

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 12 ed. Mäkelän ja seitsemän muun edustajan allekirjoittaman kirjelmän johdosta, joka sisältää muistutuksen apulaisoikeuskanslerin ja apulaisoikeusasiamiehen virkatoimen lainvastaisuudesta

Eduskunta on 12 päivänä helmikuuta 1993 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan ns. ministerivastuulain (laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuutta, 274/22) 2 §:n 3 momentin mukaisesti ed. Mäkelän ja seitsemän muun edustajan 10 päivänä helmikuuta 1993 allekirjoittaman, tämän mietinnön liitteeksi n:o 1 otetun kirjelmän, jäljempänä muistutuskirjelmä, joka sisältää muistutuksen apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen ja apulaisoikeusasiamies Pirkko K. Koskisen virkatoimen lainvastaisuudesta.

Perustuslakivaliokunta on varannut ministerivastuulain 3 §:n mukaisesti apulaisoikeuskansleri Pasaselle ja apulaisoikeusasiamies Koskiselte tilaisuuden antaa määrääjän kuluessa kirjallinen tai suullinen selityksensä muistutuskirjelmän johdosta. Pasanen ja Koskinen antoivat määrääjän kuluessa kirjalliset selityksensä, jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi n:o 2 ja n:o 3.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, entinen apulaisoikeusasiamiehen varamies Kyösti Tolvanen, nuorempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen oikeusasiamiehen kansliasta, kansliapäällikkö Risto Jaakkola ja vanhempi lääninsihteeri Tuula Aantaa Uudenmaan lääninhallituksesta, kaavoitusjohtaja Heikki Rouvinen Lohjan kunnasta, toimitusjohtaja Leo Lahtinen asiamiehenään Erkki Vasama, markkinointikonsultti Pentti Kettunen ja asianajaja Heikki Leivonen. Valiokunta on lisäksi saanut apulaisoikeusasiamies Pirkko K. Koskiselta pyytämänsä kirjallisen lisäselvityksen, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Muistutuskirjelmä

Muistutuskirjelmässä mainitaan Scandinavian Knitting Machines Leo Lahtinen & Co Ky:n kannelleen valtioneuvoston oikeuskansle-

rille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle Lohjan kunnan viranomaisten menettelystä pienteollisuustontin kauppaa, rakennuskaavtien rakentamista, sopimussakon perimistä ym. koskevassa asiassa. Apulaisoikeuskansleri Pasanen 29.10.1992 ja apulaisoikeusasiamies Koskinen 7.1.1992 tekemillään päätöksillä ovat katsoneet, etteivät kantelut anna aihetta toimenpiteisiin. Vastaavanlaiset päätökset ovat aiemmin tehneet apulaisoikeuskansleri Pasanen 1.7.1987 ja apulaisoikeusasiamiehen varamies Kyösti Tolvanen 13.6.1991.

Muistutuskirjelmän allekirjoittajien käsityksen mukaan apulaisoikeuskansleri ja apulaisoikeusasiamies eivät ole virkansa edellyttämällä tavalla riittävästi syventyneet kaikkiin asiaan liittyviin seikkoihin. Siksi allekirjoittajien mielestä voidaan katsoa olevan perusteltua syytä epäillä heidän olleen virkatoimessaan tukemassa ilmeisen laittomuuden toteutumista taikka muuten menetelleen virkatoimessaan lainvastaisesti siten kuin ministerivastuulaissa edellytetään. Tällaisilla perusteilla allekirjoittajat esittivät muistutuksen apulaisoikeuskansleri Pasanen ja apulaisoikeusasiamies Koskisen menettelyn lainvastaisuudesta Scandinavian Knitting Machines Leo Lahtinen & Co Ky:n kantelua koskevassa asiassa.

Apulaisoikeuskanslerin ja apulaisoikeusasiamiehen selitykset

Selityksissään apulaisoikeuskansleri ja apulaisoikeusasiamies selostavat edellä mainitun kommandiittiyhtiön kantelujen vaiheita ja ratkaisujaan ja katsovat tehneensä ratkaisunsa asianmukaisen valmistelun jälkeen laiminlyö-mättä heille kuuluvia virkavelvollisuuksia.

Pasanen toteaa, ettei yhtiön uudistetussa kantelukirjoituksessa tuotu esiin mitään yksilöityä virkavirhettä, johon kunnan virkamiehet olisivat syyllistyneet. Vakiintuneen käytännön mukai-

sesti tällaista jatkokantelua ei lähetetty välitoimelle. Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asia antanut aihetta enempään toimenpiteisiin. Tuohon aikaan syyteoikeus tuottamukSELLISESTA virkavelvollisuuden rikkomisesta oli jo rauennut.

Koskinen viittaa siihen, että hänen ratkaisemansa kantelu tuli vireille yhtiön uudistettua aiemman, apulaisoikeusasiamiehen varamiehen jo ratkaiseman kantelun. Koskinen mainitsee todenneensa päätöksessään, ettei yhtiö ollut uudessa kantelukirjoituksessaan esittänyt mitään sellaista olennaista uutta, joka olisi antanut aihetta asian tutkimiseen uudestaan. Menettely on tavanomainen oikeusasiamiehen kansliassa: kun samaa asiaa koskeva kantelu uudistetaan, selvitetään ensin, onko kantelija esittänyt jotain sellaista olennaisesti uutta, joka voisi vaikuttaa asian ratkaisuun. Ellei näin ole, ei asiaa tutkita perusteellisemmin uudestaan.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunnan käsiteltäväksi saatettu muistutus kohdistuu kirjelmän mukaan apulaisoikeuskanslerin 29 lokakuuta 1992 ja apulaisoikeusasiamiehen 7 tammikuuta 1992 kommandiittiyhtiön kantelujen johdosta tekemiin ratkaisuihin. Muistutuksen mukaan on perusteltua syytä epäillä heidän näissä ratkaisuissaan syyllistyneen ministerivastuulain tarkoittamaan lainvastaisuuteen, koska he eivät olleet riittävästi syventyneet kaikkiin asiaan liittyviin seikkoihin.

