiden tulisi koskea myös organisaation toimintaa työnantajana sekä soveltua yksityiselle sektorille. Suunnitelmien laatimista ja niiden sisältöä tulisi valvoa asianmukaisesti.

Yhdenvertaisuusviranomaisen organisointiin (esim. osastot, yksiköt) ja työnjakoon (esim. vastuuvirkamiehet) liittyvillä kysymyksillä voitaisiin vaikuttaa siihen, että muun muassa eri syrjintäperusteet tai ihmisryhmät tulisivat yhtäläisesti huomioiduiksi yhdenvertaisuusviranomaisen toi-

minnassa. Yksi viranomainen olisi suurempana ja monipuolisesti asiantuntevana voimakkaampi ja riippumattomampi kuin useat pienemmät viranomaiset, jotka valvovat yhdenvertaisuutta omalla kapealla sektorillaan. Viimeksi mainittu edellyttää kuitenkin, etteivät kokonaisvoimavarat vähenisi viranomaisten määrällisen vähenemisen myötä.

Viranomaisorganisaatiota koskevan vaihtoehdon 2) osalta muistiossa on todettu, että toimielin tekisi läheistä yhteistyötä muiden perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden, kuten valtioneuvoston oikeuskanslerin, eduskunnan oikeusasiamiehen, kansalaisjärjestöjen sekä erilaisten perus- ja ihmisoikeusinstituuttien ja yliopistoyksiköiden kanssa tietojen vaihtamiseksi sekä yhteisten hankkeiden hoitamiseksi. Muistion mukaan edellä mainittujen tahojen edustajat voisivat osallistua toimielimen työhön esimerkiksi yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunnan kautta. Vaihtoehdon 3) osalta on muistiossa todettu, että myös tässä vaihtoehdossa alan toimijat voisivat osallistua yhdenvertaisuusvaltuutetun työhön sen yhteyteen perustettavan yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunnan kautta.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävää hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Toimielimen toiminnan laillisuusvalvonta kuuluisi ilmeisesti ylimmille laillisuusvalvojille eli muun muassa oikeuskanslerille. Vaikka kuvatunkaltaisesta yhteistyöstä olisi epäilemättä hyötyä myös oikeuskanslerille tehtävässään, tulisi se järjestää niin, ettei kanslerin laillisuusvalvontatehtävä siitä mitenkään vaarantuisi.

Vaihtoehdossa 3) toimielimelle ei mietinnön mukaan annettaisi toimivaltaa tutkia kanteluita, vaan toimielimen toiminta painottuisi ennen kaik-

kea tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden seurantaan sekä syrjinnän ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan. Elimien työ olisi oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin työtä täydentävää ja tukevaa. Vaihtoehdossa kanteluiden tutkimisen osalta nojaututtaisiin oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimintaan. Vaihtoehtoa ei apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan voi sellaisenaan pitää toimivana muun muassa siitä syystä, että mainitut ylimmät laillisuusvalvojat eivät voi tutkia muuta kuin julkisen tehtävän hoitamista koskevia kanteluita. Jotta vaihtoehto olisi toteuttamiskelpoinen, tulisi toimielimen toimivaltuuksia harkita uudelleen. Toimielimen toimivallan ei kuitenkaan tulisi rajoittaa oikeuskanslerin toimivaltaa.

Mietinnön mukaan yhteistyö viranomaisen ja sidosryhmien välillä perustuu pääosin epämuodolliseen yhteydenpitoon, minkä lisäksi ministeriöiden yhteyteen on perustettu virallisiksi yhteistyöelimiksi erilaisia neuvottelukuntia, joiden merkitys vaihtelee muun muassa niiden tehtävistä ja kokoonpanosta riippuen. Mietinnön mukaan yksi mahdollinen tapa parantaa järjestöjen ja muiden toimijoiden vuorovaikutusta ja yhteistyötä olisi kehittää nykyisiä neuvottelukuntia. Neuvottelukunnat ovat tällä hetkellä eriytyneitä ja hoitavat kukin yhteistyötä ja ”edunvalvontaa” oman intressiryhmänsä osalta. Viranomaiskentän yksinkertaistamisella voitaisiin mahdollisesti kehittää ja muokata myös neuvottelukuntaorganisaatiota.

Mietinnön mukaan on pidetty perusteltuna säilyttää lapsiasiavaltuutettu erillisenä toimielimenä, koska syrjintäkysymykset ovat vain pieni osa lapsiasiavaltuutetun toimenkuvaa. Kuitenkin lapsiasiavaltuutettu apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan kohtaa käytännön työssään samantyyppisiä ongelmia kuin yhdenvertaisuusalan erityisviranomaiset ja joutuu ottamaan kantaa yhdenvertaisuutta koskeviin kysymyksiin. Lapsiasiavaltuutettu tekee myös paljon samankaltaista

yhdenvertaisuuden ja tietyn ryhmän oikeuksien turvaamistyötä kuin vähemmistö- ja tasa-arvovaltuutettu.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että vaatimus lasten ja nuorten tasa-arvoisesta kohtelusta on säädetty perustuslain tasoisesti. Lapset ja nuoret yhtenä suojattomista ryhmistä yhteiskunnassa tarvitsisivat vahvaa viranomaista edistämään ja valvomaan heidän yhdenvertaista kohteluaan. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan myös yhdenvertaisuusrikkomuksiin puuttumismahdollisuuksien tulisi tältä osin olla tasaveroiset verrattuna muihin syrjintäperusteisiin nähden. Edellä esitettyyn viitaten olisi apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan syytä edelleen harkita myös lapsiasiavaltuutetun asemaa viranomaisorganisaatiossa (OKV/7/20/2008).

Jatkokäsittelylupaa hovioikeudessa koskeva komiteanmietintö

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa jatkokäsittelylupaa hovioikeudessa koskevasta komiteanmietinnöstä. Oikeuskansleri esitti mietinnön johdosta lausuntonaan seuraavia huomioita.

Mietinnössä todettiin, että vaikka hovioikeuksia ei enää voitu pitää yleisesti ottaen ruuhkautuneina ja käsittelyajatkin olivat viime aikoina lyhentyneet, hovioikeusmenettelyä oli kuitenkin syytä edelleen kehittää yhä tarkoituksenmukaisempaan suuntaan. Muutoksenhakumenettelyä tuli mietinnön mukaan kehittää niin, että entistä laajemmin voitaisiin järkevällä tavalla ottaa huomioon muutoksenhaun kohteena olevan asian laatu. Tämä mahdollistaisi myös hovioikeuksien käytettävissä olevien voimavarojen kohdentumisen tarkoituksenmukaisella tavalla.

Oikeuskansleri piti näitä mietinnössä mainittuja lähtökohtia asianmukaisina ja esitettyjä ta-

voitteita kannatettavina. Hän totesi, että menettelyn kehittämisellä on mahdollista esimerkiksi vaikuttaa asioiden käsittelyaikoihin ja siten edistää perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä. Voimavarojen tarkoituksenmukaisemmalla kohdentumisella voi muutoinkin olla myönteinen vaikutus oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen.

Mietinnön keskeisenä ehdotuksena oli, että hovioikeuksissa otettaisiin käyttöön seulontajärjestelmän korvaava jatkokäsittelylupajärjestelmä. Laissa säädettäisiin siitä, mitkä valitusasiat kuuluisivat järjestelmän piiriin ja mitkä olisivat jatkokäsittelyluvan myöntämisen edellytykset.

Oikeuskansleri totesi yleisesti ottaen näyttävän siltä, ettei ehdotus ollut ristiriidassa perusoikeussäännösten tai Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Huomion arvoista myös oli, että perustuslakivaliokunta oli muun muassa seulontamenettelysäännösten muutosehdotuksesta lausueessaan peräänkuuluttanut, että olisi syytä arvioida myös mahdollisuuksia luoda esimerkiksi muutoksenhakulupaan perustuva seulontamenettelyä selkeämpi järjestelmä. Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta oli huomauttanut, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on muutoksenhakuoikeuden turvaamisen osalta tehty ero vähäisten ja vakavampien rikosten välillä ja että perustuslain 21 §:n 2 momentin säännös ei estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatekijän asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. PeVL 30/2006, s. 5).

Oikeuskansleri totesi, että oikeusturvanäkökohdat edellyttäisivät lähtökohtaisesti soveltamisalaltaan mahdollisimman suppeaa jatkokäsittelylupajärjestelmää. Hovioikeuksien käytettävissä

olevien voimavarojen kohdentuminen tarkoituksemukaisella tavalla puoltaisi puolestaan soveltamisaltaan mahdollisimman laajaa jatkokäsittelylupajärjestelmää. Kun tuli arvioida, oliko jatkokäsittelylupajärjestelmää syytä ottaa ehdotetussa muodossaan käyttöön, kyse oli paljolti punninnasta, jossa muun muassa riskejä yksittäisiin oikeudenmenetyksiin oli verrattava järjestelmästä saatavaan resurssihyötyyn. Ehdotetun järjestelmän osalta keskeistä olikin arvioida, oliko ehdotetussa jatkokäsittelylupajärjestelmässä oikeusturvanäkökohdat riittävässä määrin otettu huomioon.

Mietinnön mukaan asianosaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että jatkokäsittelyluvan myöntämistä koskevat edellytykset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Tällöin ratkaisut olisivat parhaiten ennakoitavissa. Samanaikaisesti lupakriteereitä on voitava soveltaa moniin eri tilanteisiin siten, että oikeusturva ja ennakoitavuus myös yksittäistapauksessa toteutuvat. Näihin näkökohtiin oikeuskansleri totesi voivansa yhtyä. Hänen mukaansa näkökohtien merkitys korostuu erityisesti rikosasioissa vastaajan näkökulmasta.

Kun arvioitiin jatkokäsittelyluvan myöntämistä koskevien edellytysten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, huomio kiinnittyi erityisesti siihen, että jatkokäsittelylupa oli ehdotuksen mukaan myönnettävä muun ohella, jos ilmenisi ”aihetta epäillä” käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta, mutta sitä ei kuitenkaan tarvitsisi myöntää yksinomaan näytön uudelleen arvioimista varten, ellei käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta olisi ”perusteltua aihetta epäillä” valituksessa esitettyjen seikkojen perusteella tai ratkaisun oikeellisuutta ei olisi mahdollista arvioida jatkokäsittelylupaa myöntämättä. Edellä siteeratut käsitteet olivat oikeuskanslerin näkemyksen mukaan varsin avoimia ja jättäisivät siten hovioikeudelle harkinnanvaraa. Säännös oli kaikkiaan tältä osin jossain määrin vaikeaselkoinen ja tulkinnanva-

rainen useine ”kynnyksineen” (vrt. myös ehdotetun 26 luvun 15 §:n 1 mom.). Jotta lakia sovellettaisiin yhtenäisesti ja jotta käytettyjä käsitteitä ei tulkittaisi tavalla, joka voisi oikeusturvaa vaarantavasti johtaa soveltamisaltaan mietinnössä ajateltua laajempaan jatkokäsittelylupajärjestelmään, perusteluissa olisi oikeuskanslerin mukaan ollut syytä täsmentää ne kriteerit, joilla näitä käsitteitä oli arvioitava, joskin hän myönsi että mainitunlaisten käsitteiden tarkempi määrittely käytännön ratkaisutilanteita silmällä pitäen ei ole helppo tehtävä. Oikeuskanslerin mielestä mietinnön perustelut olivat tässä kaiken kaikkiaan kuitenkin jääneet turhan suppeiksi.

Ehdotuksen mukaan jatkokäsittelylupaa ei siis edellä mainituissa tilanteissa tarvitsisi myöntää yksinomaan näytön uudelleen arvioimista varten. Ehdotettu järjestelmä tulisi näin ollen korostamaan käräjäoikeuksien tuomioiden ja erityisesti näyttöä koskevien ratkaisujen perustelujen seikkaperäisyyttä. Samalla voitiin olettaa, että oikeudenkäyntien painopiste entistä suuressa määrin tulisi olemaan alioikeustasolla. Tätä voitiin sinänsä pitää myönteisenä kehityssuuntana. Oikeuskansleri totesi, että jatkossa onkin tärkeää yleisesti kiinnittää huomiota käräjäoikeuksien tuomioiden perustelujen laatuun (OKV/20/20/2008).

Vaalialuetoimikunnan mietintö eduskunnan vaalijärjestelmän uudistamiseksi

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa vaalialuetoimikunnan mietinnöstä (KM 2008:2). Vaalialuetoimikunnan tehtävänä oli valmista ehdotus eduskuntavaalien vaalijärjestelmän uudistamiseksi ja eräiden vaaliajankohtien muuttamiseksi Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Lausunnot saatiin oikeuskansleri totesi seuraavaa.

Eduskuntavaalijärjestelmän uudistamistarpeesta

Eduskuntavaalijärjestelmän samoin kuin muidenkin yleisten vaalijärjestelmien ja niitä koskevan lainsäädännön perustarkoituksena on turvata se, että vaalin tulos kaikilta osin oikeudenmukaisesti ja tarkasti vastaa äänioikeutettujen kansalaisten äänestyksessä ilmaisemaa tahtoa. Eduskuntavaalijärjestelmän uudistamista koskevat asiat koskevat siten kansanvaltaisen yhteiskuntajärjestelmän perusteita.

Toimikunnan asettamistarvetta koskeneessa arviossa todettiin lähtökohtana, että nykyinen eduskuntavaalijärjestelmä ja sitä koskeva lainsäädäntö ei kaikilta osin ja riittävän tarkoin turvaa sitä, että vaalijärjestelmän mukaisesti määrittyvä ja laskettava vaalin lopputulos vastaisi äänioikeutettujen äänestämiseksään ilmaisemaa tahtoa. Toimikunta on mietinnössään tiivistetysti ja asiantuntemuksella käsitellyt tällaisia kysymyksiä, niiden syitä ja tehnyt esityksiä havaittujen ongelmien poistamiseksi. Asian konkretisoimiseksi voitiin tässä yhteydessä mainita nykyisen vaalilainsäädännön mukaisesti mahdollinen tilanne, jossa tietyn suuruisen äänimäärän vaaleissa tietyssä vaalipiirissä saanut ehdokas ei tullut kansanedustajaksi valituksi, mutta jossain toisessa vaalipiirissä hänet olisi samalla äänimäärällä valittu. Tällainen vaalilainsäädäntö ja sen mukaisesti määrittyvät ja lasketut vaalitulokset voivat johtaa siihen, että vaaleissa ehdokkaita asettavat puolueet ja muut ryhmittymät sekä ehdokkaiksi asettautuneet kansalaiset ja toisaalta äänioikeuttaan valtiollisissa vaaleissa käyttävät kansalaiset eivät koe järjestelmää oikeudenmukaiseksi ja legitiimiksi, mikä voi aiheuttaa kielteisyyttä kansanvaltaisuuden perustuvaa poliittista järjestelmää kohtaan ja toisaalta haluttomuutta käyttää perustuslaissa turvattua äänioikeutta valtiollisissa vaaleissa. Oikeuskansleri piti eduskuntavaalijär-

jestelmän uudistamisen selvittämistarvetta edellä olevaan viitaten tarpeellisenä ja perusteltuna.

Kuten toimikunnan asettamisen taustat, eli toimikunnan asettaminen hallitusohjelmaan perustuen ja valmistelemaan asiaa hallitusohjelman linjausten mukaisesti, sekä toimikunnan kokoonpano osoittivat, eduskuntavaalijärjestelmän uudistamista koskevat kysymykset ovat luonteeltaan vahvasti poliittisia. Tämä koskee eduskuntavaalijärjestelmän uudistamisen vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja erityisesti erilaisten vaihtoehtoisien ratkaisumallien pohjalta tehtäviä konkreettisia säädösvalintoja. Perustuslaissa säädetyt valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivalta ja tehtävät huomioon ottaen oikeuskansleri totesi, että oikeuskansleri ei voi tarkemmin tutkia, arvioida tai punnita toimikunnan mietinnössä esitettyjä ratkaisumalleja eikä varsinkaan päätyä puoltamaan jotain tiettyä ratkaisumallia uuden lainsäädännön perustaksi. Siltä osin kysymys on eduskunnalle mahdollisesti annettavan hallituksen esityksen valmistelutoiminnasta toimivaltaisessa ministeriössä, oikeusministeriössä, ja hallituksen sen pohjalta tekemästä poliittisesta kannanmäärittelystä ja lopulta lain sisällöstä päättävän eduskunnan lainsäädäntöratkaisusta.

Eduskuntavaalien toimittamista koskevan perustuslain säännöksen muuttamistarpeesta

Valtiollisten vaalien vaalijärjestelmän perusteita ja vaalien toimittamisen perusteita koskevat ydinsäännökset kuuluvat perustuslain tasolle. Vastaavasti, jos valtiollisten vaalien toimittamista koskevaa järjestelmää on tarkoitus muuttaa tai täydentää, on tarpeen selvittää, tulisiko perustuslain asianomaisia säännöksiä tuossa yhteydessä täydentää ja tarkentaa.

Eduskuntavaalien toimittamista koskeva perustuslain tasoinen säännös on perustuslain 25 §.

Sen 1 momentissa on säädetty mm. (vaalien välittömyyden ja salaisuuden ohella) eduskuntavaalien suhteellisuudesta. Pykälän 2 momentissa säädetään maan jakamisesta vaalipiireihin. Nämä kaksi keskeistä säännöstä muodostavat, kuten toimikunnan mietinnössä on havainnollisesti selostettu, oikeudellisesti, vaalien toimittamisen ja vaalituloksenkin kannalta kokonaisuuden sillä tavoin, että eduskuntavaalien suhteellisuus toteutuu nimenomaan vaalipiireittäin. Tämä eduskuntavaalien toimittamisen ja vaalituloksen kannalta olennainen piirre ei kuitenkaan konkreettisella tavalla nykyisinkään avaudu tai ilmene perustuslaista vaan sitä koskevat yksityiskohtaiset säännökset ovat vaalilainsäädännössä. Tältä kannalta voitaisiin perustella sellaista mahdollisuutta, että myös eduskuntavaalien suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutumista koskevat muutokset eivät edellyttäisi perustuslain ta- soista sääntelyä.

Vaalialuetoimikunnan hahmottelema uusi vaalialuejärjestelmä merkitsisi kuitenkin olennaista muutosta nykyiseen perustuslain 25 §:n 1 ja 2 momenteissa säädettyyn eduskuntavaalien suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden kokonaisuuteen, kun ehdokkaat asetettaisiin (edelleenkin) vaalipiireittäin, mutta vaalien tulosta määräytyisi ehdokkaita asettaneiden ryhmittymien koko maassa saamien äänien perusteella. Ehdokkaiden asettamisen ja vaalin tuloksen määräytymisen perusteita koskevat säännökset ovat eduskuntavaalien toimittamista koskevan lainsäädännön ydinkysymyksiä. Tämä puoltasi sellaista ratkaisua, että mainittuja asioita koskeva perussäännös lisättäisiin perustuslakiin.

Koska vaalialuetoimikunnan työssä on ollut kysymys erityisesti eduskuntavaalien toteutusta koskevien teknisempien vaihtoehtojen selvittämisestä, uudistamishankkeen lainsäädännöllisen toteutusesityksen aikaansaamiseksi tarvitaan vielä huomattavaa oikeudellista selvittämistä ja ar-

vointia. Lausuntovaiheessa käytettävissä olleen aineiston pohjalta asiaa arvioitaessa näytti siltä, että kysymys perustuslain 25 §:n täydentämisestä ei ole oikeudellisesti yksiselitteinen kysymys. Kysymys on merkittävästä sekä oikeudellista että yhteiskunnallista arviointia ja punnintaa sisältävästä asiasta. Oikeuskanslerin tehtävänä on arvioida tätäkin asiaa erityisesti siltä kannalta, olisiko jompaakumpaa vaihtoehtoa pidettävä perustuslaillisten vaatimusten edellyttämänä ja toista vaihtoehtoa vastaavasti perustuslain vaatimusten kannalta oikeudellisesti selvästi ongelmallisena. Perustuslaillisesta välttämättömyydestä ei oikeuskanslerin arvion mukaan ole kuitenkaan kysymys, vaan asiasta, jossa perustuslailliselta kannalta voidaan päätyä asiaan liittyviä oikeudellisia ja yhteiskunnallisia seikkoja eri puolilta tarkastellen ja punniten erilaisiin ratkaisuihin, jotka ovat myös oikeudellisesti perusteluja ja kestäviä.

Kysymys niin sanotusta äänikynnyksestä on vahvasti poliittisen harkinnan alaan kuuluva asia. Lainsäädäntöuudistusesitysten sisältöharkinnassa hallituksessa samoin kuin hallituksen esitysten päätöksentekovaiheessa eduskunnassa asioita arvioivat ja ottavat niihin kantaa poliittiset tahot, jotka ovat nykyisen vaalijärjestelmän mukaisesti vaaleilla valittu ja vaalituloksen perusteella nimitetty käyttämään poliittista valtaa. Kysymys äänikynnyksestä koskisi kuitenkin olennaisella tavalla sellaisia kansalaispiirejä ja mahdollisia yhteiskunnallisia ryhmittymiä, joilla ei ole joko edustusta lainkaan poliittisesti tärkeimmissä valtielimissä tai edustus on mahdollisimman pieni. Tämän vuoksi tästä perustuslaissa perusoikeutena turvattu vaalioikeuden käyttämisen realisoitumista koskevasta asiasta on tarpeen käydä laajaa ja monipuolista yhteiskunnallista keskustelua. Edellä todetuista syistä myös mahdolliselta lainmuutosehdotukselta on myös oikeudelliselta kannalta edellytettävä riittävän laajoja, syväle käyviä ja tasapuolisesti laadittuja selvityksiä

sekä näitä objektiivisesti arvioivaa punnintaa. Näiden perusedellytysten turvaamiseen liittyvistä syistä oikeuskansleri ei lausunnossaan käsitellyt äänikynnystä koskevan mahdollisen säännöshdotuksen säädöstasoa koskevaa kysymystä (OKV/25/20/2008).

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Viranomaismenettely valtio- kohdistetun vahingonkorvaus- vaatimuksen käsittelyssä

Kantelija oli vaatinut valtiolta vahingonkorvausta, koska hän joutui suorittamaan sakonmuuntorangaistuksen, vaikka oli jo maksanut kyseiset sakot. Avustava ulosottomies oli tilittänyt kantelijan maksun virheellisesti.

Kantelija oli käräjäoikeudesta saamansa ohjeistuksen mukaisesti toimittanut kyseisen vahingonkorvausvaatimuksen Valtiokonttoriin 21.2.2005. Valtiokonttori oli käsitellyt asian syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain (422/1974) nojalla hyläten kantelijan hakemuksen, koska muuntorangaistusta ei ollut alennettu tai poistettu. Valtiokonttori oli päätöksensä jälkeen siirtänyt korvausasian 24.2.2005 Rikosseuraamusvirastoon käsiteltäväksi.

Rikosseuraamusviraston käsityksen mukaan sillä ei ollut kuitenkaan toimivaltaa asiassa ja sieltä asia oli siirretty 10.3.2005 Oikeusrekisterikeskukselle.

Oikeusrekisterikeskus siirsi kuitenkin kantelijan hakemuksen edelleen 18.4.2005 oikeusministeriölle.

Oikeusministeriössä asia oli ensin osoitettu kriminaalipoliittiselle osastolle, josta se 25.5.2005 siirrettiin oikeushallinto-osastolle. Osasto siirsi 28.6.2005 kyseisen ulosottoa koskevan vahingonkorvausasian Etelä-Suomen lääninhallituksen oikeushallinto-osaston käsiteltäväksi. Lääninhallituksen päätöksellä 14.12.2005 kantelijalle suoritettiin vahingonkorvauksena 500 euroa vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:n ja 5 luvun 6 §:n perusteella.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että kantelijan vahingonkorvausasian käsittelyä siirtäneet Valtiokonttori, Rikosseuraamusvirasto, Oikeusrekisterikeskus ja oikeusministeriö olivat toimineet hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen ja yhteistyövelvoitteen vastaisesti, koska ne olivat jättäneet riittävän huolellisesti selvittämättä, mikä olisi ollut toimivaltainen taho käsittelemään kantelijan vahingonkorvausvaatimusta. Tämän vuoksi kantelijan vahingonkorvausasian käsittelyä oli siirretty tarpeettomasti ja asian käsittely oli viivästynyt noin neljä kuukautta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan oli epätydyttävää, että oikeusministeriön hallinnonalan viranomaiset eivät ole voineet joustavammin keskinäisesti selvittää, minkä saman hallinnonalan viranomaisen toimivaltaan asia kuuluu. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hyvän hallinnon perusteiden ja niihin kiinteästi liittyvän asian viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi voidaan edellyttää, että viranomainen ennen asian siirtoa selvittää vastaanottavan viranomaisen kannan siirtoon ja että viranomaiset tarvittaessa yhteisesti selvittävät asian siirtoon liittyvät oikeudelliset kysymykset.

Valtiovarainministeriön asiassa antamasta selvityksestä ja lausunnosta ilmenevän näkemyksen mukaan asiaan oli vaikuttanut myös se, että vahingonkorvausasioiden käsittely valtionhallinnossa on hajautettuna useisiin viranomaisiin ja tämä osaltaan aiheuttaa sen, että myös valtionhallinnossa työskenteleville lainsäädäntö ja käytänteet

ovat jossain määrin epäselviä. Valtiovarainministeriön näkemystä tuki apulaisoikeuskanslerin mukaan viranomaisten pitkä siirtokeiju viittauksineen eri lainkohtiin. Apulaisoikeuskansleri totesi myös, että oikeusministeriö ja sen hallinnonalan viranomaisten menettelyä arvioitaessa on muistettava, että oikeusministeriö on osaltaan vastuussa asiaan liittyvän lainsäädännön ja siihen liittyvän viranomaisohjauksen asianmukaisuudesta. Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että säädösten vaikeaselkoisuus ei poista viranomaisen velvollisuutta huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asianomaisten virastojen huomiota hallintolain edellyttämään palveluperiaatteeseen ja yhteistyövelvoitteeseen valtioon kohdistettujen vahingonkorvausvaatimusten käsittelyssä ja pyysi ministeriöitä selvittämään vuoden loppuun mennessä mahdollista tarvetta tarkentaa asiaan liittyvää viranomaisohjeistusta ja selkeyttää sekä keskittää valtioon kohdistettavien, lainkäyttöä koskevien vahingonkorvausvaatimusten käsittelyyn liittyvää menettelyä (OKV/24/1/2006).

Valtiovarainministeriö antoi oman selvityksensä asiassa 17.12.2008. Selvityksessä valtiovainministeriö ilmoitti omana käsityksenään, että valtion hoitamaa vahingonkorvaustoimintaa tulisi selkiinnyttää ja jatkotyöskentelyn lähtökohdaksi tulisi ottaa korvausasioiden keskittäminen Valtiokonttoriin. Valtiovarainministeriö toimitti selvityksensä lausunnolle oikeusministeriöön.

TUOMIOISTUIMET

Päätös kärjäatuomarin epäillyn virkarikoksen johdosta

Ratkaisua on selostettu sivulla 111 (OKV/353/1/2007).

Maistraatin kuuleminen edunvalvonta-asiassa

Maistraatti oli hakenut henkilölle edunvalvojan määräämistä hänen vastustuksestaan huolimatta. Kärjäoikeus oli maistraatin hakemuksesta poiketen määrännyt pääkäsittelyssä edunvalvojaksi tämän tyttären.

Pääkäsittelyyn oli kutsuttu kaikki asiaan osalliset, lukuun ottamatta hakijaa eli maistraattia. Kärjäoikeus ei ollut perustellut sitä, miksi hakijaa ei ollut kutsuttu asian istuntokäsittelyyn. Henkikirjoittajan mukaan maistraatin olisi tullut saada lausua tyttären määräämisestä edunvalvojaksi huolimatta siitä, oliko maistraatti ollut asiassa hakijana tai holhoustoimilain 75 §:n tarkoittamana lausunnon antajana.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi ratkaisussaan muun muassa oikeudenkäymiskaaren 8 luvun 4 §:ään, jonka mukaan jos kysymys on 2 luvun 1 §:n 5 kohdassa mainitusta holhouslaissa tarkoitettua hakemusasiasta, joka on riitainen, asian käsittelyä on jatkettava riita-asian käsittelystä säädetyssä järjestyksessä.

Holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 8 luku sisältää oikeudenkäyntiä koskevia säännöksiä. Holhoustoimilain menettelysäännöksiä sovelletaan ensisijaisesti verrattuna oikeudenkäymiskaaren säännöksiä.

Holhoustoimilain 75 §:n 1 momentin mukaan holhousviranomaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi edunvalvojan määräämistä tai toimintakelpoisuuden rajoittamista koskevassa asiassa, jos

holhousviranomaisen mielipide ei käy ilmi hakemuksen asiakirjoista. Saman pykälän 2 momentin mukaan holhousviranomaisen kuuleminen voidaan kuitenkin jättää toimittamatta edunvalvojan määräämistä koskevassa asiassa, jos kuuleminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi.

Nyt puheena olevassa tapauksessa kärjäoikeus oli määrännyt edunvalvojaksi toisen henkilön kuin mitä maistraatin hakemuksessa oli haettu ja jonka kelpoisuutta maistraatti ei ollut tutkinut. Maistraatille ei ollut annettu edes tilaisuutta lausua mielipidettään kärjäoikeuden edunvalvojaksi määräämästä henkilöstä.

Edunvalvojan määräämisessä on kysymys henkilön oikeusturvaan olennaisesti kuuluvasta asiasta. Tuomioistuimessa kaikkien osapuolten asianmukainen kuuleminen ja menettelysäännösten noudattaminen on tärkeää, jotta edunvalvontaan haettavan henkilön oikeusturva toteutuisi parhaalla mahdollisella tavalla. Maistraatin kuulemisen tärkeyttä on perusteltu maistraatin roolilla julkisen intressin valvojana. Holhoustoimilain 75 § ei myöskään anna kärjäoikeudelle juurikaan harkintavaltaa tilanteessa, jossa maistraatin mielipide ei selviä hakemusiakirjoista, millainen tilanne on, jos edunvalvojaksi tuomioistuinkäsittelyn aikana esitetäänkin toista henkilöä kuin maistraatin hakemuksessa mainittua.

Mainittu säännös on suhteellisen yksiselitteinen. Poikkeuksena maistraatin kuulemisesta säännös on tarkoitettu lähinnä niihin tilanteisiin, jolloin kuuleminen olisi epätarkoituksenmukaista. Hallituksen esityksen (HE 146/1998 vp s. 65–66) mukaan kuulemista ei tarvittaisi esimerkiksi silloin kun haettava edunvalvojan määräys koskee yksittäistä asiaa tai oikeustointa. Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa hakemus edunvalvojan määräämiseksi sisälsi kuitenkin edunvalvojan määräyksen yleisesti henkilön taloudellisten asioiden hoitamista varten. Asiassa olisi näin ollen tullut kuulla maistraattia hol-

houstoimesta annetun lain 75 §:n 1 momentin mukaisesti.

Koska kyseessä oli oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 1 §:n 5 kohdassa tarkoitettu holhouslain mukainen hakemusasia, joka oli muodostunut riitaiseksi, asian käsittelyä olisi tullut jatkaa riita-asian käsittelystä säädettyssä järjestyksessä. Näin ollen asian hakemuksellaan vireille pannut maistraatti olisi tullut kutsua asiassa järjestettyyn pääkäsittelyyn.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti kärjätuomaria hänen menettelynsä lainvastaisuudesta (OKV/27/31/2006).

Viivästys haasteiden antamisessa

Kantelussa arvosteltiin muun ohella kärjäoikeutta siitä, että syyteoikeus oli ehtinyt vanhentua kärjäoikeuden viivyteltä haasteiden antamisessa.

Saadun selvityksen mukaan asiaa käsitellyt kärjätuomari oli epähuomiossa antanut haasteet vasta syyteoikeuden vanhentumisen jälkeen. Selvityksen antanut kärjätuomari myönsi tekemänsä virheen ja olevansa siitä vastuussa.

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

Syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi vastaajien tekemiksi epäiltyjä tekoja ei käsillä olevassa tapauksessa voitu käsitellä oikeusjärjestyksen mukaisesti. Asianomistajien kannalta kysymys oli heidän perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeuteen pääsyn rajoittamisesta. Se, että haasteen antamisessa tapahtuneen aiheettomana pidettävän

viipymisen takia rikosasiaa ei voida käsitellä lain tarkoittamalla tavalla, on myös omiaan heikentämään luottamusta oikeudenhoidon toimivuuteen.

Aikaa kärjaoikeudessa asian vireille tulosta rikosten syyteoikeuden vanhentumiseen oli ollut lähes neljä kuukautta. Asiassa ei tullut ilmi mitään estettä sille, etteikö asiaa käsiteltyt kärjätuomari olisi voinut antaa haastetta riittävän ajoissa. Ei myöskään käynyt ilmi, että asiassa olisi vanhentumiskysymykseen liittynyt oikeudellista tulkinnanvaraisuutta tai että olisi ollut mitään muutakaan syytä, miksi syyteoikeuden vanhentumisaika ei olisi ollut kärjätuomarin helposti havaittavissa.

Oikeuskansleri antoi kärjätuomarille huomautuksen vastaisen varalle rikosasian vanhentumiseen johtaneen vastaajien haasteiden antamisen laiminlyönnin johdosta. Katso myös sivu 60 (OKV/824/1/2007).

Kärjaoikeuden tuomion perustelut rikosasiassa menettämisseuraamuksen osalta

Kärjaoikeus oli eläinsuojelurikosta koskevassa asiassa tuominnut vastaajan muun ohella määrälliseen eläintenpitokieltoon. Tuomiossaan kärjaoikeus oli todennut, että syytteessä mainittu menettämisseuraamusvaatimus oli hylätty, koska syyttäjä oli luopunut tekemästään vaatimuksesta.

Antamassaan selvityksessä asian käsitellyt kärjätuomari totesi, että kärjaoikeuden ratkaisu menettämisseuraamusvaatimuksen osalta perustui syyttäjän vaatimuksesta luopumiseen. Kärjätuomari esitti selvityksessään toisaalta myös arvelunsa niistä syistä, joiden johdosta syyttäjä oli luopunut vaatimuksestaan.

Rikoslain 17 luvun 23 §:n 2 momentin mukaan valtiolle menetetyiksi on tuomittava eläintenpitokiellossa tarkoitetut eläimet, joita päätöstä annettaessa pitää eläintenpitokieltoon määrättävä. Lain esitöissä todetaan, että rikoslain 10 luvun

konfiskaatiota koskevat säännökset eivät soveltu momentissa tarkoitettuun konfiskaatioon. Esitöiden mukaan tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että menettämisseuraamus on tuomittava sen estämättä, mitä rikoslain 10 luvun 9 §:ssä säädetään menettämisseuraamuksen määräämisen edellytyksistä taikka mitä mainitun luvun 10 §:ssä säädetään menettämisseuraamuksen kohtuullistamisesta (HE 80/2000 vp, s. 38).

Lain esitöissä tältä osin lausuttu tarkoittaa muun ohella sitä, että rikoslain 17 luvun 23 §:n 2 momentissa säädetyn menettämisseuraamuksen määrääminen ei edellytä syyttäjän tai kenenkään muunkaan vaatimusta. Mainittu menettämisseuraamus on edellytysten täytyessä tuomittava viran puolesta. Oikeuskansleri totesi tämän vuoksi, että kärjaoikeuden tuomion perustelu, että menettämisseuraamusvaatimus hylättiin syyttäjän luovuttua vaatimuksestaan, oli lakiin perustumaton.

Itsestään selvää myös on, että vasta asian jälkikäteisessä selvittelyssä esitetyt mahdolliset vaihtoehtoiset tai uudet perustelut eivät täytä tuomion perusteluille asetettuja vaatimuksia. Oikeus saada asiassa perusteltu päätös kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Lain mukaan tuomion perusteluista on käytävä ilmi, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Oikeudellinen ratkaisu tulee laatia ja perustella siten, että sen lainmukaisuus pystytään jälkikäteen arvioimaan perehtymällä itse ratkaisuun ja sen perusteluihin.

Oikeuskansleri saattoi kärjaoikeuden tuomion perusteluista lausumansa käsityksen asiaa käsitelleen tuomarin tietoon. Katso myös sivu 60 (OKV/453/1/2006).

Kärjaoikeuden menettely rikosasiassa

Kantelija oli pahoinpitelyä koskevan rikosasian pääkäsittelyssä vastaajana pitämänsä loppulau-

sunnan yhteydessä vaatinut jutun vastapuolelle rangaistusta mainitsemistaan teoista. Käräjäoikeus oli jättänyt kantelijan vaatimukset tutkimatta. Yhtenä perusteena tutkimatta jättämiselle oli käräjäoikeuden tuomion mukaan ollut se, että kantelija ei myöskään ollut esittänyt selvitystä siitä, että virallinen syyttäjä olisi päättänyt olla nostamatta syytteen asian johdosta.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (ROL) 1 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan asianomistaja saa itse nostaa syytteen rikoksesta vain, jos virallinen syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai esitutkintaviranomainen taikka syyttäjä on päättänyt, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se keskeytetään taikka lopetetaan.

Poliisi oli kantelijan mainitsemien tekojen osalta tehnyt esitutkintapäätöksen, jonka mukaan tutkinta oli päätetty, eikä sitä aloitettu uudelleen. Tämän vuoksi oli selvää, ettei kantelijalta voitu käräjäoikeuden tuomiossa mainituin tavoin edellyttää esittävän selvitystä siitä, että virallinen syyttäjä olisi päättänyt olla nostamatta syytettä. Riittävä selvitys asianomistajan tois-sijaisen syyteoikeuden käyttämiselle olisi ollut poliisin mainittu esitutkintapäätös. Oikeuskansleri kiinnitti asiaa käsitelleen käräjätuomarin huomiota ROL 1 luvun 14 §:n 1 momentista ilme-nevään sääntelyyn. Katso myös sivut 62 ja 166 (OKV/386/1/2006).

Tuomioistuimen pääkäsittelyn äänitteen toimittaminen asianosaiselle

Tuomioistuin oli erehdyksessä toimittanut asiakkaalle yhden pääkäsittelyssä nauhoitetun äänitteen kahdesti siten, että osa erään pääkäsittelyssä kuullun todistajan kertomuksesta oli jäänyt kokonaan toimittamatta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asianomaisen käräjäoikeuden henkilökunnan huomio-

ta huolellisuuteen käräjäoikeuden pääkäsittelyn äänitteiden toimittamisessa asiakkaille (OKV/384/1/2006).

Hovioikeuksien tuomioiden antaminen määräajassa

Apulaisoikeuskansleri teki kertomusvuonna kaksi ratkaisua, jotka koskivat hovioikeuden tuomioiden antamista määräajassa.

Ensimmäisessä tapauksessa hovioikeus oli rikosasiassa toimittamansa pääkäsittelyn jälkeen ilmoittanut asianosaisille, että tuomio asiassa annetaan 30 päivän kuluessa, ellei estettä ole. Tuomio annettiin noin kolme ja puoli kuukautta päätöksenteon jälkeen. Apulaisoikeuskansleri totesi käsityksensä, että tuomion antaminen oli jossain määrin viipynyt.

Apulaisoikeuskansleri oli toiseen hovioikeuden tekemänsä tarkastuksen yhteydessä havainnut tuomioiden antamisessa viivästymistä ja tämän vuoksi pyytänyt hovioikeutta toimittamaan oikeuskanslerin virastoon tiedot vireillä olevista asioista, joiden ratkaisusta oli kulunut yli neljä kuukautta sekä ilmoittamaan ne erityiset syyt, joiden johdosta tuomion antaminen oli viivästynyt. Hovioikeuden toimittama materiaali koski viittä eri asiaa, joista kahdessa oli toimitettu pääkäsittely ja kolme ratkaistu kirjallisesta esittelystä. Apulaisoikeuskansleri katsoi hovioikeuden toimittaman materiaalin perusteella tuomion antamisen viivästyneen päätöksenteon jälkeen yhdessä hovioikeuden pääkäsittelyssä käsittelemässä asiassa. Tuomio oli kyseisessä asiassa annettu noin viiden kuukauden kuluttua pääkäsittelyn päättymisestä. Kyse oli niin sanotusta ulosottovalituksesta, joka olisi edellyttänyt kiireellistä käsittelyä. Apulaisoikeuskansleri viittasi oikeudenkäymiskaaren asiaan liittyviin säännöksiin ja totesi, että päätösneuvottelun ja tuomion antamisen ajankohdasta on selkeästi laissa säädetty.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisuisaan, että perusteluvelvollisuuden huolellinen noudattaminen on keskeinen osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista sekä tuomioistuinjärjestelmämme oikeutuksen ja uskottavuuden kannalta välttämätöntä. Toisaalta asianosaisten oikeusturva ja joutuisa, keskitetty, suullinen sekä välitön oikeudenkäynti edellyttää, että asian kokonaiskäsittelyaika ei aiheottomasti pitkiy ja päätösneuvottelut pidetään laissa säädetyn tavoin välittömästi pääkäsittelyn päätyttyä tai viimeistäänkin seuraavana arkipäivänä oikeudenkäynnin tapahtumien ollessa tuoreena muistissa. Menettelyä, jossa päätösneuvottelut tosiasiallisesti jatkuisivat niin sanotun konseptikierron aikana jopa usean kuukauden ajan pääkäsittelyn päättymisen jälkeen, ei voida pitää asiaan liittyvän oikeudenkäymiskaaren säännöksen mukaisena. Tapauksissa laissa säädetty 30 päivän määräaika tuomion antamiselle oli ylitetty huomattavasti, mikä ainoastaan osittain selittyi hovioikeuksien haastavalla työtilanteella ja sillä, että kyse oli ollut verrattain vaativista tosiasia- ja oikeuskysymyksiä sisältävistä asiakokonaisuuksista.

Hovioikeuksien antamiin selvityksiin liittyen apulaisoikeuskansleri totesi, ettei tuomion antamisen viipymistä voi lähtökohtaisesti perustella virastojen sisäisillä työjärjestelyihin liittyvillä seikoilla ja että esimerkiksi henkilöstön vuosilomat ja muiden juttujen aikataulut on kyettävä vaativien juttujen hallinnoinnissa etukäteisesti huomioimaan.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että vaikka laki ei suoraan velvoita tuomioistuinta ilmoittamaan asianosaisille, mikäli 30 päivän määräaika tuomioistuimen ennako-olettaman vastaisesti ylittyy niin, käsillä olevissa tapauksissa tuomioiden antaminen oli siinä määrin viivästynyt asianosaisille ilmoitetuista ajankohdista, että olisi ollut perusteltua tiedottaa asianosaisille viipymistä ja arvioiduista uusista tuomioiden antamis-

ajankohdista. Apulaisoikeuskansleri perusteli näkemystään perustuslain ja virkamieslain asian viivytyksetöntä ja asianmukaista käsittelyä koskevilla säännöksillä sekä sillä, että vaikka hallintolain 4 §:ssä lainkäyttö on nimenomaisesti suljettu hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle, niin mainitussa laissa säädetty palveluperiaate voi tulla tuomioistuimissa sovellettavaksi niissä tilanteissa, joissa lainkäyttöä koskevista sääöksistä itseltään ei seuraa mitään nimenomaista ja yksilöityä toimintavelvoitetta. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan palveluperiaate voidaan liittää perustuslaissa asetettuun asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen.

Edellä mainitun lisäksi apulaisoikeuskansleri katsoi jälkimmäisessä tapauksessa, että yhdessä kirjallisesta esittelystä ratkaistussa asiassa niin sanottu konseptikierto oli hovioikeudessa kestänyt kauan (n. 9 kk), mutta kyse ei ollut muun ohella asian laatu ja laajuus huomioon ottaen moitittavasta viivästyksestä. Apulaisoikeuskansleri toi esiin näkemyksensä, jonka mukaan lähtökohtaisesti päätösneuvottelu käydään esittelystä ja esittelijä ja jäsenet laativat neuvottelu- tai äänestystuloksen mukaisen lopullisen ratkaisun heti tai ainakin mahdollisimman pian neuvottelun päätyttyä. Esittelyn jälkeen kyse tulisi olla lähinnä tuomion teknisluontoisesta muotoilusta. Kollegiaalisen päätöksenteon edut saattavat jäädä saavuttamatta, jos asian tultua esittelystä ratkaisukokoonpanon vapaiden neuvottelujen seurauksena ratkaistuksi, asia tämän jälkeen tosiasiallisesti ratkaistaan konseptikierron aikana useaan kertaan uudelleen. Tämä ei apulaisoikeuskanslerin mukaan ole myöskään asiaan liittyvien perustuslain, virkamieslain ja oikeudenkäymiskaaren säännösten hengen mukaista. Asian lopullisen ratkaisun ei tulisi tarpeettomasti sirpaloitua eikä viivästyä epätäydellisen valmistelun ja/tai juttuhallinnan vuoksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kahdessa ratkaisussaan hovioikeuksien huomiota oikeuden-

käymiskaaren 24 luvun 17 §:n 2 momentissa säädetyn määräajan noudattamiseen tuomioita annettaessa tuoden esiin myös kantansa palveluperiaatteen merkityksestä asioissa (OKV/34/31/2006 ja OKV/10/50/2008). Katso myös sivu 159 (OKV/4/51/2008). Katso myös sivu 60 (OKV/34/31/2006).

Tuomioistuimen pääkäsittelyn äänitteiden epäonnistuminen

Tuomioistuimen pääkäsittelyssä nauhoitetut todistajien kertomukset ym. eivät olleet tallentuneet äänitteille, koska yksi nauhurin kytkimistä oli epähuomiossa jäänyt väärään (kuuntelu) asentoon.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että äänitteiden asianmukainen tallentaminen on tärkeää oikeusvarmuuden ja asianosaisten oikeusturvan kannalta, koska nykyisessä oikeudenkäyntimenettelyssä suullista todistelua ei kokonaisuudessaan kirjata pöytäkirjaan tai tuomioon. Äänitteet ovat merkityksellisiä myös, jos oikeudenkäyntimenettelyn asianmukaisuutta joudutaan jälkikäteisesti arvioimaan. Esimerkiksi kantelun kohteena olleessa tilanteessa kantelijan kärjäjätuomariin kohdistamien väitteiden tutkiminen todistajien kuulemiseen liittyen vaikeutui, koska kuulustelut eivät olleet asianmukaisesti tallentuneet.

Apulaisoikeuskansleri katsoi kärjäjäoikeuden laiminlyöneen sen huolellisuuden, jota äänitteiden tallentamisessa tuomioistuimessa on noudatettava ja kiinnitti asianomaisten kärjäjätuomarin sekä kärjäjäsihteerin huomiota huolellisuuteen kärjäjäoikeuden pääkäsittelyn äänitteiden tallentamisessa (OKV/14/1/2007 ja OKV/1310/1/2007).

Kärjäjätuomarin menettely

Rikosasian asianomistaja ja häntä rikosasiassa ohjein avustanut varatuomari arvostelivat kärjä-

jätuomarin menettelyä. Kärjäjätuomari oli käsitellyt kärjäjäoikeudessa rikosasian, jossa oli pidetty suullinen pääkäsittely. Asianomistaja oli esiintynyt pääkäsittelyssä henkilökohtaisesti ilman avustajaa.

Kantelijat arvostelivat kärjäjätuomaria sen vuoksi, että tämä oli kutsunut ainoastaan vastaajan istuntosaliin jutun ollessa päätösharkinnassa.

Kärjäjätuomarin selvityksen mukaan vastaajan pääkäsittelyn alussa ilmoittamien tulotietojen ja sakkolaskurista ilmenevien tulotietojen välillä oli ollut ristiriitaa ja kärjäjätuomari oli vielä ennen päätöksen antamista halunnut tarkistaa asian kutsumalla vastaajan saliin ja vielä kerran kysymällä tältä tulotiedot ennen päiväsakon rahamäärän vahvistamista.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan tilanteen oli kuitenkin tulkittava tarkoittaneen kyseisen rikosasian käsittelyn jatkamista. Näin ollen myös niin syyttäjällä, asianomistajalla kuin yleisöllä olisi tullut olla mahdollisuus seurata asian käsittelyä. Pyytämällä vain vastaajan istuntosaliin kärjäjätuomari ei toisaalta suoranaisesti ollut kieltänyt muiden henkilöiden tuloa istuntosaliin. Jutun sisäänhuuto on kuitenkin toimenpide, jolla tuomioistuin kuuluttaa eli antaa suullisen tiedon siitä, kuka voi mennä istuntosaliin. Näin ollen oli ymmärrettävää, että kantelija oli katsonut, ettei hän voinut mennä kyseisessä tilanteessa istuntosaliin.

Asianosaisille on kuulemisperiaatteen edellyttämällä tavalla varattava tosiasiallinen tilaisuus tutustua ja ottaa kantaa prosessiaineistoon, esittää omat näkemyksensä ja todisteensa sekä vastata toistensa esityksiin. Koko sen aineiston, johon ratkaisu saatetaan perustaa, tulee siis olla asianosaisten arvioitavissa. Tuomioistuimen käsitys siitä, onko aineistolla merkitystä asiassa, ei ole kuulemisen kannalta ratkaisevaa, vaan asianosaisten on saatava tilaisuus kommentoida kaikkea heidän mielestään relevanttia aineistoa.

Apulaisoikeuskansleri tähdensi myös että tuomarin tulisi toteuttaessaan prosessinjohtoa pyrkiä siihen, että asianosaiset myös kokevat prosessinjohtoon oikeudenmukaiseksi ja puolueettomaksi. Osapuolten tasa-arvoisuuden kannalta on lähtökohtaisesti ongelmallista kutsua rikosasiassa vain vastaaja istuntosaliin jutun ollessa päätösharkinnassa. Istuntosalin ulkopuolelle jäävä osapuoli voi tällaisessa tilanteessa epäillä menettelyn oikeudenmukaisuutta, koska hän ei pääse näkemään ja kuulemaan mitä istuntosalissa tosiasiasa tapahtuu. Käsillä olevassa tapauksessa tällaisen epäilyn mahdollisuus oli korostunut, sillä vastaajana asiassa oli saman kärjäoikeuden lautamies.

Asiassa ei tullut ilmi, että kärjätuomarin menettely olisi johtanut kantelijan osalta konkreettisiin oikeudenmenetyksiin. Kärjätuomarin mainitsema ristiriita tulotiedoissa pyritään yleensä käytännössä selvittämään puheenjohtajan ja vastaajan välillä, joten apulaisoikeuskanslerin mukaan voitiin katsoa, että kärjätuomarin ajatus kutsua sisään vain vastaaja oli ollut ymmärrettävä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kärjätuomarin selvityksessä mainitsema syy hänen menettelylleen ei kuitenkaan ollut oikeudellisesti hyväksyttävissä.

Kantelijat arvostelivat samassa asiassa kärjätuomaria sen vuoksi, että tämä oli tuomion antamisen jälkeen lähettänyt varatuomarille sähköpostiviestin, jossa hän oli muun ohella todennut, että varatuomari ei ”viitsinyt tulla paikalle” istuntoon.

Valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Apulaisoikeuskansleri totesi, että mainittu säännös asettaa vaatimuksia muun muassa kärjätuomarin käyttäytymiselle ja myös kielenkäytölle, jonka tulee ilmentää virkamieheltä edellytettää asiallista käyttäytymistä. Säännös asettaa siten myös vaatimuksia virka-asioissa lähetettävissä sähköpostiviesteissä käytettävälle kielenkäytölle.

Asianomistajan esittämä vaatimus oikeusavun myöntämisestä ja hänen pyytämänsä varatuomarin määräämisestä hänen avustajakseen oli käsillä olevassa rikosasiassa hylätty. Tätä taustaa vasten ja ottaen erityisesti huomioon, että asianomistajalla oli oman harkintansa mukaisesti saanut päättää halusiko hän käyttää avustajaa oikeuden istunnossa, apulaisoikeuskansleri katsoi, että kärjätuomarin sananvalintaa ”viitsinyt tulla paikalle” voitiin pitää sävyiltään epäasiallisena.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kärjätuomarin tietoon näkemyksensä istuntosaliin kutsumisessa sekä näkemyksensä virkamiehen velvollisuudesta käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (OKV/1269/1/2006).

Riita-asian oikeudenkäynnin kesto

Kantelija arvosteli tuomioistuimien menettelyä riita-asiansa, koska oikeudenkäynti oli hänen mielestään kestänyt kohtuuttoman pitkään.

Kantelussa mainittu riita-asia oli tullut viereille kärjäoikeudessa joulukuussa 1999. Asian käsittely oli päättynyt korkeimman oikeuden joulukuussa 2006 tekemään päätökseen olla myöntämättä hovioikeuden tuomioon valituslupaa. Asian käsittely eri oikeusasteissa oli kokonaisuudessaan kestänyt hieman yli seitsemän vuotta. Apulaisoikeuskansleri piti tätä oikeudenkäynnin kokonaiskäsittelyaikaa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa lähtökohtaisesti arvostelulle alttiina.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan riita-asia ei näyttänyt olleen oikeudellisesti vaikea tai mitenkään poikkeuksellisen laaja. Asiassa ei myöskään tullut ilmi mitään sellaisia esimerkiksi kantelijan omasta toiminnasta johtuvia syitä, jotka olisivat viivittäneet asian käsittelyä. Asian käsittely oli olennaisesti pitkittynyt sen vuoksi, että asia oli kertaalleen palautettu korkeimmasta oikeudesta

takaisin hovioikeuden käsiteltäväksi. Ottaen huomioon tuomioistuimilla lainkäyttöasioissa olevan harkintavallan apulaisoikeuskansleri totesi erikseen, ettei hänellä palauttamisesta seuranneesta kokonaiskäsittelyajan pitkittymisestä huolimatta ollut oikeudellisia perusteita arvostella hovioikeuden menettelyä asiassa.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että mikään yksittäisistä oikeuskäsittelyn vaiheista ei sellaisenaan ollut niin pitkä, että hänellä olisi ollut aihetta epäillä minkään tuomioistuimen aiheettomasti viivyttelleen asian käsittelyä. Ottaen erityisesti huomioon päätöksessään mainitsemansa näkökohdat hän katsoi, että käsillä olevan riita-asian käsittely oli kuitenkin kestänyt kokonaisuudessaan niin pitkään, että käsittelyaikaa oli pidettävä kohtuuttoman pitkänä ja että käsittelyaika oli siten ylittänyt oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä asian kokonaiskäsittelyaikaa koskevat näkökohdat oikeusministeriön tietoon. Katso myös sivu 61 (OKV/367/1/2007).

Kielen merkitys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kuulemisperiaatteena

Hallintolainkäyttölain 34 ja 35 §:n mukainen selvityspyyntö valitusasiassa siihen liitettyine lausuntoineen oli lähetetty suomen kielellä Nepaliin ulkomaalaiselle valittajalle, jonka ei varmasti tiedetty osaavan suomea. Selvityspyynnössä oli selvityksen toimittamiselle varattu tavanomainen määräaika eli 21 päivää selvityspyyntökirjeen päiväyksestä. Vastinepyyntökirje oli saapunut vastaanottajalle vasta yli kuukauden kuluttua kirjeen lähettämisestä, joten valittajalla ei ollut mahdollisuutta toimittaa pyydettyä selvitystä annetussa määräajassa.

Apulaisoikeuskansleri lausui käsityksensä, että vaikka viranomainen ei kielilain ja hallintolainkäyttölain pakottavien säännösten perusteella ollut velvollinen käyttämään asiassa muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia, asiassa käytettävää kieltä oli kyseisiinkin lakeihin sisältyvien periaatteiden mukaisesti kuitenkin harkittava sillä perusteella, että voitiinko Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja Suomen perustuslain 21 §:n takaaman oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin katsoa toteutuvan olosuhteissa, joissa oikeudenkäyntiaineistoa toimitettiin suomen kielellä suomea varmasti osaamattomalle henkilölle. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan kyseiseen oikeuteen sisältyvän kuulemisperiaatteen todellisen toteutumisen johdosta selvityspyynnölle annettavaa määräaikaa on harkittava yksittäistapauksittain. Harkinnassa on otettava huomioon ainakin vastaanottajan asuinpaikka sekä se, onko muun kielen kuin suomen tai ruotsin käyttäminen tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon saavuttamiseksi. Vaikka selvityspyyntö lausuntojäljennöksineen voitiin sinänsä tähän harkintaan perustuen lähettää suomen kielellä, selvityksen toimittamiselle olisi tullut varata sellainen määräaika, jonka kuluessa valittajan olisi tosiasiallisesti ollut mahdollista selvittää vastinepyynnön ja lausunnon sisältö ja vastata niihin.