Kyseiset vuoden 1992 kanteluratkaisut tehtiin silloin, kun asia oli kommandiittiyhtiön kantelun johdosta jo kertaalleen ratkaistu kummassakin kanteluviranomaisessa. Niissä kummassakin kantelua tutkitaan sen periaatteen mukaan, että uusitun kantelun johdosta ei ryhdytä täyteen uuteen tutkintaan, ellei kantelukirjoituksessa ole esitetty uutta asiaan vaikuttavaa selvitystä. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä periaate on muun muassa työekonomisista syistä aivan hyväksyttävä ja jopa välttämätön. Valiokunta ei ole havainnut, että kommandiittiyhtiö olisi uusituissa kantelukirjoituksissaan esittänyt aiempiin kanteluihinsa nähden sellaista uutta selvitystä, jonka johdosta asiaa olisi tullut selvittää toisin kuin apulaisoikeuskansleri ja apulaisoikeusasiamiehet tekivät. Tältä kannalta muistutus ei anna aihetta enempään toimenpiteisiin.

Muistutuskirjelmä ei sisällä apulaisoikeuskansleriin vuoden 1987 ratkaisun nojalla eikä

apulaisoikeusasiamiehen varamieheen vuoden 1991 ratkaisun perusteella kohdistuvaa muistutusta. Voidaan lisäksi huomauttaa, että ensiksi mainitun päätöksen tekemisestä on jo kulunut yli viisi vuotta. Valiokunta ei olekaan tutkinut näitä vaiheita ministerivastuulain perusteella. Valiokunta on kuitenkin kokonaisuuden kannalta arvioinut kommandiittiyhtiön kantelujen taustaa näiltäkin osin.

Tontin kauppakirja allekirjoitettiin 22.11.1978, joten sopimussakon — joka oli tontin kauppahinnan suuruinen — kannalta merkityksellinen ajankohta oli 22.11.1981. Kommandiittiyhtiö teki tonttia koskevan rakennuslupahakemuksen 13.11.1981. Rakennuslupa myönnettiin 25.11.1981 eli rakennustöiden aloittamista koskevan sopimussakkomääräyksen mukaisen määräajan juuri umpeuduttua.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että kommandiittiyhtiö oli lausumansa mukaan valmis jättämään rakennuslupahakemuksen jo aiemmin, mutta luvan saaminen estyi rakennusasetuksen 125 §:n 2 momentin 3 kohdan takia eli koska pääsytie rakennuspaikalle puuttui. Pääsytiekysymyksen merkityksen osalta valiokunta viittaa apulaisoikeusasiamiehen varamiehen ratkaisuun: "... asiakirjojen perusteella on ilmeistä, ettei tilalle Kanerva RN:o 1:73 ollut muuta pääsytieta kuin rakennuskaavassa osoitettu rakennuskaavatiealue. Näin ollen edellytyksenä ajokuntoisen pääsytien järjestämiselle ja sitä kautta rakennusluvan saamiselle on ollut, että kunta suorittaa Mansikkapolku-nimistä rakennuskaavatieä varten osoitetun rakennuskaavatiealueen käyttöönoton ja luovuttaa sen käytettäväksi tilan Kanerva RN:o 1:73 liikenteeseen." Kyseinen rakennuskaavatiealue otettiin kunnan haltuun 27.8.1981 ja rakennuskaavatieosuus luovutettiin yleiseen liikenteeseen 8.12.1981.

Valiokunnan mielestä tapahtumien ajoittumisen perusteella voidaan päätellä, että rakennuslupaviranomainen katsoi edellä mainitussa rakennusasetuksen kohdassa tarkoitetun seikan täyttyvän riittävästi kunnan otettua kaavatiealueen haltuunsa. Haltuunotto tapahtui noin kolme kuukautta ennen sopimussakkomääräajan umpeen kulumista. Kommandiittiyhtiölle jäi teoriassa ainoastaan tämä aika — käytännössä se riippui vielä rakennusluvan saamisesta — rakennustöiden aloittamiseen ja siten kyseiseen sopimusmääräykseen perustuvan velvoitteensa täyttämiseen.

Kunnan ja kommandiittiyhtiön välinen kiinteistönkauppa on yksityisoikeudellinen oikeus-

toimi, jota koskevat riitaisuudet eivät sinänsä kuulu oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle. Nyt esillä olevassa asiassa on kuitenkin myös oleellista, että kunta — joka noudattamansa ja valtakunnallisestikin varsin yleisen käytännön mukaisesti sisällytti kauppakirjaan sopimussakkomääräyksen — oli julkisyhteisönä vastuussa rakennuskaavan toteuttamisesta. Tähän vastuuseen sisältyi apulaisoikeusasiamiehen varamiehen ratkaisussa todettu rakennuskaavatiealueen käyttöönotto ja kaavatieosuuden luovuttaminen käytettäväksi.