Koska asiassa oli kuitenkin selvitetty kyseessä olleen erehdyksen eikä säännönmukaisen toimintatavan ja koska määräajan jälkeen saapunut selvitys oli kuitenkin otettu asiaa ratkaistaessa huomioon, ei asia antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin enempiin toimiin asiassa. Katso myös sivu 61 (OKV/1065/1/2006).

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN

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

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

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

Vuonna 2008 ratkaistiin yhteensä 98 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Yksi tapaus oli tullut vireille vuonna 2006, neljä vuonna 2007 ja loput vuonna 2008. Neljä tapausta johti huomautuksen antamiseen ja 27 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.

Toimenpiteet havaittujen virheiden johdosta

Syyte				
2004	2005	2006	2007	2008
-	1	-	-	-
Huomautus				
2004	2005	2006	2007	2008
4	6	7	3	4
Käsitys tai ohje				
2004	2005	2006	2007	2008
33	49	54	34	27

Syyteoikeuden vanhentuminen

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan
päätos 23.12.2008,
dnro OKV/90/30/2007

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

Asian vireilletulo

Oikeuskanslerinvirastossa suoritettussa rangaistustuomioiden tarkastuksessa havaittiin, että kärjäoikeuden 26.10.2005 antama tuomio oli virheellinen siltä osin, kuin vastaaja oli muitten syyksi luettujen tekojen ohella tuomittu lievästä petoksesta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi.

Vastaaja oli valittanut kärjäoikeuden tuomiosta kahden muun teon syyksi lukemisen sekä hänelle määrätyn rangaistuksen osalta. Hovioikeus oli 13.7.2006 antamallaan tuomiolla päättänyt olla muuttamatta kärjäoikeuden tuomiota.

Selvitys

Kärjäoikeudessa puheenjohtajana toiminut käräjätuomari A ja lautamiehinä toimineet B, C sekä D ovat antaneet heiltä virheen johdosta pyydetty selitykset.

Käräjätuomari A kertoo 31.8.2007 päivättyssä selityksessään virheen tapahtuneen, kun kärjäoikeus oli katsonut syyttäjän petosta koskevan syytekohtan täyttävän ainoastaan lievän petoksen tun-

nusmerkistön, missä yhteydessä ei huomattu tuon lievemmän tekemuodon vanhentuneen. Virheellisesti syyksi luetulla teolla oli A:n mukaan ollut minimaalinen vaikutus kokonaisrangaistukseen.

Lautamies B kertoo 19.9.2007 päivättyssä selityksessään, että tällainen virhe havaitaan yleensä viimeistään istunnossa. Nyt näin ei ole käynyt. Lautamies C toteaa 2.9.2007 päivättyssä selityksessään, ettei asia tullut esille istunnossa. Lautamies D kertoo 29.8.2007 päivättyssä selityksessään, ettei vanheneminen ollut tullut esille, ja ettei hän tunne vanhenemissäädöksiä niin tarkoin, että olisi osannut asiaan puuttua. D toteaa lisäksi, ettei lautamiesten käytössä olevasta haastehakemuksesta yleensä tarkasti selviä, milloin haaste on annettu tiedoksi.

Tuomion purku

Korkein oikeus on apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta päätöksellään 9.4.2008 purkanut kärjäoikeuden tuomion 26.10.2005 tuomion kohdassa 5.1 vastaajalle syyksiluetun lievän petoksen osalta sekä hovioikeuden tuomion 13.7.2006 vastaajalle tuomitun yhteisen rangaistuksen osalta.

Korkein oikeus on tuomiollaan hylännyt vastaajalle syyksi luetun lievän petoksen vanhentuneena ja palauttanut asian muista vastaajalle syyksi luetuista rikoksista tuomittavan rangaistuksen määräämiseksi hovioikeuteen.

Hovioikeus on tuomiollaan 24.10.2008 määrännyt jäljelle jääneistä vastaajalle syyksi luetuista teoista vastaajalle samanmittaisen vankeusrangaistuksen kuin mihin vastaaja oli aiemmin asiassa tuomittu.

Ratkaisu

Asiassa annettu kärjäoikeuden tuomio on ollut selvästi virheellinen, kun vastaaja on tuomittu teosta, josta rikoslain 8 luvun 1 §:n (297/2003)

mukaan ei vanhentumisen johdosta olisi saanut tuomita.

Tuomitessaan vastaajan vanhentuneesta teosta tuomioistuin on menetellyt lainvastaisesti.

Käräjäoikeuden puheenjohtajan menettely

Oikeuden puheenjohtajan selityksen mukaan virhe on pääsyt tapahtumaan epähuomiossa, kun tuomioistuin oli tuominnut vastaajan alkuperäistä syytettä lievemmästä tekemuodosta. Tällaista oikeudellisesti vaikuttavan seikan huomiotta jäämistä on pidettävä huolimattomuutena. Virantoimituksessa huolimattomuudesta tehty virhe voi olla rangaistavaa rikoslain 40 luvun 10 §:ssä (604/2002) tarkoitettuna tuottamuksellisenä virkarikoksena. Rikosvastuu edellyttää, ettei teko, sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen, ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Virheen moitittavuuden arvioinnissa on muun muassa otettava huomioon virheestä aiheutuneet seuraukset.

Vähäisyyden arvioinnille ei ole lainsäädännössä tai lain esitöissä esitetty kriteerejä. Asia on aina arvioitava tapauskohtaisesti. Vähäisenä pidettävien tekojen sulkeminen tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön ulkopuolelle toteutettiin lailla 792/1989. Lakivaliokunnan lainmuutosta koskevassa mietinnössä n:o 7/1989 vp todetaan, että hallituksen esityksen mukaan vähäisenä pidettäisiin lähinnä menettelytapaan liittyviä virheitä. Lakivaliokunnan mietinnössä todetaan lisäksi:

”Viranomaisten tulee kuitenkin noudattaa tarkkaa harkintaa tuomioistuinmenettelyn käynnistämisessä tuottamuksellisten virkarikosten takia varsinkin silloin, kun on käytettävissä muitakin seuraamusmuotoja.”

Vanhentuneen rikoksen tuomitseminen tapahtuu aina tuomitun vahingoksi, ja virhettä on itsessään pidettävä luonteeltaan vakavana. Rangaistuksen tuomitseminen teosta, josta ei rangaistusta lain mukaan enää voi seurata on omiaan heikentämään luottamusta oikeudenhoitoa kohtaan. Nyt kyseessä olevassa tapauksessa on käsitykseni mukaan otettava kuitenkin huomioon myös virheen synty tapa ja virheen aiheuttamat tosiasialliset seuraukset. On muun muassa arvioitava sitä, miten vakavaa huolimattomuutta virhe ilmentää. Vanhentuneena tuomittu teko on ollut osa useita syytekohtia sisältäneessä oikeudenkäynnissä. Syytteen mukainen tekemuoto, petos, ei ollut syyteoikeudeltaan vanhentunut; virhe tapahtui, kun tuomioistuin arvioi teon kuvauksen täyttävän lievän petoksen tunnusmerkistön. Samalla oikeudenkäynnissä oli käsiteltävänä myös lievää petosta koskeva rangaistusvaatimus, jonka osalta syyteoikeus ei ollut vanhentunut.

Virheestä ei ole, hovioikeuden tuomion 24.10.2008 lopputulos huomioon ottaen, ollut vastaajan kannalta haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia.

Katson, että puheenjohtajan virhettä on edellä kerrotuilla perusteilla, myös lakivaliokunnan edellä lainattu lausuma huomioon ottaen, pidettävä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Lautamiesten vastuu

Käräjäoikeuden tuomiosta vastaavat lainoppinut tuomari ja lautamiehet yhdessä. Lähtökohtaisesti rikosoikeudellisen vastuun samoin kuin muunkin vastuun perustavat säännökset soveltuvat samalla tavoin niin lakimiestuomariin kuin lautamiehiinkin. Laissa ei ole lautamiehen vastuuta koskevia erityissäännöksiä.

Tässä tapauksessa kyse on ollut syyteoikeuden vanhentumista koskevien sääntöjen soveltamisesta. Eri käräjäoikeuksista saamani tietojen perusteella haastamisajankohta ei kuulu lauta-

miehelle oikeuden istunnossa säännönmukaisesti annettaviin tietoihin. Lautamiesten antamien selitysten mukaan kysymys syyteoikeuden mahdollisesta vanhentumisesta ei ollut tullut esille asian käsittelyssä. Käytettävissä olevasta aineistosta ei ole tullut esiin seikkoja, joitten perusteella voisi katsoa että lautamiehillä olisi jostakin syystä ollut vastuun perustavaa aihetta nimenomaisesti kiinnittää huomiota kyseisen teon rikosoikeudelliseen vanhentumiskysymykseen. Vastuu virheestä kuuluu näin muodoin yksin oikeuden lainopineelle puheenjohtajalle.

Hovioikeuden tuomio

Käräjäoikeuden virheellinen tuomio on vastaajan valituksen johdosta ollut hovioikeudessa käsiteltävänä kahden muun syyksiluetun teon syyksilukemisen osalta sekä vastaajalle tuomitun rangaistuksen osalta. Vanhentuneena tuomitun lievän petoksen syyksilukeminen ei tuon valituksen johdosta tullut hovioikeudessa käsiteltäväksi.

Olen 18.12.2007 asiassa dnro OKV/9/30/2005 antamassani ratkaisussa arvioinut hovioikeuden velvollisuutta korjata nyt kyseessä olevan kaltaisen käräjäoikeuden tuomion virhe tilanteessa, jossa hovioikeuteen tehty valitus ei kattanut virheellisesti tuomitun teon syyksilukemista.

Tuossa ratkaisussani kerrotuin perustein miulla ei ole aihetta epäillä, että hovioikeus olisi asian ratkaistessaan menetellyt lain vastaisesti.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä kerrotuilla perusteilla annan käräjätuomari A:lle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 6 §:n 1 mukaisen huomautuksen tuomiossa olleen virheen perusteella.

Vapaudenmenetysajan vähentäminen

Puheenjohtajalle annettiin oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu huomautus tuomiossa olleen virheen johdosta tapauksessa, jossa vapaudenmenetysaika oli vähennetty vastaajalle tuomitusta nuorisorangaistuksesta rikoslain 6 luvun 13 §:n 4 momentin vastaisesti. Virhe oli ollut vastaajan vahingoksi (OKV/100/30/2007).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen

Puheenjohtajalle annettiin oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus virheestä tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli rikoslain 2b luvun 3 §:n vastaisesti määrätty päättymään ennen tuomion antopäivää (OKV/19/30/2008).

Puheenjohtajalle annettiin oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus virheestä tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli määrätty huomattavasti rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä vuoden vähimmäisaikaa lyhyempänä (OKV/21/30/2008).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2b luvun 3 §:n soveltamisessa kahdessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli lainkohdan vastaisesti määrätty vuotta lyhyemmäksi (OKV/28/30/2008 ja OKV/83/30/2008).

Yhteinen vankeusrangaistus

Kahdesta muunnettavana olleesta rangaistuksesta oli rikoslain 7 luvun yhteistä vankeusrangaistusta koskevien säännösten vastaisesti annettu yksi vankeusrangaistus. Asianomaisen sittemmin eläkkeelle siirtyneen puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin virheeseen (OKV/84/30/2008).

Rangaistuksen kohtuullistaminen ja vankeusrangaistuksen vähimmäis- pituus

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 7 luvun 6 §:n ja rikoslain 2c luvun 2 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa rikoslain 7 luvun 6 §:n säännöstä aikaisemmin tuomitun vankeusrangaistuksen huomioon ottamisesta oli sovellettu virheellisesti siten, että vastaajalle oli uudesta käsiteltävänä olleesta teosta annettu rikoslain 2c luvun 2 §:ssä säädettyä yleistä vankeusrangaistuksen vähimmäisaikaa lyhyempi 10 päivän vankeusrangaistus (OKV/26/30/2008).

Vankeusrangaistuksen kohtuullistaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomittua rangaistusta oli lainkohdan vastaisesti kohtuullistettu ottamalla huomioon tuomio, joka oli annettu ennen vastaajalle syyksi luettujen tekojen ajankohtaa (OKV/68/30/2008).

Yhdyskuntapalvelun muuntaminen vankeusrangaistukseksi

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelua vankeusrangaistukseksi muunnettaessa kahdeksassa tapauksessa, joissa yhdyskuntapalvelun muunto vankeudeksi oli tehty käyttäen eri muuntosuhdetta kuin mitä yhdyskuntapalvelua määrittäessä oli käytetty (OKV/3/30/2007, OKV/15/30/2008, OKV/33/30/2008, OKV/46/30/2008, OKV/60/30/2008, OKV/61/30/2008, OKV/62/30/2008 ja OKV/86/30/2008).

Kielilain soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen kielilain 19 §:n 2 momentin soveltamisessa tapauksessa, jossa tuomion tuomiolauselma oli lainkohdan vastaisesti kirjoitettu käyttäen sekä suomen että ruotsin kieltä (OKV/82/30/2008).

Kirjoitusvirhe

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman kirjoittamisessa kolmesatoista tapauksessa tuomiolauselmassa olleen kirjoitusvirheen johdosta. Selvä kirjoitusvirhe ei yleensä johda käsityksen lausumiseen. Nyt kyseessä olevissa tapauksissa virhe oli kuitenkin ollut tuomiolauselman kohdassa jossa se on ollut omiaan vaikuttamaan mahdollisen rangaistuksen täytäntöönpanoon, eikä tuomioistuin ollut oma-aloitteisesti havainnut ja korjannut virhettä. Kahdessa tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli merkitty tarkoitettun päivän sijasta päättymään jo ennen tuomion antamista (OKV/132/30/2006 ja OKV/53/30/2008).

Yhdessä tapauksessa ehdollisen rangaistuksen koeaika oli merkitty tarkoitettun päivän sijasta päättymään tuomion antamispäivänä (OKV/17/30/2008).

Viidessä tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä vuoden vähimmäisaikaa lyhyemmäksi (OKV/20/30/2008, OKV/24/30/2008, OKV/51/30/2008, OKV/52/30/2008 ja OKV/54/30/2008). Lisäksi yhdessä tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä vuoden vähimmäis-

aikaa lyhyemmäksi ja tämän jälkeen tuomiota korjattaessa toistamiseen merkitty liian lyhyeksi (OKV/9/30/2008).

Yhdessä tapauksessa oli jäännösrangaistus täytäntöönpanossa täytäntöönpanematta jääneen osan koeaika merkitty päättymään ennen tuomion antamispäivää sekä kaksi vuotta aikaisemmin kuin jäännösrangaistuksen koeaika olisi aiemmin päättynyt (OKV/76/30/2008).

Kahdessa tapauksessa vankeusrangaistuksesta vapaudenmenetysajan perusteella tehty vähennys poikkesi kirjoitusvirheen vuoksi kalenteriajassa ilmoitetusta vapaudenmenetysajasta (OKV/14/30/2008 ja OKV/18/30/2008).

Yhdessä tapauksessa vastaajalle määrätty ajokielto oli merkitty päättymään vuotta tarkoitettua aikaisemmin (OKV/75/30/2008).

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMISESTA AIHEUTUNEET PURKUESITYKSET

Tehdyt purkuesitykset

Käräjäoikeus oli tuominnut kaksi eri vastaajaa lukuisista eri teoista yhteisiin vankeusrangaistuksiin. Kummallekin vastaajalle oli muiten tekojen ohella luettu syyksi kaksi näpistystä, joitten syyteoikeus oli ehtinyt vanhentua ennen kuin haasteet oli annettu vastaajille tiedoksi. Hovioikeus oli sittemmin toisen vastaajan osalta hylännyt syyksi luetut vanhentuneet teot. Lainvoimaiseksi jäänyt käräjäoikeuden tuomio esitettiin purettavaksi toiselle vastaajalle syyksi luettujen vanhentuneitten tekojen osalta (OKV/50/30/2009).

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan yhteiseen vankeusrangaistukseen kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta ja muista rikoksista. Syyk-

si luetun kulkuneuvon kuljettamisen oikeudetta syyteoikeus oli ehtinyt vanhentua ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Hovioikeus oli, vastaajan valitettua rangaistuksen määrästä, jättänyt käräjäoikeuden määräämän rangaistuksen ennalleen. Lainvoimaiseksi jäänyt käräjäoikeuden syyksilukemista koskeva päätös ja hovioikeuden rangaistuksen määrää koskeva tuomio esitettiin purettavaksi siltä osin, kuin vastaaja oli tuomittu vanhentuneesta teosta (OKV/69/30/2009).

Korkeimman oikeuden vastaukset

Korkein oikeus on antanut ratkaisunsa vuonna 2007 tehtyyn purkuhakemukseen. Korkein oikeus purki käräjäoikeuden tuomion syyksi luetun vanhentuneen teon osalta sekä hovioikeuden tuomion yhteisen vankeusrangaistuksen osalta ja saattoi asian uudelleen hovioikeuden käsiteltäväksi uuden rangaistuksen tuomitsemista varten (OKV/90/30/2007). Katso myös sivu 153.

SYYTÄJÄT

Rangaistusmääräyksen antamien ilman asianomistajan suostumusta

Rangaistusmääräyksen antaneelle apulaissyöttäjälle sekä kihlakunnan poliisilaitokselle annettiin oikeuskanslerista annetun lain 6 § 1 momentissa tarkoitettu huomautus virheellisen menettelyn johdosta tapauksessa, jossa rikokseen syyllistyneelle oli annettu rangaistusmääräys ilman, että kaikki asianomistajat olivat antaneet rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 2 §:n mukaisen suostumuksen rangaistusmääräysmenettelyn käyttämiseen. Katso tarkemmin sivu 163 (OKV/476/1/2005).

Syyteharkinnan viipyminen

Kantelija arvosteli rikosasian pitkää käsittelyaikaa. Rikosilmoitus tehtiin asiassa poliisille toukokuussa 2000. Lähes välittömästi tämän jälkeen kantelijaan kohdistettiin ensimmäiset tutkintatoimet. Esitutkinta kesti noin vuoden ja syyteharkinta lähes neljä vuotta. Sekä käräjäoikeus että hovioikeus käsittelivät asiaa hieman yli vuoden. Korkein oikeus totesi päätöksellään joulukuussa 2007, ettei asiassa myönnetä valituslupaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että syyteharkinnan joutuisuuden voidaan yleisesti todeta olevan tärkeää muun muassa ottaen huomioon perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeuden saada asiansa käsitellyksi viivytyksettä ja kohtuullisen ajan kuluessa. Hänen mukaansa asian lähes neljän vuoden syyteharkinta-aikaa oli jo lähtökohtaisesti pidettävä ongelmallisen pitkinä. Lisäksi mikään ei viitannut siihen, että kyseinen syyteharkinta olisi ollut oikeudellisesti vaikea tai että asia olisi ollut poikkeuksellisen laaja. Mikään ei myöskään viitannut siihen, että syyteharkinnan viipyminen olisi johtunut kantelijan omasta menettelystä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi apulaisvaltakunnansyyttäjän sijaisen asiassa antamassa lausunnossa esittämään näkemykseen, että lähes neljän vuoden syyteharkinta-aikaa ei voitu pitää kohtuullisena. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että syyttäjä ei menetellyt oikeudellisesti hyväksyttävästi syyteharkinnan valmistuttua lopullisesti vasta lähes neljä vuotta sen jälkeen kun asia oli tullut syyteharkintaan.

Käsillä olleessa tapauksessa asian kokonaiskäsittelyajaksi (ensimmäisistä tutkintatoimista korkeimman oikeuden valituslupaa koskevaan päätökseen) muodostui yli seitsemän vuotta seitsemän kuukautta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että asian käsittely oli kestänyt niin

pitkään, että käsittelyaikaa oli pidettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisen kohtuullisen ajan ylittävänä. Kokonaiskäsittelyaika oli siten ylittänyt oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi esittäänsä käsityksen syyttäjän virheellisestä menettelystä hänen tietoonsa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi päätöksessä esittämänsä näkökohdat lisäksi valtakunnansyyttäjänviraston ja oikeusministeriön tietoon. Katso myös sivu 61 (OKV/1033/1/2007).

Syyttämättäjättämispäätöksen perusteleminen

Kihlakunnansyyttäjä oli ilmoittanut epäiltyä asiakirjan väärennystä koskeneessa asiassa tekemänsä syyttämättäjättämispäätöksen perusteeksi syyllisyyttä koskevan näytön puuttumisen. Asiassa oli ollut kysymys asianomistajan väitteestä, jonka mukaan rikoksesta epäilty olisi merkinnyt asianomistajalta saamastaan rahasuorituksesta kirjoittamaansa kuittiin maksulle totuudenvastaisen perusteen. Asiassa ei ollut kyse sellaisesta rikoslain väärennystä koskevissa säännöksissä tarkoitettusta tilanteesta, että asiakirjan olisi epäilty antaneen erehdyttävän kuvan alkuperästään tai että sen sisältöä olisi epäilty muutetun oikeudettomasti.

Syyttämättäjättämispäätöstä koskeva asianomistajan kantelu oli ollut apulaisvaltakunnansyyttäjän sijaisen käsiteltävänä. Hän oli päättänyt, ettei asiaa oteta uuteen syyteharkintaan, koska asiassa ei ollut perusteita epäillä syyttäjän ylittäneen harkintavaltaansa, syyttämättäjättämispäätöksen näyttö- ja oikeuskysymykset oli perusteltu asianmukaisesti ja koska syyttäjätöiminnan yhdenmukaisuus, tarkoituksenmukaisuus tai mikään muukaan syy ei sitä edellyttänyt.

Valtakunnansyyttäjä totesi asiasta oikeuskanslerille antamassaan lausunnossa, että kihla-

kunnansyyttäjän päätöksen peruste ”ei näyttöä” oli ollut virheellinen. Asian ratkaisussa olisi tullut käyttää perustetta ”ei rikos”. Valtakunnansyyttäjän mielestä asianomistajan kihlakunnansyyttäjän päätöksestä tekemän kantelun tutkiminen valtakunnansyyttäjänvirastossa olisi ollut kerrottuun nähden perusteltua.

Oikeuskansleri yhtyi valtakunnansyyttäjän näkemykseen kihlakunnansyyttäjän tekemän syyttämättäjäntämispäätöksen virheellisyydestä. Hän totesi, että kihlakunnansyyttäjä ei ollut päätöksessään perustellut asian oikeuskysymystä muutoin kuin ilmoittamalla väärennysrikkoksen tunnusmerkistön sisältävän rikoslain säännöksen, vaikka säännöksen soveltuvuuden arvioimiseen ratkaisussa olisi ollut tapauksessa ilmeistä tarvetta.

Oikeuskansleri saattoi syyttämättäjäntämispäätöksen perustelemisesta päätöksessään esittämänsä näkökohdat kihlakunnansyyttäjän tietoon. Hän lähetti lisäksi päätöksensä tiedoksi syyteharkintaratkaisua koskeneen kantelun ratkaiselle valtiosyyttäjälle ja asiassa esittelijänä toimineelle valtakunnansyyttäjänviraston ylitarastajalle (OKV/925/1/2008).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Valtakunnansyyttäjänvirasto

Apulaisoikeuskansleri tutustui 10.3.2008 valtakunnansyyttäjänvirastoon. Apulaisoikeuskanslerille esiteltiin valtakunnansyyttäjänviraston toimintaa. Tilaisuudessa keskusteltiin erityisesti syyttäjän toiminnan valvonnasta ja ohjauksesta sekä syyttäjälaitoksen taloudellisista resursseista (OKV/15/51/2008).

Helsingin hovioikeus

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 27.3.2008 Helsingin hovioikeuden. Tilaisuudessa esiteltiin muun muassa hovioikeuden laatuhankkeita, työskentelyn tehostamistoimia sekä keskusteltiin rangaituskäytännön yhtenäisyydestä erityisesti lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa ja huumausainerikoksissa sekä ratkaisujen yhdenmukaisuudesta huoltajusuuriidoissa.

Hovioikeus oli toimittanut oikeuskanslerin virastoon tilastot oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 17 §:n määräajan soveltamisesta. Näissä oli havaittavissa viiveitä ratkaisun tekemisen ja tuomion julistamisen välillä. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri pyysi Helsingin hovioikeudelta selvitystä yli 4 kuukautta viivästyneistä tapauksista. Asia ratkaistiin oikeuskanslerinvirastossa dnro:lla OKV/10/50/08 (katso myös sivu 147). Tarkastuskäynti ei aiheuttanut muita toimenpiteitä (OKV/4/51/2008).

Päijät-Hämeen syyttäjänvirasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 15.4.2008 Päijät-Hämeen syyttäjänviraston. Keskustelujen teemoina olivat muun muassa syyttämiskäytännön yhdenmukaisuus, seuraamusluontoisten syyttämättäjäntämispäätösten käyttäminen välivaltarikoksissa, asianomistajien edustaminen, esitutinnan rajoittamispäätökset, sidosryhmäyhteistyö ja työsuojelu syyttäjän työssä.

Hankitun etukäteismateriaalin ja käytyjen keskustelujen perusteella oli pääteltävissä, että viraston syyttämiskäytäntö ei ollut kaikilta osin yhdenmukainen. Tämän vuoksi kiinnitettiin viraston huomio syyttämiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseen (OKV/6/51/2008).

Joensuun käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 22.5.2008 Joensuun käräjäoikeuden. Keskustelujen teemoina olivat muun muassa yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa, käsittelyn joutuisuus ja tuomitsemistoiminnan yhtenäisyys.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/10/51/2008).

Oikeusministeriö

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri tekivät tutustumis- ja tarkastuskäynnin oikeusministeriöön 26.5.2008.

Keskustelun aiheina olivat muun muassa paremman sääntelyn toimintaohjelma, perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä ohjaus, laintarkastus, eu-oikeudellinen ohjaus sekä hallinnonalan kehitysnäkymät.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/17/51/2008).

Lisäksi oikeuskansleri tutustui erikseen vaalien vastuualueen toimintaan ja vaalirahoitusilmoitusten käsittelyyn. Tämän tarkastuksen tulokset arvioidaan yhdessä vaalirahoitusilmoitusten käsittelyä oikeusministeriössä koskevan keskustelun kanssa. Katso sivu 84.

Turun käräjäoikeus

Oikeuskansleri seurasi 9.9.2008 rikosasioiden käsittelyä Turun käräjäoikeudessa.

Turun hovioikeus

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 7.10.2008 Turun hovioikeuden. Apulaisoikeuskansleri perehtyi hovioikeuden toimintaan ja tilaisuudessa keskusteltiin muun ohella hovioikeuden ruuhkautuneesta työtilanteesta, rangaistuskäytännön

yhtenäisyydestä erityisesti huumausaine- sekä seksuaalirikoksissa ja tuomioiden sekä tuomiolauselmajärjestelmään merkittyjen ratkaisujen vapauttamisen viipymisestä, sekä siitä, miten monikulttuurisuus on huomioitu tuomioistuinten toiminnassa.

Apulaisoikeuskanslerin kiinnitettyä asiaan huomiota, hovioikeuden edustajat ilmoittivat laativansa hovioikeuteen lain edellyttämän yhdenvertaisuussuunnitelman.

Tarkastuskäynti ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin enempään toimenpiteisiin (OKV/20/51/2008).

Itä-Suomen syyttäjänvirasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 11.11.2008 Itä-Suomen syyttäjänviraston. Keskustelun teemoina olivat muun muassa syyttäjän yhteistyö sidosryhmien kanssa, syyttämiskäytännön yhdenmukaisuus, rangaistuskäytännön yhdenmukaisuus, rangaistuskäytännön yhdenmukaisuus, rangaistuskäytännön yhdenmukaisuus, rikosten käsittely. Syyttäjänvirastosta etukäteen hankitun aineiston johdosta keskusteltiin lisäksi syyttäjänviraston syyteharkintatilanteesta sekä syyttämättäjäättämispäätöksistä ja niiden laatimisesta. Tarkastuskäynti ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin syyttäjänvirastoa koskeviin toimenpiteisiin. Tarkastuskäynnillä ilmenneiden seikkojen johdosta apulaisoikeuskansleri kuitenkin erotti oikeuskanslerinvirastossa erillisenä asiana käsiteltäväksi dnro:lla OKV/18/50/2008 kysymyksen syyttämättäjäättämispäätöksissä asianosaisille annettavista ohjeista (OKV/23/51/2008).

Savonlinnan käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 12.11.2008 Savonlinnan käräjäoikeuden. Keskustelujen teemoina olivat yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa, käsittelyn joutuisuus ja siihen vaikuttavat tekijät, tuomitsemistoiminnan yhtenäisyys, henkilöstön

asiantuntemuksen ylläpitäminen sekä työ määrä ja työssä jaksaminen.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/21/51/2008).

Vakuutus oikeus

Apulais oikeuskansleri tarkasti vakuutus oikeuden toimintaa 2.12.2008. Keskustelujen teemoja olivat erityisesti ratkaisukokoonpanot, asioiden käsittelyn tehostaminen ja käsittelyajat.

Vakuutus oikeuden käsiteltäväksi tulleiden asioiden määrä vähentyi huomattavasti vuonna 2007 ja näytti pysyvän vuonna 2008 samalla tasolla. Asiamäärän vähentymisestä huolimatta keskimääräinen käsittelyaika ei kuitenkaan ollut merkittävästi lyhentynyt. Vuoden 2008 keskimääräisen käsittelyajan arvioitiin olevan 13,8 kuukautta, mikä on edelleen valittajan kannalta kohtuuttoman pitkä. Apulais oikeuskansleri totesi, että vakuutus oikeuden tulisikin nyt asiamäärien nykyisessä suotuisassa tilanteessa pyrkiä keskimääräisen käsittelyajan merkittävään lyhentämiseen. Erityisesti kuntoutusasioiden käsittelyaikoja tulisi saada huomattavasti lyhenemään.

Vakuutus oikeus toimitti tarkastukseen liittyen nähtäväksi 25 valittajan kannalta kielteis-

tä päätöstä suurimmista asiaryhmistä. Päätösten perustelujen todettiin olevan laadultaan vaihtelevia ja osin puutteellisia. Vakuutus oikeuden päätösten perustelujen kehittämiseen tulee edelleenkin kiinnittää huomiota (OKV/26/51/2008).

Kuuleminen

Apulais oikeuskansleri oli kuultavana oikeusministeriön asettamassa Vakuutus oikeuden kehittämistyöryhmässä 15.12.2008.

Kuulemisessa apulais oikeuskansleri toi esiin vakuutus oikeuden kehittämisessä keskeisiä näkökohtia. Vakuutus oikeuden tulisi pyrkiä keskimääräisen käsittelyajan merkittävään lyhentämiseen, varsinkin ottaen huomioon asiamäärien huomattava väheneminen. Toimintaa voitaisiin tehostaa ja nopeuttaa esimerkiksi ratkaisukokoonpanoja ja menettelytapoja keventämällä sekä hyödyntämällä sähköistä asianhallintaa. Myös lääkärinjäsenten ja muiden asiantuntijajäsenten toiminnan arviointi on tarpeen. Lisäksi kuulemisessa keskusteltiin suullisten käsittelyjen lisäämisestä, päätösten perustelujen kehittämisestä ja kuntoutusasioiden käsittelystä kiireellisenä (OKV/18/21/2008).

SISÄASIAINMINISTERIÖN TOIMIALA

Valtaosa oikeuskanslerinvirastoon saapuvista sisäasiainministeriön toimialan kanteluista koskee poliisin toimintaa. Se on poliisitoiminnan luonne ja laajuus huomioon ottaen ymmärrettävää. Muista ministeriön toimialalle kuuluvista viranomaisista kannellaan vain satunnaisesti, eniten hätäkeskusten toiminnasta ja ulkomaalaishallinnon menettelystä kansalaisuus- ym. hakemusten käsittelyssä.

Poliisin toimintaa kokonaan tai osittain koskeneita kanteluita tuli oikeuskanslerinvirastoon kertomusvuonna runsaat puolet enemmän kuin edellisvuonna eli 286 (vuonna 2007 saapui 187 asiaa). Asiaryhmän kanteluita ratkaistiin hieman vähemmän kuin niitä saapui eli 237 (vuonna 2007 ratkaistiin 209 asiaa).

Suurin osa sekä saapuneista ja ratkaistusta poliisikanteluista koski aiempaan tapaan poliisin toimintaa esitutkintaviranomaisena. Tavallisimmin poliisista kantelee rikosasian asianomistaja, joka on tyytymätön tutkinnanjohtajan tekemään päätökseen olla toimittamatta esitutkintaa tai lopettaa aloitettu esitutkinta saattamatta asiaa syytäjälle syyteharkintaa varten. Usein asianomistajat arvostelevat myös esitutkinnan viipymistä ja kokemiaan puutteita esitutkinnan perusteellisuudessa.

Muutamassa kertomusvuonna ratkaistussa tapauksessa viipymistä koskeva arvostelu todettiin aiheelliseksi. Esimerkkinä voidaan mainita työturvallisuusrikoksen tutkintaa koskenut asia, jossa oikeuskansleri antoi kahdelle asiassa tutkinnanjohtajana toimineelle rikoskomisariolle ja jutun tutkijalle huomautuksen. Esitutkintaa ei oikeuskanslerin arvion mukaan ollut asiassa toimi-

tettu ilman aiheetonta viivytystä, mistä oli ollut seurauksena, että asian syyteoikeus ennätti vanhentumaan esitutkinnan aikana. Aiempien vuosien tapaan kiinnitettiin useissa tapauksissa tutkinnanjohtajan huomiota esitutkintapäätöksen asianmukaiseen perustelemiseen.

Oikeuskansleri teki kesäkuussa tarkastuskäynnin liikkuvaan poliisiin. Apulaisoikeuskansleri tarkasti Joensuun, Lahden ja Savonlinnan kihlakuntien poliisilaitokset sekä Itä-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston. Sisäasiainministeriön poliisiosastolle tekemällään tutustumiskäynnillä apulaisoikeuskansleri keskusteli poliisiylijohtajan kanssa muun ohella poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja poliisin hallintorakenteen kehittämisestä.

Ratkaisuja

POLIISITOIMI

Esitutkinnan joutuisuus ja kunnan menettely poliisin pyytämien asiakirjojen toimittamisessa

Työturvallisuusrikosta ja vammantuottamusta koskeneen asian syyteoikeus oli vanhentunut esitutkinnan aikana. Asian tutkinnanjohtajat ja tutkija olivat laiminlyöneet huolehtia siitä, että esitutkinta toimitetaan esitutkintalaissa edellytetyllä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Oikeus-

kansleri antoi tutkinnanjohtajina asiassa toimineille rikoskomisarioille ja tutkijana toimineelle vanhemmalle konstaapelille asian johdosta huomautuksen.

Oikeuskansleri totesi esitutkinnan hyväksyttävän keston riippuvan tutkittavana olevan asian yksilöllisistä erityispiirteistä. Tutkinnan keston vaikuttavat tosiasiallisesti myös käytettävissä olevat tutkintaresurssit suhteessa tutkittavien juttujen määrään sekä poliisin velvollisuus asettaa tehtävänsä kiireellisyysjärjestykseen. Selvää kuitenkin on, että esitutkinta tulee pyrkiä toimittamaan ennen syyteoikeuden vanhentumista ja vieläpä siten, että syyteharkintaan jää kohtuullinen aika. Jos rikosasian syyteoikeus vanhenee esitutkinnan aikana, ei rikosoikeudellinen vastuu voi asiassa toteutua.

Viimekätinen vastuu esitutkinnan toimittamisesta kuuluu tutkinnanjohtajalle. Tutkinnanjohtajan tehtävänä on näin ollen valvoa johdettavinaan olevien esitutkintojen toimittamista ja edistymistä. Tutkijan velvollisuutena puolestaan on toimittaa asiassa vaadittavat esitutkintatoimenpiteet ilman aiheetonta viivytystä sekä tarvittaessa informoida tutkinnanjohtajaa tutkinnan viivästymisestä ja rikosten vanhentumisriskistä.

Poliisi oli asiassa antamassaan selvityksessä selittänyt asian vanhentumista muun ohella sillä, ettei työtapaturma-asiassa rakennuttajana toiminut kunta ollut toimittanut tutkijan asiassa siltä pyytämää työmaapäiväkirjaa. Selvityksestä ei käynyt ilmi, että tutkija olisi informoinut tutkinnanjohtajaa asiakirjan saamista koskevasta ongelmasta. Poliisi ei ollut ryhtynyt tutkijan suullisten pyyntöjen lisäksi muihin toimenpiteisiin päiväkirjan saamiseksi.

Kunta, joka ilmoittamansa mukaan ei ollut pitänyt työmaapäiväkirjan toimittamista poliisille kiireellisenä, oli löytänyt päiväkirjan vasta puolitoista vuotta rikosasian syyteoikeuden vanhentumisen jälkeen, kun sitä oli ryhdytty oi-

keuskanslerinviraston selvityspyynnön saavuttua etsimään. Oikeuskansleri totesi kuluneen ajan ja asiakirjan löytymisen nopeasti selvityspyynnön saavuttua antavan viitteitä siitä, ettei poliisin asiakirjapyyntö ollut välttämättä johtanut kunnassa kovinkaan tehokkaisiin toimiin asiakirjapyynnön toteuttamiseksi.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että ottaen huomioon poliisilaissa olevan nimenomaisen säännöksen poliisin oikeudesta saada viranomaiselta virkatehtävän suorittamiseksi tarpeelliset asiakirjat on pidettävä asianmukaisena, että viranomaisen viipymättä ryhtyy toimenpiteisiin poliisin siltä rikoksen selvittämiseksi pyytämien asiakirjojen toimittamiseksi siinäkin tapauksessa, ettei poliisi aseta asiakirjojen toimittamiselle määräaikaa. Oikeuskanslerin mukaan asialla on erityistä merkitystä viranomaisen toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta kysymyksessä olleen kaltaisessa tilanteessa, jossa poliisi vieläpä pyytää asiakirjoja viranomaisen oman menettelyn lainmukaisuuden selvittämiseksi. Hän saattoi näkemyksensä kunnan tietoon. Katso myös sivu 62 (OKV/927/1/2007).

Rangaistusmääräyksen antaminen ilman asianomistajan suostumusta

Rangaistusmääräyksen antaneelle apulaissyöttäjälle sekä kihlakunnan poliisilaitokselle annettiin oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu huomautus virheellisen menettelyn johdosta tapauksessa, jossa rikokseen syyllistyneelle oli annettu rangaistusmääräys ilman, että kaikki asianomistajat olivat antaneet rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 2 §:n mukaisen suostumuksen rangaistusmääräysmenettelyn käyttämiseen.

Rangaistusmääräyksen antaneen apulaissyöttäjän olisi tullut rangaistusmääräystä antaessaan tarkistaa, että kaikkien asianomistajien suostu-

mus rangaistusmääräysmenettelyn käyttöön on saatu, etenkin kun apulaissyöttäjän tiedossa hänen päättäessään rangaistusmääräysmenettelyn käytöstä oli, että kahden asianomistajan suostumus vielä tuossa vaiheessa puuttui. Rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 10 §:n mukaan rangaistusmääräyksen antajan on viivytyksettä tarkastettava rangaistusvaatimus ja, milloin syytä on, ryhdyttävä heti toimiin tarpeelliseksi katsomansa lisätutkimuksen suorittamiseksi taikka ilmenneen virheen tai puutteen korjaamiseksi.

Poliisilaitoksessa asian käsittelyyn osallistuneitten olisi tullut havaita, että apulaissyöttäjän rangaistusmääräysmenettelyn käyttöä koskevassa päätöksessä oli maininta suostumusten pyytämisestä, ja hankkia puuttuvat suostumukset.

Oikeudellisesti vaikuttavan seikan huomiotta jäämistä on pidettävä huolimattomuutena. Virantoimituksessa huolimattomuudesta tehty virhe voi olla rangaistavaa rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettuna tuottamuksellisenä virkarikoksena. Virheen moitittavuuden arvioinnissa on otettava huomioon virheestä aiheutuneet seuraukset; rikosvastuu edellyttää, ettei teko, sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen, ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen.

Päätöksestä tarkemmin ilmenevillä perusteilla apulaisoikeuskansleri piti syyttäjän ja poliisin virheellistä menettelyä teon haitallisuus ja vahingollisuus ja muut seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen vähäisenä, mistä syystä huomautus oli riittävä seuraamus virheellisestä menettelystä (OKV/476/1/2005).

Poliisin suorittama tarkkailu

Rikosasian pääkäsittely oli peruutettu käräjäoikeuden todettua vastaajan käräjäoikeudelle terveydentilastaan toimittaman lääkärinlausunnon perusteella, että hänellä oli laillinen este pääkäsittelyyn osallistumiseen. Asian tultua poliisin tie-

toon oli poliisi tarkkaillut vastaajaa useana iltana eräässä ravintolassa sen selvittämiseksi, oliko vastaajalla todella laillinen este.

Poliisi ilmoitti vastaajan tarkkailun perustuneen poliisilain 30 §:ään. Kyseisessä lainkohdassa tarkkailun edellytykseksi säädetään, että sen tarkoituksena on rikollisen toiminnan estäminen tai keskeyttäminen ja että tarkkailtavan on syytä epäillä syyllistyvän rikokseen. Oikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei tarkkailu ollut mainitun säännöksen nojalla mahdollista sen selvittämiseksi, onko rikosasian vastaajalla laillinen este osallistua pääkäsittelyyn. Hän totesi, ettei poliisilla ole sen paremmin asiantuntemusta kuin kysymyksessä olleen kaltaisessa tilanteessa oikeudellista perustettakaan ryhtyä arvioimaan lääkärin lausunnossaan esittämien johtopäätösten paik-kansapitävyyttä.

Oikeuskansleri piti kyseenalaisena, miten luotettavasti poliisi edes kykenee jostakin henkilöstä ravintolassa matkan päästä tehtyjen havaintojen perusteella arvioimaan, saati useiden viikkojen päässä olevaa seuraavaa pääkäsittelypäivää silmällä pitäen ennustamaan, henkilön terveydentilaa. Tapauksessa vastaajan käräjäoikeudelle toimittaman lääkärinlausunnon sisältö ei edes ollut poliisin tiedossa.

Poliisilain mukaan poliisin toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen. Poliisin tehtävät on lisäksi hoidettava mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja ne on olosuhteiden vaatiessa asetettava tärkeysjärjestykseen. Lain esitöiden mukaan on konkreettisessa toimintatilanteessa poliisin voimavarojen kohdentamista harkittava niiden järkevän käytön kannalta.

Poliisimiesten määrääminen tarkkailemaan rikosasian vastaajaa tuntikausiksi ilta- ja yöaikaan hänen terveydentilansa arvioimiseksi oli oikeuskanslerin mielestä omiaan herättämään kysymyksen suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta ja

sitä kautta myös poliisin resurssien asianmukaisesta käytöstä. Viimeksi mainitun arvioimisen hän totesi kuitenkin olevan pikemmin poliisin esimiestason kuin laillisuusvalvojan asia.

Oikeuskansleri kiinnitti tarkkailun suorittaneen poliisilaitoksen ja siitä päättäneen rikoskomisarion huomiota päätöksessään asiasta esittämiinsä näkemyksiin (OKV/521/1/2007).

Esitutinnan viipyminen

Kantelija arvosteli esitutinnan viivästymistä talousrikosasiassa. Esitutkinta, joka oli suoritettu kahdessa poliisilaitoksessa, oli kestänyt yhteensä noin kuusi vuotta.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan poliisi ei ollut oikeudellisesti tyydyttävällä tavalla kyennyt perustelemaan esitutinnan viivästymistä. Tapahtuman moitittavuutta arvioidessaan apulaisoikeuskansleri otti kuitenkin huomioon sen, mitä selvityksissä oli käynyt ilmi tutkittavana olevan asian erityispiirteistä, erityisesti sen, että rikosilmoituksen tekijä oli jatkuvasti toimittanut poliisille lisää tutkintamateriaalia.

Apulaisoikeuskansleri katsoi laillisuusvalvonnallisesti riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää kahden poliisilaitoksen huomion esitutinnan joutuisuuden turvaamiseen tutkinnallisesti vaativissakin asioissa. Katso myös sivu 62 (OKV/733/1/2006).

Esitutinnan viipyminen

Kantelija arvosteli poliisilaitosta viivyttelystä esitutkinnassa. Kantelun tekoaikana, jolloin oli kulunut vuosi ja neljä kuukautta rikosilmoituksen teosta, kantelija ei ollut kuullut mitään tutkimusten edistymisestä tai edes aloittamisesta. Asian viereilläö poliisilaitoksessa päättyi sittemmin noin kahden ja puolen vuoden kuluttua ilmoituksen tekohetkestä tutkinnanjohtajan tekemään esitutkintapäätökseen, jonka mukaan ilmoitettu asia

ei ollut rikos. Perustelut olivat kuitenkin hyvin niukat. Rikosilmoitus koski epäiltyä kuntaviranomaisten syylistymistä heitteillepanoon.

Poliisilaitos perusteli tutkinnan myöhäisistä aloittamista muun muassa viittaamalla poliisilaissa säädettyyn poliisin oikeuteen priorisoida tehtäviään ja siihen, että kysymys oli sellaisesta epäilystä rikoksesta, jonka syyte-oikeus vanhen-tui vasta viidessä vuodessa.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei hengen tai terveyden vaarantamista koskevan rikoksen esitutkinnan aloittamista vasta puolentoista vuoden kuluttua ilmoituksen tekemisestä voitu pitää asianmukaisena menettelynä. Poliisin priorisointioikeutta koskevan poliisilain säännöksen esitöissäkin todetaan, että kansalaisilla on oikeus odottaa, että tärkeisiin perusoikeuksiin ja yhteiskunnan kokonaisedun kannalta olennaisiin seikkoihin, kuten hengen ja terveyden sekä yhteiskunnan toimivuuden suojelemiseen liittyvät tehtävät asetetaan toteutusjärjestyksessä etusijalle.

Apulaisoikeuskansleri katsoi edelleen, että esitutkintapäätökseen kirjatut perustelut esitutkinnan lopettamiselle olivat niin ylimalkaiset, että ulkopuoliselle saattoi syntyä epäily, että poliisin tutkimukset olivat jääneet varsin pinnallisiksi. Perustelut eivät täyttäneet ainakaan niitä vaatimuksia, joita korkeatasoisen tutkinnanlopettamispäätöksen perusteluille voidaan asettaa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asianomistajan oikeusturvan toteutumisen kannalta on tärkeää, että hän saa mahdollisimman seikkaperäistä tietoa siitä, mihin poliisin arvio rikostunnusmerkistön puuttumisesta perustuu, jotta hän voisi harkita, kannattaako hänen mahdollisesti ryhtyä omalla vastuullaan ajamaan rikossyytettä tuomioistuimessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain suoman oikeuden perusteella.

Huomioon ottaen asiassa ilmi tulleet seikat, erityisesti sen, että asianomistajalla oli vielä mahdollisuus ajaa itsenäisesti syytettä, apulaisoikeus-

kansleri katsoi laillisuusvalvonnallisesti riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää poliisilaitoksen huomion esitutinnan joutuisuuden turvaamiseen yleisesti sekä erityisesti asioissa, joissa suojattavana oikeushyvinä on henki ja terveys taikka yhteiskunnan toimivuus.

Erikseen apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajan huomion esitutinnan lopettamis- päätösten asianmukaiseen perustelemiseen. Katso myös sivu 62 (OKV/759/1/2006).

Viranomaiselle toimitettuun tiedusteluun vastaamatta jättäminen

Kantelijaa oli pyytänyt poliisin tutkinnanjohtajalle lähettämässään sähköpostiviestissä poliisia ottamaan kantaa siihen, saako kopioita kantelijan poliisille laatimista tutkintapyynnöistä käyttää selvityksenä muissa asioissa. Tutkinnanjohtaja ei ollut vastannut kantelijan tiedusteluun.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että vastauksen saaminen viranomaisille osoitettuun asiallisiin tiedusteluihin on johdettavissa perustuslain 21 §:ssä turvatussa hyvän hallinnon periaatteesta. Pääsääntöisesti mainittuihin tiedusteluihin tulisi vastata kirjallisesti kohtuullisessa ajassa. Vastauksen sisältö riippuu tiedustelun ominaispiirteistä. Viranomaisen vastaus voi jossakin tapauksessa sisältää jopa ainoastaan maininnan, ettei tiedusteltu asia kuulu viranomaisen vastattaviin tai ettei viranomaiselle saapunut viesti anna aihetta viranomaisen toimenpiteisiin. Olennaista on, ettei tiedustelun lähettäjä jää epä-tietoiseksi siitä, mitä hänen tiedustelulle on viranomaisessa tapahtunut.

Tutkinnanjohtaja perusteli selvityksessään tiedusteluun vastaamatta jättämistä muun ohella kantelijan viestien lukuisuudella ja monipolvisuudella. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kysymyksessä olleeseen tiedusteluun vastaaminen ei kuitenkaan olisi edellyttänyt koh-

tuutonta vaivannäköä tai ajankäyttöä. Hänen mielestään olisi hyvän hallinnon näkökulmasta ollut perusteltua, että tutkinnanjohtaja olisi vastannut tiedusteluun.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi tutkinnanjohtajana toimineen komisarion tietoon päätöksessään viranomaiselle osoitettuun tiedusteluihin vastaamisesta esittämänsä näkökohdat (OKV/837/1/2007).

Poliisin menettely esitutkinnassa ja esitutkintapäätöksen perustelut

Kantelijaa oli kuultu pahoinpitelyä koskevassa esitutkinnassa rikoksesta epäillyn asemassa. Kuulustelusta oli laadittu pöytäkirja. Pöytäkirjaan kirjatussa kantelijan kertomuksessa esiin tuotuun tapahtumainkulkuun oli mahdollista tulkita sisältyneen myös väitteitä vastapuolen syyllistymisestä asianomistajarikoksen tunnusmerkistön täyttäviin tekoihin.

Asiassa ei käynyt ilmi, että kantelija olisi esittänyt esitutinnan yhteydessä asianomistajarikosta koskevaa tutkintapyyntöä. Asiassa oli myös jäänyt selvittämättä se, oliko kuulustelun toimitanut vanhempi konstaapeli kertonut kantelijalle, että asianomistajarikoksen tutkimisen edellytyksenä on asianomistajan esittämä tutkintapyyntö.

Vanhemman konstaapelin ei voitu osoittaa menetelleen asiassa lainvastaisesti. Oikeuskansleri totesi kuitenkin yleisenä periaatteena, että asianmukaiseen poliisitoimintaan kuuluu, että jos asianomistaja saattaa poliisin tietoon asianomistajarikoksen tunnusmerkistön mahdollisesti täyttävän tapahtuman, poliisi pyrkii selvittämään, haluaako asianomistaja esittää asiassa syyttämisyksessä. Oikeuskansleri saattoi esittämänsä käsityksen kantelijaa kuulustelleen vanhemman konstaapelin tietoon.

Kantelija arvosteli samassa asiassa poliisin tekemää esitutkintapäätöstä.

Kantelijan tekemän tutkintapyyntöön johdosta poliisi oli tehnyt esitutkintapäätöksen, jonka mukaan tutkinta oli päätetty, eikä sitä aloitettu uudelleen. Päätöksen perusteluissa todettiin muun ohella, että tutkintapyyntöä esiin tuotu rikosasia oli jo kertaalleen tutkittu.

Asiassa saadun selvityksen perusteella tutkintapyyntöä yksilöityjä asianomistajarikoksia ei kuitenkaan ollut aiemmin tutkittu ja niitä koskeva syyteoikeus oli vanhentunut tutkintapyyntöön tekemisen ja siten myös esitutkintapäätöksen laatimisen ajankohtana.

Oikeus saada asiassa perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Esitutkintapäätösten osalta keskeisenä voidaan pitää asianosaisten tarvetta tietää, miksi esitutkintaa ei asiassa toimiteta tai miksi se lopetetaan. Päätöksen perustelut lisäävät luottamusta viranomaisen toimintaan ja mahdollistavat ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Niillä on merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä perusteluja kirjoittaessaan ratkaisija joutuu pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä.

Oikeuskansleri totesi, ettei asiassa poliisilta tutkintaa pyytänyt kantelija saanut poliisin tekemän päätöksen perusteella yksiselitteistä ja kaikilta osin kattavaa vastausta siihen, miksi esitutkintaa ei asiassa toimitettu. Oikeuskansleri saattoi esittämänsä käsityksen esitutkintapäätöksen perusteluista päätöksen tehneen ylikomisarion tietoon. Katso myös sivut 62 ja 146 (OKV/386/1/2006).

Poliisin menettely esitutkinnassa

Kantelijaa kuultiin poliisin toimittamassa esitutkinnassa asianomistajana. Kantelija arvosteli poliisin menettelyä muun ohella sen vuoksi, että poliisi ei ollut lukenut hänelle ääneen hänen esitutkinnassa antamaansa kertomusta.

Kuulustelun toimittanut vanhempi konstaapeli totesi antamassaan selvityksessä, ettei hän lukenut kuulustelukertomusta kantelijalle ääneen, vaan antoi kantelijan itse rauhassa lukea kertomuksen läpi papereista. Hän oli kertomansa mukaan sanonut kantelijalle, että mikäli kertomuksessa oli jotain muutettavaa, lisättävää tai poistettavaa, niin muutokset olisi tehty ennen kuin hän olisi allekirjoittanut kuulustelupöytäkirjan.

Esitutkintalain 39 §:n 2 momentin mukaan pöytäkirjattu kertomus on heti kuulustelun päätyttyä luettava kuulusteltavalle ja annettava hänen tarkastettavakseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kuulustelukertomus on lain mukaan sekä luettava kuulusteltavalle että annettava hänen tarkastettavakseen. Näin on toimittava vaikka kuulusteltava itse pyytäisi, ettei kertomusta luettaisi hänelle. Apulaisoikeuskansleri katsoi siten, että kuulustelun toimittaneen vanhemman konstaapelin olisi tullut lain edellyttämällä tavalla lukea kantelijan pöytäkirjattu kertomus kantelijalle heti kuulustelun päätyttyä. Arvioidessaan poliisin virheellisen menettelyn moitittavuutta apulaisoikeuskansleri otti huomioon muun ohella sen, että saadun selvityksen perusteella kantelija oli kyennyt itse tarkastamaan ja arvioimaan, oliko hänen kuulustelukertomuksensa oikein kirjattu ja että kantelija oli allekirjoittanut kuulustelupöytäkirjan, eikä hänellä ollut huomautettavaa sen sisällöstä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi vanhemman konstaapelin tietoon käsityksensä tämän virheellisestä menettelystä (OKV/1018/1/2006).

Esitutkintapäätöksen perusteleminen

Tutkinnanjohtaja oli päättänyt olla aloittamatta esitutkintaa asianomistajan rikosilmoituksen johdosta. Hän oli päätöksessään referoinut asianomistajan poliisille toimittamaa selostusta asianomistajan ilmoittamista rikoksista ja siitä, miten

kyseiset tapahtumat olivat vasta lähes 17 vuotta myöhemmin palautuneet asianomistajan mieleen, ja todennut, ettei sitä, että asianomistaja ”itse pitää päätelmiään oikeina yksin voida katsoa riittäväksi perusteeksi tai näytöksi todellisista tapahtumista, jotta esitutkintaa asiassa olisi syytä aloittaa”. Päätöksessä oli lisäksi maininta ”ei rikosta”.

Oikeuskansleri totesi esitutkintapäätöksen olevan puutteellinen, kun siinä ei ollut mainittu ratkaisun oikeudellista perustetta. Lisäksi hän totesi, että asianomistaja saattaa tulkita päätöksessä käytetyn ilmaisun ”ei rikosta” virheellisesti poliisin arvioksi siitä, ettei asianomistajan ilmoittama teko ole rikos tai ettei sitä ole tapahtunut.

Lausuntonsa asiasta antaneen poliisin lääninjohton mukaan viimeksi mainitulta osin kyse oli poliisin käyttämän tietokoneohjelman päätösvalikossa olevasta teknisestä puutteesta: tutkinnanjohtajilla ei ollut valittavanaan ratkaisuperustevaihtoehtoa asiassa ei ole syytä epäillä rikosta.

Oikeuskansleri totesi, että ratkaisutilanteita, joissa esitutkinta päätetään jättää aloittamatta siihen esitutkintalaissa edellytettävän näytön puuttumisen vuoksi, on käytännössä paljon. Hän lähetti kerrotun vuoksi päätöksensä sisäasiainministeriön poliisiosastolle, jotta se voi tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin kyseisenlaisen atk-tekniikan puutteen korjaamiseksi, mikäli poliisissa käytettävä tekninen ratkaisu vaikeuttaa ymmärrettävien esitutkintapäätösten tekemistä. Hän saattoi lisäksi tutkinnanjohtajana asiassa toimineen rikoskomisarion tietoon päätöksessään esitutkintapäätöksen perusteleminen esittämänsä näkemykset. Katso myös sivu 62 (OKV/809/1/2007).

Esitutkintapäätöksestä ilmoittaminen, esitutkintapäätöksen perusteleminen ja päätöksen tekemisen viipyminen

Poliisi oli tehnyt esitutkintapäätöksen, josta saadun selvityksen mukaan ei ollut ilmoitettu rikosilmoituksen tehneelle henkilölle, jota oli pidettävä asiassa asianomistajana. Asiassa ei myöskään ollut ilmennyt, että päätöksestä ilmoittaminen olisi ollut tarpeetonta.

Oikeuskansleri kiinnitti päätöksen tehneen tutkinnanjohtajan huomiota esitutkintalain 47 §:n säännökseen, jonka mukaan tutkinnanjohtajan on huolehdittava siitä, että esitutkintapäätöksestä viipymättä ilmoitetaan asianomistajalle, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana.

Poliisi oli samassa kanteluasiassa tehnyt kantelijan tutkintapyyntöä johdosta päätöksen olla aloittamatta esitutkintaa. Asiassa kävi ilmi, että tutkinnanjohtaja oli päätöksessään viitannut todennäköisiin syihin esitutkinnan toimittamisedellytyksiä kuvatessaan.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että ilmaisu ”todennäköisiä syitä” viittaa huomattavasti korkeampaan näyttövaatimukseen kuin mitä esitutkintalain 2 §:n ilmaisu ”on syytä epäillä” tarkoittaa. Viittaaminen todennäköisiin syihin esitutkintapäätöksen perusteluissa kuvattaessa esitutkinnan toimittamisedellytyksiä on näin ollen harhaanjohtava, eikä sellaisen päätöspäätöksen käyttäminen ole siten asianmukaista.

Oikeuskansleri saattoi tutkinnanjohtajan tietoon todennäköisiin syihin viittaamisesta esitutkintakynnyksen ylittymistä esitutkintapäätöksessä arvioitaessa esittämänsä näkemyksen ja lähetti päätöksessä esitetyn johdosta siitä tiedon myös lääninhallituksen poliisiosastolle.

Edellä mainittu esitutkintapäätös oli tehty yli kaksi vuotta sen jälkeen kun tutkintapyyntö oli toimitettu poliisille.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että esitutkintalain 6 §:n mukainen velvollisuus toimittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä ei koske ainoastaan esitutinnan mahdollisen aloittamispäätöksen jälkeisiä toimia (esitutkinta suppeassa merkityksessä), vaan myös esitutkinna mahdollista aloittamista koskevan päätöksen tekemistä ja sitä edeltäviä toimenpiteitä (esitutkinta laajassa merkityksessä). Viime kädessä perustuslain 21 §:n asianmukaisen hallinnon periaate ja valtion virkamieslain 14 §:n mukainen velvollisuus suorittaa tehtävät viivytyksettä edellyttävät, ettei esitutkinna aloittamatta jättämistä koskevan päätöksen tekemistä viivytetä aiheettomasti.

Oikeuskansleri katsoi, että tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario ei ollut menetellyt oikeudellisesti hyväksyttävästi tehdessään esitutkintapäätöksen yli kaksi vuotta sen jälkeen kun tutkintapyyntö oli toimitettu poliisille. Oikeuskansleri kiinnitti rikoskomisarion huomiota esitutkintapäätöksen viivytyksettömään tekemiseen. Katso myös sivu 62 (OKV/84/1/2007).

Rikoksesta epäillyn poistumisen estäminen kuulustelujen yhteydessä

Poliisi oli poistumisen estämiseksi pitänyt rikoksesta epäiltynä kuulusteltavaa poliisiaseman lukitussa tilassa ilman oikeudellisia perusteita. Epäilty oli tullut vapaaehtoisesti kuulusteluihin, eikä käytössä olleesta selvityksestä ilmennyt, että hän olisi ollut aikeissa poistua poliisilaitokselta kesken kuulustelujen. Kyseisen pakkokeinon käytöstä ei ollut tehty kirjausta poliisin asianhallintajärjestelmään.

Asiaa käsitelleet poliisimiehet katsoivat, että poistumisen estäminen oli ollut perusteltua. Lääninpoliisiylitarkastaja yhtyi näkemykseen, mutta totesi lausunnossaan, että pakkokeinon käytöstä olisi tullut tehdä asianmukainen kirjaus.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisin huomiota vapauden riistoa koskevien esitutkinta- ja pakkokeinolakien säädösten huolelliseen noudattamiseen ja pakkokeinojen asianmukaisen dokumentoinnin tärkeyteen (OKV/993/1/2006).

Rikosilmoituksen siirtäminen, esitutkintapäätöksen perustelevien, tiedusteluun vastaaminen ja asiakirjapyyntöjen käsitteleminen

Poliisilaitoksen A tutkinnanjohtaja oli päättänyt olla aloittamatta esitutkintaa asiassa, jossa tutkintapyyntö oli sisältänyt samat asiat kuin poliisilaitoksen B käsittelemä tutkintapyyntö. Selvityksessään tutkinnanjohtaja totesi, ettei hän aloittanut esitutkintaa, koska tutkintapyyntöä ei ilmennyt seikkoja, joiden mukaan mahdolliset rikokset olisivat tapahtuneet poliisilaitoksen A toimialueella ja koska poliisilaitos B oli jo ratkaissut tutkittavaksi vaaditun asian.

Esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen mukaan jos ilmoitus rikoksesta on tehty sellaiselle esitutkintaviranomaiselle, jonka tehtäviin esitutkinna toimittaminen asiassa ei kuulu, on sen kirjattava ilmoitus ja toimitettava se ja muu asiassa kertynyt aineisto asianomaiselle esitutkintaviranomaiselle. Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että tutkinnanjohtajan olisi kerrotun perusteella tullut siirtää asia poliisilaitokselle B eikä ratkaista sitä itse.

Poliisilaitos A oli myöhemmin siirtänyt asiaa koskeneen kantelijoiden uuden tutkintapyyntöä poliisilaitokselle B. Kantelijat olivat lähettäneet asiaa poliisilaitoksella B hoitaneelle tutkinnanjohtajalle tiedustelun esitutkinna edistymisestä. Tutkinnanjohtaja ei ollut vastannut tiedusteluun. Hän selitti menettelyään muun ohella sillä, että hänen vastauksensa olisi ollut ”selvittely kesken”.

Oikeus saada vastaus viranomaiselle osoitettuun asialliseen tiedusteluun on johdettavissa pe-

rustuslain 21 §:ssä turvatusta hyvän hallinnon periaatteesta. Mainitunlaiseen kirjalliseen tiedusteluun tulisi pääsääntöisesti vastata kirjallisesti kohtuullisessa ajassa.

Viranomaisen vastauksen sisältö riippuu tiedustelun ja asian ominaispiirteistä. Olennaista on, ettei tiedustelun lähettäjä jää epätietoiseksi siitä, mitä hänen tiedustelulleen on tapahtunut. Erityisesti asianomistajan informoimisen merkitystä esitutkinnassa on omiaan korostamaan esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen sääntely, jonka mukaan esitutkintaviranomaisen on mahdollisuuksien mukaan tehtävä asianomistajalle selkoa siitä, mihin toimenpiteisiin rikoksesta tehdyn ilmoituksen johdosta ryhdytään.

Tutkinnanjohtaja ei tapauksessa ollut vastannut myöskään kantelijoiden myöhempään asiakirjatilauksen sisältäneeseen kirjeeseen. Selvityksessään hän perusteli menettelyään olettamallaan, että kantelijat olivat saaneet pyytämistään asiakirjoista jäljennökset toiselta viranomaiselta. Hän ei kuitenkaan ollut varmistanut oletuksensa paikkansapitävyyttä eikä ilmoittanut kantelijoille, ettei tule näiden asiakirjapyyntöä mainitusta syystä toteuttamaan.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei tutkinnanjohtaja ollut menetellyt asiakirjapyynnön käsittelystä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä säädettyllä tavalla.

Tutkinnanjohtaja oli asiassa tekemässään ensimmäisessä esitutkintapäätöksessä todennut, ettei asiaa oteta poliisissa enemmälti tutkittavaksi, ja ilmoittanut, minne tutkintapyynnössä tarkoitettua viranomaisratkaisusta saattoi valittaa.

Oikeus saada asiassaan perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Asianosaisilla on tarve tietää, miksi esitutkintaa ei asiassa toimiteta tai miksi se on lopetettu. Päätöksen perustelut mahdollistavat lisäksi ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden.

Niillä on merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä ratkaisija joutuu perusteluja kirjoittaessaan pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä. Perusteluilla on merkitystä myös viranomaisen toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta.

Esitutkinnan aloittamatta jättämistä koskevassa päätöksessä tulisi esittää perusteet sille, miksi asiassa ei ole syytä epäillä rikosta tai millä muulla perusteella esitutkintaa ei asiassa toimiteta. Siitä tulisi ilmetä myös päätöksen oikeudellinen peruste. Oikeuskansleri totesi tutkinnanjohtajan asiassa tekemän päätöksen olevan mainituilta osin puutteellisen. Hän totesi lisäksi tutkinnanjohtajan myöhemmin tekemän, poliisilaitoksen A siirtämää tutkintapyyntöä koskeneen, päätöksen osalta sen, että päätöksen perusteet olisi asianmukaisempaa ilmoittaa esitutkintapäätöksessä kuin kirjata ne tutkinnanjohtajan menettelemin tavoin asiasta laadittuun tutkintailmoitukseen.

Oikeuskansleri saattoi asiassa poliisilaitoksella A tutkinnanjohtajana toimineen komisarion tietoon rikosilmoituksen siirtovelvollisuutta koskevan sääntelyn. Hän kiinnitti asiassa tutkinnanjohtajana poliisilaitoksella B toimineen rikosylikomisarion huomiota esitutkintapäätösten asianmukaiseen perustelemiseen ja saattoi tämän tietoon viranomaiselle tullessiin tiedusteluihin vastaamisesta esittämänsä näkemykset ja asiakirjapyyntöjen käsittelemisestä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettussa laissa olevan sääntelyn. Katso myös sivu 62 (OKV/566/1/2007).

Poliisin toimenpiteen perusteen ilmoittaminen

Poliisi oli ilmoittanut myymälästä poistamalleen henkilölle poistamiselle eri perusteen kuin mihin se oli poliisin oikeuskanslerille antaman selvityksen mukaan perustunut. Oikeuskansleri saattoi

toimenpiteen perusteen poistetulle ilmoittaneen vanhemman konstaapelin tietoon käsityksensä, että toimenpiteen kohteelle ilmoitettavan perusteen tulee vastata toimenpiteen todellista perustetta (OKV/672/1/2007).

Huolellisuus tutkintapyyntöä käsittelyssä

Poliisilaitokselle jätetty kirjallinen tutkintapyyntö oli kadonnut. Tutkintapyyntö oli myös jäänyt kirjaamatta poliisiasiain tietojärjestelmään.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen tutkintapyyntöjen käsittelyssä ja kirjaamisessa (OKV/222/1/2008).

Asiakirjapyyntöä käsitteleminen

Kantelijan poliisitutkijalle osoittamaa asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain edellyttämällä tavalla.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle poliisilaitoksen poliisipäällikön huomiota sen varmistamiseen, että poliisilaitoksen henkilökunnalla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta ja tietojen antamisesta noudatettavasta menettelystä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti lisäksi vastaisen varalle poliisimiehen huomiota huolelliseen lain noudattamiseen asiakirjapyyntöjä käsiteltäessä (OKV/949/1/2006).

Poliisin menettely tulkkauksen järjestämisessä

Poliisipartio oli suppeassa esitutkinnassa vieraskielisen rikoksesta epäillyn kuulustelussa käyttänyt satunnaisia ulkopuolisia henkilöitä tulkkeina.

Esitutkintalain 37 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on huolehdittava tulkkauksesta tai valtion kustannuksella hankittava

tulkki silloin, kun viranomaisen ei kielilain mukaan ole käytettävä epäillyn kieltä.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan poliisipartion menettely ei täyttänyt mainitun lainkohdan asianmukaisesti järjestetylle tulkkaukselle asettamia vaatimuksia.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan on kyseenalaista, että rikoksesta epäiltyä kuulustellaan sellaisten henkilöiden välityksellä, joiden kieli- ja tulkkaustaidoista taikka puolueettomuudesta ei ole takeita. Ensiksikin oikeusasioissa käytettävä terminologia ei välttämättä ole tuttua sellaisellekaan henkilölle, jolle arkikielen tulkkaaminen ei muuten tuota ongelmia. Toiseksi mainitulla menettelyllä saatetaan henkilöön kohdistuvia rikosepäilyjä perusteettomasti ulkopuolisten henkilöiden tietoon, mistä saattaa aiheutua merkittäväkin vahinkoa rikoksesta epäilylle, varsinkin tilanteissa, joissa epäilyt osoittautuvat aiheettomiksi. Kolmanneksi sattumanvaraisella tulkkaajalla voi olla asiaan taikka asianosaisiin sellainen suhde, joka vaikuttaa tulkkauksen asianmukaisuuteen ja joka ei ole poliisin tiedossa.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston teettämästä laajasta selvityksestä oli pääteltävissä, että poliisiviranomaiset pääsääntöisesti noudattavat sisäasiainministeriön käännös- ja tulkkauspalvelusta antamaa ohjetta eli turvautuvat sopimustulkkeihin tai jossain määrin käyttävät omaa kielitaitoista henkilökuntaa. Kantelutapauksessa näytti siis olevan kyse yksittäistapauksesta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sisäasiainministeriön poliisiosaston ja asianomaisen paikallispoliisiyksikön huomiota esitutkintalain 37 §:n 1 momentin noudattamiseen esitutkinnassa. Samalla hän pyysi poliisiyksikköä ilmoittamaan määräpäivään mennessä, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt kantelussa kuvatun kaltaisten tilanteiden välttämiseksi vastaisuudessa.

Poliisiyksikkö ilmoitti määräpäivään mennessä, että se oli tiedottanut henkilökunnal-

leen apulaisoikeuskanslerin päätöksestä. Tulkkauspalveluiden järjestämisestä oli laadittu koulutusesitys, joka oli käyty läpi poliisipiirin päällystön ja alipäällystön neuvottelupäivillä. Esimiehet oli myös velvoitettu saattamaan alaisensa tietoon esityksen sisältö. Katso myös sivu 62 (OKV/668/1/2006).

Esitutkintapäätöksestä ilmoittaminen

Kantelijan mukaan poliisi oli tehnyt hänen tekemänsä tutkintapyynnön johdosta esitutkintapäätöksen, josta ei kuitenkaan ollut ilmoitettu hänelle kuin vasta sen jälkeen, kun hän oli ryhtynyt kyselemään asiaa poliisilta lähes vuosi esitutkintapäätöksen tekemisen jälkeen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hankitun selvityksen perusteella ei käynyt ilmi sellaisia seikkoja, jotka olisivat todentaneet sen, että kantelijalle olisi ilmoitettu esitutkintapäätöksestä esitutkintalain mukaisesti. Mikään asiassa ei myöskään viitannut siihen, että esitutkintapäätöksestä ilmoittaminen olisi ollut tarpeetonta.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan tutkinnanjohtajan olisi esitutkintalain 47 §:n mukaisesti tullut huolehtia siitä, että esitutkintapäätöksestä ilmoitetaan kantelijalle viipymättä päätöksen tekemisen jälkeen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota esitutkintalain 47 §:n säännökseen (OKV/503/1/2007).

Esitutkintapäätösten perusteleminen

Kantelija oli tehnyt poliisille kolme samaa asiaa koskevaa tutkintailmoitusta epäilemistään omaisuusrikoksista. Kunkin ilmoituksen johdosta oli tehty esitutkinnan päätös. Päätösten perustelut olivat puutteelliset muun muassa sen vuoksi, ettei niistä suoraan käynyt ilmi, oliko niissä kysymys esitutkinnan aloittamatta jättämisestä vai jo aloitetun esitutkinnan lopettamisesta. Asiassa saatu-

jen selvitysten mukaan kantelijalle oli suullisesti selostettu päätösten perusteita.

Oikeus saada asiassaan perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Asianosaisilla on tarve tietää, miksi esitutkintaa ei asiassa toimiteta tai miksi se on lopetettu. Päätöksen perustelut mahdollistavat lisäksi ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Niillä on merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä ratkaisija joutuu perusteluja kirjoittaessaan pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkintapäätöksestä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, onko kysymyksessä päätös esitutkinnan aloittamatta jättämisestä vai aloitetun esitutkinnan lopettamisesta, ja että päätöksessä tulee mainita tosiasia-perustelun lisäksi sen oikeudellinen peruste. Perustelujen tulee käydä ilmi kirjallisesta päätöksestä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi päätökset tehneiden poliisimiesten tietoon esitutkintapäätösten perusteleminen esittämänsä käsitykset. Katso myös sivu 62 (OKV/610/1/2008).

PELASTUSTOIMI

Nuohoustoiminnan laiminlyönti pelastuslaitoksessa

Pelastuslain mukaan nuohouspalvelujen järjestämisvastuu on alueen pelastustoimella. Kantelessa mainitussa asiassa aluepelastuslaitoksessa hankittiin nuohouspalvelut muulta palvelun tuottajalta.

Nuohouspalvelujen hankinta ulkopuolisilta palvelun tuottajilta merkitsee sitä, että pelastuslaitos on siirtänyt sille laissa säädettyjä tehtä-

viään sopimusperusteisesti palvelun tarjoajalle. Nuohoustoiminnan palvelujen hankintaa ja nuohoustoimen valvonnan vastuuta pelastuslaitos ei voi siirtää ja on siitä pelastuslain mukaisessa vastuussa.

Kantelussa mainitussa tapauksessa nuohoustyötä oli hoidettu usean vuoden ajan tilapäisratkaisuin eikä kaupungin nuohouspiirissä ollut voimassa olevaa nuohouspalvelusopimusta. Pelastuslaitoksessa oli kantelussa mainittuna ajan-kohtana ollut asiallisesti merkityksellisiä kiinteistöjen omistajille ja haltijoille pelastuslain mukaisesti tarjoavien nuohouspalvelujen saannin kannalta haitallisia puutteita.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti pelastuslaitoksen huomiota pelastuslaissa säädetyn nuohouksen järjestämisvelvollisuuden lain mukaiseen toteutumiseen erityisesti rakennusten käyttöturvallisuudesta myös nuohouksen osalta osavastuussa olevien ja lain mukaisia nuohouspalveluja tarvitsevien rakennusten omistajien ja haltijoiden palvelujen saantimahdollisuuksien kannalta (OKV/506/1/2006).

ULKOMAALAISSHALLINTO

EY-oleskeluluvan hakeminen

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvasta annetun direktiivin saattaminen osaksi Suomen lainsäädäntöä oli viivästynyt. Kantelija halusi toukokuussa 2006 saattaa vireille EY-oleskelulupaa koskevan hakemuksen paikakuntansa poliisilaitoksella, mutta hakemusta ei ollut otettu vastaan. Poliisilaitokselta kysyttiin neuvoa sisäasiainministeriöstä, josta ilmoitettiin, ettei kyseistä lupaa voinut vielä hakea ja saada, koska ulkomaalaislaissa ei vielä tuolloin ollut asiaa koskevia säännöksiä. Tämän jälkeen kante-

lija jätti hakemuksensa, jonka saatteessa hän ilmoitti paikallispoliisin kieltäytyneen ottamasta hakemusta vastaan, sisäasiainministeriön kirjaa-moon. Hakemus siirrettiin Ulkomaalaisvirastolle (nyk. Maahanmuuttovirasto), josta hakemusasia-kirjat palautettiin kantelijalle ilmoituksin, että mikäli hakija pysyvästä oleskeluluvastaan huolimatta haluaa hakea oleskelulupaa, tulee hakemus toimittaa paikallispoliisille.

Lain ja hyvän hallinnon mukaisena viranomaismenettelynä ei apulaisoikeuskanslerin mukaan voida pitää sitä, että hakijan vaatiessa asiaansa käsittelyä hänen hakemustaan ei oteta vastaan, vaan se palautetaan hänelle ilman minkäänlais-ta kirjallista tai suullistakaan päätöstä. Hakemus olisi ollut mahdollista vastaanottaa ja tehdä tutkimattajättämisspätös. Hakemuksen vireillepa-non tarkoituksenmukaisuuden arviointi ei ole viranomaisen tehtävä. Hakemuksen käsittelyvelvoitteen, päätöksen perusteluvollisuuden ja muutoksenhakuohjauksen antamisvelvoitteen tarkoituksena on turvata oikeus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Viranomaisen lainmukaisena tehtävänä on antaa hakijalle neuvontaa ja tarvittaessa selostaa hänelle hakemuksen käsittelyä.

Apulaisoikeuskansleri ei päätöksensä mukaan voinut katsoa, että poliisilaitoksella olisi tässä jossain määrin tulkinnanvaraisessa ja oikeudellisesti epäselvässäkin tilanteessa menetel-ty moitittavalla tavalla, vaikka hakemus oli sitä käsiteltäväksi ottamatta palautettu hakijalle. Saadusta selvityksestä ilmeni pyrkimys asiakkaan hyvään palveluun ja erityisesti se, että poliisi menetteli sisäasiainministeriöstä saamansa ohjeistuksen mukaisesti.

Ulkomaalaisviraston menettelyä palauttaa hakemusasiakirjat kantelijalle ei päätöksen mukaan voitu pitää hyvän hallinnon vaatimusten mukaisena, kun hakemuksen saatekirjeessä oli ni-menomaan mainittu paikallispoliisin kieltäyty-

neen hakemuksen vastaanottamisesta. Hakemus olisi ollut perusteltua siirtää viran puolesta poliisilaitoksen käsiteltäväksi. Päätöksessä esitetyt näkökohdat asian siirtämisvelvollisuudesta ja valituskelpoisen hallintopäätöksen tekemisen merkityksestä lähetettiin Maahanmuuttovirastolle tiedoksi ja huomioon otettavaksi.

Sisäasiainministeriön alaiselle hallinnolle antama ohjeistus direktiivin täytäntöönpanon viivästyksen vuoksi oli jäänyt riittämättömäksi. Kun kanteluasiaa selvittäessä sisäasiainministeriön lausunnosta puuttui Ulkomaalaisvirastolta hankittu selvitys, jota ei löytynyt myöskään sitä erikseen kysyttäessä, ministeriön huomiota kiinnitettiin sille toimitettujen viranomaisasiakirjojen huolelliseen käsittelyyn ja säilyttämiseen. Lisäksi ministeriön huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen oikeuskanslerille toimitettaviin selvityksiin vastaamisessa, koska ministeriö sivuutti selvityspyyntöön vastatessaan aiemmin oikeusministeriön lainvalmisteluosaston eurooppaoikeuden yksiköltä hankkimansa lausunnon muun muassa kyseisen direktiivin välittömästä oikeusvaikutuksesta. Katso myös sivu 62 (OKV/451/1/2006).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Sisäasiainministeriön poliisiosasto

Apulaisoikeuskansleri tutustui 29.2.2008 sisäasiainministeriön poliisiosastoon. Apulaisoikeuskanslerille esiteltiin poliisiosaston toimintaa ja laillisuusvalvonnassa tehtyjä havaintoja. Tilaisuudessa keskusteltiin erityisesti poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tilanteesta ja poliisin hallintokenteen kehittämistä (OKV/14/51/2008).

Lahden kihlakunnan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 15.4.2008 Lahden kihlakunnan poliisilaitoksen. Keskustelujen teemoina olivat yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisipalveluiden saatavuus kihlakunnan eri osissa, rikostutkinnan laatu, joutuisuus ja mahdolliset ongelmakysymykset, ulkomaalaisasiat, sisäinen laillisuusvalvonta sekä poliisin yhteistyö eri sidosryhmien kanssa (OKV/7/51/2008).

Joensuun kihlakunnan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 22.5.2008 Joensuun kihlakunnan poliisilaitoksen. Tarkastuksen teemoina olivat muun muassa poliisin turvallisuuspalveluiden saatavuus kihlakunnan eri osissa, ulkomaalaisasiat poliisitoiminnan näkökulmasta sekä yhteistyö eri sidosryhmien kanssa.

Poliisilaitokselta etukäteen hankitun aineiston johdosta tarkastuksen yhteydessä keskusteltiin erityisesti esitutkintapäätösten asianmukaisesta perustelemisesta. Ottaen huomioon asiasta käydyn keskustelun, apulaisoikeuskanslerin asiassa tarkastuksen jälkeen saaman erillisen selvityksen ja hankitun muun aineiston, tarkastus ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin enempään toimenpiteisiin (OKV/9/51/2008).

Liikkuva poliisi

Oikeuskansleri tarkasti 2.6.2008 liikkuvan poliisin. Tarkastuksella keskusteltiin etenkin liikkuvan poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta, sen yhteistyöstä paikallispoliisin kanssa ja oikeuskanslerinvirastoon ennakoon tilatusta materiaalista tehdyistä muun ohella esitutkintapäätösten perusteita koskeneista havainnoista (OKV/16/51/2008).

**Itä-Suomen lääninhallituksen
poliisiosasto**

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 11.11.2008 Itä-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston. Tarkastuksessa keskityttiin erityisesti poliisiorganisaatiota koskeviin uudistuksiin ja poliisiosaston suorittamaan laillisuusvalvontaan (OKV/24/51/2008).

Savonlinnan kihlakunnan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 12.11.2008 Savonlinnan kihlakunnan poliisilaitoksen. Keskustelujen teemoina olivat yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisipalveluiden saatavuus kihlakunnan eri osissa, rikostutkinnan laatu, joutuisuus ja mahdolliset ongelmakysymykset, ulkomaalaisasiat, sisäinen laillisuusvalvonta sekä poliisin yhteistyö sidosryhmien kanssa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajien huomiota teonkuvausten ja jakelumerkin-
töjen asianmukaiseen merkitsemiseen esitutkin-
tapäätöksissä. Muihin toimenpiteisiin tarkastus ei
antanut aihetta (OKV/22/51/2008).

PUOLUSTUSMINISTERIÖN TOIMIALA

Lausunnot ja esitykset

Jehovan todistajien vapauttamista asevelvollisuuden suorittamisesta selvittäneen toimikunnan mietintö

Puolustusministeriön hallintopoliittinen osasto lähetti oikeuskanslerille ja noin 120 muulle taholle tiedoksi ja lausunnon antamista varten Jehovan todistajien vapauttamista asevelvollisuuden suorittamisesta selvittäneen toimikunnan mietinnön (PLMKM 2007:1).

Puolustusministeriön 14.3.2007 asettaman toimikunnan tehtävänä oli selvittää Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain (645/1985, vapautuslaki) tarpeellisuus ja suhde perustuslain säännöksiin ja tehdä ehdotus sääntelyn uudistamiseksi. Toimikunnan asettamisen perusteena oli ollut ennen kaikkea se seikka, että vapautuslaki on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä niin sanottuna poikkeuslakina. Nykyisten lainsäädäntöperiaatteiden mukaan tällaisten poikkeuslakien suhde uuteen perustuslakiin on arvioitava, ja ne on saatettava tarvittaessa yhdenmukaisiksi perustuslain kanssa. Vapautuslakia on pidetty ongelmallisena erityisesti perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ja jossain määrin myös Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Toimikunta oli ratkaisuvaihtoehtoina pohtinut nykytilanteen säilyttämisen, nykyisen lain kumoamisen ja siviilipalveluksen kehittämisen se-

kä vapautuslain kirjoittamisen yleiseen muotoon niin, että laissa ei mainittaisi mitään uskonnollista tai muutakaan ryhmää nimeltä. Mietinnön mukaan mikään edellä mainituista vaihtoehtoista ei tullut esiin itsestään selvänä ja luontevana ratkaisuna asiaan ja toimikunta katsoi, ettei sillä ollut tässä vaiheessa edellytyksiä valmistella esitystä sääntelyn uudistamiseksi. Tämän vuoksi toimikunta ei kirjoittanut mietintöään hallituksen esityksen muotoon vaan ehdotti, ratkaisuvaihtoehdot saatettaisiin ensin lausuntokierroksen muodossa laajemman arvioinnin kohteeksi.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan työryhmän toimeksiannon toteuttaminen olisi edellyttänyt enemmän selvittämistä ja pohdintaa. Esille otettuja vaihtoehtoja ei oltu punnittu sillä tavoin, että ne voisivat vielä tässä vaiheessa olla laajemman arvioinnin kohteena. Eri vaihtoehtojen arviointi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta oli kokonaan jäänyt tekemättä. Olisi pitänyt selvittää, sisältyykö esille otettuihin vaihtoehtoihin yhdenvertaisuus- tai muita perusoikeusongelmia yleisesti tai kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta. Myöskään ei oltu arvioitu yhdenvertaisuuden toteutumisen aineellisia tekijöitä, kuten vapaudenriiston merkitystä ja palvelun raskautta ym. Vapautuslain suhdetta uuteen asevelvollisuuslakiin ja uuteen siviilipalveluslakiin ei oltu riittävästi käsitelty eikä oltu pohdittu sitä, miten muutokset maanpuolustusstrategiassa voisivat vaikuttaa ehdotuksiin. Jehovan todistajien nykyistä suhdetta siviilipalvelukseen ei oltu myöskään selvitetty tarpeellisella perusteellisu-

della eikä vapautuslain kumoamisen mahdollisia vaikutuksia oltu juurikaan arvioitu.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan toimikunnan toimeksianto oli jäänyt suurelta osin toteutumatta ja lausuntopyyntö merkitsikin tosiasiallisesti, että toimikunta oli siirtänyt asian selvittämisen lausuntokierroksen tehtäväksi.

Asian jatkovalmistelua silmällä pitäen apulaisoikeuskansleri esitti huomioon otettavaksi erään vaihtoehdon, jota toimikunta ei ollut pohjittanut. Ase- tai aseettomasta palveluksesta kieltäytyvät voitaisiin vapauttaa mainituista palveluista, mutta velvoittaa suorittamaan jotain muuta nykyistä siviilipalvelusta muistuttavaa palvelusta, joka rasittavuusasteeltaan olisi verrattavissa asepalvelukseen (OKV/4/20/2008).

Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen sisältö

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö on, viitaten lainsäädännössä ja lainvalmisteluasiakirjoissa oleviin kokonaismaanpuolustusta koskeviin määrittelyihin, pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa kokonaismaanpuolustuksen käsitteen oikeudellisesta sisällöstä ja sen suhteesta ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) 14.8.2007 tekemään, valtioneuvoston vuoden 2008 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon käynnistämistä koskevaan päätökseen.

Oikeuskansleri totesi lausuntonaan seuraavaa. Perustuslain (67 §:n 1 momentti) mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla. Saman säännöksen 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Valmistelua varten valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia. Ministeriöistä perustuslaissa säädetään (68 §:n 1 momentti),

että kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella (68 §:n 3 momentti).

Edellä perustuslain säännöksissä mainittu lailla tai asetuksella toteutettava tarkempi sääntely tarkoittaa nyt esillä olevassa asiassa lähinnä valtioneuvostosta annettua lakia (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesääntöä (262/2003). Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n 2 momentin mukaan yleisistunnossa ratkaistaan mm. tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, valtioneuvoston asetukset sekä eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät. Valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 1 kohdassa todetaan, että mm. eduskunnalle annettavan selonteon käsittelee ja ratkaisee yleisistunto. Asian valmisteluvastuu kuuluu asianomaiselle ministeriölle. Valtioneuvostosta annetun lain 23 §:ssä mainitaan niin sanotut lakisääteiset ministerivaliokunnat, joihin kuuluu UTVA. Säännöksen kuten edellä mainitun perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan ministerivaliokunta on olemassa valmistelua, ei päätöksentekoa varten. Valtioneuvostosta annetun lain 24 §:n säännöksen nojalla UTVA voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Tämä valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous ei muuta valiokunnan asemaa. Se toimii edelleen ministerivaliokuntana ja valmisteluelimenä, mikä ilmenee myös perustuslakivaliokunnassa tehdyistä 24 §:ää koskevista muutoksista (PeVM 13/2002 vp).

Asioiden valmistelua koskevasta toimivaltai-
sesta ministeriöstä ja asioiden tarkemmasta jaosta ministeriöiden kesken säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä. Sen 16 §:ssä säädetään puolustusministeriön toimialasta eli niistä asioista, joita koskeva valmisteluvastuu tai säädösten mukai-

nen ratkaisuvastuu kuuluu puolustusministerille ja joista hän myös kantaa parlamentaarisen ja viime kädessä myös oikeudellisen vastuun. Sanotun säännöksen mukaan toimialaan kuuluvat 1) puolustuspolitiikka, 2) sotilaallinen maanpuolustus, 3) kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen ja 4) sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhan- turvaamistoiminta. Puolustusministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (375/2003) ministeriön tehtävistä säädetään tarkemmin. Asetuksen 1 §:ssä säädetään mm., että ministeriön tehtäviä ovat puolustuspolitiikan valmistelu ja toimeenpano (1 kohta), sotilaallinen maanpuolustus (2 kohta) ja kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen (4 kohta).

Valtioneuvoston asetuksella on säädetty turvallisuus- ja puolustusasiain komiteasta (288/2003). Komitea toimii puolustusministeriön yhteydessä ja sen tehtäviin kuuluu mm. yhteensovittaa kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvien asioiden valmistelua hallinnon eri aloilla (2 §:n 1 momentin 3 kohta). Komitealla on 3 §:n 3 momentin mukaan puolustusministeriössä sihteeristö, josta säädetään myös puolustusministeriöstä annetun asetuksen 3 §:n 2 momentissa.

Kuten lausuntopyynnössä todetaan, käsite kokonaismaanpuolustus esiintyy monessa kohdassa lainsäädännössä ja säädösten perusteluissa. Käsitteen sisältö on selostettu viimeksi valtioneuvoston Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa koskevassa periaatepäätöksessä 23.11.2006. Päätöksen liitteessä 4, joka koskee käsitteitä ja määritelmiä, todetaan kokonaismaanpuolustuksesta seuraavaa: ”Kaikki ne sotilaalliset ja siviilialojen toimet, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä väestön elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan.” Edelleen todetaan: ”Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvat julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien

sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa.” Käsitteen sisältö perustuu, kuten lausuntopyynnössäkin todetaan, vuosikymmenien aikana vakiintuneeseen toimintamalliin. UTVAn 14.8.2007 päätöksessä, johon viitataan lausuntopyynnössä, todetaan, valtioneuvoston tiedotusyksikön tiedotteen (210/2007) mukaisesti, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmisteluista seuraavaa:

”Selonteon valmistelusta vastaa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, joka kokoontuu yhdessä tasavallan presidentin kanssa.

Virkamiestyöstä vastaavat ulkoasiainministeriö ensisijaisesti ulko- ja turvallisuusympäristöä ja sen vaikutuksia Suomelle koskevista osista, puolustusministeriö puolustuspolitiikan kokonaisuudesta sekä sitä tukevasta kokonaismaanpuolustuksesta turvallisuus- ja puolustusasiain komitean (TPAK) tukemana sekä valtioneuvoston kanslia laajan (muun kuin sotilaallisen) turvallisuuden osalta kanslia- ja valmiuspäällikkökokousten tukemana. Lisäksi työhön kytkeytyy läheisesti tasavallan presidentin kanslia.

Pääministeri, ulkoasiainministeri ja puolustusministeri esittelevät kukin omaa alaansa koskevat kysymykset valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle ministerivaliokunnalle.”

Yhteenvetona oikeuskansleri totesi, että valtioneuvoston valiokunnan päätöksellä ei luonnollisestikaan ole mahdollisuutta muuttaa ministeriöiden lainsäädännössä määriteltyjä tehtäväaloja eikä ministeriöiden vastuualueita. Näin ollen valmisteluelimenä toimiva UTVAn ja tasavallan presidentin yhteiskokous valmistelee ja yhteensovittaa omassa valmistelutehtävässään asiat ja sopii linjauksista, jotka lopullisesti säädettyssä järjestyksessä päätetään eduskunnalle annettavassa selonteossa, mutta tähän valmisteluun tulevan aineis-

ton valmistelusta vastaaminen kuuluu säädetyn toimialajaon mukaan osa-alueista vastaaville ministereille ja ministeriöille (OKV/27/20/2008).

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Puolustusministeriön järjestämään tarjouskilpailuun liittyvän menettelyn arviointia

Kantelun tarkoittamassa asiassa puolustusvoimien 29.6.2006 käynnistämän tarjouskilpailun ja sitä seuraavan mahdollisen hankinnan tarkoituksena oli ulkoistaa puolustusvoimien optroniikka-järjestelmien ja optisten laitteiden asiantuntija- ja kunnossapitopalvelu. Tarjoajan tuli olla valmis siihen, että tarjouspyynnön mukaisesta kokonaisuudesta (Liisa-hanke) ei tehdä erillistä palvelunhankintasopimusta, vaan palvelu yhdistetään meneillään olevaan maavoimien materiaalin huoltoon ja kunnossapitajärjestelyjä koskevaan hankkeeseen (Kuja-hanke) tai vaihtoehtoisesti tarjouspyynnön tuottaja liittyy alihankkijana tähän hankkeeseen. Hankkeet sivuavat vahvasti toisiaan ja ovat jopa osin päällekkäiset.

Puolustusministeri oli yhdistänyt 30.6.2006 hankkeet. Liisa-hanketta koskevat jatkotarkastelut eri toimintamallien osalta ja sitä koskevat ratkaisut tehdään osana Kuja-hanketta. Ennen yhdistämistä Liisa-hanke yhdenmukaistetaan Kuja-hankkeen kanssa.

Kantelussa oli siitä lähemmin ilmenevin perustein arvosteltu puolustusministerin 15.2.2007 tekemää päätöstä hyväksyä kilpailevan yrityksen tarjous pohjaksi jatkoneuvotteluihin ja että tämän hankkeen sopimusneuvotteluja käytäisiin kilpailijan kanssa osana Kuja-hankkeen sopimusneuvot-

teluja. Kantelussa oli vaadittu, että ministerin/ministeriön menettely todetaan lainvastaiseksi, ja sillä perusteella määrätään tarpeelliset seuraamukset.

Ratkaisussaan oikeuskansleri käsitteli asiaa sen eri kohtien osalta seuraavasti.

Tarjousten arviointi, vertailu ja neuvottelumenettely

Näiltä osin ratkaisussa viitattiin asiassa saatuaan selvitykseen, jonka mukaan kumpikaan tarjouksista ei täyttänyt tarjouspyynnön mukaisia vaatimuksia. Tähän nähden ei sillä seikalla, kumpi tarjous tarjouskierroksen päättyessä paremmin vastasi tarjouspyynnön vaatimuksia, ole ollut olennaista merkitystä. Siirryttäessä neuvottelumenettelyyn poikkeusasetuksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti molemmat tarjoajat olivat antaneet lisäselvityksiä ja tehneet tarkennuksia. Ratkaisussa pidettiin yllättävänä sitä, että erimielisyyttä oli syntynyt siitä, mitä oli pidettävänä neuvotteluna. Olennaista kantelijan kannalta oli, että sille oli katselmoinnissa varattu tilaisuus selvittää tarjoustaan, vaikkei nimenomaista neuvottelukutsua ollut esitettykään. Siihen nähden, että kilpaileva yritys oli perustettu Kuja-hanketta varten, ratkaisussa pidettiin mahdollisena, että kilpailija oli voinut käyttää hyväkseen tähän hankkeeseen liittyviä kaupallisia tietoja ja ollut tästä syystä paremmassa asemassa tarjouksen tekemisessä ja täydentämisessä. Epäselväksi kuitenkin jäi, mikä oikeudellinen merkitys tällä seikalla oli ollut.

Edelleen ratkaisussa kiinnitettiin huomiota siihen merkitykseen, joka tarjousten vertailussa päätöksentekoperusteena olleella kokonaistaloudellisella edullisuudella oli, mistä seurasi, että tarjouksen tekemisessä oli tullut kiinnittää erityistä huomiota hinnoitteluun ja kokonaishintaan. Oikeuskansleri totesi, ettei hänellä ollut perusteita arvioida sitä, oliko kilpailevan yrityksen tarjous alihintainen vai ei. Alihintaisen tarjouksen teke-

minen oli mahdollista ja perustui yleensä seikkaan, joka teki sen tarjoajan kannalta ymmärrettäväksi. Sellainen voisi olla kilpailijan havitteleva strateginen kumppanuussopimus Kuja-hankkeessa. Yhdistettäessä tarjouskilpailun kohteena ollut palvelu Kuja-hankkeen palvelunhankintasopimukseen niin, että kokonaishinnan perusteena olevat tunti hinnat nousisivat vastoin tarjouspyyntöä, tilannetta saatetaan tarkastella kriittisesti, myös siltä kannalta, että se tavallaan mitätöisi tarjouskierroksen. Tämän seikan arvioimiseen tarjoutuisi mahdollisuus, jos kilpailijan kanssa solmitaan mainittu palvelunhankintasopimus.

Tiedusteluun vastaaminen

Kysymys oli tarjouskilpailuun osallistuneen asianosaisen oikeudesta saada tietoja toisen tarjoussentekijän tarjouksesta, kuten yksikköhinnoista ja sopimusneuvotteluista. Tarjoussentekijän tiedonsaantioikeudesta säädetään julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdassa. Sen mukaan kilpailevan tarjouksen tehneellä asianosaisella ei ole oikeutta saada toisen tarjoussentekijän liike- tai ammatillisaisuuden piiriin kuuluvia tietoja tarjouksen hintaa lukuun ottamatta.

Ratkaisussa viitattiin ministeriön vastaukseen, jossa oli kosketeltu tiedustelussa mainitun projektin (KUT009) mukaisia tunti hintoja, jotka olivat Kuja-hankkeen erikseen tilattavien lisätöiden tunti hintoja, eivät Kuja-hankkeen kokonaistuntimäärän tunti hintoja, ja esitettiin eräitä kokonaishintoja. Epäselvää ei ollut, että tiedustelu oli koskenut Liisa-hankkeen tunti hintoja Kuja-hankkeessa. Vastaukseen ei sisällynyt näitä tunti hintoja. Oikeuskansleri katsoi, että jos syynä ilmoittamatta jättämiseen oli, ettei ministeriöllä ollut hintoja tiedossaan tai että se oli katsonut, ettei niitä voi antaa, se olisi tullut mainita vastauksessa. Vastaus oli laadittu harkitsematta tarkemmin tiedustelun sisältöä ja vastauksen tarkoitusta ja oli siten epäonnistunut, ettei tieduste-

lija ollut saanut haluamaansa vastausta. Lisäksi oikeuskansleri piti vastaamiseen kulunutta kahden kuukauden aikaa tiedustelun laatuun ja vastauksen vaatimaan työmäärään nähden verraten pitkänä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Oikeuskansleri katsoi, ettei asiassa saadusta selvityksestä ilmennyt aihetta epäillä, että tarjouskierrosta ei olisi järjestetty kilpailun aikaansaamiseksi, vaikkakin tarjouspyynnön saaneiden lähtökohdat ja tavoitteet olivat puheena olevan materiaali-toiminnan ulkoistamisessa poikenneet toisistaan. Kantelussa tarkoitettua perustetta sulkea kilpailija hankintamenettelyn ulkopuolelle ja jatkaa neuvotteluja vain kantelijan kanssa ei ole ollut. Käytävissä olleen selvityksen perusteella asiassa ei ollut käynyt ilmeiseksi, että tarjouskierroksen osalta olisi menetelty vastoin poikkeusasetuksen 2 §:n 1 momentissa julkilausuttua periaatetta, jonka mukana hankinnoissa on kohdeltava toimittajia tasapuolisesti. Näin ollen oikeuskanslerilla ei ollut perusteita ryhtyä tarkemmin tutkimaan puolustusministerin 15.2.2007 tekemää päätöstä.

Toisaalta oikeuskansleri totesi, että asian kaikinpuolinen arviointi riippuu siitä, miten jatkossa menetellään ulkoistamisen osalta. Valtion taloudenhoidon laillisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyen tämän toiminnan arviointi edellyttäisi sellaista asiantuntemusta, jota valtiontalouden tarkastusvirasto edustaa.

Tiedusteluun vastaamisen osalta oikeuskansleri kiinnitti kantelijan huomiota siihen, että tällä on mahdollisuus kääntyä puolustusministeriön puoleen tietojen saamiseksi ja pyytää kirjallista päätöstä. Mahdollisen kielteisen päätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa säännönmukaisessa järjestyksessä valittamalla korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Oikeuskansleri saattoi esitetyt lausumat puolustusministeriön tietoon (OKV/406/1/2007).

VALTIOVARAINMINISTERIÖN TOIMIALA

Valtiovarainministeriön toimialaan on vuoden alusta kuulunut lääninhallinto. Lääninhallituksia koskevat toimenpiteisiin johtaneet kanteluratkaisut on kaikki esitelty tässä jaksossa.

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Kiista kuntajaon muutoksesta

Valtiovarainministeriössä valmisteilla olleen Hämeenlinnan kaupungin sekä Hauhon, Kalvolan, Lammin, Rengon ja Tuuloksen kuntien yhteisen hakemuksen mukaan kuntajakoa muutettaisiin niin, että asianomaiset kunnat lakkauteen 1.1.2009 lukien ja samasta ajankohdasta perustetaan uusi Hämeenlinnan kaupunki. Samalla kuntajakoa esitettiin muutettavaksi maa-yhteyden saamiseksi Kalvolan kunnasta muodostettavaan uuteen kaupunkiin niin, että Hattulan kunnasta liitetään alue muodostettavaan uuteen kaupunkiin. Siirrettäväksi esitetyn alueen pinta-ala oli noin 27,60 neliökilometriä ja sillä asui 32 henkilöä.

Hattulan kunta oli puolestaan 2.5.2008 valtiovarainministeriöön saapuneessa kirjeessään esittänyt kuntajakoa muutettavaksi 1.1.2009 lukien niin, että Hattulan kunnasta liitetään Rengon kuntaan noin 4,25 neliökilometrin suuruinen alue, jolloin kuudesta kunnasta muo-

dostetavalla kaupungilla olisi kaikilta osin yhteistä maarajaa.

Hattulan kunnanhallitus oli oikeuskanslerinvirastolle 12.5.2008 osoittamassaan kirjeessä, viitaten valtiovarainministeriön kuntaosaston lehdistössä esitettyyn kannanottoon, ettei uusia esityksiä, jotka tähtäävät kunnanosaliitokseen, ehditä ottaa käsittelyyn, pyytänyt selvittämään, onko ajanpuutteeseen vetoaminen laillinen ja perusteltu syy jättää Hattulan kunnan esitys käsittelemättä, ja voiko valtioneuvosto suorittaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa kuntajaon muutosesityksestä vai onko valtioneuvostolla mahdollisuus vain hyväksyä tai hylätä Hämeenlinnan seudun kuntien tekemä esitys.

Valtiovarainministeriö oli antanut asiassa selvityksen ja Hattulan kunnanhallitus vastineen.

Nähtävinä olivat olleet valtiovarainministeriössä laadittu valtioneuvoston yleisistuntoa 19.6.2008 varten laadittu esityslista, joka sisältää esityksen kuntajaon muuttamiseksi Hämeenlinnan seudun kuntien esittämällä tavalla, sekä yleisistuntoa 3.7.2008 varten laadittu esityslista asiassa 19.6.2008 tehdyn päätöksen korjaamiseksi.

Ratkaisu

Kuntajaon muutosesitysten käsittelystä

Kuntajaon muutosesitysten käsittelyn ja aikataulun osalta oikeuskansleri viittasi yleisesti siihen, mitä valtiovarainministeriö oli asiasta esittänyt, ja todennut, että hänellä ei ole perusteita asettaa ky-

seenalaiseksi ministeriön käsitystä siitä, että Hattulan kunnan esitys oli tehty niin myöhään, ettei sitä olisi ehditty asianmukaisesti valmistella ja käsitellä valtioneuvoston yleistuntoon 30.6.2008 mennessä, mikä oli edellytyksenä 1.1.2009 suunnitellun kuntaliitoksen voimaantulolle.

Säännösten soveltamisessa huomioon otettavia näkökohtia

Ratkaisussa kosketeltiin jäljempänä ilmenevin tavoin lähemmin kuntajaon muutoksen kannalta keskeisimpiä säännöksiä, jollaisina voitaneen pitää lain 1, 2, 5, 7 ja 11 §:ää, sekä niitä täydentävää hallintolain 6 §:ää.

Kuntajakolain 1 §:n 2 momentin osalta viitattiin hallituksen esitykseen 135/1997 vp, jonka pohjalta kuntajakolaki oli säädetty. Esityksessä lausuttiin tältä osin, että alueellisella eheydellä ymmärretään sitä, että kunnan tulisi muodostua yhdestä ja mahdollisimman ehyestä alueesta. Alueellista eheyttä oli pidetty ehdotomana edellytyksenä kuntajaon muuttamiselle, minkä vuoksi kuntaliitoskunnilta oli edellytety yhteistä rajaa.

Edelleen ratkaisussa tarkasteltiin kuntajakolain 3 §:n säännöstä kuntajaon yleisistä edellytyksistä ja kuntajakolain 5 §:n säännöstä erityisistä edellytyksistä kunnan alueen supistumisessa ja laajenemisessa. Hattulan kunnan vastustettua esitettyä kuntajaon muutosta, kuntajaon muutos oli kuntajakolain 5 §:n 2 momentin mukaan voitu tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Kuntajaon muutoksen hyväksymiseen näyttää liittyvän harkintavaltaa silloinkin, kun lailliset edellytykset kuntajaon muuttamiselle ovat olemassa. Säännöksiin ei kuitenkaan sisälly tarkempia määräyksiä harkintavallan laajuudesta hyväksyttäessä kuntajaon muutos. Kuntajaon muuttamisen edellytykset on kuntajakolain 3 §:ssä muotoiltu verraten väljästi ja nii-

den täyttymistä, myös lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla erityisen painavilla edellytyksillä, oli katsottu (sisäasiainministeriö, jonka toimialaan kuntajaotus kuului 31.12.2007 saakka, sen jälkeen kuntajaotuksesta on vastannut valtiovarainministeriö) mahdolliseksi arvioida kokonaisuutena ja siis yhtä kuntaa laajemman alueen näkökulmasta.

Kuntajakolain 11 §:ää koskevat hallituksen esityksen perustelut (HE 135/1997 vp) olivat niukat ja koskivat pykälän otsikoinnin mukaisesti toimivallan siirtoa valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä. Koska kuntajakoesityksestä hankitaan kuntajakolain 7 §:ssä tarkoitetut huomautukset ja lausunnot, oli katsottu (valtiovarainministeriö), että kuntajakolain 6 ja 7 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto ei voi muuttaa esitykseen sisältyvää ehdotusta ilman että koko prosessi aloitetaan alusta.

Hallinnon oikeusperiaatteita koskevan hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Ratkaisussa katsottiin, että suhteellisuusperiaate tulee ottaa päätöksenteossa huomioon kuntajakolain oikeudellisten edellytysten ohella siten, että muodostettavaan Hämeenlinnan kaupunkiin liitetään pakkoliitoksessa Hattulan kunnasta aluetta vain sen veran kuin kuntajaon taustalla olevat tavoitteet edellyttävät.

Arviointia

Puheena olevassa kuntajaon muutosasiassa olivat Hämeenlinnan seudun kunnat tilanteessa, jossa Hattulan kunta oli irtaantunut hankkeesta, joutuneet harkitsemaan, miten kuntaliitosasiassa saavutetaan yhtenäinen aluekokonaisuus. Pakkoliitoksen osalta erityispiirteenä olikin tarpeellisen maayhteyden saaminen muodosteilla olevan kunnan eri osien kesken. Oikeuskanslerin

mielestä suhteellisuusperiaatteen kannalta merkitystä oli sillä, olivatko kuntajaon muuttamiselle asetetut tavoitteet saavutettavissa säädettyjen edellytysten mukaisina Hattulan kunnan osalta esitettyä pienemmällä aluesiirrolla kuten kunta oli esittänyt.

Hattulan kunnan esitys ei ollut edellä kerrotusta syystä tullut valtioneuvoston yleisistunnon harkittavaksi, vaan harkittavaksi tuli Hämeenlinnan seudun kuntien esitys. Ottaen huomioon, mitä ministeriön selvityksessä ja esityslistaan sisältyvässä muistiossa oli lausuttu, oikeuskanslerilla ei ollut huomauttamista siitä käsityksestä, että valtioneuvoston yleisistunnon harkintavalta oli sirottunut esityksen sisältöön ja siinä kuvattuun siirrettävään alueeseen, missä yhteydessä tuli harkita suhteellisuusperiaatteen toteutuminen kunnanosaliitoksen osalta.

Johtopäätös ja toimenpiteet

Päättyessään kuntajaon muutoksesta valtioneuvoston yleisistunto käyttää sille kuuluvaa harkintavaltaa. Esityslistan mukainen esitys kuntajaon muutokseksi sisältyi oikeuskanslerin käsityksen mukaan harkintavaltaan. Asiassa ei oikeuskanslerin mukaan tullut esille muutakaan sellaista, jonka johdosta hänellä olisi ollut oikeudellisia perusteita tehdä huomautus kuntajaon muutosesitystä vastaan.

Valtioneuvoston yleisistunto 19.6.2008 päätti kuntajaon muutoksesta valtiovarainministeriön esityksen mukaisesti. Päätöstä on sittemmin korjattu 3.7.2008 niin, että Hämeenlinnan kaupunkia ei lakkauteta. Hauhon ym. kunnat liitetään Hämeenlinnan kaupunkiin ja eräät alueet Hattulan kunnasta siirretään Hämeenlinnan kaupunkiin (OKV/7/21/2008).

Ministeriön menettely kansalaiskirjeen käsittelyssä

Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut vastausta ministerille joulukuussa lähettämänsä kirjeeseen. Apulaisoikeuskansleri pyysi huhtikuussa ministeriöltä selvitystä. Toukokuussa antamassaan osastopäällikön allekirjoittamassa selvityksessä ministeriö sivuutti asian sillä perusteella, että kirjettä ei ollut osoitettu ministeriölle, ettei sitä ollut kirjattu ministeriön diaariin ja ettei sitä ollut käsitelty ministeriössä. Oikeuskansleri pyysi ministeriltä lausunnon. Heinäkuussa antamassaan lausunnossa ministeri kertoi, ettei kirjettä ollut löytynyt ministeriöstä ja että kantelijalle oli nyt vastattu.

Oikeuskansleri totesi, että kantelukirjoituksen liitteenä oleva ministerille osoitettu kirje oli sisältönsä puolesta ministeriön toimialaan kuuluvaa asiallinen kansalaiskirje. Hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät, että tällaiseen kirjeeseen vastataan ja että se tapahtuu ilman aiheetonta viivytystä. Ministerin harkinnassa on, vastaako hän kirjeeseen henkilökohtaisesti vai antaako hän vastaamisen jonkun virkamiehen tehtäväksi.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei varmuudella voitu todeta, saapuiko kirje kantelijan lähettämänä ministeriöön. Kirje tuli ministeriön tietoon viimeistään huhtikuisen selvityspyynnön liitteenä. Ministeriön toimittamasta selvityksestä olisi tullut ilmetä, oliko kirje saapunut ministeriöön vai ei. Myönteisessä tapauksessa selvityksen olisi tullut sisältää tieto kirjeen käsittelyvaiheista, kielteisessä tapauksessa ilmoitus, että kirjeeseen vastattaisiin kantelukirjoituksen liitteen perusteella. Kun vastaus kantelijalle lopulta lähetettiin heinäkuussa kahden oikeuskanslerinvirastosta tulleen yhteydenoton jälkeen, ministeriön menettely antoi aihetta arvosteluun käsittelyn viivytyksettömyysvaatimuksen kannalta.

Oikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle ministeriön huomiota esittämiinsä näkökohtiin vastaamisesta ministerille osoitettuun ministeriön toimialaan kuuluvaan asialliseen kansalaiskirjeeseen, käsittelyn viivytyksestä vaatimuksen noudattamisesta sanotunlaisessa asiassa ja oikeuskanslerin oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Katso myös sivu 63 (OKV/101/1/2006).

LÄÄNINHALLINTO

Hallintokanteluun annettavan ratkaisun perustelevinen

Kanteliija oli saanut lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolta ratkaisun sinne tekemäänsä kanteluun. Ratkaisu oli varsin suppea ja siinä oli todettu, että kantelijalle ei salassapitosäännösten vuoksi voida selvittää asiaa.