Lohjan kunta oli asiassa yksityisoikeudellisen sopimuksen osapuoli, ja kunnalla myös oli kommandiittiyhtiön sopimusveloitteen täyttämismahdollisuuksiin vaikuttavia julkisoikeudellisia velvollisuuksia. Tästä syystä on valiokunnan mielestä tapahtumien arvioinnissa keskeistä, millä tavoin kunnan viranomaiset menettelivät sen jälkeen, kun rakennuskaavatiealueen käyttöönoton myötä kommandiittiyhtiön sopimukseen pohjautuvien velvoitteiden täyttämisen oikeudellisista edellytyksistä olennainen osa oli olemassa.

Tontilla suoritettiin katselmus 18.12.1981. Nähtävästi tämän toimenpiteen perusteella kommandiittiyhtiölle toimitettiin samana päivänä lasku sopimussakon maksamisesta. Valiokunnan käsityksen mukaan perimistoimesta ei ollut tehty asianmukaista kunnan päätöstä. Kommandiittiyhtiö ei maksanut sopimussakkoa, ja asia jäikin kunnan puolelta sikseen yhtiön pyydettyä kunnan aloitteesta 21.12.1981 yhden vuoden jatkoaikaa rakennustöiden aloittamiselle. Kunnanhallitus suostui hakemukseen 4.1.1982. Rakennustöiden aloittamisen uusi määräaika päättyi 22.11.1982.

Kunta toimitti 10.6.1983 kommandiittiyhtiölle laskun sopimussakon maksamisesta. Pian tämän jälkeen yhtiö pyysi uutta määräajan pidentystä ja myös sopimussakkomääräyksen poistamista. Kunnanhallitus ei suostunut hakemukseen. Yhtiö haki muutosta tähän päätökseen. Uudenmaan lääninoikeus jätti valituksen tutkimatta siltä osin kuin siinä oli kysymys sopimussakosta. Rakennustöiden määräajan osalta valitus hylättiin. Korkein hallinto-oikeus pysytti 21.11.1984 tekemällään päätöksellä lääninoikeuden päätöksen. Kunta vaati seuraavana päivänä sopimussakon maksamista.

Tämän jälkeen kommandiittiyhtiö kanteli oikeuskanslerille ja teki uuden hakemuksen rakennustöiden aloittamismääräajan pidentämiseksi, johon annetusta kielteisestä päätöksestä yhtiö

valitti lääninoikeuteen. Näiden vaiheiden jälkeen kunta 24.10.1986 haastoi yhtiön oikeuteen sopimussakon maksamiseksi. Lohjan kihlakunnan-oikeus hylkäsi 30.1.1987 kunnan kanteen. Kunnanhallitus tyytyi tähän päätökseen, joka tuli lainvoimaiseksi.

Kihlakunnan-oikeus perusteli ratkaisuaan seuraavasti: ”Kun kommandiittiyhtiön on näytetty kaivaneen perustuksia varten kuopan ja jatka-neen siitä talon rakentamista ilman muita kuin talvesta johtuvia keskeytyksiä niin, että talo on nyt jo lähes valmis, kommandiittiyhtiön on katsottava täyttäneen kauppasopimuksen rakentamiselle asettamat velvoitteet sopimuksen mukaisesti.” Kuoppa perustuksia varten oli kaivettu rakennuspaikalle parisen viikkoa ennen kuin rakennustöiden aloittamisen määräaika päättyi. Kihlakunnan-oikeuden pöytäkirjasta selviää, että kunnassa oli käytäntönä tulkita rakennustöiden aloittamiseksi betonivalun aloittaminen.

Lohjan kunnalla oli asiassa kaksinaisrooli. Kansalaisen, tässä tapauksessa kommandiittiyhtiön toimitusjohtaja Leo Lahtisen, on vaikea tai jopa mahdoton erotella kunnan erilaisia rooleja. Tällaisissa tilanteissa valiokunnan mielestä tulee lähteä siitä, että kunnalla on korostettu huolellisuusvelvoite yksityisiä sopimuskumppaneitaan kohtaan, silloinkin kun sopimus liittyy elinkeinotoimintaan.

Esillä olevaan asiaan liittyvien kunnan julkisten tehtävien hoitaminen on viivästynyt niin, että kauppasopimukseen perustuvien kommandiittiyhtiön velvoitteiden täyttämiseksi ei ollut käytännössä juurikaan oikeudellisia edellytyksiä. Niiden puuttuminen esti yhtiötä toimimasta tekemänsä sopimuksen mukaisesti.

Tällaisessa tilanteessa sopimussakon ensimmäinen perintäyritys, josta tosin kunta ei ollut kaiketi tehnyt edes päätöstä, oli kommandiittiyhtiön kannalta kohtuuton. Tällainen, nähtävästi yksittäisen viranhaltijan menettely ei vastannut hyvää hallintotapaa. Menettely saattoi myös olla omiaan hankaloittamaan sopijapuolten välisiä suhteita.

Myöhemmissä perintäyrityksissään kunta toimi oman etunsa turvatakseen ja seuraten kunnassa vallalla ollutta näkemystä sellaisessa kysymyksessä, joka lainsäädännön tasolla oli jonkin verran tulkinnanvarainen. Kunta saattoi aikaan riidan tuomioistuimen ratkaistavaksi ja tyytyi tuomioistuimen kunnalle epäedulliseen päätökseen.