Kantelu oli jätetty sisällöllisesti tutkimatta, koska kanteliija ei ollut sellaisessa asemassa, että hänellä olisi ollut oikeus tietojen saantiin. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä todettiin, että kanteluasian tutkimatta jättäminenkin on hallintolaissa tarkoitettu viranomaispäätös, joka tulee riittävissä määrin perustella. Kanteluasian tutkimatta jättämisen kannalta olennaisia kysymyksiä ovat olleet ainakin se, millä perusteella kanteliija oli siinä asemassa, että hänellä ei ollut oikeutta saada tietoja toisen henkilön terveydentilasta. Sen jälkeen lääninhallituksen tehtävänä olisi ollut viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä potilastietojen ja terveydenhuollon tietojen salassapitoa koskevan erityislainsäädännön asiaa koskeviin säännöksiin viitaten vastauksessaan selvittää, millä perusteella kantelijalla ei ollut oikeutta tietojen saantiin ja minkä vuoksi hänelle ei näin ollen voitu antaa kanteluunsa sisällöllistä asiaratkaisua.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti päätöksessään läänin sosiaali- ja terveysneuvoksen ja lääninlääkärin huomiota kanteluihin annettavien ratkaisujen perusteleviseen hallintolaissa säädetyllä tavalla (OKV/40/1/2007).

Läänineläinlääkärin virkanimitys

Kanteliija oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan Itä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston menettelyn läänineläinlääkärin virkanimitystä koskevassa asiassa.

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan viranhakuilmoituksessa ei ollut mainintaa kielitaitovaatimuksesta eikä siitä, että hakijalta edellytetään johtamistaitoa, vaikka sitä oli käytetty nimittämisperusteena. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että viranhakuilmoitus ei näiltä osin vastannut virkamiesasetuksen 7 a §:n 2 momentin säännöstä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hakijoiden työkokemusta ei ollut nimitysmuistioon dokumentoitu ansioiden tasapuolista vertailua varten. Nimitysmuistiossa oli tosin todettu, että vertailu oli suoritettu vain kolmen hakijan kesken haastattelutilanteessa. Tätä ei kuitenkaan voitu pitää riittävänä menettelynä, vaan hakijoiden työkokemuksen vertailu olisi tullut suorittaa nimenomaan nimitysmuistiossa. Nimitysmuistio ei siten vastannut nimitysmenettelylle asetettuja vaatimuksia. Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka nimitysmuistio oli ollut puutteellinen, ei virkanimityksen voitu katsoa olleen muutoin virheellinen.

Asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri edellä mainitsemillaan perusteilla kiinnitti Itä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston huomiota vastaisuuden varalle siihen, että nimittämisperusteet on käytävä ilmi hakuilmoituksesta ja siihen, että nimitysmuistiossa suoritetaan vertailu hakijoiden työkokemuksesta (OKV/540/1/2005).

Tiedusteluun vastaaminen

Eläinlääkärin menettelyä koskevan hallintokantelun lääninhallitukselle tehnyt asiakas oli tiedustellut asiansa käsittelyn etenemistä sähköpostitse läänineläinlääkäriltä noin viisi kuukautta kantelun jättämisen jälkeen. Hän ei ollut saanut tiedusteluunsa minkäänlaista vastausta, eikä kantelua myöskään ollut ratkaistu vielä silloin, kun asiakas kanteli lääninhallituksen menettelystä oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viranomaiselle on hallintolain 23 §:n 2 momentissa säädetty velvollisuus arvioida asianosaisen pyynnöstä tämän vireille paneman hallintoasian käsittelyaika. Arvion paikkansapitävyydeltä ei lain esitöiden mukaan voida vaatia ehdotonta luotettavuutta, mutta asian etenemistä koskevaan tiedusteluun on viranomaisen kuitenkin aina vastattava. Asiassa ilmeni myös, ettei asiakkaan ennen hallintokantelun vireillepanoa lääninhallitukselle sähköpostitse lähettämään kantelun tekemistä koskevaan tiedusteluun ollut vastattu mitään. Hän oli saanut ohjeita kantelun tekemiseksi vasta, kun hän oli puhelimitse yhteydessä läänineläinlääkäriin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti lääninhallituksen ja läänineläinlääkärin huomiota viranomaisen neuvontavelvollisuutta ja sähköistä asioimista viranomaistoiminnassa koskeviin säännöksiin (OKV/695/1/2007).

Salassapitoa koskeva merkintä

Lääninhallituksen kantelijalle toimittama päätös kuntayhtymän hoitohenkilökunnan mitoituksista oli merkitty salassa pidettäväksi. Lääninhallitus totesi selvityksessään, että kyseiseen päätökseen ei sisältynyt julkisuuslain 24 §:n nojalla salassa pidettäviä tietoja ja että salassapitomerkintää tehtäessä oli sattunut inhimillinen virhe. Kun läänin-

hallitus oli ilmoituksensa mukaan ohjeistanut henkilökuntansa salassapitomerkitöiden tekemisessä, ei kantelu antanut aihetta muihin apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin kuin että hän lähetti päätöksensä lääninhallitukselle tiedoksi (OKV/918/1/2007).

MAISTRAATIT

Maistraatin kuuleminen edunvalvonta-asiassa

Ratkaisua on selostettu sivulla 144 (OKV/27/31/2006).

Virkanimityksestä tiedottaminen

Kantelijan mukaan virkanimityksen saamatta jäämiseen olivat vaikuttaneet asiaankuulumattomat seikat, muun muassa kantelijan ikä. Kantelija oli myös saanut nimityksestä tiedon vasta sitä itse pyydettyään.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että nimitysharkinnassa ja sen kirjaamisessa sekä nimityksestä tiedottamisesta on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita. Koska nimityspäätösten lainmukaisuuden jälkikäteisen arvioinnin on oltava mahdollista, virkanimitystä valmisteltaessa on selvästi kirjattava hakijoista esiintulleet niin myönteiset kuin kielteisetkin seikat sekä se, ovatko ne vaikuttaneet nimitysharkintaan ja millä tavalla. Virkanimityksestä viranomaisen on omasta aloitteestaan ja viipymättä annettava tieto hakijoille (OKV/325/1/2006).

TULLIHALLINTO

Tulliviranomaisten menettely valitusten käsittelyssä

Kantelussa oli moitittu tulliviranomaisten toimintaa autoveropäätöstä koskevan valituksen käsittelyssä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että vaikka kantelijan tullipiiriin jätetyn valituksen käsittelyaika ei huomattavasti poikennut yleisestä keskiarvosta kysymyksessä olevana aikana, eikä myöskään ollut aihetta epäillä, että kantelijan valitusta olisi käsitelty yleisesti käytössä olleista periaatteista poikkeavasti, asiassa ilmenneet pitkät käsittelyajat eivät olleet sopusoinnussa Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen kanssa. Apulaisoikeuskansleri saattoi Tullihallituksen tietoon käsityksensä sanotun viivytyksettömän käsittelyn turvaamisen tärkeydestä ja ilmoitti samalla pyytäneensä valtiovarainministeriöltä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin ministeriö on 2004 ja sen jälkeen ryhtynyt autoverotuksen asianmukaisen, perustuslain vaatimukset täyttävän toimeenpanon turvaamiseksi. Katso myös sivu 64 (OKV/593/1/2005).

Kantelussa oli moitittu tulliviranomaisten toimintaa autoverotusta, erityisesti siihen liittyvää luovutuskieltoa koskevan valituksen käsittelyssä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että luovutuskieltoa koskeva valitusasia oli (ainakin osittain) ollut vireillä tullipiirissä kohtuuttoman pitkän ajan. Se muodostui päätöksessä kuvatuin tavoin osista, jotka oli aihetta arvioida erikseen. Kaikki käsittelyaikaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen asiassa ei todettu sellaista aiheutonta viivyttelyä, joka olisi luettava tulliviranomaisten syyksi moitittavana menettelynä. Nämä tullin menettelyä koskevat arviot eivät kuitenkaan

muuttaneet edellä lausuttua: kantelijan kannalta luovutuskieltoa koskevan asian kokonaiskäsittelyaika tullipiirissä oli perustuslain 21 §:n kannalta katsoen kohtuuttoman pitkä. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri saattoi Tullihallituksen tietoon käsityksensä perustuslaissa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn turvaamisen tärkeydestä. Katso myös sivu 64 (OKV/1152/1/2005).

Sisäliikenteessä suoritetusta tarkastuksesta laaditun raportin merkitys

Tullivalvontaohjeissa ainoastaan suositellaan kirjallisen raportin laatimista sisäliikenteessä suoritetusta tarkastuksesta ja raportin ensisijaiseksi tarkoitukseksi todetaan tarkastuksen suorittaneen tullivirkamiehen oikeusturvan varmistaminen mahdollisessa myöhemmässä ristiriitatilanteessa.

Oikeuskansleri saattoi Tullihallituksen tietoon käsityksensä, että laillisuusvalvonnan ja siten myös tarkastuksen kohteen kannalta on olennaista, että tarkastuksen perusteet voidaan mahdollisimman luotettavasti todeta jälkikäteen. Tämä pätee erityisesti silloin, kun tarkastuksen perusteista on esitetty ristiriitaisia näkemyksiä. Raportin osuus tapahtumien jälkikäteisessä oikeudellisessa arvioinnissa on merkittävä (OKV/921/1/2005).

Tullin menettely autoverovalituksen käsittelyssä

Autoverovalituksen käsittelyn yhteydessä tullipiiri varasi valittajalle mahdollisuuden vastaselityksen antamiseen 11.1.2006 mennessä. Valittajan asiamiehen pyynnöstä määräaika pidennettiin kahdella viikolla ja myöhemmin sovittiin, että vastaselitys annettaisiin sitten kun asiamiehen nostama oikeusjuttu asiakirjojen saamisesta olisi selvä. Sanotussa oikeusjutussa 17.10.2006

annettu lainvoimainen päätös tuli tullipiirin tietoon ennen vuoden päättymistä. Selvityksessään 7.5.2008 tullipiiri viittasi muutoksenhakujen käsittelyn keskeyttämiseen korkeimman hallinto-oikeuden joulukuussa 2006 antaman ratkaisun johdosta, mutta ei kertonut aikeistaan jatkaa valituksen käsittelyä. Tullihallitus antoi 8.5.2008 tullipiirille kehotuksen jatkaa valituksen käsittelyä, mutta 4.11.2008 mennessä valitus ei ollut tullut vireille Helsingin hallinto-oikeudessa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun vaikutuksista riippumatta tullipiiri ei ollut noudattanut perustuslain 21 §:ssä säädettyä asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta. Hän totesi myös, että tullipiirin virkamiehet laiminlöivät noudattaa perustuslain 111 §:n ja hallintolain 23 §:n perusteella viranomaiselle kuuluvaa velvollisuutta, kun oikeuskanslerinvirastosta tehtyjen tiedustelujen johdosta tullipiiristä ei annettu asianmukaista tietoa valituksen käsittelyvaiheesta.

Apulaisoikeuskansleri saattoi vastaisen varalle tullipiirin tietoon esittämänsä käsitykset käsittelyn asianmukaisuudesta ja viivytyksettömyydes-

tä sekä käsittelyä koskevien tietojen antamisesta. Katso myös sivu 64 (OKV/101/1/2006).

Toimialaa koskeva tarkastus

Kymenlaakson maistraatti

Apulaisoikeuskansleri teki 23.9.2008 tarkastuskäynnin Kymenlaakson maistraattiin. Käynnin aiheina olivat edunvalvontapalveluiden järjestäminen maistraatin alueella ja edunvalvojen toiminnan valvominen. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin, mutta apulaisoikeuskansleri toimitti tarkastuskäynnistä laaditun tarkastuskertomuksen oikeusministeriöön tiedoksi tarkastuksella käydyissä keskusteluissa ilmi tulleen holhoustoimeen ja holhouslainsäädäntöön liittyvien ongelmien vuoksi. Tällainen kysymys oli erityisesti holhoustoimilain 29 §:n tulkinta ja sisältö siltä osin kuin tuomioistuimet määräävät edunvalvojan päättämään päämiestä ”itseään koskevista asioista” (OKV/18/51/2008).

OPETUSMINISTERIÖN TOIMIALA

Lausunto

Yliopistolainsäädännön kokonaisuudistus

Opetusministeriö on pyytänyt muun muassa oikeuskansleria antamaan lausunnon 14.8.2008 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi yliopistolainsäädännöksi. Lausunnotsa pyydettiin esittämään edellä mainittua esitystä koskevat 1) yleisnäkemykset ja 2) konkreettiset muutosehdotukset pykälittäin.

Esitysluonnos sisältää ehdotukset yliopistolaiksi, laiksi yliopistolain voimaannpanosta, laiksi opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain muuttamisesta sekä laiksi arkistolain muuttamisesta.

Esitysluonnoksen pääasiallinen sisältö on, että säädettävällä uudella yliopistolailla lisättäisiin yliopistojen taloudellista autonomiaa muodostamalla nykyisin valtion tilivirastoina toimivista yliopistoista itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Uudella lailla säädettäisiin muun muassa yliopistojen uudesta oikeushenkilöasemasta, tehtävistä, hallintoelimestä, toiminnan rahoituksesta ja ohjauksesta, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin, yliopistojen tutkimukseen, opetukseen, henkilöstöön ja opiskelijoihin liittyvistä seikoista sekä yliopistojen kielisuhteista.

Oikeuskansleri on jäljempänä tarkastellut esitysluonnoksen keskeisintä osaa, yliopistolakiehdotusta, ja esittänyt sen johdosta eräitä yleisnäemyksiä. Sen sijaan pykäläkohtainen tarkastelu on

jäänyt muutaman pykäläehdotusten perusteluita koskevan maininnan varaan. Tarkastelu rajautuu oikeuskanslerin roolin mukaiseksi.

Oikeuskansleri totesi, että lakiehdotus noudattelee rakenteeltaan nykyistä yliopistolakia ja sisältää eräitä siinä olleita säännöksiä. Ehdotus sisältää 86 pykälää. Se on siten laajempi kuin nykyinen yliopistolaki, jossa on 42 pykälää. Ehdotuksen sisältö ja säännösten lukumäärän lisäys puoltavat uuden lain säätämistä.

Yliopistojen oikeusasemasta

Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan yliopistoja olisi kahdenlaisia: a) itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja b) ns. säätiöyliopistoja. Nämä yliopistomallit poikkeavat oikeusasemaltaan nykyisestä järjestelmästä, jossa yliopistot ovat osa valtio-oikeushenkilöä vailla omaa oikeushenkilöllisyyttä. Koska kaikkeen uuteen liittyy oikeudellista ja muutakin epävarmuutta, on asioiden valmistelussa ja eri vaihtoehtoisia ratkaisumalleja punnittaessa ja lopullisia valintoja tehtäessä asioita käsiteltävä avoimesti ja objektiivisesti: esityksestä tulisi käydä ilmi, miksi johonkin ratkaisuun on päädytty. Esitysluonnoksessa päättymistä puheena oleviin yliopistomalleihin on perusteltu lähinnä viittaamalla (s. 31 ja ss.) selvitysmiesten ja suunnitteluryhmän näkemyksiin, joista ensin mainitut koskivat eduskunnan päätösvalan ja yliopistoon kuuluvien vaikutusmahdollisuuksien turvaamista julkisoikeudellisten laitosten osalta ja jälkimmäiset yksityisoikeudellisen säätiömal-

lin kokeilemista. Esitysluonnoksen perusteluissa on valintaa käsitelty verraten vähän kun otetaan huomioon, mikä merkitys muutoksella on. Tämä antaisi aihetta kuvata tapahtunutta perustelusemmmin asiassa laadittavan hallituksen esityksen yleisperusteluissa esillä olleita vaihtoehtoja ja niiden välistä punnintaa. Tämä liittyy osaltaan sen perustuslain 124 §:n mukaisen edellytyksen täyttymisen arvioimiseen, onko hallintotehtävän anto tarpeen tehtävän hoitamiseksi ja miksi valitut yliopistomallit parhaiten täyttävät tämän tarpeen.

Esitysluonnoksen (s. 66) mukaan valtion rahoituksella turvataan kaikille yliopistoille kohtuulliset taloudelliset edellytykset lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Yliopistojen saama ulkopuolinen rahoitus ei vähentäisi valtion rahoituksen määrää. Muutosvaiheessa yliopistojen keskinäiset rahoitussuhteet eivät olennaisesti muutu ja pitemmällä aikavälillä toiminnan tuloksellisuus heijastuu yksittäisen yliopiston saamaan rahoitukseen. Laskennallisen rahoituksen kautta kohdennetaan valtionrahoitus yliopistojen kesken siten, että keskimääräistä laadukkaammat, vaikuttavammat ja tuloksellisemmat yliopistot hyötyvät. Yliopistot voisivat päättää rahoituksen kohdentamisesta yliopiston sisällä omien strategisten valintojen kautta.

Haettaessa yliopistomallin muutoksella taloudellisen autonomian lisääntymistä ratkaisuna on, että yliopistot saisivat esitysluonnoksen (s. 37 sekä s. 40 ja ss.) mukaan rahoitusta valtion talousarvion ohella oman toimintansa tuloksena. Tältäkin osin muutos on suuri, sillä yliopistoilla (lukuun ottamatta Helsingin yliopistoa ja Åbo Akademia eräin osin) on ollut mahdollisuus harjoittaa talousarvion ulkopuolista rahastotaloutta vasta yliopistolain vuoden 2007 muutoksen jälkeen. Nykytilanteeseen verrattuna taloudellinen autonomia ilmeni muun muassa mahdollisuutena harjoittaa liiketoimintaa määrätyin edellytyksin ja harjoittaa maksullista tutkimustoimintaa.

Se, että yliopistoja pidetään eturivin tutkimuslaitoksina, tarjoaa erään keinon oman rahoituksen kasvattamiseen. On aihetta olettaa, että yliopistojen tutkimustoiminta ja siihen liittyvä sopimustoiminta elinkeinoelämän kanssa lisääntyy. Tässä ovat vahvoilla ne yliopistot, joiden tutkimus- ja opetusalat herättävät kiinnostusta.

Esitysluonnoksen mukainen rahoitusjärjestelmä ilmentää pyrkimystä kannustaa yliopistoa menestykselliseen toimintaan. Järjestelmä on omiaan luomaan yliopistojen välillä kilpailua, jossa toiset pärjäävät ja toiset eivät. Pitemmällä aikavälillä erot yliopistojen välillä kasvaisivat. Menestyminen tai menestymättömyys vaikuttaa siihen arvostukseen, jota yliopistoja kohtaan tunnetaan.

Perustuslain 16 §:n 3 momentissa on turvattu tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Tieteen vapauteen on katsottu kuuluvan sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja menetelmänsä (HE 309/1993 vp). Elinkeino- ja liike-elämän tarpeita korostavan maksullisen tutkimustoiminnan voimakas kysynnästä johtuva lisääminen saattaa käytännössä muodostaa vaaran, että tutkimustoiminta enenevässä määrin suuntautuu tavalla, joka ei huolimatta siihen kohdistuvasta panostuksesta edistä tieteellisen tutkimuksen kehittymistä, ja että joudutaan tilanteeseen, joka ei palvele tieteen harjoittajan oikeutta valita tutkimusaiheensa. Näin yliopistojen taloudellisen autonomian lisääntymistä ja itsehallinnon toteuttamista sellaisessa muodossa, kuin on ajateltu, on arvioitava ja punnittava myös perusoikeutena turvatun tutkimuksen vapauden näkökulmasta.

Lisäksi tutkimukset, joissa käsitellään liikesalaisuuksia, olisivat salassa pidettäviä ja siten julkisuuden ulkopuolella. Näin ollen osa – kenties merkittäväkin – tilaustutkimuksen tuloksista jäisi laajemmin hyödyntämättä.

Säätiöyliopistoista

Uuden yliopistolain säätäminen koskee perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Kuten edellä on jo todettu, yliopistoja olisi kahdenlaisia: julkisoikeudellisia laitoksia ja säätiöyliopistoja. Jälkimmäisiä olisi (ainakin alkuvaiheessa) yksi, Aalto-yliopisto. Lakiehdotusta laadittaessa tilanne ei näytä olleen vielä täysin selvä, koska 1 §:n 1 momentissa luetellaan tyhjentävästi julkisoikeudellisina laitoksina toimivat yliopistot, mutta 2 momentissa viitataan siihen, että voisi olla muitakin säätiöyliopistoja kuin Aalto-yliopisto. Tämän voi katsoa ennakoivan sitä, että joku tai jotkut 1 momentissa luetelluista yliopistoista mahdollisesti muuttuisivat säätiöyliopistoiksi, joskaan aikataulusta ei ole tietoa.

Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan Aalto-yliopistona toimii Aalto-korkeakoulusäätiö ja siihen sovellettaisiin momentissa mainittuja yliopistolain kohtia. Muutoin säännöksissä ei puhuta mitään säätiöistä tai säätiöyliopistoista (toisin voimaanpanolaki). Perustelujen mukaan säätiöyliopistoa koskevat säätiölaki sellaisenaan (s. 34) ja uusi yliopistolaki 1 §:n 2 momentissa määrätyn osin.

Aalto-yliopiston ja Aalto-korkeakoulusäätiön välinen suhde on esitysluonnoksen perusteluissa ilmaistu vaihtelevasti. On käytetty ilmaisuja kuten ”säätiönä toimiva yliopisto”, ”säätiön ylläpitämä yliopisto”, ”säätiömuotoinen yliopisto”, ”säätiön muodossa toimiva yliopisto”, ”säätiössä toimiva yliopisto” ja ”säätiöön siirretään uudella yliopistolailla julkisena hallintotehtävänä yliopistoille kuuluvia tehtäviä”. On ilmeistä, että ilmauksilla on katsottu olevan sama merkitysisältö, mutta näin ei välttämättä ole.

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 82) kerrotaan, että Aalto-yliopiston toiminnallisina pääyksikköinä ovat korkeakoulut ja että varsinainen

yliopistolain mukainen tieteellinen, taiteellinen ja opetuksellinen toiminta tapahtuisi säätiön sisällä korkeakouluissa. Puhutaan myös korkeakoulujen johtajista ja korkeakoulujen johdosta. Korkeakouluihin viitaten lausutaan edelleen, että yliopiston sisäinen järjestäytyminen yliopistolain mukaisen tutkimuksen, taiteen ja opetuksen harjoittamista varten turvataan lakiehdotuksen 6 §:ssä ja 24 §:ssä, jonka mukaan yliopistolain mukainen yliopistotoiminta tapahtuu yliopiston yksiköissä (korkeakouluissa ja muissa yksiköissä) yliopistoyhteisön sisäisen järjestäytymisen ja hallinnoinnin mukaisesti. Yliopiston toiminnasta vastaavina pääyksikköinä säätiömuotoisessa yliopistossa ovat kuitenkin korkeakoulut, jotka vastaavat itsenäisesti akateemiseen toimintaansa liittyvistä asioista säätiön hallituksen hyväksymän strategian ja toimintalinjausten yleisesti määrittelemissä puitteissa.

Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole käytetty sanaa ”korkeakoulu”. Yksikkö mainitaan 24 §:n 1 momentissa (tutkimuksen ja opetuksen järjestämistä varten yliopisto vai jakaantua tiedekuntiin ja muihin niihin rinnastettaviin yksiköihin sen mukaan kuin yliopiston johtosäännössä määrätään) ja 24 §:n 3 momentissa (yliopistolla voi olla myös muita kuin 1 momentissa tarkoitettuja yksiköitä; yliopistoilla voi olla myös yhteisiä yksiköitä toisten yliopistojen sekä muiden yhteisöjen kanssa).

Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Lailla säätämisen vaatimuksen kohdalla tulkinnan lähtökohtana pidetään perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoja kumotusta hallitusmuodon 77 §:n 2 momentista, jonka mukaan ”uusia säännöksiä yliopiston järjestysmuodon perusteista annetaan lailla”. Lailla olisi siten säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimestä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista,

muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin sekä yliopistojen kielisuhteista (PeVL 3/1997 vp). Yliopistojen hallinnon, organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee näin ollen antaa lailla (HE 1/1998 vp s. 178).

- 1) Lakiesitysluonnoksen perusteluiden mukaan lähtökohtana on, että lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukainen ns. säätiöyliopisto on yhtä kuin itse säätiö. Kun momentissa viitatuissa lainkohdissa puhutaan ”yliopistosta”, tarkoitetaan säätiöitä.
- 2) Perusteluissa olevan maininnan mukaan ”korkeakoulut” ovat lakiehdotuksen 24 §:ssä tarkoitettuja yksiköitä. Kun pykälän 1 momentti ei saata tulla kysymykseen, ne ovat 3 momentissa tarkoitettuja ” muita yksiköitä”, joita yliopistolla voi olla.
- 3) Jokaisen 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua ”yliopiston” osalta jää erikseen selvitettäväksi, tarkoitetaan säätiötä vai ”korkeakoulua”. Opiskelijoiden kannalta tilanne on ilmeisesti se, että he ovat tekemisissä korkeakoulun kanssa, joskin heitä koskevia ”yliopistoon” liittyviä säännöksiä on esimerkiksi lakiehdotuksen 5 luvussa ja 8 luvussa.
- 4) Voitaneen olettaa, että lakiehdotuksen 25 §:n mukaisissa johtosäännöissä ja määräyksissä säännellään tarkemmin ”korkeakouluista”. Voinee olettaa, että korkeakoulut tulevat itse antamaan johtosäännöt ja määräykset.
- 5) Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 34–35) puhutaan säätiön olevan (tiede- ja taide)yhteisö ja puhutaan ”säätiön muodostamasta (tiede)yhteisöstä”. Vanhassa yliopistolaissa sen 3 §:ssä puhutaan ”yliopistoon kuulumisesta” ja lakiehdotuksen 4 §:ssä otettaisiin käyttöön käsite ”yliopistoyhteisöön kuuluminen. Kun säätiö ja yhteisö ovat eri asioita, tämä luo ainakin säätiöyliopistojen kohdalla tarpeeton sekavuutta.

Henkilöstön palvelussuhde, julkinen tehtävä ja virkavastuu

Esitysluonnoksen mukaan yliopistojen oikeushenkilöasemassa tapahtuva muutos merkitsisi henkilöstön palvelussuhteen muuttumista kaikissa yliopistoissa virkasuhteisesta työsuhteiseksi. Muutos merkitsisi valtion virkamieskunnan vähenemistä noin 24 000 virkamiehellä (s. 11).

Edelleen esitysluonnoksen (s. 33) mukaan uudessa oikeushenkilömuodossa (julkisoikeudellinen laitos) yliopistot hoitaisivat jatkossakin julkista tehtävää (lisäys tässä: sama koskee säätiöyliopistoja). Yliopistot säilyisivät valtion yliopistoina, tosin vain tehtäviinsä liittyvän merkityksen kautta siten, että niiden ylläpitämisessä on kysymys valtion järjestämisvastuun piiriin kuuluvasta koulutus- ja tiedepoliittisesta julkisesta tehtävästä.

Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin koskettu sitä, miltä osin yliopistojen toiminnassa on kysymys julkisen tehtävän hoitamisesta ja siinä julkisen vallan käyttämisestä. Asialla on merkitystä arvioitaessa virkarikoksia koskevan rikoslain 40 luvun soveltamista yliopiston työsuhteeseen henkilökuntaan. Vaikka sanotun 40 luvun 1–10 §:n säännökset on kirjoitettu pitäen tekijänä virkamiestä, ilmenee luvun 12 §:stä, että noita virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Luvun 11 §:n 5 a ja b -kohdissa määritellään se, mitä julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tässä laissa tarkoitetaan. Sillä tarkoitetaan:

a) sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen,

b) sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitetun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.

Tällaista henkilöstön rikosoikeudellista asemaa koskevaa arviointia ei sisälly esitysluonnokseen. Jos asiaa harkittaessa katsotaan, että yliopistolle kuuluviin tehtäviin ainakin joltakin osin kuuluu tehtäviä, joihin liittyy rikosoikeudellinen vastuu, tämä tulisi todeta hallituksen esityksessä ja lakiehdotuksessa siihen otettavalla säännöksellä.

Eräitä huomioita lakiehdotukseen sisältyvistä säännösehdoituksista ja niiden perusteluista

Ehdotuksen 15 § koskee hallituksen kokoonpanoa. Pykäläehdotuksessa luetellaan kolme yliopistoyhteisön ryhmää, mutta yksityiskohtaisissa perusteluissa on maininta vain kahdesta ryhmästä. Ehdotuksen 4 §:ssä luetellaan yliopistoyhteisöön kuuluvat kolme ryhmää.

Ehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan hallituksen toimikauden pituudesta päättää yliopistokollegio. Ajatuksena lienee, että yliopistokollegio päättää toimikauden pituudesta määräajaksi, ei toistaiseksi.

Ehdotuksen 16 §:n 3 momentissa säännellään perusteista, joilla hallituksen jäsen voidaan vapauttaa tehtävästään. Hallituksen jäsen voidaan vapauttaa mm. erityisen painavasta syystä. Pykäläkohtaisten perustelujen mukaan tämä vapauttamisperuste on rajoitettu. Häntä ei voitaisi vapauttaa pelkästään sillä perusteella, että hän on menettänyt valintansa takana olleen tahon luottamuksen näkemystensä tai hallituksen päätösten johdosta. Tämä korostaa hallituksen jäsenen

riippumattomuutta ja yleensä hallituksen asemaa. Toisaalta voidaan kysyä, mikä on luottamuksen menettäneen hallituksen jäsenen mahdollisuus toimia tehtävässään ja toimia yliopiston parhaaksi. Tähän nähden perusteluissa oleva käsitys hallituksen jäsenen pysyttämisestä tehtävässään senkin jälkeen, kun hän on menettänyt taustaryhmänsä luottamuksen, kaipaakin tukeen lisäperusteluja.

Ehdotuksen 23 §:n 2 momentin mukaan valtuutetut vahvistavat yliopiston tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen ja päättävät vastuuvapauden myöntämisestä hallitukselle ja rehtorille. Valtuutetut on uusi toimielin, jolla on merkittävää vallankäyttöä. Pykäläkohtaiset perustelut, joissa on ilman lisämainintoja toistettu säännöksen teksti, ei anna lisäinformaatiota ottaen huomioon, että yleisperusteluissakin valtuutetut ovat jääneet varsin vähälle huomiolle. Maininnan arvoinen seikka olisi esimerkiksi se, mikä on valtuutettujen oikeudellinen asema ja vastuu.

Ehdotuksen 24 §:n 4 momentissa (koskee myös säätiöyliopistoa) säännellään tutkintolautakunnista tai niitä vastaavista muista toimielimistä. Momentissa säännellään tutkintolautakunnan kokonpanoon kuuluvia yliopistoyhteisön ryhmiä edustavien jäsenten vähimmäis- ja enimmäismääristä. Säännös jättää auki sen, että toimielimeen voisi kuulua muitakin kuin mainittujen ryhmien edustajia. Pykälän perusteluista ei oikein selviä, onko tämä tarkoitus vai ei.

Ehdotuksen 67 §:n 2 momentti vastaa nykyisen yliopistolain 20 §:ää. Tietävästi Helsingin yliopiston kansleri on harvoin käyttänyt oikeuttaan osallistua valtioneuvoston istuntoon sen käsitellessä Helsingin yliopistoa koskevia asioita. Lähtökohtana säännöksen soveltamisessa voidaan pitää sitä, että yleisistunnossa käsiteltävän asian tulisi koskea suoranaisesti Helsingin yliopistoa. Oikeuskansleri on muutama vuosi sitten tapauksessa, jossa oli kysymys hammaslääketieteellisten

perustutkintojen suorittamisesta toisessa yliopistossa, katsonut, ettei säännös mahdollistanut kanslerin osallistumista asian käsittelyyn yleisistunnossa, vaikka asia välillisesti koski Helsingin yliopistoa siellä harjoitettavan hammaslääkärikoulutuksen vuoksi.

Perusteluita voisi täydentää huomautuksella, että kanslerin osallistumisoikeus koskee vain suoranaisesti Helsingin yliopistoa koskevia asioita. Lisäksi luonnoksen mukaiset perustelut ovat jossain määrin harhaanjohtavat sikäli, että kansleri voi edustaa vain Helsingin yliopistoa, ei koko yliopistolaitosta.

Lopuksi

Esitysluonnokseen sisältyy jakso, jossa tarkastellaan esityksen suhdetta perustuslakiin ja sääätämisyjärjestystä. Siinä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska yliopistolle esitetään itsenäisen oikeushenkilön asemaa, jonka vaikutuksia perustuslain 123 §:n 1 momenttiin ei ole aikaisemmin käsitelty ja koska esitykseen sisältyy myös muita perustuslain kannalta tulkinnanvaraisia säännöksiä, tulisi säätämisyjärjestyksestä saada perustuslakivaliokunnan lausunto.

Oikeuskansleri yhtyi tähän käsitykseen ja katsoi, että eduskunnalle annettavaan hallituksen esitykseen uudeksi yliopistolainsäädännöksi otetaan lausuma eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon suotavuudesta (OKV/23/20/2008).

Ratkaisuja

OPETUSHALLINTO

Kysymys julkisuuslain tulkinnasta yliopistossa

Yliopiston assistenttien tarkistamat laboratoriotöiden selostukset palautettiin harjoitustyöntekijälle korjattavaksi laitoksen käytävällä sijaitsevan palautuslokerikon kautta. Asiakirjoja ei pidetty julkisuuslain tarkoittamina salaisina tietoina.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi vastaisen varalle yliopiston tietoon käsityksensä, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 30 kohdan tarkoituksiperät yksityisyyden suojana huomioon ottaen kysymyksessä olevia harjoitustöitä tulisi kohdella lainkohdassa tarkoitettuina koesuorituksina ja siten salaisina asiakirjoina. Niiden palauttaminen siten, että ne ovat myös sivullisten nähtävinä, on ristiriidassa julkisuuslain 22 §:n kanssa (OKV/433/1/2006).

Selvityksen puutteellisuus

Kantelun mukaan yliopistossa oli ollut käytäntönä jättää antamatta asianosaiselle tiedoksi korvaavuspäätös valitusosoituksineen. Yliopiston selvityksessä tältä osin vain viitattiin yliopiston ohjeeseen asiassa ja kerrottiin, että korvaavushakemus tehdään yliopiston yhteisellä lomakkeella, joka toimii myös päätöskirjeenä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen käsittelee ratkaisussaan yliopiston kotisivuilta löytyviä opintosuoritusten arviointiohjesäännön ohjetta korvaavuuden hakemisesta ja opintojakson korvaavushakemusta muutoksenhakuohjeineen sekä (yliopistollisen) päätöksen tiedoksiantamista ja oikaisuohjetta/valitusosoitusta/valituskieltoa koskevia säännöksiä. Niiden noudattaminen yliopis-

ton korvaavuspäätösten kohdalla vuodesta 2002 jäi epäselväksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kuitenkin vastaisen varalle yliopiston tietoon käsityksensä, että yliopisto oli selvityksessään sivuuttanut kaikki olennaiset edellä mainitut asiat (OKV/433/1/2006).

Virkamiehiltä edellytettävä huolellisuus asiakirjojen käsittelyssä

Kantelun mukaan yliopiston tiedekunnan hallintopäällikkö oli luovuttanut opiskelijalle kopioitavaksi asiakirjoja, jotka sisälsivät (muiden) opiskelijoiden koevastauksia ja joista ilmeni vastaajan nimi ja henkilötunnus. Yliopiston selvityksen mukaan opiskelija oli saanut vain yhden sellaisen tutkintolautakunnan listan liitteenä olleen toisen tenttipaperin kopion, josta kävi ilmi myös hänen sosiaaliturvatunnuksensa kokonaisuudessaan. Tämä johtui inhimillisestä erehdyksestä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi vastaisen varalle yliopiston tietoon käsityksensä, että asiakirjojen käsittelyssä edellytetään virkamiehiltä sellaista huolellisuutta, ettei julkisuuslaissa salaisiksi säädettyjä asiakirjoja tule inhimillisen erehdyksenkään johdosta luovutetuksi sivullisille (OKV/433/1/2006).

Toimialaa koskeva tarkastus

Suomen Akatemia

Oikeuskansleri tutustui 10.3.2008 Suomen Akatemiaan. Tilaisuudessa esiteltiin Suomen Akatemian toimintaa ja keskusteltiin muun muassa esteellisyyskysymyksistä Akatemian tieteellisten toimikuntien päätöksenteossa (OKV/13/51/2008).

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN TOIMIALA

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvat maa- ja puutarhatalous, maaseudun kehittäminen, metsätalous, eläinlääkintähuolto, eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta ja kalatalous. Lisäksi ministeriö hoitaa riista- ja porotaloutta, vesivarojen käyttöä ja maanmittausta.

Vuonna 2008 ratkaistut maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat kantelut koskivat suurimmaksi osaksi ministeriön, maanmittaustoimistojen ja Metsähallituksen menettelyä. Ratkaistuissa kanteluissa oli pääasiallisesti kysymys viranomaisten ja virkamiesten menettelystä kantelijoita omakohtaisesti koskettaneissa hyvin erityyppisissä asioissa. Yksittäisiä kantelijoita koskevien asioiden lisäksi muutamat ratkaistuita kanteluista koskivat myös esimerkiksi ministeriön menettelyä asetusehdotuksen valmistelussa. Toimenpiteitä aiheuttaneissa ratkaisuissa oli kysymys muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesta asiakirjan antamisesta.

Oikeuskansleri antoi maa- ja metsätalousministeriön pyynnöstä vuoden 2008 aikana kolme lausuntoa.

Lausunnot ja esitykset

Mahdollisuudesta säätää sokerin rakenneuudistustuen määräytymisestä ns. etäisyys-periaatteen perusteella

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa mahdollisuudesta säätää sokerin rakenneuudistustuen määräytymisestä ns. etäisyysperiaatteen perusteella. Valtioneuvoston asetusta sokerialan rakenneuudistustuesta markkinointivuonna 2008/2009 (1124/2007) muutettaisiin siten, että asetuksella säädettäisiin viljelijöille maksettavasta tuesta niin, että tuki maksettaisiin ensisijaisesti kauimpana Sucros Oy:n Säkylän tehtaasta oleville viljelijöille.

Ministeriö on todennut, että etäisyysperiaatetta sovellettaessa ne viljelijät, jotka luopuvat tuotannosta lähellä tehdasta jäisivät ilman tukea. Kohdistamalla tuki kauimpana tehtaasta oleville viljelijöille, kannustetaan sokerijuurikkaan viljelyn jatkamiseen lähellä tehdasta, jolloin kuljetuskustannukset ovat alhaisemmat. Osa viljelijöistä on pitänyt tuen määrän määräytymistä etäisyyden perusteella yhdenvertaisuuden periaatteen vastaisena.

Asian taustaa

Lausuntopyynnön taustalla on Euroopan unionin sokerialan rakenneuudistus vuoden 2005 lopulla. Tämän mukaan sokerijuurikkaan vähimmäis-

hintaa alennetaan asteittain. Lisäksi perustettiin väliaikainen rakenneuudistusrahasto, josta jaetaan tukea sokerin tuotannosta luopuville yrityksille, sokerijuurikkaan viljelijöille ja koneurakoitsijoille. Tuen maksaminen perustuu Euroopan yhteisön sokerialan väliaikaisesta rakenneuudistusjärjestelmästä ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (EY) N:o 1290/2005 muuttamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 320/2006 3 artiklaan. Kyseisen asetuksen 3 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on noudatettava tuen myöntämisessä objektiivisia ja syrjimättömiä perusteita ottaen huomioon rakenneuudistuksesta aiheutuvat tappiot.

Sucros Oy:n tavoitteena on keskittää sokerin tuotanto lähelle yrityksen Säkylän tehdasta, koska yrityksen toiminnan kannalta olennaista on kuljetuskustannusten saaminen mahdollisimman alhaisiksi. Sucros Oy:n ja tuottajajärjestöjen välisellä 15.11.2007 tehdyllä sopimuksella on sovittu, että Sucros Oy luopuu markkinointivuonna 2008/2009 kiintiöstään siten, että luovutettava kiintiömäärä kohdistetaan ensisijaisesti niille juurikkaanviljelijöille, joiden kuljetusetäisyys Sucros Oy:n Säkylän tehtaasta on kaikkein suurin. Sekä Sucros Oy että tuottajajärjestöt pitivät sopimuksella vahvistetun ns. etäisyysperiaatteen mukaista jakoperustetta parhaimpana ehdotuksena. Tavoitteena sopimuksessa oli mahdollistaa sokerituotannon jatkuminen Suomessa.

Asian arviointia

Perustuslain 6 § sisältää yleisen säännöksen yhdenvertaisuudesta. Tämän mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan minään henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 46/2006 vp) todennut, että yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lain-

säädännölle on toisaalta ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa todellista tasa-arvoa. Perusoikeus uudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella on kuitenkin katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloinkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp, PeVL 59/2002 vp, PeVL 1/2006 vp, PeVL 38/2006 vp). Valiokunta ei ole pitänyt pelkkää maantieteellistä kriteeriä hyväksyttävänä erotteluperusteena perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 59/2001 vp). Olennaista kuitenkin on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, PeVL 14/2006 vp, PeVL 25/2006 vp).

Ministeriö on katsonut, että tuen määräytymistä etäisyysperiaatteen pohjalta voitaisiin perustuslain 6 § huomioon ottaen pitää hyväksyttävänä sillä perusteella, että viljelijöitä edustavat tuottajajärjestöt ovat hyväksyneet tuen määräytymisperusteen ja pitäneet sitä viljelijöiden kannalta riittävän yhdenvertaisena ja tasapuolisena. Ministeriö perustelee menettelyä myös sillä, että etäisyysperiaatetta soveltamalla voitaisiin taata mahdollisuus sokerituotannon jatkumiseen Suomessa, sillä näin voitaisiin ohjata tuotannon sijoittumista tehtaan lähelle ja tätä kautta lisätä tuotannon kannattavuutta kuljetuskustannuksia pienentämällä.

Ministeriön esityksellä pyritään ohjaamaan sokerituotannon viljelijöitä ja tuotannon keskittämistä alueellisesti. Etäisyysperiaatteen soveltaminen aiheuttaa kuitenkin tilanteen, jossa osa viljelijöistä jää kokonaan ilman luopumiskorvaustukea asuinpaikkansa perusteella. Kysymys on maatalouspoliittisesta perusteesta ja sen hyväksyttävyydestä suhteessa perustuslain yhdenvertaisuutta edellyttävään säännökseen.

Vaikka maatalous- ja elinkeinopoliittiselta kannalta arvioituna esitettyä jakoperustetta voitaisiin taloudellisin perustein ehkä puoltaa, ministeriön lausuntopyyntöön oheistetussa asetus ehdotuksessa on korvausperusteiden jaon osalta kysymys norminannosta, jolla on vaikutusta hakijoiden oikeuksiin ja korvauksen määrään. Kun asetusluonnoksen 4 a §:n 1 momenttia arvioidaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen valossa ja otetaan huomioon kysymyksessä olevan neuvoston asetuksen vaatimukset objektiivisista ja syrjimättömistä perusteista, säännös ei esitetyssä muodossa ole oikeuskanslerin mukaan oikeudellisesti hyväksyttävissä (OKV/6/20/2008).

Sokerin rakenneuudistustukeen liittyvästä säädösluonnoksesta

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa sokerin rakenneuudistustukeen liittyvästä asetusluonnoksesta. Valtioneuvoston asetusta sokerialan rakenneuudistustuesta markkinointivuonna 2008/2009 (1124/2007) muutettaisiin siten, että asetuksella säädettäisiin viljelijöille maksettavasta tuesta niin, että perusosa maksettaisiin kaikille viljelijöille, joilla oli viitekaudella sokerijuurikkaan perustoimitusoikeus. Lisäksi perustoimitusoikeudesta kokonaan luopuneille maksettaisiin lisäosa. Lisäosa maksettaisiin korotettuna niille viljelijöille, joiden kuljetusetäisyys Sucros Oy:n tehtaalte on suurin.

Ministeriön mukaan tuen määräytymisperustetta voitaisiin perusosan osalta pitää yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisena, koska tuki maksettaisiin kaikille viljelijöille. Korotetun lisäosan suuruus olisi kuitenkin riippuvainen viljelijän asuinpaikasta. Korotetun lisäosan suuruus määräytyisi viljelijän ja tehtaan välisen kuljetusetäisyyden perusteella siten, että lisäosa maksettaisiin korotettuna kauimpana Sucros Oy:n Säkylän tehtaasta oleville viljelijöille.

Lisäselvityksenä ministeriö on esittänyt, että neuvoston asetuksen (Euroopan yhteisön sokeri-alan väliaikaisesta rakenneuudistusjärjestelmästä ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (EY) N:o 1290/2005 muuttamisesta annetun neuvoston asetus (EY) N:o 320/2006) tavoite huomioon ottaen 3 artiklan 6 kohdan objektiivisuuden ja syrjimättömien tuenjakoperusteiden vaatimusta voitaneen tulkita niin, että se mahdollistaa osittain yhdenvertaisista tuenjakoperusteista poikkeavatkin perusteet, jos näillä kuitenkin tuetaan sokerintuotannon vähentämistä Euroopan unionissa. Tämän tulkinnan perusteella voitaisiin pitää mahdollisena, että osa rakenneuudistustuesta jaettaisiin viljelijöille ns. etäisyysperiaatteen perusteella, kun samalla toteutuu neuvoston asetuksen tavoite sokerintuotannon vähentymisestä ja kaikki viljelijät, joihin tuotannon vähentäminen vaikuttaa, saavat kuitenkin osan rakenneuudistustuesta.

Asian tausta

Ministeriön esityksellä pyritään ohjaamaan sokerituotannon viljelijöitä ja tuotannon keskittämistä alueellisesti. Taustalla on Euroopan unionin sokerialan rakenneuudistus vuoden 2005 lopulla.

Asian taustasta ja säädösluonnoksen suhteesta perustuslain 6 §:n sisältämään yhdenvertaisuusperiaatteeseen viittaa oikeuskanslerin lausunnossa 8.2.2008 (dnro 6/20/08) esitettyyn. Ministeriön tuolloisessa lausuntopyynnössä oli kysymys tilanteesta, jossa ehdotetun etäisyysperiaatteen soveltaminen olisi aiheuttanut tilanteen, jossa osa viljelijöistä olisi jäänyt kokonaan ilman luopumiskorvaustukea asuinpaikkansa perusteella. Kun tuolloin esitetyn asetusluonnoksen 4 a §:n 1 momenttia arvioitiin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen valossa ja otettiin huomioon neuvoston asetuksen vaatimukset objektiivisista ja syrjimättömistä perusteista,

säännös ei esitettyssä muodossa ollut oikeudellisesti hyväksyttävissä.

Ehdotettu tuen määräytymisperusta

Valtioneuvoston asetusta sokerialan rakenneuudistuksesta markkinointivuonna 2008/2009 (1124/2007) muutettaisiin nyt siten, että asetuksella säädettäisiin viljelijöille maksettavasta tuesta niin, että perusosa maksettaisiin kaikille viljelijöille, joilla oli viitekaudella sokerijuurikkaan perustoimitusoikeus. Perusosaa saavia viljelijöitä olisi noin 1900. Lisäksi perustoimitusoikeudetaan kokonaan luopuneille maksettaisiin lisäosa. Lisäosaa saavia viljelijöitä olisi noin 800.

Lisäosa maksettaisiin korotettuna niille viljelijöille, joiden kuljetusetaisyys Sucros Oy:n Säkylän tehtaalte on suurin. Kuljetusetaisyys määritettäisiin sen matkan perusteella, joka oli markkinointivuonna 2007/2008 yrityksen viljelijälle viljelyrakenteen kehittämiseksi 2008–2011 maksaman siirtymäajan tuen perusteena. Sucros Oy maksaa siirtymäkauden 2008–2011 erillistä tukea, jonka tarkoituksena on saada viljely siirtymään lähemmäksi Säkylän tehdasta. Tukea maksetaan niille viljelijöille, joiden kuljetusmatka Säkylän tehtaalte on 160 kilometriä tai sitä lyhyempi. Tällä perusteella rakenneuudistustuen lisäosa maksettaisiin korotettuna kaikille niille viljelijöille, joiden etäisyys Säkylän tehtäseen on yli 160 kilometriä. Korotetun lisäosan saisi noin 400 viljelijää.

Ministeriö on lisäselvityksessään täsmentänyt, että tuen lisäosa maksettaisiin nyt tuotannostaan luopuneille 813 viljelijälle. Lisäosan määrä on 30 % maksettavan tuen kokonaismäärästä. Tämän lisäksi maksettaisiin korotettu tuen lisäosa niille viljelijöille, joiden etäisyys Säkylän tehtäseen on yli 160 kilometriä. Korotetun lisäosan osuus koko rakennetuen määrästä olisi 20 % ja sen saajina olisi 400 viljelijää. Etäisyysperiaatteen mukaisesti tulisi siis ministeriön mukaan jaettavaksi

vain suhteellisen pieni osuus koko tuen määrästä (noin 0,462 milj.euroa 2,314 milj. eurosta).

Asian arviointia

Ministeriön asetuseruonnos merkitsee, että osa sokerituotannon rakenneuudistustukeen oikeutavista viljelijöistä saa asuinpaikkansa perusteella korotettua lisäosaa. Kysymys on maatalous- ja elinkeinopoliittisesta perusteesta ja sen hyväksyttävyydestä suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta edellyttävään säännökseen.

Yleisesti voidaan todeta, että yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunta on korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp, PeVL 59/2002 vp, PeVL 1/2006 vp, PeVL 38/2006 vp). Erilaisen kohtelun tulee olla sääntelyn tavoitteiden kannalta kuitenkin oikeasuhteista. Keskeistä on, voidaanko erotelua perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, PeVL 14/2006 vp, PeVL 25/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan (PeVL 65/2002 vp), että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin erinäisten seikkojen sääntelyn yhteydessä pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyt-

tävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 11/2002 vp, s. 2–3 ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).

Teoksessa: Perusoikeudet (Pekka Hallberg/Heikki Karapuu/Martin Scheinin/Kaarlo Tuori/Veli-Pekka Viljanen, 1999, s. 237) on todettu, että ”Perinteistä kantaa lainsäätäjälle jäävän harkintavallan laajuudesta voi katsoa edustavan rakennuslainsäädännön uudistamista koskeneen lausunnon (PeVL 38/1998 vp). Siinä perustuslakivaliokunta totesi, etteivät perustuslain yhdenvertaisuusnormit estä alueellisia erityistoimenpiteitä, jos niille on objektiiviset ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja jos ne lisäksi ovat oikeassa suhteessa niillä tavoiteltaviin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin etuihin. Alueelliset toimenpiteet eivät saa merkitä kohtuutonta rasisitusta eivätkä kohtuutonta suosintaa”.

Ministeriö on perustellut korotetun lisäosan maksamista etäisyysperiaatteen perusteella sillä, että tuen porrastamisen avulla voitaisiin taata mahdollisuus sokerituotannon jatkumiseen Suomessa sekä ohjata tuotannon sijoittumista tehtaan lähelle ja tätä kautta lisätä tuotannon kannattavuutta kuljetuskustannuksia pienentämällä. Ministeriön lausuntopyynnöistä saa lisäksi käsityksen, että Euroopan unionin sokeriuudistukseen liittyviä kansallisia sokerituotannon supistamiseen ja kilpailuedellytysten parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä ei olisi mahdollista saavuttaa toimenpitein, jotka olisivat viljelijöiden kannalta yhdenmukaisia. Etäisyysperiaatetta voidaan ministeriön mukaan perustella myös sillä, että useissa muissakin EU-tuissa tuen määrä on porrastettu tukialueittain.

Yhteisöoikeudellisessa arviossa ministeriö on katsonut, että neuvoston asetuksen ensisijaisena tavoitteena on sokerituotannon rakenteen parantaminen siten, että sokerituotanto vähentyy EU-tasolla. Rakenteen parantamisella pyritään sokerin

tuotannon kustannusten alentamiseen ja tuotannon kilpailukyvyyn parantamiseen. Asetus jättää ministeriön mukaan jäsenvaltioille mahdollisuuden päättää tuen jakoperusteista kansallisesti.

Esitetyllä sääntelyllä pyritään näin ollen ehkäisemään sokerituotannon jatkumisen vaarantuminen Suomessa. Ministeriö on myös korostanut, että huoltovarmuuden säilyttäminen sokerituotannon osalta on kansallisesti erittäin tärkeää. Asetusluonnosta perustellaan ennen kaikkea pyrkimyksellä elinkeinopolitiikan vaatimaan sääntelyyn, joka mahdollistaisi sen, että sokerituotanto ei loppuisi kokonaan Suomessa. Poiketen ministeriön alkuperäisestä esityksestä, nyt esitetyn korotetun lisäosan osuus koko rakennetuen määrästä olisi 20 %, jolloin etäisyysperiaatteen mukaisesti jaettavaksi tulisi koko tuen määrästä noin 0,462 milj. euroa 2,314 milj. eurosta. Kokonaisuutena arvioiden määrä ei muodostuisi suhteettoman suureksi.

Vaikka asetusehdotusta voidaan näissä olosuhteissa pitää taloudellisin perustein perusteltuna eikä kysymys ole subjektiivisesta oikeudesta eikä se sisällä jonkin ryhmän kohtuutonta alueellista suosintaa, liittyy ministeriön säädöstason valintaan oikeudellisin perustein kritiikille alttiita kohtia.

Perustuslain 74 §:n perusteella eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on tulkintamonopoli säännösten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Perustuslain valmisteluasiakirjojen mukaan (HE 1/1998 vp) perustuslakikontrollin tehokkuuden kannalta on asianmukaista, että valiokunnalta pyydetään lausunto aina, kun lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta voidaan perustellusti katsoa vallitsevan epäselvyyttä.

Ehdotuksen hyväksyttävyys perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen valossa on tulkinnanvarainen. Tapaukseen suoraan soveltuva perustuslakivaliokunnan kantaa ei liene, joskin valiokunta on joissakin tapauksissa katsonut maantieteellisen eriarvoisuuden olevan mahdollinen. Nämä

kannanotot eivät kuitenkaan ole koskeneet kysymystä jonkin elinkeinotuotantosuunnan jatkumisen varmistamista ja sen suhdetta maantieteelliseen asemaan. Asian kokonaisarviointiin liittyy myös oleellisesti kysymys valtuussäännöksestä ja sen asettamista rajoista.

Valtuussäännöksestä

Ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisen asetuksenantovalan kannalta. Perustuslain esitöiden mukaan asetuksenantaja voitaisiin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdistista. Valtuuttavan lain olisi tällöin täytettävä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (HE 1/1998 vp, s. 131-132). Valtuussäännösten tulintaa ja niiden nojalla annettavien säännösten sisältöä rajoittaa suoraan mainittu perustuslain 80 §:n 1 momentti (PeVL 43/2006 vp, 37/2005 vp, 29/2004 vp).

Perustuslain 80 §:n 1 momentin perusteella valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaisista tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä lain alaan muuten kuuluvista asioista.

Ministeriö ei ole lausuntopyynnössään tuonut esille kysymystä valtuussäännöksestä, mutta edellisen lausuntopyynnön yhteydessä käydyn sähköpostikirjeenvaihdon mukaan asetus oli tarkoitus antaa maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain (1336/1992) 13 §:n 1 momentin perusteella. Tilanne ei tältä osin liene muuttunut.

Kysymyksessä olevan lain 13 §:n 1 momentin mukaan tarkemmat määräykset valtion tuen ja-

koperusteista, myöntämisestä ja menettelytavoista, jollei muussa laissa tai sen nojalla asetuksella erikseen säädetä, antaa valtioneuvosto. Yksityiskohtaisista valtion tuen jakoperusteista voi antaa määräyksiä myös maa- ja metsätalousministeriö. Maksatusten osalta määräyksiä voi kuitenkin antaa maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus.

Esitetty valtuussäännös on sisältynyt alkupe- räiseen maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annettuun lakiin (1336/1992) ennen voimassaolevan perustuslain voimaantuloa sekä ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin.

On totta, että Euroopan unionin säädökset, ennen kaikkea unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla alueilla, mitä yhteisön maatalouspolitiikkakin on, edellyttävät yleensä kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä. Vaikka Euroopan unionin säädökset muodostavat kokonaisuuden, joiden sinänsä voidaan katsoa rajaa- van kansallista täytäntöönpanoa ja mahdollista kansallisella tasolla säädettyä valtuutusta, perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnossaan (PeVL 47/2006 vp) hallituksen esitykseen Maaseutuviraston toimivaltuuksia koskevak- si lainsäädännöksi (HE 218/2006 vp) katsonut, että maa- ja metsätalousministeriön oikeus antaa tarkempia säännöksiä kiintiöiden, tukien, palkkioiden ja korvausten maksamisesta edellytti, että maksamisen periaatteet on riittävän täsmällisesti säännelty EY-lainsäädännössä (PeVL 46/2007 vp, PeVL 25/2005, PeVL 47/2001 vp, PeVL 39/2001 vp).

Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa asetus jättää ministeriön mukaan jäsenvaltioille mahdollisuuden päättää tuen jakoperusteista kansallisesti. Se, että kysymyksessä on yhteisölainsäädännön edellyttämä täytäntöönpano, ei kuitenkaan mahdollista kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä asetustasolla, jos asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla.