Kunnan menettely on ollut tämän asian ominaispiirteiden valossa hyvän hallintotavan vaati-

musten kannalta puutteellista siinä, että kunnan puolelta ei näissä oloissa oma-aloitteisesti ryhdytty toimiin sopimussakkomääräajan sovittelemiseksi, vaikka kommandiittiyhtiö ei ollut täytännyt sopimusvelvoitettaan ja määräaika oli umpeutumassa. Kunnan menettelyä tässä suhteessa ei voida pitää moitteettomana, koska tilanne oli ajautunut tällaiseksi olennaisesti juuri sen vuoksi, että kunnan omat toimet pääsytieläksymyksen kuntoon saamiseksi olivat viipyneet. Sittenmin kommandiittiyhtiö sai pyytämänsä jatkoajan.

Vuoden 1987 ja 1991 kanteluratkaisujen perusteita ovat kiinteistönkaupan yksityisoikeudellisen luonteen korostaminen ja varmuus siitä, ettei rikosta ollut tapahtunut. Valiokunnan ei ole syytä olla näistä seikoista toista mieltä, vaikkakin valiokunta on tarkastellut kunnan asemaa sopijapuolena jonkin verran eritellymin. Valiokunnan edellä kunnan kaksinaisrooliin liittämät arviot ovat sellaisia, että niistä olisi mahdollisesti voitu huomauttaa vastaisen varalle kanteluratkaisuissakin. Tällaisen huomautuksen antaminen riippuu kuitenkin laillisuusvalvontaviranomaisen harkinnasta.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 1993

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jäsenet Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Koskinen, Laine, J. Leppänen, Moilanen, Nikula,

Laillisuuden kannalta on ollut olennaisinta, että kommandiittiyhtiö tontin kunnalta ostettuaan sai rakennuslupan ja rakensi aikanaan sen mukaisesti ja että yhtiö ei joutunut maksamaan sopimussakkoa. Mikäli kunnan menettelystä aiheutui yhtiölle korvattavaa vahinkoa, yhtiön käytössä oli vahingonkorvausvaateen vireille paneminen alioikeudessa, mistä mahdollisuudesta mainittiin niin vuoden 1987 kuin vuoden 1991 kanteluratkaisussa.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, joka valtiopäiväjärjestyksen 45 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen 24 §:n nojalla on valinnut puheenjohtajansa esittelijäksi antamaan tarpeellisia tietoja asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, kunnioittaen esittää eduskunnalle ministerivastuulain 4 §:ssä tarkoitettuna lausuntonaan,

että apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen ja apulaisoikeusasiamies Pirkko K. Koskinen eivät ole kysymyksessä olevassa asiassa menettelleet lainvastaisesti.

Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Kautto, Komi, Rask ja Saastamoinen.

Vastalause

Koska emme ole voineet kaikilta osin yhtyä perustuslakivaliokunnan arvioon ja johtopäätöksiin erityisesti kanteluratkaisujen perusteita koskevilta osiltaan, esitämme vastalauseemme perusteluna seuraavaa:

Perustuslakivaliokunnassa kuultujen asiantuntijalausuntojen ja jaetun asiakirjamateriaalin perusteella on käynyt selväksi, että Lohjan kunnan viranomaiset eivät ole noudattaneet hyvää hallintotapaa. Sen sijaan lukuisin viivytyksin ja virheellisin menettelytavooin eräät Lohjan kunnan virkamiehet aiheuttivat ainakin välillisesti kohtuutonta häittoa, jopa suoranaista taloudel-

lista vahinkoa kommandiittiyhtiölle, joka pyrki toteuttamaan rakennussuunnitelmaansa vuodesta 1974 lähtien.

Rakentaminen viivästyi ensin sen johdosta, että Lohjan kunnan virkamiehet eivät suostuneet allekirjoittamaan Lohjan kunnanvaltuuston 29.8.1974 hyväksymään kauppaan perustuvaa kauppakirjaa. Vaikka uusittu kauppakirja allekirjoitettiin 22.11.1978, ei rakentamista saanut aloittaa eikä rakennuslupaa myöntää, koska rakennuspaikalle ei ollut tieyhteyttä. Rakennuskaavatiealue (Mansikkapolku) ei ollut Lohjan kunnan omistuksessa, joten Lohjan kunnan teh-

tävänä oli toimia rakennuslain ja rakennusjärjestyksen edellyttämällä tavalla kaavatietalueen hallitsemiseksi ja luonnollisesti myös sen rakentamiseksi. Näitä toimenpiteitä kommandiittiyhtiö joutui odottamaan 8.12.1981 saakka, jolloin tontti oli rakentamiskelpoinen. Rakennuskaavatien katselmuspäivä oli 18.12.1981. Vielä samana päivänä Lohjan kunta yritti periä 40 000 markkaa sopimussakkoa, vaikka esimerkiksi rakennuslupa oli myönnetty vasta runsaat kolme viikkoa aikaisemmin eli 25.11.1981.