Johtopäätös

Edellä mainituilla perusteilla oikeuskansleri toteasi, että kysymys ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta on aidosti tulkinnanvarainen. Esitetyn maantieteellisen erityiskohtelun perusteen hyväksyttävyyttä arvioitaessa joudutaan punnitsemaan osin arvostuksenvaraisesti vastakkaisia näkökohtia, luopumistuen euromääräinen yhtäläisyys yhtäältä, sokerintuotannon jatkuvuuden turvaaminen toisaalta. Kysymys on luonteeltaan sellainen, että laillisuusvalvojana oikeuskansleri ei voi mennä ehdottomasti sanomaan, että sääntely olisi oikeudellisesti mahdoton. Kysymys sen seikan arvioimisesta, onko jollakin säädösten toteutettavalla yhdenvertaisuuden kannalta tulkinnallisella järjestelyllä ”hyväksyttävä peruste” ei ole viime kädessä laillisuusvalvonnallisesti ratkaistavissa. Sen sijaan oikeuskansleri voi oikeudellisenä lausuntonaan arvioida, että koska kyse on perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen soveltamisesta koskevasta periaatteellisesta lainsäädäntöä koskevasta tulkintatapauksesta, olisi perustellumpaa antaa kysymys eduskunnan ja tarpeen mukaan sen perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi kuin säätää asiasta asetuksella (OKV/12/20/2008).

Tulvavahinkojen korvausten arviointiperusteet

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa mahdollisuudesta säätää poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun lain (284/1983) 4 §:n 2 momentissa säädettyistä arviointiperusteista joko maa- ja metsätalousministeriön asetuksella valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan istunnon käsitteilyn kautta tai mahdollisesti nostamalla asia valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 14 §:n mukaisesti.

Ministeriö on todennut, että tulvavahinkojen korvaamisesta annettu laki on ennen uuden perustuslain voimaantuloa tehtynä valtuussäännöksen osalta puutteellinen. Lain kokonaisuudistuksen valmistelun johdosta on valtuussäännöksen ajantasaistus ollut vähäistä ja rajoittunut pelkästään välttämättömiin muutoksiin.

Ministeriön lausuntopyyntöön oheistetun asetusluonnoksen valtuussäännös on tulvavahinkolain 4 §:n 2 momentti. Tämän mukaan hakemuksen käsittelemiseksi tarpeellisen tulvavahinkojen arvioinnin suorittaa 1 momentissa tarkoitettu kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen. Tulvan poikkeuksellisuuden selvittämisessä ja vahinkojen arvioinnissa kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisella on oikeus tarpeen mukaan saada asiantuntija-apua asianomaiselta alueelliselta ympäristökeskukselta ja metsälautakunnalta sekä rakennuslautakunnalta ja muilta kunnan viranomaisilta. Maa- ja metsätalousministeriö antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä tulvavahinkojen arviointiperusteista.

Asetuksenantovaltuussäännöksiä on arvioitava lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Tämän perusteella valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä lain alaan muuten kuuluvista asioista.

Lainsäädäntökokonaisuuden sisällön keskeiset peruslinjaukset ja rajanvedot edellyttävät eduskuntalakia, tekniset ja täydentävät sään-

nökset voidaan jättää annettavaksi asetuksella. Asetuksentasoinen sääntely on katsottu mahdolliseksi vähämerkityksisiin yksityiskohtiin tai teknissävyisiin erityistä asiantuntemusta edellyttäviin kysymyksiin, menettelykysymyksiin tai viranomaiskoneiston sisäisiksi katsottaviin asioihin tai säädösten antajalle tosiasiallisesti vain vähän omaa harkintavalttaa jättäviin tilanteisiin. Merkitystä on myös katsottu olevan sillä kuinka usein säännöstö tulisi muutettavaksi.

Tulvavahinkolain 4 §:n 2 momentin valtuutussäännös mahdollistaa tarkempien määräysten antamisen tulvavahinkojen arviointiperusteista. Kun otetaan huomioon valtuutussäännöksen säätämisaikakohta, tulee sitä tulkita suppeasti. Asetuksella annettavien säännösten on rajoitettava tulvavahinkojen arviointiperusteisiin, eikä valtuutus mahdollista säännöksiä korvausperusteiden määräämisestä.

Ministeriön lausuntopyyntöön oheistetulla asetusehdotuksella pyritään yhtenäistämään tulvavahinkojen korvattavuutta ja parantamaan näin korvausten hakijoiden asemaa. Yhdenvertaisuuden ja ennakoitavuuden kannalta oikeuskansleri piti tavoitetta myönteisenä. Ministeriön asetusehdotuksen yksittäiset säännökset sisältävät kuitenkin määräyksiä sekä tulvavahinkojen korvausperusteista että tulvavahinkojen arviointiperusteista. Säännöksissä on korvausperusteiden osalta kysymys norminannosta, jolla on vaikutusta korvausten hakijoiden oikeuksiin ja korvauksen määrään. Näin ollen ehdotetussa muodossa asetus näkyisi sisällöllisesti menevän pidemmälle kuin tulvavahinkolaki asetuksenantoon valtuuttaa (OKV/43/20/2007).

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Metsän hakkuun estämisen kriminalisoinnista perustuslain ja rikosoikeuden kannalta

Suomen Luonnonsuojeluliitto ry (jälj. Liitto) oli 20.6.2006 oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa lausunut, että metsän hakkuun estämisen kriminalisoiminen metsälakiin (1093/1996) 1.7.2004 voimaan tulleella lailla (552/2004) lisätyllä 18 a §:llä on perustuslain ja rikosoikeuden kannalta monissa suhteissa ongelmallista. Kyseinen lainkohta kuuluu näin:

”Metsän hakkuun estäminen. Joka tarkoituksenaan häiritä tämän lain mukaisesti suoritettavaa metsän hakkuuta oikeudettomasti oleskelee hakkuun käynnissä ollessa sen välittömässä vaikutuspiirissä siten, että hän estää hakkuun, on tuomittava, jollei muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, metsän hakkuun estämisestä sakkoon.”

Liitto oli pyytänyt oikeuskansleria arvioimaan sääntelyn onnistuneisuutta muun muassa perusoikeuksien ja kriminalisointiin liittyvän muun sääntelyn kannalta sekä tekemään tarvittaessa ehdotuksen sääntelyn uudelleen arvioimiseksi. Selvittää tuli myös, toimivatko maa- ja metsätalousministeriö (jälj. ministeriö) ja sen virkamiehet hyvän hallinto- ja lainvalmistelutavan mukaisesti toisaalta valmistellessaan metsälain muutoksen (HE 73/2003 vp) yhteydessä metsätyön häirintää koskevaa rangaistussäännöstä ja toisaalta käsiteltäessä edellä mainittuun lakialoitteeseen sisällynyttä lakiehdotusta eduskunnassa.

Käytössä ollut selvitys

Kirjoituksen johdosta on maa- ja metsätalousministeriö antanut selvityksen, johon Liitto on vastannut. Samalla se on täydentänyt ja yksilöinyt kanteluaan koskien ministeriön ja sen virkamiesten toimintaa metsän hakkuun häiritsemistä/estämistä koskevan säännöksen valmistelussa ja valiokuntakäsittelyssä. Ministeriö on antanut lisäselvityksen vastineen johdosta.

Käytettävissä ovat lisäksi olleet tarpeellisin osin jäljempänä selostettaviin lainsäädäntöhankkeisiin liittyvät asiakirjat.

Lainsäädäntötoimenpiteistä

Hallituksen esitys 73/2003 vp ja lakialoite 154/2003 vp

Valmisteltaessa maa- ja metsätalousministeriössä luonnosta laiksi metsälain muuttamisesta siihen sisältyi ehdotus metsätyön häirinnän kriminalisomiseksi. Säännösluonnoksen mukaan (lain 18 §:n 3 momentti) metsätyön häirintään syyllistyisi se, joka oikeudettomasti tahallaan on metsäkoneen varoalueella eikä välittömästi noudata metsätyöntekijän antamaa poistumiskehotusta. Eräät luonnoksesta annetut lausunnot poikkesivat jyrkästi toisistaan. Monien lausuntojen mukaan häirintäsäännöksen sijoittamisesta metsälakiin tulisi vielä harkita. Vaihtoehtoinen menettely olisi asian käsittely rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Rangaistussäännöksestä luovuttiin lausuntojen perusteella ja kyseinen hallituksen esitys (HE 73/2003 vp) annettiin eduskunnalle ilman sitä.

Hallituksen esitystä eduskunnassa käsiteltäessä metsän hakkuun kriminalisointi tuli jälleen vireille lakialoitteella (LA 154/2003 vp, johon liittyi myös LA 141/2003 vp). Lakivaliokunta kiinnitti lakialoitteesta 154/2003 vp antamassaan lausunnossa 9/2004 vp huomiota

rangaistussäännöksen säätämisperusteisiin ja totesi, että rikoslainsäädännöllä tulee olla hyväksyttävä peruste. Uuden rikostunnusmerkistön säätämisellä tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Tällöin huomioon tulee ottaa ennestään voimassa oleva muu sääntely sekä mahdolliset päämäärän saavuttamiseen johtavat vaihtoehtoiset menettelyt. Kriminalisoinnin tulee olla ennaltaehkäisevä. Perustuslain 8 §:ssä säädetystä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuu, että tunnusmerkistön on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen.

Lakivaliokunta totesi, että lakialoitteen tarkoituksena oli edistää mahdollisuuksia laillisten metsän hakkuiden häiriöttömään suorittamiseen. Tällainen sääntelytavoite muodosti hyväksyttävän perusteen kriminalisoinnille. Toisaalta oli huomattava, että metsätöille aiheutuva häiriö voi liittyä myös sanan- ja mielenosoitusvapauden käyttämiseen, joka sekin oli perustuslain 12 ja 13 §:ssä nimenomaisesti suojattu. Toisaalta lakivaliokunta totesi, että metsätöiden häiritseminen oli jo voimassa olevien säännösten mukaan varsin laajasti rangaistavaa. Valiokunta ei ollut täysin vakuuttunut siitä, että uudelle kriminalisoinnille oli osoitettavissa painavaa yhteiskunnallista tarvetta. Yhtä elinkeinoa koskeva erityiskriminalisointi voi olla vain väliaikaisratkaisu. Lisäksi valiokunta totesi, että ehdotettu metsätöiden häirintää koskeva tunnusmerkistö oli täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta altis arvostelulle.

Maa- ja metsätalousvaliokunta antoi mietinnön hallituksen esityksestä (73/2003 vp) ja käsiteli samassa yhteydessä lakialoitteet (LA141/2003 vp ja LA154/2003 vp). Mietinnössään (Mm VM5/2004 vp) valiokunta lakivaliokunnan lausunnosta (LaVL9/2004 vp) ilmenevin perustein ehdotti säännöksen teonkuvausta ja otsikkoa muutettavaksi. Eduskunta hyväksyi metsälain 18 a §:n säännöksen maa- ja metsätalousvalio-

kunnan ehdotuksen mukaisesti (EV 52/2004 vp) sellaisena kuin se on edellä selostettu.

Ratkaisu

Oikeuskanslerin tehtävistä ja toimivallasta

Vastauksessa kosketeltiin oikeuskanslerin toimivaltaa ja tehtäviä koskevia säännöksiä, joista esillä olivat muun muassa perustuslain 108 §:n 1 momentti ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 7 §. Ensin mainitun säännöksen mukaan oikeuskanslerin tehtäviin ei kuulu valvoa, miten eduskunta käyttää sille perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan kuuluvaa lainsäädäntövaltaa. Jälkimmäinen säännös antaa oikeuskanslerille oikeuden tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Kantelu- ja selvitysasiakirjoissa esitettyjä väitteitä ja näkökohtia perusteluineen käsiteltiin ratkaisussa kohdittain jäljempänä ilmenevää otsikointia noudattaen seuraavasti.

Maa- ja metsätalousministeriön sekä sen virkamiesten toiminta metsätyön häirintää koskevan säännöksen valmistelussa

Vastauksessa viitattiin siihen, että rikoslain kokonaisuudistuksessa noudatetun keskittämisperiaatteen mukaisesti erityislainsäädännössä olevat vankeusuhkaiset rangaistussäännökset sijoitetaan rikoslakiin (LaVM 7/2002 vp) ja ne valmistelee oikeusministeriö. Sakonuhkaiset rangaistussäännökset voi asianomainen ministeriö valmistella hankkimalla oikeusministeriön lausunnon.

Oikeuskansleri totesi, että maa- ja metsätalousministeriössä oli luovuttu hallitukseen esitykseen (73/2003 vp) liittyvän erityiskriminalisoinnin valmistelusta. Valmiiseen hallituksen esitykseen kriminalisointia ei sisältynyt. Eduskunta oli hyväksynyt lakialoitteen (154/2003 vp) pohjalta samaan lopputulokseen tähtäävän metsälakiin sijoitetun rangaistussäännöksen metsän hakkuun estämisestä (EV 52/2004 vp). Asiassa ei ollut ministeriön osalta tullut ilmi sellaista, johon oikeuskanslerilla laillisuusvalvonnan kannalta olisi aihetta puuttua.

Kriminalisointiperiaatteiden ja perusoikeuksien rajoitusperusteiden huomioon ottamisesta metsän hakkuun estämistä koskevassa erityiskriminalisoinnissa

Vastauksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että perustuslain rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevassa 8 §:ssä ei ole tarkemmin kosketeltu kriminalisoinnin perusteita. Näitä perusteita oli lainsäädäntöhankkeiden osalta kosketeltu useissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (näin esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2). Lausunnoissa oli kiinnitetty huomiota siihen, että kriminalisoinnille tulisi olla esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Hyväksyttävyyttä edellyttää intressipunnintaa suojattavan edun ja rajoitettavan oikeuden välillä. Kriminalisoinnin oli oltava välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Kriminalisoinnilta edellytetään, että se vaikuttaa käyttäytymiseen.

Lisäksi vastauksessa on huomautettu, että metsän hakkuun estämisen kriminalisoimisen vireille tulo eduskunnassa lakialoitteen pohjalta oli korostanut valiokuntatyöskentelyn merkitystä, koska lakialoitteen tukena ei hallituksen esityksen mukaista valmistelua. Tällaisessa tapauk-

sessä valiokuntien lausunnoista ja mietinnöistä sai hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen perusteluja vastaavia tietoja sääntelystä. Näille perusteluille oli annettava erityistä painoa senkin vuoksi, että eduskunnan hyväksymä metsälain 18 a §:n säännös poikkesi lakialoitteessa esitetystä säännöksestä. Säännöksen lopullisen sisällön kannalta oli siten merkitystä sillä, mitä lakivaliokunta esitti lausunnossaan (9/2004 vp) sekä maa- ja metsätalousvaliokunta mietinnössään (5/2004 vp). Näistä on tehty edellä selkoa.

Oikeuskansleri totesi, että eduskunta oli sääntäessään metsälain 18 a §:n katsonut, että sääntelylle oli olemassa, paitsi hyväksyttävä peruste, myös painava yhteiskunnallinen tarve ja että muutkin kriminalisoinnin edellytykset olivat olleet olemassa. Näin ollen maa- ja metsätalousministeriön, joka oli luopunut metsälakiehdotuksen valmisteluvaiheessa vastaavasta säännösehdotuksesta, kantaa erityiskriminalisoinnin säätämisestä tai sääntelyn toimivuudesta ei ollut tämän kante-luasan yhteydessä tarpeen selvittää, ottaen myös huomioon sääntelystä saatu siihenastinen vähäinen kokemus.

Oikeuskanslerin toimivallan puitteisiin ei edellä lausutun mukaisesti kuulunut valvoa, miten eduskunta oli käyttänyt sille kuuluvaa lain-säädäntövaltaa. Kannanotto siitä, miten sääntely onnistui, ei ollut tarpeen enemmälti kuin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:ssä säädetyn aloiteoikeuden käyttämisen kannalta. Sellaisia oikeudellisia perusteita, jotka vaatisivat oikeuskansleria käyttämään aloiteoikeuttaan säännösten tai määräysten kehittämiseksi erityiskriminalisoinnin osalta ei ollut ainakaan tässä vaiheessa käynyt ilmi. Kriminaalipoliittisten keinojen arvioiminen ei ensi sijassa muutoinkaan kuulu oikeuskanslerin tehtäviin.

Erityiskriminalisoinnin soveltamisalasta

Oikeuskansleri katsoi, että kysymys lain ja siihen kuuluvien säännösten soveltamisalasta on lain-sääntäjän harkinnassa. Jos metsälain 18 a §:lle olisi haluttu antaa metsälain 2 §:ssä säädettyä laajempi soveltamisala, asiasta olisi tullut säätää tarkemmin. Näin ei ollut tapahtunut, joten metsänhakkuun estämissäännöksen soveltamisala oli seurannut metsälain soveltamisalaa. Soveltamisalan muutos edellyttäisi lainmuutosta, jonka harkitseminen kuuluu lähinnä maa- ja metsätalousministeriölle.

Maa- ja metsätalousministeriön virkamiesten toiminta hallituksen esityksen (73/2003 vp) ja (154/2003 vp) käsittelyssä

Vastauksessa viitattiin ensin tammikuun 1 päivänä 2004 voimaan tulleen hallintolain (434/2003) soveltamisalaa koskevaan säännökseen 2 §:n 2 momentissa, jossa säädetään eduskuntaa sivuten, että tätä lakia sovelletaan eduskunnan virastoissa. Tästä oli oikeuskirjallisuudessa tehty johtopäätös, jonka mukaan hallintolakia ei sovelleta eduskunnan tai sen valiokuntien päätöksentekoon tai päätöksiin (näin teoksessa Niemivuo ja Keravuori: Hallintolaki, 2003, s. 107).

Edelleen todettiin, että hallituksen esityksiä ja lakialoitteita eduskunnassa käsiteltäessä asianomainen valiokunta harkitsee, keitä se kuulee asiassa. Hallituksen esitystä käsiteltäessä käytäntönä on, että valiokunta kuulee ministeriön sitä virkamiestä, joka on vastannut esityksen valmistelusta ja, tapauksesta riippuen, muitakin virkamiehiä, asiantuntijoita sekä tahoja, joita lakiehdotus eri tavoin saattaa koskea. Valiokunnat voivat valita kuultavansa eri tavoin. Sama koskee soveltuvien osin lakialoitteiden käsittelyä valiokunnissa. Tarkoituksena on, että valiokunta saa tietoonsa

sekä lausuntonsa tai mietintönsä perusteeksi riittävän kattavat, säädösehdotusta koskevat usein vastakkaiset mielipiteet.

Oikeuskanslerin mielestä ministeriön met-säosaston apulaisosastopäällikön esiintymistä eduskunnan eri valiokunnissa kuultavana tai asi-antuntijana tuli arvioida edellä selostetuista läh-tökohdista käsin. Selvityksestä ei oikein ilmen-nyt, mikä oli ollut hänen osuutensa metsälain muutoksen valmistelussa. Apulaisosastopäällikön eduskunnassa esittämien lausumien arviointi oli jäänyt valiokuntien harkintaan, jolloin merkitystä oli tullut antaa sille seikalle, missä ominaisuudes-sa hän oli esiintynyt. Selvityksen mukaan hän oli esiintynyt ministeriön, ei Metsähallituksen edus-tajana. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 koh-dassa säädetty toimielinedustukseen perustu-va esteellisyys (apulaisosastopäälliköllä tuolloin Metsähallituksen johtokunnan varapuheenjo-h-tajuus) ei ole tullut sovellettavaksi lakialoitetta eduskunnassa käsiteltäessä.

Selvitysasiakirjoista ei myöskään ilmennyt, mitkä tapahtumat tarkkaan ottaen olivat johta-neet eri tahoilla pyrkimykseen metsän hakkuun häiritsemisen/estämisen kriminalisoimiseksi. Sääntelyn tarkoitus oli suojata hakkuiden suo-rittamista omistajista riippumatta kaikissa met-sälain soveltamisalaan kuuluvissa metsissä. Sillä seikalla, että sääntelystä koituu ilmeisesti eniten hyötyä valtiolle suurimpana metsänomistajana, oli merkitystä Metsähallitukselle, mutta säänte-lyä ei sen yleisen luonteen vuoksi ollut pidettävä oikeudellisesti arveluttavana. Oikeuskansleri katsoi, ettei asiassa ollut ilmennyt sellaista, joka antaisi aihetta epäillä maa- ja metsätalousministe-riön asianomaisten virkamiesten menetelleen vir-kavelvollisuuksiensa vastaisesti ollessaan asiasta eduskunnan eri valiokunnissa kuultavina.

Metsälainsäädännön mukaiset osallistumisjärjestelmät ja niiden suhde kriminalisointiin

Vastauksessa todettiin, että oikeuskanslerin teh-täviä koskevan perustuslain 108 §:n kannal-ta kysymys oli siitä, miten hyvin käytössä olevat osallistumisjärjestelmät toteuttavat perustuslain 20 §:n 2 momentin vaatimusta siitä, että julki-sen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koske-vaan päätöksentekoon, ottaen huomioon myös samaan päämäärään tähtäävän 22 §:n säännök-sen. Huomiota vaille ei voinut jättää myöskään perustuslain 2 §:n 2 momenttia, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä ke-hittämiseen.

Metsäalan osallistumisjärjestelmistä saadusta selvityksestä todettiin, että niille oli ominaista, et-tä ne oli kytketty erilaisiin oikeudellista sitovuutta vailla oleviin ohjelmiin tai varsinaista päätösvaltaa vailla oleviin toimielimiin. Muussa ympäristölain-säädännössä, esimerkiksi kaavoituksessa ja raken-tamisessa, ympäristönsuojelussa tai luonnon-suojelussa, oli käytössä osallistumisjärjestelmiä, jotka niihin liittyvien erilaisten valmisteluvaiheen kuulemis- ja lausuntomenettelyjen sekä päätös-vaiheen muutoksenhakumenettelyn johdosta an-toivat laajemmalle ihmisjoukolle mahdollisuuden konkreettisemmin vaikuttaa oikeudellisesti mer-kittävällä tavalla elinympäristöä koskevaan suun-nitteluun, valmisteluun ja päätöksentekoon.

Oikeuskansleri katsoi, että ympäristölainsää-dännön tuntemat osallistumisjärjestelmät olivat erilaisia, mistä syystä myös vaikuttamismahdolli-suudet olivat erilaiset. Mahdollisuuksia arvioida sitä, missä määrin metsälainsäädännön alalla il-menneet mielenosoitukset olivat seurausta siitä, ettei alan osallistumisjärjestelmiä mielletä riittä-viksi ja sellaisiksi, että niillä olisi mahdollisuuksia

vaikuttaa metsäympäristöä koskevaan päätöksen- tekoon, ei ollut. Sen perusteella, mitä osallistumisjärjestelmistä ja niihin sisältyvistä vaikuttamis- mahdollisuuksista oli esitetty, vaikutti siltä, että osallistumisjärjestelmien kehittämisessä oli perus- tuslain 20 §:n puitteissa varaa. Se, miten osallis- tumisjärjestelmiä voitaisiin kehittää, ei kuulunut oikeuskanslerin vaan lähinnä maa- ja metsäta- lousministeriön tehtäviin.

Metsälain noudattamisen valvonnasta ja sen suhteesta julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle

Käytössä olleista asiakirjoista ei ilmennyt, missä määrin lakialoitetta käsiteltäessä oli ollut esillä sen sisältämän metsälain 18 a §:n suhde muihin met- sälain 1093/1996 säännöksiin, tässä tapauksessa lain 25 §:ään, jonka 1 momentti kuului näin:

”Metsäkeskuksen tehtävät. Metsäkeskuksen tehtävänä on edistää tämän lain tarkoituksen to- teutumista sekä valvoa tämän lain noudattamista noudattaen lisäksi, mitä näiden tehtävien hoidos- ta metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämis- keskuksista annetussa laissa tai muualla sääde- tään tai määrätään.”

Vastauksessa todettiin, että metsälakiin alun alkaen sisältynyttä 25 §:ää sananmukaisesti tulki- ten sen voi katsoa koskevan myös lakiin myöhem- min lisätyn 18 a §:n noudattamisen valvontaa. Valvontavelvollisuuden kannalta oli merkitystä sillä seikalla, mitä tuohon velvollisuuteen kuu- lui. Metsälain 25 §:n säännöksestä tai muistakaan metsälain valvontaa koskevista 5 luvun säännök- sistä ei tarkemmin ilmennyt valvontavelvollisuu- den sisältö tältä osin tai millaisiin toimenpiteisiin se metsäkeskuksen velvoittaa.

Vastauksessa viitattiin jäljempänä suoritettuun tarkasteluun koskien valvontavelvollisuuteen lä- heisesti liittyviä ilmoitusvelvollisuutta, syyteoikeu- den järjestelyä ja metsäkeskusten toimintaa metsä-

mielenosoitusten valvonnassa. Samassa yhteydessä kosketeltiin ministeriön metsäkeskuksille valvon- tatehtävän suorittamista varten antamaa ohjeistus- ta, tai pikemminkin sen puuttumista.

Asiaa arvioidessaan oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että metsälain 18 a §:n säännös ei välittömästi palvele metsälain 1 §:ssä ilmais- tua lain tarkoitusta edistää metsien taloudellises- ti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuo- toisuus säilyi. Oikeuskansleri viittasi myös siihen, mitä lakivaliokunta totesi lausunnossaan lakia- loitteesta, joka koski rikoslain ympäristörikok- sia koskevan 48 luvun täydentämistä samaan tar- koitukseen tähtäävällä metsänhakkuun estämistä koskevalla rangaistussäännöksellä. Lakivaliokun- ta lausui: ”Se ei myöskään sisältönsä puolesta so- vi rikoslain 48 tai 48 a luvun säännösten jouk- koon, jotka suojaavat muita oikeushyviä kuin mitä lakialoitteessa ehdotetun säännöksen on tar- koitus suojata” (LaVM 7/2002 vp–LA 26/2002 vp). Vielä oikeuskansleri viittasi metsälain toi- seen rangaistussäännökseen 18 §:ssä (520/2002). Tässä metsärikosta ja metsärikkomusta koskevas- sa säännöksessä säädetään rangaistavaksi tietyis- sä metsälain muissa säännöksissä kuvattujen toi- menpiteiden vastainen toiminta.

Oikeuskanslerin mielestä edellä tai jäljem- pänä esitettyihin valvontatehtävää koskeviin tai siihen liittyviin näkökohtiin ei näyttänyt sisälty- vän sellaista perusteita, joiden nojalla metsälain 25 §:n mukainen valvontatehtävä sisältäisi sel- laista merkittävää julkisen vallan käyttämistä, et- tä se olisi perustuslain 124 §:n kannalta ollut es- teenä sitä koskevan hallintotehtävän antamiselle metsäkeskuksille. Näkökohtiin ei sisälly muu- takaan sellaista, joka olisi ollut esteenä hallin- totehtävän antamiselle. Asiassa ei tältä osin ole ilmennyt perusteita edellä mainitun oikeuskans- lerin aloiteoikeuden käyttämiselle. Muutoin hal-

lintotehtävien hoitamisen puolueettomuudesta ja luottamuksesta siihen tuli huolehtia. Ottaen huomioon tehtävien eriyttämisen metsäkeskuksissa, ei metsäkeskusten johtokuntien kokoonpanon voitu katsoa olevan esteenä metsälain valvontatehtävien käsittelylle muutoin metsäkeskuksessa.

Muita lausumia

Vastauksessa kiinnitettiin huomiota ministeriön lausumiin, että metsäkeskuksen velvollisuudeksi ei säädetty ilmoituksen tekemistä syytteen nostamiseksi epäilystä metsän hakkuun estämisestä, vaan pelkästään epäilystä metsärikoksesta tai metsärikkomuksesta, ja että lainsäätäjän tarkoituksena näyttäisi olleen, ettei metsäkeskuksilla olisi merkittävää roolia metsälain 18 a §:n toimeenpanossa. Oikeuskanslerin mielestä tulkinta vaikutti perustellulta, joskin tilanne saattaa aiheuttaa, varsinkin kun tarkempia ohjeita valvontatehtävistä ei ollut, epäyhtenäistä käytäntöä.

Oikeuskanslerin mukaan lainsäätäjän harkinnassa on, tuleeko virallisen syyttäjän nostaman syytteen ehdoksi asettaa se, että asianomistaja esittää syyttämispyyntöä. Syyteoikeuden järjestelyn muutos edellyttäisi lainmuutosta, jonka harjoittaminen kuuluu lähinnä maa- ja metsätalousministeriölle.

Metsäkeskusten toiminnasta niiden valvoessa metsämielenosoituksia ei ollut käynyt ilmi sellaista, johon oikeuskanslerin tulisi laillisuusvalvonassa puuttua.

Yhteenveto ja toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella oikeuskansleri päätyi toteamaan, että erilaisia käsityksiä näytti olevan siitä, miten metsälain 18 a §:ää ja eräitä muita siihen läheisesti liittyviä metsälain säännöksiä olisi tulkittava. Sikäli kuin nämä säännökset liittyivät

metsälain noudattamisen valvontaan metsäkeskuksille ei ollut annettu asiaa koskevia tarkempia ohjeita. Nämä seikat saattoivat johtaa lain epäyhtenäiseen soveltamiskäytäntöön. Edelleen metsien hoitoa ja käyttöä koskevissa osallistumisjärjestelmissä saattoi olla kehittämisen varaa. Tämän vuoksi oikeuskansleri esitti maa- ja metsätalousministeriön harkittavaksi, että se tarkoin seuraa lain soveltamiskäytäntöä ja tarvittaessa harkitsee, olisiko säännöksiä aiheellista tarkistaa, olisiko metsäkeskuksille annettava ohjeet valvontatehtävän suorittamista silmällä pitäen ja olisiko osallistumisjärjestelmiä edelleen kehitettävä.

Tässä tarkoituksessa oikeuskansleri lähetti ministeriölle jäljennöksen ratkaisustaan tiedoksi. Muihin toimenpiteisiin ei asia antanut aihetta (OKV/644/1/2006).

MAA- JA METSÄTALOUS

Asiakirjan antamisesta päättäminen

Metsähallitukselta oli pyydetty jäljennökset kolmesta yksilöidystä asiakirjasta, jotka liittyivät tarjouskilpailun johdosta tehtyyn valintapäätökseen, sekä valitusosoitusta. Uudelleen esitetyssä pyynnössään kantelija toivoi asian saattamista viranomaisen ratkaistavaksi, pyysi ilmoittamaan asian käsittelyajan ja ilmoittamaan viestinsä vastaanottamisesta.

Metsähallitus ei ollut antanut pyytäjälle asiakirjajäljennöksiä eikä vastannut kantelijan uuden pyynnön sisältävään sähköpostiviestiin. Metsähallitus ei myöskään ollut tehnyt asiasa julkisuuslain 14 §:n mukaista hallintopäätöstä, johon olisi ollut mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Päätöstä ei tehty senkään jälkeen, kun asia oli jo käsiteltävänä oikeuskanslerinvirastossa. Metsähallitus oli selvi-

tyksensä perusteella tietoinen oikeasta menettelystä asiakirjapyyntöä käsitellessä, mutta ilmoitti odottavansa oikeuskanslerin ratkaisua siitä, mitkä asiakirjat pyytäjällä oli oikeus saada loukkamatta tarjouskilpailuun osallistuneiden liike- ja ammattisalaisuuden suoja.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että ylimpänä yleisenä laillisuusvalvontaviranomaisena oikeuskanslerin tehtävänä ei ole tehdä päätöksiä asiakirjojen julkisuudesta toisen viranomaisen puolesta asiassa, joka lain nojalla kuuluu sen omiin velvollisuuksiin. Julkisuuslain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettua Metsähallituksen henkilöstöön kuuluvan, jolle Metsähallitus on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuului, tehtävänä on ollut, ja kun kantelijan asiakirjapyyntöä koskevaa asiaa ei ollut ratkaistu, edelleen oli, tutkia asia ja antaa tälle hänen pyytämänsä asiakirjat tai kielteisessä tapauksessa antaa pyyntöön julkisuuslain 14 §:n mukainen valituskelpoinen päätös. Kun kantelija oli pyytänyt kolmea eri asiakirjaa, Metsähallituksen tehtävänä oli ratkaista asia kunkin asiakirjan osalta ja sikäli kuin johonkin asiakirjapyyntöön ei suostuttu, antaa siitä ja kieltäytymisen perusteesta hallintolain mukainen perusteltu päätös.

Edelleen apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että asiakirjan julkisuutta ja asiakirjan antamista koskevat ja muut julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettut asiat on käsiteltävä viivytyksettä. Lainsäätäjä on näin asettanut julkisuuslaissa säädettyjen asiakirjojen julkisuutta ja asiakirjojen saamista koskevien asioiden käsittelyajalle erityisen joutuisuusvelvollisuuden. Mainittu säännös asettaa viranomaiselle suuremman joutuisuusvelvollisuuden kuin mitä muutoin hallintoasioissa on edellytettävä. Laissa asetettua erityisen joutuisuusvelvollisuuden taustalla on ajatus siitä, että julkisuuslaissa tarkoitettua asiakirjan ja tiedon saanti voi olla asiakirjan ja tiedon pyytäjälle tarpeen

omien oikeuksiensa tai etujensa turvaamiseksi ja valvomiseksi. Sen vuoksi lakiin perustuvien asiakirjojen ja tietojen saantia koskeviin pyyntöihin tulee suhtautua asiaan kuuluvalla vakavuudella ja huolellisuudella ja menetellä ko. asioissa laissa säädetyn velvoittavan säännöksen edellyttämällä tavalla.

Metsähallituksen huomiota kiinnitettiin viranomaisen toiminnan julkisuutta, neuvontavelvollisuutta ja sähköistä asioimista viranomaistoiminnassa koskeviin säännöksiin (OKV/465/1/2008).

Asianomaisen alueen kyläyhdistys oli pyytänyt Metsähallitukselta jäljennökset kuudesta yksilöidystä asiakirjasta, jotka liittyivät eräaseen maa-alueeseen ja siellä suoritettuihin Metsähallituksen hakkuisiin. Metsähallitus ei ollut antanut pyytäjälle asiakirjajäljennöksiä, mutta ei myöskään ollut tehnyt asiassa julkisuuslain 14 §:n mukaisesta hallintopäätöstä, johon olisi ollut mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Metsähallitus oli luovuttanut pyydettyjä asiakirjoja vähitellen, ja viimeiset vasta noin neljän kuukauden kuluttua pyynnöstä, kantelun ollessa jo vireillä oikeuskanslerinvirastossa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että julkisuuslain 14 §:ssä edellytetty määräaika pyydetyn tiedon antamiselle on pääsääntöisesti kaksi viikkoa ja kuukausi siinä tapauksessa, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavallista suuremman työmäärän. Edelleen hän totesi, että asiakirjan julkisuutta ja asiakirjan antamista koskevat ja muut julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettut asiat on käsiteltävä viivytyksettä. Lainsäätäjä on näin asettanut julkisuuslaissa säädettyjen asiakirjojen julkisuutta ja asiakirjojen saamista koskevien asioiden käsittelyajalle erityisen joutuisuusvelvollisuuden. Mainittu säännös asettaa viranomaiselle suuremman joutuisuusvelvollisuuden kuin mitä muutoin hallintoasioissa on edellytettävä. Laissa asetettua erityisen joutui-

suusvelvollisuuden taustalla on ajatus siitä, että julkisuuslaissa tarkoitetun asiakirjan ja tiedon saanti voi olla asiakirjan ja tiedon pyytäjälle tarpeen omien oikeuksiensa tai etujensa turvaamiseksi ja valvomiseksi. Sen vuoksi lakiin perustuvien asiakirjojen ja tietojen saantia koskeviin pyyntöihin tulee suhtautua asiaan kuuluvalla vakavuudella ja huolellisuudella ja menetellä ko. asioissa laissa säädetyn velvoittavan säännöksen edellyttämällä tavalla.

Metsähallituksen huomiota kiinnitettiin viranomaisen toiminnan julkisuutta koskeviin säännöksiin. Koska pyydetty asiakirjat oli sittemmin luovutettu kantelijalle, muihin toimenpiteisiin ei ollut aihetta (OKV/424/1/2007).

KALA-, RIISTA- JA POROTALOUS YM.

Riistanhoitoyhdistyksen suorittama koulutus ja metsästyksenvalvonta

Riistanhoitoyhdistys oli kirjeessään ilmoittanut kantelijalle, ettei häntä ollut hyväksytty metsästyksenvalvontakoulutukseen, koska kukaan riistanhoitoyhdistyksen hallituksen jäsenistä ei tunne hakijaa. Kantelijan mukaan riistanhoitoyhdistyksen päätös oli hallintoasiassa annettu päätös, ja siihen olisi tullut liittää muutoksenhakuosoitus maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että metsästyslaissa tai -asetuksessa ei ole erikseen säännelty metsästystä ja riistanhoitoa koskevan koulutuksen ja neuvonnan järjestämistä tai metsästyksenvalvontajärjestelmän valintaan liittyvistä edellytyksistä, menettelyistä ja päätöksenteosta. Ainoastaan ministeriön vahvistamassa ohjesäännössä mainitaan, että riistanhoitoyhdistyksen hallitus hyväksyy metsästyksenvalvontajärjestelmän ja myöntää heille valtakirjat. Hän totesi, etteivät riistanhoito-

yhdistyksen ratkaisun perustelut olleet objektiivisesti hyväksyttävät ja vastanneet hyvän hallinnon vaatimusta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että valitusviranomainen eli tässä tapauksessa metsästyslain 90 §:n 1 momentin perusteella maaseutuelinkeinojen valituslautakunta tekee viime kädessä päätöksen hallinnollisen ratkaisun valituskelpoisuudesta ja joko tutkii valituksen tai jättää sen valituskelvottomana tutkimatta. Metsästyksenvalvontakoulutusta ja metsästyksenvalvontajärjestelmän valitsemista koskeva säännöspohja ei ole kantelussa kuvatus tilanteen osalta riittävä. Metsästyksenvalvontajärjestelmän käyttöä lain mukaista julkista valtaa ja apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että maa- ja metsätalousministeriön tulisi metsästäjäorganisaation ylimpänä viranomaisena tarkistaa sääntelyn tai vähintäänkin ohjeistuksen tarve edellä kuvatus tulkinnallisen tilanteen selkeyttämiseksi sekä hyvän hallinnon perusteiden toteutumisen varmistamiseksi metsästäjäorganisaation toiminnassa. Samalla apulaisoikeuskanslerin sijainen pyysi maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan määräpäivään mennessä, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt päätöksessä kuvatussa asiassa. Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti määräpäivään mennessä, että se oli ryhtynyt toimenpiteisiin metsästyksenvalvontakoulutusta ja metsästyksenvalvontajärjestelmän valitsemista koskevan sääntelyn kehittämiseksi (OKV/635/1/2006).

Kalastuksenvalvojan toimivalta ja esitutkintaa koskeva päätös

Kantelijat olivat yöpyneet teltassa järven rannalla. Kalastuksenvalvoja oli aamulla käskennyt heitä lopettamaan telttailun alueella. Siltä osin kuin kalastuksenvalvojan voitiin katsoa toimineen kalastuksenvalvojan ominaisuudessa ja julkista hallintotehtävää hoitavana henkilönä kehottaessaan kantelijoita poistumaan järven alueelta, apulaisoikeuskansleri totesi hänen toimineen kalastus-

laissa kalastuksenvalvojalle määritelty toimivalta ja tehtävät ylittäen.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan käsiteltävänä oleva kantelu oli osoitus kalastuksenvalvontaa koskevan lainsäädännön kiireellisestä uudistamistarpeesta. Ministeriö oli oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä ja lausunnossa todennut, että se on käynnistänyt toimenpiteet kalastuksenvalvontatoiminnan viranomaisvalvonnan parantamiseksi.

Rikosylikonstaapeli oli tutkinut kantelijoiden poliisille 9.11.2002 tekemän tutkintapyyntönsä perusteella kysymyksessä olevaa asiaa virkavallan anastuksena, jossa kantelijat olivat olleet asianomistajina. Päätöksessä 29.11.2002 oli todettu, ettei asiassa ollut tapahtunut rikosta. Rikosylikonstaapeli oli päätöksensä perusteluissa todennut muun muassa, että kalastuksenvalvojalla oli ollut kunnan järjestyssäännön nojalla laillinen oikeus kehottaa kantelijoita purkamaan teltoa, eikä teko ollut myöskään ollut ”omankädenoikeutta”. Kantelijoiden osalta perusteluissa oli viitaten tuolloin voimassa olleeseen asianomaisen kunnan järjestyssääntöön todettu, että kantelijoiden järjestyssääntörikkomus oli sinänsä ollut vähäinen eikä poliisi ollut ryhtynyt heidän osaltaan toimenpiteisiin.

Rikosylikonstaapelin päätöksessä ei ollut ensinnäkään mainittu päätöksen oikeudellista perustetta, joka lienee ollut esitutkintalain (449/1987) 2 § tai 43 §:n 2 momentti. Päätöksessä ei ollut selkeästi ilmoitettu sen lopputulosta eli että esitutkintaa ei aloiteta taikka että esitutkinta lopetetaan. Apulaisoikeuskansleri lausui, että esitutkintapäätösten perusteleminen ei ole erityissäännöksiä, mutta perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiassaan perusteltu

päätös, josta tulisi ilmetä myös selkeästi päätöksen lopputulos ja sen oikeudellinen peruste.

Vaikka tutkinnan kohteena oli ollut kalastuksenvalvojan menettely, rikosylikonstaapelin päätöksestä sai tosiasiaa käsityksen, että tutkinnan kohteena olisi kalastuksenvalvojan lisäksi tai sijasta ollut poliisille tutkintapyyntönsä tehneiden ja asiassa asianomistajan asemassa olleiden kantelijoiden toiminta ja että kantelijat olisivat syyllistyneet järjestyssääntörikkomukseen.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todettiin vielä, että kalastuslain mukaiset kalastuksenvalvojan toimivalta ja tehtävät huomioon ottaen rikosylikonstaapelin päätös oli virheellinen myöskin siltä osin, kuin siinä oli katsottu kalastuksenvalvojalla olleen laillinen oikeus kunnan järjestyssäännön nojalla kehottaa kantelijoita purkamaan teltoa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kalastuksenvalvojan huomiota kalastuslaissa määriteltyyn kalastuksenvalvojan toimivaltaan ja sen rajoihin. Samalla apulaisoikeuskansleri pyysi maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan määräpäivään mennessä, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt kantelussa tarkoitettussa asiassa. Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti määräpäivään mennessä, että se on käynnistänyt 27.11.2008 hallitusohjelmaan kuuluvan kalastuslain kokonaisuudistuksen. Hanketta ohjaavan työryhmän valvontajaoiston tehtävänä on valmistella kalastuslain kalastuksenvalvontaa ja rangaistusta koskevien säännösten uudistukset vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

Rikosylikonstaapelin kohdalla apulaisoikeuskansleri kiinnitti hänen huomiotaan esitutkintaa koskevien päätösten ja niiden perusteluiden lainmukaisuuteen ja asianmukaisuuteen (OKV/158/1/2006).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN TOIMIALA

Lausunnot ja esitykset

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen Alankomaiden katsastusta koskevan päätöksen vaikutuksista Suomessa

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin kannanottoa valtion mahdollisesta korvausvelvollisuudesta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen Alankomaita koskevan tuomion C-297/05 vaikutuksista Suomessa.

Ministeriön lausuntopyyntöön oheistetun muistion mukaan kysymys on toisesta ETA-maasta käytettynä maahantuotavilta ajoneuvoilta vaaditun ajoneuvon kuntotarkastuksen vaatimisesta ajoneuvoja Suomessa rekisteröitäessä silloinkin, kun näillä ajoneuvoilla on edelleen toisessa ETA-maassa tehty direktiivin mukainen määräaikaikatsastus voimassa. Suomessa voimassa oleva ajoneuvojen hyväksynnästä annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan pääsääntöisesti ajoneuvot tulee rekisteröintikatsastaa aina Suomeen rekisteröitäessä. Rekisteröintikatsastus sisältää kolme pääosaa:

1. Ajoneuvon identiteetin ja olemassaolon tarkastamisen
2. Ajoneuvon määräystenmukaisuuden toteamisen
3. Kuntotarkastuksen.

Suomen tapaan Hollannissa on vaadittu ajoneuvon kuntotarkastus rekisteröintikatsastuksessa, vaikka ajoneuvolla olisi edelleen toisessa ETA-maassa tehty määräaikaikatsastus voimassa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin antoi 20.9.2007

Hollannille tuomion, jossa se katsoo, että näin toimien Hollanti ei ole noudattanut EY sopimuksen 28 ja 30 artiklojen velvoitteitaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön johtoryhmässä päätetyn mukaisesti ministeriö toimitti sidosryhmille ja katsastustoimipaikoille 4.10.2007 kirjeen, jossa ilmoitettiin, että ministeriö on Hollannin tuomion johdosta ryhtynyt Suomen säädösten muutosvalmisteluihin. Koska säädösmuutokset kestävät jonkun aikaa, niin samalla todettiin, että kuntotarkastukset rekisteröintikatsastusten yhteydessä tulee heti toistaiseksi lopettaa.

Koska liikenne- ja viestintäministeriössä ei ole aiempaa kokemusta vastaavista mahdollisista katsastusmaksujen palautus- tai korvaustapauksista, ministeriö on katsonut tarpeelliseksi tiedustella asiassa oikeuskanslerin kantaa.

Ministeriö on pyytänyt oikeuskanslerilta kannan ja menettelyohjeet seuraaviin kysymyksiin:

- Toiko Hollannin tuomio Suomen tietoon tultua 20.9.2007 Suomen valtiolle velvollisuuden korvata rekisteröintikatsastuksen hinnasta kuntotarkastuksen hintaosuuden?
- Toiko Hollannin tuomio Suomen tietoon tultua 20.9.2007 Suomen valtiolle velvollisuuden maksaa mahdollisen katsastusmaksun korvauksen lisäksi muita vahingonkorvauksia asiakkaille?
- Jos Suomen valtiolla on velvollisuus korvata kuntotarkastuksen hintaosuus rekisteröintikatsastuksista, niin

- a) mistä ajankohdasta lähtien suoritettut rekisteröintikatsastukset tulisivat korvauksen piiriin?
- Suomen Euroopan unioniin liittymisestä 1995 lähtien? Hollannille 20.9.2007 annetun tuomion tiedoksisaannista lähtien olevat katsastukset?
- b) miten mahdollisia korvauksia hakevat ohjataan hakemaan katsastusmaksun palautukset ja mahdolliset muut vahingonkorvaukset?
- c) mille viranomaiselle palautusta tai laajempaa vahingonkorvausta hakevien hakemukset tulee toimittaa?

Oikeuskanslerin toimivalta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin perusteella oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen 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.

Perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädetyn laillisuusvalvonnan kohteena olevan valtioneuvoston virkatoimien osalta oikeuskansleri valvoo, että valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteko tapahtuu lainmukaisella tavalla. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteon lainmukaisuutta valvotaan erityisesti tarkastamalla valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn tulevien asioiden esittelylistat etukäteen. Sen ohella varsin vakiintunut menettelytapa on ollut, että valtioneuvoston jäsenet ja valtioneuvoston yleisistuntoon tulevia asioita valmistelevat ministeriöiden virkamiehet ovat voineet etukäteen pyytää tietoja ja oikeudellisia kannanottoja valtioneuvoston yleisistunnon

käsittelyyn tulevien asioiden oikeudellisista kysymyksistä.

Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Lausuntojen antamisessa on kysymys erityisesti valtioneuvoston ja ministeriöiden tarpeesta saada lausunto lain oikeasta tulkinnasta ja varmistaa jo ennakolta toimenpiteidensä lainmukaisuus (HE 1/1998 vp).

Perustuslain 108 §:n 2 momentti vastaa aikaisempaa hallitusmuodon 48 §:n 2 momenttia. Sillä, että perustuslain 108 §:n 2 momenttiin lisättiin presidentin ja valtioneuvoston rinnalle ministeriöt, ei ollut tarkoitus laajentaa oikeuskanslerin tehtäviä. Kysymyksessä on ollut lähinnä vakiintuneen käytännön kirjaaminen perustuslakiin, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäviksi tuleviin asioihin liittyvät oikeudelliset kysymykset voidaan selvittää jo asioiden valmisteluvaiheessa ennen asioiden yleisistuntokäsittelyä.

Oikeuskanslerin toimivaltaa arvioitaessa huomioon on edellä mainitun perusteella vielä otettava perustuslain 68 §:n 1 momentin säännös siitä, että kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tähän kuuluu myös ensisijainen valmius arvioida ministeriössä EU-oikeudellisia kysymyksiä. Oikeuskanslerin abstrakti oikeudellinen lausunto ei voi tätä ministeriöiden vastuuta korvata. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 10 §:n mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään toimivaltaisen ministeriön johdolla.

Liikenne- ja viestintäministeriölle osoitetuista hakemuksista ja niiden perusteista ei ole selvitystä. Ministeriö ei ole esittänyt asiassa myöskään omaa näkemystään siitä, miten asia pitäisi

ratkaista. Ministeriön esittämiin kysymyksiin vastaaminen edellyttäisi muun muassa perehtymistä ministeriön toimivaltaan kuuluviin sille osoitetuihin korvaushakemuksiin. Oikeuskanslerin toimivaltarajoista johtuen yksityiskohtaisten soveltamisohjeiden antaminen ei ole mahdollista, vaan lausunto keskittyy oikeudellisten kysymysten arviointiin. Liikenne- ja viestintäministeriön tuleekin tehdä oma arvio, ja ministeriön tulee menettelytapansa harkitessa toimia yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa (esimerkiksi oikeusministeriön Eurooppa-oikeuden yksikkö, ulkoasiainministeriön tuomioistuinyksikkö).

Asian arviointia

Alankomaita koskeva Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20.9.2007 on annettu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 ja 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se edellyttää, että toisissa jäsenvaltioissa aikaisemmin rekisteröityjen yli kolme vuotta vanhojen ajoneuvojen fyysinen kunto on katsastettava ennen niiden rekisteröintiä Alankomaissa. Tuomioistuimen tuomio sisältää sen, että vastaajana ollut jäsenvaltio Alankomaat ei ole täyttänyt perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, mutta se ei sisällä vastaajajäsenvaltiolle kohdistettuja toimenpidevaatimuksia. Laiminlyöntiprosessista aiheutuvat toimenpiteet on jätetty ratkaistavaksi ensisijaisesti kansallisella tasolla (vrt. 228 artikla) ja prosessin luonteesta johtuen sillä ei sinänsä ole välittömiä oikeusvaikutuksia suhteessa muihin jäsenvaltioihin kuin siihen, jolle tuomio on osoitettu.

Ministeriön mukaan Suomessa rekisteröintikatsastusmenettely on samanlainen kuin Hollannissa ja Suomi on saanut samasta asiasta komission virallisen huomautuksen. Tämän vuoksi

vaikka kansallisen lainsäädännön yhteisöoikeudenmukaisuuden ratkaisee viime kädessä Euroopan yhteisöjen tuomioistuin jos asia sen käsiteltäväksi saatetaan, on Alankomaita koskevalla tuomiolla merkitystä arvioitaessa kansallista lainsäädäntöä sekä mahdollista korvauskysymystä. Perustellusti voidaan katsoa, että Suomen lainsäädäntö on Alankomaita koskevan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomion 20.9.2007 perusteella rekisteröintikatsastusten kuntotarkastusta koskevalta osalta yhteisöoikeuden vastainen.

Unionilainsäädäntö sääntelee poikkeuksellisesti kansallista täytäntöönpanoa, jonka vuoksi yhteisöoikeuden täytäntöönpano ja soveltaminen tapahtuvat pääasiassa kansallisesti. Kansalliset viranomaiset ovat EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan mukaisesti vastuussa kansallisen lainsäädännön yhteisöoikeudenvastaisuudesta johtuvista korjaustoimenpiteistä toimivaltansa mukaisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriö on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen Alankomaita koskevan ratkaisun vuoksi muuttamassa säädöksiä ja ilmoittanut, että kuntotarkastukset rekisteröintikatsastusten yhteydessä tulee heti toistaiseksi lopettaa. Valvontamenettelyssä esilletulleita näkemyksiä voidaan käyttää hyväksi säädösmuutoksen sisältöä arvioitaessa.

Yksityisten subjektien kannalta yhteisöoikeus velvoittaa kansallista viranomaista turvaamaan yksityisen yhteisön oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen perustuvat oikeudet. Välitön oikeusvaikutus ei kuitenkaan välttämättä turvaa kaikissa tapauksissa yksilöiden oikeussuojaa. Tämän vuoksi yksityisillä on yhteisöoikeuteen perustuva oikeus korvaukseen jäsenvaltiolta, jos tämä on rikkonut yhteisöoikeutta ja yksityinen on sen johdosta kärsinyt vahinkoa. Korvausvastuu ei ole kuitenkaan automaattinen.

Vakiintuneen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (mm.

C-224/01, C-278/05) jäsenvaltion vastuun syntyminen sellaisten vahinkojen osalta, joita yksityisille on aiheutunut yhteisön oikeuden rikkomisesta, edellyttää seuraavia seikkoja:

- rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille
- että rikkominen on riittävän ilmeinen ja
- että vahinko, joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, on välittömässä syy-yhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin.

Edellytysten täyttyessä jäsenvaltion korvauksen on oltava riittävä hyvitys asianomaisen kärsimästä vahingosta. Valtion korvausvastuu yhteisöoikeuden loukkauksesta voi syntyä myös lainsäätäjän toiminnan tuloksena.

Jäsenvaltion rikkomuksen moitittavuuteen vaikuttavat kulloinkin kysymyksessä olevan säännöksen selkeys ja täsmällisyys, jäsenvaltion harkintavallan laajuus, rikkomisen tai laiminlyönnin tahallisuus tai tahattomuus, oikeudellisen virheen anteeksiannettavuus ja onko menettelyä pidettävä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden perusteella selvänä. Perustamissopimuksen 226 artiklan mukainen jäsenvaltioon kohdistunut tuomio ei ole edellytys jäsenvaltion korvausvastuulle eikä yksityisten subjektien oikeudelle esittää vaatimuksia.

Arvioidessaan korvausvelvollisuutta, liikenne- ja viestintäministeriön tulee ottaa huomioon edellä jäsenvaltion vastuun syntymisen edellytyksien täytymisestä lausuttu. Alankomaita koskevan tuomion perusteluita voidaan käyttää hyväksi, kun tätä analysointia tehdään. Korvausvelvollisuuden taannehtivuus liittyy oleellisesti siihen, miten Suomen menettelyä arvioidaan ajalta ennen Alankomaita koskevan tuomion antamista.

Yhteisöjen tuomioistuin on Alankomaita koskevassa tuomiossaan katsonut, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 ja

30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se edellyttää, että toisissa jäsenvaltioissa aikaisemmin rekisteröityjen yli kolme vuotta vanhojen ajoneuvojen fyysinen kunto on katsastettava ennen niiden rekisteröintiä Alankomaissa. Tuomioistuin on kuitenkin arvioinut asiaa myös 30 artiklan perusteiden ja suhteellisuusperiaatteen osalta. Tältä osin tuomioistuin on lausunut, että liikenneturvallisuus ja ympäristönsuojelu ovat yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joilla tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen voidaan perustella. Alankomaiden riidanalaisen lainsäädännön oikeasuhteisuudesta ja siitä, voidaanko tavoiteltu päämäärä saavuttaa rajoituksin, jotka vaikuttavat vähemmän yhteisönsisäiseen kauppaan, tuomioistuin on todennut, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole osoittanut konkreettisesti kyseisten tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen oikeasuhteisuutta suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Samankaltainen tulos voitaisiin tuomioistuimen mukaan saavuttaa vähemmän rajoittavin toimenpitein.

Vaikka perustamissopimuksen 28 artikla on osoitettu valtiolle, voidaan sen katsoa sisältävän välittömän oikeusvaikutuksen. Rekisteröintikatsastukseen sisältyvä kuntotarkastus on perustunut voimassaolevaan lainsäädäntöön ja maksut on suoritettu yksityisille toiminnanharjoittajille. Kysymys on lainsäätäjän toimenpiteistä aiheutuneesta vaikutuksesta yksityisen oikeusasemaan.

Yhteisön oikeuden ”riittävän ilmeisestä rikkomisesta” voidaan yleisesti todeta, että se edellyttää, että jäsenvaltio on rikkonut ilmeisellä ja vakavalla tavalla sen harkintavallalle asetettuja rajoja, ja tällöin huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys ja rikotussa oikeusnormissa kansalliselle viranomaiselle annetun harkintavallan laajuus.

Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 28 artikla kieltää jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan

vastaavat toimenpiteet. Perustamissopimuksen 30 artikla, samoin kuin vakiintunut oikeuskäytäntö sallii kuitenkin kansallisen lainsäädännön, jossa on kyse määrällisiä rajoituksia vastaavasta toimenpiteestä, jos se voidaan katsoa perusteluksi jonkin 30 artiklassa luetellun yleistä etua koskevan syyn tai pakottavan vaatimuksen takia. Molemmissa tapauksissa kansallisen säännöksen on kuitenkin oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen. Kun otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen perustelut Alankomaita koskevan tuomiossa kokonaisuudessaan ja ennen kaikkea 30 artiklaa ja suhteellisuusperiaatetta koskevilta osin, voidaan perustellusti katsoa, että edellytys, että rikkominen on ”riittävän ilmeinen” ei täyty. Näin ollen valtion korvausvastuu ei yhteisöoikeuden perusteella olisi syntynyt. Tämä kuitenkin edellyttäen, että perusteet Suomen kansalliselle lainsäädännölle ovat olleet vastaavanlaiset kuin Alankomaita koskevassa asiassa on esitetty.

Tähän lopputulokseen päädyttäessä lausunnon antaminen muista lausuntopyynnössä esitetystä kysymyksistä raukeaa. Yhteisöoikeudellisesti jäsenvaltion menettelyn asianmukaisuuden ja mahdollisen korvausvastuun syntymisen ratkaisee viime kädessä Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, jos asia sen arvioitavaksi saatetaan.

Vaikka yhteisöoikeuden edellytysten valtion korvausvastuulle ei katsottaisi täyttyneen, ministeriön tulee lisäksi arvioida onko korvausvastuulle perusteita kansallisen lainsäädännön perusteella syntyneessä tilanteessa. Tältä osalta viitataan vahingonkorvauslain (1974/412) 3 luvun 2 §:ään ja siinä säädettyyn julkisyhteisön korvausvastuuseen. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon hakemusten vaatimukset ja niille esitetyt perusteet sekä kansallisen lainsäädännön julkisyhteisön vastuun syntymiselle asetetut edellytykset (OKV/36/20/2007).

Näkökohtia Vaalimaan rajanylitys- paikan kustannusten jakautumisesta

Liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtiovarainministeriön välillä oli syntynyt ratkaisematta jäänyt erimielisyys siitä, miten Vaalimaan rajanylityspaikan uudistamisesta syntyvät kustannukset tulisi jakaa ja ministeriöt ovat kohdaltaan pyytäneet oikeuskanslerilta lausuntoa ja kannanottoa asiassa.

Apulaisoikeuskansleri käsitteli ministeriöiden lausunto- ja kannanottopyynnot yhdessä niiden sisällöllisen yhteenkuuluvuuden vuoksi. Tarkastelussa, joka pohjautui alueiden ja niillä tapahtuvien toimintojen erottamiseen, ei yksityiskohtaisesti puututtu siihen, miten kustannukset jakautuvat, jos alueet palvelevat samanaikaisesti useita toimijoita, vaan tarkastelu tapahtui lähinnä siltä kannalta, miten kustannusvastuun voi ajatella jakautuvan Tiehallinnon (LVM) ja tullilaitoksen (VM) välillä.

Ratkaistavana olisi ensinnäkin kysymys, miten tulisi ymmärtää maantielain 5 §:n 2 momentissa ilmaistu maantiehen kuuluva alue, joka tarvitaan ”valtakunnan rajan ylittäviä tieliikenteestä johtuvia toimenpiteitä varten”. Tällaisia alueita voivat olla ainakin alueet, joita tarvitaan ylipäänsä rajanylityksiin liittyviin toimiin (odotusalueet) ja alueet, joilla tehdään rajanylityksiin liittyviä viranomaistoimenpiteitä yhdessä (tulli, rajavartiolaitos ja ehkä poliisi) tai erikseen (ajoväylät, tarkastusalueet). Apulaisoikeuskanslerin mielestä oli vaikea tulkita säännöstä niin, että siitä voitaisiin johtaa tienpidosta vastaavalle viranomaiselle velvollisuutta kustannuksellaan vastata sellaisten rakennusten, rakennelmien, erityisjärjestelyiden ja varustusten rakentamisesta rajanylityspaikalle, jotka ovat tarpeen tieliikenteestä aiheutuvista toiminnoista tullilaitokselle (tai rajavartiolaitokselle) johtuvien lakisääteisten tehtävien ja toimintojen

suorittamiseksi. Tällainen rakentaminen ei kuulu tienpitoon ja siitä vastuussa olevalle Tiehallinnolle. Rakentamiskustannusten kattaminen tienpitoon varatuista määrärahoista pelkästään tämän säännöksen perusteella vaatisi vahvempia perusteluita kuin nyt oli esitetty.

Viitaten vakiintuneeseen esineitä koskevaan oikeudelliseen jaotteluun apulaisoikeuskansleri totesi, että maapohjan omistus/hallinta sekä sillä olevien rakennusten ja rakennelmien hallinta voivat kuulua eri tahoille ja että loppujen lopuksi kysymys on siitä, miten nämä asiat sopimuksin järjestetään.

Toisekseen apulaisoikeuskansleri viittasi valtion vuoden 2007 talousarvioon sisältyvän perustienpidon määrärahan selostusosan lausumaan. Se sisältää valtion talousarviosta annetun lain 9 §:n mukaisen käyttösuunnitelman Vaalimaan rajanylityspaikan liikennejärjestelyistä, joten tullilaitoksen (tai rajavartiolaitoksen) siinä yhteydessä tarvitsemia lisärakennuksia määräraha ei voi koskea. Perusteluissa oleva maininta, että ”hankkeen lähtökohtana on kahden aseman toimintamalli”, kuvaa itse hanketta ja antaa lähinnä viitteen liikennejärjestelyiden laajuudesta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että maininta ei ole perustelu sille, että määrärahasta maksettaisiin myös tullilaitoksen/rajavartiolaitoksen tilat. ”Uusi asemarakennus” kuvaa hanketta, mutta ei ole oikeudellinen tai taloudellinen peruste sille, että senkin maksaisi liikenne- ja viestintäministeriö.

Kolmanneksi apulaisoikeuskansleri piti taloudellisesti hyötyisänä ja muutoinkin kannattavana, että yhteisen hankkeen osapuolet keskenään sopivat hankkeen suunnittelusta, toteuttamisesta ja kustannusten jaosta. Tullilaitoksen osaltaan hyväksymä sopimus rajanylityspaikkojen kustannusvastuiden yleisistä periaatteista ja kustannusten jaosta 1.1.2004 alkaen, jossa se otti vastatakseen sille kuuluvia lakisääteisiä teh-

täviä ja toimintoja varten tarvittavasta rakentamisesta (rakennukset, rakennelmat, sekä toimintaa varten tarvittavat erityisjärjestelyt ja varustukset) perustui siihen, että sillä oli mahdollisuus yhtenä hankkeen osapuolena suoriutua vastuistaan. Sopimuksen mukaan hankkeeseen sitoutuminen edellyttää siihen varautumista talousarvion yhteydessä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tullilaitoksen käyttöön tulevien tilojen, tehtävien ja toimintojen vaatima rakentaminen on nykyään tullilaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen välinen asia sen mukaan kuin siitä sovitaan, joskin yhteishankkeessa voi olla muitakin sopimuspuolia. Edellä lausutusta seuraa, ettei tienpitovelvollisuudesta, sellaisena kuin sen sisältö on tässä yhteydessä arvioitu, aiheudu estettä sopia rakentamisesta ja sitä koskevasta kustannusten jaosta.

Lopuksi apulaisoikeuskansleri huomautti, että selvitysasiakirjoista ei tarkemmin ilmene, mistä Senaatti-kiinteistöt perii tai voi periä vuokraa ja mistä tullilaitos maksaa vuokraa. Lähtökohtana on, että vuokraa maksetaan siitä, mitä Senaatti-kiinteistöt on sopimuksen mukaan rakentanut, ja että sopimus koskee sitä rakentamista, joka liittyy tullilaitoksen tehtäviin ja toimintaan eli toimittajia sekä niiden käyttöä palvelevia rakennelmia ja varustusta. Rakentamista varten tarvittavasta maapohjasta ei vuokraa voi periä, sillä siitä vastaa Tiehallinto, joka ei peri vuokraa. Yhteiskäytössä olevia, rajanylitystä yleisesti palvelevia alueita sopimus ei voi koskea, vaan niistä toteutusvastuu on yhteiskunnalla (Tiehallinto). Liikelaitos ei voi ryhtyä niitä rakentamaan ja niistä vuokria perimään. Apulaisoikeuskanslerin mukaan asiallisesti tämä johtaa siihen, että tullilaitoksen tilaamat ja sen käyttöön tulevien toimittajien ja niiden käyttöä koskevan palvelurakentamisen rakentamiskustannukset rahoitetaan pitkällä aikavälillä talousarviossa huomioon otetuin vuokramenoin (OKV/39/20/2007).

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Anomuksen käsittely ministeriössä

Kantelija oli toimittanut 8.4.2006 anomuksensa liikennevastaavan oikeuksien saamiseksi liikenne- ja viestintäministeriöön. Kantelijan mukaan anomukseen ei ollut vastattu.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että asiassa toimivaltaa vailla olevana viranomaisena ministeriön oli tullut ryhtyä hallintolain (434/2003) 21 §:n mukaisiin toimenpiteisiin anomuksen siirtämiseksi toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle tai, ellei se ollut jostain syystä mahdollista, saman lain 8 §:n mukaisiin toimenpiteisiin neuvojen ja ohjauksen antamiseksi siitä, miten asian käsittelyssä tulisi edetä.

Asiassa saadun selvityksen mukaan ministeriössä oli tarkemmin selvittämättä jääneistä syistä menetelty jälkimmäisellä tavalla. Menettelyyn oli saattanut vaikuttaa se, että anomus, jonka tekeminen ei ollut sidottu määräaikaan, oli katsottu sen verran puutteelliseksi, että sitä olisi jouduttu joka tapauksessa täydentämään. Suullista ohjausta, johon oli sisältynyt väärinkäsityksen mahdollisuus, oli annettu ilmeisesti vasta siinä vaiheessa ja yhteydessä kun kantelija oli puhelimitse tiedustellut asian käsittelystä. Toimenpiteisiin kirjallisen vastauksen 27.2.2007 antamiseksi oli ryhdytty ministeriön saatua tiedon kantelusta.

Edelleen asiassa saadusta selvityksestä ilmeni, että lähteviä kirjoituksia ei ministeriössä kirjata. Asiassa ei ollut käynyt ilmi, oliko anomusta ylimalkaan kirjattu ministeriössä saapuneeksi. Ainakaan ministeriössä laaditusta vastauksesta kantelijalle ei ilmennyt diaarimerkintää, vaan viittaus anomuksen päiväykseen. Koska sinänsä asiallinen anomus koski laissa tarkoitettua etuutta ja siis yksilön

oikeuksia, olisi kirjaaminen ollut perusteltua, jotta käsittelijä ja asian käsittelyvaiheet voidaan selvittää. Ministeriön noudattamasta kirjaamiskäytännöstä johtuen ei vastoin kantelijan kiistämistä ole voitu luotettavasti todeta, oliko vastauskirje aikanaan lähetetty vai oliko se jäänyt lähettämättä.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että liikennevastaavan oikeuksien saamisella on perusoikeuslottuvuutta perustuslain 18 §:n ja 21 §:n kannalta. Näistä perusoikeuksista ensin mainittu koskee ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapautta sekä jälkimmäinen oikeutta saada asian käsiteltävä asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivästystä. Elinkeinovapauden ja hyvän hallinnon takeista säädetään lailla. Tällaisia lakeja olivat anomuksen tekoaikana voimassa ollut laki ja sen sijaan tullut laki, jotka koskevat tavarankuljetusta tiellä, sekä hallintolaki. Sen perusteella, mitä asiassa oli käynyt imi, oikeuskansleri katsoi, ettei anomuksen käsittelyssä ollut ministeriössä menetelty kaikilta osin asianmukaisesti.

Ministeriön asianhallintajärjestelmän käytöön liittyen oikeuskansleri piti aiheellisena, että ministeriö parantaa kirjaamisjärjestelmää tai kirjaamiskäytäntöä, että siitä ilmenisivät myös lähtevät kirjeet (OKV/203/1/2007).

MERENKULKULAITOS

Huviveneen onnettomuus-ilmoituksen käsittely

Huviveneelle tapahtuneesta onnettomuudesta Merenkululaitokselle tehdyn ilmoituksen mukaan veneen myyjä oli ollut veneen valmistajayhtiö. Sitten ilmeni, että omistaja oli ostanut veneen yksityishenkilöiltä.

Oikeuskansleri totesi, että vaikka Merenkululaitoksen olisi tullut varmistua myyjästä ilmoituksen saatuaan, käsittelyn virheellisestä lähtö-

kohdasta ei kuitenkaan kantelijan oikeusturvan kannalta ollut seurannut mitään sellaista, mikä antaisi oikeuskanslerille aiheen selvittää asiaa tältä osin enemmän. Oikeuskansleri arvioi Merenkululaitoksen toiminnan sen noudattaman lähtökohdan kannalta ja saattoi Merenkululaitoksen tietoon käsityksensä oikeasta menettelystä onnettomuutta koskevan ilmoituksen käsitelyssä (OKV/705/1/2005).

RATAHALLINTOKESKUS

Virkanimitysharkinnan kirjaaminen

Kantelija katsoi, että häntä oli ansioituneempana hakijana syrjitty virkanimityksissä. Virkanimitysmuistioissa tehty hakijoiden vertailu oli tapahtunut ylimalkaisesti ja yksipuolisesti muun muassa niin sanotussa resurssiarviossa määritellyn yhteistyökyvyn selostamisen suhteen.

Apulaisoikeuskansleri lausui nimittävän viranomaisen tietoon vastaisen varalle saattamaan käsityksenä, että vaikka nimitysmuistioiden kaikkia hakijoita koskenut niukka perustelutyyli ei sinänsä näyttänyt suosivan tiettyä hakijaa, nimitysharkinnassa huomioon otettujen seikkojen suppea esiintuominen vaikeutti olennaisesti hakijoiden tasaväkeisen tilanteen jälkikäteistä arviointia. Ansiovertailussa käytetyt ilmaisut on valittava siten, että viranomaisen todellinen arvio hakijoiden ansioista ei jää tulkinnanvaraiseksi (OKV/1161/1/2006).

POSTITOIMINTA

Kirjesalaisuuden loukkaamattomuus

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin Postin menettelyä postinjakelun keskeytyessä.

Alueella oli toteutettu postilaatikoiden uudelleenjärjestely. Kantelijan postilaatikkoa ei siirretty määräaikaan mennessä uuteen paikkaan, jonka vuoksi postinjakelu keskeytettiin. Kantelijalle tullutta postia oli kerätty kahteen eri paikkaan ja osa postista jäi jakamatta hänelle. Kantelija sai postinsa vasta otettuaan yhteyttä Postin johtoon.

Lähetysten säilyttäminen useassa eri paikassa saattaa vaarantaa kirjesalaisuuden loukkaamattomuuden. Mikäli Posti keskeyttää asiakkaan postinjakelun, Postin tulee huolehtia asiakkaan lukuun keräämänsä postin perillesaattamisesta (OKV/796/1/2007).

YLEISRADIO

Yleisradio Oy:n menettely animaatioelokuvan esittämisessä

Kantelija arvosteli Yleisradio Oy:tä (yleisradio) siitä, että se esitti TV 1:ssä animaatioelokuvan Uralin perhonen. Kantelijan mielestä ohjelmassa loukattiin ja häväistiin entisen tasavallan presidentti Mannerheimin mainetta ja kunniaa. Kantelija pyysi tutkimaan menettelikö yleisradio lainmukaisesti esittäessään ohjelman.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että Yleisradio Oy:stä annetun lain (yleisradiolaki) 7 §:ssä on lueteltu asioita, jotka kuuluvat erityisesti laissa yleisradion tehtäviin säädetyn julkisen palvelun piiriin, ja joita yleisradiotoiminnassa tulee erityisesti ottaa huomioon. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan lainkohdan mukaisessa katsannossa on kysymys siitä, onko valtioneuvoston toimiluvan ja yleisradiotoimintaa koskevan lainsäädännön varassa toimiva yleisradioyhtiö menettänyt yleisradioyhtiön ohjelmatoiminnan monipuolisuutta ja sisältöä koskevista asioista mainitun lain säännöksen mukaisesti ja sen rajoissa. Hän totesi ratkaisussaan, että yleis-

radioyhtiön yksittäiset ohjelmat tai ohjelmasarjat saattavat hyvinkin olla sisällöltään sellaisia, että ne eivät vastaa jonkin kuulija- ja katselijaryhmän vakaumusta, käsityksiä tai mieltymyksiä hyvästä ohjelmatarjonnasta. Silti tämän tyyppisiä ohjelmia voidaan tehdä ja yleisradiolain 7 §:n piiriin kuuluvana toimintana lähettää, koska sähköisten tiedotusvälineiden luonteeseen kuuluu, että palvelun käyttäjä voi itse omalla menettelyllään myötävaikuttaa siihen, millaisia ohjelmia hän ottaa vastaan. Asiassa ei ollut syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä eikä kantelu siten aiheuttanut apulaisoikeuskanslerin sijaisen toimenpiteitä (OKV/377/1/2008).

Viranomaisen velvollisuus vastata palautteeseen

Kantelukirjoituksen mukaan Yleisradio Oy ei ollut vastannut eduskuntavaaleja varten rakennettua internet-sivunsa koskeneeseen, kantelijan sähköpostitse antamaan palautteeseen, vaikka kyseisillä sivuilla oli ollut toivomus palautteen antamisesta.

Hankitun selvityksen mukaan sivuston palautteiosiossa oli palautekentän lisäksi ollut kentät palautteen antajan nimelle ja sähköpostiosoitteelle. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että mikäli palautteen antaja on palautetta antaessaan ilmoittanut myös kyseiset yhteystietonsa, hänelle on voinut syntyä oikeutettu odotus siitä, että Yleisradio Oy vastaa hänen antamaansa palautteeseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että Yleisradio Oy:lle tehtyihin yhteydenottoihin vastaamista sääntelee hallintolaki siitä ilmenevine hyvän hallinnon periaatteineen. Kyseisten periaatteiden mukaan viranomaisen on pääsääntöisesti vastattava sille toimitettuun asiakirjaan. Vastausvelvollisuus ei kuitenkaan koske pelkkiä mielipiteen ilmaisuja tai muuta sellaista palautetta, joka ei sisällä viranomaiselle esitettyä suoraa kysymystä, vaatimusta tai hakemusta ja jota ei voida pitää

hallintolain tarkoittamana, viranomaisen toimenpiteitä edellyttävänä hallinnossa asioimisena. Vastausvelvollisuuden lisäksi viranomaisen on huolehdittava, että viranomaisessa asioiva saa oikean käsityksen siitä, onko kyseessä hallintolain vastausvelvollisuuden piirissä oleva vai muu asia.

Apulaisoikeuskansleri lausui Yleisradio Oy:n tietoon saattamanaan käsityksenä, että yhtiön olisi tullut sivustollaan selvemmin ilmoittaa, oliko pyydettyyn palautteeseen tarkoitus vastata vai oliko kyseessä niin sanottu keskustelupalsta tai muu sellainen yleisöpalaute, johon ei ollut odotettavissa viranomaisen vastausta (OKV/200/1/2007).

VIESTINTÄVIRASTO

Oikaisuvaatimuksen käsitteleminen asiakaspalautteena

VHF-puhelimen taajuusmaksua koskevan laskun saatuaan kantelija oli seuraavana päivänä lähettänyt Viestintävirastolle sähköpostiviestin, jossa hän ilmoitti pitävänsä viraston tulkintaa maksun määräytymisestä virheellisenä ja liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen vastaisena. Lähes puoli vuotta myöhemmin kantelija tiedusteli sähköpostitse asian käsittelyn etenemistä ja toisti käsityksensä maksun määrittämisen virheellisyydestä. Yli kahdeksan kuukauden kuluttua kantelijan ensimmäisestä viestistä Viestintävirasto lähetti hänelle kirjeen, joka oli muodoltaan vastaus kyselyyn ja jossa selostettiin radiolupien myöntämistä ja maksun määräytymistä. Viestintäviraston selvityksestä ei käynyt ilmi syitä, miksi vastaaminen oli viipynyt.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että Viestintäviraston olisi tullut kantelijan viestistä ymmärtää, että hän piti laskua perusteeltaan virheellisenä ja että tarkoituksensa oli vaatia maksuun oikaisua. Viraston olisi tullut käsitellä kan-

telijan viesti oikaisuvaatimuksena ja antaa siihen valituskelpoinen päätös. Koska oikaisuvaatimusasiaa ei saadun selvityksen valossa vielä ollut ratkaistu ja asiaan näin ollen oli vielä mahdollista hakea muutosta säännönmukaisin muutoksen-

hakukeinoin, kantelu ei antanut aihetta muuhun kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen lähetti ratkaisunsa tiedoksi ja saattoi siinä esitetyn näkemyksensä kantelijan viestin luonteesta tiedoksi Viestintävirastolle (OKV/854/1/2007).

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN TOIMIALA

Lausunto

Työterveyslaitoksen omarahoitus- osuuden tulkinnasta

Työministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin kannanottoa siihen, onko Työterveyslaitoksen omarahoitusosuus julkista vai yksityistä rahoitusta. Ministeriön lausuntopyyntö liittyy rakennerahistokauteen 2007–2013, jonka osalta työministeriö toimii Euroopan sosiaalirahaston (ESR) hallinto- ja todentamisviranomaisena Suomessa. Tämä edellyttää ministeriöltä Manner-Suomen ESR-ohjelmaa toteuttavien viranomaisten ja projektien ohjeistamista ja sen varmistamista, että ohjelman toteutuksesta raportoidaan luotettavasti komissiolle.

Työterveyslaitos on toimittanut työministeriölle esityksen, jonka mukaan Työterveyslaitoksen omarahoitusosuus olisi tulkittava yksityiseksi rahoitukseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön epävirallisten tulkintojen mukaan Työterveyslaitoksen omarahoitusosuus on ns. muuta julkista rahoitusta. Myös työministeriö on nyt alkavalla rakennerahistokaudella ja ohjelmakaudella 2000–2006 tulkinnut Työterveyslaitoksen omarahoitusosuuden ns. muuksi julkiseksi rahoitukseksi.

Ministeriö on toimittanut lausuntopyyntöön lisäselvitystä 1.2.2008. Tämän mukaan ministeriössä käydyin sisäisen kommentointikierroksen sekä ministeriöiden välisen ESR-koordinaatio-ryhmän alaisessa hallintojaostossa käydyin keskus-

telun jälkeen voidaan katsoa, että sekä ESR- että EAKR-hankkeissa Työterveyslaitoksen rahoitus tulee tulkita muuksi julkiseksi rahoitukseksi.

Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta annetun Euroopan neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 perustelukappaleen 56 kohdan perusteella on aiheellista määritellä, mitkä jäsenvaltion menot voidaan rinnastaa julkisiin menoihin laskettaessa kansallisen julkisen rahoitusosuuden kokonaismäärää tietystä toimenpideohjelmasta. Tätä varten on aiheellista viitata julkisia hankintoja koskevissa yhteisön direktiiveissä määriteltyjen ”julkisoikeudellisten laitosten” rahoitusosuuteen, koska tällaisiin laitoksiin kuuluu usean tyyppisiä julkisia tai yksityisiä laitoksia, jotka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta, ja joita valtio tai alueelliset ja paikallisviranomaiset valvovat.

Asetuksen I osaston 2 artiklan 5 kohta sisältää määritelmän ”julkiset menot”. Tämän mukaan käsitteellä ”julkiset menot” tarkoitetaan: toimien julkinen rahoitusosuus, joka tulee valtion, alue- tai paikallisviranomaisten talousarviosta taikka rakennerahistoihin ja koheesiorahastoon liittyvästä Euroopan yhteisöjen talousarviosta, ja muut vastaavat menot. Kaikkia toimien rahoitusosuuksia, jotka ovat peräisin yhdestä tai useammasta alue- tai paikallisviranomaisesta muodostettujen julkisoikeudellisten

elinten tai yhteisöjen taikka julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY mukaisesti toimivien julkisoikeudellisten elinten talousarviosta, pidetään vastaavina menoina.

Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2004/18/EY) 1 artiklan 9 alakohdan mukaan ”julkisoikeudellisella laitoksella” tarkoitetaan laitosta, a) joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta, b) joka on oikeushenkilö, ja c) jota joko rahoittaa pääosin valtio, alueellinen tai paikallinen viranomainen taikka muu julkisoikeudellinen laitos tai jonka johto on näiden laitosten valvonnan alainen taikka jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio, alueellinen tai paikallinen viranomainen taikka muu julkisoikeudellinen laitos nimittää yli puolet.

Työterveyslaitos on katsonut, että laitoksen omarahoitusosuus on yksityistä rahoitusta EU-rakennerahastohankkeiden rahoitussuunnitelmissa. Perusteluna Työterveyslaitos on esittänyt, että Työterveyslaitos on yleishallinto-oikeudellisissa säädöksissä tarkoitettu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ovat valtiosta (ja kunnallisista itsehallintoyhdyskunnista) erillisiä, itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka disponoivat itsenäisesti omasta varallisuuspieristään ja jotka kuuluvat ns. välilliseen julkishallintoon. Ne eivät ole valtion talousarviolainsäädännössä tarkoitettuja tilivierastoja, eivätkä ne kuulu valtion talousarvion taikka sen valmisteluun tai täytäntöönpanoon liittyvien keskitettyjen ohjausjärjestelmien alai-

suuteen. Sikäli kuin ne saavat valtion talousarvion välityksellä rahoitusta, määrärahat otetaan talousarvioon siirtomäärärahoina.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Työterveyslaitos on lailla perustettu ns. välilliseen julkishallintoon kuuluva oikeushenkilö, jolla on oma varallisuuspieri ja josta se voi toimialallaan itse määrätä. Näistä syistä johtuen Työterveyslaitokselta rakennerahastohankkeisiin saatava rahoitusosuus on selvästi katsottava julkiseksi rahoitukseksi. Tämän lisäksi Työterveyslaitos on muun muassa valtioon ja kuntiin nähden itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joten sen rahoitusosuutta ei voida lukea valtion tai kuntien rahoitusosuudeksi. Näin ollen Työterveyslaitoksen rahoitusosuutta on pidettävä rakennerahasto-ohjelmien näkökulmasta ns. muuna julkisena rahoituksena, joka on rakennerahastosäännösten valossa valtion ja kuntien rahoitusosuuksien ohella osa kansallista julkista rahoitusta.

Työterveyslaitoksen asemasta Työterveyslaitos ja eri yhteyksissä kannanottoja esittäneet ovat samaa mieltä. Tältä osalta oikeuskansleri viittasi myös Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annettuun lakiin (159/1978). Kun kysymys on Työterveyslaitoksen rakennerahasto-ohjelman hankkeista, oikeuskansleri viittasi edellä Euroopan unionin lainsäädäntöön sekä valtiovarainministeriön kannanottoon. Työterveyslaitoksen rahoitusosuutta on pidettävä muuna julkisena rahoituksena (OKV/40/20/2007).

Ratkaisuja

KILPAILUVIRASTO

Asiakirjojen käsittelytapa

Kantelijalle oli viranomaisen taholta ilmoitettu, että hänen viranomaiselle lähettämänsä asiakirjat olivat viranomaisen hallussa ollessaan kadonneet. Kantelija oli tämän johdosta pyytänyt oikeuskansleria selvittämään kyseisen viranomaisen asiakirjojen käsittelykäytäntöjen asianmukaisuuden.

Apulaisoikeuskansleri lausui asianosaisten tietoon saattamanaan käsityksenä, että hyvä hallinto ja tiedonhallintatapa velvoittavat viranomaiselle lähetettyjen asiakirjojen käsittelyyn siten, että asiakirjat eivät viranomaisen hallussa häviä. Asia ei kuitenkaan aiheuttanut enempiä apulaisoikeuskanslerin toimenpiteitä muun muassa siksi, että asiakirjat eivät todellisuudessa olleetkaan kadonneet. Virasto oli oma-aloitteisesti ryhtynyt selvittämään asiaa. Virastossa ei muuten ollut ilmennyt asiakirjojen käsittelyyn liittyviä ongelmia eikä asiassa ollut asiakirjojen hukkaantumisen johdosta aiheutunut oikeudenmenetystä kantelijalle (OKV/91/1/2007).

TE-KESKUKSET

Määräaikaisen virkasuhteen perustaminen

Työvoima- ja elinkeinokeskukseen oli perustettu kauppa- ja teollisuusministeriön valtuuttamana kehittämisjohtajan määräaikainen virkasuhde sen sijaan, että irtisanotun osastopäällikön tehtäviä hoitamaan olisi haettu määräaikainen osastopäällikkö. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen menettely, jossa kehittämisjohtajan määräaikainen

virkasuhde ei ollut 29.11.1998 julkaistun hakuilmoituksen jälkeen uudelleen haussa, ei ollut lain tai muun säännöksen vastainen. Määräaikaisen osastopäällikön kohdalla nimittävänä viranomaisena olisi ollut ministeriö. Määräaikaisen kehittämisjohtajan osalta nimittäjänä oli työvoima- ja elinkeinokeskuksen johtaja. Apulaisoikeuskanslerin mielestä menettely näytti ulospäin siltä, että nimittämismenettelyyn liittyviä oikeusturvakeinoita nimittävän viranomaisen osalta oli heikennetty. Myös A:n nimittäminen 1.1.2006 kehittämisjohtajan määräaikaiseen virkasuhteeseen ajalle 1.1.2007-31.12.2009 tilanteessa, jossa korkeimman hallinto-oikeuden oli voinut olettaa ratkaisevan irtisanotun osastopäällikön asian vuoden 2006 aikana, oli hallinnon avoimuuden näkökulmasta katsottuna kritiikille altis päätös. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä työvoima- ja elinkeinokeskuksen sekä työ- ja elinkeinoministeriön tietoon (OKV/412/1/2006).

Tehtäväkuvan ja virkanimikkeen määräaikainen muuttaminen

Työvoima- ja elinkeinokeskuksessa oli ollut sisäisessä haussa määräaikainen rahoituspäällikön tehtävä. Tehtävään ilmoitti halukkuutensa vain yksi henkilö. Kysymyksessä olevan työvoima- ja elinkeinokeskuksen työjärjestyksen nojalla hänelle delegoitiin rahoituspäällikön tehtävät ja virkanimike muutettiin yritystutkijasta rahoituspäälliköksi. Kantelijan mukaan tehtävien hoitamista varten olisi tullut perustaa virka.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kun otettiin huomioon rahoituspäällikön tehtäväkuvaus ja sen vaatima ajankäyttö, käytettävissä olleen selvityksen perusteella yritystutkijan tehtävien määräaikainen muuttaminen ei ollut niin olennainen muutos, että tehtävien hoitamista varten olisi tullut perustaa uusi virka työvoima- ja elinkeinokeskukseen. Apulaisoikeuskanslerin

mielestä tilanteesta ei ollut menetelty työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetun asetuksen vastaisesti. Apulaisoikeuskansleri yhtyi kuitenkin kantelijan näkemykseen siinä, että tehtävien muuttamisessa työvoima- ja elinkeinokeskus oli soveltanut väärää työjärjestyksen pykälää, ja saattoi tämän näkemyksensä työjärjestyksen tulkinasta työvoima- ja elinkeinokeskuksen tietoon (OKV/465/1/2006).

PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS

Patentti- ja rekisterihallituksen menettely patenttihakemusten käsittelyssä

Patenttihakemus (1) oli patentti- ja rekisterihallituksessa vireillä vuodesta 1995 vuoteen 2006 eli yli 11 vuotta. Apulaisoikeuskansleri totesi 9.6.2000, että siihen mennessä käsittelyyn kulu- nut viiden vuoden aika oli kaksinkertainen keskimääräiseen käsittelyaikaan nähden. Tämän jälkeen käsittely kesti siis vielä yli 6 vuotta. Patenttihakemus (2) oli patentti- ja rekisterihallituksessa vireillä vuodesta 1997 vuoteen 2006 eli yli yhdeksän vuotta. Patentti- ja rekisterihallitus viittasi selvityksessään pitkien käsittelyaikojen osalta työruuhkaan ja tutkijainsinöörin sairastumiseen.

Vaikkakin hakijan voitiin katsoa jossakin määrin itse vaikuttaneen viipymiseen, oikeuskansleri piti selvänä, että käsittelyaika kummasakin tapauksessa oli hakijan kannalta kohtuuttoman pitkä. Hakemuksen (1) osalta tämä koski paitsi kokonaiskäsittelyaikaa myös apulaisoikeuskanslerin ratkaisun jälkeistä yli 6 vuoden käsittelyaikaa.

Oikeuskansleri totesi, että kummankaan hakemuksen käsittelystä ei ollut esitetty sellaista selvitystä, että viivytystä voitaisiin pitää aiheellisenä. Hakemusten käsittelyssä oli siten menetelty

perustuslain 21 §:n 1 momentin vastaisesti. Oikeuskansleri huomautti vastaisen varalle patentti- ja rekisterihallitusta asiasta. Katso myös sivu 64 (OKV/298/1/2007).

Hyvän hallinnon vaatimukset tiedusteluihin vastaamisessa ja viranomaisten välisessä yhteydenpidossa

Kantelun mukaan yhtiö oli vastausta saamatta kolmeen kertaan tiedustellut sähköpostitse Patentti- ja rekisterihallituksesta, olivatko yhtiön sinne lähettämät tilinpäätösasiakirjat saapuneet perille.

Asiassa oli lisäksi käynyt ilmi, että Patentti- ja rekisterihallitus oli tilinpäätösasiakirjojen saavuttua keskeyttänyt omat valvontatoimensa asiassa, mutta ei ollut ilmoittanut tästä haastemiehelle. Laiminlyönnin seurauksena haastemies antoi yhtiön toimitusjohtajalle tiedoksi Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksen, jolla hänelle oli asetettu uhkasakko kyseisten asiakirjojen toimittamiseksi. Yhtiö oli kuitenkin jo aiemmin toimit- tanut pyydetty tilinpäätösasiakirjat Patentti- ja rekisterihallitukseen.

Apulaisoikeuskansleri lausui asianosaisten tietoon saattamanaan käsityksenä hallintolain 7, 8 ja 10 §:n mukaisen hyvän hallinnon edellyttävän sekä asiakkaiden tiedusteluihin vastaamista että virkatehtävien asianmukaisen hoidon vaatiman yhteydenpidon hoitamista toisiin viranomaisiin. Viranomaisten yhteistyön osalta apulaisoikeuskansleri totesi tilanteen olevan hyvän hallinnon vastainen erityisesti silloin, kun viranomaisten yhteydenpidon puutteesta aiheutuu hallinnon asiakkaalle vahinkoa, vaivaa tai epätietoisuutta. Koska asiakkaan tiedusteluihin vastaamatta jää- misen oli selvitetty johtuneen sekaannuksista ja koska virastossa oli ryhdytty toimenpiteisiin vas- taavien tilanteiden estämiseksi, asiassa ei kuiten- kaan ollut apulaisoikeuskanslerin puolelta aihetta enempään (OKV/25/1/2007).

TYÖVOIMAPALVELUT

Hyvään hallintoon kuuluva neuvonta

Kantelija oli soittanut työvoimatoimistoon uusia aviomiehensä työnhaun, jolloin virkailija oli vaatinut toimittamaan ensiksi valtakirjan. Valtakirja oli toimitettu, mutta sitten oli ilmennyt, että työnhaun uusiminen asiamiehenä valtakirjalla ei ollut mahdollista. Kantelija oli katsonut toimitaneensa valtakirjan turhaan, kun sitä ei kuitenkaan voinut käyttää.

Työvoimatoimisto oli edellyttänyt kantelijan aviomiehen uusivan työnhakunsa henkilökohtaisesti. Kantelijalta oli vaadittu valtakirja, jotta virkailija oli yleensä voinut keskustella kantelijan

kanssa tämän aviomiehen asioista ja luovuttaa tätä koskevia rekisteritietoja. Tältä osin työvoimatoimisto ei ollut apulaisoikeuskanslerin mukaan menetellyt virheellisesti.

Hallintolain säännösten mukaan hallinnossa tulee noudattaa palveluperiaatetta ja neuvontavelvoitetta. Asiakasta neuvomalla voidaan välttää väärinkäsitysten syntymistä ja oikaista niitä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelussa kuvatussa ja muissa tämänkaltaisissa asiointitilanteissa työvoimatoimistossa olisi asianmukaista ja hyvän hallinnon perusteiden mukaista heti kertoa asiakkaalle yleisellä tasolla, että vaikka valtakirja vaaditaan tietojen luovuttamiseksi, valtakirjalla asiointi ei pääsääntöisesti ole mahdollista (OKV/535/1/2007).

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TOIMIALA

Ministeriön toimialaa koskevassa kohdassa on selostettu sosiaali- ja terveysministeriölle annettuja lausuntoja sekä omana aloitteena tutkittavaksi otettuja asioita ja ratkaisuja sikäli kuin ne ovat suoraan liittyneet sosiaali- ja terveysministeriön menettelyyn, sen hallinnonalan viranomaiseen tai muuten ministeriön toimivaltaan. Lisäksi asiakohdassa on selostettu sosiaalivakuutusta koskevia ratkaisuja. Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevia ratkaisuja on selostettu kohdassa kunnallinen itsehallinto, sosiaali- ja terveyshallinto, sivulla 246.

Oikeuskansleri antoi kertomusvuonna sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon erikoissairaanhoidon soveltamisesta Ahvenanmaan maakuntaan. Lausunto on luettavissa sivulla 228.

Oikeuskansleri antoi sosiaali- ja terveysministeriölle myös lausunnon sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten jäsenyydestä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. Ministeriö oli pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa siitä, tulisiko sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehiä nimittää enää sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan jäseniksi. Lausunto on luettavissa sivulla 228.

Apulaisoikeuskansleri otti sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan tekemänsä tarkastuskäynnin perusteella omana aloitteenaan tutkittavaksi lautakunnan toimintakyvyn, erityisesti käsittelyajat, sekä mahdollisuudet lautakunnan toiminnan kehittämiseksi siten, että valittajien oikeusturva varmistetaan. Seloste apulaisoikeuskanslerin tarkastuskäynnistä ja päätös omana aloitteena tutkittavaksi otetusta asiasta on luettavissa sivulla 118. Asian seuraamiseksi apulais-

oikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan lausunnon sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tulostavoitteiden toteutumisesta ja lautakunnan tilanteesta viimeistään 30.4.2009, ja apulaisoikeuskansleri tulee tekemään myös uuden tarkastuksen lautakuntaan vuoden 2009 aikana.

Myös useissa vireille tulleissa kanteluasioissa arvosteltiin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan menettelyä, erityisesti pitkiä käsittelyaikoja. Apulaisoikeuskanslerin kahdessa päätöksessä todettiin, että valituksen käsittely sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa oli viivästynyt. Lisäksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa koskevassa ratkaisussa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon edellyttämään asiakirjan toimitusaikaan.

Sosiaalivakuutusta koskevissa muissa ratkaisuissa arvosteltiin työmarkkinatukea ja asuimistukea koskevien hakemusten käsittelyn viivästymistä Kansaneläkelaitoksessa ja liikennevakuutukseen perustuvan korvausasian käsittelyn viivästymistä vakuutusyhtiössä. Lisäksi kiinnitettiin huomiota Kansaneläkelaitoksen asiakasneuvon kielenkäytön täsmällisyyteen. Muissa ministeriön toimialaa koskevissa ratkaisuissa oli kysymys hallintokanteluun annettavan ratkaisun perustelemisesta lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolla ja lääninhallituksen tekemästä salaspittoa koskevasta merkinnästä.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla suuri osa vireille tulleita kanteluasioita koskee sosiaalivakuutuksen nojalla maksettavia etuuksia, kuten

muun muassa työkyvyttömyyseläkkeitä, sairauspäivärahaa ja kuntoutusta sekä tapaturmavakuutuslain ja kansaneläkelain mukaisia etuuksia. Kanteluissa on usein kysymys etuutta koskevan päätöksen sisällöstä eli kantelija katsoo, että hän ei ole saanut mielestään hänelle kuuluvaa etuutta. Oikeuskansleri ei yleensä voi puuttua viranomaisen toimi- ja harkintavaltansa rajoissa tekemään päätökseen, vaan tällaisissa tapauksissa kantelija ohjataan käyttämään muutoksenhakukeinoja. Usein kantelija on jo myös valittanut etuuspäätöksestä. Oikeuskansleri ei vakiintuneen käytäntönsä mukaisesti ryhdy tutkimaan asiaa, jossa muutoksenhaku on kesken.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla tehtiin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan lisäksi tarkastukset Potilasvakuutuskeskukseen ja potilasvahinkolautakuntaan.

Lausunnot ja esitykset

Erikoissairaanhoitolain soveltamisesta Ahvenanmaan maakuntaan

Oikeuskansleri on antanut sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon erikoissairaanhoitolain (1062/1989) soveltamisesta sen johdosta, että Ålands hälso- och sjukvård oli ministeriölle lähettämässään kirjeessä pyytänyt valtiota maksamaan lääkäreiden ja hammaslääkäreiden koulutuksesta Ahvenanmaalla vuosina 2000-2007 syntyneet kustannukset. Ministeriö oli aiemmin ilmoittanut käsityksensä, että Ahvenanmaan maakunta ei ole oikeutettu saamaan valtion varoista korvausta terveydenhuollon yksiköille lääkäri- ja hammaslääkärinkoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin, josta säädetään erikoissairaanhoitolain 47–47b §:ssä.

Oikeuskansleri päätyi johtopäätökseen, että Ahvenanmaan itsehallintosäännöksistä tai muistakaan säännöksistä ei löydy perustetta, jonka no-

jalla valtio vapautuisi erikoissairaanhoitolain 47-47b §:ssä säädetystä velvollisuudesta suorittaa korvausta lääkäri- ja hammaslääkärinkoulutuksesta aiheutuneista kustannuksista silloin kun hakija on ahvenanmaalainen (OKV/21/20/2008).

Sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten jäsenyys sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa siitä, tulisiko sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehiä nimittää enää sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan jäseniksi.

Perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuna oikeudellisena lausuntona oikeuskansleri toteasi seuraavaa.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta toimii lautakunnasta annetun lain 1 §:n mukaan ensimmäisenä muutoksenhakuasteena Kansaneläkelaitoksen hoitamissa toimeentuloturva-asioissa siten kuin asianomaisissa etuuslaeissa erikseen säädetään.

Valtioneuvosto asettaa muutoksenhakulautakunnan sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan. Muutoksenhakulautakunta toimii sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

Arvioitaessa ministeriöiden virkamiesten, erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten, mahdollisuutta osallistua sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan työskentelyyn asiaa on syytä tarkastella ainakin kolmesta näkökulmasta.

Kansaneläkelaitoksen hoitaman toimeentuloturvaetuuden hakijana olevan ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa muutoksenhakijana olevan asianosaisen kannalta keskeisin säännös on oikeusturvan takeita koskeva perustuslain 21 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman ai-

heetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perusoikeutena perustuslain 21 §:ssä kaikille turvatun oikeusturvan vaatimuksen toteutuminen edellyttää ensinnäkin sitä, että tuomioistuimissa ja lainkäyttöjärjestyksessä toimivissa muutoksenhakulautakunnissa vireillä olevat valitusasiat käsitellään ja ratkaistaan ilman aiheetonta viivytystä. Kansaneläkelaitoksen hoitamien ja edelleen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa valitusasioina käsiteltävien toimeentuloturvaetuuksien erityisluonne asettaa asioiden käsittelyajan joutuisuudelle erityisiä vaatimuksia. Toiseksi perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatun oikeusturvan vaatimuksen toteutuminen edellyttää sitä, että asioiden käsittely ja ratkaisutoiminta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa on asianmukaista. Olennaisena osana tätä vaatimusta on, että lautakunnan päätettäviksi saatettavat asiat valmistellaan, lautakunnassa käsitellään sekä ratkaistaan kutakin Kansaneläkelaitoksen hoitamaa toimeentuloturvaetuutta koskevan lainsäädännön mukaisesti lainmukaisella tavalla. Tämän vaatimuksen toteutuminen asettaa konkreettisia koulutuksellisia, erityisasiantuntemukseen liittyviä, yleiseen kyvykkyyteen liittyviä ja muita perustuslain 125 §:ssä säädettyihin yleisiin nimitysperusteisiin liittyviä vaatimuksia myös sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajalle, varapuheenjohtajille ja soveltuvin osin jäsenille myös siltä osin kuin kysymys on sivutoimeksi tarkoitettusta lainkäyttötehtävästä. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetussa laissa säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi kysymys on yleisistä jäsenelle asetettavista kelpoisuusvaatimuksista.

Lautakuntamuodossa samoin kuin varsinaisina tuomioistuiminakin toimivien lainkäyttöelinten valmistelu- ja ratkaisutoiminnassa asioiden valmistelija- ja esittelijähenkilöstön rooli on kes-

keinen. Ammattitaitoinen, riittävän kokenut ja tehokas asioiden valmistelija- ja esittelijähenkilöstö voi työllään olennaisella tavalla vaikuttaa edellä mainittujen perusvaatimusten toteutumiseen käytännön tasolla. Toinen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja vastaavanlaisten muiden lainkäyttötoimintaa harjoittavien toimielinten valmistelu- ja ratkaisutoiminnan kannalta keskeinen henkilöstöryhmä on lautakunnan puheenjohtaja ja lautakunnan jaostojen työskentelystä ja ratkaisutoiminnasta vastaavat varapuheenjohtajat. Jaostojen puheenjohtajina toimivien varapuheenjohtajien keskeisenä tehtävänä on huolehtia siitä, että jaoston ratkaistaviksi saatettavat asiat valmistellaan joutuisasti mutta samalla sillä tavoin asian- tunteuksella ja perusteellisesti, että asia voidaan lautakunnassa ilman lisävälimenpiteitä päättää ja että päätös on lopputuloksestaan ja perusteluiltaan lainmukainen ja selkeä.

Myös sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 2 §:n 2 momentissa säädetty lautakunnan kokoonpano asettaa jaostojen työskentelyä johtaville varapuheenjohtajille erityisiä vaatimuksia. Muutoksenhakulautakuntaan ja edelleen sen jaostoihin kuuluu lääkärijäseniä, lakimiesjäseniä ja muutoksenhakijoiden olosuhteiden tuntemusta edustavia jäseniä. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta samoin kuin muutkin vastaavanlaiset muutoksenhakulautakunnat käsittelevät työntekijöiden, sosiaalivaikutettujen jne. etuusasioita ja merkittävä osa puheena olevien lautakuntien jäsenistä on asianomaisten etujärjestöjen esityksestä nimitettyjä tai asianomaiset edunvalvontatahot ovat olleet muutoin myötävaikuttamassa lainkäyttötoimintaa harjoittavan lautakunnan kokoonpanoon. Lakisääteisen eläketurvan etuusasioita käsittelevän muutoksenhakulautakunnan jäsenistössä on todettu olevan korporatiivisia piirteitä kun taas sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan jäsenistössä saattaa olla osin kysymys jonkinasteisesta

poliittisesta mandaattijattelusta, minkä taustalla on sosiaaliturva-asioiden muutoksenhaun aikaisempi oikeudellinen järjestämistapa. Myös sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan jäsenkunnan ammatillinen ja kokemuksellinen monimuotoisuus sinänsä asettaa lautakunnan jaostojen työskentelystä ja ratkaisutoiminnasta vastaavalle varapuheenjohtajille erityisvaatimuksia.

Oikeuskansleri on edellä tarkastellut sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan varapuheenjohtajille asetettavia vaatimuksia perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan vaatimusten toteutumisen kannalta, jotka ovat Kansaneläkelaitokselta toimeentuloturvaetuutta hakeneen ja edelleen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa valittajana olevan asianosaisen kannalta ensisijaisia sekä selkeitä ja konkreettisia vaatimuksia.

Kolmanneksi on syytä tarkastella asiaa perustuslain 3 §:ään kirjatun tuomiovallan käytön riippumattomuuden vaatimuksen kannalta. Lainkäyttötoimintaa harjoittavan toimielimen rakenteelliset, henkilölliset ja muut toimielimen ratkaisutoiminnan riippumattomuutta turvaavat vaatimukset ovat tärkeitä myös lautakuntatyypisissä lainkäyttöelimissä. Selvää on, että laissa säädettyistä lainkäyttötehtävistä vastaavan toimielimen hallinnollista asemaa, kokoonpanoa, nimitysmenettelyä jne. koskevat lainsäädännölliset järjestelyt voivat vaikuttaa sen arvioimiseen, täyttääkö kyseinen toimielin kaikilta osin perustuslain 3 §:ssä tarkoitettu lainkäyttöelimen ja lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden vaatimukset. Kysymys on kuitenkin yleisestä valtiollisten tehtävien jakoa koskevasta hallinto- ja toisaalta lainkäyttötoimintaa harjoittavien valtiollisten toimielinten järjestämisen tavasta. Edellä mainituilla perustuslain 21 §:ssä turvatuilla oikeusturvan takeilla on sen sijaan välitön vaikutus oikeusturvan toteutumiseen muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävässä yksittäisessä valitusasiassa.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyynnössä on kysymys lainkäyttötoimintaa harjoitta-

van sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan riippumattomuuden vaatimusten toteutumisesta lautakunnan kokoonpanon osalta ja siinä nimenomaan sosiaali- ja terveysministeriön palveluksessa olevien varapuheenjohtajien ja jäsenten osalta. Kysymys myös lautakuntamuodossa työskentelevän lainkäyttötoimintaa harjoittavan toimielimen henkilöstölle, myös sivutoimiselle, asetettavista vaatimuksista on lainkäyttötoiminnalle asetettavan riippumattomuuden kannalta perusteltu. Kuten lausuntopyynnön taustalla olleista asiakirjoista ilmenee, asiaan on myös puututtu eräiden muutoksenhakulautakuntien kokoonpanoon vaikuttavalla tavalla. Kysymys on ollut muun muassa eräiden muutoksenhakulautakuntien lääkärijäsenistä ja etuuksia myöntävien eläkelaitosten johdon mahdollisuuksista toimia muutoksenhakulautakuntien jäseninä.

Edellisessä kappaleessa mainittujen henkilöryhmien kohdalla kysymys on ollut selkeistä ja konkreettisista seikoista, joiden vuoksi yleinen luottamus asianomaisen lainkäyttötoimintaa harjoittavan lautakunnan riippumattomuuteen ja ratkaisutoiminnan puolueettomuuteen on voinut perustellusti vaarantua. Mainitussa asemassa olleilla muutoksenhakulautakuntien jäsenillä on voinut olla päätoimensa kautta konkreettinen kytkentä lautakunnassa käsiteltävänä olleeseen asiaan tai asiaryhmään tai tällaisen kytkennän estämiseksi on jouduttu turvautumaan erityisjärjestelyihin esimerkiksi niin, että tiettyjä laitoksia koskevat valitusasiat on osoitettu tietyille jaostoille.

Tämäntyyppisestä konkreettisesta sidoksesta muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävään asiaan ei ole sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten jäsenyyden ja varapuheenjohtajuuden kohdalla kysymys. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävien Kansaneläkelaitoksen hoitamien toimeentuloturva-asioiden luonne, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan kokoonpanon ja

asiantuntemuksen moninaisuus sekä muutoksenhakulautakuntatyypistien toimielinten työskentelevät ja päätöksentekomenettely huomioon ottaen ei ole nähdäkseni perusteita epäilylle, että joku sosiaali- ja terveysministeriön virassa oleva voisi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan jäsenenä tai varapuheenjohtajana toimia niin, että hänen asemansa ministeriön virkamiehenä voisi jollakin tavoin vaikuttaa tai heijastua sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan asianomaisen jaoston ratkaisutoimintaan. Tältä osin riittää viittaus siihen, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja, varapuheenjohtajat ja jäsenet toimivat tehtävässään tuomarin vastuulla. Toiseksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 4 §:n 2 momentissa on lautakunnan puheenjohtajan tehtäväksi säädetty velvollisuus valvoa laintulkinnan yhdenmukaisuutta muutoksenhakulautakunnan ratkaisuissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyynnön tausta-asiakirjoissa on esitetty varteenotettavia näkökohtia perustuslain mukaista lainkäyttötoimintaa harjoittaville lautakuntatyypeille toimielimille ja erityisesti niiden jäsenkunnalle asetettavista vaatimuksista lainkäyttöelinten riippumattomuusvaatimuksen kannalta. Tällaisessa järjestelmän tarkastelussa on kiinnitettävä huomiota kahteen seikkaan. Mainitut näkökohdat eivät koske yksinomaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa, vaan kaikkia laissa säädettyjä toimeentuloturvaetuuksia, eläke-etuuksia ja muita etuuksia sekä työntekijöiden tai virkamiesten ja muiden henkilöryhmien muita kuin taloudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia asioita käsitteleviä lakisääteisiä lautakuntatyyppejä toimielimiä. Kysymys riippumatonta lainkäyttötoimintaa harjoittavien muutoksenhakulautakuntien varapuheenjohtajille ja jäsenille asetettavista vaatimuksista ei myöskään koske yksinomaan asianomaisen ministeriön, tässä tapauksessa erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön, virkamiehiä, vaan

kaikkia lautakunnan jäseniä. Sen vuoksi lausuntopyynnössä tarkoitettujen perusteiden arviointi ja punninta tulisi nähdäkseni tapahtua yleisesti ja yhdellä kertaa kaikkien lainkäyttötoimintaa harjoittavien lautakuntien ja niiden varapuheenjohtaja- ja jäsenkuntaan kuuluvien henkilöstöryhmien osalta. Kysymys on ennen muuta lainsäädäntöä koskevasta asiasta.

Edellisessä kappaleessa mainittu rakenteellisen tason arviointi ja punninta sisältää sekä oikeudellisia että yhteiskuntapoliittisia painotuksia erityisesti jos kysymys olisi nykyisen, lainsäädännöllisesti varsin tuoreen, muutoksenhakulautakuntajärjestelmän muuttamisesta yhä enemmän tuomioistuinjärjestelmän suuntaan. Jos taas kysymys on nykyiselle muutoksenhakulautakuntajärjestelmälle ja erityisesti lautakuntien varapuheenjohtaja- ja jäsenkunnalle asetettavista uusista vaatimuksista, niitä on tarpeen arvioida ja punninta erityisesti laissa säädettyjä etuuksia hakevien ja niissä muutoksenhakijoina olevien asianosaisten perustuslain 21 §:ssä edellyttävien oikeusturva-vaatimusten kannalta.

Tämän lausuntoasian yhteydessä on ollut käytettävissä oikeuskanslerinvirastossa 5.12.2002 pidetystä kokouksesta laadittu kokousmuistio asiakirjoineen. Tapaamisessa ovat olleet läsnä oikeuskansleri Paavo Nikula, viraston valtioneuvostoasiainosaston osastopäällikkö sekä kokousmuistioon merkityt neljä sosiaali- ja terveysministeriön virkamiestä. Kysymys on ollut tuolloin voimassa olleen lainsäädännön mukaisen tarkastuslautakunnan, työttömyysturvalautakunnan ja tapaturmalautakunnan asettamiseen liittyvistä kysymyksistä. Muistion mukaan oikeuskansleri totesi, että ehdotettujen virkamiesjäsenten osalta ei ollut sidonnaisuusongelmaa.

Edellä olevaan viitaten oikeuskansleri totesi, että oikeuskanslerilla ei ole voimassa olevan lainsäädännön valossa oikeudellisia perusteita vaatia muutoksia valtioneuvoston esittelylistaan, jos

sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan varapuheenjohtajiksi tai jäseniksi esitetään sosiaali- ja terveysministeriön tai muun ministeriön virkamiestä, mikäli valtion virkamieslain 18 §:ssä säädetyt sivutoimen vastaanottamista koskevat vaatimukset asianomaisen kohdalla täyttyvät (OKV/30/20/2008).

Ratkaisuja

SOSIAALIPALVELUT

Hyvän hallinnon edellyttämä asiakirjan toimitusaika

Valittajan asiamies oli saanut ratkaistuun valitusasiaan liittyvän pöytäkirjan otteen yli viiden kuukauden kuluttua siitä, kun oli pyytänyt kyseisen asiakirjan toimittamista. Viiveen syytä ei voitu tyhjentävästi selvittää.

Apulaisoikeuskansleri lausui kyseessä olevan viranomaisen tietoon saattamanaan käsityksenä, että mainittua toimitusaikaa ei voitu pitää perustuslain 21 §:n 2 momentin takaamana hyvänä hallintona eikä hallintolain 7 §:n edellyttämänä viranomaisen asianmukaisena palveluna. Katso myös sivu 64 (OKV/475/1/2008).

SOSIAALIVAKUUTUS

Valitusasioiden viivytyksetön käsittely

Kantelijan kansaneläketä koskevan valituksen käsittely sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa oli kestänyt yli 19 kuukautta. Valituksen käsittelyaika oli ollut selvästi pidempi kuin keskimääräinen käsittelyaika. Apulaisoikeuskanslerin

päätöksen mukaan kantelijan valituksen käsittely oli viivästynyt.

Apulaisoikeuskanslerin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan 13.2.2008 tekemän tarkastuskäynnin yhteydessä oli ilmennyt, että valitusten käsittely lautakunnassa on ruuhkautunut. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika on vuonna 2007 ollut runsaat 13 kuukautta, ja se oli edelleen pitenemässä. Käynnin perusteella apulaisoikeuskansleri totesi, että sanottu käsittelyaika ei ole oikeusturvan ja kansalaisten toimeentulon takaamisen kannalta mitenkään hyväksyttävissä.

Apulaisoikeuskansleri on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitystä asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut huhtikuussa 2008 lausunnon. Tilanteen seuraamiseksi apulaisoikeuskansleri on pyytänyt uutta lausuntoa huhtikuun 2009 loppuun mennessä (OKV/72/1/2007).

Työmarkkinatukea ja asumistukea koskevien hakemusten käsittelyn viivästyminen

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin Kansaneläkelaitoksen menettelyä, koska työmarkkinatukea ja asumistukea koskevien hakemusten käsittely oli viivästynyt ja hakija oli edelleen ilman päivärahaa.

Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan yleisen asumistuen hakemusten käsittelyajan tavoite vuodelle 2006 oli 22 päivää. Tammi-syyskuussa asumistukihakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli 19,2 päivää. Työttömyysturvavertuusten hakemusten käsittelyajan tavoite vuodelle 2006 oli 7 päivää. Tammi-syyskuussa työmarkkinatukihakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli 6,5 päivää.

Kantelijan työmarkkinatukihakemus ja yleisen asumistuen välitarkistushakemus olivat saa-

puneet Kansaneläkelaitoksen paikalliseen toimistoon 3.7.2006. Työmarkkinatukihakemukseen oli tarpeen pyytää lisäselvitystä ja sitä pyydettiin hakijalta 14.7.2006. Hakija toimitti selvitykset Kansaneläkelaitokseen 26.7.2006. Työmarkkinatukihakemus ratkaistiin 15.8.2006 annetulla päätöksellä. Koska työmarkkinatuki oli yleisessä asumistuessa huomioon otettavaa tuloa, asumistukihakemus voitiin ratkaista vasta työmarkkinatukipäätöksen jälkeen. Asumistukihakemus ratkaistiin 18.8.2006 annetulla päätöksellä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen mukaan Kansaneläkelaitoksen velvollisuuksiin kuuluu käsitellä perusturvaa koskevat hakemukset ilman aiheutonta viivytystä. Kantelijan hakemusten käsittelyaika ylitti Kansaneläkelaitoksen käsittelyajoille asettamat tavoitteet. Työmarkkinatukihakemuksen käsittelyaika oli selvästi pidempi kuin Kansaneläkelaitoksen asettamat tavoitteet. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että hakemusten käsittelyn viivästykselle ei ollut esitetty riittäviä syitä. Kansaneläkelaitoksen huomiota kiinnitettiin etuusasioiden riittävän joutuisaan käsittelyyn. Katso myös sivu 65 (OKV/788/1/2006).

Viranomaisen kielenkäytön täsmällisyys

Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston asiakasneuvoja oli työmarkkinatuen hakemusasiassa pyytänyt täydentämään hakemusasiakirjoja hakijan isän ”verohdotelmalla” vaikka kyseisenä vuonna verotuksessa oli käytössä esitetyt veroilmoitus.

Työmarkkinatuen hakijalle oli pyydetty lisäselvityksen väärästä nimeämisestä johtuen jäänyt epäselväksi, mitä selvitystä hänen tuli hakemuksensa toimittaa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti viranomaisen huomiota hallintolain 9 §:n mukaiseen vaatimuk-

seen oikeakielisen ja ajantasaisen sanaston käyttämisestä sekä suullisissa että kirjallisissa asiakas-kontakteissa (OKV/679/1/2006).

Hyvän hallinnon edellyttämän palvelun asianmukaisuus

Liikennevakuutukseen perustuvassa korvausasiassa apulaisoikeuskansleri lausui käsityksensä, että vakuutusyhtiön menettely ei täyttänyt perustuslain ja hallintolain vaatimusta asioiden viivyttyksettömästä käsittelystä. Katso sivu 65 (OKV/314/1/2007).

Vanhempainpäivärahaa koskevan valituksen käsittelyn viivästyminen

Kantelija oli tyytymätön puolisonsa vanhempainpäivärahaa koskevan valituksen pitkään käsitte-lyaikaan.

Kantelijan puolison vanhempainpäivärahaa koskeva valitus oli saapunut sosiaalivakuutuslautakuntaan vuoden 2006 lopulla. Valitusasiakirjat oli siirretty vuoden 2007 alussa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi. Kantelijan puolison asia oli kirjattu muutoksenhakulautakunnan diaariin 5.3.2007. Toukokuussa 2008 vanhempainpäivärahaa koskevan asian käsittely oli edelleen kesken.

Apulaisoikeuskanslerin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan 13.2.2008 tekemän tarkastuskäynnin yhteydessä ilmeni, että valitusten käsittely lautakunnassa on ruuhkautunut. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2007 runsaat 13 kuukautta ja se oli edelleen pitene-mässä. Käynnin perusteella apulaisoikeuskansleri totesi, että sanottu käsittelyaika ei ole oikeusturvan ja kansalaisten toimeentulon takaamisen kan-nalta mitenkään hyväksyttävissä.

Apulaisoikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitystä asianmukaisen ja vii-

vytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi huhtikuussa 2008 lausunnon. Tilannetta seuratakseen apulaisoikeuskansleri pyysi uutta lausuntoa huhtikuun 2009 loppuun mennessä.

Kantelun kohteena olevassa asiassakin tuli esille valitusasian käsittelyn viivästyminen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan huomiota valitusasioiden viivytyksettömään käsittelyyn ja lähetti päätöksen tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle. Katso myös sivu 64 (OKV/678/1/2007).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta

Apulaisoikeuskansleri teki 13.2.2008 tarkastuskäynnin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Käynnillä kävi ilmi, että valitusten käsittely lautakunnassa on ruuhkaantunut. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2007 runsas 13 kuukautta ja se oli edelleen pitenevässä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan käsittelyaika ei ole oikeusturvan ja kansalaisten toimeentulon takaamisen kannalta hyväksyttävissä.

Apulaisoikeuskansleri päätti puuttua sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ongelmiin ja otti asian omana aloitteenaan tutkittavaksi. Seloste apulaisoikeuskanslerin tarkastuskäynnistä (OKV/1/51/2008) ja päätös omana aloitteena tutkittavaksi otetusta asiasta (OKV/6/50/2008) on luettavissa sivulta 118.

Potilasvakuutuskeskus

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 27.2.2008 Potilasvakuutuskeskuksen. Tarkastuksen teemoina olivat potilasvahinkoilmoitusten käsittely sekä potilasvahinkoilmoitusten määrät, käsittelyajat ja muutoksenhaku. Lisäksi käsiteltiin korvauspäätösten yhdenmukaisen laadun varmistamista. Nähtäväksi pyydytyistä kielteisistä korvauspäätöksistä todettiin, että ne olivat asianmukaisesti ja hyvin perusteltuja (OKV/2/51/2008).

Potilasvahinkolautakunta

Tarkastuskäynnillään Potilasvahinkolautakuntaan 19.11.2008 apulaisoikeuskansleri tutustui lautakunnan toimintaan. Tarkastuksessa olivat esillä erityisesti asioiden käsittelyajat sekä toimenpiteet potilasvahinkoja koskevan korvauskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Lisäksi keskusteltiin muun muassa asiantuntijalääkäreiden esteellisyyden arvioinnista (OKV/25/51/2008).

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN TOIMIALA

Ympäristöministeriön toimialaa koskeissa kanteluissa oli tavallisimmin kyse useamman ympäristöhallintoviranomaisen menettelystä yhdessä asiakokonaisuudessa. Samassa kantelussa arvosteltiin usein sekä ympäristöministeriön että alueellisen ympäristökeskuksen toimintaa. Joissakin kanteluissa arvostelun kohteena oli mainittujen viranomaisten ohella osittain myös kuntien ympäristöasioiden hoitaminen. Kertomusvuoden aikana ratkaistiin myös muutamia ympäristölupavirastoja koskevia kanteluasioita, jotka eivät kuitenkaan johtaneet enempiin toimenpiteisiin.

Pelkästään tai pääosin ministeriön toimintaa koskevista kanteluista oli kyse muun muassa ympäristöministeriön ohjeistuksesta liito-oravan suojelusta aiheutuvan merkityksellisen haitan korvaamisesta, kiljuhanhien suojelun edistämistä ajavan yhdistyksen avustushakemusten käsittelystä ja kaupunkipuiston rajauksesta sekä käyttö- ja hoitosuunnitelman hyväksymisestä. Alueellisen ympäristökeskuksen toimintaa koskevista kanteluista oli aiheena erilaisia menettelyllisiä kysymyksiä, esimerkiksi luonnonsuojelualueen perustamiseen liittyviin myyntitarjouksiin vastaaminen.

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Korvauskynnyksen muutostarpeen arviointi

Kantelussa ilmaistiin tyytymättömyys ohjeisiin, jotka ympäristöministeriö oli antanut alueellisille ympäristökeskuksille liito-oravan suojelusta aiheutuvan merkityksellisen haitan korvaamisesta. Kantelija lausui, että huolimatta eduskunnassa esitetyistä kannanotoista ja lausumista ympäristöministeriö ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin ohjeistuksen muuttamiseksi. Puheena olevan lausuman mukaan eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan selkeän viranomaismenettelyn ohjeistamisesta liito-oravan suojeluun liittyvien kysymysten käsittelyyn siten, että tarvittavat viranomaispäättökset saadaan aikaan joutuisasti ja metsänomistajien tasavertainen kohtelu sekä liito-oravan asianmukainen suojelu turvataan. Kantelussa pyydettiin tutkimaan, oliko ministeriö laiminlyönyt sille asiassa kuuluvia velvollisuuksiaan.

Oikeuskansleri tarkasteli ratkaisussaan ympäristöministeriön ohjeita 14.9.2004 ja niitä koskevaa ministeriön selvitystä 29.1.2007, lausumia, jotka sisältyivät eduskunnan vastaukseen hallituksen esitykseen luonnonsuojelulain muuttamisesta (EV 50/2004 vp) ja eduskunnan kirjelmään hallituksen toimenpidekertomusta vuodelta 2005 (EK 50/2006 vp) ja vuodelta 2006 (EK 27/2007 vp)

sekä 19.6.2008 annettua korkeimman oikeuden ratkaisua taltionumero 1302 ja siinä esitettyjä näkökohtia ja perusteluita.

Oikeuskansleri totesi, että lausumista ja niiden oikeudellisesta velvoittavuudesta ei ole säännöksiä, joten voidaan lähteä siitä, että tällainen lausuma on luonteeltaan hallitusta poliittisesti velvoittava. Poliittisesti vastuunalaisen hallituksen toiminnan seuranta on ensisijaisesti eduskunnan asia. Tätä seurantaa eduskunta on harjoittanut kantelu- ja selvitysasiakirjojen mukaan käsitellessään hallituksen toimenpidekertomusta vuodelta 2005 ja vuodelta 2006. Oikeuskanslerin mukaan kysymys on poliittisesta vastuusta ja sen toteuttamisesta, jollaisten asioiden käsittely ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin. Todeten, että hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2007 on hallituksen käsiteltävänä, oikeuskansleri katsoi, ettei hänellä ollut perusteita puuttua tähän asiaan enemmälti.

Ympäristöministeriön menettelyn osalta muutoin oikeuskansleri totesi, että eduskunnan kiinnitettyä luonnonsuojelulain muutosesitystä käsiteltäessä huomiota merkityksellisen haitan arviointiin liittyvän korvauskynnystä koskevan ohjeistuksen puuttumiseen (EV 50/2004 vp) ympäristöministeriössä oli laadittu asiassa ohje-luontoinen muistio. Vaikeus ohjeiden laatimisessa oli aiheutunut siitä, että luonnonsuojelulain perusteluissa (HE 79/1996 vp) esitetyistä näkökohdista, lukuun ottamatta mainintaa pinta-alaperusteisesta suhteellisesta haitasta, ei juurikaan saa käytännössä johtoa siihen, miten merkityksellisen haitan arvioinnissa tarpeellinen kynnys-arvo tulisi määritellä. Selvitysasiakirjoista ei ilmennyt, oliko ja miten ympäristöministeriössä pyritty, selvityksessä esitettyä laajemmin, selvittämään, miten lainsäädännössä oli käsitelty ja rajoitettu valtion korvausvastuuta sellaisissa muissa tilanteissa, joissa maankäytön rajoituksista aiheutui taloudellisia menetyksiä.

Ottaen huomioon korkeimman oikeuden ratkaisussa kuvatus epäjohtonmukaisuuden, mikä korvaustasoissa vallitsi eri korvausperusteiden osalta, voitiin oikeuskanslerin mielestä pitää perusteltuna sitä ympäristöministeriön menettelyä, että se oli jäänyt odottamaan, miten korkeimpaan oikeuteen edennyt korvausasia ratkaistaan. Asiassa oli kysymys siitä, aiheutuiko luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa säädetystä liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellosta johtuvasta metsänkäytön rajoituksesta kiinteistön omistajalle luonnonsuojelulain 53 §:n 1 momentissa tarkoitettua merkityksellistä haittaa.

Korvauskysymyksen olemassaolo ratkaistaan oikeusharkinnalla. Asiassa saadun selvityksen mukaan ohjeistus oli tarkoitettu ympäristöhallinnon sisäiseksi ohjeeksi. Ottaen huomion ohjeiden luonteen ja sisällön niillä ei ole ollut eikä ole voinutkaan olla hallinnon ulkopuolelle ulottuvaa sitovaa vaikutusta. Ohjeilla oli kuitenkin ollut välillistä vaikutusta hallinnon alalla asioivien henkilöiden oikeuksiin, koska ohjeiden tavoitteena oli yhtenäisen soveltamiskäytännön aikaansaaminen ja maanomistajien yhdenvertainen kohtelu neuvottelutilanteessa.

Asiassa kertyneen asiakirja-aineiston perusteella oikeuskansleri päätyi siihen, ettei ympäristöministeriössä, jossa ohjeita annettaessa oli tukeuduttu luonnonsuojelulain perusteluihin pinta-alaperusteisesta suhteellisesta haitasta ja lisäksi taloudellisen haitan absoluuttiseen määrää, ollut menetelty ohjeita annettaessa tavalla, johon oikeuskanslerin tulisi laillisuusvalvonnan sa puuttua.

Toisaalta oikeuskansleri korosti sitä seikkaa, että sinänsä yksittäistä oikeudellista riita-asiaa koskeva korkeimman oikeuden ratkaisu oli tarkoitettu julkaistavaksi ennakkopäätöksenä (2008:73). Ennakkopäätöksenä julkaisemisen taustalla on ajatus siitä, että ratkaisu on tärkeä

lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai muutoin oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Oikeuskansleri saattoi ympäristöministeriön tietoon käsityksensä siitä, että tässä tilanteessa olisi perusteltua menetellä niin, että ministeriössä ratkaisuun ja siinä esitettyihin näkökohtiin ja perusteluihin perehtymisen jälkeen harkitaan, olisiko ja miten puheena olevia ministeriön ohjeita mahdollisesti tarkistettava (OKV/1174/1/2006).

Kansallisen kaupunkipuiston rajauksen tarkistus sekä hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyminen

Kaupunkiin oli ympäristöministeriön päätöksellä 6.5.2002 perustettu maankäyttö- ja rakennuslain 68 §:ssä tarkoitettu kansallinen kaupunkipuisto. Kaupunkipuistoa varten oli laadittu sanotun lain 70 §:ssä tarkoitettu hoito- ja käyttösuunnitelma, jonka ympäristöministeriö hyväksyy.

Sittemmin ilmeni, että kaupungin mittausosaston laatimassa kaupungin maanomistusta koskevassa kartassa olleen virheen johdosta eräs kesämökkisaari, jonka yksityisiltä maanomistajilta ei ollut lain 68 §:n 3 momentissa edellytettyä suostumusta alueen osoittamiseksi kaupunkipuistoon, oli otettu kaupunkipuiston rajauksen piiriin.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri totesi, että ympäristöministeriön käsiteltävänä oleva hoito- ja käyttösuunnitelma voi koskea vain sitä aluetta, joka kuuluu kaupunkipuistoon. Suunnitelmaa ei voi laatia ja hyväksyä sellaista aluetta varten, joka ei laillisesti kuulu kaupunkipuistoon.

Apulaisoikeuskansleri saattoi edellä lausutun ympäristöministeriön tietoon siinä tarkoituksessa, että ministeriö tarkistaa kaupunkipuiston rajauspäätöksen lainmukaisuuden ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin sellaisten alueiden poistamiseksi kaupunkipuistosta, mitkä eivät sinne kuulu, ja ottaa mahdolliset muutokset huo-

mioon hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyntään (OKV/1280/1/2007).

Kiljuhanhen suojelun toteuttaminen

Yhdistys, jonka tarkoituksena on edistää kiljuhanhen suojelua, oli kantelussaan tuonut esiin niitä vaikeuksia, joita sillä oli ollut pyrkiessään saamaan ympäristöministeriöltä tai sen myötävaikutuksella avustusta ja rahoitusta toimenpiteilleen, sekä arvostellut ministeriön suhtautumista yhteistyötärjokseen ja menettelyä lausuntopyynnön käsittelyssä.

Oikeuskansleri oli, hankittuaan asiassa tarpeelliseksi katsomansa selvityksen, vastauksessaan kosketellut tarkemmin seuraavia seikkoja.

Yhdistyksen vuosien 1999 ja 2000 avustushakemuksista oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että ympäristöministeriö oli ne käsitellyt, joskaan tarkempaa tietoa ratkaisujankohdasta ei ollut. Valtionavustuksia koskevia säännöksiä sisältyi aiemmin voimassa olleeseen valtioneuvoston päätökseen valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi, joka oli kumottu 1.9.2001 voimaan tullella valtionavustuslailla. Lain siirtymä- ja voimaantulosäännöksen 38 §:ssä säädetään tilanteista, joihin tuli soveltaa vanhempia (valtioneuvoston päätöksen) säännöksiä. Valtioneuvoston päätös ja laki ovat luonteeltaan yleisiä ja niiden soveltaminen edellyttää, ettei muualla ollut säädetty asiasta toisin. Niihin sisältyy avustushakemuksen ratkaisun sisältöä koskevia säännöksiä. Valtionavustuslaissa säädetään myös muutoksenhausta ja sen 38 §:ssä viitataan siihen, että muutoksenhaku oli mahdollinen myös valtioneuvoston päätöksen mukaisissa asioissa. Molempien säädösten mukaan haetun valtionavustuksen myöntäminen edellytti, että valtion talousarviossa oli määräraha, josta avustus voitiin myöntää. Harkinnanvaraisen avustuksen saamiseen ei ole ollut subjektiivista oikeutta.

Ratkaisussa viitattiin edelleen maaliskuun 1 päivänä 2000 voimaan tulleeseen perustuslain 21 §:n sisältöön, joka vastaa 1.8.1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen myötä silloiseen hallitusmuotoon lisättyä 16 §:n säännöstä. Säännösten mukaan jokaisella on oikeus saada asian- sa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa ja oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Säännöksissä tarkoitettuja lakeja ovat mm. hallintomenettelyä säätelevät yleislait, aiemmin hallintomenettelylaki ja 1.1.2004 lukien hallintolaki.

Ratkaisussaan oikeuskansleri katsoi, että avustushakemuksia ratkaistaessa olisi asia- sa tullut tehdä kirjallinen päätös, riippumatta siitä kumpaa valtionavustusta koskevaa säädöstä oli sovellettu, ja toimittaa päätös hakijalle tiedoksi. Se, että ratkaisui- sta ei ollut tehty päätöstä tai edes ilmoitusta, ei ole ollut säännösten mukaista. Ottaen huomioon, että ministeriö oli ilmoituksensa mukaan muuttanut käytäntöään, oikeuskansleri katsoi, ettei asia antanut aihetta muuhun kuin että hän saattoi kantansa ministeriön tietoon.

Vuoden 2000 LifeLuonto-rahoitushakemuksen osalta oikeuskansleri totesi, että hakemuksella ei ole ollut käytännössä menestymisen mahdollisuuksia, koska ympäristöministeriö ei ollut sitä puoltanut. Lähtien siitä, mikä merkitys puoltamisella on, ministeriön ilmoitus siitä, ettei hakemuksia ollut asetettu paremmuusjärjestykseen, oli asiaa tarkemmin tutkimatta voitu helposti ymmärtää niin, että ministeriö oli puoltanut kaikkia hakemuksia, koska paremmuusjärjestyksen voidaan katsoa yleensä koskevan vain puollettuja hakemuksia. Koska puoltamatta jääneellä hakemuksella ei ole ollut Euroopan komissiossa läpimenon mahdollisuuksia, ei niitä ole oikein voinut aset-

taa järjestykseen puollettu- jen hakemusten kanssa. Selvintä olisi ollut mainita, että osaa hakemuksista ei ollut puollettu ja että puollettuja hakemuksia ei ollut asetettu paremmuusjärjestykseen. Oikeuskanslerin mielestä ilmoitus oli tehty miettimättä tarkemmin puoltamisen merkitystä, minkä vuoksi oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota ilmoitusten tekemisessä vaadittavaan tarkkuuteen saattamalla lausumansa sen tietoon. Vuoden 2004 ja 2005 LifeLuonto-rahoitushakemusten osalta oikeuskansleri viittasi siihen, mitä hän on edellä lausunut yleisesti rahoitushakemusten puoltamatta jättämisestä, johtopäätöksistä ja menettelystä.

Mitä tulee kolmen asiantuntijan tekemään esitykseen siitä, että ympäristöministeriö harjoitaisi yhteistyötä sekä Suomen WWF-kiljuhanhityöryhmän että yhdistyksen kanssa, oikeuskansleri totesi ministeriön torjuneen vastauksessaan yhteistyön yhdistyksen kanssa jatkaen yhteistyötä kiljuhanhityöryhmän kanssa. Oikeuskansleri totesi, että mainitut asiantuntijat eivät ainakaan tuolloin edustaneet yhdistystä. Oikeuskanslerilla ei ollut huomauttamista sitä vastaan, että vastaus lähetettiin tiedoksi Suomen WWF:lle. Koska vastaus yhteistyötärjoukseen koski yhtä lailla yhdistystä kuin kiljuhanhityöryhmää, tasapuolista olisi ollut, että se olisi lähetetty tiedoksi myös yhdistykselle, oikeuskansleri on saattanut tämänkin lausumansa ministeriön tietoon.

Valkoposkikihanhien pyydystämistä koskevan luonnonsuojelulain 48 §:n 2 momentin mukaiseen hakemukseen liittyvän ympäristöministeriön menettelyn osalta oikeuskansleri totesi, että Uudenmaan ympäristökeskus oli pyytänyt elokuussa 2006 ympäristöministeriöltä asiassa lausunnon. Tiedossa oli, että Lounais-Suomen ympäristökeskus oli toukokuussa 2006 myöntänyt luvan vertailevaa tutkimusta valkoposkikihanhien pyydystämiseen ja että päätöksestä oli valitettu Turun hallinto-oikeuteen. Oikeuskanslerin mukaan hallinto-oikeuden käsiteltävänä

ollut valitus ei ole ollut esteenä lausunnon antamiselle. Ministeriön ilmoittama peruste jäädä odottamaan, miten samaan päämäärään tähtäävään toiseen hakemukseen annetun päätöksen lainmukaisuus ratkaistaan hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestyksessä, on sinänsä hyväksyttävä. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehty jatkovalitukseen ei ole ollut esteenä lausunnon antamiselle. Hallinto-oikeuden maaliskuussa 2007 antaman päätöksen jälkeen kesäkuussa 2007 annettu lausunto, jossa viitataan vain korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtyyn jatkovalitukseen, ei sisällä pyydettyä kannanottoa, eikä ministeriön menettelyllään ilmoittama peruste ole toteutunut. Oikeuskanslerin mielestä ministeriö olisi voinut ilmoittaa kantansa asiassa sillä varauksella, että asiassa oli tehty jatkovalitus. Lausunnon antamisessa olisi siten voitu menettellä toisinkin. Oikeuskansleri saattoi ministe-

riön tietoon kannanottonaan, että hakemuksen ratkaiseminen alueellisessa ympäristökeskuksessa oli viivästynyt tarpeettomasti sen ajan, minkä lausuntopyyntö oli ollut ministeriön käsiteltävänä (OKV/1206/1/2006).

ALUEELLISET YMPÄRISTÖKESKUKSET

Myyntitarjoukseen vastaaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että hallintolain 8 § huomioon ottaen ympäristökeskuksen olisi ollut aiheellista reagoida kantelijan tekemiin luonnonsuojelualueen perustamiseen liittyneisiin myyntitarjouksiin esimerkiksi ilmoittamalla niiden vastaanottamisesta, jotta kantelija olisi ainakin saanut tietää, että hänen tarjouksensa ovat saapuneet viranomaiselle (OKV/711/1/2006).



6

**KUNNALLIS- JA MUUN
ITSEHALLINNON
LAILLISUUSVALVONTA**

YLEISTÄ

Kunnallishallintoon ja muun itsehallinnon lailisuusvalvontaan liittyvistä, yleishallinnon alaa koskevista kanteluista toimenpiteisiin johtaneissa asioissa on ollut muun muassa kysymys kaupunginvaltuuston menettelystä valitusosoituksen liittämisessä kaupunginvaltuuston pöytäkirjaan, hallintokantelun käsittelystä kunnanhallituksessa, hallintolainkäytön mukaisesta siirtovelvollisuudesta, sähköisen asiakirjan vastaanottoilmoituksesta ja tilapäisen valiokunnan menettelystä.

Opetushallintoa koskevissa kanteluratkaisuissa on kiinnitetty huomiota oppilaitoksen yläläpittäjän menettelyyn, asiakkaan yhteydenottoon vastaamiseen, perusopetuksen ongelmatilanteisiin kansainvälisessä koulussa, valitusosoituksen puuttumiseen opetuslautakunnan päätöksestä ja ammattikorkeakoulun menettelyyn määräaikaisen virkasuhteen täyttämisessä.

Sosiaalihuoltoa koskevissa kanteluasioissa on ollut kysymys sosiaalihuollon palveluista ja etuuksista ja niihin liittyvistä menettelyistä. Ratkaisuihin on ollut esillä perusturvalautakunnalle tehtyyn tiedusteluun vastaaminen, lapsiperheen kiireellisen asumisen järjestäminen, lastensuojelulaitoksen menettely muun muassa yhteydenpidon rajoittamisessa, toimeentulotukiohjeen

lainmukaisuus veronpalautusten osalta ja vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun turvallisuus. Terveystenhuoltoa koskevat ratkaisut ovat liittyneet potilaan tutkimukseen ja hoitoon keskussairaalan neurologian klinikalla ja asiakirjapyyntöjen käsittelyyn terveyskeskuksessa.

Kuntien ympäristöhallintoa koskevissa kanteluratkaisuissa kiinnitettiin huomiota ympäristölautakunnan menettelyyn ympäristö- ja maanavesluvan määräysten valvonnassa, päätöksen teon laiminlyöntiin ja asianosaisten kuulematta jättämiseen, kirjeeseen vastaamatta jättämiseen sekä oikaisuvaatimuksen käsittelyn laiminlyöntiin ja viivästymiseen kunnan ympäristölautakunnassa.

Kunnallishallinnon alalla tehtiin tarkastukset Kouvolan kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen, Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen, Joensuun kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen, Keravan kaupungin rakennusvalvontaan ja kaupunkikehitysosastoon ja Joensuun kaupungin tekniseen toimeen.

Kaikkien sosiaali- ja terveystoimeen tehtyjen tarkastusten perusteella apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota kouluterveydenhuollon toteuttamiseen kouluterveydenhuollon laatusuosituksissa esitetyllä tavalla.

Kunnallishallinto

YLEISHALLINTO

Kaupunginvaltuuston menettely valitusosoituksen liittämisestä kaupunginvaltuuston pöytäkirjaan

Oikeuskansleri katsoi, että kaupunginvaltuuston pöytäkirja oli sikäli virheellinen, ettei siihen ole liitetty kuntalain 63 §:ssä ja 94 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla valitusosoitusta. Toisaalta päätöksessä ei myöskään ollut kuntalain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettua mainintaa siitä, ettei päätöksestä voisi tehdä kunnallisvalitusta. Lainmukaisena menettelynä ei voitu pitää sitä, että valitusosoitus oli liitetty vain esityslistaan. Oikeuskansleri kiinnitti kaupunginvaltuuston huomiota siihen, että kunnallisten toimielinten päätöksiin on liitettävä asianmukainen valitusosoitus (OKV/387/1/2006).

Hallintokantelun käsittely kunnanhallituksessa

Kantelija oli hallintokanteluksi tulkittavassa kirjoituksessaan arvostellut kunnanjohtajan käytöstä kantelijan ja kunnanjohtajan välisessä puhelinkeskustelussa. Kirjoitusta oli käsitelty kunnanhallituksessa kokouksen pöytäkirjan mukaan ilmoitusasiana, jossa käsittelyssä kunnanjohtaja oli ollut läsnä ja kertonut oman käsityksensä puhelinkeskustelun sisällöstä. Asiassa oli tehty esitys ”merkitään tiedoksi ja tyydytään”, jonka esityksen kunnanhallitus oli hyväksynyt. Asiassa oli käyty keskustelua pöytäkirjan ulkopuolella, ja kunnanhallitus oli ohjeistanut kunnanjohtajaa vastaamaan kantelijalle. Kunnanjohtaja oli lähettänyt kantelijalle kirjeen, jonka hän oli myös itse allekirjoittanut.

Hallintolain esteellisyysäännösten perusteella hallintokantelua koskevaa asiaa ratkaistaessa kantelun kohde ei saa osallistua asian käsittelyyn, eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan kunnanjohtaja oli ollut hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella esteellinen olemaan läsnä kantelijan kantelun käsittelyssä. Hyvän hallinnon vastaista oli ollut se, että kantelun kohde oli itse vastannut kantelijan kirjoitukseen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnanjohtajan lisäksi kunnanhallituksen huomiota hallintolain säännösten ja hyvän hallinnon periaatteen noudattamiseen hallintokantelujen käsittelyssä (OKV/715/1/2006).

Hallintolainkäyttölain mukainen siirtovelvollisuus

Kantelijan kaupunginhallitukselle osoittama valituskirje, jossa hän pyysi valituskirjoituksen toimittamista hallinto-oikeuteen kuvastaa hallintolainkäyttölain tarkoittamaa tietämättömyyttä. Kaupunki oli siirtänyt valituskirjeen, mutta liian myöhään.

Siirron edellytyksenä on, että asia on pantu vireille väärässä viranomaisessa erehdyksettä. Lain esitoissa myös korostetaan viranomaisen velvollisuutta toimia joustavasti ja tulkita muutoksenhakijan toimia oikeusturvan toteuttamista edistävästi. Viranomaisen tulisi yleensä olla ryhtymättä siirtoon vain, jos se havaitsee sellaisia syitä, joiden perusteella on todettavissa, ettei kysymyksessä ole erehdys tai tietämättömyys.

Hyvään hallintoon kuuluu, että jos kaupunki oli ollut siinä käsityksessä, että kantelija ei voisi olla tietämättä oikeaa valitusviranomaista, niin sen olisi tullut ilmoittaa tästä ajoissa kantelijalle. Kun kaupunki oli kuitenkin lopulta siirtänyt asiakirjan, niin tästä ei kuitenkaan ollut kysymys.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota hyvän hallinnon ohjeis-

tuksen antamiseen kaupungin virkamiehille hallintolainkäyttölain 29 §:n mukaisessa asiassa (OKV/320/1/2006).

Sähköisen asiakirjan vastaanottoilmoitus

Kantelija oli kannellut muun muassa useiden eri kuntien menettelystä, kun nämä eivät olleet ilmoittaneet kantelijan niille toimittamien sähköisten asiakirjojen vastaanottamisesta. Asian laajuuden ja ongelman luonteen vuoksi oikeuskansleri katsoi perustelluksi kirjoituksissa esille tuotuja tapauksia yksittäin enemmalti tutkimatta saattaa problematiikan kuntien ja kuntayhtymien muodostaman Suomen Kuntaliiton tietoon ja sen harkittavaksi, antavatko esille nousseet kysymykset syytä toimiin liiton taholta (OKV/1085/1/2006, OKV/677/1/2007, OKV/1165/1/2007, OKV/1349/1/2007).

Tilapäisen valiokunnan menettely

Kunnanvaltuusto oli asettanut tilapäisen valiokunnan selvittämään, nauttiiko kunnanhallitus ja sen puheenjohtaja valtuuston luottamusta. Valiokunta ei asiaa selvittäessään ollut pyytänyt kunnanhallitukselta lausuntoa eikä se ollut kuullut kaikkia kunnanhallituksen jäseniä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään tilapäisen valiokunnan huomiota kuntalain 53 §:n 2 momentin ja hallintolain 34 §:n säännöksiin, joiden mukaan sen olisi tullut hankkia valmistelevanaan olevassa asiassa kunnanhallituksen lausunto ja varata kunnanhallituksen jäsenille, joiden nauttiman luottamuksen selvittämisestä oli kysymys, mahdollisuus lausua mielipiteensä asiassa (OKV/1/21/2007).

OPETUSHALLINTO

Oppilaitoksen ylläpitäjän menettely

Kantelija oli hakenut ammatilliseen erikoisoppilaitokseen lentäjäkoulutukseen, mutta häntä ei ollut valittu pääsykokeeseen. Kantelijan saaman suullisen tiedon mukaan hänen karsiutumisen syyinä oli ollut huono työllistämisenuste iän (50 v) takia.

Oikeuskansleri saattoi koulutuksen järjestäjänä toimivan osakeyhtiön tietoon, että 1) kun opiskelijaksi valitsematta jättämisen perusteena oli kantelijan tapauksessa ollut hänen ikänsä, hakuilmoituksessa olisi tullut olla tieto tällaisesta perusteesta, 2) karsintaperusteita tiedustelleelle kantelijalle olisi tullut ilmoittaa mahdollisuudesta saada valituskelpoinen päätös. Oikeuskansleri totesi myös, että koulutuksen järjestäjä oli velvollinen huolehtimaan siitä, että lääninhallitus laillisuusvalvontatehtävässään sai tarvitsemansa, edelleen oikeuskanslerille toimitettavaksi tarkoitetut tiedot kysymyksessä olevasta koulutuksesta (OKV/1133/1/2005).

Asiakkaan yhteydenotossa noudatettava menettely

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin kaupungin opetuspalvelukeskuksen menettelyä, johon liittyen opetuspalvelukeskukseen kahdesti kirjoitettiin yhteyttä ottanut henkilö ei saanut vastausta kumpankaan kirjeeseensä.

Apulaisoikeuskansleri lausui käsityksensä, että muun muassa hallintolain 7, 8 ja 9 pykälissä ilmenevistä hyvän hallinnon periaatteista johdettua viranomaisen on vastattava asiakkaan taholta tulleeseen yhteydenottoon siitakin huolimatta, että kyseinen viranomainen ei ole velvollinen ryhtymään varsinaisiin toimenpiteisiin kirjeiden tarkoittamassa asiassa (OKV/891/1/2006).

Perusopetuksen ongelmatilanteet kansainvälisessä koulussa

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin kaupungin kansainvälisen koulun rehtorin, johtokunnan, opettajien ja koulupsykologin menettelyä kantelijan lapsen oltua oppilaana sanotussa koulussa.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että sanotun oppilaan oppimisympäristössä hänen käydessään kaupungin kansainvälistä koulua oli ilmennyt ongelmia, joita kuitenkin oli koulun toimesta käytettävissä olevin keinoin pyritty selvittämään ja tukemaan oppilaan koulunkäyntiä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asiassa ei ollut ilmennyt koulun viranomaisten toimivallan ylitystä tai viranomaisten tehtävien laiminlyöntiä, johon oikeuskanslerilla olisi perusteita puuttua.

Perusopetuslain 3 §:n mukaan perusopetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Lain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että yksittäisten oppilaiden samoin kuin kouluyhteisön ongelmatilanteiden, kuten koulukiusaaminen ja työrauhaongelmat, tehokas käsittely voi edellyttää, että kaupungin opetustoimi osoittaa peruskouluorganisaatiota tukemaan näissä asioissa lisää erillisiä asiantuntijaresursseja ja siten varaa riittävät resurssit koulutyön tukemiseen. Kantelun perusteella ei kuitenkaan ilmennyt aiheita apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin, mutta apulaisoikeuskansleri lähetti ratkaisunsa tiedoksi kaupungin opetustoimeen (OKV/248/1/2006).

Valitusosoituksen puuttuminen

Asiakirjoista saadun selvityksen mukaan opetuslautakunnan päätöksessä oli ollut kysymys A:n tekemästä oikaisuvaatimuksesta opetuslautakunnan suomenkielisen jaoston tekemän päätöksen johdosta. Opetuslautakunta oli päätöksellään hylännyt A:n oikaisuvaatimuksen. Päätös oli lähetetty A:lle tiedoksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei kaupunginhallitus antamassaan selvityksessä ollut voinut osoittaa, että se vastoin A:n kantelukirjoituksessa esittämää olisi liittänyt päätökseen asianmukaisen valitusosoituksen tai olisi toimittanut sen A:lle erikseen. Tämän vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupunginhallituksen ja opetuslautakunnan huomiota siihen, että valituskelpoiseen päätöksiin on kuntalain 94 §:n mukaan liitettävä valitusosoitus (OKV/261/1/2006).

Ammattikorkeakoulun menettely määräaikaisen virkasuhteen täyttämiseksi

Kantelija oli ollut yksi kaupungin ylläpitämän ammattikorkeakoulun tietotekniikan tuntiopettajan viran hakijoista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti annettujen lausuntojen perusteella selvitettyinä, ettei kantelijalle ollut lähetetty viran täyttämistä koskevasta päätöksestä pöytäkirjanoitetta valitusosoituksineen.

Kantelija oli viranhakijana asianosainen ja hänelle olisi tullut lähettää viran täyttämistä koskevasta päätöksestä pöytäkirjanote valitusosoituksineen kuntalain 95 §:n 1 momentin mukaisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ammattikorkeakoulun ja sen toimialajohtajan huomiota vastaisen varalle pöytäkirjan otteen ja valitusosoituksen lähettämisestä (OKV/882/1/2006).

SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

**Potilaan tutkimus ja hoito
keskussairaalan neurologian klinikalla**

Kantelija arvosteli häntä muun muassa keskussairaalassa hoitaneita lääkäreitä siitä, että häntä ei ollut usean vuoden aikana tutkittu riittävästi oireiden todellisen aiheuttajan löytämiseksi. Lopulta häneltä oli löydetty selkäydinkanavan kasvain, joka oli poistettu leikkauksella.

Saatujen selvitysten perusteella kantelijan sairauden diagnoosi oli viivästynyt. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan oikeaan diagnoosiin olisi aikaisemmin voitu päästä ns. poissulikututkimuksilla keskussairaalan neurologian poliklinikalla, jossa kantelija oli tutkittavana. Tuolloin oli kuitenkin katsottu, että kantelijalla ei ollut neurologista sairautta, ja hänet oli lähetetty ortopedin konsultaatioon.

Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että neurologien kannanotto kantelijan oireiden syistä ja hermoston jatkotutkimusten tarpeellisuudesta olisi tullut tehdä vasta ortopedin ja fysiatrian konsultaatioiden jälkeen. Lisäksi neurologien olisi pitänyt ilmoittaa, miltä osin poissulikututkimuksia jäi tekemättä ja kuinka kantelijan tulisi toimia, mikäli oireet jatkuvat tai vaikeutuvat. Kantelijalle neurologian poliklinikalla tehdyistä tutkimuksista ei laadittu lainkaan hoitoyhteenvedoa, joka olisi tullut laatia neurologin arvioitua pyytämänsä ortopedian ja fysiatrian konsultaatiot. Näin ollen vastuunjako neurologian ja ortopedian välillä potilaan hoidossa jäi epäselväksi, ja ratkaisevia jatkotutkimuksia jäi tekemättä. Tältä osin kantelijan saama hoito keskussairaalan neurologian poliklinikalla ei ollut asianmukaista eikä vastannut laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa (OKV/829/1/2006).

Tiedusteluun vastaaminen

Kantelija katsoi kirjoituksessaan, että perusturvalautakunta ei olisi saanut vain merkitä tiedoksi hänen tekemäänsä tiedustelua, vaan asia olisi pitänyt käsitellä ja antaa tiedustelussa esitettyihin kysymyksiin vastaus. Lautakunnan olisi tullut ainakin toimittaa tieto siitä, miten asia oli lautakunnassa käsitelty.

Apulaisoikeuskansleri esitti lautakunnan tietoon saattamanaan käsityksenä, että kyseisessä keskeneräisessä asiassa perusturvalautakunta on sinänsä voinut merkitä neuvottelutarjouksena pidettävän tiedustelun vain tiedoksi, mutta hyvän hallinnon periaatteiden ja hallintolain 54 §:n sisältämän tiedoksiantovelvollisuuden mukaisesti tiedustelun tehneelle henkilölle olisi tullut ilmoittaa, koska ja miten asia on lautakunnassa tullut käsiteltyksi (OKV/467/1/2008).

**Lapsiperheen kiireellisen
asumisen järjestäminen**

Kantelija ja hänen yksi täysi-ikäinen ja kolme alaikäistä lastaan olivat jääneet ilman asuntoa. Kantelija ja lapset asuivat tilapäismajoituksessa muun muassa piharakennuksessa, johon tuli kylmä vesi. Sosiaalitoimi oli yrittänyt järjestää perheelle asuntoa, mutta siinä ei ollut onnistuttu. Kunnalla oli käytettävissä kiireellisen asumisen järjestämiseen tukiasunto, joka ei kuitenkaan tuolloin ollut vapaana. Lisäksi kunnalla olivat käytettävissä kunnan vuokra-asunto-osakeyhtiön asunnot, mutta niitä ei vuokrattu kantelijalle, koska hänellä oli aikaisempia vuokratästejä yhtiöön.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä viitattiin lastensuojelulain ja sosiaalihuoltolain säännöksiin asumisen järjestämisestä tietyissä tilanteissa. Päätöksen mukaan kantelijan ja hänen lastensa tilanne oli sellainen, että edellä mainittu-

jen säännösten perusteella perheen asuminen oli viivytystä järjestettävä. Perusturvalautakunnan tulee huolehtia siitä, että näitä lastensuojelulaissa ja sosiaalihuoltolaissa säädettyjä sitovia velvoitteita noudatetaan. Tällaisissa tapauksissa maksukyvyttömyys, esimerkiksi vuokratit, tai varattomuus eivät voi olla perusteena järjestämättä asuntoa. Lisäksi päätöksen mukaan kunnan tuli arvioida, olivatko järjestelyt kiireellisen asumisen turvaamiseen kunnassa riittäviä, siten kuin laki asunto-olojen kehittämistä edellyttää (OKV/143/1/2007).

Lastensuojelulaitoksen menettely

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin lastensuojelulaitoksen menettelyä. Kantelijan poika oli kesällä 2005 otettu sosiaalilautakunnan huostaan ja sijoitettu lastensuojelulaitokseen. Sijaishuollon aikana pojalle kuulumatonta omaisuutta oli pidetty lastensuojelulaitoksen hallussa eikä sitä ollut palautettu kokonaisuudessaan kantelijalle hänen pyynnöistään huolimatta. Osa omaisuudesta oli palautettu vasta pojan sijoituksen päättyttyä. Lisäksi pojan mahdollisuuksia pitää yhteyttä äitiin ja isoäitiin rajoitettiin perusteella 16.8.2005 tehdyllä päätöksellä.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisussaan viittasi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 ja 5 §:n säännöksiin, joiden mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua mukaan lukien sen, että sosiaalihuollon henkilöstö selvittää asiakkaalle hänen oikeutensa ja erilaiset vaihtoehdot. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että lastensuojelulaitoksen olisi tullut noudatettua menettelytapaa paremmin neuvotella tavaroiden luovuttamisesta kantelijan kanssa ja selvittää hänelle, miten hänen olisi ollut mahdollista saada hänelle kuuluva omaisuus

takaisin ilman aiheutonta viivytystä. Lisäksi kantelijan lasta koskeneessa yhteydenpidon rajoittamis päätöksessä olisi ollut asianmukaista yksilöidä riittävästi rajoittamisen sisältö ja antaa siitä tietoa niin, että rajoitusten kohteena oleva henkilö olisi paremmin saanut tietää, mitkä rajoitukset häntä koskivat (OKV/473/1/2006).

Asiakirjapyyntöjen käsittely

Asiakas oli kirjallisesti pyytänyt terveyskeskuksesta tietoa asiakirjoista, jotka koskevat terveyskeskuksen ajanvarauspalvelujen järjestämistä. Pyyntöä vastaanottanut sosiaali- ja terveysjohtaja oli samana päivänä keskustellut asiakirjapyyntöä sisällöstä ja siihen vastaamisesta johtavan ylilääkärin kanssa. Keskustelussa sovittiin, että ylilääkäri laatii asiakkaan kirjeeseen lyhyen vastauksen. Sosiaali- ja terveysjohtaja kuitenkin unohti kopioida kirjeen ylilääkärille, eikä tämä ollut voinut ryhtyä laatimaan vastausta asiakkaalle. Sosiaali- ja terveysjohtaja ei työkiireisiinsä vedoten myöskään itse vastannut kirjeeseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei sosiaali- ja terveysjohtaja ollut menetellyt julkisuus- ja hallintolain säännösten mukaisesti jättäessään hoitamatta asiakirjapyyntöä viivytystä ja siten, että tieto pyydetyistä asiakirjoista annettaisiin asiakkaalle mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa mainittujen määräaikojen puitteissa. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että työtehtävät tulee järjestää viranomaisessa siten, että ne tulevat hoidettua ajoittaisesta kiireestä huolimatta. Hän kiinnitti sosiaali- ja terveysjohtajan huomiota viranomaisen toiminnan julkisuutta, palveluperiaatetta ja neuvontavelvollisuutta koskeviin säännöksiin sekä huolellisuuteen asiakirjapyyntöjä käsiteltäessä (OKV/588/1/2007).

Toimeentulotukiohjeen lainmukaisuus

Kaupungin toimeentulotukiohjeen mukaan veronpalautukset huomioitiin tulona 85 euroa ylittävältä osalta pitkäaikaisilla ja toistuvaisasiakkailla. Muussa tapauksessa veronpalautukset huomioitiin tulona kokonaisuudessaan. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että hallinnossa asioivia on perustuslain ja hallintolain 6 §:n perusteella kohdeltava yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti. Hän piti toimeentulotukiohjeen määrittämiä kohtaa kyseisten vaatimusten kannalta ongelmallisena, koska ohjeen mukaan veronpalautusten huomioon ottamiseen tuloina toimeentulotuesta päätöstä tehtäessä vaikutti se sinänsä tulkinnanvarainen seikka, oliko hakija pitkäaikainen tai toistuvaisasiakas vaiko ei. Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä huomion kaupungin tietoon. Katso myös sivu 59 (OKV/407/1/2008).

Vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun turvallisuus

Kaupunki oli vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain nojalla järjestänyt kuljetuksia. Palvelujen käyttäjä oli kuljetuksen aikana saanut vamman, koska virheellisesti kiinnitetty sähköpyörätuoli oli ajon aikana liikkunut ja osunut hänen sääreensä. Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin tietoon näkemyksensä kaupungin vastuusta kuljetuspalvelujen järjestämisessä. Lain tarkoittama kuljetuspalvelu tulee toteuttaa siten, ettei palvelun käyttäjien turvallisuus palvelua käytettäessä vaarannu. Erityisesti apulaisoikeuskansleri tähdensi sitä, ettei valvontavastuu turvallisuuden toteutumisesta kuulu kuljetuspalvelun käyttäjille, vaan kaupungille (OKV/887/1/2006).

YMPÄRISTÖHALLINTO

Ympäristölautakunnan menettely ympäristö- ja maa-ainesluvan määräysten valvonnassa

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen kannanoton mukaan kaupungin ympäristölautakunta valvontaviranomaisena ei ollut riittävän suunnitelmallisesti ja tehokkaasti huolehtinut ympäristö- ja maa-ainesluvan määräysten noudattamisen valvonnasta, erityisesti kun kysymys oli toiminnanharjoittajaa velvoittavista ennen toiminnan aloittamista viranomaisen hyväksyttäväksi vaadittujen suunnitelmien esittämisestä sekä määräysten mukaan vuosittain viranomaiselle toimitettavaksi vaadituista mittaustuloksista. Lupien mukainen toiminta oli alkanut vuonna 2001 ja osa määräysten velvoitteista oli täytetty ensimmäisen keran vasta vuonna 2005 (OKV/530/1/2006).

Päätöksenteon laiminlyönti ja asianosaisten kuulematta jättäminen

Kaupungin ympäristölautakunnalle oli tehty hakemus, jossa kantelijat pyysivät viranomaisen toimenpiteitä naapurikiinteistön luonnollisen vedenjuoksun muuttamisesta kiinteistöllensä aiheutuvan haitan poistamiseksi. He olivat uusineet myöhemmin hakemuksen osoitettuna ympäristö- ja rakennuslautakunnalle. He olivat myös jättäneet tarkastusinsinöörin hallintotoimia koskevan oikaisuvaatimuksen ympäristö- ja rakennuslautakunnalle. Naapurikiinteistöllä suoritettiin kaupungin toimesta katselmus, mutta asiasta ei ilmoitettu kantelijoille. Kantelijoiden hakemuksia ja oikaisuvaatimusta ei käsitelty kaupungin viranomaisissa eivätkä kantelijat saaneet asiassa päätöstä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, että kantelijoiden jättämien hakemusten johdosta olisi kaupungin viranomaisten tullut tehdä erilli-

nen päätös ja liittää siihen hallintolain edellyttämällä tavalla ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä tai ilmoitus toimenpiteen valituskelvottomuudesta. Katselmustilanteessa olisi kantelijoita tullut pitää asianosaisina ja tarkastusinsinöörin suorittama tarkastus olisi tullut ajoittaa niin, että heille olisi varattu tilaisuus osallistua katselmukseen.

Apulaisoikeuskansleri esitti käsityksensä kaupungin rakennusvalvontaviranomaisille ja tarkastusinsinööreille, että heidän menettelynsä päätöksien tekemättä jättämisessä, valitusosoituksen antamisen laiminlyönnissä ja asianosaisten kuulemisessa ei täyttänyt asiaan liittyvien lainkohtien virkatoimille asettamia vaatimuksia (OKV/374/1/2006).

Kirjeeseen vastaamatta jättäminen

Kaupungin ympäristökeskukselle oli 27.12.2004 jätetty valitukseksi otsikoitu kirje, jossa kantelija arvosteli ympäristökeskuksen 17.12.2004 asuinhuoneistonsa porraskäytävässä suorittamaa tarkastusta. Kantelija oli käynyt kiirehtimässä asian käsittelyä kaupungin keskusvirastossa toukokuussa 2005 ja maaliskuussa 2007. Kirjeen jättämisestä kaupungille oli kulunut 3 vuotta ja 8 kuukautta ilman, että kantelijalle olisi ilmoitettu tietoja asian mahdollisesta käsittelystä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että viranomaisen tulee vastata sille tehtyihin toimialaansa koskeviin tiedusteluihin ja pyrkiä noudattamaan hyvää hallintotapaa ohjeistaen asiakasta tarpeen mukaan asiansa hoitamisessa. Hyväksyttävänä viranomaismenettelynä ei voida pitää sitä, että asiakkaalle ei vastata hänen yhteydenottoonsa lainkaan ja jätetään tämä näin ollen epätietoiseksi siitä, eteneekö asian käsittely jollakin tavalla vai ei. Vastaaminen on tärkeää paitsi asianosaisten tiedonsaannin myös viranomaistoiminnan yleisen uskottavuuden kannalta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kaupungin ympäristökeskus oli laiminlyönyt

käsitellä asianmukaisesti ja viivytyksettä sille toimitetun kirjeen. Päätöksessä esitetyt näkökohdat hyvästä hallinnosta ja viranomaisen neuvontavollisuudesta saatettiin kaupunginhallituksen ja ympäristökeskuksen tietoon (OKV/459/1/2007).

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn laiminlyönti ja viivästyminen kunnan ympäristölautakunnassa

Kantelija teki kunnan ympäristölautakunnalle oikaisuvaatimuksen jätemaksusta. Ympäristölautakunta ei käsitellyt oikaisuvaatimusta vaan asia siirtyi perintään. Maksusuoritus tuli kunnalle ulosottoviranomaisen kautta.

Lautakunta totesi selvityksessään, että osasyynä oikaisuvaatimuksen käsittelyn laiminlyöntiin oli viranhaltijoiden vaihtuminen ja jääminen ilman asianmukaista perehdytystä. Kantelun tekemisen jälkeen oikaisuvaatimus käsiteltiin ja hylättiin.

Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, että kunnan ympäristötoimi ei toiminut oikaisuvaatimuksen käsittelyssä kuntalain ja hallintolain edellyttämällä joutuisuudella. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan ympäristötoimen huomiota siihen, että oikaisuvaatimukset käsitellään kuntalain edellyttämällä tavalla viivytyksettä sekä että noudatetaan hallintolain edellyttämiä hyvän hallinnon periaatteita (OKV/1344/1/2007).

Tarkastukset

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen 22.4.2008. Tarkastuskäynnin aiheina olivat kouluterveydenhuolto ja mielenterveyspalvelut. Tar-

kastuksella tekemiensä havaintojen johdosta apulaisoikeuskansleri antoi päätöksen, jossa hän kiinnitti kaupungin huomiota kouluterveydenhuollon toteuttamiseen kouluterveydenhuollon laatusuosituksessa esitetyllä tavalla siten, että kaupungilla on riittävästi kouluterveydenhoitajia ja erityisesti kouluterveydenhuollossa työskenteleviä lääkäreitä ja että oppilaiden terveys-tarkastukset toteutetaan suosituksessa esitetyn mukaisesti. Lisäksi apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin tietoon käsityksensä kaupungin velvollisuudesta huolehtia riittävästä terveydenhuollon eri tasoilla annettavista mielenterveyspalveluista (OKV/5/51/2008).

Keravan kaupungin rakennusvalvonta ja kaupunkikehitysosasto

Apulaisoikeuskansleri tutustui 5.5.2008 Keravan kaupungin rakennusvalvontaan ja kaupunkikehitysosastoon. Tilaisuudessa apulaisoikeuskanslerille esiteltiin rakennusvalvonnan ja kaupunkikehitysosaston menettelyitä (OKV/8/51/2008).

Joensuun kaupungin sosiaali- ja terveystoimi

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin Joensuun kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen 21.5.2008. Tarkastuskäynnin aiheina olivat kouluterveydenhuolto, mielenterveyspalvelut ja toimeentulotuki. Tarkastuksella tekemiensä havaintojen johdosta apulaisoikeuskansleri antoi päätöksen, jossa hän kiinnitti kaupungin huomiota kouluterveydenhuollon toteuttamiseen kouluterveydenhuollon laatusuosituksessa esitetyllä tavalla siten, että kaupungilla on riittävästi kouluterveydenhoitajia ja kouluterveydenhuollossa työskenteleviä lääkäreitä ja että oppilaiden terveystarkastukset toteutetaan suosituksessa esitetyn mukaisesti (OKV/12/51/2008).

Joensuun kaupungin tekninen tuki

Apulaisoikeuskansleri teki 21.5.2008 tarkastuskäynnin Joensuun kaupungin tekniseen toimeen. Tarkastuksen aiheina olivat rakennuslupamenettely, rakentamisen valvonta ja kaavoitusmenettely (OKV/11/51/2008).