Kuten vs. nuorempi lääninsihteeri Tuula Aantaa luonnoksessaan Uudenmaan lääninhallituksen lausunnoksi totesi, ”yhtiön rakennustöiden aloittaminen on viivästynyt yhtiöstä riippumattomista syistä, koska rakennushankkeeseen kiinteästi liittyvät toimet kuten rakennuslupan myöntäminen sekä rakennuskaavatien (Mansikkapolku) rakentaminen ovat olleet kunnan toimien varassa”. Sen sijaan, että Uudenmaan lääninhallitus olisi katsonut aiheelliseksi puuttua Lohjan kunnan ja sen virkamiesten menettelyyn esimerkiksi huomauttamalla huonosta hallintotavasta ja mitä ilmeisimmistä harkintavallan väärinkäytöstä, kansliapäällikkö hylkäsi vs. nuoremman lääninsihteeri Tuula Aantaan lausuntoehdotuksen eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle ja vaihtoi asian esittelijän.

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen ja apulaisoikeusasiamies Pirkko K. Koskinen eivät mielestämme ole vuoden 1992 kanteluratkaisuja tehdessään riittävästi selvittäneet kommandiittiyhtiön kanteluissa esitettyjä tietoja Lohjan kunnan viranomaisten laiminlyönneistä ja toimenpiteistä eivätkä ole riittävästi syventyneet kaikkiin asiaan liittyviin seikkoihin, jotka olisivat saatta-

neet antaa aiheen huomautusten antamiseen virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta. Riittävästi ei ole selvitetty mm. sitä, miten on arvioitava hyvän hallintotavan tai harkintavallan väärinkäyttöä koskevan kiellon kannalta sitä, että kunta ryhtyy perimään sopimussakkoa, jonka edellytysten täyttyminen oli julkisen vallan eli kunnan omien toimien varassa.

Edellä esitetyn perusteella ehdotimme lausuttavaksi seuraavaa:

”Valiokunnan käsityksen mukaan Lohjan kunnan viranomaiset menettelivät hyvän hallintotavan vastaisesti viivyttelämällä mm. rakennuskaavatien haltuunottoa, tien rakentamista ja rakennuslupan myöntämistä aiheuttaen näin kohtuutonta haittaa yhtiölle. Tästä syystä niin lääninhallituksen kuin vuoden 1987 ja 1991 kanteluratkaisujen tekijöiden olisi tullut antaa huomautus Lohjan kunnan asianomaisille viranomaisille.

Lohjan kunnan viranomaisten toimintaa olisi pitänyt arvioida myös sen tosiasian valossa, että kyseiselle yhtiölle koitui viranomaisten laiminlyöntien ja viivyttelyn seurauksena erittäin merkittävä rakentamiskustannusten nousu kaupunkikirjan allekirjoituspäivästä 22.11.1978 lukien puhumattakaan vuoden 1974 marraskuusta, jolloin kauppakirja oli tarkoitus allekirjoittaa.

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen ja apulaisoikeusasiamies Pirkko K. Koskinen eivät selvittäneet riittävästi yhtiön kanteluissa esitettyjä tietoja Lohjan kunnan viranomaisten toimenpiteistä ja laiminlyönneistä eivätkä ole virkansa edellyttämällä tavalla riittävästi syventyneet kaikkiin asiaan liittyviin seikkoihin.”

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 1993

Ensio Laine

Raimo Vistbacka

Eduskunnalle

Scandinavian Knitting Machines Leo Lahtinen & Co Ky on kannellut oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle Lohjan kunnan viranomaisten menettelystä pienteollisuustontin kauppaa, rakennuskaavatie rakentamista, sopimussakon perimistä ym. koskevassa asiassa. Kantelussaan yhtiö on katsonut, että Lohjan kunnan viranomaiset ovat sopimussakon perimisyrityksillään, jotka Lohjan kihlakunnan-oikeus on sittemmin todennut perusteettomiksi, aiheuttaneet yhtiölle merkittävää vahinkoa. Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen 29.10.1992 tekemällään päätöksellä ja apulaisoikeusasiamies Pirkko K. Koskinen 7.1.1992 tekemällään päätöksellä ovat katsoneet, että kantelu ei anna aihetta toimenpiteisiin. Aiemmin samasta asiasta tehtyihin kanteluihin ovat vastaavanlaisen päätöksen antaneet apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen 1.7.1987 ja apulaisoikeusasiamiehen varamies Kyösti Tolvanen 13.6.1991.

Käsityksemme mukaan apulaisoikeuskansleri Pasanen ja apulaisoikeusasiamies Koskinen ei-

vät ole kyseistä kantelua koskevassa asiassa virkansa edellyttämällä tavalla riittävästi syvenyneet kaikkiin asiaan liittyviin seikkoihin. Näin ollen voidaan katsoa olevan perusteltua syytä epäillä heidän olleen virkatoimessaan näin tuke-
massa ilmeisen laittomuuden toteutumista taikka muuten menetelleen virkatoimessaan lainvastaisesti siten kuin laissa eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta edellytetään.

Edellä esitetyn perusteella ja viitaten lakiin eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta esitämme kunnioittaen muistutuksen apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen ja apulaisoikeusasiamies Pirkko K. Koskisen menettelyn lainmukaisuudesta Scandinavian Knitting Machines Leo Lahtinen & Co Ky:n kantelua koskevassa asiassa.

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 1993

Tina Mäkelä
Marja-Leena Viljamaa
Erkki Pulliainen

Reijo Laitinen
Hannu Suhonen

Pekka Leppänen
Reijo Lindroos
Ensio Laine

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kansanedustaja Tina Mäkelä ja seitsemän muuta kansanedustajaa ovat eduskunnalle jättämässään kirjelmässä tehneet muistutuksen apulaisoikeuskanslerin 29.10.1992 antamasta päätöksestä erään kommandiittiyhtiön kanteluun.

Kirjelmän johdosta pyydän kunnioittaen esittää seuraavaa:

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön 5 §:n 1 momentissa (1225/90) säädettiin, että jos oikeuskanslerille tehdään kirjallinen kantelu, jonka tueksi esitetään todennäköisiä syitä, tai jos oikeuskansleriin muutoin havaitsee olevan aihetta toimenpiteeseen hänen valvontavaltaansa kuuluvan henkilön tai yhteisön menettelyn johdosta, oikeuskanslerin tulee tutkia asia, jollei sitä sen mukaan, kuin erikseen on säädetty, siirretä eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tai muulle viranomaiselle. Ohjesäännön 14 §:n (236/78) mukaan apulaisoikeuskansleri käsittelee samalla vallalla kuin oikeuskansleri kaikki ne asiat, jotka työjärjestyksessä tai oikeuskanslerin antaman määräyksen mukaan on hänelle annettu. Voimassa olevan työjärjestyksen 2 §:n määräyksistä ilmenee, että kanteluasiat ovat pääsääntöisesti apulaisoikeuskanslerin ratkaistavia. Ohjesääntö on uudistettu 30.12.1992 annetulla asetuksella (1697/92).

Valiokunnalle oheistamistani asiakirjoista ilmenee, että kysymyksessä oli erään kommandiittiyhtiön ja Lohjan kunnan välinen erimielisyys, joka liittyi 22.11.1978 tapahtuneeseen teollisuustontin luovutukseen. Sopijapuolilla on ollut erilainen käsitys kauppakirjaan sisältyneen sopimussakkovälipuheen soveltamisesta. Kauppakirjan ehtojen mukaan ostajan tuli aloittaa tilalla teollisuusrakennuksen rakennustyöt kolmen vuoden kuluessa kaupantekopäivästä. Rakennuspaikalla oli aloitettu maansiirtotyöt keväällä 1982, ja talon antura oli valettu heinäkuussa 1983.

Kommandiittiyhtiö kanteli 27.11.1984 oikeuskanslerille Lohjan kunnan virkamiesten menettelystä yhtiötä koskevia asioita käsiteltäessä. Olen 4.12.1984 siirtänyt asian Uudenmaan lääninhallitukselle, jolla kunnallislain 145 §:n (953/76) mukaan on yleinen valvontavelvollisuus

kuntien hallintoon nähden. Toimenpiteeni on ollut tavanomainen kanteluasian siirto toimivaltaiselle valtion piirihallintoviranomaiselle. Lääninhallitus ratkaisi sille siirretyn asian päätöksellään 4.4.1986, jossa oli todettu, ettei yhtiön kantelu antanut aihetta toimenpiteisiin.

Kommandiittiyhtiö kääntyi 17.2.1986 päivätyllä kirjoituksella uudelleen oikeuskanslerin puoleen. Hankittuani muun muassa lääninhallituksesta sinne kertyneet asiakirjat olen ratkaissut asian 1.7.1987 antamalla päätöksellä, jossa totesin, että kiinteistökauppa on luonteeltaan yksityisoikeudellinen oikeustoimi, vaikka siinä olisikin toisena osapuolena julkisoikeudellinen yhteisö. Tällaisista oikeustoimista syntyneet erimielisyydet kuuluvat yleisen alioikeuden ratkaistaviin riita-asioihin. Lohjan kunnan viranomaisten menettelyn johdosta lääninhallitus oli ennen päätöstään hankkinut kunnanhallitukselta ja viideltä sen alaiselta virkamieheltä selvitystä. Kantelua ei lähetetty välitoimelle Lohjan kuntaan, koska lääninhallituksen hankkima selvitys oli riittävä. Minulla ei ollut lääninhallituksen päätöksen lopputuloksen suhteen huomautettavaa. Ratkaisuni oli 13 sivun pituinen. Virkavalvonnallisesti merkityksellistä oli se, että siinä oli otettu kantaa sekä kunnan keskushallinnon että rakennusviranomaisten toimintaan.

Tässä vaiheessa oli kommandiittiyhtiön tarkoittamasta menettelystä kulunut aikaa useita vuosia. Yhtiö oli saanut rakennusluvan 25.11.1981, ja kunta oli rakentanut tontille tieyhteyden loppuvuodesta 1981. Toisaalta yhtiölle oli myönnetty pidennystä rakentamiselvöitykseen 22.11.1982 saakka, kun taas uusi anomus määräajan pidentämisestä oli 20.6.1983 hylätty. Tämä hylkäävä päätös on saanut lainvoiman lääninoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden hylättyä siitä tehdyt valitukset. Rakennus on ollut lähes valmis tammikuussa 1987, jolloin siihen oli saatu sisäänmuuttolupa.

Käytettävissäni olleista oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmeni, että Lohjan kunta oli 24.10.1986 nostetulla kanteella velkonut kommandiittiyhtiötä kauppakirjan perusteella sopimussakkoo. Lohjan kihlakunnanoikeus oli 30.1.1987 julista-

massaan, lainvoimaiseksi tullessa päätöksessä katsonut yhtiön täyttäneen sopimuksen rakentamiselle asettamat velvoitteet, minkä vuoksi kanne oli hylätty. Omassa ratkaisussani totesin, että yhtiöllä oli mahdollisuus, mikäli se katsoi, että kunta oli menettelyllään aiheuttanut sille korvattavaa vahinkoa, saattaa asia vahingonkorvauskanteella vireille yleisessä alioikeudessa.