Kouvolan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi

Apulaisoikeuskansleri teki 23.9.2008 tarkastuskäynnin Kouvolan kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen. Tarkastuskäynnin aiheina olivat kouluterveydenhuolto ja mielenterveyspalvelut sekä toimeentulotukihakemusten käsittely. Apulaisoikeuskansleri totesi tarkastuksella ilmi tulleita seikkoja arvioidessaan, ettei kouluterveydenhuolto kaikilta osin toteudu Kouvolan kaupungissa kouluterveydenhuollon laatusuosituksen mukaisesti. Sen vuoksi hän kiinnitti Kouvolan kaupungin huomiota kouluterveydenhuollon toteuttamiseen kouluterveydenhuollon laatusuosituksessa esitetyllä tavalla siten, että oppilasmäärä kouluterveydenhoitajaa kohti ja kouluterveydenhuollossa työskentelevien lääkäreiden määrä olisi suosituksessa esitetyn mukainen. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että oppilaiden terveystarkastukset toteutettaisiin suosituksessa esitetyn mukaisesti ja että oppilaille laadittaisiin suosituksessa tarkoitetut hyvinvointi- ja terveys-suunnitelmat.

Toimeentulotukihakemusten käsittelyn osalta kävi tarkastuksella ilmi, että toimeentulotukihakemusten käsittely Kouvolan kaupungissa oli viivästynyt maaliskuisen, huhtikuun ja toukokuun 2008 muun muassa henkilökunnan yllättävien sairastapauksien ja pääsiäisen aikoihin sattuneiden vuosilomien vuoksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen on huolehdittava siitä, että sillä

on henkilökuntaa laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen säädettyjen määräaikojen rajoissa. Hän saattoi käsityksensä riittävästä henkilökunnasta huolehtimisesta Kouvolan kaupungin tietoon (OKV/19/51/2008).

Kirkollishallinto

Viranomaismenettely kirkon käyttämisestä koskevassa asiassa

Kantelija oli pyytänyt lupaa äitinsä siunaustilaisuuden järjestämiseen kahden seurakunnan yhteisessä kirkossa. Äiti ei ollut kummankaan seurakunnan jäsen. Kantelijan suulliseen pyyntöön vastattiin kieltävästi seurakuntalaisten tarpeisiin viitaten. Kantelijan sähköpostitse esittämään pyyntöön saada asianomainen linjauspäätös ja tieto valitusmahdollisuudesta vastasivat seurakuntien kirkkoherrat yhdessä selostamalla vallitsevaa käytäntöä. Kantelija joutui järjestämään äitinsä siunaustilaisuuden muualla. Suomen- ja ruotsinkielinen tuomiokapituli, jotka tutkivat asian kantelun perusteella, eivät kumpikaan nähneet seurakuntien viranhaltijain menettelyssä moitittavaa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kirkkojärjestyksen mukaan kirkon käyttämisestä päättävät kirkkoherra ja kirkkoneuvosto tai seurakuntaneuvosto yhdessä ja että kummankaan seurakunnan seurakuntaneuvostossa ei ollut tehty kirkon käyttöä koskevia linjauspäätöksiä.

Apulaisoikeuskansleri huomautti kolmea seurakuntien viranhaltijaa virheellisestä menettelystä: 1) Kaksi viranhaltijaa oli laiminlyönyt hallintolain mukaisen neuvontavelvollisuutensa ja toiminut myös suhteellisuusperiaatteen ja palveluperiaatteen vastaisesti, kun he eivät kertoneet kysyjälle asianmukaista menettelyä. 2) Laiminlyödessään toimittaa kantelijan sähköpostiviestin

jomman kumman seurakuntaneuvoston käsiteltäväksi kirkon käyttöä tarkoittavan päätöksen tekemiseksi ja vastatessaan viestiin viittaamatta millään tavalla sanottuun päätöksentekomenettelyyn kumpikin kirkkoherra esti sen toteutumisen kantelijan vireille panemassa hallintoasiassa. Kummassakin tapauksessa viranhaltijat menettelyllään eväsivät kantelijalta perustuslain 21 §:ssä säädetyn perusoikeuden hyvään hallintoon.

Apulaisoikeuskansleri antoi kummallekin tuomiokapitulille vakavan huomautuksen niiden virheellisestä menettelystä. Sivuuuttamalla kanteluratkaisuissaan kokonaan edellä todetut virheelisyydet seurakuntien viranhaltijain toiminnassa tuomiokapitulit laiminlöivät kirkkojärjestyksessä säädetyn valvontavelvollisuutensa. Samalla ne laiminlöivät noudattaa hallintolain velvoitetta hallintokanteluasioita käsiteltäessä: hyvän hallinnon perusteiden noudattamisen ja niiden henkilöiden oikeuksien turvaamisen, joita asia välittömästi koskee. Katso myös sivu 66 (OKV/69/1/06).

Ahvenanmaan itsehallinto

Salassa pidettävien tietojen ja henkilötietojen välittäminen internetissä

Maakunnan hallituksen kotisivuilla internetissä oli välitetty eläkkeitä koskeneen päätösluettelon yhteydessä tietoja, jotka olivat yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevan maakuntalain mukaan salassa pidettäviä. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan ainakin työkyvyttömyyseläkettä koskevan tiedon voitiin katsoa liittyvän terveyden- ja sairaanhoitoon, ja sisältävän sellaista tietoa henkilön yksityisistä olosuhteista, että tiedon antaminen voisi olla vahingollinen, aiheuttaa kärsimystä tai olla epämieluisa kyseessä olevalle henkilölle tai hänen omaiselleen. Lisäksi

eläkepääätösten yhteydessä olleiden henkilöiden nimien välittäminen internetissä ei ollut yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevassa maakuntalaissa säädetyn hyvän rekisteröintitavan mukaista, vaan näin menettelemällä oli loukattu näiden henkilöiden yksityisyyttä (OKV/462/1/2006).

Erikoissairaanhoitolain soveltamisesta Ahvenanmaan maakuntaan

Ratkaisua on selostettu sivulla 228
(OKV/21/20/2008).

7

ASIANAJAJALAITOKSEN VALVONTA

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 kuulu tämän valvonnan piiriin.

Lainsäädäntömme lähtökohtana on vapaa ja itsenäinen asianajajakunta, jonka tulee voida sivuvaikutteista vapaana, vain lakia ja hyvää asianajajatapaa noudattaen, valvoa päämiehensä etua ja oikeutta. Seurauksena tästä periaatteesta on,

että asianajajien ammatillinen valvonta kuuluu ensisijaisesti Suomen Asianajajaliiton omille toimielimille, yhdistyksen hallitukselle ja valvontalautakunnalle.

Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvonta liittyy sekä oikeuskanslerille kuuluvaan yleiseen laillisuusvalvontaan että jäljempänä selostettavaan Suomen Asianajajaliiton valvontamettelyyn. Jokainen kansalainen voi kääntyä joko Asianajajaliiton tai oikeuskanslerin puoleen, jos hän katsoo, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti. Lisäksi oikeuskanslerilla on muutoksenhakuoikeus Asianajajaliiton hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksiin.

ASIANAJAJALIITON JÄSENYYS

Asianajajista annetun lain (496/1958) 1 §:n mukaan asianajaja on se, joka on maan yleisenä asianajajayhdistyksenä toimivan Suomen Asianajajaliiton jäsenenä merkitty asianajajaluetteloon. Asianajajaliiton jäseneksi on hyväksyttävä lakimies, jolla koulutuksensa lisäksi on käytännön kokemusta ja taitoa. Lisäksi Suomen Asianajajaliiton säännöissä edellytetään, että asianomainen on suorittanut Asianajajaliiton hallituksen nimeämän tutkintolautakunnan toimeenpaneman asianajajatutkinnon.

Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa

Asianajajista annetun lain 5 §:n mukaan asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa. Määriteltäessä

tällä tavoin asianajajan yleisiä velvollisuuksia on otettu huomioon sekä asiakkaan etu että yleinen etu. Yleisen edun on muun muassa katsottu vaativan, että asianajajan on toiminnassaan mahdollisuuksiensa mukaan pyrittävä edistämään hyvää oikeudenhoitoa.

Hyvän asianajajatavan sisältö on tarkemmin määritelty Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa, jotka ovat olleet vuodelta 1972. Tapaohjeet on uudistettu ja Suomen Asianajajaliiton valtuuskunta hyväksyi tamikuussa 2009 uudet, 1.4.2009 voimaan tulevat tapaohjeet. Oikeuskansleri antoi uusista tapaohjeista lausunnon valmisteluvaiheessa. 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

Valvontajärjestelmän toiminta

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassa täytävät velvollisuutensa asianajajana.

Asianajajista annetun lain 7 §:n 1 momentin (697/2004) mukaan valvonta-asiat käsittelee ja ratkaisee Suomen Asianajajaliiton hallituksesta riippumaton erillinen valvontalautakunta, johon kuuluu yhdeksän jäsentä. Puheenjohtaja ja viisi jäsentä ovat asianajajia ja heidät valitsee Asianajajaliiton valtuuskunta. Kolme asianajajakuntaan kuulumatonta jäsentä nimittää valtioneuvosto oikeusministeriön esityksestä, ministeriön saatua ehdokkaiden kelpoisuudesta tehtävään asianajajayhdistyksen puoltavan lausunnon. Valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla.

Valvontamenettely voi tulla vireille 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 vähintään yksi asianajajakuntaan kuulumaton jäsen. Täysistunnossa käsitellään valvontalautakunnan puheenjohtajan sen käsiteltäviksi määräämät tai jaostojen sille siirtämät asiat. Täysistunnossa käsiteltäviä asioita ovat muun muassa vakavat, vaikeat ja erittäin merkittävät sekä sellaiset kantelut, joiden informaatio on

tarpeellista kaikille valvontalautakunnan jäsenille. Asianajajayhdistyksestä erottamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättää aina täysistunto.

Menettely valvonta-asiaa käsiteltäessä on kirjallinen. Asianajajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua ja kantelijalle on varattava tilaisuus lausua asianajajan vastauksen johdosta. Asianajajayhdistyksestä voidaan kuitenkin erottaa tai määrätä seuraamusmaksu vain, jos asiassa on järjestetty suullinen käsittely. Valvontalautakunta tai jaosto voi muulloinkin järjestää suullisen käsittelyn, johon asianajaja ja kantelija on kutsuttava.

Valvontamenettelyn kannalta on tärkeää, että säännös, jonka mukaan asianajajan tulee antaa häneltä pyydetty tiedot ja selvitykset avoimesti ja totuudenmukaisesti myös toteutuu käytännössä. Lautakunnan ja jaoston on muutoinkin huolehdittava siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi.

Asianajajaliitosta eroaminen ei keskeytä alkannutta valvontamenettelyä, vaan se käydään loppuun. Jos asianajajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, annetaan lausunto siitä, minkä seuraamuksen hän olisi ansainnut.

Asianajajaliiton kanteluista on mahdollisuus saada tieto liiton julkisesta päiväkirjasta sekä ratkaisuselosteesta. Tiedoista ilmenee kenestä asianajajasta on kanneltu, kuka on kantelija sekä mistä asiassa on kyse ja mikä oli seuraamus.

Kurinpidolliset seuraamukset

Jos asianajajan todetaan, valvonta-asian käsittelyssä ilmitulleiden seikkojen johdosta, menettelleen velvollisuutensa vastaisesti, on valvontalautakunnan määrättävä hänelle kurinpidollinen seuraamus, joita ovat asianajajayhdistyksen jäsenyydestä erottaminen, seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Mahdollista on myös kiinnittää asianajajan huomiota oikeaan menettelyyn niissä tapauksissa, joissa valvontalautakunta on katsonut, että asianajaja on syyllistymättä varsinaiseen valvontarikkomukseen menettelty 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 asianajajayhdistyksen jäsenyydestä. Jos asianajajan menettelyyn liittyy lieventäviä seikkoja, hänen maksettavakseen voidaan määrätä seuraamusmaksu tai antaa hänelle varoitus.

Jos asianajaja menettelee muulla tavalla hyvän asianajajatavan vastaisesti, hänelle on annettava varoitus tai huomautus. Jos menettely on toistuvaa tai siihen liittyy muuten raskauttavia seikkoja, hänet voidaan erottaa asianajajayhdistyksen jäsenyydestä tai määrätä maksettavaksi seuraamusmaksu.

Asianajajan laskuun tyytymätön asiakas voi pyytää Asianajajaliiton valvontalautakunnalta suosituksen kohtuullisen palkkion määrästä. Palkkioriiita-asiat käsitellään lautakunnan jaostossa, jonka puheenjohtajana toimii tällöin aina asianajajakuntaan kuulumaton jäsen. Palkkioriiita-asiassa mahdollisesti annettu suositus ei kuitenkaan ole täytäntöönpanokelpoinen eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Asiakas voi viedä palkkioriiita-asian riita-asiana kärjäoikeuteen tai kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi. Oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeus ei kata palkkioriiita-asioissa annettuja ratkaisuja.

Tiedot virallisilta syyttäjiltä

Valtakunnansyyttäjän ohjeen (VKS:2000:6) mukaisesti viralliset syyttäjät lähettävät oikeuskanslerinvirastoon tiedon, mikäli asianajajaa on syytetty tuomioistuimessa rikoksesta, joka on omiaan vaikuttamaan hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentamaan asianajajakunnan arvoa. Tieto annetaan lähettämällä jäljennös syytteestä ja tuomioistuimen päätöksestä taikka syyttämättäjättämispäätöksestä oikeuskanslerinvirastoon.

Vuonna 2008 syyttäjät toimittivat oikeuskanslerille 3 ilmoitusta asianajajiin kohdistuneista syyteistä tai syyttämättäjättämispäätöksistä. Vastaava luku vuonna 2007 oli 3.

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 tarkoitetuissa jäsenyyttä koskevis-
sa asioissa ja valvonta-asioissa annettuihin päätöksiin. Oikeuskansleri saa jäljennöksen kaikista Asianajajaliiton valvontapäätöksistä. Päätös lähetetään samanaikaisesti myös kantelun tai ilmoituksen tehneelle henkilölle. Jos hän katsoo, että valvonta-asiaa ei ole käsitelty asianmukaisesti tai on tyytymätön päätökseen, hän voi kääntyä oikeuskanslerin puoleen, joka ottaa esitetyt näkökohdat huomioon harkitessaan mahdollista muutoksenhakua valvontapäätökseen. Valvontaa ja muutoksenhakuprosessia varten hankitaan oikeuskanslerinvirastoon tarpeen mukaan asian käsittelyssä valvontalautakunnassa kertyneet asiakirjat.

Asianajajalla on oikeus hakea muutosta kaikkiin niihin päätöksiin, joissa hänelle on määrätty kurinpidollinen seuraamus. Valitukset koskivat pääasiallisesti lievintä seuraamusta eli huomautusta. Koska kantelija ei ole valvontamenetelyssä asianosainen, hänellä ei ole oikeutta hakea

ratkaisuun muutosta, mutta häntä on kuultava muutoksenhakuasteessa. Myös liiton hallituksen velvollisuus antaa valituksen johdosta lausunto säilytettiin. Helsingin hovioikeuden on valitus-asiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille, asianajajayhdistykselle ja kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

Asianajajien menettelyä koskevat kantelut

Käytännössä Suomen Asianajajaliiton ensisijainen valvontavastuu ilmenee siten, että asianajajakantelut, joiden tueksi on esitetty todennäköisiä syitä, siirretään asianajajista annetun lain 6 §:ään viitaten Asianajajaliiton käsiteltäviksi. Oikeuskanslerilla on siten aloitevalta valvontamennettelyn käynnistämisessä ja myös toimivaltaa jäsenyysasioissa. Osa oikeuskanslerille osoitetuista kanteluista koskee sellaista asianajajan menettelyä, joka jo on ollut valvontalautakunnan tutkittavana. Asianajajista annetun lain 7 c §:n 2 momentin mukaan Asianajajaliitossa ratkaistua valvonta-asiaa ei kuitenkaan voida menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä (ks. KKO:1997:158).

Oikeuskanslerille lähetettyjen kantelukirjoitusten perusteella voidaan rajata joitakin kan-

salaisten ongelmallisina kokemia asianajotoiminnan alueita. Näistä voidaan mainita ennen kaikkea pesänjakoja ja pesänselvityksiä koskevat kantelut varsinkin jos mukana on ollut monta intressitahoa. Tyypillisiä ovat myös perinnönjaton viipymistä koskevat kantelut. Niiden taustalla on usein pesänosakkaiden keskinäiset erimielisyydet kuolinpesän hoitoon ja omaisuuden realisointiin liittyvissä asioissa. Nämä ongelmat näyttävät pysyvän ajankohtaisina vuodesta toiseen, samoin kuin asianajajan esteellisyyteen liittyvät kirjoitukset.

Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten menettelyä koskevien kantelukirjoitusten taustalla voidaan usein nähdä asiakkaan pettymys tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen. Tällaiset kantelut koskevat yleensä riita-asioita. Oikeudenkäyntiin liittyvissä asianajajakanteluissa on usein kysymys siitä, että asiakas katsoo oman asianajajan jättäneen jotain olennaisen tärkeää todisteluaineistoa esittämättä tai hoitaneen asiaa muutoin tehottomasti. Toisaalta vastapuolen asianajajan voidaan väittää painostaneen kantelijaa tai johtaneen häntä harhaan taikka menetelleen muutoin hyvän asianajajatavan vastaisesti.

Valvontamenettelyn käynnistäminen ja muutoksen-haku hovioikeuteen

Oikeuskansleri on kertomusvuonna käynnistänyt valvontamenettelyn lähettämällä Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi oikeuskanslerille saapuneita kanteluita yhteensä 10 kappaletta.

Oikeuskansleri on hakenut muutosta Helsingin hovioikeudelta valvonta-asiassa (dnro OKV/221/40/2008), joka koski asianajajan puutteellista vastuuvakuutusta.

Lausunto

Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden uudistaminen

Suomen Asianajajaliiton hallitus on pyytänyt oikeuskanslerin kirjallista lausuntoa hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden uudistamisesta. Lausuntopyynnön mukaan Suomen Asianajajaliitto on uudistamassa hyvää asianajajatapaa koskevia ohjeita sekä asianajopalkkion määräytymisperusteita käsittelevää palkkio-ohjetta. Esitykset uusiksi ohjeiksi on valmisteltu uudistusta käsitelleessä Asianajajaliiton työryhmässä ja liiton hallituksessa. Uudet ohjeet hyväksyy lopullisesti Asianajajaliiton ylintä päätösvaltaa käyttävä valtuuskunta. Esitykset tapaohjeiksi ja palkkio-ohjeeksi on tarkoitus esitellä valtuuskunnan hyväksyttäväksi 15.1.2009.

Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden sekä asianajopalkkion määräytymisperusteita käsittelevän palkkio-ohjeen uudistaminen on Asianajajaliitosta vireille tullut uudistusesitys, jossa esitetty luonnos on laadittu. Vaikka oikeuskanslerinvirastossa tehtyjen havaintojen perusteella voimassa olevat tapaohjeet vuodelta 1972 ovat toimineet ratkaisutoiminnassa hyvin, on ohjeiden ja niiden ilmaisutavan ajantasalle saattaminen perusteltua.

Koska asianajajien ammatillinen valvonta on ensisijaisesti asianajajakunnan sisäistä laadunvalvontaa, josta ovat vastuussa Suomen Asianajajaliiton toimielimet, korostuu oikeuskanslerin valvonnassa yleisen edun valvonta. Tältä kannalta arvioituna esitysluonnos täyttää sille asetetut uudistamistavoitteet. Ohjeiden luonne huomioon ottaen pidän yleisyystasoa sopivana. Palkkioritaasioiden arviointiin oikeuskanslerin toimivalta ei ulotu, joten palkkio-ohjeen arviointi jää ammatikunnan itsensä ja muiden lausuntotahojen arvioitavaksi.

Asianajajien kotimainen ja kansainvälinen, ennen kaikkea eurooppalainen toimintaympäristö ovat muuttuneet, samoin toiminnan luonne sekä toimistojen koko ja lukumäärä. Nykypäivän asianajotoiminnan tarpeet ja vaatimukset näkyvät tapaohjeiden esitysluonnoksessa, muun muassa tarpeellinen julkisuutta ja markkinointia koskeva luku. Esteellisyyttä koskevat yksityiskohtaisemmat säännökset toivottavasti selkeyttävät usein esilletulevia tulkintatilanteita. Yleislausekkeet täydentävät ohjeiden kattavuutta sekä laajentavat tapauskohtaista harkintavaltaa.

Suurin osa vanhoista ohjeista sisältyy esitykseen uudistetussa muodossa ja ovat edelleen tarpeellisia asianajajien ja heidän palvelujaan

tarvitsevien kansalaisten kannalta. Vanhojen tapaohjeiden 32 §:n säännös asiakirjojen luovuttamisesta päämiehelle, ei näyttäisi kuitenkaan sisältyvän uusiin ohjeisiin. Asiakirjojen palauttamatta jättäminen on ollut kuitenkin ajoittain kantelun peruste ja tyytymättömyyden aihe.

Ajan tasalla olevat ohjeet ja niiden noudattaminen parantavat oikeusturvaa ja oikeudellista apua tarvitsevan asiakkaan kuluttajasuojaa ja yleistä luottamusta. Koska tapaohjeiden uusiminen on tehty Suomen Asianajajaliitossa, on laaja lausuntokierros perusteltu esityksen arviointia varten. Asianajajakunnan ja eri viranomaistahojen kuuleminen täydentävät asian kokonaisarviointia ja tuovat siihen lisäarvoa (OKV/15/41/2008).



8

**TILASTOLLISIA TIETOJA
OIKEUSKANSLERINVIRASTON
TOIMINNASTA**

VUONNA 2008 KÄSITELTÄVINÄ OLLEIDEN ASIOIDEN KOKONAISMÄÄRÄ JA KÄSITTELY

Vireillä olleet asiat 1.1.2008

vuonna 2005 tulleita asioita	24
vuonna 2006 tulleita asioita	210
vuonna 2007 tulleita asioita	603
Yhteensä	837

Vuonna 2008 vireille tulleet kanteluasiat	1737
Vuonna 2008 vireille tulleet muut valvonta-asiat ³	1624
Vuonna 2008 vireille tulleet hallintoasiat	41
Yhteensä	2402

Vireillä olleista asioista on vuonna 2008 lopullisesti käsitelty 2164

Seuraavaan vuoteen on siirtynyt

vuonna 2005 tulleita asioita	2
vuonna 2006 tulleita asioita	24
vuonna 2007 tulleita asioita	234
vuonna 2008 tulleita asioita	816
Yhteensä	1076

VALTIONEUVOSTON VALVONTA

Istunnot

1) Valtioneuvoston yleisistunto	67
2) Tasavallan presidentin esittely	41

Käsitellyt asiat

1) Valtioneuvoston yleisistunto	1605
2) Tasavallan presidentin esittely	765

Tarkistetut pöytäkirjat

1) Valtioneuvoston yleisistunto	73
2) Tasavallan presidentin esittely	46

³ Sisältää rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tulleet asiat

KANTELUT

Vuonna 2008 vireille tulleet kantelut 1737

Kantelujen kohteina olivat seuraavat viranomaiset tai asiaryhmät

1) valtioneuvosto tai ministeriö	193
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	82
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	171
4) hallintotuomioistuin	51
5) erityistuomioistuin	31
6) syyttäväviranomainen	127
7) poliisiviranomainen	286
8) ulosottoviranomainen.....	48
9) vankeinhoitoviranomainen.....	11
10) muu oikeushallintoviranomainen	24
11) ulkoasiainhallintoviranomainen.....	1
12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviranomainen	66
13) puolustushallintoviranomainen	2
14) veroviranomainen	62
15) muu valtiovarainviranomainen	18
16) opetusviranomainen	29
17) maa- ja metsätalousviranomainen	23
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	19
19) elinkeinoviranomainen	18
20) sosiaalihuolto	101
21) sosiaalivakuutus	61
22) työsuojelu ja muu STM:n toimialaan kuuluva asia	23
23) terveydenhuolto	88
24) työviranomainen.....	32
25) ympäristöviranomainen	31
26) kunnallisviranomainen	150
27) kirkollisviranomainen	4
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	103
29) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	121
30) yksityisoikeudellinen asia	41
31) muu asia	95

Kantelujen kohteina yhteensä⁴ 2112

⁴ Eräissä kanteluissa on kysymys yhtä useammasta viranomaisesta tai asiasta

Vuonna 2008 ratkaistut kantelut 1496

Tutkitut kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	166
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	85
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	152
4) hallintotuomioistuin	43
5) erityistuomioistuin	21
6) syyttäväviranomainen	107
7) poliisiviranomainen	237
8) ulosottoviranomainen	48
9) vankeinhoitoviranomainen	12
10) muu oikeushallintoviranomainen	14
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	2
12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviranomainen	46
13) puolustushallintoviranomainen	3
14) veroviranomainen	43
15) muu valtiovarainviranomainen	27
16) opetusviranomainen	26
17) maa- ja metsätalousviranomainen	24
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	19
19) elinkeinoviranomainen	14
20) sosiaalihuolto	78
21) sosiaalivakuutus	43
22) työsuojelu ja muu STM:n toimialaan kuuluva asia	11
23) terveydenhuolto	79
24) työviranomainen	30
25) ympäristöviranomainen	28
26) kunnallisviranomainen	122
27) kirkollisviranomainen	3
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	93
29) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	98
30) yksityisoikeudellinen asia	36
31) muu asia	80

Yhteensä ⁵ 1790⁵ Eräissä ratkaisuissa on kysymys useasta viranomaisesta tai asiasta

Kanteluratkaisuista aiheutuneet toimenpiteet

1) syyte	1
2) huomautus	6
3) esitys	1
4) käsitys tai ohje	79
5) muu kannanotto	15
6) muu toimenpide	16
7) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	11
Yhteensä	129

Kanteluratkaisut, joissa virheellistä toimenpidettä ei todettu 689**Muut kanteluratkaisut⁶ 4**

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	154
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä	230
oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	158
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	68
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	17
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	10
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	4
7) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia	115
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	181
9) koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa	36
Yhteensä	973

VIRANOMAISTEN KANNANOTTOOPYNNÖT

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö	57
2) muut viranomaiset	1
Yhteensä	58

Toimenpiteet

1) kirjallinen lausunto	34
2) muu kannanotto	4
3) muu toimenpide	3
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta	7
Yhteensä	48

Tutkimatta

1) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	3
Yhteensä	3

⁶ Pääsääntöisesti näistä on annettu kirjallinen vastaus

TUOMIOISTUINTEN VALVONTA

Rangaistustuomioita saapunut tarkastukseen	6875
1) rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille	129
2) hovioikeuksien ilmoitukset oikeuskanslerille	6
3) poliisin lähettämät rikosilmoitukset	12
4) valtakunnansyyttäjänviraston ilmoitukset	1
5) syyttäjänviraston lähettämät	5
6) SM:n poliisiosasto	0
Yhteensä	153

Toimenpiteet

1) huomautus	5
2) kirjallinen lausunto	2
3) käsitys tai ohje	28
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta	93
Yhteensä	128

Tutkimatta

1) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	2
Yhteensä	130

Asianajajien valvonta

1) valvonta- ja palkkiorita-asiat	387
2) asianajajien muu valvonta	19
Yhteensä	406

Tutkitut

1) kirjallinen lausunto	14
2) muu kannanotto	2
3) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	417
Yhteensä	433

OMAT ALOITTEET JA TARKASTUKSET

1) omat aloitteet	23
2) tarkastukset	26
Yhteensä	50

Toimenpiteet

1) käsitys tai ohje	2
2) muu kannanotto	2
3) muu toimenpide	3
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta	3
5) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti	22
Yhteensä	32

OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA
KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

LIITE 1

Suomen perustuslain (731/1999) oikeuskansleria koskevat säännökset

5 luku

Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

69 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, jotka tasavallan presidentti nimittää ja joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Presidentti määrää lisäksi apulaisoikeuskanslerille enintään viiden vuoden määräajaksi sijaisen, joka apulaisoikeuskanslerin ollessa 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. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

110 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 §

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee 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 neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanotton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

115 §

Ministerivastuuasian vireillepano

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

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

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

LIITE 2

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään perustuslaissa 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 säädetyn tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon.

4 §

Tutkittavaksi ottaminen

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen 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.

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.

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 aihetta 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.

7 §

Aloiteoikeus

Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

8 §

Virka-apu

Oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus viipymättä saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen.

9 §

Tietojen ja asiakirjojen maksuttomuus

Oikeuskanslerilla on oikeus saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat maksutta.

10 §

Oikeuskansleri

Oikeuskanslerilla on yksinään päätösvalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa.

Oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa oikeuskanslerin ohella apulaisoikeuskansleri ja tämän ollessa estyneenä apulaisoikeuskanslerin sijainen.

Oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kesken päättää oikeuskansleri apulaisoikeuskansleria kuultuaan.

11 §

Apulaisoikeuskansleri

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla 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 osastosihteereitä sekä muita virkamiehiä. Virastossa voi lisäksi olla muuta virkasuhteista henkilöstöä sekä erityistä tehtävää varten otettuja asiantuntijoita.

Virastossa asioita esittelevät 1 momentissa tarkoitetut sekä oikeuskanslerin tähän tehtävään erikseen määräämät virkamiehet.

5 §

Virkamiesten kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

- 1) kansliapäälliköllä oikeustieteen kandidaatin tutkinto, kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus;
- 2) esittelijäneuvoksella, osastopäällikkönä, oikeustieteen kandidaatin tutkinto, kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito;
- 3) esittelijäneuvoksella, neuvottelevalla virkamiehellä sekä vanhemmalla ja nuoremmalla oikeuskanslerinsihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto sekä kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin;

- 4) esittelijällä oikeustieteen kandidaatin tutkinto;
- 5) muussa tehtävässä toimivalla tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävän edellyttämä koulutus.

6 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston virkamiehet nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön nimittämisestä säädetään erikseen.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen yli vuodeksi nimittää kuitenkin valtioneuvosto.

7 §

Virkavapaus

Oikeuskansleri myöntää virkavapautta 4 §:n 3 momentissa tarkoitetuille virkamiehille.

Kansliapäällikölle myöntää yli vuoden kestävä muun kuin valtion virkamieslain (750/1994) tai virkaehtosopimuksen mukaisen virkavapauden valtioneuvosto.

Muille virkamiehille myöntää virkavapautta enintään kolmen kuukauden ajaksi kansliapäällikkö ja tätä pitemmäksi ajaksi oikeuskansleri.

8 §

Asioiden ratkaiseminen

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastossa päätettävät asiat, jollei päätösvaltaa työjärjestyksessä ole uskottu viraston virkamiehelle. Päätösvallan käyttämisestä oikeuskanslerin virkaan kuuluvissa asioissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa.

Oikeuskansleri voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama oikeus on yksittäistapauksessa kansliapäälliköllä ja osastopäälliköllä asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu hänen alaiselleen virkamiehelle.

9 §

Esittely

Oikeuskanslerin käsiteltäviksi kuuluvat asiat ratkaistaan esittelystä, jollei oikeuskansleri toisin päätä. Työjärjestyksessä voidaan tarvittaessa määrätä, mitä muita asioita ratkaistaan esittelystä.

Jos esittelystä ratkaistavassa asiassa esittelijän mielipide poikkeaa päätöksestä, hänellä on oikeus merkitä mielipiteensä ratkaisun arkistokappaleeseen.

10 §

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen palkkaus

Apulaisoikeuskanslerin sijaiselle maksetaan palkkaus siltä ajalta, jona hän hoitaa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä, samoin perustein kuin apulaisoikeuskanslerille.

11 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Tällä asetuksella kumotaan oikeuskanslerinvirastosta 7 päivänä marraskuuta 1997 annettu asetus (984/1997).

LIITE 4

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

- 1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten 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 tuomioistuimissa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Asianajaja on velvollinen antamaan hallitukselle tiedot, joita tätä valvontaa varten tarvitaan. Asianajajan on myös sallittava hallituksen määräämän henkilön suorittaa tarkastus hänen toimistossaan, milloin hallitus katsoo sen valvontaa varten tarpeelliseksi, sekä tällöin 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 määräajassa kehotettava korjaamaan puute. Kantelijalle on samalla ilmoitettava, millä tavoin kantelu on puutteellinen, ja että valvontalautakunta voi jättää kantelun tutkittavaksi ottamatta, jos kantelija ei noudata saamaansa täydennyskehotusta. Valvontalautakunta ei ota tutkittavaksi aikaisemmin ratkaistua asiaa koskevaa kantelua, ellei kantelussa ole esitetty asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä.

Jos tapahtumista, joista kantelussa on kysymys, on kulunut enemmän kuin viisi vuotta, se voidaan jättää tutkittavaksi ottamatta.

10 § (697/2004)

Sillä, jonka 3 §:n 4 momentissa tai 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus on hylätty, jota ei ole otettu EU-luetteloon taikka jolle on määrätty kurinpidollinen seuraamus tai joka on poistettu asianajajaluettelosta tai EU-luettelosta, on oikeus valittaa asianajajayhdistyksen hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksestä Helsingin hovioikeuteen.

LIITE 5

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 yksikköjen sekä henkilöstön tehtävistä ja työnjaosta ovat sen ohessa, mitä perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (253/2000) on säädetty, voimassa tämän työjärjestyksen määräykset.

2 §

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerinvälinen työnjako

Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat

- 1) eduskuntaa,
- 2) tasavallan presidenttiä,
- 3) valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä,
- 4) ylimpiä virkamiehiä,
- 5) oikeuskanslerinvirastoa,
- 6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,
- 7) Euroopan Unionin asioiden kansallista valmistelua,
- 8) asianajajien valvontaa,
- 9) oikeuskanslerin lausuntoja ja
- 10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat

- 1) oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja sikäli kuin ne eivät kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
- 2) tuomioistuineläytöksen virkamiehiä koskevia virkasyyteasioita,
- 3) tuomittuja rangaistuksia ja niistä aiheutuvia toimenpiteitä,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua ja
- 5) muita sellaisia kysymyksiä, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Oikeuskansleri voi jonkin asian tai asiaryhmän käsittelemisestä määrätä toisinkin kuin mitä edellä on määrätty. Jos on epäselvää, kenen ratkaistavaksi jokin asia kuuluu, siitä päättää oikeuskansleri.

3 §

Johtoryhmä

Oikeuskanslerinvirastoa ja sen toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvoo-antavana elimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana oikeuskansleri ja varapuheenjohtajana apulaisoikeuskansleri sekä jäsenenä kansliapäällikkö, osastopäälliköt, tiedottaja ja henkilöstökokouksen vuodeksi kerrallaan nimeämät kaksi henkilöstön edustajaa. Johtoryhmän sihteerinä toimii henkilöstösihteer.

Johtoryhmä kokoontuu oikeuskanslerin kutsusta. Puheenjohtaja ratkaisee, mitä asioita johtoryhmän kokouksessa käsitellään.

Osastot ja yksiköt

4 §

Valtioneuvostoasiain osasto

Valtioneuvostoasiain osastossa käsiteltävät asiat:

- 1) valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat,
- 2) valtioneuvoston valvontaan liittyvät 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,
- 2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat,
- 3) rangaistustuomioiden tarkastaminen,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat,
- 5) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu,
- 6) avustaminen valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa, sekä
- 7) avustaminen kansainvälisissä asioissa sen mukaan kuin erikseen määrätään.

6 §

Hallintoyksikkö

Hallintoyksikössä käsiteltävät asiat:

- 1) viraston sisäistä hallintoa ja taloutta koskevat asiat,
- 2) kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu muiden osastojen käsiteltäviin,
- 3) henkilöstökoulutusta koskevat asiat,
- 4) oikeuskanslerin kertomuksen toimittaminen,
- 5) tiedotusta koskevat asiat, sekä
- 6) muut oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävät asiat, jotka eivät kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

7 §

Erikseen määrätty käsittely

Oikeuskansleri voi määrätä asian käsiteltäväksi muussa osastossa tai yksikössä kuin 4–6 §:ssä määrätään tai yhteisesti useassa niistä.

8 §

Virkamiesten sijoittaminen

Oikeuskansleri päättää, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin.

Virkamiesten tehtävät ja sijaisuudet

9 §

Kansliapäällikkö

Kansliapäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa oikeuskanslerinviraston sisäistä toimintaa sekä huolehtia sen tuloksellisuudesta ja kehittämisestä,
- 2) esitellä oikeuskanslerinviraston työjärjestys,
- 3) valmistella oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnittelua sekä talousarviota koskevat asiat,
- 4) käsitellä virkojen täyttämistä, virkavapauden myöntämistä, virkasuhteen päättymistä ja virkajärjestelyjä koskevat asiat sekä muut henkilöstöasiat,
- 5) huolehtia oikeuskanslerin kertomuksen valmistelusta,
- 6) jakaa käsiteltävät asiat osastojen ja hallintoyksikön kesken,
- 7) osallistua oikeuskanslerin lausuntojen valmisteluun, sekä
- 8) käsitellä muut asiat, jotka oikeuskansleri niiden laadun vuoksi antaa hänen käsiteltäväkseen.

Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä, jota soveltuvien osien koskevat 10 §:n 1 ja 3 momentin määräykset.

Kansliapäällikön tulee seurata osastojen ja yksiköiden työmäärien kehitystä ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia muutoksiksi virkamiesten sijoitukseen tai muiksi järjestelyiksi.

10 §

Osastopäällikkö

Osastopäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta,
- 2) valvoa, että osastolle kuuluvat asiat käsitellään huolellisesti, joutuisasti ja tehokkaasti,
- 3) huolehtia siitä, että osaston virkamiehet saavat tarpeellista ohjausta tehtävissään,
- 4) jakaa osastossa käsiteltävät asiat osaston virkamiesten valmisteltaviksi ja esiteltaviksi,
- 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.

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 sihteerinä, 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 määrätyt tehtävät

Oikeuskansleri määrää jonkun esittelijöistä toimimaan käyttäjiä edustavana atk-yhdyshenkilönä.

Kaikki virkamiehet ovat lisäksi velvollisia suorittamaan heille erikseen määrätyt 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 koskeissa 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 sihteeri 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 oikeuskanslerinviraston ja sen henkilöstön välillä noudatetaan, mitä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (651/1988) säädetään ja sen nojalla tehdyissä sopimuksissa sovitaan.

29 §

Muut säännöt ja ohjeet

Tämän lisäksi on noudatettava mitä oikeuskanslerinviraston arkistosäännössä ja valtioneuvoston kanslian taloussäännössä oikeuskanslerinviraston osalta määrätään.

Toiminnassa on lisäksi otettava huomioon oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelma, 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 31.12.2008

Valtioneuvostoasiain osasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Hiekkataipale, Risto</i> , varatuomari
Esittelijäneuvos	<i>Snellman, Jorma</i> , varatuomari
Neuvotteleva virkamies	<i>Leskinen, Marja</i> , varatuomari
Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Groop-Bondestam, Janina</i> , varatuomari (vv.) <i>Pietarinen, Päivi</i> , varatuomari
Notaarit	<i>Ahotupa, Eeva</i> , varanotaari <i>Mattila, Henri</i> , hallintotieteen maisteri (vv.) <i>Salminen, Annikka</i> , hallintotieteen kandidaatti

Oikeusvalvontaosasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Martikainen, Petri</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijäneuvokset	<i>Löfman, Markus</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari <i>Mustonen, Marjo</i> , varatuomari <i>Vasenius, Heikki</i> , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Joutsiniemi, Marja-Leena</i> , varatuomari <i>Kauppila, Outi</i> , varatuomari <i>Kääriäinen-Malkoç, Kaija</i> , varatuomari (vv.) <i>Lehvä, Outi</i> , varatuomari <i>Liesivuori, Pekka</i> , varatuomari <i>Rouhiainen, Petri</i> , varatuomari <i>Smeds, Tom</i> , varatuomari <i>Tolmunen, Irma</i> , varatuomari

Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Mänttari, Anu</i> , varatuomari <i>Pulkkinen, Minna</i> , varatuomari
Sivutoimiset esittelijät	<i>Judström, Marja-Liisa</i> , varatuomari <i>Klemettinen, Hannele</i> , varatuomari
Notaarit	<i>Hallman, Henna-Riikka</i> , varatuomari (vv.) <i>Tuomikko, Helena</i> , varanotaari

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö	<i>Wirtanen, Nils</i> , varatuomari
Henkilöstösihteeri	<i>Näveri, Anu</i> , tradenomi
Tiedottaja	<i>Kukkanen, Krista</i> , filosofian maisteri
Informaatikko	<i>Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa</i> , filosofian kandidaatti
ATK-suunnittelija	<i>Kulppi, Marko</i> , datanomi
Kirjaaja	<i>Snabb, Tuula</i>
Toimistosihteerit	<i>Hanweg, Riitta</i> <i>Pihlajamäki, Ira</i> <i>Savela, Sari</i> <i>Seppäläinen, Arja</i>
Ylivirastomestari	<i>Utriainen, Saku</i>
Virastomestari	<i>Elf, Tomi</i>
Vahtimestari	<i>Venäläinen, Perttu</i>

ASIAHAKEMISTO

Ahvenanmaa

kielimääräysten soveltaminen	130
henkilötietojen välittäminen	251
erikoissairaanhoidon soveltaminen	228

Ajoneuvo

kuntotarkastus	212
rekisteröintikatsastus	212

Apulaisoikeuskansleri

oma aloite	65, 118, 227
------------	--------------

Asevelvollisuus

Jehovan todistaja	176
-------------------	-----

Asiakirjajulkisuus

salassapitomerkitä	185
julkisuuslain tulkinta	193
salaiseksi säädetyt asiakirjat	194
perusteltu päätös	208
viranomaisen toiminta	209

Asiakirjapyyntö

vastaaminen	65
vastaamatta jättäminen	169
käsittely	247
huolellisuus	247

Asianajaja

valvonta	14, 254, 258
hyvä asianajajatapa	255
valvontajärjestelmä	256
kurinpidolliset seuraamukset	257
kantelut	258
valvontamenettelyn käynnistäminen	259
ohjeiden uudistaminen	259

Asunto

järjestäminen	246
---------------	-----

Direktiivi

turvapaikkamenettely	37
Ey-oleskelulupa	173

Edunvalvoja

määrittäminen	144
---------------	-----

Eduskunta

lausuma	235
---------	-----

Eduskunnan oikeusasiamies

tehtävien jako	14
----------------	----

Eläinsuojelu

eläintenpitokielto	146
--------------------	-----

Erikoissairaanhoido

korvaus	228
---------	-----

Esittely

presidentin _____ 33

Esittelylista

toimivaltakysymys _____ 26

Esitutkinta

joutuisuus _____ 62, 165, 168

perustelevinen _____ 62, 162, 165–169, 172

tulkkaus _____ 62, 171

viipyminen _____ 162, 165, 168

poliisin menettely _____ 167

ilmoitus _____ 172

Esteellisyys

omistajaohjauksesta vastaavan ministerin _____ 32

hallituksen jäsen _____ 34

ministeriön osastopäällikön _____ 34

Kelan tilintarkastajaksi _____ 44

kunnanjohtajan _____ 243

Ey-oikeus

katsastus _____ 212

Haaste

synteioikeuden vanhentuminen _____ 60, 145

Hakemusasia

hyvä palvelu _____ 173

Hallinto

keskushallinnon organisaatiouudistus _____ 24

Hallintokantelu

ratkaisu perustelevinen _____ 184

käsittely _____ 243

Hallintolaki

toimivalta _____ 143

Hallitus

jäsen _____ 34

Harkinta

tarjouskilpailu _____ 179

Hovioikeus

määräaika _____ 60, 147

jatkokäsittelylupa _____ 139

tuomio _____ 155

Huolellisuus

asiakirjojen käsittely _____ 194

Huomautus

käräjätuomarille _____ 146

Hyvä hallinto

vastaus_	63, 166, 183, 185, 225, 239, 244, 246
henkilökunnan toiminta	63
viivytyksetön käsittely	63, 183
toimitusaika	64, 232
virheetön käsittely	65
neuvonta	66, 251
siirtovelvollisuus	169, 243
anomuksen käsittely	218
vastausvelvollisuus	220
käsittelytapa	224
kielenkäyttö	233

Ilmoitus

vaalirahailmoitus	84
-------------------	----

Joukkoviestintä

animaatioelokuvan esittäminen	219
-------------------------------	-----

Julkisuus

henkilötiedot	251
---------------	-----

Jäsenyys

sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa	228
---	-----

Kalastus

kalastuksenvalvoja	210
--------------------	-----

Kantelu

tutkiminen	13
------------	----

Katselmus

mahdollisuus osallistua	248
-------------------------	-----

Kaupunkisuunnittelu

puisto	237
--------	-----

Kelpoisuusehto

arviointi	44
-----------	----

Kelpoisuusvaatimus

ylijohtajan virkaan	41
---------------------	----

Kieli

vähemmistökielen asema	130
kielilaki	130
kielilain soveltaminen	156

Kirje

kirjesalaisuus	59, 219
vastaus	183
vastaamatta jättäminen	248

Kirkko

käyttäminen	251
-------------	-----

Korkein oikeus

ratkaisu	236
----------	-----

Korvaus

korvauskynnys	235
---------------	-----

Kouluterveydenhuolto

laatusuosituks	47
----------------	----

Kunta

asiakirjojen toimittaminen _____	163
valtuuston päätös _____	243
hallintokantelu _____	243

Kuntajako

valmistelu _____	181
------------------	-----

Kuuleminen

vaalijohtajan _____	99
vakuutus oikeuden kehittämistyöryhmä ____	161
kunnan hallituksen jäsen _____	244

Kuulustelu

kuulustelukertomus _____	167
--------------------------	-----

Käsittely

päätöksentekomenettely _____	66, 251
muutosesityksen _____	181
kirjeeseen vastaaminen _____	183
viivytyksettömyys _____	187
anomuksen _____	218
viivästyminen _____	249
avustus- ja rahoitushakemusten _____	237

Käsittelyaika

kanteluiden _____	15
viipyminen _____	61, 64, 65, 150, 225, 232
oikeusturva _____	65, 233
sosiaaliturvan muutoksenhakulauta- kunnassa _____	118

Käräjäoikeus

tuomion perustelut _____	60, 146
kokoonpanosäännösten uudistaminen ____	133
syyteoikeuden vanhentuminen _____	145
menettely _____	146, 149, 154

Laillisuusvalvonta

tietojen hankkiminen _____	135
----------------------------	-----

Laki

metsälain muutos _____	202
------------------------	-----

Lastensuojelu

asunto _____	246
menettely _____	247

Lausuma

ministerin _____	32
------------------	----

Lausunto

antaminen _____	12, 23
hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet ____	259
mahdollisuus antaa _____	244

Lautakunta

jäsenyys sosiaaliturvan muutoksen- hakulautakunnassa _____	228
---	-----

Lautamies

asema _____	114
oikeusturva _____	115
ratkaisukokoonpano _____	133
vastuu _____	154

Liikenne

rajanylityspaikan uudistaminen _____ 216

Luonnonsuojelu

luonnonsuojelulaki _____ 235

liito-orava _____ 235

kiljuhanhi _____ 237

Lääkäri

menettely _____ 246

Lääninhallitus

kanteluratkaisut _____ 184–185

virkanimitys _____ 184

Maanpuolustus

kokonaismaanpuolustuksen määrittely _____ 177

Maistraatti

kuuleminen _____ 144

Menettämisseuraamus

määraaminen _____ 146

Merenkulku

merenkulkulaitos _____ 218

Metsästys

metsästyslaki _____ 210

metsästyksen vartijakoulutus _____ 210

Ministeri

lausuma _____ 32

työnjako _____ 33

lausunnot _____ 69

tekstiviestit _____ 78

vaalituki _____ 81

Määräraha

Työterveyslaitos _____ 222

omarahoitusosuus _____ 222

Nimitysmuistio

nimitysperusteet _____ 184

Ohje

lainmukaisuus _____ 59, 248

Oikaisu

oikaisuvaatimusjärjestelmä _____ 132

oikaisuvaatimus _____ 220, 249

Oikeudenkäynti

äänitteiden epäonnistuminen _____ 149

kesto _____ 150

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

kielen merkitys _____ 61, 151

kokonaiskäsittelyaika _____ 158

Oikeuskanslerin toimivalta

tehtävät ja toimivalta _____ 12, 13

Oleskelulupa

Ey-oleskelulupa _____ 62, 173

Omistajaohjaus

valtion _____ 32

Veikkaus Oy _____ 34

Oppilaitos

opiskelijaksi ottaminen _____ 244

perusopetuksen ongelmatilanteet _____ 245

kansainvälinen koulu _____ 245

Pakkokeinot

kirjaaminen _____ 169

Palo- ja pelastustoimi

nuohous _____ 172

Perus- ja ihmisoikeudet

valvonta _____ 13, 50

esityksen perustelut _____ 28

kehitys _____ 51

esittelylistojen tarkastus _____ 54

säädösvalmistelu _____ 56

yhdenvertaisuus _____ 58–59

oikeus yksityisyyteen _____ 59–60

oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja

hyvän hallinnon takeet _____ 60–66

Perustuslaki

laki oikeuskanslerin tehtävistä _____ 22

kieelliset oikeudet _____ 130

Poliisi

oikeus saada tietoja _____ 163

virheellinen menettely _____ 163

tarkkailu _____ 164

esitutinnan viivästyminen _____ 62, 165

esitutinnan perustelut _____ 62, 165, 172

vastaus _____ 166

vapauden riisto _____ 169

perusteen ilmoittaminen _____ 170

huolellisuus _____ 171

asiakirjapyyntö _____ 171

tulkkaus _____ 62, 171

ilmoitusvelvollisuus _____ 172

Päiväraha

vanhempain _____ 64, 233

Päätöksenteko

laiminlyönti _____ 248

Rangaistus

rangaistustuomioiden tarkastus _____ 14, 152

koeaika _____ 155

vähimmäispituus _____ 156

kohtuullistaminen _____ 156

yhdyskuntapalvelu _____ 156

Rangaistuspäätyminen

virheellinen menettely _____ 163

Riippumattomuus

asiantuntijajäsenen _____ 30

Riita-asia

kesto _____ 150

Sairaala

potilaan tutkimus _____ 246

Sananvapaus

ministerin menettely _____ 69

Selvitys

puutteellisuus _____ 193

Sidonnaisuus

selvitys _____ 30

valtiosihteeri _____ 44

Sosiaalihuolto

informaatio-ohjauksen toimivuus _____ 47

lapsiperheen asunto _____ 246

vammaispalvelu _____ 248

Sosiaaliturva

vammaispalvelut _____ 58

sosiaaliturvan muutoksenhaku-

lautakunta _____ 65, 118

päiväraha _____ 233

Sähköinen asiointi

vastaanottoilmoitus _____ 244

Syyteoikeus

asianomistajan _____ 147

vanhentuminen _____ 153

ilmoitusvelvollisuus _____ 202

Syyttäjä

huomautus _____ 157, 163

menettely _____ 158

valtakunnansyyttäjä _____ 158

syyttämättäjättäminen _____ 158

perusteleminen _____ 158

Sähköposti

asiointitapa _____ 23

Talousarvio

oikeuskanslerinviraston _____ 18

Tarkastus

tutustumiskäynti oikeusministeriössä _____	84
valtakunnansyyttäjänvirasto _____	159
Helsingin hovioikeus _____	159
Päijät-Hämeen syyttäjänvirasto _____	159
Joensuun kärjäoikeus _____	160
oikeusministeriö _____	160
Turun kärjäoikeus _____	160
Turun hovioikeus _____	160
Itä-Suomen syyttäjänvirasto _____	160
Savonlinnan kärjäoikeus _____	160
Vakuutusosasto _____	161
sisäasiainministeriön poliisiosasto _____	174
Lahden kihlakunnan poliisilaitos _____	174
Joensuun kihlakunnan poliisilaitos _____	174
liikkuva poliisi _____	174
Itä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto _____	175
Savonlinnan kihlakunnan poliisilaitos _____	175
Kymenlaakson maistraatti _____	187
Suomen Akatemia _____	194
sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta _____	234
potilasvakuutuskeskus _____	234
potilasvahinkolautakunta _____	234
Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi _____	249
Keravan kaupungin rakennusvalvonta ja kaupunkikehitysosasto _____	250
Joensuun kaupungin sosiaali- ja terveystoimi _____	250
Joensuun kaupungin tekninen tuki _____	250
Kouvolan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi _____	250

Tasa-arvo

kiintiövaatimus _____	30
yhdenvertaisuustoimikunta _____	135

Tasavallan presidentti

päätöksenteko _____	26
kanslia _____	127

TE-keskus

nimittämismenettely _____	224
virkanimikkeen muuttaminen _____	224

Terveydenhuolto

informaatio-ohjauksen toimivuus _____	47
---------------------------------------	----

Tie

tienpito _____	216
----------------	-----

Tiedotus

virkanimityksestä _____	185
-------------------------	-----

Tietoliikenne

lainsäädännön kehittäminen _____	134
----------------------------------	-----

Toimeentuloturva

ohjeen lainmukaisuus _____	59, 248
hakemusten käsittely _____	65, 232

Toimikunta

yhdenvertaisuus _____	135
-----------------------	-----

Toimilupa

Yleisradion menettely _____ 219

Toimivalta

toimivaltajako _____ 33

poliisi _____ 164

Torimyynti

toripaikka _____ 59

Tuki

sokerin rakennetuki _____ 195–201

Tulkkaus

järjestäminen _____ 62, 171

Tulli

tarkastusraportti _____ 186

valituksen käsittely _____ 186

Tuomari

huomautus _____ 60, 145

virkarikos _____ 111

menettely _____ 131

huolellisuus _____ 149

Tuomio

kirjoitusvirhe _____ 156

purkuesitys _____ 157

Tuomioistuin

riippumattomuus _____ 69

oikeudenmukainen oikeudenkäynti _____ 131

äänitteen toimittaminen _____ 147

Tuomiokapituli

menettely _____ 251

Tutkintapyyntö

huolellisuus _____ 171

Työjärjestys

soveltaminen _____ 225

Työvoima

työnhaku _____ 226

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

ministerivaliokunta _____ 177

Vaalit

tuki _____ 81

vaalirahoitusilmoitusten käsittely _____ 84

vaalirahoituslaki _____ 85

vaalijärjestelmän uudistaminen _____ 140

vaalipiirit _____ 87

Vahinko

tulva _____ 201

Vahingonkorvaus

Valtiokonttori _____	143
valtiolta _____	143
arviointiperusteet _____	201

Vakuutus

vakuutustarkastus _____	39
-------------------------	----

Valiokunta

menettely _____	244
-----------------	-----

Valtioneuvosto

valvonta _____	12, 22
lausunto- ja kannanottopyynnot _____	24
yleisistunnon esittelylistat _____	28
valvonta EU-asioissa _____	31
ratkaisuehdotus _____	33
esittelevä ministeriö _____	39
perus- ja ihmisoikeudet _____	53
harkintavalta _____	181

Valitusosoitus

valituskelpoinen päätös _____	62, 173
liittäminen päätökseen _____	243
puuttuminen _____	245
lähettäminen _____	245

Vastaus

vastaamatta jättäminen _____	66, 166, 248
tiedustelu _____	168, 179, 185
velvollisuus _____	220
asiakas palaute _____	220

Veneliikenne

turvallisuus _____	218
--------------------	-----

Valvonta

tuomioistuimen _____	114
sähköinen _____	133
ympäristölautakunnan menettely _____	248

Vammaispalvelu

avustajajärjestelmä _____	58
turvallisuus _____	248

Verotus

virheellinen rekisterimerkintä _____	63
autoverotus _____	63, 186

Viestintä

oikeuskanslerinviraston _____	19
-------------------------------	----

Viipyminen

esitutkinta _____	162, 165, 168
tuomio _____	60, 147
käsittelyaika _____	61, 64, 66, 158, 186, 232, 233
vastaus _____	63, 183, 220
käsittelyn _____	64, 233
tukihakemus _____	65, 232
syyteoikeus _____	145
syyteharkinta _____	61, 158
sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta _____	232

Viisumi

ministereiden työnjako _____	33
------------------------------	----

Vireilletulo

kirjaaminen _____ 66

Virhe

lainsäädännössä _____ 29

Virka

maaherran nimittäminen _____ 34

ylijohtajan _____ 41

virka-asema _____ 78

nimitys _____ 184

nimittämismenettely _____ 224

Virkakieli

täsmällisyys _____ 233

Virkamies

toiminta _____ 202

Virkanimitys

avoimuus _____ 29

laillisuus _____ 185

nimitysmuistio _____ 219

Virkasyyte

tuomarin _____ 111

Virkavastuu

ministerin _____ 78

Virkavelvollisuus

rikkominen _____ 111

Yhdenvertaisuus

toripaikkamaksutaksa _____ 59

lainsäädännön uudistustarve _____ 135

asevelvollisuus _____ 176

etäisyysperiaate _____ 195, 197

Yhteistyö

tarjous _____ 237

Yliopisto

yliopistolainsäädännön kokonaisuudistus _ 188

säätiöyliopisto _____ 190

henkilöstön palvelusuhde _____ 191

asiakirjajulkisuus _____ 193

annettu selvitys _____ 193

Äänestäminen

eduskuntavaalit _____ 140