Kirjoitettuaan välillä eduskunnan oikeusasiamiehelle kommandiittiyhtiö oli 27.8.1992 päivätyssä kirjoituksessa vielä uudistanut kantelunsa oikeuskanslerille. Mitään yksilöityä virkavirhetä, johon kunnan virkamiehet olisivat syllistyneet, ei kirjoituksessa ollut tuotu esiin. Vakiintuneen käytännön mukaisesti tällaista jatkokantelua ei lähetetty välitoimelle. Käytettävissäni on ollut oikeuskanslerinviraston asiakirjojen lisäksi jäljennökset eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen varamiehen 13.6.1991 ja apulaisoikeusasiamiehen 7.1.1992 antamista ratkaisuksista.

Olen 29.10.1992 päivätyssä ratkaisussani siinä kerroin perustein katsonut, ettei asia antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin. Todettakoon,

Helsingissä 25 päivänä helmikuuta 1993

että syyteoikeus rikoslain 40 luvun 11 §:n (792/89) mukaisesta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta raukeaa 8 luvun 1 §:n 4 momentin (792/89) mukaan viidessä vuodessa.

Kommandiittiyhtiö on kanteluissaan lähtenyt siitä, että kun kihlakunnanoikeus oli hylännyt Lohjan kunnan kanteen yhtiötä vastaan, tämä osoittaisi kunnan menetelleen virheellisesti. Kysymys on kuitenkin ollut kahden osapuolen välisestä näkemyserosta siinä, oliko kauppakirjaan sisältynyt rakentamisvelvoite asianmukaisesti täytetty vai ei. Tällaiset tulkintakysymykset ratkaisee yleinen tuomioistuin. Lainvastaista menettelyä ei kunnan virkamiesten toimissa ole todettu. Viimeisimmän ratkaisuni antamisen aikaan syyteoikeus tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta oli jo rauennut.

Kaiken edellä esittämäni perusteella katson, että olen tehnyt edellä mainitut ratkaisuni asianmukaisen valmistelun jälkeen, enkä ole niiden suhteen laiminlyönyt minulle kuuluvia virkavelvollisuuksia.

Apulaisoikeuskansleri *Jukka Pasanen*

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kansanedustaja Tina Mäkelä ja seitsemän muuta kansanedustajaa on eduskunnalle jättämässään kirjelmässä tehnyt muistutuksen menettelyni lainmukaisuudesta kirjelmästä tarkemmin ilmenevässä asiassa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 16.2.1993 päivätyllä kirjeellään varannut minulle mahdollisuuden kirjallisen selityksen antamiseen asiassa. Kunnioittaen esitän seuraavaa:

Kirjelmässä tarkoitettu Skandinavian Knitting Machines Leo Lahtinen & Co Ky on kantellut eduskunnan oikeusasiamiehelle kaksi kertaa. Kantelut koskevat Lohjan kunnan viranomaisten menettelyä erään pienteollisuustontin kauppaa, rakennuskaavien rakentamista yms. koskevassa asiassa. Ensimmäinen kantelu on päivätty 6.10.1989. Asian ratkaisi 13.6.1991 apulaisoikeusasiamiehen varamies Kyösti Tolvanen. Liitän ohteen kopion ratkaisusta, koska se antaa hyvän kuvan siitä, millä perusteellisuudella kanteluun on paneuduttu ja miten yksityiskohtaisesti on vastattu kantelijan vaatimuksiin. Pitkä käsittelyaika johtui pääosin ratkaisua varten hankitusta laajasta asiakirja-aineistosta ja siitäkin, että kantelijalle varattiin tilaisuus esittää lausuntojen johdosta vastineensa.

Toisessa kantelussa, joka puolestaan on päivätty 8.11.1991, yhtiö tyytymättömänä saamaansa vastaukseen uudisti kantelunsa. Sitä koskeva päätökseni on päivätty 7.1.1992. Toistin siinä lyhyesti eräät aikaisemmassa vastauksessa esitetyt perustelut ja totesin, ettei yhtiö ollut uudessa kantelukirjoituksessaan esittänyt mitään sellaista olennaista uutta, joka olisi antanut aihetta asian tutkimiseen uudestaan.

Menettely on oikeusasiamiehen kansliassa tavomainen: kun samaa asiaa koskeva kantelu uudistetaan, selvitetään ensin, onko kantelija esittänyt jotain sellaista olennaisesti uutta, joka voisi vaikuttaa asian ratkaisuun. Ellei näin ole, ei asiaa tutkita perusteellisemmin uudestaan.

Ensimmäisen kirjelmän asiakirja-aineisto lukuisine lisäkirjelmineen oli varsin laaja ja sisälsi mm. jäljennöksiä eri viranomaisten asiassa antamista päätöksistä ja hankkimista lausunnoista ja selvityksistä. Apulaisoikeusasiamiehen varamie-

hen ratkaisusta käy ilmi, mitä muuta aineistoa, mm. Uudenmaan lääninhallituksen päätökseen liittyvä asiakirjavihko, selvityksiä ja lausuntoja asian ratkaisemiseksi hankittiin.

Hallitusmuodon mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvominen. Tässä tapauksessa kantelu ainakin lähtökohtaisesti koskee Lohjan kunnan ja Skandinavian Knitting Machines Leo Lahtinen & Co -nimisen kommandiittiyhtiön välistä maakauppaa. Vaikka kaupan toisena osapuolena on julkisoikeudellinen yhteisö, Lohjan kunta, kiinteistökauppa sellaisenaan on yksityisoikeudellinen oikeustoimi. Siitä johtuvat erimielisyydet ratkaistaan, niinkuin yksityisoikeudellisia sopimuksia koskevat riitaisuudet yleensäkin, ensi sijassa yleisessä alioikeudessa. Sama koskee kaupasta mahdollisesti syntyviä vahingonkorvausvaatimuksia. Oikeusasiamies ei voi määrätä vahingonkorvausta maksettavaksi silloinkaan, kun vahinkoa on aiheutettu virkatoimissa.

Kauppakirja on allekirjoitettu 22.11.1978. Siitä oli neuvoteltu useita vuosia. Kun neuvotteluista on nyt kulunut jo lähes kaksikymmentä vuotta — ensimmäisen kantelunkin tänne tullessa jo toistakymmentä — on mahdotonta enää selvittää, mitä niissä on sovittu ja mitä ei. Vaikka kunta tai kunnan viranomaiset olisivatkin käyttäneet niissä julkisoikeudellista asemaansa väärin, siis menettelleet viranomaisina moitittavasti, mistä ei ole mitään näyttöä, oli menettely virkarikoksenakin todennäköisesti vanhentunut ennen vuotta 1989. Oikeusasiamiehellä ei ole keinoja puuttua tai reagoida sellaisiin asioihin, joissa mahdollinen syyte oikeus on rauennut jo ennen tänne tehtyä kantelua. Sen takia ei näitä asioita ole tutkittukaan. Sitä paitsi ratkaisevaa on se, mistä on sovittu 22.11.1978 allekirjoitetussa kauppakirjassa.

Viranomaistoimia ovat sen sijaan rakennusluvan myöntäminen ja eräät muut rakentamiseen liittyvät tai sitä palvelevat toimet. Yhtiö sai rakennusluvan 25.11.1981. Kauppakirjassa oli ehto, jonka mukaan rakennushanke oli toteutettava kolmen vuoden kuluessa kaupantekopäi-

västä lukien. Yhtiön hakemuksesta Lohjan kunnanhallitus 4.1.1982 tekemällään päätöksellä pidentä määräaika vuodelle, 22.11.1982 saakka. Yhtiö perusteli hakemustaan mm. sillä, ettei tontille ollut aikaisemmin ollut rakennustyötä varten tarvittavaa tieyhteyttä. Kunta saikin tieyhteyden valmiiksi loppuvuodesta 1981. Tie luovutettiin yleiseen liikenteeseen 8.12.1981, jolloin tämä este poistui. Siitä huolimatta yhtiö haki 14.6.1983 vielä uutta pidennystä määräaikaan, tällä kertaa 30.9.1984 saakka. Tähän kunnanhallitus ei suostunut. Päätös on lainmukainen eikä kunnanhallitus sitä tehdessään ylittänyt harkintavaltaansa. Sekä lääninoikeus että sittemmin korkein hallinto-oikeus hylkäsivätkin yhtiön tästä asiasta tekemät valitukset.

Kunta ryhtyi perimään kauppakirjassa sovitua, sittemmin kiistanalaiseksi muodostunutta sopimussakkoa vasta vuonna 1986 (kannetta nostettiin 24.10.1986), kun rakennus ei vielä silloinkaan ollut valmis. Kun se kuitenkin oli tammikuussa 1987 niin pitkällä, että sisäänmuuttolupa voitiin antaa, Lohjan kihlakunnanoikeus hylkäsi 30.1.1987 kanteen. Kannetta ei hylätty sillä perusteella, että sopimussakkoa koskevaa ehtoa olisi pidetty lainvastaisena tai sen vuoksi, että kunnan viranomaisien olisi katsottu menetelleen

virheellisesti kanteen nostaessaan. Se hylättiin, koska kihlakunnanoikeus katsoi kauppakirjassa tarkoitettua velvoitteen tulleen täytetyksi. Olen jo edellä todennut, että yksityisoikeudellisen sopimuksen tulkintaa ja soveltamista koskevat erimielisyydet ratkaistaan yleisissä tuomioistumissa. Asia kuului siis ensimmäisessä asteessa Lohjan kihlakunnanoikeuden ratkaistaviin. Kunta ei hakenut päätökseen muutosta.

Rakennuksen lopputarkastus tehtiin 9.12.1987.

Sekä apulaisoikeusasiamiehen varamies omassa ratkaisussaan että minä olemme todenneet, että meidän päätöksistämme riippumatta yhtiö voi nostaa alioikeudessa kuntaa vastaan vahingonkorvauskanteen, jos se katsoo kärsineensä vahinkoa. Sen sijaan syyte tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ei ole enää nostettavissa. Syyteoikeus tällaisissa asioissa raukeaa rikoslain 8 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan (792/89) viidessä vuodessa.

Uudistettu kantelu ei antanut minulle aihetta toimenpiteisiin. Edellä sanottuun viitaten katson tehneeni ratkaisuni asianmukaisen valmistelun jälkeen ja perustellusti laiminlyömättä minulle kuuluvia virkavelvollisuuksia.

Apulaisoikeusasiamies *Pirkko K. Koskinen*